

憲法秩序로서의 政黨의 責任 增加方案

朴相哲*

차 례

I. 問題提起

II. 野黨의 機能과 法的 地位

1. 權力融合現象과 野黨의 機能
2. 政黨關係法制上 '少數의 保護'와 野黨의 法的 地位
3. 野黨의 機能提高方案

III. 政黨 組織의 特性과 黨內 民主主義의 定着方向

1. 黨內民主主義의 問題와 政黨組織의 特性
2. 黨內民主主義의 定着方向

IV. 結語

* 韓國法制研究院 首席研究員

I. 問題提起

君主主權과 대항하여 國民主權의 原理를 확립시킨 議會民主制와 더불어 발달한 近代精神의 產物로서의 政黨制度는 自由民主的 憲法秩序를 유지발전시켜온 유용한 제도적 장치로서 政黨國家의 代議民主政의 原理를 憲法規範의 주요 構成 原理로 정착시켰다.¹⁾

現代政黨國家의 代議民主政²⁾에서 政黨의 責任있는 活動은 憲法の 實現과 그 規範力의 確保에 크게 기여한다. 그러나 政黨政治의 活性化 및 責任增加는 政黨을 憲法에 編入시켜 國會法·政黨法·選舉關係法·政治資金關係法·憲法裁判所

1) James Bryce는 *Modern Democracies*, Vol. 1(New York: Macmillan, 1921), p.119 에서 政黨을 '法律上の 政府에 支配權을 행사하는 第2의 非法律的 政府'라고 비유하면서 政治와 權力構造에 있어서 차지하는 政黨의 役割을 강조한 바 있다. 이 외에도 대부분의 정당이론가들은 '民主政治는 政黨이라는 말을 쓰지 않고서는 상상조차 할 수 없다[E.E. Schattschneider, *Party Government*(New York: Rinehart, 1942), p.1]', '政黨의 存在는 한나라에 있어서의 民主政治의 存在有無를 가늠하는 리트머스 시험지의 테스트이다[Robert A. Dahl, *Pluralist Democracy in the United States* (Chicago: Rond McNally, 1969), p.203]', '政黨은 現代政治의 生命線이다 [Sigmund Neumann(ed.), *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*(Chicago: Univ. of Chicago Press, 1956), p.1]' 등의 표현으로 오늘날 國民들이 政黨없이 그 政治의 意思를 형성하고 영향력을 행사한다는 것은 거의 불가능함을 강조하고 있다. 독일의 聯邦憲法裁判所의 判例에서도 政黨을 '憲法生活에서의 決定的 要因[BVerfGE, 1, 208(229)]', '憲法上の 必需的인 機構[BVerfGE 13, 54(82)]', '國家機關으로서의 屬性[BVerfGE 4, 27(31)]'이라고 정의내리고 있는 것은 이를 잘 응용하고 있다.

2) 政黨과 議會의 운영방법이나 조직은 시대와 함께 변화할 뿐이다. 政黨國家에서 나타나는 集團의 代議現象은 代議民主制의 現代的 實現形態의 観点에서 이해하고(許管, 韓國憲法論, 博英社, 1995, 642面), 政黨國家의 現實에서 代議民主制의 規範的 意味를 극대화시키는 노력이 요구되어진다. 이것은 代議民主制의 原理와 直接民主政 및 政黨國家의 原理를 相互補完的인 調和의 關係로 수용하는 政黨의 代議民主政의 요청이기도 하다.

法 등 政黨關聯法制의 정비 및 완비만으로 해결되는 것은 아니다. 現行法制의 解釋論에 근거한 比較法的 研究方法에 의존할 경우 立法的 不備 내지는 空白에 치중하여 그 立法背景에 소홀하게 됨은 물론 立法論的 次元의 改善方案을 제시하는데 미흡하기 때문이다. 政黨國家의 경향이 강한 우리의 憲法現實에서 政黨의 역할과 기능은 力動的으로 변해가고 있다. 現行關聯法制 分析次元의 法解釋論的 접근으로는 이미 憲法秩序로서의 政黨의 활동을 정확히 규명할 수 없다. 憲法現實을 감안한 憲法社會學의 분석과 접근이 필요하다. 이 경우 政黨의 機能提高를 위한 새로운 法的 地位賦與의 필요성을 느끼게 되고 아울러 憲法秩序로서의 政黨의 責任增加方案을 모색할 수 있게 된다. 政黨國家의 憲法秩序가 정착된 현실에서 政黨이 憲法의 實現에 보다 적극적일 수 있도록 새로운 法制를 마련할 수도 있을 것이다.

現代政黨國家의 代議民主政下에서 立法府와 行政府의 二元的 對立關係는 執權與黨의 議會와 政府의 동시지배로 나타나는 權力融合現象으로 인하여 새로운 權力分立의 틀을 필요로 하게 되었다. 오늘날 政權交替의 可能性을 전제로 한 野黨이 與黨과 대립관계에 서서 國政을 監視·批判하는 기능을 담당하게 되었다. 즉 全體議會의 對政府 견제기능이 野黨에게로 轉移되어 오게 되었다. 이러한 憲法現實의 변화에도 불구하고 우리 現行政黨關係法은 野黨에 대한 직접적인 언급을 회피하고 있다. 大統領制의 政府形態를 취하고 있는 우리에게 있어서 野黨에 法的인 地位를 부여할 경우 예상되는 여러 가지 문제점은 없지 않으나 野黨의 기능을 제고하고 나아가 政黨政治의 활성화 및 政治發展으로까지 연결될 수 있도록 하기 위해서는 전향적인 立法論的 검토나 外國 立法例의 分析이 필요하다. 스웨덴 憲法 第6章 第2條는 首相을 指名하여야 할 경우 議會의 議長은 議會內의 各政黨의 代表 1명 또는 2명 이상으로 구성된 協議會를 소집하도록 하고 泰國 憲法 第79條에는 上院議長과 副議長, 下院議長과 副議長, 下院의 野黨指導者 및 上·下 兩院議員은 法律이 정하는 報酬 기타 對價를 받는다고 規定되어 있다.

그리고 憲法秩序로서 政黨의 責任增加方案은 政黨의 內部秩序의 운영 및 절차에서도 찾을 수 있다. 自由民主主義의 價値實現을 표방하는 정당이 내부운영에 있어서 非民主的일 경우 現代政黨의 기능과 역할을 감안한다면 결코 政黨組織의 內部問題라고 하여 黨자체의 黨憲이나 黨規에 그 문제해결을 白紙委任할 수는 없는 것이다. 이는 憲政 및 政治體制의 차원에까지 영향을 미치는 문제이기 때문이다.

II. 野黨의 機能과 法的 地位

1. 權力融合現象과 野黨의 機能

現代政黨國家的 代議民主政下에서는 과거 古典的인 議會民主主義가 전제로 하였던 議會와 行政府間의 二元的 對立關係의 틀로서는 오늘날의 政治現實을 설명할 수 없다. 어떠한 구조의 政府形態를 취하든 간에 20세기에 들어서서 더욱 강화된 政黨國家的 경향때문에 현대의 자유민주국가에서는 모든 立法 및 行政作用이 執權黨(정부여당)의 정책에 따라 행하여질 정도로 政黨의 政治활동의 영역은 광범위해졌다. 議員內閣制의 政府形態를 취하는 국가의 경우는 말할 나위도 없지만 議員內閣制의 要素가 가미된 大統領制를 택한 우리나라의 政黨國家的 代議民主主義의 構造的 現實은 執權黨이 行政府和 議會를 동시에 지배하는 權力融合現象이 뚜렷하여 의회가 행정부를 견제한다는 고전적인 의미의 權力分立理論은 오늘날 그 適實性を 잃고 있다. 어떠한 의미에서 現代政黨國家的 代議民主主義時代에서는 行政府和 議會의 對立關係는 본질적으로 존재하지 않으며 議會民主政의 原理에 입각한 나머지 지나치게 議會와 行政府의 二元的 對立構造論에 집착할 경우 憲法現實을 도외시한 憲法解釋으로 인하여 또하나의 憲法規範力의 形骸化를 자초할 수 있다.³⁾

國家機關으로서의 法的 地位를 갖춘 交涉團體⁴⁾는 同一政黨所屬議員들의 政黨

3) R. Herzog는 '유럽의 의회민주주의에 있어서 憲法과 憲法理論은 憲法現實에 의해서 추월당했다. 政黨민주주의시대에 정부와 의회의 대립관계는 존재하지 아니한다'고 단언하고 있다["Parlamentarismus", in *EvStL*, 2 Aufl.(1975), S.176].

4) 交涉團體는 초기 名望家社會시대에는 의원들 각자의 이익관철을 위하여 동일한 정치적 목표 및 소신에 따른 私的 結社에 지나지 않았으나 政黨國家傾向에 따라 '憲法生活의 必須的 機關(notwendige Einrichtung des Verfassungslebens)'으로 평가되고 의회의 독자적인 國會法에 규정되면서 국가영역에 속하는 국가기관으로 인정됨으로써 국가기관으로서의 교섭단체의 법적 지위에 대한 논의는 더 이상 실익이 없게 되었다 [K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd.1, (München: C. H. Beck, 1977), S.807f. 참조].

을 축으로 하는 組織體이고 人的인 면에서 政黨과 政治의 統一體⁵⁾로서 기능을 나타내는 憲法現實에 비추어 볼 때 의회의 운영은 각 의원의 所屬政黨의 政策計劃에 의존하게 되고 행정부에 대한 대립 및 견제역할은 본질적으로 의회가 아닌 정당에 있다. 물론 의회의 立法作用의 주체인 議員 및 院內交涉團體가 法的으로 정당이 선거에서 제시한 정책에 羈束되지 않을 뿐만 아니라, 院內意思決定에서는 정당으로부터 독립된 獨自的 地位에 있고⁶⁾ 오늘날 政黨民主國家에서 나타나는 集團의 代議現象은 代議制度의 現代의 實現形態에 불과하다는 관점을 견지할 경우 議會와 行政府의 二元的 對立關係는 여전히 헌법의 기본구조(權力分立의 原理 및 議會民主主義)를 해석하는 중추적 역할을 하는데 이는 헌법의 현실과 현상을 직시하지 않은 태도라 할 수 있다. 현대민주정치에 정당이 개입함에 따라 民主政治는 構造的으로 변하였고 그 대표적인 양상은 정당을 통한 權力融合現象, 즉 정당을 통한 행정부와 의회의 동시지배로서 이는 의회의 운영방식에 큰 변혁을 가져 왔다. 가장 명백한 것은 議會와 行政府間의 '眞正한 政治的 對立關係'는 더 이상 존재하지 않게 되었다는 점이며 現代政黨國家의 代議民主政의 기본적인 구조와 기능은 政府與黨(執權黨)과 野黨간의 政權交替可能性을 전제로 하는⁷⁾ 원래의 대립관계를 바탕으로 정확히 이해될 수 있다. 政黨國家의 傾向에 따른 執權黨의 議會와 行政府 同時支配現象은 전체의회와 행정부의 이원적 대립관계로서 이해되는 '形式的 意味의 統治機能'의 차원이 아닌 집권당을 중심으로 한 '實質的 意味의 統治機能'의 차원에서의 與·野黨間的 對立關係에 대한 해명을 필요로 한다. 오늘날 野黨의 政治領域은 政府統制·批判 및 代案提示機能은 물론 體制選擇問題와 같은 根本的인 代案提示機能에까지 이르고 있다. '政權交替'라는 代案提示機能은 既存政策의 修正 및 再調整, 週期的인 國政主導集團의 交替를 통한 '一

5) 기본적인 장기정책계획주체로서의 政黨과 정당의 정책방침에 입각한 구체적인 정책결정 및 집행주체로서의 交涉團體는 人的·機能的으로 '구별되지만 분리할 수 없는' 政治的 統一體로서 이른바 '침투적 관계'(osmotic Verhältnis)에 있다(H. Meyer, "Das Parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes", *VVDStRL* 33(1975), S.96 참조).

6) K. Stern, *aa.O.*, S.810f.; Walter Schmidt, "Chancengleichheit der Fraktion unter dem Grundgesetz", in *Der Staat*, (1970), S.488f.

7) R. Herzog는 政權交替可能性 즉, 여당과 야당의 地位可變性을 전제로 하지 않는 機能的 權力分立理論은 환상적인 이론에 지나지 않는다고 한다(*aa.O.*, S.293).

時的인 權力喪失'의 負擔 輕減效果, 政治的 엘리트階層의 擴大 및 多元化, 政治共同體의 效果的인 負擔 및 共感帶 形成, 廣範圍한 正當性 基盤의 構築 등 政治活性化 效果를 가져온다.⁸⁾ 또한 野黨은 實質的으로 選舉를 통하여 정부를 통제하는 기능을 극대화할 수 있는데, 議會의 立法權·財政權限·國政監査權限·院內運營 規則制定權 등과 같은 의회에 주어진 對政府 牽制 및 批判統制機能 또한 野黨을 통하여야 비로소 그 기능과 권한이 활성화된다. 그러나 우리 現行憲法은 第3章과 第4章의 規定에서 國會와 政府간의 二元主義 立場을 견지하고 있으며, 野黨에 관해서는 전혀 규정하고 있지 아니하고 전통적인 權力分립형태를 택하고 있는 실정이다.⁹⁾ 헌법상의 權力分립이 반드시 社會的 權力分立의 내용까지 담아야 한다는 法理는 없으나 야당의 실체와 기능이 단순한 정치사회적 현상의 일부분으로 간주되기에 이미 헌법질서의 한 축을 담당하고 있는 憲法規定을 간과한다는 것은 憲法規範力의 座標에 대한 外면으로 밖에 볼 수 없다. 역사적으로 정당에 대한 헌법의 태도가 敵對視→無視→承認 및 合法化→憲法的 編入의 段階로 발전해 온 과정은 野黨에 대한 立法論的 次元의 論議와 研究를 가능하게 하는 좋은 先例가 될 수 있다. 野黨의 憲法에의 編入도 이러한 過程을 따를 수 있기 때문이다.

2. 政黨關係法制上 '少數의 保護'와 野黨의 法的 地位

1) 政黨關係法制上 '少數의 保護'

政黨國家的 代議民主政에서 '野黨'은 政府與黨(執權黨)과 마찬가지로 국가의 사의 형성에 균등한 기회와 권리를 가지고 참여하는 '繼續性 있는 制度的 要素'(einer dauernder institutioneller Faktor)¹⁰⁾로서 憲法의 基本秩序를 추구

8) H. P. Schneider, *Die Parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I (Frankfurt: Vittorio Klostermann, 1974), S.409.

9) 독일의 과거 Bonn基本法도 마찬가지인데, N. Gehrig는 이러한 基本法상의 權力分立을 虛構的인 權力統制 메카니즘(mechanism)에 지나지 않는다고 일축하고 있다 [*Parlament-Regierung-Opposition*(München: C. H. Beck, 1969), S.257].

10) Carlo Schmid, "Die Opposition als Staatseinrichtung", in *Der Wähler* 5(1955): H. P. Schneider, *a.a.O.*, S.161.

하는 政治集團이라는 점에서는 '與黨'과 별 차이점은 없으며 단지 정부구성 및 운영에 참여하지 않는 院內集團이라는 점이 그 특색일 뿐이다. 따라서 근본적으로 의회를 부정하는 '反議會野黨'(anti-parlamentarische Opposition)¹¹⁾ '反體制野黨'이나 '政府內的 野黨'(Opposition innerhalb Regierung)¹²⁾ 등은 野黨과 구분된다. 우리 헌법상 複數政黨制度에 관한 第8條第1項의 규정은 複數政黨制度가 自由民主的 基本秩序의 實質要素라는 천명 외에 野黨의 保障 및 憲法的 根據條項으로서 받아들일 수 있다. 議院內閣制의 政府形態를 채택한 국가에서의 '院內機關으로서의 野黨'의 지위와는 다르지만 최소한 '一般的인 意味에서의 野黨'을 보장하고 있다.

야당의 형성과 기능은 '政權交替可能性'을 전제로 하기 때문에 야당과 여당에게 '均等한 機會'(Chancengleichheit)가 法的·事實的으로 보장되어야 한다. 그러나 野黨의 地位保障은 집권당과 마찬가지로의 '균등한 기회'보장만으로는 그 목적달성이 불가능하다. 집권여당에 비해 少數黨인 것이 곧 야당의 본질을 반영하는 것은 아니다. 엄격히 말해서 野黨은 執權與黨과 대비되는 개념이지 多數黨의 반대개념이 아니다. 그러나 대부분 소수당에 머물고 있기 때문에¹³⁾ 야당의 집권여당에 대한 統制機能 및 代案提示機能을 활성화하기 위해서는 '民主主義의 形式原理'로 이해되는 '少數의 保護'(Minderheitsschutz)를 제도화함으로써 야당의 지위를 강화시킬 수 있다. 우리나라의 政黨關係法制에도 이러한 '少數의 保護'원칙을 담고 있는 몇 가지 규정들이 있다.

i) 憲法 第47條第1項에서 國會在籍議員 4分の 1이상의 요구에 의하여 國會의 臨時會가 소집되는데 이는 議會召集權을 '少數의 權利'로 인정함으로써 野黨의 政府統制機能을 間接的으로 보장하고 있다. 아울러 議員除名에 관하여는 국회 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 요구하여 (第64條第1項) 다수의 횡포를 저지하는 '沮止少數'(Sperrminoritt)의 입장을 보호함으로써 야당의 지위를 강화시키

11) K. Stern, a.a.O., S.820.

12) H. P. Schneider, a.a.O., S.118.

13) 議院內閣制의 경우 비록 多數議席 確保로 제1당이 되었다 할지라도 여타 정당이 聯立內閣을 구성하기 위하여 過半數의 議席으로 결집하거나 大統領制下(다만 미국과 같이 3權分立이 엄격한 나라의 경우는 그 의미를 약간 달리하기도 한다)에서 少數黨이 집권하는 경우를 이례적인 사례로 지적할 수 있다.

는 효과를 주고 있다.

ii) 國會法上 '少數의 保護'로서 야당의 지위 보장에 관한 규정은 무수하다. 代議民主政이나 議會民主政에 있어서 '多數決의 原則'은 가장 중요한 本質的 要素로서 國民主權 및 國民代表論의 現代의 存在意義가 되고 있다. 그럼에도 불구하고 '少數의 保護'의 원칙이 國會法上 직접간접적으로 규정되어 있는 것은 단순히 '民主主義의 形式原理'에 따른 소수보호의 차원이라기보다는 野黨의 現代的 機能의 提高에 따른 地位保障의 強化라고 적극적으로 해석될 수 있다.

무엇보다 '野黨結成의 權利'(Recht auf Oppositionsbildung)를 默視적으로 보장하는 '交涉團體'를 중심으로 하는 독자적인 自治組織權을 인정(의원 20인 이상; 國會法 第33條)하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 이외에 '委員會의 開會'(在籍委員 4분의 1, 同法 第50條), '委員會의 議事'(在籍委員 3분의 1, 同法 第51條), '會議의 公開'(議員 10인, 同法 第70條), '議事日程의 變更'(議員 20인 이상, 同法 第72條), '補充報告'(少數意見者 優先 發言, 同法 第94條), '國務委員 등의 출석요구'(議員 30인 이상, 同法 第114條), '請願의 本會議 附議'(議員 30인 이상, 同法 第118條第5項) 등을 野黨의 機能提高를 위한 地位保障 規定으로 볼 수 있다. 특히 최근(1994.6) 改正 國會法에 도입된 '緊急懸案質問制度(第122條의3)는 긴급히 발생한 重要特定問題 또는 事件을 대상으로 政府의 關係 國務委員을 불러 따지는 제도로서 회의도중 일어나는 突出懸案問題에 대하여도 國會의 國政監查가 가능하도록 하고 있는데 의원 20인 이상의 贊成이 요구된다는 점에서 野黨의 對政府 批判監視機能을 強化시키고 있다.

iii) 憲法과 國會法 이외에 「國政監查및調査에관한法律」에서도 國會의 在籍議員 3분의 1이상의 요구에 의하여 特別委員會 또는 常任委員會로 하여금 國政의 特定事案에 관하여 조사하도록 규정하고 있다. 이 규정은 전통적으로 '全體議會'(Gesamt-parlament)의 권리로 인식되어 온 '調査權'을 '少數의 權利'로 인정함으로써 野黨과 政府與黨間의 새로운 二元對立關係를 바탕으로 하는 野黨의 政府統制機能을 간접적으로 보장하고 있다.

이상 우리의 현행 정당관계법제에 나타난 '少數의 保護'차원의 야당의 지위보장에 관한 규정을 살펴보았다. 그러나 '野黨의 制度化'(Institutionalisierung der Opposition)와는 상당한 거리가 있고 現行法制 또한 '野黨'이라는 用語를 法規에서 철저히 배제하고 있다. 이는 野黨에 대하여 法的 地位를 賦與하는데 있어서 아직도 消極的인 態度를 취하고 있는 우리의 입법태도를 증명하며 이러한

현상은 독일이나 스웨덴, 태국 등 몇몇 나라를 제외하고는 세계적인 현상이다.

2) 獨逸에서의 野黨의 法的 地位

獨逸의 경우는 議院內閣制의 政府形態이기 때문에 野黨의 地位保障에 있어서 우리와 비교할 경우 적극적이며 우리 政黨關係法制上 야당의 지위보장에 관한 간접적 조항보다 한층 강화된 규정을 가지고 있다. 그러나 聯邦次元에서는 여전히 소극적이어서 다만 獨逸基本法上 聯邦議會 3분의 1이상에게 聯邦 또는 州法律의 基本法과의 合致 및 州法律이 그에 관한 聯邦法律과 합치하는지 여부에 대하여 聯邦憲法裁判所에의 提訴權을 인정하여(Art. 93 Abs. 1 Nr. 2) 政府與黨의 恣意的인 法律制定에 대하여 野黨의 事前統制를 가능하게 한다던가, 聯邦憲法裁判所의 判事選出에 있어서 聯邦議會에서의 選出過程에 選出委員會의 議決要件으로 委員은 3분의 2이상의 絶對多數決을 要하여 實質적으로 與野黨間의 合意(Verständnis)에 의하여 이루어지게 한다든지¹⁴⁾, 또는 聯邦議會의 '豫算委員會'(Haushaltsausschuß)의 委員長을 野黨側에서 맡는 것을 慣例化¹⁵⁾하여 야당의 지위를 정부·여당의 지위와 가급적 동등하도록 보장하고 있다. 야당의 제도화, 즉 야당의 법적 지위의 부여는 독일 州議會에서 그 선례를 찾을 수 있을 뿐이다.

Hamburg州 憲法은 독일의 연방기본법이나 다른 주헌법에서는 유례를 찾아볼 수 없는 획기적인 野黨規定을 明文化하였는데 이는 야당을 '憲法機關'(Verfassungsinstitution)으로 인정함을 의미한다.

Hamburg州 憲法은 第23條에서 다음과 같이 규정하고 있다.

1) 野黨은 議會民主主義의 本質的인 構成要素이다.

2) 野黨은 統治計劃에 대하여 原則的인 批判과 個別政策에 대한 批判을 公開的으로 提起할 계속적인 責務를 갖는다. 野黨은 政府·與黨에 대한 政治的 代案이다.¹⁶⁾

14) §6Abs.1 BVerfGE: Klaus Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht* (München: C. H. Beck, 1985), S.27f.

15) K. Stern, *a.a.O.*, S.823.

16) Art. 23a Hbg-Verf.

①Die Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.

舊Baden州 憲法도 야당을 헌법에 명문화하고 있는데 州憲法 第120條第3項은 '野黨의 입장에 있는 정당은 政府와 與黨의 활동을 監視하고 필요한 경우 批判을 제기하여야 한다. 야당의 비판은 實質的이고 發展的이며 또한 建設的이어야 한다. 야당은 일정한 경우에 정부에 대하여 共同責任을 질 자세를 갖추어야 한다.'¹⁷⁾고 규정하고 있다. 이는 단순히 야당에 관한 규정으로서가 아니라, 多數決에 의한 政權交替可能性의 보장, 여당과 야당간의 機會均等의 원칙 및 政治的 意思形成과 政策決定過程의 公開原則을 규정하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이외에도 Schleswig-Holstein州議會는 '野黨代表'(Oppositionsführer)의 국가정치에 대한 책임 및 특별한 지위에 따른 超過費用을 감안해서 일정한 經費補償을 해 주기로 결정하여 「議員의 經費補償에 관한 法律」(Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten)에서 '野黨代表'에게 정규의 議員經費와 함께 特別活動費用에 대한 追加經費의 支給을 규정하였다(\$2 Abs. 2 Buchst C).

야당에 대한 이러한 일련의 입법태도는 단순히 民主主義의 形式原理인 '少數保護'의 차원을 넘어서 政黨國家의 代議政에서의 權力融合現象에 따른 야당의 헌법적 기능을 감안한 것으로써 野黨에 憲法的 地位를 부여하려는 입법례이다. 물론 州 차원에서는 전체적인 政治生命이 透明性을 유지하기가 용이하고 비교적 政府交替에 수반되는 政治的 負擔이 작기 때문에 각 정당의 指導的 人士들간에 寬容을 바탕으로 한 相互信賴關係가 확립되었을 뿐만 아니라 실제로 政府交替의 機會가 많았다는 점에서 野黨의 制度的 保障에 대하여 객관적이고 합목적적인 방향을 제시할 수가 있는 측면이 없지 않았다.¹⁸⁾ 여기에다 독일의 경우 典型的인¹⁹⁾ 議院

②Sie hat die ständige Aufgabe, die Kritik am Regierungsprogramm im Grundsatz und im Einzelfall öffentlich zu vertreten. Sie ist die politische Alternative zur Regierungsmehrheit.

17) Art. 120 Abs.3 Bad-Verf.

"Stehen sie in Opposition zur Regierung, so obliegt es ihnen, die Tätigkeit der Regierung und der an der Regierung beteiligten Parteien zu verfolgen und nötigenfalls kritik zu ben. Ihr kritik muß sachlich fördernd und aufbauend sein. Sie müssen bereit sein, gegebenfalls die Mitverantwortung in der Regierung zu bernehmen".

18) H. P. Schneider, *a.a.O.*, S.296; Manfred Friedrich, "Zur Entwicklung und Lage der Parlamentskontrolle in der Bundesländern der Bundes Republik

內閣制의 政府形態를 취하고 있다는 점, Leibholz로 대표되는 政黨의 憲法機關論者들의 학문적 주장과 설명, 그리고 政黨을 憲法機關으로 인정하고자 하는 聯邦憲法裁判所의 입장 등은 주의회의 이러한 입법례를 가능케 하는 토양이 되었다. 그러나 아직도 獨逸聯邦憲法裁判所는 야당에 대해서 법적으로는 '交渉團體'로서만 인정하지 의회에서 '機關으로서의 野黨'을 인정하고 있지는 않다. '政黨間의 機會均等'을 철저히 지지하면서도 '議會野黨'과 정부간의 기회균등의 원칙은 부인하는 입장을 보이고 있다.²⁰⁾

Schleswig-Holstein주의회가 '野黨代表'에의 特別活動費用에 대한 추가경비의 지급을 규정한 「議員의 經費補償에 관한 法律」에 대하여 연방헌법재판소는 '...差別的인 經費補償에 대하여 公的費用으로 지원하는 것은 議員의 形式的 平等의 原則에 위배되는 것으로 보고, 형식적 평등의 예외적인 경우는 議長과 副議長에 대한 특별경비보상에 한해서...' 인정하는 태도를 보인 바 있다.²¹⁾

이와같이 독일의 경우에도 聯邦次元이나 公式的인 憲法解釋論(연방헌법재판소의 판결)은 야당에 법적 지위를 부여하는데 있어서 소극적이거나 오늘날 野黨의 國家的·政治的 機能을 감안할 때 '憲法에의 編入'을 신중히 검토하여야 할 것이며 여기에 독일의 주의회의 입법례는 좋은 참고가 될 것이다.

3. 野黨의 機能提高方案

어떠한 정부형태를 취하든 간에 현대국가에서 '平和的 政權交替'는 '憲法 및 政治의 大命題'라는데 이의가 있을 수 없다. 과거 정당에 대한 헌법이나 일부 정치지도자의 태도가 매우 부정적일 때도 있었지만 결국 오늘날의 憲法 및 政治現實은 '政黨國家的 代議民主政'을 헌정의 근간으로 받아들이고 있다. 傳統的인 權力分立理論에서 상정했던 議會와 行政府간의 對立關係는 정당정치 발전과 더불어

Deutschland", JR(1975), S.61f.

19) 유사한 政府形態를 취하고 있는 英國이나 日本의 경우 國王이나 天皇이라는 歷史的 傳統을 갖고 있다는 점이 상이하다.

20) BVerfGE 14, 121(133); 34, 160(163); 40, 125; 44, 125(146) 참조.

21) BVerfGE 40, 296(296, 318); K. Stern, a.a.O., S.818.

어 정당간 즉 與·野黨간의 對立關係로 변모하였고 이 시점에서 野黨地位의 制度的 強化라는 憲法政策的 要請이 강하게 대두되고 있다. 현재는 원내 '交涉團體'를 인정함으로써 야당의 지위를 보장하고 있는 단계이나 헌법 및 정치현실이 야당의 법적 지위보장까지를 요구하게 될 경우 우리는 독일의 立法例나 慣例를 전향적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

우선 野黨의 機能提高와 地位保障을 위해 시급히 요구되는 몇 가지를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 야당을 소수보호의 차원에서 지위보장을 모색할 때 여당의 동의 및 지원 없이는 실질적인 효과를 보장할 수 없는 '提案權', '動議權' 등과 같은 相對的 少數權 보다는 야당의 독자적인 의정활동을 제고하기 위하여 絕對的 少數權을 확대할 필요가 있다. 예를 들어 의회의 '調査委員會'의 활동에 있어 證據提出 등 구체적인 調査節次에서 야당의 絕對的 少數權이 보장되지 않을 경우 여당에 의한 제지로 그 機能的 實效性을 기대할 수 없을 것이다. 따라서 조사과정에서도 '絕對的 少數權'의 보장이 필요하게 된다.

둘째, 경제적인 측면에서 '交涉團體'의 議席數에 따른 比例的인 豫算配分도 야당의 기능과 그 여건을 감안할 때 比例 혹은 平等의 原則과는 다른 야당기능의 제고 및 지원이라는 관점에서 재검토가 요구되고 있다.

셋째, 野黨의 政治的·法律的 位相을 提高하는 차원에서 일정한 조건을 갖춘 野黨의 黨首에게 별도의 歲費를 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이는 野黨의 政黨活動이 議政活動만 아니라 國民의 政治的 意思를 形成하는 기능도 포함하고 있음을 상징하기 때문이다. 정당에게 지급되고 있는 현행의 國庫補助가 政黨의 憲法的 기능과 관련을 맺고 있다면 野黨黨首에 대한 歲費支給은 野黨의 政治的·法律的 代表性을 상징한다.

Ⅲ. 政黨組織의 特性和 黨內民主主義의 定着方向

1. 黨內民主主義의 問題와 政黨組織의 特性

政黨國家的 代議民主政에 있어서 정당의 최종적인 主要價値는 民主政治의 實

現이라고 할 수 있으며 그로부터 政黨組織自體 또한 民主의 일 것이 規範的·現實的으로 요청되고 있다. 오늘날 행정부와 입법부의 조직운영, 지도자의 선택 및 양성 등이 대부분 정당조직을 통하여 이루어지고 있음을 감안할 때 政治權力의 民主性은 政黨에 의해 그 정당성을 보장받지 않을 수 없게 되었다. 民主的 政治權力의 正當化를 위해서는 政黨組織自體의 民主化, 즉 黨內民主主義의 확립이 先決條件이 된다. '人民과 政黨의 同一化'에 모순되는 政治現實이 있다면 黨內民主主義의 강화를 통해서 國民投票的 理念에 접근되지 않으면 안된다는 Leibholz式의 政黨國家理論(同一性理論)²²⁾에까지는 도달하지 않는다 할지라도 政黨國家的 代議民主政의 憲法秩序가 형성된 오늘날의 憲法現實에 政黨의 內部的 秩序의 民主化는 민주정치실현의 요체가 된다. 우리 憲法에서는 第8條第2項에 '政黨은 그 目的과 活動이 民主的이어야 하며, 國民의 政治的 意思形成에 參與하는데 必要한 組織을 가져야 한다'라고 규정하고 있으며, 現行政黨法의 第29條第1項도 '政黨은 民主的인 內部秩序를 유지하기 위하여 黨員의 總意를 반영할 수 있는 代議機關 및 執行機關과 所屬國會議員이 있는 경우에는 國會總會를 가져야 한다'라고 규정하여 政黨의 內部秩序의 民主化를 法制化하고 있다.²³⁾

그러나 우리의 政黨의 내부적 구조는 政黨指導者의 選擇이나 政黨意思形成에 있어서 一般黨員이 소의되는 寡頭的 閉鎖性이 두드러진 것이 그간의 특징이었다. 政黨間的 民主主義가 制度化되지 못한 政治環境에서 黨內民主主義를 요구하는 것이 어떠한 의미에서는 政治現實을 고려치 않은 요청이자 평가일 수 있다. 그러나 현대 政黨의 존재주의가 民主政治의 實現과 國民의 다양한 政治社會的 意思와 慾求를 形成·結集·表出하는데 있는 한 黨內民主主義의 確立은 政黨組織原理의 冒頭에 설 規範이자 先決課題인 것이다.

黨內民主主義가 실현되기 위해서는 政黨組織이 組織構造上 產出構造와 投入

22) G. Leibholz는 政黨을 人民의 '확대된 팔' 내지는 '메가폰'으로 표현하면서 人民과 政黨을 同一視하는 政黨國家理論을 주장하였는데 그의 경우 黨內 民主的 秩序가 보장된다는 전제하에 多數黨의 意思를 人民의 一般意思로 간주한다[*Strukturprobleme der modernen Demokratie*(Müller Karlsruhe, 1958), SS.257~259].

23) 독일의 경우도 黨內民主化의 확보를 위하여 基本法(Grundgesetz) Art.21(1)과 政黨法(Gesetz über die Politischen Parteien) §15(1)에 우리와 유사한 규정을 두고 있다.

構造, 즉 執行機構와 議決機構간의 균형 있는 조화가 형성되어야 할 것이며, 특히 黨內 民主化의 요구를 충족시키기 위해서는 相對的으로 投入構造(의결기관)가 강화되어야 할 것이다. 그러나 政黨의 존재의의가 民主政治의 實現 이외에 政權의 獲得 내지 創出이 본질적인 구성요소라는 측면에서 政黨의 內部秩序의 民主化의 二重的 性格의 問題點이 발생한다. 黨內民主主義는 政黨의 求心力을 약화시킬 수 있고 동시에 政黨의 강력한 凝集力과 양립할 수 없을 수도 있다. 즉 他黨과의 競爭에서 效率的으로 組織化되어야 할 필요성과 黨內民主主義에 대한 規範的 要求 사이에서 방황하지 않을 수 없게 되는 것이다.²⁴⁾ 여기에 政黨間的 競爭性이 보장되는 경우 黨內民主主義의 문제는 지나치게 까다롭게 다루지 않아도 된다는 입장이 천명되기도 한다.²⁵⁾ 나아가 政治體制의 民主主義를 위해서는 黨內民主主義가 逆機能的(dysfunktional)이라는 논의가 제기되기도 하였다.²⁶⁾ 정당조직에서 발생하는 이러한 문제점과 현상의 저변에는 민주주의에 대한 엘리트民主主義理論과 參與民主主義理論의 두 입장이 상충되고 있다고 볼 수 있다.

Schumpeter는 '민주주의는 오직 국민이 그들을 지배할 사람들을 용납하거나 거부할 기회를 갖는다는 것에 불과하다'라고²⁷⁾ 민주주의에 대한 자신의 견해를 요약하였는데 이러한 엘리트民主主義理論은 그 現實主義的 接近方法때문에 規範的 次元에서 적지 않은 논란의 대상이 되기도 한다.²⁸⁾ 반면에 參與民主主義理

24) Hans-Otto Mhleisen, "Organisationstheorie und Parteienforschung", in W. Jäger(hrsg.), *Partei und System*(Stuttgart: Kohlhammer, 1973), S.66.

25) E. E. Schattscheider, *Party Government*(N.Y.: Rinehart & Co., Inc., 1959), p.1.

26) Wolfgang Jäger, "Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation", in Wolfgang Jäger(hrsg), *Partei und System*(Stuttgart: Kohlhammer, 1973), S. 115.

27) Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*(London: Unwin Univ. Books, 1966), p.285.

28) Walker는 엘리트民主主義者들이 社會運動을 무시한 것은 엘리트이론의 중요한 결점이며, 또한 그들은 民主主義에서의 規範的 意味를 變質시켜 버림으로써 오히려 民主主義를 保守的인 敎理로 전락시켜 버렸다고 비판한다["A Critique of Elitist Theory of Democracy", *American Political Science Reviews*, Vol.60, No.2, (June 1966), pp.285~286].

論²⁹⁾은 全構成員의 참여가 構成員 個個의 能力開發을 위한 必須的인 手段이며 權力的 平等化만이 진정한 민주주의를 수반한다³⁰⁾라는 전제에 입각하고 있다. Rousseau類의 直接民主主義³¹⁾는 이러한 범주에 속하며 이들은 民主主義는 代議制의 존재만으로 불충분하다는 점을 강조한다. 그러나 參與民主主義理論으로 組織運營의 目的을 설명하는 데는 많은 어려움이 따른다.

이상과 같이 상충되는 민주주의에 대한 두 가지 상이한 관점은 정당유형분류의 기준으로 작용하여 정당이론가들은 정당의 유형을 幹部政黨(cadre party)과 大衆政黨(mass party),³²⁾ 個人的 代表政黨과 社會的 統合政黨,³³⁾ 專門的 政黨組織(professional party organization)과 아마추어 政黨組織(amateur party organization),³⁴⁾ 公職追求(office-seeking)組織과 內部 民主的 組織,³⁵⁾ 合理的·效率的 모델(Rational-Efficient model)과 政黨民主主義 모델(Party Democracy model)³⁶⁾ 등으로 구분하는데 前者群은 엘리트民主主義理論(엘리트적인 시각)에, 後者群은 參與民主主義理論(다원주의적인 시각)에 입각한 政黨組織으로 분석할 수 있다. 政黨의 目的達成을 위하여면서도 自己維持와 더불어 全

29) 이 이론은 그 知的 淵源이 매우 오래된 것으로서 Rousseau, Mill에 걸쳐 형성된 고전적 민주주의이론에 바탕을 두고 있다.

30) Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism*(London: Univ. of London Press, 1969), 황희방 역, [민주주의와 엘리트], 대한기독교서회, 1978, p.19.

31) J. J. Rousseau 자신도 多數가 統治하고 少數가 支配받는다라는 것은 自然秩序에도 어긋난다고 피력한 바 있다[*Du contract Social*(1762) S.112].

32) M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (1951) 참조.

33) Sigmund Neumann, "Toward a Comparative Study of Political Parties", in Sigmund Neumann(eds.), *Modern Political Parties*(Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1956) 참조.

34) James Wilson, *The Amateur Democrat*(Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1962) 참조.

35) Joseph A. Schlesinger, "Political Party Organization", in James G. arch(eds.), *Handbook of Organizations*(Chicago: Rand McNall & Company, 1965) 참조.

36) William E. Wright, "Comparative Party Models: Rational-Efficient and Party Democracy", in W. E. Wright(eds.), *op.cit.*, 참조.

體體系의 保存을 위해 가능한 한 效率的인 組織構造를 요구하는 政黨의 競爭狀況 및 有權者 指向性을 감안한다면 엘리트民主主義에 입각한 合理的·效率的 모델 즉 幹部政黨, 個人的 代表政黨, 專門的 政黨組織, 公職追求組織 등을 취하는 것이 불가피할 수 있다. 이 경우 大規模 組織과 民主主義와의 兩立可能性을 부정하는 Michels의 '寡頭制의 鐵則'³⁷⁾이 政黨 內部組織運營의 原理로 작용하게 된다.

그러나 政黨 內部組織의 運營의 寡頭의 閉鎖性이 심화될 경우 국민과 정부를 연결하는 仲裁者로서의 政黨의 役割 수행시 국민은 자칫 정당에 의하여 間接的地位³⁸⁾에 놓이게 될 우려가 있다. 오늘날 政黨國家의 代議民主政에서 政黨의 機能增大는 국민의 다양한 利益表出을 組織化하는 데 머무르지 않고 기존의 傳統的인 議會와 政府간 二元的 對立構造마저 변질시키는 데까지 이르러 政黨內部秩序의 民主化는 이제 정당차원이 아닌 憲法秩序 내지 政治體制의 차원에서 다루어야 할 문제이다. 1960년 중반이후 미국에서 정당의 役割 退潮와 정당지도자의 전횡 및 무능에 대한 각성으로 일반당원의 광범위한 참여를 위하여 豫備選舉制度를 전국적 규모로 확산한 배경³⁹⁾에 대하여 유념할 필요가 있다. 특히 우리의 정당정치 현실이 아직도 정당의 일부 정치지도층인사에 의한 上命下達式의 당운영실태, 公職候補者推薦權의 독점 등의 관례에서 벗어나지 못하고 있는 점은 政黨成立過程에서부터 權力에 의해 被造되어지는 현상⁴⁰⁾과 더불어 정치체제의 효율성마저 저해하는 動因으로 작용되고 있다. 정당의 내부적 구조가 寡頭의 閉鎖性을 계속

37) Roberto Michels은 '選出者에 대한 被選者의 支配, 授任者에 대한 受任者의 支配, 被代表者에 대한 代表者의 支配가 야기되는 것이 조직이다. 누구든 조직을 말하는 자는 寡頭制를 말하는 것이다'(Who say organization says oligarchy)라고 하여 '寡頭制의 鐵則'을 정립하였다[*Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*(N.Y.: Free Press, 1962), p.55].

38) F. Heydte, a.a.O., S.471; Th. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, 22. Aufl. (1978), S.88.

39) Wayne J. Stephan, "Primaries and Caucuses", *Election 84*(United States Information Agency, 1984. 4), p.9 이하 참조.

40) 흔히 우리나라 정당의 특성중의 하나로 지적되는데 이는 정당의 전통적 속성인 狀況 創出이라는 개념과 역행되는 현상이다. 우리 헌정사의 집권여당의 탄생배경과 야당의 카리스마적 지도자의 창당과정은 이를 여실히 보여 주고 있다.

고수하게 된다면 국민의 자유로운 정치적 의사는 반영될 길이 없으며 따라서 政黨에게 기대하고 있는 國民과 權力간의 導管作用은 막히고 말 것이다. 아울러 政黨리더쉽의 寡頭化와 保守化는 黨員의 基本權에 대한 慢性的 侵害로서 黨內民主主義의 입장에서 볼 때 매우 우려되는 일이다. 民主主義의 組織原理인 分權性·公開性 및 多樣性 등이 黨內民主主義의 實踐原理로서 시급히 정착되어 정당조직 내부과정에 있어서의 민주적 리더쉽, 下意上達的 의사소통에 따른 政策決定過程에의 높은 參與, 公職候補者 推薦權의 非獨占 등을 확립하여야 할 것이다.

2. 黨內民主主義의 定着方向

政黨의 黨內民主主義의 문제는 政黨組織의 特性上 兩面性을 지니고 있다. 政黨政治의 主要價値 및 目標가 民主政治의 實現과 동시에 政治權力의 획득에 있다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 民主政治의 實現에 政黨의 存在意義를 전적으로 부여할 경우 政黨의 外部的 指向은 물론 內部秩序에 있어서 民主的 秩序의 확립은 政黨存位의 大命題가 될 것이다.

그러나 政黨이 政治權力의 追求 및 獲得이라는 속성을 지니고 있는 한 政黨組織의 效能의 運營은 불가피하게 된다. M. Duverger의 '모든 인간사회의 權力組織은 두 개의 상반되는 힘의 所産이다. 하나는 信念에 의하고 다른 하나는 실질적인 必要性에 의한다. 그런데 政黨의 리더쉽은 두 개의 특성을 지니고 있다. 外的으로는 民主的이요, 內的으로는 寡頭的인 것이 그것이다'⁴¹⁾라는 주장은 이를 잘 응변하는 것으로서 黨內民主主義문제의 二重的 딜렘마를 여실히 표현한 것이다. 미국의 경우 많은 州에서 黨員의 投票에 의한 公職候補者의 豫備選舉制度 (Primary)를 法的으로 규정하였고, 이로 인하여 政黨幹部에 의한 恣意的 指名을 효과적으로 방지할 수가 있었다. 黨內民主主義의 次元에서 볼 때 美國政黨의 內部的 秩序는 매우 바람직한 組織構成의 形態로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 현상에 대하여 政府를 統制하고 政治制度로서 責任을 갖고 다양한 社會勢力 및 利益集團의 意思를 組織化하여야 할 政黨이 그 고유의 역할을 수행하지 못하고 選舉過程의 일부분만을 담당하는 政治的 集團으로 전락하고 있다는 자성이 최근

41) M. Duverger, *op.cit.*, p.133.

일고 있다.⁴²⁾ 豫備選舉의 확산이 대중의 참여를 증대시키고 代議員 選出過程의 民主化라는 목적을 달성하였으나, 선거기간이 장기화됨에 따라 더 많은 선거자금이 필요하게 되었고, 候補者의 個人的인 名聲이나 資質이 중요한 판단기준이 됨으로써 個人的인 政府가 政黨政治의 우위에 서게 되는 현상을 초래하였고 利益集團의 영향력중대로 사회전반적으로 單一利益追求現象이 빚어졌다. 이러한 政黨退潮現象을 극복하기 위한 대응책으로 확산 일로에 있는⁴³⁾ 豫備選舉制度를 州단위에서 全國的인 豫備選舉로 전환실시하자는 방안이⁴⁴⁾ 대두되기도 한다. 유럽과 같은 責任政黨(Responsible Party)으로의 개혁을 주장하는 것이다.⁴⁵⁾ 이 또한 黨內民主主義의 문제해결의 兩面性을 보이는 한 예로서 黨內民主主義의 무한정한 확산이 오히려 현대 정당국가적 경향에 역기능적 영향을 주는 단면을 보여 주

42) Samuel Huntington, "The Decay of the Party System", in James Burkhart (ed.), *The Clash of Issues: Readings and Problems in American Government* (Englewoods Cliffs: Prentice Hall, Inc., 1982); David Trumann, "Party Reform, Party Atrophy and Constitutional Change", *Political Science Quarterly*, Vol.99, No.4(Winter 1984 85) 참조.

43) 1988년 선거기간동안 民主黨의 경우 34회의 예비선거에 대의원 80.0%가 참석하고 共和黨은 36회의 예비선거에 대의원의 77.9%가 참여한 바 있다[Elections 88 (USIA), p.11].

44) Pope McCorkle and Joel Fleishman, *The Future of American Political Parties* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc., 1982), p.143. 이외에도 1960年代 이후 政黨退潮現象에 대하여 David Truman, "Party Reform, Party Atrophy, and Constitutional Change", *Political Science Quarterly*, Vol.99, No.4(Winter 1984~5); Everett C. Ladd, "Party Reform and the Public Interest", *Political Science Quarterly*, Vol.102, No.3(Fall 1987); Gerald Pomper, "The Decline of Party in American Elections", *Political Science Quarterly*, Vol.92, No.1(Spring 1977) 등의 論文은 全黨大會의 重要性 減少와 豫備選舉制度의 擴散 등을 그 주원인으로 지적하면서 그 극복방안으로 選舉때 候補者 아닌 黨을 통한 政府支援, 中間全黨大會 開催, 豫備選舉制度의 縮小 등을 제시하여 政治制度로서의 政黨의 責任을 增加시킬 것을 강조한다.

45) 이에 대하여 '責任政黨論'은 非美國式발상으로 책임정당제도는 오히려 市民의 政黨에 대한 통제를 강화시킬 뿐이라는 비판이 있다[Leon Epstein, *Political Parties in the American Mold*(Madison: Wisconsin, Wisconsin Univ. Press 1970), p.35].

고 있다. 결국 黨內民主主義의 문제는 그 나라의 헌정경험과 현실 및 정치문화를 감안하여 그 制度化를 모색하여야 할 것이다.

과거 우리나라의 憲政史와 政黨政治의 發達過程은 '極度の 權威主義政治體制에서 執權與黨은 權力에 의해서 被造되고 野黨은 이에 대한 極限對立의 형태로 離合集散을 거듭한 政治過程'이었다고 평가내려도 큰 무리는 없을 것이다. 政治體制의 正統性 是非로 일관되어 온 정당간의 경쟁은 政黨國家的 代議民主主義에서 담당할 정당의 역할수행을 불가능하게 하였고 政黨內部秩序의 集權性과 寡頭性을 용이하게 日常化시켰다. 우리나라에서 黨內民主主義의 문제점은 이미 政黨外部的 次元에서부터 비롯되어져 黨內民主主義 提高方向의 모색은 政治體制의 民主化라는 政黨 外部的 與件부터 조성하여야 하는 선행과제에서 시작되어야 할 것이다.

政黨組織의 內部的 次元에서 볼 때 黨內民主主義의 制度化는 政黨國家的 代議民主政에서 政黨의 責任을 增加시키는 데 그 목적이 있다. 오늘날 국민과 다양한 사회세력 및 이익단체의 정치적 의사를 조직할 수 있는 유일한 도구는 政黨이라는 점에 그 인식을 같이 하나 政黨內部的 意思形成이나 運營이 非民主的일 경우 그 역할에 비관적일 수 밖에 없다. 우리의 現行政黨法은 第29條와 第31條에서 '政黨의 內部秩序는 民主的으로 運營維持되고 公職選舉候補者推薦은 民主的이어야 한다'고 천명하면서 개정된 政黨法에서 모든 절차를 黨憲에 白紙委任하고 있는 것에 비하여 많은 개선이 되었지만 그 구체적인 절차에 대하여는 아직도 침묵하고 있는 형편이다. 獨逸 政黨法과 聯邦選舉法에 의하면 정당입후보자의 선출은 小選舉區內의 選舉權 있는 黨員大會나 그들의 黨代議員大會에서 秘密投票에 의하도록 규정하고 있고, 특히 독일의 政黨法(Parteiengesetz 1994.1.31 개정) 第13條(代議員 會議構成), 第14條(政黨仲裁裁判所; Parteischiedsgerichte), 第15條(組織 및 機構의 意思形成), 第17條(候補者의 推薦) 등의 규정은 우리의 政黨法과 비교할 때 黨內民主的 節次의 保障에 보다 철저하다. 이러한 規定의 不備는 公職候補者의 推薦이 黨指導部의 指名行爲에⁴⁶⁾ 의하여 결정되게 되고 政

46) 泰國 憲法은 이러한 黨指導部의 一方的인 指名行爲 못지 않게 그 撤回을 막기 위하여 第95條第1項에서 '... 特定한 政黨이 選舉에 候補者를 추천한 때에는 그 政黨 또는 候補者는 그 立候補를 撤回하지 못한다'라고 규정하고 있다.

黨의 下部組織, 즉 地區黨이 私組織化되는 현상에 무방비적이게 된다. 이러한 상황에서 全黨大會의 決定承認行爲나 黨員의 政策決定過程에의 參與는 더욱 형식적이고 소극적일 수 밖에 없다. 더욱이 黨의 公式機構는 黨代表 1인이나 黨內派閥⁴⁷⁾의 野合에 의하여 구성되어 黨員에 의한 黨指導部 自由競選은 요원해지게 된다. 이러한 문제점은 과거 우리의 政黨政治의 跛行的 運營形態에서 여실히 드러났다.

Leibholz는 黨內民主化를 위한 제안으로서⁴⁸⁾ i) 政당의 地域組織의 民主的 構成, ii) 政黨所屬員의 地位保障 - 선거권 및 표현의 자유권 행사의 평등, 加入 및 脫退자유의 보장, 除名節次에 正當한 訴追原理 강구, iii) 의회에의 候補選定에서의 政黨所屬員의 影響力 증대, iv) 政黨財政資源(Finanzquellen)의 공개와 공개적 수단으로의 운영을 열거한 바 있는데 우리 現行政黨法에서도 이를 보장하고는 있으나 그 制度化 水準에 문제가 있는 것이다. 責任政黨國家的 傾向이 강한 우리의 경우 黨內民主主義의 制度化는 政黨國家的 代議民主政의 原理의 中핵을 이룬다 하여도 과언이 아니다.

黨內民主主義의 制度化를 위해서는 무엇보다 政黨內部的 民主的 秩序維持의 節次를 黨憲에 委任하는 것보다는 獨逸과 같이 法規의 차원에서 규정하는 것이 바람직하다. 이 경우 우리와 같이 政黨의 黨憲에 委任하는 것보다 政黨 내부질서의 非民主的 運營에 대한 事後 救濟의 次元에서 보다 철저해 질 수 있으므로 黨內民主主義의 制度的 保障이 가능해진다. 동시에 政黨指導者의 民主的 意識과 黨內民主主義의 최후의 파수자로서 黨員의 끊임없는 감시와 경각심이 필수적으로 요구되어진다. 그리고 組織의 外部的 次元인 政治體制의 民主化가 완성되도록 모든 國民의 積極적인 參與意識이 또한 요망된다 할 것이다.

47) R. Rose은 파벌은 그 구조가 이념정책지향적일 때는 派閥의 制度化라는 순기능적 역할을 하게 된다고 한다["Parties, Faction and Tendencies in Britain", *Political Science*, Vol. X II, N.1(1964), p.37].

48) G. Leibholz, *Strukturwandel*, S.125f. 물론 Leibholz에 있어서 黨內民主主義는 政黨에 대한 社會團體의 영향력, 그 사회적 세력의 감소를 위한 수단이었다. 즉 多元主義(Pluralismus)에 대한 그의 회의를 반영하는 것이기도 하다.

IV. 結 語

이상에서 政黨의 責任增加方案으로서 크게 野黨에게 憲法的 내지 法律的 地位를 부여하는 방안과 黨內民主主義 定着을 法規的 次元에서 보장하는 방법을 제시하였다. 최근 政治關係法의 개혁과정에서 「國會法」(1994.6.28) 및 「政黨法」(1993.12.27)의 改正을 통하여 少數의 保護原則과 黨內 公薦節次에 있어서 民主的 節次가 개선되었으나 이는 본질적 의미에서 憲政秩序로서의 政黨의 責任增加 方向에 초점이 맞추어진 것은 아니다. 아직도 野黨의 憲法 내지 法律에의 編入과 黨內民主主義가 規範化段階에 진입하기에는 規範과 政治現實간의 괴리가 큰 듯 하다.

第1回 全國同時地方選舉를 앞두고 政黨推薦候補者에 대한 競選이 활발히 이루어지고 있는 지금의 모습은 분명히 진일보된 政黨政治現實을 보여주고 있다. 과거에는 黨指導部와의 政治的 親交에 의하여 쉽게 정치무대에 등장할 수 있었으나 競選節次의 도입에 따라 一般黨員의 檢證을 거쳐야 함으로써 政黨推薦候補者의 政治的 力量이 黨指導部의 指名 또는 下向式으로 형성되던 구태를 벗어나게 되었다. 이는 憲政秩序에서 政黨이 차지하는 責務를 강화시켜 주는 고무적인 현상으로서 野黨의 憲法 내지 法律的 地位의 保障과 黨內民主主義의 定着을 기대할 수 있는 측면이 되고 있다.

그러나 아직도 黨指導部의 政治的 意思에 따라 黨內 競選節次가 형해화되고 政黨간의 合黨節次가 그 政黨의 政治的 基盤인 黨員과 一般支持 國民의 뜻과는 무관하게 진행되고 있는 점은 우리의 政黨政治現實의 現住所를 여실히 보여주는 것으로서 野黨의 憲法 내지 法律에의 編入과 黨內 民主主義의 規範化에 대한 기대와 說得力을 상실하게 하고 憲政秩序로서의 政黨의 責任을 增加시키고자 하는 의지를 無力化시키는 요인이 되고 있다.