민주주의 강의 시리즈

민주주의 강의 1
역 사

민주주의 강의 2
사 상

민주주의 강의 3
제 도

민주주의 강의 4
현대적 조류
(근간)

DEMOCRACY

민주주의의 이상을 실현하려는 의지와 능력을 갖춘 주체가 이미 존재하거나 새로이 형성될 수 있다면, 제도는 그 사회 구성원의 행위가 일정한 내용과 방향성을 가지게 할 수 있다. 따라서 민주주의의 이상을 실현하기 위해서는 의사결정과 관련된 절차와 방법을 담은 제도만이 아니라 이의 실천을 담보할 수 있는 주체의 형성을 용이하게 하는 제도를 함께 디자인해야 하고, 그러한 주체가 이미 존재한다면 그 능력에 맞는 제도를 디자인해야 할 것이다. 또한 민주주의의 정상적인 작동을 위해서는 제도설계나 개선만이 아니라 사회경제적 조건의 민주화에도 관심을 기울여야 한다.

– 본문 중에서

값 17,000원

ISBN 978-89-91057-53-1

민주주의 강의 3

제도

민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

DEMOCRACY

민주주의 강의 3 제도

민주화운동기념사업회 연구소 편

민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

민주화운동기념사업회
" 민주화운동을 기념하고
그 정신을 계승하기 위한 사업을 수행함으로써
민주주의 발전에 이바지함을 목적 "
(민주화운동기념사업회법 제1조)으로 설립되었으며
국민과 더불어 민주화운동기념사업을 펼쳐나가는
특수공공법인입니다.

민주주의 강의 3-제도

민주주의 강의 3-제도

펴낸곳 | 민주화운동기념사업회
펴낸이 | 함세웅
펴낸일 | 2009년 12월 21일
주 소 | (100-785) 서울시 중구 정동 34-5 배재정동빌딩 B동 1~3층
전 화 | (02)3709-7654 팩스 | (02)3709-7640
http://www.kdemocracy.or.kr
유 통 | 도서출판 오름 (02)585-9122, 3
인 쇄 | 서진인쇄

*잘못된 책은 교환해 드립니다.

민주주의 강의 3-제도

민주화운동기념사업회 연구소 편

민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

책 머리에

민주주의란 무엇인가? 일상에서 우리는 '민주적' 이라든지 '민주주의' 라든지 하는 용어를 수없이 많이 사용한다. 그러나 일상에서 사용하는 이 같은 용어들에 대해 설명하기란 쉽지 않다. 그만큼 민주주의의 의미는 매우 다의적이면서 포괄적이다. 또한 그것은 매우 논쟁적이기도 하다. 민주화운동기념사업회 연구소에서 기획한 민주주의 강의 시리즈는 우리에게 매우 익숙하지만 구체적 내용에 대해서는 잘 알지 못하는 민주주의를 보다 정확하게 이해하고자 하는 문제의식에서 출발하였다.

민주주의의 기본적인 내용에 대한 연구는 매우 많다. 그러나 여전히 우리는 한국에서 보다 체계적이고 일관성이 있는 민주주의 연구의 부족함에 아쉬움을 느껴 왔다. 우리의 민주주의 강의 시리즈는 이 같은 아쉬움을 조금이나마 덜어내려는 노력의 일환이다.

민주주의 강의 시리즈는 총 4권으로 기획되어 있는데, 민주주의의 역사와 사상을 다룬 제1권과 제2권은 2007년에 출간되었다. 2009년에 발간하는 제3권은 '민주주의의 제도' 를 다루고 있다.

민주주의를 작동시키는 다양한 제도들은 개별적으로 작동되면서도 보다 큰 하나의 체계 안에서 하나의 부분들로 밀접하게 연관되어 작동하고 있다. 따라서 『민주주의 강의 3: 제도』에서는 우선, 민주주

의 제도 전체를 조망하고, 나아가 다양한 민주주의의 제도를 선거, 정당, 의회, 이익집단 · NGO, 정부형태, 지방분권 · 지방자치 · 연방제도, 헌정주의라는 7개 주제로 나누어 살펴보고 있다.

민주주의 제도는 근대 이래 보다 나은 사회와 국가를 만들고자 했던 인류의 사상적 · 정치적 고투의 산물이다. 따라서 민주주의의 여러 제도들은 민주주의의 역사와 사상과 밀접한 연관하에서 형성된 것이며, 여전히 완성되지 않은 새로운 실험들을 향해 열려 있는 것이다. 이런 점에서 이번에 출간하는 『민주주의 강의 3: 제도』를 앞서 발간한 『민주주의 강의 1: 역사』와 『민주주의 강의 2: 사상』의 연속선상에서 읽어주기를 부탁드린다. 우리의 작업은 2010년에 발간예정인 『민주주의 강의 4: 제 조류』로 계속될 것을 약속드린다.

『민주주의 강의 3: 제도』를 간행하기까지 여러분의 노력과 협조가 있었다. 집필작업에 참여한 저자들은 여러 번에 걸친 토론과 수정작업을 잘 수행해주었다. 이 책의 기획에는 정해구, 김영태, 박찬표, 하승우, 오현철, 정상호, 이영제 등 여러분이 참여했으며, 최종적으로 연구소의 이영제 연구원이 연구의 진행을 관리하고 원고의 감수를 맡았다. 여러 연구자들의 공동작업과정에서 발생한 많은 어려움은 정영태 교수의 지혜와 도움으로 해결하였다. 이 자리를 빌어 감사드린다.

민주주의 강의 시리즈에 대해 관심과 지원을 아끼지 않으신 함세웅 이사장님과 민주화운동기념사업회 임직원에게도 감사를 드리고, 책의 제작을 맡아준 도서출판 오름에게도 감사의 마음을 전한다.

우리는 한국 민주주의의 발전에 많은 관심과 성원을 보내준 독자들을 잊지 않고 있지만, 다시 한번 독자들의 많은 관심과 질정을 바란다.

2009년 12월

민주화운동기념사업회 연구소장 정근식

| 차례 |

책 머리에 _ 5

제1장 민주주의와 제도 | 정영태

Ⅰ. 들어가는 말 _ 13
Ⅱ. 제도의 필요성과 의의 _ 14
Ⅲ. 민주주의 제도의 기원과 다양성 _ 20
Ⅳ. 기존 제도의 평가와 개혁 _ 28
Ⅴ. 각 장의 내용 _ 35

제2장 선거와 민주주의 | 김형철

Ⅰ. 들어가는 말 _ 49
Ⅱ. 민주적 도구로서의 선거 _ 51
Ⅲ. 선거권 확대의 역사:
제한 · 차등 선거에서 보통 · 평등선거로 _ 56
Ⅳ. 선거제도 _ 62
Ⅴ. 선거제도의 정치적 효과 _ 86
Ⅵ. 결론: 질 높은 민주주의를 위한 선거제도 _ 94

제3장 정당과 민주주의 | 김영태

Ⅰ. 들어가는 말 _ 103
Ⅱ. 정당의 역사적 형성과 발전 _ 106
Ⅲ. 정당의 조직과 운영 _ 113
Ⅳ. 정당체계 _ 127
Ⅴ. 결론: 정당의 위기 혹은 소멸? _ 134

제4장 의회와 민주주의 | 서복경

Ⅰ. 들어가는 말 _ 145
Ⅱ. 의회의 기원과 원리 _ 148
Ⅲ. 의회의 역할과 기능 _ 160
Ⅳ. 의회제도의 영역과 구성 _ 168
Ⅴ. 결론 _ 210

제5장 이익집단과 NGO | 정상호

Ⅰ. 들어가는 말 _ 219
Ⅱ. 이익집단 _ 222
Ⅲ. NGO _ 243
Ⅳ. 새로운 대표 체계의 도전 _ 258
Ⅴ. 결론: 민주주의 대 민주주의 _ 264

제6장 정부형태의 역사와 특징 | 이준한

Ⅰ. 들어가는 말 _ 275
Ⅱ. 정부형태의 역사적 배경과 특징 _ 276
Ⅲ. 대통령제와 의회제의 특징 _ 283
Ⅳ. 이원집정제의 특징 _ 294
Ⅴ. 결론 _ 299

제7장 지방분권, 지방자치, 연방제도 | 이기우

Ⅰ. 들어가는 말 _ 309
Ⅱ. 지방분권 _ 311
Ⅲ. 지방자치 _ 326
Ⅳ. 연방제도 _ 332
Ⅴ. 결론 _ 347

제8장 민주주의와 헌정주의 | 박명림

Ⅰ. 서론 _ 353
Ⅱ. 민주화와 사법화, 민주주의와 헌정주의의 길항 문제 _ 356
Ⅲ. 민주적 법치, 또는 민주헌정주의를 향하여 _ 363
Ⅳ. 민주주의와 헌정주의의 보완과 통합(I):
국민주권과 인민주권의 융합 _ 373
Ⅴ. 민주주의와 헌정주의의 보완과 통합(II):
반(半)직접민주주의 · 반(半)대의민주주의 _ 377
Ⅵ. 결론 _ 385

제9장 대의민주주의의 발전과 한계 | 정해구

Ⅰ. 들어가는 말 _ *393*
Ⅱ. 대의민주주의의 발전과 정착 _ *394*
Ⅲ. 대의민주주의의 한계와 도전 _ *399*
Ⅳ. 한국 대의민주주의의 현실과 전망 _ *410*

색인 _ *417*
글쓴이 소개 (원고 게재순) _ *427*

제1장

민주주의와 제도

정영태 | 인하대학교

I. 들어가는 말

모든 이상이 그렇듯이, 민주주의 사상도 현실 사회에서 그 이상을 실현하기 위해서는 어떤 문제에 대한 의사의 결정이나 집행에 관련된 주체, 방법, 절차 등이 구체적으로 제시되어야 하고 이것이 일관되고 지속적으로 준수되어야 한다. 다시 말하면, 어떠한 이상이나 원칙도 구체적인 방법과 절차로 치환되지 않으면 일관성과 지속성을 갖기 어렵다.

그런데 민주주의와 관련된 제도는 사상가나 국가에 따라 다양해질 수 있다는 것이다. 미국의 프리덤하우스(Freedom House)가 발표한 자료에 의하면, 2008년 기준으로 조사 대상 193개국 중 '자유 국가(free country)' 즉 민주주의를 채택하고 있는 나라는 89개국에 이르지만(Puddington 2009), 이들 국가가 채택하고 있는 민주주의 제도는 실로 그 유형이나 존재 양태도 다양하고 도입 시기와 방법도 매우 다르다.

그것은 무엇보다도 동일한 민주주의의 이상을 서로 다른 방법과 절차로 실현할 수 있고, 나라마다 민주주의를 둘러싼 정치사회집단 간의 세력관계 등 환경적 조건이 다를 수 있기 때문이다. 이상과 같은 점들을 염두에 두고, 이 책에서는 민주주의와 관련하여 여러 사상가나 이론가가 제안했거나, 현존하는 민주주의 국가에서 채택하고 있는 다양하고 상이한 제도의 의의, 기원, 특성, 그리고 장단점 등을 비교 평가할 것이다.

II. 제도의 필요성과 의의

일반적으로 제도(institutions)는 '정체(polity)나 경제(economy)를 구성하는 여러 단위에 속해 있는 구성원 간의 관계를 규정하는 공식적인 규칙(formal rules), 의사결정의 절차와 방법(compliance procedures), 표준화된 업무처리방식(standard operating practices)'을 의미하고 제도가 형성되는 과정을 제도화라고 한다(Steinmo et al. 1992, 2).[1] 제도는 특정한 조직이나 집단 내에 있는 개인의 결정이나 행동이 일정한 범위 내에서 이루어지도록 하기 때문에, 개인 간의 관계 또는 상호작용 가운데 발생할 수 있는 불확실성으로 인한 비용을 줄이고(Goodin 1996, 22), 개인 간의 관계를 안정적으로 유지 · 재생산할 수 있게 한다.[2] 제도가 갖는 이러한 속성과 기능 때문에 역사적으로 존재했던 인류사회는 끊임없이 제도화를 추구해왔다.

공동체의 의사 결정이나 집행과 관련된 사상 또는 원리 중의 하나인 민주주의 사상의 경우에도 이를 실현하기 위해서는 제도로 구체화해야 한다. 즉 민주적인 사회관계를 정립하고 안정적으로 유지 · 재생산함으로써 미래의 불확실성을 줄이기 위해서는 민주주의 사상을 구체적인 제도로 치환해야 한다. 실제로 여러 민주주의 사상가나 이론

가들은 자신이 지향하는 민주주의의 사상을 구체화하기 위한 제도를 제안했고, 정치인들은 이를 현실로 옮기기도 했다.

예를 들면, 정치적 평등이라는 민주주의의 원칙을 선거에 적용하려면, 국적, 연령, 성, 정신건강상태, 범죄로 인한 처벌, 거주기간 등의 기준으로 선거권이나 피선거권을 행사할 수 있는 사람을 구체적으로 정해야 한다.[3] 한국을 예로 들자면, 선거권과 피선거권을 가질 수 있는 사람은 '대한민국 국적 소지자이어야 하고, 19세(선거권, 국회의원 피선거권은 25세 이상, 대통령 피선거권은 40세. 또한 대통령 피선거권은 선거일 기준 5년 이상 국내에 거주한 자) 이상이어야 하고, '금치산선고를 받거나 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자' 이어서는 안된다고 규정하고 있다(공직선거법 제15조~제19조). 물론 이러한 법적 규정은 이론적 · 경험적 근거를 가지고 있으며, 그런 근거가 다르기 때문에 다른 민주주의 국가의 법적 규정은 한국과 다를 수 있다.

어쨌든 어떠한 이상과 원칙도 행위주체 또는 권리와 의무의 주체, 권리와 의무의 범위, 권리의 행사방법과 절차 등의 영역에서 적용할 규칙이나 규범 즉 제도로 구체화해야 한다.

어떤 이상 또는 목적을 달성하기 위해서 관련 행위자의 행동이 일정한 방향으로 이루어지도록 절차와 방법을 정하고, 이것이 현실 사회에서 반복적으로 실천되면 제도로 정착된다.[4] 이런 점에서 제도는 관련 행위자의 행동과 결정이 표준화되고 지속성을 갖게 한다. 이러한 속성으로 말미암아 제도는 다른 사회구성원의 미래 행동을 예측할 수 있게 하며, 사회구성원들이 동일한 조건에서는 동일한 행동과 결정을 내리게 함으로써, 사회의 안정적 재생산을 가능케 한다(Goodin 1996, 22-23). 예를 들면, 국가권력의 승계와 관련하여 정기적인 선거 등과 같은 민주적인 제도가 도입되고 실천되고 있을 경우 패자는 다음 선거에서의 승리를 기대하면서 선거결과에 승복하는 것이다. 그 결과 정치인 또는 정치세력 간의 국가권력 획득을 둘러싼 경쟁은 그

런 제도가 없는 경우보다 훨씬 예측 가능한 방식으로 안정적으로 이루어질 가능성이 커진다.

그런데 여기서 민주주의의 사상과 원칙이 일관되게 지속적으로 실천되게 하기 위해서는 제도를 필요로 한다는 말은 제도가 관련 개인이나 집단의 의사결정이나 행동을 구속하는 힘 즉, 규정력을 갖는다는 것을 전제로 한다. 다시 말하면, 제도가 관련 개인이나 집단의 행동이 일정한 범위 내에서 이루어지게 하거나 일정한 방향으로 가게 할 수 있는 구속력을 가진다는 것이 입증될 때 제도와 제도화는 의미를 갖게 되는 것이다.

신제도주의에 의하면, 제도는 '사회적으로 구성된 규범과 역할 그리고 그러한 역할을 맡은 사람의 행동양식에 대한 기대치' 로서, 개인과 집단의 행동과 욕구 · 선호 · 동기 형성에 영향을 미치기도 하고, 개인이나 집단에게 서로 다른 양과 종류의 권력자원을 배분하거나 유지하기도 하며, 그 제도와 관련된 개인이나 집단의 행동이 제도에 규정되어 있는 규칙이나 규범의 테두리 내에서 이루어지게 한다(Goodin 1996, 19-20). 이런 점에서 제도는 외생적인 요인과는 별도의 독자적인 구속력(institutional autonomy)을 가지고 있다고 할 수 있다.

좀 더 구체적으로 보기로 하자. 신제도주의자에 의하면, 제도가 특정 사회의 구성원들에 대해서 일정한 규정력을 갖게 되는 것은 경로의존성(path dependency)에서 기인한다(Crouch and Farrell 2002). 즉, 정치제도를 포함한 대부분의 사회제도는 '특정한 시기(critical juncture)' 에 형성되면 경로의존성을 갖게 되어 전쟁이나 혁명 또는 외환위기 등과 같은 엄청난 외부적 충격에 의해 또 다른 하나의 결정적 시기가 나타나지 않는 한 급격하고 단절적인 제도변화는 일어나기 어렵다. 여기서 경로의존성은 '특정한 제도가 일단 도입되면 시간이 경과하면서 구속력이 점차로 강화되는 성향(a self-reinforcing sequence of events)' 을 의미한다(Deeg 2006).

나뭇가지에 비유하자면, 일련의 연속적인 사건 또는 선택(choice

point)에 있어서 앞서 일어난 사건이나 이루어진 선택은 다음에 일어날 사건이나 선택을(다른 방향을 사전에 봉쇄하는 대신) 특정한 방향으로 향하도록 압박을 가한다. 따라서 일련의 사건이 연속적으로 일어나는 과정에 있어서 나중의 것일수록 선택의 폭은 더욱 제한되고 경로에서 벗어난 새로운 선택은 더욱 많은 노력과 비용을 치르지 않으면 불가능해진다. 이처럼, 일정한 방향으로 향한 첫 단계의 결정(사건)은 '정의 피드백(positive feedback)' 또는 자기규제메커니즘(self-reinforcing mechanism)에 의해 구속력이 더욱 강화된다. 따라서 제도가 도입된 후 보상과 처벌의 수단을 통해 어느 정도의 기간이 지나 정착하게 되면 경로의존성을 갖게 되어 경로에서 벗어난 급격한 변화 또는 행동과 결정은 어려워져 제도가 허용하는 범위 내의 행동과 결정이 계속 반복된다는 것이다.

이와 같은 제도의 경로의존성은 주로 상벌체계(reward system)에 의해 작동한다. 제도가 규정하고 있는 규칙이나 규범 또는 기대치에 벗어나는 행동에 대해서는 처벌 등 불이익이 주어지는 반면, 순응하는 행동에 대해서는 혜택이 주어지거나 적어도 이탈행위로 인한 처벌 또는 추가비용은 최소한 면할 수 있게 하는데서 발생한다(Engerman and Sokoloff 2008, 122-123).[5] 상벌체계의 일관되고 지속된 적용을 통해 특정한 제도가 한 사회에 뿌리를 내리게 되면, 초기 비용, 학습효과, 공동의 이해관계, 기대감, 제도 간의 상호보완성 등 다음과 같은 여섯 가지 요인에 의해 그 제도를 유지하려는 개별적, 집단적 인센티브가 커지고 따라서 제도가 갖는 구속력도 커지는 것이다.

첫째, 제도의 도입에 투입된 비용이 크면 클수록 개폐(改廢)에 들어가는 비용도 커지기 때문에 그 제도를 유지하려는 인센티브가 커진다.

둘째, 어떤 제도에 대한 학습(learning effects) 또는 사회화 즉, 관련 행위자들이 학습이나 사회화로 그 제도에 익숙해지면 보다 많은 보상을 얻을 수 있기 때문에 제도를 유지하려는 인센티브가 커진다.

셋째, 어느 한 행위자가 택한 경로에 다른 행위자가 동참하여 모두

가(정도의 차이는 있지만) 혜택을 받게 될 경우 공동의 이해관계(coordination effects)가 생겨 그 제도를 유지하려는 집단적 인센티브가 커진다.

넷째, 제도가 어느 정도 이상의 기간 동안 유지되면 관련 집단의 다른 구성원도 그 제도가 규정하고 있는 절차와 방법을 따를 것이라는 기대감(adaptive expectations)이 커져 제도의 규정력이 강화된다.[6]

다섯째, 가장 중요한 것으로, 제도 간 상호보완성(institutional complementarities)이다. 제도 간 상호보완성은 '둘 또는 그 이상의 제도들이 동시에 존재함으로써 행위자들의 전략적 선택에 영향을 미치거나 행위자들이 자신의 목표를 달성할 수 있는 능력(또는 가능성)이 강화되는 관계(Deeg 2006)' 또는 '어느 한 제도의 존재로 말미암아 다른 제도의 보상 또는 효율성이 높아지는 관계(Hall and Soskice 2001, 17)'를 의미한다. 민주주의를 구성하는 각 영역의 제도들은 서로 연관되어 있는 경우가 많다. 예를 들면, 소선거구제는 양당제를 만들어내는 경향이 있고, 그 반대로 양당제하에서는 소선거구제를 유지하려는 경향이 강하다는 점에서 정당체계와 선거구제는 상호보완성을 갖는다고 할 수 있다. 이처럼 서로 보완적인 관계에 있는 제도들은 어느 하나만 별도로 바꾸기 어렵고, 설령 바꾼다 하더라도 다른 제도와의 상호작용과정에서 개혁주체가 의도했던 방식으로 작동하지 않을 수 있다. 따라서 특정 제도를 바꾸려면 그것과 상호보완관계에 있는 다른 제도도 함께 바꾸어야 하는데, 그럴 경우 변화에 필요한 노력과 비용은 훨씬 높아질 것이다. 이런 이유에서 기존의 제도는 그대로 유지되는 경향이 있고 따라서 규정력을 계속 갖게 된다.

마지막으로, 제도의 변화에 저항하는 힘 즉, 제도적 경직성(institutional resilience) 내지 제도를 안정시키는 힘은 방금 살펴본 것 이외의 요인에서 생길 수 있다. 이 요인들은 반드시 제도의 구속력을 강화하거나 효율성을 높여주지는 않지만, 제도의 유지에는 중요한 변수가 될 수 있다. 예를 들면, 제도를 유지하는 권력이나 권위(power or authority)의 존재, 제도의 정당성(deep-seated legitimacy), 제도변화에

필요한 집단행동의 어려움(coordination or collective action problems),[7] 국회나 헌법재판소 등 국가기구 내에서 제도변경을 효과적으로 저지할 수 있는 지점 즉, 저항점(veto points)의 존재 등을 들 수 있다.

이와 같은 이유에서 한 사회에 도입된 제도는 관련 행위주체에 대해서 구속력을 갖게 되거나 시간이 갈수록 구속력이 강해지게 된다. 물론 제도가 관련 행위주체에 대해서 구속력을 갖는다고 했을 때 그 제도와 관련된 행동주체의 결정이 그 제도에 의해서만 결정된다는 뜻은 아니다. 그것은 어떠한 제도일지라도 과거의 유산을 포함한 환경적 조건(예, 경제발전 수준, 사회구조, 비공식제도 등)이 제도의 작동과정에서 개입하여 제도의 원래 도입취지나 효과가 반감하거나 상실되기도 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 제도가 관련 행위주체에 대한 구속력을 갖는 것은 분명하고, 위에서 설명한 여섯 가지 조건을 갖춘 제도일수록 관련 행위주체에 대한 구속력은 강하다.

사실, 신생 민주주의 국가를 포함한 많은 국가들이 자국의 민주주의를 위하여 새로운 제도를 도입하려는 것은 제도의 구속력을 인정하기 때문이다. 특정 제도가 다른 제도나 비제도적 환경의 영향으로 본래의 취지가 왜곡되기도 하고 무산되기도 하지만, 그렇다고 해서 항상 그런 것은 아니다. 우선, 만약 제도가 독자적인 구속력을 갖지 못하고 비제도적 요인의 단순한 종속변수에 지나지 않는다면, 어느 하나의 비제도적 환경요인만으로는 동일한 정치영역에 존재하는 다양한 유형의 제도를 설명할 수 없다. 다음, 제도가 비제도적 요인과는 별도의 구속력을 가질 수 있다는 사실을 부정한다면, 이는 인간의 자유의지를 부정하고 구조결정론의 오류를 범하는 것이다(Miklosi 2002, 7).

또한 제도가 인간의 행위에 대한 구속력을 갖지 못한다면, 민주주의를 위한 '최상의 제도(best institutions or practice)'를 구상하고 현실에 적용하려고 했던 그간의 시도와 노력은 단순한 지적 유희(知的 遊) 또는 공허한 희망사항(wishful Thinking)에 지나지 않았거나 현실에 아무런 영향도 미치지 않았어야 했다(Linz 1994; Sartori 1997). 그러나

새로운 제도의 도입으로 정치현실이 달라진 사례도 적지 않다. 따라서 제도의 관련 행위자에 대한 구속력은 부정할 수 없겠다. 다만, 제도는 인간의 의도적 개입이 만들어내는 산물이라는 점에 주목하여, 제도를 유지하려는 의지와 능력을 가진 주체를 형성하고 이들이 보다 효과적으로 활동할 수 있는 여건의 조성에도 관심을 가져야 할 것이다(Elster, Offe and Preuss 1998).

Ⅲ. 민주주의 제도의 기원과 다양성

지금 우리가 목격하고 있는 민주주의 제도들은 발생 시기, 최초 도입국가, 존재양태, 구체적인 내용 등의 측면에서 실로 다양하다. 이를 이해하기 위해서는 구딘(Robert E. Goodin)의 논의를 살펴볼 필요가 있다.

그에 의하면, 제도는 다음 세 가지 중 하나의 결과물이거나 두 가지 이상의 혼합물이다. 첫째, 기원이나 진화과정을 자연적 또는 사회적 필연성(natural or social necessity)이나 인과관계로 설명할 수 없는 지극히 우연적인 상황의 산물(a matter of contingency), 둘째, 우연히 나타나게 된 여러 가지 유형의 제도 중에서 물리적·사회적 환경의 선별기제(selection mechanism)의 시험을 통과하여 최종적으로 남은 것(a matter of evolution), 셋째, 마지막으로, 개인이나 집단의 목적의식적인 노력의 산물(a product of deliberate intervention of purposive, goal-seeking agents) 등이다(Goodin 1996, 24-25). 그러나 실제로는 현재 우리가 목격하는 민주주의 제도의 대부분은 이 세 가지의 혼합물이라고 할 수 있다.

인류 역사가 인간의 목적의식적 노력으로 직접 통제할 수 없는 우연적 요소에 의한 교란이나 제도의 내재적 논리에 따른 원치 않는 방

향으로의 진화과정을 다른 간접적인 방법으로 통제함으로써 자신의 의지를 최대한 관철시키려는 노력의 과정이었다고 할 수 있다면 (Goodin 1996, 29), 이런 점에서 제도는 궁극적으로는 인간의지의 산물이라고 할 수 있다. 특히 특정한 시점의 제도는 진화의 결과물 즉 선별기제로 작동하는 환경에 가장 잘 적응한 결과물이라고 볼 경우 인간의 목적의식적 개입(intentional or purpose-driven intervention)은 더욱 중요하다. 이 경우 선별기제로 작용하는 환경은 대부분 사회적 환경을 의미하고 사회적 환경은 다시 특정한 제도의 작동을 방해하는 기존의 제도나 인간 또는 이를 지탱하고자 하는 인간의 목적의식적 활동을 의미하기 때문이다(Goodin 1996, 25-30). 이처럼, 현재와 같은 제도의 탄생에 있어서 우연적 요소나 최초의 제도가 갖는 논리라는 요인이 작동할 수도 있지만, 궁극적으로는 개인이나 집단의 목적의식적 개입의 산물이라고 보아야할 것이다.[8)]

다만, 여기서 다음 두 가지를 고려할 필요가 있다. 하나는 제도의 기원 또는 진화과정에 관련된 주체는 단수가 아니라 복수라는 점이다 (Goodin 1996, 28). 특정한 제도는 관련된 복수의 이해당사자 또는 행위주체 간의 복잡한 상호작용의 결과물로 인식해야 한다. 실제로 거의 모든 제도는 특정한 하나의 행위주체의 의지가 전면적으로 관철된 것이 아니다. 복수의 주체가 개입되어 있기 때문에 제도는 단일 주체의 목적의식적 개입의 산물이 아니라고 할 수 있다. 그러나 복수의 주체가 개입된 제도의 경우 어느 하나의 행위주체의 의지가 일방적으로 관철된 것은 아니지만 그럼에도 불구하고 인간의지의 상호작용(예, 협상과 타협)에 따른 결과물이기 때문에 제도는 인간의 목적의식적 개입의 산물이라는 설명은 여전히 설득력을 가질 수 있다.

다른 하나는 특정한 제도의 구체적 내용은 복수의 관련 행위주체의 전략적 선택(strategic choice)과 이들 간의 역관계(balance of power)에 의해서 최종적으로 결정된다는 점이다.[9)] 방금 설명한 것처럼, 특정 제도의 생성과정에는 서로 다른 의도(또는 이해관계)를 가진 복수의 관련

된 행위주체가 개입된다. 그러나 이들 간의 상호작용의 최종적인 결과는 각 주체의 전략적 선택과 이들 간의 역관계(물리적 힘, 교섭력/정치력, 사회적 지지기반 등의 분포)에 의해 규정된다. 물론 이들 간의 상호작용과정에서 관련 행위자들의 직접적인 통제 바깥에 있는 물리적 · 사회적 환경이 개입할 수도 있지만, 이들은 이러한 조건을 최대한 통제하거나 이용하는 전략을 펼칠 것이기 때문에 이 경우 역시 전략적 선택과 역관계라는 개념으로 설명할 수 있겠다.[10)]

이처럼, 제도의 기원을 다른 의도와 전략과 힘을 가진 복수의 행위주체 간의 상호작용에 따른 결과물로 볼 경우, 동일한 영역에서 국가에 따라 서로 다른 제도를 가지고 있는 이유도 동일한 논리로 설명할 수 있다. 즉 각국의 다른 제도는 해당 국가내 행위주체들의 의도, 전략, 이들 간의 역관계가 국가마다 달랐기 때문이라고 할 수 있다.

이상의 이론적 논의를 구체적인 현실에 적용해보자. 먼저 민주주의 제도의 발원지, 도입의 시기와 방법을 통해 살펴 보기로 한다. 영국, 프랑스, 미국 등 선발 민주주의 국가에 속하느냐 아니면 인도, 한국, 러시아 등 후발 민주주의 국가에 속하냐에 따라 다르다. 전자의 국가군에서는(국내 정치 · 사회집단의 이해관계와 세력관계나 이들 집단의 전략적 선택 등 국내적인 요인에 의해) 민주주의 제도가 대략 다음과 같은 순서에 따라 하나씩 도입되었다. 선발 민주주의 국가에서 가장 먼저 도입된 제도는 의회로서 왕권 또는 구지배계급(귀족)을 견제하기 위해서 귀족 또는 평민계급이 요구한 것이었다.

예를 들면, 의회제도의 기원이라고 할 수 있는 영국에서는 국왕이 세금징수와 전쟁수행을 효과적으로 수행하기 위해 도입했던 일종의 자문기구에 지나지 않던 것이 17세기 명예혁명을 계기로 귀족들이 국왕의 횡포를 견제하기 위해 입법권을 획득함으로써 현대적인 의미의 의회로 탈바꿈하였다. 프랑스에서도 이전에 존재했던 '귀족-승려-평민' 으로 구성된 삼부회의로부터, 제3신분이었던 신흥시민계급이 프랑스혁명을 계기로 자신들로만 구성된 회의체를 구성하고 이를 프

랑스의 유일한 입법기관으로 선포함으로써, 현대적인 의미의 의회가 탄생했던 것이다.[11)]

비슷한 시기에 대통령제나 의회제 등과 같은 정부형태와 관련된 제도가 처음으로 도입되었다. 그 배경을 보면, 의원내각제는 18세기 초 영국 왕위를 계승한 조지1세가 언어 문제 등으로 직접 통치하게 어려워 그때까지 왕이 각료를 임명하고 내각을 이끌던 전통에서 벗어나 입법권만을 가지고 있던 의회의 대표에게 내각을 운영하고 의회를 이끌도록 한 것이 그 기원이요 배경이다. 대통령제의 경우 18세기 말 미국에서 처음으로 도입되었는데, 유럽과는 달리 왕이 존재하지 않으나 왕과 같은 역할을 할 수 있는 국가의 대표로서 대통령직을 두기로 한 것이 그 시초이다.[12)] 이처럼 현재 우리가 목격하고 있는 민주정부의 형태는 처음 도입된 선발 민주주의 국가의 특수한 국내사정에서 그 기원을 찾을 수 있다.

의회 다음으로 등장한 민주주의 제도는 정치문제에 대한 의사 표현과 정보의 생산 및 확산을 위한 언론의 자유 등을 보장하기 위한 제도이고, 그 다음으로 정당, 노동조합 등을 포함한 사회적 · 정치적 결사체들이었다. 미국에서 19세기 초에 완전한 정당성을 획득하기 전까지는 정당은 정치질서와 안정을 위협하는 분파주의적인 존재(파벌, factions)로 간주되어 금지되어 비공식 비밀조직에 지나지 않았다. 그러다가 18세기 말과 19세기 초에 미국에서 정당이 등장하여 정당성을 획득하면서 유럽 각국에서도 공식제도로서 인정을 받게 되었다. 이어서 자본주의가 급속도로 발전하기 시작한 19세기 중반 무렵에는 노동자와 자본가의 자율적인 조직인 노동조합과 기업인단체도 등장하였고, 노동조합 중 일부는 대중정당 또는 전위정당을 결성하여 선거정치나 혁명운동에 참여하기도 했다. 또한 비슷한 시기에 여성단체나 금주운동단체 등 시민운동단체(civic movement organization)도 생겨나기 시작하였다. 그 결과 20세기에 정당, 노동조합과 기업인단체 등과 같은 이익집단, 여성운동이나 환경운동 등을 담당하는 시민운동단체

등 거의 모든 종류의 일반시민사회단체들이 확산되고 또한 정당성도 획득하였다.

현재 우리가 목격하고 있는 민주주의 제도 중에서 가장 늦게 도입되고 정당성을 획득한 것은 민주주의의 가장 근본적인 사상인 인민주권의 원칙을 대표하는 제도인 보통선거권 제도(universal suffrage)다. 선거제도는 그리스 아테네 시절부터 시행되어 왔으나 시민에게 잘 알려진 부유층 인사에게 유리하다고 여겨진 투표제(voting) 대신 추첨제(lot 또는 sortition)가 주로 활용되었을 뿐만 아니라, 선거나 공동체의 의사결정에 참여할 수 있는 시민의 자격에서 여성과 노예는 제외되었다. 이후 중세 이탈리아의 베니스에서 13세기 중엽부터 18세기 말까지 귀족에 의한 군주(Doge, 영어의 duke) 선출을 위해 추첨제와 함께 투표제(1인 1표-단순다수)가 활용되었고, 18세기 말 19세기 초 시민혁명에 따른 의회의 설치 · 운영 이후 미국이나 프랑스 등 선발 민주주의 국가에서 투표제도, 선거구, 당선자결정방식 등 선거와 관련된 각종 제도가 도입되었다. 그러나 이 시기에는 여전히 성별, 인종, 재산 등에서 일정한 조건을 갖춘 이들에게만 선거권이 부여되는 제한선거권 제도일 뿐이었다(Mowbray and Gollmann 2007).[13)]

선거에서 여성과 유색인종 등을 포함한 모든 성인에게 투표권이 주어진 것, 즉 보통선거권이 전면적 · 실질적으로 시행된 것은 20세기 중반 이후였다. 가장 대표적이고 발전된 민주주의의 국가로 알려진 미국조차 1950년대 후반 인종차별반대 또는 흑인인권운동의 성과로서 1965년 이후에야 겨우 흑인들이 실질적인 투표권을 행사할 수 있었다. 이처럼, 지금 우리가 지구 곳곳에서 목격하고 있는 대부분의 민주주의 제도는 17세기 이후 서구의 선발 민주주의 사회에서 도입되기 시작하였으나, 보통선거권과 같은 제도는 20세기에 들어와서야 비로소 보편화되었다.

이와 같은 민주주의 제도들은 공동체의 의제선정과 정책결정에 대한 인민의 효과적인 통제와 평등한 참여에 대한 신흥계급의 요구와

투쟁에 따른 결과물이라 할 수 있다. 다시 말하면, 민주주의의 이상과 원칙을 실현하기 위한 제도들은 '민주화세력'이 백지에 그림을 그리듯이, 단숨에 만들어낸 것이 아니다. 과거로부터 물려 받은 사회경제적 조건과 정치문화, 민주화 또는 민주주의의 구체적인 제도를 도입할 당시의 국내외적 정세, 정치사회세력 간의 힘 관계 등에 역사적 구조적 조건이 가하는 제약하에서 민주화세력이 택한 전략과 비민주세력과의 투쟁이나 타협의 결과물이라 할 수 있다.

반면, 대부분의 제3세계와 구사회주의권의 후발 민주주의 국가들이 민주주의 제도를 도입하게 된 계기와 방법은 방금 살펴본 선발 민주주의 국가와는 판이하게 다르다. 즉 오랜 기간에 걸쳐 국내의 자생적인 요인에 의해 하나씩 차례로 제도화한 서구와는 달리 이들 국가는 인도나 파키스탄처럼 식민지모국에 의해, 또는 2001년 미국과의 전쟁에서 패배한 이라크처럼 점령군에 의해, 또는 폴란드 등 중·동유럽 국가의 경우처럼 구소련의 붕괴에 따라 외부의 간섭이 갑자기 사라지면서 선발 민주주의 국가들이 짧게는 수십 년 길게는 수백 년에 걸쳐 형성한 제도를 식민지모국 또는 점령군 등과 같이 자국과 관계가 있는 선발 민주주의 국가로부터 짧은 시간 안에 통째로 도입하게 되었다. 이처럼, 대부분의 후발 민주주의 국가에서는 식민지, 전쟁패배, 구소련의 붕괴 등과 같은 국제정치군사적인 조건에 의해 서구에서 발명된 거의 모든 민주주의 제도가 단시간 내에 한꺼번에 이식되었다.

그 결과 후발 민주주의 국가의 제도는 대체로 선발 민주주의 국가들 중에서 과거 자국과 밀접한 관계를 맺었거나 현재 그런 관계를 맺고 있는 국가의 제도와 유사한 경우가 많다. 간단히 정리하면, 후발 민주주의 국가의 제도는 선발 민주주의 국가와는 다른 계기와 조건에서 도입되었으며, 시기와 방법에서 다양성을 보이고 있는 이유도 이러한 도입 배경과 밀접하게 연관되어 있다.[14)]

이처럼, 우리가 목격하고 있는 민주주의 제도는 발원지, 도입의 시기와 방법 등에서 다양할 뿐만 아니라, 존재양태도 다르다. 첫 번째,

제도의 존재양태에 따라, 헌법이나 법률 등과 같은 공식문서에 명문화된 공식제도(formal institutions)와, 공식문서에 명문화되지 않았으나 실제 사회구성원의 행위를 지배하는 비공식제도(informal institutions)의 두 가지로 나눌 수 있다. 전자는 민주주의의 실천에 필요한 규칙이나 규범을 헌법이나 법률(시행세칙 포함) 또는 국가에 의해 구속력이 보장되는 조직(예: 정당, 학교, 기업, 시민사회단체)의 내부 규칙 등으로 명문화한 것이다. 반면에 후자는 관습, 관례, 관행 등과 같이 명문화하지 않고 오랜 기간의 반복적인 실천을 통해 사회구성원의 마음속에 내면화한 것이다.

공식제도와 비공식제도는 두 가지 측면에서 차이가 있다. 우선, 형성과 유지의 주체와 수단이라는 측면에서 보면, 공식제도는 국가기관에 의해 형성되고 공적인 상벌체계에 의해 유지되지만, 후자의 비공식제도는 현실에서의 효용성을 목적으로 다양한 유형의 개인이나 집단에 의해 생성되고 사회적 배제라는 사적 상벌체계에 의해 유지된다. 다음, 현행 제도의 변경에 필요한 시간이라는 측면에서 보면, 공식제도는 국가기관의 의지에 의해 비교적 짧은 시간 내에 변경될 수 있지만, 비공식제도는 의사결정의 중심이 없는데다가 사회구성원의 마음속에 내면화되고 다른 구성원의 미래의 행동에 대한 기대에 근거하여 유지되기 때문에 정착되는 과정도 길지만 변경하는 과정도 길다(Lauth 2004, 70-71).

이러한 차이에도 불구하고 비공식제도와 공식제도 중 어느 것이 민주주의의 원칙을 잘 반영할 수 있는지 또는 더 큰 영향력이 있는지에 대해서는 선험적으로 판단할 수 없다. 해당 사회의 여건에 따라 전자가 더 중요하고 큰 영향을 미칠 수도 있고, 그 반대일 수도 있다. 아니면 제도의 영역에 따라 각각의 영향력이 다를 수도 있다. 다만, 거의 모든 현대 국가들은 명문화된 공식제도를 근간으로 하면서 비공식제도를 병용하고 있다는 점과, 후발 신생민주주의에서는 비공식제도가 큰 비중을 차지하고 있으며 선거 등 민주주의 제도의 효과를 왜곡하

거나 비민주적 목적을 정당화하는 기제로 작동하는 경우가 많다는 점을 지적할 필요가 있다(Lauth 2000; Lauth 2004; Koehler 2008).

이상에서 본 것처럼, 민주주의 관련 제도의 기원과 현존 양태가 다양한 것은 국가마다 사회경제적 조건과 정치사회세력의 이해관계와 역관계 그리고 이들의 전략적 선택이 달랐기 때문이다. 즉 제도의 다양성과 국가별 차이는 각국이 민주주의를 도입할 시기에 처했던 상황, 예를 들면, 그 나라가 당시 국제정치 · 군사 · 경제 질서에서 차지하는 위상, 국내 정치 · 사회집단의 이해관계와 세력관계, 정치 · 사회집단의 전략적 선택 등의 차이에서 기인한다.

또한, 동일한 제도가 국가에 따라 다른 결과(효과)를 초래하는 것 또한 기원의 경우와 마찬가지로 설명할 수 있다. 동일한 제도가 환경적 조건에 따라 다른 결과를 초래하는 것은 민주주의 주체들의 의지와 능력에서 차이가 있기 때문이다(Putnam 1993, 63-82; Przeworski 2004).

즉 민주주의 제도가 원래 의도했던 성과를 거두지 못하고 동일한 제도가 다양한 결과를 초래하는 것은 주요 행위자(예, 주요 정치지도자 또는 정치세력)가 무지하거나 무능력(ignorance or incompetence)했기 때문일 수도 있고, 아니면 제도를 자의적으로 곡해(misinterpretation)했기 때문일 수도 있으며, 그것도 아니면 민주주의의 실천에 있어서 헌법이나 법률에 명문화되어 있지 않은 비공식제도(informal institutions)가 하는 역할에 대한 인식이 없었거나 그것에 의한 교란을 막을 수 있는 효과적인 방법을 찾지 못했기 때문일 수도 있다(Lauth 2000; Lauth 2004). 이처럼, 동일한 제도의 상이한 효과(또는 결과)도 민주주의를 실천하고자 하는 주체의 의지와 능력에 있어서의 차이로 설명할 수 있다.

Ⅳ. 기존 제도의 평가와 개혁

민주주의는 '인민주권론' 또는 '평등사상'에 철학적 기반을 두고 있으며, 여기로부터 '인민의 자기지배'라는 대원칙이 도출된다.[15] 주권이 인민으로부터 나온다면 인민이 스스로를 지배해야 하고 개인의 평등을 실현하기 위해서는 지배자와 피지배자 간의 차별도 없어야 하고 누구든지 지배자가 될 수 있어야 하기 때문이다. 인민의 자기지배라는 원칙을 실현하기 위해서는 공동체와 관련된 의사결정에 대해서 인민이 통제할 수 있어야 하고, 동시에 이러한 의사결정과정에 모든 구성원이 평등하게 참여할 수 있는 정치적 평등이 보장되어야 한다(Beetham and Boyle 2002, 1). 일반적으로 전자를 인민통제의 원칙, 후자를 정치적 평등의 원칙이라고 한다. 우리가 현재 목격하고 있는 민주주의 제도는 이와 같은 민주주의의 사상과 원칙을 적용했거나 이에 의해 정당화될 수 있는 것들이다.

그런데 현존하는 민주주의 제도는 국가별로 차이도 있고 다양하기도 한데, 그것은 한편으로는 사회경제적 · 정치적 환경이 다르기 때문이며, 다른 한편으로는 구체적인 제도를 만들기 위해 '공동체 의사결정에 대한 인민의 통제'의 원칙과 '정치적 평등'의 원칙을 보다 구체화한 하위의 원칙 또는 기준이 나라마다 달랐기 때문이기도 하다. 인민통제의 원칙과 정치적 평등의 원칙에 대한 하위 원칙으로 대체로 대표성(representation), 등가성(equivalence), 응답성(responsiveness), 책임성(accountability), 투명성(transparency), 안정성(stability) 등이 많이 사용되고 있다.[16] 이와 같은 여러 가지 하위 원칙 중에서 어떤 나라(또는 제도영역)에서는 대표성을 중시하고 또 어떤 나라(또는 제도영역)에서는 책임성을 강조함에 따라, 나라마다 또는 제도영역에 따라 상이하고 다양한 제도가 나타나는 것이다.

사실, 나라에 따라 강조점이 다른 것은 제도 설계자의 의도나 이해관계의 차이 때문이기도 하지만, 어떠한 제도도 민주주의의 여러 가

지 원칙 또는 기준을 동시에 충족시키기 어렵다는 사실 때문이기도 하다. 이런 이유에서 대부분의 민주주의 제도는 대표성, 응답성, 투명성, 안정성 등의 여러 가지 원칙 중 한두 가지에 중점이 주어지고, 나머지 기준에 대해서 무시하거나 낮은 비중이 주어진다. 이처럼 민주주의 원칙이나 기준에 따라 제도를 다양한 형태로 설계할 수 있듯이, 현존하는 제도에 대한 평가도 민주주의의 원칙이나 기준에 따라 달라질 수 있다. 예를 들면, 대표성이나 등가성에 초점을 맞춘 제도는 응답성이나 안정성이 결여될 수 있고, 책임성에 초점을 맞춘 제도는 대표성이나 등가성에서 문제가 있을 수 있다.[17]

지금까지 민주주의 제도의 다양성과 그 근원 그리고 평가기준에 대해서 논의하였다. 이제, 기존의 제도가 갖는 문제점의 개선과 관련된 이슈를 살펴보기로 한다. 하나는 제도변화가 나타나거나 필요로 하는 상황 또는 조건에 대한 것이고, 다른 하나는 제도개혁을 위한 전략에 대한 것이다.

기존 연구에 의하면, 제도 변화 또는 제도개선의 필요성은 다음과 같은 상황 또는 조건에서 나타난다.

첫째, '외부로부터의 충격(exogenous shock)' 이다. 외부로부터의 개입이나 충격으로 말미암아 행위자의 인센티브나 제약조건을 완전히 바꿔 버릴 수 있기 때문이다(Pierson 2000). 미국이 '해방 후의 한국' 과 '전쟁을 통해 후세인을 제거한 뒤의 이라크' 에 대해서 미국식 민주주의 제도를 이식한 것은 좋은 예가 될 것이다. 1997년 외환위기를 맞은 한국이 영미식 자본주의제도와 '저비용 고효율' 의 정치제도(예: 의원정수 축소)를 도입한 것도 이러한 예에 속한다.

둘째, 어떤 제도가 원래의 취지나 목적에서 벗어나 다른 목적으로 사용되거나(conversion) 다른 제도와 함께 사용됨(layering)으로써 그 성격이 바뀔 수 있다(Thelen 2003).

셋째, 한 제도가 다른 제도와 반드시 상호보완적이지 않을 수 있다는 가능성(incoherence)이다. 즉, 지배적인 경로에서 벗어난 메커니즘

이나 레퍼토리(repertoire)가 제도의 변화를 초래할 수 있는 가능성을 열어 놓아야 한다(Crouch and Farrell 2002). 예를 들면, 서구의 선거와 달리, 많은 신생 민주주의 국가에서처럼 우리나라의 선거는 유권자의 지지후보 선택에 지역감정이나 인정 등 비합리적인 요인(민주주의라는 지배적인 경로에서 벗어난 메커니즘)이 강하게 영향을 미쳐 후보자의 공약이나 자질 · 능력에 대한 평가에 입각한 합리적인 투표가 이루어지지 않는다. 그 결과 선거가 시민사회의 다양한 이해관계를 정책결정 과정에 전달하는 통로로 기능하지 못해 직접민주주의에 대한 요구가 높아지고 있다.

넷째, 특정한 제도를 둘러싼 정치 · 사회집단 간의 힘 관계 또는 배분상태(balance of power)의 변화를 들 수 있다. 어떠한 제도든 특정한 시기의 정치 · 사회세력의 이해관계와 다른 정치 · 사회세력과의 세력관계를 어느 정도 반영하고 있다. 따라서 제도의 변화는 관련 집단의 이해관계가 침해되거나 증진된다는 것을 의미하기 때문에 특정한 제도의 변화는 기득권집단으로부터 격렬한 저항을 야기하고, 제도변화는 개혁세력이 기득권세력의 저항을 극복할 수 있을 정도로 강할 경우 가능하다. 민주주의와 관련된 제도는 거의 대부분 의회의 입법화 과정을 거쳐야 하기 때문에, 의회에서의 민주주의를 지지하는 의원과 반대 또는 중립적인 의원의 분포에 의해 민주주의 제도개선의 가능성과 범위가 좌우된다는 것을 의미한다. 대표적인 사례로 사회(계층)구조나 가치관의 변화에 따라 정당구조나 체계가 달라지는 것을 들 수 있다.[18] 산업화의 진전과 그에 따른 노동자계급의 성장으로(보통선거권이라는 제도적 조건과 맞물려) 사민당이 급성장하고 정당체계와 성격이 달라진 19세기 말 20세기 초 유럽의 사례가 이에 속한다.

제도개선의 필요성을 다른 각도에서 보면 다음과 같다. 하나는 현재 남아 있는 비민주적인 제도를 바꾸어야 하기 때문이고, 다른 하나는 제도 자체는 민주적이라고 할 수 있으나 환경의 변화에 따라 기대했던 효과를 거두지 못하는 경우가 발생하기 때문이다.

먼저 첫 번째 이유에 대해서 살펴보자. 지구상에 존재하는 그 어느 민주주의국가도 민주주의의 이상과 원칙을 완전히 구현하지는 못하고 있다. 그 이유는 첫째, 제도 자체의 결함, 둘째, 인민의 능력부족, 셋째, 정치지도자의 한계나 결함, 넷째, 서로 갈등하고 충돌하는 원칙과 가치들의 혼재, 다섯째, 무엇보다도, '민주화세력과 비민주적인 세력 간 타협의 산물' 로서의 민주주의 제도라는 특성 등과 같다.[19] 특히 맨 마지막에 언급한 '정치사회세력 간의 타협으로서의 민주주의 제도' 라는 특성은 제국주의지배나 군부권위주의체제에서 갓 해방되어 인민의 지배체제를 구축하기 위해 구세력의 지지를 필요로 했던 신생 민주주의의 경우 보다 분명하게 나타나고 있으며, 그렇지 않은 선진 민주주의국가의 경우에는 타협의 부작용이 상대적으로 적기는 하나 과거의 민주세력과 구세력 간의 타협으로 도입된 비민주적인 제도(예: 미국의 대통령선거제도—선거인단제도)가 여전히 남아 있을 수 있다.

다음, 이미 도입되어 있는 제도가 환경적 조건의 변화로 말미암아 기대했던 효과를 내지 못하여 새로운 제도로 바꾸어야 할 경우도 있다. 가장 대표적인 사례가 최근 뉴질랜드가 각 정당의 득표수와 의석점유율 간의 간극 증가, 책임정치의 부재 등의 문제를 해결하기 위해 단순다수제(plurality)에 기초한 소선거구제를 비례대표제로 바꾼 것, 일본이 금권 · 파벌정치와 장기적인 일당지배로 인한 책임정치의 부재 등의 문제를 해결하기 위해 중선거구제를 혼합형 단순병립 비례대표제로 대체한 것을 들 수 있다(Sakamoto 1999).

이처럼, 비민주적인 제도가 남아 있거나 이미 도입된 제도가 기대했던 효과를 거두지 못할 경우 이를 제거하거나 새로운 제도로 바꾸어할 것이다. 제도개혁의 효과적인 전략 수립을 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항을 염두에 두어야 한다.[20]

첫째, 어떤 제도가 '민주적' 인 것이냐 아니냐 하는 판단은 정치인이나 국민에 의한 수용여부가 아니라 민주주의 원칙과의 부합여부라는 점이다. 어떤 제도가 민주적이라고 할 수 있는 것은 그것이 인민의

국가에 대한 통제를 용이하게 하거나 통제할 수 있는 영역과 범위를 확장하거나 인민의 정치적 평등을 보장하느냐 하는 것에 달려 있다.[21]

구체적으로 말하면, 정당과 선거에 관련된 각종 제도는 '자유롭고 공정한 경쟁'을 확보할 수 있는 것이어야 하고 특히 모든 유권자들에게 실질적으로 평등한 기회를 부여함은 물론 각 개인의 '표'가 똑같은 가치를 가질 수 있도록 설계되어야 한다. 또한 선거와 선거 사이 기간에는 모든 국민이 공공정책이나 여론의 형성에 영향을 미칠 수 있는 기회를 가질 수 있도록 정치적 자유와 권리를 평등하게 보장하는 제도가 구비되어 있어야 한다. 국가기관의 구성과 운영과 관련된 제도들은 공적 정책과 관련된 정보를 국민에게 개방하고 정책의 결과에 대해서 책임을 져야 하며 국민의 요구와 의견에 귀를 기울이게 할 수 있는 것이어야 한다. 동시에 국가기관의 운영과 관련된 제도는 특히 국민에 의해 직접 선출되지 않는 기관, 예를 들면, 검·경찰이나 군부가 법을 엄격히 준수하여 자의적 법해석이나 행동으로 국민의 기본권을 침해하지 못하도록 감시·견제할 수 있어야 한다. 마지막으로, 국가와 시민사회 그리고 시민사회 내 조직이나 집단과 관련된 제도는 시민사회의 자율성을 보장하고 가족, 기업, 학교, 종교단체 등과 같은 시민사회조직이 민주적으로 운영되고 인권을 보장할 수 있도록 설계되어야 한다.

둘째, 방금 논의한 것의 연장선에서, 민주주의를 위한 제도개선은 정부보다는 시민을 출발점으로 삼고 시민에 초점을 맞추어야 한다. 그 이유는 정부의 정통성은 시민으로부터 나오고, 정부가 직접 또는 의회나 여론 등을 통해 간접적으로 책임을 지고 귀를 기울여야 하는 것은 바로 시민이기 때문이다(Norris 1997).

셋째, 민주적 의사결정방식이 효과적이면서(effective) 계속 유지될 수 있도록 하기 위해서는 시민에게 특정한 자질과 책임이 요구된다. 즉 민주주의사회의 시민은 공적인 일에 참여할 의지(willingness)와 능력(ability)을 가지고 공적인 일에 대한 책임을 감당해야 하며, 다른 시

민도 자신과 동일한 권리와 인간으로서의 존엄성, 그리고 다른 의견을 제시할 수 있는 권리를 인정해야한다. 민주주의의 도입과 발전은 궁극적으로는 인민대중의 의지와 노력에 달려 있기 때문이다. 민주주의는 인민대중을 포함한 민주세력의 확고한 의지와 끊임없는 노력이 없으면 언제든지 후퇴할 수 있다는 사실은 역사적 경험이 증명하고 있으며, 최근 우리나라 사례에서도 확인할 수 있다. 사회경제적 불평등과 민주주의는 항상 긴장관계에 있다. 그런 사회에서는 기득권자가 더욱 많은 권력과 부를 차지하기 위해서라면 기꺼이 민주주의를 포기하려는 경향을 가지고 있기 때문이다(Beetham and Boyle 2002, 16-17).

따라서 민주주의를 지키고 발전시키는 책임과 동력은 궁극적으로 인민대중에게 있다. 따라서 민주시민으로서의 자질과 자세 그리고 능력을 갖춘 시민을 양성하는 것은 매우 중요하며, 이를 위해서 통상적인 정치제도와 함께 효과적이고 지속적인 민주시민교육과 훈련을 위한 제도를 설계 · 도입해야 한다.

넷째, 민주주의를 단순히 제도 측면에서만 규정해서는 안된다는 점이다. 사회현실을 고려하지 않은 채 제도 자체의 특성에만 주목하여 도입할 경우 왜곡현상 아니면 역기능은 불가피하게 나타난다. 왜냐하면, 거의 모든 제도는 제도외적 환경 특히 사회경제적 불평등이라는 조건에서 작동할 경우 민주주의의 본질이 왜곡되거나 실현불가능하게 되기 때문이다. 예를 들면, 민주주의를 택한 모든 나라에서 보통, 자유, 직접, 비밀의 네 가지 원칙에 입각한 선거제도를 보장하고 있지만, 사회복지제도가 제대로 확충되어 있지 않으면 자신이 스스로 하루 벌어 하루 겨우 먹고 사는 극빈층 유권자들은 '극빈층' 이라는 구조적 조건 때문에 투표권의 행사를 포기하는 사례가 적지 않기 때문이다. 투표에 참여하더라도 신자유주의정책이 세계표준(global standard)으로 되어버린 지금의 이 시대에는 노동자나 빈곤층일수록 자신의 표가 국가정책을 바꾸는 데 전혀 도움이 안 된다고 판단, 투표권의 행사를 포기할 수 있다(이성형 1999). 이처럼 빈곤층 또는 노동자들에

게는 법으로 보장된 투표권은 아무런 의미를 갖지 못하는 것은 당연하다. 이런 관점에서 보면, 민주주의의 가장 중요한 제도 중 하나인 보통선거권 제도가 실질적인 의미를 갖기 위해서는 선거 이외의 다른 방식으로 빈곤층 또는 노동자의 불만이나 요구를 국가정책에 반영할 수 있는 제도나 사회경제적 평등을 보장하기 위한 정책이 병행하여 시행되어야 한다.

지금까지의 논의를 요약하면 다음과 같다. 인민주권 또는 평등권이라는 민주주의의 이상을 현실 사회에서 실현하기 위해서는 공동체의 의사결정에 대한 인민통제와 정치적 평등의 두 가지 원칙으로 세분화하고, 이를 실천할 수 있는 구체적인 제도가 필요하다. 제도가 인간의 행위를 총체적으로 규정하는 것도 아니지만, 제도가 제도외적 환경의 단순한 반영인 것도 아니다. 민주주의의 이상을 실현하려는 의지와 능력을 갖춘 주체가 이미 존재하거나 새로이 형성될 수 있다면, 제도는 그 사회 구성원의 행위가 일정한 내용과 방향성을 가지게 할 수 있다. 따라서 민주주의의 이상을 실현하기 위해서는 의사결정과 관련된 절차와 방법을 담은 제도만이 아니라 이의 실천을 담보할 수 있는 주체의 형성을 용이하게 하는 제도를 함께 디자인해야 하고, 그러한 주체가 이미 존재한다면 그 능력에 맞는 제도를 디자인해야 할 것이다. 또한 민주주의의 정상적인 작동을 위해서는 제도설계나 개선만이 아니라 사회경제적 조건의 민주화에도 관심을 기울여야 한다.

V. 각 장의 내용

이 책에서는 대의제민주주의(정치적 민주주의, 자유민주주의)에 관련된 공식제도(formal institutions)만을 다룬다. 직접민주주의와 관련된 제도, 참여적 민주주의와 사회적 민주주의와 관련된 제도, 대의제민주주의와 관련된 제도 중 비공식제도(informal institutions)는 다루지 않는다. 비공식제도의 경우 현존하는 민주주의의 작동에 적지 않은 영향을 미치고 있음을 앞에서 이미 설명하였다. 그럼에도 불구하고, 지면과 시간의 제약으로 말미암아 이 책에서는 다루지 못함을 아쉽게 생각한다.

이 책의 각 장에서는 선거, 정당, 의회, 이익집단과 NGO, 대통령제-의회제, 지방분권 등 국가권한의 수평적 · 수직적 분업구조로서의 정부형태, 정치주체, 정치과정 관련 민주주의 제도를 의의, 역사적 기원, 유형과 장단점, 그리고 한국사회에 대한 시사점 등의 측면에서 다루고 있다. 여기에 덧붙여 '정치의 사법화,' 직접민주주의에 대한 요구, 세계화시대의민주주의 등 최근 국내외에서 중요한 현안으로 부각되고 있는 이슈들을 제8장과 결론에서 심도 있게 논의하고 있다.

독자의 이해를 돕기 위해 각 장의 상호관계를 설명하면 다음과 같다. 첫 번째, 인민이 의사결정과정에 참여할 수 있는 영역에 따라 민주주의 제도를 구분할 경우, 정치적 민주주의, 참여적 민주주의, 사회적 민주주의 등 흔히 민주주의모델(models of democracy)이라고 불리는 세 가지 제도가 가능하다. 흔히 자유민주주의(liberal democracy)와 등치시키기도 하는 '정치적 민주주의(political democracy)' 에서는 인민이 직접 의사결정에 참여할 수 있는 영역을 정치과정(선출직공직 선출, 국민/주민투표, 여론형성)에 한정된다. '참여적 민주주의(participatory democracy)' 에서는 정치영역에서는 선거민주주의적 요소와 정치영역에 더하여 국민발안과 국민투표 등 직접민주주의적 요소에 더하고 나아가 시민사회 영역에서는 기업체를 포함한 다양한 조직이나

단체의 민주적 운영을 위한 제도를 포함함으로써 인민이 의사결정에 참여할 수 있는 영역이 전 사회적으로 확대된다. '사회적 민주주의(social democracy)' 에서는 정치적 민주주의와 참여적 민주주의 제도에 덧붙여 인민의 실질적인 참여를 보장하기 위해 보편적 복지제도 등 사회경제적 평등을 보장할 수 있는 제도를 포함한다(Huber et al. 1997).[22] 미국과 대부분의 신생 민주주의 국가들은 정치민주주의를 근간으로 하면서 주민투표와 같은 참여민주주의적 요소로 보완하는 방식을 택하고 있으나 스웨덴을 비롯한 유럽국가들은 사회민주주의를 근간으로 하고 있다.

참여적 민주주의를 옹호하는 논자들은 인민이 평상시 공동체의 의사결정에 직접 참여하는 경험을 하지 않고 선거 때만 정치에 참여한다면 민주시민으로서의 자질도 부족하고 '나도 정치에 영향을 미칠 수 있다는 자신감' 을 의미하는 정치적 효능감(political efficacy)도 낮아 선거 참여를 꺼려하거나 비합리적인 투표를 함으로써 정치적 민주주의조차 제대로 작동하지 않을 수 있다는 점을 강조한다(Pateman 1970). 사회적 민주주의를 지지하는 논자들은 단순히 '법 앞의 평등' 또는 기회균등(equal opportunity)이라는 형식적이고 절차적인 평등만으로는 사회경제적 평등은 고사하고 정치적 평등마저도 보장할 수 없다는 점을 강조한다.

두 번째, 인민이 의사결정에 참여하는 방식에 초점을 맞출 경우, 직접민주주의와 간접민주주의(또는 대의제민주주의)의 두 가지 제도가 있다. 전자는 공적 의사결정과정에 모든 인민이 직접 참여하는 제도인 반면, 후자는 지리적 범위나 인구수의 제약 또는 생업상의 이유로 모든 인민이 공적 의사결정과정에 직접 참여할 수 없기 때문에 대표를 선출하여 이들로 하여금 공적 의사결정을 하도록 위임하는 제도다. 직접민주주의와 대의제민주주의는 각각 인민의 성격과 민주주의의 실현조건에 대한 가정을 가지고 있다. 참여민주주의와 혼용될 수도 있는 직접민주주의는 모든 개인은 자신의 이익에 대해서 자신이 가장

잘 알 수 있으며, 인민들은 공동체의 의사결정에 직접 참여할 때 민주시민으로서의 자질과 능력을 구비할 수 있으며 정치적 효능감도 가질 수 있다고 가정한다.

반면, 대의제민주주의에서는 인민대중은 이기적이고 때로는 무지하기조차 하기 때문에 의사결정과정에 직접 참여시키지 않는 편이 나으며(슘페터 1992), 설령 인민대중이 이기적이지 않거나 인민의 이기적 태도가 정당하다고 하더라도 인구수나 지리적 범위 또는 생업에 종사하는 인민대중의 시간적 · 정신적 여유 부족에 따른 제약으로 직접민주주의는 현실적으로 어렵다고 본다(Bobbio 1987). 직접민주주의와 대의제민주주의는 현실에 적용할 경우 모두 장단점을 가지고 있다. 이런 이유에서 대부분의 국가에서는 직접민주주의나 간접민주주의 중 하나만을 택하지 않고, 중앙정부/정치수준에는 대의제민주주의 제도를 도입하고 지방정부/정치수준에는 직접민주주의 제도를 적용하는 식으로 혼용한다.

세 번째, 대표를 선출하는 단위의 성격에 따라 대의제민주주의 제도의 하위 단위를 다양한 제도로 구성할 수 있다. 우선, 일반적으로 선거구제로 알려진 대표선출단위를 기준으로 할 경우 전국을 지리적 단위로 구분하여 대표를 선출하는 지리적 대표체제(geographical representation)와 사회경제적 기능, 직능, 또는 종교 등을 단위로 대표를 선출하는 기능적 대표체제(functional representation), 그리고 두 가지 제도를 혼합한 체제 등 세 가지 유형의 제도가 있다. 각 제도는 인민의 이익에 대한 가정을 전제로 하고 있다. 지리적 대표체계에서는 '모든 차원에서 동질적인 개인', '원자론적 개인주의', '대표적인 균열(또는 갈등)구조로서의 지역균열' 이라는 세 가지 가정을 근거로 하여 지리적으로 나누어 대표를 선출해야 한다고 본다. 반면 기능적 대표체계에서는 '개인의 다주체성', '이해관계의 다차원성', '공동체 생활을 통한 개인의 정체성 형성' 이라는 가정하에 지리적 대표체제보다는 기능적으로 동질적인 사회경제집단의 대표를 선출하는 방식을 선호한

다(Parry and Moran 1994, 272-283).

이러한 대표체제 또는 선거구제의 차이는 당선자 결정방식과 관련된 제도의 차이로 이어지는 경향이 있다. 예를 들면, 지리적 대표체제를 취하고 있는 국가에서는 당선자결정방식으로 단순다수결제도를 도입하는 경향이 있고, 기능적 대표체제를 취하고 있는 국가에서는 (정당명부식) 비례대표제를 도입하는 경향이 있다.

네 번째, 인민이 직접 선출하는 국가기구가 어느 것이냐 하는 것과 국가기구 간의 기능-권한 배분 방식을 기준으로 할 경우, 전자에서는 의회제-대통령제의 두 가지 제도가 나오고, 후자에서는 중앙정부 내 기구 간의 수평적 분업을 고려하면 의회제-대통령제-이원집정제의 세 가지 유형의 정부형태와 관련된 제도가 생길 수 있으며, 중앙정부와 하부단위와의 수직적 분업을 고려하면 국가연합-연방제-단일제의 세 가지 제도가 나온다. 의회제에서는 입법기관의 대표만 선출하여 이들로 하여금 집행기관을 구성케 하고, 대통령제에서는 입법기관과 집행기관의 대표를 모두 인민이 직접 선출한다. 입법기관과 집행기관 간의 권한 배분에 있어서는 의회제에서는 '의회주권의 원칙(parliamentary sovereignty)' 에 근거하여 의회가 우월한 권한을 가지고 있으며, 대통령제에서는 '견제와 균형의 원리' 를 보다 강조하여 대통령과 의회가 각각에서 서로 견제할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이원집정제는 의회제를 근간으로 하면서 대통령제적 요소를 가미한 혼합형 정부제도로서 양 기관에 비슷한 정도의 권한이 부여된다.

다섯 번째, 대표를 선출하는 방식으로 선거를 택할 수도 있고 추첨을 택할 수도 있다. 선거방식을 택할 경우에도 선거권자와 피선거권자의 자격, 선거구, 선거운동, 선거자금, 당선자결정방식 등을 다양한 방식으로 택할 수 있다. 또한, 선거로 대표를 선출할 경우 선거에서 정당의 역할을 허용할 것인지, 혹은 불허할 것인지, 아니면 부분적으로 허용할 것인지에 대해서 결정해야 한다. 대부분의 국가에서는 '선거운동의 자유' 와 더불어 '복수정당제' 를 헌법으로 보장하여 자유롭고

공정한 '경쟁선거'라는 대의제민주주의의 원칙을 실천하고 있다. 정당을 정당한 정치주체로 인정하고 선거참여도 허용할 경우 이들 정당에 대해서 국고를 지원할 것인지의 여부와, 지원받을 수 있는 요건과 국고분배방식을 결정해야 한다.

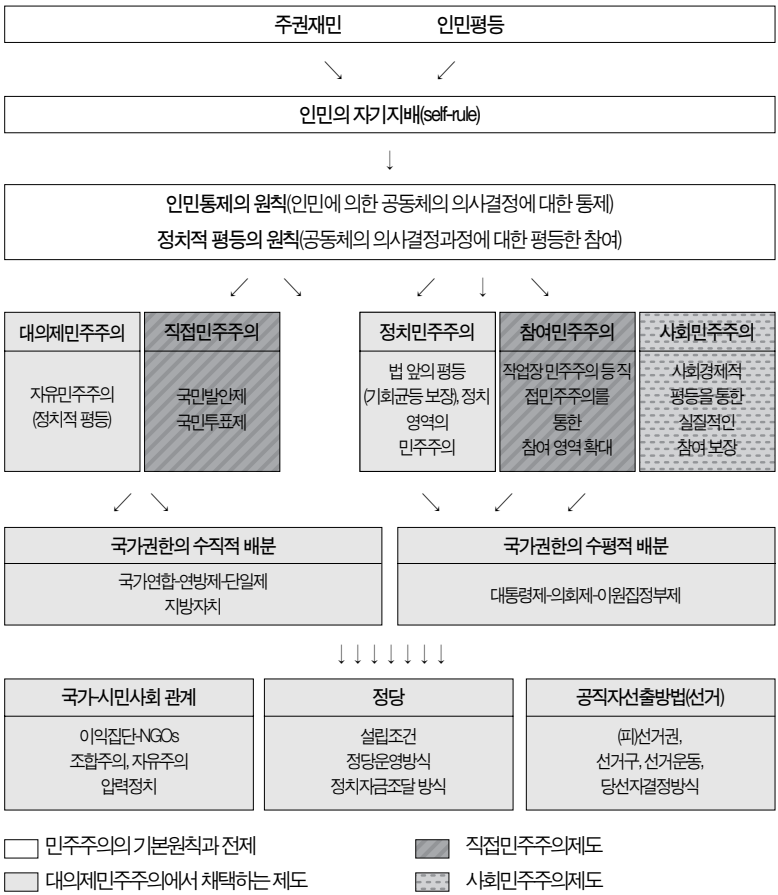
'복수정당제'와 '자유롭고 공정한 경쟁선거'는 대의제민주주의의 중요한 원칙이다. 반면에 직접민주주의에서는 인민의 의사결정에 대한 직접참여를 가장 중요시하기 때문에 정당제도와 선거제도에 대해서는 중요성을 크게 부여하지 않는다. 대신 직접민주주의에서는 공적 의사결정과정에 대한 인민의 효과적이고 효율적인 참여를 보장하기 위한 제도가 매우 중요시된다. 예를 들면, 의사결정에 참여할 수 있는 사람의 자격, 회의의 시기 · 회수 · 기간, 안건상정 요건, 의사결정 방법과 절차 등에 대해서 결정해야 한다.

여섯 번째 마지막으로, 시민사회(조직, 단체, 집단 등)와 정치사회 특히 국가 또는 공동체 전체의 관계에 있어서 다원주의(자유방임주의), 사회조합주의, 국가조합주의 중 하나를 택할 수 있다. 또한 시민사회 자체 또는 그 구성조직의 내부운영방식에 대해서도 최소한 요건을 정해 법으로 규제할 수도 있고, 사적 영역으로 간주하여 자율에 맡길 수도 있다. 기업의 경우 자본조달방식, 인적자원개발, 노사관계에 대해서 자본시장이나 공동결정제도 또는 단체교섭 등에 대한 규칙을 법으로 규정할 수도 있다.

지금까지 살펴본 제도들은 원형으로서의 민주주의로부터 구체적인 정당-선거제도에 이르기까지 하나의 위계구조를 이룬다. 즉 인민의 통제와 정치적 평등의 두 원칙을 근간으로 하는 민주주의를 정점으로 하여 직접민주주의-대의제민주주의 또는 정치적 민주주의-참여적 민주주의-사회적 민주주의가 하위 제도를 구성하고, 이러한 민주주의 제도는 유형에 관계없이 모두 국가기능과 권한의 수직적 분업구조로서의 정부형태인 국가연합-연방제-단일제와 시민사회의 자율성 및

내부구조와 관련된 제도 중 하나 또는 혼합한 제도를 하위 제도로 가질 수 있다. 이러한 정부형태와 독특한 성격의 시민사회를 가진 사회 중 주로 대의제민주주의를 택하고 있는 국가에서는 다시 국가기능과 권한의 수평적 분업구조로서의 정부형태인 의회제-대통령제-이원집정제와, 정당과 선거에 관련된 각종 제도를 하위 제도로서 채택할 수 있다. 이상의 논의를 간략히 정리하면, 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 민주주의 제도의 위계구조



각 장의 내용을 간략히 정리하면, 다음과 같다. 제2장에서는 선거의 기원과 관련 제도를 다루고 있으며, 제3장에서는 정당의 기원과 관련 제도를 다루고 있다. 제4장에서는 의회와 관련하여 기원과 원리를 설명한 뒤, 의회의 기능과 역할, 구성과 영역 등과 관련된 다양한 제도의 특징과 장단점을 설명하고 있으며, 제5장에서는 이익집단과 비정부기구(NGO)의 유형과 활동방식 그리고 국가와의 관계와 관련된 제도를 다루고 있다. 제6장과 제7장은 정부형태와 관련된 다양한 제도를 다루고 있는데, 제6장에서는 국가권한의 수평적 분업구조와 관련된 제도 즉, 대통령제, 의회제, 이원집정제의 특징과 장단점을 설명하고 있으며, 제7장에서는 국가권한의 수직적 분업구조 즉, 지방분권과 관련된 제도(연방제, 단일제, 지방자치제)의 기원과 각각의 특징 및 장단점을 다루고 있다. 제8장에서는 정치의 사법화와 대의제민주주의의 한계, 그리고 새로운 유형의 민주주의 특히 직접민주주의의 가능성을 다루고 있으며, 결론에 해당하는 제9장에서는 앞선 각 장의 시사점을 정리하고 지구화와 신자유주의, 참여민주주의 내지 직접민주주의에 대한 요구 증대, 인터넷의 확산 등과 같은 새로운 환경이 민주주의의 보존 및 확대 · 공고화를 위해 제기하는 과제를 논의하고 있다.

| 주 |

1) 피터 홀(Peter Hall)은 제도를 '정체(polity)와 경제를 구성하는 다양한 단위에 들어가 있는 개인 간의 관계를 규정짓는 공식 규칙, 절차, 표준화된 업무처리지침' 으로 정의하고 있다(Steinmo et al. 1992, 19).
2) 인간의 제도화에 대한 욕구는 마슬로우(Maslow)의 욕구 5단계설로도 설명할 수 있다. 마슬로우에 의하면, 인간은 생명의 유지와 관련된 욕구(physiological needs)가 어느 정도 충족되면 다음 단계의 욕구인 안전에 대한 욕구(safety needs)를 추구하게 된다고 한다. 여기서 안전에 대한 욕구는 불의와 비일관성이 통제되고 익숙하지 않은 것은 줄이고 익숙한 것은 늘어나는 예측 가능하고 질서정연한 세계를 갈망하는 것과 관련이 있다. 2단계의 욕구가 어느 정도 충족되면 우정, 친밀함, 지적이고 소통이 원활한 가족 등과 같은 3단계의 사회적 욕구(social needs), 그 다음 귀속감 또는 타인으로부터 인정받고 싶은 욕구(esteem), 마지막으로 자아실현에 대한 욕구(self-actualization)를 추구한다는 것이다. 이에 덧붙여, 마슬로우는 말년에 자기초월(self-transcendence)에 대한 욕구를 추가하였다(Maslow 1943).
3) 이러한 원리는 추상수준이 높은 개념이나 이론을 현실에 적용하기 위해 조작적으로 정의하는 것과 동일하다. 예를 들면, '과일' 이라는 개념은 현실에서는 '사과' , '배' , '포도' 등 구체적인 개체로 관찰할 수 있는 것과 같은 이치다.
4) 이처럼, (민주주의의) 원칙을 현실에서 적용 또는 실천 가능한 형태로 규칙이나 기준 또는 규범으로 구체화한 것이 (민주주의) 제도이며, 원칙을 구체적인 사회현실에 맞게 제도로 전환하는 과정을 제도화라고 한다.
5) 제도가 정한 규범이나 규칙을 어길 경우 잃게 되는 것은 공식제도의 경우에는 벌금, 감봉, 파면 등과 같이 대부분 가시적이고 물질적인 것이지만, 비공식제도의 경우에는 사회적인 소외 또는 차별 등과 같이 대부분 무형의 비물질적인 것이다.

6) 다른 논자에 의하면, 제도와 관행은 그 시대의 독특한 조건에서 일단 형성되고 어느 정도 기간이 지나면 사회현상의 의미를 해석하고 그것을 유용한 지식으로 전환하는 인식틀(cognitive framework) 또는 상황에 대응하는 방식을 알려주는 지적 도구(intellectual habits or routines)로 기능하기 때문이라고 하는데, 이 점도 방금 논의한 뒤의 세 가지와 관계가 있을 것이다(Hodgson 1999, 143).
7) 일방적으로 또는 독자적으로 행동하는데 따르는 비용부담을 회피하려고 하는데서 나타난다.
8) 지금 우리가 민주주의 '제도' 라고 알고 있는 대부분은 민주주의의 이상을 실현하려는 분명한 의도를 가지고 목적의식적으로 기획하고 실천한 결과물이 아니다. 오히려 특정 집단이 자신의 권익을 보호 · 신장하기 위해 국가정책 결정과정에 대한 참여를 요구하는 과정에서 형성된 것이며, 18세기 이래 등장한 각종 민주주의 사상은 이러한 요구를 정당화하기 위한 수단으로 동원한 경우가 많다(Dahl 2005, 187-188).
9) 불행하게도 구딘(Goodin)은 복수의 주체를 상정하면서도 특정 제도를 둘러싼 복수의 행위주체 간의 역관계에 대해서 언급이 없다.
10) 민주주의 제도의 발달과정을 계급 간의 역관계에 바탕을 둔 투쟁의 관점(과 국가론적 관점)에서 설명한 것으로 Moore 1966; Skocpol 1979; Ruesschemeyer et al. 1992 등을 참조할 것. 그리고 민주화운동기념사업회 2007도 참조할 것.
11) 이 책의 제4장 참조.
12) 이 책의 제6장 참조.
13) 그리고 O' Connor, and Robertson 2002도 참조할 것.
14) 이 책의 제6장 참조. 바로 이런 이유 때문에 후발 민주주의 국가들은 선발 민주주의 국가와는 다른 성격의 문제에 직면해 있다. 가장 심각한 문제는 민주주의를 지탱할 주체가 존재하지 않거나 역량이 부족하다는 점과 민주적인 공식제도는 갖추어져 있으나 후발 민주주의 사회에서 정치과정에 작지 않은 영향을 미치고 있는 비민주적인 정치문화 또는 비공식제도로 말미암아 공식제도의 효과가 반감하거나 왜곡되고 있다는 점이다(Goodin, 1996; Elster et al.,1998; Putnam 1993; Lauth 2004).
15) 인민은 'people' 이라는 영어개념을 번역한 것으로, 반공주의의 영향이 강한 우리나라에서는 보통 '국민' 으로 번역한다. 여기서 굳이 '인민' 으로 번역한 것은 두 가지 이유 때문이다. '국민' 이라는 용어는 국적 또는 시민권을 전제로 하기 때문에 국내에 거주하지만 시민권을 획득하지 못한 외국인이 제외되고, 또한 전지구적인 민주주의를 감안할 필요가 있기 때문이다.
16) 자세한 내용은 본문의 각 장 논의를 참조하기 바람.
17) 여기서 주의할 점은 각 제도의 효과(impacts)를 객관적이고 정확하게 평가하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 예를 들면, 선거에서 대표성을 중시하여 비례대표제를 도입할 경우 정당난립과 그에 따른 정치혼란이 야기될 수 있다.

그것은 다양한 사회집단대표 간의 이해대립이 격심할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 집단 간 갈등과 정치적 혼란이 반드시 비례대표제에서 기인한 것이라고 보기는 어렵다. 상대방에 대한 존중심과 공존의식이 약하다거나 서로 다른 이해집단 간의 민주적 협상기술이 부족하다거나 하는 등의 다른 조건이 개입할 수 있기 때문이다. 이 책에서 대통령제, 의원내각제, 이원집정제 등의 정부형태에 대한 논의(제6장)를 참조할 것.

18) 이 책의 제3장을 참조할 것. 서구에서는 지역의 유권자나 당원과의 소통의 장으로 중요한 역할을 하는 지구당이 한국에서는 선거연락사무소로 그 기능이 축소되어 버리고 결국에는 지구당 폐지론의 설득력을 높여주어 폐지되어 버린 것도 유사한 사례가 될 수 있다.

19) 참여민주주의론자와 사회민주주의론자들은 격심한 사회경제적 불평등이라는 (자본주의) 사회현실과 '법 앞의 평등'만을 보장하는 형식적 민주주의(formal democracy) 간의 모순이 모든 인민이 실질적으로 평등하게 공동체의 의사결정에 참여하여 영향력을 미치는 것을 어렵게 한다고 주장한다. 주 17)과 주 18)을 참조할 것.

20) 민주주의의 사회적 기반이나 조건이 미비한 신생민주주의에게는 '민주주의 이상 실현'이라는 분명한 목적의식을 가지고 제도도 고안하고 정착시킬 수 있는 방안도 고민해야할 필요성이 크다 하겠다.

21) 물론 앞에서 살펴보았듯이, 민주주의 제도의 설계나 평가 기준에는 대표성, 책임성, 투명성 등만이 아니라 안정성, 효율성 등과 같은 민주주의의 이상과 원칙과는 직접 관계가 없지만 정치체제의 안정적인 유지와 재생산을 위한 것도 포함될 수 있다. 그러나 양자가 충돌할 경우 전자, 민주주의의 원칙이 우선되어야한다.

22) (서규환 2007)도 참조할 것.

| 참고문헌 |

민주화운동기념사업회 편. 2007.『민주주의 강의 1: 역사』. 민주화운동기념사업회.

서규환. 2007. "민주주의 사상, 논박과 쟁점." 민주화운동기업사업회 편.『민주주의 강의 2: 사상』. 민주화운동기념사업회.

이성형. 1999.『신자유주의의 빛과 그림자: 라틴아메리카의 정치와 경제』. 한길사.

조셉 슘페터. 1992. "경쟁을 통한 엘리트 지배로서의 민주주의." 한국정치연구회.『현대민주주의론 I』. 서울: 창작과 비평사.

Alexander, Gerard. 2001. "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation." *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 13, No. 3.

Beetham, David, and Kevin Boyle. 2002. *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*. Cambridge: Polity Press.

Bobbio, Noberto. 1987. *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of Game*. Cambridge: Polity Press.

Crouch, Colin, and Henry Farrell. 2002. "Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism." *MPIfG Discussion Paper* 02/5.

Dahl, Robert A. 2005. "What Political Institutions Does Large-scale Democracy?" *Political Science Quarterly*, Vol. 120, No. 2 (Summer).

_____. 1991. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale Uni-

versity Press.

Deeg, Richard. 2006. "Path Dependency, Institutional Complementarities, and Change in National Business Systems." In Glenn Morgan, Richard Whitley, and Eli Moen (eds.). *Changing Capitalisms? Internationalism, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Oxford: Oxford University Press.

Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge University Press.

Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 2008. "Debating the Role of Institutions in Political and Economic Development: Theory, History, and Findings." *The Annual Review of Political Science*, Vol. 11.

Geoffrey Hodgson. 1999. *Economics and Utopia: Why the learning economy is not the end of history*. London and New York: Routledge.

Goodin, Robert E. 1996. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Hall, Peter, and David Soskice, eds. 2001. *Varieties of Capitalism: The Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

Huber, Evelyne, Dietrich Rueschemeyer, and John D. Stephens. 1997. "The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions." *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3 (April).

Koehler, Kevin. 2008. "Authoritarian Elections in Egypt: Formal Institutions and Informal Mechanisms of Rule." *Democratization*, Vol. 15, No. 5 (December).

Lauth, Hans-Joachim. 2004. "Formal and Informal Institutions: On Structuring Their Mutual Co-existence." *Romanian Journal of Political Studies*, Vol. 4, Issue 1 (Spring).

_____. 2000. "Informal Institutions and Democracy," *Democratization*, Vol. 7, No. 4 (Winter).

Linz, Juan J. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins.

Maslow, A. H. 1943. "A Theory of Human Motivation." *Psychological Review*, Vol. 50, No. 4.

Miklosi, Zoltan. 2002. "Institutional Autonomy and Political Action." A Research paper provided by Transnational Center for Democratic Studies.

Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon.

Mowbray, Miranda, and Dieter Gollmann. 2007. "Electing the Doge of Venice: Analysis of a 13th Century Protocol." A paper presented at the 20th IEEE Computer Security Foundations Symposium(Venice, Italy, July 6-8).

Norris, Pippa. 1997. "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems." *International Political Science Review*, vol. 18, No. 3.

O' Connor, J. J., and E. F. Robertson. 2002. "The history of voting." *The MacTutor History of Mathematics Archive*, http://www.groups.des_st-and.ac.uk/~history/HistTopics/Voting.html(August).

Parry, Geriant, and Michael Moran, eds. 1994. *Democracy and democratization*. London and New York: Routledge.

Pateman, Carol. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, Paul. 2000. "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change." *Governance*, Vol. 13, No. 4.

Przeworski, Adam. 2004. "Institutions Matter?" A revised version of the Government and Opposition/Leonard Schapiro Lecture, delivered to the British Political Science Association, Lincoln, England, April 8.

Puddington, Arch. 2009. "Freedom in the World: Setbacks and Resilience." *Freedom House*, 13 September.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Sakamoto, Takayuki. 1999. "Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand." *Party Politics*, Vol. 5, No. 4.

Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd. (ed.). Basingstoke: Macmillan.

Skocpol, Theda. 1979. *States and Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press.

Steinmo, Sve. 1992. Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds. *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.

Thelen, K. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative-historical Analysis." In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.). *Comparative-historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

더 읽을 거리

Beetham, David, and Kevin Boyle. 2002. *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*. Cambridge: Polity Press.

Dahl, Robert A. 2005. "What Political Institutions Does Large-scale Democracy?" *Political Science Quarterly*, Vol. 120, No. 2 (Summer).

Deeg, Richard. 2006. "Path Dependency, Institutional Complementarities, and Change in National Business Systems." In Glenn Morgan, Richard Whitley, and Eli Moen (eds.). *Changing Capitalisms? Internationalism, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Oxford: Oxford University Press.

Goodin, Robert E. 1996. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Huber, Evelyne, Dietrich Rueschemeyer, and John D. Stephens, 1997. "The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions." *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3 (April).

Lauth, Hans-Joachim. 2004. "Formal and Informal Institutions: On Structuring Their Mutual Co-existence." *Romanian Journal of Political Studies*, Vol. 4, Issue 1 (Spring).

제2장

선거와 민주주의

김형철 | 비교민주주의연구센터

I. 들어가는 말

자유롭고 경쟁적인 선거는 현대 민주주의에 있어 필수불가결한 제도로서 시민들의 선호를 집적하고 공직자를 선출·통제하는 공식적 과정을 의미한다. '인민의 지배'라는 어원을 갖는 민주주의는 시민들의 집단적 의사결정에 대한 정치적 평등(political equality)과 대중통제(popular control)의 원칙을 실현하는 정치체제이다. 선거는 이를 가능하게 해주는 핵심적인 수단이다. 즉, 선거는 공무담임권과 투표권에 있어 시민들 간의 정치적 평등을 보장하는 중요한 무대이며, 공직자로 하여금 책임 있게 행동하도록 하고, 시민들의 감독을 받아들이게 하는 주요한 제도이다(Beetham and Boyle 1995, 47).

선거가 민주주의의 본질적인 제도로 받아들여지기 시작한 것은 19세기에 대의제의 발전과 보통선거권의 확대가 이루어지면서부터이다. 그 이전까지 선거에 대한 인식은 부정적이었다. 선거를 본질적으

로 귀족적인 것으로 인식한 루소(J. J. Rousseau)는 대의제하에서 시민들의 주권은 선거시기에만 존재하며, 선거 이후에는 노예보다 나을 게 없는 종속적 지위로 되돌아간다고 주장한다. 이는 대의제에 대한 비판뿐만 아니라 대표의 선출에 있어 선거의 불평등주의적이고 귀족주의적 측면을 지적하는 것이다. 즉, 선거는 추첨과는 달리 공직을 희망하는 모든 사람에게 동등한 기회를 제공하지 않고 자치를 위해 기술적인 임무를 수행할 수 있는 우월하고 뛰어난 사람에게만 공직을 제한하고 있다는 것이다(Manin 2004, 171-188).

그러나 대의제의 발전과 모든 시민들에게 보통선거권이 확대되면서 선거는 정치권력이 자유롭고 평등한 시민으로부터 위임되며, 시민들의 요구에 책임을 다하지 못하는 대표자와 정책을 교체할 수 있는 수단으로 인정되기 시작하였다(Beetham and Boyle 1995, 52). 즉, 선거는 시민들의 동의에 기초한 권력의 위임과 행사를 위한 필요조건으로 인식되었으며, 정치적 정당성과 구속의 근거를 가져오는 안전한 방법으로 받아들여졌다. 이와 같은 현상을 추첨에 대한 선거의 승리로 표현한 마넹(B. Manin)은 선거란 불평등주의적이고 귀족주의적 측면과 평등주의적이고 민주주의적인 측면을 동시에 가지고 있는 야누스와 같으며, 현대 민주주의에 있어 선거의 귀족주의적 측면에 대해 특별한 주위를 기울여야 한다고 지적한다(Manin 2004, 188-189).

선거는 오늘날 시민이 정책결정에 참여하는 가장 기본적인 행위로 인정되고 있으며, 정부와 시민, 엘리트와 대중에게 서로 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공하는 중요한 민주적 도구이다. 따라서 현대 민주주의의 과정과 결과를 이해하기 위해서는 공직자 또는 대의기관을 구성하는 방법인 선거와 선거제도에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 이 글에서는 민주적 도구로서의 선거의 기능과 원칙을 먼저 살펴보고, 선거의 역사를 선거권의 확대과정을 통해 살펴보고자 한다. 그리고 선거와 관련된 일련의 규칙, 특히 선거제도 유형의 특징과 정치적 결과에 대해 자세히 살펴보고자 한다. 마지막으로 보다 높은 질의

민주주의를 위한 선거제도의 개혁 과제에 대해 논의하고자 한다.

Ⅱ. 민주적 도구로서의 선거

1. 선거의 민주적 기능과 원칙

1) 선거의 민주적 기능

현대 민주주의는 고대 아테네의 직접민주주의와 달리 시민들이 자신을 위한 집단적 결정을 내리기 위해 경쟁적인 선거를 통해 대표를 선출하며, 선출된 대표가 다음 선거에서 평가를 받는 대의민주주의이다. 대의민주주의에 있어 선거는 유일하지는 않지만 결정적인 민주적 도구이다(Powell 2000, 4). 그 이유는 선거가 시민 자신들의 이해와 요구를 관철시키기 위해 대표를 선출하는 것뿐만 아니라 대표들이 시민들의 요구에 주목하게끔 강제하기 때문이다. 또한 선거는 슘페터(Schumpeter 1950)의 민주주의에 대한 정의[1] 처럼 대표들이 시민의 지지와 투표를 얻기 위한 유일한 경쟁의 방법이기 때문이다.

민주적 도구로서의 선거는 정치체제가 필요로 하는 다양한 기능을 수행한다. 선거의 기능은 각 국가들이 처해있는 사회적, 제도적 그리고 정치적 조건들에 영향을 받는다(Nohlen 1994, 21-22). 즉, 사회적 균열의 차원과 심도, 권력의 수평적 · 수직적 분배구조, 그리고 정당체계 등에 의해 선거의 기능이 차이를 가지며, 특히 선거제도에 의해 조건지어진다(안순철 2000, 44). 일반적인 선거의 주요 기능은 다음과 같다.

(1) 대표성 부여와 정부형성 기능: 선거는 시민들의 참여와 선택에 의해 자신들을 대신하여 국정을 운영할 대표를 선출하는 제도적 장치로

서 선출된 대표들에게 대표성을 부여하는 기능을 수행한다. 더 나아가 선출된 대표들을 통해 정부를 구성하도록 한다. 선거는 누가 정부를 구성하여 통치할 것인지를 결정하는 중요한 기능을 수행하는데 정부형태에 따라 정부형성 기능에 대한 이견이 존재한다. 예를 들어, 대통령제에서는 국민들이 직접 대통령을 선출함으로써 선거를 통해 직접적으로 정부를 형성하지만, 의회제에서는 정당 간 협상에 의해 정부가 구성되기 때문에 선거를 통해 국민이 정부형성에 영향을 주기 어렵다는 지적이 있다. 그러나 의회제의 경우, 국민이 직접 총리를 선출하지는 않지만 국민의 선택에 있어 총리후보가 중심에 있으며, 선거 이전에 정당 간 연합의 윤곽이 드러나기 때문에 국민의 선택이 거의 절대적이라고 할 수 있다(Gallagher et al. 1995, 327-328).

(2) 정책에 대한 영향력과 정부에 대한 평가 기능: 선거는 국민들에게 다양한 정책을 선택할 수 있는 기회를 제공한다. 선거는 사회의 모든 분파를 대표하는 행위자를 정책결정 영역에 보내는 것으로 이를 통해 국민들이 정책결정에 간접적으로 참여하고 영향력을 행사한다고 지적한다(Powell 2000, 6). 또한 선거는 선출된 대표들에 의해 구성된 정부에 대한 감시와 평가의 기회를 부여한다. 선거는 정부활동에 대한 평가를 통해 정부를 효율적으로 통제할 수 있는 수단이 되며, 정부의 수직적 책임성을 증가시키는 기능을 수행한다.

(3) 정당성 부여 기능: 자유롭고 공정한 선거는 선출된 대표(정부)의 통치행위에 대한 정당성을 부여한다. 이러한 정부의 정당성은 정부가 선거를 통해 구성되었음을 의미하는 것이며, 단지 선거에서 승리한 대표자에 의해 구성되는 정부에만 정당성이 부여되는 것이 아니라 패배한 참여자들에게도 정당성을 부여한다(Harrop and Miller 1987, 259-260).

(4) 정치엘리트와 국민의 정치교육 기능: 선거는 정치엘리트와 국민에

게 정치교육의 기회를 제공한다. 국민들은 선거를 통해 국가의 주요 현안, 각 정당과 정치인의 정책적 입장 등에 대한 정보와 지식을 인지하게 되고, 정치엘리트는 여론조사, 토론, 국민과의 접촉을 통해 국민들의 요구와 주장에 대해 인식하게 된다. 더 나아가 선거는 정치인의 능력을 개발시키는 훈련의 장으로서 기능한다.

2) 선거의 원칙

현대 민주주의에서 선거는 개인에게 부여되는 선거권 및 피선거권의 가치가 평등하여야 한다는 '평등의 원리,' 선거인의 의사표시가 부당한 간섭과 침해 없이 자유롭게 표출되어야 한다는 '자유의 원리' 그리고 선거인이 대표를 선택함에 있어 선거인의 의사가 왜곡됨이 없이 행사될수록 모든 조건이 공정해야 한다는 '공정의 원리' 에 기초하여 보통, 평등, 직접, 비밀선거를 헌법으로 보장하고 있다(중앙선거관리위원회 2001, 4-5).

(1) **보통선거**: 성, 인종, 언어, 소득이나 재산, 직업, 신분 혹은 계급, 교육, 종파 또는 정치적 입장 등과의 관계없이 모든 시민에게 선거권과 피선거권을 부여하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 보통선거권은 일정한 연령, 국적 및 주거지 원칙, 정신적 판단력과 시민권의 소유 그리고 완전한 권리이행 능력의 구비 등에 의해 불가피하게 일정한 제한을 두지만, 그 이외의 어떠한 다른 가치에 의해 선거권과 피선거권이 제한되지 않아야 한다는 것이다. 그러나 최근에 연령과 주거지 원칙에 대한 제한도 점차 약화되고 있다.

(2) **평등선거**: 보통선거의 원칙과 같이 재산, 소득, 교육의 정도, 납세의 규모, 종교, 인종, 성, 정치적 입장에 의해 참정권이 차등하게 부여되지 않아야 한다는 원칙이다. 참정권을 갖는 모든 시민은 1인 1표라는 동등한 수적 가치의 평등이 이루어져야 하며, 또한 선거구의 획정

에 있어 균등한 인구비례에 의한 표의 등가성이 이루어져야 한다.

(3) 비밀선거: 투표형식으로 유권자의 결정이 타인에 의해서 인지되지 않아야 한다는 것을 원칙으로 모든 형태의 공개적(기입식의 투표) 내지는 공공적인 투표행위(거수 혹은 환호)를 반대한다. 비밀선거는 오스트레일리아의 빅토리아 주가 1855년에 처음으로 도입한 것으로 모든 후보가 한 장의 용지에 표시된 투표용지의 사용과 봉인된 투표함, 기표소 등의 설치 등을 의무로서 부과하고 있다. 영국과 벨기에의 경우는 비밀선거를 보장하기 위해 투표소별로 개표를 하지 못하게 하고 있다.

(4) 직접선거: 참정권을 갖는 모든 시민이 직접 후보자를 선택 결정한다는 원칙으로 미국의 대통령 선거와 같이 선거인단에 의해 대표를 선출하는 간접선거와 반대된다. 간접선거의 경우, 선거인단이 참정권을 갖는 시민의 직접투표에 의해 선출되며, 선거인단이 직접투표를 통해 후보자를 결정한다는 점에서 직접선거의 요소가 완전히 배제되

간접선거의 대표적 예: 미국의 대통령 선거

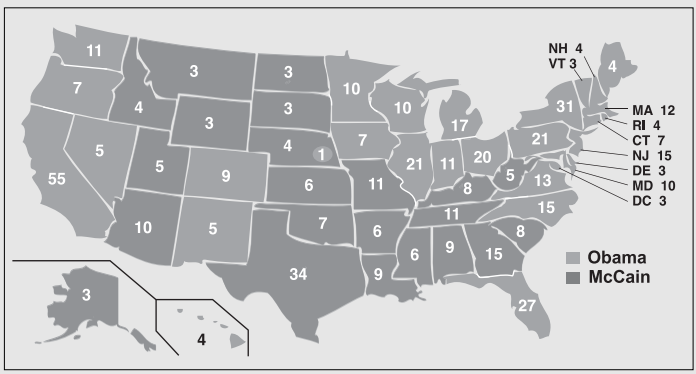
미국은 대통령제 국가이면서 일반유권자가 직접투표로 선출한 대통령선거인단(Electoral College)이 대통령을 선출하는 간접선거제를 채택하고 있다. 대통령선거인단은 각 주(state)를 대표하는 하원의원 수, 상원의원 수 그리고 워싱턴 DC의 3명을 합한 총 538명으로 구성되며, 대통령 선거가 있는 해의 11월 두 번째 화요일 선거가 실시된다. 메인(Maine)주와 네브라스카(Nebraska)주를 제외한 모든 주의 대통령선거인단 선출방식은 승자독식(winner-takes-all) 방법을 통해 각 주에서 한 표라도 더 많이 획득한 정당이 그 주의 대통령선거인단을 모두 차지하게 된다.

대통령선거인단에 의한 대통령 선거는 12월 세 번째 월요일에실

시하며, 대통령선거인단은 대통령과 부통령에 대한 각각의 투표용지를 작성하여 지명하도록 되어 있다. 이후 연방 상원의장은 상원의원 및 하원의원의 입회하에 후보자별로 득표를 계산하여 선거인단의 절대과반수(270표)를 얻은 후보자를 대통령과 부통령으로 확정한다. 그러나 선거인단 총수의 절대과반수를 얻은 대통령 후보자가 없을 경우, 하원이 최고 득표자 3명의 후보자에 대한 결선투표를 실시하여 대통령을 선출한다. 이 때 각 주는 각각 한 표의 권리를 갖는다. 또한 절대과반수를 얻는 부통령 후보자가 없을 경우에는 상위 득표자 2인에 대하여 상원에서 투표를 통하여 부통령을 선출한다.

대통령선거인단에 의한 대통령 선출방식은 일반유권자표를 더 많이 받은 후보가 충분한 대통령선거인단을 확보하지 못함으로써 낙선되는 문제를 발생시킨다. 이러한 사례는 미국 역사 속에서 1824년, 1876년, 1888년 그리고 2000년 대통령 선거에서 발생하였다. 가장 최근의 사례는 2000년 대통령 선거이다. 당시 민주당의 엘 고어(Al Gore)후보는 일반유권자 투표에서 48.4%(50,999,897)로 공화당의 조지 W. 부시(George W. Bush)후보의 47.9%(50,456,002)보다 더 많은 득표를 얻었으나, 대통령선거인단투표에서 민주당의 고어 후보는 266표를 그리고 공화당의 부시 후보는 271표를 획득함으로써 부시 후보가 당선되었다.

2008년 미국 대통령 선거결과와 각 주의 선거인단 수



출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_College_(United_States)

는 것은 아니다. 이러한 간접선거의 유형은 선거인단이 시민의 투표와 직접 연관되어 있는 형식적 간접선거와 선거인단은 아무런 외적 구속 없이 자신의 고유 판단에 따라 후보를 선출하는 실제적 간접선거라는 두 가지 형태가 있다(Nohlen 1994, 28).

Ⅲ. 선거권 확대의 역사: 제한 · 차등선거에서 보통 · 평등선거로

경쟁적인 선거가 민주적 도구로서 정당화될 수 있는 가장 큰 이유 중 하나는 가능한 한 전체 성인시민들에게 선거권이 확대되었기 때문이다. 즉, 1인, 1표, 1가치를 갖는 보통 및 평등선거권의 확대는 귀족정의 도구로서의 선거를 민주주의의 필수불가결한 제도로 전환시키는 역사적 사건이라 할 수 있다. 선거는 직접민주주의의 원형(prototype)으로 알려진 아테네 민주정에서도 발견되고 있듯이 오랜 역사를 갖는 대표의 선출제도 중 하나이다. 아테네에서는 민회가 수행하지 않는 대부분의 기능을 수행하는 대표를 추첨과 선거를 통해 선출하였으며, 이후 로마의 공화정을 거쳐 18세기까지 추첨과 선거가 병행되었다(Manin 2004).

그러나 선거에 입후보하거나 참여할 수 있는 권리는 제한적이었다. 아테네 민주정은 30세 이상의 모든 시민들이 선거에 입후보할 수 있으며, 성년이 된 20세 이상의 시민들은 선거에 참여할 수 있는 권리를 가지고 있었다. 성년이 된 모든 시민에게 선거권을 부여하고 있다는 점에서 아테네 민주정은 보통선거가 이루어지고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 제한적이라고 한 이유는 오늘날의 시민의 범주와 달리 아테네에서는 여성과 일정정도의 시민적 특권을 가지고 있던 외국인이나 노예는 포함되지 않았기 때문이다. 선거권과 피선거권의 제한은 로마의 공화정에서 더 강화되어 나타난다. 로마 시민들은 재산의

정도에 따라 정치적 영향력이 결정되었다. 즉, 로마의 시민들은 모두 행정관을 선출하기는 했지만 부의 정도에 따라 투표의 가치가 불평등하였으며, 선거를 통해 선출하는 행정관직(서민을 위한 호민관을 제외)은 기사계급인 상층계급에게만 자격이 주어졌다(Manin 2004, 69-70).

선거권과 피선거권의 제한은 초기 대의민주주의에서도 지속된다. 초기 대의정부 민주주의에서 선거는 탁월한 시민을 선출하는 제도로서 받아들여졌다. 즉, 선출된 대표는 선출하는 사람과는 사회적으로 다른 탁월한 시민이며 또 그런 사람들이어야 한다는 뚜렷한 자각 속에서 재산, 재능 그리고 덕성이라는 측면에서 우위에 있어야 한다고 굳게 믿었다(Manin 2004, 125). 이러한 선거에 대한 인식은 19세기 말까지 재산, 성별, 인종, 종교, 지식수준 등 다양한 요소들에 의한 선거권과 피선거권의 제한을 받아들이게 하였다.

시민들에게 보통 및 평등 선거권과 피선거권이 주어진 역사는 그리 오래되지 않았으며, 그 과정은 오랜 투쟁과 타협의 연속이었다. 특히 보통 및 평등 선거권의 확대는 산업혁명과 국민국가 혁명이라는 두 역사적 과정과 긴밀하게 연관되어 있다(Nohlen 1994, 25-26). 산업혁명은 생산력과 발전과 중산층과 노동계급의 증가라는 사회경제적 변화를 가져왔으며, 정치적으로 평등한 보통선거권을 획득하려는 참정권 확대 운동을 불러일으켰다. 영국의 차티스트 운동이 대표적인 예이다. 국민국가 혁명은 점차 커져가는 시민영역을 국민국가적인 통일체 내로 결합시키고 외부의 위협에 대항한 시민의 국가적 의무수행을 위해서 선거권의 확대를 가져왔다.

오늘날처럼 모든 시민의 보편적 권리로서 받아들여지고 있는 보통 및 평등 선거권의 폭 넓은 실현은 1848년 스위스에서 성인남자에게 보통선거권을 부여한 이후 100여 년에 걸쳐 이루어졌다. 예를 들어, 뉴질랜드에서는 1893년 여성에게 최초로 선거권을 부여했으나, 이탈리아는 1946년에서야 비로소 여성에게 선거권을 주었다. 미국도 1870년에 흑인에게 법적으로 선거권을 주었지만, 1965년 시민권 법안(Civil

차티스트 운동(Chartism): 영국 노동자 계급의 참정권 확대 운동

차티스트 운동의 이름은 1838년 5월 런던의 급진주의자 윌리엄 러벳이 기초한 법안인 인민헌장(People' s Charter)의 이름을 딴 것으로 1838년부터 시작되어 10년 동안 이루어진 영국 노동자 계급의 참정권 확대 운동이다. 이 운동은 유산자 계급에게만 투표권을 부여하는 선거법의 폐지와 인민헌장에서 제시한 남성의 보통선거권, 균등한 선거구 설정, 비밀투표, 매년 선거, 의원의 보수지급, 의원 출마자의 재산자격제한 폐지 등 6개 조항을 받아들일 것을 주장하였다. 차티스트 운동은 그 성격과 규모 면에서, 영국의 새로운 산업 질서의 산물인 사회적 불의에 대항해 일어난 최초의 전국적인 노동 계급 운동이었다. 비록 이 운동이 실패로 끝나긴 했지만 이후 '매년 선거' 에 대한 조항을 제외한 나머지 요구조항들이 실현되었다.

Rights Act)과 투표권 법안(Voting Rights Act)이 통과된 이후부터 실질적으로 행사되었다.[2] 남아프리카공화국의 경우에는 1995년까지 백인에게만 선거권이 허용되었던 것이다.

세계화의 진행과 함께 국제적 이동성이 높아지면서 선거권과 피선거권의 범위를 규정하는 것에 대해 관심이 높아지고 있다. 그 이유는 장기간 거주하는 외국인들과 해외에 거주하는 자국민이 증가하면서 이들에게 선거권과 피선거권을 주어야 할 것인지 아니면 주지 말 것인지에 대한 새로운 고민거리가 생겼기 때문이다.

대부분의 국가들에서는 자국에 거주하는 시민들에게만 선거권을 주고 있지만, 최근에는 재외국민 또는 외국인에게도 참정권을 허용하는 국가들이 증가하고 있다. 영국과 아일랜드 사이에 그리고 북유럽 국가들의 경우는 하원의원 및 지방의원 선거에 있어 자국에 거주하는

상대 국가의 시민에게도 선거권을 주고 있다. 다른 서유럽국가들 중에서 스위스, 스페인(상호주의), 포르투갈(브라질을 포함한 포르투갈어권) 등이 거주외국인에게 지방참정권을 부여하고 있으며, 독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 룩셈부르크 등이 선거권을 시민권자로 제한하고 있다. 한국은 2004년 1월에 주민투표법이 제정되면서 20세 이상의 외국인으로서 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 20세 이상의 외국인에게 선거권을 주고 있다.

일정한 조건하에서 재외국민에게 선거권을 허용하는 국가들도 많아지고 있다. 대부분의 국가들은 재외 공관원에게만 선거권을 부여하고 있으며, 해외 거주자에게도 선거권을 부여하는 국가들이 증가하고 있다. 대표적인 사례인 미국은 1975년 해외시민투표법(The Overseas Citizens' s Voting Rights Act 1975: OCVRA)을 통해 부재자 투표의 범위를 넓혀 모든 재외국민에게 선거권을 부여하였다. 독일의 경우도 미국과 같이 해외에 거주하는 독일 국민에게 선거권을 부여하고 있다.

영국은 해외 거주 기간을 기준으로 선거권을 주고 있는 대표적인 사례이다. 즉, 1985년에 통과된 국민대표법(Representation of the People Act)은 해외에 거주한 기간이 15년 이내인 시민권자에게 선거권을 부여한다고 규정하고 있다. 프랑스의 경우에는 영사관에 등록된 재외국민에게 의회의원 및 지방의원 선거에 참여할 수 있다.

한국은 1966년 개정된 대통령 선거법에 따라 해외부재자에게 선거권이 주어졌으며, 1967년 6대 대선과 7대 국회의원 선거, 그리고 1971년 7대 대선과 8대 국회의원 선거에서 해외부재자투표가 실시되었다. 그러나 유신헌법이 제정되면서 해외부재자투표가 중지되었고, 이어진 국회의원 선거법에서도 부재자 신고대상이 국내 거주자로 제한되었다. 그러나 2007년 헌법재판소가 재외국민에 대한 선거권 제한이 헌법과 불일치하다는 위헌 판정이 나온 후 재외국민의 선거권 부여에 대한 논의가 진행되고 있다.

최근 선거운동을 자유로이 허용함으로써 발생하는 불법 · 탈법 선

〈표 1〉 선거공영제의 장단점

	장점	단점
공영제	기회균등의 보장 선거과열방지 선거운동비용의 절감 불법 · 탈법선거운동의 예방 및 선거질서 확립 용이	선거운동의 제약 국가나 지방자치단체의 선거경비 증가로 인한 국민의 조세부담 증가 후보자의 난립
사영제	활발하고 자유스러운 선거운동 후보자 파악에 도움	무질서한 선거운동 선거과열 및 불공정 경쟁 타락선거 유발 요인으로 작용 선거운동경비 과다 소요

출처: 중앙선거관리위원회(2001), 23쪽

거의 폐해 방지, 선거의 공정성과 기회균등을 보장, 선거비용의 낭비 억제 및 후보자의 선거비용 부담을 줄이기 위해 일부 국가에서는 선거관리기관 또는 국가나 지방자치단체가 후보자의 비용을 부담하는 선거공영제를 실시하고 있다 선거공영제는 목적과 취지에 있어 필요성이 인정되지만 자유로운 선거운동을 제약하고 국가나 지방자치단체의 선거경비 증가로 인한 국민의 조세부담이 증가한다는 문제점이 지적되고 있다.

자유주의적 전통이 강한 영미국가들은 선거공영제를 매우 제한적으로 실시하고 있다. 예를 들면, 영국의 경우 선거홍보물의 무료 송부(1인당 1통)와 선거집회를 위한 시설의 무료 사용과 관련해서 국가에서 선거비용을 부담하고 있다. 미국의 경우도 각 주마다 차이는 존재하지만 선거운동을 정당 및 후보자 그리고 이들을 지지하는 단체가 진행하고 있기 때문에 선거공영제가 제한적이다.

반면에 프랑스와 독일 등과 같은 유럽대륙국가들은 선거공영제가 확대 실시되고 있다. 프랑스는 텔레비전과 라디오 등 공공방송을 통한 선거운동과 공영 포스터 게시장 설치, 투표용지와 선거홍보물 송

부, 투표용지, 포스터 및 선거홍보물에 필요한 경비를 유효투표 5% 이상 득표한 후보자에 한해서 선거운동비용 제한액의 20%를 국가가 일률적으로 보조하고 있다. 독일의 선거공영제는 적절한 선거운동의 필요경비를 지급하는 국고보조금 제도와 간접적으로 지원으로는 정당들과 밀접하게 연관되어 있는 민간단체의 공적보조금, 기부금과 당원의 당비에 대한 세액공제 외에 무료방송제도가 있다. 독일은 선거비용 국고보조금은 유럽의회의원선거, 연방하원의원선거에서 유효투표총수의 0.5% 이상을 획득하거나 주의회의원선거에 의한 1% 이상 득표 또는 선거구에서 유효투표총수의 10% 이상을 획득할 경우 정당이 획득한 유효표 1표에 대해 1~1.3마르크를 보조한다. 또한 당비수입액 그리고 기부금 수입액을 중심으로 배분하는데 당비 및 기부금 1마르크당 0.5마르크의 국고보조가 배분된다. 그리고 당비납부자와 기부자에 대해서는 50%까지 세액을 공제해주고 있다.

한국은 선거에 관한 경비를 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다(헌법 제116조 제2항)라고 헌법에 규정하고 있다. 이는 한국이 선거운동의 기회균등과 선거비용 국가부담을 바탕으로 하는 철저한 선거공영제를 실시하고 있음을 의미한다. 특히 선거비용과 관련해서는 공직선거법 제8장 선거비용 항목에 자세하게 명시되어 있다. 제122조(선거비용제한액의 공고)의 2항에 선거비용의 보전과 관련된 내용을 명시하고 있으며, 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서는 선거비용을 국가가 부담하며, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체가 부담하여 선거일 후 보전한다고 되어 있다.

보전비용은 ①후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 15 이상인 경우에 후보자가 지출한 선거비용의 전액을 보전 받으며, ②후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 경우에 후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액을 보전 받는다. ③비례의원의 경

우 후보자명부에 올라 있는 후보자 중 당선인이 있는 경우에 당해 정당이 지출한 선거비용의 전액을 보전받는다.

Ⅳ. 선거제도

1. 선거제도의 의미와 구성요소

선거제도(electoral system)는 선거와 관련된 모든 규칙을 다루는 선거법의 일부로서 투표가 의석으로 전환되는 과정과 관련된 일련의 규칙을 의미한다(Rae 1971, 13-14). 즉, 선거제도는 유권자들의 선호를 집적하여 이를 의석으로 전환하는 정치제도로서, 누가 그리고 어느 정당이 권력을 획득하고 행사하는지에 영향을 준다는 점에서 정치적 의사형성과정과 정치권력의 위임에 있어서 중요한 의미를 지닌다(Nohlen 1994, 39).

선거제도를 구성하는 주요 요소는 의석할당 방식(electoral formula), 선거구의 크기(district magnitude), 투표방식(ballot structure), 그리고 진입장벽(threshold) 등이며,[3] 이들 요소의 조합방식에 따라 다양한 유형의 선거제도가 만들어진다.[4]

1) 의석할당 방식

의석할당 방식은 집계된 투표결과를 통해 당선자를 확정하거나 정당에 의석을 배정하는 방식이다. 의석할당 방식은 크게 다수제 방식(majoritarian formula)과 비례제 방식(propotional formula)으로 분류된다. 다수제 방식은 선거구에서 다수의 표를 얻는 후보를 당선된 것으로 결정하는 방식으로 후보들 중 최다득표를 한 후보가 당선되는 상

대다수제와 과반수 보다 많은 표를 획득한 후보가 당선되는 절대다수제로 구분된다. 반면에 비례제는 정당이 득표한 비율에 따라 의석이 비례적으로 할당되는 방식이다. 비례제는 계산방식에 따라 최대평균방식(highest average system)인 동트(d' Hont)식과 생-라귀(Sainte-Lague)식이 존재한다. 또 다른 비례제의 의석할당 방식으로는 1석을 배정받는데 필요한 득표수(율)를 넘겼을 때 의석을 할당하는 쿼터(quota)방식 또는 최대잔여방식(largest remainder system)이 있다.[5] 쿼터방식은 주로 북유럽 국가인 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 아일랜드 등에서 사용하고 있다.

2) 선거구의 크기

선거구의 크기는 한 선거구에 할당된 의석 수, 즉 선출하는 후보의 수에 의해 결정된다(Lijphart 1994). 일반적으로 선거구의 크기는 한 선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제, 2~5인을 선출하는 중선거구제 그리고 6인 이상을 선출하는 대선거구제로 구분된다.[6] 대다수의 국가는 전국적으로 동일한 선거구제를 채택하고 있는 반면에, 이탈리아나 인도와 같이 선거구의 크기가 지역에 따라 차이를 보이는 복합선거구제를 채택하는 국가도 존재한다.

선거구의 크기는 득표와 의석 사이의 비례성과 정당체계에 영향을 주는 매우 중요한 요소이다(Rae 1971, 21). 즉, 선거구의 크기가 클수록 득표와 의석 사이의 비례성이 커지며 군소정당의 의회진입에 유리하다. 반면에 선거구의 크기가 작을수록 비례성은 낮아지고 거대정당에 유리하다. 그러나 소수집단이 특정 지역에 밀집되어 있을 때 선거구의 크기가 작을수록 소수집단의 이익을 대표하는 군소정당의 의석확보 가능성이 높아지는 경향이 있다.

선거구의 크기와 관련해서 고려해야 할 중요한 점은 선거구 획정에 관한 것이다. 선거구는 공정성의 원칙에 기초하여 일반적으로 지리적, 문화적 그리고 인구비례적 요인을 고려해서 획정한다. 즉, 1표 1

게리맨더링

게리맨더링은 정당 지지표의 효율성을 극대화하기 위해 선거구의 경계를 조작하는 행위를 일컫는 용어이다. 이는 1812년 미국의 메사추세스(Massachusetts) 주지사였던 게리(Elbridge Gerry)가 자신이 지지하는 후보들을 당선시키기 위해 선거구를 도마뱀 모양으로 구획한 것을 말한다. 이러한 게리맨더링의 가능성이 가장 큰 선거제도는 1석 선거구를 활용하는 다수제의 경우이며, 이를 방지하고자 하는 노력이 많이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 선거결과를 분석해보면 게리맨더링의 사례가 어렵지 않게 발견되고 있다. 따라서 이를 극복하기 위한 방법은 선거구 획정을 위한 공정한 중립기구가 공정한 원칙에 따라 일관성 있게 원칙을 적용하는데 있을 것이다(안순철 2000, 69-70).

가치라는 표의 등가성을 저해하는 불공정 배분(malapportionment)[7] 과 특정 정당이 부당한 이익을 취할 수 있는 게리맨더링(Gerrymandering)의 금지를 원칙으로 한다. 이러한 공정성의 원칙을 준수하기 위해 대부분의 국가들은 선거구 획정위원회를 구성하여 운영하고 있다.

3) 투표방식

투표방식은 유권자가 자신의 선호를 행사하는 방식으로 일반적으로 유권자 1인이 한 정당에게만 투표하는 범주적 투표방식(categorical ballots)과 유권자 1인이 2개 이상의 정당에게 교차투표할 수 있는 순위적 투표방식(ordinal ballots)으로 분류된다(Rae 1971, 16-19).

즉, 범주적 투표방식은 유권자가 한 정당 또는 한 후보에게 선호를 표시할 수 있지만 다른 정당 후보에게 교차 투표할 수 없는 방식으로 1인 1표제에 기초하고 있다. 이러한 범주적 투표방식은 단순후보투표

(simple candidate ballots)와 단순정당명부투표(simple party-list ballots)로 구분된다. 단순후보투표는 미국과 영국을 포함한 대부분의 영연방 국가에서 이용하는 대표적인 투표방식이며, 단순정당명부투표는 유럽의 대부분 국가에서 이용하는 투표방식이다.

반면에 순위적 투표방식은 2개 이상의 정당 또는 후보들에 대해 교차투표할 수 있는 투표방식으로 다수의 표를 한 정당 또는 후보에게 몰아 투표할 수 있는 집중투표(cumulative party-list ballots), 다양한 정당 또는 후보에게 투표할 수 있는 명부교차투표(panachage party-list ballots), 그리고 후보에 대해 선호를 표시할 수 있는 선호투표(alternative candidate ballots) 등으로 구분된다.

일반적으로 범주적 투표방식은 유권자들의 결정을 명확하게 보여준다는 장점이 있지만 유권자의 진정한 선호를 표시하는 데 있어 한계를 갖고 있다. 예를 들어, 유권자 가운데에는 정당에 대한 선호와 후보에 대한 선호가 다를 수 있으며, 후보들 사이에서도 선호의 차이가 존재할 경우가 존재한다. 이럴 경우, 유권자의 정치적 의사를 보다 다양하게 표출할 있는 유용한 투표방식은 범주적 투표방식보다 순위적 투표방식이라고 할 수 있다.

4) 진입장벽

봉쇄조항이라고도 불리는 진입장벽은 한 정당이 대표를 내는데 필요한 최소한의 지지 기준을 의미하는 것으로 의석할당방식과 선거구의 크기 등과 관계가 있다. 특히 진입장벽은 선거구의 크기와 밀접한 관계를 갖고 있다. 선거구의 크기가 커지면 진입장벽이 낮아져 군소정당들의 비례성 및 대표성의 기회가 높아지는 반면, 선거구의 크기가 작아지면 군소정당들의 의회진입이 어렵게 됨으로서 비례성 및 대표성이 낮아진다는 것이다(Lijphart 1994, 16).

중선거구 이상의 비례대표제를 채택하고 있는 대부분의 국가는 법적으로 진입장벽을 법으로 제시하고 있다. 즉, 각 국가는 전국적, 지역

적 그리고 선거구 차원에서 대부분 일정한 득표율(1~5%) 이상을 획득하거나 일정한 의석(1~5석) 이상을 차지한 정당에게 의석을 배정하고 있다. 이는 군소정당의 의회진입을 제한함으로써 의회에서의 정당난립과 정당체계의 파편화를 막기 위한 것이다.

2. 선거제도의 유형

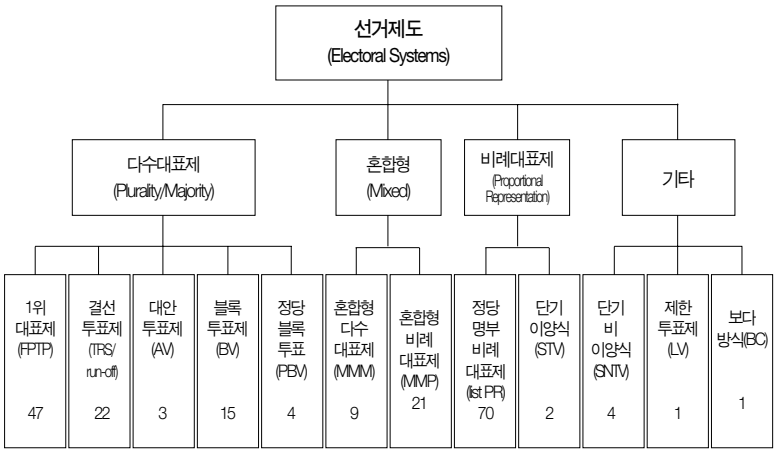
선거제도의 유형은 앞서 살펴본 선거제도의 구성요소들의 조합에 따라 다양하게 나타나고 있다. 각 국가들이 채택하고 있는 선거제도는 학자들에 따라서 다양하게 유형화하고 있지만 4가지 구성요소에 의해 크게 다수대표제(Plurality/majority systems), 비례대표제(Proportional Representation Systems), 혼합형(Mixed Systems), 그리고 기타(Other Systems)라는 4가지 유형으로 분류된다.[8] 2004년 기준으로 199개국 중 다수대표제 91개국, 비례대표제 72개국, 혼합형 30개국 그리고 기타 유형이 6개국으로 분류되고 있다(Reynolds et al. 2005, 27-33).

1) 다수대표제

다수대표제는 크게 1인 선거구에서 가장 많은 표를 얻은 후보가 당선되는 1위대표제(first past the post: FPTP)[9]와 과반수를 득표한 후보가 당선되는 결선투표제(two round system) 또는 유권자들의 후보에 대한 선호순위를 집계하여 과반수를 득표한 후보가 당선되는 대안투표제(alternative vote system: AV)가 있다. 그 외에도 블록투표제나 정당블록투표제 유형이 있으나, 이 글에서는 다수대표제 유형으로 많이 알려진 1위대표제, 결선투표제 그리고 대안투표제만을 살펴보고자 한다.

(1) 1위대표제: 1위대표제는 단순다수제(simple majority) 또는 1인선거구 최다득표제(single member plurality system: SMP) 등으로 불리고 있

〈그림 1〉 선거제도의 유형



출처: A. Reynolds et al. (2005) 재구성

는 선거제도이다. 이는 19세기까지 대부분의 국가들에서 채택하고 있었으나, 20세기에 들어서면서 많은 국가들이 비례대표제로 전환하여 미국, 영국, 캐나다, 인도, 방글라데시 등 47개국에서 채택하고 있다.

1위대표제는 1인 선거구에 출마한 후보들 중에서 과반수의 득표를 얻지 못하더라도 가장 많이 득표한 후보가 당선자로 확정되는 선거제도로서 유권자의 경우 1표만을 행사할 수 있으며, 범주적 투표구조를 갖는다. 이 선거제도의 특징은 선거구가 인구수에 비례하여 동등한 크기의 소선거구로 분할되며, 유권자는 투표용지에 있는 입후보자의 이름 중 한 명의 후보자에게 선호를 표시하며, 최다득표를 한 후보자가 승리하는 선거제도이다.

1위대표제는 유권자들이 투표함에 있어 단순하고 쉬우며, 지역대표성을 보장과 더불어 선거구 유권자들과 대표 사이의 친밀도를 높여준다는 제도적 장점이 있다. 그리고 1위대표제의 정치적 효과의 측면에서 유권자에게 잠재적인 야당을 위한 명백한 선택을 제공하고, 유권자로부터 명백한 위임을 가지는 대표의 선출과 정부를 구성함으로써 정

치적 책임의 소재가 명료하며, 군소정당의 난립 방지와 양당제의 유도함에 따라 효율적이고 안정된 정부를 구성할 수 있다는 장점이 있다.

반면에 1위대표제는 다음과 같은 단점이 있다. 첫째 사표(waste votes)의 증대와 소수대표의 문제이다. 패배한 후보들에게 던진 유권자의 표는 모두 사표가 되며, 매우 적은 득표를 획득하고도 승자가 됨으로써 대표성에 대한 문제가 발생한다. 이러한 문제는 후보자의 수와 깊은 연관성을 갖고 있다. 즉, 후보자의 수가 2인이라면 과반수를 획득한 후보가 당선됨으로써 사표의 수는 과반수를 넘지 않을 것이며, 소수대표의 문제도 해결될 것이다. 그러나 후보자의 수가 많으면 많을수록 사표 수의 증가와 적은 득표를 획득하고도 당선되는 소수대표의 가능성이 높아질 것이다.

〈표 2〉는 지난 2008년에 실시된 국회의원 선거 중 근소표차로 당선된 지역을 예로 든 것이다. 금천구의 경우, 당선자의 득표율은 43.95%로서 다른 후보들을 선택한 56.05%가 사표가 되었으며, 과반수를 차지하지 못하는 후보가 지역을 대표하는 소수대표의 문제와 1위와 2위 후보의 득표율의 차가 342표로서 근소표차의 극단적 현상이 나타났다. 이러한 소수대표의 문제는 정부가 다수지배제도를 생산하면서 단지 소수의 지지만을 종종 향유하다는 점에서 정부의 정당성을 손상시키고 있다(Heywood 2006, 439).

〈표 2〉 1위대표제의 당선자 결정의 예 (제18대 국회의원 지역구 선거: 금천구)

후보자(정당)	유효득표수	득표율(%)	1~2위 득표 차이
이목희(통합민주당)	37,378	43.55	342표
안형환(한나라당) 당선자	37,720	43.95	
장영호(자유선진당)	5,399	6.29	
최석희(민주노동당)	3,320	3.86	
김당수(기독당)	1,283	1.49	
유준수(평화통일가정당)	724	0.84	

http://www.nec.go.kr:7070/abextern/Tgm/tgm_map.jsp

둘째, 1위대표제는 제조된 과반수(manufactured majority) 현상을 만들며, 투표-의석 간 불비례성이 극대화된다는 점이다. 영국의 총선을 예로 들면, 1945년 이후 선거에서 승리한 정당의 득표율이 50%를 넘지 못하였음에도 불구하고 과반수 의석을 차지하는 제조된 과반수 현상이 지속적으로 나타나고 있다. 또한 투표-의석 간 불비례성이 발생하고 있다. 2005년 의회선거에서 노동당은 35.3%의 득표율을 얻었으나 의석률은 55.2%로 투표-의석의 차이가 19.8%로 큰 이득을 얻었다. 반면 보수당은 득표율 32.4%와 의석률 30.7%로 -1.7의 이득률을 보였으며, 자유민주당은 -12.5%의 이득율을 보였다. 이러한 투표-의석 간의 불비례성은 거대정당의 과다대표와 군소정당의 과소대표라는 문제를 발생시키고 있다. 이는 군소정당을 제대로 대변해주지 못함으로써 유권자의 선호도를 왜곡시키는 결과를 만들어낸다(Heywood 2006, 439). 따라서 레이프하트는 1위대표제의 문제에 대해 심각한 민주성의 결핍이라고 주장한다(Lijphart 1999, 134).

셋째, 1위대표제의 또 다른 단점으로 지적되는 것은 유권자의 선택을 제한하며, 정부교체 시에 급진적 변화를 초래할 수 있다는 점이다. 앞서 살펴본 1위대표제는 한 선거구에서 1명의 후보만을 선택함으로

〈표 3〉 1위대표제의 대표적 국가인 영국의 주요 3당의 득표율과 의석률

연도	보수당			노동당			자유민주당		
(총의석수)	득표	의석	이득	득표	의석	이득	득표	의석	이득
1992 (651)	41.9	51.6	9.7 (336)	34.4	41.6	7.2 (271)	17.8	3.1 (20)	-14.7
1997 (659)	30.6	25	-5.6 (165)	43.2	63.4	20.2 (419)	16.7	7.0 (46)	-9.8
2001 (659)	31.7	25.2	-6.5 (166)	40.7	62.5	21.9 (413)	18.3	7.9 (52)	-10.4
2005 (646)	32.4	30.7	-1.7 (198)	35.3	55.2 (356)	19.8 (356)	22.1	9.6) (62)	-12.5

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election%2C_2005#Total_seats_for_each_party; http://www.parties-and-elections.de

써 자신이 선호하는 후보가 당선가능성과 경쟁성이 낮다면 당선가능성이 높은 후보 또는 경쟁력 있는 후보에게 투표하는 전략적 투표를 강제한다. 이는 주요한 두 개의 정당에 대한 투표만이 유의미한 것으로 만듦으로써 유권자들의 선택을 제한하는 경향을 갖는다. 이러한 경쟁결과로 구성된 단일정당정부는 안정성과 효율성보다는 불안정성과 비효율성을 가져오기도 한다.

(2) **결선투표제**: 결선투표제는 결승투표제(run-off system) 또는 2차 투표제(second ballot system)로도 불리는 선거제도로서 프랑스, 코스타리카[10] 등 중남미, 아프리카 그리고 동유럽 국가의 대통령 선거에서 채택되고 있다. 소선거구제하에서 전체 유효 투표수의 과반수 이상을 획득한 후보가 당선되는 선거제도이다. 이를 결선투표제라고 부르는 이유는 만약 1차 투표에서 과반수 이상의 득표를 획득한 후보가 존재하지 않을 때 1차 투표에서 상위 득표를 한 두 후보만을 대상으로 2차 투표를 실시하여 당선자를 결정하기 때문이다. 결선투표제는 절대다수에 의한 당선결정이 이루어진다는 점에서 민주주의적 정당성에 부합된다는 평가를 받고 있다.

결선투표제는 1위대표제의 장점과 같이 단순성, 지역대표성과 후보와 유권자 사이의 높은 친밀도, 강하고 안정적인 정부의 구성한다는 장점이외에도 몇 가지 장점을 더 갖고 있다.

첫째, 결선투표제는 절대다수의 표를 획득한 후보가 당선자로 결정되는 것으로 대표의 다수대표성을 확보한다는 중요한 장점을 갖는다. 이러한 대표의 다수대표성 확보는 특히 대통령제에서 통치력을 강화하는 결과를 갖고 온다는 점에서 중요하다. 대통령의 선출방식이 1위대표제인 한국의 경우, 민주화 이후 선출된 대통령의 득표율은 적게는 36.6%에서 많게는 48%로 나타나고 있다. 이러한 과반수 미만의 득표율은 집권기간 동안 대통령의 정치적 대표성에 대한 끊임없는 논쟁을 불러일으키며, 통치력의 위기를 가져옴으로써 정치 불안정의 원인

〈표 4〉 2007년 프랑스 대통령 선거결과 (1차투표 4월 21-22일, 2차투표 5월 5~6일)

후보자(정당)	1차투표(%)	2차투표(%)
Nicolas Sarkozy(Union for a Popular Movement)	31.18	53.06
Ségolène Royal(Socialist Party)	25.87	46.94
François Bayrou(Union for French Democracy)	18.57	
Jean-Marie Le Pen(National Front)	10.44	
Olivier Besancenot(Revolutionary Communist League)	4.08	
Philippe de Villiers(Movement for France)	2.23	
Marie-George Buffet(French Communist Party)	1.93	
Dominique Voynet(The Greens)	1.57	
Arlette Laguiller(Workers' Struggle)	1.33	
José Bové (Alter-globalization)	1.32	
Frédéric Nihous(Hunting, Fishing, Nature, Tradition)	1.15	
Gérard Schivardi(Workers' Party)	0.34	
전체투표율	100	100

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/President_of_the_French_Republic

이 되고 있다. 결선투표제는 절대다수의 득표를 요구함으로써 이러한 문제를 근본적으로 해결할 수 있다.

둘째, 결선투표제는 유권자의 선택 폭을 넓히고 선택의 명시성을 넓힌다. 즉, 1차 투표에서 유권자들은 1위대표제와 같이 전략적 선택을 하는 것이 아니라 자신이 선호하는 후보자에게 직접적으로 표를 행사할 수 있음으로 선호의 집적에 있어 장점을 갖는다. 그리고 1위와 2위 후보가 진출한 2차 투표에서 유권자들은 한 후보를 선택하게 됨으로써 선택의 명시성을 갖는다.[11)]

마지막으로 결선투표제가 갖는 장점은 다당제하에서 정당 간 연합을 자연스럽게 형성한다는 점이다. 즉, 다당제하에서 어떠한 정당도 2차 투표에서 단독으로 과반수의 득표를 얻기 어렵기 때문에 다른 정당과의 연합이 필연적으로 이루어진다. 이러한 정당 간 연합은 1위대표제보다 군소정당의 정치적 대표성을 보장한다는 점과 보다 많은 다

수의 이해와 요구에 부응하는 정치를 수행할 수 있다는 점에서 의의를 갖는다.

이러한 장점에도 불구하고 결선투표제는 첫째, 2차 투표에서 유권자들의 선호가 제대로 대표되지 못한다는 문제점을 갖고 있다. 즉, 1차 투표에서 1, 2위 후보만이 2차 투표에 진출함으로써 2차 투표에 진출하지 못한 후보들을 지지하는 유권자들의 선호가 제대로 반영되지 못하거나 또는 1위대표제와 같이 덜 나쁘다고 생각하는 후보에게 투표하는 전략적 투표가 이루어짐으로써 유권자들의 선호가 왜곡되는 문제점을 갖고 있다.

둘째, 2차 투표에서 자신이 선호하는 후보가 존재하지 않을 경우 유권자들의 투표참여 포기 또는 무효표의 증가에 의해 유효투표율이 낮아질 가능성이 존재한다. 이것은 진정한 의미에서 결선투표제의 다수대표성 확보라는 목적에 부응하지 못하는 부작용과 유권자들의 선호를 왜곡하는 결과를 가져온다.

셋째, 결선투표제의 단점은 2차 투표에 진출한 후보가 승리를 위해 2차 투표에 진출하지 못한 후보들과 무분별한 연합을 이루거나 또는 연합을 위해 자신이 가진 원칙을 포기하도록 조장한다는 점이다.

마지막으로 투표-의석 간 불비례성이 높다는 점이 단점으로 지적된다. 비록 2차 투표시 정당 간 연합이 이루어지지만 1위대표제와 마찬가지로 불비례성이 높으며, 거대정당의 과다대표와 군소정당의 과소대표 효과가 나타난다.

1997년 프랑스의 하원의원 선거를 예로 들면, 사회당은 23.5%의 득표율을 얻었으나 의석률은 41.8%로 이득률이 18.3%였고, 드골리스트는 득표율이 15.7%였으나 의석률이 23.2%로 7.5%의 이득률을 보이고 있다. 반면 군소정당인 공산당은 9.9%의 득표율을 기록하였으나 의석률은 6.6%로 -3.3%의 이득률을 보였다. 이러한 선거결과는 결선투표제도 1위대표제와 같이 투표-의석 간 불비례성과 '거대정당의 과다대표 군소정당의 과소대표' 현상이라는 문제가 발생하고 있음을

보여준다.

⑶ 대안투표제: 현재 개발된 선거제도 중 가장 진화된 선거제도로 평가를 받는 대안투표제는 선호투표제(preferential voting)의 한 유형으로 소선거구제하에서 유권자의 선호순위를 집계하여 절대다수의 표를 획득한 후보가 승자가 되는 선거제도이다. 절대다수-선호투표제로 불리기도 하는 대안투표제는 오스트레일리아 하원의원 선거에서 사용되고 있다.

대안투표제에서 승자를 결정하는 방식을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 유권자들은 후보들에 대한 선호를 투표용지에 표시하고 제1선호에 있어 유효투표의 과반수 이상의 표를 받은 후보가 당선된다. 만약 제1선호의 집계결과 유효투표의 과반수의 득표를 획득한 후보가 없을 경우에는 제1선호의 득표수가 가장 적은 후보가 탈락되며, 그 후보에게 투표한 사람들의 표를 제2선호에 따라 다른 후보들에게 이양한다. 이렇게 이양 받은 표와 제1선호의 표를 합한 결과 과반수의 득표를 얻은 후보가 존재할 경우 그가 당선자로 결정되며, 만약에 그렇지 못할 경우, 앞선 방법을 다시금 수행하여 유효투표 과반수 득표를 받은 후보를 당선자로 결정하는 방식이다. 예를 들어, 1993년 뉴사우스 웨일즈(New South Wales) 주 흄(Hume) 선거구의 개표과정을 표로 정리하면 〈표 5〉와 같다(안순철 2000, 146-147).

대안투표제의 장점으로는 ①당선된 후보자는 다른 모든 후보의 표를 다 더한 것보다 더 많은 표를 받았다는 점에서 정당성이 강화되는 점(심지연 · 김민전 2007, 87), ②유권자들의 선호에 따른 표의 이양에 의해 소신투표를 할 수 있다는 점, ③결선투표제의 단점으로 지적되는 선거비용, 시간 등을 줄일 수 있다는 점, ④정당들 또는 후보들 사이의 무원칙한 연합이나 인위적 조작의 가능성을 방지할 수 있다는 점, ⑤한 번의 선거를 통해 당선자를 결정할 수 있다는 점, ⑥결선투표제와 달리 유권자들의 적극적인 참여를 유인한다는 점, ⑦1위대표제

〈표 5〉 1인 선출의 선호투표제 당선확정 과정

후보	계산 1	다음 계산	계산 2	다음 계산	계산3	다음 계산	계산 4
가	2,028	+864	2,892	탈락	-	-	-
나	1,824	탈락	-	-	-	-	-
다	29,773	+562	30,335	+1,628	31,940	+1,035	32,975
라	13,681	+140	13,821	+392	14,213	탈락	-
마	23,942	+256	24,198	+872	25,070	+13,174	**38,244(당선)**
이양불가능표		2		23		4	

출처: 안순철(2000) 146쪽 재인용

* 총유효투표수: 71,248표 ** 절대다수표(50%+1): 35,625표

또는 결선투표제와 같이 후보의 지역대표성, 유권자들과의 친밀도를 높임으로써 선출된 후보에 대한 인지도를 높일 수 있다는 점, ⑧유권자의 선호도를 통해 정당의 전략과 정책을 수립할 수 있다는 점 등이 제시된다.

그러나 대안투표제는 투표-의석 사이에 높은 불비례성이 존재한다는 단점이 지적된다. 이는 선거구의 크기, 즉 소선거구제에 의한 영향 때문이다. 오스트레일리아의 경우, 투표-의석 간 불비례성이 심해져 오히려 득표율에서 앞선 정당이 의석수에서 다른 정당보다 적은 경우가 빈번하게 나타나고 있다(안순철 2000, 149-150 참조). 1996년 하원선거에서 노동당(39.2%)이 자유당(39.0%)보다 0.2% 더 많은 득표를 얻었음에도 불구하고 의석률은 자유당이 52%, 노동당이 32.4%로 역전되는 경우가 발생하였다. 또한 군소정당인 오스트레일리아 민주당의 경우 6.7%의 득표를 받았으나 1석의 의석도 차지하지 못하였다. 이는 대안투표제가 거대정당에게 유리하고 군소정당에게 불리하다는 점을 보여주는 것이다.

다음으로 선거결과가 군소정당 또는 극단주의 정당에 대한 강한 지지를 갖는 유권자들의 선택에 의해 결정될 수 있다는 단점이 있다. 즉, 군소정당 또는 극단주의 정당을 지지하는 유권자들이 집중적인 투표

를 함으로써 대중적인 선호가 높지만 유권자와의 지지관계가 강하지 못한 후보는 낙선할 가능성이 높다. 이러한 결과는 또 다른 단점을 가져오는데 제1선호에서 가장 많은 득표를 한 후보가 아닌 제2선호 또는 제3선호를 받은 후보가 선출되는 경우가 발생될 수 있다는 것이다. 〈표 5〉에서 알 수 있듯이 1순위 선호의 집계결과 '다' 후보가 29,773표를 얻고 '마' 후보가 23,942표를 얻었지만 결과에 있어서는 '마' 후보가 당선될 수 있었다.

마지막으로 지적할 수 있는 단점은 무효표의 증가이다. 오스트레일리아의 경우 앞서 살펴보았듯이 강제투표제를 실시하고 있으며, 모든

강제투표제(compulsory voting)

최근에 제기되고 있는 선거권과 관련된 쟁점 중에 다른 하나는 강제투표제와 관련된 것이다. 대부분의 국가에서는 투표참여를 시민의 정치적 자유로 받아들이고 있으나, 일부 국가들에서는 선거인의 기권방지 및 투표율 제고를 위해 강제투표제를 실시하고 있다.

강제투표제를 채택하고 있는 국가는 유럽의 그리스, 룩셈부르크, 리히텐슈타인, 벨기에, 스위스, 오스트리아이며, 중남미 및 오세아니아의 도미니카공화국, 멕시코, 볼리비아, 브라질, 아르헨티나, 에콰도르, 온두라스, 우루과이, 칠레, 코스타리카, 파라과이, 페루 그리고 오스트레일리아 등이 있다.

강제투표제를 채택하고 있는 국가들은 유권자들이 투표를 하지 않으면 일정한 벌금 및 투표권 박탈, 그리고 공직 취임 제한 등의 법적 제재를 가하고 있다. 예를 들면, 1915년 강제투표제를 채택한 오스트레일리아는 유권자등록을 하지 않거나 투표를 하지 않았을 경우 50달러 이하의 벌금을 내야하며, 벨기에는 투표를 하지 않은 사람의 소명 후 벌금을 부과하거나 투표권을 박탈한다. 이와 같은 강제투표제는 정치참여에 대한 개인의 자유를 제한한다는 점에서 논쟁의 대상이 되고 있다.

후보자들에게 선호를 표시하게 되어 있다. 만약 유권자가 한 후보에게 만이라도 선호를 표시하지 않았을 경우에는 무효표로 결정되기 때문에 무효표가 비교적 많이 발생한다. 그러나 이러한 단점은 이양불가능표를 줄이기 위해 부득이 3, 4, 5 등과 같은 하위 선호도가 필요하고 또 그래야 목적한 절대다수대표의 선출이 가능해진다는 점에서 불가피한 것이다(안순철 2000, 150).

2) 비례대표제

20세기를 특징짓는 선거제도의 커다란 흐름은 다수대표제에서 비례대표제로의 변화이다(Shugart and Wattenberg 2001, 1). 이러한 변화는 보통선거권의 확대와 대중정당의 등장과 밀접한 관계를 갖고 있다. 즉, 보통선거권의 확대와 대중정당의 등장에 따라 다수대표제의 불비례성에 대한 문제가 부각되었으며, 특히 소수세력은 자신들의 정치적 영향력을 높이기 위해 비례대표제로의 변화를 요구하게 되었다. 또한 계급, 종교, 언어, 민족 등의 사회균열이 강한 사회에서는 이들 사이의 갈등을 합법적인 정치공간에서 정당들 사이의 경쟁구조로 제도화하기 위해 비례대표제를 선호하였다. 반면에 정치적 대표성을 독점하고 있던 보수정당 및 자유주의 정당들은 노동자 계급으로 참정권이 확대된 상황에서 다수대표제를 유지할 경우 정치적 대표성을 상실할 수 있다는 위기감을 갖게 되었다. 이러한 인식하에서 보수정당 및 자유주의 정당들은 정략적으로 자신들의 대표성을 확보할 수 있는 비례대표제로의 개혁을 적극적으로 추진하였다. 그 결과, 대부분의 유럽대륙 국가, 남미국가 그리고 동유럽 국가 등 72개 국가에서 비례대표제를 채택하고 있다. 비례대표제의 유형에는 대표적으로 정당명부식 비례대표제(party list proportional representation system: party list PR)와 단기이양식(single transferable vote system: STV)이 있다.

(1) **정당명부식 비례대표제**: 정당명부식 비례대표제는 정당에서 제공

한 후보명부에 대해 유권자들이 투표하여 당선자를 결정하는 선거제도로서 유권자가 정당에게 투표하는 폐쇄형 정당명부식 비례대표제(closed party list-PR)와 후보를 선택할 수 있는 개방형 정당명부식 비례대표제(open party list-PR)로 구분된다. 폐쇄형 정당명부식은 정당에서 후보명부를 작성하고 이에 대해 유권자가 정당에게 투표하며, 그 결과를 의석수로 먼저 전환하고 난 다음 후보자 개인의 당선 여부가 결정된다. 반면에 개방형 정당명부식은 유권자가 정당에서 작성한 명부 내에서 자신의 선호를 표시할 수 있는 폐쇄비순위형(closed & non blocked) 방식과 정당들 사이에 교차하여 자신의 선호를 표시할 수 있는 개방비순위형(open & non blocked)방식이 있다(심지연 김민전 2007, 70-71). 이 두 유형은 정당이 획득한 득표율에 따라 의회의석이 비례적으로 배정된다는 점에 있어 차이가 존재하지 않는다.

정당명부식 비례대표제는 앞서 설명한 최대평균방식과 쿼터방식을 이용하여 정당들의 득표수를 의석수로 할당한다. 이때 득표를 획득한 모든 정당이 의회에 진입할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 비례대표제를 실시하고 있는 대부분의 국가에서는 투표가 의석으로 전환될 수 있는 최소한의 조건(진입장벽)을 법으로 제시하고 있기 때문이다.[12] 이러한 진입장벽의 존재는 투표와 의석 사이의 완전한 비례성을 훼손한다. 때문에 실제 선거결과는 거대정당에게 약간의 이득률을 제공하며, 군소정당에게는 불이익을 주는 경향이 발생한다.

다음으로 정당명부식 비례대표제의 장단점을 살펴보고자 한다. 첫째, 정당명부식 비례대표제는 사표를 줄이고 투표-의석 간에 높은 비례성을 갖는다. 그 결과, 군소정당 및 소수 세력을 대표하는 정치세력의 대표성을 보장한다. 둘째, 정당명부 비례대표제는 정당정치의 활성화와 타협과 합의의 정치문화를 촉진하며, 유권자들의 선택은 정당을 중심으로 이루어진다. 따라서 정당은 선거에서 승리하기 위해서 유권자의 요구에 대한 높은 반응성과 책임성을 갖게 됨으로써 책임정당정치를 활성화한다. 셋째, 이 선거제도는 특정한 정당이 과반수 의

석을 차지하기 어렵기 때문에 의회제 국가에서는 정부(내각)를 구성하기 위해서 정당 간 연합을 이루며, 타협과 합의의 정치문화를 촉진한다(Lijphart 1999; 안순철 2000, 184). 마지막으로 정당명부 비례대표제는 정책의 일관성 유지와 정치적 안정을 이룬다는 점이다. 연립정부를 구성하는 경향이 높은 이 선거제도는 정권교체가 이루어졌을 때 급격한 정책변화에 대한 위험이 적으며, 정책의 연속성이 보장됨으로써 정치적 안정성이 보장될 수 있다.

반면 정당명부식 비례대표제는 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 군소정당들의 난립과 연립정부에 의해 정치적 불안이 초래될 수 있다. 군소정당들은 자신들의 이해와 요구를 대표하기 위해 극단적 정치행태에 의지할 수 있으며, 연립정부를 구성한 정당들 사이의 갈등이 조정되지 않을 때 정부의 불안정성이 고조될 수 있다. 둘째, 정치적 거래와 흥정, 밀실야합 등에 의한 유권자 선호의 왜곡을 들 수 있다. 즉, 유권자의 의사를 반영하지 않고 정당들 사이에 정략적 관계에 의해 연립정부를 구성하고 정책을 추진할 수 있다는 것이다. 마지막으로 정당의 비민주화 가능성과 유권자와 의원 사이의 친밀도 약화이다. 후보자들은 당선가능성이 높은 정당명부의 상위순위에 자신의 이름을 올리기 위해 명부작성에 영향력이 큰 정당지도자에 대한 충성경쟁을 유발시키며, 정당지도자는 자신의 권력을 더욱 강화함으로써 정당의 비민주화를 초래될 수 있다. 따라서 정당의 비민주화는 정당지도자에게 명부작성의 권한이 집중되어 있는 경우에 가능성이 높아진다(Horowitz 2006, 5).

(2) 단기이양식: 단기이양식은 당선자의 잉여표나 사표를 유권자가 표시한 선호도의 순서에 따라 이양함으로써 앞서 설명한 대안투표제와 같이 유권자의 선호를 최대한 반영하는 선거제도이다. 이 선거제도는 아일랜드, 몰타 의회, 오스트레일리아 상원 선거에서 채택하고 있다.

〈표 6〉 단기이양식의 장점과 단점

장점	단점
• 유권자의 선호도 최대 반영 • 유권자의 정치적 선호에 관한 정보의 다양한 활용 • 상대적으로 높은 비례성 • 유권자에 대한 의원의 책임성 증진 • 이념적으로 다양한 정당체계 • 다수의 지지를 받는 정부구성 • 유권자의 정치적 선별력 향상	• 정치적 고객주의와 지역서비스 위주의 의원활동 • 소지역주의 투표행태 • 지역대표성 상실 • 정당 내 후보 간의 경쟁 심화 • 정당의 내적 응집력 약화 • 제도의 복잡성과 이양과정에 우연성 개입 • 선거구 의석수가 많을 경우 사용 어려움

단기이양식은 중선거구 이상의 선거구에서 유권자들이 정당과 무관하게 복수의 후보자들에게 자신의 선호순위를 표시하며, 집계된 유권자들의 선호가 당선계수(Quota)를 넘을 때 당선자가 결정된다. 아일랜드 하원의 경우 당선자를 결정하는 당선계수는 드룹쿼터(Droop Quota)를 이용하고 있다. 즉, 해당 선거구의 총유효투표수(V)를 의석수(M)에 1을 더한 수로 나누어 얻은 몫에 다시 1을 더한 수이다(드룹쿼터 = [V/(M +1)]+1). 단기이양식의 개표절차는 첫째, 유권자들의 1순위 선호를 집계한다. 이 때 당선계수를 넘는 후보가 있을 경우, 그 후보는 당선되고 그 당선인의 잉여표는 1순위로 선택한 유권자들이 2순위로 선택한 후보들에게 잉여표의 수만큼 선호된 비율에 따라 이양된다. 만약 1순위 선호의 집계 또는 이양된 표를 합한 상황에서 당선계수를 넘는 후보가 없을 경우에는 대안투표제 방식과 같이 가장 적은 득표를 받은 후보자를 탈락시키고 그 득표수 모두를 선호순위에 의거하여 다른 후보자들에게 이양한다.[13] 이러한 과정은 의석수가 전부 배분될 때까지 반복된다.

3) 혼합형

20세기 초 다양한 사회균열을 정치적으로 반영하기 위한 노력과 더

불어 소수세력의 정치적 대표성을 높이기 위한 노력으로써 비례대표제로의 변화가 특징이었다면, 21세기의 선거제도의 변화의 두드러진 특징은 혼합형 선거제도로의 변화이다. 2008년 기준으로 30개 국가가 혼합형 선거제도를 채택하고 있다(Reynolds et al. 2005, 31; Shugart and Wattenberg 2001). 혼합형 선거제도는 크게 투표를 의석으로 전환하는 의석할당방식에 따라 혼합형 비례대표제(mixed member proportional system: MMP)와 혼합형 다수대표제(mixed member majoritarian system: MMM or parallel system)로 구분된다. 두 유형은 의석할당방식에 있어 커다란 차이를 보이고 있다.[14)]

(1) **혼합형 비례대표제**: 혼합형 비례대표제는 인물중심 비례제(Personalized PR) 또는 부가형 선거제(additional member system: AMS)로 불리는 선거제도로서 우리나라에서는 2표 병용제 또는 혼용제로도 불리고 있다. 이 선거제도는 유권자들이 행사한 정당명부투표의 득표율에 따라 각 정당의 의석률을 할당하는 방식으로 비례적 의석과 지역선거구의 1위대표제 의석이 연동되어 할당된다(안순철 2000, 218). 즉, 각 정당의 전체 의석배분은 각 정당이 명부투표에서 획득한 득표수에 의해 결정되며, 지역선거구에서 1위대표제 방식으로 당선된 후보자의 투표는 정당의 의석수에 아무런 영향을 미치지 못한다. 이러한 의석할당방식은 결과적으로 투표-의석 사이의 비례성을 높이기 때문에 선거제도 유형에 있어 비례대표제의 하위 유형으로 분류되기도 한다. 이러한 선거제도를 채택한 국가는 독일, 뉴질랜드, 이탈리아, 그리고 헝가리 등 9개 국가들이다(Reynolds et al. 2005, 31).

혼합형 비례대표제의 의석할당방식은 각 국가마다 차이를 보이고 있다. 혼합형 비례대표제의 대표적인 국가인 독일의 경우, 전체 의석 656석은 진입장벽인 전국적으로 획득한 득표율 5% 또는 전체 의석 중 3석 이상을 확보한 정당들을 대상으로 제2투표(정당투표)에서 획득한 득표율을 최대잔여방식인 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer)식 계산에

따라 의석으로 전환한다. 그리고 같은 방식을 사용해 각 주(州)별 정당 의석을 배정한다.

〈표 7〉 헤어-니마이어식 계산

① 각 사회민주당(SPD)의 의석수 = (총의석수(656) × SPD 총제2투표수) / 총제2투표수(진입장벽을 통과한 정당)
② 함부르크주의 SPD 의석수 = (SPD의 총의석수(217) × 함부르크주의 SPD 제2투표수) / SPD의 총제2투표수

2005년 선거결과를 예로 들어 사회민주당의 의석수를 계산하면 다음과 같다.[15] 사회민주당의 총의석수는 217석을 할당받는다. 다음으로 ②번의 방식에 따라 각 주에서의 사회민주당의 의석수가 할당된다. 그리고 사회민주당에게 할당된 전체 의석 수 중 지역선거구에서 당선된 의석수를 제외한 나머지 의석이 비례대표명부에 의해 할당된다. 만약 제2투표에 의해 할당된 의석수보다 지역선거구에서 당선된 의석이 많을 경우 그 만큼 초과의석으로 인정된다.

사회민주당의 경우 총의석수가 217석이어야 하나 222석으로 추가의석이 5석 발생하였으며, 기독교민주연합은 총의석수가 176석이나 실제 의석은 180석으로 4석의 추가의석이 발생하였다. 이는 특정한 주에서 두 정당이 할당받은 의석수보다 더 많은 지역구 의석수를 획득하였기 때문이다. 예를 들면, 함부르크주에 할당된 사회민주당의 의석수가 10석인데 함부르크주 지역선거구에서 사회민주당이 12석을 획득하였다면 결과적으로 2석의 초과의석이 발생하게 된다. 사회민주당 또는 기독민주연합 등 거대정당의 경우 정당투표(제2투표)보다 1위투표제에 의한 지역선거구에서 더 많은 표를 얻고 있기 때문에 초과의석이 발생한다. 그 주된 이유는 첫째, 대정당 지지자들이 연립정부 구성을 염두에 두고 정당투표를 자민당이나 녹색당 등 소정당에 던지거나, 둘째, 소정당 지지자들이 당선가능성을 고려하여 지역선거

〈표 8〉 독일 2005년 의회선거결과

정당	제2투표 득표율	의석수		총의석률 (수)	이득률
		지역구	비례대표		
기독민주연합(CDU)	27.8	106	74	29.3(180)	+1.5
기독사회연합(CSU)	7.4	44	2	7.5(46)	+0.1
사회민주당(SPD)	34.2	145	77	36.2(222)	+2.0
자유민주당(FDP)	9.8	0	61	9.9(61)	+0.1
좌파정당(The Left Party)	8.7	3	51	8.8(54)	+0.1
동맹 ' 90/녹색당 (Alliance ' 90/The Greens)	8.1	1	50	8.3(51)	+0.2
독일민족민주당(NDP)	1.6	0	0	0.82(1)	-0.78
기타(other parties)	2.4	0	0	0	-2.4
총계	100	299	315	100(614)	+0.82

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Germany

구에서 양대정당에 던지는 전략적 분리투표(split-ticket voting) 현상이 있기 때문이다(안순철 2000, 223). 그 결과, 2005년 하원의석수는 614석으로 총 16석의 초과의석이 발생하였으며, 초과의석은 거대정당에게 투표-의석 사이의 이득률을 안겨주었다.

지금까지 혼합형 비례대표제의 할당방식을 살펴본 결과 혼합형 비례대표제에서는 제2투표로 일컬어지는 정당에 대한 투표가 지역후보를 선출하는 지역구투표보다 더 중요함을 알 수 있다. 즉, 각 정당의 의석이 정당투표에 의해 결정되는 투표-의석 간 비례성이 높은 선거제도임을 알 수 있다. 혼합형 비례대표제 방식은 각 국가마다 투표를 의석으로 전환하는 방식에 있어 약간의 차이를 보이고 있지만, 정당투표(제2투표)가 의석수를 결정하며, 투표-의석 간 비례성이 높다는 점에서 공통점을 갖는다. 그리고 혼합형 비례대표제는 의석에 공백이 발생하면 보궐선거를 통해 충원하는 것이 아니라 공백이 생긴 정당의 정당명부상 다음 순서의 후보가 충원됨으로써 보궐선거에 따른 경제적 시간적 비용을 절감한다는 점에서 이점이 있다.

(2) 혼합형 다수대표제: 혼합형 다수대표제는 2표 병립제(parallel system) 또는 혼용식으로도 불리는 선거제도로서 1위대표제에 의해 선출된 지역대표와 정당명부투표에 의해 선출된 비례대표가 산술적인 합산방식을 통해 각 정당의 전체의석을 할당하는 선거제도이다. 즉, 혼합형 다수대표제는 비례대표제가 지역선거구에서의 1위대표제의 결과와 직접적으로 연관되어 투표-의석 사이의 불비례성을 보정하는 효과를 산출하도록 되어 있지 않고 단순히 병렬적 결합을 이루고 있는 선거제도인 것이다(박찬욱 2000, 26). 그 결과 혼합형 다수대표제는 투표-의석 사이의 비례성이 1위대표제보다는 높지만 비례대표제보다는 낮은 준비례대표제(semi-PR)로 분류되기도 한다. 이러한 선거제도를 채택하고 있는 국가는 한국, 일본,[16] 러시아, 필리핀 등 21개국이다(Reynolds et al. 2005, 31).

혼합형 다수대표제의 의석할당방식은 앞서 언급하였듯이 유권자 1인이 2표를 행사하며, 한 표는 지역선거구 후보에게 다른 한 표는 정당에게 투표한다. 그리고 전체 의회의석은 지역구 의석과 비례대표 의석을 선거법에서 규정하는 비율로 나눈다. 예를 들어, 한국은 총의석 수 299석 중 지역구 의석수 245석 비례의석 54석으로 약 4.6 : 1의 비율로 배분되어 있다.

혼합형 다수대표제에서 투표를 의석으로 전환하는 방식은 단순하다. 지역구선거에서 당선자를 1위대표제 또는 단기비이양식을 통해 확정하고 비례대표 의석은 전국 또는 권역에서의 정당득표율에 따라 의석을 배정한다. 이러한 방식은 혼합형 비례대표제와 차이를 갖는다. 즉, 혼합형 다수대표제는 지역구의석과 비례의석의 단순 합의 방식으로 전체의석을 할당한다. 이에 대해 2008년 한국에서 실시된 제18대 국회의원 선거결과를 통해 살펴보고자 한다.

지역선거구에서 43.4%를 득표한 한나라당은 131석(53.5%)을 획득하였으며, 정당에게 투표하는 비례대표에서 37.5%를 득표함으로써 22석(40.7%)을 획득하여 총 299석 중 153석(51.2%)을 차지하였다. 반

〈표 9〉 혼합형 다수대표제의 투표-의석전환의 예: 제18대 국회의원선거 결과

정당	지역선거구			비례대표			총의석률(수)	이득률
	득표율	의석률(수)	이득률	득표율	의석률(수)	이득률		
한나라당	43.4	53.5(131)	+10.1	37.5	40.7(22)	+3.2	51.2(153)	+13.7
통합민주당	28.9	26.9(66)	-2.0	25.2	27.8(15)	+2.6	27.1(81)	+1.9
자유선진당	5.7	5.7(14)	0	6.8(4)	7.4	+0.6	6.0(18)	-0.8
민주노동당	3.4	0.8(2)	-2.6	5.7(3)	5.6	-0.1	1.7(5)	-4.0
창조한국당	0.4	0.4(1)	0	3.8	3.7(2)	-0.1	1.0(3)	-2.8
친박연대	3.7	2.4(6)	-1.3	13.2	14.8(8)	+1.6	4.7(14)	-8.5
진보신당	1.3	0	-1.3	2.9	0	-2.9	0	-2.9
기타	13.2	10.2(25)	-3.0	0	0	0	8.3(25)	+8.3
총계	100	100(245)	-0.1	100	100(54)	+4.9	100(299)	+4.9

출처: http://www.nec.go.kr:7070/abextern/index.html

면 통합민주당은 지역선거구에서 66석과 비례대표에서 15석을 획득함으로써 81석을 차지하였다.

혼합형 다수대표제는 혼합형 비례대표제와 장단점에 있어 큰 차이는 없다. 하지만 위의 독일의 선거결과와 한국의 선거결과를 비교해 보면, 혼합형 다수대표제는 혼합형 비례대표제보다 비례성 보장에 있어 한계를 보이고 있음을 알 수 있다. 〈표 9〉에서 알 수 있듯이 투표-의석 사이의 이득률에 있어 혼합형 다수대표제는 +13.7%로부터 -8.5%까지 범위가 매우 넓은 반면 혼합형 비례대표제는 +2.0%에서 -2.4%까지 범위가 좁은 것으로 나타난다. 이러한 이득률 범위의 차이는 혼합형 다수대표제가 혼합형 비례대표제보다 투표-의석 사이의 비비례성이 높다는 것을 보여주는 것이다.[17] 즉, 혼합형 다수대표제가 다수제의 성격이 강하기 때문에 다수제의 단점인 비비례적 성격이 다소 완화될 뿐이지 높은 비례성을 갖는다고 할 수 없다(김형철 2007, 34). 혼합형 비례대표제는 보궐선거가 존재하지 않지만 혼합형 다수대표제는 보궐선거가 존재한다. 혼합형 다수대표제는 1석 선거구에

서 선출된 의원인 경우 공백이 생기면 보궐선거를 통해 선출하게 되어 있으며, 단지 비례대표의원이 공백이 생기면 자동적으로 정당명부상 다음 순서의 후보가 승계하게 된다.

4) 기타 유형

선거제도의 기타 유형에는 단기비이양식(single non transferable voting: SNTV), 제한투표제(limited vote system: LV) 그리고 누적투표제로 불리는 보다방식(borda count: BC)이 있다. 이러한 선거제도는 2인 이상을 선출하는 중·대선거구를 기초로 소수대표성, 즉 소수표를 획득한 후보자를 대표로 선출함으로써 군소정당이나 소수세력의 대표성을 보장하는 준비례대표제(semi-PR)로 표현되기도 한다. 이들 유형 중 많은 국가에서 채택하고 있는 선거제도는 단기비이양식이다.

단기비이양식은 다수대표제와 같이 유권자 1인이 1표만을 행사하며, 이들 중 다수표를 얻은 순위에 따라 후보자를 대표로 선출하는 선거제도이다. 특히 이 선거제도의 특징은 앞서 살펴본 단기이양식과 달리 일정한 당선기준수(quota)가 정해져 있지 않고 득표수(율)의 순위에 따라 결정된다는 점에서 소수대표를 반영하는 가장 단순한 방식이다.

그러나 단기비이양식이 소수대표성을 높이기 위한 목적으로 실시되고 있으나, 실제 효과에 있어서는 만족스럽지 못한 결과를 보이고 있다. 즉, 다수대표제보다는 상대적으로 소수대표성 또는 투표-의석간 비례성이 높지만 절대적인 수준에서 평가하면 그리 높다고 할 수 없기 때문이다(Lijphart 1984). 그리고 이 선거제도는 정당이 자신의 정

〈표 10〉 4인 선거구에서의 단기비이양식의 가상적 득표상황

후보자	가	나	다	라	마	바	사	자	합계
득표율	32	30	25	6	2.5	2	1.5	1	100

당에 유리한 지역에 복수공천을 하게 될 때 정당간 경쟁뿐만 아니라 동일 정당의 후보들 사이의 경쟁이 치열하게 되며, 정당 내 파벌 조장과 고비용의 선거가 이루어진다는 문제점이 지적된다(강원택 2005, 58-65).

단기비이양식은 당선자 사이에 '표의 등가성' 또는 '대표성의 왜곡' 이라는 문제를 낳는다(강원택 2005, 59-60). 예를 들어, 4인 선거구에서 선출될 수 있는 당선결정계수(V/S+1)는 20%이다. 위의 표에서 가, 나, 다 후보는 20%를 넘는 득표율을 획득함으로써 대표성에 문제는 없지만 라 후보의 경우는 단지 6%의 득표율만으로 당선되는 문제점을 안게 된다.

이와 같은 문제점에 의해 1947년 단기비이양식을 실시하였던 일본이 1994년에 혼합형 다수대표제로의 선거제도 개혁을 실시하였다. 2009년 현재 하원선거에서 단기비이양식을 선택하고 있고 있는 국가는 아프가니스탄, 요르단, 바누아트 그리고 피트카른 제도 등 4개국뿐이며, 한국은 지방의회 선거에서 단기비이양식과 정당명부비례대표제를 혼합한 선거제도를 실시하고 있다.

V. 선거제도의 정치적 효과

선거제도는 직접적으로 정당의 내부적 결속, 정당규율, 정당체계의 분절성(fractionalization)에 영향을 미치며, 간접적으로 다른 정치제도와의 상호작용을 통해 민주주의 안정성과 질(quality)에 영향을 미치고 있다. 선거제도는 선거결과의 비례성 정도에 따라 정당 간의 경쟁적 관계를 틀 지우며, 정부형태와 국가권력의 수직적 분배(단방제 또는 연방제) 등의 정치제도와의 조응관계 속에서 정당의 응집성, 정부의 견제 및 정부안정성, 대표의 정당성, 체제의 갈등관리 능력, 공적 참여의

확대, 그리고 체제의 반응성 등과 같은 민주주의 안정성과 질에 영향을 준다(Diamond and Plattner 2006, viiii). 제4절에서는 선거제도와 정당체계 사이의 관계 그리고 선거제도와 민주주의 사이의 관계에 대한 이론적 · 경험적 논의를 살펴보고자 한다.

1. 선거제도와 정당체계

선거제도와 정당체계가 강한 상관관계를 갖는다는 점은 이론적 · 경험적 사실로 받아들여지고 있지만, 둘 사이에 인과관계가 존재한다는 점은 논쟁의 대상이 되고 있다. 즉, 선거제도와 정당체계 사이의 법칙성이 존재한다는 듀베르제(M. Duverger)의 주장이 논쟁의 중심에 서 있다.

듀베르제는 선거제도가 갖는 두 가지 효과, 즉 기계적 효과(mechanical effect)와 심리적 효과(psychological effect)에 의해 "1위대표제가 독립적인 거대정당으로 구성된 양당제를, 결선투표제가 신축적이고 의존적인 비교적 안정된 연립된 다당제를, 그리고 비례선거제가 견고하고 독립적인 다당제를 유도한다고 주장한다(Duverger 1954, 217-239).

기계적 효과란 특정한 당선결정방식과 같은 선거규칙이 정당체계라는 정치적 결과에 영향을 준다는 것으로, 정당별 득표와 의석 사이의 비례성 측면에서 나타난다(박찬욱 2000, 28-29). 심리적 효과는 후보자와 유권자들이 선거제도의 기계적 효과와 다른 행위자들의 반응에 대하여 갖는 기대를 의미하는 것으로, 당선 또는 의석획득 가능성에 따라 선거경쟁에 참여여부와 전략적 투표 여부를 결정하게 된다는 것이다. 즉, 1위대표제는 비례성이 낮기 때문에 당선가능성이 낮은 군소정당 또는 군소후보자의 선거참여의 제한과 유권자의 사표 방지 심리에 의해 가장 선호하는 후보자보다는 당선가능성이 높은 차선 또는 차악의 후보를 선택하는 전략적 투표를 유도한다. 그 결과 거대정당

을 중심으로 한 양당제에 기초한 정당정치가 이루어진다. 반면에 비례대표제는 비례성이 높기 때문에 높은 당선가능성과 낮은 사표방지심리에 의해 군소정당 또는 군소후보의 선거참여가 수월하고 유권자도 자신이 선호하는 정당과 후보에 대해 진실한 투표(sincere voting)를 함으로써 다당제를 형성한다.

그러나 듀베르제의 주장은 이후 선거제도와 정당체계 사이의 관계에 대한 이론적 · 경험적 논쟁을 불러일으켰다. 즉, 듀베르제의 법칙에 대한 경향적 타당성을 인정하지만 법칙으로서 인정하기에는 어렵다는 주장이 많은 학자들로부터 제기되고 있다(Rae 1971; Sartori 1986).

듀베르제의 법칙을 경험적으로 연구한 레이(D. Rae)는 캐나다의 경우처럼 강력한 지역정당이 존재하는 경우를 제외하면 1위대표제와 양당제 사이에는 상관관계가 존재하며, 비례대표제를 선택하더라도 군소정당이 아주 취약할 때 양당제와 연계되어 있다고 주장한다(1971, 95). 이는 듀베르제의 법칙이 경험적으로 입증되기 위해서는 강력한 지역정당의 부재 또는 강력한 군소정당의 결여라는 전제조건이 요구됨을 의미한다. 사르토리(Sartori 1986)는 이를 '지역화 경향' 으로 지칭하고, 선거제도와 정당체계 사이의 경향적 법칙을 제시하였다. 그는 ①강하게 구조화된 정당체계가 존재할 때, ②선거구별로 투표수의 균등한 분포에 의해 지역적으로 높은 지지를 받는 군소정당이 존재하지 않을 경우 1위대표제는 감소효과(reductive effect)에 의해 양당제를 촉진하며, ③이미 구조화된 정당체계가 있는 상황에서 비례대표제를 선택했을 경우에는 군소정당의 진입을 막는 장애효과(blocking effect)에 의해 다당제보다는 양당제로 유도되며, ④구조화된 정당체계가 없는 상황에서 비례대표제를 선택했을 경우에는 다당제를 촉진한다고 주장한다. 즉, 사르토리는 선거제도의 정당체계에 대한 영향에 있어 구조화된 정당(체계)의 존재, 정당별 유권자의 지정학적 분포, 그리고 선거제도의 불비례 효과 등과 같은 변인을 강조한다(Nohlen 1994, 232-234).

선거제도와 정당체계 사이의 경험적 관계를 살펴보기 위해 20개국을 대상으로 락소와 타게페라(Laakso and Taagepera)의 의회내 유효정당 수(effective number of parties)를 비교하였다. 그 결과, 다수대표제의 평균 의회 내 유효정당 수는 2.28로 가장 적으며, 혼합형다수대표제가 2.56, 혼합형비례대표제가 3.29, 그리고 비례대표제가 3.68로 나타났다.[18] 이러한 수치는 세계적 차원에서 듀베르제의 법칙이 일정한 경향성을 보이고 있음을 보여주고 있다.

그러나 국가적 차원에서 살펴보면, 그리스나 스페인의 경우에는 비

〈표 11〉 20개 국가의 선거제도와 유효정당 수 사이의 관계

국가	선거년도	선거체계	유효정당 수	평균
오스트레일리아	2001	대안투표제	2.46	2.28
프랑스	2002	결선투표제	2.24	
캐나다	2000	1위대표제	2.54	
영국	2001	1위대표제	2.16	
미국	2002	1위대표제	2.01	
독일	2002	혼합형비례대표제	2.8	3.29
뉴질랜드	2005	혼합형비례대표제	2.98	
이탈리아	2001	혼합형비례대표제	5.17	
헝가리	2001	혼합형비례대표제	2.21	
한국	2008	혼합형다수대표제	2.87	2.56
일본	2005	혼합형다수대표제	2.25	
벨기에	2003	비례대표제	7.03	3.68
체코	2002	비례대표제	3.81	
그리스	2000	비례대표제	2.21	
네덜란드	2003	비례대표제	4.74	
아르헨티나	2001	비례대표제	2.84	
페루	2000	비례대표제	3.81	
폴란드	2001	비례대표제	3.6	
포르투갈	2002	비례대표제	2.57	
스페인	2000	비례대표제	2.47	

출처: 김형철(2005) 수정

례대표제를 채택하고 있음에도 불구하고 다수대표제와 같이 의회 내 유효정당의 수가 적다. 이는 사르토리가 언급한 공고해진 정당체계가 존재할 때 새로운 정당의 등장을 어렵게 하는 장애효과가 작동한 결과라고 할 수 있다(Sartori 1986, 58). 반면에 1위대표제를 채택하고 있는 캐나다의 경우 유효정당 수가 2.54로서 양당제보다는 다당제의 정당체계를 결과하고 있다. 이는 사회균열구조가 지역적으로 높은 집중도를 나타낼 때 1위대표제가 양당제를 결과하지 않음을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 이는 선거제도가 정당체계의 형성에 충분조건이 아니라는 점을 증명하는 것이다(Sartori 1986).

이와 같은 경향은 노리스의 비교연구에서도 검증되고 있다. 그는 1위대표제가 양당제와 결합되고 비례대표제가 다당제와 연관된다는 듀베르제의 법칙이 근거를 가지고 있으나, 그 차이는 그리 크지 않음을 밝히고 있다. 따라서 그는 선거제도를 의회에서 대표되는 정당의 수에 영향을 미치는 여러 요인 중의 하나에 불과하다고 지적한다(Norris 2004, 164).

2. 선거제도와 민주주의: 대표성, 안정성, 책임성

선거제도의 정치적 효과에 대한 논쟁 중 또 하나의 중요한 주제는 민주주의와의 관계에 관한 것이다. 민주주의는 사회적 갈등을 조정하는 메커니즘이며, 이를 수행하는 핵심적인 정치제도로서 선거제도가 강조되고 있다. 선거제도는 사회에 존재하는 다양한 세력이 정치적으로 대표할 수 있는 기회를 제공하고 공정한 경쟁을 통해 갈등을 조정하는 중요한 수단이다. 특히, 선거제도는 민주주의 수행력에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 정당체계의 형성에 중요한 영향을 미치고 있기 때문에 중요하다(박기덕 1998, 68).

선거제도와 민주주의 사이의 관계에 대한 논의는 주요하게 정치적

대표성, 정치적 안정성 그리고 책임성을 중심으로 진행되고 있다. 정치적 대표성은 사회집단의 크기에 비례하여 정치적으로 대표하는 정도를 의미하는 것으로 선거불비례성이라는 요인에 의해 직접적인 영향을 받는다(Lijphart 1994). 즉, 선거불비례성은 정치적 대표형성에 있어 과다대표와 과소대표라는 현상을 가져오는 주요 요인이다.[19] 또한 선거불비례성은 의회제의 경우 정부의 구성에 직접적인 영향을 줌으로써 정부의 안정성과 책임성에 영향을 주는 중요한 변인이다(Taagepera and Shugart 1989). 높은 비례성은 연립정부를 구성함으로써 빈번한 정부의 변화와 정책 공약의 실천이나 국정운영에 있어 책임소재의 불분명성을 가져오는 원인으로 제시된다.

다수대표제가 민주주의에 더 효과적인가 아니면 비례대표제가 더 효과적인가? 다수대표제가 정치적 안정성과 책임정치의 실현에 더 효과적이라는 이론적 주장은 다음과 같다. 1위대표제 및 결선투표제를 포괄하는 다수대표제가 정당 간 이념적 분극성이 낮은 양당제 또는 온건한 다당제를 형성함으로써 정치적 안정성에 긍정적 영향을 주며, 반면에 비례대표제는 정당 간 이념적 분극성이 높은 분극적 다당제를 형성함으로써 정치적 안정성에 부정적 영향을 준다는 것이다(Duverger 1954; Sartori 1976). 사르토리는 이론적으로 다수대표제에 의해 형성된 양당제 또는 온건한 다당제가 구심성을 갖는 온건한 경쟁, 과반수의 지지를 받는 정당에 의한 단일정당정부의 구성에 따른 안정성과 효율성, 대안적인 공공정책에 대한 유권자의 선택이 용이성과 책임소재의 명확성 등을 결과한다고 주장한다(Sartori 1976, 119-216). 이와 같은 주장은 다수대표제의 높은 불비례성에 의해 의회에서 과반수 의석을 차지하는 단일정당정부의 구성과 깊은 관련을 맺고 있으며, 정부의 지속성과 책임성에 있어 비례대표제보다 다수대표제가 긍정적 영향을 미치고 있음을 보여준다.

다수대표제 옹호론자들은 비례대표제가 다수대표제보다 더 공평하고 더욱 높은 대표성을 갖는 의회를 구성하고 있음을 인정하지만, 그

결과로서 구성되는 연합정부는 덜 안정적이며, 덜 효율적임을 주장한다. 반면에 1위대표제는 불비례성에 의해 선거과정을 왜곡하지만 강력하고 더욱 결정적인 단일정당 정부를 구성하기 때문에 민주주의 안정성과 효율성의 측면에서 더 효과적이라고 주장한다(Anderson 2001, 429). 즉, 다수대표제는 제조된 과반수에 의해 형성된 단일정당정부를 통해 책임정치의 실현과 민주주의를 위협하는 환경하에서도 안정성, 생존성 그리고 문제해결 능력이 뛰어난 선거제도임을 증명하고 있다(박기덕 1998).

반면에 비례대표제를 옹호하는 입장은 다수대표제의 장점으로 지적되는 정부의 수명, 안정성, 책임성 등이 비례성이 높은 선거제도에서도 보장되고 있다는 점을 지적하면서 높은 불비례성을 갖는 다수대표제가 민주주의를 침해할 경향성이 높다고 주장한다. 즉, 다수대표제는 승자독식의 선거결과가 일반적이기 때문에 군소정당의 정치적 배제를 가져오며, 정치적 대립과 갈등이 심화될 뿐만 아니라 권력교체에 따른 급격한 정책변화의 부작용이 크다고 지적한다. 또한 다수선거제는 좌파와 우파 또는 인종-언어에 따른 사회적 갈등이 심한 사회에서 양극화의 위험성을 가져오며, 투표의 변화가 정부정책의 큰 변화를 야기할 수 있으며, 영구적인 소수가 발생됨으로써 심한 갈등을 초래할 수 있다는 한계를 갖고 있다는 것이다(Kaiser, et al. 2002). 반면에 비례대표제 옹호론자들은 비례대표제가 정치적 타협을 촉진하고, 노동자 그리고 사회주의 운동뿐만 아니라 소수집단을 통합하는 정치제도로서 민주주의에 대한 가치와 신념을 확대시키고, 소수자들의 참여성과 대표성을 보장함으로써 민주주의 안정성을 가져온다고 주장한다(Anderson 1998; Anderson and Guillory 1997; Armingeon 2002; Lijphart 1977; 1999; Tavits 2004; Wilensky 2002).

최근에 비례대표제가 소수 집단의 정치적 대표성, 선거경쟁에 있어 공평성, 그리고 다수의 정치참여를 보장함으로써 민주주의 안정성과 민주주의 질(quality of democracy)에 있어 다수대표제보다 더 효과적

〈표 12〉 선거제도와 투표율(1990~1999)

선거제도 유형	투표율(VAP)	국가 수	평균투표율(%)
1위대표제	61.2	43	61.7
결선투표제	58.5	21	
대안투표제	65.5	2	
혼합형비례대표제	66.6	7	65.1
혼합형다수대표제	63.5	19	
정당명부비례대표제	70.0	59	76.7
단기이양식	83.4	2	
단기비이양식	52.6	2	52.6

출처: Norris(2004) p.162 재구성

이라는 주장이 설득력을 얻고 있다(Powell 2000; Tavits 2004).[20] 비례대표제는 정치적 대표성, 공평성 그리고 참여성을 보장함으로써 사회 내에 존재하는 소수세력과 반대세력의 이탈(exit)을 방지하고 그 결과로 민주주의 안정성을 보장한다는 것이다. 뿐만 아니라 비례대표제는 다수대표제에서 나타나는 승자독식의 논리에 따른 두 정당 사이의 적대적인 갈등의 정치와 정부교체 시 국가정책의 급격한 변화에 따른 불안정성 그리고 정당들 사이의 차별성의 부재에 따른 정당정치의 약화 등의 문제를 극복함으로써 민주주의 안정성에 더 효과적이라는 것이다(Lijphart 1984).

레이프하트는 비례성이 높은 정치제도에 의해 유형화된 합의제 민주주의(consensus democracy)가 타협과 합의의 정치를 촉진하고, 소수집단의 정치적 대표성을 보장하며, 선거참여의 확대와 다양한 이해와 요구에 대한 반응성을 높임으로써 민주주의 안정성과 질에 있어 다수제 민주주의(majoritarian democracy)보다 "더 좋으며(better), 친절하고(kinder), 신사적(gentler)이다."라고 주장한다(Lijphart 1999). 또한 다수제 민주주의와 합의제 민주주의 중심으로 정부 규모와의 상관성을 분석한 타비츠(M. Tavits)도 합의제적 정치제도로서 비례대표제의 특징

을 공평한 제도, 유권자 선택의 다양성과 정당의 수 증가 그리고 다수제보다 더 높은 경쟁성을 지적하고, 비례대표제가 국민의 투표 참여율과 국민의 요구에 대한 반응성을 향상시킨다고 주장한다(Tavits 2004, 346).

VI. 결론: 질 높은 민주주의를 위한 선거제도

사르토리는 선거제도가 민주정치를 규정하는 가장 강력한 조정수단이라고 지적하고 있다(Sartori 1994). 이는 선거제도가 형식적이고 절차적 수준에서 민주주의를 규정할 뿐만 아니라 실질적 또는 내용적 수준에서 민주주의를 규정함을 의미하는 것이다. 즉, 선거제도는 민주주의의 내용으로서 대표성과 책임성의 실현을 위한 중요한 정치제도이다. 그리고 선거제도는 사회적 갈등과 균열이 왜곡 없이 정치적으로 대표될 때 보다 많은 사회구성원의 요구에 대한 반응성과 정치행위자들 사이에 타협과 합의의 필요성과 동기를 부여함으로써 민주주의에 대한 지지와 신뢰에 깊은 영향을 주는 정치제도이다. 따라서 많은 정치인, 학자 그리고 정치전문가들은 민주주의의 질을 제고하기 위한 정치개혁의 핵심으로 선거제도의 개혁에 깊은 관심을 보이고 있다.

선거제도의 개혁은 정부형태, 수직적 권력구조(연방제-단방제), 그리고 의회구조(단원제-양원제)와 같은 권력구조의 개혁보다는 개혁의 정치사회적 비용을 적게 들이면서 높은 효용을 산출하기 때문이다. 즉, 선거제도는 헌법의 수정 없이 입법부에 의해 변화될 수 있다. 선거제도 개혁은 정치체제 전반에 나타나는 문제점을 짧은 기간에 극복하고 한 차원 높은 수준의 민주주의를 이루는 계기가 될 수 있다(안순철 2000, 287).

선거제도 개혁의 가장 중요한 목표는 보다 질 높은 민주주의 그리

고 보다 좋은 거버넌스를 위한 것이다. 즉, 선거제도 개혁은 다수대표제의 책임성과 비례대표제의 비례성의 균형을 목표로 한다(Norris 2004, 5). 선거공학자들은 정책집행에 대한 책임 소재를 명확히 하며 그 성과에 대한 책임을 물을 수 있으면서 투표-의석 간 높은 비례성에 기초하여 정치적 대표성을 보장할 수 있는 선거제도로의 개혁을 지향한다. 두 목표는 선거제도의 정치적 효과에서 살펴보았듯이 상쇄적 교환관계(trade-off)에 있다(박찬욱 2000, 36-37).

선거제도의 개혁은 변화의 용이성과 정치적 이득의 명확성에 의해 정치행위자—정당 또는 정치인들—에 의해 정략적으로 이루어지기도 한다. 따라서 선거제도의 개혁은 정당간의 건전한 경쟁을 도모하고, 광범위한 지지를 받아야만 하며, 편협한 당파적인 이해를 위해 이루어져서는 안 된다는 도덕적 제약을 받아야 한다(Lijphart 1994, 196). 그리고 선거제도의 개혁은 국가가 처해있는 사회정치적 조건 또는 구조를 충분히 반영할 수 있어야 할 것이다. 모든 선거제도는 각각의 장단점을 갖고 있다. 이러한 장단점은 그 국가의 사회적 · 정치적 균열구조와 행위양태 등의 조건에 의해 영향을 받는다. 놀렌(Nohlen 1994, 245)이 "선거제도와 선거결과 그리고 정당체계는 사회 및 정치적 구조의 반영이며, 종속변수"라고 지적하듯이 선거제도의 선택과 효과를 이끌어내기 위해서는 그 국가가 처해있는 사회적 그리고 정치적 조건들과 조응하는 선거제도의 선택이 요구된다.

| 주 |

1) 슘페터는 민주주의를 "정기적으로 행해지는 자유롭고 경쟁적인 선거를 통해 지도자를 선출하는 방법, 제도, 절차 혹은 복수의 정치엘리트들이 국민의 지지와 투표를 획득하기 위해 자유롭게 경쟁하는 체제"로서 정의하고 있다(Schumpeter 1950, 269). 그에 따르면, 대의 민주주의는 인민이 경쟁하는 대표들 중에서 정치적 결정을 내릴 사람을 선택할 뿐이기 때문에 인민에 의한 간접통치와는 다른 것이라고 지적한다. 이러한 정의는 그의 이론을 엘리트주의로 이해하는 이유가 되고 있다(Manin 2004, 204).
2) 100여 년의 기간동안 미국의 남부지역에서는 투표세, 투표등록비, 시험과 같은 교묘한 방법을 이용해 흑인들의 투표권을 막아왔다.
3) 선거제도를 구성하는 요소는 앞서 제시한 4가지 요소뿐만 아니라 입후보방식(candidacy)을 포함하는 경우도 있다(안순철 2000, 58; 심지연 · 김민전 2007, 63). 그러나 입후보방식은 투표방식과 긴밀한 연관성을 갖고 있기 때문에 독립적 요소로서 제시하기 어렵다.
4) 최근 한국에서 선거제도개혁과 관련해서 지역주의 타파를 위해서는 중대선거제를 실시해야 한다는 주장이 정치권이나 언론에서 제기되고 있다. 이는 매우 잘못된 용어 사용이다. 중대선거제는 하나의 선거제도유형이 아니라 선거제도를 구성하는 요소 중 하나로서 선거구의 크기(한 선거구에서 몇 명을 선출하는가)만을 의미하는 것으로 선거제도로 대체해서 사용되어서는 안 된다. 즉, 어떠한 방식을 통해 투표를 의석으로 할당할 것인가라는 의석할당방식 또한 유권자가 정당이나 후보자에게 단일한 선호를 표시하는가 등에 대해 고려해야 한다.
5) 동트식은 1, 2, 3, … 등 제수로 나누어 몫이 큰 정당에게 의석을 할당하는 방식이며, 생-라귀식은 1. 3. 5 … 등 홀수로 나누어 의석을 할당하는 방식이다. 동트식은 생-라귀식보다 거대정당에게 유리한 경향이 있는 반면 생-라귀식은

군소정당에게 거대정당과 동등한 기회를 부여하는 경향이 있다고 평가된다 (Lijphart 1994). 또한 쿼터방식 또는 최대잔여방식은 각 정당의 득표수를 기준수로 나누어 얻은 몫의 정수만큼 의석을 배분하고 미배분 의석을 몫의 소수점 이하의 수가 큰 순서로 추가 배분하는 방식이다. 쿼터를 정하는 방식은 크게 세 가지가 이용된다 (V=유효투표수, M=선거구당 의석수).

헤어쿼터(Hare Quota) = V/M
하겐바흐-비숍 쿼터(Hagenbach-Bischoff Quota) = V/(M +1)
드룹쿼터(Droop Quota) = [V/(M +1)]+1

6) 놀렌은 선거구의 크기에 있어 한 명을 선출하는 선거구를 1인 선거구(single member district)와 여러 명을 선출하는 다인선거구(multi-district)로 구분하고 다인선거구를 2~5명을 선출하는 소선거구, 6~10명을 선출하는 중선거구, 10명 이상을 선출하는 대선거구로 분류하고 있다(Nohlen 1994, 53).
7) 불공정 배분이란 선거구별로 유권자의 비율이 차이가 있다는 것으로 이는 표의 등가성을 보장하는 평등선거의 원칙을 위반하는 것이라 할 수 있다. 예를 들어, A라는 1인 선거구의 유권자가 100,000명이고 B라는 1인 선거구의 유권자가 500,000명이라 할 때 A 선거구의 유권자가 B 선거구의 유권자보다 5배의 가치를 갖게 됨으로써 평등선거의 원칙에 위배되는 경우가 발생된다.
8) 레이프하트는 선거제도를 투표와 의석 사이의 비례성을 중심으로 다수제, 비례제 그리고 준비례제로 유형화하고 있다(Lijphart 1994).
9) FPTP(first past the post)는 경마에서 유래한 용어로서 가장 먼저 결승점을 넘어서는 1등이 당선된다는 것을 의미하는 것으로 1위대표제의 가장 일반적인 영어식 표현이다.
10) 코스타리카의 경우는 결선투표제의 변형으로서 1차 투표에서 최소승리조건을 40%로 마련하여 이를 충족하는 후보가 존재하면 2차 투표를 실시하지 않는다. 그리고 1차 투표에서 이를 충족시키는 후보가 없을 경우에는 1차 투표의 1, 2위 후보만이 결선에 진출한다.
11) 사르토리(Sartori)는 선택의 명시성을 결선투표제의 중요한 장점으로 제시하고 있다. 그는 두 번의 기회를 주는 결선투표제를 '한번은 완전한 어둠 속에서, 다른 한번은 완전히 광명' 속에서 유권자들에게 후보를 선택할 수 있게 하는 선거제도라고 설명하고 있다(1994, 63).
12) 비례대표제를 채택한 국가들 중 핀란드, 아일랜드, 노르웨이, 포르투갈, 그리고 스위스 등은 의회선거에 있어 진입장벽을 법으로 마련하지 않고 있다.
13) 이에 대해서는 대안투표제 할당방식 참조.
14) 동일한 유형으로 분류되는 선거제도도 비례대표 선거구의 크기, 진입장벽, 중복후보의 가능 여부 그리고 의석배분규칙에 따라 다양한 차이를 보이고 있다. 예를 들면, 독일의 경우는 비례대표 선거구가 각 주(Land)로 획정되어 있는 반면, 뉴질랜드는 비례대표 선거구가 전국적 단위로 획정되어 있다. 또

한 의석배분규칙의 경우, 독일은 최대잔여방식인 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer)식에 의해 투표를 의석으로 전환하지만 뉴질랜드는 최대평균방식인 생-라귀식에 의해 투표를 의석으로 전환한다.

15) [총의석(598)×사회민주당 제2투표수(16,194,665)]/총제2투표수(44,681,810) = 216.74이다. 여기서 소수점이하는 최대잔여투표순에 의해 의석할당이 이루어진다.

16) 일본은 독일과 같이 1석 선거구와 비례명부에 중복입후보와 비례명부의 동순위제를 인정하고 있으며, 1석 선거구에서 당선된 후보를 상대로 근소한 차이에 의해 낙선한 후보를 구제하는 석패율 제도를 갖고 있다. 석패율을 계산하는 방법은 낙선후보의 득표수를 당선후보의 득표수로 나누어 100을 곱한 값이다. 이 제도는 비례명부 순위에 따라 석패율이 낮은 후보가 구제되는 경우가 발생함으로써 1석 선거구의 순위가 의미를 상실하는 문제를 안고 있다. 또한 정당에서 영향력 있는 인물의 재선을 보장가능성이 높고 새로운 인물의 충원을 제한하는 문제를 안고 있다.

17) 지역구의석과 비례의석이 300석 대 200석으로 배분된 일본의 경우도 1996년 선거에서 이득률이 +15.04%에서 -7.88%까지 넓은 것으로 나타나고 있다(안순철 2000, 248).

18) 유효정당 수는 락소와 타게페라(Laakso and Taagepera 1979)의 공식을 주로 이용하여 측정하고 있다. 이는 정당의 수를 통해 정당체계의 유형을 쉽게 이해하도록 한다는 장점이 있다. 유효정당 수는 의회에 진입한 유효정당 수(의회 내 유효정당 수)와 선거에 참여한 유효정당 수(선거 유효정당 수)로 구분된다. 일반적으로 정당체계를 이해하는데 있어 의회 내 유효정당 수를 이용한다. (Vi = i 정당의 득표율, Si = i 정당의 의석률).

Ns(의회 내 유효정당 수) = $1/\sum Si^2$, Nv(선거 유효정당 수) = $1/\sum Vi^2$

19) 일반적으로 선거불비례의 지수는 각 정당이 받은 득표율과 의석률의 관계를 중심으로 측정하고 있다. 대표적인 불비례성 지수는 레이(Rae 1971), 루스모어와 핸비(Loosemore and Hanby 1971) 그리고 갤러허(Gallagher 1991) 등이 제시하였다 (Vi = i 정당의 득표율, Si = i 정당의 의석률).

레이의 지수(I)=$1/n\sum \lvert Vi-Si \rvert$
루스모어와 핸비의 지수(D)=$1/2\sum \lvert Vi-Si \rvert$
갤러허의 지수(G)= $\sqrt{1/2\sum (Vi-Si)^2}$

20) M. Crepaz, 1996, "Consensus versus Majoritarian Democracy: Political Institutions and their Impact on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes," *Comparative Political Studies* 29:1, pp. 4-26; G. Powell, 1982, *Contemporary Democracies*. Cambridge: Harvard University Press; M. Tavits, 2004, "The Size of Government in Majoritarian and Consensus Democracies," *Comparative Political Studies* 37:3, pp. 340-359 참조.

| 참고문헌 |

강원택. 2005.『한국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 인간사랑.

김형철. 2005. "민주주의 체제 안정성 모형의 탐색." 한국외국어대학교 박사학위 논문.

_____. 2007. "혼합식 선거제도로의 변화와 정치적 효과: 뉴질랜드, 일본, 그리고 한국을 중심으로."『시민사회와 NGO』 제5집 1호, 205-240.

박기덕 편. 1998.『민주주의와 정치제도』. 서울: 세종연구소.

박찬욱 편. 2000.『비례대표선거제도』. 서울: 박영사 .

심지연 · 김민전. 2007.『한국 정치제도의 진화경로』. 서울: 백산서당.

안순철. 2000.『선거체제비교』. 서울: 법문사.

중앙선거관리위원회. 2001.『각국의 선거제도』. 중앙선거관리위원회.

Anderson, Christopher. 1998. "Parties, Party Systems, and Satisfaction with Democratic Performance in The New Europe." *Political Studies*, XLVI.

Anderson, Christopher, and Christine A. Guillory. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems." *American Political Science Review*, vol. 91(March).

Anderson, Liam. 2001. "The Implications of Institutional Design for Macroeconomic Performance." *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 4.

Armingeon, Klaus. 2002. "The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative

Analysis." *European Journal of Political Research*, Vol. 41.

Beetham, David, and Kevin Boyle. 1995. *Democracy: 80 Questions and Answers*. UNESCO.

Diamond, Larry, and Marc F. Plattner, eds. 2006. *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State*. New York: Wiley; 장을병 역. 1982.『정당론』. 서울: 사상문고.

Farrell, David M. 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. London: Palgrave Publishers Ltd.

Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems." *Electoral Studies*, 10.

Gallagher, Michael, Michael Laver, and Peter Mair. 1995. *Representative Government in Modern Europe*. New York: McGraw-Hill.

Harrop, Martin, and William L. Miller. 1987. *Elections and Voters: A Comparative Intreoduction*. New York: New Amsterdam Books.

Heywood, Andrew. 2006. *Politics*. London: Palgrave Publishers Ltd.

Horowitz, Donald L. 2006. "A primer for Decision Makers." In Diamond, Larry and Marc F. Plattner(eds). *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Kaiser, Andre, Matthias Lehnert, Bernhard Miller, and Ulrich Sieberer. 2002. "The Democratic Quality of Institutional Regimes: A Conceptual Framework." *Political Studies*, vol. 50.

Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe." *Comparative Political Studies*, 12.

Lane, Jan-Erik, and Svante Ersson. 2003. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London and New York: Routledge.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven & London: Yale University Press.

_____. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies(1945-1990)*. Oxford: Oxford University Press; 서주실 역. 1997.『선거제도와 정당제: 27개 민주주의 국가를 대상으로(1945-1990)』. 서울: 삼화원.

_____. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Loosemore, John, and Victor J. Hanby. 1971. "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytical Expressions for Electoral Systems." *British Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 4.

Manin, Bernard. 곽준혁 옮김. 2004.『선거는 민주적인가: 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』. 서울: 후마니타스.

Nohlen, Dihter. 박병석 옮김. 1994.『선거제도와 정당체계: 선거제도의 정치적 효과』. 서울: 다다.

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Powell, G. Bingham, Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.

Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Elector Law*. New Haven & London: Yale University Press.

Reynolds, Andrew, Ben Reillys, and Andrew Ellis. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press; 어수영 옮김. 1986.『현대정당론』. 서울: 동녘.

_____. 1986. "The Influence of Electoral System: Faulty Laws or Faulty Method?" In B. Grofman and A. Lijphart. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, INC.

_____. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: Macmillan.

Schumpeter, Joseph A. 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin; 이상구 역. 1997.『자본주의 · 사회주의 · 민주주의』. 서울: 삼성출판사.

Shugart, Matthew S., and Martin P. Wattenberg. 2001. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.

Taagepera, Rein, and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven & London: Yale University

Tavits, Margit. 2004. "The Size of Government in Majoritarian and Consensus

Democracies." *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 3.
Wilensky, Harold. L. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press.

더 읽을 거리

박찬욱 편. 2000.『비례대표선거제도』. 서울: 박영사.

안순철. 2000.『선거체제비교』. 서울: 법문사.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State*. New York: Wiley; 장을병 역. 1982.『정당론』. 서울: 사상문고.

Farrell, David M. 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. London: Palgrave Publishers Ltd.

Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies(1945-1990)*. Oxford: Oxford University Press; 서주실 역. 1997.『선거제도와 정당제: 27개 민주주의 국가를 대상으로(1945-1990)』. 서울: 삼화원.

Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Elector Law*. New Haven & London: Yale University Press.

Reynolds, Andrew, Ben Reillys, and Andrew Ellis. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Shugart, Matthew S., and Martin P. Wattenberg. 2001. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.

Taagepera, Rein, and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven & London: Yale University.

제3장

정당과 민주주의

김영태 | 목포대학교

I. 들어가는 말

현대 민주주의에서 정당은 어떠한 의미를 가질까? 정당에 대한 부정적이고 비판적인 인식은 정당의 생성 초기부터 오늘날에 이르기까지 광범위하고 방대하며, 날로 확대되고 있기까지 하다. 미국의 초대 대통령인 조지 워싱턴(George Washington)은 1796년 퇴임연설에서 정당을 민주주의를 위협하는 '대중의 가장 나쁜 적'으로 간주하였다. 이후 수세기가 흐른 1950년대 중반 독일의 저명한 정치학자 오토 하인리히는 "정당을 욕하는 것보다 더 박수받기 쉬운 것은 없다."고 토로한 바 있다(Heinrich 1952). 50여 년이 지난 오늘에도 이 말은 여전히 유효한 것 같다.

지난 2005년 세계가치조사(World Value Survey)에 따르면 정당에 대한 신뢰도는 서구 유럽국가의 경우에도 20~30%에 불과하다. 우리의 경우 역시 이와 유사하며, 심지어 한 조사에 따르면 "선생님께서는 한

국 민주주의 발전에 어느 국가 기관이 가장 긍정적인 역할을 해왔다고 생각하십니까?"라는 물음에 정당이라고 답한 응답자는 4.9%에 불과한 것으로 나타난 바 있다(서강대학교 동아연구소 · R&R 국회의 이상과 현실 관련 국민의식조사 2005).

그럼에도 불구하고 과거나 현재에 관계없이 대의제민주주의에서 정당을 필수불가결한 것으로 인식하고 있는 사람들 역시 적지 않다. 고전적 민주주의 이론가 가운데 한 사람인 버크는 '조직된 정당 활동만이 효과적' 이라고 설파했으며(Burke 1861), 프리세 역시 정당이 민주주의의 핵심적 제도적 장치라고 지적한다(Friese 1856). 정당의 유의미성에 관한 이러한 생각은 이후 "민주주의가 정당 없이 가능하다는 주장은 환상이거나 위선이다(Kelsen 1929)."라는 켈젠이나, "민주주의를 만드는 것은 정당이며, 정당을 빼 놓은 현대 민주주의는 생각할 수 없다(Schattschneider 1942)."라는 샤츠슈나이더의 주장, 그리고 "정치 없는 민주주의는 없고, 정당 없는 정치는 없다(Rossiter 1960)."라는 로시터의 주장 등으로 이어지고 있다.

현대 민주주의에서 정당의 중요성이 이처럼 강조되는 것은 정당이 경쟁적 선거를 통해 정부를 조직하고, 의회활동을 구조화하는데 핵심적 역할을 수행하고 있기 때문이다. 특히 정당은 민주정치의 주권자인 시민을 정치에 참여시키고, 이를 통해 시민의 정치적 의사를 집약하며, 대표하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 의미에서 사르토리는 정당을 "사회와 정부를 연결하는 핵심적 매개 구조"라고 지칭하였다(Sartori 1976). 보다 근본적으로 고대 그리스에서 모든 시민의 직접적 참여를 통해, 그리고 중세에는 신이나 절대 권력을 통해 정치적 지배의 정당성이 확보되었다고 한다면 현대 민주주의에서 정당성은 정당을 통해 확보된다. 베버(Weber 1956)가 정당화의 유형을 전통적, 카리스마적, 합법적 유형으로 구분하고 현대 정치의 합법적 정당성을, 그리고 슈미트(Schmitt 1932)가 투입의 정당성과 산출의 정당성을 지적한 것은 다름 아닌 현대 민주주의에서 참여를 통한 민주적 의사결정 과

정의 중요성을 주목한 것이었다. 즉 현대 민주주의가 정당성을 가질 수 있었던 것은 정당을 통한 시민의 이익집약과 시민참여의 보장이라는 정치적 과정과 절차 때문이다.

물론 현대 민주주의의 정치적 정당성이 전적으로 정당에 의존하고 있지만은 않다. 예컨대 현대 사회의 사회적 분화에 상응하여 특정 집단의 이익을 대표하고, 정치적 의사결정과정에 영향력을 행사하는 이익단체나 시민단체 역시 현대 민주주의의 중요 구성요소이며, 심지어 일부에서는 이익단체를 정당과 동일시하기도 한다. 뿐만 아니라 날로 발전해가는 대중매체는 의제설정과정이나 이익의 표출과정 등에서 전통적인 정당의 역할을 대체하고 있다. 비록 이익단체나 대중매체가 정당과 본질적으로 상이하다고 하지만 현대 사회에서 정당의 역할과 기능은 이들에 의해 크게 위협받고 있는 것은 틀림없는 사실이다.

정당에 대해 이처럼 상반된 의견이 존재하는 이유는 무엇일까? 그리고 정당은 정말 위기에 봉착해 있거나 혹은 이미 몰락하고 있는 것은 아닐까? 현대 대의제민주주의에서 정당이 필수불가결하다면 현실정치에서 나타나는 정당정치의 폐해와 부정성의 원인은 무엇이며, 이것은 본질적으로 극복 가능한 것인가? 이 글의 논의는 현대 대의제민주주의의 정당정치와 관련하여 흔히 제기되는 이러한 의문들에서 출발한다. 물론 그렇다고 이 글의 논의가 이들 문제에 대한 명시적이고 구체적인 답변을 제시하고자 하는 것은 아니다. 오히려 이 글은 현대 정당정치를 원론적 수준에서 되짚어 보고 이를 통해 정당정치에 대한 기본인식을 강화함으로서 앞서 제기된 문제에 대해 누구나 한 번쯤 숙고해 볼 수 있는 토대를 마련하는 데 자그마한 도움을 주기 위한 데 그 목적이 있다.

이러한 점을 고려하여 먼저 본문의 첫 번째 부분인 II절에서는 정당의 역사적 형성과 발전 과정을 살펴보고자한다. 여기에서는 특히 정당의 역사적 형성과정에서 정당이 어떠한 의미를 가졌으며, 이후 이러한 정당의 역할과 기능은 어떻게 변화했는지 정리할 것이다. 다음

으로 두 번째 부분인 III절에서는 정당의 조직과 운영을 논의한다. 보다 구체적으로 여기에서는 다양한 정당유형을 중심으로 정당의 조직구조를 살펴보는 한편, 당내 민주주의 문제와 정치자금 문제 등과 같은 정당의 운영과정과 함께 정당 내 파벌문제도 정리해 본다. 또한 IV절에서는 단일 정당의 차원을 뛰어넘는 정당체계와 정당경쟁에 관해 논의해 본다. 이 글의 결론에 해당하는 V절에서는 현대 정당정치의 제반 문제를 살펴봄과 동시에 이것이 민주주의를 발전시킬 수 있는 정당정치의 방향을 모색하는데 함축하는 바가 무엇인지 간략히 정리해 본다.

II. 정당의 역사적 형성과 발전

정당의 형성과 발전은 점증하는 시민들의 정치참여 요구를 제도화하는 과정과 밀접한 연관을 맺고 있다. 이러한 의미에서 헌팅턴은 "정당이란 정치참여를 조직하는 것이며, 정당체계는 참여의 폭이 확대되어 가는 과정에 영향을 미치는 것"이라고 지적한다(Huntington 1968). 즉 정당은 한편으로는 기성 정치엘리트의 자원 동원 수단으로, 그리고 또 다른 한편으로는 기성 정치엘리트에 대한 권력투쟁의 수단으로 형성 · 발전하였다. 이 과정에서 정당은 때로는 사적 이익만을 추구하고 국가를 분열시키기 때문에 대의제민주주의에 매우 부정적인 것으로, 때로는 다수의 정치참여와 다수 지배를 보장해주기 때문에 불가피하거나 필수적인 것으로 인식되었다.

아무튼 근대적 의미의 정당은 19세기 초 영국을 비롯한 프랑스, 미국 등 서구 유럽에서 등장하기 시작했다.[1] 물론 정치인들이 느슨한 형태로 결합한 정치집단은 근대 이전부터 오랫동안 존재했다. 따라서 정당을 어떻게 개념규정 하느냐에 따라 정당의 등장은 시기를 달리할

수도 있다. 그럼에도 근대 정당은 17세기 후반 찰스(Charles) 2세의 복귀를 둘러싼 대립과정에서 형성된 영국의 휘그당과 토리당에 그 기원을 두고 있다는 것이 일반적인 견해이다. 토리당은 토지에 기초한 전통적 지배계층의 이해를 대변하면서 가톨릭을 지지하며 왕권강화를 꾀한 반면, 휘그는 새롭게 등장하는 신흥 상공인의 입장에서 종교의 자유와 자유무역, 그리고 왕권제한과 의회주권의 강화를 주창하였다. 그러나 초기 토리와 휘그는 의회 내에서 정치적 입장이나 이해관계를 같이하거나 혹은 지역적 연고에 따라 의원들이 느슨한 형태로 결합한 집단에 불과했다. 그러나 산업혁명을 경과하면서 보다 광범위한 사회계층의 정치참여 요구는 상황의 급변을 가져왔다. 즉 점증하는 참여요구에 직면한 지배층은 의회를 통한 수차례의 선거법 개정을 통해 이를 수용해 나갔다. 이러한 선거법의 개정, 즉 보통선거제의 확대는 의원들이 광범위한 유권자를 동원하려는 조직적 필요성을 증대시켰는데, 이것이 영국 근대 정당의 출발점이 된 것이다.

미국이나 프랑스의 사례 역시 영국과 크게 차이를 보이지 않는다. 먼저 미국의 경우 영국 식민지 독립 당시 연방헌법을 둘러싸고 연방주의자와 반연방주의자 사이에 극심한 정치적 대립이 있었다. 그러나 개인적 의견차에 불과했던 당시의 정치적 대립은 이후 해밀턴 재정계획을 둘러싸고 지지집단과 반대집단이라는 의원들의 집단적인 조직적 분화를 가져왔다. 이러한 의원 집단의 분화 이후 각 조직은 점차 입법정책과 전략을 수립하는 기구를 만들고 선거를 통해 대통령후보를 지명하는 등의 과정을 거쳐 점차 조직구조를 갖추고, 이후 보통선거권의 확립과 함께 대중적 기반을 공고히 하면서 근대적 정당의 면모를 갖추게 된다.

프랑스의 경우 1789년 삼부회를 위해 베르사유(Versailles)에 모인 일부 의원들이 상호교류와 지역적 공동이해를 도모하기 위해 한 카페에서 정기적으로 모이기 시작하면서 의원교류가 시작된다. 이후 모임이 확대되고 여기에서 국가적 사안이 논의되면서 모임은 점차 이념적 성

격을 띤 브레톤 클럽(breton club)으로 발전하는데, 바로 이 브레톤 클럽이 프랑스 근대정당의 시발이라고 볼 수 있는 자코뱅(Jacobin)의 모태가 되었다. 자코뱅은 소시민, 노동자, 농민 등이 주축이 되어 왕정을 폐지하고 공화정을 실현하려는 프랑스 혁명기의 정치단체로 조직적으로 당시 5,000~8,000개의 지부와 50만 명의 회원을 가졌던 것으로 알려지고 있다.

영국이나 미국, 그리고 프랑스의 사례에서 살펴볼 수 있는 것처럼 서구 유럽에서 정당의 태동은 1차적으로 의회제도의 확립과 이를 기반으로 한 의원집단의 형성으로부터 출발한다. 그럼에도 근대 정당의 태동에서 더욱 중요한 의미를 갖는 것은 산업혁명 이후 광범위한 기층 대중의 정치참여 요구이며, 이것의 조직화된 표현이 바로 정당이었다는 점이다. 앞서 살펴본 영국이나 미국의 사례에서 잘 드러나듯 기성 정치엘리트들은 광범위한 정치참여의 욕구가 폭발하는 상황에서 지배권력을 유지하기 위해 선거권의 확대를 통해 기층대중의 요구를 완화시키는 한편, 이들을 자신들을 지지하는 수동적인 지지자 집단으로 변화시키는 과정에서 정당이 태동한 것이다. 물론 이와 다소 상이하게 프랑스의 경우 정당은 비타협적인 기성 지배권력에 대항하는 혁명적 조직의 의미를 담고 있다. 이처럼 근대 초기 정당은 상황에 따라 다른 양상을 보이기도 하지만 본질적으로 근대 이전 일부 특정 신분과 계급에 제한되어 있던 정치참여가 근대화 과정을 통해 폭발하면서 이들 기층 대중들의 정치참여 수단으로 기능했다고 볼 수 있다.

이처럼 대의제민주주의의 제도적 기반이 마련되기 시작한 19세기 초 · 중엽의 정당이 정치적 평등주의에 입각한 대중의 정치참여 수단이었다고 한다면 의회제와 보통선거제라는 대의제민주주의의 제도적 기반이 확립된 19세기 말에서 20세기 초반의 정당은 선거라는 불확실성의 게임에 참여하여 정치권력을 장악하려는 권력투쟁의 도구로 변모하였다. 물론 이 시기에도 국가에 따라 대의제민주주의의 제도적

‘내부창조형 정당’ 과 ‘외부창조형 정당’

서구 유럽의 정당형성과정을 분석한 듀베르제는 의원들이 선거권이 확대됨에 따라 유권자들을 조직하기 시작하면서 정당이 만들어진 ‘내부창조형 정당 혹은 내생정당(internally created parties)’과, 의회 밖에 있는 기존의 사회집단들이 정치적 대표를 의회에 진출시키기 위해 정당조직을 형성한 ‘외부창조형 정당 혹은 외생정당(externally created parties)’으로 정당의 기원을 분류한다(Duverger 1967). 역사적으로 본다면 19세기 말 이전에 등장한 ‘내부창조형 정당’은 영국의 보수당, 미국의 공화당이나 민주당 등이 대표적이며, ‘외부창조형 정당’은 19세기 후반에서 20세기 초반에 새롭게 나타난 사회당이나 공산당, 그리고 기독교 정당 등이 대표적 사례이다.

보다 구체적으로 ‘내부창조형 정당’은 초기 의원집단이 참정권의 확대와 함께 보다 많은 유권자의 지지를 얻기 위해 지방선거위원회(local electoral committee)를 구성하고, 이후 의원집단과 지방선거위원회가 결합하여 제도화되는 방식으로 형성되었다. 이와 달리 외부창조형 정당은 노동조합이나 농민단체, 교회 및 종파, 상공인 단체 등이 의회의 지배집단에 도전하기 위해 중앙정당조직과 지방선거위원회를 조직하여 선거에 후보자를 내세우고, 이후 원내집단을 구성하는 방식으로 형성되었다. 듀베르제에 따르면 ‘내부창조형 정당’은 원내 의원에게 권한이 집중되어 있으며 의원의 영향력이 강하고 결속력과 규율이 약하지만, ‘외부창조형 정당’은 원외 기구에 권한이 집중되고 결속력과 규율이 강하며 의원집단의 영향력이 약하다. 또한 ‘내부창조형 정당’은 의회의 의석 확보를 목표로 만들어졌기 때문에 의회와 불가분의 관계를 맺고 있지만, ‘외부창조형 정당’은 선거와 의회는 정치적 이해를 관철시키려는 여러 가지 수단 가운데 하나이며, 의원 역시 정당에 의해 만들어지기 때

문에 의회정치를 정당이 규율한다. 통상 사회계급 · 계층의 이익 대표를 목적으로 한 '외부창조형 정당'은 특정 이념(ideology)을 표방하는 이념정당적 성격이 강한 반면, 지역대표성에 기초한 의원들의 원내 모임으로부터 출발한 '내부창조형 정당'은 이념적 결집도가 약한 것으로 인식된다. 그렇다고 이것이 '내부창조형 정당'에는 이념성이 부재하다는 것을 의미하지 않으며, '내부창조형 정당'이 흔히 보이는 실용성 역시 이념이 그저 숨겨져 있는 형태라고 볼 수도 있다.

기반이 확립되지 못한 경우가 적지 않았으며, 이에 따라 이 시기에 등장한 많은 정당들은 여전히 정치적 평등이라는 대중의 욕구를 실현하려는 정치투쟁의 도구로 기능하기도 했다.[2)]

그럼에도 제도적으로 보통선거제와 의회제가 이미 확립된 영국이나 프랑스와 같은 국가의 경우 정당은 이제 더 이상 기층 민중들의 정치참여 욕구를 조직화하는 수단으로 기능하지 않았으며, 지배체제에 대항하는 저항적 의미는 더더욱 갖지 못했다. 이제 정당들은 보다 많은 득표를 통해 선거에 승리하기 위해 경쟁하였으며, 이러한 의미에서 정당은 완전히 의회정당화되었다.[3)] 예컨대 독일 사민당은 1903년 제국의회 선거에서 31.7%의 지지를 얻었으며, 1912년 선거에서는 원내 최대 정당으로 발돋움하였고, 조직적으로도 1907년 당시 2,700여 개의 지구당에 150만 명의 당원을 거느릴 정도로 방대해졌다. 사민당의 이러한 발전은 선거승리를 목적으로 한 계급적 · 이념적 단일성의 포기와 의회주의의 수용을 전제로 한 것이다.

이러한 정당의 변화는 소위 사민당과 같은 좌파정당에 국한되지 않는다. 19세기 이전이나 혹은 보통선거제도가 확립되기 전에 의원을 중심으로 형성된 우파정당에서도 이러한 변화는 필수불가결했다. 우파정당의 경우 초기 부분적인 선거권의 확대로 부분적이나마 기층 대

중을 포섭하는 형태를 띠었지만, 당시 우파정당의 권력투쟁은 기성 정치엘리트인 의원 분파에 국한된 권력투쟁이었다. 그러나 보통선거제가 완전히 확립된 이후 우파정당의 권력투쟁 역시 당원대중과 결합한, 즉 정당소속에 따라 대중적으로 구분되는 대중적 권력투쟁의 양상으로 변화한다. 이러한 의미에서 사르토리는 정당은 초기 선거권의 확장과 함께 생겨나지만, 정당체계는 완전한 보통선거제의 확립과 함께 생겨난다고 지적한다(Sartori 1976). 즉 보통선거제가 완전히 확립되면서 보다 많은 득표를 위한 선거경쟁을 통해 권력을 장악하고 실제로 정부기능을 떠맡을 수 있는 정당의 제도화가 이루어진다는 것이다. 이처럼 완전한 보통선거제도가 확립되면서 정당은 더 이상 특정 계급이나 계층의 계급적 이해를 실현하는 조직적 수단이 아니라, 다양한 이익을 문자 그대로 집약하고, 이익을 조정 · 타협하며, 이를 통해 대중을 정치적으로 통합하는 조직적 수단으로 변화한 것이다.

20세기 초반의 정당은 2차대전 이후 다시 한번 크게 변화한다. 산업구조의 개편에 따른 신중간계급의 지속적 증가, 교육수준의 향상, 매스미디어의 발전과 이에 따른 영향력 확대, 탈물질주의로 일컬어지는 새로운 가치정향의 등장 등으로 표현되는 후기산업사회화는 정당의 조직구조와 역할, 기능 등을 크게 변화시켰다. 즉 후기산업사회화에 상응하여 정당은 더욱 계급성과 이념성을 탈피하고, 선거 승리를 보다 더 중시하는 방향으로 크게 변화한다. 이제 정당은 2차대전 이전처럼 당원대중을 기반으로 선거라는 게임을 통해 정치권력을 장악하려는 조직이 아니라, 당원대중과의 연계성이 크게 약화되고 오로지 선거 승리를 위해 광범위한 유권자에게 지지를 호소하는 유권자 중심의 유연성 있고 개방화된 선거조직으로 변화한다. 2차대전 이후 정당에서 나타나는 이러한 변화는 사실 이미 2차대전 이전부터 시작되었다. 이러한 점에서 2차대전 이후 정당에서 나타나는 특징들은 단지 변화의 양적 심화를 의미할 뿐, 질적 변화를 의미하는 것은 아니라고 주장할 수도 있다.

그러나 2차대전 이후 정당변화에서 나타나는 양적 심화는 그냥 지나칠 수 있는 수준이 분명 아니다. 즉 2차대전 이후 서구 유럽정당은 신중간 계급의 지지를 얻기 위해 이념적으로 상당 정도 중도화 경향을 보일 뿐만 아니라, 정책적으로도 모호성과 무차별성을 보인다. 이에 따라 일부 진보적 좌파논자들은 서구 유럽국가가 외견상 다수 정당이 경쟁하는 민주국가인 것처럼 보이지만, 실질적으로는 단일 정당이 지배하는 '단일정당국가(Einpartei-Staat)'로 변모했다고 비판하기도 한다.

한편 2차대전 이후 정당의 변화 가운데 더욱 주목할 만한 것은 메이어가 지적하듯 정당조직의 변화와, 이에 따른 정당의 기능변화라고 할 수 있다(Mair 1989). 즉 2차대전 이후 정당에서는 당 지도부가 당원과 지지자로부터 자율성을 확보하고, 정당에서 당원의 역할은 크게 감소하는 반면, 당 지도부의 비중은 크게 확대되며, 당원의 정당에 대한 충성심(royalty)이 약화되고, 동시에 유권자와 정당의 유대감이 크게 약화된다. 즉 정당조직을 통한 당원과 지지자의 통합, 그리고 이에 기초한 선거경쟁과 의회정치를 통한 정치적 통합이라는 2차대전 이전 정당의 통합기능이나 대중적 권력투쟁을 위한 이익의 수렴과 이익대표 기능 등은 2차대전 이후 정당에서는 크게 약화되고, 오로지 정당의 엘리트 충원 기능만이 강조된다. 이러한 2차대전 이후 정당의 변화는 뒤에서 살펴보게 될 정당유형에 관한 논의에서 보다 구체적으로 제시할 것이다.

지금까지 살펴본 것처럼 역사적으로 정당은 대중의 정치참여의 수단으로서, 그리고 대중적인 권력투쟁의 수단으로 형성되기 시작한다. 이후 정당은 정당체계의 틀 내에서 다양한 계급·계층의 이익을 집약하고, 조정·타협하며, 이를 통해 대중을 정치적으로 통합하는 의회정당으로 발전한다. 2차대전 이후에 정당은 여기에서 한 걸음 더 나아가 대중과 상당정도 유리된 채 엘리트, 전문가, 혹은 의원 중심의 '국가 내 정당' 내지 '통치정당'으로 변모한다.[4)]

Ⅲ. 정당의 조직과 운영

1. 정당 유형과 정당의 조직구조

현대 정당의 조직구조를 살펴보면 상당정도 유사성을 띠기도 하지만, 차이점도 적지 않다. 대부분의 정당은 형식적일지라도 수평적으로 권력과 기능이 분담되어 있으며, 수직적으로도 분권적인 지역조직구조를 갖추고 있다. 그러나 정당의 정책결정권한이 얼마나 어떻게 분산되어 있느냐에 따라 정당의 조직구조는 다양한 모습을 띤다. 물론 정당조직이 다양한 조직형태를 보이는 것은 정당의 기원이나 역사성, 정당을 둘러싼 환경적 요인 등 다양한 원인으로 설명할 수 있다. 따라서 다양한 모습을 갖는 무수한 정당조직을 간략하게 일별하는 것은 쉬운 일이 아니다. 게다가 정당을 이해하는데 개별 정당의 기구편제를 살펴보는 것은 큰 도움이 되지 못한다. 실제 현대 정당의 기구편제는 일정 정도 유사성을 보이고 있지만, 기구편제만으로는 정당의 조직적 특성을 이해하기가 쉽지 않기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 여기에서는 많은 정당이론가들이 논의한 것처럼 정당의 조직구조를 정당의 유형화를 중심으로 살펴보기로 한다.[5)]

정당유형은 일반적으로 카츠와 메이어의 분류에 따라 간부정당(cadre party), 대중정당(mass party), 포괄정당(catch-all party), 그리고 자신들의 새로운 정당모델인 카르텔정당(cartel party)이라는 네 가지로 구분할 수 있다(Katz and Mair 1995).

먼저 '간부정당'은 정당형성 초기 단계에 가장 지배적인 정당조직의 형태이다. 전통적인 형태의 간부정당은 보통선거제가 도입되기 이전의 정당유형으로 이 단계의 정당은 현대 정당처럼 고도로 조직화되어 있었다기보다 이미 언급한 것처럼 원내 활동의 상호협력을 도모하던 소수의 사적 모임으로부터 출발했다. 때문에 간부정당은 폐쇄적인

위원회(caucus)가 의회 내 의원을 중심으로 매우 느슨하게 연계된 연합체적 조직구조를 갖고 있다. 따라서 간부정당은 의원 개개인을 위한 일종의 '우산조직(umbrella organization)'이라고 볼 수 있다. 물론 간부정당에서도 당원이 존재한다. 그러나 간부정당에서 당원은 대규모 일반 대중이라기보다 명성이나 특권을 가진 소수의 귀족과 명망가들이며, 선거운동에 필요한 자원 역시 이들 소수에게 의존한다. 또한 간부정당은 선거운동을 위한 대규모 조직을 필요로 하지 않기 때문에 지역조직 역시 대단히 미발전하거나 설령 존재한다고 하더라도 커다란 의미를 갖지 못한다. 간부정당은 이처럼 조직적인 측면에서 대단히 유약하기 때문에 정당의 규율과 중앙집권화의 정도가 매우 약하고, 의원 개개인의 독립성과 자율성이 매우 강하다는 특성을 보인다. 전체적으로 간부정당은 정치엘리트 중심의 정당이라고 볼 수 있다.

다음으로 '대중정당'은 간부정당과 달리 지부조직(branch)을 기반으로 관료적이며 계서적인(hierarchical), 즉 조직체계가 체계화되어 있고 엄격한 규율에 의해 통제되는 조직구조를 가지고 있다. 특히 대중정당의 지부조직은 모든 일반 대중에게 열려있지만, 일단 당원이 되면 당비납부와 같은 엄격한 의무를 준수해야만 한다. 또한 간부정당의 지역조직이 보통 선거기간 중에만 활동을 하는 것과 달리 대중정당의 지부조직은 당원들이 일상적으로 활동하는 공간일 뿐만 아니라, 당원을 위한 정치교육의 장으로 기능하기도 한다. 당원의 수나 규모가 대중정당의 특성을 결정짓는 것은 아니지만 대중정당은 간부정당과 달리 당원의 규모가 큼과 동시에 당원이 대단히 동질적인 성격을 띠고 있다.

이에 따라 대중정당은 대단히 이념적인 성격이 강하고, 이념에 기초한 공약(program)을 중요시한다. 또한 대중정당의 주요 자원은 당원이 납부하는 당비이며, 선거운동 역시 광범위한 당원에 의존한다. 이처럼 대중정당에서 당원은 모든 정당 활동의 핵심이며, 정당의 모든 의사결정은 당원의 의사에 따라 상향식으로 이루어진다. 이러한 상향

'좌파로부터의 전염' 과 '우파로부터의 전염'

듀베르제는 정당의 기본조직을 '간부조직(caucus)', '지부조직(branch)', '세포조직(cell)', '전투대 조직(militia)' 으로 구분한다. '간부조직' 은 정당형성 초기의 조직형태로 정치엘리트를 중심으로 한 소수의 인원으로 구성된다. 다음으로 '지부조직' 은 다수 당원에 기초한 조직이며 지역적 자율성을 갖는 간부조직과 달리 중앙으로부터 통제가 강하다. '세포조직' 역시 당원이 중심이 되지만 당원의 수보다 당원의 질에 좀 더 관심을 가지며 공산당의 조직구조에서 전형적으로 나타난다. '전투대 조직' 은 파시스트 조직에서 관찰할 수 있는 조직형태로 피라미드적이며 사적 수준의 군대와 유사한 조직형태이다.

듀베르제는 당원 수를 중시하는 '지부조직' 을 기반으로 하는 사회당의 조직구조가 다른 가능한 조직형태보다 우월하며, 이에 따라 다른 정당들이 사회당의 조직형태를 모방해 왔으며 앞으로도 그러할 것이라는 소위 '좌파로부터의 전염' 을 주장한다. 즉 사회당은 당원의 수라고 하는 거대 자원을 가지고 있기 때문에 당비 등을 통해 정치자금을 모금하는데 유리하며, 대면접촉의 선거운동에서도 수로 밀어붙일 수 있으며, 특히 1인 1인표 선거에서도 조직적 우월성을 확보할 수 있다는 것이다.

이와 달리 엡스타인은 듀베르제의 주장이 유럽적 상황을 반영한 것일 뿐이라면서 좌파로부터의 전염이 아닌 이른바 '우파로부터의 전염' 을 주장한다(Epstein 1967). 엡스타인에 따르면 현대 선거는 더 이상 조직이나 당원에 의존하지 않는 매스미디어 등을 통한 자본집중적 방식으로 변화하였으며, 대규모 정치자금 역시 소수 개인이나 이익집단으로부터 좀 더 손쉽게 얻어낼 수 있으며, 다양한 유권자 집단으로부터 많은 지지를 얻어내기 위해서는 유연성 있는 조직형태가 우월하기 때문에 오히려 이러한 정당조직형태를 갖춘 미국식 정당이 우월하다는 것이다.

식의 의사결정은 중앙당이 관료적 위계구조로 짜여진 수평적인 하부조직과 수직적인 지부조직이나 의원을 강력하게 통제하는 밑거름이 되기도 한다. 한편 대부분의 대중정당은 사회조직과 매우 밀접한 조직적 연계를 맺고 있다. 이처럼 대중정당은 일반대중 당원을 중심으로 강력한 조직구조를 갖춘 정당이다.

'포괄정당' 유형은 조직적으로 대중정당과 달리 당원과 정당 지지자로부터 상대적으로 자율성을 갖는 강력한 정당지도부를 중심으로 한다. 물론 포괄정당 역시 일반대중 당원이 존재하지만 이들은 동질적인 성격을 갖기보다 이질적이며, 대중정당의 당원보다 정당에 대한 충성심이 유약하다. 또한 포괄정당의 당원은 정당의 의사결정과정에서 거의 영향력을 행사하지 못하며, 정당 역시 당원에게 그렇게 많은 참여의 기제를 제공하지 않는다.

이처럼 포괄정당은 일반 대중당원이 중심이 되는 대중정당과 달리 약한 조직적 연계구조 안에서 정당지도부가 강력한 권력을 행사하는 정당이며, 정당지도부의 정통성은 선거를 통해 보장된다. 이러한 포괄정당은 특정한 이데올로기나 특정 계급 또는 사회집단의 이익을 강조하기보다 선거에서 승리하기 위해 광범위한 계급과 계층에 지지를 호소하며, 이를 위해 대단히 모호하고 일반적인 선거공약을 제시한다. 언뜻 포괄정당은 광범위한 유권자의 지지를 얻기 위해 유권자와 유대관계를 중시할 것으로 보이지만, 실제로 포괄정당은 사회집단의 통합을 중요시하지 않기 때문에 유권자는 개별화되어 있으며 정당과 유대관계도 유약하다. 이와 마찬가지로 포괄정당과 사회조직은 상호 자율적이며, 포괄정당에게 사회조직은 잠재적인 지지층이 조직화되어 있는 조직적 동원수단에 불과하다.

이처럼 1960년대에 키르크하이머(Kirchheimer 1966)가 포괄정당이라는 개념으로 포착한 정당은 대의제민주주의 정치체제에 대한 근본적 용인, 탈이념적이며 탈계급·계층적 경향, 득표의 극대화를 위한 선거경쟁의 중시와 이를 위한 모호한 정책제시와 합의쟁점의 중시 등

을 특징으로 하고 있다. 이러한 점에서 노이만(Neumann 1932)이 제시한 '민주적 대중통합정당(demokratische Massen Integrationspartei)'은 포괄정당과 부분적 유사성을 가진다. 즉 노이만에 따르면 '민주적 대중통합정당'에서 가장 중요한 의미를 갖는 것은 연합의 문제이다. '절대주의적 통합정당'과 차별성을 갖는 '민주적 통합정당'은 '절대주의적 통합정당'의 계급적이고 이념적인 순수성에서 탈피하여 연합통치에 반대하지 않으며, 이러한 의미에서 의회민주주의에 근본적으로 반대하지 않는다는 것을 특징으로 하고 있다.[6)]

카츠와 메이어의 정당유형 분류에는 포함되지 않았지만 1980년대 파네비앙코(Panebianco 1988)가 제시한 '선거전문가정당(electoral-professional party)' 모델 역시 2차대전 이후 정당이 대중과 유대감이 약화되는 현상에 주목한다. 선거전문가정당 역시 정당의 정치엘리트충원 기능에 초점이 맞추어진, 사인화(personalization)된 선거운동을 하는 후보중심의 정당이라는 의미를 내포하고 있으며, 당원 및 지지자와의 연계구조가 매우 유약하다는 것을 특징으로 하고 있다. 파네비앙코가 주목하는 선거전문가정당은 매스미디어의 발전에 따른 선거운동방식의 변화에 주목하여 정당관료가 아닌 전문가의 정당 내 역할 증대에 강조하고 있는 측면이 있지만, 대중과 정당의 분리현상 역시 커다란 의미를 부여하여 키르크하이머의 주장과 본질적으로 다르지 않다.

이러한 포괄정당론이나 선거전문가정당론이 2차 세계대전 이후 정당과 대중의 분리현상, 즉 정당의 무게중심이 자율성을 가진 정당엘리트(의원이나 전문가)로 이동하는 양상에 주목한다면 카츠와 메이어의 '카르텔 정당'은 2차대전 이후 현대 정당의 국가의존성 강화에 주목한다. 이들에 따르면 현대 정당은 자본집약적 방식으로 변화한 선거운동에 소요되는 높은 비용문제에 직면하여 국가자원인 국고보조금에 크게 의존함과 동시에 신생정당은 배분과정에서 제외시킴으로써 자신의 기득권을 유지하려는 정치적 담합을 꾀하는 카르텔 현상을 보이고 있다고 지적하면서 이러한 의미에서 현대 정당을 카르텔 정당

이라고 칭한다. 물론 정당의 카르텔 정당화 역시 정치자금의 모집이라는 측면에서 당원이나 지지자에 대한 정당의 의존도를 감소시키고 정당지도부의 자율성은 강화시켜 정당과 당원이나 지지자와 같은 기층 대중의 결합력을 약화시킨다.

2. 정당운영과 당내 민주주의

1) 정당의 의사결정과 당내 민주주의

대의제민주주의를 '정당정부(party government)'나 '정당민주주의(Parteiendemokratie)'로 규정하는 경우 당내 민주주의는 매우 중요한 의미를 갖는다.[7)]

정당 민주주의에서 유권자들은 통일된 집단으로 간주되는 정당에게 투표하며, 정당은 정치권력을 장악한다. 즉, 정당민주주의에서 대의제민주주의의 의사결정기관인 의회는 정당의 대표자들로 구성되며, 이들 대표자들은 과장되게 말하자면 정당의 단순한 대변인이며, 정당으로부터 엄격히 통제받는다. 정당민주주의에서도 의회 내 토론과 협상이 존재할 수 있지만, 이는 제한적이다. 이러한 정당민주주의는 기본적으로 당내 민주주의를 전제로 한다. 즉, 일반 대중의 개별적인 정치적 이해를 관철시키려는 정치참여는 정당을 통해 이루어지며, 정당은 이러한 개별적 이익을 통합하여 대표한다. 따라서 당내 민주주의가 보장되지 않는다면 정당에 대한 투표와 정당을 통한 정치권력의 행사는 정당성을 상실하게 된다.

물론 정당의 내부적 의사결정이 항상 민주적일 수만은 없다. 또한 "조직의 발전은 필연적으로 과두제를 초래한다."는 '과두제의 철칙(iron law of oligarchy)'을 주창한 미헬스(Michels)의 지적처럼 조직으로서 정당과 민주주의는 양립이 불가능하다고 볼 수도 있다. 그러나 이것이 그렇다고 대의제민주주의에서 당내 민주주의가 중요하지 않다

는 것을 의미하는 것은 아니다. 이러한 측면에서 현대 정당정치에서 나타나는 간과할 수 없는 중요한 문제 가운데 하나는 당내 민주주의의 협애화 경향이다. 즉 당내 민주주의는 정당의 정책결정과정과 정당의 당직자나 공직후보의 선출과정 모두에 관철되어야하는 원칙임에도 불구하고 현대 정당에서 당내 민주주의는 당직자나 공직후보의 선출과정에 국한되는 경우가 빈번하다.

현대 정당의 의사결정과정, 즉 당내 민주주의 문제를 먼저 당직자를 포함한 공직후보 선출과정부터 살펴보자. 정당의 공직후보선출과정은 공직후보 선출권의 개방성과 민주성, 피선거권의 개방성, 그리고 분권화 정도 등에 따라 정당별로 상이하다. 공직후보 선출권의 개방성과 민주성이란 측면에서 공직후보를 선출할 수 있는 권한이 당수 1인에게 주어져 있다면 정당의 공직후보 선출권은 가장 폐쇄적이고 비민주적이라고 볼 수 있다. 이와 달리 공직후보 선출권이 소수로 구성된 공천심사위원회와 같은 비선출직 당 기구에 위임되어 있다면 당수 1인이 결정하는 것에 비해 개방성과 민주성의 정도는 다소 높다고 할 수 있다. 과거 영국 보수당이 당수를 결정할 때나 혹은 과거 미국에서 대통령 후보를 결정할 때 이용했던 방식이다. 서구 정당에서 공직후보를 선출할 때 가장 보편적인 방식인 대의원이 참여하는 대의원대회나 전당대회 등과 같은 당 기구에 의한 선출방식은 개방성과 민주성이 더욱 높다. 최근 들어 서구 유럽정당에서는 일정 기간의 당비납부 등을 요건으로 하면서 모든 당원의 직접 참여를 허용하는, 즉 전당원투표에 의해 공직후보를 선출하는 경향이 증가하고 있다. 이 경우 공직후보 선출권을 제한할 수도 있다. 또한 미국의 개방형 예비선거(open primary)처럼 모든 유권자에게 공직후보 선출권을 개방하는 경우 개방성의 정도는 가장 높다. 그러나 이 경우는 정당정치가 크게 약화될 수 있다.

한편 영국 노동당의 경우 당수 선출과정에서 한 때 '블록투표(bloc vote)'를 허용한 특별한 경험을 가지고 있다. 즉 영국 노동당은 원래

당수를 원내 의원들이 선출하였지만 커다란 당내 비판에 직면하여 1981년 의원 30%, 지구당 30%, 노조 40%의 비율로 선거인단을 구성해 당수를 선출하기로 하였다. 이때 지구당 30%의 경우 승자독식 방식을 통해 지구당에 할당된 모든 표는 최다 득표 후보에게 주어졌으며, 노조 대표는 조합원 모두를 대신해 투표를 하는 '블록투표'가 허용되었다. 그러나 이후 1988년 지구당 할당표의 승자독식제가 사라지고 지구당 개별 대의원의 1인 1표제가 도입되었으며, 1992년 선거인단의 구성비율이 의원, 지구당, 노조 각 1/3로 변화한 것과 함께 노조의 '블록투표제' 역시 폐지되고 노조원 1인 1표제 방식이 채택되었다.

공직후보선출과정에 참여할 수 있는 자격을 의미하는 피선거권의 개방성은, 미국처럼 당적의 유무와 관계없이 모든 유권자가 피선거권을 갖는 경우 가장 개방적인 방식이며, 다수의 서구 유럽 정당처럼 당원만 후보로 참여할 수 있도록 제한조건이 주어진다면 폐쇄성이 강하다고 볼 수 있다. 물론 후자의 경우 역시 당원이라는 조건에 추가적인 제한조건을 부여할 수 있으며, 이 경우 폐쇄성은 더욱 높아진다. 마지막으로 분권화의 정도는 후보선출권이 얼마나 중앙집권적이냐 혹은 지방분권적이냐를 의미하는 것으로 첫째, 후보추천을 중앙당이 완전히 통제하는 방식, 둘째, 지방당 조직이 후보자를 추천하고 중앙당이 최종적으로 확정하는 방식, 셋째, 중앙당이 추천하고 지방당 조직이 최종 확정하는 방식, 넷째, 지방당 조직이 결정하고 중앙당이 승인하는 방식, 다섯째, 후보추천을 지방당 조직이 완전히 통제하는 방식 등 크게 5가지 유형으로 구분할 수 있다.

서구 유럽정당의 경우 정당의 정책결정은 다른 무엇보다 전당대회에서 승인을 받는 강령작성을 통해 이루어진다. 일반적으로 정당의 기본강령은 비교적 장기간 동안 광범위한 당원이 참여하여 작성되는 반면, 선거강령은 비교적 단기간에 당원이 제한적으로 참여한 가운데 작성된다. 이처럼 기본강령에 광범위한 당원이 참여하는 것은 정당의 내적 일체감을 강화시키는 기본강령의 기능을 반영하고 있기 때문이

다. 반면, 선거강령에 당원이 제한적으로 참여하는 것은 선거강령이 가지는 전문성의 차원을 고려할 뿐만 아니라, 선거강령이 유권자를 향하는, 즉 선거 전략의 일환으로 활용되기 때문이기도 하다. 일반적으로 정당강령의 작성과정에서 당원과 일반 유권자의 참여방식은 강령작업의 초기 단계에서 특정한 목표를 제안하는 방식을 통해서나, 혹은 강령위원회의 제안을 검토하고 이에 대한 입장을 표명하는 방식으로 이루어진다. 다만 정당강령의 작성이 유권자나 당원의 요구를 단순하게 나열하는 것이 아니라는 점에서 완전한 상향식 민주주의 방식을 통한 강령작업은 일반적이지 않다.

독일 사민당의 기본강령 개정작업 과정은 서구 유럽정당의 정책결정과정을 잘 보여주는 사례 가운데 하나이다. 독일 사민당은 1999년 베를린 전당대회의 강령개정 의결에 따라 2000년 기본강령위원회를 구성하고 강령개정작업에 착수하였다. 강령개정작업을 주도하는 기본강령위원회에는 '주 당조직(Landesverbaende)'과 '지구당 조직(Bezirkspareti)'의 대표가 함께 참여하고 있으며, 주제영역에 따라 팀(AGs)이 구성되어 있다. 사민당의 기본강령 개정작업은 각 팀(AGs)이 강령위원회 회의를 위한 "시안(Impuls-Papiere)"을 마련하며, 기본강령위원회에서 승인된 "시안"은 광범위한 토론의 기초가 된다. 이후 "시안"에 관한 '지구당' 단위의 광범위한 토론에 기초해 선거강령의 "초안(Entwurf)"이 작성되고, "초안"에 대한 토론이후 전당대회에서 기본강령을 확정한다. 최근에는 선거강령 작성과정에 당원뿐만 아니라 일반 유권자의 참여가 확대되고 있다. 예컨대, 영국 노동당의 경우 1998년에서 2000년까지 '권력에서의 파트너십(partnership in power)'이라는 프로젝트를 통해 당원과 일반 유권자가 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 마련하고 이를 기초로 2001년 선거강령을 결정한 바 있다. 물론 '권력에서의 파트너십(partnership in power)' 프로젝트는 '국가정책포럼(national policy forum)'이 주축이 되어 운영되며, 프로젝트 1단계에서는 당원과 유권자가, 그리고 2단계에서는 당원만이 참여할

수 있었다.

2) 정당과 정치자금

정당을 운영하기 위해서는 정치자금이 필수적인데, 세계 각국의 정치자금제도나 정당의 정치자금 조달방식은 매우 다양하다. 일반적으로 독일과 같은 정당 중심적 국가의 경우 정치자금의 조달과 지출이 정당이 중심이 되며, 이에 따라 의원이나 후보자에 대한 정당의 영향력이 상대적으로 강하다. 이와 달리 미국과 같이 정치자금이 의원이나 후보자를 중심으로 조달되고 지출되는 경우 의원의 자율성과 권한이 강한 반면 정당의 영향력은 대단히 미미하다. 이처럼 대통령제의 경우 일반적으로 정치자금의 조달과 지출이 후보자 중심적이라고 할 수 있지만, 의원내각제의 경우 정당 중심적 형태를 취하고 있다.

동일한 정부형태라 하더라도 정치자금의 조달방식은 매우 상이하다. 일반적으로 정당은 정당의 당헌 · 당규 등에 의해 당원들이 납부하는 당비, 일반 유권자 개개인이나 기업, 노조 등과 같은 이익단체가 정당을 지원하기 위해 제공하는 후원금, 국가가 직 · 간접적으로 정당을 지원해주는 국고보조금 등의 형태로 정치자금을 조달한다. 서구 유럽 정당의 경우 정당의 정치자금은 이 가운데 당원의 당비에 크게 의존하는 것으로 알려져 있지만, 실제로 당비가 차지하는 비중은 그리 크지 않으며, 이마저도 정당마다 매우 상이하다(〈표 1〉 참고). 예컨대, 영국 보수당의 경우 정치자금의 대부분을 민간의 후원금에 의존하는 반면, 영국 노동당이나 덴마크 사민당의 경우 노동조합이 정치자금의 주된 공급자이다. 이와 달리 독일의 기민당이나 사민당의 경우 국고보조금이 정치자금의 상당 부분을 차지하고 있다.

정당이 정치자금을 조달하는 주요한 방식 가운데 하나인 국고보조금제도 역시 국가마다 상이하다. 미국의 경우 일반적인 형태의 국고보조금은 없으며, 대통령선거에서 후보자의 선거자금을 지원해 주는 선거보조금과 전국정당대회를 지원해 주는 전국정당대회 지원금이라

〈표 1〉 정당 수입 가운데 당비가 차지하는 비중(%)

	독일 사민당	독일 기민당	덴마크 사민당	영국 노동당	영국 보수당
1960~64	33	-	39	7	14
1965~69	(26)	(17)	24	10	19
1970~74	31	29	38	6	19
1975~79	30	28	36	8	25
1980~84	30	28	33	14	15
1985~89	31	20	19	17	14
1990~94	20	14	23	21	7
1995~99	27	17	(16)	(18)	5

* 각 값은 해당기간 비중의 평균을 의미하며, 괄호의 값은 5년 전체가 아닌 부분 연도의 평균임

출처: Detterbeck 2002, 149 부분 발췌

는 두 가지 형태의 국고보조금 정도가 존재한다. 이와 달리 독일의 경우 매우 체계적으로 국고보조금제도가 마련되어 있다. 독일은 일상적인 정당 활동을 위한 경상보조금과 선거보조금을 포괄하는 정당보조금과 함께 정당의 정책활동을 위한 정당재단을 별도로 직접 지원하고 있으며, 기타 후원금, 면세 등의 간접적 보조제도를 마련해 두고 있다. 보다 구체적으로 독일의 국고보조금제도는 정당이 자체적으로 모금한 정치자금의 총액을 넘어서는 안 된다는 상대적 상한선의 원칙, 국가가 모든 정당에게 지급하는 국고보조금의 총액이 제한되는 절대적 총액제한 원칙, 그리고 각 정당의 선거결과, 당비 및 기부금 총량에 상응하여 국고보조금이 배분되는 배분의 원칙 등을 특징으로 한다. 분배 대상은 유럽선거나 연방의회선거에서 최소한 정당명부 유효표의 0.5%를 획득했거나 주 의회 선거에서 1.0%를 획득한 정당들로 제한된다.[8] 일본의 경우 역시 용도에 특별한 제한을 받지 않는 정당교부금제도를 두고 있다. 정당교부금은 소속국회의원이 5인 이상이거나 소속국회의원이 1인 이상, 또는 득표율 2% 이상인 정당에게 전체 정당교부금 총액의 2분의 1은 의원수 비율로, 남은 2분의 1은 득표수 비율

로 계산하여 지급한다.

3. 정당의 분파(faction)[9]

모든 조직과 마찬가지로 정당 역시 공식적인 조직구조와 함께 비공식적인 조직구조를 가지고 있다. 이러한 비공식적 조직 가운데 가장 주목받는 정당 내 집단이 분파 혹은 파벌(faction)이다. 분파는 정당의 정체성과 조직, 그리고 의사결정과정 등 정당 활동 전반에 영향을 미치며, 이에 따라 정당의 안정성과 지속성에도 커다란 영향을 미친다.

이러한 정당 내 분파는 조직적으로 얼마나 구조화되어 있느냐, 즉 조직의 제도화 수준은 어떠하며, 구성원이 정체성을 공유하고 있는지, 그리고 구성원들은 공동목표를 가지고 있는지 등에 따라 다양한 형태로 유형을 구분할 수 있다. 벨러와 벨로니에 따르면 분파는 '도당적 분파와 성향 집단(factional cliques and tendencies)', '사인화된 분파(personalized factions)', 그리고 '제도화된 분파(institutionalized factions)' 등 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(Beller & Belloni 1978).

먼저 '도당적 분파와 성향 집단'은 분파가 계서적(hierarchical)으로 조직화되지 못하고, 조직적인 안정성도 확보하지 못한 정당 내 집단이다. 이러한 분파는 특정 쟁점을 중심으로 자연발생적으로 형성된 포괄적 결사의 의미를 갖는다. 특히 '성향 집단(tendencies)'은 조직된 집단이라기보다 태도를 공유하는 집단으로 조직적인 관점에서는 일시적이고 유동적이다. 이러한 '도당적 분파와 성향 집단'에서 리더십은 특정 개인이 행사하며, 그의 리더십은 카리스마에 의존한다.

다음으로 '사인화된 분파(personalized factions)'는 다른 무엇보다 '후견주의(clientelism)'라 일컬어지는 '후원자-고객(patron-client)' 관계를 특징으로 한다. 여기에서 '후견주의'란 상대적으로 높은 사회·경제적 혹은 권력적 지위에 있는 개인(후원자)이 낮은 지위에 있는 사

람들(고객)에게 지지와 보조를 받고 대신 그 보답으로 보호나 이익을 제공하는 사적인 교환적인 관계를 의미한다. 이러한 '후견주의'에 입각한 '사인화된 분파'에서는 수직적으로든 수평적으로든 분파의 조직구조가 발전하지 못하고 '후원자'와 '고객'의 사적 관계가 조직의 근간이 되며, 많은 경우 분파의 지도자, 즉 '후원자'의 이름으로 분파를 칭한다.

마지막으로 '제도화된 분파'는 분파가 계서적으로 조직화되어 있으며, 조직의 안정성이 확보된 정당 내 집단이다. 분파의 가입방법이나 분파 소속원으로서 의무와 권리 등이 형식적으로 명문화되어 있으며, 관료적으로 조직이 운영된다. 또한 '제도화된 분파'는 특정 인물이나 개인지도자에 의존하지 않으며, 분파조직 구성원의 충원 역시 특정 인물과 무관하다. 특히 '제도화된 분파'는 이념적으로나 정책적으로 공통된 지향점을 갖는 경우가 빈번하며, 이에 따라 이러한 지향점이 분파를 지칭하는 일반적인 방법이기도 하다.

정당 내에 존재하는 분파의 정치적 영향에 대해서는 서로 상반되는 두 가지 입장이 존재한다. 먼저 분파의 존재를 병리적 현상으로 바라보는 입장에서는 분파가 당의 통일성과 효율성을 훼손하고, 궁극적으로 정당의 안정성을 깨트린다고 주장한다. 또한 당의 의사결정을 '사인화' 시키고, 경우에 따라 부패문제를 야기시켜 당의 도덕적 정당성을 크게 약화시키기도 한다. 이러한 입장은 주로 당 지도부의 관점을 대변한다고 할 수 있다. 이와 달리 분파의 존재를 긍정적으로 이해하는 경우도 있다. 분파는 정당의 분열을 가져오기보다 당내에 존재하는 다양한 이익을 모으고 대표하며, 이를 상호 조정함으로서 정당의 통일성을 강화하는 데 기여한다는 것이다. 이와 같은 입장에서 분파는 당내 협상을 위한 전달체계로서, 그리고 갈등해결의 유용한 도구로서 기능한다. 분파는 당내 다양한 이해집단에게 참여의 폭을 확대해 줄 뿐만 아니라, 이를 통해 사회집단과 정당의 연계성을 확대 · 강화해줄 수 있다는 것이다. 게다가 분파는 당내에서 발생할 수 있는 문

당내 분파: 일본과 이탈리아의 사례

당내 분파주의와 관련하여 일본 자민당이나 사회당 혹은 이탈리아 기민당이나 사회당 내 분파의 행태와 그 영향에 관한 사르토리(Sartori 1976)의 분석은 매우 흥미롭다. 사르토리에 따르면 선거라는 측면에 초점을 맞출 경우 이탈리아 정당들은 매우 응집적이며, 후보자의 당선 가능성 역시 정당에 의해 좌우된다. 선거전 역시 지구당을 중심으로 행해짐에 따라 분파는 지구당의 권력 장악을 위해 상호 경쟁한다. 이와 달리 일본에서는 선거가 지구당에 의해 치러지는 것이 아니라 분파조직을 중심으로 치러지기 때문에 후보자들의 당외 조직이 발전한다. 즉 선거과정에서 이탈리아의 정당은 정당으로서 기능을 하지만, 일본의 정당은 정당으로서 기능하지 못 한다.

정책형성과정이나 권력 투쟁에 초점을 두는 경우 이탈리아 정당의 분파는 정책형성과정에서 다른 정당의 분파와 보조를 맞추는 해당 행위를 불사하고, 정권을 위한 정당연합이 파벌연합보다 분파를 중시하는 등 분파가 정당의 경계를 무시하는 반면, 일본의 분파는 정당의 경계를 넘어서지 않는다. 따라서 이탈리아나 일본 모두 정권이 단명 하는 것은 공통적이지만, 일본과 달리 이탈리아의 경우 분파로 인해 정부의 효율성과 야당으로서의 역할은 크게 훼손된다.

사르토리에 따르면 이러한 차이는 이탈리아의 경우 정당체계의 이념적 스펙트럼이 넓고, 연합정권의 이질성이 존재하는 정치체제인 반면, 일본의 경우 자민당 일당우위 정당체계라는 제도적 차이에 기인한다. 또한 일본의 경우 1955년 독립된 몇 개의 정당이 통합되는 두 단계(two step) 연합과정으로 현재의 정당이 만들진 반면, 이탈리아의 경우 정당이 먼저 생겨나고 이후 분파가 성장하고 강화되는 분열 과정의 결과가 분파라는 것이며, 바로 이러한 분파의 형성과정 역시 일본과 이탈리아 정당에서 나타나는 분파의 차이에 영향을 주었다고 이야기 한다.

제를 사전에 경고해주고 당내 지도부 반대세력의 행동을 예측 가능하도록 함으로써 당 지도부의 리더십 강화에도 기여할 수 있다.

그렇다면 당내 분파는 어떤 요인에 의해 형성되는 것일까? 분파의 형성은 사회경제적 요인이나 정치문화와 같은 정당을 둘러싼 환경적 요인에서부터 정부형태나 선거제도와 같은 제도적 요인, 그리고 정당체계와 개별 정당의 특성 등 다양한 요인으로부터 영향을 받는다. 예컨대, 소위 전근대적인 '후견주의' 문화가 지배적이거나 권력투쟁이 심한 사회에서는 분파가 발전할 가능성이 높다. 또한 기존 연구결과에 따르면 정부형태 가운데는 대통령제가, 그리고 선거제도 가운데는 다른 무엇보다 단기비이양식 제도가 분파의 형성을 촉진한다. 또한 합당을 통해 신설된 정당이나 신생민주주의 국가의 경우처럼 정당체계가 불안정한 경우도 당내 분파가 형성될 가능성이 높다. 정당체계에 존재하는 정당의 수가 매우 작으면서 정당 간의 양극화가 극심한 경우 역시 당내 분파의 형성이 촉진된다.

또한 조직구조적인 측면에서 지역조직을 가지고 있는 대중정당보다 단순한 정당구조를 갖는 엘리트 정당이나 권위주의적 정당에서 분파의 형성 가능성이 높으며, 좌파정당에서 일반적으로 분파는 더 발전한다. 또한 오랫동안 집권한 지배정당에서는 쟁점중심의 분파가, 권력자원의 통제가 제한된 정당에서는 '후견주의적' 분파가, 그리고 매우 광범위한 사회집단의 이익을 대변하는 정당에서는 특정 이익을 대변하려는 분파가 형성될 가능성이 매우 높다.

Ⅳ. 정당체계

정당체계(party system)란 정당들 간의 상호작용의 관계 유형을 의미한다. 이러한 정당체계는 일반적으로 복수의 정당이 존재하는 것으로

정당의 수를 어떻게 셀까? — "유효 정당"과 "적실성 있는 정당"

정당체계의 유형을 구분하는 가장 기본적인 기준은 정당의 수이다. 우리가 흔히 접하듯 어느 한 사회에 두 개의 정당이 존재한다면 양당제, 세 개 이상 다수의 정당이 존재한다면 다당제 등으로 분류하는 것이 바로 그것이다. 그러나 정당의 힘과 영향력을 고려하지 않은 채, 단지 정당의 수만을 기준으로 정당체계를 분류하면 잘못된 결론에 도달할 수 있다. 예컨대, 3개의 정당이 존재하지만 두 개의 정당이 압도적 지지를 받고 의석 대다수를 차지하고 나머지 하나의 정당은 의석을 갖지 못하거나 의석을 갖더라도 그 수가 매우 미미해 정치적 영향력을 행사할 수 없는 경우조차 다당제로 분류하는 것은 문제의 소지를 안고 있다.

이러한 점을 고려하여 사르토리는 정당의 수를 계산할 때 '적실성(relevance)' 이 있는 정당만을 포함시킬 것을 제안한다(Sartori 1976). 사르토리에 따르면 '적실성 있는 정당' 이란 어느 정도 장기에 걸쳐 존속하고, '정권담당의 가능성(governing potential)' 이나 '연합형성의 가능성(coalition potential)' 이 있거나 혹은 야당으로서 정부를 위협할 수 있는 '위협의 가능성(blackmail potential)' 을 지닌 정당이다. 이와 달리 락소와 타게페라는 좀더 계량화된 방법으로 각 정당이 의회에서 차지하고 있는 의석수(의석률)을 고려해 '유효정당 수(effective number of parties)' 를 계산하는 방법을 제안하고 있다. '유효정당 수 '는 다음과 같이 계산할 수 있다(Laakso & Taagepera 1972).

$$N(\text{유효정당 수}) = \frac{1}{\sum P_i^2} \quad (P_i = \text{각 정당의 의석률이나 득표율})$$

예컨대 어느 한 국가에서 A정당이 50%의 의석을, 그리고 B정당이 50%의 의석을 차지하고 있다면 유효정당 수는 $1/\{(0.5)^2+(0.5)^2\}=1/(0.25+0.25)=1/0.5=2$가 된다. 또 다른 예로, 3개 정당이

각각 45%, 40%, 15%의 의석을 점유하고 있다면 이 경우 유효정당 수는 $1/\{(0.45)^2+(0.40)^2+(0.15)^2\}=2.6$이다.

인식되지만, 단일 정당만이 존재하는 경우도 정당체계의 한 유형으로 파악하는 경우가 적지 않다. 예컨대, 단일 정당이 존재하는 알제리, 콩고, 케냐 등과 같은 국가를 라팔롬바라(LaPalombara & Weiner 1966)나 사르토리(Sartori 1976) 등은 일당체계(one party system)로 분류한다. 이처럼 단일 정당만이 존재하는 경우를 정당체계에 포함시키고 있는 것은 개념적으로 체계가 복수를 전제하지 않기 때문이기도 하지만, 단일 정당이 존재하는 경우라 할지라도 당내 경쟁도나 정당과 정당을 둘러싼 환경의 관계는 국가마다 상이할 수 있기 때문이다. 여기에서 보다 중요한 것은 정당체계는 정치체제의 안정성과 효율성 등과 밀접한 관계를 가지고 있다는 사실이다.

정당체계는 어느 한 국가에 존재하는 정당의 수, 정당의 경쟁성 정도, 이념적 거리 등과 같은 다양한 기준으로 유형을 구분할 수 있다. 듀베르제는 정당의 수에 따라 정당체계를 일당체계(single party system), 양당제(two party system), 다당체계(multi party system)로 유형화한 바 있다(Duverger 1967). 블론델 역시 정당의 수와 함께 정당의 상대적 크기를 고려해 정당체계를 2당 체계, 2와 1/2 정당체계, 우월 다당체계, 다당체계 등으로 구분한다(Blondel 1968). 정당의 수를 기준으로 정당체계를 분류한 이들과 달리 달은 정당의 수와 함께 선거와 의회 내에서 정당의 경쟁성 정도를 고려하여 정당체계를 분류한다. 달은 양당이 존재하며 선거와 의회에서 매우 엄격한 경쟁이 이루어지는 영국과 같은 사례를 엄격한 경쟁체계로, 그리고 미국과 같이 양당이 존재하면서 선거에서는 경쟁적이지만 의회에서는 경쟁과 협조이루어지는 정당체계를 협조적 · 경쟁적 양당체계 등으로 구분한다(Dahl

〈표 2〉 사르토리의 정당체계 분류

체계의 경쟁성	이데올로기적 분극성	유형
비경쟁체계	일극 체계(unipolar system)	일당체계(one party system) 패권정당체계(hegemonic system)
경쟁체계	양극체계(bipolar system) 다극체계(multipolar system)	일당우위체계(predominant party system) 양당체계(two party system) 온건다당체계(moderate multiparty system) 분극적 다당체계(extreme multiparty system) 원자화체계(atomized system)

1966).

정당체계의 유형분류와 관련하여 가장 주목을 받는 논의 가운데 하나인 사르토리의 분류는 정당의 수, 경쟁성, 그리고 정당의 이데올로기적 거리를 기준으로 정당체계를 구분한다(Sartori 1976 〈표 2〉 참고). 사르토리는 먼저 정당의 경쟁성에 따라 사실상 정당간의 경쟁이 허용되지 않으며, 이념적으로도 단일화되어 있는 정당체계를 비경쟁체계로 분류하고, 이를 단일정당만이 존재하는 일당체계와 다수의 정당이 존재하지만 실질적으로 경쟁이 없는 패권정당체계로 세분화한다. 또한 비경쟁체계와 달리 복수의 정당이 존재하고 자유경쟁선거가 실시되는 경쟁체계는 5개의 세부 유형으로 분리된다.

먼저 1990년대 초반까지 자민당의 집권이 유지되어 온 일본과 같이 복수의 정당이 존재하고 선거경쟁이 이루어지지만, 특정 정당이 지속적으로 집권하고 있는 경우는 일당우위체계로 분류된다. 다음으로 미국이나 영국처럼 두 개의 적실성 있는 정당이 존재하고, 이들 두 정당이 정치권력의 획득을 목표로 상호 경쟁하는 정당체계는 양당체계에 해당한다. 사르토리는 적실성 있는 정당이 세 개 이상 존재하는 정당체계를 온건 다당체계와 분극적 다당체계로 분류하는데, 여기에서 온건 다당체계는 정당 간의 이데올로기적 거리가 비교적 적어 연립정부

의 구성(정당 간의 연합)이 비교적 용이한 경우로 통일이전 독일, 벨기에, 스위스 등이 그 사례가 될 수 있다. 이와 달리 분극적 다당체계는 이데올로기적 거리가 매우 넓으며, 정치체제의 정당성을 부정하는 정당이 존재하고, 정당들 간의 연합이 어려운 경우에 해당한다. 마지막으로 다수의 정당이 존재하면서 어느 한 정당도 정치권력을 획득하는데 주도적인 역할을 수행할 수 없을 정도로 수많은 정당이 난립해 있는 경우는 원자화체계에 해당한다.

앞서 언급했듯 다양한 유형의 정당체계는 정치적 안정성이나 효율성, 그리고 궁극적으로는 정치적 발전·변화와 밀접한 관계를 맺는다. 예컨대, 듀베르제는 영국이나 미국과 같은 양당체계는 정치적 안정성과 책임성을 강화하는 반면, 다당제는 지지기반이 협소한 정당 간에 극단적인 이념적 대결로 정치적으로 불안정하고 정부의 구성 역시 연립을 기반으로 하고 있기 때문에 비효율적이라고 지적한다. 사르토리 역시 양당제는 일반적으로 단일 정당에 의해 정부가 구성되기 때문에 정치적 안정성이 높지만, 두 개의 정당이 사회적 이익을 고루 대표하기는 어렵다는 한계를 안고 있다고 본다.

또한 사르토리에 따르면 다당체계라 하더라도 정당경쟁이 구심적이냐 원심적이냐에 따라, 즉 온건 다당체계냐 분극적 다당체계냐에 따라 정치적 안정성이나 효율성은 상이하다. 즉, 통일 이전 독일이나 오스트리아, 네덜란드, 스위스 등의 경우처럼 다당제라 하더라도 정당 간의 이데올로기적 거리가 짧은 경우 단일 정당이 정치권력을 장악하기는 어렵지만 건설적 공존을 통해 정치가 안정적이고 효율적으로 운영되며 합의의 정치문화가 발전하는 반면, 이데올로기적으로 극단성을 보이는 분극적 다당체계의 경우 사실상 정당 간의 건설적 공존이 불가능하고 구심력의 약화로 극단적인 이데올로기적 정향을 갖는 정당이 강화되면서 정치체제의 정당성 자체가 흔들릴 수 있기 때문에 정치적으로 상당한 불안정성을 노정할 수밖에 없다.

그렇다면 한 사회의 정당체계를 규정하는 주요한 요인은 무엇일까?

먼저 듀베르제는 정당체계란 다양한 요인이 빚어낸 결과물이란 점을 지적하면서도 선거제도에 주목한다. 즉, 듀베르제에 따르면 비례제는 독립된 다당제를, 결선투표제는 연립 다당제를, 소선거구 단순다수제는 양당제를 촉진하는 경향이 있다. 이와 마찬가지로 사르토리 역시 단순다수제는 양당제를 촉진하며 역으로 다당제를 억제하는 반면, 비례제는 다당제를 촉진하며 역으로 양당제를 유도하기는 어렵다고 본다. 다만 사르토리는 선거제도가 정당체계를 결정짓는 충분조건은 아니라는 입장에서 양당체계는 단순다수제에 의해 유지될 수 있지만 구조적으로 공고한 정당체계와 결합해 장기적으로 형성되며, 단순다수제라 하더라도 다양한 사회적 균열구조가 존재할 경우 양당체계의 성립은 불가능하며, 단순다수제에서 비례제로 전환이 이루어져 새로운 원내정당이 등장하더라도 이는 단순다수제의 부수효과에 의한 것이라고 본다(Sartori 1976).

사르토리의 지적에서 살펴볼 수 있는 것처럼 정당체계는 선거제도뿐만 아니라 한 사회의 역사적 발전과정과 사회구조에 크게 영향을 받는다. 특히 립셋과 로칸에 따르면 정당체계는 시민사회의 사회적 갈등이 정치적으로 동원된 정치적 균열구조(cleavage structures)를 반영하고 있다(Lipset & Rokkan 1967). 보다 구체적으로 유럽 사회에서 정당의 형성과정과 변화는 16세기 국가혁명에서 20세기 초 사회주의 혁명 사이에 나타난 균열 축으로 설명할 수 있으며, 이들 균열 축을 따라 유럽국가의 정당체계는 그 틀을 유지해 왔다고 본다. 즉 국가혁명으로 나타난 중앙-지방의 균열과 국가-교회의 균열, 산업혁명으로 나타난 농업-산업의 균열, 그리고 사회주의 혁명으로 나타난 자본과 노동의 균열 등이 현대 유럽의 정당체계를 규정짓고 있다는 것이다. 한편 립셋과 로칸은 1917년 러시아 혁명을 마지막으로 20세기 중반까지 유럽사회에 새로운 정치적 균열이 나타나지 않았다는 점에 주목하면서 유럽 국가의 정당체계는 20세기 초에 정당체계가 완성되어 이후 변하지 않고 동결되었다는 동결론(freezing theory)을 제시한다.

정당체계의 변동: '재편(realignment)' 과 '해체(dealignment)'

정당체계의 변화를 설명하기 위해 일반적으로 '재편(realignment)' 과 '해체(dealignment)' 라는 개념이 사용되곤 한다.

여기에서 '재편(성)' 은 기존의 정당과 유권자 사이의 연합에 중대한 변동이 발생하고, 이에 따라 정당지지층에 중요한 변화가 나타나는 시기를 의미하며, '해체' 는 기존의 정당과 유권자 사이의 연합이 약화되는 시기를 의미한다. 따라서 기존 정당체계의 해체는 일반적으로 정당체계재편의 첫 번째 단계라고 볼 수 있지만, 기존 정당체계가 해체된 후 새로운 형태로 정당과 유권자 연합이 형성되지 않을 수도 있기 때문에 반드시 재편이 해체를 포함하는 개념은 아니다.

정당의 재편은 '중대 재편(critical realignment)' 과 '장기적 재편(secular realignment)' 으로 구분할 수 있는데, 후자는 부분적이고 점진적인 재편을, 전자는 급격하면서 전면적인 정당체계의 재편을 의미하며 급격한 정당체계의 재편을 가져온 선거를 중대선거(critical election)라고 칭한다. 예컨대, 1920년 대공황을 거치면서 공화당 지지층이었던 노동자와 흑인이 민주당을 지지하기 시작하면서 기존 공화당 중심의 미국 정당체계가 이후 30여 년 동안 민주당이 대통령과 상하원을 장악하는 민주당 중심의 정당체계로 변화하는 소위 '뉴딜연합' 에 기반한 정당체계가 형성되는 것과 같이 정당체계가 전쟁, 공황 등과 같은 사회적 위기로 급격하게 변화하는 것을 '중대재편' 이라고 한다. 이와 달리 서구 유럽에서 정당의 당원이 감소하고, 정당일체감이 점차 약화되며, 정당에 대한 불만족이 증대하면서 녹색당과 같은 신생정당에 대한 지지가 나타나는 것과 같은 정당체계의 변화는 '장기적 재편' 이라고 할 수 있다. 물론 서구 유럽에서 나타나는 이러한 정당체계의 재편은 정치엘리트들의 입장변화에 기인한 '부분적 재편(sectoral realignment)' 이라기보다,

노동계급의 감소와 계급 · 계층구조의 변화나 탈물질주의적 가치의 등장 등으로 인한 '환경적 재편(ecological realignment)' 의 성격이 보다 강하다.

그러나 잉글하트는 전후 유럽사회가 경제적 안정과 풍요를 구가하면서 경제적 이해관계보다 환경, 삶의 질, 정치참여, 반전반핵, 인권보장 등과 같은 새로운 탈물질주의적 가치관을 갖는 사람들이 늘어나 물질주의적 가치와 탈물질주의적 가치의 균열이 새롭게 등장하는 '조용한 혁명(silent revolution)' 이 일어나, 정당체계 역시 이를 반영하는 방향으로 변화하였다고 주장한다(Inglehart 1977).

V. 결론: 정당의 위기 혹은 소멸?

이 글의 모두에서 밝힌 것처럼 현대 사회에서 정당정치는 위기에 직면해 있다는 주장이 적지 않다. 심지어 어떤 학자는 현대 정당을 '민주주의의 디노사우리아(Dinosaurier der Demokratie)' 로 비유하면서 정당의 소멸 가능성을 예견하기도 한다(Ruttgers 1993). 물론 달더와 같은 정당 이론가는 "대개 정당의 위기라는 주장은 정당을 싫어한다는 것을 달리 말하는 것 일 뿐" 이라며, 정당위기론이나 정당소멸론을 일축하기도 한다(Daalder 1983). 그러나 정당에 대한 불신과 불만족 증대, 당원의 감소, 투표율 저하, 표의 집중성 약화와 유동성 증가 등 정당의 위기를 암시하는 징후는 비교적 뚜렷하다.

현대 정당의 이러한 위기는 많은 사람들이 지적하듯 탈산업사회화에 따른 사회구조변동과 가치변동, 그리고 개인주의화와 세속화, 교

육수준의 향상, 언론의 영향력 확대 등 정당을 둘러싼 다양한 환경적 요인에 기인한 바 크다. 다만 여기에서 간과할 수 없는 더욱 중요한 사실은 현대 정당의 위기가 다른 무엇보다 현대 정당 그 자체에서 비롯되고 있다는 점이다. 앞서 살펴본 정당의 역사적 발전과정과 기능 변화에서 잘 드러나듯 현대 정당은 이제 더 이상 대중적인 권력투쟁의 수단도 아니며, 다양한 계급 · 계층의 이익을 집약하고, 조정 · 타협하며, 이를 통해 대중을 정치적으로 통합하는 의회정당도 아니다. 현대 정당은 일반 대중과 괴리된 정치엘리트와 전문가 중심의 정당이며, 정치엘리트를 충원하는 기능을 수행하는 국가의 일부분일 뿐이다. 이러한 정당에서 당원과 일반 유권자는 정당지도자나 정치엘리트가 정치권력을 장악하는 도구나 수단에 불과하며, 이에 따라 대중적 지배방식을 의미했던 정당민주주의가 청중민주주의로 전락한지 이미 오래이다.

현대 정당과 민주주의의 위기가 궁극적으로 정당개혁을 통해서 해결될 수 있다면 그 핵심은 결국 정당을 통한 대중의 일상적인 정치적 결합일 것이다. 그렇다고 정당을 통한 대중의 결합이 19세기 정당으로의 회귀를 의미할 수는 없다. 계급 · 계층적으로 매우 분화되고, 개인주의화가 심화되어 있는 현대 사회에서 계급정당은 현실적으로 거의 실현 불가능하다. 이러한 의미에서 정당개혁과 관련해 우리 사회에서 흔히 논의되는 '대중정당론'이 계급정당론에 국한된다면 그 의미는 제한적일 수밖에 없다. 그러나 '대중정당'이 20세기 초반의 정당을 모델로 하고 있다면 그 의미는 다소 달라질 수 있다. 20세기 초반의 대중정당은 본문에서 살펴본 것처럼 이미 특정 계급의 계급투쟁에 입각한 계급정당이 아니라, 선거승리를 목표로 계급적 · 이념적 단일성을 포기한 대중적 계급 · 계층정당이기 때문이다. 게다가 여기에서 한 걸음 더 나아가 대중정당이 문자 그대로 '대중(mass)'을 중심으

로 하는 정당이라는 의미를 가질 때 이것은 과거와는 전혀 다른 새로운 의미를 부여받을 수 있으며, 바로 여기에서 현실의 정당개혁은 출발할 수 있다.

'원내정당론' 역시 마찬가지이다. 일반적으로 원내 정당이란 의회 내 의원을 중심으로 활동하는 정당으로 정당의 원내 의원 모임인 원내교섭단체가 정당 그 자체와 동일시될 수 있는 정당형태를 의미하는 반면, 원외 정당은 정당의 원외 조직이나 의회에 진출하지 못한 정당을 지칭한다. 원내 정당의 일반적 의미를 반영하고 있는 이념형으로서 '원내정당론'은 일상적인 정치활동의 원내 집중화와 자율적인 의원의 이익통합적 합의 그리고 의원과 유권자의 개방적이고 수평적인 네트워크를 강조한다. 이러한 점에서 '원내정당론'은 파편화된 현대 유권자를 의원집단과 연계시키려는 하나의 시도가 될 수 있다. 그러나 개별 의원들의 영향력이 강고해질수록 유권자의 소외경향이 강화되는 것이 현실이다. 유권자라는 표현 자체가 선거적이며, 도구성을 내포하고 있다. 이러한 점에서 자율적인 의원과 의회권력을 시민들이 선거를 벗어나서 일상적으로 어떻게 통제할 수 있을지 여전히 문제로 남는다.

위기상황에 직면하여 정당은 끊임없는 변화를 거듭해 왔다. 현대 정당들 역시 위기상황에 직면하여 당원의 조건과 의무를 층화하고, 정당의 조직구조를 다양화하는 등 정당의 조직적 개방성을 높이려고 하고 있다. 당원의 직접투표제 도입 등 의사결정과정에서 당내 민주주의를 강화하려는 시도도 적지 않다. 이러한 최근의 정당개혁이 정당과 민주주의를 당면한 위기상황으로부터 구출할 수 있을지는 여전히 미지수이다. 이질적이고 개방적으로 변화하고 있는 현대 정당에서 권력을 일상적으로 통제한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다. 게다가 최근의 정당개혁이 지나치게 효율성이나 개방성의 강화만을 고려할 뿐 시민들의 정치권력에 대한 일상적 통제 문제를 쉽게 간과하는 경향을 보이고 있다는 점도 지적하지 않을 수 없다.

혹자는 정당의 위기가 곧 대의제민주주의의 위기를 의미하며, 따라서 직접민주주의만이 유일한 대안이라고 이야기 한다. 그러나 직접민주주의가 대의제민주주의의 대안이 될 수 있는지에 대한 의문 역시 적지 않다. 또한 직접민주주의가 반드시 정당정치의 약화와 소멸만을 의미하는 것은 아니다. 독일의 사례처럼 직접민주주의의 확장이 오히려 정당정치를 강화시켜주는 계기가 될 수도 있다. 이러한 의미에서 정당의 위기극복이 정당개혁에 국한되지만은 않으며, 현대 민주주의의 전반적 재구성과도 밀접한 연관성을 가질 것이다. 결국 민주주의와 정당의 문제는 시민들이 일상적으로 정치권력을 통제할 수 있을 때 해결된다. 다시 말하면 정당위기는 본질적으로 정당이 더 이상 정치권력에 대한 시민들의 일상적 통제수단으로 기능하지 못하고 있는 현실을 포착하는 개념이며, 정당위기의 극복 역시 21세기의 사회경제적 조건에 걸맞게 시민들이 정당참여를 통해 대의권력에 대한 통제를 일상적이고 조직적으로 가능케 하려는 노력 그 자체일 수밖에 없다 하겠다.

| 주 |

1) 듀베르제(Duverger 1967)는 "1850년에는 세계 어느 나라도 근대적 의미의 정당을 알지 못했다."라고 서술하고 있다.
2) 듀베르제가 소위 '외부창조형 정당'이라 일컫는 상당수의 정당들이 이 시기에 창당되었다.
3) 예컨대, 노동자 계급운동에 기초한 공산당이나 사회주의적 제 정당은 초기 의회를 계급지배의 도구로서 궁극적인 변혁대상으로 인식했으며, 이에 따라 의회참여는 기껏해야 계급투쟁의 여러 가지 수단 가운데 하나 정도로 간주되었다. 그러나 시간이 흐르면서 의회는 부정과 변혁의 대상이라기보다 거의 유일한 계급투쟁의 수단으로 변모했으며, 의회정당화란 이를 지칭한다. 이는 노동자 계급운동에 기초한 계급정당이 선거승리를 위한 대중정당으로 변화하는 과정이기도하며, '계급으로서 노동자계급의 해체과정(Przeworski & Sprague 1986)'이기도 하다. 1905년 당시 이미 독일 사민당이 '국민정당(Volkspartei)'의 길을 걷고 있다는 베른슈타인(Bernstein)의 지적은 이를 염두에 둔 것이라고 할 수 있다.
4) 여기에서 '국가 내 정당'이나 '통치정당'이라는 용어는 입법부와 정당의 역할이 축소되는 반면 국가-관료 중심의 통치가 이루어지는 현대 민주주의에서 정당의 국가의존성이 커지고, 정당이 시민사회의 이익을 집약·대표하는 본연의 기능을 수행하기보다 오히려 거꾸로 국가의 이해관계를 시민사회에 전달하는 소위 '국가권력의 전동벨트(Poulantzas 1974)'라는 역할을 수행하는 현상을 지칭한다.
5)여기에서 논의되는 정당의 유형화가 반드시 정당의 조직구조에 초점을 맞추고 있지는 않다.
6) 인민의 지배를 의미하는 민주주의는 이념적으로나 현실적으로 다양한 형태를 취할 수 있다. 선거를 통해 대표를 선출하고 이들 대표들이 실질적으로 권력

을 행사하는 의회민주주의에서는 선출된 대표들의 합의기관인 의회가 민주주의의 핵심이 된다. 정통 마르크시즘에서는 의회를 계급지배의 도구로 인식하고, 의회민주주의 역시 변혁의 대상으로 간주하였다.

7) 여기에서 '정당정부'나 '정당민주주의'는 정치적 의사결정과정에서 정당이 결정적인 역할을 수행하는 민주주의 정치체제를 의미하는 용어로 사용하였다. 현대 민주주의의 '정당민주주의'적 성격을 강조한 라이프홀츠(Leibholz 1967)는 선거를 통해 선출된 대표에게 신탁적인 의미에서 권력을 위임하는 민주주의와 달리 '정당민주주의'에서 의회는 전체 인민의 의사를 대표하는 개별 의원들의 합의기관이 아니라 정당을 대표할 뿐이라고 강조한다. 굳이 구분하자면 '정당정부'는 '정당민주주의'와 달리 정부에 대한 정당의 우위 혹은 행정부에 대한 정당의 강력한 영향력 행사를 의미한다. 이러한 '정당정부'는 래니(Ranney 1962)에 따르면 민주주의의 핵심조건인데, 이는 정당이 유권자의 선택을 단순화하고, 대중의 정치참여를 활성화시키며, 정당을 통해 집합적 책임을 제공함으로써 정부에 대한 인민의 통제가 보장되기 때문이라고 한다. 논자에 따라 '정당정부'나 '정당민주주의'를 정당이 너무 과도한 역할을 하고 있다는 부정적인 의미로 사용하기도 한다.

8) 독일에서 정당은 당비, 임원회비, 기부금 등 자체적으로 모금한 정치자금 1유로 당 0.38유로의 보너스를 추가적으로 지급받으며, 정당명부 유효투표 1표당 0.7유로의 국고보조금을 지급받고, 정당이 정당 명부를 제출하지 못한 경우 주의 지역구에서 득표한 1표 당 0.7유로를 지급받는다.

9) 영어로 'faction'으로 표현되는 정당 내 비공식적 집단을 지칭하기 위해 우리는 분파, 파벌, 계파 등 다양한 용어를 사용한다. 통상 계파나 파벌이라는 용어가 더 많이 사용되기도 하지만, 이 글에서는 이들 용어에 비해 부정적인 인상이 보다 작은 분파라는 용어를 사용하기로 한다.

| 참고문헌 |

서강대학교 동아연구소 · R&R. 2005.「국회의 이상과 현실 관련 국민의식조사」.

Beller, Dennis C., and Frank P. Belloni. 1978. "Party and Faction. Modes of Political Competition." In Dennis C. Beller and Frank P. Belloni, eds. *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara and Oxford: ABC-Clio.

Beyme, Klaus von. 1996. "Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State?" *Government and Opposition,* Vol. 31, No, 2. pp. 135-139.

Blondel, Jean. 1968. "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 2. pp. 180-203.

Burke, Edmund. 1861. "Thoughts on the Cause of the Present Discontents." *The Works of Edmund Burke,* Vol. 1. London: Henry G. Bohn.

Daalder, Hans. 1983. "The Comparative Study of European Parties and Party Systems: An Overview." In Hans Daaler and Peter Mair, eds. *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.

Dahl, Robert A. 1966. "Patterns of Opposition." In Robert A. Dahl, eds. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.

Detterbeck, Klaus. 2002. *Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa*. Opladen: Leske+Budrich.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

Duverger, Maurice. 1967. *Political Parties*. London: Methuen & Co. Ltd.

Epstein, Leon. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.

Friese, Philip. 1856. *An Essay on Party, Showing Its Abuse, and Natural Dissolution*. New York: Fowler and Wells.

Heinrich v. d. Gablentz, Otto. 1952. *Politische Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte*. Berlin: Weiβ Verlag.

Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton university Press.

Katz, R. S., and Peter Mair, eds. 1994. *How Parties Organize*. London: Sage.

_____. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.

Kelsen, Hans. 1929. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tuebingen.

Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party System." In Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.

Laakso, M., and Rein Taagepera. 1972. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europa." *Comparative Political Studies*, Vol. 12.

LaPalombara, Joseph, and Myron Weiner, eds. 1966. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.

Leibholz, Gerhard. 1967. *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe.

Lipset, Seymour, and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignment." In Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

Mair, Peter. 1989. "Continuity, Change, and the Vulnerability of Party." *West European Politics*, Vol. 12.

_____. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.

Neumann, Sigmund. 1932. *Die deutschen Parteien. Wesen und Wandel nach dem Kriege*. Berlin(Neudruck: Die Parteien der Weimarer Republik, Stuttgart 1965).

Neumann, Sigmund, ed. 1956. *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Polantzas, Nicos. 1974. *Political Power & Social Class*. London: Verso.

Przeworski, Adam, and John Sprague. 1986. *Paper Stones, A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.

Ranney, Austin. 1962. *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origins and Present State*. Urbana: University of Illinois Press.

Rossiter, Clinton. 1960. *Parties and Politics in America*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Ruttgers, Jürgen. 1993. *Dinosaurier der Demokratie. Wege aus der Parteienkrise und Politikverdrossenheit*. Hamburg: Hoffmann und Cie.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Cambridge: Harvard University Press.

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government in the United States*. New York: Rinehart.

Schmitt, Carl. 1932. *Der Begriff des Politischen*. Berlin: Dunker & Humbolt.

Weber, Max. 1956. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Koeln/Berlin.

더 읽을 거리

심지연 편. 2004. 『현대 정당정치의 이해』. 백산서당.

Duverger, Maurice. 1967. *Political Parties*. London: Methuen & Co. Ltd.

Katz, R. S., and Peter Mair, eds. 1994. *How Parties Organize*. London: Sage.

Lipset, Seymour, and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments." In Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Cambridge: Harvard University Press.

제4장

의회와 민주주의

서복경 | 서강대학교

I. 들어가는 말

오늘날의 민주주의에서 우리에게 익숙한 의회는, 보통선거권에 기초해 선출된 대표들로 구성되며 정치공동체의 중대사들을 결정할 최종권한을 갖는 회의체 정도로 정의될 수 있다. 하지만 인류역사에서 대중민주주의가 도래하고 대의제가 민주주의의 보편 제도로 정착한 기간은 짧다. 반면 군주(혹은 독재자)나 소수의 권력자들이 아니라 일정한 자격요건을 가진 '다수'로 구성된 회의체가 정치공동체의 중대사를 논의하고 결정했던 경험은 오래되며, 특정 지역에 국한된 것도 아니다. 길게 보면 의회는, 다수가 모여 내린 결정이 소수의 독단적 결정보다 정치공동체의 생존과 유지에 더 기여할 수 있다는 경험적 지혜로부터 기원했다고 볼 수 있다.

정치적 '다수'의 의미

정치체제를 통치에 참여하는 사람, 집단의 '수'를 기준으로 나누는 것은 고대 그리스 정치의 전통에서 유래했다. 독재를 의미하는 autocracy는 하나를 의미하는 auto와 통치·지배라는 kratos의 조합으로 구성된다. 과두정으로 번역되는 oligarchy는 소수라는 뜻의 olígos와 역시 통치·지배의 arkhē가 조합된 것이며, 민주정의 democracy는 다수·인민이라는 뜻의 demos와 kratos의 조합으로 구성된 어원을 가진다.

수천 년 인류 역사에서 각 정치공동체가 가질 수 있었던, 정책결정에 참여할 자격요건을 갖춘 '다수'는 시간과 공간에 따라 제각기 달랐다. 기원전 5세기 그리스 아테네에서 그 '다수'는 25만 정도의 인구 가운데 3만 명 정도의 시민이었다(Cartledge 2001). 서구의 절대왕정 국가에서 그 '다수'는 군주의 결정권을 나누려했던 귀족들이었고, 근대 태동기에는 상업 부르조아지들이, 20세기 초반에는 노동자들이 다시 자격을 가진 '다수'가 되기를 요구했다. 그리고 각각의 시기 '다수'들은 논의와 결정이 가능한 규모의 회의체를 다양한 방식으로 구성했고, 결정의 절차들을 만들어나갔다.

권력과 자원의 크기에 관계없이 정치공동체의 모든 구성원들이 평등한 한 표를 갖는 현대 민주주의의 의회도, 특정한 시간과 공간의 제약 속에서 만들어진 다양한 역사적 고안물 가운데 하나다. 각각의 역사적 시기에 조응하는 정치공동체의 최고결정단위들은, 무(無)에서 창조된 것이 아니라 앞선 역사적 경험 가운데 필요한 요소들을 취하고 새로운 요소를 누적시킨 결과물이다. 가장 최근의 시기인 지금, 우리가 경험하는 의회제도와 원리에는 고대 그리스 민주주의를 구성했던 요소들도 있고, 절대왕정의 권력을 나누었던 귀족들의 정신도 녹

대중민주주의

대중민주주의란 20세기 이후 등장한 민주주의를 근대 초기 민주주의와 구분하여 지칭하는 용어다. 근대 초기, 제한된 수의 귀족과 중간계급 구성원들이 대의제민주주의의 틀을 만들었던 시기에는 유산(有産) 계급에게만 대표를 선출할 권리가 주어졌다. 보유한 자산과 납세 실적에 따라 투표권이 부여되었기에, 유산 계급의 대표만이 법을 만들고 정책을 결정할 권한을 가졌다. 하지만 20세기 전후 대규모 노동자 계급이 양산되고, 이들에 대한 보통교육이 시행되었으며, 대규모 국가 간 전쟁이 발발하면서 무산자 대중의 정치적 역할이 커졌다. 이와 함께 선거권의 자격요건도 점차 낮아져 결국 다른 제한요건이 없는 1인 1표의 보통선거권의 시대가 도래했다. 대중이 정치, 경제, 사회적으로 유의미한 존재가 된 시대의 민주주의가 대중민주주의이다.

아 있다. 뿐만 아니라 군주와 귀족의 독단에 저항했던 부르조아지들의 사상과 제도들도 남아 있으며, 대중민주주의 시기 무산자들의 참여를 가능하게 했던 철학과 원리들도 들어 있다.

다소 복잡하고 정교해서, 선출된 대표 '그들' 만의 제도와 규칙으로 치부해버리기 쉬운 의회제도를 역사적 맥락에서 이해하는 것은 중요하다. 역사적으로 가장 많은 '다수' 가 결정에 참여할 수 있도록 하기 위해 여러 원리와 제도들을 엮어놓았지만, 의회제도의 본질은 이해관계와 생각이 서로 다른 구성원들이 평화롭게 공존하면서, 공동체의 중대사들을 함께 결정하고, 그 결정에 승복하며 살아가기 위한 규칙과 규범의 묶음이다. 특별한 누군가의 대단한 사상이 만들어낸 고안물이 아니라, 인류가 수천 년의 역사를 살아오면서 공동체의 테두리 안에서 서로 평화롭게 공존하기 위해 만들어낸 다양한 생각과 상식들

이 모인 집단 창작물이 의회제도인 것이다.

이런 이유로 당연하게도, 각 나라의 의회제도들은 다양하다. 선행의 역사적 경험이 다르고 당대를 살아가는 사람들의 규범과 가치가 다르기 때문에, 경험으로부터 취하고 새롭게 덧붙인 제도들 또한 다를 수밖에 없는 것이다. 이 글은 근대의회가 공통적으로 기초한 원리, 기능, 구성요소들을 중심으로 기술된다. 하지만 각 원리들이 이해되는 방식이나 각 구성요소들이 조합되고 작동되는 방식은 의회의 수만큼이나 다양하기 때문에, 구체적인 제도 각각에 대한 정보보다 그 제도가 등장한 맥락과 원리에 초점을 맞추고자 한다.

Ⅱ. 의회의 기원과 원리

1. 고대의 의회, 근대의 의회

전쟁이나 일상적 시기의 조세, 공동부역, 분쟁해결처럼 정치공동체의 생존과 유지에 필요한 결정들은, 공동체가 존재하는 한 누군가에 의해 항상 수행되어야 한다. 그 결정을 소수가 아닌 다수가 함께 한다는 '민주정' 의 어원은, 고대 그리스의 도시국가에서 비롯되었다.

귀족정 시기, 아테네에서 폴리스(polis)의 중요결정들은 귀족들로 구성된 회의체인 귀족원(아레오파구스, Areopagus)에서 주로 이루어졌다. 하지만 사회경제적 문제와 정치 불안정을 해소하기 위해 단행된 솔론(Solon), 클레이스테네스(Cleisthenes) 등의 개혁을 거치면서, 자격요건을 갖는 시민들에게 개방된 민회인 에클레시아(ecclesia, ekklesia)의 권한이 점차 커졌고, 아테네 민주정치의 황금기에는 법률안의 승인, 전쟁의 개시 등 중대사의 결정권을 갖기도 했다. 민회의 권한 확대

와 함께 민회의 의제를 준비하고 자문했던 평의회인 보울레(boule)의 구성과 권한에도 변화가 일어났다. 솔론은 과거 부족 원로들의 회의체였던 평의회를 4개의 계급별로 100인씩 구성된 400인회로 바꾸어 규모를 확대하고 권한을 주었으며, 클레이스테네스는 다시 거주 지역을 기준으로 10개의 부족을 나눈 다음 각각 50인씩을 모아 500인회를 구성했다. 이렇게 구성된 평의회는 민회가 결정할 의제를 먼저 토의하고, 법률안을 만들어 민회에 제출했다.

귀족들의 회의체인 '귀족원,' 시대에 따라 자격과 권한은 달라졌지만 주로 귀족출신이 담당했던 최고 행정관직 '아르콘(Archon),' 시민들의 회의체인 '민회,' 민회를 준비했던 '평의회'는 혼합정체론 · 공화정 · 민주정의 모델이 되면서 서구 정치체제의 기본이 되는 철학과 사상, 제도와 원리로 해석되고 모방되었다. 이들은 한 제도가 다른 제도를 대체하면서 발전한 것이 아니라, 상황에 따라 힘의 관계와 권한 배분이 달라지는 방식으로 공존했다는 점에서 혼합정체론의 좋은 모델이 되었다. 소수가 아닌 다수가 공동체의 결정에 참여할 권한을 가졌고 서로 다른 이해관계들이 공존할 수 있는 체제였다는 점에서 공화정의 훌륭한 모델이 되었고, 인민(demos)이 결정에 참여할 수 있는 다양한 실험들이 있었기에 민주정의 기원으로 기록되었다.

하지만 2천 5백여 년 이상 오래된 인류의 실험이 지금과 같을 수는 없다. 오늘날 우리가 경험하고 있는 대의제 의회는 유럽의 중세에서 배태되고, 더 직접적으로는 근대의 태동기에 만들어진 사상과 원리들에 기초해 있다. 군주의 절대 권력을 견제하는 과정에서 발전한 입헌주의, 세습권력에 대한 복종을 거부하고 스스로 개척한 부를 권력으로 전환시키려는 부르조아지의 노력과 함께 성장한 자유주의, 권력과 부를 갖지 못한 사람들의 평등한 권리를 주장한 대중민주주의가, 고대 민주주의의 원리와 제도들을 변형시키면서 새롭게 만들어낸 것이 근대 대의제 의회다. 하지만 역사적으로 이러한 보편적 사상과 원리들의 조합은 다양하게 나타났다.

서양 역사에서 근대

서양사에서 역사 시기를 구분하는 일반적 방식은 고대(그리스-로마 시대), 중세(서로마제국의 멸망으로부터 르네상스 등장 이전), 근대라는 3개의 시기 구분이다. 근대의 시작은 대개 1500년경 전후로 보는데, 1453년 동로마제국의 몰락, 1492년 무슬림 스페인의 몰락, 1517년 마르틴 루터의 종교개혁 등의 사건들이 이 시기를 전후해 일어났고 이 사건들은 그 이전과 이후의 세계를 갈라놓는 역사적 중요성을 갖는다고 보기 때문이다. 그리고 대개 18세기 후반 산업혁명이 본격적으로 시작되는 시기 이전까지를 초기 근대(early modern)로 보며, 이후 현재에 이르기까지 모두 근대의 범주에 속한다. 반면 현대(contemporary)는 위와 같은 역사 시기 구분보다는 기술적(descriptive)인 의미로 당대, 현재에서 가장 가까운 시기라는 의미로 쓰인다. 이 글에서는 현재의 민주주의와 의회를 칭할 때 맥락에 따라 근대, 현대를 혼용한다.

가톨릭교회의 우산 아래 분산된 권력들이 공존했던 중세 유럽의 정치사회적 특징은 근대 의회의 다양한 유형들을 만들어냈다. 예컨대 오늘날 다양한 의회의 명칭들로서 Parliament, National Assembly, Congress, Diet 등은 각기 다른 경험적 맥락들을 담고 있다.[1] Parliament의 어원은 '말하다'라는 뜻의 불어인 'parler'를 어원으로 하며 parliament는 '말하는 행위'라는 뜻을 갖는다. Parliament는 영연방과 북아일랜드의 입법부를 칭했던 이름으로, 원래는 군주·귀족들의 상원(the House of Lords), 평민들의 하원(the House of Commons)을 합해 지칭하는 것이었다. 13세기 이전 영국에는 국가운영에 대해 왕에게 조언을 하기 위한 귀족들의 회의체가 있었는데, 특히 조세징수와 관련된 횡포를 견제하기 위한 목적이 강했다. 1215년 존 왕 치하에서 왕

권을 견제하기 위해 귀족들이 요구하고 국왕이 서명한 '대헌장(Magna Carta)'에서 'parliamentum'이라는 표현이 발견되며 이후 영국의 의회발전과정에서 parliament는 점차 보편적인 의회의 명칭이 되어갔다. 한때, 혹은 오늘날 영연방의 그늘 아래 있었던 국가들은 지금도 parliament를 의회의 명칭으로 사용한다.

National Assembly는 불어인 'Assemblée nationale'에서 기원한 것으로, 1789년 프랑스 혁명 직후 세워진 의회의 이름이었다. 프랑스 혁명 전까지 프랑스에는 흔히 '삼부회'라고 불리는 신분제 의회가 있었다. 삼부회의 최하층 신분이었던 제3신분, 당시 신흥 시민계급이 혁명과정에서 자신들만의 회의를 '국민의회(Assemblée nationale)'로 선포하면서 만들어졌다. 이는 귀족과 성직자들이 상층을 차지하는 신분제 사회에서, 평민들로 구성된 회의체가 국가를 대표하는 유일 입법기관으로 자임한 혁명적 사건이 아닐 수 없었다. 이후 프랑스 4공화국과 5공화국에서는 국가의 최고입법기관 중 하원에 해당하는 의회의 명칭을 'National Assembly'로 사용했다. National Assembly는 전쟁이나 혁명, 몰락 등 단절적 방식으로 구체제와 결별하면서 새로운 체제를 수립하기 위한 역사적 선언이나, 헌법을 채택하기 위해 모인 임시회의를 칭하는 명칭으로 사용되었다. 1787년 미국 연방헌법 제정회의나 1848~49년 독일 프랑크푸르트 의회, 나폴레옹 3세의 몰락 이후 프랑스 제3공화국 헌법을 채택하기 위해 개최된 회의 등도 National Assembly로 명명되었다.

Congress는 '함께 모이다(con-gress)'라는 뜻을 갖는 단어로 유럽 및 미국 역사에서 주요한 회의들을 지칭하는 보편적 명칭으로 쓰였고, 1789년 채택된 미 연방헌법 제1조에서 연방의회에 관한 명칭으로 채택되면서 의회를 뜻하는 명사로 자리 잡았다. 미 연방헌법이 의회의 명칭으로 congress를 채택한 것에는 1774년부터 미국 독립때까지 개최되었던 대륙의회(continental congress)의 역사가 놓여 있다. 1774년 당시 영국 식민지였던 13개주 대표들이 영국의 식민지 정책에 대

항하기 위해 최초의 회의를 개최하였고 이 회의는 후일 미국 독립의 기초가 되었는데 당시 회의의 명칭이 대륙의회였다. con-gress는 각기 독립적인 단위들이 평등한 자격으로 함께 모였다는 의미를 내포하며, 위로부터 건설된 국가가 아닌 독립된 주들의 연합체로 만들어진 미국의 기원을 상징적으로 드러낸다. 이후 아메리카 대륙에 있는 많은 의회들이 congress를 그 명칭으로 사용하게 되었다.

Diet는 신성로마제국, 합스부르크 제국, 프러시아의 영향권에 있다가 국민국가를 건설한 나라들에서 의회를 지칭하는 용어로 쓰이며, 라틴어 dies, 'day' 라는 뜻에 어원을 두고 있다. 신성로마제국의 신분제 의회였던 Reichstag을 Diet of Augsburg, Diet of Nuremberg 등으로 명명했고, 오늘날 독일의회의 명칭인 Bundestag의 '-tag' 은 라틴어 'dies' 의 독일어식 용법으로, 매일매일 모여 회의를 한다는 정도의 의미를 갖는다. 현재는 폴란드, 헝가리, 스위스 등에서 입법부의 명칭으로 사용되며 스칸디나비아 국가들에서도 사용된다.

우리말로는 모두 '의회' 로 번역되지만 실제로는 서로 다른 경험 사례들을 토대로 발전한 다양한 의회들은, 입헌주의 · 자유주의 · 민주주의라는 원리를 수용하면서도 각기 강조점이 다른 독특한 의회제도와 전통을 만들어냈다. 그럼에도 근대의회를 고대의회와 다른 종류의 의회로 분기시키는 공통된 특징들이 있으니, 다음에서 그 특징들을 살펴보겠다.

2. 근대 의회제도의 원리

1) 대의제

> "추첨으로 집정관을 지명하는 것은 민주적인 것이고, 선거에 의한 것은 과두적인 것이다."

"통치와 복종을 번갈아가면서 하는 것이 시민의 덕목…"

—아리스토텔레스

"추첨에 의한 선발은 민주정, 선거에 의한 선발은 귀족정의 특성이다." —몽테스키외

오늘날 우리에게 너무나 당연시되는 선출된 대표들만의 의회는, 근대 초기까지도 민주정이 아니라 귀족정의 제도로 인식되는 것이 일반적이었다. 그 중요한 이유 가운데 하나가 민주정의 모델을 만들었던 그리스 도시국가의 경험이었다.

고대 아테네에서 오늘날의 입법 · 사법 · 행정기능을 담당했던 기관들은 추첨과 선거를 병용해 구성되었는데, 민주정이 체제의 중심원리로 자리 잡으면서 추첨은 모든 공직의 구성 원리로 확대되어 나갔다. 민주정의 황금기엔 아테네 행정공직 700여 자리 가운데 600여 자리는 1년 임기의 추첨으로 구성되었고, 나머지는 선출되었다. 최고 행정관직인 아르콘도 이 시기에 이르면 자격기준을 갖춘 이들 가운데 추첨으로 정했다. 민회를 준비하고 지원했던 500인의 평의회도 민회에서 추첨되었으며, 사법기능을 담당했던 배심 재판소는 매년 추첨으로 6,000명의 배심원단(헬리아스타이, heliastai)을 구성하고, 그중에서 당일 출근한 사람들 가운데 그날그날의 배심원단을 구성했다.

물론 직위의 성격에 따라 추첨 대상이 되는 사람들의 자격요건은 제각기 달랐고, 정해진 임기나 연임 및 중임 허용여부, 사후 책임을 묻는 방식들도 달리 정해져 있었다. 하지만 그 임기제한이나 자격요건들은 시민들 가운데 탁월한 자를 가려내기 위한 것이 아니라, 모든 시민이 '통치하고 통치 받는 일을 교대로 하는 원리'[2]에 충실하게 구성되었다. 예컨대 1년 임기의 평의회는 연임이나 중임이 허용되지 않았는데, 30세 이상 시민들 가운데 2명 중 1명은 일생동안 한 번은 평의회의 구성원이 되어야 했다. 통치와 복종을 교대하는 원리, 제대로 복종할 수 있는 사람이 제대로 통치도 할 수 있다는 인식이 아테네 민주

정을 관통하는 사고였던 것이다.

반면 선거를 통한 대표의 선출과 이들에 의한 통치는 '탁월성의 원칙'에 기초한다(버나드 마넹 2004, 제3장). 선출하는 자와 선출되는 자가 동질적이라고 가정하면 추첨이 합리적인 방법이다. 하지만 그것이 세습된 신분이든, 스스로 획득한 권력이나 부이든, 아니면 특별히 뛰어난 재능이든 간에, 선출되는 자는 선출하는 자와 뭔가 다르다는 가정이 성립되어야만 제한된 대안 가운데 선택을 하는 행위가 정당성을 갖는다. 선거는 선출하는 사람들과는 어딘가 다른 이들의 집단을 가정하고 이들 가운데 최선의 선택을 해서 공동체의 최고결정권을 부여한다는 의미에서, 귀족정이나 과두정의 제도로 인식되고 시행되었던 것이다. 현대 민주주의를 "민주주의적 귀족정"(버나드 마넹 2004, 4장)으로 정의하거나 "경쟁적 과두정"(Bobbio 1989, 107)으로 정의하는 것은, 근대 민주주의와 질적으로 다른 인류 역사의 다른 실험들이 있었고 그 경험에 기초한 인식이 불과 2세기 전만 하더라도 상식적인 견해로 존재했다는 사실의 연장에서 이해될 수 있다.

근대 대의제 의회는 선거권과 피선거권 제한체제로부터 출발했다. 고대 아테네 민주정에서도 여성과 노예 등은 시민의 자격이 없었지만, 시민들은 나이를 제외하고 공직의 추첨에서 차별을 받지 않았다. 반면 근대 의회는 세습신분, 재산의 크기, 교육의 정도, 성별, 인종 등 다양한 요소들로 선거권과 피선거권을 제한하는 체제에서 출발했고, 근대 의회의 발전과정은 대표를 선출할 권리를 평등하게 갖기 위한 갈등과 타협의 역사와 함께 했다. 그리고 그 과정에서 선출되지 않은 의회의 경험은 잊혀져갔고, 선거는 과두정이 아닌 민주정의 핵심제도로 자리를 바꿔 잡았으며, 선출된 자는 선출하는 이들보다 뭔가 '탁월'해야 한다는 것이 오랜 기간에 걸쳐 학습되었다.

이렇게 만들어진 대의제 의회는 통치와 복종을 교대로 하던 고대 그리스 의회와는 다른 특징들을 갖게 되었다. 제한된 대안의 수, 선거와 선거 사이에 선출된 자와 선출한 자의 관계, 대표될 수 있는 사회집

단과 그렇지 못한 집단의 차이 등이 그것이다. 선거에서는 100명이 100개의 대안을 가질 수 없으므로, 몇 개의 선택 가능한 대안을 놓고 선택을 해야 한다. 의회에 진입할 자격이 있는 대안들을 기준을 두고 제한하는 것은 대의제의 중요한 특징이 되었다. 선거에서 무소속의 출마를 허용하는 나라도 있고 그렇지 않은 나라도 있지만, 대개의 경우 선거운동이나 일상 정치활동에서 정당, 특히 규모가 큰 정당에 편향적인 제도들을 두는 것이 대의제민주주의의 특징이다.

또한 의회 운영은 어떤 형태를 취하든 정당을 기본단위로 한다. 선거와 선거 사이 선출된 자들이 선출한 사람들을 대표해 의회에서 한 활동의 책임을 묻기 위해서도, 대의제 의회는 정당을 중심으로 구성되어 왔다. 투표로 선택된 개인들이 어떤 내용을 위임받은 것인지, 어디까지 책임을 질 수 있고 져야 하는지는 대의제 의회가 갖는 근원적인 간극이다. 이 간극을 메우는 한 방법으로 집단적 책임을 묻는 형태가 발전한 것이다. 하지만 몇 개의 한정된 정치집단에 책임을 묻고 권력을 교체시키는 방식은 기본적으로 과두정의 성격을 띤다. 사회는 끊임없이 변화하고 대표되는 사회집단(이해관계)과 그렇지 못한 집단(이해관계)의 간극은 항상적이다. 제한된 수의 정당들과 여러 사회 구성 집단 간에 대표될 권리, 대표될 수 있는 범위와 내용을 둘러싼 갈등과 긴장은 대의제 의회의 기본 특징을 구성한다.

2) 견제와 균형의 원리: 혼합정체론에서 근대의회로

정치공동체를 구성하는 서로 다른 집단이나 세력들이 어느 한 집단의 독단을 견제하고 서로의 필요 간에 균형을 맞추어 공존하는 것이 공동체의 생존과 유지·번영에 이롭다는 생각은, 인류가 공동체를 구성하고 살아오면서 경험으로부터 체득된 지혜 가운데 하나다. 견제와 균형의 원리는 아리스토텔레스, 폴리비우스 등으로 대표되는 '혼합정체론' 에서 그 사상적 뿌리를 갖는다(Vile 1967). 아테네의 아르콘-아레오파구스-에클레시아, 로마의 집정관-원로원-민회, 중세의

삼부회 등은 그 경험 사례들이다.

이 원리는 상이한 이해관계를 가진 집단들에 대한 인정을 전제로 한다. 역사적으로 인류가 만들어온 다양한 공동체들은, 불균등한 자원배분 구조와 이것이 만들어내는 상이한 이해관계 집단들로 구성되어 있었다. 이런 조건에서 공동체 전체의 자원을 배분하고 재분배하는 결정들은, 불가피하게 그 결정으로 이득을 보는 집단과 손해를 보는 집단을 갈랐다. 손해를 보는 집단이 수용할 수 있는 범위를 넘는 결정에 대해서는 집단적 저항과 반발이 일어나기도 했는데, 때로 그런 저항들은 공동체의 존속 자체를 위협하기도 했다. 공동체가 유지된다 하더라도 분쟁을 조정하는 비용이 너무 컸기 때문에, 구성원들은 정책결정에 참여한 세력이나 집단의 범위가 넓을수록, 그 결정은 더 강한 집행력을 가질 수 있고 결정에 대한 사후 불복이 빚어내는 정치 불안정을 최소화할 수 있다는 인식을 갖기 시작했다.

세습되거나 위로부터 주어지는 신분에 따라 권력과 부의 크기가 달라졌던 신분제 사회에서는, 각기 다른 신분집단들 간의 공존이 중요했다. 고대 아테네에서 민주정은, 귀족이 아닌 시민들이 공동체의 경제적 번영을 만들어내고 유지비용을 지불하며 귀족들의 결정에 불복해 정치불안정을 야기하지 않도록 하기 위해 도입되었다. 프랑스의 삼부회가 만들어진 것은, 귀족이 아닌 자들 가운데 부를 축적한 평민들이 전쟁과 왕실 운영비용을 대고, 군역과 부역을 담당하게끔 할 의도에서였다. 이처럼 신분제 사회에서 견제와 균형은 수직적 위계구조를 갖는 신분계급들 간의 공존을 위한 타협을 의미했다. 흔히 입법, 사법, 행정 3권의 수평적 분립과 견제 이론의 주창자로 알려진 몽테스키외도 집행권으로부터 사법권의 분리를 말하긴 했지만, 집행권을 가진 군주와 귀족들의 상원, 평민들의 하원 사이의 수직적 견제를 중심에 놓았다는 점에서 혼합정체론의 영향력 범위 안에 있었다.

반면 시장경제와 정치가 분리되고 시장에서의 자원배분과 정치에서의 권력배분이 반드시 일치하지 않는 근대에는, 견제와 균형의 원

리가 다른 맥락에서 작동되어야 했다. 군주, 귀족, 평민처럼 가시적으로 구획된 신분집단 간 경계가 흐려지면서, 공존을 위해 타협할 새로운 주체들이 필요해졌다. 적어도 정치의 공간에서는 1인 1표의 평등이 자리를 잡으면서 신분이나 이미 가진 권력, 시장에서의 부가 곧바로 정치적 위계로 전환되지 않는 사회가 도래했다. 하지만 시장에서의 불균등한 자원배분은 이해관계 집단들을 첨예하게 갈라놓았다. 이런 조건에서 서로 다른 이해관계를 대표해 공동체의 결정을 조정하고 타협할 주체로 새롭게 등장한 것이 근대의 정당들이다.

군주-귀족-평민으로 각기 구성되었던 의회는 이제 하나의 틀로 묶였고, 서로 다른 사회경제적 이해집단들은 정당을 매개로 그 틀 내에서 다수를 획득하기 위한 경쟁을 시작했다. 현대의 정당들이 어떤 사회세력을 대표하든 간에, 의회를 통해 서로 다른 이해관계들을 대표하고 그를 중심으로 공동체의 결정을 이끌어가되 다른 이해관계들과의 공존을 위해 타협한다는 점에서는, 오랜 시간 지속되었던 혼합정체론의 근대적 대체물로 해석될 수 있다. 근대의회의 다소 복잡한 제도들은, 서로 다른 이해관계에 토대를 둔 선출된 대표들이 공존을 위한 타협을 포기하지 않으면서 함께 결정을 내리고 승복하게 할 목적으로 고안된 장치들이다.

3) 권력에 대한 수평적 견제

오늘날 우리는 수평적 삼권 분립과 견제 원리에 익숙하지만, 원래 의회는 모든 권력을 하나로 행사하던 절대권력의 자의성을 견제하는 과정에서 발전했다. 그 과정에서 국가권력에 우선하는 국민의 권리를 보호하기 위해, 권력이 행사되는 곳곳에서 견제 장치들이 생겨나기 시작했다. 입헌군주제 확립과 근대의회의 출발점이 된 명예혁명의 결과인 잉글랜드 권리장전(Bill of Rights 1689)은, 의회의 동의 없는 자의적 법 집행, 과세, 군사행동, 종교탄압, 재판권 남용의 금지와 자유로운 의회구성권 및 언론의 자유 인정 등의 내용을 담고 있었다. 흥미로

운 점은 권리장전에 선언된 13개의 권리항목 가운데 5개의 항목에서 권력의 자의적 사법권 행사에 대한 견제가 포함된 것이다. 왕권에 의한 종교 및 권리재판, 군주에 대한 청원을 빌미로 한 기소, 과도한 보석금이나 벌금, 기타 잔인하고 특별한 처벌, 기소 전에 벌금이나 몰수 등에 대한 약속 행위를 금지하고, 배심원의 자격과 의무를 규정한 것이 그 내용이다. 과세, 군사행동, 종교탄압, 기타 자의적 권력행사를 의회의 동의에 묶어놓음으로써 입법권을 통해 견제함과 아울러, 자의적 사법권 행사를 통한 사후적 처벌의 위협을 견제하고자 했던 것이다.

잉글랜드에서 권리장전이 선포된 지 1세기가 지나지 않아, 프랑스의 계몽철학자 몽테스키외는 『법의 정신』(1748)에서 군주의 집행권으로부터 사법권의 분리를 주장한다. 무제한의 권력으로부터 시민의 자유를 보호하기 위해서는, 집행권의 압력에서 자유로운 공평무사한 재판권 행사가 필요하다고 보았던 것이다. 하지만 몽테스키외는 독립된 사법권을 통해 집행부와 입법부를 견제해야 한다는 주장을 펼치지는 않았다. 그에게 사법권 분리는 시민적 자유를 보장할 부차적 장치였다면, 제한정부를 위한 권력 간 견제는 집행권을 가진 군주와 귀족으로 구성된 상원, 평민으로 구성된 하원 사이에 이루어져야 하는 것이었다. 이런 점에서 집행권과 입법권의 2권 분리와 견제를 통해 국가권력을 제한하고자 했던 로크의 주장에서 크게 벗어나 있었던 것은 아니다.

독립된 사법부를 통해 입법부와 집행부를 견제시키려던 구상은 미국헌법 제정자들로부터 발원했다. 미국의 헌법제정과정에서 핵심 논쟁 가운데 하나는 상원과 사법부의 권한이었다. 연방주의자들은 대통령의 외교정책에 대한 비준권과 탄핵심판권, 하원의 입법권 일부를 가진 상원을 원했고, 의회의 입법에 대한 심사권을 가진 강력한 사법부를 원했다. 반면 반(反)연방주의자들은 집행권의 일부인 비준권, 사법권에 속하는 탄핵심판권, 입법권까지 갖는 상원은 권력분립 원리에 어긋나며, 선출되지 않는 사법부에 입법부를 견제할 권한을 주는 것

은 권력분립과 인민주권 원리에 위배된다고 반대했다(Manin,1994). 미국의 연방헌법 제정당시 사법부와 상원의 강한 권한을 주장했던 연방주의자들의 견해는, 의회를 다른 모든 권력에 우선했던 휘그(Whig) 전통에서도 벗어나 있었고 몽테스키외의 권력분립 주장과도 달랐다.

오늘날 다양한 의회들은 각기 다른 전통과 원리에 따른 삼권 간의 관계 속에 놓여 있다. 시간이 흐르면서 행정부와 사법부의 권한이 많이 성장하긴 했지만, 영국 의회는 여전히 다른 나라에 비해 막강한 권한을 가지고 있다. 내각이 의회에 대해 책임을 지며, 헌법에 대한 최종 해석권은 의회에 있고, 지금까지 역대 영국 하원의원들 가운데 뇌물수수 건으로 사법판결을 받은 의원은 없다(ERSKINE MAY 2004, 134-5). 의원에 대한 규율은 의회에 책임이 있기 때문에, 의원의 행위를 사법적으로 판결하는 것은 의회의 자기규율권을 침해하는 것으로 여기는 전통이 강하다.

반면 현재의 프랑스는 의회의 권한이 상대적으로 약하고 행정부 권한이 강하다. 제3, 4공화국의 경험 속에서 등장한 현행 제5공화국은, 행정부 권한을 대폭 강화시키면서 의회 권한을 약화시키는 헌법을 1958년 채택했다. 헌법의 구성에서 대통령에 관한 항목이 의회에 관한 항목보다 앞서 있다는 점부터 독특하다. 예컨대, 의회 의원수와 상임위원회의 수는 의회의 결정에 맡겨지는 것이 아니라 헌법에 규정되어 있다. 정부발의 입법에 대해 의회와 수상의 견해가 다르면, 서로 거부권을 행사하고 최종결정권한은 의회에 있는 유형이 아니라, 바로 헌법위원회로 간다. 조약의 일반적 비준권은 의회가 아니라 대통령에게 있으며, 헌법에 명시된 사안들의 경우에만 의회의 법률로 비준된다.[3] 한편 세계 최초로 의회에 책임지지 않는 집행 권력인 대통령을 고안해 낸 미국은, 입법부와 행정부의 고도로 세분화되고 복잡한 견제관계, 입법부와 집행부에 대한 견제권이 상대적으로 강한 사법부, 하원과 대통령에 대한 강한 견제권을 가진 상원을 특징으로 한다.

하지만 이런 차이들 속에서도 근대의 중앙집중화된 국민국가의 발

전은 집행 권력의 규모와 권한을 점차 확대시켰고, 이와 함께 집행 권력을 견제할 의회의 기능도 점차 확대되었다. 관료제의 발전은 집행 권력과 입법 권력, 사법 권력의 경계를 새롭게 구획했고 의회로 하여금 각각의 관계를 재설정하게 만들었다. 직업재판관들로 구성된 사법부, 직업관료들로 구성된 행정부는 점차 그 규모를 키우고 자원을 확대해 온 반면, 어느 나라나 입법부 관료의 규모는 가장 작고 예산 등 가용자원도 그러하다. 이런 조건에서 입법부는 관료조직을 통제할 여러 가지 제도와 법규들을 발전시켜 왔다. 오늘날 의회에서 입법권은 여전히 의회의 핵심권한이지만, 재정통제권, 국정감독권,[4] 인사견제권 등 행정부와 사법부와의 관계에 규율하는 제도들이 비약적으로 발전해 온 것은 근대의회의 또 다른 특징이다.

Ⅲ. 의회의 역할과 기능

근대의회의 핵심기능은 대표, 입법, 견제 및 감독으로 요약된다. 정치공동체의 다양한 이해관계와 공익을 대표하고, 서로 상이한 입장들을 조정해 공공정책을 결정하며, 국가권력의 자의적 행사를 견제하고 감독한다는 것이 핵심내용이다. 익히 들어 알고 있는 의회의 이러한 기능을 구체적인 현실의 맥락에 위치시켜 생각해 보자.

1. 대표 기능

의회의 대표기능을 말할 때 의회(의원)는 '누구를' 대표해야 할까? 이 문제에 관해서는 오래된 두 가지 상반된 시각이 존재해 왔다. 의원은 선출한 사람들의 뜻에 충실히 따르는 대리인(delegate)이어야 한다

는 시각(Madison 1987)과, 일단 선출되면 전체 의회의 구성원으로서 스스로 판단하고 결정하는 피신탁인(trustee)이어야 한다는 시각(Burke 1968)이 그것이다. 특정 선거구에서 선출된 의원은 선거구의 이익에 따라야 하는가, 아니면 전체 공동체의 이익을 우선해야 하는가? 혹은 전체로 의회가 대표해야 하는 공익은 루소의 말처럼 '일반의지' 인가, 아니면 선험적이거나 사익을 초월한 공익은 없으며 다양한 사익들이 조정되고 타협된 것 자체가 공익이라는 다원주의적 입장을 따라야 하는가? 현실에서 일어나는 의회(의원)의 결정들은 항상 이런 긴장을 수반하며, 무엇이 옳은 결정인가를 둘러싼 상반된 시각들도 함께 공존해 왔다.

또한 의회(의원)는 '무엇을' 대표하는가의 문제가 있다. 의원이 의회에서 대표하는 것은 무엇인가? 가장 전통적인 대답은 지난 선거에서의 약속이다. 지난 선거에서 승인받은 것을 의회에서 대표하고 다음 선거에서 평가받음으로써 책임을 지는 것이다. 하지만 이것만으로는 부족한데, 선거와 선거 사이에서 정치현실은 끊임없이 변화하고, 지난 선거에서 예측하지 못했던 일들이 발생하기 때문이다. 맨스브리지는 여기에 세 가지의 내용을 더 추가한다. 지난 선거에서 약속하지 않았지만 다음 선거에서 보상받을 것이라고 예측하고 대표하는 경우(anticipatory representation), 의원 개인이 내면에 가지고 있는 행위원칙이나 이해관계에 대한 인식을 대표하는 경우(gyroscopic representation), 자기 선거구 밖의 유권자들을 대신해서 대표하는 경우(surrogate representation)이다(Mansbridge 2003). 예측하지 못했던 의원들이 대표하는 내용이 이 네 가지로 모두 포괄되는지는 차치하고라도, 맨스브리지의 분류는 의회(의원)의 대표기능이 선거에서의 대표와 책임에만 한정되는 것이 아니라 다차원으로 이해될 필요가 있음을 보여준다.

그리고 의회(의원)는 '어떻게' 대표하는가 역시 중요하다. 대표행위에 대한 가장 고전적인 이해는 누군가를 대표해서 '말하는 것' 이다.

법률안의 형태로 말하고, 제안된 법률안을 심의하면서 의견을 말하며, 개인이 아니라 대표자로 정부에 질의를 하고 의견을 전달하며, 개개 현안에 대한 의견을 밝히는 행위들이 포함된다. 그런데 이런 이해방식은 대표되는 사람(집단)과 대표하는 사람(집단)의 관계가 고정되어 있다고 전제하거나, 그 관계에 대한 고려가 빠져 있다는 점에서 대표행위를 모두 포괄하기에는 한계가 있다. 최소한 선거와 선거 사이 의회에서의 대표행위가, 지난 선거에서 맺어진 대표된 자와 대표하는 자의 관계에 기초해 이루어진다고 가정해야 하는데 현실은 그렇지 않기 때문이다.

한 의원(정당)이 맺고 있는 특정 사회집단과의 관계는 지난 선거 시점에 고정되지 않고 계속 변화한다. 어떤 사건이나 상황변화를 계기로 지난 선거에서 지지를 보냈던 집단이 지지를 철회하거나 유보할 때, 혹은 지지와 대표관계에 있지 않았던 새로운 집단이 대표를 원할 때 의원(정당)은 어떤 선택을 해야 하는가? 또한 지금까지 조직되지 않았던 새로운 이해관계가 중요한 문제로 등장했지만 새로운 이해관계를 매개로 지지와 대표를 교환할 집단이 조직되어 있지 않다면, 이 관계는 대표되어야 하는가, 그렇지 않은가?

멜리사 윌리암스는 정치적 대표를 '말하는 것'에 한정하지 않고 '중재(mediation)' 개념으로 확장해서 이해할 것을 제안한다(Williams 1998). 정치적 대표는 대표해서 말하는 것(voice), 대표자(집단)와 대표되는 자(집단) 간의 신뢰를 위한 노력(trust), 기억을 통해 새로운 이해관계를 집단으로 조직하려는 시도(memory)의 3가지 차원을 포괄해서 이해되어야 하며, '중재'는 이 셋을 포괄하는 개념으로 제시된다. 또한 마리온 영은 정치적 대표를 대표되는 자(집단)를 위한 대리행위가 아니라 '구별된 관계(differentiated relationship)' 개념으로 이해할 것을 제안하기도 한다(Young 2000). 대표자가 특정 이해관계(집단)와 동일시되어 대표를 하는 한, 대표되는 이해관계(집단)와 그렇지 못한 이해의 간극은 줄어들 수 없으며 현대사회의 변화경향을 고려할 때 점점

더 넓어질 수밖에 없다.

따라서 새로운 이해관계가 등장할 때, 그 이해관계로 영향을 받는 집단을 특정할 수 없는 경우라도 그 이슈는 지속적으로 대표의 공간으로 들어와야 하며, 정치적 대표는 존재하는 다양한 이해관계들 상호간의 관계로 이해되어야 한다는 것이다. 이런 접근들은 의회에서 드러나는 대표행위들을 공식 정치제도의 좁은 공간에 한정하지 않고 사회와의 지속적인 상호작용의 맥락에 위치시키려는 문제의식을 담는다.

의원이 의회에서 누구의, 무엇을, 어떻게 대표해야 하는가의 문제는, 현실에서 이처럼 다양한 차원을 갖고 있다. 선거로 승인받은 정책을 지지받은 집단을 대표해 행위하고 평가받는다는 것은 여전히 유효하다. 하지만 선거와 선거 사이 의원의 자율성은 어디까지 인정되어야 하며, 의회가 전체로 사회를 어떻게 대표해야 하는가에 대한 현실적 고민이 함께 할 때, 의회의 대표기능은 더 풍부하게 이해될 수 있을 것이다.

2. 입법 기능

의회의 입법기능을 협의로 이해하면, 법률안이 제출되어 회부-상정-심의-의결-송부되는 일련의 공식절차가 그 내용이 된다. 하지만 근대의회가 행정부나 사법부에 대하여 배타적인 입법권을 갖는다는 것은, 훨씬 더 역사적이고 풍부한 의미를 갖는다.

현대의 많은 나라에서 법률안의 제출권은 의원과 정부가 모두 갖고 있다. 이런 경우 대부분은 정부가 제출한 법률안의 처리 및 통과율이 높게 나타난다. 의원의 법률안 발의권만 인정하는 나라에서도, 많은 법률안들은 행정부에서 만들어져 의원을 통해 제출되며 이런 법률안의 처리율도 높다. 일견 입법에서 입법부가 아니라 행정부의 주도권

을 상징하는 이런 결과들은 현실적으로 보면 당연하게 이해되는 측면이 있다. 국가의 재정을 직접 운용하고 대규모의 직업 관료제를 통해 직접 국민을 대면하는 행정부는, 국민의 생활에 영향을 미치는 시급한 정책수요를 더 빨리 접하고 더 구체적으로 알 수 있다. 전체 공동체에, 혹은 다수 구성원들에게 영향을 미치는 현안 의제들은 의회의 입장에서도 시급하게 결정되어야 한다. 이런 이유로 많은 국가들에서 정부제출 법률안에 우선순위를 부여하는 제도를 택하기도 한다.

한편 법률을 공공정책 결정과 질서유지를 위한 규범 및 규칙으로 포괄적으로 이해할 때, 현대의 많은 국가들은 법률로 위임한 범위 내에서 행정부의 입법기능을 인정하고 있다.[5] 대통령령 등이 대표적이다. 또한 직접 법률을 만드는 것은 아니지만, 현대의 많은 사법부들은 법률에 대한 심사기능을 갖는데, 헌법재판소의 위헌법률심사 기능이 대표적이다. 특정 법률 또는 하위 조항이 상위법에 위배된다고 판결하면 입법부는 동 법률의 개정 내지 폐지를 결정해야 한다. 이런 경우 사법부는 내용적으로 입법기능의 일부를 대신한다고도 볼 수 있다.

이런 조건에서, 의회가 독점적인 입법권을 갖는다는 것은 어떻게 이해되어야 하는가? 오랜 기간에 걸쳐 입헌군주제를 확립하고 다른 모든 국가기관들에 대해 의회 우선성(supremacy)의 원리를 발전시켜 왔던 영국의회의 전통으로부터, 이해의 중요한 실마리를 찾을 수 있겠다. 군주로 대표되는 국가권력이 구속받지 않고 자의적으로 행사되어, 국민의 권리를 침해하는 것을 막기 위해 등장한 것이 근대 입헌주의였다. 사람에 의한 통치보다 법치(rule of law)가 공동체 유지에 더 적합하고 중요하다는 인식은 근대가 태동하기 훨씬 이전부터 존재했다.[6] 하지만 근대 입헌주의의 특징은 국가권력이 국민의 천부적이고 자연적인 권리를 침해하지 못하도록 제한해야 하며, 행사될 수 있는 권력의 범위를 정하는 것은 통치 엘리트나 전문가들이 아니라 주권자로서 인민이라는 점을 분명히 한 것이다.

어떤 권력이나 권위보다 앞서 보호되어야 할 권리 개념은, 근대 의

회가 만드는 법의 성격을 규정한다. 그 권리를 침해하는 것이라면 어떤 법, 권위, 관습에도 저항할 수 있으며 바꿀 수 있다. 반면 주권자인 인민의 결정을 번복시킬 수 있는 권위나 권력은 없다. 인민의 권리를 보호할 최고의 결정권이 존재하며, 그 권한은 전체로 인민을 대표하는 의회에 부여되었다. 의회는 어디까지가 침해받지 않아야 할 인민의 권리인지를 정하고, 권리가 침해되지 않도록 공공정책을 결정하고, 더 나아가 그 권리가 침해되었을 때의 대처방안까지도 결정하는 최고이자 최종의 권위를 갖는다. 이것이 의회가 만들 수 있는 법의 범위이자 성격이다.

의회의 입법 기능은 이런 성격의 법을 '만드는' 행위이자 정책을 '결정' 하는 것이다. 이를 위해서는 법으로 만들어질 것과 그렇지 않은 것을 판단하고(의제의 선택), 그 의제에 대해 얼마나 다양한 의견들이 존재하고 각각의 의견은 어떻게 다르고 또 같은지를 확인하며(심의), 실제로 어떤 내용의 법을 만들 것인지를 결정(조정과 타협)해야 한다. 이렇게 보면 의원이 아닌 정부가, 혹은 일반 국민들이 법률안을 발의한다는 것과, 의회가 이를 받아 '결정' 한다는 것은 다른 영역의 문제가 된다. 의회는 스스로 공동체의 중대사를 의제로 만들 수 있지만, 다양한 의제들이 제시되어 우선순위를 다투는 것은 선택의 범위를 넓혀준다는 점에서 의회기능을 돕는다. 의안의 최종 결정은 의원들로 구성된 회의에서 이루어지지만, 심의 과정에 가능한 많은 이해당사자들이 참여하는 것은 결정의 내용을 풍부하게 만들고 최종결정이 특정 집단에 편향될 가능성을 줄여준다. 의회의 배타적 입법권이란, 모든 국가권력과 민간권력에 대하여 의회가 만들 수 있는 법의 우월적 성격, 그리고 의제 선택-심의-결정에서의 최종권한으로 이해될 수 있다.

3. 견제와 감독 기능

근대 의회의 대표기능이 의회의 모든 활동을 통해 실현되는 것이라면, 의회의 실제 업무는 협의의 입법과 견제 및 감독기능으로 나뉠 수 있다. 물론 의회가 다른 국가기관에 대해 견제를 행사하는 가장 근원적인 활동이 입법이라는 점은 분명하다. 하지만 법률안의 발의, 상정, 회부, 심의, 의결이라는 구체적인 활동과는 별도로, 다른 국가기관의 활동을 일상적으로 감독하는 영역은 근대국가의 규모가 비약적으로 커지면서 함께 분화되고 성장해 왔다.

예컨대, 영국하원의 위원회 구조는 의회기능의 분화, 발전의 역사적 과정을 담고 있다. 하원의 상임위원회는 법률안이 제출되었을 때 구성되어 본회의 심의를 돕고 해체된다. 일견 다른 나라의 특별위원회와 유사하게 운영되지만, 내용상으로 보면 의회의 상설 임무가 법률안의 심의이므로 법률안마다 구성된다 하더라도 그 명칭은 '상임위원회(standing committee)' 가 되는 것이다. 반면 정부부처에 대한 감독을 위한 위원회들의 명칭은 '부처별 특별위원회(departmental selective committee)' 다.

이 위원회들은 새롭게 내각이 구성되어 지속되는 동안 함께 지속된다는 점에서 일견 다른 나라의 상임위원회와 유사하지만, 필요에 따라 이렇게 저렇게 변하는 내각구성에 따라 변동하므로 특별위원회가 되는 것이다. 여기에서 야당은 내각부처에 대당되는 구조를 취하는데, 이것이 '그림자 내각(shadow cabinet)' 이다. 영국하원의 위원회 구조는 의회가 법률안의 심의를 중심으로 구성되었다가 내각의 개별영역에 대한 특화된 감독 기능이 새롭게 등장하고 점차 이것이 상설화되는, 근대의회-행정부 관계 변화과정의 흔적을 찾아볼 수 있는 좋은 사례다. 지금은 영국의 위원회 구조가 예외적이며, 법률안 심의와 감독기능을 통합해 상임위원회로 운영하는 나라들이 많다.

현대 의회가 다른 국가권력을 견제하는 기능은 압도적으로 행정부

에 초점이 맞추어져 있다. 국가권력의 분화과정은 집행, 입법, 사법 권력의 집중체제에서 입법권이 분화되고 사법권이 분화되는 경로를 겪었다. 사법권의 분리는 자의적 국가권력에 맞서 시민의 자유와 권리를 보장하는 것이 목적이었고, 조직적 독립과 외부로부터 자유로운 재판권을 보장하는 것이 목적달성을 위한 수단으로 인식되었다. 사법부의 조직형식은 헌법수준에서 결정되고, 선출된 권력의 개입은 최고법원의 구성 수준에 한정하여 사법권의 자의적 행사를 견제하되 사법부의 조직적 위계나 재판의 운영은 사법부 자체에 맡겨졌으므로 의회가 일상적인 감독권을 행사할 여지는 적었다.

반면 거대한 관료제와 막대한 국가재정을 운용하는 행정부는 달랐다. 입법에 의한 과세를 하려면 필요한 국가재정규모를 알아야 하고 국가재정규모는 행정부처의 일상사업 범위에 따라 달라진다. 부처별, 사업별 국정을 감독하고 회계연도별 예산과 결산을 감사해서 다음연도 사업범위와 재정규모를 결정, 승인하는 일은 점차 연중 의회운영 전반을 규정하기 시작했다.

국제의회연맹(IPU)은 의회 감독(parliamentary oversight)기능의 영역으로, ①의회에 대한 정부의 책임, ②정부의 집행활동에 대한 감독, ③예산감사, ④예산집행 및 정부지출에 대한 감사, ⑤외교정책에 대한 감사, ⑥국방정책에 대한 감사 등을 포괄하고 있다.[7] ①은 의회에 대한 정부의 포괄적인 책임으로 의회제 국가의 신임 및 불신임권이 예가 된다. ②는 한국의 국정감사 및 조사 기능으로, ③과 ④는 예산승인 및 결산감사를 포괄하는 재정통제 기능으로, ⑤와 ⑥은 외국과의 전쟁, 조약이나 협정에 대한 동의 · 체결 · 비준을 포괄하는 감독 기능으로 이해할 수 있다. 물론 국가마다 구체적인 제도들은 다양하지만, 전체적으로 의회 감독권은 행정부를 주 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 미국 하원의 「의사규칙」에도 의회의 감독이란 의회의 입법권, 재정 및 국정통제권을 유효적절하게 행사하기 위하여 '정부기관, 정부정책 프로그램 및 정책 집행을 조사하고 관찰하며 감독하는 권한' 이

며, 입법과정의 '내재적 권한' 이자 '입법기능을 수행하는데 핵심적이고 본래적인 지원기능'[8]으로 정의된다.

Ⅳ. 의회제도의 영역과 구성

이하 의회제도의 영역과 구성 부분은 구조, 조직, 운영의 세 부분으로 나뉘어 기술된다. 의회도 인간사회를 구성하는 다양한 조직 가운데 하나다. 모든 조직은 외부와의 관계 속에서 그 조직을 틀 지우는 구조, 조직 내부의 하위 구성단위들과 그들의 관계를 규율하는 원리, 실재 작동하는 메커니즘의 세 측면을 갖는다. 의회의 구조는 전체로 의회가 놓인 사회와의 관계에서 규정된다. 근대 민주주의에서 공동체의 최고대표기관인 의회가 그 사회를 어떤 원리와 구조로 대표하고 있는가를 주 내용으로 다루게 될 것이다. 내부 조직의 측면에서 의회는 의원을 기본단위로 하고, 위원회-본회의라는 위계적 회의체계와 의회 내 정당-의회 내 리더십이라는 의사결정의 구조를 중심으로 구성된다. 그리고 이 단위들의 활동을 지원하는 여러 개의 지원조직들을 갖는다. 의회의 운영에서는 의회가 실제 작동하는 핵심 활동영역별로 운영사례와 제도유형들을 검토한다.

1. 의회의 구조

의회의 구조는 대의제민주주의에서 사회가 대표되는 전체 틀이며, 가장 큰 범위의 의회제도 영역이다. 이 범주에는 대표의 양식에 해당하는 원의 구조와, 대표의 크기인 의회규모가 포함된다. 원의 구조는 한 사회의 수직적 위계와 수평적 구성이 대의체계를 통해 반영되는

틀이다. 가장 단순한 형태는 사회의 다양한 이해와 의견이 1인 1표의 단일 가치로 반영되는 단원제다. 단원제에서는 하나의 원이 그 사회와 전체로 조응한다. 반면 양원제의 경우 1인 1표의 기준 이외에 다른 대표의 원리가 공존한다. 2개의 원을 각각 어떤 원리에 따라 구성하는가는 자신이 속한 사회의 위계와 구성에 대한 공동체 구성원들의 인식을 반영한다.

대표의 과정이 제대로 작동한다면 의회규모는 대표의 크기가 된다. 대의제에서 대표하는 집단의 크기가 클수록 대표되는 사회와의 간극은 줄어든다. 그 사회가 어떤 집단적 이해관계와 의견으로 구성되어 있든, 1명의 의원이 10명을 대표하는 의회는 100명을 대표하는 의회보다 더 많은 이해와 의견을 반영할 수 있다. 하지만 그 크기는 대표하는 자와 대표되는 자가 1:1로 조응하는 수준까지 커질 수 없다. 대의제의 정의에서 벗어나기 때문이다. 독재가 아니면서 모두가 대안을 가질 수 없는 조건, 그 사이에서 한 사회의 의회규모는 정해진다. 한 나라의 의석수는 우연적인 숫자가 아니라, 그 나라의 역사, 제도적 맥락과 사회적 갈등을 조정하는데 투자할 수 있는 자원의 크기 등을 반영한 결과다.

1) 원의 구조

2009년 현재 세계에는 양원제 국가보다 단원제 국가가 더 많지만, 근대의회는 양원제로부터 발전했다. 근대 초기까지 양원제는 군주-상원-하원의 수직적 신분계급들의 견제와 균형이라는 '혼합정체론'의 전통에서 이해되었다. 군주제의 경험에서 자유로운 미국조차도, 국가건설과정에서 대외적으로 국가를 대표하고 대내적으로 국민 통합기능을 수행해야 할 존재, 유럽 국가들의 군주에 대당되는 대통령직을 만들고 대통령과 상원, 하원의 견제 구조를 만든 것은 서구의 전통에서 '혼합정체론'이 갖는 힘을 보여준다.

시민혁명의 경험을 가진 나라인 영국, 프랑스, 미국은 각기 상이한

〈표 1〉 세계의원구조사례

지 역	원구조	국가의수	비율(%)
세 계	양원제	77	40.3
	단원제	114	59.7
아시아	양원제	16	39.0
	단원제	25	61.0
유 럽	양원제	17	35.4
	단원제	31	64.6
아메리카	양원제	20	57.1
	단원제	15	42.9
아프리카	양원제	21	39.6
	단원제	32	60.4
오세아니아	양원제	3	21.4
	단원제	11	78.6

자료출처: IPU PARLINE DATABASE, 2009.6.20 다운로드

원리의 양원제를 통해 의회정치를 일구었다. 지금까지도 세습귀족과 임명직으로 구성되는 영국의 상원은 왕권을 견제하기 위한 귀족과 성직자 의회의 역사적 흔적이다. 반면 평민들의 의회인 하원은 초기 선거권제한체제에서 점차 선거권자 범위를 넓혀 오늘날에 이르렀다. 프랑스의 하원인 '국민의회'는 구체제 삼부회의 제3신분이 혁명과정에서 제 1,2신분들의 의회를 부정하고 수립한 것이며, 혁명 이후 1875년 공화파와 왕당파의 타협으로 도입된 것이 프랑스의 상원(Senat)이다. 영국과 프랑스의 양원은 경로는 다르지만 근대 민주주의의 등장과정에서 계급 간 타협의 산물로 만들어졌고, 1848년 노동계급의 보통선거권 요구를 수용하면서 상원을 설치했던 덴마크의 사례도 이 유형에 속한다고 할 수 있다.

반면 미국의 양원은 식민지에서 각기 독립적이었던 주들이 연방으로 공존하기 위해 합의한 주별 대표성 원리, 그리고 인구비례에 따른 대표의 원리를 병립시킨 결과였다. 독일, 스위스, 호주, 아르헨티나,

브라질, 멕시코 등에서도, 역사적인 지역 근거지를 가졌던 독립 세력들이 연합해 국가를 세우면서 정치적 지분을 인정하고 근대 민주주의의 원리를 수용한 결과로 양원제가 성립되었다. 민주주의 체제를 가진 양원제의 하원과 단원제 의회는, 다양한 선출방식을 갖지만 유권자의 직접선출 원리에 따라 구성된다. 반면 양원제의 상원은 이처럼 역사적 형성과정 및 제도구성의 원리에 따라 국가별로 독특한 제도를 갖는다.

양원제와 단원제의 제도적 특성에 대한 평가기준은 입법의 능률성(legislative efficiency)과 정치적 대표성(political representation)의 두 차원으로 평가될 수 있다(박찬표 2002, 287). 양원제는 두 개의 원이 의회의 입법 및 정책결정에 대해 서로 견제할 수 있음으로 해서, 더 신중한 심의를 가능하게 하고, 하나의 원이 내리는 결정이 가질 수 있는 과도함이나 경솔함을 줄일 수 있으며, 서로 상이한 대표 원리가 공존하여 다수의 횡포를 억제할 수 있고, 하나의 원보다 더 폭넓은 여론을 반영하여 입법의 질을 높일 수 있다는 점 등이 장점으로 평가된다. 반면 국가별로 양원의 권한은 차이가 있지만 헌법이 정한 특정 영역에서는 2개의 원이 모두 동의해야 결정이 가능하므로 중복과 지체를 초래해

〈표 2〉 양원제의 상원 구성제도 유형과 사례

상원 구성 제도	사례	제도 유형	사례
직접선출	44개국(58.7%)	다수대표제	미국, 스위스, 브라질 등(28개국)
		혼합제	프랑스, 일본, 스페인 등(5개국)
		비례대표제	네덜란드, 이태리, 인도 등(11개국)
기타	31개국(41.3%)	신분형	영국 등
		임명형	캐나다, 독일, 러시아 등
		간접선출	모로코 등
		임명+간접선출	아일랜드 등
		기타	-

자료출처: IPU PARLINE DATABASE, 2009.6.20 다운로드

입법 효율성을 떨어뜨릴 수 있으며, 민주주의의 기본원리인 다수 대표원리가 다른 대표의 원리에 의해 훼손될 여지가 있고, 상하원의 갈등이 발생할 때 정치위기로 이어질 수 있다는 점 등이 단점으로 꼽힌다. 같은 맥락에서 단원제는 신속한 심의를 가능하게 하여 국정의 효율성을 높이며 다수의사가 반영되는데 보다 직접적이라는 점이 장점으로 평가된다.

모든 제도는 장, 단점을 함께 가지며 제도가 장착되는 역사적, 제도적 맥락에 따라 다른 효과를 나타낸다. 역사적으로 단원제를 택한 국가가 양원제를, 혹은 그 역의 선택을 새롭게 하는 것은 쉽지 않다. 하지만 어떤 국가가 새로운 선택을 하려 할 때에는 1인 1표의 평등 대표성이 아닌 다른 형태의 대표원리가 필요한 이유를 명확히 하는 것이 우선일 것이다.

2) 의회의 규모

경쟁적 정당체제와 주기적이고 공정한 선거제도가 작동한다고 가정할 때, 의회의 규모는 대표의 크기가 된다. 한 사회가 합의한 대표의 크기는 역사적 경험, 제도적 맥락, 사회 구성적 특징 등에 따라 달라질 수 있다.

의회규모는 역사적으로 형성된 정당체제와 특정 조건에서 채택된 선거제도의 영향을 받는다. 새로운 이해관계가 정당정치에 반영될 때, 기존에 대표된 범위와 새롭게 대표되고자 하는 이해의 관계를 정하는 과정에서 의석수가 늘어날 수 있다. 19세기 말에서 20세기 중반까지 서구 각국들은 노동계급의 대표가 의회 내에 들어오기 시작하면서 의회의 전체 규모를 확대해야 했는데, 이때 어떤 방법으로, 얼마나 규모를 키울 것인지는 중요한 정치적 선택 가운데 하나였다. 선거제도가 변하면 새로운 제도가 필요로 하는 의석규모를 다시 합의하게 되는데, 그 과정에서 의석수가 늘어나기도 했다. 또한 한 사회의 문화적, 인종적, 종교적, 계급적 구성이 다양할수록 대표해야 할 이해관계

와 집단의 범위는 넓어지고 대표의 크기를 넓혀야 할 압력도 높아지며, 비교적 동질적인 사회일수록 그 압력은 상대적으로 낮다고 가정할 수 있다. 이렇듯 의회규모는 각 나라의 경험과 맥락, 조건에 특히 의존적이므로 이론적 유형화나 일반화가 어렵다. 하지만 경험사례들을 비교하면 몇 가지 경향을 발견할 수 있다.

〈표 3〉은 OECD 30개 국가를 대상으로 의회규모를 비교한 것이다.[9] 첫째, 대표의 최소크기가 있음을 발견할 수 있다. 위 30개 국가들 가운데 12개 국가는 인구수 천만 이하의 국가들인데, 이 국가군들은 모두 의원 1인당 인구수가 작고 대표의 크기가 상대적으로 컸으며 국가들 간의 편차가 작았다. 표의 위쪽에 몰려있는 국가들의 지표를 통해 확인된다. 둘째, 선거제도의 비례성이 높을수록 대표의 크기가 더 큰 경향을 보인다. 다수대표제를 채택한 국가들은 비슷한 인구규모의 비례대표제 채택 국가들보다 의석규모가 더 작았다. 위 표에서 아래쪽에 다수대표제 국가들이 모여 있는 것으로 확인된다. 셋째, 대표의 크기가 경제적 자원의 크기와 직접 비례하는 것은 아니었다. 인구규모가 비슷한 헝가리, 그리스, 체코, 포르투갈, 벨기에를 비교해 보면 1인당 GDP가 가장 낮은 헝가리의 의원 1인당 인구수가 가장 작았고, 1인당 GDP가 더 높은 벨기에가 더 낮은 그리스보다 1인당 인구수가 더 많았다. 이런 결과는 한 공동체의 의회규모가 사회경제적 자원의 크기보다 다른 정치변수의 영향을 더 크게 받는다는 추정을 가능하게 한다.

하지만 의회규모를 둘러싼 몇 가지 경향들이 존재한다 하더라도, 여전히 개별국가의 맥락적 특수성이 설명해주는 바가 훨씬 크다는 점에서 일반화는 쉽지가 않다. 그러나 민주주의가 잘 작동하기 위해 필요한 적정 의회규모에 관한 문제는 현실에서 항상 중요한 문제였다. 특히 신생 민주주의 국가들의 경우 비교의 준거를 가질 수 있다면 제도 디자인에 도움이 될 수 있기 때문이다. 민주주의 국가들의 의회규모에 대한 한 경험연구는, 대체로 의원수가 인구수의 세제곱근에 비

〈표 3〉 OECD 국가들의 의회규모 및 기타 지표

국가명	의원수(2009)			인구수(2009)	의원1인당 인구수	선거제도	1인당 GDP(2008)
	상원**	하원/단원	합계***	(천 명)	(명)		($)
아이슬란드	-	63	63	307	4,868	명부식 비례대표제	39,900
룩셈부르크	-	60	60	492	8,196	명부식 비례대표제	81,100
아일랜드	60(간)	166	166	4,203	25,320	단기이양식 투표제	46,200
헝가리	-	386	386	9,906	25,662	혼합형 비례대표제	19,800
스웨덴	-	349	349	9,060	25,959	명부식 비례대표제	38,500
핀란드	-	200	200	5,250	26,251	명부식 비례대표제	37,200
노르웨이	-	165	165	4,661	28,246	명부식 비례대표제	55,200
덴마크	-	179	179	5,501	30,729	명부식 비례대표제	37,400
스위스	46(직)	200	246	7,604	30,912	명부식 비례대표제	40,900
뉴질랜드	-	120	120	4,213	35,112	혼합형 비례대표제	27,900
그리스	-	300	300	10,737	35,791	명부식 비례대표제	20,000
체코공화국	81(직)	200	281	10,212	36,341	명부식 비례대표제	26,100
슬로바키아	-	150	150	5,463	36,420	명부식 비례대표제	21,900
오스트리아	62(간)	183	183	8,210	44,865	명부식 비례대표제	39,200
포르투갈	-	230	230	10,708	46,556	명부식 비례대표제	22,000
벨기에	71(직)	150	221	10,414	47,124	명부식 비례대표제	37,500
이탈리아	315(직)	630	945	58,126	61,509	혼합형 비례대표제	31,000
스페인	264(직)	350	614	40,525	66,002	명부식 비례대표제	34,600
폴란드	100(직)	460	560	38,483	68,719	명부식 비례대표제	17,300
네덜란드	75(직)	150	225	16,716	74,293	명부식 비례대표제	40,300
호주	76(직)	150	226	21,263	94,082	소선거구 선호투표제	38,100
영국	618(간, 종)	646	646	61,113	94,602	소선거구 단순다수제	36,600
캐나다	105(지)	308	308	33,487	108,725	소선거구 단순다수제	39,300
프랑스	343(간)	577	577	64,058	111,019	소선거구 절대다수제	32,700
독일	69(지)	614	614	82,330	134,088	혼합형 비례대표제	34,800
터키	-	550	550	76,806	139,646	명부식 비례대표제	12,000
한국	-	299	299	48,509	162,237	혼합형 다수대표제	26,000
일본	242(직)	480	722	127,079	176,009	혼합형 다수대표제	34,200
멕시코	128(직)	500	628	111,212	177,089	혼합형 비례대표제	14,200
미국	100(직)	435	535	307,212	574,228	소선거구 단순다수제	47,000

* 위 자료는 2009년 7월 기준 *CIA WORLD FACTBOOK*의 데이터를 사용한 것임
** 상원의 표기 중 (직)은 직접선거, (간)은 간접선거, (지)는 다른 권력기관에 의한 지명임
*** 의원 수 합계에는 직접 선출하는 상원의 의석수만 포함하였음

례한다는 결과를 내놓기도 했다(Taagepera & Shugart 1989, 173-180). 또한 안정적인 민주주의 국가들의 의원 1인당 평균 인구수를 기준으로 적정 의회규모를 산출하려는 시도도 있었고(강원택 2002), 의원 1인당 평균 인구수와 국부의 크기, 그리고 의회가 감독해야 할 정부의 크기라는 다차원적인 기준을 적용해 적정 의회규모를 추산한 연구도 있었다(김도종 외 2003).

분명한 것은, 공동체가 감내할 수 있다면 대표의 크기가 클수록 대표되어야 할 사회와 대표하는 집단의 간극은 줄어든다는 점이다. 그리고 공동체에 필요한 의회규모를 판단할 때는, 의회가 아닌 다른 갈등해결 방식에 드는 사회적 비용이 함께 고려되어야 한다는 것이다. 만약 그 비용이 상대적으로 크다면 의회규모를 늘리는 것이 합리적일 수 있다.

2. 의회의 조직

의회의 조직은 의원을 기본단위로 대표, 심의, 결정을 위한 수평적 분업구조와 수직적 위계구조로 구성된다. (의원)-위원회-본회의는 의안의 심의 및 결정을 위한 의회 회의체의 기본 위계구조다. 의안 심의가 본회의를 중심으로 이루어지는가, 위원회를 중심으로 이루어지는가에 따라 위원회의 권한과 위원회-본회의의 관계는 다양할 수 있다. 위원회는 의회업무영역에 따라 구성되는 수평적 분업체계지만 위원회의 결정권한, 의제의 범위에 따라 위원회 간에 차등적인 위계가 만들어지기도 한다. 예컨대, 한국이나 미국의 전원위원회는 상임위원회나 특별위원회와 본회의의 중간에 위치한다고 볼 수 있다. 한편 의장단, 원내정당 리더십, 위원회 위원장들과 평의원들은 의회운영에 대한 결정권을 둘러싼 위계구조가 된다. 의회에 들어오는 모든 의제들이 의안으로 상정되는 것은 아니며, 상정된 의안들이 모두 심의되

어 의결을 거치는 것도 아니다. 의안의 회부, 상정, 심의, 의결은 각각의 단계에서 권한이 있는 주체 간에 협의되고 결정되어야만 가능한 것이다. 이 밖에 의회는 의원과 의원들로 구성된 회의체를 지원하는 다양한 지원조직들을 갖는다.

1) 의회의원의 권리와 의무

의회의원을 위한 제도는 자연인이 아닌 선출된 대표로서 권리와 의무에 관한 것이다. 의회의원의 권리는, 자연인으로 누려야할 권리에 더한 특별한 권리라는 의미로 특권(privilege)이라 불린다. 의원특권은 1689년 영국의 「권리장전」제1장 제5항 제9호에 최초로 언급되었다. 전제군주에 대항해 청원을 할 때, 그 행위로 체포되거나 자의적으로 재판에 회부되거나 부당한 처벌을 받아서는 안 된다는 취지에서 출발한 권리조항이었다.

의원특권은 직무수행과정에서 언론(연설, 토론, 질의, 보고, 설명, 변명, 표결까지를 포함)의 자유를 의미하는 면책특권(privilege of freedom of speech), 회기 중 체포(구류, 구금 등 모든 신체의 구속)되지 않을 불체포특권(privilege of freedom from arrest)을 포함하며, 넓게 해석할 때 의원직 수행과정에 필요한 각종 수당이나 편익을 받을 권리도 포함된다. 면책특권과 불체포특권은 의원의 자유롭고 독립적인 활동을 보장한다는 점에서 동일한 제도적 취지를 갖지만 몇 가지 차이가 있다. 면책특권은 책임면제의 특권이므로 임기만료 후에도 임기 중 행위에 대해 책임을 물을 수 없는 영구적 특권임에 반해, 불체포특권은 임기 중에 한하는 일시적 유예의 권리다. 또한 면책특권은 직무상의 발언이나 표결에 관한 특권이며 직무와 관계없을 때에는 인정되지 않은데 반해, 불체포특권은 직무수행 여부와 관계없이 체포 · 구금되지 않거나 의회의 요구가 있으면 석방되어야 하는 직무 외 특권이다(서복경 2005a).

변화된 상황 속에서 현대의 많은 의회들은 특권의 내용을 축소하거나 권리남용을 제한하는 추세에 있다. 불체포특권의 경우 현행범이거

나 형사사건에서는 적용하지 않고 민사사건에만 적용하는 나라들이 많다. 면책특권도 직무상 관련성을 엄격히 해석하여 직무관련성이 없으면 특권의 적용범위에서 제외하는 추세다. 하지만 의원의 의회 내 자유로운 활동을 위한 발언의 자유는 여전히 보장되어야 할 중요한 특권으로 인식된다.

한편 선출된 대표로서 의원의 의무에 대한 규정도 중요한 의회제도의 영역이다. 의원의 의무는 크게 2가지 내용으로 구성된다. 대표로서 갖추어야 할 인격과 윤리의 측면으로 청렴 · 품위유지의 의무와, 직무수행과정에서의 직업윤리로서 지위남용에 따른 이권취득, 직무상 기밀누설 금지, 이해관계 충돌을 회피할 의무 등이 그것이다.

의원의 의무는 흔히 '의원윤리'로 표현되는데, 대표된 자로서 의원의 윤리규범에 대한 고민은 역사가 깊지만 의회 내 제도로서 정착된 것은 오래되지 않는다. 영국의회의 경우 이미 1695년에 직무관련 뇌물수수를 중죄로 규정하는 결의안이 통과되었고, 1858년에는 하원에서의 발언 및 표결에 대한 대가를 금지시켰다. 하지만 영국을 포함해 많은 나라들이 의원의 윤리를 의원의 자발적 순응에만 기대지 않고, 위반했을 때 제재가 가능한 행위로 인식하여 제도를 만들기 시작한 것은 대개 2차 세계대전 이후의 일이다. 미국에서 의원윤리와 관련한 별도의 규범을 만들고 담당 위원회를 설치한 것은 1960년대 후반이었고, 독일 연방하원에서 윤리강령이 채택된 것도 1970년에 이르러서였다.

현대의회는 특히 입법을 통한 정책결정에 사익이 개입될 여지를 차단하기 위한 의무규정을 강화하는 추세에 있다. 직위를 남용해 뇌물을 수수하거나 의회 내 활동을 대가로 보상을 받는 행위는 여전히 많은 나라 의회의원들이 범하는 윤리규정 위반행위들 가운데 하나다. 하지만 가시적으로 확인 가능한 이런 행위들보다 더 복잡한 문제가 직무상 이익충돌에 관한 것이다. 이익충돌은 공직자의 사익이 업무수행과정에 개입되어 부당한 의사결정이나 이권개입을 하게 되는 상황을 말한다. 특히 의회의원은 입법으로 국가의 주요정책을 결정하는

지위에 있으므로, 개인적 이해관계만이 아니라 그가 속했거나 현재 속한 집단의 이해관계가 입법과정에 투영되어 결정을 왜곡할 가능성에 항상 노출되어 있다. 예컨대, 변호사 출신 의원이 사법관련 법안을 심의할 때, 의사출신 의원이 의료관련 법안을 심의할 때 가시적 뇌물 수수보다 더 큰 문제는 공익에 반하는 집단의 논리가 결정과정에 투영되는 것이다.

이익충돌을 회피하는 방안으로는 겸직제한, 블라인드 신탁, 제척 등이 있다. 겸직제한은 재임기간 동안 다른 직위의 겸직을 일시적으로 제한함으로써, 블라인드 신탁은 재임기간 이익충돌을 야기할만한 재산에 대한 통제권을 포기시킴으로써 이익추구의 유인을 줄이는 것이다. 제척이란 이익충돌 가능성이 있는 의원이 해당 이해관계에 관한 의안 심의과정에 참여하지 못하게 하거나 다른 의원이 이를 대신하게 함으로써 왜곡의 가능성을 줄이는 것이다. 어떤 방식의 제도를 취하든 이익충돌을 피하기 위해서는 의원이 가진 사익의 내용이 공개적으로 드러나야 한다. 이를 위해 각국 의회는 의원(과 그 가족, 의원의 보좌진들)의 재산내역에서부터 직, 간접으로 맺고 있는 다양한 사익 및 친교관계에 이르기까지 다양한 수준의 정보공개 제도를 마련해 두고 있다(서복경 2005b). 20세기 중반까지 의원의 윤리규범 준수는 의원개인의 책임에 맡기는 경향이 강했으나, 최근에는 의회의 집단책임으로 인식하고 전담 위원회를 설치해 둔 국가들이 다수다.

2) 의회의 기능적 분업단위, 위원회[10]

의회의 위원회는 본회의에서 안건을 최종 결정하기에 앞서, 안건의 심의, 심의에 필요한 정보획득 및 조사, 서로 다른 입장 간 사전조정 등의 작업을 진행하기 위한 의회의 핵심 분업 단위다. 위원회가 의회 업무에 따른 분업구조라는 점에서는 대체적인 동의가 있으나, 분업의 구체적 내용에 대해서는 다른 의견들이 있다. 예컨대 ①전체의원 모임에서의 심의와 결정을 돕는 단위로서 단순한 '논의의 장(arena)'으

로 보는 시각과, ②전체의회의 결정권 일부를 대리하는 실질적 권한을 가진 '기관(agency)'으로 보는 시각이 있다(Mattson & Strøm 2004, 92). 전자의 시각에서 보면 심의와 결정의 실제 단위는 본회의가 되며 위원회는 심의에 필요한 정보와 사전심의의견을 제공하는 기능에 그치는 반면, 후자의 시각에서는 사전심의권과 함께 본회의에의 안건 상정여부에 대한 결정권도 가질 수 있는 기관으로 간주된다. 이 경우 위원회는 안건을 통과시키지 않음으로써 정책결정에 대한 실질적인 거부권을 행사할 수 있는 권력기관이 되기도 한다. 이 구분은 현실에서 각국이 위원회에 부여한 제도적 권한에 따른 것이기도 하지만, 다른 한편으로 의회의 심의와 결정에 대한 원리적 고려도 포함되어 있다. 전체로 국민을 대표하는 의회에서 본회의의 결정권이 부분으로 양도될 수 있는 것인가에 관한 문제다.

위원회는 전체의회의 효율적 업무수행을 위한 조직인가, 아니면 다수당의 의회 운영 효율성을 위해 존재하는가에 따라 위원회 제도의 목적을 달리보기도 한다. 후자의 입장에서 보면 의회의 최종목적은 다수결에 의한 정책결정이며, 의회는 선거를 통해 다수당(연합)과 소수당(연합)이라는 서로 다른 지위를 갖는 정당들로 구성된다. 유권자 다수의 지지를 얻은 정당의 정책실현은 민주주의 원리에 부합하는 것이고 다수당은 자신의 정책실현 과정에서 소수당의 동의를 획득해야 할 의무를 갖는데, 위원회는 이를 위한 제도적 단위라는 입장이다(Cox and McCubins 1993). 이런 시각은 특히 미국의회의 위원회 정치를 설명하는데 잘 부합한다. 선거에서 다수당이 된 정당은 원구성에서 의회의장뿐 아니라 모든 위원회의 위원장을 장악하여 다수당의 정책노선을 관철시키기 위해 노력하며, 그 과정에서 소수당을 설득하고자 한다. 하지만 대부분의 유럽 의회에서는 의장단 구성 및 위원장직 배분에서 원내정당들의 의석비율을 고려하며, 다수당의 정책노선에 중요한 위원회의 위원장직은 다수당에서 갖되 다른 위원회는 소수당에게 할당된다.

위원회의 일반적 기능으로는 ①노동 분업을 통한 효율적인 업무 수행, ②개별의원들 간의 투표교환, ③정보 획득, ④정당 간 조정기능이 꼽힌다(Mattson & Strøm 1995, 250-255).

노동 분업의 핵심은 세분화와 전문화다. 수많은 종류의 의회업무를 작은 단위로 쪼개어 동일 시간 내에 여러 가지 업무가 동시 진행되는 것으로부터 얻는 효율성, 분야별 특성을 고려한 전문화가 그 내용이다. 하지만, 세분화 원리에 따른다면 '더 많은 위원회가 존재할수록 더 효율적' 이라는 논리가 성립하지만, 이는 의원전체의 선호를 벗어나 특수이익에 유리하게 편향될 위험 때문에 대표성이 낮아질 가능성이 있다. 또한 전문화를 추구할 경우 해당분야 종사경력자나 관련자만으로 위원회를 구성하는 것이 최선일 것이나, 이것은 다른 한편으로 특수이익에 의한 포획이나 정책결정의 편향을 야기할 수 있다(박찬욱 2004, 260). 따라서 대표성과 전문성의 긴장관계를 고려한 제도 디자인이 중요한 문제가 된다.

한편 개별의원들 간의 투표교환 기능은 특히 지역구 출신의원들에게 중요하다. 출신지역구의 현안의제를 해결하기 위해 다른 지역구 현안해결을 지지해줌으로써 서로 원하는 결과를 얻는 것으로, 대표적인 것이 미국의회 위원회의 로그롤링(log-rolling) 관행이다. 이 기능은 선거를 통해 의원이 얻는 대표성은 정당정책에 대한 지지와 함께 지역구에 대한 대표성을 포함한다는 점에서 합리화되기도 하지만, 공익과 부문이익의 충돌 시 부문이익 우선의 정책결정을 할 위험과 불필요한 재정지출을 야기하는 문제가 지적되어 왔다(Mattson & Strøm 1995. 253). 따라서 부정적 결과를 위한 '담합' 이 되지 않도록 하는 견제장치가 필요하다.

정보획득 공간으로서의 기능도 위원회의 주요기능으로 꼽힌다. 이때 정보획득이란 단순한 정보취합을 넘어 정책결정의 결과를 바꿀 수 있는 적극적 의미를 내포한다. 위원회를 다수당의 입장이 관철되도록 돕는 기관으로 보는 입장에서는 이미 정책선호가 정해져 있고 위원회

는 설득과 타협을 위한 공간이 되지만, 적극적인 정보획득 기능을 중시하는 입장에서 보면 위원회가 확보하는 정보는 정책결과에 대한 불확실성을 줄여줌으로써 최종결정을 바꿀 수 있는 능동적 공간이 된다(Krehbiel 1991). 현대사회가 복잡해질수록 정당이 미리 강령이나 공언된 정책 프로그램으로 선호를 밝히기 힘든 의제들이 등장하며, 이때 의원들의 판단에 중요한 것은 구체적이고 경험적인 정보다. 위원회는 청문회나 기타 자료에 대한 접근권, 전문 지원인력에 의한 분석정보 등으로 전체의원들의 결정에 필요한 정보를 걸러내어 제공하는 기능을 담당한다.

마지막으로 최종 결정을 위한 사전조정기능이 있다. 모든 의원이 모인 본회의에서 의안의 세부사항까지를 조율해내는 것은 불가능에 가깝다. 따라서 본회의 결정 이전에 최종조율의 과정은 불가피하다. 위원회는 정당 간, 개별의원 간 차이를 조정해내면서 표결이 가능한 형태로 의안을 가다듬는 기능을 수행한다.

의회운영체제에 대한 가장 일반적인 구분은 의안심의 단계에 따라 본회의중심제 혹은 위원회중심제로 구분하는 것이다. 본회의중심제 국가에서는 본회의가 의안심의의 중심이 되며 위원회는 이를 위한 사전조사 및 정보, 예비 심사의견을 제출하는 보조적 기능을 수행한다. 따라서 의안심의단계에서 위원회가 갖는 권한도 상대적으로 작다. 의안심의 일정은 본회의 토론(독회)을 중심으로 구성되며 위원회 일정은 이를 기준으로 맞추는 것이 일반적이다. 반면 위원회중심제 국가에서는 위원회가 일정한 권한을 위임받아 본회의 의안상정여부, 본회의에 상정되는 의안의 형태 등에 대한 사전결정권을 행사한다. 이런 연유로 의안심의 일정은 위원회 심의일정을 우선으로 하여 본회의 일정을 맞추게 된다. 하지만 본회의 중심제로 분류되는 국가군 내에서도 위원회의 지위 및 권한은 다양하며, 의안심의를 위원회 중심으로 진행하더라도 전체 의원회의(본회의 · 전원위원회)의 지위 및 권한은 서로 상이하다.

위원회는 구분기준에 따라 다양하게 분류된다. 가장 일반화된 분류 가운데 하나는 존속기간에 따른 것으로, ①상설위원회 ②임시위원회가 있다. 상설위원회는 상임위원회와는 다른 개념이다. 많은 국가에서 의회임기나 그 이상 설치되어 있는 위원회를 상임위원회로 지칭하기도 하지만, 영국처럼 상임위원회가 법률안 회부 때마다 구성되는 임시위원회(ad hoc committee) 형태를 갖는 사례도 있고, 한국의 상설특별위원회처럼 항상 설치되어 있는 위원회를 상임위원회로 지칭하지 않기도 한다. 임시위원회는 특정 목적 수행을 위해 설치되고 목적이 완료되면 폐지되는 위원회로, 특별위원회와 혼동되기도 한다.

위원회는 기능에 따라 ①입법을 위한 위원회, ②재정 목적의 위원회, ③조사를 위한 위원회, ④행정부 감독을 위한 위원회, ⑤의회운영을 위한 위원회로 나뉘기도 한다(Shaw 1979, 361-434). 많은 국가에서는 입법을 위한 위원회와 행정부 감독 위원회가 통합 운영되지만, 영국의회에서는 구분되어 있다. 영국의회의 상임위원회는 입법을 위해서만 구성되며, 행정부 감독을 위해 부처별 특별위원회가 별도로 있다. 한편, 재정 목적의 위원회는 한국의 예산결산특별위원회처럼 하나로 존재하기도 하고, 미국처럼 세입위원회 · 세출위원회 · 예산위원회로 구분되거나, 영국 · 캐나다 · 일본처럼 예산과 결산담당위원회가 구분되기도 한다. 독일 연방하원의 '선거조사 · 의원특권 · 규칙 위원회'는 대표적인 조사목적의 위원회다. 독일 「기본법」은 선거결과 선거부정과 선거무효에 관한 쟁송이 있을 경우 이를 하원의 위원회에서 조사하여 하원에 보고토록 하고 하원은 선거무효여부, 의원직 박탈여부에 대한 판결을 내리도록 하고 있다. 한국의 국정조사특별위원회도 조사목적을 위한 위원회로 분류될 수 있다. 반면 의회운영위원회, 의원윤리에 관련된 위원회, 의회규칙과 절차에 관련된 위원회 등은 운영목적의 위원회에 속하게 된다.

한편 한국을 포함해 많은 국가들은 정부부처별 위원회와는 별도로, 특정 정책영역을 특화한 위원회를 설치하기도 한다. 한국의 국회는

정치관계법 · 국회법 개정 등을 위해 한시적인 특별위원회를 설치해 왔다. 미국하원의 '유럽 안보 · 협력위원회(일명 미국 헬싱키 위원회)', '의회-행정부 중국위원회', '미-중국 경제안보 관계 검토 위원회'는 외교정책 영역을 특화하여 설치된 위원회들이다. 2000년부터 2005년까지 활동한 일본 중 · 참의원의 '헌법조사회'는 헌법 개정 문제에 대한 연구 · 조사를 위해 설치되었다.

의회의 위원회는 이처럼 기능에 따라 분류되기도 하지만, 다루는 의안의 범위 및 정책결정 권한에 따라 구분될 수도 있다. 의회구조 및 해당 국가 의회제도의 역사에 따라 다양한 형태를 띠지만 소위원회-위원회-(합동위원회)-(전원위원회)-본회의-(양원 전체회의)의 순으로 그 권한의 범위는 커진다. 소위원회는 본회의의 분업구조인 위원회가 다시 자체 내에서 갖는 분업단위다. 합동위원회는 나라마다 명칭이 상이하지만, 소관업무가 배타적으로 정해진 위원회들이 필요에 따라 공동 의안심의를 위해 갖는 위원회 제도를 말한다. 전원위원회는 모든 나라에 존재하는 것은 아니다. 본회의 중심제가 아닌 위원회중심제에서 본회의의 최종결정 이전에 다양한 위원회의 경계를 허물며 자유로운 의안토론을 위한 공간을 제공하고 필요에 따라 결정권도 행사하는 기능을 한다. 양원제 국가의 경우 헌법이 정한 사안에 한하여 상, 하 양원 합동회의를 개최하는 경우가 있다.

3) 의회 내 정당

위원회가 회의체의 위계구조에서 의원과 본회의를 연결하는 중추를 담당한다면, 의회 내 정당은 정치적 견해와 정책적 입장을 매개로 의원과 본회의의 결정을 잇는 핵심적인 의회조직이다. 정당민주주의를 근간으로 하는 근대의회에서 의회 내 정당들은 의회의 각종 회의체 구성권 및 의사일정 결정권을 행사하며, 다양한 사회적 의제들 가운데 의회에서 논의되어야 할 정치의제를 선택하는데 중심역할을 담당한다. 또한 의안의 심의 및 결정과정에서 그 사회에 존재하는 다양

한 스펙트럼의 의견들을 몇 개의 입장과 의견으로 정식화하고, 결정을 위한 조정과 타협의 주체로서 기능한다.

한국의 교섭단체, 미국의 의회정당(congressional parties), 유럽의 의회정당(parliamentary parties)이나 의회집단(parliamentary groups) 등 각 나라마다 사용하는 명칭은 다양하며, 상이한 명칭만큼이나 역사적 기능 및 구성요건, 권한 또한 단일하지는 않다. 하지만 대개의 경우 의회 내 정당들은 원을 구성하고 의사일정을 결정할 때 협상의 주체가 된다. 작게는 100여 명에서 많게는 500여 명이 넘어가는 의회의원들이 의사일정의 하나하나를 모두 모여 결정하기는 어려우므로, 일정한 기준에 따른 원내집단에 결정을 위한 협상권을 부여해 의회운영의 효율성을 추구하는 것이다.

의회의 리더십을 구성하고 위원장을 배분하며 각 의안의 상정 · 심의 · 의결을 위한 일정을 결정하는 권한은, 의회운영의 모든 것이라고 해도 과언이 아닐 만큼 중요한 권한이다. 예컨대 발의된 모든 법률안이 회의의 의제로 상정되어 본회의 의결을 거칠 수 있는 것은 아니다. 회의의 안건으로 상정되는가, 심의를 거친 의안이 의결을 위한 안건으로 상정될 수 있는가는 의안의 운명을 좌우하는 관건적인 문제가 되며, 그렇지 못한 의안들은 회의 테이블에 올라가지도 못한 채 임기만료로 폐기되는 운명을 맞을 수도 있다. 위원회 회의에서, 본회의에서 의안 심의 관련 중요 결정은 의회 내 정당들 간의 협상에 의해 이루어지게 된다.

하지만 의회에 진입한 모든 정당들이 협상권을 갖는 것은 아니다. 협의제적 정치체제를 채택하고 있는 국가에서는 협상권을 갖기 위한 요건이 상대적으로 느슨한 반면, 다수제적 모델을 채택한 경우에는 비교적 높은 진입장벽[11]을 두고 있다. 또한 앞선 역사적 경험에 따라 진입장벽의 수준이 결정되기도 한다. 예컨대, 독일은 의석수가 작은 정당들이 다수 있으면서 의회정치가 어려웠던 바이마르 공화국의 경험으로 인해, 유럽국가들 중 비교적 높은 진입장벽을 두고 있는 사례다.

〈표 4〉 주요국의 원내교섭단체 구성요건

국가	명칭	최소요건	총의석수 (단원/하원)	의원정수 대비 비율
그리스	Parliamentary Party groups	재적 5% 10%득표율	300	5%
네덜란드	Fracties	1	150	-
노르웨이	Parliamentary groups	1	169	-
덴마크	Folketing group	1	179	-
독일	Fracktion	재적 5%	598 ± α	5%
룩셈부르크	Political groups	5	60	8.3%
미국	Parties	1	435	-
벨기에	Political groups	5	150	3.3%
브라질	Parties	재적의원 10% or 9개 주 이상 하원선거에서 5% 득표	513	10%
불가리아	Parliamentary groups	1	240	-
세네갈	Groups	재적 10%	140	10%
스리랑카	Parties	1	225	-
스웨덴	Party groups	1	349	-
스위스	Groups	5	200	2.5%
스페인	Parliamentary groups	15	350	4.0%
아르헨티나	parliamentary blocs	3	257	1.2%
아일랜드	Parties	7	166	4.2%
영국	Parties	1	646	-
오스트리아	Klubs	5	183	2.7%
이스라엘	Party Groups	3	120	2.5%
이탈리아	Parlimentary groups	20	630	3.1%
인도	Party or Group	30	545	5.5%
캐나다	Political Parties	12	301	4.0%
포르투갈	Parliamentary groups	2(무소속은 25명)	230	0.87%
프랑스	group politique	20	577	3.5%
일본	회파	2	480	0.4%
한국	교섭단체	20	299	6.7%

출처: IPU, PARLINE DATABASE의 자료와 각국 의회 홈페이지 자료를 토대로 작성되었음

협상권을 위한 최소요건의 기준은 전체 의석수 대비 비율로 정해지거나, 총 의석수에 관계없이 고정된 최소의석수로 정해질 수 있으며, 나라에 따라 2가지 기준을 모두 사용하기도 한다. 그리스, 독일, 브라질 등은 의석수 대비 비율로 최소요건을 정하고 있고, 한국, 이탈리아, 프랑스 등은 고정의석수로 기준을 삼는다. 이런 경우 이 요건을 충족하지 못한 작은 정당들은 연합해서 하나의 협상단체를 만들기도 한다. 예컨대, 의석수가 20석이 이상이어야만 교섭권을 가질 수 있는 한국 국회의 경우, 15대 국회와 18대 국회에서 이런 시도들이 있었다. 한편 영국이나 미국처럼 정당정치의 역사가 오래되고 정당체제 내 정당의 수가 고정되어 있는 경우 의회 내 정당의 수도 변동이 없으므로 별도로 최소요건 규정을 두고 있지 않다. 이런 경우는 〈표 4〉에서 1석으로 표기하였다.

4) 의회의 리더십

일반적으로 의회의 리더십은 협의로는 의장과 부의장(들)으로 구성된 의장단이 되지만, 넓게는 위원회들의 위원장과 의회 내 정당 지도부를 포괄한다. 위원회 위원장들은 위원회의 권한에 따라 의회운영에 대한 권한 정도가 다양하지만, 사회의 다른 조직들과는 달리 협의적 의사결정체제를 갖는 의회에서 위원장들의 권한은 무시될 수 없다. 전체로 원내 리더십은 선거가 끝나면 원을 구성하고 의사일정을 정하며 회의를 진행할 최종 책임을 지고 대외적으로 의회를 대표하지만, 각국 정치체제와 역사적 경험에 따라 제도적 권한과 권한의 실행양식은 다양하게 존재한다.

오늘날 많은 의회에서 의회의장, 양원제에서 하원의장을 지칭하는 'the Speaker' 라는 명칭은 1376년 잉글랜드 의회에서 유래했다. 의회의 실질적인 지도자나 대표자라는 의미보다 의회의 목소리를 왕에게 '대리하는 자' 라는 의미로 사용되었으며, 나이가 많고 존경과 신망을 받는 중립적 인물들이 선택되었다.[12] 이들의 역할은 중립적인 위치에

서 의사일정을 관장하고 의회의 결정에 대해 대외적으로 발언하되 특정 정당이나 파벌의 대표가 아닌 전체로 의회를 대표하는 것으로 인식되었다. 이런 이유로 의장은 가급적 본회의 토론에 참여를 자제하고 표결은 가부동수일 때만 행사하게 되었는데, 오늘날 많은 의회들은 이 전통을 따르고 있다.

한편 미국의회는 영국의회의 전통을 받아들이면서도 영국모델과는 다른 의회의장의 모델을 출현시켰다. 미국의 하원의장은 의회를 효율적으로 운영하는 역할 외에 자기가 속한 정당의 이익을 적극적으로 관철시키는, 보다 당파적인 역할을 담당하는 것으로 이해된다. 싱클레어는 미국 하원의장의 책무에 대해 "의원들이 원하는 법안이 통과될 수 있도록 승리연합을 형성하여 의원들의 활동을 지원하고 궁극적으로 그들이 재선할 수 있도록 돕는 역할과 함께, 자신이 속한 정당 의원들 간의 갈등을 잘 관리하여 당내 결속력을 유지하는 역할"이라는 적극적인 해석을 제시한 바 있다(Sinclair 1983; 이현우 2002, 6, 재인용).

현대 의회의 의장들은 고전적인 영국모델과 능동적인 미국모델 사이 어딘가에서 역할모델을 찾는다고 볼 수 있다. 피터스에 의하면, 의회의장의 역할은 공평성(fairness)과 효율성(efficiency)의 두 가지 목표를 달성하는 것인데 문제는 이 두 목표가 서로 상충하는 관계에 있다는 것이다(Peters 1994, ix). 의회 내에서 공평성을 강조하면 소수정당의 입장을 충분히 고려하여 타협과 합의에 의한 의사결정에 우선 가치를 두게 된다. 반면 효율성을 추구하게 되면 신속한 정책결정을 위해 다수 견해가 지배적으로 관철되는 것에 더 가치를 둘 수 있다(이현우 2002, 8). 이 두 원리는 의회의 일상운영에서 항상 충돌하게 되며 의장은 제도가 허용하는 범위 내에서 리더십의 성격에 따라 두 원리의 균형을 추구하게 된다.

한편 각국 의회의장의 대외적 지위는 역사적 경험과 헌법이 정하는 권력의 위계구조에 따라 다양하다. 헌법이나 관례상 인정되는 제도적 지위가 반드시 정치적 영향력과 동일한 것은 아니지만, 대체로 국가

〈표 5〉 OECD 국가, 의회의장 임기와 국가서열

국가명	의회구성	의장임기*	국가서열**
그리스	단원제	4년(의원임기)	3위
네덜란드(입)***	양원제	4년(하원임기)	상원의장 다음 서열
노르웨이(입)	단원제	1년	왕족 다음서열
뉴질랜드	단원제	3년(의원임기)	3위, 비상시 국가원수를 대행할 수는 없음
덴마크(입)	단원제	1년	3위, 국가원수-행정수반 다음 서열
독일	양원제	4년(하원임기)	2위, 연방대통령 다음 서열
룩셈부르크(입)	단원제	1년	수상과 동열
미국	양원제	2년(하원임기)	3위, 대통령-부통령(상원의장)-다음 서열
벨기에(입)	양원제	1년	국왕-왕족-추기경 다음 서열
스웨덴(입)	단원제	4년(의원임기)	2위, 왕족에 적임자가 없으면 임시통수권자
스위스	양원제	1년	4위, 연방대통령-연방위원회 부의장-5명의 평의원 다음 서열
스페인(입)	양원제	4년(하원임기)	3위, 왕-정부수반 다음 서열
슬로바키아	단원제	4년(의회임기)	2위
아이슬란드	단원제	1년	3위, 대통령-수상 다음 서열
아일랜드	양원제	5년(하원임기)	3위, 국가원수-대법원장 다음 서열
영국(입)	양원제	5년(하원임기)	추밀원의장 다음 서열
오스트레일리아	양원제	3년(하원임기)	5위
오스트리아	양원제	4년(하원임기)	상원의장보다 우선순위
이탈리아	양원제	5년(하원임기)	2위, 상원의장과 동일 서열
일본	양원제	4년(하원임기)	수상, 대법원장과 동열
체코	양원제	4년(하원임기)	2위, 국가원수 다음으로 수상과 동일 서열
캐나다	양원제	5년(하원임기)	5위(상원의장 다음)
터키	단원제	임기 5년 동안 1번째 선거로 2년/2번째 3년	2위, 국가원수 다음 서열
포르투갈	단원제	4년(의원임기)	2위, 국가원수 다음 서열
폴란드	양원제	4년(하원임기)	2위, 국가원수 다음 서열
프랑스	양원제	5년(하원임기)	4위, 상원의장 다음 서열
핀란드	단원제	4년(의회임기)	2위, 국가원수 다음 서열
한국	단원제	2년(임기 1/2)	의전 상 국가원수 다음, 대행 순위는 아님
헝가리	단원제	4년(의원임기)	2위

출처: IPU, PARLINE DATABASE

* 양원제일 경우 하원의장 임기를 표기함. 임기 중 의회해산이 가능한 국가에서는 의회해산과 함께 의장임기도 정지됨

** 국가서열이란 통상 국가원수의 부재 시 이를 대행할 수 있는 순위를 말하며 국가 의전상 서열과도 동일한 경우가 많으나, 입헌군주제 국가이거나 예외적인 경우에는 2가지가 반드시 일치하지 않을 수 있으며 따로 표기함

*** (입)은 입헌군주제 국가를 나타냄

권력구조에서 의회가 갖는 위치를 반영한다. 행정부 수반과 의회의장의 관계에 따라 의회의장의 지위는 달라질 수 있다. 의회책임제인 일본의 중의원 의장은 수상과 동일 지위를 갖지만, 스페인의 하원의장은 수상의 다음 서열을 갖는다. 양원제 의회인 경우 상, 하원의 권한 배분에 따라 각 원 의장의 제도적 지위도 달라진다. 대통령제 국가인 미국에서는 부통령이 겸임하는 상원의장의 지위가 하원의장의 지위보다 높고, 프랑스에서도 상원의장이 하원의장보다 높은 지위를 갖지만, 오스트리아에서는 그렇지 않다.

의회의장의 대내적 역할은 정부형태, 의회제도, 정당체제의 특성으로부터 영향을 받는다. 의회책임제에서는 다수당(동맹)이 내각을 구성하므로, 의회 리더십은 다수당의 입장을 적극적으로 반영하기 보다는 소수당과의 협력을 가능하게 구성되거나 운영되는 경향이 있다. 의회의장 및 리더십 수준에서 적극적으로 다수당의 의지를 반영하지 않아도 정책결정에 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 반면 대통령제에서는 의회 다수당과 집권당이 반드시 일치하지 않을 수 있고 이 때 의회 다수당은 집권당에 대한 견제역할을 중요시하게 되며, 이런 경향은 다수당 주도로 구성되는 의회 리더십의 성격에도 영향을 미칠 수 있다. 다수당 출신 의회의장은 집권당을 견제하기 위해서 의회 내부 정책결정에 다수당의 의사를 더 분명하게 반영할 유인을 갖게 될 수 있다.

한편 원내 정당의 공식적, 비공식적 권한은 의회의장의 역할에 영향을 미친다. 의회의 의사일정 결정, 의안의 상정과 심의, 회의운영의 각 단계에서 원내정당들은 협상력을 갖게 되는데, 그 크기가 클수록 공식적인 리더십의 권한은 상대적으로 작아진다. 또한 정당체제의 성격도 변수가 된다. 정당의 수가 많을수록 결정을 위한 다양한 연합이 필요하며, 의회의장은 적극적인 중재 및 조정 역할을 요구받을 수 있다. 정당 간 이념, 정책적 차이가 크고 정당의 수가 작다면 상대적으로 의회 내부의 갈등조정이 어렵고, 원내 리더십은 적극적인 갈등해결 및 중재

를 요구받기보다 상징적인 역할에 머무를 수 있다(서복경 2004).

5) 의회의 지원조직

근대초기 명예직 의원들의 회의체로만 운영되었던 의회에서는 회의운영을 지원할 최소규모의 지원인력만이 필요했지만, 직업적인 의원들이 등장하고 이들의 활동이 개인의 자원에 맡겨지는 것이 아니라 의회차원의 지원에 따라 이루어져야 한다는 합의가 생겨나면서 의회도 별도의 관료조직을 갖게 되었다. 의회 발전 초기, 의원개인과 의원이 속한 정당의 당파적 지원으로만 구성되었던 의회 지원조직들은 점차 의회가 충원하는 관료들로 대체되었고, 현대 의회들은 당파적 지원인력과 중립적 관료조직을 함께 갖는 형태로 발전했다. 오늘날 의회의 지원조직 및 인력들은 그 역할에 따라 정책결정 과정에 중요한 영향력을 행사할 수 있다. 그렇기 때문에 의회 지원조직을 효율적으로 운영하고, 의회 지원인력들이 사익이 아닌 공익을 위해 활동할 수 있도록 규율하는 제도들이 발전해 왔다.

의회의 지원조직은 크게 단위별 지원조직과 기능별 지원조직으로 나눌 수 있다(서복경 2005c, 1). 단위별 지원조직은 의회의 공식조직 및 회의체의 운영을 직접 지원하며, 기능별 지원조직은 전체로 의회가 담당하는 기능을 지원한다. 의원 개인의 보좌진, 위원회와 원내 정당의 지원인력은 각 단위의 운영과 활동을 직접 지원한다는 점에서 단위별 지원조직으로 분류될 수 있으며, 입법 · 국정감사 · 재정통제 등 의회 기능에 따른 지원기관들은 기능별 지원조직에 해당한다.

오늘날 많은 의회에서 의회의원의 개인 보좌진은 의회예산으로 고용되지만 임용 및 해임이 전적으로 의원에게 맡겨져 있다는 점에서 의회 조직으로 분류되지는 않는다. 이들의 신분은 공무원인 나라도 있고 그렇지 않은 나라도 있지만, 공무원인 경우도 급여 및 복지규정의 적용을 받는 것일 뿐 고용조건이나 의무 경우도 적용은 일반 공무원들과 상이하다. 비당파적이고 중립적인 직업윤리를 요구받는 일반

공무원들과는 달리 이들은 당파적 활동을 위해 고용된 인력들이기 때문이다. 이런 점에서 원내정당 지원조직도 유사한 특징을 갖는다. 원내정당의 지원조직 및 인력은 의회의 지원을 받는 나라도 있고 의회 외부의 정당 책임에 맡겨져 있는 나라도 있다. 의회지원을 받는 나라에서도 의회는 원내정당에 지원을 하는 것이며 인력의 운용 등을 직접 관할하지는 않는다. 반면 위원회 지원조직은 의회의 직접 통제를 받는 관료조직인 나라도 있고, 원내정당 지원조직처럼 정당에 맡겨져 있는 나라도 있다. 후자의 대표적인 사례가 미국이다. 미국의 위원회 지원인력들은 정해진 고용기간이 없고 다수당과 소수당의 구성에 따라 임면이 이루어진다. 인건비는 의회차원에서 지원되지만 고용 및 운영에 관한 사항은 전적으로 위원회에 맡겨져 있다. 하지만 이런 경우는 예외에 속하며 현대의 많은 의회들은 위원회 지원조직을 직업관료로 운영하고 있다.

기능별 지원조직의 구성 및 운영방식은 나라마다 크게 다르다. 행정부와의 관계, 정당체제의 특징 및 의회의 역사에 깊이 영향을 받기 때문이다. 집권당과 다수당이 일치하는 의회책임제 국가에서는 의회의 심의, 결정을 위한 주요정보들이 내각과 정부 관료 채널을 통해 주로 공급된다. 반면, 대통령제 국가에서는 정부 관료조직이 의회와 정당으로부터 상대적으로 독립적이므로 의회는 행정부 견제를 위해 독자적인 정보원을 가질 유인을 갖는다.

정당체제가 오래되고 각 정당들이 정책생산능력을 가지고 있는 나라에서는 의회에 기대되는 정보제공능력이 상대적으로 낮은 반면, 정당의 정책능력이 낮은 나라에서는 의회 독자적인 정보공급체계에 대한 요구가 높을 수 있다. 예컨대 미국의회의 기능별 지원조직이 예외적으로 발전한 것은 정당체제의 특징에서 연유한 바가 크다. 연방수준의 미국 정당들은 원내 정당 외에 별도의 원외 조직이 약하기 때문에 의안심의를 위한 정보를 의회지원조직으로 해결하는 전통을 만들어 왔다. 대규모의 예산분석조직, 정보조사를 위한 조직, 국정감사를

위한 지원 조직등을 발전시키면서 정당이나 의원 개인이 자체적으로 해결할 수 없는 정보수요를 해결해 왔던 것이다.

기능별 지원조직 발전의 이러한 편차에도 불구하고, 최근의 경향 가운데 하나는 의회의 특정기능을 전문적으로 지원할 수 있는 체계와 인력에 대한 수요가 높아진다는 점이다. 사회변화의 속도가 빨라지면서 의회가 필요로 하는 새로운 정보에 대한 수요도 함께 증가하는 것이 한 원인이다. 원외 정당이나 싱크탱크 차원에서 공급되는 정보의 속도보다 의회가 필요로 하는 정보의 속도가 더 빠르기 때문에 자체적인 해결책을 모색하는 것이다.

3. 의회의 운영

본 소절에서는 앞 절에서 살펴본 의회의 조직들이 구체적으로 의회를 어떻게 운영하는가에 관한 내용을 살펴본다. 우선 매번 선거가 끝나면 원이 구성되는데, 원의 구성은 리더십과 위원회의 구성을 그 내용으로 한다. 의장단을 선출하고, 위원회의 숫자 및 내용을 정하며 각 위원회의 위원장과 위원을 선출하여 새롭게 일을 할 조직을 갖추는 것이다. 그리고 헌법 및 법률에 따라 정해진 의회의 운영일정을 결정하게 된다. 의회의 운영일정은 그 나라의 회기제도라는 큰 틀 내에서 핵심기능들을 수행하기 위한 계획으로 구성된다. 의회의 핵심기능은 법률안의 심의 및 결정, 국가재정에 대한 통제, 국정전반에 대한 감사를 중심으로 한다.

1) 원의 구성

매번 선거 후 의회를 구성하는 과정은 의장단의 구성과 위원회의 구성으로 나누어 볼 수 있다. 의장단은 의장과 한 명 혹은 수 명의 부의장들로 구성되는데, 부의장(들)의 임기는 대개 의장의 임기와 동일

하다. 의장의 임기는 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 다양하지만, 의회의원의 임기와 동일한 유형이 가장 많으며, 그 밖에 1년 단위로 재구성하는 유형과 의원의 임기를 분할해 재구성하는 유형 등이 있다. 통상 의장(단) 후보에는 경륜이 있는 다선의원이 출마하게 되지만 법률로 선수의 제한이나 자격요건을 두고 있는 국가는 드물며 대부분 관행을 존중하고 있고, 전임의장의 연임이나 중임 금지 등의 규정을 두고 있는 사례도 드물다. 대통령제 국가에서 대통령에 대해서 중임이나 연임제한을 두고 있는 국가들은 있지만 의회의원의 임기에 제한을 두는 국가가 드문 것과 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

현대 의회의 의회의장(단)은 대개 선거로 선출한다.[13] 하지만 그 선거의 의미는 각국의 역사와 관습에 따라 상이하다. 예컨대, 미국의회에서는 다수당과 소수당에서 각각 후보를 내어 단순다수득표를 한 후보가 당선되지만, 양당제이기 때문에 사실상 다수당 후보의 당선이 관행화되어 있다. 반면 과반다수 득표자를 당선시키기 위해 여러 차례 투표절차를 성문화해 두고 있는 나라들도 있다. 아르헨티나 하원, 불가리아와 칠레의 양원, 체코 · 이집트 · 일본의 양원, 포르투갈, 스페인, 러시아, 슬로베니아 의회 등은 1차 투표에서 다수가 경쟁하되 과반 다수 득표자가 없을 경우 2차 투표에서는 1차 투표 1, 2위를 대상으로 다시 투표를 한다. 독일, 덴마크, 네덜란드 제1원, 노르웨이, 스웨덴 등에서는 2차 투표까지 다수가 경쟁하되 과반다수 득표자가 없으면 3차 투표에서 후보자를 2인으로 제한한다. 가능하면 과반다수 득표자를 선출하고자 하지만 제도로 강제하지는 않는 경우도 있다.

예컨대 알제리, 카메룬, 쿠웨이트, 룩셈부르크, 페루, 세네갈, 시리아 등에서는 1차 투표에서 과반 다수 득표자가 없을 경우 2차 투표를 실시하되 후보를 제한하지 않고 다시 투표하여 단순다수 득표자가 당선된다. 비슷하지만 한 번의 기회를 더 갖는 국가들도 있다. 프랑스, 벨기에, 핀란드, 모나코 등에서는 1, 2차 투표까지 절대 과반수가 없으면 3차 투표에서는 단순다수로 결정을 내린다.

과반다수를 위해 여러 차례 선거절차를 성문화해두고 있는 나라들은 대개 다당제 국가들이다. 예측 불가능한 다양한 선거결과가 존재할 수 있고 그에 따라 의장단 선거에서 가능한 정당연합의 기회를 제공하기 위해 이런 절차들을 두고 있지만, 실재로 과반다수를 얻는 의장 당선자는 다수당(연합)의 후보자일 가능성이 높다. 반면 1명 혹은 여러 명의 부의장을 두는 경우는 원내 제2정당(연합), 제3정당(연합) 순으로 배려해 의회의 원활한 운영을 목적으로 하는 경우가 많다.

한편 영국에서는 오랫동안 집권당과 상관없이 전임 의장이 선거에서 재선되었을 경우 의원들에게 동의를 구하고 이의가 없으면 투표절차 없이 연임하는 관행이 지속되어 왔다. 만약 전임의장이 재선되지 못했다면 대개 집권당이 1명의 후보를 지명하고 각 정당들과 협상을 하여 투표 없이 추인하는 형식을 취했다. 그런데 점차 다수 후보자가 경쟁하는 상황이 빈발하다가 2000년 새 의장을 선출해야 하는 상황에서 11명의 후보가 난립하게 되었다. 그 결과 의회는 11명의 의원에 대해 각각 찬반 투표를 실시하느라 많은 시간을 낭비하게 되었고, 의장 선거에 대한 공식절차가 필요하다는 문제제기 아래 2001년 제도개선이 이루어졌다.

위원회 구성을 위해서는 별도의 위원회를 두어 위원회를 구성하는 유형과 의장단 및 의회 내 정당 리더십 간의 조정을 통해 바로 본회의 선출절차를 거치는 유형으로 크게 나뉜다. 전자의 유형도 위원회는 의장단 및 각 정당의 원내리더십의 의견을 반영하는 형태로 구성된다. 이는 위원회의 구성에 결정적 권한을 갖는 것이 의회 내 정당들임을 의미한다.

위원장의 배분은 의회 내 정당들의 의석분포를 반영해 비례적으로 이루어지는 유형과 다수당 출신 위원들이 모두 담당하는 유형으로 나뉜다. 후자의 유형으로는 미국과 프랑스가 있다. 양당제인 미국에서는 다수당 출신 위원이 위원장을 역임하고, 프랑스에서는 위원회에서 위원들의 비밀투표로 결정하기 때문에 사실상 다수당(동맹) 출신 위원

이 위원장에 임명된다. 영국, 독일, 일본 등에서는 정당별 의석분포에 비례해서 위원장이 배분된다.

2) 회기의 운영

회기는 의회의 회의가 개회되어 폐회될 때까지의 기간을 말한다. 회기제도는 연중개회를 기본으로 하는 유형과 정기회 및 임시회에 대한 별도규정을 두고 있는 유형으로 나뉜다. 전자의 사례로 미국과 영국, 독일 등을 들 수 있다. 미국 연방헌법 수정조항 제20조에 따르면 '의회는 적어도 1년에 한 번 모여야 하며, 그 회의는 의회가 법률로 다른 날을 정하지 않는다면 1월 3일 정오에 시작되어야 한다.' 정기회 및 임시회의 구분은 없고 최소 및 최대 회기일수에 대한 규정도 없다. 현재 미국의회는 1월부터 12월까지를 회기(session)로 하며, 그 사이에 국경일이나 휴가기간 등을 중심으로 의원들이 지역구 활동을 할 수 있는 기간을 정해두고 있다. 회기 시작일은 반드시 1월 3일은 아니며 휴일 등을 고려해 의회가 1월 초순경으로 결정한다. 구체적으로 2월, 4월, 5월, 6월 말~7월 초, 8월~9월 초까지는 국가기념일을 앞뒤로 해 1주일 이상에서 한 달 정도의 지역구 사업기간을 두고 있으며, 9월 중순 이후 연말까지는 특별히 지역구 사업기간을 정하지 않아 의원들은 주로 워싱턴에서 생활을 하게 된다.

한편 영국 하원의 회기는 11월부터 다음 해 11월까지다. 회기의 시작은 국왕의 의회개회 연설로 시작되며, 크리스마스, 부활절, 성령강림절, 여름휴가기간에 걸쳐 휴회를 하고 이 기간 동안 의원들은 지역구 활동을 할 수 있다. 영국의 정당들은 9월 중순부터 10월 중순까지 3주 정도의 기간에 걸쳐 전당대회를 진행하며 이 기간 동안 의회는 집단적으로 휴회를 한다.

반면 한국이나 프랑스, 일본 등은 정기회가 정해져 있고 그 이외의 시기에 임시회를 개최하는 형태로 회기가 운영된다. 프랑스의 현행 「헌법」 제28조에 따르면, '의회는 의무적으로 10월 첫 근무일로부터

〈표 6〉 2009년 미국 하원 회기운영 사례

1월 6일	111대 의회 첫 번째 회기 소집
1월 20일	대통령 취임식
2월 16일	대통령 기념일(Presidents Day)
2월 16일~20일	대통령 기념일 지역구 사업 기간(Presidents Day District Work Period)
4월 6일~17일	봄 지역구 사업 기간(Spring District Work Period)
5월 10일	어머니의 날(Mother' s Day)
5월 25일	전몰장병 기념일(Memorial Day)
5월 25일~29일	전몰장병 기념일 지역구 사업기간(Memorial Day District Work Period)
6월 19일	국기제정 기념일(Flag Day)
6월 21일	아버지의 날(Father' s Day)
6월 29일~7월 3일	독립기념일 지역구 사업기간(Independence Day District Work Period)
7월 4일	독립기념일(Independence Day)
8월 3일~9월 4일	여름 지역구 사업기간(Summer District Work Period)
10월 12일	콜럼버스 데이(Columbus Day)
11월 11일	참전용사 기념일(Veterans Day)
11월 26일	추수감사절(Thanksgiving Day)
12월 11일	유대교 하누카, 성전 헌당 기념일(Hanukkah)
12월 25일	크리스마스(Christmas Day)

* 미국 하원 홈페이지 다운로드 (2009.07.20)

6월 마지막 근무일까지 1번의 정기회(ordinary session)를 개최해야 하며 … 정기회는 120일을 초과할 수 없다.' 그리고 제29조에는 '수상의 요구나 의원 과반수의 요구가 있을 경우 특정 안건을 심의하기 위해 임시회(extraordinary session)' 를 개최하도록 규정되어 있다. 하지만 정기회와 임시회를 합한 회기일수를 제한하거나 임시회의 개최 회수 등을 제한하지는 않는다.

일본에서는 정기회와 임시회에 더하여 특별회에 대한 규정이 있다. 현행 「헌법」에 따르면 정기회는 매년 1회 소집하도록 되어 있고(제52조), 「국회법」은 정기회의 기간을 150일로 정하고 있다(제10조). 특별회란 중의원이 해산되었을 때 해산일로부터 40일 이내에 총선거를 실시하고 총선거를 실시한 후 30일 이내에 국회를 소집하게 되는데, 이

〈표 7〉 영국 하원의 회기운영 사례

11월	국왕의 의회 개회 연설
크리스마스 휴회	12월 후반부터 1월 초반, 통상 2~3주
2월 휴회	2월에 1주 정도 휴회
부활절 휴회	성 금요일에 시작되어 1주 이상 휴회
성령강림절 휴회	늦봄 공휴일 기간 1주일 정도
여름 휴회	7월 중순에서 9월 초순까지
전당대회 휴회	9월 중순부터 10월 중순까지 3주 정도
정회	11월

* 영국 하원 홈페이지 다운로드 (2009.07.20) 내용으로 재구성

때 소집되는 것이 특별회다. 임시회는 양원 어느 쪽이든 전체 의원의 1/4 이상의 요구가 있으면 소집된다. 일본의 정기회는 1월부터 6월까지 개회되며, 하반기에는 임시회나 특별회가 개최된다. 임시회와 특별회의 회기는 양원의 공동의결로 정하게 되며, 같은 조건으로 회기를 연장할 수도 있다. 회기 연장의 경우 정기회는 1회, 특별회와 임시회는 2회를 초과할 수 없도록 규정하여 회의일수 제한은 없으나 회수 제한은 두고 있다.

한국의 국회는 「헌법」에 따라 매년 9월부터 100일 동안 정기회를 개최해야 하며, 임시회의 회수나 회의일수에 대한 제한은 없다. 하지만 현행 「국회법」은 2, 4, 6월에 임시회를 의무적으로 개최하도록 규정하여 최소 3회의 임시회는 의무적으로 개회해야 한다. 회기는 회의의 개회부터 폐회까지의 기간을 말하므로, 한국처럼 정기회와 임시회가 구분되어 있는 경우는 1년에도 수차례의 회기가 운영되는 셈이다.

정기회와 임시회를 함께 운용하는 것은 임시회 개회와 회기운영을 위한 빈번한 협상이 필요하다는 점에서 번거롭긴 하지만, 회기제도의 차이가 실제 회의일수와 직접 상관관계가 있는 것은 아니다. 정기회와 임시회 제도를 운용하는 한국의 2005년~2008년 회의일수(공휴일 제외) 평균은 대략 170일 정도였지만, 1년 단위 회기제를 운영하는 미국과

영국의 같은 기간 평균 회의일수는 130여 일, 150여 일 정도였다.

3) 입법과정

의회 입법과정의 출발은 법률안의 발의다. 법률안의 발의주체는 1차적으로 의원이지만, 의원들로 구성된 위원회와 정부의 발의권을 인정하는 나라와 그렇지 않은 나라가 있다. 웨스트민스터 모델의 전통을 따르는 일부 국가에서는 의원직을 겸한 정부 각료만이 법률안을 제출할 수 있는데, 의회제인 영국에서는 의원이자 각료인 장관이 법률안을 제출하면 정부발의로 구분을 한다. 이런 전통에 따라 미국도 의원의 법률안 발의권만을 인정하고 있는데, 미국은 대통령제 국가이므로 정부가 필요할 경우에는 여당의원들을 통해 법률안을 제출하고 있다. 반면 영국과는 달리 의원이 각료 겸직을 할 수 없거나 하지 않아도 되는 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 한국 등은

웨스트민스터 모델

영국 의회를 구성하는 일련의 제도들을 영국 의회가 있는 웨스트민스터 궁전의 이름을 따 웨스트민스터 모델, 웨스트민스터 체제라 부른다. 그 내용에는 입헌군주제의 전통, 의회 다수당(연합)으로 내각을 구성하는 의회제, 의회의원들 가운데 임명되는 각료직, 1위 대표제의 선거제도, 의회의원들의 불체포특권 및 면책특권, 기타 의사규칙의 특성들이 포함된다. 이 글에서 언급한 의원인 각료의 법률안 발의권 부분은 의원들 가운데 각료를 임명하는 영국의회의 전통에서 유래했다. 반면 세계 최초로 대통령제를 고안해 낸 미국의회는 정부형태에서 웨스트민스터 모델로부터 분기되어 나갔지만, 의원들만 법률안 발의권을 갖는 전통은 그대로 이어갔다. 그래서 지금도 미국에서 각료들은 법률안 발의권을 갖지 못한다.

의원과는 별도로 정부의 발의권을 인정하고 있다.

한편 의회의원들은 당연히 법률안의 발의주체가 되지만 국가에 따라 발의가 가능한 의원 숫자에 제한을 두는 사례도 있다. 예컨대 일본 국회에서는 일반 법률안의 경우 중의원 20인 이상, 참의원 10인 이상의 찬성이 필요하며, 예산수반 법률안의 경우에는 중의원 50인 이상, 참의원 20인 이상의 찬성이라는 엄격한 규정을 두고 있다. 독일 연방하원에서는 의원정수 5%의 서명이 필요하며, 오스트리아는 8명 이상, 아일랜드 하원은 7인 이상, 벨기에 하원은 10인 이상의 요건을 충족해야 한다. 이런 규정들은 의회가 심의, 결정하기에 너무 많은 법률안을 제한해서 효율성을 담보하려는 목적도 있지만, 법률안이 입법되었을 때 미치는 사회적 영향력을 고려해 발의 자체에 책임성을 부과하려는 목적이 더 크다 하겠다.

위원회는 의원들로 구성되지만 별도의 발의권을 갖는 국가도 있고 그렇지 않은 국가도 있다. 한국, 미국, 일본, 오스트리아, 스웨덴 등에서는 위원회가 발의권을 갖지만 프랑스, 독일, 영국, 덴마크, 네덜란드 등에서는 발의권을 인정하지 않는다. 다만 특정 위원회에 한해 특정 안건 관련 발의권을 인정하는 사례가 있는데, 덴마크의 재정위원회는 지출승인법안에 대해서만 발의권을 인정받고 있다. 위원회 발의권을 인정하는 국가에서는 대개 법률안의 수정권 또한 인정하고 있으며, 독일, 핀란드, 스페인 등 발의권을 인정하지 않지만 수정권을 인정하는 국가들도 있다. 한편 영국, 프랑스, 핀란드 등에서는 위원회의 발의권과 수정권은 인정되지 않지만 위원회 명의의 독자적인 수정제안은 가능하다(서복경 2009).

법률안이 발의되면 의회의 안건으로 접수되어 법규에 따른 회의단위로 넘겨져야 하는데, 이 과정을 회부라 한다. 본회의 중심제 국가들은 일단 제출된 법률안을 먼저 본회의에서 검토한 후 필요에 따라 관련 위원회에 회부하며, 위원회 중심제 국가들은 접수 후 바로 관련 위원회에 법률안을 회부한다. 위원회에 회부된 법률안은 위원회의 결정

에 따라 순서를 정하여 회의의 안건으로 올려 지는데, 이 과정을 위원회 상정이라 한다. 특히 위원회 중심제 국가에서 위원회 심의 일정을 정하는 것은 의회 내 정당, 혹은 협상권을 가진 단체의 중대한 권한에 속한다. 소수당의 경우 상정에 대한 합의 자체를 거부하거나 지연시킴으로써 자신의 입장을 관철하거나 압박할 수 있다. 상정을 둘러싼 힘겨루기는 위원회에서뿐 아니라 본회의에서도 이루어진다.

한국이나 미국 같은 위원회 중심제 국가에서 법률안의 심의과정은 주로 소관위원회에서 이루어지며, 소관위원회가 심의를 위해 개최하는 회의 회수 등에는 제한이 없다. 소관위원회란 의안이 접수된 후 가장 적합하다고 판단하여 1차로 회부된 담당 위원회를 지칭한다. 하지만 의안의 성격에 따라 여러 위원회의 공동심의가 필요할 경우 관련 위원회 간 연석회의를 개최하거나 각기 다른 위원회에서 독립적인 심의를 하기도 하는데, 이런 경우에도 본회의에 최종 보고를 할 책임을 질 소관위원회를 정해두는 것이 일반적이다. 위원회 수정안 제출권이 인정되는 경우 소관위원회는 원안에 대한 심의결과 보고와 함께 수정안을 본회의에 제출할 수 있다.

한편, 영국이나 독일 등 본회의 중심제 국가에서는 본회의에서 법률안의 일반심의 및 축조심의[14]가 이루어진다. 위원회는 본회의에 1차로 법률안의 내용이 보고된 후 해당 위원회에 회부되면 심의를 시작해서 본회의가 법률안의 본 심의를 하기 전에 위원회 심의내용을 보고하게 된다. 예컨대, 영국 하원에서는 법률안이 제출되면 먼저 하원 사무총장(Clerk)이 본회의에서 법률안의 이름을 낭독한다. 이 단계를 제1독회(First Reading)라 하는데, 독회란 말 그대로 의안 원문을 '읽는다'는 의미에서 유래했다. 그리고 법률안의 취지 및 내용을 설명하고 정당 간의 질의를 주고받는 제2독회를 거친 후 위원회에 안건으로 회부가 된다. 위원회 심의내용이 보고되면 최종심의 및 의결의 절차에 해당하는 제3독회가 이루어진다. 독일의회에서는 본회의에서 법률안의 내용이 소개되고 위원회 회부 여부를 결정하는 제1독회가 있

은 후 위원회에 회부된다. 위원회 심의가 끝나면 법률안의 축조심의를 포함한 제2독회가 본회의에서 이루어지며, 이 단계가 가장 중요한 절차로 꼽힌다. 그리고 이어지는 제3독회에서는 법률안에 대한 포괄적이고 일반적인 토론이 있고 최종 표결이 진행된다.

위원회 및 본회의의 심의 일정이 종료되면 본회의는 표결을 통해 결정과정을 진행한다. 의회의 표결은 투표자의 이름이 기록되고 공개되는 기명투표와 비밀투표로 크게 나뉠 수 있으며, 기명투표의 경우 투표당시에는 이름과 입장이 공개되지만, 기록으로 남는 기록표결과 사후에 기록으로는 남지 않는 비(非)기록표결이 있을 수 있다. 그 밖에 의원의 이름이 불리면 입장을 표명하는 호명투표, 찬성과 반대 입장에 따라 일어서서 의견을 표하는 기립투표, 손을 들어 의견을 표하는 거수투표 등의 여러 방식이 있다. 현대에는 점차 전자적 방식으로 투표를 하고 전광판에 결과가 공개되는 전자투표가 보편화되는 추세에 있다. 의회의 표결방식은 의안의 성격에 따라 적절하게 선택되는데, 최근에는 의회 안팎의 인사 및 선거 관련 투표에서만 비밀투표 방식을 사용하고 그 외 모든 정책의안에 대해서는 전자투표를 포함한 기명, 기록표결방식을 사용하는 것이 일반적이다. 의회의원의 표결은 개인의 입장이 아니며 유권자들의 의사를 대표하는 것이고 사후 평가의 근거가 되므로, 각 의안에 대해 의원들이 어떤 입장을 표명했는지를 공개하는 것은 유권자의 알 권리에 해당한다는 것이 기명투표가 일반화된 근거다.

모든 의회에서 법률안은 발의-회부-상정-심의-의결과정을 거치지만, 각국이 택하고 있는 의회제도와 역사, 관행에 따라 그 결과는 다양하게 나타난다.

〈표 8〉은 최근 한국, 미국, 영국 의회의 입법실적을 비교한 것이다. 본회의 중심제를 택하고 있는 영국의회는 한국과 미국에 비해 발의된 법률안의 건수도 적고 통과된 법률의 숫자도 적지만, 법률안이 법률로 된 비율은 30%에 달한다. 연방제이면서 위원회 중심의 의회제도를

〈표 8〉 한국, 미국, 영국의 입법실적 비교

국가	연도(기준)	법률안(건)	통과된 법률(건)	성립률(%)
한국	16대(2000.05~04.04)	2,507	945	37.7
	17대((2004.05~08.04)	7,489	1,913	25.5
미국	107대(2001~02)	8,956	383	4.3
	108대(2003~04)	8,468	504	6.0
	109대(2005~06)	10,560	418	4.0
	110대(2007~08)	11,081	416	3.8
영국	2001~2005	505	151	29.9
	2005~2008	435	123	28.3

출처: 미국자료는 의회대수별 *Résumé of Congressional Activity*
영국자료는 연도별 *Sessional Information Digest*
한국자료는 국회 홈페이지 [의안정보시스템]의 자료를 재가공한 것임

택하고 있는 미국의회에서는 발의된 법률안의 건수가 훨씬 많은데 비해 의회를 통과해 법률이 된 건수는 적어, 법률안이 법률로 된 비율이 5%대 전후에 그치고 있다.

이런 수치는 의회 및 정당체제를 포함한 정치제도와 정치 전통, 관행들이 낳은 결과이며, 단순 비교의 대상이 될 수는 없다. 성립률이 5% 전후인 미국의회가 30%대인 영국의회보다 생산성이 낮다거나, 의원수를 고려할 때 압도적으로 많은 법률안이 제출되는 미국의 의회의원들이 영국 의회의원들보다 더 열심히 일하고 있다는 등의 단순평가는 어렵다는 것이다. 예컨대, 발의법률안의 수가 많다는 것은 의회에 투입(input)되는 사회적 요구가 많다는 것이고, 이런 결과에는 어떤 이유들이 있다. 미국의 경우 연방제 하에서 각 주별, 선거구별 요구들이 의회로 투입된 결과일 수 있고, 최근 들어 급증하는 한국 국회의 법률안 제출건수는 정권교체와 사회변화 속도에 비해 지체된 정치사회제도의 변화요구에서 기인한 것으로 해석될 수 있다. 반면 영국은 본회의 중심제 국가이기도 하지만 오랜 정당정치와 의회정치의 경험 속에서 점진적 제도변화를 해 온 관행에서 기인한 것일 수도 있다. 요컨대

위 결과는 역사적 경험과 제도의 다양성이 낳은 것이며, 그 사회의 맥락 속에서 해석되어야 한다는 것이다.

4) 의회의 재정통제[15]

근대 의회의 재정통제는 조세법률주의에 입각한 조세승인으로부터 지출승인으로, 다시 매년 예산에 대한 승인과 결산에 대한 감사로 발전해 왔다. 그리고 내용적으로는 전체 집행 권력에 대한 견제에서 각 부처별 활동 및 예산, 재정지출에 대한 감사로 세분화되어 왔다. 오늘날 의회의 재정통제는 행정부의 모든 활동에 대해 견제권을 행사하는 수단이 되고 있다.

국가의 재정운용은 예산의 편성, 심의, 집행, 결산 및 회계감사의 4단계로 이루어지는데, 미국을 제외한 대부분의 국가에서 의회가 담당하는 단계는 심의 및 결산감사의 단계다. 이 가운데 정부의 재정지출에 대한 감사는 한국의 감사원이나 미국의 회계감사원(GAO)처럼 별도의 감사기관을 두어 회계감사를 진행하고, 의회는 그 결과에 따른 조치를 취하거나 다음 해 예산승인과정에 반영하는 수준에서 처리되는 사례가 많은 반면, 예산에 대한 심의 및 승인은 각 국 의회의 핵심 활동 영역으로 자리 잡아왔다.

의회의 예산심의 제도는 정부 예산안 편성과정에 개입정도, 제출되는 예산안의 형식, 예산심의 기간, 예산심의 절차 및 의회의 수정권한, 예산관련 의회 내부 위원회 구성 등의 하위제도들로 구성되어 있다. 많은 국가에서 예산의 편성권은 정부가 갖는데, 편성과정에 의회의 제도적 개입을 보장하는 장치로 사전예산제도를 채택하는 국가들이 있다. 정부가 예산안을 편성하기 전에 전체 가이드라인을 제공하는 차원에서 사전예산을 제출하도록 하고, 사전예산안에 대한 의회의 승인이 있은 후 결과에 따라 본예산을 편성하도록 하는 것이다(이덕만 외 2004). 사전예산제도는 예산안 확정 이전에 의회에서 전반적 재정전략에 대한 논의를 진행함으로써 중·장기적 시각에서 국가재정을 운

용할 수 있도록 하고, 공개논의과정에서 재정방향에 대한 정보를 유권자들에게 제공하며 동의를 확보하는 수단이 될 수 있다. OECD 국가를 대상으로 한 조사에 따르면, 스웨덴, 캐나다, 뉴질랜드, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 그리스, 노르웨이, 포르투갈 등에서 이 제도를 채택하고 있다고 한다.

예산안의 형식은 법률안의 형식인가, 아니면 법률안이 아닌 별도 의안으로 처리되는가로 구분될 수 있다. 이 차이는 각 나라 의회가 재정통제 장치를 발전시켜온 역사와 밀접한 관련이 있으며, 어떤 형식을 취하든 의회의 결정으로 예산안이 승인되기는 하지만 결정과정과 효력에 차이가 있을 수 있다. 예컨대, 예산이 법률로 취급된다는 것은 정부와 의회 관계를 넘어 유권자들의 동의를 전제로 하는 것이며 법적 구속력의 범위도 일반인들에게 모두 미치게 되지만, 법률이 아닌 경우는 정부-의회 관계를 규율하는 의안으로 한정될 수 있다. 전자의 경우 별도의 규정이 없이도 일반 법률안과 동일한 청문회, 공청회, 회의공개원칙 등이 적용되지만 후자인 경우는 별도 규정이 필요하다. 영국, 프랑스, 독일 등 유럽계 국가와 미국, 남미국가들에서는 예산안이 법률로 취급되는 반면, 한국이나 일본에서는 별도의 안건으로 다루어진다.

예산심의 기간은 240여 일에 이르는 미국에서부터 한 달 남짓한 인도까지 다양하게 존재한다. 내각 우위형 예산편성 전통을 가진 영국 제도의 영향을 받은 국가들은 비교적 짧은 심의기간은 갖는데, 아일랜드, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 인도 등이 여기에 해당한다. 반면 오스트리아, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 한국 등은 2~4달 사이의 심의기간을 가지고 덴마크, 네델란드, 독일에서는 4~6달의 심의기간을 갖는다.

행정부가 제출한 예산안에 대해 의회가 수정할 수 있는 권한을 보면, 오스트리아, 벨기에, 독일, 이탈리아, 미국, 영국 등에서는 의회가 수정할 수 있는 범위에 대해 헌법이나 법률로 제한을 가하고 있지 않

아 제도적으로는 자유롭게 되어 있다. 반면 캐나다와 한국은 정부 동의 없이 예산을 증액하거나 신규지출을 의결할 수 없으며, 스페인·터키·멕시코 등에서는 세목별로 신규지출이나 예산증액을 결의할 수 있으나 총액은 변동이 없어야 한다. 하지만 제도적 제한과 관행이 다른 경우가 많다. 예컨대 영국의 경우 수정권한에 대한 제도적 제약은 없으나 기한 내 예산안이 통과되지 않으면 내각 불신임으로 간주되기 때문에 대부분 내각이 제출한 예산안이 그대로 통과되고 있다. 아이슬란드도 제도적 제약은 없지만 기한 내 통과되지 않으면 내각 총사퇴와 총선을 하도록 되어 있어 수정권한이 약하다고 평가된다.

많은 의회에서 예산심의를 담당하는 위원회를 별도로 두고 있으나, 그 권한은 국가별로 상이하다. 예산담당 위원회가 주요 결정권을 가지며 다른 위원회의 의견은 구속력을 갖지 못하는 유형으로 한국, 오스트리아, 독일, 이탈리아, 일본 등이 있다. 두 번째로 예산담당 위원회가 심의를 진행하되 부문별 예산심의를 위한 회의에 해당 위원회가 참석하여 토의를 보장하는 프랑스, 멕시코, 포르투갈 등이 있다. 세 번째는 예산위원회에서 세입과 세출에 관한 총액을 결정하여 부문별로 할당하면 각 소관위원회에서 세부항목의 지출을 승인하게 되어 있는 유형으로, 벨기에, 헝가리, 노르웨이, 스웨덴 등이 여기에 속한다. 마지막으로 각 소관위원회에서 해당부문에 대한 독자적인 예산심의권을 가지고, 위원회별 세부내역에 대한 결정을 조정하거나 전체총액을 결정하는 별도의 위원회를 두지 않는 유형이 있는데 캐나다의 경우가 여기에 속한다. 캐나다의 재정위원회는 예산심의만을 위한 상임위원회가 아니며 본예산 심의에서 다른 소관위원회들과 동등한 권한을 갖는다.

5) 국정에 대한 감독

의회는 입법을 통해 포괄적으로 행정부에 정책 방향과 가이드라인을 제시하고 재정통제권을 행사해 재정집행내역을 감독하는 것 외에, 일상적인 국정감독 활동을 벌인다. 국제의회연맹에 따르면 의회의 일

상 국정감독 활동에는, 해당부처(기관) 수장 및 고위직 공무원을 대상으로 한 청문회, 상임위원회 및 특별위원회의 조사활동, 정책현안에 대한 구두 및 서면 대정부 질의, 고위직 공무원 임명에 대한 견제, 정부 각 부처나 전체 정부의 사업(평가) 보고서 제출 등이 포함된다.[16]

각국 의회들은 필요할 때마다 행정부처 수장이나 고위직 공무원을 불러 의견을 듣고 질의를 통해 정보를 제공받으며, 법규가 정한 요건에 따라 국정현안에 대한 조사를 벌인다. 사안이 중대하고 영향력도 큰 사안들에 대해서는 특별한 요건을 갖추어 전체 의회 차원의 조사위원회를 구성하기도 하는데, 정부활동에 미치는 파장을 고려해 전체 의원의 1/3, 혹은 1/4 등의 요구가 있어야 가능하다는 제한을 두고 있다. 그 밖에 각 국 위원회들은 소관사항에 대해 일상적인 청문회를 개최하고 행정부처에 정보를 요구하며 조사활동을 하고 있다.

또한 위원회들은 법률이 정한 소관사항에 대해 행정부처의 장 · 단기 사업계획과 집행상황을 정기적으로 점검하는 활동을 벌인다. 미국 하원은 매년 2월 15일까지 한 해 동안 진행할 국정감사 활동에 대한 안건을 심의해야 하고 그 결과를 하원운영위원회와 정부개혁위원회에 보고해야 한다. 정부개혁위원회는 각 위원회의 감사계획을 취합하여 중복 사항 등을 조정한 다음 3월 31일까지 본회의 안건으로 상정해야 하며, 본회의를 통과한 감사계획에 따라 연중 국정감사를 진행한다. 위원회의 감사업무는 기본적으로 다년간 계획 속에서 이루어지지만, 정부 예산의 지출승인 법률안 심의를 위한 감사 및 조사업무는 1년 단위를 기본으로 이루어진다. 미국은 의회에서 회계연도별 전체 예산안이 통과된다고 해서 정부가 바로 재정지출을 할 수 있는 것이 아니며, 소관위원회별로 각 부처 재정집행을 위한 지출승인법률안을 심의하고 이것이 법률로 성립되어야만 가능하다. 이 과정에서 각 위원회들은 전년도 사업집행을 감사하고 그 결과를 지출승인법률안 심의에 반영한다.

캐나다의 하원은 정부 각 부처 및 기관들이 매년 2종류의 보고서를

정기적으로 의회에 제출하도록 하는 법률을 만들었다. 봄에는 각 부처 사업과 정책계획을 담은 '사업계획과 우선순위에 관한 보고서(the Report on Plans and Priorities)'를 제출하고, 가을에는 계획에 따라 진척된 정도와 평가를 담은 '부처별 사업수행결과 보고서(Departmental Performance Report)'를 제출하도록 한 것이다. 보고서 제출 후 의회 심의가 이루어지는데, 정기적인 국정감사를 위한 장치인 셈이다. 비슷한 맥락에서 멕시코 「헌법」제93조는 매년 9월 1일 대통령이 의회에 각 부처별 사업에 대한 보고서를 제출하도록 되어 있다. 하원은 보고서가 제출되면 내용을 검토하고 필요에 따라 각 부 장관을 불러 질의를 하며 필요한 정보를 요구하면서 국정을 감독하는 활동을 진행한다.[17]

이 밖에 국가의 중요 고위공직을 임명하는 과정에서 의회가 개입함으로써 감독기능을 수행하는 것도 의회의 중요한 업무영역이다. 국정의 핵심지위를 맡는 담당자가 합의된 정책방향 및 사회적 가치에 비추어 적합한지를 판단함으로써 예측되는 활동에 영향력을 행사하는 것이다. 많은 나라들은 특히 비(非)선출 고위공직인 사법부의 고위직 전부 혹은 일부를 의회에서 직접 선출하거나 동의를 얻도록 하여 선출된 대표기관의 통제력을 행사하고 있다. 또한 행정부 고위공직자를 임명하는 과정에도 개입하는데, 의회제 국가에서 수상(총리)이 의회의 선출이나 동의절차를 얻는 것이 대표적이다. 대통령제 국가에서도 수상(총리)에 대한 임명동의권을 가진 의회들이 있으며, 미국의 경우 헌법에 따라 각국에 파견되는 대사, 행정부처 장관 및 법률에 정해진 그 아래 고위공직자들까지 상원의 인준을 얻어야 한다.

6) 청문회

의회가 각종 의안을 심의하는 과정에서 관련 이해당사자들의 증언 및 의견을 '듣는다'는 의미의 청문회(hearing)는, 국가별로 제도의 명칭은 다를 수 있지만 보편적인 의회활동 가운데 하나다. 청문회는 선

거와 선거 사이 일상적인 의회 활동에서 중요 국정 담당자들뿐 아니라 유권자들의 목소리를 직접 듣고 반영하도록 고안된 제도다. 변화하는 국제, 국내환경 속에서 다양한 유권자 집단의 이해 역시 고정되어 있지 않고 변하기 때문에, 정책이 결정되는 그 순간에 서로 다른 이해관계와 의견을 직접 듣고 반영하는 것은 의회정치와 사회의 간극을 좁히는 중요한 방안이 될 수 있다. 또한 중요 국정현안에 대해 문제가 발생하거나 사회갈등이 야기될 때 국정담당자로부터 직접 정보와 증언을 얻어 유권자들에게 공개하는 것은 유권자의 알 권리를 충족시키고 정책집행의 책임성을 제고하는 수단이 될 수 있다.

청문회는 의회활동의 각 영역에서 광범위하게 적용되는데, 그 목적에 따라 입법을 위한 청문회, 조사 목적의 청문회, 인사 관련 청문회로 나누어 볼 수 있다. 많은 의회에서 입법을 위해 관련 이해당사자들의 요구를 직접 듣고 반영하는 제도를 채택하고 있다. 1차적으로 의원이나 정부가 법률안을 발의할 때 이해당사자(집단)들의 의견이 반영되지만, 다양한 이해관계와 의견집단으로 구성된 현대사회에서 모두를 충족시키는 법률안이란 존재하기 어렵다. 법률안이 제출되면 그 법률안이 이후에 법률이 될 때 이득을 보는 집단, 손해를 보는 집단으로 나뉠 수 있고, 각 당사자(집단)의 요구를 직접 들어 안을 수정하고 그 과정에서 서로의 양보와 타협을 이끌어내어 조정하는 과정은 법률의 안정성 및 집행력을 담보하는데 필수적이다.

각국 의회는 또한 국정현안이나 사회현안과 관련해 조사 목적의 다양한 청문회를 개최한다. 국민 다수에 영향을 미치는 국정현안에 중대한 문제가 발생하거나 이를 둘러싸고 사회갈등이 일어날 때, 시급히 진상을 파악하고 정책방향을 수정하거나 국민들의 이해를 돕기 위한 목적으로 조사청문회가 개최될 수 있다. 예측하지 못했던 사회적 사건이 발생하거나 현안이 등장했을 때, 관련 대책을 국정에 반영하고 입법 등의 조치를 취하기 위해서도 조사청문회는 개최될 수 있다. 이때 조사대상이 되는 증인이나 증거, 정보의 범위, 정보획득을 위한

법적 강제력 수단, 증인의 보호 등의 세부사항은 국가별로 다를 수 있지만, 대부분의 의회에서는 관련 내용을 법규로 정해두고 있다. 조사청문회는 사안의 성격이나 미치는 영향력의 범위에 따라 소관 위원회 차원에서 진행될 수도 있고 전체 의회의 결정으로 진행될 수도 있다.

한편 국가의 고위공직자 임명과정에서 후보자에 대한 정보를 제공하고 직위에 대한 이해와 현안에 대한 입장을 직접 들어 적임 여부를 판단하기 위한 목적의 인사청문회가 있다. 인사청문회는 대상자의 범위, 청문회 결과의 법적 구속력 차원 등에서 나라별로 제도의 편차가 크며, 많은 의회제 국가에서는 고위직 인사와 관련한 별도의 청문회 제도를 두고 있지 않다. 의원이 내각 각료를 겸직하거나 지방의회 및 정부 등의 공직경험이 있는 경우, 이미 후보자에 대한 정보가 공개되어 있고 선거와 공직 수행과정에서 정책에 대한 입장이 드러나 있으므로 별도의 검증과정이 필요하지 않은 이유 때문이다. 반면 대통령제 국가에서 의원이 아니거나 공직경험이 없는 후보자가 각료 및 고위공직에 지명을 받았을 때 검증을 위해서 발전된 제도가 인사청문회 제도다. 이 제도는 미국 상원의 인준청문회를 모델로 발전했으며 이후 우리나라와 몇몇 나라에서 이를 적용하고 있다. 미국은 헌법에 정해진 고위공직의 임명에서 상원의 '조언과 동의를 얻어(미국「연방헌법」제2조 제2항 제2절)' 야만 하므로 의회동의의 한 절차로 인사청문회를 발전시켰다. 반면 우리나라는 헌법에 의회동의를 요하는 직위만이 아니라 법적 구속력을 갖지 않는 일부 직위에 대해서도 의회의 자체 검증과정의 일환으로 인사청문회를 개최하고 있다.

V. 결론

선출된 대표들이 공동체의 최고 의사결정에 이르기 위해 인류가 축적해 온 다양한 지혜를 끌어 모은 정교한 고안물이 근대의 의회제도다. 이 속에는 1인이나 소수의 결정보다 다수의 결정이 오류를 줄이고 더 많은 실행효력을 담보할 수 있다는 지혜가 담겨있다. 그리고 다양한 이해관계와 의견의 존재를 인정하고 대표하며 결정과정에 반영하려는 오랜 실험과 노력의 결과도 들어있다. 또한 서로 다른 이해와 의견이 동의하기 힘든 결정에 승복하기 위해서는 결정에 이르는 절차에 대한 합의가 중요하다는 경험적 지혜도 녹아 있다. 의회제도의 핵심 원리는 공존, 대표, 결정의 원리인 것이다.

의회제도는 인간이 만든 제도이므로 언제든 변경될 수 있다. 물론 제도변화의 수준에 따라 「헌법」이나 해당 법률, 하위 규칙 등의 변경 절차를 거쳐야만 한다. 하지만 그 이전에 제도변화의 원리를 이해하는 것은 중요하다. 제도연구 분야에서는 특정 기준에 더 충실한 제도와 그렇지 않은 제도에 대한 연구들이 존재한다. 하지만 전체로 더 우월한 제도, 열등한 제도는 존재할 수 없다. 해당 공동체의 조건에 따라 공존, 대표, 결정의 원리에 가장 충실한 제도가 그 공동체에는 가장 우월한 제도가 될 것이다.

의회제도는 그 사회를 잘 대표하고, 좋은 법을 만들며, 재정통제와 국정감독을 통해 국가를 제대로 운영할 수 있도록 디자인되어야 한다. 좋은 대표체제는 1차적으로 비례성과 책임성이 높은 선거제도로 구현되지만 의회제도 영역에서는 그 사회에 적합한 대표의 원리를 담은 원의 구조와 의회규모로 나타난다. 그리고 선거로 선출되어 의회에 들어온 다양한 이해와 의견들이 사회적 이해와 의견을 자유롭게 대표할 수 있는 의회내부 제도가 필요하다. 의회의 결정은 기본적으로 다수결 원리에 따르지만, 결정이 이루어지기 전 단계에서 가능한 다양한 이해와 의견이 의회 안으로 들어와야 한다. 의회는 최종적으로 공동체

의 중대사에 대해 결정을 내려야 하지만, 의회의 기능 가운데 결정만큼이나 중요한 것이 '말하는' 것이다. 공동체 구성원의 입장에서 나의 이해와 의견이 당장 다수가 될 수 없을지라도 지금 이 순간 대표되고 있다는 것은, 공동체의 일부로 존재한다는 정치적 인정을 의미하고 미래의 다수가 될 가능성을 확인하는 것이다. 나의 고통과 어려움이 의회에서 인정조차 되지 않는 구성원이 많을수록 그 사회는 불안정해진다. 의회 외부에서 문제해결을 도모하게 되기 때문이다.

좋은 법이란 내용도 중요하지만 만드는 과정 또한 중요하다. 국민 다수에게 혜택이 돌아가는 좋은 법률이라 할지라도, 그 내용을 이해하는 사람이 적고 국민의 동의를 받지 못한다면 언제든 번복되고 훼손될 수 있다. 법률의 제·개정 속도가 사회변화의 속도를 따라가지 못한다면 그것도 문제가 되지만, 너무 잦은 법률의 변경은 구성원들의 삶을 어렵고 피곤하게 한다. 아무리 좋은 의도를 담은 법도 시행되어 규범으로 자리 잡기 위해서는 시간이 필요하다. 이런 의미에서 좋은 법률의 조건 가운데 하나는 지속성이다. 하나의 법률이 만들어져 지속력을 갖기 위해서는 만드는 과정에 가능한 다수의 이해와 의견이 반영되고 그들의 동의의 절차가 필요하다. 그래야만 설익은 법률 변경의 요구들이 있을 때 이미 동의한 이해와 의견들이 방어에 나설 수 있다. 물질적 필요나 외부적 환경변화에 대한 적응을 위해서는 입법의 발 빠른 대응이 필요하지만, 한 사회의 가치와 규범을 둘러싼 법률들이 수시로 바뀐다면 사회 불안정과 갈등을 증폭시킬 수 있다.

선출된 최고의 대표기관인 의회는 선출되지 않은 국가기관과 공직의 활동을 감독해 국가운영의 방향이 민의에 부합하도록 만들 책임이 있다. 사법부, 군대, 경찰, 검찰, 일반 행정 관료조직들은 수직적 위계에 따라 움직이며 기능별로 구획되어 있다. 이들 기관의 상층부를 선출된 대표들이 견제하고 기관의 일상 활동을 감독해 민주주의의 정신을 불어넣고 인민주권의 원리를 구현하는 것은 의회의 몫이다. 세계 각국 민주주의의 역사는 통제되지 않은 군대·사법부 및 관료조직들

이 언제든 민주주의를 훼손할 수 있음을 확인시켜 왔다. 민주주의에서 관료조직과 선출된 대표 간의 긴장이 필요한 것은 상층부 고위공직 몇몇의 개인적 특성의 문제가 아니라 서로 다른 제도의 작동원리 때문이다.

의회는 대표하고 법을 만들고 관료조직을 감독하면서 항상 효율성의 논리와 긴장관계에 놓이게 된다. 특히 경제적 자원의 분배가 시장 합리성에 따라 이루어지는 근대사회에서, 가능한 작은 자원의 투입으로 가능한 많은 산출을 낳는 것이 바람직한 행위윤리라는 압력은 강력하다. 하지만 의회의 작동원리는 이런 시장적 원리에 반(反)한다. 좋은 대표를 위해서는 가능한 많은 투입(input)이 바람직하고, 지속성을 갖는 법을 만들기 위해서는 산출의 양이 아니라 질을 기준으로 입법과정이 이루어져야 한다. 산출의 양이 작더라도 가능한 많은 시간과 노력을 투자해 좋은 법을 만드는 것이 의회의원의 행위윤리인 것이다. 관료조직이 유권자의 요구에 부응했는지를 따지는 의회의 감독활동에 부응하는 것은, 추가적인 시간과 노력이 드는 조직 외적 업무로 여겨진다. 정해진 시간 내에 할당된 업무를 완료해야 하는 관료조직에 절차적 공정성과 결과의 민주성이라는 기준을 부여하는 것은 관료적 합리성과 역시 긴장관계를 갖는다. 시장과 관료조직이라는 다른 원리에 따라 움직이는 제도에 대해 민주주의의 원리를 방어하고 관철시키는 것, 이것이 오늘날 의회가 감당해야 할 핵심과제다.

| 주 |

1) 이하 의회의 명칭과 그에 얽힌 이야기들은 서복경, "국회의 기원," 『국회도서관보』 2007년 1월호의 내용을 참조해서 작성되었다.
2) "one characteristic of freedom is ruling and being ruled in turn"은 아리스토텔레스의 『정치학』에 나오는 말로, 아테네 민주주의의 핵심을 나타내는 구절로 꼽힌다(「Politics」1317 b28-30).
3) 프랑스 『헌법(Constitution of 4 October 1958)』, http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp #TITLE%20IV, 2009/8/20 다운로드
4) 의회의 oversight는 주로 국정감사로 번역되나, 한국에서는 국정감사가 정기회 기간 20일 동안 진행되는 활동으로만 제한되어 해석되는 경향이 있어 국정감독권으로 번역했다. 여기서 국정감독이란 특정 시기나 활동에 국한되지 않고 입법부가 입법, 조사, 결산감사 등 전반적 활동을 통해 행정부를 견제하는 활동 및 권한을 의미한다.
5) '위임입법'으로 불리는 이런 영역은 소위 '정부입법'과는 다르다. 한국에서는 의원이 발의한 법률안이 의회를 통과해 법률이 되었을 때 '의원입법'이라 하고, 정부가 발의한 법률안이나 그 법률안이 법률이 되었을 때 '정부입법'이라고 명명해 왔다. 하지만 정부가 발의한 법률안을 지칭하는 것이든 의회를 통과한 법률을 지칭하는 것이든 '정부입법'은 틀린 말이다. 법률안의 제출이 입법은 아니며, 정부가 제출했다 해도 법을 '만든' 것은 의회이므로 '정부입법'은 성립될 수 없다.
6) 플라톤은 "법이 다른 어떤 권위에 종속된다면 … 그 국가는 오래가지 못한다."고 일갈했고, 아리스토텔레스는 "공동체의 어떤 누구보다 법이 통치하는 것이 더 적합하다."고 주장한 바 있다.
7) IPU PARLINE DATABASE.
8) 미 하원 규칙위원회, http://www.rules.house.gov/rules%20-%20upto0401/

comm_gp_cong_oversight.htm

9) 대표의 크기로 의회규모를 정의할 때, 의원 개인이 대표하는 인구수로 그 기준을 삼을 수 있다. 의회규모가 한 사회의 이해와 의견을 반영한다는 가정은 최소한 경쟁적 정당체제와 공정한 선거제도를 가졌을 때 가능하다. 그 기준을 충족하는 사례를 찾는 방법으로 OECD 국가군을 택하였다. 표는 의원 1인당 인구수를 기준으로 배열되었다.

10) 이하 위원회에 관한 내용은 서복경, 2005d의 내용을 토대로 작성되었다.

11) 진입장벽(threshold)이라는 용어는 선거제도에서 의석을 획득하기 위한 최소조건이라는 의미로 사용되기도 하지만, 의회 내 정당들이 협상권을 갖기 위한 최소요건을 의미하는 데에도 사용된다.

12) 최근까지 영국의 하원의장은 원내 다수당이 바뀌는 것과 큰 관계가 없이 연임을 할 수 있었고, 1960년대까지 하원의장이 출마하는 지역구에는 상대당이 후보를 출마시키지 않는 전통이 존중되었다.

13) 이하 의회의장단 선출방식에 대한 정보는 IPU PARLINE DATABASE의 자료를 토대로 구성한다.

14) 혹은 축조심사란 법률안의 조문 하나하나를 읽어내려 가면서 찬반의견을 밝히고 표결을 하거나 수정안을 내는 절차를 말한다. 위원회 중심제 국가에서는 위원회 심의단계에서 이 과정이 이루어진다.

15) 이하 내용은 서복경(2005e), The OECD/World Bank Survey of Budget Practice(2003)를 토대로 작성된다.

16) IPU PARLINE DATABASE.

17) 매년 정기회 기간 20일 동안 진행하게 되어 있는 한국의 국정감사 제도도 정기적인 행정부 업무감사를 위한 비슷한 취지의 제도로 볼 수 있다. 하지만 너무 짧은 기간이나 장단기 정책에 따른 체계적인 감사계획 수립이라는 측면에서 제도개선 요구가 제기되고 있다.

| 참고문헌 |

강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 I』. 한국사회과학데이터센터.

김도종 & 김형준. 2003. “국회의원 정수산출을 위한 경험연구: OECD회원국들과의 비교 · 분석을 중심으로”. 『국제정치논총』 제43집 제3호.

김영래 외. 2004. 『한국의회정치와 제도개혁』. 한울.

박찬욱. 2004. “국회의 조직과 구성: 정책역량이 있는 ‘균형의회’의 모색.” 박찬욱 외. 『국회의 성공조건: 윤리와 정책』. 동아시아연구원.

박찬표. 2002. 『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』. 오름.

백영철 외. 1999. 『한국의회정치론』. 건국대학교 출판부.

버나드 마넹. 곽준혁 옮김. 2004. 『선거는 민주적인가』. 후마니타스.

서복경. 2004. “국회의장의 권한.” 국회도서관. 『입법지식DB』.

_____. 2005a. “의원특권.” 국회도서관. 『입법지식DB』.

_____. 2005b. “의원윤리.” 국회도서관. 『입법지식DB』.

_____. 2005c. “주요국 입법지원조직의 구성과 운영.” 국회도서관. 『입법정보』 제175호.

_____. 2005d. “의회 위원회 제도의 구성과 운영.” 국회도서관. 『입법지식DB』.

_____. 2005e. “예산심의.” 국회도서관. 『입법지식DB』.

_____. 2007. “국회의 기원.” 국회도서관.『국회도서관보』 2007년 1월호.

_____. 2009. “의원입법.” 국회도서관. 『입법지식DB』.

알렉산더 해밀턴, 제임스 매디슨, 존 제이. 김동영 옮김. 2009. 『페더랄리스트 페이퍼』. 한울아카데미.

이덕만 외. 2004. “사전예산제도와 국화의 예산심의: 해외사례를 중심으로.” 국회예산정책처. 『예산현안 분석』 2004년 12월호.

이현우. 2002. 『국회의장의 리더십과 국회운영에 관한 연구』. 한국의회발전연구회 연구보고서.

최장집. 2004. “민주주의와 헌정주의: 미국과 한국.” Robert Dahl. 박상훈 · 박수형 옮김. 『미국헌법과 민주주의』. 후마니타스.

Bobbio, Norberto, translated by Peter Kennealy. 1989. *Democracy and dictatorship : the nature and limits of state power*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Burke, Edmund. 1968. *Reflections on the Revolution in France*. London: Penguin Books.

Cartledge, Paul. 2001. *The Democratic Experiment*. BBC on-line (http://www.bbc.co.uk /history/ancient/greeks/greekdemocracy_03.shtml).

Cox, Gary W., and Mathew D. McCubins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. University of California Press.

ERSKINE MAY, Thomas. Sir William McKay, ed., 23d ed. 2004. *ERSKINE MAY' S TREATISE ON THE LAW. PRIVILEGES. PROCEEDINGS AND USAGE OF PARLIAMENT*.

Krehbiel. Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. University of Michgan Press.

Madison, James, Alexander Hamilton, and John Jay. 1987. *The Federalist Papers*. Isaac Kramnick, ed. Harmondsworth: Penguin.

Manin, Bernin. 1994. “Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787.” Biancamaria Fontana, eds. *The Invention of the modern republic*. Cambridge University Press.

Mansbridge, Jane. 2003. “Rethinking Representation.” *American Political Science Review* 97: 515-528

Mattson, Ingvar, & Kaare StrØm. 1995. “Parliamentary Committees.” Herbert Döring(edit). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Campus Verlag/St. Martin' s Press.

_____. 2004. “Committee Effects on Legislation.” Herbert Döring & Mark Hallerberg(edit). *Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation Across Western Europe*. Ashgate.

National Democratic Institute for International Affairs. 1996. *Committees in Legislatures*. NDI Legislative Research Series.
Peters Jr., Roland M. 1994. *The Speaker Leadership in U. S. House of Representatives*. CQ Press.
Shaw, Malcolm, & John D. Lees, eds. 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Oxford. Martin Robertson.
Taagepera, R., Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven. Yale University Press.
The OECD & World Bank. 2003. *The OECD/World Survey of Budget Practice*.
Vile, M. J. C. 1967. *Constitutionalism and the separation of powers*. Oxford.
Williams, Melissa. 1998. *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton. NJ. Princeton University.
Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford. Oxford University Press.

더 읽을거리

김영래 외. 2004.『한국의회정치와 제도개혁』. 한울.
로버트 달. 박상훈 · 박수형 옮김. 2004.『미국헌법과 민주주의』. 후마니타스.
박찬표. 2002.『한국의회정치와 민주주의: 비교의회론의 시각』. 오름
버나드 마넹. 곽준혁 옮김. 2004.『선거는 민주적인가』. 후마니타스.
알렉산더 해밀턴, 제임스 매디슨, 존 제이. 김동영 옮김. 2009.『페더랄리스트 페이퍼』. 한울아카데미.

제5장

이익집단과 NGO

정상호 | 명지대학교

I. 들어가는 말

시민사회는 학문영역에서 21세기 들어 최고의 성장산업이다. 이론적 영역에서 시민사회는 토크빌의 말대로 사회과학계의 발전을 주도하여 왔으며, 사회자본 등 다양한 하위 주제들을 양산하는 건강한 모태로 자리 잡았다. 시민사회는 국가와 시장으로부터 독립된 자율적 영역(realm) · 장(arena) · 공간(range)으로서, 그것의 가장 중요한 기능과 역할은 개인과 가족을 국가와 정치 등 공적 영역과 제도에 연결시켜주는 매개 활동이다(Cohen & Rogers 1995, 24).

시민사회는 두 개의 서로 다른 요소와 원리로 구성되어 있음을 이해하는 것이 유익하다. 하나는 저항적이고 적극적인 시민, 즉 공민(citoyen)이며, 다른 하나는 사적 욕망을 추구하는 이기적인 부르조아(bourgeosie)이다. 1792년 독일의 철학자 가르베(Christian Garve)는 시민 개념이 정치공동체 안에서 평등한 권리를 갖는 모든 구성원을 뜻

하는 공민의 의미를 가지면서 또한 부상하는 자본주의 경제의 지배계급을 가리키는 부르조아의 의미를 동시에 포함하는 이중성과 긴장을 갖고 있음을 간파한 바 있다(신진욱 2008).

시민사회는 국가로부터 독립적이고 자율적인 다양한 영역들을 포괄한다. 이익집단과 NGO는 가장 대표적인 구성 요소임에는 틀림없지만 시민사회 모두를 포괄하는 것은 아니다. 그럼에도 이익집단과 NGO로 한정하여 시민사회를 설명하는 이유는 이 둘이 전체를 아우를 수 있는 가장 포괄적이며, 제도의 관점에서 국가간 비교연구가 가능하기 때문이다.

먼저, 경제영역으로서의 시민사회는 욕망을 추구하는 이기적 시민을 인정한다는 점에서 이익집단의 철학적 뿌리라고 할 수 있다. 헤겔은 근대 자연법 사상가들이 국가와 시민사회를 구별하지 못했다고 비판하면서 헌법, 행정, 군사 등 국가의 정치적 영역과 욕구 충족, 이익추구, 노동과 계약으로 이루어진 사적 영역을 구별하였다. 그에 따르면, 근대 산업혁명과 시민혁명을 통해 출현하게 된 시민사회는 과거 신분제적 전통과 절대적인 국가의 억압에서 해방되어 노동을 통해 욕구를 충족시키고 자기이익을 추구하며, 보편적인 자유와 권리가 보장되는 경제사회 또는 경제적 영역으로서의 시민사회를 의미했다(Riedel 1969, 56). 요약하자면, 경제적 영역으로서의 시민사회는 욕구의 체계, 노동의 분업, 그리고 자기이익의 추구, 상호의존의 관계로 파악된다(Hegel 1953, 189-243). 이런 측면에서 헤겔이 기술했던 시민사회는 여러 학자들에 의해 '경제적 영역' 또는 '경제사회'로 이해되었다. 헤겔과 마찬가지로 마르크스(K. Marx)는 경제적 관점에서 자본주의의 기본원리인 사적 소유권에 기반한 개인의 자유와 노동이 시민사회의 토대를 이룬다고 보았다. 그런 점에서 시민사회는 부르조아 계급이 국가의 간섭 없이 생산수단을 소유하고 상공업을 통해 자유롭게 사적 이익을 추구하는 영역인 부르조아 사회와 동일한 것이다.

다른 하나는 공공선과 자율을 추구하는 적극적 시민들이 강조되는

공적 영역으로서의 시민사회인데, 이는 NGO의 철학적 뿌리를 이루고 있다. 그람시는 국가 대 시민사회, 상부구조 대 하부구조 같은 전통적인 이분법을 헤게모니(hegemony)라는 개념을 통해 극복하고자 했다. 그람시는 국가를 "주어진 계기에서의 생산과 경제의 유형에 대중들을 복종시키려는 억압기구"로 규정하고, 시민사회를 "자발적인 결사체를 통해 행사되는 헤게모니의 영역"으로 구분하고 있다. 시민사회는 경제적 필요와 대립되는 영역이고 국가의 통제로부터 해방된 자유와 동의의 영역이었다. 이처럼 그람시의 시민사회는 하버마스가 국가의 통제에서 벗어난 공적 영역으로 언급했던 시민사회의 기능을 대변한다. 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 시민사회를 논하면서 경제적인 문제에는 별로 주의를 기울이지 않았다. 그는 경제적 영역으로서의 시민사회보다 더 확장된 시민사회의 개념을 제시하고, 그 개념 속에 자유, 평등, 시민의 자발적 참여, 민주적인 사회제도 등을 포함시켰다. 그는 자유주의적 입장에서 국가의 통제에서 벗어난 시민들이 자발적 결사체를 통하여 국가와 시장경제를 자유롭게 비판하고 견제하는 공적 영역으로서의 시민사회의 특성을 강조하였다. 국가권력에 대한 감시와 견제라는 '공적 영역으로서의 시민사회'의 특징은 하버마스에 의해 보다 구체화된다. 하버마스(J. Habermas)가 새롭게 지시한 공적 영역(public sphere)은 자유롭고 평등한 개인들이 공개적으로 의견을 교환하고 상호작용 할 수 있으며, 공동의 관심사에 대해 의사소통할 수 있는 공적인 장이다.

요약하자면, 시민사회는 한편으로는 적극적 시민으로서 국가를 상대로 자율과 독립을 지향하며, 다른 한편으로는 다양한 세력들이 치열한 자기 이익을 추구하는 갈등과 통합이 일상화된 헤게모니 영역이라고 할 수 있다. 이제, 이익집단과 NGO라는 시민사회의 양대 제도의 특성과 발전 과정을 살펴보자.

Ⅱ. 이익집단

1. 다원주의와 이익집단

1) 다원주의(pluralism)의 철학과 원리

다원주의 이론의 사상적 기원은 메디슨적 민주주의(Madisonian democracy)라고 할 수 있다. 메디슨은 "파벌을 통제하기 위해 자유를 억압하는 것은 질병보다 더 해로운 결과를 낳는다(Federalist 10)"라고 주장하면서, 인간 본성에 근거한 파벌을 제한하기보다는 견제와 균형을 통해 파벌의 영향력을 조정해야 한다고 제안하였다. 메디슨적 민주주의는 모든 사회세력과 집단들의 폭넓은 정치참여를 한편으로 하고, 어떤 그룹이든 그들 간의 결합이 다수로 결집되는 것을 방지하는 것을 다른 한편으로 하는 양자의 균형을 제도화한 것이라 할 수 있다(최장집 2005, 19).

이러한 메디슨의 사유는 초기 다원주의 집단 이론가들에게 큰 영향을 주었다. 벤틀리와 트루만으로 상징되는 초기 다원주의 이론은 사회적 분화과정은 기능의 분화를 이끌고, 점점 더 많은 사람들의 특화된 역할과 경제활동에의 참여를 가져옴으로써 다양한 집단을 발생시킨다고 설명하였다. 이들의 공통점은 집단이 회원 수에 비례해 권력 또는 압력을 소유한다는 사실을 간파하였고, 사회체계의 궁극적 균형 상태를 결정하는 유일한 존재로서 집단 압력을 공통적으로 인식하였다는 점이다. 올슨은 벤틀리와 트루만이 이렇게 압력단체를 긍정적으로 보았던 이유를 회원의 중복 현상이 특정 집단의 과도한 요구를 억제해 주며, 특수이익과 대립하는 잠재집단의 존재와 활성화를 확신하였기 때문이라고 설명하고 있다(올슨 1987, 154).

달은 철저한 경험적 사례 연구에 기반하여 체계적으로 다원주의 이론을 정립하였다. 달은 권력구조를 해명하기 위해 뉴헤이번 시New

Haven city)의 세 가지 공공정책 결정과정, 즉 공직후보지명, 도시재개발, 교육을 사례 영역으로 선정하였다. 달의 발견은 다음과 같다. 첫째, 미국사회의 권력구조는 소수의 엘리트에 의해 전일적으로 지배되는 과두제(oligarchy)가 아니라 다른 정치적 자원을 갖는 다양한 지도자에 의해 통치되는 다두제(polyarchy)라는 것이다. 달은 사례 연구를 통해 공직 후보지명과정에서는 정당 지도자가, 도시재개발에서는 시장 등 공공 관료가, 교육에서는 교육 당국 및 교원단체와 학부모회가 각각 가장 영향력이 큰 행위자임을 밝혀냈다. 둘째, 각 영역에서의 지도자 그룹들과 일반 시민의 관계는 일방적인 것이 아니라 상호작용의 관계라는 것이다. 달은 1950년대 이후에는 시장과 같은 정치적 지도자가 정책과정을 지배했지만 동시에 이들의 행동은 이익집단 또는 유권자들의 요구에 민감하게 영향을 받고 있음을 보여주었다. 셋째, 미국의 다두제하에서 권력의 불평등은 경제적 부가 자동적으로 교육·문화·정치 등 다른 영역에서도 우월적 지위를 보장하였던 귀족정치 시대의 그것과 달리 누적이 아니라 분산된 불평등이라는 것이 전체의 결론이다. 요약하자면, 달의 최대 업적은 다른 사람들이 다른 이슈 영역에서 다른 종류의 권력을 갖고 있다는 점을 명료하게 밝혀낸 것이다. 이러한 발견을 통해 미국사회가 실제든 잠재적인 것이든 집단들 사이의 균형이 정치적 안정성을 획득하게 하고, 공공선을 실현하는데 기여한다는 메디슨의 교리를 이상적으로 실현하고 있음을 입증하였다고 할 수 있다.

다원주의 이론의 교리를 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 집단은 자유로운 결사체의 정당한 산물이기에 부당한 간섭이나 정부의 규제로부터 보호되어야 한다는 것이다. 둘째, 나아가 이익집단을 포함한 결사체들은 시민이 주도하는 아래로부터의 정치과정이자, 자율적 시민들이 스스로를 지배하게 되는 자발적 과정으로 정당하다는 것이다. 셋째, 정부는 개인과 집단을 매개하는 합법적 제도이자 편향되지 않은 공정한 심판의 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 신념이다. 최

근 EU를 중심으로 로비제도의 합법화가 확산되고 있는 데서 알 수 있듯이 다원주의가 미국의 전유물은 아니다. 많은 서구 선진국들이 부분적으로든 체제 수준에서든 다원주의 원리와 제도를 채택하여 왔다. 그렇지만 다원주의는 미국의 정치 문화, 건국 사상, 시민 습속, 현실 정치를 소재로 만들어진 완벽하게 미국적인 것임에는 틀림없다. 다음 절에서는 미국을 중심으로 다원주의 제도의 특성과 발전 과정을 살펴볼 것이다.

2) 다원주의 정치 제도

(1) 로비와 로비스트

① **제도로서 로비의 발전사**: 원래 로비(lobby)는 "자신을 대표하는 시민적 행동이 아니라 영향력 행사의 의도로 정부의 정책 결정자를 대상으로 한 커뮤니케이션의 전달과 압력"이라는 정의에서 알 수 있듯이 의원과 이익집단 사이의 개별 대면 접촉을 강조하였다. 하지만 최근에는 입법, 행정, 사법, 언론, 여론 등을 포함하여 정부의 정책 결정에 영향을 끼치려는 다양한 집단 활동으로 개념이 확대되고 있다(Baumgartner and Leech 1998, 35). 이에 따라 로비스트의 개념 규정도 확대되어 왔다. 초기의 미국 연방법을 보면 로비스트는 다른 사람을 위해 의회와 의사소통을 목적으로 일정한 보수를 지급받는 사람이라고 규정되어 있다. 미국의 로비 관계법을 수용한 캐나다의 경우에는 로비스트의 로비 대상을 의회뿐만 아니라 행정부까지 넓히고 있다. 미국도 1995년 로비공개법(Lobbying Disclosure Act)에서는 행정부까지 로비 대상으로 확장하였고, 1998년의 기술 수정법(Technical Amendment Act)에서 로비대상인 행정부의 직위를 대통령, 부통령, 백악관의 참모진, 1 레벨에서 5레벨의 행정직, 0레벨에서 7레벨이상의 유니폼을 착용한 공무원으로 규정하고 있다. 이는 실제로 로비가 입법단계

까지는 의회를 대상으로 하나, 집행과 행정의 단계에서는 행정부를 대상으로 하는 현실을 반영한 것이다. 따라서 오늘날 로비의 법적인 적용 대상은 의회와 행정부를 포괄하는 정부를 대상으로 제3자를 위해서 구두 · 서면, 혹은 인터넷 등의 전자적 교신 수단을 통해 접촉을 하는 행위를 말하며, 로비스트란 그러한 행위를 통해 3자로부터 재정적 혹은 이에 상응하는 다른 보상을 받는 사람들을 말한다(김진하 2005).

미국에서 무수한 논란에도 불구하고 일찍이 로비제도가 발전한 데에는 로비를 국민의 청원권으로 인식한 헌법적 전통과 미국인들의 인식에 뿌리를 두고 있다. 미국 수정헌법 제1조는 국민의 청원권에 대하여 "의회는 국민의 불만을 시정하기 위해 정부에 청원할 권리를 제한하는 어떤 법률도 제정할 수 없다."고 규정하고 있다. 미국에서 청원권은 헌법에도 명시된 침해할 수 없는 권리지만, 청원권 행사의 대표적 행동양식인 로비로 인한 문제점은 끊임없이 제기되어 왔다. 그럼에도 로비 규제가 용이하지 않았던 것은, 청원권의 제약이라는 강력한 반대논리 때문이었다. 결국 1946년에 비로소 연방로비규제법(The Federal Regulation of Lobbying Act of 1946)이 제정되었다. 1876년 로비활동 규제가 의회에서 처음 거론된 지 무려 70년 만의 일이었다. 현재의 좀 더 포괄적이고 세부적인 규제는 1995년 연방로비공개법(The Lobbying Disclosure Act of 1995)이 발효되면서 이루어졌다. 로비공개법에서 로비 대상이 국회의원에서 의원보좌관, 행정부 관리 등으로 확대되었으며, 로비스트의 정의를 구체화하였고, 연방로비활동 규제법의 미비점들이 상당히 보완되었다. 로비공개법에 따르면, 로비스트는 3자를 위한 로비접촉을 2회 이상 하고, 6개월간 업무시간의 최소한 20%이상을 특정 3자를 위하여 사용한 경우를 로비스트라고 규정하였다. 아울러 6개월간 5,000달러 이상의 수입이 있는 로비스트, 2만 달러 이상 수임한 로비회사 등은 등록을 의무화하고 사무실위치, 고객신원, 로비보수, 계약기간, 접촉여부 등을 1년에 두 차례 상하원 사무

국에 신고해야 하는 등 규제가 대폭 강화되었다(Hula 1999, 8-11).

오늘날 로비와 로비스트를 합법화하고 있는 국가는 미국과 캐나다, 그리고 대부분의 유럽 국가들이다. 미국의 수도 워싱턴 D.C.에 등록된 로비스트가 현재 2만 6,013명으로 10년 전에 비해 2배가량 늘어났다. 또한, 2000년 현재 50개 주 지방정부에 등록된 로비스트는 3만 6,959명이었으나 2003년에는 4만 2,000명으로 늘어났다. 지난해 사용된 공식적인 로비자금은 20억 달러(약 2조 원)를 웃돌고 있다(세계일보

한국에서의 로비제도 도입 논의

최초의 본격적 공론화는 대표적 시민단체인 '참여연대'에 의해 이루어졌다. 1996년 김영삼 정부가 군의 현대화를 명분으로 추진하였던 백두사업과 연관하여 '린다 김 사건'이, 최순영 동아그룹 회장의 구명운동과정에서는 '옷 로비 사건'이 터져 정치권과 재계의 밀실야합과 유착이 만천하에 드러났다. 참여연대는 2000년 5월 로비스트의 공개 등록, 로비활동 내용의 공개, 로비활동 규제 및 가이드라인 설정, 불법적 로비활동의 처벌 등을 골자로 한 「로비활동공개법」을 입법청원하였다. 로비활동 법제화의 논의는 이후 더욱 진전되면서 2004년 8월에는 무소속 정몽준 의원 외 28명이 「외국대리인로비활동공개법안」을 발의하였다. 또한, 2005년 7월 13일 이승희 민주당 의원 외 10인은 「로비스트 등록 및 활동공개에 관한 법률안」을 발의하였다.

그럼에도 계속 본회의에 상정조차 되지 못하고 자동 폐기된 가장 큰 원인은 로비의 합법화를 변호사 직무의 정면 침해로 간주하는 대한변호사협회의 완강한 반대 때문이었다. 로비 합법화 법안은 17대 국회에서 자동 폐기되었지만 종료된 이슈는 아니다. 무엇보다도 국가권익위원회나 법무부가 부정부패 근절과 투명성 제고 차원에서 입법화를 재추진하고 있기 때문이다.

2005.8.30). 유럽의 경우 1970년대 초반까지만 해도 합법적으로 인정된 로비스트는 드물었으나 최근 유럽연합의 출범으로 상황이 완전히 바뀌었다. 왜냐하면, 의회가 내린 결정은 25개 회원국 전체에 영향을 주기 때문에 관련 업계뿐만 아니라 환경 · 소비자 단체들 역시 전문화된 로비스트를 통해 의원들에게 영향력을 행사하려 하고 있기 때문이다. 유럽에는 현재 약 1만 5,000명의 로비스트들이 활동하고 있는 것으로 알려졌는데, 유럽 의회에 정식 등록한 사람은 4,435명뿐이다(경향신문 2006.4.8).

② **로비의 전략과 전술**: 로비에 있어 전략은 공격의 포괄적 계획 또는 로비의 일반적 접근이며, 전술은 특정 정책 입장을 옹호하기 위한 구체적 행위로 정의된다(Berry 1977, 212). 로비의 전략과 전술은 몇 가지 중요한 변화와 특징을 보여주고 있다.

가장 일반적인 변화는 시민단체의 분출에 따른 풀뿌리 로비의 등장이다. 1970년대에 이르러 워싱턴에서 이루어지는 의회-기업-로비스트로 이루어진 폐쇄적 네트워크를 넘어서, 전국적 수준에서의 지지자 동원을 지칭하는 풀뿌리 로비와 캠페인이 일반적인 것으로 자리 잡게 되었다. 로비 전술에 있어서도 의회와 같은 한정된 목표에 자원과 인력을 집중하는 전통적 전술(the rifle tactic)에서 일반 시민을 대상으로 직접 메일, 공익광고, 항의 및 불매운동 등 다양한 자원과 의사소통을 통해 대규모로 전달하는 방식(the shotgun approach)으로 전환되었다(Hrebenar, Benedict and Burbank 1999, 221).

로비 연구자들이 밝혀낸 공통된 사실 중 하나는 적어도 미국의 경우 의회가 로비스트와 이익집단의 가장 중요한 일차적 대상이라는 점이다(Berry 1977, 55-58). 특히 1970년대 이후 소위원회와 청문회가 활성화되면서 의회를 대상으로 한 이익집단의 영향력 행사를 활성화시켰고, 거꾸로 의회는 관련 정보 수집, 전문성의 축적, 정치적 지지에 있어서 로비스트의 영향력에 의존하게 되었다(Petracca 1992, 25).

〈표 1〉 로비스트들이 평가하는 접촉 채널의 중요도 평가(%)

	Berry	Schlozman and Tierney
	중요	중요(아주 중요 + 어느 정도 중요)
의회	73	97(89 + 8)
행정부	47	93(65 + 28)
백악관	11	87(55 + 32)
법원	non	49(22 + 27)

자료: Berry(1977), p.56; Schlozman and Tierney(1986), p.272

그렇다면 로비스트들은 어떤 방식의 로비를 가장 선호할까? 먼저 로비는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 우선 인사이드 로비에는 단체들의 입장을 담은 의견서 · 건의서 · 정보 제공을 위한 공식 접촉과 사적 형태의 비공식 접촉이 대표적이다. 또한, 정부나 의회가 주최하는 각종 공청회, 설명회, 자문위원회의 참여가 포함된다. 아웃사이드 로비는 언론을 대상으로 한 기자회견, 성명서 및 보도자료 배포, 언론인 접촉이 대표적이다. 단체의 입장을 개진하고 특정 이슈에 대한 공론화를 위한 캠페인 · 세미나 · 토론회 개최 등이 해당된다. 아울러, 시위 · 집회 · 서명 등 집단행동 등도 아웃사이드 로비의 중요한 방식이다. 로비와 관련된 연구들은 공통적으로 로비스트들이 관료나 의원들과의 공식 · 비공식적 접촉을 가장 선호하며, 항의 시위 등 집단행동을 기피한다는 점을 밝혀냈다(Baumgartner and Leech 1998, 152-153).

그렇지만 보다 주목해야 할 사실은 전문가단체와 기업, 시민단체 등이 서로 다른 전략을 선호한다는 점이다. 미국의 경우 사업자단체와 같은 경제적 이익집단들은 공식 · 비공식 접촉과 같은 인사이드 로비에 집중하며, 시민단체들은 아웃사이드 로비에 집중하는 경향을 보이고 있다. 이는 회원의 성격 즉, 전문직이나 기업의 대표들은 정부 관료에 대한 특권화 된 접근이 항상 용인되어 아웃사이드보다는 인사이드 전략을 선택하지만, 비영리조직(NPO)이나 시민단체들은 대중 설득이나 여론 동원의 아웃사이드 전략을 선택한다는 것이다(Gais and

Walker 1986, 106). 또한 가이스와 워커는 재정적 지원의 성격이 단체의 전술 선택을 규정한다고 보았다. 그들에 따르면, 외부의 후원자(patron) 없이 회비로 운영되는 직업적 · 상업적 단체는 회원들과 무관한 공공이익과 같은 추상적 혜택보다는 개인적 · 즉각적 · 직업적 · 재정적 관심에 집중하기 때문에 인사이드 전략을 추구하며, 반대로 재단과 정부로부터 기부와 보조금을 받는 시민단체들은 공공의 태도와 가치를 변화시키려는 아웃사이드 전략을 선호한다는 것이다. 워커는 이 요인이 집단의 전략적 선택을 결정하는 가장 중요한 요인이라고 주장하였다.

③ **로비와 민주주의의 관계에 대한 주요 논쟁**: 로비가 만들어진 이래 그것을 둘러싼 찬반 논쟁은 여전히 진행 중이다. 초기에 가장 비판적인 연구자는 로비가 가져올 권력의 불평등 문제를 집중 거론하였는데, 키, 샤트슈나이더, 로위, 린드블럼 등이 대표적이다. 샤트슈나이더는 기업지배 가설의 강력한 주창자이다. 그는 1946~1949년의 로비 지표를 분석하여 1,247개 가운데 825개가 기업을 대표하고 있음을 밝혀냈다. 여기서 도출된 그의 결론은 "압력 시스템은 명백히 기업 혹은 상위 계층 편향을 갖고 있다."는 것이다(Schattschneider 1960, 31). 그의 비판은 기업과 전문직 등 잘 조직화된 특수 이익은 공공 이익이 부각되는 것을 막기 위하여 정치적 갈등의 맥락을 동원 · 조작할 수 있다는 주장으로 발전된다. 이 시기에 주목해야 할 또 한 사람은 로위의 주장이다. 그는 1930년대 이후 미국에서 공공정책의 원칙으로 확립된 이념을 이익집단 자유주의(interest group liberalism)로 규정하였다.

이익집단 자유주의에서 정부 역할은 기껏해야 효과적으로 조직화된 이익집단에 대한 접근의 통로를 확보해 주고, 경합하는 이익집단 간에 협의된 결과를 조정하여 인준하여 주는 것으로 제한되었다. 로위는 특히 로비의 폐해로 정부에 대한 시민통제의 약화와 특권세력의 급성장, 그리고 정부의 통치능력의 지속적 감퇴를 지목하였다(Lowi

1970, 314-325). 로비 제도에 내재된 불평등을 경험적 연구를 통해 입증한 또 한 사람은 린드블럼이었다. 린드블럼은 무엇보다도 자본은 경제성장을 결정하는 투자자로서의 특권적 기능 때문에 어디에서나 구조적 권력을 향유한다는 권력 가설을 정립하였다. 그가 집중적으로 비판한 것은 기업 집단과 같은 특수 이익의 로비 때문에 미국의 민주주의가 심각한 위기에 빠져 있다는 것이다(Lindblom 1993, 73).

그렇지만 1970년대에 들어 권력 불평등을 구조화시킨다는 이러한 비판에 대해 강력한 반론들이 제기되었다. 이들은 환경 및 인권과 같은 시민운동의 대두로 이익 시스템의 전반적 균형이 발생하고 있다고 보았다. 가장 대표적인 연구자는 시민단체의 급증을 주장하였던 녹크였다(Knoke 1990, 15-31). 베리 역시 공익적 시민단체의 견제력을 통하여 미국의 편향된 이익정치가 오히려 기득 세력의 권력 우위를 감소시키거나 중립화하는 방향으로 발전하고 있다고 보았다. 이들의 공통점은 인권 · 환경 · 소비자 · 여성 등 급속도로 성장하였던 시민단체의 등장과 이들이 고안하였던 풀뿌리 로비가 편향된 이익정치를 바로 잡을 균형 추 역할을 한다는 데 있었다(Judis 2001, 13). 이러한 주장을 하는 이들은 다음의 〈표 2〉에서 알 수 있듯이 시민단체의 수적 증가에 따른 영향력의 급증을 중요한 근거로 제시하여 왔다. 사업자단체를 비롯한 기업부문의 단체 수는 동 기간 동안 47%가 증대되었지만 시민단체는 무려 180%가 증대되었다. 비중 역시 1960년에는 전체 단체의 15%에 불과했지만 1995년에 이르면 전체 단체 수의 24%를 차지하고 있다는 것이다.

그렇지만 시민단체의 등장과 풀뿌리 로비의 대두로 배타적이고 폐쇄적인 정책결정과정을 지칭하는 하위정부나 관료-의회-대통령제국가로 이루어진 철의 삼각형이라는 개념이 더 이상 적절하지 않다는 낙관적 주장에 대해서는 적지 않은 반론이 제기되었다. 무엇보다도 이들은 시민단체의 증가가 새로운 현상임에는 틀림없지만 기업 우위의 이익정치의 구조에 근본적 변화를 가져온 것은 아니라는 점을 강조하

〈표 2〉 유형별 이익집단 비율의 추이

	1960년	1995년	변동율(%)
영리부문	217(44%)	326(38%)	47
비영리부문	174(35%)	281(33%)	65
시민단체	72(15%)	206(24%)	180
혼합(Mixed)	31(6%)	50(6%)	73
계	494(100%)	863(100%)	75

자료: Baumgartner and Leech(1998), p.110

고 있다. 이러한 입장을 가장 강력하게 피력하고 있는 연구자는 시민단체의 성장은 이익 정치의 질적 변화가 아닌 양적 증가일 따름이라고 본 슐로즈만과 티에니이다(Schlozman and Tierney 1986). 이들은 워싱턴에서 대표되는 조직의 45% 이상은 기업 조직이며, 그 조직의 3/4 이상은 기업이나 전문 이익을 대변하고, 시민단체 · 인권단체 · 사회복지 · 이념 조직은 전체의 20%를 놓고 경합할 뿐이라고 평가절하하고 있다.

샐리즈베리 역시 이러한 기업 지배 가설이 여전히 유효하다고 보고 있다. 샐리즈베리는 워싱턴 이익정치에서 발생한 중요한 변화 중 하나는 노동의 대표 조직이 30년 동안 지속적으로 하락했던 반면 기업의 동원은 큰 폭으로 증대되어 왔다는 점을 꼽고 있다(Salisbury 1992). 베리 역시 워싱턴의 이익정치에는 두 가지의 편향이 변함없이 지속되고 있음을 경험적으로 밝혔다. 개인적 차원에서는 사회적, 교육적, 소득, 직업적 지위가 높을수록 이익집단 활동에 적극 참여하는 경향이 존재한다는 것이고, 보다 중요하게 조직적 차원에서는 가치의 공유, 인종, 거주지와 같은 다른 잠재적 집단보다는 전문직과 산업 중심으로 집단이 형성되는 경향이 분명하다는 것이다(Berry 1999).

(2) 워싱턴 대표부(Washington Representatives)

미국의 로비제도와 밀접히 연관되어 있는 또 하나의 제도는 로비의 관제탑이라 할 수 있는 워싱턴 대표부이다. 워싱턴 대표부는 크게 두 가지의 형태로 나뉜다. 첫째는 모조직의 이익을 실현하기 위해 워싱턴에 기관을 설립하는 직접적인 대표이다. 가장 대표적인 형태는 미국이나 해외기업의 이익을 관철하기 위해 워싱턴에 공식 사무실을 설치하는 것이다. 워싱턴 대표부와 기업 본사 간의 결정구조는 획일화된 것이 아니라 일련의 연속선에 배치할 수 있다. 어떤 유형은 상당한 독립성을 갖고 자율적으로 결정되고 운영되는가 하면(freehand operation), 어떤 유형은 본사가 워싱턴 사무실이 취해야 할 입장과 태도를 하달하는 매우 위계적인 결정 구조를 갖고 있다(consultative operation). 직접적인 대표의 또 다른 유형은 협회나 노조이다. 직접 대표의 마지막 형태는 공익단체나 주·지방 정부, 산하기관 등의 대표 조직들이 있다. 전국 수준에서 2,000개 이상의 공익단체가 활동하고 있으며, 주 정부가 운영하고 있는 정부 관련 사무소들의 움직임도 활성화되어 있다(Berry 1999, 54).

워싱턴 대표부의 두 번째 형태는 전문 로비회사를 통한 대리 대표이다. 주로 법률가와 정치인들로 구성된 이들 대형 로비회사들은 고용된 총잡이라고 조롱받기도 하지만 모든 공적관계와 정부관계에 필요에 모든 서비스를 제공하는 대형기업으로 발전하고 있는 추세이다(Shaiko 1998, 8-13).

슐로즈만과 티에니는 특히 워싱턴 대표부가 급증하면서 로비 영역에서 기업의 우위가 강화되었다고 주장하고 있다. 다음의 인용문은 이들의 결론을 잘 보여주고 있다(Schlozman and Tierney 1986, 90).

> "기업의 이해를 대변하는 조직의 비율은 1960년대 이래로 57%에서 72%로 증가한 반면, 시민단체의 비율은 모든 조직의 9%에서 5%로, 노동은 11%에서 2%로 하락하였다. 워싱턴에서 일어나고 있는 변

화를 서술할 가장 적절한 단어는 더 많아졌다는 것(more)이지만, 우리가 발견한 더욱 중요한 의미는 '같은 것들이 더 많아졌다는 사실(more of the same)' 이다."

오늘날 미국의 로비 제도에 대한 비판자들의 입장을 요약하자면, 로비 제도는 정치권력의 분권보다는 기업과 전문직 단체의 이익 극대화를 초래할 구조적 경향성을 내재하고 있다는 것이다. 쥬디스는 미국의 로비 시스템이 로비스트들이 몰려 있는 K가(street)의 번성만 가져왔을 뿐 미국 민주주의의 대중적 역동성과 경쟁을 시들하게 만들어 버렸다고 비판하고 있다. 그는 특히 이익집단 간의 논쟁을 공적 캠페인으로 전환시키는데 능란한 로비스트 · 법률가 · 여론전문가 · 홍보전문가로 구성된 일부 집단에 의한 여론의 심각한 독과점 현상을 경험적으로 분석하였다(Judis 2001, 13-20).

(3) 정치활동위원회(Political Action Committee)

미국은 단순 다수제도라는 선거제도의 제약과 동시에 다원주의적 이익정치의 활성화가 NGO로 하여금 지속적 정책연합을 통한 영향력 확대에 주력하게 만든, 즉 정치제도가 전략의 선택을 규정한 전형적 사례이다. 미국에서 공화당은 도덕적이고 종교적인 보수집단과 연합하였던 반면 민주당은 1930년대에서 1970년대까지 노동이나 좌파 운동단체와 연대하였다(Goldstone 2003, 24). 이러한 안정적 연대는 1970년대와 1980년대 미국의 여성운동과 민주당 사이에서도 분명하게 나타났다(Tarrow 1998, 84). 요점은 다원주의적 정치철학에 근거하여 양당 모두 정치자금을 비롯한 선거동원에 있어서 이익단체나 시민운동과 일상적 연관을 맺어 왔다는 것이다. 그렇다고 이것이 시민운동의 종말을 가져온 것은 아니며, 오히려 정보와 전략의 공유에 근간한 시민운동과 정당과의 제도화된 공생관계를 낳았다.

미국에서 이익집단이나 시민운동과 정당의 정책 연계는 이를 뒷받

침하기 위한 또 다른 제도의 지속적 발전을 가져왔다. 가장 대표적인 것은 1971년에 제정되어 1974년에 개정된 연방선거활동법이다. 이전까지 노조를 비롯한 사회단체들은 연방선거 공직자에 대한 정치적 헌금이 금지되었지만 1974년에 이루어진 선거운동 수정조항과 연방선거위원회의 해석에 의해 자발적 기부가 합법화되었다. 이 법에 근거해 설치된 정치활동위원회(PAC)는 각종 단체들이 정당과 의회에 영향력을 행사하는 데 있어서 매우 유용한 지렛대를 제공하였다(Baumgartner and Leech 1998). 이로 인해 기업뿐만 아니라 노조나 시민단체 역시 정치활동위원회를 두고 노조원이나 일반 시민들의 기부금을 모아 입후보자들에게 별다른 제약조건 없이 정치자금을 제공할 수 있게 되었다.

〈표 3〉은 단체 유형별로 설립된 정치활동위원회의 수를 표시한 것이다. 기업이 가장 많은 비중을 차지하고 있으나, 시민단체(NGO)가 대부분을 차지하고 있는 독립정치활동위원회(non-connected PACs)의 증가 속도가 전 기간을 걸쳐 가장 두드러지게 나타났다. 독립정치활동위원회의 비중은 1977년에는 전체 중에서 네 번째를 차지하였지만, 2005년에는 기업에 이어 두 번째를 기록하고 있다. 정치 모금액에

〈표 3〉 정치활동위원회(PAC)의 증감 추세

(단위: 개)

연도	기업	노동	사업자단체	독립(NGO)	법인	총계
1977	550	234	438	110	28	1,360
1980	1,206	297	576	374	98	2,551
1985	1,710	388	695	1,003	196	3,992
1990	1,795	346	774	1,062	195	4,172
1995	1,674	334	815	1,020	173	4,016
2000	1,548	318	844	972	153	3,835
2005	1,523	316	812	902	153	3,706
2006	1,808	312	1,019	1,797	155	5,091

출처: Federal Election Committee, *PAC Financial Activity 2005-2006* (http://www.fec.gov), 20090620검색

있어서도 시민단체의 활약은 눈부시다. 1993년도에는 3,050만 4,769달러를 모금하여 거의 최하위를 기록하였지만 2005년에는 1억 4,163만 6,720달러를 모금하여 1억 3,124만 9,779달러를 모금한 기업을 처음으로 앞서기 시작하였다. 이중 1위는 1,194만 6,570달러를 모집한

〈표 4〉 모금 규모 기준으로 본 상위 50개 독립 정치활동위원회 (2007년 기준)

단체명	모금액($)	민주: 공화(%)	단체명	모금액($)	민주: 공화(%)
EMILY' S LIST	20,018,970	100 : 0	Defend America PAC	1,843,016	0 : 100
Moveon.Org	14,443,093	100 : 0	Searchlight Leadership Fund	1,656,350	100 : 0
Forward Together	8,224,394	100 : 0	Automotive Free IT	1,651,854	10 : 90
Volunteer Pac	6,296,633	0 : 100	Freedom Project	1,617,071	0 : 100
Straight Talk America	6,086,825	0 : 100	The Commonwealth	1,594,344	0 : 100
ACTBLUE	5,439,866	100 : 0	Progressive Patriots	1,552,064	98 : 2
Lyndon Larouche PAC	5,375,716	100 : 0	PWHC PAC	1,531,354	42 : 58
Keeping America' s Promise	4,401,634	100 : 0	AMERIPAC	1,504,141	99 : 1
Republican Issues	4,330,152	0 : 100	Ernst & Young PAC	1,485,592	39 : 61
Hope Fund	3,723,323	100 : 0	Pro-Life Campaign	1,479,911	0 : 100
21St Century Democrats	3,076,080	100 : 0	21St Century Freedom	1,476,987	0 : 100
All America PAC	2,845,646	100 : 0	For An Effective PAC	1,383,086	100 : 0
Democracy For America	2,808,340	0 : 100	CPC Pac	1,363,365	0 : 100
Freshmen PAC	2,594,758	0 : 100	KPMG Partners	1,332,863	37 : 63
Deloitte & Touche Federal	2,564,297	25 : 75	Heartland Values PAC	1,316,243	0 : 100
Keep Our Majority	2,410,048	0 : 100	Pac For A Change	1,263,859	100 : 0
TOM PAC	2,181,651	0 : 100	Congressional Majority PAC	1,205,512	0 : 100
Hill Pac	2,181,010	100 : 0	Lautenberg 20 Years PAC	1,110,027	100 : 0
New Republican Majority	2,164,747	0 : 100	Bob Barr Leadership Fund	1,088,067	2 : 98
ERIC PAC	1,953,018	0 : 100	CHRIS PAC	1,087,504	100 : 0
Solutions America	1,951,038	0 : 100	Unite Our States	1,079,717	100 : 0
One America Committee	1,925,191	0 : 100	Sonnenschein PAC	1,054,605	61 : 39
America Coming Together	1,923,498	100 : 0	Senate Victory Fund	1,039,847	0 : 100
Gay& Lesbian Victory Fund	1,894,765	100 : 0	For A Republican Majority	1,039,301	0 : 100
Rely On Your Beliefs Fund	1,851,752	0 : 100	Tenn Pac	989,574	0 : 100

출처: 민주당과 공화당의 후원 비율은 http://www.opensecrets.org/index.php

여성의 정치참여를 독려하고 여성후보를 지원하고 있는 에밀리 리스트(Emily' s List)가 차지하였고, 반(反)부시 캠페인으로 유명한 정치단체 무브온(MOVEON.ORG Political Action)이 850만 3,172달러를 기록하여 그 뒤를 이었다(http://www.fec.gov/20060308pac).

〈표 4〉는 2005~2006년 동안 가장 많은 후원금을 모금하였던 상위 50개 독립 정치활동위원회를 정당별로 정리한 것이다. 5개를 제외하고는 모든 단체가 하나의 정당만 배타적으로 지원하는 양상을 보이고 있으며, 공화당과 민주당에 대한 배타적 후원 비율은 정확히 50:50에 이르고 있다.

2. 이익집단과 조합주의(corporatism)

1) 고전적 조합주의

1970년대 정치학자들은 당시의 세계경제 위기가 도래하면서 사회협약에 대하여 관심을 갖기 시작하였다. 경제위기에 대한 대응과 부담은 나라마다 달랐는데, 정치학자들은 그 원인을 각국에 내재한 제도적 다양성에서 찾고자 했다. 이러한 노력은 조합주의 또는 노사정 사회협약의 이론적 모델의 수립으로 나타났다. 이 과정에서 1938년 노사정의 역사적 타협으로 일컬어지는 스웨덴의 살쯔요바덴 협약이 새삼 주목받기 시작하였다. 전후 스웨덴에서는 자본을 대표하는 경총(SAF)과 노동을 대표하는 전국노동연맹(LO)이 전국적 협상을 통해 스스로 규제를 해왔다.

조합주의는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 슈미터 등 초기 이론가들의 주장이 거시적 조합주의라면, 1980년대 후반부터 강조되기 시작한 새로운 조류는 미시적 조합주의이다(강명세 2006, 143). 거시적 조합주의는 다양한 의미로 정의되고 사용되어 왔지만 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 첫째는 노동, 자본 및 국가 등의 이익 조직화 방식을

말한다. 이는 슈미터가 다원주의에 대한 대항 개념으로 사용한 조합주의이다. 조합주의의 구성 요소는 독점적 대표체계, 대표체계 간의 위계적 조절, 기능적 분화, 공식적 및 준공공적 위상, 반강제적 가입 및 전국적 지도부 선출 등이 거론되어 왔다. 그중에서도 중요한 것은 중앙조직의 발전과 독점적 대표체계이다. 슈미터는 조합주의를 사회조합주의와 국가 조합주의로 분류했다. 사회조합주의는 조직화의 과정이 시민사회, 즉 아래로부터 출발하여 참여 집단들의 자발적 합의를 통해 구축된 유럽의 선진국 유형에 해당된다. 반대로 국가 조합주의는 위로부터 권위주의적 방식으로 추동되었다는 것을 의미하며 남미와 아시아 등 개발도상국에서 지배적이다. 조합주의 이론이 특히 많이 적용된 분야는 가장 대표적인 사회이익의 하나인 계급이익이 반영되는 산업관계이다. 조합주의와 자유주의적 노사관계의 가장 큰 차이점은 임금협상이 중앙조직에 의해 조정된다는 점이다. 다원주의와 조합주의의 구조적 차이를 정리한 것이 〈표 5〉이다.

다른 하나는 렘부르크가 주장한 조합주의의 유형이다. 그에 따르면 조합주의는 단순히 이익중대와 대표의 체계가 아니라 조직화된 사회집단이 정책과정에 참여해 상호 및 국가와의 이견을 조율하고 논의하는 정책형성의 패턴이다(Lehmbruch 1977, 150). 렘부르크의 조합주의는 기본적으로 합의적 결정으로 이는 기능적으로 전문화된 상황 속에

〈표 5〉 다원주의와 조합주의 모델의 비교

	다원주의 모델	조합주의 모델
주요행위자	수많은 이익집단	소수의 거대 이익집단
행위자들 관계	규칙 내에서의 경쟁	제도적 조정
활동방식	압력정치	협약정치
정당-이익집단 연계방식	분리형	제휴 및 협력형
이익정치의 특징	이익집단의 대의기능 강조/ 이익집단과 정당의 긴밀한 연계	
문제점	조직화된 이익의 과잉대표	

서의 정기적인 상호교류, 독점적 접근, 의회과정에 앞선 자문, 대표의 형평성, 합의적 결정 및 정책수행의 책임성 이양 등으로 특징된다. 정책결정의 방식을 강조한다는 점에서 근본적으로 사회협약과 동일하다고 할 수 있다.

1970년대 후반 이후 조합주의가 사회과학의 호황산업으로 발전할 수 있었던 데에는 1970년대 시도되었던 협약의 성공 및 팽창 때문이었다. 오스트리아, 북구 3국(노르웨이, 스웨덴, 핀란드) 및 네덜란드의 역사적 경험을 바탕으로 발전했던 조합주의 이론은 협약의 경험이 없는 국가들이 1970년대 후반 경제위기의 돌파구로서 시도함에 따라 점차 확산되기 시작하였다. 특히 눈길을 끄는 것은 영국이나 이탈리아처럼 협약의 전통이 취약하였던 국가마저도 1970년대 중반 이후 일제히 협약 방식을 시도하였다는 점이다(강명세 2006, 144).

점차 많은 곳에서 조합주의가 시도됨에 따라 슈미터와 렘부르크를 중심으로 국제비교적 접근법이 활발하게 진행되었다. 슈미터는 조직

〈표 6〉 조합주의의 분류

슈미터(1981)	렘부르크(1984)	
1. 오스트리아 2. 노르웨이 3. 스웨덴	강한 조합주의	오스트리아, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드
4. 덴마크 5. 핀란드 6. 네덜란드	중간 조합주의	아일랜드, 벨기에, 독일, 덴마크, 핀란드, 스위스
7. 벨기에 8. 독일 9. 스위스	약한 조합주의	영국, 이탈리아
10. 미국 11. 캐나다 12. 아일랜드	노동 없는 조합주의	일본, 프랑스
13. 프랑스 14. 영국 15. 이탈리아	다원주의	미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드

의 중앙집중도와 대표체계의 독점성을 결합해 사회 조합주의의 발전 정도를 측정하였다(Schmitter 1981). 〈표 6〉에 나타난 것처럼 오스트리아와 북유럽 국가들이 수위 그룹을 차지했고 영미국가는 하위를 차지했다. 한편, 렘부르크는 슈미터와 달리 순위를 매기기보다는 협약의 정도에 따라 강한, 약한, 중간의 조합주의와 노동 없는 협약 및 다원주의 그룹으로 분류했다. 강한 조합주의는 노동조합과 기업 조직이 국가경제의 중요한 정책결정에 참여하는 제도를 가리킨다. 오스트리아가 대표적인데, 이는 사회협약에서 비롯된 일관된 소득정책의 추진 때문이다. 3자 협약의 경험과 전통이 많은 스웨덴과 네덜란드 역시 강한 조합주의로 분류되었다. 한편 일본과 프랑스는 노동이 배제된 협약의 그룹에 속하며, 다원주의 그룹에는 미국을 위시한 캐나다와 호주 등이 속한다.

2) 경쟁적 조합주의

1980년대 복지국가의 축소와 탈규제를 앞세운 신자유주의 모델의 등장에 따라 사회 조합주의 모델은 심각한 도전에 직면하였다. 개방경제로의 이행과 미시전자혁명이라는 급속한 기술변화로 인해 노동시장에는 조직적 변화가 일어났으며, 이에 따라 중앙집중식 협약이나 독점적 이익대표체계는 약화되기 시작하였다. 사회협약의 장점으로 거론되었던 제도적 장치들은 시장경제의 유연성을 가로막는 장애물로 지적되었고, 합의적 정책결정은 경직성의 덫에 걸려 급변하는 경제 환경에 신속하게 적응할 수 없으며, 다양한 사회적 하부이익을 고려하지 못하는 중앙집중적 협약은 관료적 획일적인 것으로 지적되었다(선학태 2004). 그러나 조합주의의 종언을 외쳤던 주장들은 1990년대에 들어 사회협약이 세계적으로 확산되면서 오히려 사라지고 있다. 〈표 7〉은 1990년대 발생하였던 주요 국가들의 사회협약의 주요 기관과 정책 영역을 정리한 것이다.

1990년대 이후 현재까지 나타난 조합주의는 이전의 고전적, 거시적

조합주의와 구분하여 경쟁적 조합주의(competitive corporatism)라고 할 수 있다. 경쟁적 조합주의의 특징은 다음과 같다(강명세 2006, 164-165).

첫째, 과거 조합주의가 취약했던 국가들이나 작은 나라들에서 지금은 더 강화되고 있다는 점이다. 아일랜드에서 1996년 성사된 사회협약

〈표 7〉 1990년대 주요 사회협약의 참여자와 정책 영역

국가	사회적 협의기구	주요 정책 영역
오스트리아	법적 노사정 삼자 협의위원회로서 형평위원회	사회/재정/통화/투자/산업/노동/복지/교육/EU 정책
아일랜드	국가경제사회위원회(NESC), 노사관계위원회(LRC) 공동노동위원회(JCL), 국가경제사회포럼(NESF) 파트너십과 성과를 위한 국가센터(NCPP)	전반적 거시 경제/산업 정책고용 및 지역정책
벨기에	사회경제위원회, 중앙경제위원회 국가노동위원회(CNT/NAR), 경제사회자문위원회	거시경제정책, 노동/고용정책
이탈리아	국가경제노동위원회(CNELC), 사회보장이사회	조세, 세출, 연금, 노동법
네덜란드	사회경제위원회(SER), 노동재단(STAR)	사회보장, 고용정책
스페인	사회경제위원회	고용 및 사회보장
독일	사회보장기금, 국가고용연대 단체협약연장을 위한 균형위원회 3개 사회보장제도의 경영이사회 노동법원	사회보험, 노동법, 동독재건
영국	국가경제개발위원회(1992년까지 활동) 저임금위원회	최저임금 등 한정된 영역
스웨덴	노동시장위원회, 연기금위원회, 근로시간위원회	노동시장정책과 연금
덴마크	임시 사전입법 위원회 -덴마크 경총(DA): 노동부 산하 26개 법정기구 -덴마크 농업사용자연합(SALA): 관련부처 27개위원회 -덴마크 금융사용자연합(FA): 금융산업 관련 위원회	노동시장정책과 근로환경 정책
핀란드	경제위원회 -경총(TT)과 서비스산업사용자연합	소득 및 노동시장정책
프랑스	경제사회위원회 실업보험기금위원회, 사회보장기금운영위원회	실업 및 연금정책

자료: 투명사회협약실천위원회(2006), p.232-233에서 재구성

(Partnership 2000)은 조합주의의 강화라는 점에서 대표적인 사례이다. 아일랜드 협약은 고전적 협약과는 두 가지 점에서 차이를 갖고 있다. 하나는 그것이 3자 협약을 통해 시장의 효율성을 강조하고 시장기능의 회복에 중점을 두었다는 점에서 고용안정과 소득분배를 강조하였던 1970년대의 국민협약(National Understandings)과 다르다. 또 하나는 시장의 기능강화와 고용안정을 결합시켰다는 점이다. 협약은 국제 경쟁력을 강조하는 동시에 시간제 근로자의 보호, 장기실업 대책 및 불공정 해고 제한 등 노동시장의 열패자에 대한 규제를 강화했다. 특히 1996년의 협약은 사회적 불평등과 억압을 해소하는 데 중점을 두었다.

보다 중요한 두 번째 특징은 거시적 조합주의에서 중위적 또는 미시적 조합주의로의 이동이다. 조합주의가 가장 잘 발달된 것으로 평가되는 오스트리아에서도 1980년대 이후 조합주의는 중위 수준으로 하향했다. 1980년대 이후 오스트리아에서 성공적으로 이루어진 일련의 부문별 협약들은 노동시장의 유연성을 제고하기 위한 자본과 노동의 합의로부터 도출되었다. 기업과 노사협의회는 사업장 수준에서 유연한 임금 스케줄에 합의했던 것이다. 또한 1993년 금속부문의 단체교섭에는 기업협약의 임금이 부문협약의 임금보다 하향할 수 있도록 허용했다. 최근 전통적인 중앙협약으로부터 산업별 협약으로 이동 중인 핀란드에서도 기업 차원의 특수성을 인정하는 분위기가 지배적이다. 1993~94년의 산업협약은 근로시간이나 휴일수당 등에 대해 기업간 차이를 인정했고 일부에서는 기업 조합주의까지 등장했다.

셋째는 협의되고 있는 의제의 범위이다. 과거의 사회협약은 임금 · 고용 · 소득 등 노사간의 즉각적 이해관계의 교환에 초점을 맞추었다. 하지만 새로운 사회협력은 사회문제들에 대한 대안적 해결책을 찾고 구체화하는 중심 기능과 함께 보다 분산되고, 비구조적이며 열린 형태를 갖고 있다. 이러한 다층적 구조는 고용주와 노조의 양자간 '강성' 임금교섭을 넘어서 기존의 삼자간 소득정책 논의에서는 다루어지지 않았던 사회적 문제의 연성적(soft) 심의를 가능하게 한다(투명사회

협약실천위원회 2006, 205). 이제 사회협약의 의제는 임금과 고용에 제한되지 않고, 보육 · 연금 · 사회적 빈곤 · 교통 · 보건 VS.지역발전 · 주택 등 공공정책의 전반적 영역으로 확장되고 있다(선학태 2004). 그런 점에서 오늘날의 사회적 합의 모델은 전통적인 노사정 삼자체제(tripartism)라기보다는 "이해갈등을 자율적으로 조정해내는 방식(조형제 2006, 387)"으로 이해될 수 있다.

넷째는 가장 주목할 만한 것으로서 참여자의 변화이다. 경쟁적 조합주의에서는 사회협약 체결과정에서 전통적 당사자라고 할 수 있는 기업연합과 노조연합뿐만 아니라 실직자 연합, 농민 연합, 시민단체 등을 비롯한 다양한 사회집단들이 사회협약에 참여한다는 특징을 보인다(신동면 2005, 303). 참여자의 변화는 레빈(1997, 263-264)의 연구에서 강력하게 강조되고 있다. 그는 1970년에서 1990년대까지 조합주의

바세나르 협약(Wassenaar Accord)

1982년 11월 네덜란드에서 체결된 바세나르 협약은 임금 자제가 노조의 지배적 전략으로 굳어지게 된 최초의 협약이라는 점에서 역사적 의미를 갖는다. 바세나르 협약의 기본 목표는 대량실업을 극복하기 위한 임금자제와 고용창출이다. 실업극복의 공동 목표를 위해 노자는 부문 및 사업장의 다층적 협상을 통해 임금상승의 주범인 물가연계를 철폐하는 대신 노동시간을 단축하는 타협안을 체결하였다. 또 하나의 의미는 점차 취약해지는 중앙협약으로부터 분산적 중앙협약으로의 전환을 상징한다. 이런 점에서 스웨덴의 살쯔요바덴이 거시적 사회협약의 효시라면 바세나르는 분산적 중앙협약의 효시다. 바세나르 협약과 더불어 1960년대부터 시행되었던 물가연동제는 즉시 사라졌고 실질 임금과 노동비용은 크게 감소했다. 한편 자본이 노동시간 단축으로 응대함에 따라 주당 노동시간은 40시간에서 38시간으로 단축됐다.

의 쇠퇴기 동안에 역전되지 않았던 하나의 경향을 주목하고 있는데, 그것은 지방정부 수준에서 오히려 광범위하게 나타나고 있는 지역의 사회단체와 이익집단의 참여현상이다. 지방정부의 개혁과 복지국가의 재편으로 행정적 부담이 증가하자 지방정부는 이들 사회단체들을 정책결정 · 집행과정에 적극 참여시키는 경향이 증가했다는 것이다. 오도넬과 토마스 역시 아일랜드 협약의 특징을 지역이나 자발적 조직인 NGO의 적극적 참여를 꼽고 있다. 왜냐하면 이들의 참여는 기득세력의 배타적 이익추구 경향과 비용을 외부로 돌리려는 담합과 공모의 가능성을 낮추고 공익이나 외부인의 권익을 옹호함으로써 협약의 질과 정당성을 제고하기 때문이다(O' Donnell and Thomas 1998, 120). 그런 점에서 최근의 사회협약은 폐쇄적인 담합구조와 관료적 부패라는 기존의 한계를 극복한 '유연한 사회적 합의모델'로 지칭되기도 한다(조형제 2006, 387).

Ⅲ. NGO

1. NGO의 발전과 제도화

1) NGO의 등장과 발전

오늘날 세계적 차원에서 다양한 이유에 의해 촉발된 NGO[1]의 급증은 19세기 민족국가의 등장에 견줄 만한 또 하나의 변혁, 즉 결사체 혁명으로 명명되고 있다(Edwards & Hulme 1996, 2). 사회운동으로서 NGO 혁명은 다음과 같은 계기를 걸쳐 현재에 이르렀다.

첫 번째 계기는 전 세계 차원에서 68혁명 전후로 발생한 신사회운동의 영향이다. 신사회운동은 서구에서 네오 코포라티즘 전략에 따라

노사정 삼자협약 체제 내에 흡수된 노동운동에 저항하여 자유민주주의의 정치적 제한과 조직 자본주의의 경제적 위기를 비판하면서 등장한 여성, 인권, 빈민, 도시, 문화, 생태, 환경운동 등의 다양한 사회운동 세력을 포괄하는 개념이다(서두원 2001, 373). 신사회운동을 촉발한 68혁명은 미국과 유럽에서 새로운 가치와 문화로 무장한 세대와 운동을 가져왔다. 유럽에서 68혁명 이전의 모든 사회운동의 일차적 목표는 물질적 풍요와 계급해방과 같은 분배적 정의에 있었고, 정당과 선거를 통한 권력 장악이라는 거시 이데올로기적 기획을 지향하였다. 68혁명과 더불어 여성 · 소비 · 환경 · 인권과 같은 탈물질적 가치 중심의 신사회운동이 부각되었고 자율화 · 분권화 · 다원성을 강조하는 차이의 정치와 삶의 현장과 밀착된 생활정치가 중시되었다.

많은 사람들이 68혁명을 유럽에 한정된 역사적 사건으로 이해하고 있지만 사실 미국에서 보다 일찍 시작되어 오래 지속되었고 그것의 강도 또한 유럽에 뒤지지 않았다. 캘리포니아 대학의 학생 시위(1964.12.1)로 촉발된 미국의 68혁명은 1968~1969년 동안 사립대학의 70%, 국립대학의 43%에서 전례 없는 심각한 학내 소요를 발생시켰다(크리스 하먼 2004, 62). 학내문제와 베트남 반전시위로 촉발된 미국의 68혁명은 흑인 민권운동과 신좌파운동과 결합되면서 1970년대 초에

〈표 8〉 신구 사회운동의 비교

	구사회운동	신사회운동
사회성격	전기산업사회	후기산업사회
정치	제도화된 정치	비제도화된 정치
이데올로기	경제적 · 물질적	정치적 자유와 삶의 질
행위자	노동자	탈(초) 계급적
조직원리	위계적/집중	평등적/분산
핵심조직	노동조합	환경, 여성, 평화운동단체
이론	마르크스주의	포스트 마르크스주의/ 포스트 모더니즘

자료: 손혁재(2003), p.60

는 대안문화나 생활양식을 추구하는 정치적 급진주의로 발전하였다(로널드 프레이저 2000, 64). 이러한 흐름 속에서 1960년대 이후 "직업이나 전문직으로서가 아니라 회원 · 기부금 · 활동가들을 동원하는 로비형 조직으로서 시민단체, 그리고 집단재를 추구하되 집단재의 획득이 선별적 · 물질적으로 조직의 회원이나 활동가들에게만 귀속되는 것이 아닌 공익적 이익집단(public interest group)의 급증은 가장 주목할 만한 현상"이었다(Berry 1999, 10). 워커는 현존 단체 중 기업 부문을 대표하는 협회의 38%, 법인의 14%만이 1960년대 이후 만들어진 단체이지만 NGO의 경우 시민단체의 56%, 사회복지의 79%가 신생 단체라는 점을 들어 NGO와 시민참여의 증대가 미국의 정치 시스템에서 나타난 가장 중요한 변화라고 해석하였다(Walker 1991, 107).

두 번째 계기는 1970년대와 1980년대 남미와 아시아, 동유럽에서 잇달아 발생하였던 민주화의 제3의 물결이었다. 민주적 개방과 더불어 동구, 남미, 아시아 국가들에서 번창하기 시작한 NGO들은 대의민주주의 문제를 보완하는 역할을 하며 무력한 정당의 역할을 대신하는 '준정당적' 기능을 수행하여 왔다. 인도와 필리핀 등지의 제3세계 국가의 경우, 정당과 노조의 나약성 때문에 그 공백을 NGO가 대행하며 준정당적 기능을 수행하여 왔다(Clarke 1998, 40-41). 한국은 민주화 과정에서 NGO의 폭발이 이루어진 가장 대표적인 사례라 할 수 있다. 한 연구에 의하면 1959년 8월 현재 정부에 등록된 한국의 사회단체의 수는 총 426개로 추정되었다(박문옥 1963, 557). 〈표 9〉에 의하면 현재 한국의 NGO는 5,600여 개에 달하고 있는데, 이는 유례를 찾기 어려운 증가 속도라고 할 수 있다.

한편 동유럽 역시 제3의 물결과정에서 NGO가 활성화되었다. 〈표 10〉은 동유럽의 NGO들이 국가권력의 획득을 위한 경쟁을 통해 어떻게 정당으로 변모하였는지를 보여주는 사례라 할 수 있다. 먼저, 동독을 보면 동독 주민들의 절대적인 지지로 평화혁명을 성공적으로 이끌어 낸 운동세력의 연합체인 '연맹 90'은 처음에는 법적 정당이

〈표 9〉 한국 NGO의 추이와 분야별 분포

분야	2000년		2003년		2006년	
	단체수	비율(%)	단체수	비율(%)	단체수	비율(%)
시민사회	1,013	25.2	1,004	25.5	1,336	24
지역자치, 빈민	222	5.5	216	5.5	325	5.8
사회서비스	743	18.5	1,293	32.8	1,030	18.5
환경	287	7.1	409	10.4	736	13.2
문화	634	15.8	438	11.1	549	9.8
교육, 학술	235	5.8	140	3.6	355	6.3
종교	107	2.7	94	2.4	28	0.5
노동, 농어민	217	5.4	295	7.5	170	3.0
경제	501	12.5	6	0.2		
국제	44	1.1	42	1.1	93	1.6
여성					296	5.3
On-Line					638	11.4
기타	20	0.5	-	-	-	-
합계	4,023	100%	3,937	100%	5,556	100%

자료: 시민의신문사, 『한국민간단체총람』, 해당 연도에서 작성

〈표 10〉 동유럽 NGO들의 집권 과정

동독의 연맹90/녹색당 (Alliance90/The Greens)	폴란드의 자유노조 (Solidarity→OKP→AWS)	헝가리자유민주연합 (Szdsz)	체코시민포럼(Civic Forum) →시민민주당(ODS)
1990(8석, 1.2%)	1989(161석)	1990(92석, 23.8%)	1990(83석, 45.9%)
1994(49석, 7.3%)	1997(201석, 33.8%)	1994(69석, 17.9%)	1992(37석)
1998(47석, 6.7%)		1998(24석, 6.2%)	1996(68석, 29.6%)
2002(55석, 8.6%)		2002(20석, 5.6%)	1998(63석, 27.7%)
2005(51석, 8.1%)		2006(20석, 6.5%)	2002(58석, 24.5%)
			2006(81석, 35.4%)

출처: 헝가리는 http://en.wikipedia.org/wiki/Alliance_of_Free_Democrats에서, 나머지 국가들은 http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp에서 검색하였다

아니라 운동연합으로 선거에 참여하였지만 거듭되는 선전을 통하여 안정적 정당조직으로 발전하게 된다. 또한 폴란드의 경우 1989년 5월에 자유노조가 중심이 된 시민선거위원회(OKP)는 산업노동자, 농민, 도시 중간계급, 가톨릭의 광범위한 지지에 힘입어 압도적으로 승리하였다. 한편 체코의 1989년 벨벳 혁명을 이끈 시민포럼(Civic Forum)은 공산 치하에서 반체제운동을 촉발시켰던 77헌장(charter) 그룹이 모태가 되었다. 분권, 시민사회, 풀뿌리 민주주의 이념을 지향점으로 제시한 시민포럼은 공식적 회원 자격이 없는 민주세력의 느슨하고 포괄적인 연합의 정치운동단체이다. 1990년 총선에서 승리하여 정치권력을 획득하였고 리더인 하벨(Václav Havel)이 초대 대통령이 되었지만 나중에 시민민주당(The Civic Democratic Party)과 정치운동(Civic Movement)으로 분열되었다. 이후 시민민주당은 보수적 성격의 중도 우파 정당으로 변신하여 집권 여당과 제1 야당을 번갈아 맡는 핵심 정당으로 자리 잡았다(Illner 1998, 50-56).

역설적으로 NGO 혁명을 촉발시킨 세 번째 계기는 1980년대 이후 신자유주의 흐름 속에서 거세게 전개된 민영화와 탈규제 바람이었다. 1980년대 초반부터 일기 시작한 NGO의 비효율성에 대한 비판과 레이건과 대처 정부에서 단행된 공공지출 삭감에 맞서 NGO들은 조직의 효율성, 책임감, 접근성의 제고방안으로 전문화를 선택하였다. 서구의 NGO들은 새롭고 전문적인 기금 모집을 통해 부자들에게만 집중되었던 기반을 다양한 계층과 영역으로 확대하였고, 의료보험개혁과 같은 변화하는 환경에 전문적 역량과 과학적 프로그램으로 대처함으로써 위기의 순간에 오히려 영역을 확장하여 갔다. 민영화와 탈규제, 복지국가의 축소 역시 한편으로는 재정적 위기를 초래하였지만 다른 쪽에서는 NGO의 확대를 가져왔다. 복지국가의 위기는 고령화와 저출산율이라는 인구학적 변동과 획일적이고 관료화된 복지서비스에 대한 불만이라는 두 가지 요인 속에서 심화되었다. 사회서비스에 대한 요구는 엄청나게 증대되었고 다원화되었다. 또한 맞벌이 부

부의 증가와 속도전의 현대생활은 육아 · 학습지도 · 여가에 이르기까지 전통적 가족생활 영역의 외적 의존을 강제하고 있다. 이러한 엄청난 사회서비스의 변혁은 NGO에게 새로운 사회서비스의 제공자로서 영역 확장의 기회를 제공하였던 것이다(Salamon 1997, 22-24).

마지막으로, 최근에 NGO의 활성화에 기여하였던 요인 중 하나는 NGO와의 협력을 강화하고 사회적 책임(CSR)을 강조하는 기업들의 사회참여 전략이다.[2] 시장에서의 경쟁력 증대를 위한 연대 전략의 핵심은 시너지 효과를 노린 연관 기업 사이의 제휴였다. 미국의 경우 1990년에서 1995년 사이 이러한 제휴 전략은 매년 25%씩 증대되어 왔다. 최근 이러한 사정은 급변하고 있다. 이제는 효율성 증대를 겨냥한 기

기업의 사회적 책임(CSR)과 NGO

한국의 경우 전경련에 따르면 2005년 기업의 기부 총액은 3,947억 백만 원에 달하는데, 이는 전년 대비 10.6%가 증가한 것으로 2000년 이후 가파른 증가세를 보이고 있다. 보다 중요한 것은 시민단체에 대한 기부 비중이 꾸준히 증가하고 있다는 점이다. 2006년을 기준으로 894개 기업의 시민단체에 대한 기부 총액은 약 300억 원에 달하며, 평균 3천 3백만 원을 지원한 것으로 나타났다(전경련 2006, 80).

(백만 원)

	기부금액	총건수	건당 기부금액
특정 공익법인(자사출연재단)	228,618	1,523	150
지정기부금	80,645	5,468	14
국가 및 지방자치단체	15,347	538	28
시민단체	30,271	894	33
기타	39,820	1,560	25
계	394,701	9,970	39

업 제휴보다는 시장과 시민사회, 즉 기업과 NGO와의 전략적 동반자 관계가 지배적 패턴으로 부상하고 있다. NGO 섹터와의 제휴는 기업에게는 명성과 평판을 제고시킴으로써 이미지를 개선하고 궁극적으로는 마케팅 전략의 일환으로 활용되며, NGO에게는 재정적 위기를 극복할 수 있는 합리적 기회를 제공하였던 것으로 평가할 수 있다(Sagawa and Segal 2000, 5).

2) NGO의 유형과 재원에 대한 비교

한 연구에 따르면, 36개 국가의 NGO에서 활동하고 있는 노동력은 4천 5백 5십만 명에 달하는데, 2천만 명(44%)은 자원봉사자이며 2천 5백만 명(56%)은 유급 활동가들이다. 적어도 1억 3천 2백만의 사람들, 성인 인구의 10명 중 1사람은 NGO와 관련된 자원 활동에 참여하고 있다(Salamon and Sokolowski 2004, 17).

NGO의 유형과 관련된 가장 일반화된 구분은 주창(advocacy)과 사회서비스(social service)이다. 주창은 공익과 다수의 관점에서 권력에 대한 감시와 비판에 치중하며, 이에 대한 공적 관심과 참여를 촉발하며, 사회적 약자와 소수자의 기본 인권을 보호하고, 사회적 · 정치적 · 환경적 · 윤리적 · 지역적인 다양한 문제와 관심사에 시민들에게 발언권을 부여하는 모든 활동을 지칭한다. 한편 사회서비스 기능은 정부와 시장의 손길이 미처 미치지 못하거나 NGO가 담당하는 것이 더 적합한 영역에서 공공서비스를 생산하거나 전달하는 기능을 의미한다.

전 세계 36개 주요 국가들을 대상으로 한 살라먼과 소코로브스키의 조사는 NGO의 활동영역을 12개로 분류하고, 이를 다시 직접적 서비스를 전달하는 서비스 기능과 이익 · 신념 · 가치를 드러내 놓는 권익주창 기능으로 구분하였다.[3] 33개 국가들의 활동유형과 영역에 따른 NGO의 노동력 분포는 〈표 11〉과 같다.

가장 눈에 띄는 점은 일단 서비스 기능이 규모 면에서 표출 기능을 압도하고 있다는 점이다. 살라먼과 소코로브스키는 몇 가지 점을 강

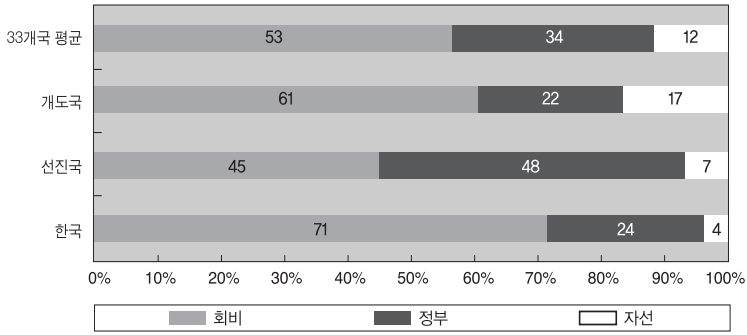
〈표 11〉 NGO의 활동유형별 노동력 분포

서비스 영역(64%)	주창 기능(32%)	기타(4%)
교육(23%)	문화/여가(19%)	비분류(2%)
사회서비스(20%)	직업/노조(7%)	국제(1%)
의료(14%)	시민/권익주창(4%)	재단(1%)
발전/주택(7%)	환경(2%)	

조하고 있는데, 첫째는 자원봉사자와 유급 스태프들이 대단히 상이한 역할을 수행하고 있다는 점이다. 즉, 서비스 분야는 유급 활동가들의 비중이 압도적인 반면(73%) 주창 분야는 자원봉사의 비중이 유급 활동가 비율의 두 배(41%: 24%)에 달하고 있다. 특히, 서비스 기능 수행의 경우 선진국의 경우 80% 정도는 유급인 반면, 개도국은 유급의 비율이 67% 정도에 그치고 있다. 이는 기본적으로 정부의 재정조달 능력의 차이에 기인한다. 또 하나의 흥미로운 사실은 서비스 비중이 82%를 차지하는 한국이 전형적으로 서비스-압도형 모델에 해당된다는 점이다. 한국은 페루, 벨기에, 이스라엘, 아일랜드, 인도, 파키스탄에 이어 7위를 차지하고 있다.

한편 이들의 NGO의 재정 구조에 대한 국가별 비교 분석은 대단히 흥미롭다. 왜냐하면 우리의 통념과 달리 선진국일수록 회원들의 자발적 회비가 아니라 정부 지원이 높게 나타났기 때문이다. NGO의 재정 구조는 회비(fees)가 53%, 정부 지원이 34%, 사적 기부나 자선이 12%로 나타났다. NGO의 12개 중 8개 분야에서 회원들의 회비가 재정의 지배적인 자원으로 나타났으며, 그리고 의료와 사회서비스는 공적 지원의 비중이 가장 큰 분야이고, 종교와 국제지원은 사적 기부의 비중이 지배적인 분야로 밝혀졌다. 국가별 비교를 살펴보면, 한국은 회비-압도형 국가로 나타났는데, 이러한 유형은 NGO의 빈도나 활동이 상대적으로 적은 개도국이나 이행 국가에서 특히 두드러진다. 반면 정부 지원-압도형 국가는 북유럽과 영국, 프랑스, 오스트리아, 이스라엘

〈그림 1〉 시민사회조직의 국가별 지원의 출처 (source of CSO support)



자료: Salamon and Sokolowski(2004), p.20

등 시민사회조직이 잘 발전된 복지국가에서 나타났는데, 이는 복지서비스의 전달체계를 위임받은 협력적 동반자관계가 일찍이 발전된 탓으로 보인다.

2. 나라마다 다른 NGO의 법적 · 제도적 성격

최근 주목할 만한 추세는 국가마다 그 용어는 달리하지만 일정한 자격 요건을 충족시키는 NGO에 대해서는 세금감면 등 다양한 방식의 지원이 확대되고 있다는 점이다. 각국 정부의 NGO 지원 방식은 크게 매칭 펀드 방식, 일괄지원(Block Grants) 방식, 장기재정지원(Multi-year) 방식, 하청계약(Sub-contracts) 방식이 있다(주성수 2003, 38).
〈표 12〉는 각국의 주요 지원제도와 입법을 정리한 것이다.

NGO에 대한 유럽 국가들의 지원방식을 대표하는 것이 영국이다. 대부분의 유럽 국가들은 영국처럼 정부에서의 제도적 지원방법을 시장의 원리와 시민단체의 정체성을 잃지 않도록 하는 간접적 지원방법을 채택하고 있다. 조세에 대한 지원으로서 국세는 1998년 「소득 및

〈표 12〉 주요 국가들의 NGO 지원 현황

국가	주요 지원 방식	관련 법제
영국	• 내무부(자원봉사국) 주도로 사업별로 50% 이내 매칭 펀드를 지원하며 선별된 NGO는 일괄지원 • 긴급구호, 난민문제, 식량원조는 20~30%를 위임 지원	Charities Act: 자선단체 등록과 지원을 규정한 법
독일	• 1962년부터 재정분담방식으로 NGO 실적의 약 20%를 보조	
프랑스	• 국제 NGO에 한해 정부 ODA의 15~20%를 지원	
미국	• 일반적으로 매칭 펀드 시스템. NGO와 계약체결 및 위임방식의 재정 지원	• 501(c) • 국가자원봉사 프로그램(NCTA)
캐나다	• 연방국제개발국(CIDA) 주도로 NGO, 대학, 노동계, 협동조합, 대학교 등 500여 개의 사회기관을 지원	
일본	• 가장 일반적인 것은 사업 보조금 제도 • NPO법을 통한 자원봉사단체의 법인화 촉진과 시민활동법인의 수익사업 및 조세 감면	• 특정비영리활동촉진법(NPO)
한국	• 정부 평가 사업에 대한 매칭 펀드 시스템	• 비영리민간단체지원법

자료: 주성수(2003), p.41과 임승빈(2000), p.13을 재구성

법인에 관한 세법」(Income & Corporation Taxes Act, 1998), 1992년「과세대상이득과세법」(Capital Gain Taxes), 1984년「상속재산법」(상속세), 1994년「부가가치세법」(부가가치세) 등에서 혜택을 주며 지방세는 1988년「지방정부제정법」(Local Goverment Finance Act, 1988) 등에서 면세혜택을 주고 있다. 한국이나 일본과 달리 자선단체는 반드시 법인격을 취득하고 있지 않아도 된다는 것이 전제되기 때문에 법인격과 세제우대조치는 직접적인 관계가 없다. 그리고 모든 등록자선단체에 대한 기부는 자동적으로 기부금공제를 받을 수 있다. 한편 미국은 정부와 NGO의 관계에 있어서 대단히 흥미로운 사례라 할 수 있다. 왜냐하면, NGO라는 존재와 개념이 하나의 일관되고 통합된 법의 체계(501c) 속에서 통일적으로 인식되고 있기 때문이다(Salamon and Anheier 1997, 14).

1) 미국 NGO와 면세제도

미국은 시민운동단체가 가장 활발하게 활동하고 있는 NGO의 천국이다. 미국전역에 크고 작은 봉사단체까지 합쳐 수백만 개의 NGO가 있는 것으로 추정되고 있다. 미국 NGO들이 적극 활동할 수 있는 비결은 면세혜택과 잘 정비된 제도 덕분이다.

미국의 경우 현재 연방세법 501(c)는 면세 단체의 범주를 규정하고 있는데 여기에는 의회 법에 따라 설립된 연방신용협동조합(including Federal Credit Unions)과 같은 법인(501 c1)에서부터 전국철도투자신탁(National Railroad Retirement Investment Trust, 501 c28)에 이르기까지 28개의 세부적인 단체 규정이 명시되어 있다. 조세지원을 받을 수 있는 비영리단체(NPO)에 대한 세부 규정이 바로 501(c) 3이다. 여기에는 공공안전의 도모, 국가적 · 국제적 아마추어 스포츠 경기의 활성화, 아동학대 방지와 동물 보호를 위한 종교 · 교육 · 자선 · 과학 · 문화단체가 포함된다. 〈표 13〉에서 알 수 있듯이 501(c) 그룹은 면세와 각종 지원의 혜택 때문에 최근까지도 비약적으로 증가하고 있는 추세이다. 501(c) 3그룹은 엄격하게 정치적 중립을 지켜야 하며 이를 어길 경우 면세혜택이 박탈된다. 반면 면세혜택을 받기 위해 정치적으로 중립인 시민단체들이 정치활동에 참여하기 위해 세우는 별도의 단체가 바로 501(c) 4그룹이다. 여기에는 시민단체(Civic Leagues), 사회복지단체, 지역의 피고용주 협회 등이 포함되며, 설립목적을 벗어나지 않을 정도의 정치 지지활동은 허용된다.

미국의 501(c) 3제도는 NGO가 비정치적(apolitical)이며 정부와의 연계로부터 독립적이라는 광범위한 사회적 인식을 창출하였다. 해마다

〈표 13〉 501(c)의 단체 현황의 추이

(연도/단체 수)

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
3,000	6,034	12,137	24,411	49,100	98,757	198,635	399,527	803,591	1,616,310

자료: American Association of Fundraising Counsel, Source URL(http://www.aafrc.org)

연방 국세청(IRS)이 실시하는 공익심사(public test)에서 정치활동이나 로비행위로 판단되면 자격이 취소되고 이는 상당한 재정적 타격이 되기 때문에 시민단체의 지도자들은 주창 활동이나 정부와의 접촉이 로비로 비쳐지지 않도록 매우 조심하고 있다(Berry 2003, 25).

2) 일본 NGO의 특성과 지원제도

1960년대 후반의 고도성장기까지 일본에서 국가와 시민단체의 관계는 반공해운동이나 평화운동에서 볼 수 있듯이 대립적인 경향이 두드러졌다. 정부는 시민단체와의 관계 개선에 소극적이었고 시민단체들 또한 정부의 지원이 규제와 개입으로 바뀔 수 있음을 우려하여 호혜적 관계의 수립 가능성을 모색하지 않았다. 그러나 80년대 이후에는 '지역 만들기' 운동에서 볼 수 있듯이 정부와 시민단체는 상호 견제하는 동시에 협력하는 관계로 변화하여 왔다.

일본에서 일차적으로 시민단체들을 구성하는 핵심 개념은 '공익법인'이다. 일본에서는 민법의 '공익법인' 관련조항에 의하여 민간비영리활동이 규제되어 왔으며, 특히 세법을 통한 간접규제가 주로 이루어져 왔다. 현행 일본「민법」제34조는 공익법인을 '제사, 종교, 자선, 학술, 예술 등의 공익을 목적으로 하고, 그리고 비영리를 목적으로 하며, 주무관청의 허가를 얻어 설립된 재원 혹은 사원'으로 규정하고 있으며, 또한「민법」제33조는 민법 기타법률 규정에 의해서만 법인이 성립된다고 하는 '법인법정주의'를 택하고 있다. 이 조항들에 의하면, 공익을 위한 재단법인, 사단법인 이외의 비영리목적의 단체에 대해서는 특별법이 없는 한 법인이 되는 것은 불가능하다. 따라서 민법 제34조의 공익법인의 허가를 받지 못하고, 특별법 내용에도 합치하지 않는 비영리단체는 임의단체 즉 법인격 없는 단체로서 활동할 수밖에 없다. 이러한 임의단체들은 미국의「세법」501조 (c)항의 예와는 달리, 법적 지위를 갖지 못한 채 세제는 물론 부동산 소유자로서 단체명의로 등록할 수 없는 등 불이익을 감수하게 된다(임승빈 2000).

〈표 14〉 NPO 법인의 정관에 기재된 활동 분야

활동 분야	법인 수	비율
보건, 의료, 복지 증진 활동	11,298	56.59
사회교육 활동	9,395	47.06
마을조성 활동	7,898	39.56
문화, 예술, 스포츠 진흥	6,247	31.29
환경 보존 활동	5,789	29.00
재해 구원 활동	1,309	6.56
지역안전 활동	1,762	8.83
인권 옹호와 평화 증진 활동	3,063	15.34
국제협력 활동	4,445	22.27
남녀평등사회의 형성과 촉진 활동	1,831	9.17
아동의 건전육성 활동	7,770	38.92
정보화 사회의 발전 활동	1,106	5.54
과학기술 진흥 활동	554	2.78
경제활동의 활성화 도모	1,436	7.19
직업능력 개발과 고용기회 창출	1,702	8.53
소비자 보호	628	3.15
상기 단체의 운영과 활동에 대한 연락, 조언, 원조	8,614	43.15

그러다가 1980년대 후반부터 형성된 시민사회에 대한 관심의 고조 및 자원봉사 활동 참가자 수의 증가, 한신 대지진과 같은 사회적 요인, 민간단체에서의 입법 제안, 정당에 의한 정책 추진 등에 힘입어 1998년 3월 「특정비영리활동촉진법」(NPO법)이 제정되었다. 동법에서는 특정비영리단체의 정의를 ①비정부조직(NGO)일 것, ②공식적 조직일 것, ③이익을 분배하지 않는 조직일 것, ④자치적 조직일 것, ⑤공공의 이익을 추구하는 조직일 것, ⑥자율적 활동을 포함할 것 등으로 규정하고 있다. 〈표 14〉는 NPO법에 의해 인증을 받은 19,963 법인의 정관에 기재된 활동분야를 집계한 것이다. 1999년에 불과 23개에 불과했던 것이 법 시행 5년 만에 1만 9천 개를 상회할 정도로 급증하였다. 한편, NPO 법인의 활동분야는 보건, 의료, 복지 분야가 56.6%로

한국과 일본 NGO의 차이

한국과 일본의 NGO 활동 현황을 보면 두 나라의 시민사회의 성격이 분명히 다름을 알 수 있다. 활동 영역의 차원에 있어서 한국의 NGO가 평화와 민주주의와 같은 주창 이슈에 집중한다면 일본의 NGO들은 마을만들기(まちづくり)나 복지서비스 제공과 같은 사회서비스 이슈에 더 큰 관심을 갖고 있다. 둘째, 지방 차원에서는 오랜 자치의 역사를 갖는 일본이 보다 활발한 활동을 펼치고 있다. 그러나 제도상의 유사성에도 불구하고, 국가차원에서 전개되는 NGO 활동은 한국이 일본보다 훨씬 더 강력하다. 한국의 경우, 일본과 달리 '준정당적 시민운동'이 국가차원에서의 시민운동을 활발히 전개하여 중요한 정치적·정책적 성과를 거두고 있는 반면, 일본의 국가차원의 시민운동은 거의 사례를 찾기 어려운 실정이다. 이는 1960년대 이후, 대부분의 운동주체들이 지역으로 퇴각하면서 발생한 중앙·전국적 운동의 공백의 결과로 해석될 수 있다.

압도적이다. 이어 사회교육, 마을조성, 마을조성, 아동보호의 활동이 뒤를 잇고 있다(정미애 2006, 106).

3) 한국 NGO와 지원 제도

한국의 NGO 활동은 1987년 6월 민주항쟁 이후 급속하게 활성화되었다. 그렇지만 보다 본격적으로 제도화되고 영향력을 확대한 것은 김대중 정부와 노무현 정부에 이르러서였다. 국민의 정부를 표방한 김대중 정부는 2000년 1월 12일 "비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적"으로 「비영리민간단체지원법」을 제정하였다. 2009년 6월 30일 현재 동법에 의해 등록

〈표 15〉 비영리민간단체 등록 현황

계	중앙행정기관 (33개 부처)	시 · 도
8,457	951	7,506

자료: 행정안전부 지방행정국(http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha)

된 단체의 현황은 다음과 같다.

NGO에 대한 재정지원 제도는 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 중앙정부 차원의 지원인데 「비영리민간단체지원법」에 등록된 단체를 대상으로 약 100억 원 정도를 특정 공익사업에 지원하고 있다(이 중 자치단체가 50억 원을 매칭 펀드로 제공). 그러나 보다 중요한 방식은 「지방재정법」에 따라 사회단체보조금의 형태로 자치단체가 지원하는 것인데 사업규모는 1천 5백억 원에 달하고 있다.

사회단체보조금은 1천 5백억 원 정도의 수준이지만, 이 밖에 자치단체는 사회단체보조금의 2~3배에 달하는 민간경상보조, 민간행사보조, 위탁 등의 명목으로 NGO를 지원하고 있다. 태안군(2005년)의 경우 사회단체보조금은 3억 6천만 원이었지만 민간경상보조 등의 지출은 10억 2천만 원에 달하고 있다. 따라서 한국의 경우 시민단체가 받고 있는 보조금의 대부분은 중앙정부보다는 자치단체로부터 나온다고 할 수 있다.

〈표 16〉 정부보조금 내역

지원 주체		금액(백만 원)	근거법
중앙정부		5,000	비영리민간단체지원법
자치단체	기초	122,495	지방재정법
	광역	24,700	
계		152,195	

자료: 함께하는시민행동(2006), p.14

한국에서 NGO의 재정 지원과 독립성 논란

한국의 NGO에 대한 지원제도는 적지 않은 논란을 낳고 있다. NGO들이 정부보조금과 관련하여 가장 문제 삼고 있는 것은 소위 법정 지원 단체 즉 국민운동 · 보훈단체 · 문화체육단체에 대한 과도한 편중지원이다. 2004년의 경우 사회단체보조금 지원현황을 보면 새마을운동중앙협의회(15.4%), 체육회(12.9%), 바르게살기운동협의회(7.9%) 등 13개 법정 단체에 무려 보조금의 60% 가량이 지원되었다. 두 번째 문제는 공정성과 투명성의 문제이다. 정부는 이 제도를 자신의 이념과 정책에 우호적인 단체를 지원하고 권력 비판과 견제에 앞장서 온 단체를 배제하는 수단으로서 이 제도를 악용하고 있다는 것이다. 또한, 사회단체보조금심의위원회가 공무원 주도로 구성 · 운영되고 있다는 점도 문제이다. 정부는 심의위원회의 공무원 비율을 1/3이 넘지 않도록 권고하고 있지만 이는 사문화 된 지 오래이다. 전북의 경우 100%이고 경북의 경우도 16명 중 공무원이 8명이나 된다. 공무원 주도의 심의위원회 운영은 선거를 의식한 자치단체장으로 하여금 사업의 목표와 취지보다는 단체의 규모와 영향력 중심의 관행지원을 낳고 있다.

Ⅳ. 새로운 대표 체계의 도전

〈표 17〉은 이익대표 체계를 유형화한 것인데, 주도적 참여자와 참여자 사이의 관계 및 결정 방식이라는 두 개의 변수를 결합한 것이다. 왼쪽 축의 주도적 참여자는 정책결정 및 참여를 다룬 많은 문헌에서 통용되고 있는 변수이다(주성수 2004, 64-68). 수평 축은 참여자 사이의 관계 및 정책결정의 방식이 기준이다.

〈표 17〉 정책결정 및 이익대표 체계의 유형화

관계와 결정 방식 / 주도적 참여자	경쟁과 협상 (competition & bargaining)	협력과 토의 (partnership and deliberation)
조직화된 이해당사자 (organized stakeholder)	다원주의적 이익정치 (로비, PAC, 하위정부, 노사정 협약)	민주적 조합주의 (노사정위 · 사회협약, 사회적 대화)
일반 시민 (lay citizen)	직접 민주주의 (주민투표 · 발의 · 소환 · 소송)	심의 민주주의와 거버넌스 (공론조사, 시민배심원제, 합의회의)

지금까지 근현대 정치의 대표적인 이익대표체계는 대의민주주의 원리에 근간한 다원주의적 이익정치이거나 민주적 조합주의모델이었다. 비교정치학의 영역에서 다원주의와 조합주의는 상이한 원리와 이상에 기초한 대립적 대표체계이다. 다원주의가 완전 경쟁시장 논리를 정치에 적용한 대표체계라면 조합주의는 기본적으로 노자 간의 사회적 협력을 유도하는 국가의 적극적 개입을 승인한다. 그렇지만 한편으로 이 둘은 경쟁과 협상의 원리에 근거한 선호 집약적 결정방식이라는 점에서 공통된다. 또한, 여러 본질적 차이에도 불구하고 다원주의나 조합주의 모두 집단의 조직력과 협상력에 비례하여 발언권을 부여한다는 점에서, 특히 조직 노동과 조직 자본의 발언권에 우선순위를 부여한다는 점에서 같은 범주에 놓을 수 있다. 비판자들은 이 둘 모두 협상권이 부여된 참여자에게는 조직의 독점적 대표권과 통제권을 보장하며 확정된 게임 밖에 있는 열외자(outsider)들에게는 소외와 배제를 조장하는 차별에 근거한 이익체계로 간주하고 있다.[4] 그런 점에서 심의 민주주의나 결사체 민주주의자들은 노 · 사 · 정 삼자협상을 다른 이익을 배제하는 엘리트주의이자 중앙집중주의라고 비판한다 (Baccaro 2002).

최근 다원주의와 조합주의의 한계를 비판하면서 이를 극복할 다양한 대안들이 이론과 현실 양 측면에서 뜨겁게 제기되고 있다. 도전의 선봉에 서 있는 것은 네 가지 조류인데, 직접 민주주의와 거버넌스, 결사체 민주주의와 심의 민주주의라고 할 수 있다. 가장 신랄하고 거센

도전자는 인민이나 계급과 같은 단일 정체성과 통일성이 아니라 내적 차이를 인정하면서도 공통의 가치와 인식의 표명과 실현을 위해 능동적인 사회적 주체로서 다중(Multitude)을 전면에 내세운 직접 민주주의이다. 네그리와 하트로 대표되는 이들 논자들은 더 이상 대표의 확장과 위임을 고민할 것이 아니라 자율적 주체인 다중들의 다양한 네트워크 방식의 자기 조직화(절대적 민주주의)를 대안으로 내세우고 있다(네그리 · 하트 2008). 네그리는 다중에 의한 직접 민주주의가 관념적 이상이 아니라 세계 도처에서 이미 실현되고 있는 현실이라는 점을 68혁명과 1999년의 시애틀 및 2001년의 제네바 반세계화 시위, 멕시코의 무장농민 게릴라인 치아파스와 인터넷 정치의 진화를 들어 설명하고 있다(네그리 2009). 한국에서 네그리의 주장은 일련의 촛불 정국과 마주하면서 엄청난 파장과 반응을 몰고 왔다. 왜냐하면, 직접민주주의자들에게 촛불은 전자민주주의의 첨단을 달리고 있는 한국사회에서 지혜로운 대중(smart mob)들의 집단 지성의 상징으로서 화석화된 대의민주주의를 대체할 대안으로 인식되었기 때문이다.

두 번째는 거버넌스의 도전이다. 통치의 패러다임의 전환을 가져온 거버넌스의 기본 개념은 "공동의 문제해결을 위한 자발적 참여자 사이의 수평적이고 협력적인 네트워크"이다(Pierre 2000). 거버넌스는 정부이든 시장이든 아니면 조직 노동과 자본이든 어떤 단일 행위자의 중심성과 위계성을 원리 차원에서 부정함으로써 정부중심의 전통적 통치체계, 다원주의나 조합주의 모델과도 명확히 구분될 수 있다. 거버넌스가 기존의 대의제도에 던지는 문제의식은 두 가지이다. 하나는 적용될 수 있는 정책 영역의 확장이다. 조합주의가 노동과 자본의 일차적 관심사인 임금 · 노동 · 물가 등 거시정책에 집중하고, 다원주의가 중앙정부 수준의 의회와 행정부의 공공 정책을 다룬다며 거버넌스는 글로벌 차원에서 로컬 차원까지 중요한 모든 정책 영역을 포괄한다. 다른 하나는 참여자의 확장이다. 거버넌스는 엘리트에 의한 전문가 통치를 부정하면서 기존의 시민참여의 영역을 단순한 투입 요소로

간주하고 제한된 정책 영역에 한정하는 것이 아니라 입법 · 결정 · 행의 전면적 참여와 권한 강화(empowerment)를 제도화한다(Fung and Wright 2003, 8-20).

셋째는 결사체 민주주의이다.[5] 결사체 민주주의는 인간의 사회정치적 생활의 운위에 있어서 결사체와 집단의 중심성과 우선성을 강조하는 이론적 분파라고 할 수 있다(Cohen & Rogers 1995. 25). 바로 이 점 때문에, 국가-시장-시민사회 간의 수평적이고 협력적인 네트워크를 강조하는 거버넌스 논의는 밀접한 연관성에도 불구하고 결사체 민주주의로 등치될 수 없다. 마찬가지로 국가와 시민사회의 등가성에 기초한 시민사회 패러다임 역시 결사체 민주주의와 그대로 일치되기 어려운 경계선을 갖고 있다고 할 수 있다. 인식론과 규범 차원에 있어, 결사체주의는 사회가 자발적이고 민주적으로 자율적인 결사체에 의하여 운영될 때 인간의 자유와 복지가 가장 잘 구현될 수 있다는 확고한 규범적 주장을 공유하고 있다(Hirst 1995, 26-28). 또한 국가의 일정한 기능과 권한을 결사체에 위임해야 한다고 주장한다는 점에서 분권과 자치의 정치이론이라 할 수 있다. 이 둘이 특히 비판하고 있는 것은 민주적 조합주의와 복지국가이다. 허스트는 현재의 대의민주주의가 정치참여의 쇠퇴와 세계화에 따른 국가의 통치능력의 하락을 경험하고 있다고 진단하면서, 결사체 민주주의의 핵심은 많은 사회적 활동들이 가능한 한 자치적인 자원 결사체에 위임되도록 함으로써 대중의 정치적 참여를 진작시키는 것이라고 주장하였다. 아울러 결사체주의자들은 사회조합주의의 제도적 실체인 노 · 사 · 정 삼자협상을 다른 이익을 배제하는 엘리트주의이자 중앙 집중주의로 거부한다. 바카로는 결사체주의와 조합주의의 차이를 〈표 18〉과 같이 설명하고 있다(Baccaro 2002, 7).

나아가, 허스트는 결사체 민주주의가 특히 복지국가의 위기를 해결하는 데 매우 요긴하다고 주장하고 있다. 그는 자치적 자원결사체들이 위계적 조합권력을 대체하는 시스템, 즉 의료 · 교육 · 복지와 같은

〈표 18〉 결사체 민주주의와 사회조합주의의 차이

	결사체 민주주의	사회조합주의
참여의 범위	개방적	노 · 자와 같은 거대 결사체
선호 협약	분권화된 형태의 사회적 담론	정상수준의 사회협약
집단 인식	집단의 실용적 문제해결 능력	순응을 담보할 집단의 능력을 강조
탈퇴	용인	제한

필수적 공적 기능에 있어 자원 결사체들이 국가로부터 공적 기금을 받아 서비스를 제공하는 유연한 복지체제를 제안하고 있다. 더욱 다원적이고 수요자 중심적인 복지시스템 속에서 국가는 서비스 제공의 주체가 아니라 자금지원의 책임을 맡게 되며, 서비스의 대상과 비용에 관한 중요 결정에 대해서 책임진다. 허스트는 노령화에 대한 대비로써 서비스 공급자와 수혜자, 유급노동과 무급노동 사이의 경계를 허물어뜨리는 결사체를 통한 자원 노동(사회적 일자리)의 활용을 구체적 사례로 제시하고 있다(Hirst 2002, 415-416).

끝으로, 최근 민주주의의 이론과 실천 분야에서 가장 주목할 만한 현상은 다양한 민주주의 이론의 심의민주주의로의 수렴현상이다. 맨스브리지(Mansbridge 2003)는 심의에 기반한 이익정치가 가능할 뿐만 아니라 바람직하다고 주장하고 있고, 펑과 라이트 역시 심의에 기반한 자치참여 거버넌스를 제안하였다. 바카로(Baccaro 2002)는 현실의 문제를 풀기 위하여 결사체 민주주의와 심의 민주주의를 결합할 것을 제안하고 있다. 그들은 심의 민주주의가 대의민주주의의 '민주주의 결손'을 보충하는 제도적 장치가 될 수 있을 뿐 아니라 나아가 참여 민주주의의 '민주주의 과잉'을 보완하는 제도적 기초가 된다고 평가하고 있다. 우발적인 또는 일시적인 참여에 의존하기 쉬운 참여 민주주의는 과잉 민주주의, 산출 민주주의의 위험성과 정치 불안을 조장하기 쉽다는 것이다. 따라서 더욱 안정적이고 진지한 참여, 그리고 심사숙고한 토의에 기초하는 심의 민주주의 제도에 의해 보완될 필요가

심의 민주주의의 발전: 공론조사의 사례

공론조사는 대표성을 갖춘 토론자들을 무작위 추출하여 쟁점에 대한 다양하고 구체적인 정보를 제공한 후 심층 토론과 표결을 통하여 의사를 결정하는 심의 민주주의의 한 유형이다. 아직까지는 공론조사의 표결이 정부의 정책결정보다는 사회적 합의 도출과 정책반영을 목표로 이루어지고 있다. 지금까지 공론조사는 전 세계에서 20여 차례 이상 이루어졌다.

호주는 1999년 군주제에서 공화정으로 전환하는 국민투표에서, 2001년 원주민들과의 화해 정책에 대해서 공론조사를 실시하였다. 2001년 조사에는 호주 국립방송과 함께, 전체 국민들을 대상으로 무작위 선발된 사람들이 캔버라에서 3일 동안 토론한 후 표결하였다. 미국에서는 전국적으로 2번, 지역에서는 10번의 공론조사가 실시되었다. 1996년 1월에 텍사스 오스틴에서 최초의 전국 토론이 중계되었고, 2003년 1월에 전국에서 무작위 선발된 340명이 필라델피아에서 면대면 공론조사를 한 후에, 온라인 공론조사를 실시하였다. 덴마크는 2000년에 EURO 가입에 대한 국민투표 실시 전에 국영방송과 함께 공론조사를 실시하였다. 공론조사는 최근에는 한국과 중국 등 비서방 국가들로 확산되고 있는 추세이다.

있다는 것이다. 특히 주어진 정책 사안에 대해 충분한 정보도 없고 찬성과 반대에 관한 시민들의 광범위한 논의와 토의가 존재하지 않은 주민발안이나 주민투표 등의 직접 민주주의 제도들도 신중한 심사숙고에 의한 토의가 가능한 심의적 제도로 통합될 필요가 있다는 점을 강조한다(주성수 2004; 2005). 최근 심의 민주주의는 단순한 서구 이론의 소개를 넘어서 구체 제도의 고안과 적용 단계로 발전하고 있다.

V. 결론: 민주주의 대 민주주의

지금까지 살펴본 것처럼 주요 정책결정 및 이익대표체계로서 조합주의와 다원주의는 새로운 민주주의로부터 심대한 도전을 맞는 위기의 상황에 놓여 있다. 그런 점에서 현재는 복수의 민주주의가 경합하는 시대라고 할 수 있다. 새로운 민주주의들이 대의민주주의에 던지는 공통된 비판을 버바(Verba)의 표현을 빌어 표현하자면, 민주주의의 핵심은 시민의 의사를 표출할 기회와 참여의 평등인데, 대의민주주의에서 시민들의 목소리는 종종 우렁차고 간혹 분명하게 울려 퍼지지만 일상 속에서는 대부분 잠잠하며 더욱 통탄할 일은 거의 동등하지 않다는 것이다. 새로운 민주주의에 따르면, 다원주의적 이익정치의 경우 압도적 자원을 보유하고 있는 기업과 전문직 등 특수 이익집단이, 민주적 조합주의에서는 조직 자본과 노동의 목소리만이 크게 울려 퍼지고 있다는 것이다. 일부 연구자들은 신흥 민주주의와 개발 국가에서는 NGO의 번성으로 교육받은 중산층과 전문직 명망가들이 최대 수혜 계층으로 부상하였음을 지적하면서 중간계급 전문직에 뿌리를 둔 NGO를 비정치적인 여피(non-politicized yuppie) NGO라고 꼬집고 있다(Hudock 1999, 4).

그러나 아직은 어떤 새로운 민주주의도 과거의 대의민주주의를 완전히 대체하는데 성공하지 못하고 있다. 무엇보다도 새로운 실험들은 국가적 단위에서 작동 가능한 구체적인 제도들을 결여하고 있다. 대개의 실험들은 중앙 정부가 아니라 풀뿌리 수준에서 산발적으로 이루어졌으며, 이들의 주장들은 아직 집행력을 담보한 제도적 발전으로 나아가지 못하고 있다. 기존의 다양한 민관협력들을 거버넌스로 과장하는 경우가 빈번하며, 참여 주체들의 책임성 부재로 인해 사회적 협력의 제도화가 대부분 실패로 귀결되고 있다. 또한 결사체 민주주의에서는 조합주의의 실패, 즉 권한을 위임받은 기관들이 다시 중앙 집중화되고 시장 지향적으로 되면서 내적 민주주의가 퇴보할 가능성이

상존하고 있다(Carter 2002, 11). 이들이 공통적으로 우려하는 것 중 하나는 시민사회와의 협력과 위임, 분권과 권능강화 등이 자칫 국가의 약화와 축소 또는 탈규제 민영화 속에서 신자유주의의 범람을 가져올 수도 있다는 점이다.

결국 정확하게 현실을 진단한다면 조합주의와 다원주의는 새로운 민주주의 원리에 의해 대체되기보다는 그것의 원리를 적극 수용함으로써 본질적 한계를 보완하는 중에 있다. 먼저, 다원주의는 로비뿐 아니라 정치활동위원회나 시민입법, 주민투표 등 참여 민주주의 제도와 원리를 적극 수용함으로써 정당의 활성화와 대표의 확장 효과를 낳고 있다. 한 경험적 연구는 직접민주주의의 발전 정도에 비례하여 이익집단과 NGO의 증가는 물론 보다 다양한 로비 전술이 개발되어 왔음을 밝힌 바 있다(Nownes 2006, 11). 거버 역시 직접민주주의는 입법의 저지와 변경을 둘러쌓고 이익집단들 사이에 비교 우위에 기초한 자원동원 경쟁을 심화시킨다는 점을 설득력 있게 설명하였다(Gerber 1999, 137-140). 또한 중앙집권적인 영국과 프랑스에 비해 직접 민주주의 제도들이 발전한 스위스와 미국에서 NGO와 이익집단의 활동이 보다 활발한 것으로 나타났다(Kriesi 1995, 29-33).

조합주의 역시 더 이상 계층화되고 기능적으로 분화된 이익집단과 정부 사이의 폐쇄적인 이익조정 체계를 의미하지 않는다. 이제 그것은 NGO 등 새롭게 확장된 사회파트너들 사이의 상호 협력에 근거한 정책결정과 실행으로 발전함으로써 거버넌스의 원리를 대폭 수용하였고 그 경계선을 모호하게 만들고 있다. 따라서 사회협약과 사회적 대화는 강력한 정상 노조, 발전된 사민주의 정당, 협상 문화 등 애초에 조합주의의 전제조건으로 제안된 제도적인 특징이 부재한 국가에서도 활발하게 나타나고 있다.

결론적으로 다원주의와 조합주의는 무수한 비판과 내재적 한계에도 불구하고 새로운 민주주의들의 도전과 실험, 비판의 내용과 장점들을 부분적으로 수용함으로써 여전히 진화하고 있는 중이다.

| 주 |

1) 본 논문에서 NGO는 정부와 기업과는 구분되는 다음과 같은 성격을 지닌 결사체들을 지칭한다. ①공식적(formal): 어느 정도 제도화된, 즉 제도화된 실체를 지닌 조직이다. ②사적(private): 제도적으로 정부와 구분되는, 즉 기본 구조에 있어서 사적인 민간기구이다. ③비영리 분배적(non-profit distributing): 발생한 이윤을 소유자와 대표자에게 돌려주지 않는다. ④자치적(self-governing): 자율적 통제와 내부 절차가 활동을 규제한다. ⑤자발적(voluntary): 조직 활동과 운영에 있어 상당 정도의 자발적 참여가 수반된다. NGO 연구에서 가장 폭 넓게 수용되고 있는 이 개념은 Salamon and Anheier (1997), pp.33-35 참조. 독자의 편의를 위하여 원 문건에서 NPO나 시민단체로 표기된 경우를 제외하고는 NGO로 통일하였다.
2) 일부에서는 시민단체에 대한 기업의 기부금의 증대는 단체의 자율성과 시민참여의 역동성을 저해함으로써 회원 없는 시민운동, 나아가 민주주의의 축소를 초래하였다고 비판하고 있다(Crenson and Ginsberg 2002, 183-195). 시민단체나 기부문화의 연륜이 짧은 한국에서 이를 경험적으로 밝힌 연구는 아직 없다. 하지만 한국의 재단들이 대개 재벌기업 소속이라는 점에서 이를 우려하는 목소리들 역시 점차 확산되고 있다.
3) 살라먼과 소코로브스키의 연구는 표출 기능(expressive function)과 사회서비스 기능으로 분류되어 있다. 본 연구에서는 표출 기능을 한국에서 보다 친숙한 개념인 주창 기능으로 표기하였다.
4) 그래디(Grady 1993)는 조합주의가 노골적인 엘리트주의에 기초하고 있다고 비난하고 있다. 조합주의는 구성원들의 요구를 위로부터 통제하고 정부에 대한 요구를 감소시킴으로써 즉, 기능적 조직들의 통제능력을 통해 통치안정성을 담보하기 때문이다. 이 체제는 인민주권의 회복 혹은 진정한 대표성의 복원이라는 민주주의 원리에 대한 반민주적 처방이라고 비판하고 있다.

5) 광의의 의미에서 결사체 민주주의는 학문적으로나 공론에서 결사체에 중요한 지위를 부여(association matters)하고 있는 다양한 목소리들을 지칭하는 것이기도 하다. 거기에는 자유주의와 이기적 삶이 가져올 자기 파괴적 경향을 우려하면서 지역 커뮤니티 · 전통적 가족 · 이웃, 특히 자발적 자원 활동과 사회적 참여를 강조하는 공동체주의(communitarianism), 익명의 개인들을 중재하는 다양한 사회조직의 민주적 기여를 강조하는 시민사회 패러다임(civil society paradigm), 신뢰와 사회적 상호작용의 네트워크 역할을 중시하는 사회자본(social capital) 이론 등이 해당된다. 흥미로운 점은 광의든 협의든 이들 학파 사이에는 별로 이론적 교류가 없음에도 불구하고 두 개의 공통점을 갖고 있다는 점이다. 하나는 전통적 대의민주주의가 심각한 문제를 노정하고 있다는 인식이며, 다른 하나는 결사체적 전환(associative turn)이 대안이 될 수 있다는 주장이다. 결사체 민주주의의 유형과 특성에 대해서는 정상호(2006)를 참조.

| 참고문헌 |

강명세. 2006.『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』. 한울아카데미.

김진하. 2005.5.14. “로비의 개념 및 외국의 로비 제도.” 이승희 의원실 주최.「로비스트 법제화 꼭 필요한가: 로비스트 법제화를 위한 제1차 토론회」.

노사정위원회. 2006.『사회적 대화에 대한 올바른 이해』.

_____. 2007.『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구(II)』.

로널드 프레이저 저. 안효상 역. 2007.『1968년의 목소리』. 박종철 출판사.

맨슈어 올슨. 1987.『집단행동의 논리』. 윤여덕 옮김. 청림출판.

박문옥. 1963.『한국정부론』. 博英社.

서두원. 2001. “신사회운동의 제도화와 민주주의의 발전.” 권태환 · 임현진 · 송호근 공편.『신사회운동의 사회학: 세계적 추세와 한국』. 서울대학교 출판부.

선학태. 2004.『갈등과 통합의 정치』. 심산.

손혁재. 2003. “한국 시민사회의 개념과 실제.” 권혁태 외.『아시아의 시민사회: 개념과 역사』. 아르케.

시민의신문사.『한국민간단체총람』 2000; 2003; 2006.

신동면. 2005. “아일랜드 발전모델: 사회협약과 경쟁적 조합주의.”『한국정치학회보』 39집 1호.

신진욱. 2008.『시민』. 책세상.

안토니오 네그리 저. 박상진 역. 2009.『굿바이 미스터 사회주의: 네그리 대담록』. 그린비.

안토니오 네그리 · 마이클 하트 저. 조정환 역. 2008.『다중: 제국이 지배하는 시대의 전쟁과 민주주의』. 세종서적.

엘러 피서르 · 안톤 헤이머레이크. 2006.『네델란드의 기적』. 따님.
오현철. 2006. “토의민주주의: 이론 및 과제.” 주성수 · 정상호 편.『민주주의 대 민주주의』. 아르케.
이병국. 2007. “사회단체보조금의 목적과 사례.” 고양시사회단체보조금 워크숍 자료집.
임승빈. 2000. “NGO의 자율성과 책임성 증대 방안.” 한양대학교 제3섹터연구소.『민주공동체 실천사업 심포지움 자료집』.
전국경제인연합회. 2006.『사회공헌백서2005』.
정미애. 2006. “제도적 관점에서 본 일본의 시민사회: 특정비영리촉진활동법(NPO법)을 중심으로.”『한국국제지역학회보』 제5집.
정상호. 2006. “결사체 민주주의의 원리와 쟁점.” 주성수 · 정상호 편.『민주주의 대 민주주의』. 아르케.
_____. 2007. “시민사회운동과 정당의 관계 및 유형에 관한 연구.”『한국정치학회보』 제41집 2호.
_____. 2007.『NGO를 넘어서』. 한울.
제이프 레빈. 1997. “스웨덴: 조합주의의 성쇠.” 김영래(편).『이익집단정치와 이익갈등』. 한울아카데미.
제주발전연구원. 2006.『사회협약제도 도입 방안에 관한 연구』.
조형제. 2006. “지역거버넌스와 사회적 합의 모델.” 한반도사회경제연구회 지음.『한반도 경제론』. 창비.
주성수. 2003. “한국시민사회와 국제비교.” 국정홍보처.『민주공동체 실천사업 평가』.
_____. 2004.『시민참여와 정부정책』. 한양대학교 출판부.
_____. 2005. “국가정책결정에 국민여론이 저항하면? 심의 민주주의 참여제도의 탐색.”『한국정치학회보』 39집 3호.
지속가능발전위원회. 2004.『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』. 지속위자료집 2004-9.
최장집. 2005. “민주주의와 헌정주의: 미국과 한국.” 로버트 달.『미국헌법과 민주주의』. 후마니타스.
크리스 하먼 저 · 이수현 역. 2004.『세계를 뒤흔든 1968』. 책갈피.
투명사회협약실천위원회. 2006.『사회협약의 연금술: 유럽의 경험과 교훈』. 산문.
홍일표 · 하승수. 2004. “시민참여의 한일비교: 제도와 운동의 동학.” 주성수 편.『정치과정에서의 NGO』. 한양대학교 출판부.

Baccaro, Lucio. 2002. “Civil society meets the State: A model of associational democracy.” *International Institute for Labor Studies*. Decent Work Por-

gramme, DP/138.
Baumgartner, Frank R., and Beth L. Leech. 1998. *Basic Interest*. Princeton,N.J.: Princeton University Press.
Berry, Jeffrey M. 1977. *Lobbying for the People*. Princeton University Press.
_____. 1999. *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Brookings Institution Press.
_____. 2003. *A Voice For Nonprofits*. the Brookings Institution.
Carter, April. 2002. "Associative Democracy." April Carter and Geoffrey Stokes. *Democratic Theory Today*. Polity Press.
Clarke, G. 1998. "Non-Governmental Organizations and Politics in the Developing World." *Political Studies* 46/1.
Cohen, Joshua, & Joel Rogers. 1995. *Secondary Associations and Democratic Governance: The Real Utopia Project*. London: Verso.
Crenson, Matthew A., and Benjamin Ginsberg. 2002. *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. The Johns Hopkins University Press.
Edwards, Michael, & David Hulme. 1996. *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Kumarian Press.
Fung, Archon, and Eric Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, New York: Verso.
G. Clarke. 1988. "Non-Governmental Organizations and Politics in the Developing World." *Political Studies* 46/1.
Gais, Thomas L., and Jack L. Walker. 1986. "Pathway to Influence in American Politics." Jack L. Walker. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arber: The University of Michigan University.
Gerber, Elizabeth R. 1999. *The Populist Paradox: Interest Group Influence and The Promise of Direct Legislation*. Princeton University Press.
Goldstone, Jack A. 2003. "Introduction: Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics." Jack A. Goldstone, eds. *States, Parties and Social Movements*. Cambridge University Press.
Grady, Robert C. 1993. *Restoring Real Representation*. University of Illinois Press.
Hegel. G. W. F. 1953. *Hegel's Philosophy of Right*. T.M. Knox, trans. London:

Oxford University Press.
Hirst, Paul. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Polity Press.
_____. 1995. "Can Secondary Associations Enhance Democratic Governance?" Cohen & Rogers. *Secondary Associations and Democratic Governance: The Real Utopia Project*. London: Verso.
_____. 2002. "Renewing Democracy through Associations." *The Political Quartly*.
Hrebenar, Ronald J., Robert C. Benedict, and Matthew J. Burbank. 1999. *Political Parties, Interest Groups, and Political Campaigns*. Boulder: Westview press.
Hudock, Ann C. 1999. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy*. Polite Press.
Hula, Kevin W. 1999. *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Washington, D.C.: George Town University Press.
Illner, Michal. 1998. "Local Democratization in Czech Republic After 1989." Dietrich Rueschemeyer, ed. *Participation and Democracy: East and West*. M.E. Sharpe.
Judis, John B. 2001. *The Paradox of American Democracy: Elites, Special interests, and the Betrayal of Public Trust*. Routledge.
Knoke, David. 1990. *Organizing for Collective Action*. New York: Aldine de Gruyter.
Kriesi, Hanspeter. 1995. "The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization." J. Craig Jenkins and Bert Klandermans. *The Politics of Social Protest*. University of Minnesota Press.
Lehmbruch, Gerhard. 1977. "Liberal Corporatism and Party Government." *Comparative Political Studies*, No. 1, 91-126.
Lindblom, E. Charles, & Edward J. Woodhouse. 1993. *The Policy Making Process*. Prentice Hall.
Lowi, Theodore. 1970. "Decision Making vs. Policy Making: toward an Antidote for Technology." *Public Administration Review*, May/June.
Mansbridge, Jane. 2003. "Practice-Thought-Practice." Archon Fung and Eric Olin Wright. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, New York: Verso.
Michael, Edwards, & David Hulme. 1996. *Beyond the Magic Bullet: NGO Per-*

formance and Accountability in the Post-Cold War World. Kumarian Press.

Nownes, Anthony J. 2006. *Pressure and power: organized interests in American politic*. Houghton Mifflin Company.

O'Donnell, R. and D. Thomas. 1998. "Partnership and Policy-making." S. Healy and B. Reynolds, eds. *Social Policy in Ireland: Principles, Practice and Problems*. Dublin: Oak tree Press.

OECD. 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf

Petracca, Mark P. 1992. "The Rediscovery of Interest Group Politics." *The Politics of Interests: Interest Group Transformed*. Boulder: Westview Press.

Pierre, Jon. 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Riedel, M. 1969. Studien zu Hegals Rechtsphilosophie. Frankfurt and Main.

Sagawa, Shirley, and Eli Segal. 2000. *Common Interest and Common Good*. Harvard Business School Press.

Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier. 1997. *Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis*. Manchester University Press.

Salamon, Lester M. 1987. "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State." Susan A. Ostrander and Stuart Langton. *Shifting the Debate: Public-Private Sector Relations in the Modern Welfare State*. Transaction Books.

Salamon, Lester M., and S. Wojciech Sokolowski. 2004. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Kumarian Press.

Salisbury, Robert. H. 1992. *Interests and Institutions: Substance and Structure in American Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Harcourt School.

Schlozman, Lehman, and John B. Tierney. 1986. *Organized interest and American democracy*. New York: Harper & Row Pub.

Schmitter, Philippe. C. 1979. "Still the Century of Corporatism." Schmitter and G. Lehmbruch. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: SAGE Publications.

_____. 1981. "Interest Intermediation and Regime Governability in Contem-

porary Westren Europe and North America." Suzanne Berger, ed. *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shaiko, Ronald G. 1998. "Lobbying in Washington: A Contemporary Perspective." Herrnson S. Paul, Ronald G. Shaiko and Clyde Wilcox, eds. *The Interest Group Connection*. New York: Chatham House Publishers.

Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement*. Cambridge University Press.

Walker, Jack L. 1991. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

더 읽을 거리

강명세. 2006.『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』. 한울아카데미.

신진욱. 2008.『시민』. 책세상.

주성수 · 정상호 편. 2006.『민주주의 대 민주주의』. 아르케.

Crenson, Matthew A., and Benjamin Ginsberg. 2002. *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. The Johns Hopkins University Press.

Fung, Archon, and Eric Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London · New York: Verso.

Gerber, Elizabeth R. 1999. *The Populist Paradox: Interest Group Influence and The Promise of Direct Legislation*. Princeton University Press.

제6장

정부형태의 역사와 특징*

이준한 | 인천대학교

I. 들어가는 말

헌법학은 물론 정치학의 역사를 돌이켜보면 정부형태 또는 통치구조 및 정치제도로 일컬어지는 주제에 대한 연구가 매우 오랫동안 광범위하게 지속된 것을 알 수 있다. 특히 1974년부터 전 세계적으로 확산되기 시작한 제3의 민주화 물결이 지나간 뒤 새로이 탄생한 민주주의 국가들은 과거와 다른 새로운 정부형태를 찾아야할 것인지 아니면 과거의 통치구조를 유지시킬 것인지라는 선택에 직면했다. 다시 말해 이 시기 많은 국가들은 군부독재나 일당독재로부터 새로이 민주주의 정부를 수립해야 했고 다른 국가들은 권위주의 정부로부터 안정적인 민주주의를 구현할 대안적 정부형태를 고민해야 했다. 이에 따라 한국에서 1987년 민주화 이후 과거와 달리 직선제에 기초한 5년 단임 대통령제를 도입했듯이 많은 국가들은 자기 국가의 대안적 통치구조로 대통령제, 의회제, 이원집정제에 대한 장점과 단점을 비교하고 자기

국가에 적합한 제도를 찾아 나섰다.

따라서 과거 정부형태에 대한 헌법학계나 정치학계의 연구는 대개 어느 통치구조가 더 민주적인가 또는 민주주의의 안정적인 발전을 도모하는가에 초점이 맞춰져 있었다. 이러한 연구는 한편으로는 다소 추상적인 이론적 수준에서 이루어졌고, 다른 한편으로는 매우 구체적인 사례에 대한 통계적 수준에서 진행되었다. 이글에서는 어느 정부형태가 민주주의, 즉 대표성이나 책임성 또는 개방성을 어떻게 구현하는지 그리고 어느 정부형태가 민주적 안정성이나 효율성에 어떠한 영향을 주는지 평가해 볼 것이다.

이러한 목적에 도달하기 위하여 여기에서는 먼저 지구상의 대표적인 정부형태인 대통령제, 의회제, 이원집정제의 발전과 전파에 대한 중요한 역사적 배경과 이를 설명하는 중요한 개념에 대하여 살펴본다. 그리고 정치학계에서 널리 정식화되고 통용되는 대통령제, 의회제, 이원집정제에 대한 정의와 특징에 대하여 각각 살펴본다. 또한 이글에서는 최근 세계 정치학계에서 정부형태와 관련된 연구에 불을 다시 붙인 후앙 린쯔(Juan Linz)의 주장을 체계적으로 평가해볼 것이다. 이글은 나아가 대통령제와 의회제의 선택과 이에 따른 정치적 효과에 대한 통계적인 연구결과를 알기 쉽게 서술할 것이다. 이글은 정부형태의 선택에 대한 한국적 함의를 간단하게 지적하면서 끝을 맺는다.

Ⅱ. 정부형태의 역사적 배경과 특징

1. 정부형태의 발전

지구상에서 의회제의 효시는 1200년대 영국에서 찾아진다. 그 후

영국의 의회는 수세기 동안 점진적인 발전과 진화를 거쳐 18세기경에 이르러 비로소 근대적인 형태의 의회제라는 모습을 갖추게 된다. 일찍이 1215년 영국에서는 대헌장(Magna Carta)을 통하여 왕권을 제한하려는 움직임이 있었다. 그 결과 당시 존 왕은 왕의 권리를 몇 가지 포기하는 대신 법적 절차를 존중하고 왕의 의지가 법에 의하여 제한될 수 있음을 인정하게 되었다. 영국의 왕이 귀족들의 강요에 의하여 국왕의 권리를 문서로 명시하도록 만든 것이다.

또한 영국에서는 1200년대부터 국왕이 전쟁 등을 수행하기 위하여 세금을 추가적으로 더 걷으려고 할 때 귀족이나 기사의 대표 또는 일반국민의 대표가 모여서 이 문제에 대하여 토론하고 결정과정에 영향력을 행사하기 시작했다. 이러한 일련의 움직임이 왕에서 독립하여 의회제를 정착시키는 흐름의 시작이라고 할 수 있다. 이와 같은 혁명적인 접근법은 수백 년이 지난 뒤 1789년 발발한 프랑스 혁명은 물론 그와 비슷한 시점에 진행된 미국의 독립 및 건국의 사상적 배경으로 작용했다. 당시로서는 매우 획기적인 프랑스 혁명과 미국 독립의 사상적 흐름은 개인의 자유, 생명, 재산권에 대한 보장을 주장한 것이었다.

의회제를 비롯한 여러 가지 정부형태의 발전과정에는 매우 우연적인 요소가 개입되었다. 1714년 앤 여왕이 사망하자 대가 끊긴 영국의 왕가는 먼 독일에서 왕족을 데려왔다. 1701년 제정된 왕위계승법에 따른 결과였다. 졸지에 왕이 되어 하노버 왕조를 열게 된 독일인 조지 1세는 영국 땅을 밟았을 때 불행히도 영어를 할 줄 몰랐다. 이에 따라 왕이 각료를 임명하고 내각을 이끌며 정부를 운영하던 전통에서 벗어나 조지 1세는 의회의 대표에게 내각을 운영하고 의회를 이끌도록 맡겨버렸다. 이와 같이 왕을 대신하여 강력한 권한을 행사하게 된 의회의 대표가 다름 아닌 현대의 수상이다. 그의 아들인 조지 2세도 아버지의 통치방식을 그대로 따르게 되었고 마침내 영국의 왕은 군림하되 통치하지 않게 되었다.

그 대신 영국에서는 의회 다수당의 대표가 수상이 되어 정부를 이

끄는 의회제가 정착되기 시작했다. 그 뒤 선거권이 점차 확대되고 의회의 민주화가 진행되면서 정부를 통제하는데 있어 의회의 역할이 더욱 커지게 되었다. 그리고 과거와 달리 더 이상 왕이 독자적으로 내각과 정부를 구성하지 못하고 의회가 스스로 정부를 구성하게 되었다. 다시 말하자면 1832년 대개혁법(Great Reform Act of 1832)은 다수당의 대표가 수상이 되고 수상이 다수당 가운데 내각을 임명하여 정부를 구성하는 과정에 대하여 명문화한 것이다. 이러한 정부형태는 웨스트민스터 모델로 불리며 점차 다른 국가로 전파되었다.

의회제를 비롯한 다른 정부형태가 채택되는 과정에는 전파라는 요소가 개입된다. 즉 영국은 자신의 의회제를 5대양 6대주에 흩어져 있는 식민 국가들에 이식시켰다. 영국의 의회는 식민지의 헌법을 제정하면서 웨스트민스터식 의회를 수출한 것이다. 다른 한편 영국과 같이 왕이 지배했던 구대륙 유럽 군주국은 의회제를 채택했다. 전쟁이나 무역 및 교류를 통하여 인근지역으로 의회제가 확산되었던 것이다. 일단 정착된 의회제는 영국의 식민지적 지배에서 벗어난 뒤에도 좀처럼 대체되지 않는 경향이 있다. 제3의 민주화 물결이 휩쓸고 지나간 뒤에 탄생한 신생 민주주의 국가들도 영국의 구 식민지로서 의회제의 전통을 갖고 있다면 다른 정부형태보다 의회제를 채택할 가능성이 매우 높았던 것이다.

이렇게 의회제를 비롯한 정부형태가 독립이나 민주화라는 새로운 정치환경이 조성된 다음에도 새로운 정부형태의 선택에 영향을 주는 것을 경로의존성(path dependency)이라고 일컫는다. 경로의존성이라는 개념은 대통령제의 기원과 발전을 설명하는데도 매우 유용하다. 대통령제는 구대륙과 달리 군주가 없고 영국을 비롯한 유럽의 왕권지배로부터 독립한 신대륙, 특히 미국에서 개발되고 진화된 것이다. 쉽게 말하자면 왕은 아니지만 왕과 같이 하나의 대표에게 권력을 위임하는 정부형태를 만든 것이다. 애초의 대통령(president)이라는 용어는 1774년 대륙회의의 의장(President of the Continental Congress)으로부터

시작되었지만 나중에 대통령이라는 직책으로 승격하게 된다. 그 외에 라틴 아메리카나 아시아 지역의 많은 공화국이 미국과 같이 대통령제를 채택하는 경향이 있다. 이들 국가에서는 유럽과 유사한 왕권지배의 전통이 식민지배를 거치면서 뿌리째 흔들렸고 제2차 세계대전이 끝난 뒤 미국의 정치적 영향력이 급속하게 퍼졌기 때문이다.

정부형태가 전파나 경로의존성에 의하여 영향을 받는 현상의 극명한 사례는 다름 아닌 아프리카에 있다. 사하라 사막 이남의 30여 개 아프리카 국가들의 정부형태가 뚜렷하게 구분되기 때문이다. 이미 지적했듯이 영국의 식민지 경험을 갖고 있는 국가들은 대부분 의회제를 채택하게 되었다. 그 외에 독일의 식민지였던 국가들이 거의 예외 없이 의회제를 따르고 있는 반면 프랑스의 식민지였던 국가들은 또한 거의 예외 없이 이원집정제를 실시하고 있는 것이다.

다른 한편 이원집정제는 1848년 2월혁명 뒤 프랑스 제2공화국에서 처음 선보인 것으로 알려졌다(von Beyme 1987). 프랑스와 같이 왕족을 혁명으로 멸한 뒤 공화제로 이행한 경우에는 구대륙인 유럽 국가임에도 불구하고 왕을 대신할 대통령을 선출하게 되었다. 그러나 프랑스의 이원집정제는 미국식 대통령제에 대한 유럽 국가의 기피에 따른 결과 절충적으로 고안된 것이다. 국가의 수반과 정부의 수반을 대통령 한 사람에게 맡기는 것이 왕정의 복고와 권력의 독재적 집중이라고 간주했기 때문에 의회의 다수당 대표에게 수상 자리를 보장했다.

그러나 그 뒤부터 1919년 독일의 바이마르공화국이 이원집정제를 실험할 때까지 이원집정제는 역사에서 잊혀졌다. 이 시기에 핀란드, 오스트리아, 스페인, 아일랜드 등지에서 이원집정제가 확산되었지만 핀란드와 아일랜드를 제외하고는 거의 모두 군사 쿠데타나 나치즘 또는 파시즘에 의하여 파괴되었다. 독일의 바이마르공화국에서 이원집정제를 실험할 때는 극심한 정치적 불안정을 해소해야 한다는 정치적 배경이 크게 작용했다. 바이마르공화국에서는 의회가 너무 자주 해산되었고 수상을 비롯한 정부도 너무 빨리 바뀌었다. 당시 독일에서는

이원집정제를 통하여 대통령을 선출함으로써 그나마 정치의 연속성이나 국가의 안정성을 도모하고자 했던 것이다.

역사적으로 정리해보면 유럽의 국가들 가운데 군주가 엄존하는 국가들에서는 입헌군주제와 의회제를 유지하게 된 반면, 군주가 더 이상 존재하지 않는 국가들에서는 대통령을 선출하여 수상과 권력을 나누는 이원집정제를 발전시키는 경향이 있었다(황태연 2005). 의회가 자주 해산되어도 의회제 국가에서는 왕이 이원집정제의 대통령보다도 훨씬 더 권위있는 구심체 역할을 수행할 수 있었다. 이에 비하여 이원집정제의 대통령은 의회제의 왕과 같이 국민 전체를 대표하고 대변하며 국가를 초당파적으로 통합하는 역할을 갖도록 고안된 것이다. 또한 수상은 의회 안에서 특정 당파나 정당의 대표로서 국가의 내치를 담당한다.

2. 정부형태의 구분과 정의

지구상의 정부형태는 대표적으로 대통령제, 의회제, 이원집정제 세 가지로 구분된다. 그 가운데 이원집정제는 반대통령제(semi-presidentialism), 반의회제(semi-parliamentarism), 또는 분권형 대통령제로 일컬어지기도 한다. 먼저 대통령제와 의회제 사이에는 세 가지 근본적인 차이가 있는데 이것이 각 정부형태의 정의이자 특징이 된다(Lijphart 1992). 첫째, 대통령제에서는 정부의 수반인 대통령이 헌법에서 정해진 임기동안 일할 수 있다. 다만 대통령제에서 대통령은 탄핵에 의하여 임기가 중단될 수 있다. 이와 반대로 의회제에서는 정부의 수반인 수상과 내각이 의회의 신임에 의존한다. 의회제에서는 수상과 내각이 의회의 불신임에 따라 정해진 임기에도 불구하고 도중에 물러날 수 있다.

둘째, 대통령제에서 대통령은 국민에 의한 보통선거(general elec-

tion)로 선출된다. 대통령의 선출은 한국과 같이 국민의 직접선거에 의하여 이루어질 수도 있고, 미국과 같이 헌법에 정해진 절차에 의거하여 간접선거로 뽑힐 수도 있다. 이와 반대로 의회제의 수상은 국민의 보통선거가 아닌 입법부인 의회에서 간접적으로 선출된다. 일반적으로 의회제의 수상으로는 의회의 다수를 점하는 정당의 대표가 선출되고 다시 수상은 자신의 내각을 임명한다.

셋째, 대통령제에서 대통령은 국정의 모든 영역에 직접적이고 최종적인 책임을 가진다. 대통령은 자신의 내각과 함께 공동으로 국정에 대한 책임을 공유하지 않는다. 이와 반대로 의회제에서는 수상과 내각이 함께 국정을 책임진다. 내각은 국가의 정책을 결정할 때 일본과 같이 다수결을 이용하든지 아니면 영국과 같이 만장일치의 합의를 도출한다.

다른 한편 이원집정제도 대통령제와 의회제의 특징이나 정의의 연장선상에서 논할 수 있다(Duverger 1980). 첫째, 이원집정제에서 대통령은 일반적으로 국민의 참여에 의한 보통선거로 선출된다. 둘째, 의회제에서 단지 상징적인 지위와 역할만 보유하는 대통령과는 달리 이원집정제의 대통령은 상당히 강력하고 실질적인 권한을 보유한다. 셋째, 이원집정제에서 수상은 의회제와 마찬가지로 막강한 권한을 가지나 의회의 신임여부에 따라 내각과 운명을 같이한다. 한마디로 이원집정제는 대통령제와 의회제의 특징을 혼합한 것이라 하겠다.

세 가지 정부형태 가운데 대통령제와 이원집정제가 서로 비슷한 점은 두 정부형태가 국민에 의하여 선출되고 강력한 권한을 보유하는 대통령을 각각 가진다는 사실이다. 이에 비하여 이원집정제와 대통령제의 근본적인 차이점은 이원집정제가 순수한 대통령제에는 없는 수상(또는 총리)을 보유한다는 사실이다. 이원집정제의 수상은 대통령과 견줄만한 권력을 보유한다. 이원집정제의 수상은 대부분 내치를 관장하고 대통령은 외치를 책임지는데 바로 이러한 특징으로 인하여 분권형 대통령제로 일컬어진다. 대표적인 대통령제 국가인 미국에는 이러

한 수상이 없고 다만 부통령이 있을 뿐이다.

또한 의회제와 이원집정제의 유사성은 두 정부형태가 모두 수상이라는 직책을 가지는 권력기관과 대통령이라는 직책을 가지는 권력기관을 함께 갖는다는 점이다. 의회제 국가 가운데 영국이나 일본과 같이 현존하는 왕이 상징적인 권력을 가지고 명목적으로 국가를 대표하거나 국가적 의식을 집행하는 경우도 있다. 그러나 왕이 없는 다른 의회제 국가에서는 왕 대신 대통령을 선출하여 대통령이 영국과 일본의 의회제에서 행사하는 왕과 같은 상징적인 권한을 갖도록 보장한다.

그러나 의회제와 이원집정제의 근본적인 차이점은 이원집정제에서 대통령의 권한이나 지위가 의회제와 달리 상징적이고 명목적인 수준을 훨씬 뛰어넘어 수상의 권한이나 지위와 거의 같거나 아니면 그보다 더 크다는 사실이다. 이원집정제에서는 일반적으로 대통령이 국민에 의하여 직접적으로 선출되고 수상은 의회에서 간접적으로 선출된다. 그러나 실제로는 국민에 의하여 직접적으로 선출된 대통령이 의회 다수당의 대표를 수상으로 임명하는 식이 된다. 따라서 의회제의 대통령과 달리 이원집정제의 대통령은 수상보다 좀 더 크거나 거의 대등한 수준의 지위와 권한을 보유하면서 국정에 대하여 실질적 권력을 행사할 수 있다.

경우에 따라서는 이원집정제의 대통령이 의회제에서와 같이 의회에서 선출될 수도 있지만 이렇게 선출된 대통령도 의회제의 대통령보다 매우 강력하고 실질적인 권한을 헌법적으로 보장받는다. 일반적으로 이원집정제에서 대통령이 의회를 해산할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문이다. 따라서 이원집정제의 대통령은 수상을 임명할 수 있고 또한 경우에 따라서는 수상도 바꿀 수 있는 막강한 권한을 보유하는 셈이다.

Ⅲ. 대통령제와 의회제의 특징

1. 대통령제와 의회제의 특징에 대한 이론적 분석

린쯔는 대통령제가 스스로 안고 있는 여섯 가지 본원적인 결점으로 인해 매우 위험하고 의회제가 더 안정적인 민주주의를 낳는다고 주장했다. 대통령제의 여섯 가지 본질적인 결함이란 첫째, 민주주의적 이중 정통성(dual democratic legitimacy)에 기인하는 교착상태(immobilism), 둘째, 정해진 임기보장(fixed term)으로 인한 비유연성(rigidity), 셋째, 승자독식(winner take all) 또는 제로 섬 게임(zero sum game), 넷째, 중임제한조항과 그 결과, 다섯째, 대통령제의 정치적 특색(political style)에 따른 대통령의 권한행사방식, 마지막으로 비전문가의 선거도전 및 대통령직 승계이다(Linz and Valenzuela 1994). 이러한 그의 주장

후앙 린쯔와 정치학계의 정부형태에 대한 연구

대통령제와 의회제의 장·단점에 대한 이론적인 검토를 하는데 있어서 린쯔의 주장을 출발점으로 삼는 것은 이미 전 세계 정치학계의 오래된 관행이다시피 하다. 일찍이 린쯔는 대통령제는 위험한 것("The Perils of Presidentialism")이라고 규정하는 대신 의회제의 좋은 점("The Virtues of Parliamentalism")을 강조한 바 있다. 그리고 린쯔는 그의 공저자와 함께 대통령제의 실패(*The Failure of Presidential Democracy*)라는 책에서 이미 널리 읽힌 그의 영향력 있는 논문("Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?")을 재발표함으로써 다시 한 번 관련학계의 연구에 불을 붙였다(Linz 1990a, 1990b; Linz and Valenzuela 1994).

은 전 세계적으로 정부형태의 연구에 있어서 커다란 영향을 주었다.[1)]

그러나 여기에서는 민주주의의 원칙이라는 관점에서 권위있는 린쯔의 주장을 재조명함으로써 대통령제와 의회제의 대표성, 책임성, 개방성 등을 평가해보겠다. 린쯔가 주장한 대통령제의 첫 번째 결함은 민주주의적 이중 정통성에 따르는 교착상태의 출현인데 이는 민주주의의 가장 기본적인 대표성이라는 원칙과 매우 밀접하게 관련되어 있다. 대통령제에서 보이는 민주주의적 이중 정통성이란 대통령과 의회가 모두 국민의 참여에 의한 보통선거로 구성되기 때문에 대통령과 의회가 모두 국민의 대표이고 국민을 지배할 정통성을 갖는 기관이라는 것이다.

대통령제에서는 행정부와 의회라는 두 개의 권력기관이 모두 정통성을 가지고 있기 때문에 서로 자신의 권한을 유리하게 해석하고 적용하려 할 수 있다. 또는 서로 다른 정당이 각 권력기관을 장악하게 되면 서로 꼼짝달싹하지 못하고 교착상태나 대치상태에 빠지게 된다는 것이다. 이에 따라 대통령제의 효율성이나 안정성까지 의심을 살 수 이다. 이러한 현상은 대표적인 대통령제 국가인 미국에서도 목격된다. 가령 예를 들면, 미국에서 클린턴 대통령 시절 민주당 행정부와 깅그리치 하원의장으로 대표되는 공화당 우위의 의회 사이에서 의료개혁 문제 등을 둘러싸고 극한 대치가 벌어져 수 주 동안 정부가 마비되는 사태가 빚어지기도 했다.

그러나 민주주의적 이중 정통성으로 인한 교착상태는 대통령제의 고유한 현상도 아니고 필연적인 결과도 아니다. 이중 정통성으로 인한 교착상태는 이원집정제에서도 목격할 수 있다. 서로 대등한 권력을 보유하는 대통령과 수상이 각기 다른 정당에서 배출된 경우 서로 배척하게 되면 정국은 얼어붙기 마련이다.

대표적인 이원집정제 국가인 프랑스에서는 이러한 동거정부(cohabitation)가 모두 세 차례에 걸쳐 탄생했다. 첫 번째 동거정부는 1986년부터 1988년까지 우파연합이 의회에서 과반수보다 2석을 더 많이 확

보함으로써 형성되었다. 좌파인 미테랑(Mitterrand) 대통령과 우파인 시라크(Chirac) 수상이 같이 정부를 이끈 것이다. 두 번째 동거정부는 1993년부터 1995년 사이에 형성되었다. 역시 좌파인 미테랑 대통령과 우파인 발라뒤르(Balladur) 수상이 정부를 구성했다. 세 번째 동거정부는 1997년부터 2002년까지 우파인 시라크 대통령과 좌파 우위의 의회에서 죠스팽(Jospin) 수상이 선출됨으로써 등장했다. 프랑스의 동거정부는 모두 좌우파의, 그야말로 불편하고 불안정한 동거에 그치고 말았다.

그리고 이중 정통성이 존재하는 대통령제에서 대통령과 의회가 서로 다른 정당에 의하여 지배되는 분점정부(divided government) 상황도 반드시 정국의 교착상태로 이어지지 않는다. 대통령제에서 분점정부는 행정부와 입법부가 서로 견제하고 균형을 맞추는 순기능을 발휘하기도 한다. 미국에서는 실질적인 양당제로 진입한 1856년부터 2008년까지 총 77회의 선거(중간선거 포함)를 통하여 모두 28회(36.4%)의 분점정부가 탄생했지만 모두 클린턴 대통령 시절과 같은 행정부와 의회 사이의 갈등으로 이어지지는 않았다. 그 대신 대통령과 의회의 권력이 서로 분리되고 대등하기 때문에 이른바 제왕적 대통령의 출현을 견제하고 균형을 이룰 수 있었다. 미국의 사례는 이원적 정통성이 대통령제에서 오히려 국민의 대표성을 향상시킬 수 있다는 것을 보여준다.

다른 한편 정국의 심각한 교착상태는 이중 정통성에 시달리는 대통령제가 아니라 제도적으로 이중 정통성이 발생할 수 없는 의회제에서도 그 고유한 작동 방식에 의하여 형성된다. 의회제에서는 선거결과 과반수를 넘는 다수당이 없을 때 연합정부를 구축하는 과정에서 또는 다양한 형태의 연합정부를 운영하는 과정에서 정국이 교착되고 대치되는 상황이 발생할 수 있다. 연합정부에 참여하는 정당들은 서로 다른 이념과 정강 및 정책에 기초하기 때문에 중요한 이슈에 대하여 서로 화해할 수 없는 이해의 상충이 불가피하다. 또한 처음부터 불안정성을 잉태하고 출범한 연합정부가 붕괴될 때는 상당기간 정부가 마비

되게 마련이다.

의회제의 대표적인 국가인 영국을 제외하고는 이러한 연합정부를 구성하기 위한 과정에 대부분 노출되어 있다. 영국은 양당제이기 때문에 선거 뒤 한 정당이 과반수 의석을 확보하는 경향이 있지만 다른 의회제 국가들에서는 그렇지 않기 때문이다. 이렇게 연합정부를 구성하는 과정에서 의회제는 민주주의적 대표성 원칙을 크게 훼손할 가능성이 있다. 선거를 실시하기 전부터 장차 연합정부의 파트너를 밝히고 선거를 치르기도 하지만 선거가 끝난 뒤 연합정부를 구성하는 과정에서 선거를 통하여 유권자가 보인 선호도와 다른 정부나 내각이 구성될 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 연합정부를 구성하는 과정이 길어지고 복잡해지면서 선거에서 보인 유권자의 의사와 전혀 다른 정부가 구성될 수도 있다.

의회제에서 흔히 나타나는 연합정부는 민주주의의 책임성이나 효율성이라는 원칙 측면에서도 문제를 적잖이 노출시킨다. 연합정부에 참여하는 정당 사이에 추구하는 이념이나 정책이 같지 않기 때문이다. 즉 연합정부 아래 정책적 실패가 발생할 때 연합정부의 파트너 사이에 누가 얼마만큼 어떤 책임이 있는지 확인하기 어렵고 그 책임을 묻기도 상대적으로 쉽지 않다. 그리고 연합정부 파트너 사이에 정책을 추진하는 우선순위나 중요도 또는 방향이 다르기 때문에 효율적인 정책집행이 지체될 수 있다.

린쯔가 지적했던 대통령제의 두 번째 문제는 정해진 대통령의 임기로 인한 비유연성인데 이는 민주주의의 안정성이라는 측면과도 관련이 있다. 의회제는 어떤 이유에서건 불신임을 받게 되면 의회를 해산하고 새로 정부를 구성할 수 있는 등 정치과정이 매우 유연하다. 이에 비하여 대통령제는 대통령에게 정해진 임기가 확고히 보장되어 유연하지 못하다는 것이다. 특히 대통령제의 임기보장에 따른 비유연성이 더욱 큰 문제가 되는 상황은 무능하고 부패하며 인기 없는 대통령의 임기가 오래 남았을 때이다.

그러나 대통령제의 첫 번째 정의는 대통령이 정해진 임기동안 국정을 책임진다는 것이다. 또한 이렇게 정해진 대통령의 임기는 주기적인 대통령선거의 실시를 전제로 하는 것이다. 그리고 이러한 선거의 정기성은 민주주의의 중요한 조건 가운데 하나가 될 수 있다. 주기적인 선거는 안정적이고 예측가능한 민주주의 정치의 기초로 신생 민주주의 국가에 매우 긴요한 조건이다(Diamond 1996).

대통령제에서 부패하고 불법을 저지른 대통령의 경우는 헌법의 절차를 통하여 탄핵 등의 수단을 동원하여 교체할 수 있다. 그러나 무능하고 인기가 없는 대통령이라며 그때마다 교체를 시도한다면 임기를 정상적으로 마칠 수 있는 대통령을 찾기는 지구상 어느 대통령제 국가에서도 불가능할 것이다. 오히려 정기적인 선거를 통해 무능하고 인기가 없는 대통령을 심판하고 교체하는 것이 대통령제의 장점이 될 수도 있다.

이와 반대로 의회제 특유의 유연성은 잦은 불신임과 의회해산으로 인해 정치의 불안정성과 정책의 불연속성 및 비효율성을 초래할 수 있다. 의회제의 첫째 정의가 수상이 의회의 신임에 의존한다는 것이기 때문에 잦은 불신임에 따른 정국의 불안정성은 의회제의 본원적인 문제 가운데 하나로 지적된다(Reynolds 1995, Stepan and Skach 1993).[2] 예컨대 의회제의 대표적 사례 가운데 하나인 프랑스의 제3공화국(1870년~1940년)에는 모두 104번씩이나 내각이 바뀌었고, 제4공화국(1946년~1958년)에는 모두 25회의 내각이 교체되었다. 또 다른 의회제 국가인 이탈리아에서도 1945년부터 2001년 사이에 59번씩이나 내각이 바뀌어 평균 집권기간은 10개월에 그칠 뿐이었다(진영재 · 노정호 2004).[3]

린쯔가 주장한 대통령제의 세 번째 문제점은 대통령제의 승자독식적 성격이다. 린쯔는 "대통령제의 행정부 통제는 원칙적으로 승자독식이다 … 선거 후에 아무런 자리를 못 차지하는, 선거에서 진 후보자는 모든 것을 잃는다."고 했다(Linz 1994, 14). 대통령제에서는 승자가

독식하기 때문에 패자에 대한 배려가 없고 이에 따라 정치적 불안정성이 조장될 수 있다. 그는 자신의 주장을 지탱하기 위하여 "의회제는 전체적인 보상(payoffs)의 합을 증가시키는 데 반해, 대통령제는 제로 섬 게임이다. 대통령제는 승자가 모든 것을 갖는다."는 쉐보르스키의 주장을 인용하기도 했다(Linz 1994, 14).

그러나 대통령제에서만 행정부의 통제가 승자독식적인 것은 아니다. 의회제에서도 행정부의 통제를 승자가 독식하는 경우가 쉽게 찾아지기 때문이다. 대표적으로 영국의 대처 수상이 집권했던 기간을

제로 섬 게임과 정부형태

제로 섬 게임(zero sum game) 또는 영합(零合) 게임이란 효용 기대치의 절대값 크기가 서로 같지만 부호가 각기 반대되어 그 합이 영이 되는 게임을 의미한다. 이와 반대로 넌 제로 섬 게임(non-zero sum game) 또는 비영합(非零合) 게임이란 효용 기대치의 절대 값 크기가 서로 다르기 때문에 그 합이 영이 될 수 없는 게임을 일컫는다. 린쯔가 인용한 쉐보르스키의 글에서 "대통령제에서는 의회제에서보다 승리의 가치인 W가 크고 패배의 가치인 L이 작다."(the value of victory, W, is greater and the value of defeat, L, is smaller under presidential than under parliamentary systems)고 했다. 결국 이에 따르면 절대값의 크기가 서로 다르기 때문에 결코 제로 섬이 아닌 것이다. 사회의 복잡다단한 성격상 정치현상에서는 좀처럼 효용 기대치의 절대값 크기가 같으면서 부호가 정반대가 되는 제로 섬 게임을 발견하기 어렵다. 하지만 제로 섬 게임이라는 짧은 용어가 매우 함축적이며 강력한 의미를 전달하기 때문에 많은 정치현상에 대하여 은유적으로 적용된다. 린쯔도 대통령제가 제로 섬 게임이라고 하는 것은 따져보면 은유성이 강한 표현에 불과한 것으로 보인다.

예로 들 수 있는데, 의회의 절대다수도 보수당이 차지했고 내각도 모두 보수당으로 구성되었으며 수상도 보수당이었다. 삼권이 분립되어 견제와 균형을 추구하는 대통령제와 달리 입법부와 행정부가 융합되어 있는 의회제에서는 영국의 경우와 같이 행정부의 통제뿐이 아니라 입법부까지 모두 같은 승자가 모두 장악하는 경우가 발생할 수 있다. 게다가 1990년대 의회개혁이 있기 전까지 영국에서는 사법부의 수장마저 상원에 속해 있었기 때문에 입법부, 행정부, 사법부가 모두 한 당에 속하는 일이 다반사였다(Mainwaring and Shugart 1997).

다음은 린쯔가 네 번째 대통령제의 결함이라고 주장한 중임제한조항과 그 의의에 관련된 사항이다. 린쯔는 "민주적이거나 아니면 비민주적인 정부, 그 어떠한 정부라도 자신의 정책을 수행할 … 충분히 긴 시간적 연속성을 보장받기를 원하기 때문"에 대통령제의 중임제한조항은 대통령제의 본원적 문제가 될 수 있다고 주장했다(Linz and Valenzuela 1994, 17). 이러한 문제가 더욱 심각해지는 경우는 능력 있는 대통령으로 검증된 뒤에도 단임으로 자리에서 물러나야 하는 상황이 발생했을 때일 것이다.

그러나 모든 대통령제가 연임 또는 중임을 금지하는 것은 아니다. 이에 비하여 연임 또는 중임을 헌법에서 금지하고 있는 국가들은 그 나름대로 그러한 결정을 내릴 수 있었던 배경이 있다. 가령 아시아나 라틴 아메리카의 많은 신생 민주주의 국가들이 민주화 뒤 대통령 단임제를 헌법에 규정한 것은 연임 또는 중임 자체가 과거 비민주정부의 장기집권을 연상시키기 때문이었다.

린쯔가 지적한 다섯 번째 대통령제의 본원적인 문제는 대통령제의 정치적 특색으로 권한행사방식이다. 일반적으로 대통령은 막강한 권한과 권력을 보유하는데 사실은 선거에서 과반수의 지지도 확보하지 못한 상태라는 것이다. 이에 따라 대통령제에서는 권력을 위임한 국민의 지지가 과반수를 넘지 못함에도 불구하고 100%의 절대적인 권한만 행사하려는 경향이 있다. 이러한 현상은 대통령제에 있어서 민

주주의의 대표성이나 책임성의 원칙에 심각한 의문을 던져주기에 충분하다. 또한 대통령제는 대통령 한 사람에게 권한이 과도하게 집중되고 이에 따라 비민주적이고 심지어 전횡을 휘둘러 독재로 변할 가능성이 항상 존재하는 것이다.

사실 이와 같이 대통령제에서 대통령에 대한 책임 집중이라는 현상은 제도 자체의 본질적 문제점으로 공감대가 넓게 형성되어 있다. 앞에서 거론했던 대통령제의 둘째와 셋째 정의에 따르면 대통령은 국민의 보통선거로 선출되고 그 한 사람이 모든 책임을 지게 되기 때문이다. 대통령제는 정의상 대통령의 권한을 크게 부여하고 있기 때문에 대통령이 국민의 여론이나 삼권 분립에 의하여 견제와 균형을 충분히 받는 국가에서도 서로 유사한 문제점이 나타날 수 있다.

마지막으로, 린쯔가 지적하는 대통령제의 본원적 문제는 비전문가의 선거도전 및 대통령직 승계라는 현상인데 이는 민주주의의 개방성이라는 원칙과 연관되어 있다. 대통령제에는 정치적 경험이 없는 문외한이 선거를 앞두고 급하게 정당을 결성하여 대통령선거에 뛰어들고 또 당선될 수 있다. 그리고 대통령의 유고 상황에서 선거에 의하지 않고 대통령직이 승계되기도 한다. 나아가 이러한 과정에서 경우에

위임적 민주주의

오도넬은 신생 민주주의 국가에서 대통령제의 권한행사방식에서 보이는 정치적 특색이 더욱 강하게 표출된다고 주장한다(O'Donnell 1994). 대통령이 선거에서 이겨 헌법에 명시된 권한보다 훨씬 더 많은 권한을 의회와 국민에 대하여 행사하는 위임적 민주주의(delegative democracy)가 만연하다는 것이다. 한국에서도 대통령이 겨우 30%를 넘는 유효득표율을 확보하면서 마치 100%의 권력을 위임받은듯이 국가를 통치하는 현상이 나타난다.

따라서는 비전문가에게 대통령직이 넘겨지는 일이 발생할 수 있다.

그러나 대통령제에서 이러한 가능성이 현실화된 사례를 찾기는 쉽지 않다. 만약 이마저 헌법에 정해진 절차를 따른 것이라면 비전문가가 선거에 출마하거나 대통령에 당선 또는 승계하는 것은 문제가 되지 않을 것이다. 달(Dahl 1971)이 이미 지적했듯이 민주주의 사회라면 선거에 참여하는 기회에 있어서 될 수 있는 대로 공평하고 제약이 적어야 한다.

다른 한편 실제로 대통령선거를 앞두고 아시아나 라틴 아메리카 각국에서는 쉽게 정당이 만들어지고 선거에 참여하는 일이 발생했다. 심지어 가장 발전한 대통령제 국가인 미국의 1992년 대통령선거에서도 정치신인인 억만장자 페로가 정당을 만들어 클린턴과 자웅을 가리는 일이 발생하기도 했다. 그러나 이렇게 정치신인이나 급조된 정당이 대통령선거에서 승리한 경우를 찾는 것은 쉽지 않다.

이와 반대로 의회제에서는 오히려 정치신인이 정당을 급조하고 선거에 나가 성공한 사례가 있다. 1994년 이탈리아에서 제일가는 기업가로서 정치신인인 베를루스쿠니가 포르자 이탈리아(Forza Italia)를 선거 직전에 창당하고 승리한 뒤 집권한 바 있다. 베를루스쿠니는 2008년 재집권에도 성공했다. 그리고 태국의 기업가 탁신이 타이락타이(Thai Lak Thai)를 결성한 뒤 선거에서 승리하여 2001년부터 수상으로 재임한 적이 있다.

2. 대통령제와 의회제의 특징에 대한 통계적 연구

사실 이상과 같이 정부형태에 대하여 다소 추상적이고 이론적인 논의를 전개하다보면 때때로 자의적인 해석을 가할 수 있고 침소봉대할 수도 있다. 전 세계적으로 무려 200여 개에 이르는 독립국가가 있다 보니 정부형태와 관련하여 어떠한 주장을 해도 이를 뒷받침할 수

있는 사례를 찾는 것이 전혀 불가능하지도 않다. 따라서 정치학계에서는 정부형태에 대하여 좀 더 생산적이고 객관적인 이해를 돕기 위하여 보다 구체적인 연구를 수행했다. 그것은 다름 아닌 다양한 사례를 통계적으로 분석하여 대통령제와 의회제에 대한 평가를 내리는 작업이었다.

최근 정부형태의 연구에 통계적인 방법론을 도입하면서 과거 자신의 논리를 전개하는데 필요할 때마다 몇 개의 사례를 단편적으로 인용하는 방식에서 벗어나기 시작했다. 대신 지구상에서 다수의 사례를 모아 다양한 변수들을 수치화하여 각 변수 사이의 상관관계를 검증해 온 것이다. 즉 대통령제 또는 의회제를 민주주의 수준, 쿠데타 발생 여부, 선거의 공정성 여부, 자유선거의 횟수, 정권교체 여부, 정권의 수명, 정당의 수, 경제성장률, 인플레이션, 실업률 등과 결부지어 통계적으로 유의미한 인과관계를 측정한 것이다. 미국의 프리덤하우스(Freedom House)와 같이 중립적인 기관이 세계 각국의 정치적 자유(political rights)나 시민적 권리(civil liberties)의 수준에 대해서 발표한 점수 결과가 이러한 통계적 분석에 자주 이용되었다. 대통령제와 의회제에 대한 각종 통계적인 연구는 수도 없지만 여기에서는 정부형태 논쟁의 큰 흐름을 보여주는 대표적인 연구를 소개한다.

비교적 초기 정부형태에 대한 통계적인 연구는 대통령제, 1위 대표제 의회제,[4] 비례대표제 의회제로 구분한 14개 국가의 민주주의적 작동에 관한 것이 있다(Lijphart 1991). 라이파트의 결론은 1위 대표제 대통령제가 민주주의적으로 기능하기에 한계가 큰 반면 이른바 동의제 민주주의(consociational democracy)가 다른 제도보다 우월하다는 것이다. 동의제 민주주의란 라이파트에 의하여 발전된 용어로서 쉽게 말해 언어, 종교, 인종, 경제 등으로 극심하게 분리되어 있는 사회를 통합하기 위하여 권력을 서로 나누고 합의에 기초하여 의사결정을 이루는 정부형태를 가르킨다. 그러나 이 연구의 사례는 서구국가에만 국한되어 있고 신뢰할만한 결론을 유추할 수 있을 정도로 충분히 많지

않았다. 특히 대통령제 사례는 1개(미국)만으로 통계상 너무 적은 수를 다루고 있다.

그 다음으로 대통령제보다 의회제에서 민주주의가 더 잘 작동하고 더 오래 살아남으며 군사 쿠데타도 더 적게 발생한다는 통계결과가 있다(Stepan and Skach 1993). 이 연구는 선행연구보다 더 확장된 시간대와 더 많은 사례를 다루고 있다. 그들의 사례는 1979년부터 1989년까지 43개의 '역사가 긴 공고화된 민주주의 국가들'을 포함한다. 그러나 이 연구의 시간대가 1979년부터 1989년까지로 비교적 짧은 반면 안정되고 오래된 민주주의 국가들만 사례로 포함한 통계적 한계를 안고 있었다.

그러나 곧 대통령제가 본원적으로 문제라는 주장과 상반된 통계분석들이 등장하기 시작했다. 우선 1930년부터 1995년까지 제3세계 국가의 민주화 사례 56개를 대상으로 정부형태의 선택과 민주주의적 생존 사이의 관계를 통계적으로 분석한 연구가 있다(Gasiorowski and Power 1998; Power and Gasiorowski 1997). 이 연구는 당시 가장 많은 사례와 가장 긴 기간을 포괄하면서 민주화 이후 정부형태의 선택과 그 영향에 직접적으로 초점을 맞추었다는데 장점이 있다. 그 결과 대통령제가 의회제보다 결코 붕괴하기 쉽지 않은 제도라는 사실을 확인했다. 대통령제의 수명과 안정성이 의회제에 비하여 별 차이가 없다는 의미이다.

그 다음으로 1951년부터 1995년 사이의 모든 민주주의 국가들을 사례로 정부형태와 민주주의 생존 또는 안정성의 관계에 대하여 분석한 연구가 등장했다(Bernhard, Reenock, and Nordstrom 2003). 이 연구는 대통령제가 의회제에 비하여 비민주주의적이거나 불안정한 제도가 아니라는 결론을 제시했다. 이러한 연구의 장점은 과거 어떠한 통계연구보다 긴 시간대에서 발전된 민주주의건 신생 민주주의건, 또는 대통령제이건 의회제이건 가장 많은 사례를 포함하고 있다는데 있다.

그보다 더욱 광범위한 사례를 다룬 것은 1919년에서 1995년 사이의

모든 민주주의 국가들에서 정부형태와 민주주의의 생존 또는 안정성의 관계를 통계적으로 분석한 연구이다(Bernhard, Nordstrom, and Reenock 2001). 이 연구는 정부형태 그 자체가 결코 민주주의 발전이나 안정성에 영향을 주지 않기 때문에 더욱 직설적으로 린쯔의 가설을 인정할 수 없다고 주장한다. 대신 대통령제와 의회제가 그 사회의 정당체제와 구체적으로 결합하면서 민주주의 생존에 영향을 준다는 것이다.

이상의 논의를 간단하게 정리해보면 대통령제가 본원적으로 위험하다는 주장은 이론적으로나 통계적으로 검증되지 못한다고 하겠다. 대통령제나 의회제는 각각 고유한 장점도 가지고 있고 단점도 보유하고 있다. 대통령제나 의회제가 모두 고유의 작동방식에 의하여 민주주의적 대표성, 책임성, 개방성 등에 긍정적인 기여를 하면서 또한 부정적인 문제도 파생시키기 때문이다.

그간 대통령제가 민주주의를 가로막는 제도이고 의회제가 더 민주주의적이라는 인식이 팽배한 배경에는 의회제가 비교적 오래된 유럽의 민주주의 국가들에서 많이 발전했다는 사실이 자리잡고 있다. 이에 비하여 라틴 아메리카를 포함하여 많은 제3세계 대통령제 국가가 쿠데타 등으로 붕괴되었지만 이들은 그 사회의 정당체제나 정치적 환경 등 구체적 상황과 맞물려 있었다는 점을 고려해야 한다. 한마디로 대통령제나 의회제 등 정부형태 그 자체가 모든 문제의 근원은 아니라는 것이다.

Ⅳ. 이원집정제의 특징

이제 마지막으로 대통령제와 의회제의 특징을 혼합한 이원집정제(또는 반대통령제, 반의회제, 분권형 대통령제)에 대하여 살펴보자. 먼저

이원집정제의 장점은 무엇보다도 권력의 집중을 막고 분산시키는 데 있다. 대통령과 수상이 일정한 권력을 서로 나누어 가지면서 서로 견제하는 이원집정제는 순수한 대통령제나 의회제가 꿈꾸지 못할 색다른 매력을 가진다.

이원집정제의 그 다음 장점으로 꼽을 수 있는 것은 정부형태로서 매우 유연하다는 것이다. 여기에서 유연성이란 대통령제와 의회제가 헌법의 변화 없이 번갈아 이용될 수 있다는 점을 의미한다(Elgie 1999). 바로 이러한 장점으로 말미암아 순수 대통령제나 의회제를 운영하면서 정부형태상 한계나 문제점을 느끼는 국가는 권력을 분산시키는 장치를 고안하면서 이원집정제의 도입을 고려하게 된다. 또한 정부형태를 대통령제에서 의회제로 바꾸거나 의회제에서 대통령제로 바꿀 때 그 과도기적 대안으로 이원집정제를 먼저 도입하는 것을 모색하기도 한다. 라틴 아메리카의 몇 개 국가에서는 먼저 이원집정제를 시험적으로 이용한 후 의회제에 대한 적응력을 키우는 것을 개헌의 대안으로 고려하기도 했다.

이러한 장점에도 불구하고 이원집정제는 그 제도적 정의와 독특한 작동원리에 따라 심각한 단점을 갖고 있다. 이원집정제의 첫 번째 단점은 권력을 대통령과 수상이 서로 대등하게 나누어 갖기 때문에 권한에 대한 책임소재가 불분명하다는 것이다. 일반적으로 이원집정제의 대통령은 외교와 국방을 담당하고 수상은 그 외의 국정을 총괄하는 식으로 역할을 나눈다. 하지만 현대와 같은 복잡하고 세계화된 사회에서는 외교 및 국방과 내치의 영역이 갈수록 모호해지고 불분명해지는 실정이다.

또한 책임소재가 헌법의 해석에 따라 달라질 수 있기 때문에 성공한 정책에 대해서는 대통령과 수상이 서로 자신의 기여가 크다고 주장하나 실패한 정책에 대한 책임은 서로 회피할 수 있다. 그리고 이원집정제에서 서로 역할을 분담하고 존중하는 신사협정을 지킬 수 있는 대통령과 수상을 동시에 선출한다는 것을 항상적으로 기대하기 매우

어렵다(Protsyk 2003). 대통령과 수상이 헌법을 자신에게 유리하게 서로 적극적으로 해석하여 더 큰 권한을 행사하려고 노력한다면 갈등이 깊어지고 정국이 대치될 수 있다.

이원집정제의 또 다른 단점은 앞의 단점과 연결되어 있으며 이원집정제의 가장 취약한 부분이라고 하겠다. 이원집정제의 권력분산이라는 제도적 목적이 권력의 갈등과 충돌로 이어질 가능성이 크다는 것이다. 사실 이원집정제는 권력을 분산시키고 나눠 갖는 것을 특징으로 하는 정부형태이기 때문에 대통령과 수상이라는 두 국가기관 사이에 마찰의 가능성을 항상적으로 안고 있다. 이러한 마찰은 정국이 교착되고 정부가 마비되는 상태로 번질 수도 있다. 이러한 이원집정제의 단점은 정치적 비용을 크게 늘리고 정치적 안정성을 해치며 민주주의의 위기로도 귀결될 수 있다.

권력분산을 목적으로 하는 이원집정제는 역설적이게도 권력의 분산이 더욱 균등하게 이루어지면 이루어질수록 두 국가기관의 갈등이 빚어질 가능성이 농후해진다. 즉, 서로 다른 정당이나 정파가 대통령과 수상을 나누어 차지할 경우에는 대통령제의 분점정부 이상으로 갈등과 대치가 극심해질 수 있다. 이원집정제에서는 대통령과 수상이 상호 대등한 권력을 애매모호하게 나누고 있기 때문이다. 이에 비하여 같은 당이나 비슷한 이념적 배경을 공유하는 정파가 대통령과 수상을 동시에 점유할 경우에는 그나마 양자 사이의 갈등과 대결이 줄어들 수 있다.

앞에서 소개한 바와 같이 대표적인 이원집정제 사례인 프랑스 제5공화국에서는 이러한 동거정부가 세 차례나 등장했다. 다른 한편 프랑스의 이원집정제는 동거정부가 아닌 시점에는 사실상 강력한 대통령제와 같이 작동된다. 대표적으로 사르코지 대통령이 보여주듯이 프랑스의 이원집정제에서는 대통령이 수상의 역할까지 모두 도맡아하는 현상이 반복된다. 수상이 엄연히 존재하지만 수상 대신 대통령이 외치는 물론 모든 행정구역을 직접 관리하는 것이다. 현실적으로 프

랑스 이원집정제에서 수상은 대통령에 의하여 언제든지 해임될 수 있기 때문에 매우 모호하고 불확실하며 갈등의 원천이 되는 자리에 불과한 실정이다.

마지막으로 지적할 수 있는 이원집정제의 단점은 내각을 불신임하거나 의회를 해산할 수 있는 대통령의 막강한 권한이다. 대통령은 이러한 막대한 권력을 가지고 자신의 소속정당이 의회에서 안정적인 의석을 확보하지 못할 때 의회를 해산하고 총선거를 통하여 다시 의회를 구성하고 싶은 유혹에 빠지게 된다. 또한 이원집정제에서 대통령은 수상과 내각이 자신의 정책을 수행하는데 장애가 될 때도 의회를 해산할 수 있다.

이는 어디까지나 헌법이 부여하고 있는 이원집정제 대통령에 대한 권한인 것은 분명하다. 하지만 대통령이 이러한 권한을 임의적으로나 정략적으로 빈번하게 행사한다면 큰 혼란을 초래할 수 있다. 선거가 빈발하면서 정치적 비용이 낭비되고 의회가 자주 바뀜으로써 정책의 연속성도 사라지며 정국 불안이 가중될 것이다. 그리고 이러한 정부형태 아래는 대통령과 의회 사이의 대결이 심화되는 정치문화가 자리잡을 수 있다. 대통령이 이러한 권한을 즐기게 된다면 애초의 견제와 균형을 위한 권력분산이라는 취지가 무색할 정도로 권력독점의 길이 열리게 될 가능성이 생긴다.

이러한 이원집정제의 단점을 극명하게 드러내는 대표적인 사례 가운데 하나는 주지하듯이 독일의 바이마르공화국이다. 독일의 바이마르공화국 시기 이원집정제는 1919년 출범하여 1933년까지 존속했는데 그 기간 내내 정치적 불안이 끊이지 않았고 종국에는 히틀러가 등장하게 되는 배경으로까지 작용했다. 14년이란 짧은 기간 동안 무려 12차례나 수상이 바뀌었고 모두 21회씩이나 내각이 교체되는 등 정국의 혼란이 극심했다. 독일의 바이마르공화국에서는 국민이 7년 임기의 대통령을 직접선거로 선출하고 대통령은 수상을 의회의 동의없이 자유롭게 임명할 수 있었다. 수상은 대통령과 대등한 권력을 쥐고 내

이원집정제의 파국적 사례: 파키스탄

이원집정제가 파국으로 흐르는 대표적인 사례 가운데 하나는 파키스탄이 있다(Rose and Evans 1997). 1988년 민주화를 거치면서 파키스탄에서는 헌법이 대통령에게 수상을 임명하고 해임할 수 있는 권한마저 부여함으로써 이원집정제 정부형태를 갖게 되었다. 대통령이 수상을 임명할 때 수상이 반드시 의회의 다수당 출신이 아니어도 무방할 정도로 의회의 지위와 권한이 상대적으로 약해졌다. 1988년 의회선거에서 민주화 지도자인 부토의 정당(PPP)이 승리하면서 부토가 수상에 취임했지만 1990년 칸 대통령은 부정부패, 경제위기, 법질서의 불안정을 이유로 부토 정부를 해산시켰다.

이어 열린 1990년 의회선거에서는 부토가 패배하고 칸 대통령과 가까운 샤리프에 의하여 새로운 정부가 탄생했다. 그러나 칸 대통령과 샤리프 수상 사이의 우호적인 관계는 군참모총장 임명을 둘러싸고 어긋나고 급기야 샤리프 수상이 대통령의 의회해산권에 대한 제한을 시도하면서 갈등이 최고조에 달했다. 이때 부토는 원래 대통령의 의회해산권을 제한하려는 노력에 앞장선 바 있으나 샤리프 정부를 해산시키기 위하여 칸 대통령과 연합하게 된다. 1993년 초 칸 대통령이 샤리프 정부를 해산시켰으나 대법원의 무효선언으로 샤리프가 권좌에 복귀했다. 그러나 대통령과 수상 사이의 갈등은 이미 건너오지 못할 다리를 넘은 상황이었다.

그 후 1993년 말 의회선거에서 부토가 다시 승리해 수상에 오르고 같은 당의 레가리가 대통령으로 당선되었다. 같은 당에 소속한 수상과 대통령이라는 구도는 예전보다 좀 더 조화롭고 협력적인 정국을 이끌 수 있는 조건을 형성시킨 것이다. 그러나 1996년 부토 수상의 국민적 신뢰가 크게 떨어진 상황에 레가리 대통령은 부토의 정책적 변화와 개혁을 요구하면서 갈등의 골이 벌어졌다. 결국 의회가 해산되고 1997년 선거에서는 샤리프가 다시 수상으로 선출되었다.

이렇게 민주화 뒤에 대통령과 수상이 계속적으로 갈등과 대결을 반복하면서 국민의 희망은 사라지고 민주주의의 공고화는 멀어졌으며 마침내 1999년 10월 무샤라프 육군참모총장이 군사쿠데타를 일으키기에 이르렀다. 민주정부 10여 년 동안 거의 2년 간격으로 의회가 해산되고 새 선거가 치러질 정도로 대통령과 수상의 다툼이 극심했다. 그러나 이것도 2008년 파키스탄에 귀국한 부토가 암살되면서 다시 한번 극심한 혼란으로 향하는 서곡에 불과한 것이었다.

각을 이끌면서 국정을 운영하도록 되어 있었으나 대통령은 의회와 상관없이 자신이 선호하는 내각을 수시로 출범시킬 수 있는 막강한 헌법적 권력을 보유했다(이규영 2000).

V. 결론

이글에서는 제3의 민주화 물결 뒤에 광범위하게 논의된 대통령제, 의회제, 이원집정제의 발전과 전파에 대한 역사적 배경과 이를 설명하는 중요한 개념에 대하여 살펴보았다. 그리고 이글에서는 지구상에서 세 가지 대표적인 정부형태인 대통령제, 의회제, 이원집정제에 대한 정의와 특징 및 장·단점을 각각 고찰했다. 또한 이글은 대통령제와 의회제의 선택 및 이에 따른 정치적 효과와 관련하여 연구된 대표적인 통계적 결과를 추적해보았다.

특히 여기에서는 세 가지 정부형태를 민주주의의 대표성, 책임성, 개방성이라는 측면에서 평가했으며 또한 안정성과 효율성이라는 측면에서도 비교해보았다. 본문에서 거론되었던 중요한 내용은 〈표 1〉

〈표 1〉 정부형태의 비교

	대통령제	의회제	이원집정제
정의	대통령이 탄핵 등을 제외하고 정해진 임기를 보장	수상이 불신임에 의하여 임기가 좌우	대통령은 국민의 참여에 의한 보통선거로 선출
	대통령이 국민에 의한 보통선거로 선출	수상은 의회에서 선출	대통령은 수상과 대등한 실질적인 권한 보유
	대통령이 국정에 직접적이고 최종적으로 책임	수상은 내각과 집합적으로 책임	수상은 의회의 신임여부에 임기 좌우
특징	삼권(입법부, 행정부, 사법부)의 분립	권력(입법부와 행정부)의 융합 연합정부에서 책임소재	대통령과 수상의 권력분산
장단점	대통령의 책임소재 분명 vs. 대통령의 독재적 성향	불분명 vs. 국민 다수의 지지를 받는 정부구성 연합정부 등 집합적 결정과정	권력의 분산 vs. 대통령과 수상 사이의 갈등과 알력
	대통령 정치의 효율성 vs. 분점정부의 폐단	에서 비효율성 vs. 대표성 향상 의회선거의 부정기성,	권력의 분산 vs. 동거정부의 비효율성
	대통령선거의 정기성, 안정성, 예측가능성	불안정성 영국, 일본	대통령의 의회해산권 행사
주요 사례	미국		핀란드, 프랑스, 파키스탄

과 같이 요약될 수 있다. 그 결과 대통령제와 의회제 가운데 특정한 정부형태가 다른 정부형태에 비하여 본원적으로 더 민주주의적이라는 주장이 성립하지 않는다는 것을 확인했다. 어느 정부형태도 나름대로 문제가 있고 또 장점도 있기 때문이다. 또한 어느 국가에서 특정한 정부형태가 매우 잘 작동하는 반면 바로 그 정부형태가 다른 국가에서는 그렇지 못한 일도 벌어진다. 그리고 대통령제나 의회제라는 제도 자체가 민주주의의 안정적인 발전을 도모하는 데 큰 차이를 보이지 않는다는 점도 알게 되었다.

이에 따라 정부제도의 선택에 있어서 가장 중요한 것은 추상적인 정부형태 자체보다 그 국가의 구체적인 역사적 조건과 정치적 환경에 맞는 것이 무엇인지 찾아야 한다는 사실이다. 가령 예를 들면, 독일은 바이마르공화국 시절 이원집정제로 인하여 수시로 정부가 바뀌고 내각도 교체되어 매우 불안정한 정치가 이어졌다. 바이마르공화국은 결

국 히틀러의 등장에 의하여 종말을 맞았다. 전후 독일은 새로운 정치제도로 의회제를 도입하여 현재까지 비교적 안정된 민주주의 국가로 변모했다.

이와 정반대로 바로 이웃 국가인 프랑스에서는 제4공화국 시절 의회제로 인하여 독일의 바이마르공화국에 버금가는 정치적 혼란을 겪었다. 수시로 수상이 바뀌고 내각도 교체되었다. 이에 따라 프랑스는 제5공화국에서 이원집정제를 선택하여 현재까지 과거보다는 비교적 안정된 민주주의를 구가하고 있다. 이론적으로 우수한 것으로 보이거나 다른 국가에서 경험적으로 잘 작동하는 정부형태라고 해서 자기 국가에 도입된 뒤 똑같이 성공할 것을 기대하기는 어려운 일이다. 독일과 프랑스의 사례에서 보이듯이 하나의 정부형태가 민주주의 발전에 서로 정반대되는 결과를 낳기도 한다.

한국에서도 특정 정부제도나 통치구조가 한국 민주주의의 문제점을 치유할 만병통치약이 되지 못할 것이다. 그보다 선행해야 할 과제는 한국적 정치 역사와 환경에 보다 적합한 정치제도를 찾는 것이다. 이러한 관점에서 먼저 이원집정제를 한국적 정부형태의 대안으로 고려해보자. 한국에서는 현재 분권형 대통령제라고 하면서 프랑스식 이원집정제를 도입하려는 노력이 일고 있기 때문이다.

하지만 프랑스식 이원집정제가 현행 한국의 대통령제의 문제점을 극복할 수 있을 것인가? 프랑스의 이원집정제는 제2차 세계대전 뒤 드골 대통령이 강력한 권한을 보유할 수 있게 만든 제도이다. 바로 이러한 점이 매력이었기 때문에 과거 박정희 대통령 시절 유신헌법의 모델이 되기도 했다. 이원집정제 국가 가운데에는 핀란드와 같이 권력이 대통령과 수상에게 대등하게 분산되어도 권력의 견제와 균형이 상당히 잘 이루어져 민주적 정치발전을 안정적으로 누리는 사례가 없는 것은 아니다. 그러나 한국에서 이원집정제를 도입하게 되면 핀란드와 같이 작동할 것인가? 아니면 프랑스 또는 파키스탄과 같이 작동할 것인가?

한국이 이원집정제 또는 분권형 대통령제를 도입하는 것은 사실 따지고 보면 사람이나 자리를 통하여 권력을 나누는 시도라고 할 수 있다. 그러나 현재까지 한국의 대통령들은 헌법이 규정하듯이 대통령을 보좌하고 대통령의 명에 따라 행정에 관하여 내각을 통활하도록 보장한 총리의 권한마저 인정하지 않아왔다. 과거 노무현 정부시절 이해찬 총리 사례가 예외적으로 꼽힐 수 있을 뿐이다. 이렇듯이 한국의 헌법이 애초부터 이원집정제적인 정부형태를 보장하고 있지만 권력의 분산을 제대로 실천하지도 않은 채 다시 이원집정제를 도입하자고 주장하는 것은 큰 모순이 아닐 수 없다.

다음으로 한국에 의회제를 도입할 것을 고려해보자. 의회제는 최근 한국에서 한 정당이 과반수에 육박하는 의석을 장악하는 추세임을 감안하면 영국식으로 작동할 가능성이 높다. 이미 거론했듯이 영국식 의회제에는 기대와 달리 한 정당이 행정부와 입법부를 장악하는 일이 많이 목격된다. 다시 말해 이러한 예측은 의회제가 한국의 대통령이 무한권력을 행사하는 문제점을 완화시키지 못할 것임을 시사하는 것이다.

이에 비하여 한국에서 과반수 의석을 확보한 정당이 없을 경우 연합정부를 구성하는 과정은 서유럽 의회민주주의 국가만큼이나 매우 험난할 것으로 보인다. 한국에는 대화와 타협에 의거하여 의회를 운영하는 전통이기 때문에 의회제의 도입이 쉽지 않은 것이다. 그리고 한국에서는 제2공화국 시절 의회제를 실험한 바 있지만 결국 5.16 군사 쿠데타로 이어지는 경험을 갖고 있기 때문에 다시 의회제를 도입하자는 주장이 큰 매력으로 작용할 수 없다.

대신 한국에서 개헌의 대안으로 합의 수준이 높은 정부형태는 입법부의 위상을 실질적으로 보장하는 순수한 대통령제의 도입으로 보인다. 2000년대 중반 이후 한국의 학계나 정치계에서 보다 순수한 대통령제, 4년 연임 대통령제에 대한 선호도가 매우 증가했다. 그리고 한국에서는 경로의존성에 의하여 대통령제 외에 다른 제도를 도입하는

것이 쉽지 않다.

한국에서 권력을 실질적으로 분산시키고 입법부의 위상을 실질적으로 보장하는 순수한 대통령제를 도입하기 위해서는 개헌을 통하여 행정부가 더 이상 법안 발의를 못하고 입법부만 법안 발의를 할 수 있도록 바꿔야 한다. 대표적인 대통령제 국가인 미국의 사례와 같이 의회가 입법권을 보유하고 의원만이 법안을 발의할 수 있다면 대통령이나 행정부의 권한이 그만큼 약해질 것이다. 그리고 미국과 같이 입법부는 명실상부하게 대통령의 권력을 감시하고 견제하며 독립적으로 대안을 제시하는 역할을 담당해야 한다.

목하 전 세계적인 경제위기를 극복하기 위하여 관련 법안들을 통과시키기 위하여 오바마 대통령이 공화당 상하의원들과 수시로 전화하고 만나며 대화와 타협을 시도하는 것은 순수한 대통령제의 묘미이기도 하다. 한국에서도 개헌으로 국회의원만이 법안을 발의할 수 있게 만든다면 대통령의 제왕적 권력을 줄이는 제도와 장치를 마련하는 셈이다. 사람이나 자리가 아닌 행정부와 입법부라는 제도와 기관으로, 권력을 제대로 나누게 될 것이다. 따라서 앞으로 남은 과제는 새로운 정부형태에 대한 국민적인 동의를 도출하고 선택된 정부제도를 존중하며 정치적 소수자, 반대자의 이해를 수렴하고 반영하는 정치문화를 창출하는 것이다.

| 주 |

* 이 글의 일부는 2007년에 출판된 졸저 『개헌과 민주주의』(한울 아카데미)와 2008년에 발표된 졸고 "'87년 체제'의 의의와 정치권력구조의 한계"(『동양정치사상사』 제7권 제2호, 85-101)에서 선보인 바 있다.

1) 린쯔의 이론은 매우 광범위하게 받아들여졌다. 초기의 대표적인 연구를 들면 Easter(1997), Fabbrini(1995), Lijphart(1992), Riggs(1988), Stepan and Skach(1993), Valenzuela(1993) 등이 있다. 1993년의 연구와 달리 Mainwaring(Mainwaring and Shugart 1997)은 나중에 의회제를 옹호하는데 유보적인 입장으로 바뀌었다. 다른 한편 린쯔의 주장에 반대하여 대통령제의 우월성을 밝히는 연구도 적지 않다. 역시 초기의 대표적인 사례로 Horowitz(1990), Lardeyret(1991), Lopez-Pintor(1987), Reynolds(1995), Mainwaring and Shugart(1997) 등을 찾을 수 있다. 이 연구들은 주로 이론적이거나 사례분석을 주 연구 방법으로 삼았다. 그 후 관련주제에 대한 연구는 세기를 넘겨 계속하여 논쟁적으로 이어지고 있다.
2) 또한 메인웨어링과 슈가르트(Mainwaring and Shugart 1997, 14-5)는 의회제의 유연성이 애초의 제도적 목적과 반대로 독일과 이탈리아 등에서 목격할 수 있듯이 서로 다른 정당에 속한 수상 또는 대통령을 해임시키는 데 정략적으로 이용되기도 한다고 주장했다.
3) 다른 한편 의회제는 유연성을 가질지 모르나 장기집권을 위한 제도적 장치로 이용되기도 한다. 과거 의회제 국가인 인도네시아나 말레이시아 등에서는 수상이 인기가 없거나 불신임을 받아도 내각만 희생양으로 교체하는 식으로 장기간 집권할 수 있었다. 필리핀에서도 마르코스 대통령이 1980년대 초 의회제를 채택하려 했던 것도 매번 정기적으로 선거를 치러야 하는 대통령제보다 이를 피할 수 있는 의회제의 묘미를 이용하려 했던 의도가 있다(Wurfel 1988,

19). 필리핀에서는 그 후 2000년대에도 의회제로 정부형태를 교체할 것을 지속적으로 시도했다.

4) 이에 대해서는 이책의 제2장 "선거와 민주주의" 중 IV절의 "선거제도"를 참조할 것.

| 참고문헌 |

이규영. 2000. "독일 의원내각제와 제도적 안정 운영." 박호성, 이종찬 외. 『한국의 권력구조논쟁』. 풀빛, 373-422.

진영재 · 노정호. 2004. "이탈리아의 정치제도와 정치과정." 『유럽정치』. 백산서당, 329-356.

황태연. 2005. "유럽 분권형 대통령제에 관한 고찰." 『한국정치학회보』 제39집 제2호, 45-63.

Bernhard, M., T. Nordstrom, and C. Reenock. 2001. "Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival." *Journal of Politics* 63: 775-803.

Bernhard, M., C. Reenock, and T. Nordstrom. 2003. "Economic Performance and Survival in New Democracies: Is There a Honeymoon Effect?" *Comparative Political Studies* 36: 404-431.

Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

Diamond, L. 1996. "Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation." In *Beyond Sovereignty*, ed. Tom Farer. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Duverger, M. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8: 165-187.

Easter, G. M. 1997. "Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS." *World Politics* 49: 184-211.

Elgie, R., ed. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Fabbrini, S. 1995. "Presidents, Parliaments, and Good Government." *Journal of Democracy* 6: 128-138.

Gasiorowski, M. J., and T. J. Power. 1998. "The Structural Determinants of Democratic Consolidation: Evidence From the Third World." *Comparative Political Studies* 31: 740-771.

Horowitz, D. L. 1990. "Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy* 1: 73-79.

Lardeyret, G. 1991. "The Problem with PR." *Journal of Democracy* 2: 30-35.

Lijphart, A. 1991. "Constitutional Choices for New Democracies." *Journal of Democracy* 2: 72-84.

Lijphart, A., ed. 1992. *Parliamentary Versus Presidential Government*. NY: Oxford University Press.

Linz, J. J. 1990a. "The Virtues of Parliamentalism." *Journal of Democracy* 1: 84-91.

_____. 1990b. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1: 51-69.

Linz, J. J., and A. Valenzuela, eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lopez-Pintor, R. 1987. "Mass and Elite Perspectives in the Process of Transition to Democracy." In *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*. Enrique A. Baloyra, ed. Boulder: Westview Press.

Mainwaring, S., and M. S. Shugart, eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

O' Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5: 55-69.

Power, T. J., and M. J. Gasiorowski. 1997. "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World." *Comparative Political Studies* 30: 123-155.

Protsyk, O. 2003. "Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukrane." *Europe-Asia Studies* 55: 1077-1195.

Reynolds, A. 1995. "Constitutional Engineering in Southern Africa." *Journal of Democracy* 6: 86-99.

Riggs, F. W. 1988. "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitu-

tional Practices." *International Political Science Review* 9: 247-278.

Rose, L. E., and D. H. Evans. 1997. "Pakistan's Enduring Experiment." *Journal of Democracy* 8: 83-96.

Stepan, A., and C. Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentariamism versus Presidentialism" *World Politics* 46: 1-22.

von Beyme, K. 1987. *America as a Model: The Impact of American Democracy in the World*. New York: St. Martin's Press.

Valenzuela, A. 1993. "Latin America: Presidentialism in Crisis." *Journal of Democracy* 4: 3-16.

Wurfel, D. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca: Cornell University Press.

더 읽을 거리

Bernhard, M., T. Nordstrom, and C. Reenock. 2001. "Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival." *Journal of Politics* 63: 775-803.

Bernhard, M., C. Reenock, and T. Nordstrom. 2003. "Economic Performance and Survival in New Democracies: Is There a Honeymoon Effect?" *Comparative Political Studies* 36: 404-431.

Linz, J. J., and A. Valenzuela, eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, S., and M. S. Shugart. eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Power, T. J., and M. J. Gasiorowski. 1997. "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World." *Comparative Political Studies* 30: 123-155.

제7장

지방분권, 지방자치, 연방제도

이기우 | 인하대학교

I. 들어가는 말

오늘날 급속하게 전개되고 있는 전 세계적인 환경의 변화는 국가의 권력구조에 대한 새로운 이해를 불가피하도록 만들었다. 세계화의 진전으로 더 이상 국가는 대내적으로 최고, 대외적으로 독립이라고 할 수 없는 영역이 나타나고 있다. 경제, 환경, 인권 등 수많은 국제적인 문제가 국제기구에 의하여 결정되고 있다. 그렇다고 하여 각 국가의 독립성을 과거처럼 고전적인 주권이론에 의하여 해석하기 어렵게 되었다. 대내적인 측면에서도 중앙정부에서 개입할 수 없는 지방정부의 고유영역이 인정되고 있기 때문이다.

제2차 세계대전 이후 적지 않은 국가가 연방제국가로 전환했으며 한국의 경우에도 1990년대에 지방자치가 부활한 이래로 일부 정치인이나 학자들에 의해서 연방제도의 도입이 주장되고 있다. 노무현 정권에서는 지방분권을 국정의 중요한 정책과제로 추진하기도 하였다.

이제 국가의 권력관계는 종전의 정치 패러다임에 따른 수평적 국가기능의 분립인 입법, 행정, 사법이라는 평면적인 차원에서는 파악하기가 힘들어졌다. 즉, 중앙정부와 지방정부간의 권력관계로서 중앙집권과 지방분권이라는 수직적인 요소를 가미한 입체적인 이해가 필요하게 되었다.

고전적인 지방분권이 수직적인 권력분립을 위한 법치국가적인 요청이나 참여기회의 확대를 위한 민주국가적인 요청에 의해서 정당화되었다면 오늘날 수직적인 국가권력구조로서 지방분권은 국경을 넘는 지역간 경쟁에 대처하기 위한 경제적인 이유가 강하게 작용하고 있다.

이에 따라 지방분권의 개념과 그 정치조직형태를 살펴볼 필요가 있다. 지방분권이 어떤 목표를 추구하고 있고 어떤 기능을 하는지, 어떤 부정적인 측면이 있는지에 대해서도 동시에 이해할 필요가 있다. 나아가서 연방제도와 분권화된 단일국가의 관계에 대해서도 폭넓은 이해를 필요로 한다. 과거에는 연방국가와 단일국가의 구별이 절대시되었으나 적지 않은 단일국가에서 연방국가의 특성중 하나인 법률제정권의 분권화를 도입함으로써 양자의 구별도 상대화되어가고 있는 실정이다.

한국의 경우 북한에 의해 제안된 '고려연방제' 에 대한 부정적인 인식으로 연방제도의 내용이나 특성에 대한 이해 없이 도입할 수 없는 정치제도로 터부시하기도 한다. 따라서 국가와 지방이 동시에 발전하기 위해서는 왜곡된 연방제도라는 용어가 실제적으로 무엇을 의미하는지에 대해 정확한 이해를 필요로 한다 하겠다.

Ⅱ. 지방분권

1. 중앙집권과 지방분권

집권화와 분권화는 인간의 공동체를 구성하는 두 개의 상반된 정치적인 조직원칙을 의미한다. 집권화란 공동체 활동 중에서 될 수 있는 대로 많은 부분을 하나의 중심 즉 중앙에서 결정하도록 하려는 경향을 총칭하고, 분권화는 그와 반대로 공동체의 기능을 될 수 있는 대로 원래의 중심으로부터 멀리 떨어진 곳으로 이전하려는 경향을 의미한다(Peters 1928, 4).

중앙정부와 지방정부와의 관계는 먼저 중앙집권과 지방분권의 측면에서 유형화할 수 있다. 중앙집권은 중앙정부의 역할이 증대하고 지방정부의 활동이 중앙정부에 의존하는 경향을 의미한다. 지방분권은 반대방향으로서 지방정부의 역할이 증대하고 지방정부의 활동이 중앙정부로부터 자유로운 경향을 의미한다. 비유적으로 말하면 지방분권은 중앙정부로부터 벗어나려는 원심력에, 중앙집권은 중심에로 이끌리는 구심력에 준하여 생각할 수 있다.

중앙집권과 지방분권은 한편으로는 중앙정부와 지방정부가 수행하는 기능과 관계가 있으며, 다른 한편으로 그 기능을 수행하는 지방정부의 자율성과 관련을 맺고 있다. 지방정부가 처리하는 기능이 많을수록 지방분권적이며 반대일 경우에는 중앙집권적이다. 또한 지방정부가 수행하는 기능에 대한 중앙정부의 간섭이 많을수록 중앙집권적이며 반대일 경우가 지방분권적이다. 지방정부의 기능이 중앙정부에 비하여 많고, 지방정부의 자율성이 높고 결정기능이 많을수록 지방분권의 정도는 높다. 반대로 지방정부에 비하여 중앙정부의 기능이 많고 지방정부에 대한 간섭이 늘어나고 결정기능이 줄어들수록 중앙집권적이라고 할 수 있다. 현실적으로 완전한 중앙집권화는 물리적으로

불가능하다. 왜냐하면 완전한 중앙집권화는 지방정부의 소멸을 의미하기 때문이다. 반대로 완전한 지방분권화도 불가능하다. 왜냐하면 완전한 지방분권이란 국가의 해체 내지 지방정부의 독립국가화를 의미하기 때문이다. 현실적인 국가구조는 완전한 분권국가와 완전한 중앙집권국가를 양극에 두고 중간의 어디엔가 혼합적인 유형으로 자리를 잡게 된다.

2. 지방분권의 내용

지방분권은 중앙정부와 한 계층이상의 지방정부를 전제로 하고 중앙정부와 지방정부상호간의 기능과 권한의 배분을 의미한다. 정치적 의미에서 지방분권은 권력의 지리적 배분을 의미한다. 집권과 분권은 별개의 개념이 아니라 하나의 연속된 스펙트럼에서 파악할 수 있다(김익식 2006, 4). 현실적인 국가의 조직형태는 절대적 중앙집권과 절대적 지방분권사이에서 상대적인 위치를 차지한다. 강한 지방분권국가이면 동시에 약한 중앙집권국가가 된다. 반대로 강한 중앙집권국가이면 약한 지방분권국가라고 할 수 있다. 지방분권은 보는 관점에 따라 여러 가지의 구분이 가능하다. 예를 들면, 다음과 같이 다양한 각도에서 지방분권을 볼 수 있을 것이다.

1) 입법권의 분권

중앙정부에 의한 법률제정권이 증대할수록 입법기능은 집권화되고, 반대로 지방정부의 입법기관에게 입법권이 이전되고 중앙정부의 입법기관과 독립하여 입법권을 행사하게 될수록 입법권의 분권화는 강화된다. 지방정부의 입법기관이 중앙정부의 입법지침이나 지시에 의하여 법규범을 제정하여야 되는 구속성이 증대될수록 분권화의 경향은 약화되며 집권화 경향이 강화된다.

지방정부의 배타적인 입법영역이 증가될수록 분권화수준은 높아지며 중앙정부의 배타적인 입법영역이 증가될수록 집권화 된다. 중앙정부의 입법기관과 지방정부의 입법기관이 경합적인 입법권을 가지는 경우에 중앙의 입법기관이 그 입법권을 많이 행사할수록 입법권은 집권화되며 반대의 경우에는 분권화된다. 흔히 입법권의 분권화는 연방국가에서나 가능한 것으로 알고 있으나 반드시 그렇지 않다. 다만 지방자치단체의 조례제정권은 연방국가에서 주가 가지는 입법권에 비해서는 매우 협소한 입법권이다. 다만, 단일국가의 지방정부라고 할지라도 예컨대, 스페인의 경우처럼 지방정부가 독립된 입법권을 행사할 수 있도록 보장되는 경우에 입법권의 분권화경향은 통상의 경우보다는 현저히 강화되어 지방정부의 입법권은 연방주의국가에서 주의 권한에 접근하게 된다. 1990년대에 들어 영국에서 스코틀랜드의회에 법률제정권을 부여함으로써 단일국가내에서도입법권의 지방분권화를 시도하고 있다(자세한 것은 Gamper 2004 참조). 스페인이나 영국의 사례는 법률제정권의 지방분권이 연방국가의 전유물이 아니라 단일국가내에서도 가능하다는 것을 보여주고 있으며 연방국가와 단일국가의 구분이 상대화되고 있음을 보여준다.

입법권의 배분은 중앙정부와 지방정부 간의 분권화와 집권화 경향을 파악하는데 매우 중요한 기준이 된다. 왜냐하면 행정권과 사법권은 입법권에 종속적이거나 적어도 입법권에 의한 구속을 받기 때문이다.[1] 지방분권이나 자치의 정도는 자기결정과 자기책임의 정도라고 볼 수 있다. 입법권이 중앙정부에 속하고 행정권만 지방정부에게 있는 경우에 지방정부는 중앙정부가 결정한 것을 단순히 집행하는 데 그치게 된다. 때문에 비록 자치사무로 수행한다고 하더라도 지방정부의 자기결정성, 자기책임성은 매우 낮다고 할 수 있다.

2) 행정권의 지방분권

입법기능이 규율대상을 일반적, 추상적으로 규율하는데 비하여 행

정권은 개별적, 구체적인 규율을 특징으로 한다. 행정권이 중앙정부에서 국가기관에 의하여 직접 행사하는 경우가 많을수록 집권화 되고 반대로 지방에 의하여 결정되고 집행될수록 분권화 된다. 행정권이 지방에 의하여 행사되더라도 행정권의 행사내용이 중앙에 의하여 결정되고 지방은 이를 집행하는 기능에 그치게 되는 경향이 강할수록 집권화되고 반대로 행정작용이 중앙으로부터 독립적으로 행사될수록 분권화경향은 강화된다.

국가가 지방에 대하여 구속력 있는 지침이나 훈령을 많이 내려 보내게 될수록 하급조직이 독자적인 결정을 할 수 있는 여지는 그만큼 줄어들게 되고 이에 따라 집권화 경향은 강화된다. 집권화 경향은 위임업무에서 그 전형을 찾아볼 수 있으며 분권화경향은 자치사무에서 가장 잘 나타난다. 그러나 위임사무가 반드시 집권화 경향만을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 행정기능이 하부조직에 위임되는 경우에도 중앙에서 모든 사항에 대한 결정을 미리 행하여 이를 지시한다는 것은 기술적으로 불가능하며, 어느 정도 지방의 결정여지를 남겨놓기 때문에 중앙에서 이를 직접 처리하는 경우보다는 분권화 경향이 강하다고 볼 수 있기 때문이다. 다른 한편으로 자치사무라고 할지라도 그 처리에 대하여 중앙에서 법규의 형식으로 세부적인 지침까지를 미리 결정하여 이에 따르도록 구속한다면 자치사무는 오히려 위임사무에 접근한다고 볼 수 있다.

지방분권 정도는 중앙정부가 처리하는 업무가 늘어날수록 약해지며 지방정부가 처리하는 업무가 증가할수록 증대된다. 또한 지방이 업무를 처리하는 경우에도 중앙정부의 지방정부에 대한 감독권의 범위와 감독권행사의 행태에 의하여 지방분권 정도는 영향을 받는다. 국가의 지방에 대한 감독권이 강할수록 지방의 자율권은 축소되어 집권화 되고 반대의 경우에는 분권화된다. 또한 국가의 감독기관이 감독권을 행사하는 빈도가 늘어날수록 집권화 되고 그 반대의 경우에 분권화 된다.

3) 사법권의 지방분권

사법권의 분권에 대해서 언급하고 있는 학자들은 거의 찾아보기 어렵다.[2] 모든 사법기능을 중앙정부의 사법부에서 행사하게 되는 경우에는 가장 강력한 집권화 경향을 나타낸다. 이에 반해서 지방정부에 사법기능을 부여하는 경우에 사법권의 분권화가 진행될 수 있다. 사법권의 분권화는 입법권의 분권과 매우 밀접한 관계를 가진다. 종래에는 법원에 의한 통일적인 법해석이 중요시 되었다. 하지만 오늘날은 법의 해석에 있어서도 지역적인 특성, 다양화 등이 중요해 지고 있다. 특히 입법권이 중앙정부에 독점되어 있는 경우에 지방마다 상이한 법의 해석이 나올 수도 있도록 하는 사법권의 분권화는 지방정부의 입법권을 보충하는 의미를 가진다. 국가의 근본가치에 대해서는 국가의 통합을 위하여 법률해석의 통일성이 강조되어야 하지만 그 외의 부분에 대해서는 다양한 법의 해석은 그만큼 가치의 다양성과 가치관의 경쟁을 통한 문화적인 자유공간의 폭을 넓혀 줄 수 있다.

지방분권과 균형발전

지난 노무현 정부에서 지방분권과 지역 간 균형발전이라는 용어가 혼용됨으로써 개념의 혼란을 초래하였다. 이에 지방분권과 균형발전의 관계를 명확히 하는 것이 필요하다.

지방분권은 지방자치단체의 자기책임성을 강조하고 자율성의 영역을 확대함으로써 지역의 발전에 있어서 질적인 차이는 물론 양적인 차이도 확대시킬 수 있다. 지방자치단체의 정책이 실패하는 지방도 나올 수 있는 반면 성공하는 지방도 나올 수 있다. 뿐만 아니라 지방에 따라 선택하고 집중하는 사안이 달라질 수 있고 처리하는 방식도 달라질 수 있다. 즉, 지방자치단체 간의 비교를 통해본 지역 간의 균형은 유지되기 어려운 경우가 나올 수 있다. 만약 지방

분권이 강화되었음에도 불구하고 모든 지방이 똑같이 발전해야 한다면 이것은 지역 간의 차별성을 추구하고 경쟁을 통해 합리화를 추구하려는 지방분권의 목적과 합치되지 않는다.

지방분권은 지역 간의 자연적, 인문적인, 정치적인 다양성을 존중함으로써 차별화가 가능하도록 제도를 설정하는 것이다. 지방분권은 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 모든 삶의 영역에 있어서 차별성이 부각되고 자기결정을 통한 자기책임을 보장하는 것이다. 모든 지방정부가 동일한 효과를 얻는다고 보기는 어렵고 출발선상의 차이도 적지 않다. 분권은 출발선상의 차이에 불구하고 이를 수용하면서 자기책임에 맡기는 것을 의미한다. 이를 통해지방자치단체의 자기책임적인 노력으로 열악한 조건을 극복하고 주민의 복리와 삶의 질을 최대한 향상시키도록 기회를 부여하는 것이다. 분권과 균형발전은 모두 국가적인 목표로 추구되어야할 정책기조이고 방향이지만 상호 모순되는 경향을 가진다. 분권은 수직적인 분산으로서 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 이전하는 수직적인 관계에서 지방정부의 비중과 역할을 강조하고, 지방정부의 자율성을 강조하는 것이다. 이에 비하여 균형발전은 수평적인 분산으로써 지방정부와 지방정부간의 자원분산을 내용으로 한다. 지방정부가 자발적으로 자원의 분산에 참여하는 것은 기대하기 어렵기 때문에 중앙정부의 역할이 요구되고 따라서 지방정부의 자율성을 제한하는 방향으로 나타나기 쉽다. 분권은 중앙정부에 대응한 지방정부의 동일한 이해관계로 연대와 협력을 가져오지만 균형발전정책은 지역간(예컨대, 수도권과 비수도권) 이해관계의 대립으로 지방간의 거시적인 분열을 초래할 수 있다.

자유주의적인 지방분권이 권력과 자원의 하향이동을 의미한다면, 사회연대성의 측면에서 요구되는 균형발전은 권력과 자원의 상향이동을 의미한다. 이점에서 균형발전의 원리는 지방분권 내지 지방자치와의 원리와는 서로 상반되고 모순될 수 있다.

법률해석의 다양성과 통일성은 서로 모순되는 가치이지만 조화를 이루는 것이 불가능한 것은 아니다. 예컨대 제1심과 제2심은 지방정부 법원에서 진행하고 제3심인 대법원은 국가가 갖는 경우에 양자간의 조화를 이룰 수도 있게 된다.

3. 지방분권적 국가의 유형

지방분권의 형태로는 연방제도와 지방자치제도를 들 수 있다. 연방제도는 분권화된 구성단위에게 국가성을 인정하여 국가속의 국가를 인정하는 제도인데 반하여, 지방자치제도는 국가의 한 구성부분으로써 국가가 아닌 분권화된 구성단위를 인정하는 제도이다.

1) 연방국가

전통적인 정의에 의하면 연방국가는 연방에 대한 참여자가 국가이고(Gliedstaat) 국가 간의 결합 자체도 역시 국가(Gesamtstaat)로서의 성질을 갖도록 전체국가의 헌법에 의하여 형성된 국가들의 결합을 의미한다(Stern 1977, 484). 여기서 연방국가가 국가로서의 성질을 갖는다는 측면에서 국가연합(Staatenbund)과 구분된다. 구성부분이 국가로서의 성질을 갖는다는 점에서 지방자치단체와 구별된다. 즉 국가연합에서 구성국가는 국제법상의 주체성을 갖는데 비하여 연방국가에서는 오로지 연방만이 주체성을 갖는다.

연방국가의 특징은 무엇보다도 구성단위가 국가라는 점에 있다. 즉 구성국가가 가진 권력은 연방으로부터 전래된 것이 아니라 연방에 의하여 승인된 고유한 것으로 본다. 구성부분이 국가로서의 성질을 갖는 것은 각 구성국가로 하여금 고유한 정치적인 형성의 여지와 헌법영역의 자기책임성을 보장한다(Reuter 1983, 14). 그럼에도 불구하고 구성국가는 주권(主權)을 갖지 아니하며 연방만이 주권을 갖는 것으로 본다.

2) 분권화된 단일국가

단일국가는 국가법적인 국가들의 결합이 아니라는 점에서 연방국가와 구별된다. 대부분의 단일국가들이 지방분권적인 조직형태를 취하고 있기 때문에 연방국가와 분권화된 단일국가의 구별이 항상 명확한 것은 아니다. 단일국가에서 지방정부는 국가가 아니며 그 권한은 국가로부터 전래된 것이다. 그럼에도 불구하고 지방의 정치적인 독립성이 연방국가의 주와 같은 정도로 강하게 보장되어 있는 소위 준연방국가(Quasi-Bundesstaat)도 적지 아니하다. 이에 속하는 국가로는 이탈리아, 스페인, 인도 등을 들 수 있다. 한 국가가 형식적으로 연방국가로 구성되어 있으면서도 헌법 현실에서는 고도로 중앙집권적으로 기능하는 부진정연방국가(unechter Bundesstaat)(Barschel 1982)도 있을 수 있다.

헌법현실에서 단일국가와 연방국가의 차이는 지방분권의 측면에서 본다면 절대적인 구별은 아니며 상대적인 구분에 불과하다. 양자의 구별에 있어서 중요한 것은 분권화의 정도가 아니라 헌법조문이라고 보는 견해도 있다(Barschel 1982, 32). 과거에는 연방주의(Föderalismus)를 논의함에 있어서 지방자치행정을 무시하고 주와의 관계만을 문제삼았으나 오늘날은 연방적인 질서 속에 연방과 주의 관계뿐만 아니라 지방자치행정까지를 포함하여 논의하는 경향이 늘어나고 있다. 국가의 구성부분이 국가성을 가지느냐의 여부에 따라 연방국가와 분권화된 단일국가는 그 구성부분의 존립 보장, 연방국가의 헌법개정, 연방국가의 의사결정과정에 대한 참여 등에서 차이점이 있으나 지방분권의 측면에서 보면 양자의 차이는 본질적인 것은 아니다. 따라서 연방국가라 하여 지방분권의 정도가 크다든가 지방자치에 의한 분권화의 정도는 미약하다든가 하는 선입견을 갖는 것은 타당하지 않다. 중요한 것은 국가의 권력이 중앙과 지방 사이에 어느 정도로 실질적으로 배분되어 있느냐 하는 것이지 연방국가 혹은 단일국가와 같은 국가의 형태가 아니기 때문이다.

4. 지방분권의 목표와 기능

1) 정치적 목표

(1) 가까운 정부의 실현

지방분권은 지역문제를 주민으로 구성된 지방정부가 결정함으로써 가까운 정부를 가능하게 한다. 지방분권의 가장 큰 장점은 개인의 위상을 강화하여 인간중심적인 문제해결이 가능하게 만든다는데 있다. 민주적인 공동체의 규모가 크고 광범한 업무를 처리할수록 각 개인이 차지하는 역할의 비중은 줄어들게 된다. 즉 개인이 갖는 의미는 동료시민의 숫자가 커질수록 축소된다. 분권화는 전체조직을 여러 개의 독립된 부분조직으로 분할함으로써 개인이 갖는 의미를 고양시킨다. 국가공동체 내에 자율적인 지방정부가 많을수록 그 지방정부의 규모는 작아지며 지방정부 내에서 각 개인이 갖는 영향력은 증가된다. 게다가 소규모의 공동체에서는 공통의 관심사가 이미 형성되어 있는 경우가 많으며, 지역상황과 지역주민의 기질을 이미 숙지하고 있기 때문에 공동체의 의사결정이 그만큼 쉬워져 개인적인 견해는 공동체의 의사결정과 근접한다.

지방분권적인 문제접근은 중앙집권적인 것보다는 시민의 요구를 보다 많이 반영할 수 있다. 한 사회 안에서 다양한 가치와 이해관계가 존재하는 경우에 시민이 원하는 급부를 제공하는 데에는 분권적인 국가구조가 효율적일 뿐만 아니라 민주적이다. 분권화를 통하여 사회구성원의 다양한 기호에 보다 잘 적응할 수 있기 때문이다. 극단적인 단일국가나 중앙집권적인 국가에서는 하나의 다수만이 존재하고 정치적인 결정은 그 다수의 요구를 따르게 됨으로써 소수자의 가치나 이익은 소홀하게 다루어지기 쉽다. 그러나 분권화된 국가에서는 분권적인 조직을 통하여 여러 개의 다수가 존재할 가능성이 보장되고 이를 통하여 전체에서의 소수가 부분에서 다수가 될 기회를 갖게 된다. 이

를 통하여 소수자로 되는 비율을 줄일 수 있게 되고 그만큼 시민의 요구가 공동체의 결정에 반영될 가능성은 증대된다. 지방자치는 소수자 보호를 위한 정치체제라고 할 수 있다.

(2) 시민의 책임성 증대

지방분권화를 통하여 개인의 영향력이 증가된다는 것은 개인의 책임감을 증가시키거나 최소한 그런 방향으로 국민을 교육하는 효과를 갖는다. 만약 개인이 공동체에 중대한 영향을 미치게 된다는 것을 의식하는 경우 개인은 공동체 문제에 관심을 갖게 될 뿐만 아니라 책임감도 느끼게 된다. 즉, 누군가가 공동체의 문제를 해결해 줄 것을 요구하고 기다리는 것이 아니라 스스로 나서서 해결하지 않으면 안된다는 자각에서 개인은 공동체에 대한 책임을 갖게 된다. 여기서 자신의 책임을 벗어나서 침묵을 하거나 회피하는 것은 전쟁터에서 도망치는 탈영병과 다를 바 없다. 방어진지의 한 곳이 무너지면 전선전체가 무너지듯이 주민 각자가 주어진 위치에서 공동체를 위한 역할을 분담하고 지켜낼 때에 공동체는 튼튼해지고 발전할 수 있게 되는 것이다. 독일의 쉬타인(Freiherr von Stein)이 지방자치제도를 도입한 이유도 바로 여기에 있다. 분권화는 민주주의적 시민교육을 위한 가장 중요한 수단이다. 이점에서 브라이스(Bryce)가 "지방자치정부의 실현이 민주주의의 최고학교이며 그 성과에 대한 최상의 보장"이라고 한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 민주주의의 모범국이라고 불리는 스위스에서는 오래전부터 분권화를 공익활동을 위한 시민교육수단으로서의 가치를 부여해 왔다. 왜냐하면 국가감정은 고향에서 지방자치단체와 지방정부를 거쳐 조국으로 확산되기 때문이다.

주민의 행정의존성이 증대됨에 따라 지방행정의 기능은 전례없이 팽창하고 있으며 국민들의 행정의존성은 과거 어느 때보다도 늘어나게 되었다. 즉, 주민들은 생활문제에 대해서 지방정부가 해결해 줄 것을 끝없이 요구하게 되고 지방정부의 행정수요는 이에 상응하여 무한

히 팽창하게 되었다. 당연한 결과로서 지방정부는 재정적인 한계에 부딪히게 되는데, 이를 세금으로 보전하려 할 경우 주민의 조세저항에 직면하게 된다. 지방의 재정위기는 세계적인 현상이 되어가고 있다. 여기에 지방정부와 주민간의 새로운 역할 분담이 요구되고 있다. 1990년대에 들어오면서 서구제국에서는 재정적인 위기를 타파하기 위한 방법의 일환으로 주민참여를 강조하기 시작하였다. 이에 전통적인 주민참여로서 주민투표와 주민소환 이외에 사회복지적 분야나 생활배려적인 행정분야에 주민참여의 가능성을 타진하고 있다.[3)]

이제 주민은 단순히 지방정부가 제공하는 서비스를 향유하고 보다 양질의 서비스를 제공해줄 것을 끝없이 요구하는 소비자로서 지위에 머무는 것이 아니라 공동체의 문제를 해결하는데 스스로 나설 것을 요구받고 있다. 주민은 더 이상 보호의 객체, 서비스를 필요로 하는 고객의 지위로부터 벗어나 공동생산자로서 서비스를 스스로 생산하고 서비스를 제공하는 해결자로 등장하게 되는 것이다. 예컨대, 혼자의 힘으로 어린아이를 키우기가 힘들어지면 주민들은 지금까지는 지방정부로 하여금 육아문제를 해결해 달라고 요구하기만 했다. 그러나 지방자치시대의 주민의 역할은 단순히 요구하는 데 그치는 것이 아니라 스스로의 힘으로 이웃과 힘을 합하여 육아문제를 해결하는 데 있다.

(3) 권력남용의 방지

전통적인 삼권분립론은 국가의 권력을 그 기능에 따라 입법, 행정, 사법으로 수평적으로 나누고 상호간에 견제와 균형을 취하게 함으로써 국가권력의 남용을 방지하기 위한 국가조직원리이다. 이에 대하여 지방분권은 국가권력을 수직적으로 분립시킴으로써 권력의 집중으로 인한 권력의 남용을 방지하는 기능을 한다. 이런 의미에서 지방분권은 수직적인 권력분립이라고 할 수 있다. 오늘날 입법부와 행정부가 정당을 매개로 하여 사실상 권력의 융합현상을 일으키게 됨에 따라 전통적인 삼권분립은 충분히 의도하는 효과를 발휘하지 못하고 있다.

이와 같은 전통적인 기능적인 권력분립이 충분한 효과를 거두지 못할수록 지방분권에 의한 권력집중의 방지와 권력남용의 방지에 대한 요구는 증대한다.

지방분권에 의한 권력분립의 형태와 수준은 국가에 따라 한결같지 아니하다. 대체로 연방주의 국가형태를 취하는 국가에서 수직적인 권력분립이 단일국가에서의 권력분립보다 강하게 나타나지만 항상 그러한 것은 아니다. 예컨대 스페인이나 이탈리아는 단일국가형태를 취하고 있지만 지방정부에 대하여 상당한 권한을 배분하고 있으며 남미국가에서는 연방주의 형태를 취하면서도 권력분립의 정도가 매우 약한 경우도 있다.

연방국가에서는 대체로 연방정부와 지방정부 사이의 권력분립이 행해지고 지방정부에 상당한 정도의 권력이 부여되고 있다. 이에 따라 중앙정부와 지방정부 사이에 어느 정도 견제와 균형이 가능하게 됨으로써 지방정부는 중앙의 간섭에 적절히 대응하면서 독립적인 업무의 수행이 가능하게 된다.[4)]

많은 국가에서는 양원제를 도입함으로써 국민전체의 이익을 대표하는 중앙정부의 이익을 대표하는 하원과 지방정부의 이익 내지 주민의 이익을 대변하는 상원 사이에 견제와 균형을 취하도록 함으로써 중앙정부의 권력남용에 견제를 하고 있다. 상원의 권한은 국가에 따라 다양하지만 대체로 하원의 의사결정에 대한 동의권을 유보하고 법률안 제안권을 가지는 경우가 많다.

(4) 위험의 분산과 권력의 안정

결정권이 중앙정부에 집중된 경우에는 한 개의 해결방안만 선택될 수 있다. 따라서 잘못된 정책을 채택하는 경우에는 그 피해가 전국적이게 된다. 전국적 위험을 피하기 위해서 결정과정이 지나치게 신중하게 됨으로써 결국은 효과가 적어도 위험이 작은 방안을 채택하게 된다. 지방자치를 통하여 지방정부마다 자신에게 맞는 다양한 방안을

채택하여 실현할 수 있다. 물론 실패하는 지방정부도 있겠지만 성공하는 지방정부도 있을 것이다. 한 지방정부의 정책이 잘못되더라도 그 위험은 당해 지역에 국한되므로 위험도 분산된다. 만약 한 곳에서 성공하면 다른 곳에서 이를 학습하여 진일보안 방안으로 발전시킬 수 있게 된다. 또한 중앙정부로서는 스스로 위험을 감수할 필요가 없으므로 그만큼 권력이 안정된다. 결정의 대안이 여러 가지이고 성과가 검정되지 않은 경우에는 결정권의 분산을 통한 위험의 최소화가 필요하다.

2) 경제적인 목표

(1) 절약의 동기유발

자신의 돈을 쓰는 자는 경비를 절약할 뿐만 아니라 보다 심사숙고하여 지출행위를 결정하게 된다. 주민들의 입장에서 보면 자신의 호주머니 사정을 고려해야 하기 때문에 지방행정의 지출에 대하여 관심을 갖게 되고 통제하려고 한다. 이를 통하여 지출행정에 있어서 경제성을 확보할 수 있게 된다.

(2) 중앙정부의 감량화로 역량집중

분권화를 통하여 중앙의 업무는 부분조직에 분산된다. 이로 인하여 중앙의 업무처리부담은 현저히 줄어들게 되고 중앙은 국가전체에 중요한 기능에 집중하게 됨으로써 업무의 처리능력을 향상시킬 수 있게 된다. 분권화를 통하여 여러 개의 자율적인 결정주체가 생겨나게 되며 이를 통하여 분업적인 효과를 거둘 수 있게 되고 중앙정부의 과부하로 인한 체증을 해소할 수 있게 된다.

(3) 경쟁을 통한 합리화

지방분권화를 통하여 국가 안에 자율적인 여러 개의 권력의 핵이

존재하게 되고(권력의 다핵화) 그 권력의 핵(지방정부)간에 경쟁이 이루어지게 된다. 지역적인 정치권력주체는 그 성과를 입증해야만 하기 때문에 활동적이고 창의적인 착상을 해내게 된다. 스위스의 예를 들어보면 국민투표, 국민발안제도, 비례투표제도 등은 연방에서 도입하기 전에 먼저 칸톤의 수준에서 시행되었다.[5] 분권화된 국가에서 지방정부와 국민 간의 거리는 집권화된 국가에서 국가와 국민의 거리보다는 훨씬 가깝다. 자율성을 가진 지방정부는 보다 가까운 거리에 있는 국민의 의사를 수렴하거나 여러 가지 아이디어를 구상해 내게 되는데 이를 통하여 혁신을 가져올 가능성이 집권화된 국가보다는 훨씬 크다.

국민들의 입장에서 본다면 같은 문제가 다양한 방법으로 해결되는 것을 체험하게 된다. 이를 통하여 문제해결의 질적향상을 위한 학습과정을 유발하게 된다.

(4) 비용의 절감

① 정보처리비용의 절감

정보를 수집 · 전달 · 처리하는 과정은 비용을 수반한다. 정보비용은 정보의 발생원과 정보의 종국적인 처리자 간의 거리가 짧을수록 적게 든다. 따라서 지방정부에서 지방적인 문제에 대하여 직접 해결하도록 하는 것이 정보처리의 중간단계에 필요한 시간과 노력에 따른 비용을 절감할 수 있고, 정보전달상의 오류로 인한 부작용도 최소화할 수 있다. 또한 개개의 시민의 입장에서도 공동체의 정보를 이용함에 있어서도 중앙정부의 정보원에 접근하는 것보다는 분권화된 지방정부의 정보원에 접근하는 것이 비용과 시간상의 절약을 가져올 수 있다.

② 규모의 경제와 규모의 불경제

조그만 지방자치단체가 위성중계를 위한 위성을 발사한다든가 일

급수준의 오페라단을 유지한다는 것은 불가능하거나 매우 힘든 일이다. 적지 아니한 업무를 경제적으로 수행하기 위해서는 수혜자의 범위가 일정한 규모에 이르러야 한다(규모의 경제). 이처럼 집중화를 통하여 비용절약적인 업무의 수행이 가능하게 되며 규모의 경제를 달성할 수 있다는 주장은 지방분권적인 체제를 반대하는 가장 일반적이고 유력한 근거로 제시되곤 한다. 그러나 규모의 증가로 비용이 절약된다는 것이 항상 타당한 것은 아니다. 오히려 규모가 증가됨으로써 비용이 급증하여 규모의 불경제가 나타나는 경우도 적지 아니하다. 어떤 기능은 주민이 5,000명인 경우에 가장 효율적으로 처리할 수 있는가 하면, 어떤 기능은 수천만의 규모를 필요로 하는 경우도 있다. 수행하는 기능에 따라 따라 규모의 경제를 가져올 수 있는 규모가 달라지기 때문에 규모에 상응하는 여러 단계의 정치행정계층이 필요하게 된다.

3) 지방분권의 부작용

앞에서 지방분권의 긍정적인 측면을 제시하였지만 구체적인 제도를 어떻게 형성하는지에 따라서는 다음과 같은 부작용이 나타날 수도 있다.

(1) 경제적인 측면

첫째, 한 지방정부의 공공급부의 효용과 비용은 종종 이웃 지방정부나 주민에게도 영향을 미치는 파급효과(spillover effect)나 긍정적 혹은 부정적인 외부효과(external effect)를 초래하고 무임승차를 가져올 수 있다. 주변의 주민들이 비용을 지불하지 않고 중심지역정부가 제공하는 급부를 향유하는 경우가 이에 속한다. 둘째, 공공급부 중에는 한 지방정부에서 처리하는 것이 규모의 경제를 달성하기 어려운 경우가 있다. 셋째, 광역교통행정체제, 광역치안 등과 같이 한 지방정부가 해결하기 어려운 경우에 지방정부 간의 의견조정이나 협의가 이루어지지 않는다면 해결방법을 찾기가 어렵게 된다.

(2) 정치적인 측면

지방분권적 정치질서는 정치적인 교착(politikverflechtung)과 의사결정의 지연으로 비효율적이라는 비판이 제기된다. 상급정부와 하급정부 간에 업무가 중복되는 경우에 서로 발목을 잡게 되어 효율적인 업무처리가 어렵게 되며 책임의 소재도 불분명하게 된다. 2006년 독일의 헌법개정을 통한 연방주의 개혁은 무엇보다도 정치적인 교착으로 인한 국가의 기능마비를 정치의 탈교착화를 통하여 해결하려는 시도라고 볼 수 있다.[6)]

Ⅲ. 지방자치

1. 지방자치의 의의

지방자치가 무엇을 의미하는지에 대해 일반인의 이해가 깊지 못하다. 흔히들 지방자치단체의 장이나 지방의회의원을 주민이 직접 선출하는 것 정도로 생각하는 경향이 있다. 그러나 지방자치는 지방정치인을 주민이 직접 선출한다는 것 이상의 의미를 갖고 있다.

자치의 주체로 우리는 '누구의' 자치이냐를 상정한다. 또한 '누구로부터' 자치인지를 명백히 할 필요가 있다.

일반적으로 지방문제를 해결함에 있어서 지방자치단체 혹은 지방정부를 중심으로 생각하기 때문에 지방정부를 자치의 주체로 생각하는 경향이 있다. 이런 경우에 지방정치인, 지방공무원이 자치의 중심에 서게 된다. 하지만 민주주의 국가에서 지방정부는 주민으로 구성되며, 지방정부는 궁극적으로 주민에 의해 지배되기 때문에 지방정부의 실체는 주민이 된다. 지방자치단체를 공법상의 사단(社團)이라고

하는 것은 지방정부의 본질이 '사람의 단체'에 있다는 것을 의미한다. 지방자치의 주체를 지방정부로 볼 수 있지만 그 실체는 주민으로 구성되므로 결국 지방자치의 주체는 집합체로서 주민이라고 볼 수 있다. 지방자치단체장이나 지방의원의 선거는 자치의 주체인 주민이 자치적인 의사를 결정하는 하나의 표현이라고 볼 수 있다. 하지만 주민의 역할은 지방정치인을 선출하는 데 그치는 것이 아니라 직접 지방자치단체의 의사를 결정하기도 하고, 지방의회에 의안을 제안하기도 한다. 이점에서 지방정부를 자치의 주체로 보기 어려우며 결국 주민이 지방자치의 주체가 된다. 주민으로부터 민주적으로 정당성을 획득한 지방자치단체장이나 지방의회를 통한 의사결정은 지방자치의 중요한 부분을 이루기는 하지만 전부는 아니다. 주민에 의한 직접적인 결정도 지방자치의 중요한 부분을 차지하기 때문이다.

다음으로 자치의 객체를 분명히 할 필요가 있다. 개인의 자유를 위협하는 것이 국가권력이듯이 지방자치를 위협하는 것도 전통적으로 국가였다. 국가의 획일적이고 무제한적인 지배로부터 시민적 자율영역을 확보하고자 하는 것이 지방자치의 출발이었다. 이점에서 자치는 '투쟁적인 개념(Kampfbegriff)'이라고 할 수 있다. 국가가 주민의 자율적인 결정을 침해하지 않을 때 지방자치는 보장될 수 있게 된다. 자치는 무엇보다도 '국가로부터' 간섭의 배제에 그 본질이 있다.

지방자치의 또 다른 요소는 '자치'에 있다. 자치는 자치주체의 자율적인 결정을 보장하는 것을 의미한다. 지방자치에 있어서는 지방자치단체의 구성원인 주민들의 자율적인 결정을 보장하는데 있다. 개인의 자유가 개인의 자율적인 결정인 사적인 자치를 보장하듯이 지방자치는 주민들의 자유로운 결정을 보장하는 것이다. 사적인 자치가 어리석은 결정도 보장하여 스스로 책임을 지도록 하듯이 지방자치도 마찬가지이다. 이런 의미에서 지방자치는 주민들의 결정권과 결정에 대한 책임을 함께 보장하는 자기책임성을 의미한다. 자기책임성은 주민의 자기결정에 국가개입의 금지를 의미한다. 주민들의 직접적인 결정

이나 그 대표기관(지방정부)을 통한 자치적인 결정은 법령을 위반하지 않는 한 존중되어야 하며 그 결과는 주민의 이익 또는 불이익으로 귀결된다.

지방자치의 세 번째 요소로 자치의 대상을 들 수 있다. 국가공동체의 문제 중에는 전체국민이 결정해야 할 사안과 국가의 지역적인 단위를 이루는 지방정부의 주민이 결정해야 할 사안이 있다. 모든 문제를 전체국민이나 그 대표기관인 국가기관이 직접 결정하는 경우에 국가는 과부하에 걸리기 쉬우며 부분국민과 전체국민의 이해관계가 상반되는 경우에 소수자인 부분국민의 이익은 실현되기 어려우며 다수의 횡포가 있게 된다. 이 경우에 자치를 통해 전체국민의 이익을 해하지 않는 범위 내에서 소수자가 스스로 결정할 수 있도록 함으로써 소수의 이익을 보장할 수 있도록 한다. 이점에서 자치는 국민전체의 공동체인 국가와 일부국민의 공동체인 지방자치단체간의 역할배분을 전제로 한다. 이러한 역할배분의 원리로 보충성의 원칙을 들 수 있다. 지방정부는 개인이 하기 어려운 사안만을 다루어야 하며, 국가공동체는 지방공동체도 해결하기 어려운 사안을 다루어야 한다. 개인이나 하위공동체가 할 수 있는 일을 상위공동체가 개입해서 해결하려고 해서는 안된다는 것을 의미한다.

종합적으로 정리해보면 지방자치란 지방정부의 구성원인 주민들이 직접 혹은 간접적으로 지방자치단체의 기관을 통하여 국가의 간섭을 받지 않고 자기책임하에 지역문제를 해결하도록 하는 국가의 구성원리라고 할 수 있다.

2. 지방자치의 내용과 한계

지방자치의 내용은 지방자치단체가 무엇을 할 것인지와 관련된 지방자치의 업무(대상)의 문제와 이를 어떻게 수행할 것인지 하는 지방

자치의 방식 문제를 포함한다.

1) 지방자치의 업무(대상)

지방자치업무는 지방정부의 활동의 장(場) 내지 범위를 의미한다. 지방정부의 업무를 넓게 인정하면 지방자치 활동의 범위가 넓게 인정되는 것이고, 이를 좁게 인정하면 지방자치의 범위가 좁아지는 것이다. 지방정부의 업무를 정하는 방식에는 개별적인 열기(列記)주의와 포괄적인 예시(例示)주의가 있다. 전자는 지방정부의 업무를 법률로 규정하는 업무에 한정하는 방식이다. 지방자치 관련 법에 열기되지 아니한 사항에 대해서는 지방정부가 수행할 권한을 갖지 아니한다. 이러한 열기주의를 취하는 대표적인 국가로는 영국을 들 수 있다. 영국에서지방정부의 업무가 법률에 규정된 것에 한정되며 그 범위도 좁게 인정되고 있다.

이에 대해 포괄적 예시주의는 지방자치단체의 업무를 일일이 규정하지 않고 법률에 의하여 다른 공공주체의 관할에 속하지 아니하는 한 모두 지방자치단체의 업무로 규정하는 방식이다. 이에는 다시 지방자치단체의 업무를 포괄적으로만 규정하는 경우도 있고, 지방자치단체의 업무를 포괄적으로 그 예를 들고 있는 경우도 있다. 후자와 같은 방식을 전권한성의 원칙이라고 부르는데 독일이나 일본, 한국이 이러한 예에 속한다. 이 경우 법률에서 특별히 배제하지 않는 한 모든 지역적인 사무를 지방자치단체의 업무로 처리하게 되므로 지방자치단체의 활동범위가 비교적 넓게 인정되는 편이다. 실제로 지방자치단체가 그 업무를 수행할 것인지 여부는 지방자치단체의 재정력과 주민들이 직접, 혹은 간접적으로 대표기관을 통하여 그 업무를 수행할 것을 결정하는지에 달렸다.

2) 지방자치의 방식(자기책임성)

지방정부는 법의 테두리 내에서 외부의 간섭 없이 스스로 선정한

사무를 자기가 합목적적이라고 여기는 바에 따라서 처리할 수 있다. 지방자치단체가 외부의 지시에 따라서 사무를 수행하는 경우에는 자기책임으로 수행하는 것이 아니므로 자치라고 볼 수 없다.

이러한 자기책임성의 원칙의 표현으로서 지방자치단체에는 일련의 '지방고권(地方高權)' 이 부여된다. 이에는 지역고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권, 조직고권, 조례고권 등이 포함된다. 우선 지방자치단체는 지역고권에 근거하여 지방자치단체의 구역 내에서 공권력을 행사할 수 있다. 지방자치단체는 지역고권에 근거하여 법률의 범위 안에서 그 구역에 있는 모든 사람이나 물건에 대하여 법적인 구속력이 있는 활동을 할 수 있다.

지방자치단체의 조직고권은 지방자치단체가 활동하기 위하여 필요한 조직을 자기책임하에 설치할 수 있는 권한을 의미한다. 즉 지방자치단체는 의결기관, 집행기관, 지방자치단체내의 행정구역, 공공시설, 각종 위원회, 공기업 등을 법령의 범위 내에서 자기책임하에 설치할 수 있다. 지방자치단체의 조직고권은 다른 지방자치단체와 협력할 수 있는 권리를 포함한다. 이에 따라 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 협력하여 업무를 처리할 수 있고 이를 위해 필요한 조직이나 기구를 공동으로 설치할 수 있다

지방자치단체는 그의 업무를 수행하기 위하여 필요한 인적설비인 지방자치단체의 공무원을 선출, 임명, 승진, 강임, 해임, 징계하고 그 복무와 수당, 급료와 후생에 관한 인사행정을 자기책임하에 규율할 수 있는 인사고권을 가진다. 지방자치단체가 인사고권을 갖는다고 할 수 있기 위해서는 지방자치단체의 인사에 관한 업무가 주민에 의하여 직접, 혹은 그 대표기관에 의하여 간접적으로 민주적인 정당성을 획득한 지방자치단체의 기관에 의하여 수행되어야 한다.

지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 수입과 지출을 자기책임 하에서 규율할 수 있는 재정고권을 가진다. 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 자기책임 하에 처리하기 위해서는 그 비용을 독자

적으로 마련하고 지출할 수 있는 권한이 있어야 한다. 지방자치에 대한 헌법상의 보장은 동시에 지방자치단체가 필요로 하는 재원을 확보하여 주도록 국가에게 의무를 부과하고 있다. 지방자치단체의 재정고권에는 수입고권, 지출고권, 재정행정고권, 예산고권이 포함된다.

지방자치단체는 그의 업무를 수행하기 위하여 구속력 있는 계획을 수립하고 그와 관련된 상급계획에 참여할 수 있는 계획고권을 갖는다. 지방자치단체의 계획에는 재정계획, 경제계획, 도시계획 등 여러 가지 종류가 있을 수 있으나 오늘날 특히 중요한 의미를 갖는 것은 지방자치단체내의 토지이용과 건축에 관한 계획이다.

지방자치단체는 관련 업무를 처리하기 위하여 법령의 범위 내에서 자기책임하에 일반적 · 추상적인 규율을 할 수 있는 조례고권을 가진다. 지방자치단체의 조례제정권이 지방자치의 본질적인 내용을 이루고 있다는 데는 학설이 일치하지만 주민의 권리제한이나 의무부과를 위해서 법률의 위임근거가 있어야 하는지 여부에 대해서는 독일이나 한국에서 학설의 대립이 심하다.

그 밖에 지방자치단체가 그 구역 내에서 문화적인 활동을 수행하고 관리하며 촉진할 수 있는 문화고권(Kulturhoheit)을 들기도 한다.

3) 지방자치의 제한과 제한의 한계

지방자치단체의 자치권은 무제한하게 보장되는 것이 아니라 법령의 범위 안에서 보장되는 것이다. 여기서 법령은 지방자치단체가 그 업무를 자기책임하에 수행하는 데 제한이 된다. 지방자치단체도 법치행정의 원칙상 법령으로부터 자유로울 수가 없으며 법령에 의하여 활동의 자유를 제한받게 된다. 여기서 지방자치가 지방적인 특수이익을 실현하기 위한 방안이라고 한다면 지방자치를 제약하는 법령은 전체의 이익을 대변한다. 즉, 지방자치는 법률로 표현된 국가전체의 이익에 의하여 제한된다고 볼 수 있다. 만약 지방자치단체가 무엇을 할 것인지, 어떻게 그 업무를 수행할 것인지에 대해서 세세한 부분까지 일

일이 법령으로 규정해 놓게 된다면 지방자치단체나 주민이 직접 결정해야할 것은 거의 없게 된다. 또한 중앙정부의 입법권은 지방자치단체의 어떤 업무에 대해서도 행사할 수 있으며 지방자치단체만이 제정할 수 있는 독자적인 입법영역은 존재하지 않는다. 여기서 법률제정자인 국회나 명령권자인 행정부가 입법권을 어느 정도로 행사할 수 있는 지 한계가 문제된다.

바이마르 공화국의 경우 지방자치에 관한 보장을 헌법에 규정하였지만 입법자가 어떻게 법령을 정하는지에 따라 지방자치는 무의미하게 될 수도 있다는 주장이 제기되었다. 이렇게 되면 지방자치에 대한 헌법상의 보장은 내용이 없는 공허한 조항이 되고 만다는 것이 된다. 이에 대해서 지방자치가 헌법에 보장되면 입법자라 할지라도 함부로 제한할 수 없는 한계를 갖게 된다는 이론이 독일의 헌법학자인 칼 쉬미트(Carl Schmitt)에 의해서 제안되었다. 이른바 제도적보장이론이 이에 속한다. 제도적 보장이론은 독일에서 급속하게 지지를 받아 다수학설로 자리를 굳히게 되고 독일연방헌법재판소에서도 이를 수용하게 된다. 제도적 보장이론은 그 후 독일을 넘어 일본, 한국은 물론 브라질을 비롯한 남미에서도 학설과 판례에 많은 영향을 미치게 되었다. 제도적 보장이론의 핵심은 입법자라할지라도 지방자치의 본질적인 내용을 침해하거나 왜곡시켜서는 안된다는 것이다. 즉, 지방자치를 제한하는 입법권의 한계를 설정하는 이론이라고 볼 수 있다.

Ⅳ. 연방제도

지방분권에 관한 논의가 진전되면서 지방자치제도를 강화하는 수준에서 논의를 하는가하면 연방제도를 도입하여 획기적인 지방분권을 하여야 한다는 주장이 대립되고 있다. 연방제도는 한국에는 맞지

않다고 터부시하는 입장이 있는가하면 국가경쟁력을 강화하는 차원에서 연방제도의 도입을 논의하기도 한다. 학자들 중에는 일부이지만 연방제도의 도입을 신중하게 검토하고 있는 실정이다. 이에 연방제도의 일반적인 내용을 올바르게 이해하는 것이 필요하다.

1. 연방제도의 의의

1) 연방국가의 의의

전 세계적으로 약 28개의 연방국가에는 세계인구의 약40%가 거주하고 있다. 이러한 연방국가의 모습은 매우 대양하다. 선진국으로서 부유한 나라도 있고 개발도상국으로서 후진적인 지역도 있다. 지방분권과의 관계에서 보더라도 매우 분권적인 연방국가가 있는가 하면 집권적인 연방국가도 존재한다. 분권적인 연방국가에서 연방을 구성하는 지방정부는 매우 넓은 자치권과 재량의 여지를 가지고 있다. 이에 대해서 중앙집권적인 연방국가에서는 권한이 중앙정부에 집중되어 있으며 지방정부의 자치권은 빈곤하다. 또한 일부의 국가에서는 중앙정부의 권한과 지방정부의 권한이 명확하게 구분되어 있는 반면에 어떤 연방국가에서는 중앙정부와 지방정부의 권한이 중복되기도 한다. 중앙정부의 정치체제도 내각제가 있는가 하면 대통령제를 채택한 국가도 있다. 선거제도도 상이할 수 있다. 비례제를 채택한 곳도 있고 다수대표제를 채택한 곳도 있다. 복수정당제가 정립된 연방국가도 있으며 다당제 국가도 있다. 정치적으로 안정되고 화합된 곳이 있는가 하면 불안정하고 분열된 곳도 있다. 연방국가가 어떤 기능을 하고 어떤 성과를 가져올 것인지에 대해서는 이들 여러 가지 요소들이 영향을 미칠 수 있다. 모든 경우에 보편타당한 하나의 연방모델을 설정하는 것은 가능하지 않다. 연방국가라는 틀 안에 매우 다양한 국가형태가 존재하기 때문이다.

2) 연방국가의 공통점

연방국가는 각 국가마다 매우 다양한 모습을 가지고 있지만 다른 국가형태와 구별되는 공통의 요소를 찾아보는 것은 연방국가를 이해하기 위해서 필요하다.

첫째, 최소한 두 계층의 국가가 존재한다. 전체 국가와 지역국가가 이에 속한다. 지역국가는 전체국가를 이루는 부분이 된다. 이들 국가는 각각 국민에 의해서 선거를 통해서 구성된다. 지역국가의 명칭은 국가에 따라 다양하다. 에티오피아, 오스트레일리아, 브라질, 인도, 말레이시아, 멕시코, 나이지리아, 미국 등과 같이 국가(state)라고 표현되는 국가도 있으며 도(Province)로 표현하는 국가도 있다. 독일에서는 주(Land)로 표기하고, 스위스에서는 칸통(Kanton)이라고 부른다(Andeson 2008, 16).

둘째, 헌법은 연방국가와 지방국가에 대해서 각각 형식적 의미의 입법권과 조세권을 보장한다. 헌법의 일정 부분에 대해서는 연방국가(중앙정부)가 일반적으로 변경하지 못하며 지역국가의 동의를 받도록 하는 경우가 많다. 다만 헌법이 연방국가와 지역국가에 어떤 권한을, 어느 정도로, 어떻게 부여하는지는 국가에 따라 매우 상이하다.

셋째, 지역국가는 상원을 통해서 연방국가의 중요한 결정에 영향을 미칠 수 있는 일정한 절차를 보장하고 있으며 이 경우에 소규모 지역국가는 그 인구규모에 비해서 상대적으로 많은 비중을 차지하는 경우가 많다.

넷째, 법원이나 상원과 같은 중재자나 절차를 통해 국가수준 간의 헌법적인 분쟁을 결정한다.

지구상의 28개 연방국가가 모두 이러한 요소를 완전히 구비한 것은 아니다. 그 중 일부는 지나치게 중앙집권화 되어서 연방국가라고 부르기 어려운 경우도 있다. 또한 단일국가의 경우에도 지역정부의 자율권을 폭넓게 보장하는 경우도 있다. 이에 일부의 학자는 연방국가인지의 구별의 표지는 그 나라 헌법에서 연방국가를 표방하는지 여부

에 달렸다는 주장을 하기도 한다.[7]

또한 일부의 국가에서는 역사적 의미나 상징적 · 정치적 차원에서 연방적이란 표현을 자제하고 있다. 예컨대, 스페인이나 남아프리카공화국을 많은 전문가들은 연방적이라고 보지만 이들 나라에서 많은 사람들이 연방이라는 표현을 꺼려한다. 왜냐하면 그로 인하여 국가의 통일성을 해친다거나 인종차별체제를 연상시킨다고 보기 때문이다.

2. 연방제의 전개

1) 연방국가의 기원

연방국가는 매우 다양한 여건 속에서 형성된다. 연방국가는 주로 분리된 국가를 하나의 새로운 국가로 건설하는 통합원리로 채택되기도 하고, 중앙집권화된 국가를 재구조화하는 분권의 원리로 채택되기도 한다. 경우에 따라서는 양자가 결합된 과정으로서 채택되기도 한다. 전자의 경우에 연방주의는 여러 개의 국가가 하나의 새로운 연방국가를 형성하면서 각 구성국가에게는 자율권을 계속 유지하도록 하면서 통합된 새로운 공동체에게 공통된 과제를 수행하도록 할 수 있도록 하는 정치조직원리가 된다. 예를 들어, 미국이나 스위스가 이런 경우에 속한다고 할 수 있다. 후자의 경우에 연방주의는 고도의 중앙집권적인 단일국가에서 여러 가지 정치적, 사회적인 사유에 의해서 분권화요구에 대응하기 위한 정치조직원리로 채택된다. 예컨대, 민족, 언어, 종교, 지역간 경제적인 격차, 독자적인 자치권을 추구하는 지역 등으로 인하여 집권적인 조직이 연방제의 형태를 갖추게 된다. 이에 속하는 국가로는 벨기에, 오스트리아 등을 들 수 있다.

또한 일정한 경우에는 앞의 두 가지 과정이 동시에 결합하여 진행되기도 한다. 한편으로는 기존의 단일국가에서 정치적인 단위를 분리해 내면서 동시에 다른 지역들을 하나의 국가로 통합하는 경우를 들

수 있다. 캐나다의 연방제도가 이에 속한다.

2) 연방주의의 역사적 발전

연방국가는우 선 18세기 말에서 20세기 초에 종전의 독립적인 구성국가들이 연방으로 통합하여 새로운 국가를 형성했다. 미국이나 스위스연방은 초기에는 국가연합의 형태로 결합되었었다. 미국의 13개 국가가 결합하여 최초의 현대적 연방국가를 탄생시키기까지 1781년에서 1789년 사이의 8년간 국가연합이 시도되었다. 스위스 국가연합은 거의 500년에 걸쳐 형성되어 왔다. 시민전쟁 이후 1948년에 미국의 모델을 따라 연방헌법을 채택하였다(안성호 2007, 31).

독일에서는 느슨한 국가연합적 결합에 이어 1871년에 최초의 연방헌법을 채택하였다. 캐나다에서 원래 3개의 영국령 북아메리카 식민지가 1867년에 연합한 것에서 유래하고 그 후에 2개의 식민지가 추가되었다. 하지만 연방결성의 특성은 가장 큰 식민지가 두 개지역으로 분할되었다는 점에 있다. 이점에서 캐나다 연방제도는 한편으로는 결합과 분권화가 동시에 진행되었다.

라틴아메리카에서는 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 베네수엘라가 19세기와 20세기 초에 연방국가로 되었다. 이들 국가는 스페인에 의해 정복되어진 후 나폴레옹에 의해 독립되었다. 독재정권에 의해 헌법적인 발전에 기복이 많았다. 이들 나라에서 연방국가는 오랜 기간을 두고 발전해 왔다. 집권적 시도와 연방제적인 시도가 되풀이 되었다. 지난 20년간 브라질과 멕시코, 아르헨티나는 민주화와 더불어 연방주의로 전환하는 과정에 있다. 이에 대해 베네수엘라는 여전히 집권적인 국가를 유지하고 있다. 다음으로 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 통해 유럽식민지들이 독립하면서 탈식민지 연방국가가 생겨났다. 이에 속하는 나라로 인도, 파키스탄, 말레이시아, 나이지리아 등을 들 수 있다.

20세기 말에는 유럽의 공산주의가 붕괴되면서 일련의 연방국가들

이 출현하였다. 소련이나 체코슬로바키아, 유고슬라비아 등은 연방국가라는 명칭을 달고 있었지만 실제로는 일당독재국가로서 고도로 집권화된 국가였다. 민주화와 더불어서 연방적 구조는 정치적인 의미를 찾고 있다. 민주적 경험의 부족과 부담의 가중으로 전환기의 연방주의는 성공적이라고 보기 어렵다.

비슷한 시기에 중앙집권적 구조를 가진 국가들 중에서 새로운 연방국가가 탄생하였다. 벨기에를 예로 들 수 있겠다. 벨기에는 1993년에 연방국가 헌법을 채택하였다. 스페인도 프랑코체제 이후 자치공동체에게 상당히 많은 권한을 부여하는 헌법개정을 채택하였다. 스페인은 사실상 연방국가에 접근하는 국가형태를 채택하였다. 남아프리카공화국도 인종차별을 종식하고 민주화를 진행하면서 기본적으로 독일을 모델로 하는 연방적인 체제를 채택하였다. 그 밖에도 이탈리아, 인도네시아, 페루, 영국 등에서 획기적인 지방분권적인 조치들을 취했었지만 연방국가로 개편한 것은 아니었다.

또한 분쟁지역에서도 새로운 연방이 형성되었다. 에티오피아는 민주제도를 체험해 본 적은 없지만 혁명군이 멩기스투 정부를 전복시킨 후 연방제도를 도입하였다. 수단에서도 오랫동안의 내전을 종식하는 평화협정에서 연방제도의 도입을 결정하였다. 콩고의 새 헌법도 기본적으로 연방적인 체제를 채택하였다. 이란에서도 2005년 연방체제를 결정하였다. 하지만 이들 나라에서 연방국가로의 이행은 쉽지 않은 상황이다.

유럽연합은 국가연합적인 성격도 가지고 있지만 연방국가적인 요소도 갖고 있는 진행중인 정치체제라고 볼 수 있다. 연방국가로 이행할 것인지 여부에 대한 논쟁이 계속되고 있어 앞으로의 귀추가 주목을 받고 있다.

3. 연방제도의 특징

1) 권한의 배분

(1) 권한배분의 방식

연방국가에서 수직적인 권한을 배분하는 데에는 이원적(분리적)모델과 일원적(결합적)모델이 있다(anderson 2008, 34-35).

분리모델은 연방정부와 지방정부에게 각각 별개의 관할을 분리해서 배분하는 방식이다. 특정사무에 대한 관할권을 배분하게 되면 이에 따른 모든 국가적 기능 즉, 입법권, 행정권, 사법권을 모두 부여하는 방식이다. 이 방식을 따르면 연방국가와 지방국가는 그 권한을 행사함에 있어서 각각 별도로 활동을 하게 된다. 이점에서 연방국가와 지방국가는 각각 정치적 결정권을 행사하게 된다. 이러한 전통적인 연방모델에서는 배분받은 권한을 배타적이며 독점적으로 행사하게 된다. 이 모델에 따르면 권한 범위 내에서 결정한 프로그램을 연방국가와 지방국가가 각각 자신의 행정청과 공무원에 의해서 수행하게 된다. 이러한 모델을 정치적인 연방모델이라고 부르기도 한다.

따라서 연방정부는 자신의 행정관청을 전국적으로 가지게 된다. 그러나 실무적으로는 분리모델에 의하는 경우일지라도 명확한 권한의 구분이 되지 않는 경우가 적지 않다. 왜냐하면 많은 활동분야가 지역적인 성격과 국가적인 성격 심지어는 국제적인 성격을 동시에 가지는 경우도 있기 때문이다. 적지 않은 경우에 여러 수준의 정부가 서로 연계를 맺고 있다. 이에 모든 이원적인 연방헌법에는 경합적인 관할을 인정하고 있다. 즉, 연방국가와 지방국가가 모두 입법권을 갖는 분야를 인정하고 있다. 예컨대, 캐나다와 벨기에의 경우에는 경합적인 입법권이 비교적 좁게 인정되는 반면에, 오스트레일리아에서는 광범위한 경합적 입법권이 인정된다. 이 경우에 연방법률과 지방국가의 법률이 충돌하게 되면 일반적으로 연방법이 우선하지만, 국가에 따라

그리고 법률의 영역에 따라 달라질 수 있다.

이에 반해서 후자의 결합모델은 연방국가와 지방국가가 공동으로 권한을 갖도록 배분하는 방식이다. 대개 입법권은 연방정부가 행사하고 그 집행권을 지방국가에 배분하는 방식이 이에 속한다. 이렇게 되면 지방정부는 연방정부가 결정한 프로그램을 실행하는 권한을 부여받게 된다. 예컨대 국방에 관한 권한을 연방정부에만 부여하는 것과 같이 일정한 권한은 연방국가나 지방국가에 배타적인 권한을 전부 부여하는 경우도 있지만 대개의 분야에서는 경합적인 입법권을 부여하는 경우가 많다. 연방국가는 대개 큰 윤곽의 법률을 제정하고 지방국가는 세부적인 분야에 있어서 독자적인 법률을 제정하여 보완할 수 있다. 지방국가의 행정은 경합적인 입법영역에서 결정된 사항을 집행하고 연방정부의 지역행정청은 배타적인 권한영역을 집행하기 위하여 대체로 소규모 인력으로 설치된다.

이러한 모델은 지방정부의 권한이 주로 행정적 기능에 있기 때문에 행정적 연방모델이라고 불리기도 한다. 이 모델을 선택하는 국가에서는 연방정부가 세부적인 영역에까지 입법권을 행사하는 것을 제한해서 지방정부가 정치적인 결정을 할 수 있는 재량영역을 확보 하도록 하는 과제를 안고 있다. 독일의 경우 경합적인 입법영역에 있어서 지방정부들의 대표로 구성되는 연방참사원의 동의를 받도록 함으로써 연방정부가 법률을 정함에 있어서 연방정부와 지방정부가 공동으로 결정을 하도록 하는 절차를 두고 있다. 남아프리카 공화국에서도 이러한 모델을 따르고 있다.

분리모델은 미국이나 브라질, 캐나다 등에서 채택하고 있으며 결합모델은 독일, 오스트리아, 남아프리카공화국, 스페인 등에서 채택하고 있다. 인도와 스위스에서는 양 모델의 요소를 모두 가지고 있다. 오스트레일리아 경우에는 행정구조에서는 분리모델을 따르고 있으나 많은 분야에서 경합적인 관할을 인정함으로써 결합모델적인 요소가 강하다. 그러나 어느 연방국가이든 완전한 형태의 분리모델 내지 결합

모델을 취하는 곳은 없다.

(2) 입법권의 배분

연방국가에서 연방정부와 지방정부 사이의 권한의 배분은 국가에 따라 매우 상이할 뿐만 아니라 정치적인 상황이나 시대적인 요청에 따라서 달라질 수 있다. 따라서 모든 연방국가에 공통되는 일정한 경향성을 일반화하기는 힘든다. 정확한 구체적인 권한배분을 알기 위해서는 개별 연방국가의 헌법을 검토해 보아야 하고, 경우에 따라서는 연방국가와 지방국가 사이의 협약 또는 법원의 헌법해석 등도 함께 살펴보아야 한다. 그럼에도 불구하고 일정한 권한은 항상 연방국가에 배분되고 또 다른 일정한 권한은 항상 지방국가에 배분된다는 점에서 최소한의 공통점을 찾을 수 있다. 다음의 〈표 1〉은 입법권 배분과 관련한 대체적인 경향을 정리한 것이다. 여기서 경합적인 관할은 연방국가와 지방국가가 모두 입법권을 갖지만 연방법률이 우선하는 경우를 의미한다. 공동권한은 경합적인 분야의 결정을 함에 있어서 연방국가와 지방국가가 공동으로 하는 경우를 의미한다. 분리권한은 연방국가나 지방국가가 각각 입법권을 가지고 있으며 각각 독립적으로 결정을 할 수 있는 경우를 의미한다.

이러한 헌법상의 광범위한 리스트 외에 유의할 것은 명시적으로 언급하지 않은 잔여권한(Restkompetenzen)이 어디에 속하는지 여부에 관한 것이다. 중앙집권적인 국가에서 분권화된 연방국가에서는 잔여권한이 중앙정부에 귀속된 경우가 많으나 종래 독립한 국가들이 결합한 연방국가에서는 통상 잔여권한이 지방국가에 귀속된다. 잔여권한의 귀속문제는 헌법상의 규정이 중요하다. 미국의 경우에는 연방권한만 정하고 잔여권한은 지방국가에 속하는 것으로 하고 있다. 즉, 연방헌법에 명시적으로 열거되지 않은 권한을 지방국가의 권한으로 보는 것이다.

〈표 1〉 입법권 배분과 관련한 경향

분야	권한의 배분
통화	항상 연방권한
국방	항상 연방권한, 경우에 따라서는 지방국가도 가짐
국제법상의 조약	대개의 경우 연방국가, 때때로 지방국가
대외무역	일반적으로 연방국가, 경우에 따라서는 경합, 공동 혹은 분리관할
지방국가 간 거래	일반적으로 연방국가, 경우에 따라서는 경합, 공동 혹은 분리관할
지방국가 내부거래	일반적으로 지방국가, 경우에 따라서는 경합관할
대형 인프라	통상 연방국가, 경우에 따라 경합, 공동, 분리관할 혹은 지방국가
초중등학교 교육	일반적으로 지방국가, 종종 경합적, 드물게 연방국가
고등교육과 연구	매우 다양하여 경향성을 찾기 어려움
사회보장	연방관할과 경합, 공동 또는 분리관할의 혼합
연금	경합, 공동 또는 분리관할 혹은 연방관할
보건	일반적으로 지방국가, 경우에 따라서는 경합, 공동 또는 분리관할
지하자원	명확한 경향을 찾기 어려움
농업	명확한 경향을 찾기 어려움
환경	경합, 공동 또는 분리관할, 지방국가 관할은 드뭄
지방자치업무	일반적으로 지방국가, 경우에 따라 공동 혹은 분리관할
사법	일반적으로 공동 혹은 경합적 관할, 경우에 따라서는 연방, 드물게 지방국가
형법	일정한 경향이 없음
경찰	일반적으로 공동관할, 경우에 따라 경합적 관할, 드물게 연방관할 또는 지방관할
관세/통관	대부분 연방국가, 경우에 따라 경합적 관할
법인세 및 인세	일반적으로 공동, 분리 혹은 경합적 관할, 경우에 따라서 연방국가

출처: Anderson, 2008, 37 일부 수정

(3) 행정권의 배분

행정권의 배분은 원칙적으로 입법권과 귀속을 같이하는 것이 바람직하나 연방법률 중에는 지방정부가 수행하도록 함으로써 별개 관청을 설치·운영하는 경비를 절감하도록 하는 경우가 있으며 연방국가의 배타적인 입법영역에 대해서는중앙정부가 그 자신의 행정청을 설

치하여 집행하도록 하는 경우가 있다. 중앙정부와 지방정부의 경합적인 입법영역에 대해서는 일반적으로 중앙정부가 직접 행정청을 설치하기 보다는 지방정부로 하여금 수행하도록 하되 중앙에서 입법권을 행사한 부분에 대해서는 중앙정부의 개입권을 인정한다. 경합적인 입법영역에서도 지방정부가 입법권을 행사한 부분에 대해서는 지방정부가 자치사무로 수행하도록 한다. 그리고 지방정부의 배타적인 입법부분에 대해서는 지방정부가 자치사무로 이를 수행하도록 한다.

2) 재정권의 배분

(1) 재정권의 의의

연방국가와 지방국가 사이에 세입과 세출의 배분은 연방국가의 기능 수행에 결정적인 영향을 미친다. 먼저 누가 세금이나 공과금을 부과하고 징수하며, 누가 무엇을 위하여 비용을 지출해야 하는지의 문제는 연방국가에서 권한배분에 부수하는 핵심적인 문제에 속한다. 이러한 규정들은 연방국가와 지방국가에 배분된 입법권의 행사에 많은 영향을 미친다. 연방정부는 종종 과세입법권을 행사하여 지방국가에 대해 영향력을 행사하거나 통제하기도 한다.

다음으로 수입의 종류와 징수 및 지출은 연방국가의 경제적인 기능에도 많은 영향을 미친다. 지방국가들은 기업과 주민들을 유치하기 위한 경쟁(입지경쟁)을 하는데 조세나 지출은 이러한 지방국가들 간의 경쟁도구로서 중요한 구실을 한다. 주민이 어디에 거주할 것인지, 기업이 어디에 투자할 것인지에 대해 여러 가지 요소가 영향을 미칠 수 있으나 조세는 특히 중요한 영향을 미친다. 정부의 수입(조세나 공과금, 기채 등)과 지출은 경제활동에 전반적인 영향을 미친다.

(2) 세원의 배분

연방국가와 지방국가 사이에 수입원을 어떻게 배분할 것인지에 대

해서는 상반되는 견해가 대립하고 있다. 일부 경제전문가들은 기업과 주민의 유치를 위한 조세경쟁(Steurwettbewerb)을 제한할 필요가 있다는 주장을 편다. 지방정부에게는 법인세, 소득세, 부가세와 같은 이동적 납세자와 과세종류에 대한 통제권을 제한하고 이동이 불가능한 토지 등 부동산세에 대한 권한만을 보장해야 한다고 주장한다.

이에 대해서 다른 일부의 경제전문가들은 정책경쟁과 더불어 조세경쟁을 강화해야 한다고 주장 한다. 이를 통하여 보다 효율적이고 나은 정책을 결정하도록 자극해야 한다는 것이다. 즉, 연방국가의 장점을 살리기 위해서 지방국가는 인세(人稅)와 법인세에 대해서 세율을 결정할 수 있어야 한다는 주장이다. 하지만 이동적인 세원에 대한 지나친 조세경쟁은 세율을 결정함에 있어서 바닥을 향한 악순환을 가져올 수도 있다. 이렇게 되면 세입의 감소를 초래할 수 있고, 이를 보충하기 위해 특정세원에 세부담을 전가시킬 수도 있다. 하지만 어느 정도의 조세경쟁은 긍정적인 것으로 평가하는데 대체적으로 양자의 의견이 일치한다.

수입에 관한 헌법상의 배분은 각 국가의 역사적인 배경이나 균형이나 경쟁에 관한 정치적인 문화, 분권화나 집권화에 관한 요구에 따라 매우 상이하고 다양하다. 일부국가에서는 세입구조에 있어서 고도로 집권화된 경향을 갖는가 하면 다른 국가에서는 지방국가나 지방자치단체에게도 상당한 비중을 할애하고 있다. 예컨대, 캐나다와 스위스에서는 연방국가가 국가전체수입의 45%정도를 차지하고 있으며 오스트리아, 오스트레일리아, 브라질, 인도, 독일, 미국 등에서는 연방국가가 국가전체의 세입 중에서 2/3 내지 3/4 정도를 차지하고 있다. 아르헨티나, 말레이시아, 멕시코, 스페인, 이탈리아 등에서는 연방정부의 수입비중이 80%이상이 된다. 베네수엘라의 경우는 매우 극단적인 경우인데 연방국가의 수입비중이 97%에 이른다(Anderson 2008, 47).

(3) 세출의 배분

일부의 연방국가에서는 연방국가의 세출규모가 지배적인 반면에 일부에서는 지방국가나 지방자치단체의 비중이 높은 곳도 있다. 이러한 차이는 다시 국가지출에 있어서 우선순위나 정치적인 역사나 문화 등의 영향을 받는다. 예컨대, 국방을 중요시하는지 아니면 사회복지에 치중할 것인지 등에 따라 달라질 수 있다. 스위스, 캐나다, 독일 등에서는 연방정부에 의한 지출이 국가전체지출에 비해서 가장 낮은 수준인 30~40% 수준이다. 독일의 경우는 지방국가(주)에서 연방국가가 결정한 프로그램에 대해 책임을 지는 경우가 많은데 비하여 캐나다나 스위스의 경우에는 지방국가의 권한이 큰 의미를 가진다. 오스트레일리아, 아르헨티나, 브라질, 인도, 멕시코, 나이제리아, 스페인 등에서는 연방정부의 지출비중이 45% 내지 58%에 이른다. 오스트리아는 70%, 베네수엘라는 78%, 말레이시아는 84%로 연방정부의 비중이 매우 높은 편이다(a.a.O).

연방국가와 지방국가 사이에 입법권에 관한 배분이 있는 경우에 지방국가에 배분된 입법영역에 대해서 연방국가가 지출권한을 행사하는 것은 상당히 제한을 받고 있다. 이에 대해서 자신의 권한범위를 넘는 분야에 대해서 지출권한이 있는지 여부에 대해서는 국가에 따라 매우 상이한 규정을 하고 있다. 일반적으로 연방국가에게는 지방국가의 배타적인 입법권이 인정되는 권한범위에 대해서도 지출권한을 인정하고 있다. 연방국가는 드물지 않게 이러한 지출권한을 이용해서 조건을 붙이거나 비용의 분담을 요구함으로써 지방국가에게 영향력을 행사하기도 한다.

오스트레일리아, 인도, 말레이시아, 스페인 등에서는 연방정부의 관할 밖의 영역에 대한 연방국가의 지출권을 헌법에 명시적으로 규정하고 있다. 미국헌법에서는 연방국가에게 공동의 복지(General welfare)를 위한 과세권을 인정하고 있는데 이 조항은 연방국가의 지출권에 대한 특허장으로 해석된다. 캐나다에서는 법원의 해석에 의해서 연방

국가와 지방국가 수준에서 서로 무제한적인 지출권을 인정하고 있다. 스위스에서는 지방국가(칸톤)의 배타적인 권한에 대한 연방의 지출권한이 인정되지 않지만 이를 통제할 수 있는 실무상의 가능성은 국민투표가 유일하며 법원에 의한 통제는 보장되지 않는다. 독일에서는 경합적 관할이나 공동관할이 많으며 연방 법률이 지방국가(주)에 의해서 수행되는 경우가 많다. 이러한 종류의 지출을 결정하기 위해서는 연방참의원(Bundesrat)에서 절대다수의 찬성을 필요로 한다. 벨기에에서는 지출권한을 자신의 권한범위를 위해서만 한정시키고 있다.

(4) 지방국가에 대한 연방국가의 이전재원

연방국가에서 연방의 수입과 지출 정도는 집권화 정도를 나타내는데 모든 연방국가에서연방의 수입이 자신의 업무수행을 위해 필요한 것보다는 많다는 점은 동일하다. 따라서 연방국가가 지방국가 혹은 지방자치단체에게 그의 기능을 보다 잘 수행할 수 있도록 이전재원을 지불하고 있다. 하지만 그 의미는 국가마다 매우 상이하다. 일부 연방국가에서는 지방국가들이 지출의 대부분을 연방의 이전재원에 의존하는 경우가 있지만, 대부분의 국가에서는 이러한 이전재원의 비중이 평균적으로 지출의 절반이하를 차지한다. 캐나다, 스위스, 독일의 경우에는 연방의 이전재원의 비중이 15~20%로 가장 낮은 편이다. 즉, 분권적인 지출구조를 가지고 있다고 볼 수 있다. 다만 독일의 경우에는 주간 재정조정이 폭넓게 인정되어 전체 이전재원이 44%에 이른다. 오스트리아와 말레이시아는 연방의 지출규모가 크지만 이전재원은 27%,내지 30%로 비교적 작은 편이다. 미국에서는 26%를 차지하며 오스트리아와 인도에서는 46%로 비교적 이전재원의 비중이 큰 편이다. 스페인의 경우는 73%로 이전재원이 매우 높은 편인데 이는 업무의 분권화가 수입의 분권화보다 높기 때문이다(Anderson 2008, 49).

3) 지방정부와 중앙정부의 관계

대부분의 연방국가는 국민의 대표기관인 하원 외에 상원을 가지고 있다(안성호 2007, 117-142). 물론 단일국가를 취하고 있는 나라에서도 상원이 있기는 하지만 연방국가에서 상원은 지방정부의 이익을 대변하는 연방의 기관으로서 지위를 가진다. 이는 국민만이 아니라 구성국가도 연방의 요소를 이룬다는 생각을 기초로 하고 있다. 따라서 국민의 대표기관으로 하원을, 지방국가의 대표기관으로 상원을 둔다는 생각을 구체화하고 있는 것이라 볼 수 있다. 상원을 구성하는 방식은 국가에 따라 매우 다른 방식을 채택하고 있다.

어떤 국가에서는 모든 국성국가가 동일한 대표자를 선출하는가 하면 어떤 국가에서는 주민의 숫자를 감안하여 상원의 의원숫자를 차등화하기도 한다. 또한 상원의 대표자를 선출하는 방식도 주민이 직접 선출하는 경우도 있지만 지방국가의 의회 혹은 주정부에 의해서 간접적으로 선임되는 경우도 있다. 주민이 직접 선출하는 경우에는 하원 의원보다도 선거구가 넓고 임기도 긴 경우가 많다.

적지 않은 연방국가에서는 작은 규모의 지방국가를 위한 대표상의 특례를 규정하고 있다. 이러한 특례는 하원에서 최소의석 또는 최대의석을 규정함으로써 보장하기도 하지만 통상은 상원에서 특별한 규정을 두어 소수를 보호하는 방식을 취하는 경우가 많다. 큰 지방국가에 비하여 규모가 작은 지방국가에 상대적으로 많은 수의 대표를 낼 수 있도록 함으로써 소수자를 배려하고 국가적인 통합을 추구하는 규정을 두고 있다.

오스트리아, 아르헨티나, 브라질, 나이지리아, 멕시코, 러시아, 스위스, 미국에서는 모든 구성국가들이 상원에서 동등한 숫자의 의석을 가진다. 그 결과 브라질의 경우에는 극단적인 결과를 초래하여 8%의 인구가 상원에서 50%의 의석을 차지하는 경우가 발생하기도 한다. 이에 대해서 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 에티오피아, 독일, 인도에서는 각 지방국가들이 동일한 숫자의 대표가 아니라 주민 수에 따라 차등

화 된 의석을 가진다. 말레이시아, 러시아, 남아프리카공화국 등에서는 상원의 일부는 지방국가를 대표하고 다른 일부는 다른 기준에 의하여 선출된다.

상원의 권한도 국가에 따라 매우 다양하다. 일부국가에서는 상원이 하원의 모든 권한을 가짐은 물론 선전포고라든지 고위직임명에 대한 지명권 등을 추가적으로 가진 경우도 있다. 이에 대해서 일부국가에선 법률안 변경이라든지 지연시키는 정도의 제한된 권한만 가지는 경우도 있다. 미국의 상원은 하원이 갖는 권한 외에도 고위직공무원의 임명, 선전포고, 계약에 대한 동의권을 추가적으로 가진다. 아르헨티나, 오스트레일리아, 브라질, 스위스 등에서는 모든 법률안에 대한 거부권을 가진다(Anderson 2008, 58).

V. 결론

한국에서는 지금까지 지방자치 또는 지방분권에 대해 매우 편협하게 이해를 하여왔다. 중앙정부가 정책을 결정하면 이를 지방적인 차원에서 집행하는 지방자치단체장과 이를 견제하는 지방의원을 선출하는 제도정도로 알았다. 하지만 지방분권에는 다양한 스펙트럼이 있으며 분권화된 단일국가나 연방제 사이에는 절대적인 구분이 아니라 상대적인 구분의 의미가 강하다는 것을 앞에서 논의를 통해 알 수 있다. 분권화된 단일국가와 연방제에 있어서 지방분권의 기능이나 목표에 큰 차이가 있는 것은 아니다. 특히 권력분립적인 기능, 경제적인 기능, 민주주의적인 기능 등은 정도의 차이는 있을 지라도 양자에 있어서 공통적인 요소라고 할 수 있다.

현재 한국에서는 연방제도를 채택하지 않고 있으며 헌법에서 지방자치를 보장하고 있다. 다만 헌법은 내용적으로 매우 추상적이고 불완

전하게 규정하고 있어서 지방자치의 내용과 범위가 무엇인지에 대해서는 분명하지 않은 점이 적지 않다. 이를 보완하기 위해 독일에서 발전된 제도적 보장이론을 빌려 해석을 하고 있으나 이 역시 그 내용이 분명하지 않다는데 현행 헌법의 한계가 있다. 적지 않은 국가에서 지방분권을 강화하기 위한 헌법개정이 있었거나 준비되고 있다는 점에서 지방분권은 한국에서 개헌문제의 중심적인 화두가 될 수도 있겠다.

지방분권에 관한 제도를 정비하고 개헌문제를 논의함에 있어서 연방제국가의 제도적인 특징 중 우리가 도입할 필요가 있는 것은 수용해야 한다. 우리가 헌법에서 당장 연방을 명시적으로 규정하는 것은 국민정서상 시기상조라고 할지라도 연방제 국가에서 발전되어 효과를 거두고 있는 제도적 요소를 수용하지 못할 이유는 없다.

지방자치와 지방분권을 논의함에 있어서 기존의 논의는 집행권 내지 행정권의 분권에 집중되어 있었으나 앞으로는 입법권과 사법권의 분권문제도 진지하게 논의할 필요가 있다. 입법권의 중요한 의미는 정책결정권에 있다. 중앙정부가 지방정책에 대해 책임지는 데에는 한계가 있다. 왜냐하면 지역간 경쟁이 국경을 넘어 전개되고 있고, 지방에서는 중앙정부가 획일적으로 처리할 수 없는 다양한 이해관계와 문제들이 수없이 발생하고 있기 때문이다. 중앙정부가 책임질 수 없는 문제를 법률의 형식으로 중앙정부가 결정한다는 것은 무책임한 결정이 된다. 따라서 지방뿐만 아니라 국가 전체의 발전을 위해서도 중앙정부와 지방정부 사이의 합리적인 입법권배분을 통하여 지방정부가 더 이상 단순한 집행기관이 아니라 정책기관으로 거듭나고 지방정부간의 정책경쟁을 통해 보다 나은 정책들이 실현될 수 있도록 하는 것이 필요하다 하겠다.

| 주 |

1) 켈젠(Kelsen 1925, 164 ff.)은 입법권의 배분을 분권화와 집권화의 구분에 있어서 핵심적인 요소라고 보았다. 그에 의하면 단일국가는 집권화된 법공동체로서 분권화된 법공동체와는 반대되는 것이라고 보았다. 이념적으로 집권화된 법공동체는 국토의 전 영역에 걸쳐 효력을 갖는 법질서로만 배타적으로 존재하는 것이고, 이에 대하여 분권화된 법공동체는 그 법질서가 국가의 일부영역에만 효력을 갖는 법규범으로 구성된 것을 의미하는 것으로 보았다. 즉 일정한 법규범이 특정한 지역에 대해서만 효력을 가지는 경우를 분권화된 법공동체로 보았다. 단일국가에 있어서도 특정지역에만 적용되는 법규범을 중앙의 입법기관이 제정할 수 있다는 측면에서 본다면 켈젠의 견해에 동의하기 어렵지만 입법권이 분권화와 집권화의 핵심적인 지표가 된다고 본 것은 주목할 만하다.
2) 한국에서 현행법상으로 사법권은 완전히 국가에 독점되어 있다. 그러나 사법권을 반드시 국가가 독점을 해야 하고 지방정부는 사법권을 가지면 안 되는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 헌법상으로 사법권은 법원에 속한다고 규정하고 있으며 법원의 조직에 대해서는 법률로 정하도록 하고 있다. 따라서 법률로 정하는 바에 따라서는 지방정부가 사법권을 가지도록 규정할 수도 있다.
3) 전통적인 주민참여가 행정의 미비점에 대해서 불만을 토로하고 새로운 주문을 하는 소비자 내지 주문자로서 지위를 중심으로 논의되었다면 오늘날은 한 걸음 더 나아가서 주민들이 서비스생산의 주체가 되는 생산자로서 주민의 지위에 대한 논의로 초점이 옮겨가고 있다.
4) 한국에서는 지방자치단체와 중앙정부 사이에 대등한 입장에서 견제기능을 수행할 주체가 존재하지 않는다. 지방정부에 의한 권력의 배분기능과 견제기능을 수행하기 위해서는 광역지방자치단체에게 연방정부에서 주(州)가 수행하는 기능을 배분하는 것이 필요하다. 현행법은 중앙정부가 지방권력을 견제하

는 것은 이중, 삼중 안전장치를 갖추어 놓고 있으나 지방권력이 중앙권력을 견제하는 방안은 제도화시키지 않고 있다. 다만 시 · 도지사협의회, 시장 · 군수 · 구청장협의회, 시 · 도의회의장단협의회, 시 · 군 · 자치구의회의장단협의회 등 4단체 협의회가 중앙정부의 지방정부 관여에 대해 이의를 제기하는 것 등을 통하여 사실상의 견제를 하는 경우가 있으나 그 영향력은 크지 않은 편이다. 왜냐하면 4단체 협의회의 예산이 영세하고 결속력이 그리 높지 않기 때문이다.

5) 한국의 경우에도 1992년에 청주시가 정보공개조례를 제정하자 여러 지방자치단체에서 이를 모범으로 하여 조례제정이 확산되었으며 나아가서 국가차원에서의 정보공개법의 제정동기를 제공하였다.

6) 연방의회에서 가결된 안건중에서 거의 60%가 연방참의원의 동의를 받도록 함으로써 절차가 지연되고 정당간의 대립이 심한 경우에는 어떠한 결정도 하기 어려운 상태에 빠지게 되었다. 이에 연방참의원의 동의과정을 거치는 안건을 감소하여 국가전체의 기능을 회복하려는 개혁이 있었다.

7) 지방분권적인 측면에서 단일국가와 연방국가를 절대적으로 구분하는 것은 불가능하므로 양자의 구분을 명확하게 할 수 있는 방법은 분권의 정도가 아니라 실정헌법상의 규정이라는 견해(김상겸 2006, 80)도 같은 의미로 해석할 수 있다.

| 참고문헌 |

김상겸. 2006. “연방주의와 한국의 지방분권.” 박응격 외. 『서구연방주의와 한국』. 인간사랑.

김익식. 2006. “지방분권: 기능적 효율성과 조정메카니즘.” 『한국비영리연구』 제5권 제2호: 3-23.

김천영. 2005. “참여정부 국토균형발전 정책들간의 연계강화방안.” 국토연구원. 『지방분산 · 분권과 국토균형발전의 대응과제(I)』 자료집(2): 66-90.

김철수. 1989. 『신고 헌법학개론』. 박영사.

김철수 외. 1988. 『코멘탈 헌법』. 법원사.

김홍대. 1999. 『지방자치입법론』. 박영사.

도회근. 2004. “지방분권과 법제개혁－헌법적 과제를 중심으로.” 『울산대학교 사회과학 논집』 12권 제2호: 23-40.

박성복. “지역발전 및 지역불평등도의 측정.” 『한국행정학회보』 31:3, 165-185.

박용치. 1994. “지방자치와 국가발전.” 김안제 외. 『지방자치의 발전전략』. 박문각.

안성호. 2001. 『스위스 연방민주주의 연구』. 대영문화사.

_____. 2007. “지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상.” 『한국행정학보』 제41권 제3호. 117-142.

오동석. 2000. “지방자치의 제도적보장론 비판.” 『공법연구』 제29집 제1호: 219면 이하.

이기우. 1996. 『지방자치이론』. 학현사.

이승종. 2003. “분권과 균형발전.” 『지방행정연구』 17:3, 73-100.

정창화 · 한부영. 2005. “지방분권화의 이론과 원칙탐색.” 『지방행정연구』 제19

권 제2호: 35-64.
홍준현. 2001. "지방분권화와 지역간격차의 상관관계." 『한국지방자치학회보』 13:1. 161-178.

Andeson, George. 2008. *Föderalismus*. Opladen u.a.
Anschütz, Gerhard. 1930. *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919*. 13. Aufl., Berlin.
Barschel, Uwe. 1982. *Die Staatsqualität der deutschen Länder*. Heidelberg. Hamburg.
Benz, Arthur. 1985. *Föderalismus als Dynamisches System*. Opladen.
Burmeister, Joachim. 1977. *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*. München.
Dehmel, Hans Hermann. 1970. *Übertragener Wirkungskreis Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung*. Berlin.
Erichsen, Hans Uwe. 1988. Kommunalrecht des Landes Nordrhein- Westfalen. Sieburg.
Gamper, Anna. 2004. *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*. Frankfurt am Main. Kelsen. Hans. 1925. Allgemeine Staatslehre.
Nef, Robert. 2002. *Lob des Non-Zentralismus*. Sankt Augustin.
Peters, Hans. 1928. *Zentralisation und Dezentralisation*.
Reuter, Konrad. 1983. *Föderaismus. Heidelberg*. Hamburg.
Schaffarzik, Bert. 2002. *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*. Stuttgart u.a.
Stern, Klaus. 1977. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd.I.

더 읽을 거리

박응격 외. 2006. 『서구연방주의와 한국』. 인간사랑.
안성호. 2001. 『스위스연방 민주주의 연구』. 대영문화사.
이기우. 2003. 『지방분권과 시민참여』. 역사넷
Andeson, George. 2008. *Föderalismus*. Opladen u.a.
Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*.

제8장

민주주의와 헌정주의

박명림 | 연세대학교

Ⅰ. 서론

최근들어 세계적으로 헌정주의 · 헌법주의 · 입헌주의(constitutionalism)와 민주주의의 관계에 대한 이론적 · 현실적 관심이 급증하고 있다. 민주주의의 제도 · 과정과 시민생활에서 법적 결정과 법원의 역할 증대로 초래되고 있는 이러한 현상은 법치에 근거하고 있는 선진 민주주의 국가 일반에서 '법의 지배(rule of law)'와 '다수의 지배(rule of majority)' 사이의 광범한 긴장으로 표출되기도 한다. 물론 이러한 현상 및 관심의 증대는 민주화 이후 한국에서도 동일하다.

특별히 독재와 권위주의 시대에 헌정주의 · 입헌주의의 회복을 통해 권위주의 통치 · 독재를 극복하고자 할 때 정(正, positive)의 관계에 놓여 있던 헌정주의와 민주주의의 관계가, 민주헌법제정과 민주정부 출범 이후 실제로 민주주의를 실험하면서 자주 심각한 부(負, negative)의 긴장관계에 돌입하면서 둘의 관계에 대한 이론적이며 실천적인 분

석과 대안제시에 대한 필요성은 더욱 커졌다. 이 점은 특별히 70~80년대 동아시아, 라틴아메리카, 동구의 많은 나라들의 민주화 이후 더욱 주목을 받게 되었다. 모든 이론은 현실의 산물이라는 점에 비추어 헌정주의와 민주주의 관계의 해명 및 바람직한 대안의 모색은 이제 둘 모두의 발전을 위해 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다.

한국의 경우 법원과 헌법재판소의 일련의 판결들로 인해 정치상황이 종결, 또는 악화된 바 있는 2004년 3월 12일 노무현 대통령 탄핵소추사건를 포함해 신행정수도 이전 및 2009년의 미디어 관련법 문제 등은 법의 지배와 다수의 지배, 의회와 법원, 민주주의와 헌정주의가 충돌했던 가장 극적인 최근 사례들이라 할 것이다. 한국 역시 민주화 이후 헌정주의와 민주주의의 충돌 사례에서 예외가 아닌 것이다. 위의 문제들에서 한국 민주주의가 직면했던 최대 딜레마는 법치를 명분으로 극소수의 법률엘리트인 헌법재판관에게 의회결정, 민주적 과정, 다수결의 정당성 및 합헌성 여부를 맡겨야 하는 상황의 빈번한 도래였다. 그들은 어떤 근거에서 민중 · 다중 · 시민의 집합적 결정을 부정, 또는 전복할 수 있는 것인가?

국민적 · 민주적 집합의사의 최종 결정 권한을 법원에 맡겨야 하는 민주국가의 사법국가적 상황은 이미 부시(George Walker Bush)와 고어(Al Gore)가 대결했던 2000년 미국 대통령 선거에서 극적으로 표출되어 세계를 놀라게 한 바 있었다. 당시 미국 사회는, 법적 결정에의 승복 여부를 넘어, 그 이전에, 국민의 집합적 선거의사가 어떻게 단순 집계행위에 대한 법원의 판결로 최종 결정될 수 있는 것인지에 대한 합리적 해답을 내놓지 못하고 있었다. 개표 기구나 요원을 수입해야 하는 상황에서 세계 최초로 입헌민주주의 국가를 건설하였다는 긍지와 자부는 여지없이 무너졌다.

미국대선과 노무현 탄핵소추사태가 던진 의미는 법원과 헌법재판소의 결정에 따라 대통령 선거라는 집합결정과 민주적 정치행위의 결과가 수정, 역전 또는 무화(無化)될 수도 있다는 점이었다. 즉 몇몇 사

법엘리트의 사법적 · 헌법적 판결(judicial/constitutional judgement)에 의한 다수결이라는 민주적 절차의 부정 또는 근본적 수정이었다. 한마디로 사법의 정치적 역할의 증대였다. 다수결을 포함한 민주주의나 의회주의 또는 넓게는 정치의 실패로 초래된 법치와 법적 결정의 정치적 효과는 이런 극단의 양면을 갖는다. 법적 판결이란 본래 승리와 패배, 정의와 불의, 옳음과 그름을 일도양단으로 구별지어 법률적 승자와 패자를 판정해내는 속성을 갖는다는 점에서 민주주의의 기저 원칙인 균형과 타협과 공존의 영역을 축소시킨다. 그것은 언제나 그러하다. 법적 판결은 본래적으로 정치에 대한 부정의 의미를 갖는다는

2000년 미국 대선

공화당의 부시 후보와 민주당의 고어 후보가 대결하여 2000년 11월 7일에 실시된 미국 대통령선거는 전례 없는 격전, 미국의 국론 분열, 대선 결과 산출 혼선, 사법부의 정치개입, 민주주의의 위기를 초래했던 선거로 기록되고 있다. 선거 직후부터 플로리다 주의 투표 및 개표의 공정성 문제를 둘러싼 논란, 플로리다 주 법원과 주 선거관리위원회의 견해 차이, 공화당과 민주당의 선거과정과 개표방식 논란, 선거 결과 승복 여부가 계속 문제되는 가운데 결국 선거 실시 이후 한 달이 훨씬 지난 12월 13일에서야 연방대법원이 플로리다 주법원이 판결한 수작업 재검표 명령이 위헌이라고 판결함으로써 대선은 고어 후보의 패배 인정과 부시 후보의 승리로 귀결되었다. 그 과정에서 특히 세 가지 점, 즉 국민투표 승자(고어)와 선거인단 투표 승자(부시)의 불일치, 기본적인 투 · 개표방식에서의 문제노정이라는 민주주의의 최소 기본 요건의 결격, 사법부의 판정에 따른 선거결과 최종 결정과 승복이라는 측면에서 미국 및 세계 선거사는 물론 민주주의와 헌정주의의 관계에서 매우 전환적인 의미를 갖는 선거로 평가받고 있다.

점이다.

이제 곳곳에서 민주주의는 법의 지배의 보장 아래, 또는 그것과 함께 발전하던 단계에서 자주 그것과 충돌하거나 대립하는 관계에 직면하고 있다. 둘 중의 어느 것이 더 바람직하느냐에 대한 일반적이고 일률적인 해답은 존재하지 않는다. 법의 지배와 헌정주의가 항상 다수의 지배 및 민주주의와 일치해야 할 필요는 없지만, 동시에 둘이 항상 충돌하여서는 둘 모두의 발전이 쉽지 않다. 결국 우리는 둘 사이의 바람직한 관계 유형이나 공존 관계는 무엇이어야 하는지, 어떤 대안이 우리 앞에 놓여 있는지 묻게 된다. 둘 어느 것도 버릴 수 없는 상황에서 그것은 법치와 민주주의의 동시 발전을 위해 오늘의 정치학과 헌법학이 가장 진지하게 대면해야 할 이론적 실천적 요체의 하나가 아닐 수 없다.

II. 민주화와 사법화, 민주주의와 헌정주의의 길항 문제

20세기 이후 현대 민주주의 국가에서 나타나는 뚜렷한 특징적 현상은 법치 요구의 증가와 함께, 민주주의 및 정치의 사법화(judicialization of politics) 현상이었다. 이는 심지어 민중통치 또는 민중의 자기지배의 의미로서의 민주주의(democracy)를 대체하는 사법통치 · 사법주의(juristocracy/courtocracy)로까지 불리우고 있다(Ferejohn & Pasquino 2003; Hirschl 2004; Williams 2006; Nackenoff 2006; Goldstein 2004). 많은 정치 · 사회문제들이 법원으로 넘어가 헌법적 · 법률적 결정을 통해 해결되고 있고, 핵심의제에서 의회와 법원의 이해는 같지 않은 수준을 넘어 종종 충돌하며 때로는 정면 대립하고 있다. 세계적 차원에서 이러한 현상은 단지 의회와 정부의 '법원에게 물어보기', '헌법재판소에게 물어보기'에 그치지 않는다. 동시에 법원은 단지 보수세력의

정치적 · 법률적 무기만도 아니다. 일반 시민과 NGO, 기업, 진보 · 보수세력을 포함한 거의 모든 사회 구성 요소들의 정치적 · 사회적 · 개인적 문제해결의 유력한 수단으로 '법원에게 물어보기', '헌법재판소에게 물어보기'가 급증하고 있는 것이다.

민주화의 진전과 함께 한국에서 정치와 사회, 일상생활의 사법화 경향은 더욱 심화되어 국가보안법 개폐문제를 포함해 이라크 파병, 행정수도 이전, 양심적 병역거부, 새만금 및 천성산 사태, 호주제, 간통죄, 종합부동산세, 국회의원 당락 판정, 재벌 승계 문제, 미디어관련법 등 정치 · 경제 · 사회 · 문화적 핵심의제들은 거의 전부 법률적 헌법적 판정에 의해 향방이 귀결되었다. 즉, 법원과 헌법재판소를 포함한 사법부 역할이 비약적으로 증대하였다. 그리고 사실이 그렇지 않음에도 불구하고 마치 정치사안에 대한 헌법적 · 법률적 결정은, 파당성을 갖는 민주정부 또는 정당의 결정이나 정책선택, 정치행위에 비해 더 중립적이고 객관적인 것처럼 인식되어왔다. 법원의 정치적 역할 증대, 객관성 · 중립성의 자임과 표상, 갈등적 문제의 최종 판정자라는 삼중의 비중 변전이 존재하는 것이다.

요컨대 현대 민주주의의 가장 중요한 특징은 사회의 전 영역에 걸친 사법부 및 헌법재판소 영향력의 비교할 수 없는 급증과 막강화인 것이다. 정치영역은 물론 개인과 시민단체 역시 중요한 문제를 너무나도 자주 헌법재판소에 물어보는 현상이 만연하고 있다. 물론 개인생활 역시 점점 더 크게 법적 결정에 의해 영향을 받고 있다. 개인들 사이의 관계 역시 점점 더 재산 및 형사 관계가 중시되면서 민사 및 형사 소송과 법률관계가 폭증하는 이른바 소송사회(litigation society)로 진입하고 있다. 가히 법원 전성시대, 또는 헌법재판소 만능 시대라 하여도 크게 틀린 말은 아닌 상황이 도래한 것이다.

이론적으로 볼 때 미국 민주주의 관찰을 통한 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 고전적 통찰 이래 사법의 영향력 증대, '사법에 의한 정치의 대체' 현상은 오늘날 발전된 민주주의 국가의 일반적 특징이라고

할 수 있다(Ferejohn & Pasquino 2003, 248-250). 결국 현대 민주주의는 '법의 지배'에서 '법에 의한 지배(rule by law)'로, 나아가 '법률가에 의한 지배(rule by lawyer)'를 거쳐 이른바 '법률가의 나라(country under lawyer)'로 변전될 위험을 안고 있는 것이다(Olson 2003).

그런데 문제는 정치를 넘어 국가 자체가 법률가들의 판단과 결정 밑으로 들어가게 될 때 민주주의는 위축된다는 점이다. 법을 무기요 수단으로 한 정치의 위축이 '법에 의한 지배'라면 거기에서 법은 마침내 자의적 판단 영역으로 전락한다. 때문에 '법에 의한 지배'와 '법률가에 의한 지배' 및 '법률가의 나라'는 '법의 지배'와는 달리 그만큼 인치(人治)의 가능성을 크게 높인다. 인치를 극복하고자 도입된 문제의식이 법치였음에 비추어, 오늘날 제왕적 사법부, 제왕적 법원이 초래하는 문제는 심각하지 않을 수 없다. 법의 지배로부터 법률가의 지배가 되면서 법적인 자율성은 거꾸로 민주주의에 대한 공격을 의미하는 인치로 전락할 위험이 있는 것이다. 이 점은 권력분립, 법적 자율성의 커다란 역설이 아닐 수 없다.

따라서 사법에 의한 정치 대체가 곧 민주주의의 발전을 뜻하는 것은 결코 아니며, 사회의 발전을 함축한다고 하기도 어렵다. 그러나 문제는 정치의 사법화가 사법엘리트들과 법에 의한 지배를 추구했던 과거의 통치엘리트들뿐만 아니라 민주화 이후의 다양한 정치주체들에 의해서도 반복된다는 데에 있다. 한국에서 노무현 대통령 탄핵사건과 이후인 2007년 노무현 대통령이 대통령의 권한을 사법적으로 획정받아보려고 시도한 헌법소원 심판 청구 사건은 서로 다른 측면에서 정치의 사법화에 기여한 대표적인 사례들이다.

우선 국가원수, 행정수반, 정당 지도자라는 삼중 지위를 갖는 민주정부의 대통령에게, 불법적 선거개입을 제외하면, 정치 중립이란 성립 불능의 원칙이다. 특히 정당 지도자로서의 행위를 행정수반으로 의제하여 탄핵 · 심판 · 경고하는 것은 정당민주주의를 부인하는 사실상의 위헌으로 볼 수 있다. 만약 선거 중립 위반에 대한 심판이 필요했

노무현 대통령 탄핵소추 사건

2004년 3월 12일 야당에 의한 한국 헌정사상 최초의 대통령에 대한 탄핵소추 및 기각사건을 말한다. 2004년 3월 5일 야당 새천년민주당은 노무현 대통령이 선거중립의무 위반과 측근비리 등에 사과하고 재발방지를 약속하지 않을 경우 탄핵소추안을 발의하겠다고 경고하였다. 노무현 대통령이 이를 거부하자, 3월 9일 한나라당과 새천년민주당은 공동으로 탄핵소추안을 국회에 제출하고, 3월 11일에는 헌정사상 처음으로 대통령 탄핵소추안을 국회에 상정하였으나 여당인 열린우리당의 저지로 무산되었다. 그러나 3월 12일 한나라당 의원들과 국회의장이 경호권을 발동한 채 본회의장에 진입해 의장석에서 농성 중이던 여당 의원들을 끌어내고 탄핵소추안을 상정, 무기명 투표를 실시하였다. 국회는 195명의 야당 의원 가운데 193명의 찬성으로 탄핵소추안을 가결한 뒤 헌법재판소로 소추의결서를 이관하였다. 이와 함께 대통령의 직무는 정지될 수밖에 없었다.

그러나 헌정 사상 최초의 탄핵소추안 가결에 대해 탄핵소추안 통과와 동시에 국민적인 비판과 반대가 이어졌고, 전국적으로 탄핵에 반대하는 촛불시위가 계속되었다. 각종 시민 · 사회 · 법률 · 여성 · 환경 · 청년 단체들은 탄핵소추안 가결을 야당의 대통령 선거결과 부인, 의회쿠데타로 규정하고 탄핵안 철회운동에 돌입하였다. 전국적인 탄핵반대시위와 성명이 지속되는 가운데 4월 15일 치러진 제17대 국회의원총선거에서는, 탄핵 직전의 의석분포와는 반대로 열린우리당에 대한 지지가 급증하여 과반수가 넘는 152석을 차지하였다. 반면 제1당이던 한나라당은 121석, 새천년민주당은 9석, 자유민주연합은 4석으로 위축되었다. 5월 14일 헌법재판소가 탄핵소추안 기각 결정을 내림으로써 대통령의 권한정지는 해소되고, 탄핵사태는 종결되었다.

다면 원칙적 · 헌법적으로 '정치자금 모금', '국회의원 공천', '정당 자금 지원', '국회 및 정당 고위직 임면'을 통해 반복적으로 정치중립을 위반한 채 제왕적 · 위헌적 통치를 지속했던 전임 대통령들 모두 먼저 탄핵의 대상이 되어야 했을 것이다. 그러나 선거관리위원회와 과거의 정치세력들은 당시엔 침묵한 반면, 이러한 위헌적 관행을 중단한 노무현 대통령에게는 정치중립을 요구하고 탄핵소추, 사법심판을 시도하였다. 결국 2004년 탄핵소추는 대통령 지위에 대한 헌법적 입법적 흠결(constitutional, legislative lacuna)과 정치적 공격의도가 결합된 헌법적인 동시에 정치적인 사건이었던 것이다.

따라서 탄핵사건 이후 사후에라도 대통령의 헌법적, 제도적 권한을 획정받아보려는 노무현 대통령의 헌법청구 시도는 의미가 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 대통령의 헌법소원 청구는, 민주주의의 위축과 정치의 사법화를 더욱 촉진한다는 점에서 옳지 않을 뿐만 아니라 성공할 수도 없었다. 이 문제와 관련해 법원과 헌법재판소의 정치적 역할을 줄이기 위해서는 외려 의회가 대통령의 지위와 역할에 대한 헌법적 · 입법적 결락을 보완하기 위한 입법화에 나서야 하는 것이다. 2009년의 미디어법 관련 문제 역시 동일하다. 야당들은 놀랍게도 의회에서 입법 저지에 실패한 미디어관련법의 유효성 여부에 대한 판정을 헌법재판소에게 묻는 행동을 감행하였다. 민주적 절차의 하자를 주장하면서 정치적 · 사회적 토론과 결정의 문제를 사법적 심판의 대상으로 삼는 것은 민주적 선택의 범위를 스스로 축소하는 행위가 된다.

때문에 우리가 법치 · 헌정주의의 원칙을 수용한다고 하더라도 정치문제를 법원으로 가져갈 때, 보다 근본적으로는 '선출되지 않은 권력'인 법원과 헌법재판관들은 시민 · 인민의 집합의사는 물론 선출된 기관과 대표에 우선할 수 있는가를 묻게 된다. 또 선출되지 않은 권력이 인민과 시민의사를 대신하여 선출된 국민의 대표를 탄핵할 근거는 어떤 것인가, 법치는 과연 민주주의를 보장하고 발전시키는가 묻게

된다. 물론 반대의 물음, 즉 민주주의는 법치를 보장하는가 역시 중심적으로 물어져야 한다. 궁극적으로 민주주의와 헌정주의, 양자의 바람직한 관계는 무엇인가? 오늘날 정치의 사법화의 증대와 함께 이 물음들은 민주주의의 핵심 질문들이 된지 오래다.

먼저, 민주주의의 고전적 원리인 권력분할의 원칙에 비추어 볼 때 입법부와 행정부의 법률적 · 정책적 · 정치적 결정에 대해 법원이 공정성, 형평성, 합법성의 관점에서 일정한 심사자(reviewer) 균형자(balancer) 역할을 수행하는 것을 부인할 수는 없다. 왜냐하면 통치자가 법의 지배 아래 놓여지는 것이야말로 민주주의의 한 핵심 요소이기 때문이다. 그러한 점에서 법의 지배는 이미 일정한 사회적 정치적 균형의 의미를 담고 있다. 그러나 문제는 그러한 헌법적 심사(constitutional review)와 사법적 심사(judicial review)와 균형자 역할이 민주주의를 보호하고 발양하기 위한 최소한에 그쳐야 한다는 점이다. 이때 최소한의 역할이란 개인권리 보호를 위한 그것을 의미한다. 게다가 법원 자체의 불편부당성, 공정성, 형평성, 합법성이 전제되어야 함은 물론이다. 법원이 정치적 · 이념적 편향성을 가진 채 정부와 의회의 정치, 입법, 정책 행위 일반에 까지 깊숙하게 개입하여서는 권력분립의 원칙은 물론 더욱 중대하게는 민주주의의 근간인 균형의 파괴와 함께 국민대표 · 인민대표의 기저원리 자체까지 침해할 수 있기 때문이다.

민주주의 발전의 관점에서 법의 지배, 헌정주의 · 헌법주의, 정치의 사법화를 어떻게 볼 것이냐라는 핵심물음과 관련하여 민주화 이전 권위주의 시기와, 민주화 이후 일정 시기 동안 우리는 국가와 시민사회의 대립, 또는 법치는 곧 민주주의라는 단순 구도에서 이 문제를 이해해왔다. 헌정주의와 민주주의를 일치하여 이해해왔던 것이다. 국가가 시민사회의 의사에 반한 독재를 지속하거나, 또는 최고 권력자가 법치를 부인하는 관행이 반복될 때 형성된 이러한 전통적 이해는 적절한 이해이자 대응이었다고 할 수 있다. 파괴된 헌정주의 회복을 통해, 또 법치의 이름으로 민주주의 영역을 확보하고 그것을 발전시키려는

기획이었던 것이다. 따라서 권위주의 시기 동안 지속된 인치를 극복하려는 법치와 헌정주의의 회복노력은 민주화 기획과 정착의 중심과제였다.

그러나 민주화 이후 정부와 의회, 국민과 의회, 의회와 법원, 정부와 법원, 나아가 국민과 법원의 충돌이 중첩된 복잡한 상황 속에 우리는 이제 문제를 다르게 접근해야 한다. 그러할 때 한마디로 민주주의의 근간인 시민주권과 시민통제, 권력분립과 상호견제 없이 법치와 헌정주의는 긍정적이기 어렵다는 점이다. 권력분립에는 대통령을 포함한 행정부에 대한 견제는 물론 최근 정치적 비중과 역할이 급증한 법원과 헌법재판소에 대한 견제를 당연히 포함한다. 동시에 역설적으로 법원의 정치적 권력적 독립성과 자율성 보장 역시 필수적이다. 독립성을 통한 상호 견제를 제도화하는 것이다.

한국에서의 권력분립

한국에서의 권력분립은 다음과 같은 3단계를 밟아왔다. 먼저 권위주의 체제하 한국 정부는 대통령이 이끄는 행정부 주도의 통합정부로서 성격을 갖고 있었다. 대통령은 제왕적 권한을 행사할 수 있었던 반면 입법부와 사법부의 역할은 매우 제한적이었다. 둘째 1987년 민주화를 계기로 행정부와 입법부의 실질적 분화가 이루어져 의회의 권한과 역할은 크게 증대했다. 분할정부의 반복적 등장으로 인해 행정부와 입법부의 권력분할은 크게 촉진되었다. 셋째 김대중 정부 이후 법원과 헌법재판소의 힘이 증대되는 가운데 한국 민주주의는 비로소 행정부, 입법부, 사법부의 권한과 역할이 실질적 수준에서 본격적으로 분립되고 견제하며 길항하고 있다. 그 중 두드러진 것은 법원과 헌법재판소의 정치적 정책적 권한과 결정권의 비약적인 증대이다.

권력으로부터의 독립과 시민에 대한 책임성의 증대는 법원의 적절한 위치 및 역할과 관련하여 양대 필수 요소라 할 수 있다. 오늘날 법원의 자율성 확보에 대한 주장은 많으나 그들의 역할과 판결에 대한 책임성, 특별히 민주적 책임성의 문제를 거론하는 주장과 담론은 의외로 적다. 그러나 이것은 잘못된 것이다. 왜냐하면 사법적 판결이 이젠 민주정부의 다른 어떤 결정에 못지않은 막대한 정치적 · 정책적 효과를 초래하고 있기 때문이다. 따라서 가능하면 우리는 민주적 균형을 위해 사법적 · 헌법적 결정에 대해 국가 및 시민 차원의 심사를 결합하는 방법을 고구하지 않으면 안 된다.

Ⅲ. 민주적 법치, 또는 민주헌정주의를 향하여

오늘날 민주주의 국가들은 의회주도, 행정부 주도 단계를 지나 행정부, 입법부, 사법부의 권한과 역할이 실질적 수준에서 본격적으로 분립되고 견제하며 길항하는 단계에 진입해 있다. 그 중 두드러진 것은 법원과 헌법재판소의 정치적 정책적 권한과 결정권의 비약적인 증대이다. 모두에서 진술했듯 이러한 현상은 이제 거의 모든 민주국가의 일반적 현상이 되고 있다. 법원의 자율성과 독립성의 강화가 민주주의 발달의 산물이라는 점에 비추어 민주발전의 산물인 법원이, 세계적으로나 한국에서나, 거꾸로 민주주의를 제약하고 있는 현실은 시사적이다. 좀 더 크게 말해 헌정주의와 민주주의의 긴장과 대립에 대한 해명과 대안의 제시는 이제 필수적인 문제가 아닐 수 없다.

역사적으로 민주주의와 헌법주의, 법치주의, 법의 지배 사이의 관계를 둘러싼 논란처럼 모순적이고 이중적인 것도 드물다. 둘의 관계는 상호 보완과 충돌의 요소를 모두 갖고 있기 때문이다. 이는 한국의 사례를 보더라도 그러하다. 이승만 정권에서 전두환 정권에 이르기까

지 87년 이전의 거의 모든 대통령과 행정부가 위헌적 불법적으로 권력을 연장하였거나 권력을 장악하였다. 이승만 정권은 자주 헌법과 법률을 넘어 권력을 연장하였고, 박정희 정권과 전두환 정권은 아예 헌법 자체를 파괴하고 위반하면서 집권을 하였다. 한국에서 두 권력의 등장과 행사처럼 입헌주의와 헌정주의를 파괴한 사례도 드물다. 때문에 이들이 국민과 언론, 사회, 야당에게 소리 높여 강조하였던 헌법수호와 법률준수의 요구 논리는 사실상 자기모순이었던 것이다. 위헌과 위법은 다른 누가 아닌 권력자와 입법자 자신이 먼저 자행하였기 때문이다. 말을 바꾸면 독재와 권위주의 시기 헌법과 법률을 준수하지 않는 사람들은 법위에 군림하거나 법을 벗어나 통치한 사람들이었지 그러한 독재에 저항한 사람들이 아니었다는 점이다. 이 점은 근대 헌정주의 이전 전제정, 또는 민주화 이전 독재나 권위주의의 일반적 특성이었다.

그 점에서 입헌주의와 헌정주의의 문제는 민주주의 초기 발달과 관련하여 상당한 정(正)의 관계를 갖는 것이었다. 즉 권력자와 입법자를 법의 지배 아래에 두려는 준거의 설정을 의미했기 때문이다. 민주발전은 곧 헌정실현, 법치를 의미하였던 것이다. 실제로 근대 입헌주의, 헌정주의 원리는 민주주의 발달을 위해 커다란 역할을 수행하였다. 근대 헌정주의의 양대 원리를 시민적 권리 및 권력분립의 원칙으로 이해할 때(Bellamy 1996, 24-25), 헌정주의의 등장이 없었다면 시민권 발전을 보장하고 권력의 자의적 지배를 막을 장치는 존재할 수 없었기 때문이다. 특히 근대적 고안물로서의 입헌주의 · 헌정주의는 고래로 전수되던 질서의 원리로서의 '법의 지배', '법치' 원칙을 국가, 정부, 권력 형성과 운영의 근본 원칙으로 상승 · 확산 · 고착시켰다는 점에서 통치자의 자의적 권력행사를 제한하고 시민주권과 대표원리, 권력분립을 포함한 민주주의 발전의 획기적 전환점을 제공하였다.

시민권은 군주주권 및 일체의 특권을 배제한, 권력의 밑으로부터의 구성 원칙을 정립한 가장 중요한 헌정주의 발전 요인의 하나였다.

동시에 그것은 근대 민주공화국 형성의 기저 토대의 하나가 되었다. 권력분립은 상호 견제와 균형을 통해 인치의 저지를 넘어 그 자체로 국가의 헌법적 · 법률적 지배를 보장하는 요소가 되었다. 따라서 오늘날 이제 시민권과 권력분립 없는 헌정주의는 상상하기 어렵다. 때문에 고전고대의 법의 지배와 근대의 헌정주의는 같지 않다. 왜냐하면 통치자의 자의적 권력행사와 근본적 충돌 없이도 양립할 수 있었던 것이 전통 시대의 법의 지배였기 때문이다. 누구의 법이냐를 묻지 않을 때 법의 지배는 권력자나 군주의 통치를 정당화하는 기제로 전락한다.

반면 근대 입헌주의 · 헌정주의 원리에서 권력의 자의적 행사와 권력자의 법 위의 군림은 허용되기 어렵다. 권력자와 입법자 자신의 법에의 종속이야말로 근대 입헌주의의 출발이자 근간이었기 때문이다. 근대 입헌주의가 근본적으로 권력(자)의 헌법, 법률에의 종속을 추구하였음을 고려할 때 입헌주의가 민주주의로의 한 기축 통로가 되었음은 재론을 요하지 않는다. 헌법과 법률이 민주주의를 보장하는 중심 기제이자 통로였던 것이다. 따라서 헌정주의와 민주주의는 상보적이며 상생적인 상호관계를 갖는다. 근대 민주주의를 헌정민주주의 · 헌법민주주의 · 입헌민주주의(constitutional democracy)라고 명명했던 소이는 여기에 있다.

동시에 근대 헌정주의와 입헌주의의 등장 이후 민주주의와 법치의 갈등적이며 긴장적인 측면 역시 간과할 수 없다. 실제로 현대 민주주의의 전통에서 법의 지배와 헌정주의 관념의 확산은, 직접민주주의를 포함하여 민중통치, 다수의 전제(tyranny of majority)에 대한 두려움의 산물이었음을 부인하기 어렵다. 법치는 인민 · 민중의 자기지배라는 민주주의 기저원리와 충돌하며 존재하였던 것이다. 사실 헌정주의와 민주주의는 독자적인 존립근거와 가치를 갖기 때문에 둘의 결합으로 인해 등장한 입헌민주주의가 잠재적인 긴장을 내포하고 있는 것은 당연하다고 할 수 있다(박성우 2007). 즉 역사적으로 민주주의와 관련하

여 법치-헌법주의의 역할은 이중적이다. 한편에서는 권력(남용)을 제도적으로 제한하기도 하지만, 다른 한편에서는 다수결로 대표되는 민주주의를 심대하게 제약하기도 한다. 어쩌면 헌정 민주주의라는 조어 자체가, 헌정주의와 민주주의가 갖고 있는 근본적인 긴장으로 인해, 출발부터 일정 정도 상호 충돌적인 모순을 안고 있는지도 모른다 (Holmes 1988, 196-198).

예컨대 법치, 헌법에 대한 복종을 논리로 참여를 거부하고 시민을 억압하며 독재를 지속한 20세기 사회주의와 제3세계 국가들의 사례처럼 헌정주의는 종종 민주주의와 정면으로 충돌한다. 이럴 때 법치와 헌정주의 논리는 기존 권력 및 법률체계에 대한 부저항, 시민배제, 복종으로서의 의미를 갖는다. 동시에 시민이나 시민대표보다는 비선출직 국가강권기구들에 의존한 통치를 법치의 이름으로 선호한다. 그리고 비선출직을 통한 선출직에 대한 견제와 통제를 강화한다. 그와 동시에 민주주의의 영역은 크게 위축된다. 즉 법치가 민주주의가 아닌 독재의 논리로 전변될 수도 있음을 확인하게 되는 것이다. 인민 · 시민과의 분리와 유리를 통해 시민과 사회에 존재하는 서로 다른 의견과 이익, 대표 사이의 대화, 타협, 입법화(조문화)를 거쳐 탄생하게 되는 헌법과 법률이 시민 및 사회와 충돌하게 되는 것이다. 즉 시민 제약과 민주주의 위축의 기제로 법치가 작동하게 되는 것이다.

여기에서 우리는 법치, 헌정주의와 민주주의, 시민참여 사이의 긴장을 목도하며, 이를 어떻게 넘을 것인가를 고민하게 된다. 종종 법치는 기존의 법 자체에 대한 복종을 강조할 뿐 민주주의하의 법이냐 독재체제하의 법이냐를 가리지 않고 주창될 경우가 많다. 헌정주의에는 독재를 정당화하는 법치에 대한 복종도 포함되기 때문에 그럴 때 법치는 전형적인 반민주적 법치인 것이다. 이것은 헌정주의, 법치 주장이 헌정주의와 법치 자체를 넘어 다른 정치적 목적을 위해 동원되었음을 의미한다. 즉 정치를 위한 법치의 동원을 말한다. 말을 바꾸면 정치적 목적달성을 위한 법치논리의 자의적 동원으로서 사실상 법치

를 부정하는 법치 논리인 것이다. 여기에서 법치의 명백한 한계가 드러난다.

기실 이론과 실천 두 수준 모두에서 민주주의와 법의 지배라는 두 제도적 양식은 오랜 기간에 걸쳐 상호 갈등적 관계를 보여왔다(Maravall and Przeworski 2003, 264-270, 이하의 논의는 박명림 2005, 267-268 참조). 양자는 투표 대 법, 다수지배 대 법률지배 · 법치, 다수주의(majoritarianism) 대 헌법주의의 충돌관계로 나타난다. 양자의 관계는 구체적 제도에서는 자주 의회와 법원(헌법재판소 포함), 정치인 대 법관의 대결로 나타나는 바 이때 두 가지 하위 유형이 존재한다. 법관의 공정성 중립성 비파당성을 인정하고 존중하는 헌법재판소-법원 우위 모델에서는 민주적 규칙이 위축되며, 반대로 주권자 및 입법자 · 대표의 자율성을 인정하고 존중하는 의회 우위 모델에서는 사법기구들이 종속기구로 전락하거나 입법부의 대리인이나 해석자에 지나지 않게 된다(Ferejohn & Pasquino 2003). 크게 보아 전자는 법원이 의회와 정부의 결정정책과 행위의 내용까지 심사하고 수정하는 권한을 가질 때 가능한 모델이며, 후자는 법원이 단지 정부와 의회 행위의 절차적 과정적 위법 · 위헌 여부를 검토할 수 있는 권한만을 가질 때 가능한 유형이다. 오늘날에는 점차 전자의 유형이 증대하면서 정치와 민주주의가 법문에 기대어 옳고 그름을 판정받는 이른바 정치의 사법화(judicialization), 법률화(legalization), 형사화(criminalization) 현상이 증대하고 있는 것이다.

즉, 헌정민주주의에서 나타나는 최근의 문제는, 대체적으로 근래 들어 의회와 행정부가 아니라 법원 · 헌법재판소가 일반적으로 승자가 된다는 것이다. 즉 의회의 민주적 결정을 법원이 소극적 수정에 머무르거나, 대리인으로서 그대로 받아들이지 않는다는 점이다. 궁극적으로 정치와 정책결정의 권한을 위임받지 않는, 비선출직 법원이 최종적 판정자, 결정자가 되는 것이다. 때문에 이를 정치의 사법화 또는 헌법화(constitutionalization)라고 부르는 것이다(Ferejohn & Pasquino

2003; Maravall and Przeworski 2003, 262-263). 법원이 민주적 경쟁의 규칙을 수정하려는 행위자로 행동하려 할 때 정치는 사법화하며, 이는 특히 정부와 의회, 지배당과 반대당 사이의 정치적 교착국면에서 더욱 두드러진다. 정치적 문제해결 능력의 저하와 정치의 사법화는 연결되어있는 것이다. 그러할 때 법원은 대립하는 견해의 한 편을 들게 되면서, 이미 사법적 판결의 주체가 아니라 정치적 결정의 주체로서 깊숙하게 정치의 영역에 들어와 정치행위자로서 역할하고 있는 것이다.

중심수단을 고려할 때 다수지배(민주주의) 대 법의 지배(법치) 사이의 갈등은 각각 투표와 법을 자신들의 기간(基幹)으로 삼는 행위자들의 갈등이다. 그러할 때 의회와 법원 둘 중 누가 특정 상황을 주도하느냐는 결국 '정치'에 달려 있다(Maravall and Przeworski 2003, 15). 정치에 달려 있다는 이 점이 매우 중요하다. 사법화 이전의 정치의 영역과 단계에서의 문제해결 능력과 순서가 우선이라는 점이다. 법의 지배가 있더라도 그것은 법이 정치행위보다 낫기 때문은 아니다. 법은 원천적으로 대표의 법률제정, 입법행위라는 정치와 분리될 수 없는 것이며 사실 "원칙적으로 법치국가는 민주주의 없이도 가능하다(Habermas 2000, 114)." 즉 민주주의와 법치는 일치하지 않는다. 강조하였듯 초기 민주주의는 법치로 인해 발전하였으나 오늘날 법치는 민주주의를 보장하는 동시에 심대하게 제약한다. 주권자와 입법자의 자율성과 주권이 법치의 이름으로 침해받고 제약받을 때, 이 문제에서 균형을 찾는 일이야말로 현대 헌정주의와 민주주의 발전의 핵심적인 이론적 실천적 요체를 구성한다.

때문에 마지막 남은 문제는 일종의 헌법 불변주의 또는 규범주의, 헌법 정전(正典)주의의 문제라고 할 수 있다. 법률은 물론 헌법 역시 제정 당시의 정신과 원칙이 불변적 규범이나 정전의 성격을 갖는 것이 결코 아니다. 그것은 제정 시점의 가치와 해석에 머물러서는 안 되며 사회의 발전과 변화에 따라 그것들을 반영하여 해석, 재해석되면서 정치와 사회 상황에 맞게 적응되어가야 하는 것이다. 법이 민주발

전을 반영하여, 조문이건 해석이건 끊임없이 수정 · 재수정되어야 하는 이유이다. 오히려 특정 법률과 헌법이 엄격성과 불변성으로 인해 그 유연성과 적응성을 상실한다면 그것들은 사회현실을 반영하지 못하는, 최초 제정시점의 가치와 지향만을 대변함으로써 현실과 괴리된 죽은 코드가 되는 것이다. 그러할 때 법은 사회 안정성의 요소가 아니라 거꾸로 억압과 저항이 충돌하는 불안요소가 된다.

말할 필요도 없이 제정시점의 주체들의 가치와 규범을 제정 이후의 시민들이 재해석 없이 불변의 것으로 전부 수용해야 한다는 점 역시 민주적이지 않다는 점은 강조할 필요도 없다. 왜냐하면 모든 헌법은 하나의 프로젝트이며, 이 프로젝트는 입법의 모든 차원에서 끊임없이 계속 추진되고 있는 헌법해석이라는 양태 속에서만 존립할 수 있기 때문이다(Habermas 2000, 171). 따라서 과거에 형성된 기존의 체계는 법적 안정성을 충분히 보장할 수도 없다. 사회의 변화에 따라 헌법과 법률이 끊임없이 현실과 충돌하는 소이는 여기에 있는 것이다. 요컨대 모든 법률과 헌법은 만고불변의 고정태가 아니라 끊임없이 변화하는 사회와 정치의 산물인 것이다. 입법행위는 입법자의 의도를 반영하는데, 그것은 입법자들이 놓여있는 시대와 상황에 따라 다르기 때문이다.

따라서 이제 우리는 이론적 실천적으로 헌정주의와 민주주의를 상보적 통합적 균형적으로 사고해야할 상황과 지점에 놓여 있다. 그러할 때 가장 중요한 문제는, 헌법적 · 법적 정당성은 형식적 법적 조문 · 원칙 · 준거에 의해서보다는 정치적이고 사회적인 현실에 의해 더 자주 타당성을 갖게 된다는 점이다(Greenberg, Douglas, Stanley Katz et al., eds. 1993). 요컨대 헌법규범과 헌법현실, 법률과 정치의 근접화와 조화가 중요하다는 말이다. 이 말은 제정 당시 규범이나 헌법문면 자체만을 강조하는 헌법불변주의나 정전주의가 아니라 헌법현실주의, 헌법상황주의가 민주적 공동체의 발전을 위한 헌법의 역할에 긍정이라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 하나의 예를 들어 인권과 시민권

의 발전이 사법적 판결에 의해서보다는 대부분 민주주의와 대의기구의 발전에 따른 입법행위를 통해서였다는 점은 이를 잘 보여주고 있다. 즉 사법기구의 가장 중요한 인권보호기능조차 사실은 민주주의의 발달에 따른, 선출직들의 입법기능과 역할의 제고를 통해서였다는 점이다.

주지하듯 헌법에는 기본적으로 좋은 사회를 향해 질서나 제도, 가치 등을 창조하고 주조하며, 디자인하고, 구성-재구성한다는 의미가 포함되어 있는 바(Soltan and Elkin 1996), 이러한 의미규정은 헌법의 현실적응성이나 가변성을 인정하지 않으면 불가능한 것이다. 즉 법률과 헌법은 결코 불변요소가 아니라 무엇보다도 사회적으로 구성되는 것이다. 이 문제는 우리가 법이 갖는 안정화 기능을 수용하더라도, (헌)법과 입법화의 기본적 의미에 대해 고찰하게 한다. 즉 민주적 입법절차가 보유하는 정당화의 힘은 오로지 시민들의 공동 삶을 규제하는 규칙들에 관하여 시민들 스스로 수행하는 상호이해의 과정으로부터만 도출될 수 있다. 즉 법이 민주적 절차에 바탕하여 사회적 통합력과의 내적 연관을 보존할 때 비로소 안정화라는 기능을 충족할 수 있는 것이다(Habermas 2000).

그렇지 않을 경우 법의 기저적 역할인 안정화 기능은 상실된다. 사회변화를 반영하지 않을 때 법은 외려 사회변혁의 원인요소이자 고리가 되고 마는 것이다. 때문에 민주주의의 발전 과정이 구체제의 법률과 제도에 대한 철폐와 극복의 역사와 일치하는 것은 중대한 함의를 담는다. 이것은 민주주의 발달의 일반적 경로에 해당한다. 호헌-개헌을 둘러싼 1987년 한국의 대투쟁에서 볼 수 있듯, 오히려 민주적 열망을 갖는 시민사회에 의해 법치가 부정되는 것이다. 따라서 민주주의의 진전과 함께 법치 · 헌법주의를 들어 '법적 결정'에 의지하여 민주주의를 제약하고 역진시키려는 움직임들은 민주적 절차의 결여 및 양자의 괴리로 인해 사실은 법이 제공하는 안정화의 기능을 수행하기 어렵게 된다. 역설적으로 헌정체제의 안정성의 구축을 위해

서도 헌정주의 · 법치는 민주주의에 의해 상호 규정되지 않으면 안 되는 것이다.

따라서 오늘날 세계와 한국 민주주의의 현실에서 바람직하고 타당한 대안은, 헌법이 민주주의를 제약하는 고래의 '헌정 민주주의'를 넘어, 민주주의가 헌법을 규정하는 '민주 헌정주의(democratic constitutionalism)'라고 할 수 있다. 이는 헌법시민주의 · 헌법민중주의(constitutional populism)나 민주적 법치(democratic rule of law)라고 할 수 있다(Habermas 2000; Wolin 1994; Parker 1994; Ackerman 1991; 1984). 참여민주주의적 제도화를 강조하는 정치적 헌정주의 역시 이 범주에 포함될 수 있을 것이다(김비환 2007).

헌정민주주의에서는 헌법화가 민주주의에 우선하여 헌법이 허용하는 범위 내로 민주주의가 제한된다면, 민주헌정주의에서는 민주화가 헌법의 형태를 규정하여 민주주의가 헌법적 제약을 넘어선다(Wolin 1994, 38-39). 민주화의 효과가 헌법과 법률의 영역으로 넘쳐 흘러들어가는 것이다. 궁극적으로는 둘의 조화를 통해 헌정주의를 민주주의 범위 내에서 해석하고 재구성해 내는 것, 즉 민주주의를 통한 헌정주의 한계의 극복인 것이다. 민주헌정주의는 오늘날 대립을 노정하고 있는 헌정주의와 민주주의를 통합적 상보적으로 결합할 수 있는, 우리 앞에 놓여 있는 하나의 가능한 대안인 것이다.

특별히 21세기 들어 효율성을 강조하는 시장주의, 신자유주의 담론이 민주주의를 압도하면서 다시 질서, 규율, 노동(참여)통제를 강조하는 법치와 헌정주의 담론이 등장하고 있음은 주목할 만하다. 그러나 민주주의와 효율성은 반드시 같지 않으며, 또한 법치와 헌정주의야말로 형평성을 생명으로 한다는 두 가지 점에서 이 담론은 매우 위험해 보인다. 20세기 후반 신자유주의의 등장과 세계적 범람 이후 시장제일주의-기업제일주의를 전파하고 있는 법치와 헌정주의 담론이 더욱 위험한 이유는, 시장과 기업에 대해서는 규제철폐를 외치는 반(反)헌정주의-반(反)법치-반(反)규칙을 주장하면서도 거꾸로 시민과 노

동자를 포함한 민주적 행위자들에 대해서는 법치와 준법과 규칙준수를 외치는 이율배반 논리를 지속하고 있기 때문이다. 그 과정에서 위축된 것은 다름 아닌 민주주의였다.

이는 시장의 지배적 행위자에 대해 규칙적용의 배제를 통해 무한의 자유를 허용하여 민주주의를 부정하려는 매우 위험한 담론이요 논리라고 할 수 있다. 무엇보다도 과거 근대 입헌주의 등장 이전 시기처럼 법의 자의적이며 차별적인 적용을 통해 시장지배적 요소들을 법치의 적용대상에서 제외하고, 반대로 민주주의에 의해서 보호받아야 하는 시장열패자들에겐 법을 엄격하게 적용하려 하기 때문이다. 전형적인 법치 부정의 논리인 것이다. 대통령과 의회의원, 시민을 포함해 정치 영역에 대한 법률과 규제는 철저히 준수하라고 요구하면서도(법치주의 · 헌정주의), 시장영역의 규제와 법률은 철폐하라고 소리를 높이고 있는 것이다(反법치주의 · 反헌정주의). 즉 오늘의 시장만능주의는 형평성을 생명으로 하는 법치주의마저 이중 기준을 적용하고 있는 것이다.

오늘날 많은 경우 법치와 헌정주의가 엘리트주의 및 참여배제의 논리로 전환되어 보수주의와의 친화성을 갖는 것은 이러한 연유를 갖는다. 법률가들과 법치가 민주주의를 파괴하고 있다는 선진민주국가들의 항변은 실제 현실에 비추어 이제 더 이상 추상적 언명의 수준을 넘고 있다. 따라서 법치의 엄격한 보장과 다수결의 완전 허용 사이에 적절한 중용적 대안의 모색은 오늘날 가장 중요한 문제가 아닐 수 없다. 그 점에서 이론을 넘어 실질적 제도 영역에서는 아마도 법치와 민주주의 관계는 물론, 좀 더 넓은 차원에서 아래처럼 국민주권과 인민주권의 융합이나, 반(半)직접민주주의 · 반(半)대의민주주의와 같은 혼합정체로 연결되어야 할 것이다.

Ⅳ. 민주주의와 헌정주의의 보완과 통합(Ⅰ): 국민주권과 인민주권의 융합

민주주의 확장을 통한 민주헌정주의, 또는 헌정주의와 민주주의의 공존을 위해서는 근대 대의제 등장 이후 오랫동안 잊혀지고 배제되었던, 대의민주주의의 위기를 넘기 위해 도입을 시도하고 있는 인민주권 원리에 대한 적극적인 성찰이 필요하다. 즉 국가구성의 근본 원칙과 원리의 측면에서의 주권원리의 재구성이다. 이제 헌정주의와 민주주의의 충돌과 갈등을 넘기 위해서는 고전적 주권형성의 두 원칙 중 국민주권과 인민주권의 균형을 모색해야 할 시점이라는 점이다. 그동안 현대 민주주의는 거의 일방적으로 전자였다. 한국사회는 특히 그러하였다. 그러나 기실 한국사회에서조차 민주화는 직접 참여를 통한 성취였음은 물론, 1987년 이후 중요한 정치사회의제들이 시민들의 직접 참여를 통해 해결된 경우는 너무도 많다. 또 의회입법 역시 많은 경우 시민사회의 제안과 발의에 의한 사실상의 시민입법이었다. 그것들은 시민발안의 직접 참여에 가까운 것이었다.

민주주의는 결코 추상적 이론적 개념이나 제도가 아니라 구체적이고 실질적인 공동체 운영과 생활과정에서 형성되고 발전되어온 이론이요 개념이자 제도라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 나아가 민주주의의 실질적 원리의 최초 출발점은 동일성의 원리라는 것, 즉 치자와 피치자의 동일성에서 출발한다는 점이다. 민중의 자기지배를 의미하는 민주주의의 원리에 비추어 다양한 대표의 원리와 체계조차 궁극적으로는 이 원리를 위반할 수 없다는 점이다. 직접 민주주의가 불가능하기 때문에 대의민주주의를 현실로서 인정하고 구현한다고 해서 자기지배 및 인민주권이라는 이 궁극적 원리의 위반에 대한 용인을 허용하는 것은 아니다. 그것은 대의민주주의의 현실 가운데 직접민주주의의 원리가 함께 구현되어야 한다는 점을 의미한다는 점이다.

동시에 시민참여와 직접 민주주의가 약화되면 문제는 법치, 또는

헌정주의의의 강화와 함께 대의 민주주의조차 약화될 것이라는 점이다. 참여의 부재와 대의민주주의의 저발전이 병행한 근대 민주주의의 궤적은 이를 잘 보여준다. 즉 참여와 대의 영역의 동시 위축과 함께 관료, 검찰, 경찰, 사법부, 정보기구의 역할은 반비례적으로 증대한다는 점이다. 참여가 부재할 때 대의민주주의의 골간이자 핵심채널인 선출직, 대의제, 공론장의 역할이 현저히 축소되고 비선출직, 임명직, 관료직, 사적 연줄이 중요해지는 것이다. 즉 참여와 직접성이 위축될수록 대의기구가 아니라 관료기구 중심의 정부로 이행한다는 점이다. 요컨대 의회를 배제한 비선출 국가관료기구를 통한 통치행위는 제도와 절차 영역에서조차 대의민주주의의 후퇴를 가져온다는 점이다.

법원 · 검찰과 경찰을 포함한 비선출직 국가기구의 진압, 단속, 구속, 처벌, 체포, 해고, 광장폐쇄, 고소고발 추진으로 인한 국가기구의 역할이 증대되고 강화될 때에는 대의기구 · 대의민주주의는 항상 반비례적으로 위축상태로 들어가곤 하였다. 그럴 때 대의민주주의는 이중압력에 직면한다. 한편에서는 아래로부터의 직접민주주의의 압력으로, 다른 한편에서는 선출되지 않은 국가권력에 의한 위로부터의 압력이 그것이다. 이때 중요한 점은 이미 말했듯 참여 없이 대의기관의 발전과 역할증대는 어렵다는 점이다.

더욱 큰 문제는 의회가 종종 참여를 배제하기 위해 스스로 자신들의 위상과 역할을 축소하는 방향으로 움직인다는 점이다. 즉 국가기구의 역할을 강화하고 의회를 포함한 대의기구의 역할을 축소시키는 입법을 진행하곤 하는 점이다. 이는 특히 신생국가에서 정권을 장악한 지배당의 역할에서 두드러진다. 여기에는 특히 법치의 논리에 근거해 시민단체와 인터넷을 포함한 아래로부터의 참여에 대한 통제를 포함하고 있다. 이는 의회주의자들이 자신들의 선택이 갖는 반의회주의적, 반대의민주적 성격을 모르기 때문에 가능한 행위라고 할 수 있다. 왜냐하면 계속하여 이를 반복할 경우 의회 자체가 시민과 유리된 상태로 나아갈 가능성이 존재하기 때문이다. 지속적으로 참여를 배제

하여 의회가 시민 · 국민 · 인민과 단절되는 상황이 발생하는 것이다.

참여의 급증이라는 오늘의 민주주의 현실에 비추어 헌정주의의 표상인 헌법과 관련하여 이 문제를 볼 때 한국은 더 깊은 논의가 필요하다. 즉 대의민주주의의 발전적 보완을 위한 출발의 하나로 그동안 한국사회는 헌법 1조에 대해 커다란 의미를 부여해왔다. "대한민국은 민주공화국이다(제1조 1항)." "대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다(제1조 2항)." 그런데 이 조항은 명백히 전형적인 국민주권 및 대의민주주의의 원리에 입각하고 있다는 점이다. 그동안, 독재정부들의 헌법 제1조의 배척, 즉 국민주권의 부인과 대의민주주의 부정은 국가존립근거의 자기부정이랄 수 있다. 그동안 한국이 채택해온 국민주권 확보방안과 제도는 이른바 대의민주주의로서, 특히 선거를 통한 권력 구성 방식을 통해 국민주권원리를 구현했다고 설명해왔다. 주기적 선거의 존재로 인해 주권실현의 구체적 제도양식은 투표에의 참여로 나타났던 것이다. 즉 정당에 기반, 출마한 국민 중에 선거를 통해 대표되는 국민대표를 선출하여 실질적인 주권을 구현한다고 인식 또는 합의해왔던 것이다.

그러나 현금에 이르러서는 바로 이러한 대표, 정당, 선거를 통한 주권구현의 내용은 크게 제약되고 약화되어 있다. 정당 및 대표 약화와 직접 참여 강화의 경향은 이를 잘 보여주고 있다. 후자는 민주주의의 직접성의 강화라고 할 수 있다. 따라서 대의민주주의의 기축 원리였던 국민주권은 이제 직접민주주의를 함축하는 인민주권 원리에 의해 보완되어야하는 것이다. 국민주권(론)은 불가분의 국민을 상정한 뒤 이들을 대표하는 의회주의-대표주의에 입각해 있다. 대표위임의 논리이자 대의민주주의-의회민주주의의 원리인 것이다.

그러나 인민주권(론)은 각각의 개별 인민은 불가분 · 불가양의 주권을 보유하며 직접 행사가 가능하다고 전제한다. 즉 주권의 보유와 행사의 사실상의 분리를 전제하는 국민주권론과는 달리 주권의 보유와 행사의 일치를 추구한다. 물론 오늘날 이 '일치'의 논리는 그대로 수

용되기는 어려우며, ‘근접화’ 정도로 이해된다. 직접민주주의 · 참여민주주의의 논리인 것이다. 인간의 다른 여러 집합적 범주 사이의 상대적 차이를 넘는, 개인들 사이의 이러한 절대적 독립성과 차이성에 대한 강조는, 인간의 복수성(plurality)과 함께, 정치 자체의 필요성에 대한 논거로 이어지기도 한다(Arendt 2005). 인간의 복수성과 차이성으로부터 초래되는 정치의 필요성인 것이다.

대한민국 건국헌법의 최초 초안 역시 “국가의 주권은 인민에게 있고 모든 권력은 인민으로부터 발한다.”고 하여 ‘국민’이 아니라 ‘인민’에 근접하고 있었다(정종섭 2002, 168). 국민주권의 표상인 한국의 헌법 제1조를 포함한 한국 헌정주의와 대의민주주의는 이제 시민참여와 민주주의의 발전단계와 의제를 고려할 때 국민주권을 넘어 인민주권을 진지하게 사려해야 할 상황과 시점인 것이다. 공화국 국민으로서의 정체성 · 이익 · 의무 · 권리와 동시에, 또는 그에 앞서, 인민 · 시민 · 인간으로서 개별적 · 개체적으로 보장받고 누려야 할 권리가 명백히 존재한다는 점이다. 인민주권과 직접민주주의 원리를 점차 확대하고 있는 유럽의 최근 헌법변화와 민주주의 발전은 이를 잘 보여준다.

협애한 ‘의회주권론=정당민주주의론=대의민주주의론’은 배타적인 국민주권론에 기반한 것이라는 점에서, 만약 인민주권을 인정하고 반영하는 방안을 찾지 않으면 현대적 조건에서 대의와 주권, 대표와 인민, 간접민주주의와 직접민주주의는 계속하여 충돌할 것이다. 즉 대의민주주의 및 국민주권의 원리가 포용하지 못하는 범주의 계속적인 존재로 인해 대의민주주의의 문제해결 역량은 지속적으로 축소되는 반면 직접 참여는 더 증대될 것이라는 점이다. 국민주권과 대의민주주의의 안정과 발전을 위해서도 인민주권은 강화되어야 한다는 점을 알 수 있다. 따라서 이제는 국민주권과 인민주권의 고전적 분리와 대립, 상호 배척을 넘어 융합주권, 통합주권을 모색해야 한다. 주권에 대한 융합적 인식은 오늘날 점점 벌어지고 있는 대의와 참여, 정당과 시민, 헌정주의와 민주주의를 통합하는 한 유력한 통로일 수 있을 것

이다. 그것이 바로 반(半)대의제, 반(半)직접제의 근거로서 현대 민주주의의 한계를 넘을 수 있는 원칙과 제도의 한 대안이라고 할 수 있는 것이다.

V. 민주주의와 헌정주의의 보완과 통합(II): 반(半)직접민주주의 · 반(半)대의민주주의

헌정주의와 민주주의의 상호 발전을 위한 보완 방향은 의회와 법원의 수평적 권력분할 뿐만 아니라 좀 더 근본적인 차원에서 민주정부의 구성 원리 자체의 수정을 시도할 필요가 있다. 그것은 민주주의 영역의 획기적 확대로부터 주어진다. 먼저 점증하는 참여와 직접민주주의의 양상의 증대가 갖는 의미는, 기존의 대의민주주의는 한계에 이르렀고 적절한 제도적 대안을 찾아야 한다는 점을 시사한다. 현재 대의민주주의가 지닌 한계는 분명하다. 한국의 최근 경우를 보더라도 의견수렴, 의사소통, 의제해결의 단계 모두에서 환경, 복지, 교육, 의료, 미군기지 이전, 탄핵, 방폐장, 행정수도 이전, FTA, 쇠고기 협상, 미디어 법 등에서 보듯이 의회와 정당이 할 수 있는 역할은 너무나 적었다.

대공황, 2차 세계대전, 냉전과 같은 거대 국가의제를 거치며 동일 헌법과 정당체제하에서 의회제국가(congressional government)에서 대통령제국가(presidential government)로 변전된 미국의 사례는 이제 국가와 사회의제에 따른 제도변개와 운용의 문제에 대해 심층적 성찰을 요구하고 있다. 대통령제 국가의 원형인 미국에서조차, 동일 헌법과 제도 안에서 대공황 이전 시기에는 정부와 대통령의 역할은 기실 의회에 비하면 너무나 미미했던 것이 사실이다. 이 점은 정당 및 의회의 문제해결능력이 현저히 낮은 현대사회에서 이론적 현실적으로 시사

하는 바가 매우 크다.

21세기 들어 가장 고전적이고 정통적인 대의 · 대표 역할을 행사하던 정당의 위상과 역할은 이제 크게 축소되었다. 특히 의제 수렴 및 압박과 관련해 법원, 시민단체, 언론의 역할증대에 더해 인터넷이 새로운 의사표현 메커니즘으로 등장해 현재 대의의 제도와 과정은 과거의 정당독점에서 4분(四分) · 5분(五分) 현상으로 변전되어 있다. 거꾸로 정당의 역할은 1/4, 1/5로 축소되었다. 특히 결정적인 의제의 등장 시에 정당은 과거의 기축역할을 담당하지 못하고 있다. 정당이 의제수렴과 문제해결기능을 거의 행사하지 못하는 것은 이제 일반적이라 할 수 있다. 따라서 대의민주주의 강화론이 갖는 헌정주의 강조 및 민주주의에 대한 보수적 해석의 한계는 분명하다.

다른 하나의 문제는, 사법주의나 헌정주의자들이 민주주의에 대해 우위점으로 내세우는 엘리트주의적 전문성과 관련된다. 민주주의를 위해 법률가들의 전문성보다는 민중 · 시민의 의지와 참여에 의지해야 함은 재론을 요하지 않는다. 그러나 실제의 현실에서 이 문제는 좀 복잡한 양상을 띠고 있다. 왜냐하면 현대 민주주의의 보루처럼 인식되어온 정당의 전문성이 관료, 법률가, 전문가, NGO 인사들에 비해 뒤지고 있기 때문이다. 정당은 관료에 뒤지는 것은 물론 시민단체와 전문가 집단에게도 뒤지고 있다. 기본적으로 정당은 복잡한 현대사회의 문제들이 안고 있는 전문성과 해결능력에서 관료, 전문가, 시민단체를 따라가기 어려울 뿐만 아니라 근간 역할인 입법행위조차 이들의 도움을 받지 않고는 거의 불가능하다. 특히 시민생활이나 국가행위와 관련하여 문제가 중요할수록 정당의 전문성과 대처능력은 떨어지고 있다. 전문성과 속도성이 요구되는 급박한 환경문제나 보건과 건강, 에너지문제, 난민, 재난구조문제 등에 있어 정당의 문제해결능력은 거의 없다.

따라서 다양한 전문가 집단과 시민단체가 정당과 결합하여 정책 대안을 제시하는 방식이 아니고서는, 협애한 전통적 정치 영역인 정당

만으로는, 법원의 엘리트주의에 입각한 법치 · 헌정주의의 논리를 극복하기란 쉽지 않다. 기실 헌정주의와 민주주의 영역을 넘어, 정당 경쟁의 영역에서조차 2008년 미국 대선에서의 오바마(Barack Hussein Obama) 후보의 승리는 풀뿌리 민주주의와 전문적 정책대안의 연대를 통해 협애한 정당정치에 대해 승리를 거둔 것으로 인식되고 있을 정도이다. 방대한 NGO들과의 연대, 밑으로부터의 폭발적인 직접 참여, 정당 밖의 싱크탱크와의 결합이 없었다면 좁은 의미의 정당정치만으로 오바마가 승리할 가능성은 매우 적었을 것이다.

세계적으로 고전적 의미에서의 대의민주주의는, 헌정주의와의 관계를 고려할 때 이제 직접 민주주의에 의해 채워져야 할 많은 한계와 보완요소를 노정하고 있는 것이다. 그것은 직접민주주의에 대한 강한 열망을 안고 있는 한국에서 특히 더 그러하다. 1945년, 특히 1987년 이후 한국민주주의의 전개를 볼 때 직접 민주주의 요소를 강화하지 않으면 대의민주주의 자체가 중대한 도전에 직면할 것이다. 1960년의 4 · 19, 유신체제하의 반(反)유신투쟁, 전두환 정권에 대한 저항과 6월 항쟁 등은 모두 대의왜곡(대통령 간접선출 및 의회구성)에 대한 직접민주주의 도전의 성격을 의미한다. 즉 한국 대의민주주의의 회복과 구축조차 기실은 직접민주주의를 통한 대의민주주의 영역의 확장에 기인하였던 것이다.

최근 참여의 증대에 대해 급격하게 대두한, 보수담론과 지배적 민주주의 이론을 중심으로 한 '대의제 강화=정당중심 문제해결론' 이지니는 커다란 문제점은 정치의 영역을 고전적인 정당과 의회의 영역으로 현저하게 후퇴, 축소시킨다는 점이다. 마치 정당정치와 의회정치만이 정치 영역인 것으로 의제하는 듯한 느낌을 주고 있는 것이다. 정치의 영역이 의회 내로 축소될수록 시민과 대표의 단절 및 엘리트주의, 헌정주의는 더욱 강화될 뿐이며, 사법엘리트주의와 의회엘리트주의가 결합할 경우 참여를 통한 민주주의의 축소는 불가피하다. 말을 바꾸면 시민 참여없는 정당 · 대의의 강화만으로는 정치의 사법화

나 헌정주의의 강화를 극복할 가능성은 없는 것이다.

정치의 영역은 과거와는 비교할 수 없이 넓어졌으며, 특히 중앙·지방 정부와 시민의 접촉과 대면 지점, 이해의 충돌 지점은 과거에 비해 훨씬 많아졌다. 이미 중요한 생활정치의 영역에서는 대의를 넘어 직접민주주의가 크게 활성화되고 있다. 지방의 경우 자치와 자율의 영역은 비교할 수 없이 증대되고 있다. 현재의 대의민주주의가 이렇듯 폭발적으로 증대되고 있는 생활정치 영역을 포괄하기에는 커다란 한계가 있는 것은 부인할 수 없다. 대면 수준의 생활의제는 이제 전체 국가 수준에서도 정치의 중심 요소로 등장하고 있다.

따라서 최근 세계적으로 대두되고 있는 직접민주주의 양상은 정치소비자에 머물지 않고 정치생산자로 기능하겠다는, 주권위임에 머물지 않고 주권직접행사를 시도하겠다는 시민적 의지의 표현이라고 할 수 있다. 대표자의 역할 소홀 또는 대의 기능 실종에 따른 일종의 주권회수·주권소환의 시도라고 할 수 있다. 시민들이 이젠 직접 정치의 생비자(生費者, prosumer)가 되려는 것이다. 그렇지 않고 대의민주주의가 노정하고 있는 엘리트 민주주의를 돌파할 동력을 확보하기란 불가능하기 때문이다.

따라서 대의 기능의 상실로 인해 참여가 폭발하였음에도 불구하고 정당과 대의제 강화만을 고수하려 할 경우 양자의 지속적 충돌을 통해 정치불안을 지속시킬 것이 분명하다. 즉 헌정주의의 강화가 초래할 민주주의의 불안과 같은 역설에 직면하게 되는 것이다. 정당약화 현상을 피할 수 없는 현실에서 민주주의에서 중요한 것은 의사수렴과 문제해결 능력의 제고를 통한 체제의 안정성이라고 할 때, 문제는 정당강화만으로는 안정성을 보장할 수 없다는 역설적 현실에 직면하게 되기 때문이다. 불가피하게 직접민주주의 요소의 강화를 통한 반(半)직접민주주의(semi-direct democracy)를 대안으로 사려해야 하는 이유는 생활 정치요소 및 직접민주주의 의제의 증강, 인터넷 발달과 참여의 증대, 정당역할 약화 등 여러 요소의 동시 등장으로 인한 복합적 변

환 때문이다. 정당과 대의민주주의만을 강화시키면, 의도와는 달리, 거꾸로 계속 불안한 민주체제가 되고 말 것이라는 점이다.

결국 21세기 대의민주주의의 정상화와 강화 방안은 이제 달라져야 할 것이다. 첫째 정당에 대한 시민참여와 통제의 강화가 필요하다는 점이다. 둘째 정당-시민사회 연대의 증대가 매우 긴요하다. 셋째는 선거주기의 조정을 통해 선거 이후 차기 정부구성 선거까지는 주권행사 · 책임정치 · 시민평가에서 주권자인 시민이 배제되는 모순을 제거해야 할 것이다. 넷째 비례대표의 대폭증대와 중간 선거의 실시로서 정부의 수직적 책임성에 대한 획기적 제고 방안의 도입이 필요하다.

이처럼 대의민주주의 헌정체제를 근거 짓는 정당과 선거의 체제 자체를 개혁하지 않는다면 현대 민주주의의 외연은 넓어지기 어렵고 민주주의의 문제해결능력 제고와 안정성은 확보되기 어렵다. 현대 대의민주주의에서 문제는 정당의 허약과 함께 선거의 종료, 즉 대표의 의회로의 진입과 동시에 시민사회와 단절로 인한 주권과 대의의 분리와 절연이기 때문이다. 즉 선거가 끝나면 곧 주권자와 유리된 채 대의정부와 기구만의 독립적인 정치사회, 정치계급을 구성하는 것이 문제라는 점이다. 따라서 우리가 논의해야 할 요체는 대의주의를 극복하기 위한 의회와 정당에 대한 시민통제의 제고이다. 말을 바꾸면 시민-의회 사이의 연계의 제고인 것이다.

연계를 위해 중요한 것은 대표들의 대표행위에 대한 시민참여와 통제, 평가의 강화이다. 따라서 모든 의회 내 투표, 즉 대표들의 투표행위와 정치행위의 완전 공개 및 기명 투표도 한 방법이 될 것이다. 국민의 대표인 의원들의 투표가 자유투표이자 비밀투표일 때 그들의 대표성과 책임성은 떨어지는 반면 폐쇄성, 자율성은 커진다. 이를 보장해서는 의회와 정당의 발전은 어려우며, 의회에 대한 시민통제도 어렵고, 동시에 입법내용과 과정에 대한 시민개입과 통제 역시 어렵다. 현재의 대의민주주의 체제하에서는, 이른바 당론이라는 이름을 통해, 의회와 정당의 자율성과 시민단절성이 과도하게 높은 것이다.

즉 민주주의의 주권이론, 헌법이론, 대표이론에 비추어 의회의 '자유위임원칙'은 '기속(羈束)위임원칙'으로 변경되어야 한다. 특히 한국은 압도적으로 강한 정당요인, 즉 당론으로 인해 전형적인 자유 위임에 가깝고, 때문에 의원들은 시민·주권자가 아니가 당론 또는 정당 지도자의 견해에 훨씬 더 복종적이다. 이제 대의의 한계는 너무 분명하다. 자유위임원칙에 의한 의사와 투표는 대표의 의견이자 정당의 의견이지 당원, 시민, 국민의 의견은 아니기 때문이다. 어떤 형태로든 주권과 위임, 인민·국민과 대표의 과도한 분리는 차단되어야 한다. 그러한 분리와 단절이야말로 민주주의의 근본원리에 위배된다. 현대 대의민주주의의 문제는 허약성이 문제가 아니라 바로 여기에 있다. 즉 국민·인민이 아니라 대표 자신들을 대표하고 있다는 점이다.

직접 민주주의가 강화되는 세계적 추세에 비추어보아 현재 한국사회는 대의민주주의의 한계는 너무 분명하고 직접민주주의의 반영 정도는 너무 낮다. 강조컨대 제도에의 시민참여를 강화하지 않을 경우 대의불신과 정치적 불안정은 계속될 것이다. 대의민주주의의 원래 의도 및 취지와는 반대로 정당은 더욱 허약해질 것이고 정당과 시민사회의 괴리는 지속되며, 환경·보건·에너지·복지·이민·육아·교육 등의 문제를 포함한 핵심 정치·사회·경제 의제들은 계속 정당 밖에 존재하며 의회로 수렴되지 않을 것이다. 정당주의자들은 정당의 대표기능강화를 말하나 기실 오늘날 정당에서 가장 결여된 것은 대표기능 못지않게 갈등조정-대화기능이다. 갈등기능을 상실한 정당은 대표와 대의기능에서도 현저히 허약해지고 있는 것이다.

따라서 정당의 문제를 정당을 통해 해결하겠다는 것은, 전제와 결론이 출발부터 충돌하고 모순되는, 철학의 용어를 빌면 일종의 수행모순(performative contradiction)에 해당하는 것이다. 보수담론들이, 참여를 위축·중단시키려는 목적하에, 정당과 의회에 들어와 문제를 해결하라고 소리를 높여도 문제해결이 요원한 것은 바로 이로부터 연원한다. 특정 주체나 기관이 문제가 있으면 조건과 변수를 수정해주어

야 하는 것이지 그 주체나 기관이 갖는 문제가 잘못되었기 때문에 고치라고 하는 것은 민주주의 발전 과정에서 이른바 대기주의(待期主義)에 가까운 백년하청식의 대안이기 때문이다.

이상적인 민주주의 발전을 위해서는 정당폄하와 참여폄하의 양극단을 넘는 대안을 모색해야 한다. 직접민주주의와 간접민주주의는 물론 민주주의와 헌정주의 역시 기실은 이항대립의 양자택일 관계가 아니기 때문이다. 대의제는 역할이 부정되어서도 안 되지만 동시에 과장되어서도 안 된다. 대의민주주의를 강조한다고 해서 참여를 비판해야하는 것은 아니다. 또 참여를 확장하려 한다고 해도 대의를 부정해서도 안 될 것이다. 현대 민주주의의 양대 기축인 참여와 제도, 운동과 정당은 상호 발전해야 하는 것이다. 결코 이항택일적 관계에 놓이지 않는다. 어느 하나를 위해 다른 하나를 버리는 배타적 수렴도 안 된다. 요컨대 대의민주주의에 바탕해 민주주의 확장을 위한 직접민주주의의 강화를 통한 '반(半)직접민주주의(semi-direct democracy)=반(半)대의민주주의(semi-representative democracy)' 의 도입이다. 민주주의의 고전적 원리인 일종의 혼합정부, 혼합정체를 구성하자는 것이다.

이를테면 국민투표, 국민소환, 국민발안, 국민청원을 포함해 지방차원에서도 주민투표, 주민소환, 주민발안, 주민청원을 통해 입법, 사법, 행정의 영역에 인민주권을 반영하는 절차와 제도의 마련이 중요한 것이다. 지방차원의 생활문제, 환경, 건강, 에너지, 핵, 방폐장, 식량, 이주와 이민(자)문제 등을 정당과 대의민주주의는 점점 해결하지 못하고 있기 때문이다. 그리하여 결국 주민의 직접 결정과 책임의 요소가 크게 확대되어가고 있는 것이다. 국가 공동체 전체 차원에서는 대의의 원리와 인민의 자기결정과 자기책임의 원칙이 결합될 때 현대 민주주의는 한 단계 질적으로 도약할 수 있을 것이라는 점이다.

이상의 논의에 바탕해 헌정주의와 민주주의의 보완과 통합을 위해서는 전혀 새로운 형태와 차원의 권력분립을 추구할 필요가 있을 것이다. 먼저 국가-대의기구-시민사회 사이의 새로운 수직적 권력분

립과 책임성의 추구이다. 이제 더 이상 고전적 의미의 대의과정으로는 국가의 사법화와 법률화를 저지할 수 없기 때문이다. 따라서 사법부의 재판에 대한 시민통제와 참여를 강화하여 시민배심원제를 강화할 필요가 있는 동시에 의회의 결정에 대한 시민통제와 심의 · 재의 과정을 강화하기 위해 다양한 형태의 시민의회의 신설을 고려할 필요가 있을 것이다. 즉 사법부와 입법부의 결정에 대한 시민심의의 과정을 삽입하자는 것이다. 물론 혼란을 방지하기 위해 그 요건과 절차는 엄격하게 할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 이제 수직적 3권분립에 대한 재구성의 문제의식은 필수적인 요건이 아닐 수 없는 것이다.

다른 하나는 수평적인 혁명적 권력분립의 실현이다. 이제 고전적 의미의 3권분립은 의미를 상실했다. 행정부 독주나 법률가 지배 국가를 모두 막기 위해서는 대의기구의 역할과 참여의 동시 강화를 위한 권력분립의 모색이 필수적이다. 예컨대 권리보호 · 감독 · 감찰 · 조정 기능을 갖는 인권, 감사, 감찰, 공정거래 및 시장감독, 금융감독, 선거관리 기능 부처를 입법-사법-행정부로부터 독립시켜 입법 · 사법 · 행정에 이은 독립적인 부(府)를 만들어 4권분립을 추구하는 것도 한 방법일 수 있을 것이다. 특히 이들을 대통령이나 행정부, 사법부로부터 독립시키는 것은 매우 중요하다. 본질적으로 중립적 관점에서 법을 집행하며 정부를 포함한 권력기구를 감시, 감독, 감찰해야 할 감사와 검찰기구가 왜 즉각적이고 전면적으로, 선출직 못지않게, 선거에 따른 파당적 영향을 받아야 하는가? 이것은 잘못된 민주주의 관념이 법치의 원리를 파괴하는 크게 잘못된 것이 아닐 수 없다.

이들 정부 및 행정 감독기관들이 정부교체에 민감하게 반응해야 한다면 이것은 정부교체의 의미를 민주주의를 넘어 과도하게 확대하는 동시에 지나친 권력연동을 의미하거나, 또는 지나치게 낮은 수준의 민주주의를 말한다. 감사(監査), 시장감독, 검찰의 기능이 정부교체와 직결된다면, 이를 막기 위해서라도 더욱 분명하게 새로운 수평적 권력분립과 독립을 강조하지 않을 수 없게 된다. 이들의 독립과 정부의

안정적 운영과는 아무런 관련이 없다는 점은 강조할 필요도 없다. 앞으로 이들 기관의 독립성과 자율성 여부는 헌정주의와 민주주의를 발전시키느냐 후퇴시키느냐는 한 갈림길이 될 것이다.

Ⅵ. 결론

근대 민주주의는 제도를 통해 통치자의 자의적 권력행사를 제어하려는 헌정주의 · 입헌주의 · 법률주의의 발달 없이는 상상할 수 없었다. 실제 통치양식에서 나타난 헌정주의의 구체적인 제도적 표현은 헌법에 바탕한 대의민주주의였다. 그리고 그 대의민주주의는 일련의 대의기구와 장치들, 즉 대의제정부, 주기적 선거, 선거권 확대, 의회, 정당에 기반한 것이었다. 그런 점에서 민주주의, 특히 대의민주주의는 입헌주의의 발달과 불가분의 관계를 갖는다. 통치자의 인치를 법치와 제도, 특히 대의제 차원으로 제약한 헌정주의 · 입헌주의는 민주주의 발달의 결정적 기제의 하나였던 것이다. 자유, 인권, 평등, 권력분립, 견제와 균형과 같은 민주주의의 핵심 원리들이 입헌주의를 통해 입법화 구체화 제도화하였음은 민주주의와 입헌주의의 긍정적 관계를 잘 보여준다.

그러나 초기 입헌주의의 등장 당시 민주주의는 아직 충분히 성숙하지도 발전하지도 않은 상태였다. 민주주의는 입헌주의 등장 이래 오랫동안의 입헌 민주주의 실험을 거쳐 비로소 형식과 내용이 조응하는 발전을 이룩할 수 있었다. 그리하여 대의제 실험을 거치며 민주주의는 비로소 헌정주의와 충돌 및 긴장관계에 돌입하게 되었다. 왜냐하면 헌정주의 · 입헌주의가, 민주주의를 자유주의의 산물로서의 제도영역, 즉 대의민주주의의 범위로 한정하려 하였기 때문이다. 오늘날 민중의 직접참여나 직접민주주의에 대한 반대가 정당이나 대의민주

주의, 제도정치에 대한 강조로 나타나는 것은 이런 논리적 연관성을 갖는다. 여기에서 우리는 대의민주주의의 기여와 한계를 동시에 목도한다.

기실 일체의 독재국가에서도 국가질서 유지를 위해 가장 강조된 것은 헌법 · 법치 · 준법이었다. 독재의 논리로서의 헌정주의였던 것이다. 독재와 권위주의 국가에서의 인권억압과 시민참여 배제의 가장 중요한 논리가 법치, 헌법수호였다는 점은 이를 상징한다. 때문에 종종 법치 · 헌정주의와 민주주의는 정반대의 의미를 함께 지니고 있었다. 법치를 강조하는 사람들은 오랫동안 민주주의의 무법성(lawlessness), 중우성, 폭력성, 무질서성을 강조하며 그것에 맞서는 헌정주의를 고수하려 하였다. 그것은 비단 고전고대 시기 법치 주장뿐만 아니라 최근의 경우에도 동일하였다. 법치, 준법, 헌법수호, 질서를 주장하는 사람들의 한결같은 우려는 민중의 다수결, 직접참여, 인민주권에 대한 반대의 의사였다. 법치를 강조하던 사람들은 늘 질서유지의 명분에서 헌법에 대한 준수와 헌정주의 고수를 주창하였다. 그것은 민주화 이후에도 자주 그러하다. 그럴 때 헌정주의와 법치의 주장과 논리에는 기존 제도와 이익에 대한 강한 수호 의지가 내장되어 있는 것이다. 법치와 헌정주의가 기득이익과 권력의 옹호 및 확대, 유지수단으로 전락할 가능성을 보여준 것이었다.

반대로, 전술했듯이 법치는 민주주의의 발전을 위해 아주 중요하였다. 근대 민주주의와 공화주의의 발전 역사에서 법치는 필수적인 요소였다. 먼저 법치 · 헌정주의는 권력견제와 제약을 위한 결정적 준거로서 통치자의 자의적 권력행사에 대한 가장 중요한 제약장치로서의 의미를 지녔다. 법률과 헌법 위에 군림하는 지도자와 권력에 저항하고 견제할 가장 중요한 수단의 하나로서의 제도, 헌법, 헌정주의를 말한다. 근대 민주혁명이 이른바 입헌혁명, 헌법혁명(constitutional revolution)을 포함한 연유는 그러한 소이에서였다(Preuss 1995).

결론적으로 말해 법치와 민주주의의 관계를 반드시 긍정-부정 사

이의 양자 택일관계로 볼 필요는 없다. 민주주의 발전의 역사에서 법치는 극적인 양면성을 갖고 있었던 것이다. 따라서 중요한 점은, 법치, 헌정주의를 강화하기 위해 민주주의 요소를 억제하거나 축소해야 한다는 주장과, 민주주의의 발전을 위해 헌정주의 · 법치의 역할을 제약해야 한다는 또 다른 주장을 어떻게 조화시킬 것이냐의 문제라고 할 수 있다. 엄격한 법치의 집행은 사회주의나 독재국가의 사례에서 보듯 민주주의의 폐색과 질식을 초래하곤 하였다. 따라서 그것은 종종 법치 자체를 뛰어넘는 민중저항을 초래해 민주주의를 향한 직접 저항과 폭력혁명으로 치닫곤 하였다. 과도한 법치로 인한 무법성의 초래였던 것이다. 물론 민주주의의 과잉으로 인한 법치 · 헌정주의의 중단 역시 방종과 무질서로 연결되며 민주주의를 붕괴시키곤 하였다. 따라서 둘의 조화로운 공존 및 관계 설정은 가장 중요한 문제로 대두된다.

게다가 정치의 사법화, 또는 사법통치 · 사법주의의 등장으로 인해 민주주의의 영역은 위축되고 도전받고 있다. 재언컨대, 이제 법치에 의해 제약받는 오늘날 세계 민주주의의 현실에서 바람직하고 타당한 대안은 기존의 '헌정 민주주의'를 넘는 '민주 헌정주의(democratic constitutionalism)'라고 할 수 있다. 이는 또한 헌법과 법치의 원리로서는 헌법시민주의 · 헌법민중주의나 민주적 법치라고 할 수 있다. 전자에서는 헌법화가 민주주의에 우선하여 헌법이 허용하는 범위 내로 민주주의가 제한된다면, 후자에서는 민주화가 헌법의 형태를 규정하여 민주주의가 헌법적 제약을 넘어선다.

이제 민주화의 계기는 헌법화와 제도화의 계기로 확산되어야 한다. 둘의 조화를 통해 헌정주의를 민주주의 지평에서 해석하고 재구성해 내는 것, 즉 민주주의를 통한 헌정주의 한계의 극복인 것이다. 민주헌정주의는 오늘날 대립을 노정하고 있는 헌정주의와 민주주의를 통합적 상보적으로 결합할 수 있는, 우리 앞에 놓여있는 가능한 대안의 하나인 것이다.

민주주의는 단순한 다수결주의를 넘어서야 하는 동시에 법치와 헌

정주의 역시 넘어서야 한다. 결국 그것은 국민주권과 인민주권, 참여와 대의, 간접민주주의와 직접민주주의의 융합을 통해 가능할 수 있을 것이다. 이는 궁극적으로 대의민주주의와 참여민주주의를 결합한 '반(半)직접민주주의=반(半)대의민주주의'를 향해 나아가야 한다는 점을 시사한다. 때문에 오늘날 시장주의, 기업주의와 동일시되고 있는 자유주의를 넘어 공화주의를 통한 민주주의와 헌정주의의 결합을 추구할 대안 모색이 중요한 소이가 여기에 있다. 공동체에 대한 덕성과 헌신의지를 갖는 시민의 창출과 그들의 참여처럼 민주주의를 발전시킬 수 있는 요체는 없기 때문이다.

| 참고문헌 |

박명림. 2005. “헌법, 헌법주의, 그리고 한국민주주의.” 『한국정치학회보』 제39집 1호.

정종섭. 2002. 『한국헌법사문류』. 박영사.

최장집 · 박찬표 · 박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가』. 후마니타스.

Ackerman, Bruce. 1991. *We The People,* Vol.1(Foundations). Cambridge: Harvard University Press.

_____. 1984. “The Storrs Lectures: Discovering the Constitution.” *Yale Law Journal* 93.

Alexander, Larry, ed. 1998. *Constitutionalism: Philosophical Foundations*. Cambridge University Press.

Arendt, Hannah. 2005. *The Promise of Politics*. New York; Schocken Books.

Baalklini, Abdo I., and helen Desfosses, eds. 1997. *Designing for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*. New York: M.E. Sharpe.

Bellamy, Richard. 1996. “The Political Form of the Constitution: the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy.” Richard Bellamy and Dario Castiglione, eds. *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford: Blackwell.

Dahl, Robert. 1958. “Decision-making in a Democracy: The Supreme Court as

a National Policy-Maker." *Journal of Public Law*, Vol.6, No.2.

Devins, Neal, & Louis Fisher. 2004. *The Democratic Constitution*. New York: Oxfor University Press.

Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss, eds. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferejohn, John, & Pasquale Pasquino. 2003. "Rule of Democracy and Rule of Law." Jose Maravall and Adam Przeworski, eds. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge University Press.

Goldstein, Leslie F. 2004. "From Democracy to Juristocracy." *Law and Society Review*, Vol.38, No.3.

Gordon, Scott. 2002. *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*. Harvard University Press.

Habermas, Jurgen. 한상진 · 박영도 역. 2000. 『사실성과 타당성－담론적 법이론과 민주주의적 법치국가 이론』. 나남.

Habermas, Jurgen. 2001. "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?" *Political Theory*, Vol.29, No.6(Dec.).

Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.

Holmes, Stephen. 1988. "Precommitment and the paradox of democracy." Jon Elster and Rune Slagstad, eds. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press.

Kairys, David, ed.(3rd ed.). 1998. *The Politics of Law-A Progressive Critique*. New York : Basic Books.

Lane, Jan-Erik. 1996. *Constitutionalisms and Political Theory*. Manchester: Manchester University Press.

Maravall, Jose Maria, and Adam Przeworski, eds. 2003. *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nackenoff, C. 2006. "Is There a Political Tilt to 'Juristocracy'?" *Maryland Law Review*, Vol.65, No.1.

Olson, Walter K. 2003. *The Rule of Lawyers-How the New Litigation Elite Threatens America's Rule of Law*. New York: Truman Talley Books.

Parker, Richard. 1994. *Here the People Rule: A Constitutional Populist Manifesto*. Cambridge: Harvard University Press.

Preuss, Ulrich K. 1995. *Constitutional Revolution: The Link Between Constitu-*

tionalism and Progress. New Jersey: Humanities Press.

Soltan, Karol Edward, and Stephen L. Elkin, eds. 1996. *The Constitution of Good Societies*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

_____. 1993. *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*. Chicago: The University of Chicago Press.

Sunstein, Class R. 1988. "Constitutionalism and Democracies: an epilogue." John Elster and Rune Slagstad, eds. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1995. "Problems with Rules." *California Law Review* (July), Vol.83, No.4.

_____. 2001. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New York: Oxford University Press.

Sweet, Alec Stone. 2000. *Governing With Judges-Constitutional Politics in Europe*. New York: Oxford University Press.

Tushnet, Mark. 1999. *Taking the Constitution Away From the Courts*. Princeton: Princeton University Press.

Williams, R.F. 2006. "Juristocracy in the American States." *Maryland Law Review*, Vol.65, No.1.

Wolin, Sheldon. 1994. "Norm and Form: The Constitutionalizing of Democracy." J Peter Euben, John Wallach and Josiah Ober, eds. *Athenian Politial Thought and the Reconstruction of American Democracy*. Itacha: Cornell University Press.

더 읽을 거리

김비환. 2007. “아렌트의 ‘정치적’ 헌정주의.” 『한국정치학회보』 제41집 2호.

박성우. 2007. “민주주의와 헌정주의의 갈등과 조화－고대 그리스적 맥락에서의 세 가지 대안의 검토.” 김영민 외. 『21세기 헌정주의와 민주주의』. 인간사랑.

최장집. 2004. “민주주의와 헌정주의: 미국과 한국.” 로버트 달 저. 박상훈 · 박수형 역. 『미국헌법과 민주주의』. 후마니타스.

Bellamy, Richard, ed. 2006. *Constitutionalism and Democracy*. Darthmouth: Ashgate.

Maravall, Jose, and Adam Przeworski, eds. 2003. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge University Press (안규남 · 송호창 외 역. 『민주주의와 법의지배』. 후마니타스. 2008).

Elster, Jon, and Rune Slagstad, eds. 1988. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

제9장

대의민주주의의 발전과 한계

정해구 | 성공회대학교

I. 들어가는 말

앞에서 이 책은 민주주의 제도, 특히 민주주의 중심적인 형태로 발전했던 대의민주주의의 제도와 관련하여 다음과 같은 내용들을 살펴보았다. 첫째는 정치과정과 관련된 민주주의 제도로서 선거, 정당, 의회, 그리고 시민사회의 주요한 조직들인 이익집단과 NGO에 관한 내용들이다. 둘째는 통치제제와 관련된 민주주의 제도로서 정부형태, 지방분권과 자치, 그리고 헌정주의에 관한 내용들이다. 이 같은 대의민주주의 제도들에 대한 분석과 고찰을 바탕으로 여기에서는 그 결론으로서 대의민주주의가 지금까지 발전해오면서 어떠한 한계를 드러냈는지를 살펴보고자 한다.

구체적으로, 이 글은 우선 근대 민주주의의 발전 속에서 대의민주주의가 어떻게 등장, 발전했고 그 과정에서 민주주의의 중심적인 제도로서 어떻게 정착되었지를 살펴보고자 한다. 다음으로 이 글은 이

러한 발전 과정에서 대의민주주의가 드러냈던 한계들이 무엇이고, 대의민주주의가 현재 어떠한 도전들에 직면해 있는지를 살펴보고자 한다. 마지막으로 이 글은 대의민주주의의 이 같은 발전과 한계에 비추어 한국의 대의민주주의는 한국 특유의 역사적 맥락 속에서 어떻게 발전해 왔고 현재 어떠한 문제에 봉착해 있는지를 간단히 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 대의민주주의의 발전과 정착

1. 근대 민주주의의 발전과 대의민주주의의 등장

근대 민주주의는 17~18세기에 발생했던 시민혁명을 통해 등장했다. 우선 영국에서는 17세기에 두 번에 걸친 혁명, 즉 청교도혁명(1642~1660)과 명예혁명(1688)이 발생했고 그 결과 영국의 절대군주제는 입헌군주제로 변화했다. 이를 계기로 그 권력을 강화할 수 있었던 의회는 이후 영국 민주주의 발전의 중심이 되었다. 영국혁명보다 백년 이상 늦게 발생했던 프랑스혁명(1789~1799)도 프랑스에서 절대군주제를 타파하고 공화정 형태의 근대 민주주의를 등장시켰다. 물론 당시 등장했던 공화정은 이후 때로는 입헌군주제로, 때로는 보나파르트체제로 교체되기도 했지만 결국은 공화정 형태의 프랑스 민주주의의 발전으로 이어졌다. 한편 독립전쟁(1775~1783)을 통해 건국된 미국 역시 그 건국과정에서 근대 민주주의의 새로운 모습을 보여주었는데, 3권분립에 바탕을 둔 미국식 민주주의가 바로 그것이었다.

이처럼 시민혁명을 통해 등장했던 근대 민주주의는 절대군주의 권한을 제한하거나 폐지하고 구체제(Ancien Régime)의 특권을 철폐함으

선거권제한체제

선거권과 피선거권을 일정 금액 이상의 납세자에게만 제한적으로 부여했던 체제. 일례로 영국에서 선거권을 가진 유권자수는 1차 선거법 개정(1932) 당시 65만 명에 불과했으며, 그 숫자는 2차 선거법 개정(1967년)을 통해 250만 명으로 증가했다. 제3차 선거법 개정(1884년)은 지방세를 납부하는 모든 남성 가장에게 선거권을 부여했다. 따라서 당시 선거권을 가진 유권자 숫자는 440만 명으로 확대되었다.

로써, 또한 이와 더불어 인간의 기본적 권리를 누구에 의해서도 침해당할 수 없는 천부인권(天賦人權)으로 선언함으로써 근대 민주주의의 새로운 장을 열었다. 그럼에도 불구하고 그것은 아직 매우 제한된 민주주의였다. 그것은 우선 초기의 근대 민주주의가 인간의 기본권을 천부인권으로 선언하고 있을지라도 실제에 있어서는 부르조아지 중심의 소수의 제한된 시민들만이 참여할 수 있었던 민주주의였기 때문이다. 즉 당시의 민주주의는 일정 수준의 교양과 재산을 가진 소수의 제한된 시민들에게만 선거권을 부여했던 선거권제한체제(régiime censitaire)의 민주주의였다. 뿐만 아니라 초기의 근대 민주주의가 제한적이었던 것은 의회가 보다 강화되고 부분적으로 선거가 실시되었다 할지라도, 선거와 정당 등 대의민주주의의 근대적 제도들이 아직 완비되지 못했기 때문이다.

그러나 이후 시간이 흐르면서 근대 민주주의는 점차 발전되어갔다. 우선 19세기 전반에 들어 유럽 전역에서는 수 차례의 혁명의 물결이 발생했는데, 이는 노동자를 비롯한 대중들이 정치의 무대에 전면 등장하는 계기가 되었다. 뿐만 아니라 대중들의 이 같은 정치적 등장과 부상은 지배층의 엘리트들로 하여금 대중들의 급진화에 대한 두려움

을 갖게 만들었다. 따라서 그들은 대중들이 사회주의의 급진적 흐름에 휩쓸리지 않도록 보통선거권을 확대하지 않을 수 없었다. 그 결과 지배 엘리트들의 보통선거권 확대와 대중들의 체제내화는 상호 타협될 수 있었다. 부르조아지 중심의 자유주의가 대중들의 본격적인 정치참여에 따라 민주주의와 결합, 자유민주주의로 발전했던 것은 바로 이 같은 상황에서였다.

19세기 후반에서 20세기 초에 걸쳐 유럽 전역에서 점차 이루어졌던 보통선거권의 확대는 지배 엘리트와 대중들의 바로 이 같은 타협의 결과였다. 물론 여성에 대한 보통선거권의 부여는 남성보다 좀 늦어졌지만, 그럼에도 불구하고 20세기 초 무렵 유럽에서 일반 성인들에게 보통선거권을 부여하는 것은 보다 보편화되었다. 나아가, 이 같은 보통선거권의 확대는 정당의 발전에도 영향을 미쳤다. 보통선거권이 확대됨에 따라 이제 유권자들을 적극적으로 동원하고 그 지지를 확보해야 될 필요성에 의해 정당들은 보다 대중화되지 않을 수 없었기 때문이다. 또한 노동자 대중을 기반으로 새로운 정당들도 탄생했는데, 유럽의 사회주의 정당 또는 사회민주주의 정당들이 그들이었다. 그런 점에서 보통선거권의 확대는 대중들로 하여금 정당을 통해 그들의 대표를 선출하고 그들로 하여금 통치를 담당케 하는 대의민주주의를 발전시켰다고 할 수 있다.

2. 대의민주주의 위기와 그 극복

헌팅턴(S. Huntington)에 따르면, 20세기에 들어 민주주의가 전 세계적 차원으로 확산되도록 만들었던 민주화의 물결은 다음과 같이 세 번에 걸쳐 이루어졌다. 우선 민주화의 첫 물결은 제1차 세계대전이 끝나면서 이루어졌다. 즉 제1차 세계대전에서 독일과 오스트리아-헝가리, 터키 등의 동맹국들이 패배함으로써 독일을 비롯한 동유럽의 각

국들과 남미의 여러 나라들이 민주화되었다. 민주화의 두 번째 물결은 제2차 세계대전 직후에 이루어졌는데, 이는 독일과 이탈리아에서 민주주의가 복원되고 새로이 독립한 제3세계의 여러 나라들도 민주주의체제를 선택했기 때문이었다. 민주화의 세 번째 물결은 1970년대 중반 스페인과 포르투갈의 남부 유럽으로부터 시작되었다. 남부유럽의 민주화에 이어 동아시아와 남미 각국의 민주화로 연결되었던 그것은 마침내 소련과 동구권 사회주의체제의 붕괴에 힘입어 사회주의권의 민주화로까지 이어지게 되었다.

그 결과 20세기에 들어 이제 대의민주주의는 전 세계적 현상이 되었다. 그렇지만 대의민주주의의 이 같은 전 세계적 확산 과정에서 심각한 위기가 없었던 것은 아니다. 그 첫 위기는 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이에 발생했다. 우선 제1차 세계대전 중이었던 1917년 러시아에서 볼셰비키 혁명이 발생하여 짜르체제가 붕괴하고 소련 사회주의체제가 등장했다. 다음으로 1920~1930년대 사이에 이탈리아와 독일을 비롯하여 유럽의 각국에서 민주주의체제가 대거 붕괴하면서 파시즘체제 또는 권위주의체제들이 이를 대체했다. 이와 같이 유럽에서 우파 독재체제들이 전면 등장함으로써 민주주의체제가 전면적인 위기에 직면하지 않을 수 없었던 후자의 경우 1920년대 말~1930년대 초 발생했던 대공황이 이에 커다란 영향을 미쳤다.

대의민주주의의 발전 과정에서 직면했던 또 하나의 위기는 제2차 세계대전 이후에 발생했다. 우선 연합국의 승리와 더불어 소련군이 진주했던 동구권에서 사회주의체제가 등장했고, 새로이 독립한 일부 제3세계 국가들에서도 친소적인 사회주의체제들이 등장했다. 한편 1960년대에 들어 제3세계 국가들에서 군부쿠데타가 발생함으로써 군사정부가 다수 등장했는데, 이들 역시 민주주의를 위협했다. 그러나 앞에서 말한 바와 같이 1970년대 중반 남부 유럽에서부터 야기되었던 민주화의 물결은 동아시아와 남미 그리고 마침내는 소련과 동유럽의 민주화로 이어짐으로써 20세기 말 대의민주주의는 전 세계에 걸쳐 가

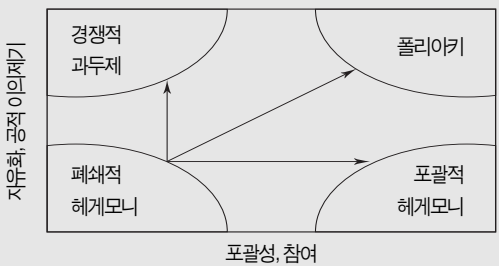
〈표 1〉 민주국가들(남성 또는 전 성인인구에 투표권을 부여한 나라들)

연도	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
전 국가	37	39	41	42	43	48	51	64	65	75	87	119	121	192
민주 국가	1	2	3	4	6	8	15	22	19	25	36	40	37	65

출처: 로버트 달 지음, 김왕식 외 옮김(2000), 25쪽. 그림 1을 이용하여 작성. 이 같은 분류에 대한 설명으로는 같은 책 부록 C(255~259쪽) 참조. 또한 이 책은 1990년의 65개의 민주주의 국가들을 또다시 분류할 경우, 거의 완전히 민주화된 국가는 35개국, 상당한 정도의 민주주의 국가는 7개국, 그리고 민주화가 덜 된 주변적 민주주의 국가는 23개국임을 지적하고 있다(같은 책, 216쪽)

다두제

로버트 달은 다두제를 자유화(liberalization) 또는 공적 이의제기(public contestation)의 한 축과 포괄성(inclusiveness) 또는 참여(participation)의 다른 한 축을 기준으로 하여 이 두 축의 기준을 만족시키는 체제로 설명하고, 이 같은 다두제를 민주주의로 간주하고 있다.



장 지배적인 민주주의 형태로 정착될 수 있게 되었다.

그러나 대의민주주의의 이 같은 전 세계적인 확산에도 불구하고 여전히 민주주의가 아닌 나라들의 숫자는 여전히 많다. 이와 관련하여 다음의 〈표 1〉은 다두제(多頭制: polyarchy)를 기준으로 1860년대 이래 전 성인인구에 투표권을 부여하고 있는 민주주의 국가들의 숫자를 보여주고 있다.

Ⅲ. 대의민주주의의 한계와 도전

1. 대의민주주의의 한계

이상과 같이 근대 민주주의가 발전하면서 대의민주주의는 민주주의의 중심적인 제도적 형태로서 정착하기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 대의민주주의는 그 발전과정에서 다음과 같은 한계를 드러냈다. 첫째는, 시민들이 직접 참여하는 민주주의, 즉 직접민주주의가 아니라 시민들이 대표를 선출하여 그들로 하여금 통치를 대행케 하는 간접민주주의의 성격으로 인해 불가피하게 야기될 수밖에 없었던 엘리트 민주주의로서의 한계이다. 둘째는, 대의민주주의의 핵심적인 원리가 되었던 3권분립과 관련하여 대의민주주의가 드러내었던 한계이다. 셋째는, 대의민주주의의 자본주의 국가에서 국가의 시장 개입이 제한됨으로써 비롯되었던 민주주의의 한계로서, 이는 특히 사회경제적인 측면에서 민주주의의 확대와 심화를 어렵게 만들고 있다.

그렇다면 이 같은 대의민주주의의 한계는 어떻게 야기되었는가? 또한 그 한계는 민주주의의 진전과 관련하여 어떠한 문제점들을 보여주고 있는가?

첫째, 대의민주주의의 엘리트 민주주의적 한계는 대의민주주의 자체가 부르조아지 중심의 엘리트 민주주의로부터 시작되었고, 그 발전 과정에서도 그러한 성격이 잔존하게 됨으로써 비롯되었던 한계라 할 수 있다. 우선 근대 민주주의는 부르조아지 중심의 시민혁명으로부터 시작되었다. 그러나 시민혁명 이후 일정한 시간이 흐르면서 노동자를 비롯한 일반 대중들은 그들의 정치참여를 요구했는데, 그것은 보통선거권의 확대로 이어졌다. 따라서 보통선거권이 일반화된 이제 모든 성인들은 평등한 정치참여의 권리를 보유하게 되었다. 그러나 선출된 대표에 의해 그 통치가 이루어지는 대의민주주의의 현실에서 선출된 대표, 즉 엘리트와 그 대표를 선출하는 시민들 사이의 괴리는 불가피하다.

따라서 대의민주주의는 정치엘리트와 일반 대중 사이의 괴리를 보여주고 있으며, 그것은 민주주의의 이상과 현실 간의 괴리로 나타나고 있다. 즉 인민주권원칙에 따라 모든 인민들의 권리와 요구가 반영되고 그들의 참여가 보장되는 민주주의의 이상에 비해, 선출된 대표에 의해 그 통치가 이루어지는 대의민주주의의 현실에서 인민들의 정치참여는 실제로적으로 제한적이지 않을 수 없었던 것이다. "영국 국민은 의회의 의원을 선출할 때에만 자유롭다."는 루소(J. J. Rousseau)의 언급이나, 민주주의를 인민이 스스로 통치하는 것이 아니라 단지 인민들이 그들을 통치할 대표만을 자유롭게 선택할 수 있는 엘리트 통치로 파악했던 슘페터(J. Schumpeter)의 언급은 바로 대의민주주의가 드러냈던 이 같은 이상과 현실의 괴리를 잘 드러내주고 있다.

아무튼, 대의민주주의는 이제 형식적으로는 일정한 자격을 갖춘 모든 성인들에게 동등한 정치적 참정권을 부여하기에 이르렀다. 그러나 그럼에도 실제적인 측면에서 시민들의 정치참여는 여전히 잘 이루어지지 않으며, 현대에 들어 그것은 더욱 그렇다. 그 이유는 정치엘리트와 일반 대중 사이의 괴리라는 대의민주주의의 특성에 더해, 생활수준의 향상과 더불어 개인주의화가 강화됨으로써 공적인 활동보다 사

적 생활에 보다 많은 관심과 시간을 투자하는 현대사회의 시민들이 정치에 더욱 무관심해지고 탈정치화되는 경향을 보여주고 있기 때문이다. 그 결과 대의민주주의는 대중들의 정치적 무관심 속에서 선출된 대표들이 자신들만의 사적 이익을 추구하고 그럼으로써 그들 스스로가 정치계급(political class)이 되는 통치가 되기 쉽다.

둘째, 대의민주주의는 그 발전과정에서 또 하나의 한계를 드러냈는데, 그것은 3권분립과 관련하여 통치가 시민 대표로 구성된 의회를 중심으로 이루어지는 것이 아니라 점차 행정부 또는 사법부에 의해 더 많은 영향을 받게 되었다는 사실이다. 원래 대의민주주의는 시민 선출의 대표들로 구성된 의회 중심의 민주주의로서 출발했다. 그러나 사회의 급속한 발전과 더불어 대의민주주의는 의회보다는 행정부 또는 사법부의 영향력이 더욱 커지는 민주주의로 변화되었고, 그것은 대의민주주의의 대표성과 책임성을 약화시키는 결과로 이어졌던 것이다.

우선 대의민주주의가 행정부의 영향을 더 많이 받을 수밖에 없게 된 것은 사회가 다양해지고 복잡해짐으로써 정부가 수행해야 될 공적 역할이 증대되었다는 사실과 관련이 있다. 특히 20세기에 들어 국가의 경제, 사회 개입과 더불어 경제발전과 관리 그리고 사회복지와 교육 등 정부가 수행해야 될 역할은 급속히 증대했다. 그리고 이 같은 역

정치계급

이탈리아 정치사회학자인 모스카(G. Mosca)가 사용한 말로서, 대의민주주의에서 선출된 대표들이 당원과 지지자들의익을 대표하는 것이 아니라 그 스스로가 하나의 특정한 계급이 되어 자신들의 사적 이익을 추구하는 것을 의미한다.

할을 보다 잘 수행할 수 있는 정부기구는 의회라기보다는 오히려 행정부였다. 그것은 응집적인 조직과 방대한 정보를 갖춘 관료제의 전문성을 통해 행정부가 이러한 역할 수행에 보다 용이하게 부응할 수 있었기 때문이다.

그 결과 의회의 중심적인 기능 중의 하나인 법률안의 작성 기능도 이제 의회가 주도하기보다는 오히려 행정부가 주도하는 현실이 되었다. 물론 법률안의 작성에 있어 행정부가 그 주도권을 행사한다 할지라도, 그 법률안에 대한 심사와 최종적인 통과는 의회를 통해 이루어진다. 그리고 그 과정에서 의회는 그것을 폐기 또는 통과시키거나 이를 수정할 최종적 권한을 보유한다. 그런 점에서 의회는 여전히 법률안의 심사와 통과에 있어 결정적인 권한을 가지고 있으며, 이를 통해 의회는 자신들을 선출해준 시민들에 대해 그 대표성과 책임성을 다할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현대 국가의 대다수 법률안의 작성은 현실적으로 행정부가 주도하고 있으며, 따라서 의회의 주된 기능은 오히려 입법 자체보다는 오히려 그 입법을 둘러싼 토론과 논쟁을 조직화하고 이를 통해 그 입법의 타당성을 검증하는 데에 더 치중되고 있는 것이 오늘날의 현실이다.

다음으로 대의민주주의는 사법부에 의해서도 많은 영향을 받게 되었다. 그 하나는 입법부와 행정부에 대한 사법부의 통제를 강화시키는 결과로 이어졌던 사법적극주의(judicial activism)와 인민의 지배로서의 민주주의와 대비되는 의미로서 법의 지배 또는 헌정주의(constitutionalism) 때문이다. 전자가 사법부의 적극적인 역할에서 기인한다면, 후자는 헌법의 해석을 소수의 재판관에게 의존하는 데에서 비롯되고 있다. 결국 이 같은 의미에서의 사법적극주의나 헌정주의는 입법부와 행정부, 특히 입법부에 대한 사법부의 영향력을 강화시키고 있다는 점에서 의회 중심의 대의민주주의를 약화시키고 있는 것이다.

다른 하나는 정치의 사법화(judicialization of politics) 또는 다른 수단에 의한 정치(politics by other means) 현상 때문이다. 여기에서 정치의

사법적극주의

헌법에 잠재되어 있는 가치를 사회에 적극 실현시키기 위해 법 해석과 판결에 있어 적극적인 법 형성 또는 법 창조를 강조하는 태도를 말한다. 주로 위헌법률심사를 통해 이루어지는 이 같은 사법적극주의는 한편으로 이를 통해 시민들의 기본권을 확대시키는 동시에, 다른 한편으로 입법부와 행정부에 대한 사법부의 영향력을 강화하는 결과로 이어지고 있다.

사법화 또는 다른 수단에 의한 정치란 정치적 대립과 갈등이 격화되면서 정치적 사안이나 국가의 주요 정책결정을 둘러싼 갈등의 해결이 경쟁과 타협의 정치과정이 아니라 사법부의 심사와 판결, 즉 다른 수단에 의한 정치에 의존하는 현상을 말한다.

물론 이상과 같은 사법부의 영향력 확대와 정치 개입, 특히 위헌법률심사권을 가진 사법부의 그것은 사법부가 이를 통해 시민들의 권리와 자유를 신장시키는데 크게 기여해 왔다는 점에서 긍정적일 수 있다. 또한 사법부의 정치 개입은 정치권 자체에서 해결하지 못하는 문제를 최종적으로 해결해 준다는 점에서도 긍정적일 수 있다. 그러나 사법부의 영향력 확대와 정치 개입은 이를 통해 입법부와 행정부에 대한 사법부 통제를 강화시킴으로써 민주주의의 발전에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 그것은 헌법과 법에 대한 사법부의 자의적인 해석과 판단이 민주주의의 발전을 저해할 가능성 또한 크기 때문이다. 뿐만 아니라 사법부의 영향력 확대와 정치 개입은 선출되지 않은 사법권력이 선출된 의회권력 또는 대통령권력을 제한한다는 점에서 그 정당성의 문제를 야기시키기 때문이다.

셋째, 대의민주주의가 드러내고 있는 또 다른 한계는 그것이 근대

자본주의의 발전과 더불어 발전해왔고, 따라서 대의민주주의는 근대 자본주의의 자유주의 논리, 특히 경제적 자유주의의 논리와 결합되지 않을 수 없었다는 점이다. 경제적 자유주의의 논리에 따르면 시장경제는 경제의 효율성을 가장 극대화시켜줄 뿐만 아니라 개인의 자유를 실현시키는 필수조건이다. 따라서 이 같은 경제적 자유주의의의 논리는 시장경제에 대한 국가 개입을 최소화하는 주장으로 이어졌다. 다시 말해, 국가의 개입에 의해 시장의 힘을 교정시키려 할 경우 그것은 개인의 자유에 대한 억압으로 이해되었던 것이다.

그러나 경제적 자유주의의 이 같은 논리에도 불구하고 현실적으로 자본주의 시장경제는 심각한 경제적 불평등을 야기시켰다. 따라서 민주주의 국가들은 그 경제적 불평등을 국가의 복지정책을 통해 해소하고자 했는데, 2차 세계대전 이후 본격적으로 등장했던 복지국가의 경향이 바로 그것이었다. 그러나 1970년대 이래 전 세계적으로 확산되었던 신자유주의의 흐름은 시장경제에 대한 국가 개입에 대해 극히 부정적인 태도를 다시금 보여주었다. 결국 자유주의와 그 연장선상에서 등장했던 신자유주의의 추세는 복지정책을 통해 시장경제가 만들어내는 불평등을 축소시키고자 했던 국가의 개입을 약화시킴으로써 민주주의가 정치적 차원을 넘어 사회경제적인 차원으로 확대하는 것을 어렵게 만들고 있다.

요컨대, 자유민주주의의 제도화된 형태로서 등장했던 대의민주주의는 시민들의 권리와 자유를 신장시키고 그들의 참정권을 확대시킴으로써 민주주의의 발전에 기여해왔다. 그럼에도 불구하고 대의민주주의는 시민들에 의해 선출된 대표들이 시민들과 괴리됨으로써, 또한 의회에 비해 상대적으로 강력해진 행정부와 사법부의 영향력에 직면하여, 그리고 복지국가에 의한 사회경제적 영역으로의 민주주의의 확대를 거부하는 자본주의 시장경제의 논리에 의해 그 한계를 드러내고 있다고 할 수 있다.

2. 대의민주주의에 대한 도전

이상에서 살펴본 바와 같이 대의민주주의의 발전은 시민혁명 이후 근대 민주주의 발전 속에서 이루어졌다. 따라서 대의민주주의에는 근대 사회의 제반 특성들이 투영되어 있다. 그러나 시간이 흐름에 따라 시대는 변화했고, 이 같은 시대 변화에 따른 새로운 환경은 대의민주주의에 대해 다양한 도전들을 야기시키고 있다. 그렇다면 변화된 새로운 환경 속에서 대의민주주의에 대한 도전은 어떻게 이루어지고 있는가? 그리고 그러한 도전에는 어떤 것들이 있는가? 또한 이에 대한 대의민주주의의 반응과 대응은 어떻게 나타나고 있는가?

1) 시민사회로부터의 도전

근대 민주주의는 노동자들을 비롯한 대중들의 정치참여 요구에 대해 그들에게 보통선거권을 확대해줌으로써 대의민주주의를 발전시켰다. 그 결과 대의민주주의는 선거와 정당정치 중심의 그 정치체제를 발전시켰고, 그것은 대의민주주의를 민주주의의 중심적인 제도로서 정착시켰다. 그러나 그 과정에서 정치에 대한 대중들의 요구는 선거참여의 참정권의 실현에 그치지 않았다. 시대가 변화하고 사회가 발전함에 따라 그들의 이해와 요구는 더욱 다양해졌기 때문이다. 뿐만 아니라 그러한 이해와 요구들을 표출하고 이를 반영할 수 있는 여건도 좋아졌다. 그 결과 대중들은 자신들의 이해와 요구를 관철시키기 위해 다양한 조직과 운동들을 발전시켜 왔다. 그리고 시민사회 차원에서 등장했던 이 같은 조직과 운동들은 대의민주주의의 정당정치에 대한 압력과 도전으로 작용하기에 이르렀다.

이와 관련하여 가장 먼저 조직되었던 운동은 노동조합이었다. 그러나 대중들의 이해와 요구가 다양해짐에 따라 노동조합 이외에 새로운 조직들이 등장했는데, 그 대표적인 조직이 공동의 이해를 중심으로 결성된 다양한 형태의 이익집단들이었다. 그리고 그들은 자신들의 이

해와 요구를 정치와 정책에 반영시키기 위해 적극적으로 활동함으로써 이익집단정치를 발전시켰다. 특히 미국을 위시한 다원주의적인 사회에서 이익집단정치는 더욱 발전할 수 있었다. 반면 유럽의 여러 국가들에서는 국가와 전국적으로 조직화된 이익집단이 정책 결정과 집행에 있어 제도적으로 상호 협조하고 조율하는 신조합주의를 발전시켰다.

이익집단정치와 신조합주의는 그것이 조직화된 이익만을 과잉 대표한다는 점에서 특징적이다. 그렇다면 조직화되지 않았거나 덜 조직적인 시민사회의 이해와 요구는 어떻게 반영될 수 있는가? 더구나 시민사회의 지속적인 발전으로 그 이해와 요구가 더욱 커지고 있는 현실에서 시민사회의 다양한 이해와 요구를 반영하는 것은 더욱 중요한 문제가 아닐 수 없었다. 이와 관련하여 과거 수십 년 동안 시민사회의 각 부문에서는 사회운동 또는 비정부기구(NGO) 활동이 활발하게 전개되었다. 이 같은 사회운동이나 NGO 활동은 이익집단정치나 신조합주의에 비해 그것이 덜 조직화되었다는 점에서, 그러나 바로 그 점 때문에 그 활동과 전략에서 보다 유연할 수 있다는 점에서 특징적이다. 또한 그것은 사적 이익을 추구하는 이익집단에 비해 주로 공공적 이해를 추구한다는 점에서도 특징적이다.

사회운동이나 NGO 활동이 급속히 확산되었던 것은 주로 다음과 같은 이유 때문인 것으로 보인다. 하나는 68혁명 이후 등장한 여성, 소비, 환경, 평화 등의 신사회운동이 보여주고 있는 것처럼 일정 정도 생활수준이 향상된 상황에서 양적 성장을 넘어 윤리적이고 질적 발전을 요구하는 탈물질주의적 요구가 증대하고 있기 때문이다. 다른 하나는 전체주의체제 또는 권위주의체제가 민주화됨으로써 시민사회가 급격히 팽창하면서 사회운동이나 NGO 활동이 급속히 증가했기 때문이다. 전자가 주로 서구적 현상이라면 후자는 주로 독재체제의 민주화가 이루어졌던 사회의 현상이라 할 수 있다.

다른 한편, 정보통신기술의 급격한 발전 역시 시민사회 차원에서

공론장을 확대시키는 결과로 이어지고 있다. 즉 과거 시민사회의 공론장은 주로 신문이나 면 대 면의 관계 등에 의존했다. 그러나 이제 공론장은 점차 방송이나 인터넷에 더욱 더 의존하게 되었다. 방송이나 인터넷에 의존한 이 같은 공론장의 확대는 민주주의와 관련하여 다음과 같은 두 방향의 발전 전망을 시사해주고 있다. 하나는 전자민주주의의 발전 전망인데, 이는 시민들이 인터넷 등을 통해 사회적, 정치적 문제에 적극 발언하고 참여함으로써 민주적 공론장을 발전시키는 경우이다. 다른 하나는 특정의 세력이 언론매체, 특히 방송매체를 통해 이 같은 공론장을 장악하여 여론조작에 의한 통치, 즉 미디어크러시(mediacracy)를 행할 가능성이다.

아무튼, 대의민주주의의 정당정치는 그 나름대로 시민사회의 이해와 요구를 반영해 왔다. 그럼에도 그것은 시대의 변화에 따른 시민사회의 급속한 발전에 부응하지 못하고 있는 것으로 보인다. 그 결과 시민사회 차원에서는 노동조합에 이어 이익집단이 등장했고, 또한 이에 뒤이어 사회운동과 NGO 활동이 활발하게 전개되었다. 한편 정보통신기술의 발달에 힘입어 온라인상의 공론장도 급속히 확대되었다. 그리고 시민사회 차원에서 등장했던 이 같은 다양한 조직과 운동은 대의민주주의의 정당정치에 대해 강력한 도전을 제기하고 있다. 향후 대의민주주의의 정당정치가 이들을 수용하고 그럼으로써 양자가 상호 보완적인 방향으로 발전할 것인지, 아니면 양자가 경쟁관계 속에서 시민사회의 조직과 운동이 정당정치를 잠식해나갈 것인지의 문제는 향후 대의민주주의의 발전 경로에 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다.

2) 탈냉전과 지구화에 따른 도전

근대 민주주의는 국민국가 형성과 더불어 발전했고, 따라서 대의민주주의 역시 국민국가적 기반 위에서 구축되고 발전해 왔다. 그러나 20세기 말부터 급속히 전개되었던 탈냉전과 지구화의 현상은 국민국가 자체를 동요시키고 있다. 우선 1990년대 초 소련과 동구권의 붕괴

는 탈냉전의 상황을 야기시킴으로써 미국과 소련을 중심으로 수십 년 동안 지탱되어 왔던 양극적 질서를 와해시켰다. 또한 정보통신기술과 교통수단의 발달은 전 세계를 공간적으로, 시간적으로 급속히 통합시켜 하나의 상호의존적인 체제로 만들고 있는데, 지구화(globalization)의 현상이 바로 그것이다. 그리고 이 같은 탈냉전과 지구화의 현상은 국민국가의 통제력을 약화시키는 한편 그 결과로서 초국가적 차원에서 또는 하위국가적 차원에서 다양한 갈등을 야기시키고 있는 것이 지금의 실정이다.

우선 지구화의 효과와 결합한 신자유주의의 흐름은 상호 연결되고 점차 통합되어가고 있는 세계경제 속에서 다국적 기업이나 금융자본 그리고 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(IBRD)과 같은 국제경제기구의 영향력을 증대시킴으로써 이에 대한 국민국가의 통제력을 약화시키고 있다. 그리고 그 결과는 국제적으로는 부국과 빈국의 남북문제를, 국내적으로는 사회적 양극화를 야기시킴으로써 경제적 불평등의 증대로 이어지고 있다. 물론 이 같은 상황에서 신자유주의 지구화 추세에 맞서 국민국가를 넘어 지구적 차원의 민주주의를 새롭게 구축할 필요성이 제기되고 있다. 그 결과 지구적 차원의 시민사회가 점차 형성되고 비정부기구들의 국제적 활동이 점차 증대하고 있다. 그렇지만 세계정부적 기구가 부재한 상황에서 지구적 차원의 민주주의를 발전시키는 일이 생각처럼 용이한 것은 아니다.

다음으로 탈냉전에 따라 세계질서의 구심력이 약화된 가운데 지구화에 따른 서구 중심적 가치와 이념의 확산은 이에 대한 저항으로서 지역적 차원의 인종적, 문화적, 종교적 민족주를 야기시키고 있다. 예컨대, 미국을 비롯한 서방세계에 대한 이슬람권의 저항과 이로 인한 갈등이 바로 그 대표적 사례이다. 물론 이 같은 갈등이 헌팅턴(H. Huntington)의 지적처럼 문명의 충돌인지는 의문이다. 오히려 그것은 지구화와 탈냉전으로 인해 정치적 이데올로기의 동원력이 급속히 상실되는 가운데 이를 대체하기 위한 수단으로서 인종적, 문화적, 종교

적인 정체성이 정치적으로 동원됨으로써 야기된 것이라 할 수 있다. 또한 그것은 오랫동안 누적된 서방세계에 의한 자원 착취와 이를 둘러싼 갈등의 반영이기도 하다. 그러나 아무튼, 이 같은 초국가적 지역 갈등 역시 국민국가적 영향력의 약화로 이어지고 있다.

한편 탈냉전으로 인한 세계질서의 구심력 약화는 하위국가적(sub-national) 갈등으로 나타나기도 한다. 우선 그것은 국가간 분쟁이 아니라 국가 내에서 정부 장악이나 영토를 확보하기 위한 내전으로 나타나고 있다. 그러한 내전의 발생은 냉전의 해체와 더불어 그만큼 기존의 국가의 통제력이 약화되었기 때문이다. 다음으로 하위국가적 갈등은 인종적, 종교적 차이나 경제력의 차이로 인한 분리주의 운동으로도 나타나고 있는데, 이 역시 국가의 통제력 약화와 국민국가를 묶어주었던 정치이데올로기의 약화에 기인한다.

이상에서 살펴본 것처럼, 대의민주주의의 정당정치에 대한 시민사회로부터의 도전이 국민국가 내부에서 제기되었던 도전이라 한다면, 탈냉전과 지구화에 따른 도전은 국민국가 자체에 대한 도전이라 할 수 있다. 따라서 국민국가 자체가 도전받고 있다면 이를 바탕으로 유지되고 있는 대의민주주의 역시 그러한 도전의 영향으로부터 벗어나

유럽연합 차원의 대의민주주의는 가능한가?

유럽연합은 기본적으로 유럽지역의 경제적 통합을 위한 기구라 할 수 있다. 따라서 유럽연합은 '민주주의 결핍' 의 약점을 안고 있다. 그럼에도 유럽의회 의원들은 유권자들에 의해 직접 선출되며, 유럽의회의 권한이 아직은 매우 작다 할지라도 예산 거부권과 임명한 집행위원 승인권 등 그 권한은 점차 확대되고 있다. 그런 점에서 유럽연합은 국민국가를 넘어 초국가적 지역 수준에서 대의민주주의가 구축될 수 있는 가능성을 시사해주고 있다.

기는 어렵다. 그렇다면 대의민주주의가 그러한 도전을 극복하고자 한다면 초국가적 차원에서, 즉 지역적 차원과 지구적 차원에서 민주주의를 재구축할 수 있는 방안을 모색해보아야 할 것이다. 물론 그것이 쉽지는 않겠지만 UN의 역할이나 유럽연합의 예가 일정 시시하고 있듯이 전혀 불가능한 것은 아니다. 또한 대의민주주의가 하위국가적 차원의 도전에 응하기 위해서는 중앙권력의 적절한 분배를 통해서도 이에 대한 대책을 모색해볼 수 있을 것이다.

Ⅳ. 한국 대의민주주의의 현실과 전망

1. 한국 대의민주주의의 전개

시민혁명과 더불어 시작된 서구의 근대 민주주의가 대략 3~4백 년의 역사를 가졌다면, 1945년 일제 해방으로부터 시작된 한국 민주주의는 이제 겨우 60년의 역사를 조금 넘겼을 뿐이다. 그런 점에서 한국 민주주의의 역사는 매우 짧다. 뿐만 아니라 한국의 민주주의는 처음부터 그 발전에 매우 부정적인 환경 속에서 출발했다. 일제 식민통치에 이어 해방 후 국제적 냉전의 심화 속에서 분단과 전쟁을 거치면서 남한에 강력한 반공국가가 등장했고, 이 반공국가가 정치사회뿐만 아니라 시민사회까지 강력하게 억압하고 통제하는 조건 속에서 한국의 민주주의가 시작되었기 때문이다.

1945년 일제로부터의 해방 이후 국제적 냉전의 심화 속에서 남북이 분단되고 한국전쟁이 발발하는 가운데 남한에 강력한 반공국가가 등장했던 이 같은 상황에서 한국 대의민주주의의 제도와 형식은 위로부터 주어졌다. 일제 패망 후 남한에 그 군대를 진주시킨 미국이 미국식

대의민주주의의 제도와 형식을 한꺼번에 부여했기 때문이다. 따라서 한국에서는 대의민주주의가 시작될 수 있었지만, 이승만정권의 반공독재 속에서 그 운영은 매우 왜곡되고 제한적이지 않을 수 없었다.

학생이 중심이 되어 발생했던 1960년 4·19혁명은 한국 민주주의의 발전에 있어 아래로부터 그 동력을 제공해주었다. 그러나 그것은 한국 대의민주주와 그 정당정치의 발전의 기반으로 연결되었다기보다는 이후 전개되었던 학생과 재야 중심의 민주화운동으로 이어졌다. 1961년 5·16쿠데타에 의해 민주당 정권이 붕괴했기 때문이다. 이후 박정희정권과 전두환정권 시기에 정치적 대립은 권위주의적 통치를 자행했던 이들 군사정권과 이에 저항했던 학생 및 재야의 민주화운동 간의 대립과 충돌로 점철되었다. 그러나 1987년 전국에 걸쳐 대규모 대중시위가 전개되었던 6월민주항쟁은 마침내 권위주의체제의 민주화를 가능하게 만들었다.

이와 관련하여 민주화 이전의 시기에 한국의 정당정치는 한편으로는 독재정권의 권위주의적 통치를 정당화시켜주는 역할을, 다른 한편으로 민주화운동과 연합하여 민주화운동을 강화시켜주는 역할을 수행했다. 전자가 주로 독재정권의 여당의 역할이었다면, 후자의 역할은 선명 야당에 의해 수행되었다. 그 결과 권위주의 통치의 이 기간 동안 한국의 대의민주주의와 그 정당정치는 제대로 발전할 수 없었다.

그러나 1987년 민주화 이후 한국의 대의민주주의는 상당 정도 변모했다. 우선 민주화와 더불어 한국의 정치사회는 상당 정도 자율화되었고, 이에 바탕하여 정당정치가 제대로 작동할 수 있게 되었기 때문이다. 물론 민주화 이후 각 정당은 한편으로는 이념적 스펙트럼에 따라, 다른 한편으로는 지역주의에 따라 그 지지기반을 구축했다. 그런 점에서 한국의 정당정치는 비록 지역주의에 과도하게 편향된 것이기는 하지만 그럼에도 그런대로 시민사회에 그 뿌리를 내릴 수 있었다. 그리고 이 같은 정당정치의 발전에 따라 보수세력과 민주세력이 일정한 시차를 두고 정권 교체까지 이루어낼 수 있었다. 그런 점에서 민주화 이

후 한국의 대의민주주의와 그 정당정치는 비록 지역주의에 의해 일정 정도 왜곡되었지만 그럼에도 상당한 발전을 이룩했다고 할 수 있다.

2. 한국 대의민주주의의 한계와 도전

그렇다면 이상과 같이 발전되어 온 한국 대의민주주의는 어떠한 한계를 지니고 있는가? 우선 서구의 정당정치는 보통선거권의 확대를 통해 대중정당화하면서 대체적으로 좌우 정당이 그 균형을 이루는 정당체제를 발전시켰다. 그러나 한국은 그 정당체제의 형성 과정에서 강력한 반공국가의 존재로 인해 좌파정당의 존재와 그 발전이 허용되지 않음으로써 우편향의 정당체제를 갖출 수밖에 없었다. 뿐만 아니라 우편향의 정당체제는 민주화 이후에도 계속되고 있다. 그것은 민주화 이전의 정당체제가 민주화 이행 과정에서 전면 동원되었던 지역주의에 의해 변형되었음에도 불구하고 우편향의 정당체제는 여전히 계속되고 있기 때문이다.

뿐만 아니라, 민주화 이행의 과정에서 전면 등장했고 이후 지금에 이르기까지 지속되고 있는 지역주의 정당체제는, 비록 그것이 정당정치의 대중적 기반을 강화시켰다 할지라도, 시간이 흐를수록 다수의 문제점을 드러내고 있다. 첫째, 지역주의 정당체제는 지역주의 정당 간에 일종의 상호 의존의 카르텔을 형성함으로써 비지역주의적 정당의 진입을 저지하는 결과를 낳고 있다. 둘째, 지역주의 정당체제는 시간이 흐를수록 젊은층 등 지역주의와 무관한 유권자들의 정치적 무관심과 정치적 혐오를 강화시키고 있다. 그 결과 지역주의 정당체제는 시민들의 정치참여를 약화시키고 있다. 그런 점에서 볼 때, 결국 한국의 대의민주주의는 대의민주주의 특유의 엘리트 민주주의적 한계에 더해 우편향의 정당체제와 지역주의 정당체제의 한계도 지니고 있다고 할 수 있다.

다음으로 3권분립과 관련하여 입법부에 대한 행정부와 사법부의 영향력이 점차 강화되고 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그러나 한국의 경우 입법부에 대한 행정부의 우위는 대의민주주의가 도입되었던 처음부터 압도적이었다. 강력한 반공국가 형성에 바탕하여 이루어졌던 이승만 대통령의 반공독재, 뒤이어 압축적 경제발전을 위한 박정희 대통령의 개발독재는 입법부에 대한 행정부의 압도적 우위를 보장하고 있었기 때문이다. 물론 민주화 이후 그러한 현상은 일정 정도 완화되었다. 그러나 입법부에 대한 행정부 우위는 과거 역사의 영향 속에서 그리고 대통령중심제의 현실에서 여전히 지속되고 있다. 한편 한국의 사법부 역시 근래에 들어 위헌법률심사를 통해 입법부와 행정부에 대한 그 영향력을 점차 강화하고 있다.

마지막으로 한국은 발전국가에 의한 압축적 경제발전의 추진으로 비교적 짧은 기간 동안 급속한 성장을 이루어낼 수 있었다. 그러나 1997년 IMF 위기 이후 한국은 신자유주의의 흐름을 전면 수용하지 않을 수 없었고, 이후 주기적인 경제위기 속에서 사회 양극화의 현실에 직면하게 되었다. 이 같은 상황에서 한국이 직면한 심각한 문제는 한국이 서구와 같은 복지체계를 제대로 갖추지 못했다는 사실이다. 서구의 경우 비록 신자유주의적 경향에 의해 복지국가적 추세가 약화되기는 했지만, 그럼에도 그 복지체제는 여전히 강력하게 남아 있다. 그러나 서구와는 달리 복지체제를 제대로 갖추지 못한 한국의 경우 신자유주의적 경향의 강화에 따른 사회 양극화의 현실은 매우 심각한 상황이다.

결국 한국의 대의민주주의가 직면하고 있는 이상의 문제점들을 감안했을 때, 한국의 대의민주주의는 서구의 그것보다 더욱 큰 한계를 지니고 있는 것으로 보인다. 여전히 우편향적인 한국의 지역주의 정당체제는 그 정당체계가 시민사회를 왜곡 반영하거나 제대로 반영하지 못하도록 만들고 있으며, 입법부에 대한 행정부의 우위와 더불어 최근에 이르러 사법부의 영향력 강화는 의회 중심의 대의민주주의의

발전을 가로막고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 복지체제가 제대로 갖추어지지 못한 상태에서 신자유주의적 경향의 강화는 사회적 양극화를 심화시킴으로써 민주주의가 사회경제적인 차원으로 확산되지 못하도록 만들고 있기 때문이다.

한편 한국의 대의민주주의는 어떠한 도전에 직면해 있는가? 우선 한국의 정당정치는 시민사회로부터 강력한 도전에 직면해 있는 것으로 보인다. 서구에서 비교적 순차적으로 야기되었던 시민사회로부터의 각종 도전이 한국에서는 거의 동시적으로 분출되고 있기 때문이다. 즉 한국의 정당정치는 민주화와 더불어 대중적 기반을 갖춘 노동조합에 의해, 그리고 마찬가지로 민주화 이후 폭발적으로 증가한 사회운동과 NGO 활동에 의해, 그리고 정보통신기술의 발전에 따라 급속히 확대된 온라인 공론장에 의한 도전에도 직면하고 있기 때문이다. 그리고 최근에는 촛불시위와 같은 새로운 형태의 사회운동의 도전에도 직면해 있다.

그러나 시민사회로부터의 이 같은 도전은 그것이 이에 대응하여 대의민주주의가 시민들의 정치참여를 위한 노력을 강화할 수 있게 만든다는 점에서 긍정적일 수 있다. 그러나 민주화 이후 독자적인 권력체로서 발전한 보수언론의 영향력과 이미 공식, 비공식적으로 정당정치에 막강한 영향력을 행사하고 있는 재벌 및 대기업의 영향력은 한국 대의민주주의를 위협하는 또 다른 도전을 제기하고 있다.

다음으로 해외무역에 그 경제의 대부분을 의존하고 있는 한국경제의 성격상 한국 국가가 신자유주의적 지구화에 따른 외부로부터의 압력에 자유롭기는 어렵다. 그리고 이 같은 현실이 앞에서 언급한 바와 같이 복지체제가 미비한 상태 속에서 급속히 진행되고 있는 사회양극화의 현실과 겹치어질 때, 그것은 경제적 불평등의 심화로 이어지지 않을 수 없다. 그런 점에서 한국의 대의민주주의는 그것이 절차적, 정치적 민주주의를 넘어 사회경제적 민주주의로 발전하는 데에 있어 커다란 장애에 봉착해 있는 것으로 보인다.

| 참고문헌 |

김비환 지음. 2003.『데모크라토피아를 향해』. 교보문고.

로버트 달 지음. 김왕식 외 옮김. 2000.『민주주의론』. 동명사.

로버트 달 지음. 조기제 옮김. 2004.『민주주의와 그 비판자들』. 문학과 지성사.

미국정치연구회 편. 2008.『미국정부와 정치』. 명인문화사.

민주화운동기념사업회 연구소 편. 2007.『민주주의 강의 1, 역사』. 민주화운동기념사업회.

_____. 2007.『민주주의 강의 2, 사상』. 민주화운동기념사업회.

시노하라 하지메 지음. 김석근 엮음. 2004.『역사정치학』. 산해.

앤드류 헤이우드 지음. 조현수 옮김. 2004.『정치학 개론』. 성균관대학교 출판부.

이안 버지 외 지음. 정홍모 옮김. 2006.『신유럽정치입문』. 성균관대학교 출판사.

최장집. 2002.『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.

_____. 2009.『민중에서 시민으로』. 돌베개.

필립스 쉬블리 지음. 김계동 외 옮김. 2009.『정치학 개론』. 명인문화사.

한국정치연구회 사상분과 편저. 손호철 감수. 1992.『현대민주주의론 Ⅰ,Ⅱ』. 창작과 비평사.

Huntington, S. 1991. *Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*. Norman, Okla, and London: University of Oklahoma Press.

_____. 1996. *The Clash of Civilizations and the Making of World Order*. New York: Simon & Schuster.

Schumpeter, J. A. 1975. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New york: Harper & Row Publishers.

색인

| ㄱ |

간부정당 113, 114
간접민주주의 36, 37, 376, 383, 388, 399
간접선거 54, 56, 281
감사원 203
감소효과 88
강제투표제 75
개방비순위형 77
개방형 정당명부식 비례대표제 77
거대정당 63, 69, 72, 74, 77
거버넌스 95, 259-261
거수투표 201
거시적 조합주의 236, 241
게리맨더링 64
견제와 감독 166
견제와 균형 38, 155, 156, 169, 222, 289, 290, 297, 301, 321, 322, 385
결사체 민주주의 259-264
결선투표(제) 66, 70-74, 87, 91, 132
겸직제한 178
경로의존성(path dependency) 16, 17, 278, 279, 302
경쟁적 조합주의 239, 240
고비용 86
공동의 이해관계 17, 18
공식제도 23, 26, 35
공적 영역 219, 221
공화정 56, 108, 149
과두정 146, 154, 155
과두제(oligarchy) 118, 223
관료제 160, 164, 167, 402
교섭단체 184
교차투표 64, 65
교착상태(immobilism) 283-285
국가조합주의 39

국고보조금(제도) 117, 122, 123
국민의회 151, 170
국정감독 160, 205, 206, 210
국정감사 167, 190, 191, 206, 207
군소정당 63, 65, 66, 68, 71, 72, 74, 77, 78, 85, 87, 88, 92
권력분립 158, 159, 310, 321, 322, 347, 358, 361, 362, 364, 365, 383-385
권력분산 296, 297
권리장전 157, 158, 176
권위주의체제 31, 397, 406
귀족원(아레오파구스) 148, 149, 155
귀족정 148, 153, 154
균열구조 132
균형발전 315
그림자 내각 166
극단주의 정당 74
기계적 효과 87
기능적 대표체제 37, 38
기립투표 201
기명투표 201

| ㄴ |

내부창조형 정당 109
노동조합 23, 239, 405, 407, 414

| ㄷ |

다당제 71, 87-91, 131, 194, 333
다두제(polyarchy) 223, 398, 399
다른 수단에 의한 정치 402, 403
다수결 원리 210
다수당 179, 180, 189, 191, 193, 194, 277
다수대표성 70, 72
다수대표제 66, 76, 80, 117, 333
다수의 지배(rule of majority) 353-356
다수제 31, 62, 84, 188, 237
다수제 민주주의 93
다원주의 39, 161, 222-224, 233, 237, 239, 259, 260, 265
다중(Multitude) 260, 354
단기비이양식 83, 85, 86
단기이양식 76, 78, 79
단순정당명부투표 65
단순후보투표 65
단원제 167-172
단일정당정부 70, 92
달(Dahl) 291
당내 민주주의 106, 118, 119
당선계수 79
대륙의회 151, 152
대선거구제 63
대안투표제 66, 73, 74, 78, 79,
대의민주주의(대의제 민주주의) 35, 51, 57, 245, 259-264, 373-383, 393
대의제 의회 149, 154, 155
대중민주주의 145, 147, 149
대중정당 113, 114, 116, 135, 412

대통령제 23, 35, 38, 52, 70, 189, 191, 193, 275, 278-281, 283-296
대표 기능 160
대표성 28, 29, 51, 52, 65, 67, 86, 276, 381, 401, 402
독일 59-61, 80, 84, 103, 121-123, 131, 137, 151, 152, 182, 186, 279, 297
독자적인 구속력 16, 19
동거정부 284, 285, 386
동의제 민주주의 292
동트식 96
듀베르제 87-90, 129, 131, 132
듀베르제의 법칙 88, 90
드롭쿼터 79

| ㄹ |

로비(lobby) 224-265
로비스트 224-227
린쯔 276, 283

| ㅁ |

마리온 영 162
맨스브리지 165, 266
메디슨적 민주주의(Madisonian democracy) 222
멜리사 윌리암스 162
면책특권 176
명부교차투표 65
명부투표 65, 80, 83
명예혁명 22, 394
몽테스키외 153, 156-159
무효표 72, 75
미디어크러시 407
미시적 조합주의 236, 241
민주 헌정주의 371, 387
민주성의 결핍 69
민주정 23
민주주의 질 92
민회(에클레시아) 56, 148, 149, 153, 155

| ㅂ |

바이마르공화국 279, 300, 301, 397
반(反)연방주의자 158
반(半)직접민주주의 372
반(半)대의민주주의 372
반공국가 410, 412, 413
반응성 77, 86, 93, 94
범주적 투표방식 64
법률가에 의한 지배(rule by lawyer) 358
법률안의 발의주체 198, 199
법에 의한 지배(rule by law) 358
법의 정신 158
법의 지배(법치, rule of law) 164, 353, 354, 356, 358-391, 402
법치국가 310, 368

보궐선거 82, 84
보전비용 61
보통선거권 24, 30, 34, 49, 50, 53, 57, 76, 107, 145, 170, 396, 400, 405, 412
복수정당제 38, 39, 333
복합선거구제 63
본회의 166, 175, 178, 179, 181-184, 194, 199-202
본회의중심제 181
봉쇄조항 65
부처별 특별위원회 166, 182
분권형 대통령제 280, 281, 301, 302, 306
분권화 119, 120, 244, 310-315, 318-324
분극적 다당제 91
분리투표 82
분점정부 285, 296
분파 52, 111, 124-127, 261
불비례성 69, 72, 74, 76, 91
불체포특권 176, 198
블라인드 신탁 178
비(非)기록표결 201
비공식제도 26, 35
비례대표제 31, 38, 66, 76-95, 173, 292
비례성 63, 65, 77, 80-87, 91-94, 173, 210
비례제 방식 62
비밀선거 53, 54
비밀투표 194, 201, 381
비영리민간단체지원법 256
비유연성 283, 286

| ㅅ |

사르토리 88, 90, 94, 104, 111, 129, 130
사법권 156, 158, 167, 313, 315, 338, 348
사법권의 지방분권 315
사법적 심사 361
사법적극주의 402, 403
사전예산 203
사회운동 243, 244
사회(적) 균열 51, 76, 79, 90, 132
사회적 민주주의 35, 36, 39
사회조합주의 39, 237, 261
삼권 분립 157, 290
삼부회 22, 107, 151, 156, 170
상대다수제 63
상벌체계 17, 26
상설위원회 182
상쇄적 교환관계 95
상원 322, 334, 346, 347
상임위원회 159, 166, 175, 182, 205
상정 166, 175, 176, 184, 201
상호보완성 18
생-라귀식 96
선거공영제 60, 61
선거구 획정 63
선거구의 크기 63, 65, 74
선거권 50, 56-59, 111
선거권제한체제(régiime censitaire) 170, 395
선거법 62, 83, 107
선거비용 59-61
선거운동 38, 59-61, 114, 117, 155

선거인단 54, 120
선거제도 개혁 86, 94
선발 민주주의 국가 22-25
선호 16, 49, 62, 64-67, 70-79
선호투표(제) 65, 73
세계화 41, 58, 261, 295
소선거구제 18, 31, 63, 70, 73, 74
소송사회(litigation society) 357
소수당 179, 189, 191, 193, 200
소수대표 68, 85
소신투표 73
소위원회 183, 227
수직적 책임성 52, 381
순위적 투표방식 64
승자독식(winner take all) 92, 120, 283, 287, 288
시민권 364, 365, 369
시민사회 30, 32, 39, 40, 132, 361, 370, 373, 381-383, 393, 405-414
신자유주의 239, 247, 265, 371, 404, 408, 413, 414
신조합주의 406
심리적 효과 87
심의 162-166, 171, 172, 175, 178, 181, 184
심의민주주의 259, 262, 263
3권분립 384, 394, 401, 413
400인회 149

| ㅇ |

아르콘 149, 153, 155
아웃사이드 로비 228
안정성 28, 29, 70, 78, 86, 90-93, 223, 293-296, 299, 370, 380, 381
양당제 18, 68, 87-91, 129, 132, 194, 286
양원제 94, 169-173, 176, 189, 322
엘리트 민주주의 380, 399, 400, 412
연립정부 78, 81, 91, 130
연방국가 317, 318, 322-346
연방제도 309, 332, 333, 338, 347
연방주의자 107, 158, 159
연속성 77, 280, 297
영국 22, 23, 57-60, 106-108, 110, 119, 121, 128, 150, 151, 159, 166, 169, 170, 176, 177, 182, 250, 276-279, 394, 400
예산담당 위원회 205
예산심의 203, 204
예산심의 기간 203, 204
예산안의 형식 203, 204
예산의 편성권 203
온건한 다당제 91
외부창조형 정당 109
우파로부터의 전염 115
운영일정 192
워싱턴 대표부(Washington Representatives) 232
원내 리더십 186, 189
원내정당 지원조직 191
원의 구성 192

원의 구조 168, 169, 210
웨스트민스터 모델 198, 278
위원장의 배분 194
위원회 114, 166, 168, 175, 177-182, 330
위원회 발의권 199
위원회 상정 200
위원회 지원조직 191
위원회중심제 181, 183
위임적 민주주의 290
유신헌법 59, 301
유연성 287, 295, 369
윤리강령 177
의결 121, 163, 166, 176, 184, 201, 205
의석할당방식 65, 80, 83
의원 1인당 인구수 173
의원윤리 177, 182
의원특권 176, 182
의장단 175, 179, 186, 192, 194
의회 감독(parliamentary oversight) 167
의회 내 정당 183
의회 우선성 164
의회규모(의회의 규모) 168, 169, 172, 173, 210
의회내 유효정당 수 89
의회의 구조 168
의회의 지원조직 190
의회의장 179, 186, 189
의회제 275-293
의회해산권 298
이념적 분극성 91
이득률 69, 72, 77, 82, 84
이양 73, 76, 78, 79, 238
이양불가능표 76
이원집정제(이원집정제의 특징) 275, 276, 279-282, 294
이익집단 자유주의 229
이익충돌 177, 178
이중 정통성(dual democratic legitimacy) 283-285
이탈리아 24, 57, 59, 126, 186, 204, 205, 238, 287, 291, 318, 337, 397
인민주권(인민주권의 원리) 28, 34, 159, 211, 373, 400
인사이드 로비 228
인사청문회 209
임시위원회 182
임시회 196, 197
입법권 22, 158, 312, 315, 340
입법권의 배분 340
입법권의 분권 312
입법기능 163
입법실적 201
입법화(조문화) 30, 360, 366, 370, 385
입헌군주제 157, 164, 280, 394
입헌민주주의 365
입헌주의 353-365, 372, 385
잉글랜드 권리장전 157
잉여표 78, 79
1위대표제 66-73, 80, 83, 87, 88, 90-92
2표 병립제 82
500인회 149
501(c) 252-254
68혁명 243, 244, 260, 406
6월민주항쟁 256, 411

| ㅈ |

자기규제메커니즘 17
자기책임성 329
자유민주주의 35, 244, 396, 404
자유주의 76, 149, 152, 396
장애효과 88, 90
재정권의 배분 342
재편(realignment) 133
전략적 선택 21, 22, 27, 71, 229
전략적 투표 70, 72, 87
전원위원회 175, 183
전자투표 201
정기회 195-197
정당 간 연합 52, 71, 72, 78
정당명부식 비례대표제 76-78
정당민주주의 118, 135, 183, 358, 376
정당성 23, 52, 118, 154, 243, 327, 403
정당의 위기 134, 135, 137
정당정부 118
정당정치 77, 93, 105, 172, 186, 202, 379, 411, 412
정당체계 18, 30, 86-90, 106, 127, 129-134, 413
정당체계의 분절성 86
정당투표(제2투표) 81, 82
정부발의 159, 198
정부제출 법률안 164
정치계급 381, 401
정치과정 35, 223, 286, 393
정치문화 25, 77, 127, 131, 297
정치엘리트 52, 53, 106, 108, 111, 114, 117, 135, 400,
정치의 사법화 356, 367, 402
정치자금 122, 233
정치적 대표성 70, 71, 76, 80, 90-93, 171
정치적 민주주의 35, 36, 39, 414
정치적 정당성 50, 105
정치활동위원회(Political Action Committee) 233, 234, 236, 265
제1독회 200
제2독회 200, 201
제3독회 200, 201
제도화 14, 76, 106, 243, 261, 387, 404
제로 섬 게임(zero sum game) 283, 288
제조된 과반수 69, 92
제척 178
조사청문회 208, 209
조합주의 236-242
좌파로부터의 전염 115
준비례대표제 83, 85
중선거구제 31, 63
지구화 41, 407-409, 414
지리적 대표체제 37, 38
지방분권 309-315, 317-326, 393
지방자치 326-331
지역대표성 67, 70, 74
지역정당 88
지역주의 412, 413
지역주의 정당체제 412, 413
지역화 경향 88
지출승인법률안 206
직무상 이익충돌 177
직접민주주의 30, 35-37, 41, 56,

137, 260, 265, 365, 372-377, 399
직접선거 54, 281, 297
진입장벽 62, 65, 77, 80, 184
집권화 311-315, 324
집중투표 65

| ㅊ |

차티스트 운동 57
참정권 53, 54, 57, 58, 76, 400
책임정당정치 77
청렴 · 품위유지의 의무 177
청문회(hearing) 207-209, 227
초기 비용 17
최대잔여방식 63, 80
최대평균방식 63, 77
최소요건 186
추첨 24, 38, 50, 56, 153
축조심의 200, 201

| ㅋ |

카르텔정당 113
쿼터 63, 77

| ㅌ |

탈냉전 407-409
태국 291
통치제제 393
투표구조 67
투표방식 62, 64
투표-의석 간 불비례성 69, 72, 74
특별위원회 166, 175, 182, 183, 206
특정비영리활동촉진법(NPO법) 255

| ㅍ |

파벌 23, 31, 86, 106, 124, 187, 222
파키스탄 25, 250, 298, 301, 336
평의회(보울레) 149, 153
폐쇄비순위형 77
폐쇄형 정당명부식 비례대표제 77
포괄정당 113, 116, 117
표결 176, 177, 181, 187, 201
표의 등가성 54, 64, 86
프랑스 22-24, 59, 60, 70, 72, 106, 107, 151, 277, 279, 284-287, 296, 301, 394
피선거권 53, 56, 57, 119, 120, 154
핀란드 193, 199, 204, 241, 279, 301

| ㅎ |

하원 58, 169, 186, 322, 346, 347
하원의장 186, 187, 189, 284
학습효과 17
합동위원회 183
합의제 민주주의 93
해외부재자투표 59
해체(dealignment) 133
행정부 159, 160, 163, 164, 166, 167, 182, 183, 189, 199, 203-207, 284, 321, 322, 361, 363, 384, 401-403
헌법재판관 354, 360
헌법재판소 19, 362, 363, 367
헌법적 심사 361
헌법주의(constitutionalism) 353, 361, 363, 366, 367, 370
헌정 민주주의 366, 371, 387
헌정주의 353, 356, 360-366
헤어-니마이어 80
헬리아스타이 153
협의제 184
호명투표 201
혼합정체론 149, 155, 169
혼합형 66, 79, 80, 82-84
혼합형 다수대표제 80, 83, 84, 86
혼합형 비례대표제 80, 82-84
혼합형 선거제도 80
회계감사원 203
회기(session) 192, 195-197
효율성 187
후발 민주주의 국가 22, 25

autocracy 146
Congress 150, 151, 152
democracy 146
Diet 150, 152
National Assembly 150, 151
oligarchy 146
Parliament 38, 150
the Speaker 186

글쓴이 소개 (원고 게재순)

:: 정영태

현 | 인하대학교 사회과학대학 사회과학부 교수

주요저서 및 논문

『신자유주의시대 한국사회의 변화와 진보정당』(인하대출판부, 2005)

Korean Society and Politics in the Age of Neoliberalism (인하대출판부, 2005)

『사회를 보는 새로운 눈』(공저, 한울아카데미, 개정판 2008)

Voices through Ballots (공저, 민주화운동기업사업회, 2008)

"서구다문화사회의 국제이주민 정책과 실태,"『한국학연구』(인하대학교 한국학연구소, 2009)

:: 김형철

현 | 비교민주주의연구센터 연구위원

주요저서 및 논문

"민주주의 수준에 대한 사회경제적 · 정치제도 요인의 효과: 8개 신생민주주의 체제에 대한 경험적 비교연구,"『한국정치학회보』(2007)

"혼합식 선거제도로의 변화와 정치적 효과: 뉴질랜드, 일본, 그리고 한국을 중심으로,"『시민사회와 NGO』(2007)

"경제적 세계화, 국제정치 요인과 사회경제적 수행력: 20개 민주주의 국가에 대한 경험적 비교분석,"『세계지역연구논총』(2008)

『지구촌의 선거와 정당』(공저, 한국외국어대학교출판부, 2007)

『대통령제와 정치적 메커니즘』(공저, 명인문화사, 2009)

:: 김영태

현 | 목포대학교 정치행정학부 교수

주요저서 및 논문

"당원의 이념적 · 정책적 태도와 정당경쟁구도,"『한국정당학회보』 14호(2009)

『18대 총선현장리포트』(공저, 푸른길, 2009)

"독일 녹색당의 기본강령변화와 독일의 정당경쟁구조,"『한국정당학회보』 10호(2007)

"호남지역주의의 연속성과 변화,"『사회과학연구』 15집 (2007)

:: 서복경

현 | 서강대학교 현대정치연구소 연구교수

주요저서 및 논문

『민주주의, 약자들의 희망이 될 수 있을까?』(이후, 2007, 번역서)

"정당개혁과 한국 민주주의의 미래: '원내정당화' 논의의 재고,"『동향과 전망』 통권 60호(2004)

『의회 위원회 제도의 구성과 운영』(국회도서관, 2005)

『주요국 입법지원조직의 구성과 운영』(국회도서관, 2005)

:: 정상호

현 | 명지대학교 국제한국학연구소 연구교수

주요저서 및 논문

『NGO를 넘어서』(한울, 2006)

"한국 이익정치의 분석적 개괄,"『한국정치학회보』(2007)

"정당과 시민사회운동의 관계 및 유형에 관한 연구,"『한국정치학회보』(2006)

"네오콘과 뉴라이트의 비교연구,"『한국정치학회보』(2008)

:: 이준한

현 | 인천대학교 정치외교학과 교수

주요저서 및 논문

『개헌과 민주주의』(한울 아카데미, 2007)

"Political Protest and Democratization in South Korea," *Democratization* (2000)

"Primary Causes of Asian Democratization: Dispelling Conventional Myths," *Asian Survey* (2002)

"Who Votes and Why in Korea?" *International Journal of Public Opinion Research* (2004)

:: 이기우

현 | 인하대학교 법학전문대학원 교수

주요저서 및 논문

『지방자치법』(대영문화사, 2007)

『지방분권과 시민참여』(역사넷, 2003)

『지방자치이론』(학현사, 1996)

『지방자치행정법』(법문사, 1991)

:: 박명림

현 | 연세대학교 대학원 지역학협동과정 교수

주요저서 및 논문

『한국전쟁의 발발과 기원 I, II』(나남, 1996)

『한국 1950: 전쟁과 평화』(나남, 2002)

『戰爭と平和; 朝鮮半島 1950』(社會評論社, 2009)

"분단질서의 구조와 변화: 적대와 의존의 대쌍관계동학," 『국가전략』(1997)

"헌법, 국가의제, 그리고 대통령 리더십: '건국헌법'과 '전후헌법'의 비교," 『국제정치논총』(2008)

"순응과 도전, 적응과 저항: '미국의 범위'와 한미관계 총설," 『역사비평』(2009)

"보편한국학으로서의 한국민주학 서설," 『동방학지』(2009)

:: 정해구

현 | 성공회대학교 사회과학부 교수

주요저서 및 논문

『6월항쟁과 한국의 민주주의』(공저, 민주화운동기념사업회, 2004)

"뉴라이트운동의 현실인식에 대한 비판적 검토," 『역사비평』 76호 (2006)

"한국민주화운동과 6월민주항쟁의 기념," 『기억과 전망』 15호 (2006)