



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

국 제 지 역 학 박 사 학 위 논 문

한국과 미국의 정당 대의성 비교:

라이스지수를 활용한 의회 기명투표법안 분석을 중심으로



2017년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

국제지역학과

이 처 문

국 제 지 역 학 박 사 학 위 논 문

한국과 미국의 정당 대의성 비교:

라이스지수를 활용한 의회 기명투표법안 분석을 중심으로



지도교수 이 홍 종

이 논문을 박사학위논문으로 제출함.

2017년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

국제지역학과

이 처 문

이처문의 국제지역학 학위논문을 인준함.

2017년 2월

위원장 정치학 박사 강 경 태(인)

위 원 경제학 박사 박 철 형(인)

위 원 정치학 박사 김 동 수(인)

위 원 정치학 박사 이 진 명(인)

위 원 정치학 박사 이 홍 중(인)

< 목 차 >

제1장	서론	1
제2장	연구방법과 연구내용	7
제1절	정당응집성과 라이스 지수	8
제2절	라이스 지수를 활용한 연구사례	12
제3장	연구의 이론적 틀 : 대의성	16
제1절	대의성과 대의민주주의: 선행연구 검토	16
제2절	대의민주주의의 위기와 대안	29
제3절	대의성의 개념: 대리인, 수탁인, 정치인	39
제4장	미국 의회의 대의성	43
제1절	대의성의 바탕: 자유, 개인주의, 다양성	43
제2절	미국 대통령과 사법부의 대의성	47
제3절	미국 의회의 대의성	57
제5장	한국 국회의 대의성	71
제6장	한국 정당과 미국 정당의 대의성 비교	79
제1절	라이스 지수에 의한 연구가설 설정	79
제2절	한국과 미국의 원내정당 자율성 비교.....	98
제7장	결론	102
참고문헌	109
부 록	120

< 표 목 차 >

<표 1> 대의성의 개념 비교.....	40
<표 2> 미국 하원과 상원의 권한 비교.....	61
<표 3> 미국 입법 행정 사법부의 대의성 비교	64
<표 4> 미국 민주당과 공화당 비교.....	66
<표 5> 역대 한국 국회의 발의주체별 처리법안 비교.....	73
<표 6> 역대 한국 국회의 법률반영여부별 처리의안 비교	73
<표 7> 20대 한국 국회의 정당별 의석 분포.....	76
<표 8> 한국 국회의 정당별 기명투표자료 예시	81
<표 9> 미국 하원의 정당별 기명투표자료 예시	82
<표 10> 정당응집성 관련 7개 연구가설	85
<표 11> 미국 의회 기명투표 법안의 라이스 지수 측정 사례	86
<표 12> 한국 국회 기명투표 법안의 라이스 지수 측정 사례	87
<표 13> 한국과 미국의 정당별 라이스 지수 집계 사례	88
<표 14> 2014~2015년 한국과 미국의 정당별 라이스지수 조사 결과	90
<표 15> 정당간 라이스 지수 평균차이에 대한 t-검정 결과 ...	93
<표 16> 2014~2015년 전체 법안에 대한 라이스 지수 비교 ...	95
<표 17> 2014~2015년 한국 원내정당의 국회 투표 현황	100
<표 18> 7개 연구가설 검정 결과	103

Abstract

Comparison of Representativeness between South Korea's National Assembly and the US Congress :

Focused on the Analysis of Roll-call Data by the Rice Index

This paper adopt three concepts of representativeness, namely 'delegate', 'trustee' and 'politico', as the theoretical framework. The US Congress has a strong tradition of delegate, rather than trustee. The result of Rice index analysis is that there was a significant difference in autonomy between the political parties of South Korea and the United States. First, the Rice index average(0.847) of the two parties in the US House of Representatives was lower than that(0.953) of South Korea's National Assembly. This means that the Korea's political parties have a strong cohesion than the United States.

Members of the US House of representatives who have the characteristics of a delegate showed a relatively high autonomy compared to those of the Korea National Assembly.

Secondly, this research tells us that the US Democratic Party and the New Politics Alliance for Democracy(current The Minjoo Party of Korea) which have relatively more liberal ideology than the Republicans and the Saenuri Party have strong autonomy compared

to the other parties.

Key words: representativeness, delegate, trustee, politico, Rice index, autonomy, US, South Korea



제1장 서론

대의민주주의(representative democracy)를 채택한 국가에서 국민의 뜻이 국정에 제대로 반영되려면 필수적으로 실효성 있는 대의성(代議性; representativeness)이 담보돼야 한다.¹⁾ 국민의 권한을 위임받은 대표자를 통해 유권자의 의사가 왜곡되지 않고 반영될 경우 대의성이 살아나고 대의민주주의 또한 원활하게 작동될 것이다. 그러나 국회의원들이 소속 정당 지도부의 눈치를 보거나 자신의 정치적 입지만을 고려해 유권자의 뜻에 배치되는 표결에 동참하는 경우가 잦아지면서 대의민주주의에 대한 회의감과 피로감이 쌓여가고 대의성이 실종되는 경우를 자주 목도하게 된 것이 한국의 정치 현실이다. 특히 2016년 ‘최순실 국정농단 사건’으로 촉발된 대규모 촛불집회에 이어 국회에서의 대통령 탄핵안 가결²⁾을 계기로 대의민주주의에 대한 위기를 우려하는 목소리가 커진 상황이다.

그동안 한국의 정당들은 정책에 대한 공감대와 정치적 이념을 공유하는 과정에서 나오는 연대감으로 단결하기 보다는 공천권을 내세운 강한 정당 기율 앞에서 의원들이 비자발적 충성을 보이는가 하면 정치적 이해에 맞물려 이합집산을 하는 행태를 보여 왔음을 부인할 수 없다.

이런 상황에서 과연 대한민국 국회의 대의성은 어떤 수준에 와 있으며 대

1) ‘대의민주주의’는 ‘representative democracy’라는 서구적 기원을 가진 용어로 ‘대표제(representation)’와 ‘민주주의(democracy)’의 결합이다. 이관후(2016)는 ‘대의’라는 개념이 대표되는 사람들의 의지가 반영돼야 한다는 의미보다는 대표자들이 의논을 통해 그들의 이익을 지킨다는 맥락이 강하다고 주장한다.

2) 박근혜 대통령에 대한 탄핵안은 2016년 12월 9일 국회 본회의 표결에서 재적의원 300명 중 299명이 참여해 찬성 234명, 반대 56명, 기권 2명, 무효 7명으로 가결됐다.

<http://www.segye.com/content/html/2016/12/09/20161209003067.html?OutUrl=nave>
r (검색일: 2016. 12. 10).

의민주주의 발전이 한국보다 앞선 미국 의회는 어떤 양태의 대의성을 보이고 있는지 비교하는 작업은 의미 있는 일이라 하겠다. 정당체계나 국회의원 후보 결정 방식이 서로 다르긴 하지만 한국과 미국 의원들의 대의성이 어떻게 작동하는지 탐색해봄으로써 “한국은 미국 의회의 자율성을 본받아야 한다”는 주장이 과연 타당성이 있는지 답을 찾을 수 있을 것이다. 미국 의원들은 정치적 제도적 환경이 다른 한국에 비해 정당의 제약을 덜 받기 때문에 상대적으로 자율성이 높다고 가정할 수 있다. 반면 한국의 경우 의원들이 공천권을 권 소속정당 지도부로부터 자유로울 수 없기 때문에 표결 등에서 ‘당론’이라는 지침 앞에서 자율성을 유지하기가 쉽지 않다.

그렇다면 과연 이런 가정이 실제 정치현실에서 사실과 부합하는지 알아보고 이런 가정이 옳다면 현실적 제약을 돌파할 수 있는 대안은 없는지 미국과의 비교 연구를 통해 찾고자 한다. 비교 대상을 미국으로 삼은 것은 미국이 영국이나 독일과 달리 한국과 같은 대통령중심제를 운영하고 있고 한국 정치문화 또한 미국의 영향을 많이 받은 점을 감안한 것이다.

본 논문의 비교대상 주제인 대의성은 대의민주주의를 떠받치는 핵심적인 개념이다. 고대 그리스에서는 모든 국민이 다수결 원칙 아래 정치적 결정에 직접 권한을 행사하는 정부형태를 채택했다. 이 체도를 ‘직접민주주의’라 한다. 반면, 국민 개개인이 직접 정치결정 과정에 참여하지 않는 대신 국민이 선거로 선출한 대표들에게 일정기간 정치적 권한과 책임을 부여하는 방식이 있는데 이를 ‘대의민주주의’라고 한다.³⁾

현대의 거대하고 복잡한 사회상황을 고려할 때 통치 원리로서의 민주주의가 대의제도를 토대로 하는 것은 필연적이다. 18세기경부터 오늘날의 모습을 서서히 싹트기 시작한 대의제도가 이제는 민주주의를 표방하는 모든 사회에 퍼져 있으며 민주주의 이상을 실현하는 가장 현실적인 방법이라는

3) 이관후(2016), “왜 대의민주주의가 되었나”, 『한국정치연구』 제25권 2호, p. 1.

데에 이견이 없을 것이다. 물론 대의제도가 드러내는 문제점을 보완하기 위해 직접민주주의적인 요소를 도입하려는 참여민주주의의 시도가 세계 곳곳에서 이뤄지고 있다. 그럼에도 불구하고 대의민주주의는 향후 인류사회의 중심적인 원리 및 제도로 상당 기간 유지될 것으로 보인다⁴⁾

대의성⁵⁾에는 여러 가지 개념이 있다. 첫째, 의원은 국민의 위임을 받아 국민의 이익을 위해 정책수립을 한다는 ‘대리인’(delegate) 개념이다. 이는 의원 개인의 의사와 관계없이 지역구민의 심부름을 하는 대의성을 말한다. 대표자는 자신에게 권한을 위임한 유권자와 사회세력의 의지를 국정에 반영하는 대의 행태를 보여야 한다는 이른바 ‘위임자 원리’(doctrine of instructed delegates)를 강조하는 모델이다.⁶⁾

둘째, 버크(Edmund Burke)의 고전적인 수탁인(trustee) 개념이 있다. 의원은 일반국민보다 우월한 덕망과 전문지식을 갖추고 국민으로부터 정치 위탁을 받아 국민의 이익을 위해 정책을 수립한다는 것이다.⁷⁾ 이는 유권자가 대표자를 믿고 선출했기 때문에 대표자 스스로의 신념과 양심에 따라 국민을 위해 행동해야 한다는 ‘수탁자 원리’(doctrine of independent trustee)⁸⁾에 충실한 대의성을 말한다.⁹⁾

4) 백승현, 임성호(1997), “대의개념에 대한 사상사적 및 경험론적 논쟁: 전환기의 새로운 대의개념을 위한 서설”, 시민정치학회보 제2권, p. 63.

5) 이관후(2016)는 대표(representative)의 자율성과 관련해 버크(Edmund Burke)와 밀(Stuart J. Mill)의 인식 차이를 설명하고 있다. 이관후의 설명에 따르면 버크는 대표의 역량에 대한 높은 신뢰와 완전한 자율성을 주장한 반면 밀은 지적, 도덕적으로 탁월한 사람들이 대표가 돼야 한다는 점에는 동의하지만 적어도 대표는 소속 집단의 이해를 반영하거나 최소한 유사한 세계관을 갖고 있어야 한다고 여겼다.

6) 백승현, 임성호, 앞의 논문, p. 74.

7) 서정갑(1998), 『부조화의 정치: 미국의 경험』, 서울: 법문사. p. 297.

8) 김대륜(2007), “브리스톨 상인과 에드먼드 버크; 18세기 후반 지방의회 정치의 일면”, 『영국연구』, 제18호, p. 52. ‘수탁자 원리’는 에드먼드 버크(Edmund Burke)가 이론적으로 체계화했다. 버크는 하원 의원이 지역구민의 명령을 따라야 할 의무가 없다고 주장하면서 의회에서는 지역의 목표나 편견이 아니라 전체를 위한 일반적인 공공선이 지표가 돼야 한다고 역설했다.

셋째, ‘정치인’(politico) 개념의 대의성을 들 수 있다. 이는 대리인과 수탁인 개념을 혼합하거나, 쟁점에 따라 대리인과 수탁인의 개념을 교체하고 의원들 사이에 타협을 하는 과정에 나타나는 대의성을 말한다.¹⁰⁾ 국회에서 쟁점 법안에 대한 표결을 앞두고 여당과 야당이 원내대표를 내세워 막후협상을 하거나 예산심의 과정에서 지역구 예산을 따내기 위해 의원들이 타협하는 경우가 이에 해당한다고 하겠다. 이럴 경우 선거구민도 대표하면서 자기 판단도 해야 하기 때문에 일관성 있게 수탁인 또는 대리인 기능을 하지 못한다는 정치현실을 반영하고 있다.

대리인과 수탁인의 개념과 관련해 이관후(2016)는 “대표자가 어떤 행위를 하는지가 중요하다”고 주장했다. 의원이 유권자의 의지를 전달하는 대리인의 역할만 할 수도 있지만, 유권자의 궁극적인 이익이나 실질적 의지가 무엇인지에 대해 자유롭게 판단해 결정을 내릴 수 있는 수탁자일 수도 있다는 것이다. 의원이 의회 표결 때 단순히 유권자의 의사를 반영하는데 그치지 않고 유권자의 의사에 기초해 표결 이전에 상대방과 협상을 해야 하는 경우 정치인의 대의성과 연결될 수 있다.¹¹⁾

미국식 의회(Congress)는 이론상 의원 개개인은 자신의 출신 지역만을 대표할 뿐 전국을 대표해 국사를 논의해야 할 의무가 없으며 또한 그러한 제도적 장치도 없다. 따라서 의원들은 소속 정당으로부터 높은 수준의 자율성을 가지며, 소속 정당의 정책과 다른 교차투표를 하는 것이 다른 서구 민주주의 국가들과 구별되는 큰 특징으로 알려져 왔다.¹²⁾ 대의제로서 의회

9) 백승현, 임성호, 앞의 논문, p. 74.

10) 서정갑(1998), 앞의 책, p. 297.

11) 이관후(2016)는 이런 차이를 버치(Birch)의 대리인(Agent or Delegate)과 대표자(Representative), 피트킨(Pitkin)의 위임(Mandate)과 독립(Independence), 우르비나티(Urbinati)의 구속위임(Imperative mandate)과 자유위임(Free mandate) 등으로 각각 개념화했다고 설명했다.

12) 교차투표는 의안에 대한 표결 때 의원이 소속 정당의 당론과는 상관없이 유권자의 태도나 본인의 판단에 따라 투표하는 것을 말한다. 크로스보팅(cross

민주주의가 아직 활성화하지 않은 한국의 입장에서는 당연히 대의개념의 토착화에 궁극적 관심을 두어야 하겠으나 그러기 위해서도 대의 민주주의의 오랜 경험을 가진 미국 정치의 특징에 주목하는 것은 피할 수 없는 일이다¹³⁾. 미국은 한국과 정치제도적인 특성에서 유사성이 크므로 미국 사회에서의 대의 개념은 한국정치에 유용한 시사점을 줄 수 있다.

특히 미국 의원들이 보여주는 정당으로부터의 높은 자율성은 한국 정당 정치 문제 해결의 한 대안으로 제시되고 있다. 데이비드 메이휴(Mayhew 1991)에 의해 제시된 미국의회의 높은 자율성에 관한 긍정적 역할은 많은 선행문헌에서 입법교착¹⁴⁾의 해법으로 제시돼 왔다.¹⁵⁾

미국의회에서 드러나는 국회의 자율성에 대한 강조는 20대 총선에서 형성된 한국의 분점정부¹⁶⁾ 상황에서 대안 가치가 높은 것으로 보인다. 19대 국회에서부터 적용되고 있는 ‘국회선진화법’ 역시 의회의 자율성을 살리기 위한 취지에서 출발했다. 선행연구의 한계는 미국 의회 의원들의 높은 자

voting) 또는 자유투표라고도 한다.

13) 백승현·임성호, 앞의 논문, p. 2.

14) 전진영(2011), “국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석” 『의정연구』 제17권 제2호, p. 171. 국회 입법교착의 전형적인 양상은 쟁점법안을 둘러싼 원내정당 간 갈등이 국회법과 같은 공식적 규범이 정한 원칙과 절차에 따라 해결되지 못하고, 소수당의 의사일정 거부나 회의장 점거로 인해 의사과행으로 이어지고, 결국 다수당의 단독강행처리로 귀결된다.

15) 정진민(1998), 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』, 서울: 한울. 곽진영(2003), “국회-행정부-정당 관계의 재정립: 분점정부 운영의 거버넌스.” 『의정연구』 9권. 2호. 김용호(2000), “21세기 새로운 의회정치의 모색: 분점정부 운영방안.” 『의정연구』 6권. 2호.

16) 분점정부(Divided Government)는 대통령제 국가의 의회에서 나타나는 의석차지 비중을 나타낸다. 단순 외형으로서의 분점정부는 여당의 국회의원 수보다 야당의 국회의원 수가 많은 경우를 말한다. 정치적으로는 국회에서 야당이 다수를 차지함으로써 대통령의 행정부와 여당 주도의 국정운영이 이뤄지지 않고 야당 주도의 정국이 되는 것을 뜻한다. 분점정부 현상은 행정부에 대한 입법부의 감시와 견제 기능이 활발하게 될 수 있지만 심각한 교착상태를 발생시킬 수도 있다.

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B6%84%EC%A0%90%EC%A0%95%EB%B6%80> (검색일; 2016. 6. 25).

율성이 우리 국회의 고질적인 문제를 해결할 수 있는 유용한 대안으로 제시되고 있음에도 불구하고 미국 의회의원들과 우리나라 국회의원들의 정당 자율성에서 어떤 차이가 있는지, 차이가 있다면 원인은 무엇인지에 대한 경험적 연구가 전무하다는 것이다.

따라서 본 연구는 대의성 개념의 특징을 탐구한 뒤 미국의 의회의원들이 소속 정당으로부터 갖는 자율성을 한국의 그것과 실증적으로 비교 분석해 실제적 차이와 그 원인을 설명하는 것을 주목적으로 한다. 특히 미국 정치에서 대의성 개념들은 의회제도에만 나타나는 것이 아니라 크게는 대통령이나 행정부, 그리고 사법제도에 나타난다. 따라서 본 연구에서 미국 의회제도, 대통령, 그리고 사법제도에 있어서 대의성의 대리인과 수탁인 개념이 어떻게 적용되는지를 차례로 살펴본다.

대의성을 파악할 수 있는 대표적인 체제로 미국과 한국의 의회 제도를 비교한다. 경험적 분석의 하나로 미국 의회제도의 특징을 소속정당으로부터의 의원 자율성이라고 전제하고 이를 뒷받침하는 지수로서 미국 하원에서 통과된 기명투표 법안에 대한 정당별 응집성 척도인 라이스 지수(Rice Index)의 변화 과정을 한국 국회에서 통과된 기명투표 법안에 대한 정당들의 그것과 비교했다. 이런 과정을 통해 양국 정당의 자율성이 어느 정도 차이가 있는지 실증적 확인 과정을 거쳤다.

제2장 연구 방법과 연구 내용

본 연구는 국제지역학 논문으로 학제적(interdisciplinary) 연구 방법을 사용했다. 본 논문의 주제와 관련해 정치학, 역사학 등이 상호 어떻게 연결되어 있는가를 살펴보았다.

이 같은 종합학문적 접근방법이 단순한 다학문(multidisciplinary) 연구방법이 되지 않고 진정한 상호연관성 탐구라는 학제적 연구가 되도록 노력했다. 학제적 연구의 의미에 대해서는 여러 가지 주장이 있다. 동일한 대상을 연구하기 위해 두 가지의 학문을 동원하는, 즉 연구를 위한 학문과 학문의 통합이 학제적 연구에 해당한다는 주장¹⁷⁾이 있는가 하면 기존 학문분과간의 상호보완적인 교류, 즉 학문과 학문, 과거와 현재, 개인과 개인, 집단과 집단, 제도와 제도 사이의 연결 등과 같은 관계설정 및 이해로 요약할 수 있다는 주장¹⁸⁾도 있다. 또 기존 학문분과간의 상호보완적 교류를 통해 각 학문의 독자적 연구를 통해 도출한 성과보다 더욱 큰 성과, 즉 부가가치를 창출하는 것이 학제적 연구라고 간주하기도 한다.¹⁹⁾

미국 연방의회의 대의성을 제대로 파악하려면 미국 연방의회의 태동 과정을 알아야 한다. 또 의회의 작동 원리를 파악하기 위해선 미국 정치문화의 역사적 배경에 대한 고찰이 뒤따라야 한다. 본 연구가 학제적 연구에 충실하고자 한 이유이기도 하다. 본 연구는 인터넷을 포함한 자료수집, 문헌연

17) 김일렬(2003), “고전문학의 학제적 연구 현황과 과제”, 『어문학』, 제79집, 한국어문학회, p. 57.

18) 권세은(2005), “학제적 연구에 대한 인식론적 시론”, 『비교문화연구』, 제9집 제2호, 경희대비교문화연구소, p. 94.

19) 이동성(2012), “미국과 한국의 정치자금제도에 관한 학제적 비교연구”, 부경대 박사학위논문, p. 7.

구, 실증적 분석(라이스 지수) 등의 세부적인 연구 방법 등을 사용했으며 연구자의 직접 분석, 타인의 연구와 분석, 그리고 집합 분석 등을 종합했다.

본 논문은 우선 대의성의 세 가지 개념인 대리인과 수탁인, 그리고 정치인은 서로 어떻게 다른가에 대해 탐색해보았다. 이어 미국 의회의 대의성은 어떠한 특징을 띠는지, 그리고 미국에서 의회의 대의성은 대통령과 사법부의 그것과 어떻게 다른지, 한국 국회의 대의성은 어떠한 양상을 보이며 미국 의회와 한국 국회의 대의성은 어떻게 비교될 수 있는지 등을 살펴 보는데 초점을 맞췄다.

본 논문의 구성은 우선 연구의 이론적 틀로서 대의성의 세 가지 개념인 대리인, 수탁인, 그리고 정치인의 개념을 선행연구와 함께 파악한 뒤 미국 의회의 대의성과 한국 국회의 대의성을 비교 분석한다. 이어 원내정당들의 라이스 지수를 통한 기명투표자료 분석 결과를 토대로 미국 하원과 한국 국회의 대의성을 비교한다. ‘결론’에서는 미국 의회와 한국 국회의 대의성을 비교한 내용을 요약 정리하고 본 연구결과가 한국 정치와 대의민주주의의 발전에 기여할 수 있는 함의를 도출하는 동시에 향후 한국과 미국의 대의성 비교에서 수행할 가치가 있는 연구과제를 제시하고자 한다.

제1절 정당응집성과 라이스 지수

본 연구는 한국과 미국 정당의 대의성을 비교 분석하는 도구로 정당응집성(*party cohesion*) 지수를 활용했다. 정당응집성은 본회의 기명투표(*roll-call*) 자료를 토대로 측정된 라이스 지수(*Rice Index*)를 근거로 삼았다.

라이스(Rice 1925)에 의해 개발된 라이스 지수는 본회의 기명투표 자료를 근거로 정당응집성을 측정하는 방법을 제시해 비교정당연구에서 큰 공헌을 한 것으로 평가받고 있다. 라이스 지수는 정당 내 과반수 이상이 지지하는 입장에 찬성하는 과반수 의원들과 소수가 지지한 입장에 찬성한 의원들의 정당 내 구성비율간의 차이를 구한 값이다. 이에 따라 라이스 지수 값이 클수록 응집성이 강하고 낮을수록 약하다. 라이스 지수가 찬성표와 반대표 숫자만 감안하고 기권을 제외해 정당응집성을 조금 과장하는 효과가 있다는 지적도 있지만 여전히 유력한 비교 지표로 활용되고 있다.

라이스 지수는 다음과 같이 계산된다.

$$I = \frac{|Y_{ik} - N_{ik}|}{Y_{ik} + N_{ik}} \quad \text{-----식(1)}$$

식(1)는 법안 i 에 대한 기명표결에서 정당 k 의 라이스 지수를 구하는 방법을 나타낸 것이다. 즉 법안 i 에 대한 라이스지수는 k 정당 소속의원 가운데 찬성한 의원 수에서 반대한 의원수를 뺀 절대값을 찬성의원 수와 반대의원 수를 더한 수로 나눈 값이다.

이에 따라 어떤 법안에 대해 정당 소속의원 모두가 찬성 또는 반대할 경우 그 정당의 정당응집성은 1이 된다. 반면 같은 정당 소속의원 가운데 찬성의원과 반대의원이 똑같은 수로 갈라지게 되면 정당 응집성은 0이 된다. 연구연도의 전체 법안에 대한 정당응집성의 평균값이 특정 정당의 해당 기간 응집성을 나타낸다. 전체 법안에 대한 정당응집성의 평균값이 바로 해

당 정당의 라이스 지수가 된다.

아래의 식(2)은 라이스 지수를 계산한 사례다.

$$RI_k = \frac{|찬성표 - 반대표|}{|찬성표 + 반대표|}$$

$$= \frac{|40 - 60|}{|40 + 60|} = 20 \div 100 = 0.2 \dots\dots\dots \text{식(2)}$$

식(2)는 어떤 법안에 대해 k정당 소속 100명의 의원들이 투표를 한 결과 찬성 40명, 반대 60명으로 집계된 경우 라이스 지수를 구하는 방법을 예시한 것이다. 이 식에 따르면 라이스 지수는 0.2가 된다.

이에 대해 히스(Hix)는 라이스 지수가 기권을 어떻게 처리할 것인지에 대한 답을 주지 못한다며 이를 보완할 수 있는 합의지수(AI: Agreement Index)를 제안했다. 합의지수는 찬성과 반대 외에 기권표도 감안한다.²⁰⁾

아래의 식(3)은 히스의 합의지수를 계산하는 방식이다.

$$AI_k = \frac{\max(Yik, Nik, Aik) - \frac{1}{2} [(Yik + Nik + Aik) - \max(Yik, Nik, Aik)]}{Yik + Nik + Aik}$$

-----식(3)

식(3)에서 Yik는 i법안에 대한 k정당 소속의원 중 찬성의원 수, Nik는 반대의원 수, Aik는 기권의원 수이다. 따라서 같은 정당 소속의원이 같은 투표결정을 할 경우 합의지수(AIk)는 1이 되고, 찬성, 반대, 기권 의원수가

20) 한정훈(2008), “유럽의회 내 정당응집성 측정에 대한 비교제도학적 연구: 공간 모델을 적용한 대안적 지표 개발”, 『한국정치학회보』, 제42집 제3호, p. 245.

똑같이 3분되면 AIk는 0이 된다.

라이스 지수는 정당소속 의원들이 기명투표에서 어느 정도 응집력을 발휘하는지를 판단할 수 있는 지표로 활용된다. 라이스 지수가 높다는 것은 정당응집성이 강하다는 뜻이지만 역으로 의원들의 자율성은 떨어진다는 의미이다. 라이스 지수를 통해 의원들이 의회 표결 과정에서 당론이나 정당 지도부의 뜻을 그대로 실행하는지, 아니면 어느 정도 자율성을 갖고 투표하는지 살펴봄으로써 대의성이 제대로 작동하는지 파악해볼 수 있다.

그러나 정당응집성이 높다고 해서 이를 부정적으로만 바라 볼 수는 없을 것이다. 대의민주주의는 정당을 기본 단위로 작동하고 있고 정당이 제 역할을 하려면 최소한의 정당응집성을 유지해야 하기 때문이다.²¹⁾ 다만 정당 응집성이 유사한 정책을 선호하고 정치적 이념을 공유하는 동일 정당 소속 의원들의 자발적 충성과 정치적 연대감에서 형성되지 않을 경우 대의성이 훼손될 수 있다. 의원들이 차기 선거를 의식해 공천권을 쥔 정당지도부의 뜻을 맹목적으로 따를 소지가 있기 때문이다.

대의민주주의의 근본 취지를 살리면서 의원들의 자율성도 확보할 수 있는 정당응집성이 어떤 수준인가에 대해서는 정답을 제시하기는 어렵다. 다만 본 연구는 미국 정당과 한국 정당의 자율성을 비교해 그 결과를 토대로 한국의 의원들이 국회에서 대의성을 담보할 수 있는 적절한 정당응집성을 유지하면서 자율성을 살릴 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

21) 전진영(2010), “제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석.” 『한국정당학회보』 9권 2호, p. 120.

제2절 라이스 지수를 활용한 연구사례

라이스 지수를 활용한 연구는 본회의의 기명투표법안 자료를 토대로 원내정당들이 본회의 표결에서 어느 정도 응집력 있는 표결을 하는지 분석하고 정당응집성에 영향을 주는 요인을 분석하는데 집중됐다. 기명투표는 개별의원들의 투표 내역을 기록으로 남기므로 의회에서 처리되는 다양한 의안들 가운데 기명투표를 이용한 안건은 개별의원들의 입법활동을 공식적으로 확인할 수 있는 기회를 제공한다. 기명투표를 이용하는 이유는 정당 지도부가 소속의원들의 투표에 영향을 주려고 하거나 정당의 공식입장을 유권자들에게 알릴 필요가 있는 경우 등 입법을 둘러싼 전략적 환경이 중요한 원인이 되고 있다.²²⁾

오웬은(Owen) 정당응집성에 미치는 요인을 크게 정치체계 차원, 정당차원, 정치상황적 맥락 등으로 구분해 설명하고 있다.²³⁾ 정치체계 차원에서는 정부 형태가 대통령제인지 의원내각제인지 여부가 정당응집성에서 가장 중요한 요인으로 지적돼 왔다. 의원내각제의 경우 내각의 존속이 의원들의 신임에 의존하기 때문에 다수당의 응집력은 정권의 생존과 직결된 문제여서 일반적으로 높은 정당응집성을 보인다. 소수당 역시 수권정당으로서의 면모를 드러내기 위해 강한 정당응집성을 유지해야 할 필요가 있다.

우리나라의 경우 의원 후보자 공천 방식이 정당응집성을 결정하는 중요한 요인으로 꼽힌다. 후보자 공천과정에 중앙당의 영향력이 클수록 정당응집성이 강해지는 반면 후보선출 과정이 지역 유권자나 당원에 의해 결정될 경우 정당응집성은 약해지기 마련이다.

정당응집성은 정당의 조직 특성과 이념, 여당 또는 야당 여부에 따라 영

22) 한정훈(2008), 앞의 논문, p. 242.

23) 전진영(2010), 앞의 논문, p. 121.

향을 받는다. 라이스 지수와 히스의 합의지수를 이용한 정당응집성에 관한 최근의 연구 사례는 전진영(2010)과 한정훈(2008)의 연구를 들 수 있다.

전진영은 ‘제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석’을 통해 일반적으로 극단주의 정당이 중도정당보다 응집성이 높다는 주장(Rahat 2007)²⁴⁾을 소개하면서 여당이 야당보다 높은 정당응집성을 보인다는 주장(Jensen 2000)²⁵⁾은 정부 여당보다는 반대 야당의 정당응집성이 높다는 분석(Rahat 2007)과 상반된다는 점에서 이론으로 정립되지 못한 것으로 진단했다.²⁶⁾

전진영의 연구는 2008년 제18대 국회 개원시점부터 2009년 3월까지 국회 본회의에 회부된 428개 법안을 대상으로 라이스 지수와 합의지수를 조사한 것이다. 조사 결과 라이스 지수에서 한나라당이 0.986, 민주당 0.988, 자유선진당 0.987, 친박연대 0.984, 민주노동당 0.994 등으로 나타났다. 또 히스의 합의지수는 한나라당 0.976, 민주당 0.946, 자유선진당 0.971, 친박연대 0.967, 민주노동당 0.986 등으로 조사됐다.²⁷⁾ 조사 결과에 따르면 한나라당은 라이스 지수가 합의지수보다 0.010 더 높고, 민주당은 라이스 지수가 합의지수보다 0.012 더 높게 나타났다. 또 한나라당과 민주당은 합의지수에서는 똑같이 0.976을 기록했다. 전진영은 라이스 지수와 합의지수 외에 국회에서의 ‘정당단합 표결지수’를 통해 정당 간 응집성을 비교할 수 있다고 주장했다. 정당이 특정 사안에 대해 단합해서 소속 의원 전원이 표결에 임하거나 아니면 전원 불참하는 경우를 감안해야 한다는 것이다.²⁸⁾

라이스 지수가 의원의 ‘기권’ 선택을 배제함으로써 정당응집성을 과장할

24) Rahat, Gideon(2007), "Determinants of Party Cohesion: Evidence from the Case of the Israeli Parliament", *Parliamentary Affairs* 60-2: 279-296.

25) Jensen, Torben K(2000), "Party Cohesion", Peter Esaiasson and Knut Heidar, eds, *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, Columbus: Ohio State University Press.

26) 전진영(2010), 앞의 논문, p. 123.

27) 전진영(2010), 앞의 논문, p. 128.

28) 전진영(2010), 앞의 논문, p. 133.

수 있는데 합의지수는 이를 정확하게 측정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 한정훈(2008)은 두 지수의 차이가 연구결과에 중대한 차이를 낳을 정도는 아니라고 주장한다. 한정훈의 “유럽의회내 정당응집성 측정에 대한 비교제도학적 연구”에 따르면 희스의 합의지수(AI)는 계산과정이 세 가지 기준으로 이뤄져 있어 라이스 지수(RI)에 비해 낮은 측정값을 산출한다. 따라서 ‘반대’ 의견을 가진 의원이 ‘기권’하는 경우 라이스 지수는 합의지수에 비해 정당의 응집성을 약간 더 강하게 측정할 가능성이 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 정당응집성 지수를 통한 정당활동의 비교연구라는 실질적 목적과 관련해 응집성의 강도를 과장한 측정값을 산출하는 라이스 지수를 사용한 것과 이러한 과장을 개선한 합의지수를 사용하는 것이 연구 결과에 중대한 차이를 낳지 않을 것이라고 한정훈은 주장한다.²⁹⁾ 전진영의 18대 원내정당의 정당응집성 조사에서 한나라당은 합의지수 0.976, 라이스 지수 0.986이었고, 민주당은 합의지수 0.976, 라이스 지수 0.988로 각각 나타났다. 각 정당의 라이스 지수가 합의지수에 비해 근소하게 높았으나 큰 차이를 보이지는 않았다.³⁰⁾

이에 따라 본 연구에서는 한국 정당과 미국 정당에 대한 정당응집성을 상대 평가하는 비교연구 관점에서 간명한 라이스 지수를 토대로 정당응집성을 조사해 이를 근거로 의원들이 정당으로부터 어느 정도 자율성을 누리 는지를 비교했다. 비교 대상 정당으로는 미국의 공화당과 민주당, 한국의 새누리당과 새정치민주연합 등 4개 정당을 채택했다. 미국의 양당에 맞춰 한국에서는 의석수에 따라 다수당 2곳을 선택했다. 조사 대상 기명투표 법안은 미국의 경우 2014년과 2015년 하원에서 통과된 139개 법안(2014년 58건, 2015년 81건)이다. 한국 국회도 이에 맞춰 2014년 58건, 2015년 81건을

29) 한정훈(2008), 앞의 논문, p. 247.

30) 전진영(2011), 앞의 논문, p. 128.

최근 통과된 순서에 따라 표집했다.

라이스 지수를 활용한 기존 연구는 한국 또는 외국의 의회에서 나타난 국가별 정당응집성에 대한 사례 연구에 머물러 왔기 때문에 정당응집성 지수를 활용한 한국과 미국의 비교 연구는 찾기 어렵다. 본 연구는 한국의 정당과 미국의 정당응집성을 상대 비교함으로써 미국의 하원에서 정당들이 발휘하는 자율성의 근거를 어렵게나마 감지할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.

정당응집성은 정책이슈에 따라 달라질 수 있다. 정책 이슈가 정당의 이념과 직접적 관계가 있는 경우 높은 정당응집성을 나타낸다. 또 정당지도부가 위원회 배분이나 당직을 통해 강한 응집성을 유도할 수도 있다. 의원이 스스로 사회적 계급을 대표한다고 인식할수록 정당응집성이 증가하고 계급 양극화가 심할수록 정당응집성이 높은 경향이 있다.³¹⁾

한국의 경우 의원의 장관겸직 허용, 총리제도, 정부의 법안 제출권 등 내각제 요소가 가미돼 있고 지역구 대표제와 정당명부식 비례대표제가 섞여 있어 높은 정당성을 유지하는 것으로 예상할 수 있다. 비례대표 후보는 물론 지역구 후보자의 공천과정에 중앙당 지도부의 영향력이 절대적이기 때문이다. 특히 집권 여당은 대통령과 예측적인 관계를 유지하고 있는 현실 때문에, 야당은 여당과의 투쟁적 관계 때문에 각각 강한 정당응집성을 유지하는 것으로 예측할 수 있다.

31) 전진영(2010), 앞의 논문, p. 124.

제3장 연구의 이론적 틀: 대의성

제1절 대의성과 대의민주주의: 선행연구 검토

오늘날 민주주의의 후퇴를 우려하는 사람들이 많지만 현대사회에서 대의민주주의(representative democracy)를 제외한 민주주의는 좀처럼 상상하기 어렵다. 정치가 작동하는 기반이 대의민주주의라는 사실을 부인할 수 없기 때문이다. 민주주의를 실행하는 방법에 있어서 국민이 직접 참여해 정책을 결정하는 직접민주주의에 비해 국민의 대리자가 정치적 권리를 행사하는 대의민주주의가 더 효율적이고 유용한 것으로 인식돼 왔다. 국민주권을 내세우면서도 직접 참여가 아닌 간접적인 대의 방식을 수용하는 데는 대의제가 민주주의 본래의 이념과 정신을 잃지 않으리라는 기대가 남아있다. 18, 19세기 대의민주주의를 이론화한 대표적인 사상가인 버크, 벤담, 밀 등은 ‘대의정부’를 “전체 시민의 행복을 위해 공적 행위를 수행하는 통치 형태”라고 정의했다.

그러나 만약 오늘날 대의민주주의가 위기에 봉착해 있다고 한다면 어떤 이유로든 대의민주주의를 떠받치는 대의성이 제대로 작동하지 않고 있음을 의미한다. 특히 2016년 11월 ‘최순실 국정농단 사건’이 불거진 뒤 대의민주주의에 대한 위기감이 고조되면서 국민들의 대규모 촛불집회가 이어졌다. 급기야 같은 해 12월 9일 국회에서 박근혜 대통령에 대한 탄핵 가결이 이뤄지면서 위기에 빠진 대의민주주의를 바로잡기 위한 돌파구 또한 마련할 수 있다는 기대감도 함께 보여주었다.

민주주의는 국민주권 원리를 구현하는 원리라고 할 수 있다. 대한민국 헌법 제1조 2항에도 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 국민주권 선언이 있다. 이는 국가권력의 정당성이 국민에게 있고 모든 통치권력의 행사를 최후적으로 국민의 의사에 귀착시킬 수 있어야 한다는 국가권력의 정당화 원리로 이해된다.³²⁾

그러나 국민주권 이념은 시간과 공간, 능력 등의 제한으로 인해 현실에 구현하는데 어려움이 따른다. 이와 관련해 우리나라 헌법재판소는 “국민주권주의는 국가권력의 민주적 정당성을 의미하는 것이지만 주권의 소재와 통치권의 담당자가 언제나 같을 것을 요구하는 것이 아니고 예외적으로 국민이 직접 주권을 행사하는 경우 이외에는 국민의 의사에 따라 통치권의 담당자가 정해짐으로써 국가권력의 행사도 궁극적으로 국민의 의사에 의해 정당화될 것을 요구하는 것이다”라고 밝힌 바 있다.³³⁾ 이는 국민주권주의의 추상적 원리와 구체적 현실을 매개하는 대의제의 근거를 뒷받침하는 대목이다. 즉 국민주권이라는 순수한 이념을 직접 구현할 방법이 없기에 대의제라는 간접민주주의에 만족해야 한다는 것이다.³⁴⁾

대의성에 관한 논의는 궁극적으로 어떤 인물이 대표를 맡아야 하는지, 그리고 그 대표는 어떤 절차를 거쳐 선출해야 하는지, 또한 대표자는 어떻게 국민들을 대표해야 하느냐하는 문제로 귀결된다.

오향미(2011)는 대표와 대리의 개념으로 대의성을 구분하면서 대표의 개념에서 정치적 소임의 중요성을 강조했다. 그는 정치적 ‘대표’라는 개념에 대해 “대표는 정치 공동체라는 구조물을 눈에 보이게 하는 것이며, 무엇보다 정치 공동체를 작동하게 하는 권위와 권력의 가시화이기도 하다”고 주장한다. 물리적으로 보이지 않는 정치 공동체를 하나의 통일적인 구성물로

32) 차병직·윤재왕·윤지영(2014), 『지금 다시, 헌법』, 고양: 로고폴리스, p. 34.

33) 차병직·윤재왕·윤지영(2014), 앞의 책, p. 34.

34) 고병권(2014), 『민주주의란 무엇인가』, 그린비, p. 44.

한눈에 보이게 하는 개념이다.

그는 독일 입헌군주주의 대의제 역사를 검토하면서 ‘대표’의 개념을 의회에만 한정하지 않고 국가론과 헌정론이라는 좀 더 광범위하고 포괄적으로 이해할 필요가 있다고 역설했다. ‘대표’는 단순한 재현이나 모방이 아니라 전체의 드러나지 않는 특성을 더욱 더 잘 보여주는 것이다. 그래서 정치공동체를 작동하게 하는 권위와 권력을 눈에 잘 띄게 드러내 보여주는 것이 정치적 대표의 소임이다. 반면 ‘대리’란 다른 사람이나 집단의 이해가 반영되도록 돌보는 것을 말한다.³⁵⁾

여기서 국민의 대표, 즉 대통령이나 국회의원 등 선출직 공직자가 어느 정도의 자율성을 발휘해야 하는가하는 문제가 대두된다. 대표는 유권자가 원하는 대로 해야 하는가, 아니면 자신의 판단에 따라 최선의 것을 추구해야 하는가하는 과제다. 이는 대표가 국민의 뜻을 그대로 옮기는 대리인(delegate)이어야 하는지, 아니면 국민의 이익을 위해 때로는 국민의 뜻을 거스를 수 있는 수탁인(trustee)이 되어야 하는가하는 문제다.

김주성(2011)은 의회가 심의기관이라기보다는 협상기관으로 변질되면서 현대 민주주의가 위기에 빠졌고 이는 대표의 실패에서 기인했다고 주장했다. 대표는 유권자의 의사를 대변해야 하는 대리 임무와 독자적으로 다른 대표들과 깊이 의논하여 소기의 목적을 달성해야 하는 심의의 임무를 함께 갖고 있다는 것이다.³⁶⁾ 그는 아테네식 민주주의 또는 참여민주주의에 대해 그다지 큰 기대를 걸지 않는다. 아테네식 민주주의는 이성적인 심의보다는 감정적인 선동으로 지배되기 쉽다고 판단하기 때문이다.³⁷⁾

홍태영(2008)은 20세기 대의민주주의의 발전을 프랑스 혁명 과정에서 찾

35) 오향미(2011), “정치적 대표 개념과 대의제”, 『왜 대의민주주의인가』, 이학사, p. 282.

36) 김주성(2011), “심의민주주의인가, 참여민주주의인가?”, 『왜 대의민주주의인가』, 이학사, p. 62.

37) 김주성(2011), 앞의 논문, p. 35.

는다. 프랑스 혁명시기에 대의제가 받아들였지만 선거 과정을 통해 어떤 대표자를 선출해야 하는 문제가 대두됐다. 이 과정에서 루소(Jean Jacques Rousseau)의 영향은 상당히 컸다.³⁸⁾

대의제의 개념과 관련해 학자들마다 조금씩 다른 견해를 표출하지만 국민 주권 원리를 현실에 구현하기 위한 민주주의의 한 방식이라는데 이의가 없을 것이다. 이화용(2011)은 ‘대의(representation)’란 어떤 문제에 관한 특정한 견해나 인상을 전달할 의도로 진술이나 설명을 통해 어떤 사실을 다른 사람 앞에 놓는 행위라고 정의한다. 그는 이런 개념을 정치에 그대로 연계시켜 “대의제는 대표가 인민의 의사를 대신 표출하고 그들의 이익을 위해 공적 행위를 수행하는 통치형태”라고 규정한다.³⁹⁾

임혁백(2011)은 “대의제 민주주의는 선거라는 수단을 통해 시민들의 집단적 의사 또는 공공선, 일반의사를 확인하고 그 집단적 의사를 시민들의 대표를 통해 실현하려는 것”이라고 정의한다. 또 김주성(2011)은 “완벽한 대의 기구란 심의 기구의 결정 사항에 영향을 받는 모든 사람들의 대표로 구성된 대의 기구”라고 주장한다.⁴⁰⁾

대의성에 관한 루소(Jean Jacques Rousseau)와 존 스튜어트 밀(J. S. Mill)의 인식은 대비된다. 루소는 대표가 대리 그 이상도 이하도 되어서는 안 된다고 생각한다. 이에 대해 밀은 대표의 독립성을 강조한다.

루소는 대의제 민주주의를 다양한 개인의 의사를 집합하는 과정이 아니라 선형적으로 존재하는 일반의사를 발견하는 과정이라고 간주하고, 진리 발견적 민주주의 이론을 전개했다. 루소는 입법의 정당성을 일반의지에서 찾았으며 그 일반의지는 항상 옳은 것이었다. 입법활동은 이러한 일반의지를

38) “프랑스 대의제민주주의와 의회의 위상과 역할”, 『정치와 평론』, 한국정치평론학회, 3권, p. 8.

39) 이화용(2011), “서양 중세의 대의 사상: 대표성의 실체에 대한 비판적 검토”, 『왜 대의민주주인가』, 이학사, p. 148.

40) 김주성(2011), 앞의 논문, p. 74.

법률로서 만드는 작업이며 입법활동에 참여하는 국민의 대표는 당연히 일반의지를 잘 인식할 수 있는 뛰어난 사람이어야 한다. 따라서 선거과정은 엘리트를 선출하는 과정으로 인식됐다. 여기서 대표되는 사람들, 즉 국민은 단일성과 동질성을 갖고 있어야 한다. 그러나 이러한 단일성과 동질성을 확보하기 위해 국가가 국민교육과 다양한 정치, 사회적 문화적 활동에 노력을 기울이게 된다. 이 과정에서 국가권력이 수용하기 어려운 것으로 간주된 것들을 배제하기 시작하면서 대의제에 의한 민주주의의 억압과 제어가 진행됐다고 진단한다.⁴¹⁾

대의제에 대해 회의적이었던 루소는 ‘사회계약론’에서 대의제를 거부하는 세 가지 이유를 제시했다. 첫째, 일반의지와 주권은 양도할 수 없고 대표자에게 위임할 수도 없다. 권력은 위임될 수 있지만 의지는 그렇지 않다는 사고에서 연유한 것이다. 루소는 이런 이유에서 대의원(deputies)은 인민의 대표자가 될 수 없고, 다만 대리인에 불과하다고 단언한다. 둘째, 루소는 오직 지속적인 정치 참여만이 시민들에게 도덕 교육과 도덕적 자율을 제공한다고 여겼다. 그가 인식하는 대의제는 시민들의 지속적인 참여의 기회를 빼앗고 그 결과 시민들을 노예로 만드는 것이나 다를 바 없다. 루소가 남긴 말, 즉 “영국 국민이 자유로운 것은 오직 의회의 위원을 선출할 때뿐이며 선출이 끝나면 그들은 다시 노예가 된다”는 발언도 이런 배경에서 나왔다. 셋째, 루소는 대의제가 정치에 대한 무관심을 조장하고 정치가 사적인 이익 추구에 의해 훼손되는 것을 막아야 한다고 생각했다.⁴²⁾

루소와는 대조적으로 존 스튜어트 밀은 대의민주주의를 통해 참된 민주주의를 구현할 수 있다고 믿었다. 밀은 대의제 정부를 전 인민 또는 그들 중

41) 홍태영(2008), “프랑스 대의제민주주의와 의회의 위상과 역할”, 『정치와 평론』, 한국정치평론학회, 3권, p. 28.

42) 강정인 “루소의 ‘사회계약론’에 나타난 정치 참여와 대의제”, 『왜 대의민주주의인가』, 이학사, p. 139.

다수가 주기적인 선거를 통해 자신들이 뽑은 대표를 통해 최고 권력을 완벽하게 보유, 행사하는 정부 형태'라고 규정했다. 정치체제가 비대해지면서 고대의 아테네식 직접민주주의 대신 대의제를 차선책으로 받아들일 수밖에 없다는 것이다. 서병훈(2011)은 이를 가리켜 '규모의 제약'이라 불렀다. 이에 대해 슈페터(Joshep Schumpeter)는 모든 인민이 합의할 수 있는 의사는 존재하지 않는다면 대의민주주의를 정당 또는 대표의 의사가 지배하는 체제라고 간주했다.⁴³⁾

이화용(2011)은 근대적 의미의 대의제를 공적 권한 부여와 인민주권 인정이라는 두 가지 내용으로 개념화했다. 전자는 합법적으로 공적 행위를 할 수 있는 권한을 부여하는 과정이며, 후자는 공적 권한의 주체자로서 인민주권을 인정하는 것이다. 즉 대의제란 전 국민이 합의하에 자신들이 보유한 주권적 권한을 대표자에게 위임하고 이를 통해 대표자의 행위에 공공성을 부여하며 인민주권을 유지하는 제도이다. 이를 근간으로 근대 사상가들은 대의제의 이론적 틀을 대표자와 피대표자라는 두 정치적 행위자의 관계로 파악하고 대표자와 피대표자가 누구이며 양자의 관계가 어떻게 규정될 수 있는지를 논리화했다.⁴⁴⁾

중세 서양에서 나타난 '대의'개념에도 왕 또는 대표회의에 의한 공적행위를 위한 대체개념이 존재했지만 근대와 달리 12, 13세기 대의제에서 인민의 공동체는 정치권력을 부여하는 실체가 아니었고 군주 또는 대표회의에 대해 자신들의 의사를 관철할 권한이 없었기 때문에 인민주권 개념이 내재하지 않았다는 점에서 근대 대의제와 차별성을 보인다.⁴⁵⁾

김주성(2011)은 18세기 대의제 설립자들의 대의제 구상이 인민 주권을 인

43) 서병훈(2011), “대의민주주의 꿈과 포부, 그리고 과제”, 『왜 대의민주주의인가』, 이학사, p. 15.

44) 이화용(2011), 앞의 논문, p. 148.

45) 이화용(2011), 앞의 논문, p. 166.

정하지만 공공 이익을 실현할 수 있도록 권력을 제한하는 자유주의적인 공화제였다고 설명한다. 대의제 구상은 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, 국민이 선출한 대표가 의회를 구성하고 의회에서 정책을 심의해 결정하도록 한다. 둘째, 권력을 분립시켜 견제와 균형을 지키게 한다. 셋째, 국민의 대표도 국민의 기본권을 침해하는 정책을 결정할 수 없다.⁴⁶⁾

그는 국민의 대표를 선출하는 과정에 대해 “추첨은 민주적이지만 선거는 자신보다 나은 사람을 뽑고자 하는 심리 때문에 과두적이거나 귀족주의적이 될 수 있다”고 주장한다. 집정관을 추첨으로 뽑으면 민주적으로 여겨지며 선거로 뽑으면 과두적으로 여겨진다는 아리스토텔레스의 발언을 인용해 선거를 통한 대표의 선출이 안고 있는 특성을 설명한다.

대의민주주의에 크게 기대를 걸었던 존 스튜어트 밀은 수탁인을 지지한 대표적 이론가로 꼽힌다. 밀에 따르면 이질적인 사람들이 모여 직접민주주의를 추구하게 되면 다수에 의한 소수의 지배가 불가피해진다. 그러나 대의민주주의는 의견 충돌을 양보와 타협으로 헤쳐 나갈 수 있다. 대의민주주의에서는 인민이 정부의 일을 직접 담당하기보다 통제, 특히 심의(deliberation)하는 것을 주로 한다. 의회는 모든 이해관계와 의견이 검토되고 논의되는 곳이다. 밀이 기대했던 대로 비례대표제가 도입되면 심의 과정을 통해 모든 사람의 의견을 일정 수준에서 반영하는 것이 가능해진다. 오직 이런 민주주의만이 공평하며 모든 사람이 지배하는 모든 사람의 정부, 그래서 진정한 의미의 민주주의가 될 수 있다고 본 것이다.

바커(Ernest Barker)도 비슷한 입장이다. 오늘날 대의민주주의 ‘인민에 의한 지배’라는 민주적 원리와 가장 현명한 자의 의한 지배라는 플라톤의 정치 원리를 잘 결합하고 있다고 주장한다.⁴⁷⁾

46) 김주성(2011), 앞의 논문, p. 44.

47) 김주성(2011), 앞의 논문, p. 22.

누가 대표를 맡아야 하느냐는 질문에 홍태영(2011)은 “시민들의 의지를 잘 해석해내고 일반이익을 잘 인식해낼 수 있는 능력 있는 사람들은 뽑는 것이 대의제의 관건”이라고 주장한다. 보통 사람과 구별되는 탁월한 능력을 가진 대표는 유권자의 뜻을 그대로 따르는 ‘대리’가 아니라 독자적 판단 능력을 갖는 ‘대표’가 돼야 하며, 이런 대표야말로 대의민주주의의 출발점이라는 것이다. 이 경우 탁월하고 독자적인 대표를 통해 공공선에 관한 심의를 잘 할 수 있다고 기대한다. 심의가 대의민주주의의 존재 이유라는 것이다. 프랑스의 시에예스(Emmanuel Sieyes)는 근대 상업 사회의 특징인 노동 분업이 정치 세계에도 적용될 수밖에 없다고 보았다. 통치도 하나의 특수한 직업이므로 아무리 적은 규모의 국가에서도 정치적 결합을 달성하기 위한 최선의 수단은 대의제 헌법이라고 결론지었다.⁴⁸⁾

마넵(Bernard Manin)은 인민주권을 실현하기 위한 대표자들은 대중들과 유사성을 가질 뿐 아니라 공동선을 추구할 수 있는 탁월성을 지녀야 한다고 설교했다. 이른바 ‘탁월성의 대의’이다.⁴⁹⁾

인민 대표의 자격 문제는 미국 제헌의회에서 연방주의자와 반연방주의자간의 논쟁에서도 표출됐다. 뉴욕 비준회의에서 연방주의자 해밀턴(Hamilton)의 맞수였던 스미스(Melancton Smith)는 “대표는 그들이 대표하는 사람들과 닮아야 하며 국민의 처지와 국민의 필요에 대한 지식을 갖고 있어야 한다”고 선언했다. 반연방주의자들도 대의제를 받아들였지만 의회의 규모 문제로 연방주의자들과 충돌했다.

그들은 대표가 유권자들과 닮도록 하려면 의회를 크게 만들어야 한다고 주장했다. 그러나 연방주의자들은 대표가 유권자를 닮지 않는 것이 오히려 바람직하다며 의회는 ‘자연 귀족’⁵⁰⁾으로 구성돼야 한다고 반박했다.⁵¹⁾

48) 홍태영(2008), 앞의 논문, p. 18.

49) 이동수(2005), “대의제 민주주의의 위기-마넵의 논의를 중심으로”, 『시민사회와 NGO』, 제3권1호, p. 16.

대표는 유권자보다 훌륭한 사람이어야 한다는 정치 원칙은 민주주의에서 나온 것이 아니라 공공 이익을 실현하려는 공화주의의 정치 목표로부터 나왔다. 미국 건국의 아버지 중의 한 사람인 매디슨(James Madison)은 대표를 선거로 뽑고 대표의 공화주의적인 덕성을 유지하기 위해 임기를 설정했다. 대표들이 다음 선거에서 당선되려면 공공선을 분별해 추진하는 공화주의적인 덕성을 보여줘야 한다는 것이다. 따라서 선거로 선출된 의원들의 모임인 의회는 공화주의적인 정치 기제인 셈이다. 공화주의의 대표적인 권력 시스템은 권력 분립, 그리고 견제와 균형이다. 권력의 부패와 폭력화를 막기 위한 장치이다. 미국의 경우 대법원의 사법 심사권, 우리나라의 경우 헌법재판소의 위헌심사권과 탄핵심판권은 의회의 입법권이나 대통령의 행위에 대한 견제를 위한 장치이다.

임혁백(2011)은 “대의제 민주주의는 선거라는 수단을 통해 시민들의 집단적 의사 또는 공공선, 일반의사를 확인하고 이를 시민 대표를 통해 실현하려는 것”이라고 정의한다. 로크와 루소도 대의제에 대해 이야기했지만 인민의 지배라는 민주주의 개념을 ‘대의제’를 통해 실제와 접목시킴으로써 새로운 차원의 민주주의가 가능하다고 인식한 대표적 학자는 존 스튜어트 밀이다. 밀은 현실에서 가능한 최선의 정치체제는 인민이 정기적으로 선출하는 대표자를 통해 통제권을 갖는 대의제 민주주의라고 주장했다.

대의제에 관한 이 같은 검토를 참고로 삼아 본 연구자는 대의민주주의를 “국민들이 주기적 선거를 통해 대표에게 주권을 위임해 통치를 하되 위임에 실패할 경우 위임한 주권을 회수할 수 있는 참여민주주의적 수단이 제도적으로 보장된 정치 체제”라고 간주하고자 한다.

50) 여기서 말하는 ‘자연 귀족’이란 사회계급이 아니라 일반인보다 재능과 덕성이 더욱 풍부한 사람을 지칭한다.

51) 버나드 마넝(2004), 광준혁 역, 『선거는 민주적인가』, 서울:후마니타스, p. 152.

근대 영토 국가에서 실현 가능한 민주주의는 대의제 민주주의라는 데에는 민주주의자들이 대부분 동의했지만 ‘대의제 민주주의가 무엇을 대의하느냐’는 문제에 대해서는 의견이 달랐다. 루소와 스펀테르가 대표적인 사람들이다.

루소는 다양한 개인의 의지를 집합하는 과정이 아니라 선형적으로 존재하는 일반의사를 발견하는 과정이 대의제 민주주의라고 여겼다.⁵²⁾

루소는 사회적 이익이 조화롭고 민주적 과정은 진정한 일반의사를 발견하는 과정이라고 여겼다. 사회 구성원들의 복지를 극대화하는 공동선, 일반 이익, 일반의사가 존재하고 있으며 민주적 과정을 통해 공동선으로의 수렴이 가능하다고 생각했다. 일반의사를 가진 다수의 인민이 존재한다면 대의제 민주주의를 통해 사회적 복지를 극대화할 수 있다고 여긴 것이다.⁵³⁾

이에 대해 오스트리아 출신 정치경제학자 스펀테르는 모든 인민이 합의할 수 있는 의사는 존재하지 않고 가변적이기 때문에 민주주의는 인민의 의지가 아닌 정당 또는 대표의 의지가 지배하는 체제라고 보았다. 그는 민주주의를 목적이 아닌 정치적 수단으로 전제했다. 현실적으로 대의민주주의에 남은 것은 진정한 인민의 의사를 반영하는 민주주의가 아니라 나쁜 정부를 몰아낼 수 있는 자유민주주의라는 것이다. 하지만 민주주의가 지속되려면 선거 뿐 아니라 다양한 갈등을 해결할 수 있는 경제적 정치적 제도적 조건이 필요하다. 민주주의를 실현할 수 있는 제도적 디자인이 필요하다는 뜻이다. 스펀테르는 18세기 민주주의 개념을 인민의 의사를 수행하기 위해 모인 대표들을 선출해 인민들이 스스로 문제를 결정함으로써 공동선을 실현시키려는 제도로 정의하면서 세 가지 이유를 들어 이런 정의가 비현실적이라고 비판한다. 첫째, 모든 인민이 합의할 수 있는 공공선은 존재하지 않고, 둘째, 설사 공공선이 존재하더라도 인민이 이를 인지하리라는 보장이

52) 임혁백(2011), "대의제 민주주의의 대의성", 『왜 대의민주주인가』, 이학사, p. 83.

53) 임혁백(2011), 앞의 논문, p. 103.

없으며, 셋째 인민이 공공선을 인지하더라도 이를 어떻게 실행할 것인가는 여전히 논쟁으로 남는다는 것이다.

쇼페터에 따르면 민주주의에서 인민의 역할은 일반의사를 확인하거나 집합하는 것이 아니라 투표를 통해 대표를 뽑는 것뿐이다. 하지만 이 같은 쇼페터의 민주주의는 현실적이긴 하지만 도구적 민주주의 개념에 지나치게 경도돼 있고 정치 과정에서 형성된 인민의 의사를 제조된 의사라고 간주함으로써 개별적 인간의 대리행위에 관한 사상을 위태롭게 한 것은 물론 위임 주체로서의 인민의 능력을 과소평가해 주인과 대리인의 관계를 역전시켰다는 점에서 반민주주의적이라는 비판이 제기된다.⁵⁴⁾

근대적 의미의 대의제는 미국혁명을 통해 폭발력을 갖게 됐다는 대목에 많은 학자들이 동의하고 있다. 미국 건국의 아버지이자 연방주의자인 제임스 매디슨은 반(反)연방주의자들이 주장하는 순수 민주주의에 대비되는 개념으로 공화정, 즉 다수에 의해 선출된 소수의 시민이 정부를 위임받는 대의제 정부를 부각시켰다.

매디슨의 공화국 개념은 기본적으로 민주주의가 파벌의 이익을 대표해서는 안 되며 국가 이익 또는 공공선을 대표해야 한다는 점을 전제로 하고 있다. 따라서 공공선을 실천할 자격을 갖춘 대표가 되려면 선거를 거쳐야만 한다고 생각했다. 이 경우 시민이 선출한 소수의 대표에게 정부를 위임한다는 점과 더 많은 수의 시민과 더 넓은 범위의 국가로 확장된다는 점에서 순수민주주의와 구분된다.⁵⁵⁾

매디슨이 구상한 공화주의적 헌정 체제는 사적 권리를 보호하고 공익을 증진하는데 자발적인 동기를 가진 대표를 뽑을 수 있는 체제였다. 그 구체적인 제도가 오늘날 미국을 지탱하고 있는 연방주의, 주기적인 선거, 권력

54) 임혁백(2011), 앞의 논문, .pp. 99-101.

55) 임혁백(2011), 앞의 논문, p. 105.

분립이다. 매디슨은 파당의 해약으로 나타나는 다수의 폭정을 막기 위해 공화국을 확장해야 한다고 주장했다. 영토가 넓을수록 다양한 이익들이 부딪치면서 상호 견제와 균형이 이뤄질 수 있다는 것이다. 또 대표들이 지나치게 많은 자유를 갖지 못하게 하고 구성원들의 이익을 증진시키는 역할을 하도록 주기적으로 선거를 치르되 자주 실시할 것을 제안했다. 권력 분립과 관련해 매디슨은 정부를 통제하는 방법으로 입법부의 우월성을 포함하는 권력 분립을 주장했다. 정부와 권력이 피지배자들의 동의에서 나오는 정부를 좋은 정치체제로 본 매디슨의 민주주의가 바로 오늘날의 대의제 민주주의라 할 수 있다.

매디슨이 대의민주주의 발전에 기여한 것 중 핵심적인 사항은 근대 민주주의에 내재하는 규모의 제약과 파당의 해약, 그리고 이기적 개인과 집단적 공공성의 충돌의 문제를 제도적으로 해결했다는 점이다.⁵⁶⁾

고병권(2011) 역시 대의민주주의의 첫 용례를 1770년대 미국 연방주의자들에게서 확인할 수 있다고 주장한다. 연방주의자들은 대의제가 민주주의의 유일한 형식이 아니라 민주주의를 할 수 없기 때문에 대의제가 필요하다고 했다. 매디슨은 인민이 주권자이지만 직접 지배할 수 없게 보조조치를 취한 체제를 민주주의와 구분해 공화주의로 불렀는데 이것이 우리가 일컫는 대의제 민주주의이다.⁵⁷⁾

여기서 국민의 대표는 과연 어떤 대의성을 발휘해야 하는가하는 문제가 제기된다. 루소는 ‘대리인인가, 수탁자인가?’라는 제목의 사회계약론에서 “대의원은 인민의 대리인에 불과하며 그 어떤 것도 최종적으로 결정할 수 없다”는 사실을 밝혔다. 루소가 대의원이 연속적으로 재선되는 것을 어렵게 해야 한다는 주장을 한 것도 따지고 보면 대의원을 대리인으로 한정하

56) 임혁백(2011), 앞의 논문, p. 110.

57) 고병권(2011), 앞의 책, p. 71

기 위한 의도로 풀이할 수 있다.⁵⁸⁾

반면 대의민주주의를 지지하는 상당수 이론가들은 자율권을 가진 수탁인 쪽으로 기운다. 대의민주주의가 제대로 작동하려면 대표에게 상황을 종합적으로 판단하고 심의하는 권한을 부여해야 하며 국민의 뜻을 그대로 되뇌는 대리인에 그쳐서는 안 된다는 것이다.

이런 입장을 지지하는 선봉에 영국의 버크(Edmund Burke)가 있다. 버크는 의원이 유권자의 뜻을 반영하는 것도 중요하지만 어떤 경우에도 자신의 불편부당한 의견, 성숙한 판단, 양심에 따른 지혜를 희생해서는 안 된다고 강조했다. 대표가 자신의 판단과 양심에 명백히 어긋나는데도 유권자의 강압을 무조건 따르는 것을 용납할 수 없다는 것이다.

밀(J. S. Mill)은 ‘대의 정부론’에서 대의제 정부, 즉 전 인민 또는 그들 중 다수가 주기적인 선거를 통해 자신들이 선출한 대표를 통해 최고 권력을 완벽하게 보유, 행사하는 정부 형태가 참된 민주주의를 실현하는 지름길이라고 단언한다.⁵⁹⁾ 밀은 대의민주주의를 채택할 수밖에 없는 이유로 규모의 제약과 전문성, 다수에 의한 소수의 지배 등을 내세웠다. 밀은 대리인 개념을 거부하는 근거로 환자와 의사의 비유를 원용했다. 유권자들은 대표가 자신들의 판단에 따라 행동할 것을 요구해서는 안 된다. 왜냐하면 환자가 의사에게 처방전의 내용을 지시하게 내버려 둘 수 없기 때문이다. 일반 시민들이 의사의 처방능력을 평가할 수는 있어도 그들 스스로 처방을 내릴 능력은 없다는 것이다. 따라서 대표는 자신의 소신과 판단에 따라 자율적으로 행동해야 하며 대표는 공약과 다른 정책을 추구한다고 해서 사임할 필요가 없다고 주장한다.⁶⁰⁾ 대표는 수탁인이어야 한다는 밀의 믿음을 뒷받침해주는 대목이다.

58) 서병훈(2011), 앞의 논문, p. 172.

59) 서병훈(2011), 앞의 논문, p. 175.

60) 서병훈(2011), 앞의 논문, p. 177.

밀이 전체 인민에 의해 유지되는 완벽한 민주적인 정부를 지향했지만 한편으로는 지적 전문성을 갖춘 숙련된 인물이 실무를 집행하게 하면서 전 인민의 대의기구가 전반적인 통제권을 행사하는 숙련 민주주의(skilled democracy)가 밀의 궁극적 목표였다는 것이 서병훈(2011)의 진단이다.

그러나 ‘대리인-수탁자’ 논쟁을 촉발시켰던 피트킨(Hanna Pitkin)조차 둘 중에서 어느 것 하나를 꼭 집어서 선택해야 할 합리적 근거가 없다고 지적했다.⁶¹⁾ 누구든 유권자의 이익을 위해서라도 독립적 행위를 해야 하지만 동시에 그들에게 긴밀하게 반응하는 행동 약식을 취하지 않을 수 없기 때문이다. 대표의 판단과 유권자의 선호가 일치하면서 유권자들의 희망 사항과 갈등을 일으키지 않는 것이 민주주의 대원칙이라는 것이다. 피트킨이 견지한 이 같은 원칙은 앞서 제시한 ‘정치인’ 개념의 대의성에 가깝다고 할 수 있다.

제2절 대의민주주의의 위기와 대안

오늘날 대의민주주의 위기에 대한 우려의 목소리가 제기되는 것은 고전적 민주주의 원리가 대의제 아래에서 제대로 작동되지 않고 있음을 인식한 결과다. 대의민주주의 역시 국민주권 원리에 근거한 제도이므로 국민이 직접 정치결정에 참여하는 직접민주주의 이념에 최대한 가까이 갈 수 있도록 정치 현실에 구현해야 하는 과제를 안고 있다.

그렇다면 대의민주주의를 낳은 본래의 민주주의는 어떤 모습이었으며 어떤 변화를 거쳐 오늘날 어떤 위기를 맞게 되었는지 살펴볼 필요가 있다. 우선 직접민주주의의 전형적인 예는 고대 그리스의 도시국가(polis)에서 볼

61) 서병훈(2011), 앞의 논문, p. 196.

수 있다. 여기서 민주주의는 소규모의 공동체를 무대로 종교나 관습을 통일시키는 구성원에 의해 운영됐다. 통치기구의 중심에는 민회(民會)⁶²가 있고 정책결정의 권한은 이 민회가 쥐고 있었다. 모든 자유민의 성인 남자에게는 18세가 되면 자동적으로 민회에 출석할 자격이 주어져 정치결정에 직접 참여할 수 있었다. 관직은 시민 중에서 추첨으로 선출됐다. 민주적 운영을 담보하기 위해 전문가나 능력을 가진 사람이 아닌 보통의 시민에 의한 정치가 이뤄져야 한다고 여긴 것이다. 직접민주주의가 정상적으로 작동하려면 시민들이 공동체에 대한 일체감과 공적 책임감을 얼마나 유지하는가에 달려 있지만 결국은 중우정치(mobocracy)⁶³로 전락했다. 이런 형태의 민주제는 대부분 사라지고 스위스의 주(州, canton)와 코뮌(commune), 미국의 뉴잉글랜드 등의 지역에서 한정적으로 실시되고 있다.⁶⁴

앞 장에서 살펴보았듯이 근대 민주주의는 절대군주에 의한 통일국가가 형성 후에 출현했다. 근대국가는 넓은 영토와 많은 인구, 그리고 복잡한 기능을 갖고 있었기에 직접민주제의 실현이 기술적으로 어려워 간접민주제, 즉 대의민주주의를 도입한 것이다. 오늘날 전 세계로 파급된 대의민주주의는

62) 로마의 민회는 고대 로마의 통치 기구였다. 당대 역사가 폴리비오스에 따르면, 로마의 인민(그리고 민회)은 정무관 선출, 법령 제정, 사형 집행, 전쟁과 화의 여부 결정 등의 권한이 있다. 또 동맹을 체결(혹은 파기)할 수 있는 최종 결정권을 가졌다고 한다. 로마 공화정 체제하에서 로마의 인민과 민회는 궁극적인 주권의 원천이었다. 로마의 정치는 직접 민주주의 제도였으므로, 시민들은 대표자를 뽑지 않고 각 민회에 직접 투표를 했다.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A1%9C%EB%A7%88%EC%9D%98_%EB%AF%BC%ED%9A%8C (검색일: 2016. 6. 25).

63) 플라톤은 중우정치를 다수의 폭민(暴民)에 의한 정치(폭민정치:mobocracy)로 규정했고, 아리스토텔레스는 다수 빈민의 정치(빈민정치:ochlocracy)라고 규정했다. 민주주의에서 효과적인 리더십을 결여할 때 나타나는 정치현상을 말한다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1143705&cid=40942&categoryId=31645>
(검색일: 2016. 6. 25).

64) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=729644&cid=42140&categoryId=42140>
(검색일: 2016. 6. 25).

국가에 따라 형태가 다르다.

그러나 대의민주주의는 국민이 투표에 의해 대표자에게 권력을 위임하는 방식이기 때문에 국민이 대의원의 행동 속에서 자신의 의사를 찾아낼 수 없으면 양자 사이의 신뢰관계는 상실된다. 이러한 제도는 두 개의 인격을 하나의 의사로 간주하려는 데서 원래부터 무리가 있었다. 대의민주주의가 형성되던 초기에는 선거제도가 일정한 재산 소유자인 시민계급에 한정돼 있었기 때문에 양자의 동질성을 어느 정도는 확보하고 있었다. 그러나 19세기 후반부터 대중의 참정권 획득, 정당의 집권화와 과두화, 그리고 행정권의 강화로 대표자와 유권자 사이에 존재하던 동질성은 그 일부가 파괴되고 양자 사이에 괴리가 생기게 됐다. 실제 정치 현실에서도 이 같은 위험이 나타나고 있어 대의제의 위기를 우려하는 주장도 나오고 있다. 이러한 두 개의 인격 사이의 신뢰관계를 어떠한 방법으로 회복하느냐에 대해서는 여러 가지 대안이 제시되고 있다. 오늘날에는 직접민주제의 발상을 기초로 하는 국민투표(referendum), 국민발안(initiative)⁶⁵⁾, 국민소환(recall)⁶⁶⁾ 등과

65) 국민발안이란 국민 또는 한 지역의 주민이 헌법개정안이나 주요 법률안 또는 의안을 제안하는 것으로서 직접발안(直接發案)이라고도 한다. 이 제도는 직접민주제의 한 형태로서 고대 그리스의 도시국가에서부터 행해졌다. 우리나라는 제5차 개정헌법(제5차 개정헌법 제119조 1항)때 국회의원 선거권자 50만인 이상의 찬성으로 헌법 개정을 제안할 수 있도록 규정한 사례도 있었으나 현행헌법에는 채택하고 않고 있다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=458511&cid=42131&categoryId=42131>

(검색일:2016. 6. 25).

66) 선거에 의해 선출된 대표 중에서 유권자들이 부적격하다고 생각하는 사람을 임기가 끝나기 전에 국민투표에 의해 파면시키는 제도를 말한다. 국민파면이라고도 한다. 우리나라에서는 2006년 5월 24일 '주민소환에 관한 법률'이 제정돼 2007년 7월부터 시행되고 있으나 지방자치단체장과 투표로 선출된 지방의회 의원이 그 대상이다. 특별시장·광역시장·도지사는 해당 지방자치단체의 주민소환 투표 청구권자 총수의 10% 이상의 서명을 받아야 하고, 시장·군수와 자치구의 구청장은 15% 이상, 지역선거구 시·도의회 의원 및 지역선거구 자치구 시·군의회 의원은 20% 이상의 서명을 받아 관할 선거관리위원회에 청구할 수 있다. 주민소환 투표가 실시돼 해당 지방자치단체 유권자 총수의 3분의 1 이상 투표와 유효투표수의 과반수가 찬성하면 확정된다. 2007년 12월 12일 경기도 하남시에

같은 참여민주주의 방식이 강구되고 있다.⁶⁷⁾ 대안적 민주주의의 하나로 제시된 ‘스텔스 민주주의(Stealth Democracy)’ 역시 일반 국민들이 정치 과정에 직접 개입하기를 싫어하지만 정치 엘리트들의 부패를 막기 위해 국민들이 주기적으로 개입해야 한다는 믿음에 근거를 두고 있다.⁶⁸⁾

조정관(2001)은 한국의 대의민주주의가 1987년 민주화 과정의 보수성으로 인해 대통령과 의회의 대립이 강화됐고, 결국 대통령에 의한 위임민주주의가 귀결됐다고 진단한 바 있다.⁶⁹⁾ 대통령과 국회의원의 선출에 지속적으로 적용되고 있는 단순 다수선출 방식은 전형적인 다수지배주의를 초래해 소수파를 민주적으로 대표하지 못하고 지역 정당을 공고화하는데 일조했다는 것이다. 다시 말하면 이 제도 아래에서는 선출 공직자들에 대한 민주적 책

서 지역 단체장이 주민들의 동의를 얻지 않고 광역 장사시설 유치를 발표했다는 이유로 주민소환 투표가 실시됐으나 투표율이 31.3%에 그쳐 법률에 규정된 33.3%에 미달돼 무산됐다. 또 해군기지 건설과 관련해 제주지사에 대한 주민소환 투표가 2009년 8월 6일에 실시됐으나 역시 투표율이 11%에 그쳐 무산된 바 있다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1206071&cid=40942&categoryId=31691>
(검색일: 2016. 6. 25).

67) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1081289&cid=40942&categoryId=31645>
(검색일: 2016. 6. 25).

68) 스텔스 민주주의 이론에 따르면 국민들이 다양한 논의를 원하면서도 실제 정쟁을 보기 싫어하기 때문에 정쟁이 심할수록 정치에 대한 흥미를 잃게 된다고 한다. 김강훈(2010)은 히빙(Hibbing)과 띠스모스(Theiss-Morse)가 제시한 ‘스텔스 민주주의’ 개념을 네 가지로 요약했다. 첫째, 일반 국민들은 정책 결정과정에서 모든 사람들이 자신의 의견을 개진하기를 바라지만 한편으로는 그 과정에서 불거지는 논쟁이나 갈등을 보기 싫어한다. 둘째, 국민들은 정치에 개입하기 꺼리면서도 이기적인 누군가에게 결정권을 넘기기를 원하지 않는다. 셋째, 국민들은 이해심 깊고 사심이 없는 누군가가 정책을 결정하기를 원한다. 넷째, 국민들은 전체의 이익을 대변할 수 있는 믿을 수 있는 사람에게 정치를 맡기기를 원한다. 정치과정에 개입하기 꺼리는 일반 국민들은 자신들이 작은 역할만 하기 원하지만 정치 엘리트들이 부패할 수 있기 때문에 주기적으로 국민들이 개입해야 한다고 믿는다.(김강훈, 2010, “한국에서 일반국민들이 진정으로 원하는 대안적 민주주의: 스텔스 민주주의에 대한 신념”, 『비교민주주의 연구』, 제6권 2호, p. 140).

69) 조정관(2001), “정치체도의 새로운 패러다임 모색 ; 한국대의제 민주주의의 질적 고양을 위하여”, 『의정연구』 11권, pp. 10-11.

임성을 묻거나 정당을 제도화하는 것도 어렵고, 새로운 사회세력이 제도정치권에 진입하는 것을 가로막음으로써 정치제도 안에서 사회갈등을 해결하는 것을 어렵게 만들었다는 지적이다. 이에 따라 조정관은 다음과 같은 대안을 제시했다. 첫째 대통령의 의회 지배를 유인하는 제도들을 제거하고, 의회의 독립성과 입법 기능을 강화하고, 둘째 대통령과 의회간의 교착상태를 방지하거나 완화해야 하며, 셋째 과도한 다수지배주의적 선출제도를 개선해 민주적 대표성을 강화해야 한다고 강조했다. 조정관은 한국적 위임민주주의 제도의 큰 문제는 그것이 대의민주주의에 있어서 민주적 책임성을 해친다는 것이다. 특히 강력한 지역주의가 나타나면서 한번 선출된 권력은 다음 선거 때까지 거의 통제되지 않는 경향이 있음을 지적했다.

정치적 필요에 따라 대통령에게 면죄부를 줄 수 있는 국무총리를 없애고 국무위원의 국회의원 겸직을 없애는 쪽으로 개선할 필요가 있다는 지적도 받아들일 만하다. 국회의 입법 기능과 예산 편성 및 결산기능을 강화하고 정부의 법안제출 기능과 예산 편성 기능을 축소 조정할 필요가 있다.

이동수(2005)는 인민주권을 구현하기 위한 대의민주주의가 오늘날 국민의 다양한 정치적 욕구와 의견을 반영하지 못하게 되면서 그 정당성과 효율성 모두 한계를 드러내고 있다고 진단했다.⁷⁰⁾ 그가 인용한 마넵(Bernard Manin)의 지적은 귀담아 들을 만하다. 마넵은 오늘날 대의제의 한계는 ‘탁월성의 원칙’에 입각해 공동선을 추구하는 대의제의 기본정신이 이른바 ‘정당 민주주의’ 아래에서 훼손돼 시민들의 의사를 제대로 대변하지 못하는데 있다는 것이다.

아렌트(Hannah Arendt)⁷¹⁾는 정당민주주의의 한계를 참여민주주의를 통해

70) 이동수(2005), “대의제 민주주의의 위기-마넵의 논의를 중심으로-”

『시민사회와 NGO』, 제3권1호, pp. 29-57.

71) 아렌트에 있어 권력은 ‘한 개인의 소유물이 될 수 없으며, 그것은 집단이 함께 유지되는 동안 존재하는 것’으로 규정된다. 한 사람이 가질 수 있는 능력으로서 그리고 타인의 의지에 반하는 경우에도 그 사람으로 하여금 자신이 원하는 대

극복하고자 한다. 대중정당, 직업정치인, 유권자의 경제적 이익에 호소하는 선거 캠페인 등 대의민주주의의 정치시스템을 비판한다. 정당민주주의가 독재로부터 인민의 자유를 보호하는데 있어서 효율적이고 어느 정도 성공을 거두었다고 하지만 시민을 진정한 정치적 존재로 고양시키지 못했다고 것이다. 정당민주주의에서는 시민들의 의견을 제시하고 함께 토론하는 정치의 장이 형성되기 어렵다. 결국 정치 전문가 또는 정당의 대표자들에 의한 민주주의의 독과점이 나타나게 된다.

김용훈(2013)은 헌법이 구현하고자 하는 권력분립 원리에 대한 근본적 한계를 노정하고 있기 때문에 권력 작동원리를 변화시켜야 한다고 지적한다. 대의제 국가에서의 권력분립 원칙은 다양한 국가적 과제를 기능에 따라 여러 국가기관에 분산시킴으로써 기관 상호간의 견제와 균형을 통해 국민의 자유와 권리를 보호하려는 원리인데 이것이 한계를 노출했다는 뜻이다.⁷²⁾

정규호(2005)는 최근 주목받는 대안민주주의 하나로 심의민주주의를 제시한다.⁷³⁾ 다원화 시대에 다양한 이해관계를 가진 참여자들로부터 자발적인 소통과 토의, 합의과정을 이끌어내는 집합적 의사결정의 질을 높이고자 한다는 점에서 의미가 있다.

대의제 민주주의의 의사결정 논리와 구조가 갖는 문제는 특수 이익집단들이 의사결정 과정을 지배함으로써 시민들의 참여의지와 민주주의 정신을 훼손시키는 한계를 드러내고 있다. 특히 전문분야에 대한 엘리트 전문가들의 의사결정 능력과 공정성에 심각한 의문이 제기되면서 대의제 의사결정

로 행동하게 하는 수단으로서의 권력은 폭력으로 규정된다.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%95%9C%EB%82%98_%EC%95%84%EB%A0%8C%ED%8A%B8 (검색일: 2016. 9. 25.).

72) 김용훈(2013), “유럽연합 수준의 권력분립원리-권력 개념을 중심으로”, 『법학논집』, 17권 4호, p. 260.

73) 정규호(2005), “대의제 민주주의의 위기와 대안 ; 심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의, 『시민사회와 NGO』 3권 1호, p. 29.

방식에 대한 비판의 목소리가 높다. 의사결정 과정에 다양한 토의 과정과 사회적 합의가 부족하다는 뜻이기도 하다. 공통의 이해관계를 확인하고 서로 존중하고 협력하는 것을 배우는 사회학습과정을 의사결정 과정에 도입할 필요가 있다는 것이다. 공무원, 시민, 기업가 등 다양한 구성원이 참여하는 문제 해결주체로서 거버넌스(governance) 체제도 주목받고 있다.

강정인(2011)은 루소가 우려한 대의제의 문제가 정치의 사사화(私事化·privatization)와 긴밀한 관련을 맺고 있다고 진단한다. 정치적 무관심과 정치 불참의 만연, 정치 문제의 사사화, 정치 영역을 사적인 이익 추구 정신이 잠식하는 것 등을 지적한다.⁷⁴⁾

현대민주주의 국가는 보통선거권 및 기타 참정권의 보장을 통한 대중의 정치 참여의 제도와 함께 자유주의적 기본권의 보장에도 불구하고 선거 등 제도화된 정치 참여의 저하로 특징지어진다. 이는 시민들이 정치 문제나 공적인 사안에 대해 관심을 갖지 않고 정치적 활동에 등을 돌리며 사적인 영역에 몰두하는 사사화 현상에 비롯된 것으로 풀이된다.

강정인이 말하는 정치 문제의 사사화는 어떤 문제가 단순히 특정 개인들이나 집단에 고유한 문제가 아니라 사회 전반에 걸친 공적인 문제로서 공동체의 정치적 결정이나 정책에 의해 공적으로 해결돼야 함에도 불구하고 이를 분산되고 고립된 사회의 개체들이 사적인 개인의 문제로, 즉 개인의 책임이나 노력으로 해결해야 할 문제로 받아들이거나 그 문제를 개인들이 감당할 수도 없고 공동체의 결정에 의한 해결을 기대할 수도 없기 때문에 아예 포기하게 되는 현상을 지칭한다. 사회의 구조적인 문제로서 공동체적 차원에서 해결해야 할 문제들이 개인의 책임과 운명으로 전가되는 현상을 정치문제 또는 공적 문제의 사사화라 할 수 있다.

정치의 사사화는 또 개인들이 정치에 관심을 갖고 정치 영역에 참여하되

74) 강정인(2011), 앞의 논문, pp. 135-136.

이를 수행할 때 공공정신을 토대로 공공선을 추구하는 것이 아니라 공적인 영역에서도 여전히 자신의 이익을 극대화하고자 행동하는 현상을 말한다. 즉 정치의 시장화 현상이 일어나고 모든 개인이 정치 영역에서 자신들의 이익을 극대화하기 위해 상호 경쟁, 충돌하게 되면서 공공정책은 정의와 불편부당 등 공공의 원칙에 따르지 않고 상충하는 개인과 집단이 동원한 자원 즉 경제적 부, 권력, 지식, 권위, 정실 및 세력의 역학관계에 의해 결정된다는 것이다. 이 경우 정치활동은 경제활동의 보완적 수단으로 전략하게 된다. 이 같은 상황에서 대표적인 자원인 권력과 부의 정경유착, 로비 제도나 기타 수단을 동원한 부패 등 구조적 문제에서 기인한 현상들이 필연적으로 불거지게 된다.⁷⁵⁾ 이 같은 지적은 2016년 발생한 ‘최순실 국정개입 사건’을 대입시켜 볼 때 정치의 사사화 문제를 정치 구조적 차원에서 접근한 것이어서 시의적절한 경고로 다가온다.

김주성(2011)은 현대 대의민주주의 위기를 선호 집합적 민주주의에 따른 것으로 해석한다. 선호 집합적 민주주의는 인민의 집합된 선호에 따라 정치를 운영하는 것을 말한다. 선호 집합적 민주주의를 대의제로 실현하려면 인민의 대표가 완벽한 대리인이어야 하고, 대표를 통해 표출되는 인민의 의사는 집단적인 인민의 합리적 선택이어야 한다. 그러나 대표들이 완벽한 대리인으로 행동할 수 있는지, 그리고 집단적인 인민의 합리적 선택이 과연 공공선을 실현하는 것인가 하는 본질적인 의문이 제기된다.⁷⁶⁾

김주성은 직접민주주의의 정치 기제가 과도하게 실천되면 정치의 심의성이 사라지고 정치력 부재의 현상이 일어난다고 경고한다. 캘리포니아의 정치 경험⁷⁷⁾에서 보듯 세금은 줄이고 혜택을 늘리려는 국민의 이기심이 정치

75) 강정인(2011), 앞의 논문, p. 137.

76) 김주성(2011), 앞의 논문, p. 64.

77) 미국 캘리포니아 주의 직접민주주의 실패 경험을 지칭한다. 캘리포니아에서 1978년 6월 고정자산의 과세 권한을 축소하는 법안(제안 13호)이 주민 투표로 통과됐다. 이 제안을 계기로 조세 문제는 의회 정치를 통하지 않고 국민투표로

과정을 지배하기 때문이다. 그렇다고 시민들에게 정치 참여를 강제하는 것도 문제다. 옛 공산권이 정치 참여 또는 정치 학습을 강제한 결과 인민들이 완전히 비인간화됐던 경험을 되살려보면 알 수 있다.

한국 민주주의가 대표의 위기와 연대에 위기에 봉착했다는 것이 김남국(2011)의 시각이다. 그는 이를 해소할 대안으로 합의제 민주주의⁷⁸⁾를 제시했다. 그가 지적하는 세 가지 대표의 위기는 첫째, 보수정당 중심의 협소한 대표 체계가 개선되지 않아 다양한 이념과 가치가 대표되지 못하는 정당정치 위기, 둘째, 정치과정에 대표되지 않는 이주노동자와 외국인이 늘어나는 다문화의 위기, 셋째, 점점 낮아지는 투표율에서 드러나는 저조한 정치참여의 위기로 요약된다. 합의제 민주주의는 두 가지 측면에서 대표의 위기와 연대의 위기를 해소하는데 기여할 수 있다는 것이다. 우선 대표에서 소외됐던 사회적 소수를 의사 결정 과정에 끌어들이므로써 대표의 수준을 높일 수 있다. 또 단순 다수에 의한 승자 독식보다는 양보와 타협을 통해 승자와 패자의 간격을 줄임으로써 사회적 연대의 위기를 해소하는데 도움을 줄 수 있다는 것이다.⁷⁹⁾

『미국의 민주주의』의 저자 알렉시스 토크빌(A. Tocqueville)은 유럽과

직접 결정하려는 열기가 치솟았다. 처음에는 의회정치의 번거로운 정치과정을 뛰어넘을 수 있는 좋은 제도로 보였으나 20여 년이 지난 뒤 캘리포니아는 공공 부문이 엉망이 되고 말았다. 주 당국과 지역정부들은 매년 재정 파탄을 모면하기 위해 안간힘을 쏟고 있다. 전 세계의 모델이었던 도로는 대부분 깨져 버렸고 교통지옥으로 변했다. 1950년대에 캘리포니아는 사회 기간시설에 예산의 22%를 지출했으나 2000년대에는 5%를 지출하고 있다.

78) 레이파트는 다수의 선호를 존중해 정부를 구성한 뒤 정책 결정을 하는 것이 다수제민주주의이며 단순 다수를 넘어 가능한 한 많은 사람의 선호를 존중해 정부를 구성해 정책 결정의 정당성을 높이는 것을 합의제 민주주의라고 구분했다. 합의제 민주주의의 특징으로 다수당이 연립정부를 구성하는 경우, 행정부와 입법부의 권한이 균형을 이루는 경우, 정당제가 정착된 경우, 행정부와 입법부의 권한이 균형을 이루는 경우, 조합주의적 이익대표 체계가 정착된 경우, 연방제와 분권화된 정부를 갖는 경우, 특별한 다수에 의해 수정 가능한 헌법 체계를 갖는 경우, 독립적인 중앙은행이 존재하는 경우를 들 수 있다.

79) 김남국(2011), 앞의 논문, pp. 324-326.

미국에서 일어나고 있는 민주화에 대해 지지 의사를 밝혔지만 다른 한편으로는 민주화와 더불어 대중의 노예화가 나타나고 있음을 우려했다. 자율성을 잃고 중앙권력에 예속되어 가는 미국 시민들을 우려한 것이다.⁸⁰⁾

박창규(2015)는 대의성을 되살릴 수 있는 정책선거가 이뤄지기 위한 전제 조건으로 후보 공약의 조기 개발, 정당후보자 공천과정에서 예비후보자들의 정책 비교 장치 마련, 유권자들의 인식 변화 등을 대안으로 제시했다.⁸¹⁾

홍태영(2008)은 대의제민주주의의 위기를 제기하면서 대안적으로 ‘참여민주주의’ 또는 ‘심의민주주의’ 등을 제시했다. 자신이 속한 정치공동체의 공동 업무에 대한 참여와 심의를 통해 시민적 덕성을 기르고 집단적인 의사결정 과정에 개입해 공공선을 형성시켜 나갈 것을 제안했다.⁸²⁾

대의민주주의에서 의원과 유권자간에 의견 차이가 발생하는 것은 불가피하지만 그것을 바로잡는 직접민주주의 절차가 바로 참여민주주의 방식이다. 일본의 헌법은 헌법 개정의 국민투표, 최고재판소 재판관의 국민심사, 하나의 자치단체에만 적용되는 특별법의 주민투표를 규정하고 있다. 지방자치법은 조례의 제정·개폐, 사무 감사, 의회해산, 수장·의원·주요 공무원의 해직에 대한 직접 청구가 제도화돼 있다.⁸³⁾ 이러한 방식은 인터넷과 SNS 발달로 활성화했지만 ‘선출되지 않은 권력’이라는 한계가 있다. 이런 한계 때문에 간접민주제인 대의민주주의와 함께 보완적인 수단으로 발전돼야 한다는 주장도 있다.⁸⁴⁾ 이와 함께 협치가 가능한 수준 높은 정당정치,

80) 고병권(2014), 앞의 책, p. 35.

81) 박창규(2015), “국회의원선거의 정책선거 여부 분석 18대총선과 19대 총선을 중심으로”, 『대한정치학회보』, 23권 3호, p. 23.

82) 홍태영(2008), “프랑스 대의제민주주의와 의회의 위상과 역할”, 『정치와 평론』, 한국정치평론학회, 3권, p. 28.

83) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=729644&cid=42140&categoryId=42140> (검색일: 2016. 6. 25).

84) 이처문(2016), “미국과 한국의 뉴미디어민주주의에 대한 비교연구” 『사회과학연구』 제32집 2호. p. 183.

인민의 정부 구성권, 평화적 정권 교체, 타협의 정치 등을 보장하고 촉진하는 제도를 통해 대의제 민주주의 수준을 높일 수 있을 것이다.

2008년의 대규모 촛불집회에 이어 2016년에 다시 등장한 촛불집회는 한국 민주주의가 아직도 살아 있다는 증거라고 볼 수도 있겠지만 한편으로는 한국 민주주의가 아직 안착되지 못했다는 증거라고도 할 수 있다. 반면 2016년의 촛불집회의 기저에는 정치 무관심에 대한 시민들의 각성이 깔려 있고 광장과 SNS가 연계된 집단적 의사 표현에 의한 참여민주주의 방식으로 대통령에 대한 국회의 탄핵 가결을 이끌어냈다는 점에서 대의민주주의의 안착을 위한 희망적인 움직임으로 해석할 수 있다.

촛불집회에서 보듯 대의민주주의의 위기를 걱정하는 목소리는 어제의 문제가 아니라 바로 오늘의 문제라 할 수 있다. 민주화된 사회에서도 민주주의가 문제가 된다는 것은 그 사회가 불완전한 민주주의를 가진 후진사회이기 때문이 아니라 민주주의 개념 자체가 어떤 완성 모델을 갖지 않기 때문이라고 해석할 수 있다. 이는 민주주의가 어떤 사회도 도달하지 못한 이상향이기 때문이 아니라 현재의 체제가 실패한 그 곳에서 새롭게 정의된다는 뜻이며 이른바 ‘다가올 민주주의’라고 할 수 있다.⁸⁵⁾ 이런 관점에서 본다면 현재 분출된 대의민주주의에 대한 위기감은 광장에서 출발한 참여민주주의 방식에 의해 다시 조명되고 정치 무관심을 깨뜨리는 계기로 작용하면서 새로운 활로를 모색할 가능성이 높다고 하겠다.

제3절 대의성의 개념: 대리인, 수탁인, 정치인

앞 절에서 살펴본 대의성과 대의민주주의의 기원과 개념에 관한 다양한

85) 고병권(2014), 『민주주의란 무엇인가』, 서울: 그린비, p. 95.

선행연구를 참고해 본 연구에서는 대의성의 세 가지 개념⁸⁶⁾인 대리인(delegate), 수탁인(trustee) 그리고 정치인(politico)을 이론적인 틀로 채택했다. 용어의 통일을 위해 선행연구에서 사용됐던 ‘수탁자’ 대신 ‘수탁인’으로 썼다.

〈표 1〉 대의성의 개념 비교

수탁인(trustee)	대리인(delegate)	정치인(politico)
국민으로부터 정치적인 권한을 위탁받은 이상 자신과 신념과 양심에 따라 국민의 이익을 위해 행동	단순히 국민의 뜻과 지시에 따라 행동	수탁인과 대리인의 두 개념을 혼합 또는 쟁점에 따라 수탁인과 대리인의 개념을 교체해 가면서, 의원들끼리 대의제도 취지를 살리기 위해 타협

출처: 버크의 수탁인 모형, 루소의 대리인 개념 등을 토대로 연구자 작성.

의원은 일반 국민보다 우월한 덕망과 전문지식을 갖추고 국민으로부터 정치적인 위탁을 받아 국민의 이익을 위해 정책수립을 한다는 버크(Edmund Burke)의 고전적인 ‘위임’ 개념이 있다.⁸⁷⁾ 여기서 말하는 위임은 의원 개인의 의사와 관계없이 단순히 지역구민의 심부름을 하는 대의성을 말한다. 이는 ‘위임자 원리’(doctrine of instructed delegates)를 충실히 실행하는 대

86) 서정갑, 앞의 책, p. 297.

87) 김육(2003)은 버크가 주창한 대의제 원리에 대해 “국민에게는 선거를 통해 의회를 구성할 수 있는 이른바 기관 구성권을 갖게 하고 정책 결정권은 국민이 구성한 의회에 위임하는 것”이라고 설명했다.(김육, 2003, 『법을 보는 법』, 개마고원).

리인 개념과 맞닿아 있다. 대표자는 자신에게 권한을 위임한 유권자와 사회세력의 의지를 국정에 반영하는 대의행태를 보여야 한다는 것이다.

반면 수탁인(trustee) 개념은 이와 다르다. 유권자가 대표자를 믿고 선출한 것이므로 대표자 스스로의 신념과 양심에 따라 국민을 위해 행동해야 한다는 ‘수탁자 원리’(doctrine of independent trustee)가 현실에 더욱 강력하게 구현되어야 한다는 개념이다.⁸⁸⁾

대표자 자신의 신념이 더욱 크게 작용한다고 보는 학자들은 의원들의 대의 행태가 각자의 이념 성향을 주로 반영하고 이념에 의한 투표연합이 중요한 정책 현안마다 자주 등장하고 있음을 입증하려고 한다.⁸⁹⁾ 반면 사회적 행위자들로부터의 영향력이 더 크다고 생각하는 학자들은 선거구 이익이나 이익단체들의 요구가 의원들의 행태를 주도하고 이익단체 간 복잡한 상호작용에 의해 의회의 결정이 이뤄진다는 점을 강조한다.⁹⁰⁾

일부 학자는 선출된 정치인의 책임성과 자율성에 대해 대리인 모형과 수탁인(trustee) 모형으로 구분한다.⁹¹⁾ 대리인 모형에 따르면 선출된 정치인은 유권자들을 대신해서 업무를 하는 사람이므로 유권자들의 뜻이 무엇인지 파악하는 것이 최고의 임무라고 여긴다. 따라서 선출된 정치인은 유권자의 뜻대로 결정하고 행동하면 된다.

반면 수탁인 모형은 최종적인 권한이 유권자들에게 있긴 하지만 유권자들은 자신들의 권리를 정치인에게 위탁했기 때문에 선출된 의원은 전문성을 발휘해 헌법의 틀 안에서 자신의 의지를 관철할 수 있다고 말한다.

세 번째 대의성의 개념은 ‘정치인’(politico)이다. 이는 수탁인과 대리인의 두 개념을 혼합하거나 쟁점에 따라 수탁인과 대리인의 대의성을 교체해가

88) 백승현 · 임성호, 앞의 논문, p. 6.

89) Schneider 1979; Smith 1981; Hurley 1989; Kalt & Zupan 1990.

90) Matthews & Stimson 1970; Arnold 1990; Uslaner 1989; 임성호 1995.

91) 프랭크 뉴포트 저. 정기남 역(2007), 『여론조사-대중의 지혜를 읽는 핵심키워드』, 서울: 휴먼비즈니스, p. 79.

면서 서로 타협하는 과정에서 대의성이 나타나는 것을 말한다.⁹²⁾ 정치인 개념의 대의성은 의회가 사회의 다양한 욕구를 수용하는 기제로서 역할을 더욱 충실하게 이행할 경우 주목을 받을 수 있다. 현대 정치에서 실질적 민주주의를 향한 욕구가 강한 점을 감안하면 유권자들의 다양한 이해와 욕구를 조정해야 하고 이런 과정은 어쩔 수 없이 정치 세력 간 협상과 타협이 필요하기 때문에 대리인과 수탁인 개념의 대의성을 적절하게 혼합해 사안별로 대응할 수 있는 정치인 개념의 대의성이 요구되기 때문이다.

대의성 개념들은 의회제도에만 나타나는 것이 아니라 크게는 대통령이나 행정부, 그리고 사법제도에도 나타난다. 본 논문에서는 한국 국회의 대의성을 먼저 검토한다. 미국의 경우 의회와 대통령, 그리고 사법제도에 있어서 대의성 개념이 어떻게 적용되는가를 살펴본다. 각 나라마다 대의제도의 체제와 적용 상황이 다르므로 논의를 일반화하기에는 무리가 따를 수 있다. 다만 미국은 한국과 정치제도적인 특성의 차이에도 불구하고 대통령제를 비롯한 유사성도 많으므로 미국사회에서의 대의 개념의 적용 사례를 다루는 것이 한국사회, 특히 한국 국회에 여러 가지 정치적 시사점을 줄 수 있다고 본다. 대의제로서 의회민주주의가 아직 활성화하지 않은 한국의 입장에서 대의성 개념의 토착화에 궁극적 관심을 두어야 하겠으나 이를 위해서라도 대의민주주의의 오랜 경험을 가진 미국 사회로부터 얻을 수 있는 교훈이 있을 것이다.⁹³⁾

92) 서정갑, 앞의 책, p. 297.

93) 백승현 임성호, 앞의 논문, p. 2.

제4장 미국 의회의 대의성

제1절 대의성의 바탕; 자유, 개인주의, 다양성

미국 의회의 대의성을 논하려면 대의성을 떠받치고 있는 미국인들의 정치적 신념과 가치를 살펴보는 일이 선행되어야 한다. 미국 정치문화의 토대는 자유주의라고 할 수 있다. 그리고 그 자유를 인식하는 미국인들의 지배적인 개념은 적극적인 개념이 아니라 소극적인 개념이다. 이런 소극적인 자유의 개념은 17세기와 18세기에 정착된 개신교주의(Protestantism)의 전통에 의해 구축된 것으로 개인이 사회보다 우선되는 존재로 인식된다. 즉 주체가 누구이든 개인의 자유를 제한하려는 그 어떠한 시도도 막아야 한다는 강력한 믿음이 깔려 있다. 미국인들이 인식하는 자유는 개인이 국가의 도움을 받아 무엇인가 할 수 있는 자유가 아니라 국가로부터 간섭받지 않을 자유이자 타인들과 정부 권력으로부터 개인을 보호하기 위한 자유라고 할 수 있다.⁹⁴⁾ 미국의 정치문화는 자유주의와 함께 다양성으로 대변된다. 정치적 가치에 대한 믿음, 즉 자유주의나 개인주의, 법 앞의 평등, 기회의 평등 등이 이런 다양성을 결속시켜 주는 고리 역할을 하고 있다. 미국의 다양성은 국민 통합에 저항하는 특유의 원심력으로 작용하고 있지만 일련의 공유된 가치들 위에 건설된 미국 정치문화의 구심력에 의해 어느 정도 완화된다.⁹⁵⁾ 다양성은 필연적으로 갈등을 수반하기 마련이다. 미국 사회의 갈등은

94) Nigel Bowles, Robert K. McMahon 저. 김옥 역(2016), 『미국정치와 정부』, 서울: 명인문화사, p. 26.

95) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, p. 27.

전체 사회 안에서의 대립은 물론 정당 간, 그리고 정당 내부에서조차 핵심 가치와 정책 방향을 둘러싼 치열한 논쟁을 초래한다. 이러한 다양성은 연방의회 의원들이 정당의 방침에 순응하지 않고 소신껏 움직이는 동력으로 작용하기도 한다.

그러나 이 같은 다양성에도 불구하고 미국의 정치문화는 미국의 좌우명인 ‘여럿이 모여 하나(E Pluribus Unum)’⁹⁶⁾라는 통합 정신에 의해 다양성이 초래할 수 있는 지나친 갈등 또한 제어된다. 정치문화는 시민들과 정치 지도자들이 공유하는 광범위한 정치적 가치의 총합이라 할 수 있다. 이런 관점에서 본다면 미국의 정치문화는 폭넓게 수용되고 있는 신념과 가치의 유형을 만들어낸다. 세계 초강대국으로서 미국의 역할과 함께 자유와 민주주의를 위협하는 외부 세력에 맞서는 민주주의의 방벽으로서의 미국, 시민들의 권리와 자유 등에 대한 인식 등에 큰 영향을 미친다. 이 같은 믿음은 미국의 다양성이 초래한 원심력을 제어하는 강력한 구심력으로 작용한다.

미국은 자국을 이념적으로 정의하고 있는 독특한 국가라고 할 수 있다. 공산주의와 사회주의 국가들도 자신의 나라를 이념적으로 규정하고 있지만 미국과 달리 이념에 대해 강한 지지를 보이지는 않는다. 반면 미국의 시민

96) 미국 독립운동에 참여한 스위스 출신 예술가 피에르 드 시미티에르(Pierre Du Simitiere, 1737~1784)가 고대 그리스 철학자 헤라클레이토스의 격언 “하나는 모든 것으로 이뤄져 있고 모든 것은 하나로부터 나온다”에서 영감을 얻어 고안한 것으로 전해진다. 연방국가인 미국은 초기에 평등한 13개 주(州)가 모여 하나의 국가를 이뤘다는 건국 정신을 기리기 위해 1776년 건국 때부터 이 문구를 국가 인장(印章)에 넣어 왔다. 현재는 다양한 민족·인종·종교가 모여 미국이 성립되었다는 의미로 쓰이며, 미국의 1센트와 5센트짜리 동전 뒷면에 이 문구가 새겨져 있다. 2014년 11월 27일 버락 오바마 미국 대통령이 추수감사절 주례 연설에서도 언급한 바 있다. 오바마는 “국가의 삶을 풍요롭게 만드는 미국인이라면 우리는 그 사람의 출신이나 피부색, 종교와 상관없이 그들의 헌신에 감사한다”며 “이는 미국의 신조인 에 플루리부스 우눔, 즉 ‘여럿이 모여 하나’라는 정신에서 비롯된 것”이라고 강조한 바 있다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2784201&cid=43667&categoryId=43667>

(검색일; 2016. 8. 19).

들은 미국의 정치문화를 진지하게 수용한다. 다른 민족 국가들이 공유하는 언어나 역사, 문화, 인종, 지리 등의 측면에서 자신들의 정체성을 논하는 것은 물론 공화국 초창기에 탄생한 정치문화에서도 정체성을 느낀다.

미국의 정치문화는 미국인들이 공유하고 있는 민족적, 종교적, 인종적, 역사적 또는 문화적 특성을 기반으로 하여 세워진 것이 아니라 일련의 정치적 가치들 위에 뿌리를 박고 있다. 이 때문에 이런 가치들을 받아들이고 옹호하지 못하는 것은 비미국적인 것으로 해석된다. 현대 자유민주주의 국가들은 법치에 의한 민주주의 제도에 대해 광범위한 합의를 이루고 있으나 이들 국가 대부분이 국가 내부의 핵심적인 정치적 가치에 대해서도 합의를 이루는 것은 아니다.

미국의 국가 정체성은 국민들이 믿는 핵심적인 정치적 가치에 뿌리를 두고 있다. 미국의 통치 스타일 또한 이 같은 국가적 정체성과 밀접한 연관이 있다. 1950년대의 매카시즘으로 대변되는 적색 공포에 이어 9.11사태 이후 이슬람에 대한 광범위한 공포 등은 공산주의와 테러리즘이 단지 미국에 대한 공격이 아니라 미국적 가치에 대한 공격으로 받아들이기 때문에 빚어진 현상이다.⁹⁷⁾ 한편으로는 미국의 정치문화가 포괄성, 다양성, 관용의 가치들을 수용하기는 했으나 현실은 다소 달랐다. 히스패닉(Hispanic; 스페인계 또는 라틴아메리카계 미국인을 지칭함) 등은 지배적인 백인 문화로부터 배제된 것이 이를 뒷받침하고 있다.

다양성의 뿌리인 자유주의와 개인주의 정신은 광범위한 국가 개입이나 시혜를 베푸는 국가라는 개념이 들어설 여지를 주지 않고 있다. 실제 미국 정치문화의 중심을 차지하고 있는 것이 바로 강력한 반정부 정서이다. 미국인들은 종종 연방정부를 불신한다. 서유럽의 자유민주주의 국가들에서 보편화한 복지국가 정부에도 거부반응을 보인다. 그러나 역설적이게도 연

97) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, p. 13.

방정부가 운영하는 프로그램 가운데 사회보장, 국방, 의료보험 등은 많은 미국인들이 선호하고 있다. 미국인들이 정부의 개입을 싫어하면서도 의료와 복지부문의 개입에 대해서는 점차 개입에 적응해가는 과정으로 해석할 수 있다. 미국인들은 시민 개개인들이 정부의 개입으로부터, 그리고 비미국적이라고 간주되는 사람들을 비롯한 외부인으로부터 자신을 보호할 필요가 있다고 여긴다. 자유주의와 평등의 강조, 이 두 가지 가치의 혼합되면서 도출된 미국의 중심적 사고는 타인의 위협으로부터 스스로 자신을 보호하기 위해 폭력을 동원할 수도 있다는 인식과 연결된다. 이런 인식은 서부개척 시대부터 공화국을 건립하는 과정에 굳어진 총기소지에 관대한 미국의 독특한 총기 문화의 배경도 설명해준다.⁹⁸⁾

미국은 지리, 민족, 인종, 종교, 그리고 언어 등의 측면에서 다양한 정체성을 보이고 있다. 미국 내에 존재하는 다양성은 미국의 정체성이 다차원적이라는 말과 일맥상통하는 면이 있다. 이 다양성은 미국 정치체제의 안정성과 합의를 무너뜨릴 수도 있는 원심력으로 작용할 수 있다. 그러나 이 같은 잠재적인 갈등에도 불구하고 미국은 20세기 또는 21세기에 서유럽에서 발견되는 정치적 갈등과 이념 투쟁을 아직 경험하지 못했다는 점에서 독특한 사례라 할 수 있다. 미국이 이민자들의 국가인데도 유럽에서 발견되는 사회주의 또는 사회민주주의 정부 형태나 극우 정당을 아직 채택한 전례가 없다는 점이 이를 반증해주고 있다. 다양성에서 발생하는 원심력을 이겨내는 힘이 미국 정치문화 안에 구축된 구심력이라고 할 수 있다. 소득, 교육, 직업에서 비롯된 계급 차이가 있지만 여기에서 비롯된 사회적 균열과 갈등은 인종과 민족의 유대감에 의해 교차되면서 정치적 동력으로까지 연결되지는 못했다. 이런 결과로 인해 미국에서는 유럽과는 달리 민주적 사회주의가 뿌리내리는 데 실패했다. 미국 정치문화의 핵심 가치들에 대한

98) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, p. 14.

믿음은 사회주의나 공산주의, 또는 서유럽 방식의 복지국가주의가 성장할 수 있는 여지를 남겨 놓지 않았던 것이다. 미국의 공적 토론을 지탱하고 있는 것은 민주주의 정신이다. 공공정책의 수립 과정은 투명성과 개방성, 자유로운 토론과 출판의 자유를 전제로 진행된다. 협상을 통한 합의를 추구하는 과정에 이 같은 절차가 생략될 경우 정당성을 잃게 된다. 이른바 미국의 정신으로 불리는 정치적 가치들은 자유주의, 개인주의, 기회와 법 앞의 평등, 민주주의, 법치와 입헌주의 등으로 요약된다.⁹⁹⁾

제2절 미국 대통령과 사법부의 대의성

미국 정치 전반의 대의성을 파악하려면 미국 대통령과 사법부의 대의성을 먼저 이해할 필요가 있다. 미국의 대통령과 연방의회와의 상호관계를 무시한 채 대의성을 논할 경우 자칫 나무만 보고 숲을 보지 못하는 우를 범할 수 있다. 의회는 정부의 입법 창구로서의 기능을 할 때도 있고 국가적 사안에 대해 초당적 협의를 하는 과정에서는 대통령과 같은 입장을 지지하는 경우도 허다하다.

대통령제도는 미국 정치의 독특한 산물이다. 1780년대의 세계는 왕은 보았지만 대통령을 경험한 적이 없었다. 필라델피아 제헌의회에 최종적으로 제출된 안은 대통령에게 권한을 주면서도 의회가 견제할 수 있도록 하는 방안이었다. 그러나 대의원들은 대통령에게 주(州)의 병력에 대한 통수권을 맡기는 것은 위험하다고 판단했다. 대통령이 병력 통수권을 가질 경우 주 정부를 장악하거나 장기집권 가능성이 있다고 본 것이다. 제헌의회는 이러

99) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, p. 25.

한 문제를 해결하지 못한 채 끝났다. 사실 당시 대의원들이 대통령 제도를 만들면서 누가 대통령이 될 것인가를 예상하고 있었기 때문이다. 주인공은 제헌의회에서 사회를 보던 워싱턴(George Washington)이었다. 대의원들은 대통령의 권한을 어떻게 설정할 것인가를 두고 고민했으나 워싱턴의 인품을 신임했기 때문에 권한의 설정을 간략하고 모호하게 만들면서도 권한 남용에 대한 우려는 하지 않았다. 워싱턴 역시 제헌의회의 대의원들의 기대에 부응했다.¹⁰⁰⁾

미국 의회의 의원들은 일반적으로 수탁자로서의 역할보다는 대리인으로서의 역할에 가까운 편이다. 그러나 미국의 대통령은 국민들로부터 권한을 위임받은 자로서 자기의 권한을 최대한 확장시킨 경우가 있는가 하면 그렇지 못한 경우도 발견하게 된다. 전자는 남북전쟁이나 대공황과 같은 위기에 집권한 대통령¹⁰¹⁾들이 해당된다. 후자의 경우 미국이 평화로운 시기였고 강력하고 카리스마적인 대통령이 요청되지 않은 시기였다고 볼 수 있다. 대통령은 헌법과 법령에서 분명히 근거를 찾을 수 있는 권한만을 행사해야 한다는 주장에 따른 경우다. 위의 두 가지 역할의 예를 미국의 역사에서 살펴보면 다음과 같다.

제퍼슨(Thomas Jefferson) 대통령이 정당의 출현과 함께 당지도자의 역할을 맡게 되었던 오늘날까지 모든 미국의 대통령은 자기 정당의 형식적 또는 실질적 지도자의 역할을 해오고 있으며 당의 지지를 호소할 수 있다. 제7대 잭슨(Andrew Jackson) 대통령은 처음으로 대중의 지지기반 위에서 당선되었고 소위 잭슨민주주의(Jacksonian Democracy)¹⁰²⁾ 개념을 만들었

100) 서정갑, 앞의 책, pp. 319-320.

101) 남북전쟁 시기(1861~1865)의 링컨(Abraham Lincoln)대통령이나 대공황이후 루즈벨트 (Franklin Delano Roosevelt)대통령을 사례로 들 수 있다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1185146&cid=40942&categoryId=31645>

102) 잭슨 대통령의 임기(1829~1837) 동안 일어난 정치적 변화를 가리켜 잭슨 민

다. 그는 대통령직에 대한 제퍼슨의 귀족적 분위기를 없애고 보통사람에 의한 국민의 대통령 역할을 강조했다. 잭슨은 1824년의 선거인단 선거에서 아담스(John Quincy Adams)보다 많은 표를 얻었으나 과반수를 얻지 못해 헌법 절차에 따라 하원으로 넘어간 투표에서 패배했다.¹⁰³⁾ 그러나 1828년 선거에서는 국민투표와 선거인단 투표에서 모두 압도적 승리를 했다. 그는 국민의 대통령임을 강조했다. 이것이 선례가 됐고 오늘날까지 모든 대통령은 국민의 대통령임을 강조해 국민 대표의 역할과 의무를 갖게 됐다.¹⁰⁴⁾

남북전쟁 당시의 링컨(Abraham Lincoln) 대통령과 제1차 세계대전 당시의 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 국가위기를 맞아 국가의 자원을 총동원하는 역할과 의무를 수행하는 선례를 남겼다. 링컨은 국가의 위기에는 대통령이 무엇이든지 할 수 있다고 주장했다. 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령과 윌슨 대통령도 헌법에 구애받지 않고 국가를 이끌어 나갔다. 루즈벨트 대통령은 기자회견과 미디어를 동원해 국민의 여론을 조성하고 이를 기반으로 권한을 최대한 확대했다. 오늘날 어느 대통령도 여론과 인기를 무시한 채 직무를 수행하기가 어렵게 됐다. 루즈벨트 대통령과 윌슨 대통령부터 미국의 대통령은 세계 곳곳에서 영향력을 행사하면서

주주의라 한다. 제퍼슨 민주주의의 시기와 달리, 잭슨 민주주의 하에서는 의회의 권한이 축소되고 대통령과 행정부의 권한이 대폭 강화됐다. 잭슨은 이 시기에 평등주의를 중시한 정책들을 내놓았는데 그동안 지주에게만 허락됐던 선거권이 모든 백인 남성에게 주어지는 등 참정권이 크게 신장됐다. 정부 활동에 대한 시민들의 참여폭도 확대되고 많은 주들이 공정선거관리제 도입과 배심제를 중시했다.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9E%AD%EC%8A%A8_%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A3%BC%EC%9D%98 (검색일: 2016.6.25).

103) 미국 헌법에는 대통령 선출을 위한 선거인단 투표에서 과반수를 확보한 후보가 없거나 동수가 나올 경우 하원에서 각 주의 대표단이 주의 규모에 상관없이 한 표씩 던지는 결선 투표로 대통령을 선출한다. 부통령은 상원이 선출하도록 규정돼 있다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=68102&cid=43667&categoryId=43667>

(검색일: 2016. 6. 25).

104) 서정갑, 앞의 책, p. 342.

세계지도자의 역할까지 맡게 됐다. 대통령은 이미 단순히 외교책임자로서 세계문제를 보는 것이 아니라 미국의 이해관계를 돌보기 위해 세계지도자로서의 권한과 의무를 수행하지 않을 수 없었다. 윌슨 대통령과 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령은 제1차 세계대전 후의 경제 불황을 타개하기 위해 소득세법을 개정하고 정부개입을 통해 경제발전을 이끌었다. 이로써 미국경제 관리의 총책임자의 역할과 권한도 갖게 됐다.

막강한 영향력을 행사할 수 있는 대통령의 자격에 대해 헌법에는 비교적 간략하면서도 모호하게 규정돼 있어 누가 대통령이 되느냐에 따라 권한의 양태도 달랐다. 또 헌법이 만들어진 18세기 말의 현실과는 너무나 다른 정치, 경제, 사회적 조건과 국제환경의 변화로 인해 대통령의 권한을 헌법적 차원에서만 설명할 수 없게 됐다. 대통령의 권한과 의무는 대통령이라는 인간, 헌법적 권한과 의무, 그리고 역사적인 상황이 밀접하게 관련돼 대통령이 스스로 만들어 왔다고 할 수 있다.¹⁰⁵⁾

대통령의 권한과 책임을 둘러싼 논란이 뒤따랐듯 대통령의 개성과 능력, 그리고 시대적인 상황에 따라 권한이 크게 바뀌어 왔다. 헌법 제1조에는 모든 입법권은 의회가 갖는다고 선언하고 상세히 그 권한을 나열한 뒤 입법부의 권한은 여기에만 제한된다고 규정하고 있다. 그러나 헌법 제2조에서는 모든 행정권은 대통령에게 부여하면서 그 권한이 여기에만 제한된다는 언급은 없다. 일부 학자들과 많은 대통령들은 헌법이 대통령에게 광범위하고 구체적으로 정의하지 않은 권한을 준 것은 미국의 복지를 위해서는 무제한의 권한을 준 것으로 해석하며 열거된 권한에만 제한되는 것은 아니라고 주장한다. 그래서 많은 미국 대통령들은 헌법에 명시된 권한 이외에 ‘고유’ 또는 ‘긴급’이라는 명목으로 최대한 확대된 권력을 사용해 왔다. 그러나 다른 학자들과 많은 의회 의원들은 대통령의 그러한 고유 권한은 없

105) 서정갑, 앞의 책, pp. 341-342.

으며 긴급할 때에도 특별한 권한이 없다고 주장한다.

대통령의 권한은 헌법에서 부여한 공식적 권한보다는 미국의 역사적 경험을 통해 발전해 왔고 권한의 성격과 규제 또한 역사를 통해 이뤄졌다. 대통령의 권한은 대통령의 성격과 깊은 관련이 있다. 주어진 권한을 제대로 행사하지 못하는 대통령이 있는가 하면 없는 권한을 만들어서 행사하는 경우도 있다. 따라서 대통령의 권한은 헌법적 또는 관습적 기반에만 근거하는 것이 아니라 개인의 능력과 수완에서 나온다고 할 수 있다. 일반적으로 20세기에 들어와 미국의 대통령의 권한이 확대되는 추세이다. 특히 전쟁의 위협과 막대한 군사력과 정보의 관리라는 이유로 대통령의 권한을 강화하지 않을 수 없었다. 국내 경제문제에서 거대한 연방정부의 경제정책에 대한 감독 지휘를 대통령이 맡게 되면서 대통령의 위상 또한 한층 강화됐다. 미국 국민의 기대가 대통령직의 강화에 일조했다고 볼 수도 있다.¹⁰⁶⁾

대통령의 전쟁권한 확대는 비합법적 경로 또는 외부적 지원 특히 유엔안전보장 이사회를 통해 이뤄진 것도 미국적 특징이다. 1964년 베트남 전쟁을 촉발한 후에 조작으로 밝혀진 통킹만 사건¹⁰⁷⁾은 대통령의 무력사용(사용의 대상이 특정되지 않음)에 대한 의회의 강력한 지지를 이끌어냈다.¹⁰⁸⁾ 이 무력사용이 베트남에 대한 전쟁선포를 직접적으로 의미하는 것은 결코 아니었지만, 존슨(Lyndon B. Johnson)과 닉슨(Richard M. Nixon)에 의해

106) 서정갑, 앞의 책, pp. 325-327; 서정갑, 앞의 책, p. 344.

107) 2005년과 2006년에 공개된 문서에 따르면 1964년 8월 2일과 4일 발생한 통킹만 사건 가운데 두 번째 사건은 실제로 일어나지 않은 것으로 드러났다. National Security Agency, Central Security Service, "Gulf of Tonkin. -11/30/2005, 5/30/2006.

https://www.nsa.gov/public_info/declass/gulf_of_tonkin/articles.shtml(검색일: 2015. 11. 26).

108) 하원에서 공화당 175, 민주당 240, 무소속 1 등 총 416표의 찬성투표에 의해 통과되었다(H.J.Res. 11145(88th); Joint resolution to promote the maintenance of intl. peace and security in Southeast Asia.

<https://www.govtrack.us/congress/votes/88-1964/h197> (검색일: 2015. 11. 26).

베트남 전쟁개입의 근거로 활용됐다. 1973년 의회의 대통령에 대한 전쟁권한 제한 법안(War Powers Resolution)이 닉슨에 의해 거부당했지만 상하 양원과 양당의 초당파적 협력에 의해 이 법안이 통과됐다.¹⁰⁹⁾ 그러나 이후 미국 대통령들은, 포드(Gerald Ford)나 카터(Jimmy Carter) 정부의 1975년 마야구에즈(Mayaguez) 사건¹¹⁰⁾, 1980년 이란(Iran) 인질 구출, 1982~84년 레바논(Lebanon) 사건, 1983년 그레나다(Grenada) 침략 등에서 보듯 이 법안을 오히려 철저히 무시해왔다.¹¹¹⁾

더욱이 의회의 강력한 견제를 피하기 위해 대통령의 전쟁권한은 유엔(United Nations)을 통해 간접적으로 정당화되기도 했다. 1950년 트루먼(Harry S. Truman) 행정부는 북한에 대한 유엔안전보장 이사회의 결의가 의회에 의한 북한에 대한 공식적인 전쟁선포를 대신할 수 있다고 주장했다.¹¹²⁾ 1991년 부시(George H. W. Bush) 정부는 유엔 안전보장 이사회로부터 이라크(Iraq)가 1월 15일까지 쿠웨이트(Kuwait)로부터 철수하지 않는다면 모든 가능한 수단을 사용할 수 있다는 지지를 획득했다. 이는 대통령이 의회로부터 전쟁동의를 필요로 하지 않는 근거로 제시되기도 해 의회와 충돌하기도 했다. 결국 의회는 유엔안전보장 이사회에 의해 승인된 무력사용권을 승인했다.¹¹³⁾

109) 닉슨대통령의 거부에 대해 하원은 1973년 11월 7일, 찬성 284(65%로서 민주당 196, 공화당 87), 반대 135(31%로서 민주당 32, 공화당 103)로 대통령의 거부를 거부함으로써 통과됐다(H.J.Res 542, the war powers of the Congress and the Present concerning the war powers of the Congress and the President).

<https://www.govtrack.us/congress/votes/93-1973/h412> (검색일 2015. 11. 26).

110) 1975년 5월 12일 미국 국적의 컨테이너선 SS 마야구에즈(Mayaguez)호가 캄보디아의 크메르루주(Khmer Rouge)군에게 피랍된 사건.

111) Jentleson, Bruce W. 2007. *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. NY:W.W.Company Inc. p. 163.

112) 서정갑, 앞의 책, p. 282.

113) 하원에서 찬성 250(민주당 86, 공화당 164), 반대183 (민주당 179, 공화당 3, 무소속 1)으로 가결됐다(H.J.Res 77; To authorize the use of US armed forces

2002년 이라크 전쟁 법안도 하원 296대 133, 상원 77대 23이라는 강력한 지지로 통과됐다. 그러나 이 법안도 전쟁권한을 확대하기 위해 의도적인 속임과 조작의 결과로 드러났다.¹¹⁴⁾ 2002년 전쟁법에 찬성한 많은 민주당 정치인들이 실수였음을 밝혔다. 특히 힐러리 클린턴(Hillary D. Rodham Clinton)이 2008년 민주당 대선후보 경선에서 오바마에게 패배한 주요 원인 중의 하나가 이 전쟁법에 찬성한 것이었다는 분석도 있다. 이 같은 잇단 실패 사례는 대통령의 전쟁권한을 합리적으로 제한하는 일이 얼마나 어려운지 잘 보여준다.¹¹⁵⁾

미국의 사법제도의 특성은 미국의 법원이 다른 국가들에 비해서 강한 권한과 영향력을 갖는다는 점이다. 서방 민주국가에서는 법원이 그 나라 정치에서 차지하는 비중은 매우 적다. 가령 영국의 내각이 의회를 통제하기 때문에 내각은 어떤 법과 정책도 만들 수가 있다. 건국초기 사법제도의 부산물로써 미국의 연방법원은 사법심사의 원칙(principle of judicial review)에 따라 행정부와 입법부의 행위에 대해 위헌선언을 할 수 있는 권한을 갖는다. 이 원칙으로 인해 대법원은 막강한 정치력 영향력을 행사할 수 있다. 대법원의 판결은 최종적이어서 그 누구도 반복할 수 없다. 유일한 대응책은 헌법을 수정하는 것이다. 그러나 수정헌법도 결국 대법관들이 해석한다.

pursuant to UNSC Resolution 678).

<http://clerk.house.gov/evs/1991/roll009.xml> (검색일: 2015. 11. 26).

114) Jentleson, Bruce W. 2007. *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. NY:W.W.Company Inc. p. 408.

115) 이 사건 이후 Constitution Project report는 10개 항목에 달하는 제안을 했다. 핵심적인 것 중의 하나는 “의회는 대통령이 무력사용을 위한 판단을 의회가 하도록 요구하는 것을 기다려서는 안 된다. 대신 의회는 무력사용에 대한 의사 결정과정에 일찍 개입해 관련 정보를 요구, 획득해 완전한 공개된 논쟁 후에 기명투표(roll call vote)에 의한 집단적 판단에 도달해야 한다”(Constitution Project, *Deciding to Use Force Abroad: War Powers in a System of Checks and Balances*, June 29, 2005. p. 37-42)는 것을 제안하고 있다. 즉 대통령이 독점하는 무력개입을 위해 제시하는 증거수집까지도 의회가 개입해야 함을 강조하고 있다.

사법부는 행정부와 입법부의 권리에 대해서 위헌선언을 할 뿐만 아니라 판례를 통해서 사실상의 입법행위를 할 수 있고 또 그렇게 해왔다. 이런 의미에서 견제와 균형의 원칙을 초월했다고 볼 수 있을 정도로 사법부는 미국에서 큰 영향력을 지니고 있다.¹¹⁶⁾

해밀턴에 의해 쓰여진 연방주의자 논집(The Fderalist Papers)¹¹⁷⁾ No. 78에 따르면 필라델피아 제헌의회에 참석한 사람들 대부분은 법원이 사법심사의 권한을 소유하려고 했다고 한다. 그러나 헌법에 그 의도가 분명히 명시되지 않은 이유를 확실히 알 수는 없다. 해밀턴은 입헌민주주의를 실현하는데 법원의 독립은 필수적이어야 한다고 생각했다. 분명한 사실은 제헌회의인 필라델피아회의는 어떤 형태로든 사법부가 입법부와 행정부를 견제하도록 한 것이다. 연방주의자 논집의 No. 78에 의하면 사법심사의 원칙이 사법우월주의(judicial supremacy)를 의미하는 것은 아니다.¹¹⁸⁾

헌법은 기본 토대이기 때문에 모든 입법행위의 합헌성은 행정부나 입법부가 아닌 독립된 사법부가 판단해야 하며 만일 판사들이 잘못하다고 생각되면 탄핵이나 헌법수정을 통해서 사법부를 견제할 수 있다는 것이다. 그러나 사법심사의 원칙이 헌법에 명시돼 있는 것은 아니다. 대법원의 역할

116) 서정갑, 앞의 책, p. 364.

117) 연방주의자 논집(The Federalist Papers)은 미국 헌법을 지지하는 85개 논문을 말한다. 이 논집은 헌법 작성자의 생각과 철학을 엿볼 수 있는 귀중한 자료로 평가된다. 1787년 10월부터 1788년 8월까지 '인디펜던트 저널'을 비롯한 뉴욕 시의 신문에 연속으로 게재됐다. 여기에 다른 8편을 추가 편집해 1788년 8월 발표한 85편의 글 모음집을 '연방주의자 논집'(The Federalist; or, The New Constitution)으로 2권의 책으로 J & A 맥린에 의해 간행됐다. 이 연작의 올바른 제목은 '더 페더럴리스트'(The Federalist)이며 '더 페더럴리스트 논집'(The Federalist Papers)이라는 제목은 20세기 이후에 사용된 것이다. '더 페더럴리스트'는 헌법에서 제안된 정부 구조에 대한 철학이나 동기를 명확하고, 설득력 있는 문장으로 기술해 지금도 미국 헌법 해석의 기본 문서로 인정받고 있다. https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%B0%EB%B0%A9%EC%A3%BC%EC%9D%98%EC%9E%90_%EB%85%BC%EC%A7%91 (검색일:2016. 6. 25)

118) Wills, Gary. *Explaining America: The Federalist*. Garden City: Double-day. 1981, pp. 127-136.

에 대해서는 대법관들 사이에서도 논쟁이 있었다. 모든 판결에서 헌법의 근본 취지에 맞도록 판결할 것인지 아니면 헌법의 뜻을 넓게 해석해 변화해 가는 사회적 가치를 수용하면서 사회악을 적극적으로 제거하고 새로운 사회정의의 실현을 위해 판결할 것인가 하는 문제를 둘러싸고 대법원의 역할 논쟁이 멈추지 않았다.¹¹⁹⁾

대법원이 적극적 역할을 통해 사회악을 제거하기 위해서 판결을 통해 간접입법을 해야 한다는 주장을 가리켜 사법활동주의(judicial activism)라 한다. 반면 본래의 헌법정신을 좇아 협의로 헌법해석을 해야 한다는 주장을 사법자제주의(judicial restraints)라고 한다. 사법활동주의와 사법자제주의는 법원의 역할을 적극적으로 할 것인가 아니면 소극적으로 할 것인가라는 문제이다. 사법활동주의를 지지하는 사람들은 의회와 대통령이 국가의 중대사를 해결하지 못하거나 사회 정의와 국민의 헌법적 권리를 보장하지 못하고 있을 경우 법원이 나서야 한다고 한다. 대법원이 미국 국민의 가치 창조에 결정적 역할을 해야 한다는 뜻이다.

반면 사법자제주의자들은 사법활동주의가 지난 반세기 동안 정치적 헌법적 혼란을 가져왔으며, 비록 그들이 ‘올바른’ 판결을 했다 하더라도 사법부가 선출된 의회위원들의 입법기능을 인수해서는 안 된다고 주장한다. 시대가 흐르면서 대법원의 대법관의 구성과 분위기에 따라 사법활동주의 또는 사법자제주의가 지배적인 시기가 있었다. 이러한 경향들은 대법관들의 개인적인 철학에 따라 좌우되기도 했다. 휴즈(Charles Evans Hughes) 대법관은 “우리는 모두 헌법 하에 있다. 그러나 헌법은 법관이 말하는 것을 의미한다”며 사법부의 능동적인 활동을 촉구했다. 블랙(Hugo L. Black) 대법관은 누구보다도 인권헌장에 보장된 자유를 중요시하면서 적극적으로 보호해야 할 특별한 의무가 있다고 주장하면서 사법활동주의를 실천해왔다.

119) 서정갑, 앞의 책, p. 376, p. 386.

반면 후랭크휘터(Felix Frankfurter) 대법관은 “대법관의 한 사람으로서 나의 개인적인 견해를 헌법에 기재할 수가 없다. 대법관으로서 임무를 수행함에 있어서 법에 대한 개인적인 견해는 완전히 제거되어야 한다”며 법원의 정치과정 개입을 반대했다. 그는 “대법관이 곧 헌법이다(The Supreme Court is the Constitution)”라는 유명한 말을 남겼다. 대법원이 곧 헌법이라는 말은 대법원은 원래의 헌법을 대변하는 곳이며 사회정책 수립에 개입해서는 안 된다는 뜻이다. 사법자제주의를 대표하는 대법관 홀즈(Olive Wendell Holmes)는 “우리는 신이 아니며, 입법부가 하는 일이 구체적으로 헌법에 금지되어 있지 않는 한 그것은 우리가 판단할 일이 아니다”며 사법자제주의를 옹호했다.¹²⁰⁾

1930년 이후 대법원은 전반적으로 사법활동주의가 지배해 왔다고 할 수 있다. 이들은 헌법을 넓은 의미로 해석해 법원이 사회악을 해소하는데 적극적인 역할을 해야 한다고 믿었다. 1950년대와 1960년대 보수주의자들과 정치인들은 대법원의 사법활동주의에 불만을 표시하고 보수적 대법관을 임명해 대법원의 세력균형을 변화시키려 한 바 있다. 한동안 레이건(Ronald Reagan)과 부시(George Bush) 대통령이 대법원과 하급법원에 다수의 판사를 임명할 당시 미국 보수주의자들은 법원의 사법활동주의를 찬성했고, 자유주의자들은 보수적 판사들의 능동적 역할을 부정적인 시각으로 바라보았다. 클린턴(Bill Clinton)이 사법부의 보수성을 지양하고 자유주의 법관을 임명하게 되자 자유주의자들은 법원의 사법활동주의를 찬성하고 보수주의자들은 사법부의 사법자제주의를 촉구하는 경향을 보이게 됐다.

요약하자면, 미국의 행정부에 있어서 대의성은 대리인과 수탁인 개념의 대통령이 거의 비슷하게 나타난다고 볼 수 있다. 그러나 최근의 경향은 수탁인 성격이 강해지면서 초헌법적 수단을 동원하면서까지 대통령의 권한이

120) 서정갑, 앞의 책, pp. 376-377.

확대돼 가는 추세이다. 이는 ‘견제와 균형’의 원리가 본질적인 미국의 삼권 분립제도가 위협을 받는 대목으로 해석될 수 있다. 자칫 대통령제가 권한 남용에 따른 독재로 변질될 소지를 차단하는 작업이야말로 미국의 정치체제가 안고 있는 과제라고도 할 수 있다. 이러한 점들을 감안하면 수탁인으로서 미국 사법부의 대의성은 상당히 중요한 의미가 있다. 사법활동주의와 사법자제주의의 양론이 있지만 미국의 사법부는 제도와 현실에 있어서 입법부와 행정부보다 우위를 차지하고 있는 최종 판단의 보루이기 때문에 사법활동주의의 전통이 강하다고 볼 수 있다. 이러한 사법부의 전통 때문에 미국 정치가 견제와 균형의 원칙을 이어갈 수 있고 대통령의 독주를 제어하는 힘으로 작용할 수 있다.

제3절 미국 의회의 대의성

미국 연방의회의 성격은 콘그레스(Congress)라는 명칭에서 보듯 내각책임제를 채택하고 있는 유럽국가의 의회(Parliament)와 다르다. 유럽식 의회의 대표적인 영국의 경우 의회(Parliament) 의원은 어느 정도는 자기 선거구를 대표하기도 하지만 의회는 정당의 공천과 국민의 지지를 받고 국사를 논의하기 위해 모이는 곳이다. 그러나 미국식 의회(Congress)는 이론상 의원 개개인은 자신의 출신 지역만을 대표할 뿐 전국을 대표해 국가적 사안을 논의해야 할 의무도 없으며 또한 그러한 제도적 장치도 없다. 시민들은 입후보자들의 명성과 성격, 그리고 의견을 평가해 투표한다. 투표할 때 입후보자가 소속한 정당이 아니라 후보 개인의 역량을 중시하는 경향이 강하다. 그래서 미국의 의원들은 정당이나 정치이념을 대표하는 것이 아니라

단지 각자의 출신 지역의 이익을 대표해서 워싱턴에 집결한 것이라 해도 과언이 아니다. 이러한 제도 하에서 미국정치는 조화를 성취하기가 쉽지 않다.¹²¹⁾

연방의원들이 정당 지도부보다는 유권자를 바라보는 특성은 전후 시기의 회에 대한 가장 영향력있는 고찰로 꼽히는 메이휴(David Mayhew)의 저서 『의회: 선거와의 연결』(1974)에서 찾아볼 수 있다. 메이휴는 여기서 “연방의원들의 동기가 재선을 추구하고 달성하려는 욕망에 기반하고 있다는 가정에서 출발할 때 의원들의 행동을 가장 잘 이해할 수 있다”고 주장했다. 이와 관련해 알드리치와 로드(Jhon Aldrich and David Rohde, 2002)는 의회에 관한 행동연구에서 ‘조건부 정당정부 이론(the theory of conditional party government)’¹²²⁾을 제시했다. 이들은 의원들이 재선 목표에 의해 움직인다는 메이휴의 견해를 수용하면서도 의원들의 이익을 보다 폭넓게 해석해 좋은 공공정책을 만들려는 욕망도 포함시켰다. 모든 의원들이 오직 선거에서 승리하는 데에만 관심을 두는 게 아니라 일부 의원은 정책목표를 갖고 있기 때문에 선거목표와 정책목표를 동시에 달성할 수 있는 상황을 조성하려고 애쓴다는 것이다. 조건부 정당정부 모델에 따르면 각 정당 내에서 의원들이 선호하는 부문의 다양성이 줄어들면서 정당지도부의 의원들과 다른 입장을 선택할 가능성에 대해 덜 걱정하게 되고 정당지도부의 결정을 따라가려는 의사를 더 강하게 갖게 된다고 한다. 따라서 이 같은 모델은 의회 내에서 점증하는 당파성을 설명하는데 유용한 수단이 될 수 있을 것으로 보인다.¹²³⁾

121) 서정갑. 앞의 책, p. 279.

122) ‘조건적 정당정부 이론’은 의원 개개인의 선호가 비슷하다는 조건이 충족된다면 선거경쟁과 정책결정 과정에서 정당 지도부에 권한이 대폭 위임되고, 이에 따라 정당의 영향력이 강화된다는 주장이 그 핵심이다.(서정갑, 2014, “의회정치의 양극화: 미국 의회와 한국 국회를 중심으로”, 『도전과 변화의 한미정치』, 서울대학교출판문화원, p. 58).

영국의 의원은 의회에서 소속 정당의 정책에 따라서 정당의 정책에 반대할 수도 있다. 하지만 이럴 경우 차기 선거에서 공천을 받지 못하게 될 가능성과 징계 가능성을 감수해야 한다. 만일 정당 지도부가 신임을 걸고 통과를 요청한 법안을 집권당 의원들이 집단적으로 거부했을 때 정부는 붕괴하고 의회가 해산돼 다시 총선거를 치러야 한다. 그러나 미국의 의원들은 행정부와는 아무런 관련 없이 독자적으로 당선되고 정부가 붕괴되거나 의회가 해산될 염려 없이 행동할 수 있다. 정당은 의원의 정치생활에 영향을 거의 미치지 못하기 때문에 기강을 잡기가 어렵다. 영국의 의회가 정당의 대표들이 모여서 국사를 논의하는 토론의 광장이라고 한다면 미국의 의회는 정당과는 관계없이 지역과 선거구를 대표하는 사람들의 모임이다. 미국의 의원들은 정책을 숙고(deliberation)하기보다는 분과 위원회나 소위원회를 통해서 행동한다. 이들은 영국의 의원들과는 달리 많은 비용과 직원들을 동원해 활동하며¹²⁴⁾ 궁극적으로 선거구나 유권자들의 이익을 위해서 투쟁하고 있다.

미국 헌법의 기초를 세운 매디슨(James Madison)은 해밀턴(Alexander Hamilton) 및 제이(John Jay)와 공동으로 집필한 연방주의자 논집 제 10권에서 정당 혹은 정파(faction)에 대해 강력한 경고를 했다. 매디슨은 모든 대표자들이 정파가 아닌 유권자들에게 개인적 차원에서 직접 책임을 져야 대의민주주의의 이상이 구현될 수 있다고 주장했다. 그러나 정당이 없는 체제에서 대표자와 유권자 사이의 직접적 연계를 강조하는 매디슨적 의견은 그 이후 미국정치사에서 사상사적 영향력에도 불구하고 현실적 한계가 있다는 평가를 받았다. 19세기 전반 공고한 정당체제가 확립된 이후 시대별로 정도의 차이는 있지만 정당들이 의원들의 행위에 영향을 미친다는 점에 대해 별 이견이 없다. 학자들의 논쟁은 현실에서 부정할 수 없는 정당

123) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, p. 263.

의 역할이 과연 얼마나 결정적인지의 정도에 초점이 맞춰져 왔다.¹²⁵⁾

다른 서구 민주주의 국가들과 비교해 볼 때 미국의 정당들이 의원들에 대한 영향력이 미약하다는 점은 적어도 20세기 중반 이후에 대부분의 학자들이 동의하는 바다. 미국 의회의 대의성을 논할 때 정당을 결정적 변수로 계산하기 힘들다는 주장은 여러 증거들에 의해서 뒷받침돼 왔다. 특히 법안에 관한 투표를 할 때 정당의 노선을 무시하는 의원들이 많아 의회 내 정당의 단결력이 약하다는 점, 그리고 상임위원회 위원 선출이나 상임위원회 관할권 등과 관련해 정당조직의 영향력이 크게 작용하지 않는다는 점 등이 지적돼 왔다.

미국의 의원들이 소속 정당의 지도부가 추구하는 정책노선에 배치되는 행동을 쉽게 할 수 있는 것은 아니지만 정당기율이 거의 절대적인 영국과 같은 유럽의 민주주의 국가들이나 그 밖의 권위주의 국가의 관점에서 보면 미국의 의원들이 정당이라는 변수를 개인적 신념이나 이익에 의한 선택보다 우선시한다고 보기 힘들다는 견해가 지배적이다.¹²⁶⁾

미국의 양원제는 대의성을 둘러싼 치열한 논쟁의 결과물이다. 1787년 여름 필라델피아 제헌의회에서 가장 격렬했던 논쟁은 주로 대표성이나 대의성에 관한 것이었다. 미국 초기의 제1차와 제2차 대륙회의는 모두 단원제를 유지했다. 미국의회가 양원제를 채택하게 된 것은 양원제가 지닌 장점 때문이 아니라 인구가 작은 주와 큰 주의 정치적 타협의 산물이었다.¹²⁷⁾ 필라델피아 회의에 참가한 사람들은 처음에는 연합규약(Articles of Confederation)의 부분적 수정만 하려 했으나 그것으로는 불충분하다는 것을 알게 되었다. 버지니아주 대의원인 랜돌프(Edmund Randolph)는 연합규

125) 백승현·임성호, 앞의 논문, pp. 5-6.

126) 백승현·임성호, 앞의 논문, p. 6.

127) Rossiter. Cliton 1968 : the Grand Convention. New York.: Mentor. p. 158.

약을 근본적으로 개혁할 것을 제의했다. 랜돌프의 제의는 별도의 새로운 헌법을 만들자는 것이었다. 로이(Theodore Lowi)에 의하면 이것은 대의원으로서 월권행위이며 쿠데타였다. 그러나 이렇게 심각한 월권행위이자 쿠데타와 같은 제안은 큰 논쟁 없이 통과됐다.¹²⁸⁾

랜돌프가 두 번째로 제시한 중대 제안은 중앙의회의 각 주 대의원 배정 비율이었다. 이 제안은 필라델피아 회의에서 가장 거센 논란을 불러 일으켰다. 쟁점은 중앙의회의 대의원 배정 기준에 관한 것이었다.

인구비례로 대의원을 배정할 것인지, 아니면 세금을 내는 비율에 따라 배정할 것인지, 이것도 저것도 아니면 두 가지 기준을 혼합해서 배정할 것인가하는 문제였다. 랜돌프는 양원제의 채택과 연방법원의 창설을 제안하고 국민투표를 통해 헌법인준을 하자는 제의를 했다.

이 같은 제안은 큰 주에 유리한 제안이었다. 그는 임기를 정한 단일 행정부 수반을 제의했고 의회에서 선출되는 연방사법부 등을 제안했다.

<표 2> 미국 하원과 상원의 권한 비교

하원의 배타적 권한	동시적 권한	상원의 배타적 권한
*예산 관련 법안 우선 고려 *공직자 탄핵에 대한 투표 *선거인단 교착상태때 대통령 선출	*법안 통과 *대통령 거부권에 대한 기각 *헌법수정안 개시 *전쟁 선포 *부통령에 대한 승인	*조약 비준(2/3 찬성) *고위공직자 임명 승인 *탄핵사건 재판 *선거인단 교착시 부통령 선출

출처: Nigel Bowles, Robert K. McMahon, p. 243.

128) Lowi, Theodore J. 1981. *Incomplete Conquest: governing America* 2nd ed. new York: Holt. pp. 62-63.

이는 규모가 큰 버지니아가 제의했다고 해서 ‘버지니안’(Virginia Plan)으로 알려져 있다.¹²⁹⁾

이에 대해 인구와 재원이 적은 주들은 상당한 불만을 표시했다. 작은 주들을 대표해서 주도적 역할을 한 뉴저지의 패터슨(William Paterson)은 대의성에 관한 한 당시의 연방규약에서 크게 이탈하는 것에 반대하면서 주(州)의 크기에 관계없이 동일한 수의 대표를 선출해야 한다고 주장했다. 패터슨은 단원제의 채택과 행정부 수반으로 1인 이상으로 하며 헌법의 인준은 주정부에 맡기고, 행정부가 임명한 대법관들이 주정부에서 연방법원에 관한 판결의 항소심을 다뤄야 한다는 제안을 했다. 이것이 ‘뉴저지안’(New Jersey Plan)으로 알려져 있다. 결국 상원은 인구와 관계없이 모든 주가 6년 임기의 의원 2명씩 선출하고 하원은 2년 임기로 하되 인구비례로 선출하며 세입세출에 관한 모든 것은 하원에서 입안하도록 하는 이른바 ‘대타협’(The Great Compromise)을 이뤘다.¹³⁰⁾

미국 의회가 어떤 의미에서 국민을 대표한다고 할 수 있느냐 하는 것은 매우 어려운 질문이다. 그러나 의원들의 사회적 배경으로 볼 때 의회는 미국내 일종의 특수 집단에 속한다고 볼 수 있다. 의원들이 선거를 통해 당선됐기 때문에 국민을 대표한다고 주장할 수도 있겠으나 현직의원들에게 압도적으로 유리한 선거제도를 통해 당선된 의원이 반드시 국민을 대표한다고 하기에는 무리가 따른다.

이런 주장의 근거는 미국의회의 높은 진입장벽과 재선율이 뒷받침해주고 있다. 미국 연방의회 하원의원의 경우 보통 사망이나 불출마 등의 사유를 제외하면 현역의원들의 재선율이 90%를 넘는다. 상원의원의 재선율은 이보다 낮지만 여전히 70%를 넘는다. 지난 2003년 이후 10년간 하원 선거구

129) Jillson. Calvin C. 1988. *Constitution Making: Conflict and Consensus in the Federal Constitution of 1787*. New York: Agathon. p. 5.

130) 서정갑. 앞의 책, p. 30.

의 78%에서 당선자가 같은 정당에서 선출됐다. 이같은 현상은 유권자들의 정치적 무관심과 현직효과(incumbency effect) 때문으로 풀이된다. 유권자들의 현직의원 인지도가 80%를 넘고 선거자금 모금에서도 현직이 도전자에 비해 10배 가량 많다. 이는 유권자들이 후보자의 당선 가능성을 비중있게 고려하기 때문이다.¹³¹⁾

특히 미국 의회의 권력이 분산돼 있고 정책결정과정도 고도로 다변화돼 있기 때문에 유럽식 의회를 채택하고 있는 영국이나 일본과는 달리 의회의 다수가 반드시 국민의 다수라고 말하기는 어렵다. 의회는 다수주의적(majoritarian)이기보다는 다원주의적(pluralistic)이기 때문에 비난을 받기도 한다.¹³²⁾ 확실한 공감대가 형성된 것은 아니지만 근래 학자들의 주류는 전자보다는 후자의 진영에 더 공감하는 것으로 보인다.

연방주의자 논집에 따르면 미국 건국의 아버지라 할 수 있는 저자들도 대표자들이 주로 자기 지역구 이익을 추구할 뿐 사회 전체를 위해 의원 개인의 신념에 따라 행동하는 일은 별로 없을 것으로 가정했다. 물론 미국의 의원들을 직접 인터뷰하거나 설문조사를 하면 그들은 대부분 자신의 역할을 독립적인 신념에 따라 행동하는 수탁자로 인식한다고 대답한다.¹³³⁾

그러나 자신의 신념이라고 주장하는 그것이 실제로는 이해관계가 있는 특정 사회부문의 이익이나 지역 선거구민의 의견 또는 이익을 반영하는 것이라는 설명이 우세하다.

131) 임재주. 앞의 책, pp. 89-90.

132) 일부에서는 미국 사회가 다원화되어 있어서 의회는 다원적 이익을 제대로 반영한다고 주장하지만 공동체의 이익을 찾을 수가 없는 부조화의 정치가 계속되고 있다. 물론 실용주의자들은 공동체의 이익이란 존재할 수가 없다고 주장하고 있지만 다수결 정신으로 국민적 합의의 바탕에서 의회를 이끌어가기 위해서는 책임감 있고 강력한 정당제도가 전제되어야 하는데 미국은 그런 조건이 갖추어져 있지 않다.(서정갑, 앞의 책, pp. 295-296).

133) Keefe, William J. and Morris S. Ogul. 1993. *The American Legislative Process*. 8th edition. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. pp. 70-74.

〈표 3〉 미국 입법 행정 사법부의 대의성 비교

의회	대통령	사법부
대리인(delegate)	대리인(delegate)/수탁인(trustee)	수탁인(trustee)

실제 자신의 신념에 따라 정책을 수립하는데 의정활동의 중심을 두는 의원들을 찾을 수 있지만 그들은 대부분 재선에 큰 신경을 쓰지 않아도 되는 지명도가 높은 비중 있는 정치인이거나 일반 국민들이 별로 관심을 두지 않는 사안을 다룰 때에 그럴 가능성이 높다.

미국의 경우 유권자들이 선거권을 행사하는 과정에 일종의 진입 장벽이 도사리고 있는 점 또한 의회의 대표성에 흠집을 낼 수 있는 요소라 하겠다. 미국에서는 선거연령에 해당된다 하더라도 한국처럼 주민등록이 돼 있는 곳에서 자동적으로 선거에 참여할 수 있는 것이 아니다. 실제 투표를 하려면 주 선거위원회에 유권자 등록을 마쳐야 한다. 주에 따라 약간의 차이는 있지만 대부분의 주에서는 등록할 때 자신의 정치적 성향, 즉 민주당, 공화당, 또는 무당파 등을 밝히도록 요구하고 있다. 이는 당비를 내는 당원과는 의미가 다르다. 2004년 선거를 앞두고 선거권이 있는 유권자 가운데 72%만 등록을 마쳤고, 이 가운데 18~24세 사이의 청년층은 고작 58%만 등록을 했다.¹³⁴⁾ 우리나라의 경우 청년층의 낮은 투표율이 문제시되지만 미국의 경우 아예 유권자 등록률이 낮아 대표성에 대한 의문이 제기될 수도 있다. 제2차 세계대전 이후 이뤄진 미국 흑인들의 시민권과 참정권에 대한 근본적인 변화로 인해 미국의 정당 정치를 상당 부분 바꿔 놓았다. 투표 행태의 변화는 물론 경제적으로 뒤떨어진 남부 지역의 뒤늦은 근대화

134) 임재주, 앞의 책, p. 99.

에 도움을 주었다. 그러나 노예제도와 인종분리 정책이 낳은 후유증은 여전히 흑인 미국인들을 시민들과 구분시키고 있고 흑인들은 폭력적인 범죄의 피해자와 행위자들을 상당수 대표하고 있다는 점에서 실질적인 정치적 위상은 아직도 낮은 수준이다.

요약하자면, 미국 정치에 있어서 대의성 개념은 입법부, 행정부, 그리고 사법부에서 다르게 나타나고 있다. 우선 미국의 의회에서는 수탁인보다는 대리인의 전통이 강하다. 최근에는 이 둘을 종합한 개념의 대의성이 바람직하다는 주장들이 있다. 실제 미국의 의원들은 자기 선거구를 대표하는 동시에 공익을 생각해야 한다.

결과적으로 의원은 일관성 있게 대리인 개념이나 수탁인 개념에 따른 기능을 못하고 있다. 여기서 정치인 개념의 대의성이 주목을 받게 된다. 즉 의원들은 자신의 재선에 영향이 적은 쟁점인 외교문제나 낙태와 같은 도덕 문제에 대해서는 수탁인 개념의 대의성을 보여 줄 수 있고 재선에 영향이 있는 지역경제 문제에 대해서는 대리인에 가까운 역할을 한다고 기대할 수 있다.¹³⁵⁾ 미국의 양당제는 미국 특유의 정치적 산물이다. 미국에서 소수당이 자리를 잡지 못하고 양당제로 굳혀진 데는 여러 가지 원인이 있다. 무엇보다 대통령선거의 선거인단 제도가 승자독식방식이어서 정치권에서 소수세력의 진출하기가 어렵다.¹³⁶⁾

더구나 연방 하원의원 선거의 소선거구제는 각 선거구마다 가장 많은 표를 얻은 후보자만 선출되기 때문에 소수 세력이 연방의회에 진입하기 어렵다. 연방 상원의원은 2년마다 한 명씩 뽑기 때문에 소수당에서 당선자를 배출하기가 쉽지 않다. 대통령선거에서 막강한 영향력을 발휘하는 TV토론도 공화당과 민주당의 양당 후보들 중심으로 진행되는 것도 소수당 후보의

135) 서정갑, 앞의 책, pp. 297-298.

136) 임재주, 앞의 책, p. 61.

진출에 걸림돌이 된다. 1860년 링컨이 공화당 출신 첫 대통령으로 당선되면서 오늘날과 같은 민주당과 공화당의 양당체제가 정착됐다.

〈표 4〉 미국 민주당과 공화당 비교

2016년 10월 현재

당명	민주당(Democrat)	공화당(Republican)
정치철학	진보	보수
경제정책	최저임금 보장 누진세율 지지	자유시장 임금제도 지지 증세반대(부자 포함)
사회정책	사회적 책임 중시	개인의 권리, 정의 중시
국방정책	국방예산 감축	국방예산 증대
낙태에 대한 입장	합법화	불법화
정부규제	소비자 보호위해 필요	자본주의 시장에 맡겨야
상원의석	44/100	54/100
하원의석	188/435	245/435
이민정책 ¹³⁷⁾	국경개방 지지 원조와 사면 중시	국경강화, 국민안전 중시
2016 대통령후보	힐러리 클린턴	도널드 트럼프

출처: http://www.diffen.com/difference/Democrat_vs_Republican

양당제가 정착된 후 2012년 대통령선거 때까지 양당 출신이 아닌 후보자가 대통령에 당선되거나 의회에서 양당이 아닌 정당이 다수당을 차지한 적이 없다.¹³⁸⁾ 민주당과 공화당의 지지층이 다르듯 양당의 이념과 정책목표

137) 도널드 트럼프는 당초 대통령이 되면 1100만여 명에 이르는 불법 이민자들을 모두 쫓아내고 불법 이민자 원천 차단을 위해 미국-멕시코 국경에 장벽을 쌓겠다고 공언했으나 대통령선거가 다가오면서 여론을 의식해 불법이민자를 다루는 법을 완화할 여지가 있다며 한발 물러섰다.

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160824_0014343694&cID=10101&pID=10100 (검색일:2016. 8. 23).

138) 임재주, 앞의 책, p. 64.

도 서로 다르다. 공화당은 시장의 효율성을 신뢰하기 때문에 작은 정부를 선호한다. 반면 민주당은 약자를 보호할 수 있는 크고 강한 정부를 선호한다. 이런 이념의 지평에 따라 사회보장에 대한 정부의 예산지원에서도 시각이 서로 엇갈린다. 공화당은 사회보장에 대한 정부의 직접적인 지원을 자제해야 한다고 주장하고 민주당은 이 분야의 지출을 늘리려고 한다.

<표 4>에서 보듯이 민주당과 공화당의 정책 노선은 확연한 차이를 보이고 있다. 의회에서 법안에 대한 표결이 진행되는 과정에도 이런 이념과 노선 차이가 상당 부분 반영될 수밖에 없다.

그러나 미국에서 정당의 영향력은 한국처럼 그렇게 강력하지 않다. 미국에서 정당의 영향력이 약화된 데는 여러 가지 이유가 있다. 이 가운데 미국 대통령선거에서 예비선거 방식도 원인 중 하나로 꼽힌다. 당원대회인 코커스(caucus)보다 프라이머리(primary)가 확산되면서 일반 유권자들의 영향력이 커지고 정당 지도부의 영향력은 예전보다 줄어드는 추세다. 2012년 대통령선에서는 38개 주에서 프라이머리 방식을 채택했다.¹³⁹⁾ 프라이머리는 일반적인 투표 형식으로 대의원을 선출하지만 코커스는 집회를 열어 대의원을 선출한다.¹⁴⁰⁾

미국 연방의회의 대의성을 살피는데 위원회의 비중을 간과할 수 없다. 미국 연방의회는 위원회 중심주의라 해도 과언이 아닐 정도로 위원회의 영향력은 막강하다. 연방의회의 위원회는 법안이 본회의에 회부되는 과정에서 여과장치 또는 게이트키퍼(gate-keeping) 역할을 한다. 위원회를 ‘법안의 무덤’이라고 부르는 이유이기도 하다. 제102대 의회의 사례를 보면 발의된 법안이 1만238건인데 이중 위원회를 거치면서 86%인 8,773건이 본회의에 상정도 되지 못한 채 심사과정에서 폐기됐다.¹⁴¹⁾ 1970년 채택된 의회재

139) 임재주, 앞의 책, p. 101.

140) 임재주, 앞의 책, p. 98.

141) 임재주, 앞의 책, p. 198.

조직법(Legislative Reorganization Act)의 초점은 의회 의사결정 능력 강화와 소수당의 권한 강화였다. 연방의회에서 힘이 집중된 위원회의 표결 결과를 공개하도록 하고 청문회 진행상황을 방송을 통해 전달하도록 했다.

위원회에서 대부분의 의안이 폐기될 정도로 엄격한 심사를 거치는 것이 단계가 정부뿐만 아니라 시민단체나 이익집단 등의 집중적인 관심을 받기 때문이다. 제110차 의회(2007~2009)의 사례가 이를 분명히 보여준다. 2년 동안 약 14,000개의 법안이 소개됐는데 이 가운데 상임위원회를 통과한 것은 449개에 그쳤다.¹⁴²⁾

의원들이 의회에서 얻을 수 있는 개인의 정치적 이익보다는 자기 지역구민을 위한 배려와 관심에 더 큰 비중을 두기 때문에 입법 과정에서 대의명분을 유지한 채 활동하기가 어렵게 된다. 연방 의원들이 많은 정치적 사안에 대해 합리적인 해결책을 찾는 데에 큰 관심을 쏟지 않는 경우가 많다. 그들의 최우선 관심사는 정치적 요구를 충족하는 것이다. 정치적 요구는 자신의 재선과 연결되는 지역구민들의 욕구와 맞닿아 있다. 결국 의원 자신의 정당이나 소속 위원회, 대통령 등으로부터 받는 요구나 국가적 필요성은 최우선 관심사에서 밀려나게 마련이다.¹⁴³⁾

이 같은 환경에서 의원들은 자신들의 지역구의 여론에 민감할 수밖에 없다. 지역구의 이익이 영향을 받을 가능성이 높다고 판단되는 경우 의원들은 지극히 조심스럽게 행동한다. 만약 정당 지도부에 대한 지지가 의원 자신의 재선 전망에 결정적인 영향을 주지 않는다면 의원들은 어느 정도 정치적 위험을 감수하면서도 정당지도부에 대한 지지를 거둘 이유가 없다. 당파성이 증대되고 정당 내부에서 이념적 일관성이 강화된 시기에는 더욱 그럴 가능성이 높다. 지역구 이익이 영향을 받지 않거나 혹은 최소한도로

142) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, p. 292.

143) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, pp. 245-246.

영향 받는 경우에는 대통령의 리더십과 소속 정당이 법안에 대한 투표에 영향을 미칠 수 있다. 한국과 달리 미국에서 연방의회 의원들에 대한 정당의 영향력이 왜 그렇게 약한지를 잘 설명해주는 대목이기도 하다. 최근의 미국 의회는 참여한 당파성을 띠고 있다. 남부지방은 공화당을 강력하게 지지하고 있고 두 정당 사이의 이념적 격차 또한 분명하다. 보수 성향의 민주당원은 드물고 자유주의 성향의 공화당원들은 자취를 감췄다.¹⁴⁴⁾

미국의 연방의회가 드러내는 대의성의 특징은 하원과 상원의 오랜 전통에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 데이비슨과 오레스젝(Davidson and Oleszek, 1981)은 하원의 질서 정연한 절차와 상원의 상대적인 느슨함이 대조를 이루면서 하원이 435명으로 구성된 원내에서 ‘다수결 규칙(majority rule)’을 추구하는 반면 상원은 100명 의원들이 ‘개인적 권리(individual rights)’를 중시하고 있다고 강조했다. 미국 의회는 정책결정 제도로서의 기능보다는 국민 대표자로서의 기능이 더 열정적이고 효과적으로 실행되는 편이다. 정치 역학 차원에서 볼 때 의원들이 지역구민들을 대리해야 한다는 책임감으로부터 원심력이 발생한다면 정당의 통합력, 그리고 공공정책의 입법과 실행을 향한 대통령의 리더십에서 구심력이 발동하고 있다.

이런 구도에도 불구하고 미국 의회가 행정부로부터 누리는 자율성은 의심할 여지가 없이 강력하다고 하겠다. 공공정책 결정과정에서도 의회는 막강한 권한을 누리고 있다. 이러한 미국의회의 권한과 역할은 다른 모든 선진 자유민주주의 국가들의 입법부에 비해 훨씬 크다.

권력 분립은 의회가 행정부의 의지에 구속당하지 않게 보장해준다. 그 자율성이 완전하다고 가정한다면 국가 차원의 정치적 의제를 결정하고 유지하는 의회의 능력은 작은 편이다. 양원제로 구성된 미국의회는 일관된 리더십을 제공하거나 속도 감 있게 일을 처리하는데 적절하지 않은 것은

144) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, pp. 288-290.

분명하다. 하지만 의회는 이러한 기능과 역할을 대부분 대통령에게 양보한다. 의원들이 대통령과 경쟁할 시간이 있다면 차기 선거에 대비해 지역구 사안을 챙기는 것이 훨씬 현명한 행동이라고 할 수 있다. 미국의 의회는 유권자와 이익집단들, 그리고 그 구성원들의 다양하고 상충된 욕구를 반영하고 있다.¹⁴⁵⁾ 미국 의회의 대의성이 대통령과 사법부의 역학관계 속에서 관측해야 하는 상호보완적 요소임을 알려주는 대목이기도 하다.



145) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, p. 301.

제5장 한국 국회의 대의성

우리나라 헌법이 원칙적으로 추구하는 국회의원의 대의성은 ‘수탁자 원리’(doctrine of independent trustee)에 가깝다. 이는 유권자가 대표자를 믿고 선출했기 때문에 대표자 스스로의 신념과 양심에 따라 국민을 위해 행동해야 한다는 개념이다. 헌법 제46조 2항은 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”고 규정하고 있다. 국회법도 “의원은 국민의 대표자로서 소속정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표한다”며 국회의원의 높은 자율성을 강조하고 있다.¹⁴⁶⁾

문제는 현실적으로 이러한 헌법과 법률의 규정과는 달리 한국 국회의원이 소속 정당으로부터 누리는 자율성이 매우 낮다는 데 있다. 특히 한국 정당체계의 가장 큰 문제는 정당 간 대결적 갈등 관계가 과격으로 치닫는 경향이 강하다는 점이다.¹⁴⁷⁾ 이는 국회의원이 소속정당으로부터 누리는 자율성이 매우 낮아 갈등을 해소할 수 있는 재량권이나 역량이 부족하다는 것을 의미한다. 주요 정당들이 중앙집권적 구조 하에서 비민주적인 운영 행태를 답습하고 집권당이 대통령에 대해 종속적 관계를 끊지 못하는 점 등이 이 같은 자율성 부족을 초래한 것으로 분석되고 있다.¹⁴⁸⁾

146) 국회법 114조 2항. 여기서 말하는 양심은 직무상 양심을 말한다.

147) 2016년 9월 24일 새벽 야당 주도로 김재수 농림축산식품부 장관 해임건의안이 통과된 이후 박근혜 대통령이 해임건의안을 거부하고, 새누리당 이정현 대표가 정세균 국회의장의 사퇴를 촉구하며 단식 농성에 들어간데 이어 새누리당이 국정감사를 거부하는 등 여당과 야당간 극한 대치가 빚어졌다. 분점정부 하에서 일어날 수 있는 대표적인 갈등 사례로 꼽힌다.

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201609261133001&code=910100 (검색일: 2016. 9. 26).

148) 정진민(2008), 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』, 서울: 인간사랑. pp. 8-10.

이 때문에 의원들의 자발적 충성이 아닌 강한 정당기율, 즉 원내 정당의 높은 응집성이 설득력 있는 경험적 증거로 제시되기도 한다.¹⁴⁹⁾ 예를 들면, 전진영(2010)의 조사에서 18대 국회의 원내정당의 응집성을 나타내는 라이스 지수가 평균 0.988에 이를 정도로 높게 나타났는데, 이는 영국 등 의원 내각제의 그것과 필적할 수준이다.¹⁵⁰⁾

의안에 대한 투표행태를 보면, 국가의 쟁점 법안에 대한 투표는 당론에 따라 일사불란하게 이뤄지며 당의 소수의견이 투표로 이어지지 않는 경우가 대부분이다. 의원의 자율성, 즉 소신투표가 매우 드물다는 것이 한국 국회의 특징이라 하겠다. 오랜 군부독재 정권하에서 집권당의 정치문화는 위계적, 권위주의적 행태를 보여 왔고 정당의 정체성이 분명하지 않은 주요 정당체계에서 집권당은 정부정책을 추진하기 위한 거수기에 역할에 머물렀다. 민주화 이행기 이후에도 당정관계에서 정책결정 과정은 정부 중심이었으며 노무현 정부에서 처음으로 입법, 행정, 사법부의 균형이 회복되었다.¹⁵¹⁾ 그러나 이명박 정부 이후 이러한 균형이 깨진 것으로 보인다. 야당 또한 독재정부에 대한 저항동맹의 강력한 요구와 기대 속에서 당내 소수의견이 투표로 이어지지 않았다. 물론 정당의 정책을 관철하기 위해서는 투표에서도 어느 정도의 정당 응집력이 필요하겠지만 일사불란한 투표 행태가 다원주의 시대에 민주적 대의성을 담보하기에는 역부족이라고 할 수밖에 없다. 특히 권위주의 시기에 행정부에 대한 국회의 보조적 역할은 지배적인 경향이었다.

149) 정진민, 앞의 책, 문우진(2011), “다당제에서의 당과표결과 정당충성도: 17대 및 18대 전반국회 분석”, 『의정연구』17권 2호, p. 5-40 ; 전진영(2010), “제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석”, 『한국정당학회보』, 9권 2호, pp. 119-139 ; 임성호(2003), “원내정당화와 정치개혁”, 『의정연구』, 9권 1호, pp. 133-166.

150) 전진영, 앞의 논문, pp. 127-128.

151) Jin, Young-jae, 2007, “The Strengths and Weaknesses of Government System in Korea” in The Korea Herald, *Political Changes in Korea* (Seoul: Jimoondang), pp. 212-220.

〈표 5〉 역대 한국 국회의 발의주체별 처리법안 비교

2016년 6월 현재

국회기간	14대 (1992~1996)	15대 (1996~2000)	16대 (2000~2004)	17대 (2004~2008)	18대 (2008~2012)	19대 (2012~2016)
의원발의	252	349	770	2,239	3,866	5,346
정부발의	581	737	551	880	1,288	803

출처; 국회 의안통계 <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>

실질적인 입법 활동에서도 법안 발의 건수나 법안의 입법화 횟수, 법안에 대한 수정안 건수 등을 보면, 군사독재 하에서 행정부가 주도적 역할을 했다. 〈표 5〉에서 보듯 국회에서 처리된 법안 수를 발의주체별로 비교해 보면 16대 국회에서부터 비로소 의원발의 법안이 정부발의 법안을 초과하면서 국회의 자율성을 회복하기 시작했다.

〈표 6〉 역대 한국 국회의 법률반영 여부에 따른 처리의안 비교

역대국회기간	처리내용별 의안 건수		
	법률반영	법률미반영	계
16대(2000~2004)	1,579	928	2,507
17대(2004~2008)	3,773	3,716	7,489
18대(2008~2012)	6,178	7,735	13,913
19대(2012~2016)	7,429	10,392	17,821

출처: 국회 의안정보 <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>
(검색일; 2016. 6. 25).

〈표 6〉을 보면 국회의 처리의안 건수 역시 16대 국회 2,507건, 17대 7,489건, 18대 13,913건, 19대 17,821건 등으로 최근 급증하는 추세다.¹⁵²⁾

한국 입법부의 문제를 해결할 한 대안으로서 데이빗 메이휴(Mayhew 1991)가 제시한 미국의회의 높은 자율성과 소신투표의 긍정적 역할은 많은 선행문헌에서 입법교착에 대한 해법으로 제시되고 있다.¹⁵³⁾ 미국 의회에서 볼 수 있는 국회의 자율성은 한국에서도 대안으로서의 가치가 있다고 하겠다. 20대 국회에서도 드러났듯 한국에서 민주화이후 보편적 현상이 되고 있는 분점정부 구도는 앞으로도 일상화할 가능성이 높기 때문에 미국 의회가 보여주는 자율성에 관심이 쏠릴 수밖에 없다.

대체로 이러한 선행연구들은 대통령제를 내각제등 다른 시스템으로 바꾸기 보다는 삼권분립에 바탕을 둔 대통령제의 주요 메커니즘을 강화하는 것이 핵심이다. 국회의 자율성을 높이기 위해서는 현행 권력구조의 문제점인 국회의원의 국무위원 겸임과 당정협의회의 폐지, 부통령제 신설, 대통령의 높은 리더십 등이 대안으로 제시되고 있다.¹⁵⁴⁾

특히 대의민주주의에서 국회의원들의 역할을 대리인과 수탁인 차원에서만 평가하게 된다면 결국 지역구 선거구민들에게 민감하게 반응하고자 하는 것이 민주성으로 이해돼 국회 의결이 정파성을 보일 수밖에 없다. 이 때문에 이 두 개념을 넘어서 국회가 정책입안 기제로 기능할 수 있도록 자율성을 확보하는 방안이 제시되고 있다.¹⁵⁵⁾ 원내정당화의 제도화¹⁵⁶⁾를 통해 의원의 자율성을 확보할 경우 자연스럽게 중앙당의 영향력 약화와 함께 상향식 공천제가 가능해질 것이라고 가정한다. 또 다른 방안은 거버넌

152) 국회 홈페이지에 공개된 의안통계 자료를 참고했다.

<http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> (검색일:2016. 8. 25).

153) 정진민(2008); 광진영(2003); 김용호(2000).

154) 김용호(2000), “21세기 새로운 의회정치의 모색: 분점정부 운영방안”, 『의정연구』, 6권 2호, pp. 49-52.

155) 광진영(2003), “국회-행정부-정당 관계의 재정립: 분점정부 운영의 거버넌스”, 『의정연구』, 9권. 2호, p. 179.

156) 원내정당화는 정당활동을 국회에서만 한다는 의미로 별도의 중앙당이나 당대표의 개념을 요구하지 않는다. 국회의원은 자신의 사무실에서 본연의 역할에 충실할 수 있고 중앙당을 위한 별도의 활동이 필요 없게 된다.

스¹⁵⁷⁾ 개념을 대의민주주의 방식에 적용하는 것이다. 다양한 정책 거버넌스 파트너의 참여를 통해 의원들이 정책사안마다 정책연합이 형성되도록 할 수 있다는 것이다.¹⁵⁸⁾ 다만 지역의 이익과 국가의 이익이 충돌하는 정책사안의 경우 의원들이 발휘하는 자율성의 내재적 한계를 극복하는 문제가 대두될 수 있다. 집권여당과 야당간 협력적인 정치가 이뤄지려면 무엇보다 원내정당과 의원들이 자율성을 확보하는 일이 급선무라 하겠다. 이는 집권당과 집권당 소속 의원들이 대통령과 예속적 관계에서 벗어나 자율성을 확보할 때만 가능해진다. 대통령에 대한 집권당의 종속화는 반대당과의 관계에서 한층 긴장된 대립적 구도를 초래하기 때문이다. 집권당과 반대당간의 협력적 정치의 중요성은 분점정부¹⁵⁹⁾에서 특히 부각될 수밖에 없다.

2016년 9월 국회에서 야당의 주도로 김재수 농림식품축산부 장관에 대한 해임건의안이 통과되고 대통령이 이를 거부한 뒤 형성된 여당과 야당의 대치정국은 정당 간 협치의 필요성을 환기시킨 사례다. 20대 총선 이후 국회의 의석 분포는 새누리당이 총 129석(43%)으로 제1당의 자리를 지켰으나 비주류 의원들이 탈당하면서 제1당의 지위를 잃었다.¹⁶⁰⁾ 이른바 ‘여소야대’ 정국으로 여당과 야당의 협치의 중요성이 주목받고 있다.

157) 거버넌스는 정부와 민간기업, 시민단체 등이 협력해 사회 전체의 발전을 도모한다는 뜻으로 해석할 수 있다. 일종의 문제 해결 수단인 셈이다.

158) 광진영. 앞의 논문, pp. 180-183.

159) 분점정부(Divided Government)는 대통령제 국가의 의회에서 나타나는 의석 비중을 나타내는 용어다. 여당의 국회의원 수 보다 야당의 의원 수가 많은 경우를 뜻한다. 정치적으로는 국회에서 다수의 야당으로 인해 대통령의 행정부와 여당 주도의 국정운영이 잘 안되고 야당 주도의 정국이 되는 것을 말한다. 20대 국회가 대표적인 분점정부라고 할 수 있다.

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B6%84%EC%A0%90%EC%A0%95%EB%B6%80> (검색일: 2016. 8. 23).

160) 20대 총선 결과 새누리당이 제1당의 자리를 내주었다가 탈당과 의원 7명이 복당하면서 더불어민주당(123석)보다 6석 많은 129석으로 제1당의 지위를 되찾았다. 그러나 2016년 12월 27일 비주류 의원들이 탈당하면서 새누리당 의석은 99석(33%)으로 줄었다. 비주류 세력의 정당 명칭은 ‘바른정당’으로 확정됐다. <http://news.donga.com/3/all/20170109/82239662/2> (검색일:2017 1. 9).

〈표 7〉 20대 한국 국회의 정당별 의석 분포(2017년 1월 9일 현재)

교섭단체	지역구	비례대표	계	비고(%)
더불어민주당	108	13	121	40.33
새누리당	82	17	99	33
국민의당	25	13	38	12.67
바른정당	30	0	30	10
비교섭단체	정의당	2	4	2
	무소속	6	0	2
계	253	47	300	100

출처:국회(<http://www.assembly.go.kr/memCond/hnumseat.do>)검색일:2017. 1. 9.

이런 상황에서 의원의 자율성을 되찾는 방안으로 당정분리원칙과 정책역량의 강화, 원외정당의 탈피¹⁶¹⁾ 등이 주목받고 있다. 과도한 원내교섭단체 대표회의 중심의 국회운동을 지양해야 한다는 지적도 뒤따른다.¹⁶²⁾

그러나 이러한 주장에는 당정분리원칙과 대통령과의 정책조율을 위한 당청협조기구의 필요성이 어떻게 양립할 수 있는가하는 문제가 뒤따른다. 자율성만 강조하다보면 의회의 동의를 필요한 시급한 국가적 현안이 표류할 수도 있기 때문이다.

정진민(2014)은 우리나라와 같은 대통령제 국가에서 의회와 행정부의 원활한 관계 설정이나 정치적 갈등을 해소하는 데에는 강한 기율을 갖는 정당이 별로 도움이 되지 않는다고 지적한다.¹⁶³⁾ 그는 소득불균형으로 인한 사회양극화 등 엄중한 현실들을 국민적 합의의 폭을 꾸준히 넓혀 나가는

161) 정진민(2008), 앞의 책, pp. 87-98.

162) 김민전(2010), 앞의 논문, pp. 17-18.

163) 정진민(2014), “한국의 새로운 정당모델: 대안 정당으로서의 유권자 정당”, 『세계지역연구논총』, 32권 3호, p. 31.

정당 간 협치를 위해 유권자 정당을 새로운 정당 모델로 제시하고 있다. 유권자 정당은 당원뿐 아니라 정당지지자와 정당투표자들이 정당의 의사결정 과정, 특히 가장 중요한 소속 정당의 공직자 후보 선출 과정에 참여함으로써 유권자 수준의 정당을 강화하고 이 처럼 강화된 유권자수준 정당이 공직수준 정당과 긴밀하게 연계된 정당을 말한다. 즉 다시 말하면 유권자들과 원활한 소통이 이뤄지는 개방성, 유권자들의 실생활에 밀착된 정책을 생산할 만한 역량을 갖춘 정당, 당원은 물론 유권자들의 요구에 반응성이 높은 정당, 원내정당과 의원들의 자율성이 확보된 정당, 그리고 분권화된 수평적 연결망 형태의 정당을 일컫는다.

정진민은 키(Key 1964)가 논의했던 세 수준의 정당개념을 활용해 더욱 구체화한 정당을 다음과 같이 구분했다. 즉 정당활동가와 당원들로 구성되는 조직수준 정당(party as organization), 정당소속 선출직 공직자들로 구성되는 공직수준 정당(party in public office), 정당지지자와 정당투표자로 구성되는 유권자수준 정당(party in the electorate) 등 세 수준으로 구분하면서 이들 가운데 조직수준의 정당이 약화되고 공직수준의 정당이 강화되는 방향으로 변화하고 있다고 진단했다.

2012년 5월 2일 개정된 국회법은 의원의 자율성 확보를 전제하고 있다. 이른바 ‘국회선진화법’은 18대 국회에서 통과돼 19대 국회에서부터 적용됐다. 선진화법의 핵심은 파행적 국회운영의 악순환을 끊기 위해 다수당은 직권상정을, 소수당은 물리력 행사를 포기하는 대신 다수당에는 신속처리 제도를, 소수당에는 의사진행방해제도(필리버스터·filibuster)를 허용했다.¹⁶⁴⁾ 이 가운데 의원의 자율성을 강화하기 위한 의사진행방해제도는 재적의원 3분의 1 이상의 요구에 의해 본회의에서 무제한 토론이 시작될 수 있으며, 재적의원 5분의 3이상이 찬성하면 토론이 종료될 수 있다. 이는 소

164) 정진민(2008), 앞의 책, p. 13.

수당이 다수당을 견제할 수 있는 제도이며 동시에 여야합의나 교차투표 등을 통해 정책동맹이 형성되면서 가중 다수제(super majority)의 의견에 의해 결정될 수 있도록 했다.¹⁶⁵⁾

필리버스터에 긍정적인 사람들은 이를 통해 부적절한 법안을 저지할 수 있다고 본다. 다수의 횡포에 대항해 소수의 권리를 보호하고 법안을 세밀하게 분석할 여유를 확보하는 것은 물론 쟁점에 대한 관심을 불러일으킬 수 있다는 것이다.¹⁶⁶⁾ 반면 필리버스터를 부정적으로 보는 사람들은 이 제도가 의회제도의 근간인 다수결 원칙을 뒤흔든다고 주장한다. 국민을 위해 시급하게 제정해야 할 법안의 입법이 지체되거나 폐기되는 일이 벌어지고 다수 의원들을 상대로 소수 의원들이 양보를 얻어내는 수단으로 악용한다는 것이다.¹⁶⁷⁾ 필리버스터는 예전과는 다른 정치 환경에 적용하는 과정에서 등장한 수단이라는 점에서 설불리 무용론을 주장하기는 어렵다.

165) 홍완식(2012), “국회선진화법에 대한 고찰”, 『헌법학연구』, 제18권 제4호, p. 327.

166) 2016년 2월 정의화 국회의장이 직권으로 상정한 테러방지법 통과를 막기 위해 더불어민주당 의원 39명이 9일간 릴레이 필리버스터를 이어간 기록이 있다. 2월 24일 오후부터 시작된 당시의 필리버스터는 3월 2일 오후까지 총 192시간 26분간의 기록을 남기고 종료됐다. 당시 여당은 “야당이 국회를 마비시키고 있다”고 비난했지만 대중의 관심이 높았고 시민들이 국회를 찾아 필리버스터 장면을 관람하는 일이 벌어지기도 했다.

<http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2016030219587669955>

(검색일: 2016. 8. 23).

167) 임재주, 앞의 책, p. 226.

제6장 한국 정당과 미국 정당의 대의성 비교

미국의 주요 3부의 대의성을 탐구함으로써 민주화 헌법이후에도 여전히 한국정치에서 논란이 되고 있는 권력구조 개편 논의에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 한국의 중앙집권적 정치문화에서 대통령제가 성공하려면 사법부와 입법부가 독립성을 갖고 제 역할을 해낼 수 있어야 한다는 당위론을 무시할 수 없다. 그러나 미국에서 볼 수 있는 행정부와 입법부에 대한 사법부 우위가 제도적으로 불가능한 한국의 경우 대통령의 일인지배적 경향을 보이는 현실에 직면해있다.

이론적으로는 제왕적 대통령제를 견제 또는 제어할 수 있는 제도적 장치는 결국 국회기능의 활성화 또는 강화라고 할 수 있다. 이런 점에서 미국 연방의회의 의원들이 자율성을 발휘해 당론에 구애받지 않고 초당적 입법 연합을 형성할 수 있는 점은 한국 국회에 중요한 정책적 함의로 다가올 수 있다.

제1절 라이스 지수에 의한 연구가설 설정

의원들이 정당으로부터 어느 정도 자율성을 누리는지를 파악하는 일은 결국 의원들이 정당으로부터 어느 정도 영향을 받는지를 파악하는 일과 맞닿아 있다. 즉 정당응집성 지표인 라이스 지수를 통해 반비례 관계인 의원들의 자율성을 비교해볼 수 있다.

라이스 지수를 측정하기 위한 기명투표법안 자료는 미국 하원과 한국 국회의 의안자료를 근거로 삼았다. 미국 하원의 법안에 대한 기명투표 자료

는 연방의회 홈페이지에서 광범위하고 구체적으로 제공되고 있다.¹⁶⁸⁾ 한국의 기명투표 자료는 16대 국회 (2000~2004)부터 공개되고 있다.

다만 한국 국회에서 제공하는 기명투표 자료는 미국 하원과 달리 소속 정당이 표시되지 않은 채 찬성과 반대, 기권 의원들의 명단이 가나다 순으로 기록돼 있어 개별 의안마다 소속정당을 분류하는데 지나치게 많은 시간이 소요되는 한계를 안고 있다.

이에 따라 본 연구는 의안별 소속정당이 표시된 참여연대의 의정공개 자료를 제공받아 이를 토대로 라이스 지수를 측정했다. 본 연구는 미국과 한국의 정당응집성 비교를 위해 미국 하원의 기명투표법안 가운데 2014년과 2015년을 연구연도로 삼았다. 미국 하원에서 통과된 법안은 2015년 81건, 2014년 58건으로 모두 139건이다. 이에 따라 한국 국회 본회의 표결에 대한 자료¹⁶⁹⁾ 역시 비교가능성과 비교대상의 일관성, 데이터 접근성을 고려해 2014~2015년에 통과된 법안 가운데 2015년 81건과 2014년 58건 등 139건을 최근 순서로 표집 조사했다.

<부록 I>과 <부록 II>는 2014년과 2015년 미국 하원과 한국 국회에서 통과된 139개 법안¹⁷⁰⁾에 대한 기명투표 자료를 보여주고 있다. 이를 토대로 한국과 미국의 기명투표자료 일부를 본문 <표 8>과 <표 9>로 예시했다. 이 같은 기명투표 자료를 토대로 정당별 라이스 지수를 조사했다.

168) 본 연구는 의회의 기명투표 데이터를 미국 하원 웹사이트를 통해 수집했다. <https://www.congress.gov/roll-call-votes> (마지막 검색일 2016. 8. 3).

169) 참여연대는 국회모니터링을 위한 차원에서 한국 국회의 법안에 대한 표결자료를 제공하고 있다. 2014년과 2015년도 자료는 20대 국회가 개원한 뒤 홈페이지에서는 제공하지 않고 있으나 ‘참여연대 제공’이라는 표시를 하는 조건으로 보관중인 의안통계자료를 공식적으로 제공받았다. 참여연대는 2016년 7월 21일 ‘19대 국회의원 표결현황’이라는 자료를 본 연구자에게 이메일로 보내왔다. <http://watch.peoplepower21.org/Euian> (검색일:2016. 6. 25).

170) 미국 하원의 경우 과거 2년간 본회의에서 통과된 법안은 2015년 81건, 2014년 58건으로 파악됐다. 비교가능성을 위해 한국 국회의 2015년(81건)과 2014년(58건) 통과 법안 139건을 최신 처리된 순서에 따라 표집 조사했다.

〈표 8〉 한국 국회의 정당별 기명투표자료 예시

N O	법안명	새정연		새누리	
		찬	반	찬	반
1	과학기술기본법일부개정법률안	99	0	104	0
2	과학기술분야정부출연연구기관등의설립·운영및육성에 관한법률일부개정법률안	100	0	102	0
3	국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	97	0	104	0
4	기술사법 일부개정법률안	92	0	102	0
5	민사소송법 일부개정법률안(대안)	98	0	100	0
6	방송통신발전 기본법 일부개정법률안	100	0	99	0
7	법원조직법 일부개정법률안	100	0	103	0
8	상법 일부개정법률안	100	0	102	0
9	소년법 일부개정법률안	98	0	103	0
10	우주손해배상법 일부개정법률안	101	0	104	0
11	전기통신사업법 일부개정법률안	97	0	100	0
12	전과법 일부개정법률안(대안)	96	0	96	0
13	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	100	0	98	0
14	치료감호법 일부개정법률안	100	0	100	0
15	공공주택건설 등에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)	64	8	89	0
16	국군간호사관학교 설치법 일부개정법률안	83	8	90	1
17	군무원인사법 일부개정법률안(대안)	99	1	90	0
18	군보건의료에 관한 법률 일부개정법률안	104	0	91	0
19	군사기밀 보호법 일부개정법률안(대안)	87	5	93	0
20	군사기지 및 군사시설 보호법 일부개정법률안	97	1	93	0
21	군인사법 일부개정법률안	100	2	89	0
22	군인연금법 일부개정법률안	98	1	89	0
23	도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안	76	2	90	0
24	방위사업법 일부개정법률안	97	0	94	0
25	산업입지 및 개발에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	101	1	94	0
26	임대주택법 전부개정법률안(대안)	37	33	88	0
27	개발이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안	76	9	98	1
28	건설기계관리법 일부개정법률안	81	0	97	0
29	건설산업기본법 일부개정법률안	78	2	96	1
30	건축기본법 일부개정법률안	78	1	95	0

주: <부록 I>의 기명투표자료 가운데 1~30번까지 30개 법안의 기명투표 자료를 예시했다. 출처: 참여연대가 제공한 2014~2015년 의안통계.

〈표 9〉 미국 하원의 정당별 기명투표자료 예시

N O	법안명	공화		민주	
		찬	반	찬	반
1	Red River Private Property Protection Act	240	4	13	173
2	North American Energy Security and Infrastructure Act	240	3	9	171
3	American Security Against Foreign Enemies Act	242	3	47	135
4	Reforming CFPB Indirect Auto Financing Guidance Act	244	0	88	96
5	Portfolio Lending and Mortgage Access Act	243	1	12	173
6	Tribal Labor Sovereignty Act of 2015	225	18	24	159
7	Reform Exports and Expand the American Economy Act	127	117	186	1
8	Restoring Americans Healthcare Freedom Reconciliation Act of 2015	239	7	1	182
9	To amend the Securities Exchange Act of 1934 to provide protections for retail customers, and for other purposes	242	2	3	184
10	National Strategic and Critical Minerals Production Act of 2015	246	0	8	177
11	Default Prevention Act	235	9	0	185
12	To adapt to changing crude oil market conditions	235	6	26	153
13	Native American Energy Act	243	1	11	172
14	Homebuyers Assistance Act	239	0	64	121
15	Justice for Victims of Iranian Terrorism Act	241	0	10	173
16	Women's Public Health and Safety Act	234	9	2	184
17	Responsibly And Professionally Invigorating Development Act of 2015 (RAPID Act)	226	0	7	170
18	Born-Alive Abortion Survivors Protection Act	243	0	5	177
19	Defund Planned Parenthood Act of 2015	239	3	2	184
20	To amend Rule 11 of the Federal Rules of Civil Procedure to improve attorney accountability, and for other purposes.	238	5	3	180
21	To suspend until January 21, 2017, the authority of the President to waive, suspend, reduce, provide relief from, or otherwise limit the application of sanctions pursuant to an agreement related to the nuclear program of Iran	245	0	2	186

출처: 미국 연방의회 웹사이트. <https://www.congress.gov/roll-call-votes>

한국 정당의 비교 대상으로 미국 정당을 선택한 것은 두 국가 모두 대통령제 국가이며, 입법부, 행정부, 사법부의 권력분립이 견제와 균형 원칙에 따라 운영되도록 설계돼 있는 점을 감안했다.¹⁷¹⁾ <부록 III>은 미국의 민주당과 공화당, 한국의 새누리당과 새정치민주연합의 법안에 대한 찬성과 반대, 라이스 지수의 분포를 기록한 것이다.

본 연구는 미국 의회의원들의 높은 자율성이 1)의회가 정당과는 관계없이 지역과 선거구를 대표하는 사람들의 모임이며, 2)궁극적으로 선거구나 유권자들의 이익을 위해 투쟁하고, 3) 의원들에 대한 정당의 영향력이 상대적으로 미약한 점에서 비롯된다는 점을 밝혔다. 반면 한국 국회의원들의 낮은 자율성은 1) 공천권을 장악하고 있는 정당지도부를 중심으로 한 중앙 집권적 정당 구조와 비민주적 운영행태, 2) 집권당의 대통령에 대한 종속적 관계, 3) 정치적 투쟁에 필요한 강한 정당기울에서 비롯된 것으로 간주했다.¹⁷²⁾

이러한 분석에 따르면 자율성에서 미국의 민주당과 공화당이 한국의 새누리당이나 새정치민주연합(현 더불어민주당)¹⁷³⁾보다 모두 높게 나타날 것

171) 민주주의 수준에서 두 국가의 의회 특성을 비교하는 것은 논란이 있을 수 있다. 국가수립이후 200년 이상 자본주의 발전 과정에서 자생적으로 민주주의가 정착된 국가와 정부수립 이후 상당한 기간에 군사독재 지배하에 있었던 국가를 산술적 차이로 비교하는 것은 실질적인 이론적 함의에 의문이 제기될 수 있다.

172) 강한 정당기울의 사례는 2016년 9월 벌어진 새누리당의 국정감사 거부에서도 볼 수 있다. 당시 새누리당은 김재수 농림축산식품부 장관에 대한 해임건의안 통과에 항의해 국정감사를 거부했다. 이 과정에서 국회 국방위원장인 같은 당 김영우 의원이 ‘국감거부’ 당론을 깨고 국감을 진행하자 조원진 새누리당최고위원이 “당론을 위배했기 때문에 책임을 물겠다”고 경고한 바 있다.

<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JF21&newsid=02515766612785040&DCD=A00602&OutLnkChk=Y> (검색일: 2016. 9. 30).

173) 민주당과 시민통합당, 한국노동조합총연맹이 통합돼 2011년 12월 16일, 민주통합당(민주당)으로 공식 출범했다. 이로써 야권은 2012년 총선과 대선을 앞두고 민주통합당과 통합진보당 등 양당체제로 재편됐다. 이어 2013년 4월 다시 민주당으로 당명을 변경했다가, 2014년 3월 16일 안철수가 창당한 새정치연합과 야권 통합해 새정치민주연합을 창당했다. 이후 2015년 12월 28일 더불어민주당

으로 가정할 수 있다.

왜냐하면 위의 분석에서 미국 정당체계 또는 한국 정당체계에서 자율성의 변이가 존재할 것이라고 전제되지 않기 때문이다. 만일 정당자율성에서 미국 정당체계에서 변이가 존재하거나 또는 한국 정당체계에서 변이가 존재한다면 위에서 제시한 미국 의원들의 높은 자율성의 원인과 한국 국회의원들의 낮은 자율성의 원인은 부분적으로 기각되고 새로운 설명을 요구한다고 유추될 수 있다.

이 같은 전제에 따라 본 연구는 정당별 라이시지수를 측정한 뒤 정당응집성을 비교하기에 앞서 <표 10>과 같이 7개 연구가설을 설정했다. 이들 가설이 데이터 측정 후 실증적 검증을 통해 통계적으로 유의미한 것인지 확인하기 위한 작업이다.

제1 연구가설은 '새누리당의 라이시 지수가 새정치연합보다 높다', 즉 새누리당의 정당응집성이 새정치민주연합보다 더 강하다는 가설이다. 제2 연구가설은 미국 정당 간 비교로 공화당의 정당응집성이 민주당보다 강하다는 가설이다. 각 나라에서 보수적 이념을 띠는 정당이 진보적 이념을 띠는 정당에 비해 정당응집성이 더 강할 것이라는 전제에 따른 것이다.

새누리당이 미국 공화당과 민주당에 비해 각각 정당응집성이 더 강하다는 가설은 제3 연구가설과 제4 연구가설로 설정했다. 새정치민주연합의 정당응집성 또한 미국 공화당과 민주당에 비해 더 강할 것이라는 제5 연구가설과 제6 연구가설도 세웠다.

주당으로 당명을 바꿨다. 이어 2016년 9월 18일 민주당과 합당을 선언하고 약칭은 민주당으로 결정했다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3338962&cid=40942&categoryId=33385>(검색일; 2016. 6. 25).

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160918_0014393380&cID=10301&pID=10300 (검색일: 2016. 9. 20).

〈표 10〉 정당응집성 관련 7개 연구가설

구분	내용
제1 연구가설	새누리당의 라이스 지수 > 새정치민주연합의 라이스 지수 (새누리당의 정당응집성이 새정연보다 강하다)
제2 연구가설	美공화당의 라이스 지수 > 美민주당의 라이스 지수 (공화당의 정당응집성이 민주당보다 강하다)
제3 연구가설	새누리당의 라이스 지수 > 美공화당의 라이스 지수 (새누리당의 정당응집성이 미국 공화당보다 강하다)
제4 연구가설	새누리당의 라이스 지수 > 美민주당의 라이스 지수 (새누리당의 정당응집성이 미국 민주당보다 강하다)
제5 연구가설	새정치민주연합의 라이스 지수 > 美공화당의 라이스 지수 (새정치민주연합의 정당응집성이 미국 공화당보다 강하다)
제6 연구가설	새정치민주연합의 라이스 지수 > 美민주당의 라이스 지수 (새정치민주연합의 정당응집성이 미국 민주당보다 강하다)
제7 연구가설	한국정당의 라이스 지수 > 미국정당의 라이스 지수 (한국 정당의 정당응집성이 미국 정당보다 강하다)

마지막으로 제7 연구가설은 한국 정당의 라이스 지수 평균값이 미국 정당의 그것보다 더 높아 결국 한국 정당의 정당응집성이 미국 정당에 비해 더 강할 것이라는 가설이다. 이는 의원들에게 미치는 정당의 영향력이 한국이 미국보다 더 강할 것이라는 전제에 따른 것이다.

이런 가설에 따라 개별 법안의 찬성과 반대표를 근거로 식(2)에 따라 라이스 지수를 산출했다.

〈표 11〉은 미국 하원 홈페이지에 나타난 특정 법안에 대한 라이스 지수 측정 사례를 나타낸 것이다.

〈표 11〉 미국 의회 기명투표 법안의 라이스 지수 측정 사례

	찬성표	반대표	라이스지수 계산법	라이스지수
공화당	242	2	$\frac{ 242-2 }{ 242+2 }$	0.992
민주당	47	135	$\frac{ 47-135 }{ 47+135 }$	0.484

주: 2015년 11월 19일 미국 하원에서 통과된 법안(American Security Against Foreign Enemies Act)에 대한 라이스지수 측정 사례.(미국 연방의회 웹사이트)

2015년 11월 19일 미국 하원에서 통과된 미국 안보에 관한 법안(American Security Against Foreign Enemies Act)의 경우 공화당은 찬성표 242, 반대표 2, 민주당은 찬성표 47, 반대표 135 등으로 집계됐다. 이를 토대로 라이스 지수를 조사한 결과 공화당은 0.992, 민주당은 0.484로 측정됐다. 이런 방식으로 139개 개별 법안의 기명투표 자료를 근거로 해당 법안에 대한 정당별 라이스 지수를 계산했다.

한국 국회의 기명투표 자료는 참여연대가 제공한 ‘19대 국회의원 표결현황’ 자료를 토대로 같은 방식으로 라이스 지수를 계산했다. 엑셀 프로그램으로 작성된 참여연대의 자료는 국회 본회의에서 통과된 개별 법안에 대해 소속 정당별 찬성과 반대 의원의 이름이 기재돼 있다. 이 자료를 토대로 139개 개별법안에 대해 정당, 찬성표, 반대표 등을 기준으로 분류작업을 거친 뒤 각 개별법안의 라이스 지수를 계산했다. 개별법안에 대해서는 쉽게 구분할 수 있도록 임의로 1번에서 139번까지 번호를 매겼다.

〈표 12〉는 한국 국회에서 통과된 기명투표 법안에 대한 라이스 지수 측정 사례를 예시해놓은 것이다. 2015년 8월 11일 국회에서 통과된 ‘국군간호사관학교 설치법 일부개정 법률안’에 대한 의원들의 투표 결과를 토대로

정당별 찬성표와 반대표, 그리고 이를 근거로 계산한 라이스 지수가 나타나 있다.

〈표 12〉 한국 국회 기명투표 법안의 라이스 지수 측정 사례

	찬성표	반대표	라이스지수 계산법	라이스지수
새정치민주연합	83	3	$\frac{ 83-3 }{ 83+3 }$	0.824
새누리당	90	1	$\frac{ 90-1 }{ 90+1 }$	0.978
합계	289	137		

주: 2015년 8월 11일 한국 국회 본회의에서 통과된 법안(국군간호사관학교 설치법 일부개정안)에 대한 라이스지수 측정 사례. 출처: 참여연대의 의안통계.

〈표 12〉에서 보듯 새정치민주연합은 찬성 83표, 반대 3표로 라이스 지수가 0.824로 나타났다. 새누리당은 찬성 90표, 반대 1표로 라이스 지수가 새정치연합보다 더 높은 0.978로 측정됐다.

이 같은 방식으로 한국과 미국의 139개 기명투표 법안에 대해 각각 정당별 라이스 지수를 계산했다. 측정 결과 두 국가의 정당체계에서 라이스 지수에 대한 경험적 분석 결과는 다음과 같다.

미국의 경우 대체로 공화당의 라이스 지수가 민주당에 비해 더 높게 나타났다. 공화당의 라이스 지수는 1.000 가까이 분포되어 있는 반면 민주당은 그보다 하위에 분포하는 경우가 많았다.

물론 앞에서 기술했듯이 법안의 성격에 따라 간혹 개별 법안에 대한 라이스 지수가 전체 흐름에서 벗어나는 경우도 있으나 전반적인 추세는 공화당이 민주당 보다 정당응집성이 더 강한 것으로 나타났다.

〈표 13〉 한국과 미국의 정당별 라이스 지수 집계 사례

공화		민주		공화 RI	민주 RI	순서	새정연		새누리		새정연 RI	새누리 RI
찬	반	찬	반				찬	반	찬	반		
240	4	13	173	0.967	0.860	1	99	0	104	0	1.000	1.000
240	3	9	171	0.975	0.900	2	100	0	102	0	1.000	1.000
242	2	47	135	0.984	0.484	3	97	0	104	0	1.000	1.000
244	0	88	96	1.000	0.043	4	92	0	102	0	1.000	1.000
243	1	12	173	0.992	0.870	5	98	0	100	0	1.000	1.000
225	18	24	159	0.852	0.738	6	100	0	99	0	1.000	1.000
127	117	186	1	0.041	0.989	7	100	0	103	0	1.000	1.000
239	7	1	182	0.943	0.989	8	100	0	102	0	1.000	1.000
242	2	3	184	0.984	0.968	9	98	0	103	0	1.000	1.000
246	0	8	177	1.000	0.914	10	101	0	104	0	1.000	1.000
235	9	0	185	0.926	1.000	11	97	0	100	0	1.000	1.000
235	6	26	153	0.950	0.709	12	96	0	96	0	1.000	1.000
243	1	11	172	0.992	0.880	13	100	0	98	0	1.000	1.000
2	238	183	2	0.983	0.978	14	100	0	100	0	1.000	1.000
241	0	10	173	1.000	0.891	15	64	8	89	0	0.778	1.000
234	9	2	184	0.926	0.978	16	83	8	90	1	0.824	0.978
226	0	7	170	1.000	0.921	17	99	1	90	0	0.980	1.000
243	0	5	177	1.000	0.945	18	104	0	91	0	1.000	1.000
239	3	2	184	0.975	0.978	19	87	5	93	0	0.891	1.000
238	5	3	180	0.959	0.967	20	97	1	93	0	0.980	1.000
245	0	2	186	1.000	0.979	21	100	2	89	0	0.961	1.000
0	244	162	25	1.000	0.733	22	98	1	89	0	0.980	1.000
240	1	16	169	0.992	0.827	23	76	2	90	0	0.949	1.000
215	25	170	9	0.792	0.899	24	97	0	94	0	1.000	1.000
241	0	2	165	1.000	0.976	25	101	1	94	0	0.980	1.000
235	5	6	174	0.958	0.933	26	37	33	88	0	0.057	1.000
230	12	45	138	0.901	0.508	27	76	9	98	1	0.788	0.980
239	1	19	165	0.992	0.793	28	81	0	97	0	1.000	1.000
240	1	5	175	0.992	0.944	29	78	2	96	1	0.950	0.979
180	65	132	54	0.469	0.419	30	78	1	95	0	0.975	1.000

주: 전체 139개 기명투표 법안에 대해 임의로 1번부터 139번까지 번호를 부여했다. 표물은 1번부터 30번까지의 법안에 대한 찬성표와 반대표, 이를 토대로 한 라이스 지수 측정 사례를 보여준다. RI는 라이스 지수.(새정연=새정치민주연합)

한국에서는 새누리당의 라이스 지수가 새정치민주연합에 비해 조금 더 높은 수준을 보이고 있다.

<표 13>은 미국과 한국 정당의 일부 개별법안에 대한 찬성표와 반대표, 그리고 이를 토대로 계산한 라이스 지수 측정 결과에 대한 집계 사례를 보여주고 있다. 미국 하원과 한국 국회에서 통과된 각각 139개 법안을 순서에 따라 1번부터 139번까지 번호를 부여했으며 개별 법안에 대한 라이스 지수를 측정해 정당별로 평균값을 산출했다.

<표 13>에서 보듯 한국의 경우 새누리당의 라이스 지수가 1 주변에 많이 분포돼 있고 새정치민주연합은 이 보다 낮게 분포돼 있다. 법안의 성격에 따라 라이스 지수가 0.5이하로 떨어진 경우도 있다. 2015년 7월 24일 통과된 ‘농업기계화촉진법 일부개정 법률안’(부록Ⅲ 42번 법안)은 새정치민주연합이 찬성 84표, 반대 33표로 라이스 지수가 0.436으로 이례적으로 낮았다. 이 법안에 대한 새누리당의 라이스 지수도 0.497(찬성 107표, 반대 36표)로 새정치민주연합에 비해서는 약간 높지만 0.5이하의 낮은 수준이었다.

이런 과정을 거쳐 139개 법안에 대한 라이스 지수를 산출한 결과 정당별 라이스 지수의 평균값은 새누리당이 0.970으로 가장 높았다. 다음은 새정치민주연합 0.935, 공화당 0.921, 민주당 0.773 등 순으로 조사됐다. 라이스 지수의 최대값은 4개 정당 모두 1로 나타났다. 최소값은 새누리당이 0.329, 새정치민주연합 0.368, 공화당 0.133, 민주당 0.043으로 각각 조사됐다.

라이스 지수의 표준편차는 미국의 민주당이 0.222로 가장 컸고, 한국의 새누리당이 0.105로 가장 작았다. 새정치민주연합과 미국 공화당의 표준편차는 각각 0.152와 0.150으로 비슷했다. 미국의 민주당이 개별 법안에 따른 정당응집성의 편차가 가장 심하다는 것을 보여주고 있다.

라이스 지수에 의한 정당응집성은 한국에서는 새누리당이 새정치민주연합보다 강하고, 미국에서는 공화당이 민주당보다 강한 것으로 측정됐다.

국가별 라이스 지수 평균값은 한국 정당이 0.953으로 미국의 0.847에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

<표 14> 2014~2015년 한국과 미국의 정당별 라이스 지수 조사결과

국가	정당	라이스지수(RI)					범안수
		평균	최대값	최소값	표준편차	국가별 평균	
한국	새누리당	0.970	1.000	0.329	0.105	0.953	139
	새정치민주연합	0.935	1.000	0.057	0.152		139
미국	공화당	0.921	1.000	0.041	0.150	0.847	139
	민주당	0.773	1.000	0.043	0.222		139

출처: 미국 연방의회 웹사이트와 참여연대의 의안통계 자료를 토대로 연구자 작성.

<표 14>는 2014년과 2015년 2년간 한국 국회와 미국 하원에서 각각 통과된 139개 법안에 대한 각국 원내정당의 라이스 지수 조사결과를 보여주고 있다. 이 표에 따르면 연구 기간 동안 미국에서는 공화당의 라이스지수가 0.921로 민주당의 평균 라이스 지수 0.773에 비해 훨씬 높다.

또 한국에서는 새누리당의 평균 라이스 지수가 0.970으로 새정치민주연합(0.935)보다 더 높게 나타났다. 미국에서는 공화당이 민주당에 비해, 한국에서는 새누리당이 새정치민주연합에 비해 각각 정당응집성이 더 강하다는 의미이다. 라이스 지수가 높다는 것은 정당응집성이 강하지만 역으로 의원들이 정당으로부터 누리는 자율성은 그만큼 떨어진다는 뜻이다.

결론적으로 정당의 자율성을 나타내는 조작지수로서 라이스 지수를 비교한 결과 한국과 미국은 정당 자율성에서 차이를 보이고 있음을 알 수 있

다. 미국 하원의 공화당과 민주당의 라이스 지수 평균값은 0.847이며 한국 새누리당과 새정치민주연합의 라이스 지수 평균값은 0.953으로서, 한국 정당체계의 응집성이 미국의 그것보다 더 강하다는 점을 보여준다. 즉 미국 하원 의원들에 비해 한국 여야 의원들의 정당 자율성이 상대적으로 떨어진다는 사실을 뒷받침해준다. <부록 II>에 따르면 미국의 경우 공화당과 민주당이 법안에 따라 찬반 의견이 극명하게 엇갈리는 경우가 한국보다는 더 빈번하게 나타나고 있다.

2014년 1월 10일 미국 하원에서 통과된 ‘보건거래소 보안 및 투명성법(Health Exchange Security and Transparency Act)’의 경우 공화당 의원은 224명이 찬성하고 반대는 한 표도 없었으나 민주당은 찬성 67표, 반대 122표로 어느 한쪽으로 쏠리지 않았다.

공화당내에서 극명하게 찬반이 엇갈린 대표적인 경우는 2015년 10월 27일 하원에서 통과된 ‘수출개혁 및 미국경제 확장법(Reform Exports and Expand the American Economy Act)’이다. 당시 표결에 참여한 공화당 의원 244명 가운데 127명이 찬성하고 117명이 반대표를 던졌다. 이처럼 정당에 따라 찬성과 반대가 양쪽으로 쏠리는 것은 물론 같은 정당 소속 의원들이라 하더라도 사안에 따라 찬반이 극명하게 엇갈리는 경우가 적지 않다는 사실을 알 수 있다. 이런 대목이 미국 하원의 투표 행태가 한국에 비해 자율성이 높게 나타난 배경이라고 해석할 수 있다. 이는 미국 의원의 경우 자신의 지역구 이익과 관련이 없거나 전국 차원의 사안에 있어서 소신껏 투표를 하는 경향과 맞물려 있다.

반면 한국 정당은 극히 예외적인 경우를 제외하고는 대부분의 법안 찬반 투표에서 찬성표와 반대표 간 차이가 크다. 이는 찬성이든 반대가든 다수 쪽으로 표 쏠림 현상이 심하다는 뜻이다. 한편으로 이 같은 현상은 의원 개개인이 정당 지도부를 중심으로 움직이는 다수에 맞서 소신 투표를

단행하기가 어려운 한국 정당의 현실을 대변해주고 있다. 소신 투표는 공천과 맞물려 의원 개인의 정치적 운명을 결정지을 수도 있기 때문이다. 특히 대통령이 소속된 집권당의 경우 대통령과의 예측적인 관계 속에서 의원들의 투표 행위가 영향을 받을 수밖에 없어 소신 투표의 가능성이 그만큼 떨어진다고 볼 수 있다.

본 연구는 한국과 미국의 정당별 라이스 지수의 측정 결과가 앞서 설정했던 7개 연구가설을 뒷받침하는지 확인하기 위해 t-검정을 실시했다. 정당별 라이스 지수를 상호 비교했을 때 발생하는 평균값 차이가 통계적으로 유의미한지 검증한 뒤 이들 연구가설을 채택 또는 기각할 것인지 결정하기 위한 과정이다.

아래의 식(2)는 정당별 라이스 지수의 평균값 차이에 대한 통계적 유의 수준을 확인하기 위한 t-검정 통계량 수식이다.

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\sigma(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)} = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\left(\frac{S_1^2}{n_1}\right) + \left(\frac{S_2^2}{n_2}\right)} \quad \text{-----식(2)}$$

여기서 \bar{X}_1 과 \bar{X}_2 는 각 표본집단의 평균값,

$\sigma(\bar{X}_1 - \bar{X}_2)$ 는 두 표본집단들이 독립적이라는 가정하에서 두 평균의

차이에 대한 표준오차,

s_1 과 s_2 는 각 집단의 표준편차,

n_1 과 n_2 는 각 집단의 표본의 크기를 나타낸다.

이 수식에 따라 각 정당별 라이스 지수 평균값 차이에 대한 t-검정 결과가

<표 15>에 나타나 있다. 139개 기명투표법안에 대해 4개 정당별 라이스 지수의 평균값이 어떤 차이를 보이는지, 그리고 이런 차이가 통계적으로 유의미하다고 결론내릴 수 있는지 그 결과를 보여주고 있다.

<표 15>에 따르면 정당별 라이스 지수를 비교한 결과 대부분 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보인 것으로 확인됐다.

먼저 한국의 원내정당 상호 비교에서 새누리당은 새정치민주연합에 비해 라이스 지수가 0.035 더 높게 나타났다. 또 미국의 경우 공화당이 민주당에 비해 라이스 지수가 0.148 더 높게 나타나 각각 한국과 미국에서 보수적 색채를 띠는 정당이 진보적 색채를 띠는 정당에 비해 응집성이 더 강하다는 점을 확인시켜 주고 있다.

<표 15> 정당간 라이스 지수 평균차이에 대한 t-검정 결과표

번호	정당간 비교 (괄호안은 라이스지수)	라이스지수 평균 차이	자유도	t-검정 유의확률 (단측검증)
1	새누리-새정치민주연합 (0.970 - 0.935)	0.035**	276	0.013
2	美공화당-美민주당 (0.921 - 0.773)	0.148***	276	0.000
3	새누리-美공화당 (0.970 - 0.921)	0.049***	276	0.001
4	새누리-美민주당 (0.970 - 0.773)	0.197***	276	0.000
5	새정치민주연합-美공화당 (0.935 - 0.921)	0.014	276	0.229
6	새정치민주연합-美민주당 (0.935 - 0.773)	0.162***	276	0.000
7	한국정당-미국정당 (0.953 - 0.847)	0.106***	554	0.000

주: ***, **, 그리고 *는 각기 1%, 5%, 그리고 10%의 유의수준에서 유의적인 검정통계량을 나타낸다.

한국 양대 정당과 미국 양대 정당의 정당응집성 평균값 비교에서도 통계적으로 유의미한 차이를 보여 한국의 정당응집성이 미국보다 더 높다는 가설이 받아들여졌다.

한국의 새누리당과 새정치민주연합의 라이스 지수는 개별 정당 비교에서도 각각 미국의 공화당이나 민주당에 비해 더 높게 나타나 전반적으로 한국의 정당의 응집성이 미국의 정당보다 더 강하다는 가설을 뒷받침해주고 있다. 다만 한국의 새정치민주연합이 미국의 공화당에 비해 라이스 지수가 더 높게 나타난 대목은 t-검정 결과 10%의 유의수준에서도 통계적 유의성이 확인되지 않았다.

이에 따라 앞서 설정한 7개 가설 가운데 제5 가설을 제외한 6개 가설은 모두 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 확인됐다. 두 정당 간 라이스 지수의 평균값 차이에 대한 t-검정 결과표(표 15)는 7개 연구가설과 똑같은 순서로 나열해 각 연구가설의 검정결과를 알 수 있다. 즉 새누리당의 정당응집성이 새정치민주연합보다 더 강하다는 제1 연구가설과 미국 공화당이 미국 민주당보다 응집성이 더 강하다는 제2 연구가설 모두 참인 것으로 채택됐다.

또 새누리당이 미국 공화당과 민주당에 비해 각각 정당응집성이 더 강하다는 제3 연구가설과 제4 연구가설도 통계적으로 유의성이 확인됐으며 한국의 새정치민주연합이 미국의 민주당에 비해 정당응집성이 더 강하다는 제6 연구가설 역시 통계적으로 유의적인 것으로 나타났다. 이런 자료를 토대로 한국의 두 개 정당의 라이스 지수 평균값이 미국 두 개 정당의 라이스 지수 평균값에 비해 더 높다는 제7 연구가설도 참으로 채택돼 한국의 정당이 미국의 정당에 비해 평균적으로 정당응집성이 더 강하다는 가설을 뒷받침해주었다. 다만 한국의 새정치민주연합이 미국의 공화당보다 정당응집성이 더 강하다는 제5 연구가설은 10%의 유의수준에서도 통계적 유의성

이 확인되지 않았다. 진보적 이념을 떠는 한국의 정당과 보수적 이념을 떠는 미국의 정당 간 응집성 비교에 어떤 변인이 있는지 추가적인 연구가 필요해 보인다.

〈표 16〉 2014~2015년 전체 법안에 대한 라이스 지수 비교

구분	한국 국회(1,896건)		미국 하원(139건)	
정당	새누리당	새정치민주연합	공화당	민주당
라이스지수	0.985	0.962	0.921	0.773
평균값	0.974		0.847	

주: 한국 정당의 라이스지수는 2014년과 2015년에 국회에서 통과된 1,896건의 법안에 대해 안건마다 조사하지 않고 찬성표 합계와 반대표 합계를 기준으로 계산했다.

한국의 경우 조사의 폭을 넓혀 2014년과 2015년에 국회 본회의에서 통과된 1,896건의 의안 전체에 대해 찬성표 합계와 반대표 합계를 토대로 라이스지수를 계산해 미국의 공화당 라이스 지수와 비교해 보았다.¹⁷⁴⁾ 그 결과 새누리당이 0.985, 새정치민주연합은 0.962로 각각 나타나 139건을 표집 조사했을 때보다 라이스지수가 더 높은 수준을 보였다.

〈표 16〉는 한국 국회에서 2014~2015년에 통과된 전체 법안에 대한 찬성과 반대 투표수를 합계를 근거로 계산한 라이스 지수를 보여주고 있다.

174) 참여연대로부터 제공받은 기초자료를 토대로 조사대상 기간인 2014년과 2015년 2년간 한국 국회 본회의를 통과한 1,896건의 의안에 대해 찬반 투표수를 조사했다. 시간적 제약 때문에 1,896개 의안에 대해 안건별로 라이스지수를 조사하는 것은 무리여서 전체 안건의 정당별 찬성표와 반대표를 취합해 라이스지수를 계산했다. 개별 안건의 라이스지수를 대상으로 산출한 평균값과 큰 차이가 없어 정당응집성을 평가하는 데는 큰 무리가 없어 보인다. 참고로 미국 하원의 경우 통과된 법안마다 정당별 찬반 투표수를 홈페이지를 통해 공개하고 있으나 우리나라 국회는 소속정당을 표시하지 않고 가나다 순으로 찬반 의원 명단만 공개하고 있다.

여기서는 새누리당과 새정치민주연합의 정당응집성이 미국의 공화당과 민주당에 비해 훨씬 높게 나타난 사실을 확인할 수 있다. 1,896건에 대한 한국 양대 정당의 찬반 투표수를 보면 새누리당이 찬성 200,025표, 반대 1,516표로 새정치민주연합(찬성 131,438표, 반대 2,550표)에 비해 찬성과 반대간 표 차이가 더 크다.

조사 결과를 요약하면 한국의 경우 미국의 법안 건수에 맞추기 위해 139건의 표본을 추출했을 때에 비해 1,896건 전체에 대해 조사할 경우 라이스 지수가 훨씬 더 높아져 양 국가의 정당 간 응집성 차이는 더욱 확연하게 드러났다.

물론 원내정당의 라이스 지수를 정당소속 의원의 자율성과 곧바로 연결시켜 설명하는 데 대해 논란이 있을 수 있다. 그러나 본 연구는 앞서 주장한대로 자율성을 수치로 비교하는 도구로서 이미 검증된 라이스지수를 활용하는 것이 유력한 수단이라는 판단에 따라 자율성과 반비례 관계에 있는 라이스지수를 자율성의 잣대로 삼았다.

앞서 <표 15>에서 보듯 연구기간 동안 평균 라이스 지수를 보면 미국 양대 정당의 라이스 지수 평균값(0.847)이 한국 두 정당의 평균값(0.953)보다 더 낮기 때문에, 한국 정당체계의 응집성이 미국보다 더 높다는 결과는 본 연구가 기대한 것과 일치한다. 즉 미국 하원 의원들의 정당자율성이 한국보다 높다는 점을 보여주고 있다. 미국 하원 의원들은 대체로 대리인적 성격이 강해 한국의 의원들에 비해 정당의 영향을 덜 받아 상대적으로 높은 정당자율성을 보인 것으로 해석할 수 있다.

두 국가의 정치체계에서 상대적으로 자유주의적 이념이 강한 미국의 민주당과 한국의 새정치민주연합이 각 국가에서 보수적 이념노선을 띠는 공화당과 새누리당에 비해 상대적으로 높은 의원의 자율성을 보인 대목은 이번 조사의 두드러진 특징의 하나로 주목할 필요가 있다.

사실 정당의 이념과 지역주민들의 특정한 요구를 극대화한다는 반응성을 완전히 구별하기는 쉽지 않다. 오늘날 미국 정당의 이념적 양극화는 두드러진다. 특히 미국 민주당의 이념 정향은 정치적 평등을 넘어서 더욱 더 구체적이고 실질적인 민주주의 실현을 목표로 하고 있다. 실질적 민주주의는 경제·사회적 평등, 예를 들면 사회보장시스템을 구성하는 지속적 고용, 적절한 국민건강보험, 질 높은 교육, 쾌적한 주거환경, 소비자 보호 등을 국가가 적극 개입해 제공하고자 하는 것이다. 이러한 민주당의 실질적 민주주의 이념 정향은 선거에 영향을 끼치는 것으로 전제되는 경제, 교육, 환에너지, 노동, 고용, 이민 등의 이슈들과 매우 밀접하게 관련되지 않을 수 없다. 따라서 상대적으로 실질적 민주주의의 정체성에 더 큰 관심을 보이는 민주당 당원들이 법안 각각에 대해 더 다양하고 예민한 반응을 보이는 것은 당연한 현상으로 보인다. 이러한 태도가 민주당 당원들의 자율성을 높인 것으로 해석할 수 있다.

한국 새정치민주연합의 경우에도 새누리당과 보수적 이념적 동일성을 보이지만 실질적 민주주의에 대한 관심이 높고, 더욱 더 다양한 사회집단을 대변하도록 의원 구성이 다양하기 때문에 상대적으로 높은 자율성을 유지하는 것으로 해석된다. 또 제도적인 측면에서 볼 때 미국 공화당과 한국 새누리당이 보여주는 다수대표(democracy of majority)¹⁷⁵⁾ 또는 승자독식과 달리 미국 민주당이 보여주는 다원적 민주주의(plural democracy)¹⁷⁶⁾

175) 다수대표제는 하나의 선거구에서 가장 많은 표를 얻은 후보를 당선자로 정하는 소선거구제를 말한다. 우리나라처럼 1표라도 더 얻은 후보가 당선되는 상대 다수대표제와 과반수의 득표를 해야 하는 절대 다수대표제로 구분한다.

176) 일인이나 소수에게 집중된 권력을 다수 즉, 의회, 법원, 행정부, 시민단체 등에 분산시키는 과정을 ‘권력의 탈집중화’ 또는 다원화라 할 수 있는데 이러한 정치체도를 다원적 민주주의 또는 다원적 지배체제라고 부른다. 민주주의에서 다원주의는 인종, 종교, 문화, 의견의 다양성이 존재하는 것을 말하며 다원적 민주주의 체제에서 다양성을 보호하고 증진시키는 일 또한 국가의 역할이다. (박경숙, 2011, “1996년 미국의 라디오 규제 완화가 다원민주주의에 미친 영향에 관한 연구”, 『사회이론』, 제39권. p. 248).

또는 새정치민주연합이 보여주는 비례대표성의 중시 등이 두 국가의 정당 체계에서 자율성의 차이를 초래한 것으로 보인다.

제2절 한국과 미국의 원내정당 자율성 비교

앞에서 의원들의 자율성을 비교하기 위해 라이스 지수를 토대로 정당응집성을 비교해 보았다. 미국의 정당응집성이 한국에 비해 낮게 나타난 원인을 파악하려면 미국의 정당문화에 대한 광범위한 고찰이 필요하다. 미국 정당들은 대중 당원이 없는 개방적 조직이어서 유럽 정당에서 나타나는 이념적 일관성이 부족하다는 점을 간과할 수 없다.¹⁷⁷⁾ 정책에 대한 집착도 강한 편이 아니어서 하원 의원을 비롯한 대부분의 선출직 후보들은 자신들이 마련한 독자적인 프로그램으로 선거를 치를 뿐 중앙당이 결정하는 방침을 따르는 방식의 선거운동을 기피한다. 후보들은 중앙정부를 장악하는데 관심을 기울이기 보다는 자신의 선거에서 승리하는데 매진한다. 예비선거(primary)를 통해 후보로 선정되는 상황에서 중앙에서 결정한 이념적 프로그램이 후보들에게 먹혀들 여지가 없는 셈이다.

미국 정당의 힘이 약하다는 것은 제도적 측면에서 정당에 대한 규제가 그만큼 강력하다는 반증이기도 하다. 미국의 주들이 주 선거와 연방의회 선거에서 투표자 등록제를 통한 예비선거를 거치도록 하고 있어 본 선거에서 정당의 영향력이 약해지는 결과가 빚어졌다. 미국에서 당원이란 당의 구성원이 아니라 당 소속감, 즉 심리적으로 어느 정당을 더 가깝게 생각하는가 하는 정서적 유대감을 의미한다.¹⁷⁸⁾ 유럽에서는 정당에 가입한 당원들이

177) Nigel Bowles, Robert K. McMahon. 김욱 역, 앞의 책, p. 76.

178) 이현우(2003), “미국 정당의 도전과 변화”, 『사회과학연구』, 제11집, p. 97.

후보를 선택하고 있지만 미국에서는 당원에게만 등록을 국한시키는 수가 없고 자신이 민주당 또는 공화당원이라고 등록한 사람들에게 후보를 선택할 권한이 주어진다. 실제 등록을 국한시킬 당원 자체가 존재하지 않기 때문이다. 미국 정당들은 대중 당원 조직이 아니어서 일반 국민들이 참여할 수 있는 여지가 그만큼 넓다고 할 수 있다.

예비선거에서 출마할 뜻이 있는 모든 후보에게 정당 후보 지명을 개방하고 있듯이 미국 정당들 또한 선거에 참여하고 싶은 사람이라면 누구에게나 문을 열어두고 있다. 미국에서는 많은 형태의 지방 정당조직들이 존재하고 있지만 대부분 조직이 느슨하고 유연한 것은 이런 이유 때문이기도 하다.

일반적인 통념은 미국 정당들의 정치적 영향력이 유럽의 정당에 비해서는 물론 초기 정당들에 비해서도 약한 편이다. 데이비드 브로더(David S. Broder)가 “정당은 끝났다(The Part’s Over)”에서 주장했듯이 1970년대에 들어 정당들은 예전의 모습과 달리 꺾테기만 남았다고 해도 과언이 아니다. 정당의 쇠퇴와 함께 유권자들의 정당에 대한 일체감 또한 약해지고 있다.¹⁷⁹⁾

전통적으로 민주당 의원들은 적극적인 자유의 개념, 즉 더욱 더 평등한 사회를 만들기 위해 국가가 적극적으로 개입하는 방식을 선호한다. 반면 대부분의 공화당 의원들은 국가의 개입을 독립선언문에 들어 있는 자유에 대한 침해로 간주한다. 양측의 긴장은 현대 미국에서 공공정책을 둘러싼 논쟁에도 영향을 미치고 있다. 2010년의 부담적정보호법(ACA: Affordable Care Act)에 대한 의견 차이는 하원 표결에서 정당에 따라 찬반 양론으로 갈리는 결과를 초래했다. 민주당원들이 오바마 대통령의 의료법안을 의료 서비스 보장 범위의 확대 수단으로 묘사한데 반해 일부 공화당원은 이 법안을 기본적 자유의 침해로 간주해 대법원에 위헌제청을 했다가 패소했다.

179) Nigel Bowles, Robert K. McMahon, 앞의 책, p. 29.

한국의 원내정당의 자율성이 미국의 정당에 비해 낮게 나타난 것은 여러 가지 이유가 있겠지만 투표 행태에서 기인하는 점도 무시할 수 없다. 특히 본회의에 회부된 의안에 대해 찬성 또는 반대로 소신껏 투표하지 않고 기권하는 경우가 많아 대의성을 잠재우는 결과를 초래하곤 한다.

물론 정당지도부나 여론의 동향을 무시할 수 없는 선출직 의원의 입장에서 찬성 또는 반대 그 어느 쪽에도 손을 들 수 없는 상황과 맞닥뜨릴 수 있다.

<표 17> 2014~2015년 한국 원내정당의 국회 투표 현황(1,896건 대상)

정당	찬성	반대	기권	기권율
새누리당	200,025	1,516	3,086	0.015
새정치민주연합	131,438	2,550	5,029	0.036
합계	331,463	4,066	8,115	0.024

출처; 참여연대가 제공한 2014~2015년 국회 본회의 통과 의안통계

기권도 하나의 정치적 선택이며, 찬성이나 반대 어느 쪽에도 치우치지 않는 자율성의 발휘라고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 정치적 배경이 어떻든 기권은 자신을 제외한 다른 의원들의 결정에 본인의 의사를 맡기겠다는 뜻이 담겨 있어 대의민주주의의 근본 취지에 부합한다고 할 수는 없을 것이다.

<표 17>은 2014년과 2015년에 한국 국회 본회의에서 통과된 1,896건의 의안에 대해 새누리당과 새정치민주연합 의원들의 찬성과 반대, 그리고 기권 표를 표시한 것이다. 표에서 보듯이 기권의 경우 새누리당 3,086표, 새정치민주연합이 5,029표로 각각 반대표(새누리당 1,516표, 새정치민주연합

2,550표)보다 더 많다. 본회의 참석 인원을 기준으로 계산한 정당별 기권을 보면 새정치민주연합이 3.6%로 새누리당의 1.5%에 비해 훨씬 높다. 기권은 사안에 따라 정당지도부를 의식한 것일 수도 있고 유권자나 여론을 감안한 것일 수도 있다. 또 정당이 투쟁 차원에서 기권을 결의할 수도 있을 것이다. 그러나 국가의 권력이 국민의 투표에 근거하고 있고 국회의 입법권 역시 유권자의 투표에 의한 대의정치에 뿌리를 둔 이상 기권은 대의민주주의의 근본 취지를 무색하게 만들 수 있다.



제7장 결론

본 연구의 주목적은 미국 정당에서 나타나는 대의성 개념이 한국 정당에서 나타나는 그것과 어떻게 다른 것인지를 비교분석하는 데 있다. 이를 위해 가장 먼저 미국 정치에서 대의성 개념을 의회, 행정부, 사법부를 통해 광범위하게 탐구했다. 이를 통해 본 연구는 미국 정치에 있어서 대의성 개념이 입법부와 행정부, 그리고 사법부에서 다르게 나타나고 있다는 것을 밝혔다. 우선 미국의 의회에서는 수탁인보다는 대리인의 전통이 강하다. 미국의 행정부에서 대의성은 대통령의 경우 대리인과 수탁인 개념이 거의 비슷하게 나타난다고 볼 수 있다. 그러나 최근의 경향은 수탁인으로서의 성격이 강해지면서 초헌법적 수단을 동원하면서까지 대통령의 권한을 확대해 가는 추세이다. 이 같은 양상은 ‘견제와 균형의 원리’가 본질적인 미국의 삼권분립제도가 위협을 받는 대목으로 해석할 수 있다. 이러한 점들을 감안하면 미국 사법부의 대의성은 상당한 의미가 있다. 미국의 사법부는 제도과 현실에 있어서 입법부와 행정부보다 상대적 우위를 차지하고, 최종 판단의 보루이기 때문에 사법활동주의의 전통이 강하다고 볼 수 있다. 이러한 사법부의 전통으로 인해 미국 정치가 견제와 균형의 원칙을 이어갈 수 있고 대통령의 독주를 견제할 수 있는 것이다.

본 연구는 이론적으로 입법, 행정, 사법부 가운데 대의민주주의에서 핵심적 기능을 하는 의회를 대상으로 미국과 한국을 비교했다. 특히 미국 의회의 특징으로 논의된 자율성은 한국 국회에 중요한 정책적 함의가 될 수 있다. 이 가운데 미국 하원 의원들이 당론에 구애받지 않고 초당적 입법연합 또는 정책연합¹⁸⁰⁾을 형성할 수 있는 점이 자율성의 핵심이라 하겠다.

이 같은 문헌연구를 바탕으로 한국의 새누리당과 새정치민주연합, 미국의 공화당과 민주당 등 양국의 4개 정당을 대상으로 라이스 지수를 활용해 기명투표법안을 대상으로 정당응집성을 조사했다.

<표18> 7개 연구가설 검정 결과

구분	내용	검정 결과
제1 연구가설	새누리당의 라이스 지수 > 새정치민주연합의 라이스 지수 (새누리당의 정당응집성이 새정치민주연합보다 강하다)	채택
제2 연구가설	美공화당의 라이스 지수 > 美민주당의 라이스 지수 (미국 공화당의 정당응집성이 미국 민주당보다 강하다)	채택
제3 연구가설	새누리당의 라이스 지수 > 美공화당의 라이스 지수 (새누리당의 정당응집성이 미국 공화당보다 강하다)	채택
제4 연구가설	새누리당의 라이스 지수 > 美민주당의 라이스 지수 (새누리당의 정당응집성이 미국 민주당보다 강하다)	채택
제5 연구가설	새정치민주연합의 라이스 지수 > 美공화당의 라이스 지수 (새정치민주연합의 정당응집성이 미국 공화당보다 강하다)	기각
제6 연구가설	새정치민주연합의 라이스 지수 > 美민주당의 라이스 지수 (새정치민주연합의 정당응집성이 미국 민주당보다 강하다)	채택
제7 연구가설	한국정당의 라이스 지수 > 미국정당의 라이스 지수 (한국 정당의 정당응집성이 미국 정당보다 강하다)	채택

주: '채택'은 유의수준 0.05에서 통계적 유의성이 확인돼 연구가설이 '참'인 것으로 확인됐다는 뜻이며, '기각'은 같은 조건에서 통계적 유의성이 확인되지 않았다는 뜻이다.

180) 김민전(2010)은 “17대 국회 본회의 표결에 나타난 정당 간 정책연합”에서 대통령제 국가인 미국 의회에서의 표결을 연구한 학자들의 연구를 인용해 미국 의원들이 자신의 지역구에 도움이 되는 것을 얻기 위해 다른 의원들의 사업을 도와주는 협력을 하거나 의원들이 정책적 성향에 따라 정당의 경계를 뛰어 넘는 정책연합을 형성한다고 설명하고 있다.(위 논문, p. 165).

이 과정에서 7개 연구가설을 설정해 실제 조사결과가 이들 가설을 뒷받침하는지 검증하는 작업을 거쳤다. 라이스 지수 측정 결과 한국의 새누리당이 0.970으로 가장 높았고, 새정치민주연합 0.935, 미국의 공화당이 0.921, 민주당이 0.773으로 그 뒤를 이었다. 또 한국 2개 정당의 평균 라이스 지수는 0.953, 미국 2개 정당의 라이스 지수 평균값은 0.847로 각각 나타나 한국 정당의 응집성이 미국 정당보다 더 강한 것으로 확인됐다.

이 같은 정당별 라이스 지수를 토대로 각 정당별 정당응집성 비교에서 통계적 유의성을 확인하기 위해 t-검정을 실시했다.

<표 18>은 앞서 제시했던 7개 연구가설에 대한 검정결과를 나타낸 것이다. 검정 결과 ‘새누리당의 정당응집성이 새정치민주연합에 비해 더 강하다’는 제1 연구가설은 유의수준 0.05에서 참인 것으로 채택됐다. 또 ‘공화당의 정당응집성이 민주당보다 강하다’는 제2 연구가설은 0.01의 유의수준에서 통계적 유의성이 확인됐다. ‘새누리당의 정당응집성이 공화당과 민주당보다 강하다’는 제3 연구가설과 제4 연구가설 역시 유의수준 0.01에서 참인 것으로 확인됐다. 마찬가지로 ‘새정치민주연합의 정당응집성이 미국의 민주당에 비해 강하다’는 제6 연구가설, ‘한국 정당의 응집성이 미국 정당의 응집성보다 평균적으로 더 강하다’는 제7 연구가설 역시 유의수준 0.01에서 통계적으로 유의적으로 것으로 확인됐다. 다만 ‘새정치민주연합의 정당응집성이 미국 공화당에 비해 더 강하다’는 제5 연구가설은 라이스 지수의 차이에도 불구하고 유의수준 0.1에서도 통계적인 유의성이 확인되지 않았다.

이 같은 분석을 통해 몇 가지 함의를 얻을 수 있다. 첫째, 산술적으로 미국 정당의 평균 라이스 지수(0.847)는 한국의 정당(0.953) 보다 낮기 때문에, 미국 하원 의원들의 정당응집성이 한국에 비해 더 낮다는 것은 본 연구가 기대한 것과 일치한다는 사실이다. 즉 미국 하원 의원들은 대체로 대리인적 성격이 강해 상대적으로 정당으로부터 높은 자율성을 보인다고 해

석할 수 있다. 그러나 이러한 해석은 국가 간 정당 체계에서 자율성의 변이가 존재하는 점을 고려해 볼 때 어느 정도 제한이 있을 수밖에 없다.

둘째, 두 국가의 정치체계에서 상대적으로 더욱 강한 자유주의적 이념을 띠는 미국의 민주당과 한국의 새정치민주연합이 각 국가에서 보수적 이념 노선을 보이는 미국 공화당과 한국 새누리당에 비해 상대적으로 강한 자율성을 유지한다는 사실을 발견했다. 이러한 결과는 미국 민주당과 한국의 새정치민주연합의 정치이념이 정치적 평등을 넘어서 실질적 민주주의¹⁸¹⁾ 실현을 목표로 삼고 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 실질적 민주주의를 향한 정체성으로 무장된 민주당 의원들이 법안 각각에 대해 더욱 더 다양하고 예민한 반응을 보이고 이러한 태도가 민주당 의원들의 자율성에 영향을 미친 것으로 보인다. 한국의 새정치민주연합의 경우에도 오늘날 무상급식, 청년배당, 공공임대주택, 교육, 육아, 인권 등 실질적 민주주의에 대한 관심이 높기 때문에 더 다양한 사회집단을 대변한다고 볼 수 있다. 따라서 각종 정책사안에 대한 높은 자율성이 새누리당에 비해 높은 것으로 해석할 수 있다.

요점을 정리해보면 미국 정치에서 통상적으로 하원 의원들의 높은 자율성은 매우 중요한 특성이라고 할 수 있다. 앞으로의 과제는 보다 장기적이고 광범위한 연구를 통해 한국과 미국의 정당체계에서 나타나는 의원의 자율성 차이의 원인을 설명해야 한다는 점이다. 본 연구에서 의회의원의 자율성을 비교하기 위한 법안은 2014년과 2015년만을 대상으로 했다. 한국의 경우 미국 하원에서 2년간 통과된 전체법안 건수(139건)에 맞춰 최근 순서로 똑같이 법안 139건을 표본으로 삼았다. 이와는 별도로 조사의 폭을 넓혀 한국의 경우 2014년과 2015년에 통과된 전체 법안 1,896건을 대상으로

181) 고병권(2011)은 실질적 민주주의 요소라고 생각하는 사회경제적 평등의 문제가 오히려 절차적 차원, 특히 대의제의 발전을 통해 더 많이 성취되며 역으로 사회경제적 평등이 대의제의 발전을 가져온다고 주장한다.

전체 찬반 투표자수를 조사해 본 결과 새정치민주연합의 라이시지수(0.962)가 미국 공화당(0.921)에 비해 139건 조사 때 보다 훨씬 더 높다는 사실을 확인했다.

특히 한국의 경우 참여연대가 제공한 기초자료를 대상으로 2012년 8월 1일부터 2015년 12월 31일까지 국회 본회의에서 2년4개월간 기명투표로 통과된 2,933개 의안들을 대상으로 정당별 찬성표와 반대표를 합산해 단일 라이시 지수를 조사한 결과 새누리당 0.987, 새정치민주연합 0.967 등으로 상당히 높게 나타났다.¹⁸²⁾ 이는 2014~2015년도의 139개 법안에 대한 라이시 지수(새누리당 0.970, 새정치민주연합 0.935)보다 높고 2014~2015년 2년치(1,896건) 법안에 대한 라이시 지수(새누리당 0.985, 새정치민주연합 0.962)와 비슷한 수준이다.

즉 조사기간을 더 늘려 법안 수를 충분히 확대할 경우 한국 국회의원들의 정당응집성이 미국 하원 의원들에 비해 두드러지게 높아 자율성은 그만큼 더 약하다는 사실을 간과할 수 있다. 이 같은 라이시지수 분포는 전진영의 '18대 국회 원내정당의 정당응집성 조사'에서 나타난 라이시지수(한나라당 0.986, 민주당 0.988)와 비슷한 수준이다.¹⁸³⁾ 다만 본 연구와 다른 점이 있다면 전진영의 조사에서는 민주당의 라이시지수가 한나라당보다 근소하게 더 높게 나타났다는 점이다.

그러나 본 논문이 대의성에서 중요한 부분을 차지하고 있는 미국 사법부의 대의성을 연구하면서 한국의 사법부에 대해서는 비슷한 비중을 두고 비

182) 참여연대에서 제공받은 자료는 2012년 8월 1일부터 2015년 12월 31일까지의 19대 국회 본회의 통과 법안에 대한 찬반투표 명단(소속정당 표기)이 기록된 것이다. 이를 토대로 전체 2,933개 법안에 대한 정당별 라이시지수를 조사해 보았다.

183) 전진영, 앞의 논문, p. 128. 이 논문에는 2008년 제18대 국회 개원시점부터 2009년 3월 3일까지 국회 본회의에 회부된 총 428개 법안을 대상으로 조사한 원내정당의 라이시지수가 집계돼 있다.

교 연구를 하지 않은 점, 그리고 미국과 한국의 각 정치체제와 정당 차원에 숨어 있을 수 있는 변수를 충분히 감안하지 않고 라이스 지수만으로 정당의 자율성을 비교한 것은 한계라고 하겠다.

그럼에도 불구하고 본 연구를 바탕으로 삼아 한국 의원들의 자율성을 높이는 방안을 제시하자면 무엇보다 정당구조의 혁신을 통한 공천제도의 개선이 시급한 것으로 보인다. 물론 정당정치的基础을 무시할 수는 없겠지만 공천과정의 민주성과 합리성, 투명성이 보장되지 않는 한 공천권을 무기로 내세운 정당의 영향력이 의원들의 자율성을 짓누를 수밖에 없기 때문에 절차의 민주성을 서둘러 확보할 필요가 있다. 다만 공천제도를 개혁한다는 명분으로 정치 신인의 진입을 가로막는 방식의 하향식 공천제도 역시 진정한 대의성을 확보하는데 걸림돌로 작용할 수 있는 만큼 정치권이 적절한 보완책을 서둘러 마련할 필요가 있다. 새누리당의 경우 20대 국회의원 선거에서 후보자 공천을 둘러싼 내부 갈등이 어떤 결과를 빚는지 적나라하게 보여준 바 있다.¹⁸⁴⁾

대의민주주의의 취지에 걸맞은 정당의 대의성을 확보하는 작업은 국민들이 납득할 수 있는 생산적 국회를 만드는 일과 맞닿아 있다. 이런 작업은 예를 들어 지역의 이익과 국가의 이익이 충돌할 때 의원들이 양심과 소신에 따라 행동할 수 있는 정치문화가 뒷받침돼야 가능해질 것이다. 그렇다고 해서 의원들이 사안의 경중을 가리지 않고 정당의 정체성을 무시한 채 재선을 위해 각자도생을 꾀할 수는 없을 것이다. 정당정치的基础 위에서

184) 20대 총선에서 새누리당은 부산지역에 현역의원 위주로 공천을 했으나 5개 지역구에서 야당후보에게 패배했다. 선거가 끝난 뒤 부산시당 혁신위원회가 2016년 6월 15일 부산시민 800여명을 대상으로 실시한 ‘총선평가 및 최근 당내 현안 여론조사’ 결과를 발표했다. 이 조사에 따르면 새누리당의 총선참패 원인으로 시민들의 43%가 ‘공천과동’을 꼽았으며, ‘청와대 국정운영 비판’(36%)과 ‘후보경쟁력 부족’(8.9%)이 뒤를 이었다.

<http://news1.kr/articles/?2692313> (검색일: 2016. 8. 25).

대의기관으로서의 임무에 충실을 기할 수 있는 정치문화는 제도의 변화가 전제돼야 비로소 정착될 수 있다. 정당 쇄신에 대한 국민적 욕구는 이미 20대 총선에서도 분출된 바 있다. 정당 공천제도의 개혁과 합리적 의사결정, 정당 권력의 분산 및 투명성 확보 등 전반적인 정당체계의 변화가 선행될 경우 의원들의 자율성 회복은 물론 국회의 대의성 또한 제자리를 잡을 수 있을 것이다. 특히 2016년 ‘최순실 국정농단 사건’을 계기로 한국의 민주주의를 회복시켜야 한다는 시민의 목소리가 봇물처럼 터져 나온 현실을 감안하면 위기를 맞은 한국 정치의 대의성과 대의민주주의에 대한 진지한 고민과 성찰이 뒤따라야 하겠다.

이번 조사를 계기로 개별 정책이슈에 따라 의원들의 자율성 변이가 존재하는지에 대해서는 추가적인 연구를 통해 탐구할 가치가 있다는 결론에 도달했다. 이를 통해 미국과 한국의 정당체계에서 자율성 차이의 근원을 설명할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 강정인(2011), “루소의 ‘사회계약론’에 나타난 정치 참여와 대의제”, 『왜 대의민주주의인가』, 서울: 이학사.
- 견학필(1996), 『현대 민주주의와 한국정치』, 서울: 인간사랑.
- 고병권(2011), 『민주주의란 무엇인가』, 서울: 그린비(그린비라이프).
- 곽진영(2003), “국회-행정부-정당 관계의 재정립: 분정정부 운영의 거버넌스”, 『의정연구』 9권. 2호, 161-185.
- 기현석(2010), “대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안”, 『세계헌법연구』, 국제헌법학회, 16권 2호, 1-14.
- 김강훈(2010), “한국에서 일반국민들이 진정으로 원하는 대안적 민주주의: 스텔스 민주주의에 대한 신념”, 『비교민주주의 연구』, 제6권 2호, 131-158.
- 김계수 외(1993), 『한국정치연구의 대상과 방법』, 서울: 한울.
- 김기우 외(2010), 『정치학』, 서울: 박영사.
- 김민전(2010), “17대 국회 본회의 표결에서 나타난 정당 간 정책연합”, 『의정연구』 제31권, 161-191.
- 김영명(2016), 『한국 정치의 성격』, 서울: 오름.
- 김남국(2011), “한국 정치의 대안모델로서 합의제 민주주의”, 『왜 대의민주주의인가』, 서울:이학사.
- 김용호(2000), “21세기 새로운 의회정치의 모색: 분점정부 운영방안”, 『의정연구』 6권. 2호, 32-53.
- 김용훈(2013), “유럽연합 수준의 권력분립원리-권력 개념을 중심으로”- 『법학논집』, 17권 4호, 253-282.
- 김유남(2001), 『한국정치연구의 쟁점과 과제』, 서울: 한울.

- 김윤태, 이영제, 윤희웅, 한귀영, 이준한(2014), 『한국정치, 어디로 가는가: 새로운 정치를 찾아서』, 서울: 한울아카데미.
- 김재훈·허석균(2013), 『공천제도와 입법협조에 관한 실증연구』, 서울: KDI.
- 김종완(1999), 『의회중심에서 대통령중심으로의 미국정치체도의 변천』, 서울: 세종연구소.
- 김주성(2011), “심의민주주의인가, 참여민주주의인가”, 『왜 대의민주주의인가』, 서울: 이학사.
- 김현우(2009), 『미국연방의회론(내일을 여는 지식 정치 14)』, 서울: 한국학술정보.
- 김형인 외(2003), 『미국학』, 서울: 살림
- Nigel Bowles, Robert K. McMahon 저. 김욱 역. 2016. 『미국정치와 정부』 서울: 명인문화사.
- 노르베르토 보비오 저. 황주홍 역(1992), 『자유주의와 민주주의』 (현대의지성 59), 서울: 문학과지성사.
- 다비트 판 레이브라우크 저, 양영란 역(2016), 『국민을 위한 선거는 없다』, 서울: 갈라파고스
- 데이비드 헬트 저. 박찬표 역(2010), 『민주주의의 모델들』, 서울: 후마니타스.
- LARRY DIAMOND 저. 김지운 역(2009), 『민주주의 선진화의 길』, 서울: 광림북하우스.
- Dieter Nohlen 저, 신두철 외 역(2004), 『선거법과 정당제도』, 서울: 엠에드
- 로널드 드워킨 저. 홍한별 역(2012), 『민주주의는 가능한가: 새로운 정치 토론을 위한 원칙』, 서울: 문학과지성사.

- 로렌스 에반스 외. 저 미국정치연구회 역(2002), 『위기의 미국 의회』, 서울: 오름.
- 로버트 달 저. 김왕식 외 역(2009), 『민주주의』, 서울: 동명사.
- 로버트 위브 저. 이영옥, 박인찬, 유홍림 역(2011), 『미국 민주주의의 문화사』 (한울아카데미 301), 서울: 한울아카데미.
- 리처드 호프스태터 저. 이춘란 역(1983), 『미국의 정치적 전통(상)』 (탐구신서 119), 서울: 탐구당.
- 문우진(2011), “다당제에서의 당과표결과 정당충성도: 17대 및 18대 전반국회 분석”, 『의정연구』, 17권 2호, 5-40.
- 미국정치연구회(2003), 『전환기 미국정치의 변화와 지속성』, 서울: 오름.
- 미국정치연구회(2011), 『미국의 선거와 또 다른 변화』, 서울: 오름.
- 미국학연구소(2001), 『21세기 미국의 역사적 전망 1(정치, 외교, 환경)』, 서울: 서울대학교출판부.
- 박경숙(2011), “1996년 미국의 라디오 규제 완화가 다원민주주의에 미친 영향에 관한 연구”, 『사회이론』, 제39권.
- 박명호, 정선아(2014), “국회 선진화법의 쟁점과 성공조건”, 『의정논총』 제9권 제2호, 5-22.
- 박문규(2011), 『뜻으로 본 한국정치』, 서울: 민들레피는날.
- 박찬욱 외(2004), 『미국의 정치개혁과 민주주의』, 서울: 오름.
- 박창규(2015), “국회의원선거의 정책선거 여부 분석 18대총선과 19대총선을 중심으로”, 『대한정치학회보』, 23권 3호, 1-26
- 박태석 외(2000), 『정치개혁 이렇게 한다(미국의 정치개혁 리포트)』, 서울: 넥서스.
- 배찬복(2006), 『비틀거리는 한국정치: 그 원인과 처방』, 서울: 법문사.
- 백승현, 임성호(1999), “대의개념에 대한 사상사적 및 경험론적 논쟁: 전환

기의 새로운 대의개념을 위한 서설”, 시민정치학회보 제2권, 63-96.

버나드 마넵 저, 곽준혁 역(2004), 『선거는 민주적인가』, 서울: 후마니타스

서병훈 외(2011), 『왜 대의민주주의인가』, 서울:이학사

서정갑 외(1994), 『미국정치의 과정과 정책(나남신서 359)』, 서울: 나남.

서정갑(2001), 『부조화의 정치: 미국의 경험』, 서울: 법문사.

서현진, 이소영, 김준석, 박원호, 장승진(2014), 『이슈를 통해 본 미국정치』 (미국학총서 13), 서울: 서울대학교출판문화원.

사무엘 헌팅턴 저. 형선호 역(2004), 『미국』, 서울: 김영사.

서현진 외(2003), 『미국 의회선거의 변화와 지속성』, 서울: 오름

새뮤얼 헌팅턴 저. 장원석 역(1999), 『미국정치론』, 서울: 오름.

손호철(2011), 『현대 한국정치』, 서울: 이매진.

알렉산더 해밀턴·제임스 매디슨·존 제이(2009), 김동영 역, 『페더럴리스트 페이퍼』, 서울: 한울아카데미.

송의달(2009), 『세계를 움직이는 미국 의회』, 서울: 한울.

안순철(2016), 『선거체제 비교』, 서울: 법문사.

안철현(2015), 『한국현대정치사』 (개정판), 서울: 새로운사람들.

L. 샌디 메이젤 저, 정의길 역(2010), 『미국인도 잘 모르는 미국 선거이야기』, 서울: 한겨레출판사.

오향미(2011), “정치적 ‘대표’개념과 대의제: 독일 입헌군주정의 ‘대표’ 개념을 둘러싼 논쟁”, 『왜 대의민주주의인가』, 서울: 이학사.

윤형섭. 2006. 『한국정치 어떻게 볼 것인가』 (증보판) 서울: 박영사.

의회정치연구회(2010), 『한국 국회와 정치과정』, 서울: 오름.

이관후(2016), “왜 ‘대의민주주의’가 되었는가”, 『한국정치연구』, 제25권 제2호.

- 이동수(2005), “대의제 민주주의의 위기-마넩의 논의를 중심으로-”
『시민사회와 NGO』, 제3권1호, pp.29-57
- 이승원(2014), 『민주주의』, 서울: 책세상.
- 이정복(2011), 『한국정치의 분석과 이해』(개정증보판 4판), 서울: 서울대학교출판문화원.
- 이종우(2015), 『한국선거 발전론』, 서울:박영사.
- 이진명(2008), “2008 미국대통령 선거분석-오바마 당선 of 주요 요인을 중심으로”, 부산: 한국시민윤리학회 연례학술 세미나.
- 이처문(2016), “미국과 한국의 뉴미디어민주주의에 대한 비교연구”, 『경성대 사회과학연구』, 제32집 제2호.
- 이현송(2006), 『미국 문화의 기초』, 서울: 한울아카데미.
- 이현우(2003), “미국 정당의 도전과 변화”, 『서강대 사회과학연구』, 제11집, 85-112.
- 이화용(2011), “서양 중세의 대의사상: 대표성의 실체에 대한 비판적 검토”, 『왜 대의민주주의인가』, 서울: 이학사.
- 이홍중(2004), “사회과학 패러다임과 한국의 지역주의”, 『국제정치연구』, 제7집 제1호, 73-95.
- 이홍중(2005), “Analysis of Korean Regionalism based on Liberal, Progressive, and Constructive Views”, 『국제지역연구』, 제9권 제1호.
- 이홍중(2005), “미국정치에 있어서 대의제의 ‘대의원’과 ‘위탁’의 개념”, American Studies Forum in Busan 자료집(2005. 5. 28. 부경대 환해대 대회의실), 19-32.
- 임성호(2003), “원내정당화와 정치개혁”, 『의정연구』, 9권 1호, 133-166.
- 임성호(1995), “원자력정책 결정과정에 나타난 미국 국회의원들의 정치행태: 비이념성”, 『한국정치학회보』, 29집 3호, 437-465.

- 임재주(2013), 『미국의 회론』, 서울:한울아카데미.
- 임혁백(2011), 『세계화시대의 민주주의』, 서울:나남
- 임혁백(2011), “대의제 민주주의의 대의성: 일반의사, 부분의사, 그리고 더 나은 대의를 위한 제도 디자인”, 『왜 대의민주주의인가』, 서울:이학사.
- 전진영(2011), “국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석”, 『의정연구』, 17권 2호, 171-196.
- 전진영(2010), “제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석”, 『한국정당학회보』, 제9권 2호, 119-139.
- 정진민(2014), “한국의 새로운 정당모델: 대안 정당으로서의 유권자 정당”, 『세계지역연구논총』, 32권3호.
- 정진민(1998), 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』, 서울: 한울.
- 정진민(2008), 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』, 서울: 인간사랑.
- 정진민(2008), “생산적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당”, 『한국정당학회보』, 제7권 1호. 77-101.
- 정진민, 강신구, 최준영, 채진원, 서정건(2015), 『정당정치의 변화, 왜 어디로』, 서울: 형설출판사.
- 정호원(2011), “칸트의 대의”, 『왜 대의민주주의인가』, 서울:이학사.
- 제임스 렉서 저. 김영희 역(2016), 『민주주의 이야기: 세상을 바꾸는 힘』, 서울: 행성B온다.
- 조르조 아감벤, 알랭 바디우, 다니엘 벤사이드, 웬디 브라운, 장 뢰 낭시. 저 김상운, 양창렬, 홍철기. 역(2010), 『민주주의는 죽었는가: 새로운 논쟁을 위하여』, 서울: 난장.
- 조정관(2001), “정치제도의 새로운 패러다임 모색 ; 한국대의제 민주주의의 질적 고양을 위하여”, 『의정연구』 11권, 6-35.
- 조희정(2013), 『민주주의의 기술』, 파주: 한국학술정보.

- 주명룡(1998), 『미국 정치에서 배워라』, 서울: 두리.
- 진덕규, 신명순, 이현우, 이효원, 이완범(2015), 『한국의 정치 70년』, 서울: 한국학중앙연구원출판부.
- 진영재, 윤성이(2015), 『한국정치 세트』, 서울: 법문사.
- 차병직, 윤재왕, 윤지영(2014), 『지금 다시, 헌법』, 고양: 로고폴리스.
- 차재권(2012), 『19대 총선에서의 SNS의 영향력 평가 및 정책과제』, 서울 : 국회입법조사처.
- 최동환(2016), 『민주주의』, 서울: 지혜의나무.
- 최명, 백창재(2013), 『현대 미국정치의 이해』 서울: 서울대학교출판부.
- 최장집, 박찬표, 박상훈, 서복경, 박수형(2013), 『논쟁으로서의 민주주의 : 민주주의를 이해하는 문제에 관하여』, 서울: 후마니타스.
- 최재용, 황치성, 변동현, 양성길(2016), 『SNS 선거전략』, 서울: 한국전자 도서출판.
- 최진봉(2013), 『미디어 정치 경제학』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 최희섭(2007), 『미국문화 바로알기』, 서울: 도서출판 동인.
- 츠베탕 토도로프 저. 김지현 역(2012), 『민주주의 내부의 적: 자유와 민주주의의 위기를 근본적으로 성찰하다』, 서울: 반비.
- 케네스 잔다 외. 저. 미국정치연구회 역(1997), 『현대 미국정치의 새로운 도전』, 서울: 한울.
- 프랭크 뉴포트 저. 정기남 역(2007), 『여론조사-대중의 지혜를 읽는 핵심 키워드』, 서울: 휴먼비즈니스.
- 한국선거학회(2011), 『한국선거 60년: 이론과 실제』, 서울: 오름.
- 허일수(2011), “청소년과 대학생들의 미디어 이용행태와 정치참여에 관한 연구”, 부경대학교 석사학위 논문.
- 홍완식(2012), “국회선진화법에 대한 고찰”, 『헌법학연구』, 제18권 제4호,

315-42.

- 홍익표(2012), 『한국 정치를 읽는 20개의 키워드』, 서울: 오름.
- 홍태영(2011), “프랑스 대의제 민주주의의 정치철학과 역사”, 『왜 대의민주주의인가』, 서울: 이학사.
- A. 토크빌 저. 임효선 역(2012), 『미국의 민주주의 1』 (한길그레이트북스 24), 서울: 한길사.
- A. 토크빌 저. 임효선 역(2009), 『미국의 민주주의 2』 (한길그레이트북스 025), 서울: 한길사.

Arnold. R. Douglas, 1990, *The Logic of Congressional Action*. New Haven. CT: Yale University Press.

Brady, David W., Joseph Cooper, and Patricia A. Hurley, 1979, “The Decline of Party in the U.S. House of Representative, 1887-1968.” *Legislative Studies Quarterly* 4.

Burns, James MacGregor. 1963. *The Deadlock of Democracy: Four-Party Politics in America*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Collie, Melissa P., and David W. Brady. 1985. “The Decline of Partisan Voting Coalitions in the House of Representatives.” in Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimr. eds. *Congress Reconsidered*. 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Cooke, Jacob E. ed. 1961. *The Federalists*. Middletown, CT: Wesleyan University Press.

Dexter, Lewis A. 1977. “The Representative and His District.” in Robert L. Peabody and nelson W. Polsby. eds. *New Perspectives on the house of Representatives*. Chicago: Rand McNally.

- E. E. 샤프슈나이더 저. 이철희 역. 2010. 『민주주의의 정치적 기초』 서울: Eastland, Terry. 1992. *energy in the Executive*. New York: Ree Press.
- Reno, Richard. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: little, Brown and Co.
- Fisher, Louis. 1995. *Presidential War Power*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Hurley, Patricia A. 1989. "Parties and Coalitions in Congress." in Christopher J. Deering. ed. *Congressional Politics*. Chicago: Dorsey Press: 113-34
- Jillson. Calvin C. 1988. *Constitution Making: Conflict and Consensus in the Federal Constitution of 1787*. New York: Agathon.
- Jin, Young-jae, 2007, "The Strengths and Weaknesses of Government System in Korea," in The Korea Herald, *Political Changes in Korea* (Seoul: Jimoondang), 212-20.
- John S. Dryzek, Patrick Dunleavy. 저. 김욱 역. 2014. 『민주주의 국가이론: 과거 뿌리 현재 논쟁 미래 전망』 서울: 명인문화사.
- Kalt, Joseph P., and Mark A. Zupan, 1990. "The Apparent Ideological Behavior of Legislators." *Journal of Law and Economics* 33(April): 103-31.
- Keefe, William J., and Morris S. Ogul. 1993. *The American Legislative Process*. 8th edition. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kingdon, John. 1981. *Congressmen's Voting Decisions*. 2nd ed. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Lowi. Theodore J. 1981. *Incomplete Conquest: governing America* 2nd ed. new York: Holt.

- Mansfield, Harvey Jr. 1989. *Taming the Press: The Ambivalence of Modern Executive Power*. New York: Free Press
- Matthews, Donald R., and James A. Stimson. 1970. "Decision-Making by U.S. Representatives." in S. Sidney Ulmer. ed. *Political Decision-Making*. New York: Van Nostrand Reinhold Co.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: the Electoral Connection*. New haven, CT: Yale University Press.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- Park, Chan-wook, 2007, "Changing Patterns of Lawmaking in Korea," in The Korea Herald, *Political Changes in Korea* (Seoul: Jimoondang), 240-47.
- Rossiter. Cliton 1968. 1787: the Grand Convention. New York: Mentor.
- Schneider, Jerrold. 1979. *Ideological Coalitions. in Congress*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Shepsle, Kenneth. 1989. " Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach." *Journal of Theoretical Politics* 1:131-47.
- Smith, Steven S. 1981. "The Consistency and Ideological Structure of U.S. Senate Voting Alignments, 1957-1976." *American Journal of Political Science* 25 (November).
- Smith, Steve S. and Christopher J. Deering. 1990. *Committees in Congress*. 2nd edition. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Uslaner, Eric M. 1989. "Is American Energy Politics Ideological?" *The*

Energy Journal 10, 1 (January): 55-75.

Weingast, Barry R., and William Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress." *Journal of Political Economy* 96: 312-63.

Wills, Gary. *Explaining America: The Federalist*. Garden City: Double-day.



부록

<부록 1> 한국 국회의 2014~2015년 139개 법안에 대한 기명투표자료

법안명	새정연		새누리	
	찬	반	찬	반
과학기술기본법일부개정법률안	99	0	104	0
과학기술분야정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한 법률일부개정법률안	100	0	102	0
국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	97	0	104	0
기술사법 일부개정법률안	92	0	102	0
민사소송법 일부개정법률안(대안)	98	0	100	0
방송통신발전 기본법 일부개정법률안	100	0	99	0
법원조직법 일부개정법률안	100	0	103	0
상법 일부개정법률안	100	0	102	0
소년법 일부개정법률안	98	0	103	0
우주손해배상법 일부개정법률안	101	0	104	0
전기통신사업법 일부개정법률안	97	0	100	0
전과법 일부개정법률안(대안)	96	0	96	0
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	100	0	98	0
치료감호법 일부개정법률안	100	0	100	0
공공주택건설 등에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)	64	8	89	0
국군간호사관학교 설치법 일부개정법률안	83	8	90	1
군무원인사법 일부개정법률안(대안)	99	1	90	0
군보건의료에 관한 법률 일부개정법률안	104	0	91	0
군사기밀 보호법 일부개정법률안(대안)	87	5	93	0
군사기지 및 군사시설 보호법 일부개정법률안	97	1	93	0
군인사법 일부개정법률안	100	2	89	0
군인연금법 일부개정법률안	98	1	89	0
도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안	76	2	90	0
방위사업법 일부개정법률안	97	0	94	0
산업입지 및 개발에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	101	1	94	0
임대주택법 전부개정법률안(대안)	37	33	88	0
개발이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안	76	9	98	1
건설기계관리법 일부개정법률안	81	0	97	0
건설산업기본법 일부개정법률안	78	2	96	1
건축기본법 일부개정법률안	78	1	95	0

건축사법 일부개정법률안	77	1	93	1
근층산업의 육성 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안	84	33	111	32
공공주택건설 등에 관한 특별법 일부개정법률안	81	3	106	6
공동주택관리법안	81	1	96	0
공직선거법 일부개정법률안	93	1	120	0
교정공제회법안	92	1	107	2
국방부의 한민고등학교 기숙사 신축 보조금 집행과 기부대양여 사업 추진 실태에 대한 감사요구안	92	1	92	5
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안	70	7	95	0
군 인권개선 및 병영문화혁신 과제의 조속한 이행 촉구 결의안	94	0	116	2
궤도운송법 일부개정법률안	84	1	95	0
농어업재해보험법 일부개정법률안	85	0	111	1
농업기계화 촉진법 일부개정법률안	84	33	107	36
대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	83	34	95	48
도로교통법 일부개정법률안(대안)에 대한 수정안	69	1	101	0
도로법 일부개정법률안(대안)	82	2	94	2
도시개발법 일부개정법률안	75	5	98	0
민원사무 처리에 관한 법률 전부개정법률안	78	39	102	41
부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률 일부개정법률안	70	12	98	1
사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 일부개정법률안	80	37	102	41
산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 일부개정법률안	71	9	91	2
산업입지 및 개발에 관한 법률 일부개정법률안	79	3	95	0
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안	71	0	93	1
수산자원관리법 일부개정법률안	89	0	109	0
승강기시설안전관리법 일부개정법률안	80	0	97	3
시설물의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안	81	1	95	0
식품산업진흥법 일부개정법률안	88	0	110	3
여객자동차 운수사업법 일부개정법률안	81	1	95	0
식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률 일부개정법률안	79	0	113	0
식품위생법 일부개정안	77	0	110	0
산업기술단지 지원에 관한 특별법 일부개정법률안	74	1	105	0
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	76	0	105	0
변리사법 일부개정법률안(대안)	73	1	112	0
마약류 관리에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	75	0	98	0
화장품법 일부개정법률안(대안)	77	0	103	0
사회복지공동모금회법 일부개정법률안	79	0	102	0
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률	77	0	100	0

일부개정법률안				
식품기부 활성화에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	78	0	104	0
외국 민간원조단체에 관한 법률 폐지법률안	80	0	104	0
산업안전보건법 일부개정법률안(대안)	73	0	106	0
공직선거법 일부개정법률안(대안)	70	0	99	2
정치자금법 일부개정법률안(대안)	65	0	89	2
관광진흥법 일부개정법률안	5	77	144	0
중소기업협동조합법 일부개정법률안(대안)	73	0	99	3
외국인투자 촉진법 일부개정법률안	63	2	103	0
대외무역법 일부개정법률안	70	0	101	0
무역보험법 일부개정법률안	68	0	100	0
전시산업발전법 일부개정법률안(대안)	70	0	94	0
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)	69	0	92	0
집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	70	1	97	2
도로교통법 일부개정법률안(대안)	74	0	102	0
경찰관 직무집행법 일부 개정안	74	0	99	0
토지이용 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법안	43	1	96	0
택지개발촉진법 일부개정법률안	57	0	109	0
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안	34	9	108	0
근로자직업능력 개발법 일부개정법률안(대안)	62	0	103	0
해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안	82	0	129	0
직업교육훈련 촉진법 일부개정법률안	65	0	97	0
환경영향평가법 일부개정법률안(대안)	63	0	100	0
남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안	62	0	107	0
고용보험법 일부개정법률안(대안)	62	0	105	0
직업안정법 일부개정법률안(대안)	58	0	103	0
환경개선비용 부담법 일부개정법률안	69	1	100	1
숙련기술장려법 일부개정법률안	65	0	106	0
대기환경보전법 일부개정법률안(대안)	68	0	100	0
전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	68		98	0
철도사업법 일부개정법률안	67	1	105	0
유료도로법 일부개정법률안	73		106	0
자동차관리법 일부개정법률안(대안)	72	1	101	0
철도안전법 일부개정법률안(대안)	74	0	107	0
화물자동차 운수사업법 일부개정법률안(대안)	74	0	104	0
한국산업은행법 전부개정법률안(대안)	60	0	109	0
산업디자인진흥법 일부개정법률안	77	0	110	1
벤처기업의 육성에 관한 특별조치법 일부개정안	72	1	109	1
국가정보원법 일부개정법률안	63	3	100	

양곡관리법 일부개정법률안(대안)	80	0	109	1
농업협동조합법 일부개정법률안(대안)	52	8	98	2
군인연금법 일부개정법률안(대안)	83	0	130	2
선원법 일부개정법률안(대안)	81	0	107	0
청원경찰법 일부개정법률안(대안)	83	0	111	1
자연재해대책법 일부개정법률안(대안)	78	1	117	0
행정절차법 일부개정법률안	87	0	110	0
도서개발 촉진법 일부개정법률안	87	1	111	0
청원법 일부개정법률안	88	0	108	0
국경일에 관한 법률 일부개정법률안	85	0	107	0
군인연금법 일부개정법률안(대안)	84	0	117	0
군사기지 및 군사시설 보호법 일부개정법률안	87	1	118	0
한국교직원공제회법 일부개정법률안	84	0	119	0
전자문서 및 전자거래 기본법 일부개정법률안	81	0	119	0
소프트웨어산업 진흥법 일부개정법률안(대안)	87	0	117	1
자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안	79	1	122	0
채무자 회생 및 파산에 관한 법률 일부개정법률안	90	0	126	0
법무사법 일부개정법률안	83	0	127	0
민사소송법 일부개정법률안	85	0	123	0
범죄피해자 보호법 일부개정법률안	83	2	117	0
변호사법 일부개정법률안(대안)	85	0	117	0
각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부개정법률안	85	0	115	0
폭력행위 등 처벌에 관한 법률 일부개정법률안	88	0	122	0
지방교부세법 일부개정 법률안	68	10	143	1
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 일부개정 법률안에 대한 수정안	77	4	145	0
국민체육진흥법 일부개정법률안에 대한 수정안	97	0	125	10
산업기술혁신 촉진법 일부개정법률안에 대한 수정안	95	0	144	2
관세법 일부개정법률안에 대한 수정안	82	3	150	0
부가가치세법 일부개정 법률안	88	1	142	0
상속세 및 증여세법 일부개정법률안에 대한 수정안	10	78	101	7
법인세법 일부개정법률안에 대한 수정안	11	71	138	0
국회법 일부개정법률안	45	14	117	2
수산업법 일부개정법률안(대안)	75	0	125	2
대한소방공제회법 일부개정법률안	71	5	130	0
비영리민간단체지원법 일부개정법률안	83	0	130	0

〈부록 II〉 미국 하원의 2014~2015년 139개 법안 기명투표 자료

법안명	공화		민주	
	찬	반	찬	반
Red River Private Property Protection Act	240	4	13	173
North American Energy Security and Infrastructure Act	240	3	9	171
American Security Against Foreign Enemies Act	242	3	47	135
Reforming CFPB Indirect Auto Financing Guidance Act	244	0	88	96
Portfolio Lending and Mortgage Access Act	243	1	12	173
Tribal Labor Sovereignty Act of 2015	225	18	24	159
Reform Exports and Expand the American Economy Act	127	117	186	1
Restoring Americans Healthcare Freedom Reconciliation Act of 2015	239	7	1	182
To amend the Securities Exchange Act of 1934 to provide protections for retail customers, and for other purposes	242	2	3	184
National Strategic and Critical Minerals Production Act of 2015	246	0	8	177
Default Prevention Act	235	9	0	185
To adapt to changing crude oil market conditions	235	6	26	153
Native American Energy Act	243	1	11	172
Homebuyers Assistance Act	239	0	64	121
Justice for Victims of Iranian Terrorism Act	241	0	10	173
Women's Public Health and Safety Act	234	9	2	184
Responsibly And Professionally Invigorating Development Act of 2015 (RAPID Act)	226	0	7	170
Born-Alive Abortion Survivors Protection Act	243	0	5	177
Defund Planned Parenthood Act of 2015	239	3	2	184
To amend Rule 11 of the Federal Rules of Civil Procedure to improve attorney accountability, and for other purposes.	238	5	3	180
To suspend until January 21, 2017, the authority of the President to waive, suspend, reduce, provide relief from, or otherwise limit the application of sanctions pursuant to an agreement related to the nuclear program of Iran	245	0	2	186
To approve the Joint Comprehensive Plan of Action, signed at Vienna on July 14, 2015, relating to the nuclear program of Iran.	0	244	162	25
VA Accountability Act	240	1	16	169
Surface Transportation and Veterans Health Care Choice Improvement Act of 2015	215	25	170	9
Regulations from the Executive in Need of Scrutiny Act of 2015	241	0	2	165
Enforce the Law for Sanctuary Cities Act	235	5	6	174
Safe and Accurate Food Labeling Act of 2015	230	12	45	138
Improving Coal Combustion Residuals Regulation Act of 2015	239	1	19	165

Western Water and American Food Security Act	240	1	5	175
Highway Transportation Funding Act of 2015, Part II	180	65	132	54
21 st Century Cures Act	170	70	174	7
Resilient Federal Forests Act of 2015	243	1	19	166
Student Success Act	218	27	0	186
Ratepayer Protection Act of 2015	239	4	8	176
Protecting Seniors' Access to Medicare Act of 2015	233	0	11	154
Protect Medical Innovation Act	234	0	46	140
Intelligence Authorization Act	216	25	31	153
Making appropriations for the Department of Defense for the fiscal year ending September 30, 2016, and for other purposes	235	5	43	144
Country of Origin Labeling Amendments Act of 2015	234	10	66	121
Making appropriations for the Departments of Transportation, and Housing and Urban Development, and related agencies for the fiscal year ending September 30, 2016, and for other purposes	213	31	3	179
Commodity End-User Relief Act	237	1	9	170
Making appropriations for Commerce and Justice, Science, and Related Agencies, FY 2016	230	10	12	173
To amend the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act to provide flexibility for fishery managers and stability for fisherman, and for other purposes.	220	3	5	149
To facilitate a pre-growth environment for the developing commercial space industry by encouraging private sector investment and creating more stable and predictable regulatory conditions, and for other purposes	236	3	48	130
To facilitate a pre-growth environment for the developing commercial space industry by encouraging private sector investment and creating more stable and predictable regulatory conditions, and for other purposes	217	23	0	182
Highway and Transportation Funding Act of 2015	228	12	159	23
Making appropriations for the Legislative Branch for the fiscal year ending September 30, 2016, and for other purposes	237	5	120	62
To authorize appropriations for fiscal year 2016 for military activities of the Department of Defense and for military construction, to prescribe military personnel strengths for such fiscal year, and for other purposes	228	18	41	143
Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act of 2015 or the USA FREEDOM Act	196	47	142	41
Pain-Capable Unborn Child Protection Act	238	4	4	180
Regulatory Integrity Protection Act	237	0	24	155
Making appropriations for energy and water development and related agencies for the fiscal year ending September 30, 2016, and for other purposes	230	7	10	170
Disapproving the action of the District of Columbia Council in approving the Reproductive Health Non-Discrimination	225	13	3	179

Amendment Act of 2014				
Making appropriations for military construction, the Department of Veterans Affairs, and related agencies for the fiscal year ending September 30, 2016, and for other purposes	236	4	19	159
National Cybersecurity Protection Advancement Act of 2015	220	19	135	44
Protecting Cyber Networks Act	202	37	105	79
Bureau of Consumer Financial Protection Advisory Boards Act	231	5	4	178
Death Tax Repeal Act	233	3	7	176
State and Local Sales Tax Deduction Fairness Act	238	1	34	151
Mortgage Choice Act of 2015	241	1	45	139
Preserving Access to Manufactured Housing Act	241	1	22	161
Medicare Access and CHIP Reauthorization Act of 2015	212	33	180	4
Providing for congressional disapproval under chapter 8 of title 5, United States Code, of the rule submitted by the National Labor Relations Board relating to representation case procedures.	232	3	0	183
To prohibit the Environmental Protection Agency from proposing, finalizing, or disseminating regulations or assessments based upon science that is not transparent or reproducible	237	1	4	174
EPA Science Advisory Board Reform Act of 2015	234	1	2	180
To reauthorize Federal support for passenger rail programs and for other purposes	132	101	184	0
Making further continuing appropriations for fiscal year 2015, and for other purposes	191	52	12	172
To amend the Internal Revenue Code of 1986 to improve 529 plans	240	1	161	19
America's Small Business Tax Relief Act of 2015	239	1	33	141
Fighting Hunger Incentive Act	240	1	39	136
Keystone XL Pipeline Approval Act	241	1	29	151
Small Business Regulatory Flexibility Improvements Act of 2015	241	0	19	163
Unfunded Mandates Information and Transparency Act of 2015	241	0	9	173
To repeal the Patient Protection and Affordable Care Act and health care-related provisions in the Health Care and Education Reconciliation Act of 2010, and for other purposes	239	3	0	189
LNG Permitting Certainty and Transparency Act	236	1	41	132
To prohibit taxpayer funded abortions	239	1	3	178
Natural Gas Pipeline Permitting Reform Act	239	0	14	169
Promoting Job Creation and Reducing Small Business Burdens Act	242	1	29	153
Making appropriations for the Department of Homeland Security for the fiscal year ending September 30, 2015, and for other purposes	234	10	2	181

To reform the process by which Federal agencies analyze and formulate new regulations and guidance documents.	242	0	8	175
Keystone XL Pipeline Act	238	0	28	153
To extend the termination date of the Terrorism Insurance Program established under the Terrorism Risk Insurance Act of 2002, and for other purposes	221	7	196	0
Achieving a Better Life Experience Act	221	5	182	12
Tax Increase Prevention Act	202	26	176	20
Promoting New Manufacturing Act	222	0	16	172
Secret Science Reform Act of 2014	229	1	8	189
EPA Science Advisory Board Reform Act	225	1	4	190
To approve the Keystone XL Pipeline	221	0	31	161
American Energy Solutions for Lower Costs and More American Jobs Act	217	7	9	184
Jobs for America Act	221	1	32	162
Making continuing appropriations for fiscal year 2015, and for other purposes	176	53	143	55
To authorize health insurance issuers to continue to offer for sale current group health insurance coverage in satisfaction of the minimum essential health insurance coverage requirement, and for other purposes	222	0	25	167
Waters of the United States Regulatory Overreach Protection Act	227	1	35	151
To prohibit certain actions with respect to deferred action for aliens not lawfully present in the United States, and for other purposes.	212	11	4	181
Supplemental Appropriations, FY 2014	222	4	1	185
To amend the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act and the Federal Water Pollution Control Act to clarify Congressional intent regarding the regulation of the use of pesticides in or near navigable waters, and for other purposes	230	0	37	161
21st Century Endangered Species Transparency Act	219	8	14	182
To amend the Internal Revenue Code of 1986 to make improvements to the child tax credit	212	5	25	168
To amend the loan counseling requirements under the Higher Education Act of 1965, and for other purposes	214	11	191	0
To amend the Internal Revenue Code of 1986 to permanently extend and expand the charitable deduction for contributions of food inventory	221	1	56	129
Making appropriations for financial services and general government for the fiscal year ending September 30, 2015, and for other purposes	222	4	6	191
To provide an extension of Federal-aid highway, highway safety, motor carrier safety, transit, and other programs funded out of the Highway Trust Fund, and for other purposes.	181	45	186	10
To amend the Internal Revenue Code of 1986 to modify and make permanent bonus depreciation	224	2	34	158

Making appropriations for energy and water development and related agencies for the fiscal year ending September 30, 2015, and for other purposes	218	11	35	159
Lowering Gasoline Prices to Fuel an America That Works Act	219	6	10	179
To provide for expedited approval of exportation of natural gas to World Trade Organization countries, and for other purposes	220	2	46	148
North American Energy Infrastructure Act	221	1	17	172
Customer Protection and End User Relief Act	219	1	46	143
Making appropriations for the Department of Defense for the fiscal year ending September 30, 2015, and for other purposes	219	6	121	67
To amend the Internal Revenue Code of 1986 to make permanent the reduced recognition period for built-in gains of S corporations	221	2	42	153
To amend the Internal Revenue Code of 1986 to permanently extend increased expensing limitations, and for other purposes	219	2	53	143
Making appropriations for the Departments of Transportation, and Housing and Urban Development, and related agencies for the fiscal year ending September 30, 2015, and for other purposes	215	12	14	180
Making appropriations for the Departments of Commerce and Justice, Science, and Related Agencies for the fiscal year ending September 30, 2015, and for other purposes	204	17	117	70
To authorize appropriations for fiscal year 2015 for military activities of the Department of Defense and for military construction, to prescribe military personnel strengths for such fiscal year, and for other purposes	216	13	109	85
USA FREEDOM Act	179	51	124	70
To amend the charter school program under the Elementary and Secondary Education Act of 1965.	202	11	158	34
American Research and Competitiveness Act of 2014	212	1	62	130
Making appropriations for Legislative Branch, FY 2015	218	9	184	5
Making appropriations for military construction, the Department of Veterans Affairs, and related agencies for the fiscal year ending September 30, 2015, and for other purposes	225	1	191	0
Expatriate Health Coverage Clarification Act of 2014	208	17	60	133
Save American Workers Act of 2014	230	0	18	179
To ensure that the National Environmental Policy Act of 1969 applies to the declaration of national monuments, and for other purposes	219	10	3	191
To amend the Surface Mining Control and Reclamation Act of 1977 to stop the ongoing waste by the Department of the Interior of taxpayer resources and implement the final rule on excess spoil, mining waste, and buffers for perennial and intermittent streams, and for other purposes	219	7	10	185
To amend title XVIII of the Social Security Act to repeal	226	0	12	181

the Medicare sustainable growth rate and improve Medicare payments for physicians and other professionals, and for other purposes				
To prohibit the conditioning of any permit, lease, or other use agreement on the transfer, relinquishment, or other impairment of any water right to the United States by the Secretaries of the Interior and Agriculture	226	0	12	174
Faithful Execution of the Law Act of 2014	226	1	18	170
Executive Needs to Faithfully Observe and Respect Congressional Enactments of the Law Act of 2014	228	0	5	181
Responsibly And Professionally Invigorating Development (RAPID) Act of 2013	217	0	12	179
Electricity Security and Affordability Act	219	3	10	180
Unfunded Mandates Information and Transparency Act of 2013	217	0	17	176
Consumer Financial Protection Safety and Soundness Improvement Act of 2013	222	0	10	182
To amend title 5, United States Code, to require the Administrator of the Office of Information of Regulatory Affairs to publish information about rules on the Internet, and for other purposes	226	0	10	179
Stop Targeting of Political Beliefs by the IRS Act of 2014	229	0	14	176
To authorize Escambia County, Florida, to convey certain property that was formerly part of Santa Rosa Island National Monument and that was conveyed to Escambia County subject to restrictions on use and reconveyance	214	6	6	188
Sacramento-San Joaquin Valley Emergency Water Delivery Act	222	2	7	189
To prohibit taxpayer funded abortions	221	1	6	187
To amend the Patient Protection and Affordable Care Act to require transparency in the operation of American Health Benefit Exchanges	226	0	33	154
Health Exchange Security and Transparency Act	224	0	67	122
Reducing Excessive Deadline Obligations Act of 2013	220	4	5	184

**<부록 III> 한국 국회와 미국 하원에서 2014~2015년 통과된 법안
139건에 대한 원내정당별 라이시지수 비교**

공화		민주		공화 RI	민주 RI	순 서	새정연		새누리		새정 연RI	새누 리 RI
찬	반	찬	반				찬	반	찬	반		
240	4	13	173	0.967	0.860	1	99	0	104	0	1.000	1.000
240	3	9	171	0.975	0.900	2	100	0	102	0	1.000	1.000
242	2	47	135	0.984	0.484	3	97	0	104	0	1.000	1.000
244	0	88	96	1.000	0.043	4	92	0	102	0	1.000	1.000
243	1	12	173	0.992	0.870	5	98	0	100	0	1.000	1.000
225	18	24	159	0.852	0.738	6	100	0	99	0	1.000	1.000
127	117	186	1	0.041	0.989	7	100	0	103	0	1.000	1.000
239	7	1	182	0.943	0.989	8	100	0	102	0	1.000	1.000
242	2	3	184	0.984	0.968	9	98	0	103	0	1.000	1.000
246	0	8	177	1.000	0.914	10	101	0	104	0	1.000	1.000
235	9	0	185	0.926	1.000	11	97	0	100	0	1.000	1.000
235	6	26	153	0.950	0.709	12	96	0	96	0	1.000	1.000
243	1	11	172	0.992	0.880	13	100	0	98	0	1.000	1.000
2	238	183	2	0.983	0.978	14	100	0	100	0	1.000	1.000
241	0	10	173	1.000	0.891	15	64	8	89	0	0.778	1.000
234	9	2	184	0.926	0.978	16	83	8	90	1	0.824	0.978
226	0	7	170	1.000	0.921	17	99	1	90	0	0.980	1.000
243	0	5	177	1.000	0.945	18	104	0	91	0	1.000	1.000
239	3	2	184	0.975	0.978	19	87	5	93	0	0.891	1.000
238	5	3	180	0.959	0.967	20	97	1	93	0	0.980	1.000
245	0	2	186	1.000	0.979	21	100	2	89	0	0.961	1.000
0	244	162	25	1.000	0.733	22	98	1	89	0	0.980	1.000
240	1	16	169	0.992	0.827	23	76	2	90	0	0.949	1.000
215	25	170	9	0.792	0.899	24	97	0	94	0	1.000	1.000
241	0	2	165	1.000	0.976	25	101	1	94	0	0.980	1.000
235	5	6	174	0.958	0.933	26	37	33	88	0	0.057	1.000
230	12	45	138	0.901	0.508	27	76	9	98	1	0.788	0.980
239	1	19	165	0.992	0.793	28	81	0	97	0	1.000	1.000
240	1	5	175	0.992	0.944	29	78	2	96	1	0.950	0.979
180	65	132	54	0.469	0.419	30	78	1	95	0	0.975	1.000
170	70	174	7	0.417	0.923	31	77	1	93	1	0.974	0.979

243	1	19	166	0.992	0.795	32	84	33	111	32	0.436	0.552
218	27	0	186	0.780	1.000	33	81	3	106	6	0.929	0.893
239	4	8	176	0.967	0.913	34	81	1	96	0	0.976	1.000
233	0	11	154	1.000	0.867	35	93	1	120	0	0.979	1.000
234	0	46	140	1.000	0.505	36	92	1	107	2	0.978	0.963
216	25	31	153	0.793	0.663	37	92	1	92	5	0.978	0.897
235	5	43	144	0.958	0.540	38	70	7	95	0	0.818	1.000
234	10	66	121	0.918	0.294	39	94	0	116	2	1.000	0.966
213	31	3	179	0.746	0.967	40	84	1	95	0	0.976	1.000
237	1	9	170	0.992	0.899	41	85	0	111	1	1.000	0.982
230	10	12	173	0.917	0.870	42	84	33	107	36	0.436	0.497
220	3	5	149	0.973	0.935	43	83	34	95	48	0.419	0.329
236	3	48	130	0.975	0.461	44	69	1	101	0	0.971	1.000
217	23	0	182	0.808	1.000	45	82	2	94	2	0.952	0.958
228	12	159	23	0.900	0.747	46	75	5	98	0	0.875	1.000
237	5	120	62	0.959	0.319	47	78	39	102	41	0.333	0.427
228	18	41	143	0.854	0.554	48	70	12	98	1	0.707	0.980
196	47	142	41	0.613	0.552	49	80	37	102	41	0.368	0.427
238	4	4	180	0.967	0.957	50	71	9	91	2	0.775	0.957
237	0	24	155	1.000	0.732	51	79	3	95	0	0.927	1.000
230	7	10	170	0.941	0.889	52	71	0	93	1	1.000	0.979
225	13	3	179	0.891	0.967	53	89	0	109	0	1.000	1.000
236	4	19	159	0.967	0.787	54	80	0	97	3	1.000	0.940
220	19	135	44	0.841	0.508	55	81	1	95	0	0.976	1.000
202	37	105	79	0.690	0.141	56	88	0	110	3	1.000	0.947
231	5	4	178	0.958	0.956	57	81	1	95	0	0.976	1.000
233	3	7	176	0.975	0.923	58	79	0	113	0	1.000	1.000
238	1	34	151	0.992	0.632	59	77	0	110	0	1.000	1.000
241	1	45	139	0.992	0.511	60	74	1	105	0	0.973	1.000
241	1	22	161	0.992	0.760	61	76	0	105	0	1.000	1.000
212	33	180	4	0.731	0.957	62	73	1	112	0	0.973	1.000
232	3	0	183	0.974	1.000	63	75	0	98	0	1.000	1.000
237	1	4	174	0.992	0.955	64	77	0	103	0	1.000	1.000
234	1	2	180	0.991	0.978	65	79	0	102	0	1.000	1.000
132	101	184	0	0.133	1.000	66	77	0	100	0	1.000	1.000
191	52	12	172	0.572	0.870	67	78	0	104	0	1.000	1.000
240	1	161	19	0.992	0.789	68	80	0	104	0	1.000	1.000

239	1	33	141	0.992	0.621	69	73	0	106	0	1.000	1.000
240	1	39	136	0.992	0.554	70	70	0	99	2	1.000	0.960
241	1	29	151	0.992	0.678	71	65	0	89	2	1.000	0.956
241	0	19	163	1.000	0.791	72	5	77	144	0	0.878	1.000
241	0	9	173	1.000	0.901	73	73	0	99	3	1.000	0.941
239	3	0	189	0.975	1.000	74	63	2	103	0	0.938	1.000
236	1	41	132	0.992	0.526	75	70	0	101	0	1.000	1.000
239	1	3	178	0.992	0.967	76	68	0	100	0	1.000	1.000
239	0	14	169	1.000	0.847	77	70	0	94	0	1.000	1.000
242	1	29	153	0.992	0.681	78	69	0	92	0	1.000	1.000
234	10	2	181	0.918	0.978	79	70	1	97	2	0.972	0.960
242	0	8	175	1.000	0.913	80	74	0	102	0	1.000	1.000
238	0	28	153	1.000	0.691	81	74	0	99	0	1.000	1.000
221	7	196	0	0.939	1.000	82	43	1	96	0	0.955	1.000
221	5	182	12	0.956	0.876	83	57	0	109	0	1.000	1.000
202	26	176	20	0.772	0.796	84	34	9	108	0	0.581	1.000
222	0	16	172	1.000	0.830	85	62	0	103	0	1.000	1.000
229	1	8	189	0.991	0.919	86	82	0	129	0	1.000	1.000
225	1	4	190	0.991	0.959	87	65	0	97	0	1.000	1.000
221	0	31	161	1.000	0.677	88	63	0	100	0	1.000	1.000
217	7	9	184	0.938	0.907	89	62	0	107	0	1.000	1.000
221	1	32	162	0.991	0.670	90	62	0	105	0	1.000	1.000
176	53	143	55	0.537	0.444	91	58	0	103	0	1.000	1.000
222	0	25	167	1.000	0.740	92	69	1	100	1	0.971	0.980
227	1	35	151	0.991	0.624	93	65	0	106	0	1.000	1.000
212	11	4	181	0.901	0.957	94	68	0	100	0	1.000	1.000
222	4	1	185	0.965	0.989	95	68		98	0	1.000	1.000
230	0	37	161	1.000	0.626	96	67	1	105	0	0.971	1.000
219	8	14	182	0.930	0.857	97	73		106	0	1.000	1.000
212	5	25	168	0.954	0.741	98	72	1	101	0	0.973	1.000
214	11	191	0	0.902	1.000	99	74	0	107	0	1.000	1.000
221	1	56	129	0.991	0.395	100	74	0	104	0	1.000	1.000
222	4	6	191	0.965	0.939	101	60	0	109	0	1.000	1.000
181	45	186	10	0.602	0.898	102	77	0	110	1	1.000	0.982
224	2	34	158	0.982	0.646	103	72	1	109	1	0.973	0.982
218	11	35	159	0.904	0.639	104	63	3	100		0.909	1.000
219	6	10	179	0.947	0.894	105	80	0	109	1	1.000	0.982
220	2	46	148	0.982	0.526	106	52	8	98	2	0.733	0.960
221	1	17	172	0.991	0.820	107	83	0	130	2	1.000	0.970
219	1	46	143	0.991	0.513	108	81	0	107	0	1.000	1.000
219	6	121	67	0.947	0.287	109	83		111	1	1.000	0.982

221	2	42	153	0.982	0.569	110	78	1	117	0	0.975	1.000
219	2	53	143	0.982	0.459	111	87		110	0	1.000	1.000
215	12	14	180	0.894	0.856	112	87	1	111	0	0.977	1.000
204	17	117	70	0.846	0.251	113	88	0	108	0	1.000	1.000
216	13	109	85	0.886	0.124	114	85	0	107	0	1.000	1.000
179	51	124	70	0.557	0.278	115	84	0	117	0	1.000	1.000
202	11	158	34	0.897	0.646	116	87	1	118	0	0.977	1.000
212	1	62	130	0.991	0.354	117	84	0	119	0	1.000	1.000
218	9	184	5	0.921	0.947	118	81	0	119	0	1.000	1.000
225	1	191	0	0.991	1.000	119	87	0	117	1	1.000	0.983
208	17	60	133	0.849	0.378	120	79	1	122	0	0.975	1.000
230	0	18	179	1.000	0.817	121	90	0	126	0	1.000	1.000
219	10	3	191	0.913	0.969	122	83	0	127	0	1.000	1.000
219	7	10	185	0.938	0.897	123	85	0	123	0	1.000	1.000
226	0	12	181	1.000	0.876	124	83	2	117	0	0.953	1.000
226	0	12	174	1.000	0.871	125	85	0	117	0	1.000	1.000
226	1	18	170	0.991	0.809	126	85	0	115	0	1.000	1.000
228	0	5	181	1.000	0.946	127	88	0	122	0	1.000	1.000
217	0	12	179	1.000	0.874	128	68	10	143	1	0.744	0.986
219	3	10	180	0.973	0.895	129	77	4	145	0	0.901	1.000
217	0	17	176	1.000	0.824	130	97	0	125	10	1.000	0.852
222	0	10	182	1.000	0.896	131	95	0	144	2	1.000	0.973
226	0	10	179	1.000	0.894	132	82	3	150	0	0.929	1.000
229	0	14	176	1.000	0.853	133	88	1	142	0	0.978	1.000
214	6	6	188	0.945	0.938	134	10	78	101	7	0.773	0.870
222	2	7	189	0.982	0.929	135	11	71	138	0	0.732	1.000
221	1	6	187	0.991	0.938	136	45	14	117	2	0.525	0.966
226	0	33	154	1.000	0.647	137	75	0	125	2	1.000	0.969
224	0	67	122	1.000	0.291	138	71	5	130	0	0.868	1.000
220	4	5	184	0.964	0.947	139	83	0	130	0	1.000	1.000