

# 민주적인 의회운영과 정당

김민전  
경희대학교

## ◆ 논문 요약 ◆

정당은 국회운영에 있어 가장 중요한 행위자 중의 하나다. 정당의 내부구조와 정당과 정당의 관계가 모두 의회의 운영에 상당한 영향을 미치고 있으므로 본 연구에서는 국회의 문제점으로 지적되어 온 제 문제가 정당과 어떤 관계가 있는지를 고찰하고 있다. 구체적으로, 야 관계에 있어서는 여당이 압도적인 우세를 보였던 권위주의 시대에는 국회가 의장 중심의 운영방식을 채택했던 것에 반해, 민주화 이후 여당과 야당의 균형관계가 성립되면서 원내대표의 협의에 의한 국회운영방식으로 변화하였음을 보여주고 있다. 또, 당의 내부구조가 의회운영에 미치는 영향으로는 중

앙집권적인 정당간의 원내대표 협의는 1 level game의 성격을 지니게 되어 민주적이지는 않지만 비교적 쉽게 국회를 운영할 수 있음을 보여주고 있다. 반면에 분권적인 정당간의 원내대표 협의는 2 level game의 성격을 지니게 되어 민주성은 향상되지만 국회운영은 더 어려워질 수 있음을 보여주고 있다. 또, 당론투표에 의한 국회의 의사결정이 진정한 의미의 국회의 다수 의견이 아닐 수 있는 위험성을 보여주고 있다.

\* 주제어: 정당, 국회, level game, 대의민주주의, 당론투표

## I. 글을 시작하며

모든 시민이 직접 정책을 결정하고, 이를 집행하는 직접민주주의가 우리의 이상이지만, 정책정보를 얻고 자신의 의견을 표현하는 데 필요한 커뮤니케이션 비용이 영(零)이 되지 않는 한 모든 시민이 스스로를 다스리는 것은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다고 할 수 있는데, 이 때문에 출현한 것이 대의민주주의이다.

대의민주주의는 시민이 자신을 대표할 대표자를 선출해 그들로 하여금 대의체(representing body)를 구성하고 시민을 대신해 정책을 결정하고 실행하도록 하는 제도이다. 그러나 조금만 깊이 생각해 보면, 시민이 모든 시민 가운데서 자신의 대표자를 선출하는 것이 아니라 정당이 제시한 후보자 가운데 자신의 대표를 선택

하게 되는 경우가 대부분이며, 또, 어떤 경우에는 대표의 선출에 유권자의 선택보다 정당의 후보선출 과정이 더 큰 영향을 주기도 한다. 뿐만 아니라 정당은 시민의 요구를 취합, 조정해 대의체가 만들어내는 정책의 내용에 반영시키고자 하며, 이론상으로는 시민의 대표여야 할 대표자들 역시 시민의 의사보다는 정당의 의사를 더 추종하는 경우가 적지 않은 것을 볼 수 있다. 이는 대의민주주의의 내용과 질에 정당이 상당히 큰 영향을 미치고 있음을 의미하는 것이며, 또 대의민주주의를 이해함에 있어서는 정당에 대한 이해가 필요함을 의미하는 것이다.

물론, 정당이 대의체의 운영과 대의체가 만들어 내는 정책에 어느 정도 영향을 미치는가에 대해서 학자들마다 의견을 달리하고 있다. 이익집단의 중요성을 강조하는 샷슈나이더(E. E. Schattschneider)<sup>1)</sup>와 의회 내 위원회의 중요성을 강조하는 페노(R. Fenno)<sup>2)</sup>, 그리고 대통령과 의회 다수당의 당적이 다른 분점정부(divided government)에서나 대통령과 의회다수당의 당적이 동일한 단점정부(unified government)에서 의회의 생산성이 마찬가지로 중요함을 주장하는 메이휴(D. Mayhew)<sup>3)</sup> 등은 명시적으로, 혹은 암묵적으로 정당의 역할이 최소한에 머물고 있음을 주장하고 있다.

그러나 콕스(G. Cox)와 맥커빈(M. McCubbins)<sup>4)</sup>과 같은 학자들은 의회가 의사결정을 함에 있어서 처할 수 있는 집단딜레마(collective dilemma)를 해결하는 등 의회의 운영에 있어서 정당이 중심적인 역할을 한다고 주장한다. 또, 로드(D. Rhode)<sup>5)</sup>와 같은 학자들은 조건부책임정당모델(conditional party government)을 제시하기도 한다. 로드는 각 정당내의 정책입장은 동질적인 반면, 정당간의 입장 차이가 큰 경우에 있어서는 의회운영에 대한 정당의 영향은 매우 커진다고 한다. 그리고 이러한 경우 의회는 다수당의 입김 아래 놓여 의회의 중간보다 다수당의 의견을 더 반영하게 된다고 한다.

그러나 여기서 주목해야 할 것이 있다. 위에서 소개한 이론들은 모두 미국의 정치를 대상으로 의회와 정당의 관계를 이론화하고 있다는 점이다. 그리고 대서양을 넘어 유럽으로 가면 정당의 영향력은 더욱 커진다. 의회의 운영과 입법을 주도하는

1) E. E. Schattschneide. 1960. *The Semisovereign People*. New York: Holt, Rhinehart.

2) Richard Fenno. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.

3) David Mayhew. 1991. *Divided We Govern*. Conn.: Yale University.

4) Gary W. Cox and M. D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. CA: University of California Press

5) David W. Rohde. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. IL: University of Chicago.

내각이 바로 의회 다수당(혹은 다수연합)의 지도부이기 때문이다. 이 때문에 의원 내각제는 정당책임제모델(responsible party model)이라고 불리기도 한다.

결국 크든 작든 의회의 운영에 있어서 정당이 미치는 영향이 있는 것은 분명하고, 이는 의회의 운영을 종합적으로 이해하기 위해서는 정당에 대한 이해가 필요하다는 것을 의미한다. 특히, 의장과 3당 원내총무만 있으면 모든 의사결정을 다 내릴 수 있다는 우스갯소리가 있듯이 우리 국회의 운영에 있어서 정당의 영향력은 강력하다고 할 수 있다. 그런 만큼 우리 국회의 민주적인 운영을 위해서는 정당의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다.

사실, 민주화 이후 우리 국회는 세계에서 좋다는 제도는 다 도입했다고 해도 과언이 아닐 정도로 빈번하게 제도개혁에 나섰지만, 우리 국회는 국민들의 지탄을 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있는데, 그 가장 중요한 원인은 정당이 국회를 포획하고 정당의 당리당략에 따라 국회의 운영을 방해 해 왔기 때문이라고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

따라서 의회운영의 민주성을 보장하기 위해서는 정당의 민주성을 보장하는 것이 가장 중요하다고 할 수 있기 때문에 본 논문에서는 정당이 의회운영에 미치고 있는 악영향을 살펴 본 이후 바람직한 정당과 의회의 관계를 모색해보고자 한다.

## II. 정당과 의회의 관계에 대한 이론적 모색

대의민주주의는 정당민주주의라고 해도 과언이 아니다. 미국의 국부(founding fathers)들이 정당은 파벌정치를 낳을 것이라고 우려했던 것처럼 전체(whole)가 아닌 부분(part)를 대변하는 정당에 대한 우려가 많았던 것은 사실이다. 그러나 정당의 생명력은 끈질겨서 오늘날 정당이 없는 민주주의를 상상할 수 없게 만들었을 뿐 아니라, 정당은 민주주의의 질과 내용에도 많은 영향을 미치게 되었다.

정당의 영향력은 의회정치에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 각국의 의회는 정책영향력의 정도, 운영방식, 그리고 의원들의 의정활동에 있어서 다양한 유형으로 나누어 볼 수 있는데, 의회의 이러한 제 측면들은 그 나라의 유효정당의 수와 정당의 내부구조와 같은 정당체계의 특성에 의해서 영향을 받는 것으로 드러나고 있다.<sup>7)</sup>

6) 김민전. 1999. "민주주의의 공고화를 위한 국회개혁" 『사상』 41권 pp. 113-135 참조.

7) 김민전. 2004. "정당과 국회" 심지연 (편). 『현대정당정치의 이해』 제8장. 서울: 백산서당. 참조.

의회와 행정부가 분리된 대통령제는 의회의 다수당 지도부가 내각을 구성하고 있는 의회제보다 이론적으로 의회의 정책적 영향력이 강화될 가능성이 큰 것으로 추론할 수 있다. 그러나 실제 운영에 있어서 의회의 정책적 영향력이 강화되는지의 여부는 정당구조에 의해서 영향을 받는다. 예컨대, 분권적인 정당구조를 지니고 있는 미국의 경우 의회의 정책적 영향력이 강한 반면, 비교적 중앙집중형 정당 구조를 가진 우리나라의 경우 대통령이 여당을 통하여 의회를 통제함에 따라 의회의 정책적 영향력이 낮은 것으로 평가를 받고 있다.

또, 같은 의회제 국가에서도 정당의 내부구조와 수(數)에 따라서 의회의 영향력, 혹은 내각의 정책주도력이 영향을 받는다. 일반적으로 영국과 같이 한 정당이 의석의 과반수를 차지하고 단일 내각을 꾸리는 경우에는 다수당의 지도부가 내각을 구성하게 됨에 따라 내각의 정책주도권이 강화되는 반면, 다수당의 평의원이 주를 이루는 의회의 영향력은 약화되는 경향이 있다.<sup>8)</sup>

그러나 이탈리아와 같이 다수의 정당이 연합하여야 하는 경우에는 정당간 연합(partly coalition)의 변화가 내각의 교체를 가능하게 하기 때문에 의회에 대한 내각의 주도권은 약화되는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다.

의회의 운영방식은 본회의 중심주의와 상임위원회 중심주의로 나눌 수 있는데, 위원회 중심주의를 채택할 때 의회의 정책결정에 대한 영향력이 강화되는 경향이 있다. 이것은 위원회에서는 의원 개개인이 보다 많은 정책적 무게를 가질 수 있고, 위원회 중심주의가 본회의 중심주의 보다 전문화의 수준이 높은 경향이 있기 때문이다.<sup>9)</sup>

그러나 위원회의 인적 계속성이 유지되지 아니하고 정당 지도부에 의해 일방적으로 위원이 배분된다면 위원회의 자율성과 전문성은 높지 못할 것이다. 따라서 의회운영 절차상 위원회 중심주의를 채택한다고 할지라도 위원회의 실질적인 영향력이 강화되는가의 여부는 정당의 영향력과 밀접하게 연관되어 있다.

한편, 본회의 중심주의는 의원내각제에서 채택되고 있는데, 본회의에서 직접 의안에 대한 심의를 하기 때문에 전문성을 축적하기 어려운 경향이 있다. 이러한 상황에서 의원들은 의안에 대한 정보를 정당에 의존하는 경향이 있고, 이 때문에 정당의 역할이 강화되는 경향이 있다. 또, 의회제 국가에서는 다수당의 지도부가 내각을 구성할 뿐 아니라 정부가 제출한 법안에 대한 부결은 내각에 대한 불신임으로 이어지는 경향이 있기 때문에 영국을 비롯한 다수의 의원내각제 국가에서는 정당

8) Nelson Polsby. 1975. "Legislatures," In *Handbook of Political Science*, vol.5, . Greenstein and N.W.Polsby, eds. MA:Addison-Wesley p.277.

9) Christopher J. Deering and, Steven S. Smith. 1997. *Committees in Congress* 3rd edition. D.C.: CQ Press.

의 기율이 강하고, 이는 의정활동에 있어서 정당일체성을 강화시키는 것으로 나타나고 있다.<sup>10)</sup>

의원들의 의정활동 행태는 의정활동을 함에 있어서 의원들이 누리고 있는 자율성의 정도에 따라 독립활동가형과 정당병정형으로 나눌 수 있는데, 분권적인 정당의 소속의원들은 비교적 당의 눈치를 보지 않고 의정활동을 할 수 있는 것에 비해, 기율이 강한 정당 소속의원들은 당의 노선과 일치하는 의정활동을 하는 경향이 높은 것으로 나타나고 있다.

결국 정당의 내부구조가 어떠한지, 그리고 정당의 수와 정당별 의석분포가 어떠한지에 따라서 의회정치는 영향을 받게 되는 것이다.

### Ⅲ. 한국 정당의 문제점과 국회운영의 문제점

위에서 살펴본 것처럼 의회가 정당에 포획되어 있는지 아니면 의회가 비교적 자율성을 가지고 의정활동을 하는지, 의회의 정책적 영향성이 강한지 아니면 약한지, 의원들이 자율성을 가지고 정책연합을 결성하는지 아니면 정당간의 연합이 일어나는지 등과 같이 의회의 주요한 특징이 정당의 내부구조와 정당체계에 의해서 영향을 받는 것을 볼 수 있다. 따라서 여기서는 우리나라 정당의 특징을 살펴보고 정당이 의회정치에 미치는 영향을 살펴보자.

정당의 특징은 정당의 내부구조와 정당체계의 구조라는 두 측면에서 접근할 수 있는데, 먼저 정당의 내부구조를 살펴보자.<sup>11)</sup>

민주화 이전과 흔히 민주화 제1기라고 불리는 3김 시절의 정당의 내부구조는 상당히 유사했던 것으로 나타나고 있다. 모두 중앙집권적인 정당으로 정당의 보스가 공천권을 비롯한 당의 중요한 의사결정 과정을 독점하였다. 그 밖의 당의 구성원은 정당 보스의 결정을 일방적으로 추종하는 형태의 정당이었다. 그러나 민주화 2기라고 구분할 수 있는 3김이 정치무대에서 퇴장한 이후에는 정당의 내부구조에 변화가 시작된다. 정당의 공천에 있어서 경선제도가 도입되는 등 상당한 분권화가 이루어지기 시작하는 것을 볼 수 있는데, 이러한 정당내부의 구조변화가 국회의 운영에 미치는 영향은 무엇인지 살펴보고자 한다.

10) Shaun Bowler, David M. Farrell, and Richard S. Katz (eds). 1999. *Party Discipline and Parliamentary Government*. OH: Ohio State University Press.

11) 심지연·김민전, 『한국정치체도의 진화경로』, 2006, 백산서당(서울) 제8장에서 한국 정당의 내부구조에 대해서 상세하게 논하고 있음.

한편, 유효정당의 수와 정당의 상호관계에 의해서 만들어지는 정당체계 역시 국회의 운영에 영향을 미칠 수 있는데, 민주화 이후 정당체계는 다음과 같은 두 가지로 특징지을 수 있다. 첫째, 민주화 이후 정당의 이합집산이 빈번해져 극도의 유동성을 보이고 있다는 점이다. 둘째는 민주화 이전에는 수단과 방법을 가리지 않고 여대야소를 만들었던 것과 달리 민주화 이후에는 선거의 공정성이 강화되면서 여소야대가 빈번하게 출현하고 있다는 점인데, 이러한 민주화 이후 정당의 특징이 국회의 운영에 미치는 영향은 무엇인지 살펴보자.

## 1. 정당의 내부구조, 국회의 운영규칙, 그리고 국회의 운영의 양상

역사적으로 우리 국회의 운영방식은 크게 세 가지의 유형이 채택되어 왔다. 제1, 2 공화국의 국회가 본회의(혹은 위원회)의 의결에 의해 운영하는 방식을 채택하고 있었던 것에 반해, 3공화국 이후 권위주의 시절의 국회운영은 의장(위원장)중심의 국회운영방식을 채택하고 있었다. 민주화 이후에는 의장(위원장)의 독주를 막기 위한 장치로 원내교섭단체대표(간사)의 협의에 의해 국회의 의사를 운영하도록 규정해 왔다.

이러한 국회 의사운영 방식과 정당의 내부구조적인 특성이 만나서 그간의 국회는 다음과 같이 운영되어 온 것으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 정당의 내부구조와 국회운영 방식

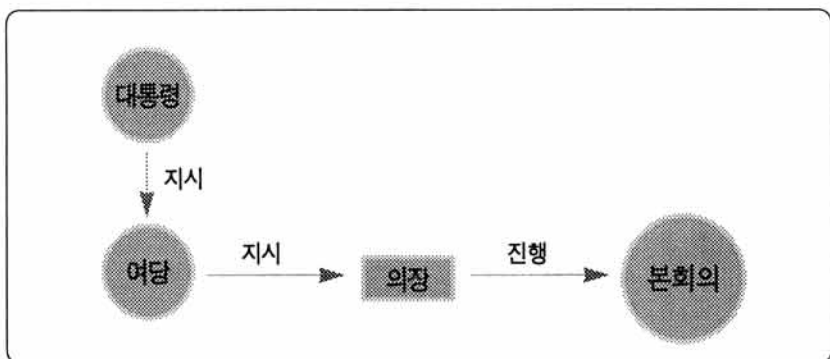
	정당의 내부구조	국회운영 방식
민주화 이전	중앙집권적인 구조	다수당이 의장과 상임위원장을 독식, 의장(상임위원장) 중심의 본회의(위원회)의 의사운영체제
3김 시절	중앙집권적인 구조	의석비율로 국회직을 배분, 원내대표(위원회 간사)협의에 의한 의사운영체제
3김 이후	당내 민주화 시작	의석비율로 국회직을 배분, 원내대표(위원회 간사)협의에 의한 의사운영체제

### 1) 중앙집권적인 구조, 의장중심형 국회운영, 그리고 국회의 시너화

의장중심형의 국회운영은 의회 개혁이전의 미국의 경우에서 보듯이 의장의 권한을 강화할 뿐 아니라, 강력하게 행정부를 견제할 수도 있다. 그러나 매우 중앙집권적인 정당이 행정부는 물론 의회도 동시에 장악하고 있다면 상황은 완전히 달라질

수 있다. 대통령이 정당의 보스이며 당내민주주의가 보장되어 있지 않은 경우에는 의장은 사실상 대통령에 의해 임명되는 양상이 나타나며, 의장이 가지고 있는 제도적인 권한은 여당을 통해 대통령이 의회를 통제하는 장치로 전락하게 된다. 이러한 경우에는 권위주의시절에 경험했던 것과 같이 국회의 행정부 시너화 현상이 나타나게 되는 것은 불가피하다고 할 수 있을 것이다.

〈그림 1〉 권위주의시대의 국회 운영



## 2) 중앙집권적 정당구조, 원내교섭단체대표의 협의에 의한 운영,

### 그리고 국회 회의의 무력화

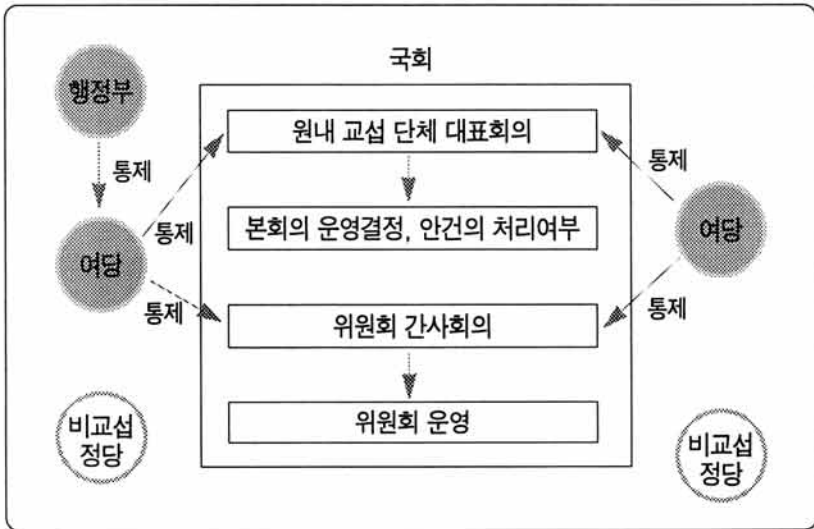
1987년 민주화 이후 우리 국회법의 가장 큰 특징은 원내교섭단체 대표의 협의에 의해 의사일정(議事日程)을 정하고 국회의 의사(議事)를 진행하도록 하고 있는데 있다. 이렇게 국회법을 개정한 것은 여당이 국회를 독식하고, 국회운영을 좌지우지하는 것을 막고자 한 것에서 비롯된 것이었다.

이렇게 원내교섭단체의 대표간 협상에 의한 국회운영 방식이 중앙집권적인 정당의 구조와 만나게 되자 의도하지 않았던 결과가 초래된다. 국회법상의 권한을 바탕으로 원내교섭단체의 대표회담, 일명 총무회담은 의사일정을 결정하는 것은 물론, 사당(私黨)적 정당구조를 바탕으로 사실상 의안의 처리여부와 처리내용까지도 결정하는 권한을 행사하게 된 것이었다. 이 때문에 향간에는 국회는 의장과 원내총무 3명만 남겨두는 것으로 국회의원의 정수를 축소하여도 된다는 우스개가 나돌 정도였다.

이렇게 교섭단체 대표회담, 일명 총무회담에서 법안의 처리 순서는 물론 사실상의 통과여부가 결정되었기 때문에 본회의는 물론이고 위원회의 회의도 형식화 되

었다. 교섭단체대표회담에서 이미 처리가 확정된 법안을 본회의에서 또 논의할 필요가 없었던 것이다. 또한 전원위원회제도 등 본회의의 심의를 충실하게 하기 위한 제도적 장치들이 만들어지기도 하였지만 의사결정의 기본구조가 본회의가 중요한 것이 아니라 교섭단체대표회담이 중요하기 때문에 무용지물이 되고 말았다.

〈그림 2〉 3김 시절의 국회 운영



### 3) 3김정치 이후의 정당의 민주화의 시도와 의회운영에 있어서의 부작용

가) 국회 운영에 있어서 교착의 가능성을 증가시키고 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 1987년 체제에서의 국회운영은 원내교섭단체 대표 간 협의에 의한 국회운영이라는 한 축과 정당의 중앙집권적 구조라는 다른 한 축으로 이루어져 있는데, 3김식 정치의 종식 이후 각 정당은 앞 다투어 당내민주화를 추진해 왔다. 그러면 정당의 구조변화가 국회운영에 어떤 영향을 미칠까? 정당의 민주화가 곧 대의민주주의의 정상화로 이어질 것인가 살펴보자.

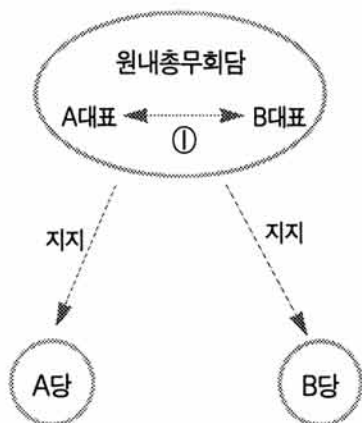
중앙집권적 구조를 바탕으로 한 교섭단체 대표의 협의에 의한 국회운영은 비교섭단체는 물론이고 교섭단체 소속 평의원들을 의회 운영에서 배제시키고 있다는 점에서 민주적 정당성이 약하다고 할 수 있는데, 여기서 정당의 구조가 변화하면 국회운영에 있어서 민주적 건강성이 회복될 수 있을까? 그에 대한 답은 부정적이



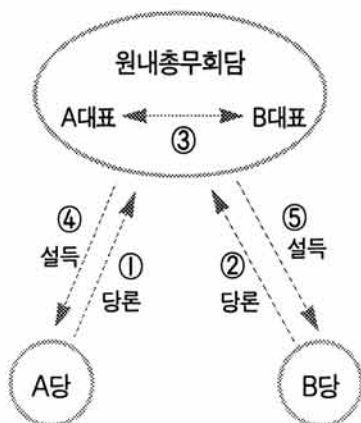
다. 국회운영의 구조가 변화하지 않는다면 오히려 당내민주화가 교섭단체의 대표 간 협의의 교착 가능성만 높일 가능성도 있다.

3김식 정치에서와 같이 당 지도부의 생각이 곧 당론일 때에는 교섭단체대표의 협의에 의한 국회운영은 비민주적인 것은 분명하지만 효율적인 측면이 있었다. 교섭단체대표의 협의에 앞서 당론을 만들어 내기 위해 지난한 과정을 겪을 필요가 없었다. 정당지도부의 생각이 곧 당론이었기 때문이다. 당론이라는 것을 공개적으로 표방하지 않았기 때문에 협의 과정에서 양보를 한다고 하여도 체면이 상하는 일도 아니었다. 또한 지도부가 당을 확실히 장악하고 있었기 때문에 협상의 결과를 이행하는 것도 어렵지 않았다. 따라서 3김식 정치 아래에서는 원내교섭단체간의 협상은 상대당과의 협상만 성공하면 되는 1 레벨(level)의 비교적 단순한 게임이었다. 그리고 교착가능한 지점도 협상 테이블 한 군데 밖에 존재하지 않았다. <그림 3>에서 이 과정을 도식화하여 보여주고 있다.

<그림 3> 3김 시절의 원내협상 모델



<그림 4> 3김 이후의 원내협상 모델



그러나 당내 민주화는 원내교섭단체 대표들 간의 협상을 2 레벨(level)의 복잡한 게임으로 만들었으며, 이에 따라 교착의 지점도 5군데(2당을 전제로 했을 때)로 늘어나게 되었다.

<그림 4>에 나타나 있는 것처럼 첫 번째 교착 가능한 지점은 각당이 당론을 형성해 가는 과정인 ①, ②이다. 복잡한 의안에 대하여 민주적인 과정을 거쳐 하나의 당론을 만드는 작업은 쉬운 과정이 아니며, 교섭단체 중 어느 한 당만 당론 결정에 실패하여도 협의 자체가 불가능해진다.

두 번째 교착 가능한 지점은 원내교섭단체 대표들의 협의 과정이다(<그림 4>의

③). 각 당이 당론을 명백히 하고 협상에 들어가기 때문에, 그리고 그 협상 결과가 당에 돌아가서 받아들여질 것인가를 의식하기 때문에 과거보다 협상의 과정에서 양보나 제3의 안에서 합의에 도달하는 것이 더 어려워졌다.

뿐만 아니라 원내교섭단체 대표들이 가까스로 합의에 도달하였다고 하여도 이것이 각 당 내에서 받아들일 수 있을 것인가에서 새로운 교착 가능한 지점이 만들어진다(〈그림 4〉의 ④, ⑤). 어느 한 당만 협상결과를 받아들이지 않는다고 하면 그 동안의 모든 어려운 과정은 다 헛수고가 되고 상대에 대한 불신만 가중시킬 우려가 있다.

이렇게 당내민주화는 교섭단체 대표간의 협상에 의한 원내 운영이 교착될 수 있는 지점을 증가시키고 있기 때문에 정당이 민주화될수록 국가가 파행하는 역설적인 현상에 봉착하게 되는 것이다. 어느 때보다 물갈이가 많이 되었고, 어느 때보다 당내민주주의가 활성화된 17대 국회에서 더 자주 국회의 파행을 목도했던 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

#### 나) 당론투표가 진정한 다수결을 불가능하게 한다.

3김식 사당 구조를 무너뜨리고 당내민주화를 위한 정당개혁의 중요한 방향중 하나는 국회를 활성화시키기 위한 원내정당화였다. 그 구체적인 방법으로 각 정당은 원내총무단과 의총의 권한을 강화시키는 정당개혁을 하였는데, 이러한 원내정당화의 개혁은 국회의 활성화로 이어지지 않고 오히려 정당 간 대립을 강화하는 결과를 초래할 수 있다.

원내정당화는 첫째, 정당의 3조직, 즉 정부 내 정당(원내정당, 행정부내정당), 조직으로서의 정당, 그리고 유권자내 정당 가운데 조직으로서의 정당으로부터 상당한 자율성을 확보함으로써 당 조직으로부터의 영향력보다 유권자들로부터의 영향력을 더 많이 받을 수 있도록 하고, 둘째 행정부 내 정당으로부터의 자율성을 확보할 수 있도록 하며, 셋째 국회의 조직 내에 정당이 스며들도록 하여, 당파적 영향이나 행정부로부터의 영향에서 자유로운 가운데 국회활동에 전념할 수 있도록 하기 위한 모형이다.

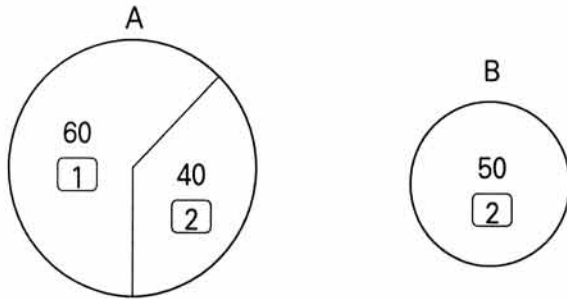
그러나 현재 각 정당이 추진한 원내정당화 개혁은 '외부 영향으로부터 자유로운 가운데 국회활동에 전념' 함으로써 국회활성화를 이루어내는 데는 실패하고 있는 것이 분명하다. 대부분의 정당이 의원직과 당직의 겸직을 허용하고 있음에 따라 빈번한 당내 선거를 포함한 정당 활동에 여전히 너무 많은 시간과 에너지를 사용하고 있다. 또한 위원회의 회이나 국회 본회의와 같은 국회의 공식적 회의가 아니라 의총이 중심이 됨에 따라 국회의 조직과 활동에 정당 활동이 스며들지 못하고, 중앙당사에서 국회 본관 145호로 장소만 옮겼을 뿐 여전히 정당 활동이 중심이 됨에

따라 국회의 공식적인 활동이 무력화되는 현상이 나타나고 있다.

특히 의총에서 각 사안에 대한 당론을 먼저 결정한 후 국회에서 공식적인 심의에 들어가는 현재의 운영방식은 우리 국회법에서 집단적 의사결정의 방식으로 제시하고 있는 다수결주의를 불가능하게 만드는 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.

첫째, 당론을 바탕으로 한 다수결 원칙은 소수당이 이를 받아들이지 않을 것이기 때문에 가능하지 않다. 다수당이 당론을 정하고 다수결로 처리하겠다고 하면 다수당의 안이 항상 승리할 수밖에 없기 때문에 소수당은 이에 응할 수 없고 결국 물리적으로 의사과정을 방해하고자 할 유혹에 빠질 가능성이 커진다. 그러나 표결의 결과가 불확실할 경우에는 소수당이 이를 거부할 명분도 이유도 없다고 볼 수 있다.

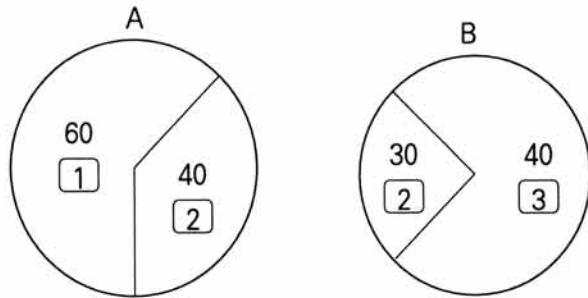
〈그림 5〉 다수결 가상 모델 1



둘째, 당론중심의 의결은 다수결이 아니라 소수결을 낳을 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 〈그림 5〉에서 보듯이 다수당 A의 다수 의원인 60명의 의원이 1안을 선호하면 40명의 의원이 찬성하는 2안을 누르고 1안이 A당의 당론이 된다. 그리고 다수당의 당론인 1안이 다수결에 의해서 국회의 선택이 된다. 그러나 소수당인 B당의 의원 50명 전원이 2안을 찬성한다고 하면 실제 의회의 다수는 60명의 의원이 찬성하는 1안이 아니라 90명의 의원이 찬성하는 2안이라는 점에서 당론에 기반을 둔 다수결은 소수결을 낳을 수 있는 위험성을 안고 있다.

셋째, 당론정치는 강경파에 의해 좌지우지됨으로써 온건파가 설 자리를 위축시키고 정당간의 갈등을 부추긴다. 아래 그림에서 보듯이 100명으로 구성된 A당의 당론은 60명의 의원이 지지하는 1안이 되고 70명으로 구성된 B당의 당론은 40명이 지지하는 3안이 당론이 되어 양 당 간에 갈등을 일으킬 수 있지만, 실제로는 1과 3안의 중간인 2안에 대해 더 많은 의원이 지지하고 있을 수 있다. 만약 당론이라는 굴레가 없어진다면 2안을 지지하는 중도파 의원들이 입법을 주도하게 될 것이다.

〈그림 6〉 다수결 가상 모델 2



뿐만 아니라 각 당에서 수적으로는 소수인 강경파가 당론을 좌지우지 할 수 있다는 점에서 더 큰 문제점을 낳을 수 있다. 침묵의 나선이론이 주장하고 있듯이 강경한 목소리가 크게 분출될 때에는 그와 다른 의견을 가진 다수의 의원이 침묵할 가능성이 있다는 점이다.

#### 다) 민주화 이후에도 여당의 독주가 계속되고 있다

위에서 제기한 이론적인 가능성은 의원들의 표결결과에서도 확인될 수 있다. 2004년 6월 22일부터 2006년 6월 30일까지 본회의에서 처리된 총 945건의 안건 중 전자투표를 통해 의원들 개개인의 투표내용이 공표된 경우는 총 908건이었다. 이 투표기록을 분석해보면 우리 국회는 비교적 합의에 의해 운영되어 왔음이 드러난다. 원내다수당인 열린우리당 뿐 아니라 한나라당이나 민주노동당도 승리연합에 속한 경우가 80% 이상으로 나타나고 있기 때문이다.<sup>12)</sup>

열린우리당은 총 908건의 안건 중 905건의 안건에서 모두 승리연합에 속해 있었던 것으로 드러나 열린우리당이 의도한 바가 99% 이상 입법화 된 것으로 나타나고 있다. 또, 민주노동당의 경우에는 총 905건 중 767건에서 승리연합에 속해있었던 것으로 드러나고 있다. 몇몇 입법에서 민주노동당이 극한적인 입장을 표시하기도 했지만, 전반적으로 보아서는 승리연합에 속한 경우가 적지 않았던 것이다. 또, 한나라당의 경우에는 905건 중 761건에서 승리연합에 속했던 것으로 드러나 전반적으로는 의회에서 통과된 안건과 입장이 크게 다르지 않았던 것으로 나타나고 있다. 그러나 여기서 주목할 점은 민주노동당이 한나라당보다 승리연합에 속했던 경

12) 승리연합에 특정정당이 속해있는지의 여부는 다음과 같이 측정하였다. 각 안건에서 투표에 참여한 정당소속 의원 중 다수가 표명한 입장이 전체 표결결과 승리한 입장과 동일한지의 여부로 측정하였다.

우가 더 많았다는 점인데, 집권세력인 열린우리당이 한나라당보다는 민주노동당과 진보연합을 형성한 경우가 더 많았음을 암시하는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

〈표 2〉 정당일체투표, 승리연합, 승패를 가른 횟수

정 당	정당일체투표율 13)	승리연합에 속함			승패를 가른 횟수		
		찬	반	총비율	찬	반	총비율
민주노동당	78.2%	763	4	84.4%	0	0	0%
열린우리당	74.1%	898	7	99.6%	35	2	4.0%
한나라당	65.9%	759	2	83.8%	1	0	0.1%

특히 주목할 것은 각 당이 전체 투표결과와 승패를 가른 횟수가 얼마나 되는가 하는 점이다. 즉 각 당이 입장을 바꾸었을 경우 투표결과가 뒤집히는 피보털(pivotal voting) 투표를 한 경우가 어느 정도인가 하는 것인데, 이는 한나라당의 경우에는 단 1 안건에 있어서 한나라당 소속 의원들이 입장을 바꾸었으면 투표결과가 뒤집혔을 것으로 나타나고 있다.

이에 반해 열린우리당은 총 37건에 있어서 열린우리당 소속의원이 입장을 바꾸었을 경우 투표결과가 뒤집히는 것으로 나타나고 있다. 이는 정당 간의 입장이 첨예하게 대립한 경우에는 열린우리당의 입장에 따라서 투표결과가 결정되는 열린우리당의 독주가 계속되고 있음을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

특히 주목할 것은 각 안건에 있어서 정당소속 의원들이 얼마나 동일한 입장을 취했는가인데, 열린우리당은 전체안건의 74.1%에서 소속의원들의 70% 이상이 동일한 입장을 취한 것으로 나타나서 높은 일체성을 나타내고 있다. 그러나 한나라당은 열린우리당보다 의원수가 적음에도 불구하고 70%이상의 의원이 한 안건에서 동일한 입장을 나타낸 경우가 전체 안건의 65.9%로 열린우리당에 비해 정당일체투표율이 낮은 것으로 나타나고 있다.

## 2. 인위적 정개개편, 대의민주주의의 근간을 왜곡

대의민주주의의 기본 원리는 유권자의 표에 의해서 대의체인 의회와 행정부(대통령)를 구성하고 대의체의 활동에 대한 책임을 선거를 통해서 묻는 것이다. 그러

13) 정당소속 의원들의 70% 이상이 동일한 입장을 표명한 안건수가 전체 안건에서 차지하는 비율을 측정한 것이다.

나 유권자의 뜻과 달리 대의체의 구성이 바뀐다면 이것은 대의민주주의의 기본 원리에 어긋나는 것이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 문제는 소위 민주화 이후에도 대의민주주의의 근간이 빈번하게 흔들리고 있다는 점이다. 권위주의시절에는 관권, 금권을 동원해 선거의 결과에 영향을 미치려고 했다면, 민주화 이후에는 선거 과정에서는 공정성이 유지되고 있지만, 선거이후에는 민의를 무시하고 정치권에서 인위적인 정계개편이 이루어지곤 하였던 것이다. 또한 인위적인 정계개편은 의원들로 하여금 의정활동보다는 정당활동에 집중하도록 해 의정활동을 소홀하게 만든다는 점에서도 의회민주주의의 적이라고 할 수 있을 것이다.

그러면 민주화 이후 있었던 인위적 정계개편을 유형별로 살펴보자.

### 1) 여소야대 타개를 위한 정계개편

민주화 이후 가장 흔히 목격되는 정계개편은 여소야대현상을 타개하기 위해 시도된 것이었다. 이러한 정계개편은 13대 총선 이후 16대 총선까지 지속적으로 나타나는데 모두 국민이 만들어준 정당구도를 인위적으로 변경하기 위한 것이었다.

가장 대표적인 것으로는 3당 합당을 들 수 있다. 1988년 13대 총선에서 여당인 민정당은 과반수에서 25석 미달하는 125석밖에 획득하지 못했는데, 이로 인해 민정당은 일종의 공황상태에 처하기도 했다. 사상 처음으로 대통령의 대법원장 임명동의안이 부결되었고, 야당이 공동으로 제안한 법률안이 국회를 통과하는 바람에 민정당은 수적 열세의 의미를 뼈저리게 느끼지 않을 수 없었다. 이밖에도 각종 특위가 가동되면서 여소야대 국회가 위력을 발휘하자 민정당은 크게 위기위식을 느끼게 되었는데, 이러한 난국을 타개하기 위한 방안으로 야당과 합당을 추진하였다.

여당인 민정당으로서는 정국을 안정적으로 운영하기 위해서는 야당의 항구적인 협조가 절실히 필요하다고 판단했는데, 마침 야당인 민주당과 공화당도 그러한 필요성을 느끼고 있었기 때문에 합당작업은 순조롭게 이루어졌다. 민주당은 제1야당인 평민당이 정국을 주도할 경우 제2야당의 입지가 없어질지도 모른다는 위기의식을 느꼈으며, 공화당은 군소정당으로의 전략을 모면해야 한다는 절박감에 빠져있었다. 이처럼 3당이 모두 현상 타파를 원하고 있었기에 합당이 이루어질 수 있었던 것이다.

1990년 3당 합당으로 거대 여당인 민자당이 출현함에 따라 여소야대현상은 단번에 타개될 수 있었다. 그러나 여권의 통합은 야권의 위기의식을 불러일으켜 야권의 통합도 가속화시켰다. 평민당은 재야인사들을 대거 영입해 신민주연합당으로 개명하고 김영삼의 3당 합당에 반대해 소수야당으로 전략한 민주당과 합당했다.

3당 합당은 유권자의 의사와는 무관하게 정계 상층부만의 의사만으로 합당이 이

루어졌기 때문에 그 정당성을 인정받을 수 없었던 것은 물론, 정계개편의 부당성을 지적하는 야권의 저항으로 인해 정국을 더욱 불안하게 만드는 요인이 되었다.

여소야대현상은 13대 총선에 이어 1992년 실시된 14대 총선에도 나타났다. 이때 여당인 민자당은 과반수 의석에서 단 1석이 모자라는 149석을 얻었는데, 민자당은 과반수를 확보하기 위해 무소속의원을 영입했다. 이 역시 인위적으로 과반수를 만든 것이어서 야당의 반발을 샀는데, 무소속 영입은 1996년 실시된 15대 총선 이후에도 그대로 추진되었다. 여당인 신한국당이 과반수에서 11석이 부족한 139석밖에 얻지 못했기 때문이다. 과반수를 확보하지 않고서는 국정의 운영이 어렵다고 판단했던 것이다.

권력에 의한 인위적인 정계개편은 3당 합당을 격렬하게 비난했던 평민당의 후신인 김대중 정부에 들어서도 그대로 재현되었다. 2000년 실시된 16대 총선에서 여당인 새천년민주당은 과반수에서 22석이나 모자라는 115명의 의원밖에 당선시키지 못했기 때문이다. 이러한 여소야대현상에서 탈피하기 위해 여당은 무소속 영입만으로는 부족했던지 야당의원을 빼내오기 시작했다. 선거법 위반혐의로 재판에 계류 중이거나, 다른 약점이 있는 야당의원을 탈당시켜 이들을 여당에 입당시키는 작업을 적극 전개한 것이다. 이는 기존의 합당이나 무소속 영입보다 윤리적으로 더 지탄받는 것으로, 권력을 활용한 의석수 늘리기에 다름 아니었다.

또한 김대중 정부는 정책연합이라는 명분으로 자유민주연합과 일종의 연정을 추진하기도 했다. 정책연합에 대한 대가로 여당은 자민련이 원내교섭단체의 지위를 계속 유지할 수 있도록 자당의원 3명을 자민련으로 당적을 옮기도록 하는, 이른바 의원입대를 하는 옷지 못 할 일이 발생하기도 했다. 이와 같은 사상 초유의 방식으로 여권의 과반수 의석 확보는 일단 성공했지만, 이에 비례하여 정국은 더욱 불안정해졌다. 야당의 반발도 거셌지만, 양당 사이에 노선상의 차이가 생겨 정책연합이 더 이상 지속될 수 없는 상황이 발생했기 때문이다. 이로써 정국은 다시 여소야대 상황으로 회귀되었고, 야당의 반발로 정부와 여당은 아무것도 할 수 없는 식물정부 상태가 되고 말았다.

## 2) 선거용 정당의 생성과 소멸

앞에서 본 것과 같이 정당구도의 개편을 초래하는 정당간 이합집산도 있지만, 선거를 앞두고 만들어졌다가 선거가 끝나면 사라지는 정당, 선거를 앞두고 국민들에게 새로운 이미지를 주거나 과거의 책임을 면하기 위해 재창당되지만 과거와 전혀 다를 바가 없는 정당 등도 있다.

선거를 앞두고 창당되었다가 선거후 사라진 정당의 대표적인 예로는 97년 대선

을 앞두고 신한국당의 경선결과에 불복한 이인제의원이 중심이 되어 창당한 국민신당을 들 수 있다. 또, 2002년 대선을 앞두고는 한나라당을 탈당한 박근혜의원이 중심이 되어 한국미래연합이 창당되었지만 창당 6개월 만에 해체되고 박근혜의원은 한나라당에 복귀한 바 있으며, 정몽준의원이 중심이 되어 국민통합21이 창당되었으나 대선 후 정당등록요건을 유지하지 못하고 해산된 바 있다.

모두 대선의 결과에는 영향을 주었지만, 선거만을 목적으로 급조된 정당들이었기 때문에 선거 후에는 생명을 연장하지 못하고 소멸되는 것을 볼 수 있다.

또 선거를 앞두고 유권자의 심판을 받지 않기 위해서, 혹은 3김정치에 염증을 느끼는 유권자에게 새로운 이미지를 주기 위해서 외부수혈을 통한 재창당이 이루어지기도 했다. 97년 대선을 앞두고 신한국당이 통합민주당과 합당해 한나라당으로 재창당한 것이 김영삼 정부에 대한 유권자들의 심판에서 벗어나기 위한 것이었다고 한다면, 1996년 국회의원선거를 앞두고 민자당이 신한국당으로, 민주당이 새정치국민회의로 재창당한 것, 그리고 2000년 국회의원선거를 앞두고 국민회의가 새천년민주당으로 재창당한 경우는 외부수혈을 통해 유권자들의 식상함에서 벗어나기 위한 것이었다고 볼 수 있다.

### 3) 정당의 분열로 인한 정계개편

정치지도자들의 경쟁의식이나 감정싸움 혹은 정치노선의 차이 등으로 분당이 이루어짐에 따라 정치체제에 변화가 오는 경우도 있었다. 1987년 민주화 이후 민주화를 이끌었던 신민당이 분당을 한 경우가 야당이 분당한 경우였다면, 2002년 대선에서 정권의 재창출에 성공하였던 민주당이 그 다음해에 분당한 것은 여당이 분당을 한 경우라고 할 수 있다.

1987년 신민당의 두 축인 양김이 후보단일화에 실패하였고, 이에 따라 김영삼은 통일민주당을 창당하고 김대중은 평화민주당을 창당해 나갔다. 결국 신민당은 빈껍데기만 남게 되었다.

한편, 16대 대통령선거 이후 민주당의 분당과 열린우리당의 창당은 5대 총선이후 여당이 된 민주당이 구파와 신파로 나누어졌던 이래 처음으로 여당이 선거가 임박하지도 않았는데 분열된 경우였다. 재집권 후 민주당은 정당개혁문제를 놓고 양분되었는데, 구주류측은 민주당이라는 기존의 틀을 유지한 채 리모델링하자는 입장을 고수한 반면, 신파파로 분류되는 신주류는 기득권을 타파하고 지역주의를 극복하기 위해서는 새로운 당을 만들어야 한다는 입장이었다. 양측이 자신의 입장에서 한 치도 물러서지 않아 타협점을 찾지 못하게 되자 신파파는 2003년 9월 20일 민주당을 탈당하고 국민통합신당이라는 별도의 원내교섭단체를 만들었다. 신파파



는 '새로운 정치'와 '따뜻한 사회' 등을 명분으로 내세우며 그해 11월11일 열린우리당을 창당하였지만, 창당 된지 3년 만에 정당의 문을 닫아야했다.

#### Ⅳ. 정당개혁과 원내운영 개선을 위한 제언

2007년 대선을 통해서 드러난 가장 큰 문제점은 정당의 이합집산이 극에 달했다는 점이다. 2007년 2월 6일 김한길 의원을 비롯한 열린우리당 의원 23명은 범여권의 통합을 이루겠다는 명분으로 열린우리당을 탈당해 2007년 5월 '중도개혁통합신당'을 창당했다. 중도개혁통합신당은 민주당과 합당해 2007년 6월 27일 다시 중도통합민주당을 창당하였다. 그러나 2007년 8월 열린우리당 후속 탈당 그룹이 대통합민주신당을 창당할 때 중도통합민주당은 다시 양분되었다. 이후 열린우리당과 합당한 대통합민주신당은 다시 민주당과 통합을 이루기 위해 동분서주했으나 지분 문제를 둘러싼 양당 간 이견과 당내 계파들의 반발로 대선 후보 등록 전 '통합'은 요원해졌다.

이러한 우리 정당의 희극적인 비극은 손학규 전경기지사가 경선 직전에 한나라당을 탈당해 범여권에 합류하는 데에서도, 그리고 두 번씩이나 한나라당의 대통령 후보를 지낸 이회창 후보가 한나라당을 탈당해 무소속출마하는 데에서도 드러난다.

더 큰 문제는 어느 정당도 더 이상 정당개혁을 말하지 않고 있다는 점이다. 역대 대선에서는 수많은 정치공약들이 개발되었고, 그 중의 상당수가 제도화됨에 따라 한국정치체제의 발전을 가져올 수 있었던 것과는 대조적이다. 또한 2002년 대선을 앞두고 국민경선제가 도입되거나 2006 지방선거를 앞두고 공천권의 분권화를 이루는 것에서 보듯이 정당들은 선거를 앞두고 자기개혁을 하는 모습을 보여 왔다. 그러나 2007년 대선에서는 자기개혁의 제스처조차도 보여주고 있지 않다.

이와 같은 정당정치 붕괴는 대의민주주의의 근간을 흔드는 것이기 때문에 이러한 상황에서 원내민주주의가 제대로 작동하기를 기대하기는 어렵다. 따라서 원내민주주의가 제대로 작동하도록 하기 위해서도 정당개혁이 우선되어야 할 것이다. 이를 위해

첫째, 정당의 제도화가 이루어질 수 있도록 정당의 제도화를 막는 모든 제도적인 요소를 제거해야 한다. 예를 들면, 우리 정치자금법은 의원수를 중심으로 국고보조금을 배분하고 있기 때문에 이합집산을 거듭하는 정당에 대해 전혀 처벌을 할 수 없는 문제를 지니고 있다. 따라서 정당이 지난 선거에서 받은 득표율을 중심으로

국고보조금을 배분하도록 해서 이합집산을 거듭하는 정당에 대해 처벌이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 정당의 제도화를 촉진시키기 위한 대책이 필요하다. 예를 들면, 원내교섭단체의 자격은 적어도 신청 후 6개월 후에 부여된다든지, 각 정당의 후보는 적어도 선거일로부터 6개월 전에는 선출하도록 법으로 강제하는 방안, 아니면 후보등록일을 선거일로부터 6개월 이전으로 당기고 선거운동기간을 6개월로 확대하는 방안(선거운동비용의 과도한 증가를 우려한다면 선거운동기간을 세분화해 각 단계마다 허용되는 선거운동의 종류를 명시할 수도 있음) 등과 같은 대책을 검토해 보아야 한다.

셋째, 당내민주화를 촉진시키기 위해서는 무엇보다도 공천권의 민주화가 필요한데, 이를 위해서는 정당의 공천 방식을 정당에만 맡겨둘 것이 아니라 법률로 규정할 필요가 있다. 민주주의의 역사가 훨씬 오래된 미국조차 각 주의 법으로 정당의 공천방식을 규정하고 있음을 감안할 필요가 있다.

넷째, 정당의 개혁과 아울러 의사규칙의 개혁이 필요한데, 가장 중요한 개혁의 방향 중 하나는 교섭단체대표(위원회의 경우 간사협의)간 협의에 의해서 운영하는 체제에서 모든 의원이 의사절차에 참여할 수 있는 본회의 의결로 운영하는 방식으로 의사절차의 변화가 필요하다.

## 〈참고문헌〉

- 김민전. 1999. "민주주의 공고화를 위한 국회개혁" 『사상』 41권 pp.113-135.
- 김민전. 2004. "정당과 국회" 심지연 (편). 『현대정당정치 이해』 제8장. 서울: 백산서당.
- 심지연·김민전. 2006. 『한국정치체도의 진화경로』, 서울: 백산서당.
- Aldrich, John H. 1995. *Why Parties?* Chicago: University of Chicago Press.
- Andrew, Rudy. 1995. "The Reshaping of National Party Systems." *West European Politics* 18(3): 58-78.
- Asher, H. 1973. "The Learning of Legislative Norms." *American Political Science Review* 67: 499-513.
- Axelrod, Robert. 1970. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Banchoff, Thomas F. 2005. "Path Dependence and Value-Driven Issues: The Comparative Politics of Stem Cell Research," *World Politics* 57(2).
- Blondel, Jean, and Maurizio Cotta, eds. 1996. *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. New York: Macmillan.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Richard S. Katz, eds. 1999. *Party Discipline and Parliamentary Government*. OH: Ohio State University Press.
- Budge, Ian, David Robertson, and Derek Hearl, eds. 1987. *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, David and Matthias Klaes. 2005. "The Principle of Institutional Direction: Coase's Regulatory Critique of Intervention," *Cambridge Journal of Economics* 29.
- Cox, Gary, and M. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Deering, Christopher J. and, Steven S. Smith. 1997. *Committees in Congress* 3rd edition. D.C.: CQ Press.
- Fenno, Richard. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh, eds. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Newbury Park, CA: Sage.

- Goldmann, Kjell. 2005. "Appropriateness and Consequences: the Logic of Neo-institutionalism," *Governance* 18(1).
- Hall, Peter A. 1997. "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations," in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. New York: Cambridge University Press.
- Katz, Richard S. ed. 1987. *Party Governments: European and American Experiences*. New York: de Gruyter.
- King, Gary, James E. Alt, Nancy Elizabeth Burns, and Michael Lave. 1990. "A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 34: 846-871.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms," MPIFG Discussion Paper(June).
- Hira, Anil and Ron Hira. 2000. "The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change," *American Journal of Economics and Sociology* 59(2).
- Immergut, Ellen. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics and Society* 26(1).
- Koelble, Thomas A. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology," *Comparative Politics* 27(2).
- Laver, Michael, and Ian Budge, eds. 1992. *Party Policy and Government Coalitions*. New York: St. Martin's Press.
- Laver, Michael, and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. London: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lieberman, Evan S. 2001. "Causal Inference in Historical Institutional Analysis: a Specification of Periodization Strategies," *Comparative Political Studies* 34(9).
- Loewenberg, Gerhard, and Thomas C. Mans. 1988. "Individual and Structural Influences on the Perception of Legislative Norms in Three European Parliaments." *American Journal of Political Science* 32(1): 155-177.
- Loveday, P., and A. Martin. 1966. *Parliaments, Factions and Parties: The First Thirty Years of Responsible Government in New South Wales, 1856-1889*. Melbourne, Australia: Melbourne University Press.
- Mayhew, David. 1991. *Divided We Govern*. Conn.: Yale University.

- March, J. G. and J. P. Olsen. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review* 78.
- Mershon, Carol. 1994. "Expectations and Informal Rules in Coalition Formation." *Comparative Political Sciences* 27: 40-79.
- Norton, P. 1978. *Conservative Dissidents: Dissent within the Parliamentary Conservative Party 1970-1974*. London: Temple Smith.
- Peters, Guy. 1999. "Institutions and Time," *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Polsby, Nelson W. 1975. "Legislatures," In *Handbook of Political Science*, vol.5, . Greenstein and N. W. Polsby. eds. MA:Addison-Wesley.
- Polsby, Nelson W. 2004. *How Congress Evolves: Social Bases of Institutional Change*. New York: Oxford University Press.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. IL: University of Chicago.
- Rose, R. 1975. *The Problem of Party Government*. New York: Macmillan.
- Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Schattschneider, E. E.1960. *The Semisovereign People*. New York: Holt, Rhinehart.
- Searings, D. 1991. "Roles, Rules and Rationality in the New Institutionalism." *American Political Science Review* 85: 1240-1260.
- Sinclair, B. 1989. *The Transformation of the U.S. Senate*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- von Beyme, Klaus. 1985. *Political Parties ain Western Democracies*. New York: St. Martin' s Press.

## **Democratic Operation of Parliament and Political Party**

*Kim, Meen Goen*

A political party is one of the most important players in the parliamentary process. so that the internal structure of political parties and inter-party relations pause significant impacts on operating parliaments. This, further, implicates that problems of the parliamentary process should be traced to political parties. In this assumption, this paper tries to show the Speaker dominated the National Assembly under authoritarian rule. On the other hand, it shows, the Assembly was run under the consultation of whips from each party when the governing party and the opposition were shared balanced power after democratization. When it comes to the influence of the internal structure of political parties, this paper argues that it is rather easy, though not democratic, for whips to come to an agreement when parties are centrally organized since whips are engaged in 1 level game. It is, however, harder for whips to come to an agreement when parties are decentralized since they are engaged into 2 level game. In addition, this paper shows that party unity votes by centralized parties in parliaments could not be real majority votes in the National Assembly.

***Key words:* National Assembly, political party, level game, representative democracy, party unity vote**