

연 구 보 고 서

국회의 원구성 협상과정 연구:

13~16대 원구성 협상과정 및 결과를 중심으로

2005. 11.

재단
법인

한국의회발전연구회

2005년도 국회연구용역과제 연구보고서

□ 연구과제명: 국회의 원구성 협상과정 연구

책임연구위원 : 이현우(경희사이버대 교수)

공 동 연 구 원 : 유병곤(국회운영위원회 수석전문위원)

김진하(계명대 교수)

가상준(연세대 교수)

연 구 기 간 : 2005. 6. 14. ~ 2005. 11. 14.

이 책자는 2005년도 국회활동지원단체보조연구용역계획에 의하여 한국의회발전연구회로부터 제출 받은 보고서로서 의정활동연구에 활용되도록 발간한 것입니다.

〈차 례〉

I . 서 론	1
II . 한국 국회 원구성의 변화 및 외국의 사례	6
1. 한국 국회의 역사적 변천	6
2. 외국의 사례와 비교, 검토	17
III . 국회연구에 대한 기존연구의 검토	20
1. 갈등관리의 제도화	21
2. 국회 불문율	23
3. 정당간의 권력분포	25
4. 원내총무의 역량	26
IV . 원구성에 대한 이론적 분석들	30
1. 협상조건	30
2. 정당의 속성	35
V . 분석을 위한 대상 및 자료	39
1. 분석의 대상	39
2. 분석 자료 및 기간	45
VI . 경험적 분석	47
1. 13대 개원국회 원구성 협상	47
2. 13대국회 후반기 원구성 협상	61
3. 14대 개원국회 원구성 협상	70
4. 14대국회 후반기 원구성 협상	82
5. 15대 개원국회 원구성 협상	90
6. 15대국회 후반기 원구성 협상	105

7. 16대 개원국회 원구성 협상	117
8. 16대국회 후반기 원구성 협상	128
VII. 분석결과 종합	142
1. 원구성 요인 검토	142
2. 원구성의 전망	151
VIII. 결론 및 정책적 제언	153
〈참고문헌〉	157

〈표차례〉

<표 1> 제헌 ~ 제5대국회 원구성 결과	8
<표 2> 제6대 ~ 제12대국회 원구성 결과	12
<표 3> 제13대 ~ 제17대국회(전반) 원구성 결과	15
<표 4> 외국의회(하원)의 원구성 사례 비교	17
<표 5> 외국의회의 정당간 위원장 배분방식	19
<표 6> 협상전략에 따른 정치적 결과	31
<표 7> 13대국회의원 총선결과 (1988. 4)	47
<표 8> 13대 개원국회 원구성 일정	51
<표 9> 13대 개원국회 상임위원장배분 협상경과(1988.6.20)	56
<표 10> 13대 개원국회 정치현안심의 특별위원회구성 협상경과 (1988. 6. 27) ..	58
<표 11> 13대 개원국회 원구성 협상평가 및 주요 협상변수	59
<표 12> 13대국회 후반 원구성 협상기간동안의 의석분포 변화	62
<표 13> 13대국회 후반 원구성 협상 당시 정당지도부 현황	64
<표 14> 13대국회 후반 의장단 배분현황 (1990. 5. 29)	66
<표 15> 13대국회 후반 상임위원장 배분협상경과(1990.6.19)	68
<표 16> 13대국회 후반 원구성 협상평가 및 주요 협상변수	70
<표 17> 14대국회의원 총선결과 (1992.3)	70
<표 18> 14대 개원국회 원구성 협상기간동안의 의석분포 변화	72
<표 19> 14대 개원국회 상임위원장 배분 협상경과 (1992. 10. 2)	81
<표 20> 14대국회 전·후반기 교섭단체별 의석수 분포	84
<표 21> 14대국회 후반 상임위원장배분 협상경과 (1994.6.28)	87
<표 22> 15대 국회의원 총선결과 (1996.4)	91
<표 23> 15대 개원국회 원구성 협상기간동안의 의석분포 변화	92
<표 24> 5개항의 협상전제조건에 대한 협상경과	98
<표 25> 15대 개원국회 상임위원장배분 협상경과 (1996. 7. 8)	102
<표 26> 15대국회 중반 정당별 의석분포 변화	106
<표 27> 15대국회 후반 원구성 협상 당시 정당지도부 현황	107
<표 28> 15대국회 후반 국회의장 자유경선 투표결과	111
<표 29> 15대국회 후반 상임위원장배분 협상경과 (1998. 8. 17)	114

<표 30> 16대국회 총선에 따른 의석 변화	117
<표 31> 16대국회 상임위원회 위원정수 조정안 협의결과	122
<표 32> 16대 개원국회 상임위원장배분 협상경과 (2000. 6. 16)	125
<표 33> 16대국회 후반 원구성 협상기간동안의 의석분포 변화	130
<표 34> 16대국회 후반 원구성 협상 당시 정당지도부 현황	132
<표 35> 16대국회 후반 의장단배분 협상경과 (2002. 7. 8)	135
<표 36> 16대국회 후반 상임위원장배분 협상경과 (2002. 7. 11)	139
<표 37> 원구성 협상의제와 협상기간	145
<표 38> 원구성협상 지연에 따른 언론의 비판	147
<표 39> 13~16대국회 의장단 배분결과 및 배분절차	148
<표 40> 13~16대국회 정당별 상임위원장 배분결과	149
<표 41> 13~16대국회 여당에게 배분된 상임위원장 현황	150

I. 서론

민주화 이후 한국정치는 많은 변화를 경험하게 된다. 특히, 한국정치에 나타난 가장 두드러진 변화 가운데 하나는 권력경쟁 및 정책결정의 장으로서 국회의 위상이 현저히 강화되었으며, 그 결과 국회운영의 주도권을 장악하기 위한 정당들 간의 경쟁이 더욱 치열해졌다는 점이다. 지난 날 권위주의 정권 하에서 ‘행정부의 거수기’ 역할만 해오던 국회가 대통령 권력의 독주를 실질적으로 견제하고, 다양한 사회적 이익들을 표출, 집약, 조정하는 그 본래적 기능을 회복하게 된 것은 민주화의 긍정적 성과가 아닐 수 없다. 그러나 동시에 지역감정의 정치적 동원과 지역주의 균열에 기초한 다당제의 출현, 여소야대 분점정부 하에서 대통령 권력과 국회 권력의 잦은 충돌과 그로 인한 국정마비 혹은 정책결정과정의 지연 등은 민주화가 가져온 또 다른 모습으로 시민들의 정치 불신을 확산시키는 계기가 되기도 했다.

이처럼 민주화 이후 국회는 한국정치의 주요한 장으로 부상한 바, 국회를 무대로 전개되는 정당들 간의 권력경쟁과 정책결정을 둘러싼 갈등과 협력의 양상은 한국 민주주의의 성숙도를 가늠해 볼 수 있는 시금석이 되고 있다. 특히 국회운영에 지대한 영향을 미칠 수 있는 의장단과 상임위원장직을 어떻게 나뉘어 가질 것인가를 둘러싼 정당들 간의 경쟁과 갈등, 그리고 협상과 타협의 정치과정은 한국 민주주의의 제도적·문화적 특질을 엿볼 수 있는 ‘결정적 사례’가 될 것으로 기대된다.¹⁾

민주화 이후에 처음 실시된 13대국회 총선에서는 여당이 원내 제1당이 되긴 했지만, 과반수 의석의 확보에는 실패하는 이례적인 사태가 발생하였다. 민주·반민주의 균열에 기초한 양당구도가 새로이 등장한 지역주의 균열에 기초한 4당구도로 대체되면서 대통령 권력과 국회 권력이 일치하지 않는 여소야대의 분점정부가 출현한 것이다. 이러한 상황에서 국회 의장단과 상임위원장직을 원내 정당들이 원구성 협상을 통해 배분하는 새로운 관행이 생겨났다.

이러한 국회 권력 배분방식의 변화는 13대국회 이래 정당구도의 유동성과

1) 국회에서의 정당은 두 가지 범주로 분류될 수 있다. 국회법에 따라 원내의석 20석 이상을 확보하여 교섭단체를 구성한 정당과 그렇지 못한 군소정당이 있는 바, 교섭단체를 구성한 정당만이 원구성의 협상주체로서의 법적 지위가 부여되기 때문에 이 논문에서 말하는 정당은 기본적으로 전자를 가리킨다.

가변성에도 불구하고 17대국회까지 지속되어 오고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 1990년 3당 합당 이후 13대국회 후반기 원구성 협상에서 민자당은 원내 제1당으로서 의석수의 72.9%를 차지하고도 기존의 관행과 달리 상임위원장직의 1/4(4석)을 평화민주당에게 할당해 주었다. 14대국회와 15대국회에서도 원구성 당시에 원내 제1당이 전체의석의 과반수를 차지하였음에도 불구하고 상임위원장직을 독식하지 않고 의석수에 비례하여 각 정당에게 배분하였다. 심지어 16대국회 전·후반기 원구성 협상에서는 당시 자유민주연합이 원내 교섭단체를 구성하지 못한 군소정당이었음에도 불구하고 이들에게도 상임위원장직을 배분하는 선례를 남겼다. 이는 13대국회 이전의 관행과는 전혀 다른 새로운 관행이 만들어지고 있음을 보여 주는 것이다.

또한 국회의장단의 배분방법에 있어서도 새로운 변화가 나타나기 시작했다. 15대국회 후반과 16대국회에서는 사전협상에 의한 의장직 배분을 시도하였으나 장기간 협상에도 합의에 이를 수가 없어 결국 본회의 경선을 통하여 의장이 선출되었다. 그 결과 의장이 원내 제3당(15대국회 후반, 자유민주연합)과 원내 제2당(16대국회 초반, 새천년민주당)에서 배출되는 이례적 현상이 나타났다. 심지어 16대국회 전·후반 원구성에서는 교섭단체도 구성하지 못한 자유민주연합에 부의장 1석이 협상에 의하여 배분되는 사례마저 나타났다.

이상에서 살펴본 바와 같이 민주화 이후에는 국회의 권력자원을 정당들 간에 어떻게 배분할 것인가를 둘러싸고 그 이전의 관행과는 차별화될 수 있는 새로운 관행이 형성되고 있으며 이를 다음과 같이 요약해서 말할 수 있다.

첫째, 국회 의장단과 상임위원장직의 배분방식에 있어 다수결 방식 대신 합의제 방식이 채택되고 있다는 것이다. 민주화 이전에는 정당간의 사전 합의 없이 각 정당의 원내 세력에 기초하여 다수결의 원칙에 따라 의장단과 상임위원장직을 배분해 오던 것이 민주화 이후인 13대국회의 원구성부터는 교섭단체를 구성한 정당들 간의 사전 합의에 의해 배분하는 방식으로 바뀌게 되었다. 둘째, 국회 의장단과 상임위원장직의 배분내용 및 결과에 있어 민주화 이전인 12대국회까지는 대체로 승자독식의 원칙이 지배해 왔으나, 민주화 이후인 13대국회 이후부터는 각 당의 의석수를 기준으로 하는 비례배분의 원칙이 일관되게 적용되고 있다는 것이다.

이상과 같은 변화는 정치적 소수파의 입장과 이익을 일방적으로 무시하거나 억압하지 않고 제도적으로 존중해 주는 방향으로 나아가고 있다는 점에서 사회의 다원화 경향에 상응하는 매우 긍정적인 방향으로의 변화라고 할 수 있다.

그러나 이러한 변화가 아무 갈등 없이 순탄하게 진행되었던 것만은 아니다. 민주화 이후 국회의 기능과 역할이 활성화됨에 따라 국회의 권력자원인 의장단과 상임위원장직을 차지하는 것이 각 정당의 권력기반을 확대하는 데 중요한 관건이 되었다. 그 결과 국회의 원구성 협상과정 자체가 정당들 간의 치열한 권력 경쟁의 장으로 변화하여 정치적 갈등과 국회 파행의 주요 원인이 되고 있는 것도 사실이다.

민주화 이후 국회의 원구성 과정에서 나타난 이상과 같은 변화들을 보면서 우리는 다음과 같은 질문들을 던져볼 수 있다. 첫째, 민주화 이전까지 국회의 권력자원 배분에 적용되어 오던 다수결 방식이 민주화 이후 합의제 방식으로 변하게 된 이유는 무엇인가? 특히 원내 제1당이 과반수 이상의 의석을 확보한 상황에서도 기존에 사용되어 왔던 다수결 방식이 다시 채택되지 않고, 정당들 간의 협상을 통한 합의제 방식으로 원구성이 계속 이루어지고 있는 것은 무슨 이유 때문인가?

둘째, 민주화 이후 정당들 간의 협상에 의한 국회 권력자원 배분의 결과를 경험적으로 종합해 보면, 각 당의 원내 세력에 비례하여 의장단 및 상임위원장이 배분되고 있음을 알 수 있다. 이처럼 의석비율에 따른 배분이라는 비례성(proportionality)의 원칙이 철저히 적용되고 있음에도 불구하고 왜 각 정당들은 원구성을 위한 협상과정에서 쉽게 타협하지 못하고 오랫동안 협상을 지속하거나 교착상태에 빠지는 등의 파행을 거듭하는가?

셋째, 민주화 이후 국회 권력자원의 배분을 둘러싼 정당들 간의 협상과정에서 정당들 간의 과도한 경쟁과 극한적인 대립으로 인해 타협의 실마리를 찾을 수 없을 정도로 경색된 적이 한 두 번이 아니었다. 그런데, 재미있는 사실은 이러한 상황에서도 결국은 정당들 간의 최종 합의를 통해 원구성이 이루어졌다는 것이다. 여기서 우리는 무엇이 그것을 가능하게 했는지에 대해 다양한 요인들을 분석해 볼 필요가 있다. 예컨대, 정당들 간의 협상에 영향을 줄 수 있는 요인으로서는 각 당의 의석수, 정당 지도자의 리더십, 협상대표자의 협상기술, 구체적인 협상전략, 여론의 비판 등을 들 수 있다. 이들 중의 어떤 요인이 협상과정과 결과에 가장 결정적인 변수로 작용하고 있는가?

넷째, 민주화 이후 국회 권력자원의 배분결과를 면밀히 분석해 보면, 협상을 통한 배분방식에 일반적으로 비례성의 원칙이 적용되고 있는 듯하지만, 협상의 구체적인 결과는 각 정당의 의석수에 따른 철저한 비례배분으로부터 약간의 일탈을 보여주고 있다. 15대국회 후반에 원내 제1당이 과반수 의석을 확보했음에

도 불구하고 제3당에 의장직을 배분한 사례라든가, 16대국회 전·후반기에 교섭단체를 구성하지 못해 원구성 협상과정에 참여하지도 못한 자유민주연합에게 부의장 1석과 상임위원장 1석을 배분한 사례 등은 국회 권력자원의 배분이 반드시 비례성의 원칙에 엄격히 구속되는 것은 아니라는 점을 보여준다. 왜 이러한 현상이 나타나는가?

끝으로 이상과 같은 경험적인 문제제기는 다음과 같은 이론적인 문제제기로 종합될 수 있다. 즉 민주화 이후 국회 권력자원의 배분과정에서 나타난 다양한 변화들이 양당제적 구도에서 다당제적 구도로의 정당시스템의 재편과 같은 제도적·구조적 요인에 의한 것인가? 아니면 정당 지도자의 리더십이나 협상대표의 협상기술과 같은 행태적 요인에 의한 것인가? 혹은 민주화에 따른 정치의식의 변화와 같은 거시적인 사회적 요인에 의한 것인가?

본 연구는 위에서 제기한 의문들에 대해 구체적으로 답하기 위해 민주화를 경험한 13대국회부터 16대국회까지의 기간 중 원구성을 둘러싼 정당들 간의 경쟁과 갈등, 협상과 타협의 정치과정에 대한 경험적인 사례연구를 수행하려고 한다. 이를 위한 이론적 분석틀로는 합리적 선택이론과 게임이론의 명제들을 원용하여 서로 경쟁하는 정당들이 자신의 이익과 권력을 극대화하기 위하여 기대비용보다 기대효용이 더 큰 합리적 선택을 추구하지만, 그것은 의회정치의 속성상 경쟁 속에서도 상호 협조하는 넉제로섬 게임의 양상으로 전개된다는 동태적 모형을 채용한다.

본 논문이 상정하고 있는 핵심적인 가정의 하나는, 국회 권력자원의 배분을 둘러싼 협상과정에서 정당은 합리적 이기주의자로서 자기의 이익과 권력의 극대화를 추구하지만, 그것이 지나쳐 국회의 기능을 마비시키는 등 정국의 파행을 가져와 여론의 비난을 집중적으로 받게 되면 정치체제의 유지라는 공동의 이익을 지키기 위해 서로 타협하고 협조하는 넉제로섬(non-zero sum) 게임을 한다는 것이다. 나아가 정당들 간의 협력을 유도하는 데 있어 가장 중요한 역할을 수행하는 변수는 여론의 압력이며, 그 결과 민주화 이후 국회의 권력자원은 비례성의 원칙에 의해 배분되는 관행이 형성되고 있다는 것이다.

본 연구는 민주화 이후 국회의 권력자원 배분과정에서 새로이 형성되고 있는 게임의 규칙들을 좀 더 명료하게 정식화함으로써 원구성을 위한 정당들 간의 협상과정에서 반복적으로 재현되고 있는 불필요한 과잉 경쟁의 기회비용을 감소시키고, 대화와 타협을 통한 상생의 정치문화를 발전시키는 데 일조하는데 목적을 두고 있다. 나아가 정당들 간의 경쟁이 반드시 제로섬 게임의 양상을

떠고 전개되는 것만은 아니며, 여론의 압력이라든가 정치체제의 유지라는 공동의 이익 앞에서는 난제로섬 게임도 하게 된다는 것을 보여줌으로써 정치가들에 대한 시민들의 막연한 불신을 어느 정도 해소하는 데 기여하고자 한다.

그 동안 한국정치의 민주화에 대한 연구들이 주로 정치발전론이나 국가-시민사회론과 같은 거대담론을 중심으로 전개되어 왔다는 점을 감안할 때, 이처럼 국회 권력자원의 배분을 둘러싸고 전개된 정당들 간의 갈등과 협상의 정치과정을 미시적으로 분석하여 경험적 일반화를 시도해 보는 것은 이론형성을 위해 매우 의미 있는 작업이라 할 수 있다.

앞서 언급한 연구문제에 답을 얻기 위해 본 연구는 제 2 장에서는 한국 국회 원구성이 역사적으로 어떠한 변화를 거치며 형성되었는지 알아보았으며, 외국의 사례를 통해 외국 원구성에 대해 알아보았다. 제 3 장에서는 과거 한국 국회에 대한 연구는 어디에 초점이 맞추어져 이루어졌는지 검토해 보았으며 원구성과 관련된 연구는 어느 수준에서 이루어지고 있는지 확인해 보았다. 제 4 장에서는 원구성에 대해 논리적 설명을 부여하고 있는 이론적 틀을 고찰해 보았다. 제 5 장에서는 본 연구에서 분석대상으로 삼은 것은 무엇이며 어느 기간에 해당하는지 설명하였으며, 제 6 장에서는 8번의 국회 원구성에 있어 영향을 미치는 중요한 요인은 무엇이었는지 알아보았고 원구성에 있어 정당은 어떠한 행태를 보여주었는지 분석해 보았다. 제 7 장에서는 결과를 중심으로 13대국회 이후 원구성에 있어 나타나고 있는 현상을 종합적으로 정리함으로써 앞으로 원구성 협상을 전망해 보았고 이를 통해 원구성 협상의 이론화를 시도해 보았다. 마지막 8 장에서는 결론과 함께 원구성의 제도화를 위해 정책적 제안을 제시하였다.

Ⅱ. 한국 국회 원구성의 변화 및 외국의 사례

1. 한국 국회의 역사적 변천

제헌국회부터 최근 17대국회까지 원구성의 역사를 간략히 살펴보면, 주요한 정치적 변동이 있을 때마다 국회의 원구성 방식이 크게 변모해 왔음을 알 수 있다. 즉 대한민국 정부수립에서부터 4월혁명에 의해 이승만 정권이 붕괴되기까지의 시기에 해당하는 제헌국회에서 5대국회까지는 경선의 원칙에 따라 국회의 권력자원이 배분되어 왔다. 그 후 박정희에서 전두환으로 이어지는 군부 권위주의 시대에 해당하는 6대국회에서 12대국회까지는 다수결에 따른 승자독식의 원칙이 관철되어 왔다. 끝으로 이 논문이 연구대상으로 하는 민주화 이후의 시기인 13대국회에서 17대국회 전반까지는 정당들 간의 협의에 따른 국회적 배분이라는 관행이 새로이 정립되고 있는 중이다. 이를 좀더 구체적으로 살펴해보도록 하자.

1) 제헌국회부터 5대국회까지의 원구성 방식 : 경선

(1) 의장단 선출방식

1948년 5월 10일 제헌 국회의원 총선거 실시 후 당선자 198명 중 85명은 무소속이었다. 10명 이상의 당선자를 낸 정당은 대한독립촉성국민회(55명)와 한국민주당(29명), 그리고 대동청년단(12명) 등 세 개에 불과하였고, 나머지 정당 단체의 당선자는 1~2명 정도였다(중앙선거관리위원회 1964, 386~387).

선거후 개원을 앞두고 각 정파는 소규모의 친목단체 성격의 회파를 구성하거나 다른 정파에 흡수되는 이합집산을 거듭하였으나 무소속 의원수가 압도적으로 많음에 따라 제헌의회의 의장단 구성은 각 정파의 사전 협상이나 공식적인 의견조정 과정 없이 자유로운 경선에 따라 선출되었다. 1949년 7월 29일 국회법을 개정하여 단체교섭회를 구성할 수 있도록 함으로써 비로소 원내정당과 정치세력은 교섭단체를 중심으로 결집하였다. 그러나 이러한 교섭단체도 응집력이 취약한 수준이었으므로 단일한 협상주체로서 행동할 수가 없었다.

2대국회에서도 개원당시에 무소속이 과반수를 차지하게 됨에 따라 야당성향

의 원내 제2당인 민주국민당에서 의장과 부의장 1석을 차지하였다. 개원 직후 한국전쟁과 정치·사회적 혼란으로 1951년 3월 4일에야 원내 교섭단체를 구성할 수 있었으나 여당의 개념이 없는 상황에서 의회와 정부가 대립하는 정국의 불안정이 지속됨에 따라 이승만대통령과 정부는 국회내 안정세력을 확보할 필요성이 절실하였다.²⁾ 이후 1951년 12월 자유당이 교섭단체를 구성하여 원내의석의 53%를 차지하게 되었으나 1952년 5월 후반기 원구성을 앞두고 다시 원내 자유당(자유당)과 원외 자유당(자유당 합동)으로 분열되었다. 이에 따라 후반기 의장단은 원내 제3당인 민주국민당이 의장단을 모두 차지하게 되었다.

3대국회에서는 자유당이 원내 안정과반수(67%)를 확보함에 따라 의장·부의장을 모두 차지하였다. 다만 개원 당시 자유당이 야당에게 부의장 1석을 양보함에 따라 비교섭단체에서 부의장 1인이 선출되었다.

4대국회 전반기에도 자유당이 원내 안정과반수(54%)를 확보하였으며 야당에 대한 부의장 양보없이 의장단을 모두 차지하였다. 그러나 후반기에는 자유당 정권의 몰락과 함께 원내 제1당으로 부상한 민주당이 의장과 부의장 1석을 차지하고 나머지 부의장 1석은 무소속에서 선출되었다.

5대국회 민의원의 경우에는 민주당이 선거에서 압승하여 233석 중 175석을 확보하였으나 원구성 직전에 국무총리 선출을 둘러싼 의견대립으로 민주당이 신파와 구파로 분열됨³⁾에 따라 의장은 민주당 신파에서 그리고 부의장은 민주당 구파 및 무소속에서 각각 선출되었다.

지금까지 살펴본 바와 같이 제헌국회부터 5대국회까지의 의장단 선출과정은 다당구도 하에서 일정한 배분방식이 제도화되지 못한 가운데 대체로 원내 세력을 바탕으로 한 인물중심의 경선을 통하여 이루어졌다.

2) 이승만대통령이 1951년 8월 15일 광복절 담화를 통하여 신당의 발족을 시사함에 따라 이를 계기로 자유당 창당준비협의회가 구성되었으며, 1951년 12월 23일 공화민정회를 주축으로 '자유당'(93석)을 구성하여 교섭단체로 등록하였다. 그러나 1952년 4월 내각제 개헌안 파동으로 원외자유당과 52명이 이탈하여 5월 19일 유사한 명칭의 '자유당'(합동) 교섭단체를 구성하였다(국회 민의원 사무처 1958, 90).

3) 민주당 신파·구파는 5대국회의원 후보자 공천과정에서부터 서로 대립·내각책임제에서의 국무총리 인선을 위하여 구파는 김도인의원을, 신파는 장면의원을 지지하면서 심각한 대립을 보이다가 결국 1960년 8월 4일 유진상을 중심으로 한 구파측은 결별을 선언하게 된다.

대별 교섭단체	국회의장	국회부의장	상임위원장 배분
제헌 (48.5.31-50.5.30) (200인) (48. 5. 10, 총선) 대한독립촉성국민회 55 한국민주당 29 대동청년단 12 무소속 및 기타 102 (49. 9. 12, 교섭단체 구성) 민주국민당 70 일민구락부 55 대한노동당 23 신정회 23 비교섭단체 29 ※ 49. 7. 29 국회법 개정으로 20인 이상 교섭단체 구성 가능	 ◦ 이승만(48. 5. 31) (대한독립촉성국민회) ↓(보궐) 신익희(한국민주당)	 ◦ 신익희(한국민주당) ↓(보궐) 김약수(무소속) ↓(보궐) 윤치영(한국민주당) ◦ 김동원(한국민주당)	 - (1회 임시회, 1948. 6. 18) 한국민주당 4, 대한독립촉성국민회 1, 무소속 3 - (2회 정기회, 1948. 12. 21) 한국민주당 6, 대한노동당 1, 대한독립촉성회 1 - (6회 정기회, 1949. 12. 21) 민주국민당 6, 일민구락부 1, 무소 속 1 ※ 제헌국회법 17조에 따라 매 정기 회 초에 위원회에서 위원장호선(임 기 평균 1년)
제2대 (50.5.31-54.5.30) (210인) (50. 5. 30, 총선) 무소속 127 대한국민당 24 민주국민당 23 기타 36 (51. 3. 4, 교섭단체 구성) 신정동지회 (여당성향) 70 공화구락부 (여당성향) 40 민우회 (여당성향) 20 민주국민당 (야당성향) 40 비교섭단체 5 (51. 12. 23, 자유당 구성) 자유당(53%) 93 민우회 25 민주국민당 39 비교섭단체 18 ※ 52. 5. 19 자유당이 원내 자유당과 원외 자유당으로 분리됨. - 자유당(합동) (61) - 자유당 (47) - 민주국민당 (34) - 기타 (41) (52. 12. 20, 원내 자유당 해산 후) 자유당(57%) 105 민주국민당 29 비교섭단체 49	 (전반, 50. 6. 19) ◦ 신익희(민주국민당) (후반, 52. 7. 10) ◦ 신익희(민주국민당)	 ◦ 장택상(무소속) ↓(보궐) 김동성(무소속) ◦ 조봉암(대한국민당) ◦ 조봉암(민주국민당) ◦ 윤치영(민주국민당)	 - (8회 임시회, 1950. 7. 28) 무소속 5, 대한국민당 1, 민주국민 당 1, 조선민주당 1 - (10회 정기회, 1951. 3. 9) 신정동지회 9, 공화구락부 3 - (12회 정기회, 1952. 1. 24) 자유당 8, 민우회 2, 민주국민당 1, 무소속 1 ※ 1953. 1. 22 국회법 개정이후 본회 의에서 위원장 선출함(임기1년) - (15회 정기회, 1953. 1. 29) 자유당 9, 민주국민당 2, 무소속 2 - (18회 정기회, 1953. 12. 29) 자유당 11, 무소속 2

대별 교섭단체	국회의장	국회부의장	상임위원장 배분
제헌 (48.5.31-50.5.30) (200인) (48. 5. 10, 총선) 대한독립촉성국민회 55 한국민주당 29 대동청년단 12 무소속 및 기타 102 (49. 9. 12, 교섭단체 구성) 민주국민당 70 일민구락부 55 대한노동당 23 신정회 23 비교섭단체 29 ※ 49. 7. 29 국회법 개정으로 20인 이상 교섭단체 구성 가능	 ◦ 이승만(48. 5. 31) (대한독립촉성국민회) ↓(보궐) 신익회(한국민주당)	 ◦ 신익회(한국민주당) ↓(보궐) 김약수(무소속) ↓(보궐) 윤치영(한국민주당) ◦ 김동원(한국민주당)	 - (1회 임시회, 1948. 6. 18) 한국민주당 4, 대한독립촉성국민회 1, 무소속 3 - (2회 정기회, 1948. 12. 21) 한국민주당 6, 대한노동당 1, 대한독립촉성회 1 - (6회 정기회, 1949. 12. 21) 민주국민당 6, 일민구락부 1, 무소속 1 ※ 제헌국회법 17조에 따라 매 정기회 초에 위원회에서 위원장호선(임기 평균 1년)
제2대 (50.5.31-54.5.30) (210인) (50. 5. 30, 총선) 무소속 127 대한민국당 24 민주국민당 23 기타 36 (51. 3. 4, 교섭단체 구성) 신정동지회 (여당성향) 70 공화구락부 (여당성향) 40 민우회 (여당성향) 20 민주국민당 (야당성향) 40 비교섭단체 5 (51. 12. 23, 자유당 구성) 자유당(53%) 93 민우회 25 민주국민당 39 비교섭단체 18 ※ 52. 5. 19 자유당이 원내 자유당과 원외 자유당으로 분리됨. - 자유당(합동) (61) - 자유당 (47) - 민주국민당 (34) - 기타 (41) (52. 12. 20, 원내 자유당 해산 후) 자유당(57%) 105 민주국민당 29 비교섭단체 49	 (전반, 50. 6. 19) ◦ 신익회(민주국민당) (후반, 52. 7. 10) ◦ 신익회(민주국민당)	 ◦ 장택상(무소속) ↓(보궐) 김동성(무소속) ◦ 조봉암(대한국민당) ◦ 조봉암(민주국민당) ◦ 윤치영(민주국민당)	 - (8회 임시회, 1950. 7. 28) 무소속 5, 대한민국당 1, 민주국민당 1, 조선민주당 1 - (10회 정기회, 1951. 3. 9) 신정동지회 9, 공화구락부 3 - (12회 정기회, 1952. 1. 24) 자유당 8, 민우회 2, 민주국민당 1, 무소속 1 ※ 1953. 1. 22 국회법 개정이후 본회의에서 위원장 선출함(임기1년) - (15회 정기회, 1953. 1. 29) 자유당 9, 민주국민당 2, 무소속 2 - (18회 정기회, 1953. 12. 29) 자유당 11, 무소속 2

II. 한국 국회 원구성의 변화 및 외국의 사례 □□9

대별 교섭단체	국회의장	국회부의장	상임위원장 배분
제3대 (54.5.31-58.5.30) (203인) (54. 5. 20, 총선 후) 자유당(56%) 113 민주국민당 15 무소속 및 기타 75 (54. 6. 15, 교섭단체 등록) 자유당(67%) 136 무소속동지회 31 비교섭단체 36 (56. 6. 30) 자유당(63%) 127 민주당 36 헌정동지회 20 비교섭단체 18	(전반, 54. 6. 9) ◦ 이기붕(자유당) (후반, 56. 6. 9) ◦ 이기붕(자유당)	◦ 최순주(자유당) ↓(보궐) 조찬규(자유당) ◦ 박상훈(무소속) ◦ 조찬규(자유당) ◦ 황성수(자유당) ↓(보궐) 이재학(자유당)	- 총4회 선거 (54. 6. 23, 55. 3. 2, 56. 2. 25, 57. 9. 6)에서 자유당이 상임위 원장 독식
제4대 (58.5.31-60.7.28) (233인) (개원당시, 교섭단체 등록) 자유당(54%) 126 민주당 79 비교섭단체 28 * 60. 4. 27 이승만대통령 사임 * 60. 6. 15 헌법개정	(전반, 58. 6. 7) ◦ 이기붕(자유당) ↓ 박상훈(민주당) (후반, 60. 6. 4) ◦ 박상훈(민주당)	◦ 이재학(자유당) ◦ 한희석(자유당) ↓(보궐) 임철호(자유당) ◦ 김도인(민주당) ◦ 이재형(무소속)	- 총3회의 위원장선거 (58. 6. 17, 58. 9. 9, 59. 10. 14) 에서 자유당이 상임위원장 독식
제5대 민의원 (60.7.29-61.5.16) (233인) (60. 7. 29, 총선) 민주당 175 기타 및 무소속 58 ※ 60. 8. 4 민주당 분열 (60. 9. 22, 교섭단체 구성) 민주당 95 민주당구파동지회 86 민정구락부 41 비교섭단체 9	(60. 8. 8) ◦ 박상훈(민주당 신파)	◦ 이영준(민주당 구파) ◦ 서민호(무소속)	※ 위원장 임기 2년 - (60. 10. 2, 위원장 선거) 민주당 5, 민주당구파동지회 5, 민정구락부 3
제5대 참의원 (60.7.29-61.5.16) (58인) (60. 7. 29, 총선) 민주당 31 무소속 및 기타 27 (60. 9. 27, 교섭단체 구성) 참우구락부 21 민주당구파동지회 18 민주당 13 비교섭단체 6 ※ 참의원 교섭단체 구성요건 : 10인 이상	(60. 8. 8) ◦ 백낙준(무소속)	◦ 소선규(민주당)	- (60. 10. 7, 참의원 위원장 선거) 민주당구파동지회 3, 무소속 2

※ 자료출처 : 국회 민의원 사무처 1958; 국회사무처 1988; 국회사무처 2004; □□국회경과보
고서□□(제헌~5대).

이를 요약하면 첫째, 제헌국회와 2대국회에서는 여당의 개념도 분명하지 않았으며 원내 제1당이 과반수를 확보하지 못한 다당적 구도 하에서 경선을 통하여 의장단을 선출하게 되었다. 이 결과 후보자 인물중심의 투표가 이루어졌으며 대부분 야당성향의 후보자가 의장단으로 선출되었다. 둘째, 3대국회와 4대국회 전반까지는 자유당이 원내 안정과반수 세력을 확보함으로써 의장단을 모두 차지하였으나 3대국회 전반에만 야당에게 부의장 1석을 양보하였다. 이는 과반수 다수당이 야당에게 부의장 1석을 양보하여 배분하는 최초의 선례가 된다. 셋째, 4·19를 통하여 자유당이 몰락한 이후인 4대국회 후반에서는 원내 세력구도의 변화에 따라 경선에 의하여 제1당과 무소속이 의장단을 배분하게 되었다. 또한 5대국회에서도 민주당이 원내 과반수 제1당이었으나 원구성 직전에 당이 분열됨으로써 경선을 통하여 무소속과 의장단을 분점하게 되었다.

(2) 상임위원장 선출방식

먼저 제헌국회부터 5대국회까지의 기간에는 상임위원장의 선출 및 배분방식에 있어 뚜렷한 기준이 확립되지 않아 자유경선에 의하여 선출되었다. 다수당이 과반수를 확보한 경우에도 배분과 독식의 방법이 혼재되어 있었다. 분명한 원칙이 없는 제도화 이전의 시기라고 볼 수 있다.

<표 1>에 나타난 바와 같이 제헌국회와 2대국회 중반까지는 매년 정기국회 초에 해당 위원회에서 호선을 통하여 위원장을 선출하였으며, 선출결과는 정당별 의석수와 상관관계를 보이지 않아 자유경선에 의한 것임을 알 수 있다. 이 당시까지는 과반수 제1당도 없었으며 여당의 개념도 없었다.

2대국회 중반인 1951년 12월에는 자유당이 교섭단체를 구성하여 여당으로서 원내 과반수 의석을 차지하였으나 3번의 상임위원장 선거에서 야당 또는 무소속과 위원장직을 나누어 가졌다. 이는 2대국회 임기 중에 여당이 탄생하고 과반수 의석을 확보함으로써 임기 초의 배분선례를 바꿀 수 없었던 것으로 보인다. 그러나 3대와 4대국회에서는 자유당이 제1당으로서 안정과반수를 확보함에 따라 상임위원장을 모두 차지함으로써 과반수 제1당의 독식선례를 만들게 되었다. 5대국회에서는 총선에서 민주당이 압승하였으나 민주당내 신·구파의 대립·분열로 인하여 상임위원장 선거 직전에 각각 별도의 교섭단체를 구성하여 등록하였다. 이에 따라 민의원 상임위원장은 경선을 통하여 교섭단체별로 배분되었으며 참의원의 경우에는 민주당구파동지회와 무소속이 연대하여 상임위원장을 차지하였다.

이러한 선출결과를 요약해 보면, 원내 정당구도에서 제1당이 과반수를 차지하지 못한 경우에는 원내 정당간 의석분포가 아닌 경선에 따라 위원장이 배분되었다. 한편 제1당이 원내과반수를 확보한 경우에도 임기 중에 과반수를 형성하였을 때와 총선을 통하여 과반수를 확보하였을 경우의 배분방식이 달랐다. 총선을 통한 과반수 확보의 경우에는 독식의 방법을 그리고 임기 중에 과반수를 확보한 경우에는 임기 초와 같이 정당별로 배분되었다. 따라서 의장선출과 마찬가지로 5대국회까지의 상임위원장 배분방식도 일정한 원칙이나 선례가 정착되지 못하고 있었다.

2) 6대국회부터 12대국회까지의 원구성 방식: 승자독식

(1) 의장단 선출방식

6대국회부터 10대국회까지는 아래 표에서와 같이 원내 제1당인 민주공화당(유신정우회 포함)과 민주정의당이 안정 과반수를 확보한 여당우위의 양당구도를 가지고 있었다. 이러한 세력구도는 11대와 12대국회에서 다당적 구도로 바뀌게 되었고, 야당의 의석수가 증가함으로써 여당이 안정적인 과반수를 확보하지 못하였다.

그러나 6대국회 이후 새로운 정당구도 하에서 의장단 배분에 관한 관행이나 선례가 형성되지 못한 상황에서도 3대국회 전반기와 같이 원내 제1당인 여당이 의장단 독식원칙보다는 제1야당에 대한 부의장 1석 배분방식을 선택하게 되었다. 이러한 배분방식을 선택하게 된 배경에 대한 분명한 기록은 없으며 부의장의 역할이 본회의에서 국회의장을 대신하여 사회를 보는 역할 이외에는 특별한 권한이 없는 의전적 위상에 머물렀음을 볼 때, 부의장 1석 배분은 제1야당에 대한 다수당의 배려 차원이었으리라 추정된다. 이 기간동안 정착된 선례는 13대국회 이후 제1당이 원내과반수를 차지한 세력구도 속에서 제1야당에게 부의장을 배분해 주는 불문 관행으로 작용하게 되었다.

요약하면, 6대국회부터 12대국회까지의 의장단 배분방식은 과반수 제1당이 의장과 부의장 1석을, 그리고 제2당인 야당에게 부의장 1석을 배분해 주는 형태를 보여주고 있었다.

<표 2> 제6대 ~ 제12대국회 원구성 결과

대별 교섭단체	국회의장	국회부의장	상임위원장 배분
제6대 (63.12.17-67.6.30) (175인)			
(전반) 민주공화당 110 민정당 41 삼민회 24	(전반, 63. 12. 17) ◦ 이효상(민주공화당)	◦ 장형순(민주공화당) ◦ 나용균(민정당)	※ (6대~8대) 위원장 임기 2년 ◦ 상임위원장 12석 민주공화당 독식
(후반) 민주공화당 110 민중당 59 비교섭단체 6	(후반, 65. 12. 16) ◦ 이효상(민주공화당)	◦ 장형순(민주공화당) ◦ 이상철(민정당)	
제7대 (67.7.1-71.6.30) (175인)			
(전반) 민주공화당 122 신민당 45 비교섭단체 8	(전반, 67. 7. 10) ◦ 이효상(민주공화당)	◦ 장형순(민주공화당) ◦ 윤제술(신민당)	◦ 상임위원장 12석 민주공화당 독식
(후반) 민주공화당 109 신민당 46 정우회 14 비교섭단체 6	(후반, 69. 7. 9) ◦ 이효상(민주공화당)	◦ 장형순(민주공화당) ◦ 정성태(신민당)	
제8대 (71.7.1-72.10.17) (204인)			
(전반) 민주공화당 113 신민당 89 비교섭단체 2 ※ 72년 국회 해산	(71. 7. 26) ◦ 백두진(민주공화당)	◦ 장형순(민주공화당) ◦ 정해영(신민당)	◦ 상임위원장 13석 민주공화당 독식
제9대 (73.3.12-79.3.11) (219인)	(전반, 73. 3. 12) ◦ 정일권(민주공화당)	◦ 김진만(유신정우회) ◦ 이철승(신민당)	
(후반) 유신정우회 73 민주공화당 71 신민당 52 비교섭단체 23	(후반: 76. 3. 12) ◦ 정일권(민주공화당)	◦ 구태회(유신정우회) ◦ 이민우(신민당)	※ 유정희 소속의원은 대통령 추천으로 통일주체 국민회의에서 선출됨. ※ (9대~10대) 위원장 임기 3년 ◦ 유정희 4 ◦ 민주공화당 9
(후반) 유신정우회 73 민주공화당 68 신민당 56 비교섭단체 17			◦ 유정희 4 ◦ 민주공화당 9
제10대 (79.3.12-80.10.27) (231인)			
(전반) 유신정우회 77 민주공화당 68 신민당 61 민정회 21 비교섭단체 4 ※ 80년 헌법개정	(79. 3. 17) ◦ 백두진(유신정우회)	◦ 민관식(민주공화당) ◦ 고흥문(신민당)	◦ 상임위원장 13석 민주공화당 독식
제11대 (81.4.11-85.4.10) (276인)	(전반, 81. 4. 11) ◦ 정래혁(민주정의당)	◦ 채문식(민주정의당) ◦ 김은하(민주한국당)	
(전반) 민주정의당 151 민주한국당 82 한국국민당 25 비교섭단체 18			※ (11대~12대) 위원장 임기 2년 ◦ 상임위원장 13석 민주정의당 독식

대별 교섭단체	국회의장	국회부의장	상임위원장 배분
(후반) 민주정의당 152 민주한국당 81 한국국민당 25 비교섭단체 17	(후반, 83.4.11) ◦ 채문식(민주정의당)	◦ 윤길중(민주정의당) ◦ 고재청(민주한국당)	
제12대 (85.4.11-88.5.29) (276인) (전반) 민정당 148 신한민주당 103 한국국민당 20 비교섭단체 5	(전반, 85.5.13) ◦ 이재형(민주정의당)	◦ 최영철(민주정의당) ◦ 김녹영(신한민주당) ↓(보궐) 조연하(신한민주당)	◦ 상임위원장 13석 민주정의당 독식
(후반) 민정당 147 통일민주당 67 신한민주당 28 한국국민당 21 비교섭단체 11	(후반, 87.5.12) ◦ 이재형(민주정의당)	◦ 장성만(민주정의당)	

※ 교섭단체별 의석수는 원구성 시점을 기준으로 작성(6대~8대국회에서는 교섭단체 구성요건이 10인 이상임)

※ 자료출처: 국회사무처 1998; 국회사무처 2004; □□국회경과보고서□□(6대~12대).

(2) 상임위원장 선출방식

6대국회부터 12대국회까지는 상임위원장 배분방식에 다수당의 승자독식의 원칙이 철저하게 적용된 시기이다. 6대~8대국회에서는 민주공화당이, 그리고 11대~12대국회에서는 민주정의당이 안정과반수를 확보하여 상임위원장을 모두 차지하였다. 다만 소위 유신헌법에 따라 의원정수의 3분의 1을 대통령이 추천하여 통일주체국민회의에서 선출된 의원들이 별도의 교섭단체인 유신헌정우회를 구성한 9대와 10대국회에서는 위원장 배분방식에 차이를 보이고 있다. 즉 9대 국회에서는 유신헌정우회 소속의원들에게도 상임위원장을 배분하였으나 10대국회에 와서는 유신헌정우회에는 배분하지 않고 민주공화당이 상임위원장직을 모두 차지하였다. 그러나 유신헌정우회도 대통령이 지명한 의원들로 구성되어 있었으므로 공화당 독식과 본질적인 차이는 없다. 이러한 독점적 배분방식은 원내 의석구도와 권위주의적 정치체제에 의하여 야기된 결과라고 볼 수 있다.

3) 13대국회부터 17대국회까지의 원구성 방식: 협상에 의한 배분

(1) 의장단 선출방식

13대국회에서 17대국회 전반까지의 의장단 배분방식은 원내 교섭단체간 협상에 의하여 결정되었다. 이는 6대국회 이후 제1당이 안정 과반수를 확보하고 있는 양당제 구도와 달리 13대국회 이후에는 원내 정당구도가 다당제 형태로 바뀜에 따라 새로운 세력구도 속에서 적용할 배분기준이나 관행이 형성되어 있지 않았기 때문이다. 더욱이 원내 제1당이 과반수에 미달하기도 하였고 특히 여당이 원내 제1당을 차지하지 못하는 불안정한 의석구도가 나타나게 됨에 따라 국회의장을 차지하기 위한 유리한 협상구도를 만들기 위하여 정당간 합당과 연합, 연대형성 등 의도적인 정계 개편을 시도함으로써 협상과정에서의 정당간 갈등을 증폭시켰다.

정당간 세력분포의 변화에 따라 13대국회 초에 처음으로 의장단 배분이 정당간 협상에 의하여 결정되는 방식을 채택하게 되었다. 그러나 13대 후반 이후에 제1당이 안정 과반수를 확보한 경우조차도 13대국회 이전의 관행에 따라 쉽게 의장단이 배분되지 못하고, 상임위원장 배분 및 다른 정치현안과 연계됨으로써 원구성 협상이 장기화되는 모습을 보여주고 있다.

다시 말하면 13대국회 이후 원구성은 협상에 의하여 결정되었고 이 과정에서 협상자체가 단순한 국회직의 배분경쟁이 아니라 정당간 권력을 극대화하기 위한 정치권력경쟁의 성격을 갖기 시작하였다. 따라서 각 정당은 권력경쟁에서 승리하기 위하여 의원영입 또는 정당연합을 통하여 원내 세력구도를 재편하기도 하였고 협상의제 연계와 같은 이익극대화를 위한 전략적 선택을 통하여 협상과정을 장기화시키고 정국을 교착상태에 빠지게도 하였다.

15대국회 후반부터 16대국회에서와 같이 정당간 복잡하고 치열한 경쟁을 통하여 타협점을 찾지 못하게 된 경우에는 경선을 통하여 의장단을 배분하게 되었다.

요약하면, 13대국회부터 17대국회 전반까지의 의장단 배분은 기본적으로 정당간 협상에 의하여 결정되 여·야간 세력구도의 균형으로 협상에 의하여 배분되지 못할 경우에는 원내 자유투표에 의한 경선으로 의장단을 선출하였다.

<표 3> 제13대 ~ 제17대국회(전반) 원구성 결과

대별 교섭단체	국회의장	국회부의장	상임위원장 배분
제13대 (88.5.30-92.5.29) (299인) (전반) 민주정의당 125 평화민주당 71 통일민주당 60 신민주공화당 35 비교섭단체 8	(전반, 88. 5. 30) ◦ 김제순(민주정의당)	◦ 노승환(평화민주당) ◦ 김재광(통일민주당)	※ (13대~17대) 위원장 임기 2년 민주정의당 7 평화민주당 4 통일민주당 3 신민주공화당 2
(후반) 민주자유당 218 평화민주당 70 비교섭단체 11	(후반, 90. 5. 29) ◦ 박준규(민주정의당)	◦ 김재광(민주정의당) ◦ 조윤형(평화민주당)	민주자유당 13 평화민주당 4
제14대 (92.5.30-96.5.29) (299인) (전반) 민주자유당 161 민주당 96 통일국민당 31 비교섭단체 11	(전반, 92. 6. 29) ◦ 박준규(민주자유당) ↓(보궐) 이만섭(민주자유당)	◦ 황낙주(민주자유당) ◦ 허경만(민주당)	민주자유당 10 민주당 5 통일국민당 2
(후반) 민주자유당 170 민주당 97 비교섭단체 29	(후반, 94. 6. 28) ◦ 황낙주(민주자유당)	◦ 이춘구(민주자유당) ↓(보궐) 이한동(민주자유당) ◦ 홍영기(민주당)	민주자유당 11 민주당 6
제15대 (96.5.30-00.5.29) (299인) (전반) 신한국당 151 새정치국민회의 79 자유민주연합 49 비교섭단체 20	(전반, 96. 7. 4) ◦ 김수환(신한국당)	◦ 오세웅(신한국당) ◦ 김영배 (새정치국민회의)	신한국당 9 새정치국민회의 4 자유민주연합 3 [상설특별위원장 배분] 윤리특위: 신한국당 여성특위: 새정치국민회의
(후반) 한나라당 147 새정치국민회의 86 자유민주연합 47 비교섭단체 12	(후반, 98. 8. 3) ◦ 박준규 (자유민주연합) ※ 의장경선	(98. 8. 17)] ◦ 신상우(한나라당) ◦ 김봉호 (새정치국민회의)	한나라당 8 새정치국민회의 5 자유민주연합 3 [상설특별위원장 배분] 윤리특위: 새정치국민회의 여성특위: 한나라당
제16대 (00.5.30-04.5.29) (273인) (전반) 한나라당 133 새천년민주당 119 비교섭단체 21	(전반, 00. 6. 5) ◦ 이만섭 (새천년민주당) ※ 의장경선	◦ 홍사덕(한나라당) ↓(보궐) 김종하(한나라당) ◦ 김중호 (자유민주연합; 비교섭 단체)	한나라당 8 새천년민주당 7 비교섭(자민련) 1 [상설특별위원장 배분] 예결특위: 새천년민주당 윤리특위: 비교섭(자유민주연합) 여성특위: 한나라당

대별 교섭단체	국회의장	국회부의장	상임위원장 배분
(후반) 한나라당 130 새천년민주당 112 비교섭단체 19	(후반, 02.7.8) ◦ 박관용(한나라당) ※ 의장경선	◦ 김태식(새천년민주당) ◦ 조부영 (자유민주연합 ; 비교섭 단체)	한나라당 9 새천년민주당 7 비교섭(자민련) 1 [상설특별위원장 배분] 예결특위 : 새천년민주당 윤리특위 : 비교섭(자유민주연합)
제17대 (04.5.30-08.5.29) (299인) (전반) 열린우리당 152 한나라당 121 비교섭단체 26	(전반, 04.6.7) ◦ 김원기(열린우리당)	◦ 김덕규(열린우리당) ◦ 박희태(한나라당)	열린우리당 9 한나라당 8 [상설특별위원장 배분] 예결특위, 윤리특위 : 열린우리당

※ 교섭단체별 의석수는 원구성 시점을 기준으로 작성

※ 자료출처 : 국회사무처 2004; 「국회경과보고서」(13대~16대).

(2) 상임위원장 선출방식

그러나 13대 개원국회에서 여소야대의 4당체제 하에서 협상에 의한 배분방식이 선례화된 이후부터는 정당별 의석비례에 의한 위원장 배분방식이 관행으로 형성되어 가는 과정에 있었다. 특히 13대국회 후반 3당합당을 통하여 민주자유당이 거대여당을 형성하였으나 장기간의 협상과정을 거치면서 기존의 독식원칙 관행을 깨고 야당에게도 위원장직을 배분하였다. 13대국회 후반의 원구성 협상 이후부터는 제1당의 과반수 여부에 관계없이 철저하게 정당별 의석비례 배분원칙이 지켜지게 되었다.

이러한 협상결과는 야당의 전략에 의한 요인도 있지만 협상의 장기화에 따른 여론의 비판 등 정치적 부담에 따라 대체로 여당 또는 다수당이 야당 또는 소수당에 양보한데 기인한 것으로 보인다. 이 기간 중의 협상과정과 전략 및 협상변수에 대해서는 제4장에서 구체적으로 논의하게 될 것이다.

요약하면, 13대국회 이후부터 17대국회까지의 상임위원장 배분협상에서는 정당간 의석비율에 따른 비례적 권력분점의 원칙이 형성되고 국회의 불문율로 확립되어 가는 과정에 있다고 볼 수 있다.

2. 외국의 사례와 비교, 검토

외국의회의에서의 의장단·상임위원장의 정당별 배분사례를 대통령중심제를 채택한 국가와 의원내각제를 채택한 12개 국가의 원구성 사례를 정리하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 대통령제 국가에서는 의장단 및 상임위원장을 배분함에 있어 과반수 다수당 독식방법과 비례배분 방법이 혼재되어 있고 내각제 국가에서는 비례배분 방법을 채택하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 의장단과 상임위원장 배분방식으로 구분하여 정리하면 <표 4>와 같이 다양한 양태를 보이고 있으며 의장단 선출 및 배분방식은 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 4> 외국의회의(하원)의 원구성 사례 비교

국 가	정부형태	정당체제	의장단 배분	상임위원장 배분
미 국	대통령제	양 당 제	○ 다수당 독식	○ 다수당 독식
브라질	"	다 당 제 (여당연합)	△ 야당에 부의장 배분	△ 여당연합, 야당의석수 비례배분
멕시코	"	다 당 제 (여소야대)	△ 야당에 의장·부의장 배분	△ 여·야당 의석수 비례배분
아르헨티 나	"	다 당 제 (여당의석 1/2)	△ 야당에 부의장 배분	△ 야당에 일부배분 (의석 불비례)
필리핀	"	다 당 제 (여당연합)	○ 여당연합 독식	○ 여당연합 독식
남아공	"	다 당 제 (일당우위)	○ 여당 독식	○ 여당 독식
프랑스	" (의원집정제)	다 당 제	△ 야당에 부의장 배분	○ 여당(안정과반수) 독식
일 본	의원내각제	다 당 제 (여당연합)	△ 제1야당에 부의장 배분	△ 야당에 배분(여당유리)
영 국	"	양 당 제	△ 제1야당에 부의장 배분	△ 야당에 의석 비례배분
독 일	"	다 당 제 (여당연합)	△ 교섭단체에 부의장 1인 배분	△ 야당에 의석 비례배분

※ ○ : 다수당 또는 여당연합 독식 방식

△ : 여·야당 비례배분 또는 일부배분 방식

첫째, 국회의장은 거의 모든 나라에서 본회의 투표로 선출되기 때문에 대부분 의회의 제1당 또는 여당연합에 의한 과반수 다수파가 의장직을 차지하고 있다. 이에 따라 정당간 경쟁에 의하든 협상에 의하든, 그 결과는 큰 차이가 없을

것이다. 다만, 브라질에서는 여당연합이 11개 정당으로 구성되어 있고, 제1당인 여당의 의석수가 여당연합 내에서도 24%에 그쳐 국회의장을 경선한 결과 여당 연합내 제3당에서 차지하였다.

둘째, 부의장의 경우에는 미국을 제외하고는 거의 모든 나라에서 부의장을 1명 이상 두고 있는데, 부의장의 정당별 배분은 정부형태 및 정당체제, 의석분포 등에 따라 차이를 보이고 있다.

대통령제를 채택하고 있는 국가에서는 부의장직을 배분하는 양태가 다양하게 나타나고 있다. 필리핀·남아공에서는 의회내 제1당 또는 여당연합에게만 부의장직을 배분하고 있고, 프랑스·브라질·멕시코·아르헨티나 등에서는 야당에게도 의석수를 고려하여 부의장직을 배분하고 있다.

반면에 영국·독일·일본 등 의원내각제를 채택하고 있는 국가에서는 예외 없이 야당에 대하여 부의장직을 배분하고 있다. 다만 독일에서는 하원의사규칙으로 모든 교섭단체에 부의장 1석을 배분하도록 제도화하고 있다. 따라서 부의장은 여당우위의 세력구도를 형성한 대통령제 국가에서만 독식하고, 나머지 대부분의 국가에서는 야당에게 부의장직을 배분해 주고 있음을 알 수 있다.

다음으로, 상임위원장의 정당별 배분방식은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 영국·독일·일본 등 의원내각제를 채택하고 있는 국가에서는 예외 없이 야당에 대하여도 의석수를 기준으로 의회의 상임위원장직을 배분하도록 하고 있으며, 특히 일본의회의 경우에는 상임위원장 배분방식에 있어서 다수당 독점원칙에서 1991년 8월 이후부터는 비례적 배분원칙으로 관행이 바뀌었다.

둘째, 대통령제를 채택하고 있는 국가에서는 상임위원장직을 배분하는 방식이 다르게 나타나고 있다. 미국·필리핀·남아공·프랑스 의회에서는 과반수 제1당 또는 여당연합에게만 상임위원장직을 배분하고 있고, 브라질·멕시코·아르헨티나 등 군소정당이 난립하는 의회에서는 야당에게도 의석수를 기준으로 일정 수의 상임위원장직을 배분하고 있다.

따라서 상임위원장 배분방식도 일정한 패턴이 있는 것은 아니지만 대체로 비례배분원칙이 우세하며, 대통령제 국가 중 배분방식이 제도화된 미국과 여당 또는 여당연합이 우월한 세력구도를 형성한 일부 국가에서만 안정과반수 다수당 독식원칙을 가지고 있다.

이 같은 비교 결과는 민주적 대의제도를 가진 많은 국가들의 위원장 배분형태가 일치하는 양상을 보여주고 있다. <표 5>와 같이 비례적 배분방식을 채택하는 국가가 45.8%로서 다수당이 독점하는 방식을 채택하는 국가(35.4%)보다

훨씬 많이 나타나고 있다. 13대국회 이후의 한국과 같이 협상에 의하여 결정하는 경우도 궁극적으로는 정당간 배분에 의하여 타결될 것으로 추정한다면 48개 국가 중 약 65%가 상임위원장의 정당별 비례배분방식을 채택하고 있는 것으로 보인다.

<표 5> 외국의회의 정당간 위원장 배분방식

배 분 유 형	국 가 수	비 율
• 의석분포에 따른 비례적 배분	20	41.7%
• 소수당에 대한 약간의 배분	2	4.1%
• 정당간 협상 또는 위원회에서 결정	9	18.8%
• 과반수 다수당 독점	17	35.4%
계	48	100%

※ 출처: IPU 1986, p.654.

일당제 국가와 미확인된 국가를 제외한 48개국의 원내정당간 위원장 배분방식을 재작성

Ⅲ. 국회연구에 대한 기존연구의 검토

과거 권위주의 정부 하에서는 정책결정의 주도권이 행정부에 있었다. 국회는 행정부의 정책결정을 입법의 형태로 정당화해주는 형식적인 ‘거수기’ 역할을 하는 데 그쳤으며, 그 결과 의회정치는 정치학의 관심대상이 되지 못하였다. 따라서 의회정치에 관한 국내 연구들은 그리 많지 않으며, 그 연구 내용도 대체로 국회 운영의 문제점들을 지적하는 것들이나 규범적 관점에서 정치민주화를 위해서는 국회의 활성화가 필요하다는 내용이 주류를 이루었다.

그러나 1980년대 중반부터 민주화가 진행됨에 따라 대통령제 하에서 정부를 견제하고, 다양한 사회적 이익들을 표출하고 조정하는 장으로서 국회의 역할이 부상하게 되었다. 이와 더불어 한국 국회의 현실에 대한 경험적 분석과 향후 발전방향을 제시하는 규범적 연구가 활성화되어 다양한 범주의 연구들이 축적되어 왔다.

국회와 관련된 기존연구들을 크게 분류해 보면, (1) 국회제도와 구조에 관한 연구, (2) 국회활동에 영향을 미치는 외부적 환경에 대한 연구, (3) 입법과정에서 나타난 국회의 역할과 위상에 관한 연구 등이 있다. 국회제도와 구조와 관련해서는 주로 위원회와 본회의의 활동을 규정하는 제도의 특성, 국회 입법과정과 의원들의 입법 행태 등에 대한 연구들이 주를 이루었고, 외부적 환경과 관련해서는 대통령과 행정부, 이익집단, 유권자 등과 국회의 관계를 다룬 연구들이 많았다. 그리고 국회의 역할 및 위상과 관련해서는 주로 국회개혁을 주제로 한 연구들이 많았다.

그러나 이 논문의 주제와 직접 관련된 선행연구, 즉 국회에서의 정당간의 경쟁과 협력에 관한 경험적 연구는 거의 찾아보기 힘들었다. 따라서 이 장에서는 먼저 국회운영 및 활동에 관한 국내의 기존연구를 간략히 소개하려 한다. 국회운영 및 활동에 관한 국내의 기존연구들 가운데 이 논문의 주제와 관련하여 관심을 끄는 연구로는 박찬표, 정대화 등의 갈등관리의 제도화에 관한 연구, 김종립, 박찬욱 등의 국회 불문율에 관한 연구, 이명석 등의 정당간 권력분포에 관한 연구, 김원모, 문용직 등의 원내총무 역량에 관한 연구 등이 있다.

1. 갈등관리의 제도화

박찬표(1997)는 우리나라 국회의 현실은 아직 원내 갈등관리의 제도화가 이루어지지 못한 상태라고 보고, 의회 내 갈등을 안정적으로 관리할 수 있는 갈등관리의 제도화방안을 모색해야 한다는 주장을 한다. 권위주의 정권하에서 국회는 갈등관리에 필요한 제반요소를⁴⁾ 결여하고 있었고, 그 결과 원내의 갈등이 합리적으로 해소되지 못하고 종종 물리적 대립으로 치달았으며, 민주화 이후에도 국회는 아직 원내 갈등관리의 제도화에 실패하고 있다고 결론내리고 있다. 그러나 그가 제시하는 갈등해결 방안은 제도적 측면이라기보다는 정치문화의 변화를 강조하고 있다.⁵⁾

이와 유사한 연구에서도 의회의 갈등관리과정 또는 의사결정과정을 구성하는 세 가지 요소로서 원내정당, 의사규칙, 의장단을 상정하였다(정대화 외 2명 2002). 국회 내의 정치의 게임에서 원내정당은 ‘행위자’이며, 의사규칙은 ‘게임의 규칙’, 의장단은 ‘중재자’에 각각 해당하므로, 연구자들은 이러한 세 가지 요소를 대상으로 하여 의회의 갈등관리기능의 강화 및 이를 통한 사회통합기능 강화를 위한 제도적 행태적 개선방안이 모색되어야 한다는 것이다.

위의 세 가지 요소를 대상으로 하여 국회의 원내 갈등관리 강화방안을 모색하여 본 결과, 먼저 의회정치의 주역인 원내정당 부문의 개혁방안으로는 원내 갈등의 평화적 관리를 위해 원내정당은 원외정당으로부터 어느 정도 자율성을 확보해야 하며, 의원 개개인의 활동은 정당으로부터 자율성을 확보해야 한다고 주장하였다. 따라서 국회의 활성화를 위해서는 정당의 운영방식 및 정당과 의회의 관계를 개선하는 것이 무엇보다 시급하다고 결론내리고 있다.

또한 의회의 갈등관리기능 제고를 위한 의사결정방식의 개선을 들 수 있다. 한국 국회는 합의형보다는 다수결형을 모델로 하여 의사결정을 보다 정교하게

4) 원내다수파의 정통성과 이에 대한 소수파의 승복, 의사절차의 범위 내에서 소수파 이해의 최대한 보장, 중립적 갈등중재자의 존재, 갈등의 물리적 충돌의 억제하는 공식·비공식적 행위를 등.

5) (1) 선거제도 및 정치자금제도의 개선, 총선 직후의 원내 세력개편의 지양 등을 통해 원내 다수파에 대한 정통성 시비를 종식하고 이를 통해 원내에서 다수결원리의 정당성을 확고히 확립, (2) 원내다수파의 의사가 의회에서 관철될 수 있는 의사절차를 마련하고 이를 준수하려는 확고한 자세의 확립 및 의사절차에 따른 소수파 권리의 확고한 보장, (3) 의장의 정치적 중립성 확보, (4) 의장의 의사운영 및 질서유지권, 의사절차 위반행위에 대한 징계권 등의 강화, (5) 갈등관리에 순기능적인 비공식적 불문율의 정립, (6) 의회내 권력분산과 여야의 양극적 대립의 지양 등을 원내갈등방식의 개선방안으로 제시하고 있다.

제도화할 필요가 있다는 주장이다. 구체적으로는 전체일정에 대한 여야간 합의가 이루어지지 못할 경우 일정한 비율로 의사일정 통제권을 분점하는 방안, 여야간 참여한 갈등이 예상되는 안건에 대해 미 하원의 특별규칙제도나 영국의 부분적 토론종결제도 등을 도입하는 방안, 안건의 성격과 여야합의 정도에 따라 의사일정을 달리하는 미하원 의사제도를 도입하는 방안 등이 그것이다. 또한 국회운영위원회를 의사운영 및 이를 둘러싼 갈등을 조정하는 특화된 상급위원회로 성격을 변화시키고, 이를 위해 의장단과 상임위원장, 원내총무 등을 중심으로 개편, 국회운영위원회에서도 합의에 이르지 못할 경우 다수결 또는 의장의 결정으로 의사일정을 결정하도록 명문화할 것을 제안하고 있다.

한편, 의회의 갈등관리기능 강화를 위해서는 의회 지도부의 조정 및 통합기능의 강화가 필요한데 의회가 원내 갈등관리를 제도화하기 위해서는 원내정당간 절차에 대한 합의가 존재해야 한다. 그러나 의회는 회의체라는 특징으로 인해 의사의 모든 부분을 명문으로 규정하기 어려우며, 따라서 의사운영의 상당부분이 의장의 권한으로 위임되므로, 의장의 정치적 중립성의 확보는 의사규칙이 실질적으로 원내 정치게임을 규율하는 규범으로 작동하기 위한 중요한 요건으로서 고려되어야 한다(신명순 2000; 이현우 1998).

국회의원 선거제도나 국회운영 및 자원배분문제에 있어서 어느 특정 정당에 편파적으로 유리하거나 불리하지 않았음에도 불구하고 14대국회와 15대국회 역시 원구성이 지연된 원인을 살펴보기 위하여 쟁점을 사례 빈도수로 보면 부정선거 공방, 의장선출, 상임위원장직 배분, 정치피규제자 및 정치사범 사면·복권문제, 의원 빼가기 등 크게 5가지로 분류할 수 있다(김현우 2000). 특히 상임위원장직 배분과 관련해서 13대, 14대, 15대국회에서 특히 쟁점화되었으며 대체로 의석비율을 고려하여 교섭단체간 합의로 상임위원장직을 배분키로 하면서 해결의 실마리를 찾고는 있으나 앞으로도 원구성시마다 배분비율과 배분될 위원회를 둘러싸고 협상을 벌일 수밖에 없는 상태가 된다.

종전에는 부정선거 공방이나 상임위원장 배분문제 등이 원구성시의 걸림돌이었으나 14대국회와 15대국회에서는 의원 빼가기 문제가 급부상하여 원구성을 지연시킨 주요원인 중 하나가 되었다. 따라서 당선자 영입과 그로 인한 원구성 지연 등 국회운영의 파행을 막기 위해 적어도 당선일부터 원구성일까지 당적변경을 허용하지 않는 방안을 고려해 볼만 하다. 15대국회는 원구성일 조항의 의무·훈시규정 여부를 둘러싸고 소모적인 설전을 벌이며 국회를 공전시켰는데, 이는 각 정당이 원구성과 관련한 국회법 규정을 당리당락에 따라 훈시

규정으로 보기도 하고 의무규정으로 보기도 해왔기 때문이었다.

문제는 여야가 국회운영의 기선을 잡기 위하여 입지의 변화에 따라 때로는 훈시규정으로 때로는 의무규정으로 보고 있는 자세에 있다고 할 수 있다. 13대 국회까지는 야당이 의회경기규칙에서 크게 불리하였기 때문에 공정한 경기규칙과 환경을 조성하려고 노력하는 과정에서 원구성이 지연되기도 하였다. 이제는 여야간 합의에 의한 경기 규칙이 마련되어야 하는 시점이며, 따라서 원구성과 관련하여 관련법규를 보완하고 이러한 절차에 따라 원구성이 이루어질 때 상시국회체제에 부응할 수 있을 것이다.

2. 국회 불문율

한국 국회의 운영에 관한 실증적 연구가 본격적으로 이루어진 것은 김종립(1985)의 국회의 불문율에 관한 연구라고 할 수 있다. 이 글은 어떠한 불문율이 한국 국회에 존재하는지를 경험적으로 파악하고 왜 이러한 불문율들이 생성되었는지를 분석하고 있다. 국회는 정당간의 대결이라는 특수성으로 인하여 잠재적 갈등과 단절을 내포하고 있다는 점에서 다른 정치제도와는 구별된다. 이러한 갈등과 단절을 해소하는 충분한 장치가 없을 경우, 국회의 생산성과 효율성이 감소하게 될 것이므로 국회의 불문율 정립은 매우 중요하다(Axelrod, 1986, 1095-1112). 이러한 구조와 불문율의 필요성은 한국뿐 아니라 의회라는 정치기구에 보편적으로 요구되는 것이다(Matthews 1959). 따라서 김종립은 불문율의 정립 정도가 국회의 성숙도와 깊은 관련이 있다고 보고 있다.

면접과 관찰, 국회의 기록문서에 근거한 조사를 통하여 김종립은 의원의 행위를 규제하는 행동규범을 7가지로 구분하였다.⁶⁾ 그리고 왜 위계적 불문율이 필연적으로 요구되는지를 이론화하기 위하여 게임이론을 적용하고 있다. 즉, 의원들이 복종률을 따를 때 자신들의 이익을 최대화할 수 있다는 것을 증명하였으며, 이를 통해 위계적 불문율들이 국회에서 자연 발생한다는 이론적 근거를 제시하였다.

실증적으로 11대국회의원, 국회전문가를 대상으로 설문조사를 실시한 분석에서는 11대국회에서 의원들의 행위를 규제해 온 국회 불문행위율의 거의 전

6) 국회 불문율 7가지는 지시복종률, 생산성에 관한 행위율, 인맥에 따르는 행동률, 갈등해소에 대한 행위율, 성역에 관한 행위율, 명분률, 노소서열에 관한 행위율 등이다.

부가 상하관계를 규정지어주는 위계질서와 연관되어 있는 행위규범으로 나타난다. 그리고 한국의 국회는 동등한 위치와 자격으로 의원들이 서로 협조하고 행위할 수 있는 여건, 즉 수평적 행위율이 제대로 작동하고 있지 못하다는 결론을 내리고 있다(김종립·박찬욱 1985).

이처럼 국회운영과정이 불문행위율의 성격에 크게 영향을 받으므로 국회를 활성화시키기 위해서는 불문행위율이 수평적 행위율로 재구성되어야 하며, 이를 위해서는 국회의 구조적 여건의 변화, 국회와 원외 정치세력간의 관계 재정립, 정치체제 성격의 변화는 물론 정치문화의 변화가 요구된다고 하겠다.

같은 맥락에서 민주화라는 외부환경의 변화를 중심으로 구분하여 국회운영에서 정당간 대립구조의 변화 가능성을 타진해 보려는 시도도 있다. 민주화 이전의 정당정치는 상호대립적인 효용의 구조임에도 불구하고 상호파멸의 회피라는 최소한의 공통 이해관계가 존재하는 일종의 ‘치킨게임’의 형태를 취하고 있으며, 따라서 상호파멸이라는 최악의 결과를 피하기 위해 어느 한쪽이 협조(양보)하는 방식, 즉 각 정당이 서로의 존재를 인정하기보다는 힘의 논리에 의해 자신의 의지를 관철하려는 방식으로 정당정치가 이루어졌다는 것이다.

그러나 민주화 이후 다당적 구조의 등장으로 인하여 다수의 야당과 집권당이 법안과 같은 공공재 생산을 위해 서로 협력해야 하는 상황으로 즉 일종의 보장게임의 형태로 파악하였다. 민주화 이후 형성된 여소야대의 정치상황은 정당간 게임에서 쌍방의 기여를 통해서만 공공재의 생산과 파레토 최적 가능성이 있다는 점에서 여야간 상호협력의 가능성을 높일 수 있는 기회가 되었다(Schelling 1980). 그러나 집권당의 인위적 다수의식 확보시도 등으로 인하여 바람직한 결과를 도출해내지 못하였다. 정당이 서로 상호협조를 필요로 하는 구조였음에도 불구하고 비협조가 우위전략이 된 원인은 민주화 이후에도 정당들은 정치를 제로섬 게임으로 바라보고 있는데서 기인한다는 것이다(강원택 1999; 차명진 1996). 즉, 민주화 이후에도 한국국회가 파행적으로 진행되는 것은 정치환경의 변화구조와 무관하게 상대방의 의도에 대한 인식이 제로섬(zero-sum)적이기 때문이라는 것이다. 따라서 국회가 건설적인 모습으로 발전되기 위해서는 무엇보다 제로섬의 인식에서 벗어나 상대방의 존재를 인정하고 그 위에서 공통의 이해관계를 찾으려는 노력이 필요하다(Baron·Ferejohn 1989).

실제로 협상당사자들이 협력을 하면 더 나은 이득을 획득할 수 있다고 인식은 하고 있지만 심한 경쟁심과 체면 등 감정적 차원에서 협상에 접근하기 때문

에 즉 협력보다는 경쟁이득을 추구함으로써 양측이 함께 승리하는 협상을 하지 못한다는 것을 보여 준다(박준수 1997).

그런데 국회운영에 관한 연구를 위해 죄수의 딜레마 상황에서의 자발적 협동가능성을 설명하기 위한 몇 가지 게임모형의 적용이 가능하지만 다른 한편으로 순수모형의 변환 역시 필요하다. 우선 메타게임에서는 경기자들이 게임이 순차적으로 진행될 경우 가능한 전략집합을 고려한다는 “메타합리성”을 가정해야 한다(Bronfenbrenner 1970). 그리고 반복게임에서는 경기가 반복된다고 가정하고, 상관게임에서는 경기자들의 전략선택간에 상관관계가 존재할 수 있다고 가정하면서 죄수의 딜레마 상황에서의 자발적인 협동의 가능성이 있어야 한다. 최소한 이러한 새로운 가정들은 사회딜레마 상황을 새로운 측면에서 묘사할 수 있을 것이다(Weingast 1979).

그럼에도 불구하고 이러한 모형들의 가정들이 사회딜레마 현실을 충분히 정확하게 묘사하고 있지 못하다는 비판을 면하기 어렵다. 왜냐하면 가정의 개발과정에서는 반드시 제도에 대한 고려가 있어야 하며(Baron · Ferejohn 1989, 1181~1206; Shepsle 1979, 27~59). 죄수의 딜레마게임에 근거를 둔 게임모형들은 우리에게 사회딜레마 상황을 이해하는 예지를 제공하는데는 하나 실제 사회딜레마 상황의 참여자들의 구체적인 유인구조를 이해하는데 큰 도움을 주지 못하기 때문이다. 그러므로 개별 사회딜레마 상황을 묘사할 수 있는 구체적인 게임모형이 개발되어 사용될 필요가 있다(이명석 1996).

3. 정당간의 권력분포

국회에서 정당간의 권력 분포 또한 국회 내 갈등의 해결 정도에 중요한 요인으로 작용한다는 연구들도 다수 있다. 13대국회를 대상으로 갈등의안 처리과정을 살펴보면, 전반기의 경우 타협과 양보에 의한 합의 도출의 비율이 높았으나 후반기에는 비합의적 갈등의안의 처리가 높았음을 알 수 있다. 전반기의 경우 원내교섭단체별 의석 분포율은 어느 특정정당도 과반수를 획득하지 못하여, 어느 교섭단체든지 자당의 정책적 결정사항을 추진하기 위해서는 여타의 다른 정당들과의 연합이 요구되어졌다. 또한 의장단의 구성에 있어서 의장은 여당이, 2인의 부의장은 야당이 각각 차지해 의장단의 교섭단체별 분포가 고른 양상을 보였다. 그리고 상임위원장의 배분도 각 교섭단체별로 의석비율에 따라 배분됨

으로써 의안의 심의과정이 보다 타협적일 수 있는 공정한 환경을 만들어 줄 수 있었다. 그리고 특정의안들의 표결결과에도 나타났듯이 각 교섭단체의 경우 강한 정당기울을 보임을 알 수 있었다.

이런 배경 하에서 여당은 정부와 자당의 의도를 관철시키기 위해서 야당과의 타협을 모색해야 했다. 이러한 노력은 협의과정에서 타협과 양보를 통해 절충점을 찾는 대화정치의 장을 마련하는 계기가 되었다. 즉, 대화와 타협, 양보에 의하여 합의점을 도출해야만 하는 의회내부요인이 조성되어 있었던 것이다.

그러나 3당 합당으로 의회내부요인들은 변화되었다. 의석분포율에 있어 개헌가능의석인 2/3의석을 획득한 여당은 야당과의 타협의 필요성을 느끼지 않았고, 의석수의 증가는 의장단의 구성과 상임위원장의 배분에도 변화를 가져왔다. 의장단의 구성에 있어 의장과 부의장 각각 1인씩을 배정받았고, 상임위도 전반기 7개에서 12개의 상임위원장을 배분받았다. 따라서 야당은 상대적인 수적 열세로 인하여 의정활동이 무기력에 빠졌으며 위원회에서의 활동도 한계를 노정할 수밖에 없었다는 것이다.

한편 행정부와 의 권력관계를 중심으로 보면 단점과 분점에 상관없이 의회정치가 어려움을 겪고 있다는 경험적 결과가 있다. 따라서 분점정부든 단점정부든 의회정치가 활성화되어 국정운영이 효율적으로 이어지려면 대통령제에 대한 제도적 보완과 함께 선거, 정당, 의회, 정치자금제도간 제도적 부정합성을 교정해야 하며, 의원 각자가 독자적으로 의정활동을 해나가야 하므로 정당의 기울이가 너무 강해서는 안된다는 주장이 있다. 의원자율성을 막는 문제점을 시정할 수 있도록 정당은 원내정당화가 되어야 하는 바, 비선거기간에는 의원총회를 중심으로 당이 운영되어야 할 것이며, 원내총무의 자율성과 권한이 강화되어야 한다. 또한 의원이 소신껏 의정활동을 펼치기 위해 상향식 공천제도를 법제화하여야 한다는 것이다(김용호 2000).

4. 원내총무의 역량

국회 원구성이 지연되는 것을 막기 위해서는 교섭단체대표의원의 역량을 확보하는 것이 중요하다는 가정 하에 교섭단체대표의원의 역량을 결정하는 요인에 대한 연구가 있다. 김원모(2003)는 먼저 문헌연구를 통하여, 교섭단체대표의원 역량을 결정하는 요인을 정리하고⁷⁾ 도출된 교섭단체대표의원의 역량결정요

인에 따라 대표의원의 역량이 차이가 나며 또한 그 역량차이에 따라 원구성에 있어서도 갈등해결의 차이가 있는지 여부를 15대, 16대국회의 원구성 사례를 대상으로 분석을 해 보았다. 그리고 교섭단체대표의원의 역량이 클수록 원구성 지연기간이 짧아지므로 원구성의 지연방지 내지 국회의 원활한 운영을 위해서는 교섭단체대표의원의 역량을 강화해야 한다는 가정을 확인하였다.

그런데 교섭단체대표의원의 역량결정요인 중 특히 당 총재의 신임정도와 파벌의 응집성 요인의 영향력이 가장 컸으며, 다음으로 제도상 위상요인, 선출의 정당성 요인의 영향력이 컸고, 의사결정사안의 특성요인은 원구성을 지연하는 방향으로 큰 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 결론적으로 국회운영의 원활화를 위해서는 교섭단체대표의원의 제도상 위상강화 및 선출의 정당성을 확보하고 의사결정사안의 특성(소속정당의 이익)과 무관하게 원구성을 하는 원칙을 확립하고, 여론의 압력을 높이는 것 등이 필요하다는 결론에 도달하게 된다.

앞에서 밝힌 바와 같이 갈등은 정치현상의 보편적 토대이며, 의회과정은 갈등의 조정을 통해 합의가 도출되는 과정이라는 인식은 매우 중요하며, 합의도출을 위해 여야가 협력하는 것은 의회의 본질이라 할 수 있다. 그러므로 갈등이 부각된 의회에서도 조정을 통한 합의에 이른 경우가 적지 않다. 국회에서의 갈등과 협력은 같은 정당 내에서의 이해가 통합되는 과정이고, 정당간의 조정과정이다. 이러한 두 과정에서 가장 핵심적인 지도력을 발휘하는 것은 원내총무라 할 수 있다(문용직 1997).

원내총무의 제도적 기원은 의회에서의 정당간 갈등을 조정하여 합의를 도출하는 조정제도로써, 최종적인 정책결정행위자의 일부로서 탄생한 것으로 이해할 수 있다. 원내총무는 국민에 의해 선택된 제도는 아니지만 원내총무의 제도화는 의회정치의 중요한 요건이라 할 수 있다. 원내총무의 역할은 정당내 다양한 이해의 조정을 통해 원내의 행동통일을 주도하고, 도출된 당 정책 노선을 정당간 조정과정에 반영하여 합의를 도출하는 것으로 파악할 수 있다.

원내총무의 역할이 중요함에도 불구하고 권한의 제한이 많다는 것은 여러모로 밝혀지고 있다. 배선희(1995)는 의회의 갈등양상을 협상하는데 있어 형식적이든 실질적이든 1차적 협상권자로서의 역할을 수행하는 원내총무회담의 의회운영권자적 역할을 살펴본 결과, 우리 국회의 원내총무회담은 대화나 타협에

7) (1)소속정당의 내적요인으로 제도적 위상, 선거과정의 정당성, 당 총재의 신임, 파벌의 응집성을, (2)원내 정국요인으로 소속정당의 차이(여야당), 국회의석분포(여소야대)를, (3)의사결정사안의 특성(정당지도자 및 소속정당의 이익)과 (4)교섭단체대표의원의 개인적 능력, (5)사회환경으로서의 언론압력, 시민단체 압력 등을 이론적으로 도출하였다.

의한 갈등해소를 경험하지 못한 우리 헌정사를 반영하듯이 그 정치적 역할이 상당히 제한적이라는 것이다.

그럼에도 불구하고 중재자로서 전혀 자율성을 갖지 못하는 원내총무회담을 무시할 수 없는 것은 현 의회운영이 교섭단체를 구성한 정당을 중심으로 이루어지며 이러한 구조 속에서 1차적 협상기구로서의 원내총무회담을 의회의 본질적 역할수행을 위한 장으로서 나아감에 있어서 교두보로서 활용할 수 있을 것이기 때문이다. 구체적으로 13대국회 전반의 갈등관리자를 보면 원내총무 또는 총무단의 활동이 그 빈도와 범위에 있어 두드러지게 나타나며, 이들의 영향력은 부여된 권한보다도 의사전달자로서의 역할에서 발휘되었다. 그러나 갈등관리의 과정과 결과를 좌우하는 권한은 역시 총재에게 있으며 당 총재간 회담은 관련된 갈등문제의 최종적인 해결기구였다.

갈등관리 분석틀에 입각하여 분석해 보면 민주화 이후 최초의 국회인 13대국회의 갈등관리는 주로 원내총무에 의해 빈번해진 의사전달과 협상, 그리고 중대사안에서의 최종결정자로서의 총재회담, 예외적인 것이지만 집단적인 협상창구로서의 여야중진회담 등에 의해 이루어지는 것이 그 특징이라 할 수 있다. 13대국회 전반기 갈등관리사례에서 볼 수 있는 특징은 그 양식이 이전과는 달리 복잡해졌고 합의사항이 종종 반복되는 등 예측가능성이 저하되는 면도 발견되지만, 대체로 파국에는 이르지 않고 최종적으로 협상에 의해 갈등이 관리되는 것을 볼 수 있다는 것이다.

따라서 갈등관리과정과 양식상의 전반적 특색은 긍정적인 갈등관리방법이 가능하기 위한 기본전제인 의사소통이 여야간에 비교적 활발해졌으며, 이전에 비해 공식적·비공식적 통로가 총무단급, 총재급, 혹은 여야 중진회담 등 다양한 수준에서 이루어졌다는 점이다. 그러나 국회내 4당 체제가 들어섬으로써 협상의 과정이 복잡해지고 합의내용이 반복되는 등 예측가능성과 안정성이 저하된 면도 있다. 관리방법에 있어서도 타협, 상부상조 등 긍정적 방법에서 유화, 회피, 표결처리 등 부정적인 관리방법에 이르기까지 하나 또는 두개 이상이 결부되어 나타났다. 그리고 전체적으로 여·야간에 상대적으로 대등해진 위치에서 협상이 이루어지고, 이를 위한 의사전달도 활발해졌다고 볼 수 있어 갈등관리능력에 있어 긍정적인 부분이 많았다고 평가되었다(차희원 1992).

이 같은 구조 속에서 갈등에 대한 중재안을 원내총무회담이 정당의 원내총무, 사무총장, 정책위 의장 등으로 구성되는 중진회담에 제시할 수 있는 근거를 국회법에 규정하고, 중진회담을 국회법의 정식회담기구로 구성하는 등 협상단

계의 다단계화도 고려해 볼만 하다. 또한 원내총무회담을 정례적으로 개최함으로써 의사일정이 결코 정치협상이 되어서는 안되며 어떠한 경우에도 회의가 열리는 것은 당연하다는 의회문화 정착을 기할 필요가 있다.

IV. 원구성에 대한 이론적 분석들

국회에서 정당들의 원구성 과정을 알아보기 위해서는 원구성을 협상이라는 측면에서 보고 협상조건에 대해 살펴보았고 다음으로 이 협상과정에 참여하는 정당들을 권력극대화를 추구하는 존재로 보고 정당들의 속성에 대해 알아보았다.

1. 협상조건

Schelling, Young 등은 협상을 위한 최소한의 조건으로 다음 두 가지를 들고 있다(이달곤 2000; Schelling 1980; Young 1975). 첫째, 갈등과 관련된 당사자들이 상호의존적이어야 한다. 협상의 양쪽이 모두 결과에 영향을 미친다는 조건을 만족시키지 못한다면, 어느 한 쪽이 상대에 대한 고려 없이 일방적인 행동을 취할 수 있게 된다. 이러한 조건에서는 협상을 위한 상호의존성이 없기 때문에 협상이 이루어질 수 없다는 것이다. 둘째, 갈등의 양자는 모두 혼합된 동기(mixed motive)를 가져야 한다. 즉, 양자는 모두 보완적이면서도 갈등적인 이해관계에 놓여 있어 갈등적일 뿐만 아니라 공유하는 목적을 가져야 한다는 것이다. 예를 들어, 국회 개원에서 정당들은 더 많은 권력을 갖기 위해 의장단과 상임위원장 배분에서 갈등을 빚지만 빠른 시간 내에 합의를 거쳐 국회 개원이 이루어져야 한다는 공통의 목적도 갖는다는 말이다.

일반적으로 혼합된 동기에서 합의적 내용은 양자가 속한 집단의 비효율성을 감소시켜야 한다. 만일 비효율적인 결과가 도출된다면 다른 집단에 의해 도전을 받게 될 가능성이 높다(Tullock 1978, 50~54). 때로는 협상과정에서 당사자간에 이슈 중요도의 차이만이 존재한다면 쉽게 해결책이 제시되기도 한다. 즉 국회에서 한 정당은 위원장 배분을 중시하고 다른 정당은 정치적 문제를 해결하는데 중점을 둔다면 상호 양보를 통해서 합치된 이득을 얻을 수 있다(Howard Raiffa 1982).

물론 갈등에 관계된 집단이 둘 이상인 경우도 많다. 이러한 경우 몇몇 집단이 다른 집단들을 배제하기 위해서 연합하는 경우가 생기며 이러한 연합을 경

쟁적 연합(competitive coalition)이라고 부를 수 있다(Baldwin 1985; Pastor 1980; Witte 1985). 이때 연합한 당사자들의 이득은 비영합(非零和, non-zero sum)의 관계에 놓이게 되고 합산된 이득을 얻기를 기대한다. 공통된 이해관계가 없을 때뿐만 아니라 갈등이 없는 경우에는 협력의 필요성은 나타나지 않는다. 규칙에 의한 결정(the rules of the game)이 지배적인 경우나 갈등이 무시될 수 있는 경우에는 협력이라는 타협의 여지는 없게 된다(Low 1966; Truman 1951). 이러한 경우는 가시적인 갈등이 존재하지 않으므로 조화(harmony)라고 부를 수 있다.

한편 합의를 전제로 한 협상에서 협상당사자들이 택할 수 있는 전략은 크게 나누어 갈등을 유지하든가, 아니면 합의하는 것이다. 갈등유지 전략은 상대방의 양보를 통해 더 많은 이득을 얻을 수 있다는 기대 하에서 이루어지며, 자신이 원하는 우선순위를 고집하며 중요한 부분에서의 양보를 고려하지 않는다. 그리고 대결적인 수사(修辭)를 통해 여론과 다른 정당의 지지를 동원하려 시도한다. 한편, 협조 전략을 택한다는 것은 자신의 우선순위를 제시하고 상대방과 양보와 합의를 통해 합치된 이득을 추구한다는 것을 의미한다. 갈등유지를 택할 것인지 협조를 택할 것인지를 문제는 예상되는 결과에 따라 달라질 수 있는데 두 정당을 상정했을 때 각 정당의 전략에 따라 <표 6>과 같은 결과가 도출된다.

<표 6> 협상전략에 따른 정치적 결과

	협조	갈등유지
협조	합의	거부
갈등유지	거부	교착상태

만일 두 정당 모두가 갈등유지 전략을 택한다면 대화는 단절되고 해결책 모색이 불가능한 교착상태에 접어들게 된다. 그러나 이러한 정국은 국회구성의 포기를 의미하게 되므로 국민들로부터의 질타가 이어지고 여당이나 다수당이 그에 대한 가장 큰 압력을 받게 될 뿐만 아니라 원구성에 책임이 있는 모든 정당이 정치적 부담을 져야 하므로 사실상 장기간의 교착상태가 이어지기는 힘들다. 양당이 모두 갈등유지의 전략을 택한다는 것은 상대 정당과 정치적 자원,

제도적 그리고 전략적 이점에 대한 경쟁을 의미한다. 한편, 갈등유지 전략의 채택은 여러 가지 불리한 조건에도 불구하고 자신의 권력과 승리에 대한 과도한 평가에서 기인하는 면도 있다.

전략에 따른 정치적 결과로서 거부하는 협상의 지속을 의미한다. 이러한 결과는 협조를 제시한 정당이나 이를 거부한 정당 모두에게 큰 손해를 주지는 않는다. 갈등유지를 선택하는 정당이 제안을 받아들일 때까지 협조를 제시한 정당은 합의에 신중을 기하면서 협력의 의사를 견지할 수 있는 여유를 가질 수 있다. 따라서 죄수의 딜레마게임(prisoners' dilemma)에서 배신한 행위자가 협조한 행위자보다 더 많은 이득을 획득할 수 있는 구조와는 사뭇 다르다. 만일 두 정당이 모두 협조의 전략을 택한다면 당연히 합의에 도달하게 된다.

합의에 도달하는가의 여부는 합치된 이득의 양과 비용 그리고 협상의 불확실성 등에 의해 결정된다. 만일 두 정당이 예상되는 이득계산을 통해 협의를 선호한다면 정치적 결과는 합의>거부>교착상태의 선호순서를 갖게 되며, 경쟁자 중 누구도 이탈할 가능성이 없는 안정된 결과구조를 갖는다(Downs · Rocke · Siverson 1986).

합의의 가능성에 참여자 수와 협상빈도는 중요한 요인으로 간주되지만 협상에 미치는 효과에 대해서는 긍정적 견해와 부정적 견해가 공존하고 있다. 우선 협상의 성사여부에 참여자의 수가 영향을 미치기도 한다(Hardin 1982; Olson 1965). 협상과정에 참여자가 많으면 협상을 위해 필요한 정보량이 급격히 증가하고 정보교환에 비용이 많이 들게 된다. 그리고 참여자들은 무임승차(free-riding)하려는 경향이 나타난다(Olson 1982). 그러나 다른 한편으로는 승리연합을 만들기 위한 다양한 전략이 존재하며 따라서 합의의 가능성이 높아진다고 볼 수도 있다.

또한 합의의 가능성은 상호반응의 횟수에 의해 영향을 받기도 한다(Axelrod 1984). 경쟁대상들 사이에 협의를 할 수 있는 기회가 많다면 지속적인 반응을 통해 상대를 협조단계로 이끌 수 있는 전략적 흥정이 가능해진다. 따라서 이슈가 제기되면 될수록 협조적 결과를 가져올 가능성이 높아진다고 볼 수 있다. 그러나 경험적으로 보는 바와 같이 지속적으로 등장하는 이슈는 그동안 제대로 합의되지 못하였기 때문에 제기되는 것이며, 또한 그 때마다 합의를 도출하기가 어렵다는 것을 보여주는 증거가 되기도 한다.

반복적 접촉은 안정적이고 예측가능한 권력분포를 가져온다고 볼 수 있다. 접촉의 증가는 어느 일방이 전략적 흥정수단을 통해 부당한 이득을 취하는 것

을 막아줄 수도 있다. 왜냐하면 충분한 접촉을 통해 상대방에 대한 많은 정보를 얻을 수 있으며, 따라서 최종 목표를 숨긴 채 이루어지는 전략적 흥정은 효율적이지 못하게 된다. 그리고 지속적 접촉을 통해 상호신뢰의 규범과 약속에 대한 비중이 높아지게 된다(Axelrod 1986, 1095~1112). 그러나 다른 한편으로는 양극화와 상호 적대감의 증가를 불러일으킬 가능성도 있다. 각 경쟁자는 향후 협상에서 쉽게 양보하는 것을 기대하지 못하도록 강한 입장을 견지할 수도 있다. 이상의 내용을 정리해 보면 아래의 몇 가지 조건이 만족된다면 협조가 이루어질 가능성이 높아지게 된다.

- 협조를 통해 얻을 수 있는 잠재적 혜택이 큰 경우
- 합의에 도달하기 위한 장애요인이 적은 경우
- 합의에 실패한 경우에도 합의를 위한 시도에 의한 잠재적 손실이 적은 경우
- 갈등유지를 통해 얻을 수 있는 이득이 작거나 부정적인 경우

이러한 조건들이 객관적으로 제시되지만 실제로는 행위자들이 정보 부족이나 상징적인 동기를 가진 경우에 부정확한 인식을 할 가능성도 높다. 따라서 보다 현실적으로 협상을 위한 조건들을 정리하면 다음과 같다.

- ① 협상의제의 속성: 협상의제가 줄 수 있는 잠재적 공동이익의 크기와 중요성에 따라 협조의 가능성은 달라진다(Lowi 1966). 협조를 통해 상호 얻을 수 있는 공동의 이득이 클수록 그리고 그 이득이 중요할수록 경쟁자들은 협조적 태도를 취하게 된다(Axelrod 1970). 따라서 상대방이 공동목적에 대해 가치를 크게 부여하거나 다수의 경쟁대상에 대해 서로 다른 우선순위를 매기고 있다면 합의에 도달할 가능성이 높아지게 된다. 더욱이 합의를 이루지 못했을 때의 비효율성을 경쟁자들이 모두 공감하고 있다면 합의의 가능성은 더욱 높아진다.

또한 공동의 이익을 창출하기 위한 교환의 깊이가 합의를 촉진시킨다. 여기에 교환의 깊이란 상호 양보의 정도를 의미하는데 큰 폭의 양보가 이루어지고 분쟁이 예상되지 않은 경우에는 합의에 도달하기 쉽다. 따라서 보상이나 대안을 요구하는 것보다 절충이나 양보를 교환하는 것이 공동의 이익을 증가시키고 갈등해결이 용이해진다.

- ② 갈등구조: 갈등구조를 설명하는데 3가지 측면이 있다. 먼저 갈등집단간에는 힘의 균형이 중요하다. 협상에 임하는 두 집단의 권력이 비슷하다면

협조의 가능성은 높아지게 된다. 상대적인 세력의 균형은 어느 한 쪽이 일방적으로 이득을 취할 수 없다는 것을 의미하며 갈등해결을 위한 비용이 낮아질 것으로 기대된다. 반면에 만일 어느 한 쪽이 월등히 강하다면 일방적 요구로 인한 갈등수준이 높아지고 소수경쟁자는 갈등유지 전략을 고수하게 된다. 둘째로, 참여자 집단의 성격 또한 협조 가능성에 영향을 미친다. 집단 내에서 참여가 활성화되어 있는 경우에 그 구성원들은 일반적으로 강한 상징적 행동정향을 보여주고 있다. 이 결과 그 구성원들은 소속집단의 영향력을 과대평가하는 경향이 있으며 제한된 정보를 가지고 양보에 인색한 경향을 보이고 있다. 따라서 이러한 집단에서는 지도자가 그 구성원들을 설득하고 동원하는 것이 어렵다. 셋째로 집단간의 갈등이 이념적 차이에서 시작되었다면 협조가 어렵다. 이념은 한 집단의 동질성의 기초가 되므로 협조를 위해 이념을 양보하기가 쉽지 않기 때문이다. 이념갈등을 포함하는 경우에는 다른 측면을 고려해서 생기는 교차압력(cross pressure)이 별로 생기지 않으며, 오히려 집단의 단합성을 높이는 역할을 하므로 양보의 여지는 그만큼 적다고 하겠다.

- ③ 리더십: 지도자들은 경쟁집단과 협상을 하거나 중재에 나선다. 지도자들은 지속적인 의사소통을 통하여 협상교착의 위험을 줄이고 제안을 상대가 수용할 수 있는 방향으로 수정함으로써 거래비용(transaction costs)을 줄이고 협조를 하려 노력한다. 구체적으로 협조를 위해 지도자들은 전략적으로 융통성있는 고집(flexible rigidity)을 택하기도 한다(Pruitt 1981). 지도자들은 목적을 달성하기 위한 수단에서 유연적인 태도를 취함으로써 가능성있는 해결책을 다양하게 고려한다. 그러나 목적 자체에 대해서는 단호한 입장을 견지한다. 이러한 목적의 완고함은 상호 수용할 수 있는 협상안을 만들기 위해 협조하는 동인으로 작용하기도 한다. 이러한 점에서 보면 협상실패의 상당수는 수단의 융통성 부족에서 온다고 할 수 있다.
- ④ 정치제도: 두 가지 차원에서 제도적 구조가 협조에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 첫 번째는 지지의 범위이다. 합의적 제도 속에서는 갈등적 전략을 통해서는 결과를 얻을 수 없으며 따라서 협조적 결과를 종용하게 된다(Lijphart 1984). 두 번째는 의사결정의 복잡성과 공개성 정도이다. 협조는 간단하고 폐쇄적인 경우에 더욱 이루어지기 쉽다. 이러한 결정구조에서는 협상비용을 낮추고 합의에 도달할 수 있는 기회가 많다. 왜냐하면

협상당사자가 소속집단 구성원들로부터 자유로울 수 있으며 양보의 방안을 검토할 수 있는 여지를 가질 수 있기 때문이다. 이러한 과정 속에서 협상참여자들은 합의에 도달하기 위한 상호신뢰를 쌓을 수 있다. 합의주의(consensualism)와 단순성(simplicity)은 언뜻 상호모순적으로 보일 수도 있다. 그러나 이 두 가지 요소를 잘 결합하고 있는 제도가 다당제하의 의회제도이며 중간위치의 정당이 합의과정에서 중요한 역할을 한다. 반면에 양당제하의 의회제도의 경우 집중적인 다수결적 요인을 갖게 되며 다수당은 갈등적 전략을 오히려 선호하기도 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 의회의 갈등 중 많은 부분은 비영합적 갈등이며, 다수집단이나 다수연합에게만 이득을 주는 것이 아니라 참여한 모든 집단에 이득이 될 수 있는 방안을 찾는 것이 가능하다. 이 과정에서 각 집단들은 보다 많은 이익을 얻기 위해 갈등과 협조뿐만 아니라 적극성의 차이에 따라 전략을 택할 수 있다. 여기에는 협력을 통한 공동의 이득, 합의 도출의 장애, 협상실패로 인한 잠재적 손실, 갈등수단을 통한 분배적 이득의 기회 등이 일반적 요인으로 고려된다.

2. 정당의 속성

국회에서 정당들은 서로 갈등, 경쟁하면서 타협, 협력하고 있는 관계를 형성하고 있다. 이는 정당들은 의회정치 속에서 경쟁적 관계에 있는 동시에 상호의존적 관계에 놓여 있다는 점을 지적하는 것이다(Barn, Ferejohn 1989; Kingdon 1989). 정당의 본질적 속성에 근거한 정당의 권력극대화 개념을 사용하여 국회에서의 정당은 다음과 같은 속성을 지니고 있다. 첫째, 권력극대화를 추구하는 행위주체는 정당으로서 정당자체가 자기이익을 극대화하기 위하여 합리적으로 행동하는 합목적적 개체라는 것이다. 여기서 합리적으로 행동한다는 의미는 어떤 주어진 목표를 달성하는데 있어서 여러 대안 중에서 이익과 비용을 고려하여 최선의 대안을 선택하는 경우를 의미한다(Brams 1992, 313). 따라서 어떤 목표가 주어졌을 때 행위자가 그것을 가장 능률적이고 효과적으로 달성하는 한 그 행위는 합리적이라고 말할 수 있다. 이러한 합리성의 가정은 경제학 분야, 적어도 개인들의 행동을 설명하는 미시경제이론에서는 일반적인

로 받아들여지고 있다. 정치학에서는 아직 이러한 가정이 일반화되어 있지는 않지만 정치적 행위자들도 역시 그들이 선택할 수 있는 대안들을 주의깊게 고려하고 그들의 목표를 가장 잘 달성할 수 있는 대안을 선택하고 있다는 것이 점점 명백해지고 있다(Brams 1985, 3~4). 요컨대 합리성의 가정은 대체로 현실적인 것으로 인식되고 있다.

한편 방법론적 개인주의를 그 특성으로 하고 있는 합리적 선택 접근법에 의하면 사회의 궁극적 구성분자는 자신들의 성향과 상황에 대한 자기 나름의 이해에 따라 정도의 차이는 있지만 적절히 행동하는 개인들이다(황수익 1985, 35). 그러나 해방 이후 40년간 형성된 권위주의 정당정치가 남긴 유산은 여전히 지속되어 1987년 민주화 이후의 정당정치 영역에도 권위주의적 요소와 민주적 요소가 혼재되어 있다. 말하자면 13대국회 이후에도 여전히 한국의 정당은 당내 민주주의를 확립하지 못하고 정당지도자 중심의 사당화, 봉당화 구조를 갖고 있다는 것이다(최장집 1997, 25-30). 이 결과 원구성 협상과정에서 권력을 극대화하기 위하여 합리적으로 행동하는 단위는 정당지도자 또는 협상대표자가 되지만 정당지도자의 이익이 원구성 협상결과에 있어서 정당의 이익과 공통되는 경향이 있고 협상대표자가 협상창구로서 정당의 이익을 대변하기 때문에, 정당을 단일행위주체로 전제하더라도 문제가 없다고 본다.⁸⁾

둘째, 게임이론적 시각을 원용하여 원구성 협상과정을 상호의존적인 넌제로섬(non-zero sum)게임으로 파악하고자 한다. 협상참여자인 정당들은 의장단과 상임위원장직을 최대한 많이 확보하기 위하여 경쟁하고 갈등하는 대립관계에 있지만 협상의제의 성격상 이러한 갈등은 반드시 일정한 시간적 한계 내에서 해소되어야 한다. 만약 협상의 교착상태가 장기간 지속되게 되면 원구성이 지연될 것이고 당연히 국회운영과 역할도 제대로 기능할 수 없게 되기 때문에 여론의 비판과 압력에 직면하게 될 것이다. 이에 따른 정치적 부담과 기대손실은 협상행위자 모두에게 전가되어 국민적 정치불신감이 확산될 것이기 때문에 최소한 상호 파멸의 상황은 회피하고자 할 것이다.

따라서 원구성 협상 속에는 각 정당들의 상충하는 이익만 있는 것이 아니라 여론의 비판을 피하고 정국을 안정적으로 운영해야 할 공동의 이익도 존재하는

8) 김희민은 정당의 이익과 지도자의 이익이 공통되는 경향이 있으므로 정당이 자체이익을 극대화하기 위하여 단일행위주체로 행동할 가능성이 높다고 보고 있으며, 강원택도 개별 국회의원이 자율적으로 행동할 가능성은 거의 없으며 당명에 구속되는 경우가 대부분이므로 정당경쟁의 게임틀 속에서 정당을 하나의 단일한 행위자로 간주하고 있다(김희민 1994, 49~49; 강원택 1999, 101).

것이다. 더욱이 절차적 민주화가 실현되고 공고화 단계에 진입한 한국정치 상황에서 다수당이 수적 우위를 내세워 일방적으로 원구성을 강행할 수 없는 여건에 놓여 있다. 권위주의 시대에서 과반수 다수당이 승자독식의 원칙을 내세워 국회직을 모두 독점하였던 6대국회에서 12대국회까지의 관행은 더 이상 적용될 수 없는 협상환경이 조성되었다. 이런 점에서 여당 또는 다수당이 민주적이고 안정적인 국정운행을 바라는 여론에 대한 정치적 부담을 더 가지게 되고, 이 결과 소수당과 야당이 협상에서 유리한 결과를 차지할 수도 있게 된다. 따라서 원구성 협상과정은 권력 극대화를 추구하는 정당간의 경쟁과 협력이 공존하는 상호의존적인 게임의 형태로 진행된다.⁹⁾

셋째, 상호의존적인 원구성 협상게임에서 각 정당이 권력을 극대화하기 위하여 합리적으로 행동할 때 그 행동의 선택은 전략적이라고 본다. 원구성 협상이 1회에 그치는 것이 아니라 협상참여자의 이익이 상호 절충될 때까지 계속되어야 하며 공식·비공식 회담을 통하여 명시적 혹은 묵시적 흥정과 조정을 통하여 상호작용하게 된다. 이 과정에서 협상의 행위주체로서 하나의 정당은 자신이 어떻게 행동할 것인가에 대한 상대방 정당의 기대에 영향을 미침으로써 자기 정당에게 유리한 방향으로 상대정당의 선택에 영향을 주는 행위를 하게 된다.¹⁰⁾ 그리고 이러한 합리적 행위의 선택은 협상이 타결될 때까지 상대방의 행위에 상호 대응하면서 또 다른 합리적 행위의 선택을 계속하게 된다.

이와 같이 행위자간의 상호작용을 수반하는 합리적 행위들의 선택을 전략적이라고 보는 것이다. 다시 말해서 협상을 진행하는 중에 협상의 행위자가 이익의 극대화를 추구하기 위하여 선택하는 갈등전략과 협조적 전략은 협상의제의 효용구조, 기대이익, 기대손실 등을 고려한 협상행위자들의 일방적 선택이 아닌 상호작용의 결과로서 선택된 것이기 때문에 전략적 의미를 지니게 된다는 것이다.

따라서 상호의존적인 협상구도 속에서 상호의존적인 합리적 선택을 하는 것을 전략적 선택이라고 전제하고 이러한 협상구도와 전략선택의 상호의존성 때

9) 쉘링(Schelling)은 협상자가 잠재적 이득의 상호파괴를 피하기 위하여 묵시적이건 명시적이건 간에 그들의 행태를 조정하고 그들의 의도를 의사소통 하면서 만남의 방법을 찾지 않으면 안되기 때문에 갈등과 상호의존이 모두 포함되어 있는 게임을 ‘흥정게임’ 또는 ‘혼합동기 게임’이라고 정의하고 있다(Schelling 1992, 152).

10) 이와 같이 상대방이 무엇을 할 것이라고 각자가 기대하는 것에 의존하여 적절한 행동을 선택하는 것을 쉘링은 ‘전략적 행마’라고 표현하고 있으며, 혼합동기 게임과 순수갈등(제로섬) 게임과의 뚜렷한 차이점은 내 자신의 전략을 상대방이 발견하고 인지하도록 하는 것이라고 강조하고 있다(Schelling 1992, 221~222).

문에 원구성 협상이 타결된다고 보는 것이다. 이러한 상호의존적인 전략적 선택의 결과 최종적으로 한 정당의 선택이 다른 정당들의 선택에 대하여 최선의 반응을 보임으로써 각 정당들의 선택은 ‘내쉬균형’에 도달하게 되고 갈등의 협력적인 해결이 가능하게 된다.¹¹⁾

이러한 몇 가지 가정을 전제로 다음과 같이 논문의 분석틀을 제시하고자 한다. 국회 원구성 협상에 참여하는 각 정당들은 권력의 극대화를 추구하기 위하여 합리적 선택을 하게 되며 이러한 선택의 결과 각 정당의 이익은 상호충돌하면서 대립하게 된다. 협상의 대치상황에서도 상호 커뮤니케이션을 통하여 내쉬 균형점을 찾기 위한 시도를 하게 되지만 협상의제가 제로섬적 성격을 지니거나 협상구도를 제로섬적 게임으로 인식하게 되면 장기 교착상태에 빠지게 된다. 이 결과 여론의 비판과 언론의 압력을 받게 되며 각 정당의 기대손실은 증가되고 반대로 공동의 기대이익은 줄어들게 된다. 따라서 정당간 기대이익을 상호 교환하거나 양보를 통하여 비협조 전략을 협조전략으로 수정함으로써 협상의 타결점을 찾게 된다는 것이 원구성 협상의 분석에 대한 기본적 시각이다.

이러한 분석틀에 기초할 때 원구성 협상과정에서의 경쟁과 갈등현상을 정당간의 이익극대화를 추구하는 권력경쟁으로 파악함으로써 정당갈등과 협상의 교착상태 등 협상행태를 분석하고 협상과정과 결과에 대한 설명력을 높일 수가 있다고 본다. 또한 정당의 사회적 역할과 공익적 기능을 강조하는 사회학적 접근방법이 초래할 수 있는 정당간 경쟁의 부정적 인식을 해소할 수 있고 의회정치의 본질적 속성을 이해하게 도와줄 수 있는 것이다. 이에 따라 정당간 경쟁과 대결이 권력추구를 위한 이기적이고 정략적인 측면이 지나치게 부각되고 소모적인 정쟁으로 비화됨으로써 국민의 정치적 불신감이 증폭되고 국회기능과 역할이 현저히 저평가되고 있는 정치현실에 대한 정확한 이해가 가능하게 될 것이다.

11) 존내쉬(John Nash)가 비협조게임에서 제시한 ‘내쉬균형’의 개념은 게임상황과 상대방의 전략이 주어졌을 때 자신만의 전략을 변경하여 자신의 이익을 증진시킬 수 없는 상태를 말한다(김재한 1995, 11에서 재인용).

V. 분석을 위한 대상 및 자료

1. 분석의 대상

이 논문이 정당의 권력극대화 추구를 위한 정당간 게임이론의 시각으로 원구성 협상과정을 분석함에 있어서 협상에 영향을 미치는 몇 가지 요인들에 대한 설명이 필요하게 된다. 이러한 협상요인으로서 협상주체가 되는 구체적인 행위자와 자격요건, 협상의제의 중요성과 효용구조, 협상의제의 선정, 협상전략의 형태, 협상의 구조적 제약요인이 되는 의석분포와 절차적 제도 그리고 협상타결에 결정적 역할을 하는 여론의 영향 등에 대한 논의가 있어야 할 것이다.

먼저 협상의 주체로서의 행위자는 정당이지만 국회법의 규정에 따라 그 자격은 제한되어 있다. 원내에 진출한 모든 정당이 아니라 의석 20석 이상을 가짐으로써 교섭단체를 구성한 정당이 협상의 기본단위가 된다. 따라서 원내 20석 이상을 확보하지 못한 정당은 총무협상에 참여할 수 없으며 국회직 배분대상에서도 제외된다. 이러한 비교섭단체인 군소정당도 정당대결구도에서 승리연합을 형성할 수 있는 여건 속에서는 정당연합 또는 정당연대를 통하여 그들의 이익을 극대화시킬 수 있다. 정당간 연합의 결과 얻은 전리품인 국회직의 권력자원은 승리연합 내에서 다시 배분될 수 있기 때문이다. 16대국회 전반의 원구성 협상에서는 비교섭단체인 자유민주연합이 새천년민주당과 연대하여 부의장 1석과 상임위원장 1석 및 특별위원장 1석을 차지할 수 있었다. 이러한 결과는 국회직의 최종적인 배분절차가 국회 본회의에서의 다수결 원칙에 따른 투표를 통하여 이루어졌기 때문에 가능할 수 있었다.

정당간 협상의 진행은 정당별 협상대표자인 원내총무¹²⁾가 총무회담의 형식을 통하여 공식·비공식 접촉을 가짐으로써 협의와 절충을 진행한다. 다만 원내총무가 협상의 재량권을 가지느냐의 문제는 정당내 의사결정구조에 의해 결정되는 부분이지만 적어도 13대국회부터 16대국회까지의 원구성 협상과정에서 협상의 결정권은 사실상 당 총재 또는 당 대표가 행사하고 있었으며, 정당의

12) 국회법상 교섭단체대표의원이라고 규정되어 있으나 오랫동안 정당별 당헌당규에 원내총무라는 개념을 사용하여 왔기 때문에 이 논문에서는 원내총무라는 개념을 동일한 개념으로 사용하고자 한다. 다만 원내정당화를 지향하는 정당의 제도개선 결과 16대국회 후반기부터는 원내총무 대신에 법적 개념인 교섭단체대표의원을 사용하고 있으며 이에 따라 총무회담도 교섭단체대표회담으로 바꾸어 사용하고 있다.

중진의원이나 당직자의 의견과 의원총회의 의사는 당 총재나 대표의 결정을 지지 또는 정당화시키는 역할에 머물렀다고 볼 수 있다. 이러한 당내 의사결정구조와 정당지도자의 리더십의 영향으로 원내총무는 단순한 협상의 대리인 또는 정당여사의 전달창구로서의 역할을 하게 되며 극히 실무적인 차원에서의 협상 재량권만 행사하고 있다.

그리고 정당이 권력극대화를 위한 이익을 추구한다면 원구성 협상의제에서 얻을 수 있는 이익이 무엇이며 권력극대화를 위하여 어떤 중요성을 가지게 되는지 의문이 제기될 것이다. 일반적으로 원구성 협상의제는 국회의장과 부의장 2인 그리고 국회상임위원장을 국회 본회의에서 효율적으로 선출하기 위하여 사전에 정당간 국회직 배분 또는 후보자를 내정하는 협의의 범주에 한정된다.

협상의제의 중요성과 효용구조를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국회의장은 국회를 대표하고 국회의 운영과 의사일정 작성 등의 의사정리권을 가지며 국회 내에서의 자유로운 토론과 원만한 회의진행을 위한 질서유지권 그리고 입법지원조직을 감독할 수 있는 사무감독권을 가진다.

국회의장은 이러한 권한을 통하여 국회의 전체 입법과정과 행정부 견제기능 수행에 사실상 가장 큰 영향력을 행사할 수 있다. 그 중에서도 국회의 의사일정 작성권한과 본회의 의사정리권은 입법과정에서 가장 핵심적인 권한이다. 13대국회 개원 당시에 야 3당의 주도로 국회법을 개정하여 국회의장의 재량권을 대폭 축소하여 각 교섭단체대표의원과의 협의하여 의장의 권한을 행사하도록 제한하였지만, 여전히 입법부 수장으로서의 대내외적인 권한과 역할은 의회정치 과정에서 중요한 기능을 수행한다.

국회부의장은 의장이 사고가 있을 때 그 직무를 대리하고 있으나 사실상의 재량권은 의장이 위임하는 본회의 사회권과 의전적 역할에 한정되어 있다. 다음으로 상임위원회는 법률안과 예산안 등 안건을 실질적으로 심사하고 결정하는 권한을 가진 회의체로서 행정부와 사법부의 부처와 기능을 중심으로 구분해서 각 상임위원회가 소관부처의 업무와 관련된 안건을 처리할 수 있도록 현재 17개의 상임위원회로 구성되어 있다.

상임위원장은 각 위원회를 대표하고 위원회 내에서의 의사정리권, 질서유지권을 가지며 위원회 소속 직원들에 대한 사무감독권도 가지고 있다. 이러한 권한을 가진 상임위원장은 위원회의 의사일정을 간사와 협의하여 작성하고 위원회에 상정되는 안건의 심의과정을 주도할 수 있다. 특히 안건심사절차에 있어 상임위원회 중심주의를 채택하고 있는 국회의 입법과정에 대한 영향력은 결정

적이며 소관 위원회의 안전심의과정에 대해서는 국회의장이나 다른 상임위원장도 직접 관여할 수 없는 배타적 재량권도 가지고 있다.

따라서 국가의 최종 정책결정인 법률안과 예산안 등의 안건이 상임위원회의결로 실질적으로 확정되고, 국정감사도 상임위원회 단위로 실시되기 때문에 소관 상임위원장의 정부 부처에 대한 영향력은 대단히 중요하다고 할 수 있다. 이러한 상임위원장 역할의 중요성과 효용구조 때문에 국회 원구성 협상과정에서 여·야간 상임위원장 배분에 관한 경쟁과 갈등이 심각하고, 특히 분점정부 상태에서의 위원장 배분경쟁은 협상을 교착상태에 빠지게도 한다.

17개 상임위원회 중에서도 국회운영위원회는 각 정당의 원내대표(원내총무)와 원내 부대표(부총무)들로 구성되어 있으므로 국회운영 전반에 관한 사실상의 의사결정을 할 수 있는 회의체이다. 의사일정의 작성도 의장의 권한이지만 국회운영위원회와 협의하여 결정하도록 국회법에 규정되어 있기 때문에 국회운영위원회에서 의사일정 결정권을 가지게 된다. 뿐만 아니라 한시적 특별위원회 구성, 상임위원회 국정감사 계획의 조정 등 국회운영 전반에 걸쳐 교섭단체 간 합의가 필요한 대부분의 사안에 대하여 총무회담의 절차를 거쳐 최종 결정권을 행사할 수 있다. 그러므로 국회운영위원장은 국회운영과 입법과정에 결정적인 영향력을 행사할 수 있으며 국회운영의 주도권을 국회의장과 공유하고 있다고 볼 수 있다.

법제사법위원회는 각 상임위원회에서 의결된 법률안에 대하여 체계·자구 심사권을 가지기 때문에 본회의에 상정될 법률안에 대한 실질적 통제권을 행사할 수 있다. 이러한 체계·자구 심사권에 의하여 법률안의 처리를 보류하거나 해당 위원회에 반려할 수도 있기 때문에 여당과 정부의 입장에서는 법제사법위원회 위원장직 확보를 위해 강한 집착을 가질 수밖에 없다.

그 밖에 여당의 입장에서 대통령과 정부 부처의 효율적인 정책추진을 위해 비중을 두거나 국가운영에 필수적이라고 판단되는 상임위원회에 대해서도 야당에게 양보하지 않기 위한 경쟁을 하게 된다. 특히 16대국회 이후 상설특별위원회로 된 예산결산특별위원회는 국가의 재정운영통제권을 행사할 수 있기 때문에 여당이 양보하기 어려운 중요한 위원회로서 위원장 배분협상에서 주요 쟁점이 되고 있다.

이와 같이 국회의장단과 상임위원장은 입법과정의 산출물을 통하여 정부와 이해관계자 및 유권자 지지층에 직접적 영향을 줄 수 있기 때문에, 각 정당은 원구성 협상결과가 정당의 권력기반을 형성하고 확충하는 것과 직결된다고 판

단하고 있다. 이러한 논리로 원구성 협상은 국회운영의 주도권을 확보하기 위한 원내에서의 정당간 경쟁과 다음 선거에서의 승리를 위한 권력기반을 확충하기 위한 정당간 권력경쟁의 의미를 담고 있다.

그러나 때로는 협상이익을 극대화하기 위한 전략적 선택에 따라 다른 정치현안이 협상의제로 부가되기도 한다. 협상의제에 대한 합의가 이루어지지 못할 경우에는 협상이 교착상태에 빠질 가능성이 크기 때문에 정치적으로 거부할 만한 명분과 특별한 사정이 없는 한, 하나의 정당이 요구하는 정치현안 또는 협상조건은 불가피하게 추가 또는 연계되게 된다.

협상의제의 효용구조는 의장단 배분과 상임위원장 배분에서는 각 정당이 동일한 효용구조를 가지고 있는 것으로 보지만 대부분의 경우에 야당이 제시하는 추가의제나 협상의 전제조건과 같은 연계의제의 경우에는 요구자의 효용구조가 더크다고 볼 수 있다. 14대국회 초반에 김대중 총재가 지방자치단체장선거의 연내실시 문제를 이슈화하여 협상의제에 연계시킨 배경에는 1992년 말 실시되는 대통령선거에서 유리한 환경을 조성하기 위한 것으로 야당의 기대이익이 여당보다는 훨씬 크다고 판단했기 때문이다. 뿐만 아니라 원구성 협상의제의 제한된 배분이익을 더욱 키우기 위해서는 협상의제를 추가함으로써 원구성 협상결과를 유리하게 만들거나 아니면 연계된 정치현안의 협상결과로부터 또 다른 이익을 얻고자 한다. 이 때문에 협상의제 연계전략은 야당 또는 소수당이 선호하는 전략이 되고 있다. 따라서 협상주체들은 협상의제의 범위를 넓히고 정치현안을 연계시킴으로써 각 정당이 배분할 수 있는 이익의 크기를 키우고, 협상의제의 효용가치를 상호교환함으로써 비협조의 게임구도를 협조가 가능한 게임구도로 전환시키게 된다.

각 정당이 협상과정에서 선택하는 전략은 갈등전략과 협조전략으로 구분할 수 있다. 갈등전략은 협상의제에 대한 요구사항을 제시하고 끝까지 관철시키기 위한 협상행태라고 볼 수 있다. 여기에는 행위자의 요구를 적극적으로 주장하여 상대방의 양보를 얻고자 하는 적극적인 갈등전략과 상대방의 요구에 응하지 않고 협상을 거부하거나 기피하는 소극적인 갈등전략도 포함된다. 협조전략은 협상환경의 변화나 여론의 비판 또는 정당지도자의 리더십 등의 영향으로 효용구조에 변화가 생겨 행위자가 전략적으로 협력적인 협상행태를 취하는 것으로 본다.

협상행위자간의 비협조적인 갈등전략의 충돌이 생길 경우에는 전략의 수정이 없는 한 협상은 교착상태를 지속하게 된다. 그러나 교착상태가 장기화되면

각 정당의 효용구조에도 변화가 생기게 되고 비판여론이 증가함에 따라 공동의 손실이 증가하게 될 것이다. 따라서 협상의 행위자는 공동의 손실이 기대이익을 상쇄하는 한계점 이전에서 협상전략을 협력전략으로 수정하게 될 것이다.

이와 같이 협상전략을 수정하게 하는 영향요인으로는 여론의 비판과 압력이 가장 큰 요인으로 작용하고 있고 그 밖에도 국가적 중요현안의 발생 또는 국정 운영의 안정적 운영이나 여야관계의 파트너십 형성으로 인한 원구성 이후의 원만한 국회운영 등 다양한 변수들이 작용하게 된다.

13대국회 이후에 나타난 정당다원주의 현상에 따라 원구성 협상 때마다 정당체계가 바뀌고 의석분포도 다양하게 변함에 따라 국회선례나 관행이 적용될 수 없고 협상의 배분방법도 제도화되지 못하고 있다. 이러한 협상환경의 가변성은 협상행위자의 전략적 선택의 폭을 넓힐 수 있게 되고 이에 따라 매번 새로운 협상의 룰을 만들어 내기 위한 진통이 계속되고 있다. 더욱이 중요한 정치적 이슈를 의제화하여 협상의제에 연계할 경우에는 협상과정이 더욱 복잡해지고 치열한 경쟁과 대치국면을 야기하게 된다.

따라서 협상이 장기화되는 만큼 여론의 비판과 압력도 증가될 것이고 유권자의 지지를 얻고자 하는 정당들은 결국 여론의 압력에 반응하지 않을 수 없다.

끝으로 협상구도와 과정을 제약하는 구조적·제도적 요인은 정당의 의석분포와 국회의 절차 및 선례라고 볼 수 있다.

원구성 협상은 의제의 속성상 다수당 단독으로는 해결할 수 없는 사안이다. 의장단 선출에서 불가피한 경우에 여당 몫의 의장단 일부를 단독국회를 소집하여 처리한 경우도 있으나 이러한 경우 역시 분배의 문제가 묵시적으로 합의된 경우에만 가능하다. 그러나 상임위원장 선출에서는 각 정당에서 제출하는 상임위원 명단이 확보되지 못하면 위원장 선출이 사실상 불가능하다. 상임위원장은 해당 상임위원으로 선임된 자 중에서 선출되기 때문에 다수당 소속의 상임위원 중에서 상임위원장을 선출하게 된다면 절차적 정당성을 상실하게 되고 소수당의 저항에 부딪혀 국회는 파행을 면치 못하게 될 것이다.

그럼에도 불구하고 제1당이 과반수를 확보하느냐 또는 여소야대의 의석구도가 되느냐에 따라 협상의 결과가 결정적으로 달라지게 된다. 또한 과반수도 단순과반수인지 아니면 안정과반수인지에 따라 협상의 배분내용이 달라질 수 있다. 안정과반수는 다수당의 의석이 각 상임위원회에서도 소수파의 의석보다 많아서 모든 상임위원회에서 표결의 결정권을 행사할 수 있는 정도의 의석을 말

한다. 안정과반수는 재적의원수의 1/2에 상임위원회 수를 합한 의석수를 의미한다고 본다.

따라서 각 정당은 협상결과에 가장 위력적인 영향력을 행사하고 게임의 구도를 결정하는 의석구도를 유리하게 형성하기 위하여 협상시작 전 단계부터 적극적으로 대처하게 된다. 유리한 게임의 구도를 만들기 위하여 각 정당이 선택할 수 있는 방법으로는 의원영입과 정당연합 또는 연대의 형성이 있다. 여당의 입장에서는 야당과 타협을 이루기 위한 거래비용보다는 의원영입을 통한 비용의 부담이 훨씬 적기 때문에 여론과 야당의 비난을 감수하면서도 원구성 전에 다수 의석을 확보하여 원구성 협상결과를 유리하게 만들려고 노력한다.¹³⁾ 또한 다당체제 하에서 승리연합을 구성함으로써 협상의 이익을 극대화시키고자 노력한다. 실제로 15대국회 후반 원구성 협상시에 한나라당이 원내의석의 과반수를 넘긴 151석을 차지하고도 새정치국민회의와 자유민주연합의 정당연합에 의하여 의장직을 차지하지 못한 경우도 있었다.

한편 국회법 절차와 협상선례도 협상과정과 결과에 영향을 미치는 요인이지만 협상환경과 정당구도의 변화가 심하여 그 영향력은 미약하다. 국회법 절차는 법규범적 성격을 지니므로 행위자를 강제하게 되지만 선례로 정착된 불문관행은 강제성은 없으나 오랫동안 행위자 사이에 묵시적으로 정당한 행위율로서 인정되어 왔기 때문에 협상환경이 변하지 않는 한 행위자를 구속할 수 있다. 그러나 정당간 원구성 협상의제의 협상절차에 관한 구체적인 법규가 미비된 상황에서 관행과 선례로 이를 보완할 수밖에 없으나 매번 정당구도의 변화에 따른 새로운 협상환경의 조성으로 유사한 선례가 형성되지 못함에 따라 협상과정에서 합의점을 찾는 데 많은 갈등이 생기게 된다.

13대국회 이후부터 16대국회까지 8번의 원구성 협상에서 유사한 정당구도를 가진 협상환경이 마련된 경우는 14대 개원국회와 15대 개원국회의 협상사례로서 3당체제 속에서 제1당이 여당으로서 과반수를 확보한 두 번뿐이었다.

따라서 정당간 협상의 결과로 얻어진 배분선례는 정당구도의 유동성에 따라 다음 협상에서 규범력을 상실하게 되었고 이러한 결과 협상의 새로운 룰(Rule)을 모색하기 위하여 갈등이 지속되고 협상이 장기화되고 있다. 그러나 이러한 선례의 단절성에도 불구하고 비례적 형평성원칙에 근거한 정당간 의석비례 배

13) 박찬표는 의원들의 당적변경은 여소야대 하의 집권세력이라는 수요자의 측면에서 파악해야 하며, 집권세력이 여소야대 상황을 유지할 경우 야당과 타협하기 위하여 많은 거래비용을 지불해야 하기 때문에 이보다 비용이 적게 드는 의원영입을 추진한다고 분석하고 있다(박찬표 1999a, 15~16).

분의 선례는 점차 정당성을 확립해 가면서 불문관행으로 정착되는 경향을 보이고 있다.

2. 분석 자료 및 기간

이 논문은 13대국회부터 16대국회까지의 원구성 협상사례에서 정당간 국회의 권력자원을 배분하기 위하여 대립하고 갈등하는 가운데 협상을 타결해 가는 정당간 경쟁과 타협의 정치과정을 경험적으로 분석하는데 관심을 두고 있다. 따라서 정당의 기대이익이나 효용구조, 정치지도자의 협상행태와 전략 그리고 정당간 타협과 절충과정 등 미시적 현상에 대한 구체적 분석을 위주로 하게 된다.

국회 내에서의 정당간 경쟁은 원구성 협상 이외에 국회운영을 위한 일정협의, 법률안, 예산안 등 안건의 심의·처리 및 국정감사 및 조사를 위한 절차적 협의 등 정당간 의견조정이 필요한 모든 부분에서 다양한 형태로 이루어지고 있다.

일반적으로 원내교섭단체를 구성한 정당의 협상대표인 원내총무가 정당간 협상을 위해 회담을 하는 경우는

- ① 개원국회 또는 임기 중반에 국회직을 배분하기 위한 원구성 협상
- ② 정기회 또는 임시회의 회기결정, 대표연설, 대정부질문 등 통상의 국회운영 일정에 관한 의사일정협의
- ③ 상임위원회에서 갈등이 야기된 특정안건의 처리방법과 한시적 특별위원회 구성 또는 국정조사의 실시와 관련한 구체적 절차, 방법 등 정당차원의 협의가 필요한 사항으로 크게 3가지 범주로 구분할 수 있다.

그러나 정당간 경쟁과 갈등 및 절충의 과정은 대부분 비공개 접촉을 통하여 중요한 합의가 이루어지고 협상과정이 기록으로 남지 않기 때문에 협상자료의 수집과 분석에 현실적으로 많은 어려움이 따른다. 이러한 이유에서 정당간 협상사례가 주기적으로 반복되고 일정한 기간동안 공개적인 방법으로 진행됨으로써 객관적인 자료의 수집과 분석이 용이한 원구성 협상사례를 연구대상으로 하였다.

구체적인 사례의 선정범위는 국회 권력자원의 정당간 배분을 위한 원구성 양태에 변화를 가져온 시기인 13대국회부터 16대국회까지의 8번의 전·후반기 원구성 사례 전부를 대상으로 하였다.

이러한 사례에 대한 구체적인 자료의 수집을 위하여 우선적으로 국회의 1차 자료 수집에 중점을 두었다. 협상사례의 분석에 가장 중요한 1차자료로는 실무 자료인 총무회담자료철과 각 정당의 의원총회자료철 그리고 총재회담 및 당3역 회의자료 등을 활용하였다. 총무회담자료철은 총무회담 후 발표된 합의문뿐만 아니라 국회운영위원회 또는 의사국에서 총무회담, 부총무회담에 배석하거나 협상을 보좌한 후 업무참고용으로 기록한 국회의 비공식 자료로서 정확한 객관적인 사실을 기록한 자료이다. 의원총회자료철도 각 정당의 의원총회에서 발표된 내용이나 공개된 회의내용에 대하여 국회 관계직원이 직접 참석하여 작성한 실무 자료이다. 이러한 1차자료는 국회 내부자가 아니면 수집하기 어려운 자료로서 이 논문을 통하여 공개된 내용은 다른 연구자들에게도 도움이 될 것으로 기대한다.

또한 1차자료 중 국회의 공식자료로는 역대국회에서 의장단 및 상임위원장 선출과 정당별 배분내용 그리고 교섭단체별 의석분포의 변화 등 국회 활동상황을 대별로 정리한 ‘국회경과보고서’와 ‘의정자료집’ 및 ‘국회회의록’ 등을 활용하였다. 그 밖에 협상사례를 재구성하기 위하여 총무회담 관련 신문자료 및 문헌자료도 참고하였다.

다음으로는 필자가 10대국회 이후부터 17대국회 현재까지 국회에 근무하는 동안 협상과정에 직·간접적으로 참여하면서 관찰한 경험을 바탕으로 협상의 동태적 과정과 협상타결의 변수를 적실성 있게 분석하고자 하였다. 부분적인 기록으로만 남겨진 협상과정과 결과를 심층적으로 분석하는데 있어 참여관찰의 방법은 많은 도움이 될 수 있었다.

마지막으로 당시 국회의 원구성 협상에 관여한 국회의장단, 원내총무, 정당 관계자 및 국회 출입기자와의 비공식 면담을 통하여 협상과정의 비공개 부분과 비공식 접촉내용을 확인하거나 기록으로 남겨진 내용의 부족한 부분을 보완하였다.

이와 같이 수집된 자료를 바탕으로 원구성 협상사례를 분석함에 있어 주로 사례 연구방법을 사용하였다. 국회의 1차자료를 중심으로 하여 신문자료를 분석하고 인터뷰 내용을 인용함으로써 협상사례의 전개과정을 재구성하고 이를 구체적으로 분석하였다. 사례별 종합분석에 있어서는 통시적 비교분석도 병행하였다. 또한 사례연구를 위한 접근은 합리적 선택이론과 게임이론의 시각에서 권력극대화를 추구하는 각 정당들의 상호의존적 다툼로써 게임구도를 분석틀로 하여 설정된 가설을 경험적으로 검증하는 방법으로 진행되었다.

Ⅵ. 경험적 분석

이 장에서는 13대국회에서 16대국회까지 총 8번의 원구성을 위한 협상사례를 각 절로 나누어 협상과정과 결과 및 주요 협상변수를 중심으로 분석하고자 한다. 각 절에서는 협상의제, 협상기간 및 협상에 참여한 정당의 지도부와 원내총무(교섭단체 대표의원)를 알아보고 협상에 참여한 각 정당의 당초 요구사항이 어떠한 절충과 조정을 통하여 타협이 이루어졌는지 그 협상과정을 설명할 것이다. 또한 협상결과에 대한 평가와 함께 정당간 갈등을 해소시키고 협력적인 게임을 통해 원구성을 마무리 할 수 있도록 영향을 미친 주요한 협상변수를 분석해 보고자 한다.

1. 13대 개원국회 원구성 협상

1) 협상환경: 지역주의적 4당체제의 형성

노태우 정부가 출범한지 2개월 후에 실시된 13대국회의원 총선거는 한국에서 지금까지 경험하지 못한 정당제를 탄생시켰다. 즉 민주정의당이 전체의석의 41.81%인 125석을 확보하는 데 그쳤고 야당인 평화민주당과 통일민주당 그리고 신민주공화당이 모두 164석을 확보함으로써 집권여당이 전체의석의 과반수에 미달하는 분점정부형태의 4당체제가 형성되었다.

<표 7> 13대국회의원 총선거결과 (1988. 4)

구 분	민주정의당	평화민주당	통일민주당	신민주공화당	기 타	계
득표율 (%)	34.0	19.3	23.8	15.6	7.3	100
의석수	125	70	59	35	10	299
의석비율(%)	41.81	23.41	19.73	11.71	3.34	100

이러한 선거결과는 민주화 이후 유권자들의 정부 여당에 대한 세력견제 심

리가 작용한 부분도 있지만 13대 대통령선거에서 나타난 지역주의로 인하여 국회의원 선거에서도 대통령후보자의 연고지별로 형성된 지역정당에 지역유권자가 대다수 투표하는 지역주의적 투표행태가 주된 원인이었다(이갑윤 1990, 171-200).

새로운 야당우위의 다당적 구도 속에서 13대국회 원구성과 관련한 권력배분 협상을 앞두고 있는 각 정당은 비교적 유연한 태도를 보이게 되었다. 1988년 5월경 4당 총무들이 언론 인터뷰를 통해 밝히고 있는 각 정당의 입장과 국회운영 방향을 보면 다음과 같다. 김윤환 민주정의당 원내총무는 “집권여당이 과반수 의석을 얻지 못했지만 이는 어느 정당도 독단과 독주로 국회를 운영하지 않고 대화와 타협으로 정치를 펴나가라는 국민의 뜻”(한국일보 1988/05/14)이라고 평가하여 타협적인 자세를 보이는 반면 “기본적으로 대통령중심제 하에서의 야당의 역할이란 제1당의 정책을 견제하고 수정하는 데 있으므로 야권이 과반수를 넘었다고 해서 국정운영의 주도권을 이양하라고 주장할 수는 없는 것”(동아일보 1988/05/31)이라는 대야경고 메시지를 전달함으로써 타협과 양보의 한계선을 제시하고 있다.

평화민주당의 김원기 총무는 “그동안 행정부에 예속된 운영을 해왔던 국회가 정부권력으로부터 독립성을 갖고 권력의 견제역할을 다할 수 있도록 야당간의 협력을 다지고 여당과도 대화와 협상으로 풀어가겠다”(동아일보 1988/05/31)는 타협적 자세를 취하면서도 “제1야당의 무거운 위치를 십분 인식하여 안정을 바탕으로 개혁을 추진함에 더욱 큰 책임감을 느낀다”(한국일보 1988/05/14)고 함으로써 야권 내에서의 주도적 위상을 확립하고자 하는 의지를 보여주고 있다. 최형우 통일민주당 총무 역시 여당의 독주를 견제하고 야권 3당의 협조체제를 중요시하면서 “어느 당도 과반수를 획득하지 못한 시점에서 여야가 정치적 책임을 공히 져야 하기 때문에 여당에서도 야당을 존경하는 자세가 필요하다”(동아일보 1988/05/13)고 강조함으로써 대야관계의 행태변화를 촉구하고 있다. 한편 신민주공화당의 김용채 총무는 가장 유연한 행태로서 “야권과 공조체제를 유지하는 것이 기본입장이지만 당의 정책노선에 위배되지 않는 한 민주정의당과도 동조할 수 있다”(동아일보 1988/05/31)는 전략적 자세를 취하면서 원구성 협상과정에서의 잠정적인 제3자 중재(potential third-party support) 역할을 강조하고 있다.

이상과 같은 정당체제와 세력구도 속에서 각 정당은 기본적으로 ‘갈등전략’보다는 ‘타협전략’을 선택할 가능성이 커졌고, 신민주공화당이 4당체제 속에서

중재역할을 할 수 있는 여건이 마련됨으로써 국회에서의 정당간 권력배분 경쟁이 타협에 의하여 해결될 수 있는 협상환경이 마련되었다.

2) 협상의제의 확장

13대 총선 이후는 어느 정당도 독자적인 의지로 배분적 결정을 강요할 수 없는 여소야대의 의석분포 속에서 국회 내 권력자원의 배분에 관하여 갈등을 해결할 수 있는 규칙이나 선례가 없었기 때문에 의제의 범위나 협상대상이 제한될 수 없는 상황이었다. 이러한 협상환경 속에서 갈등사안에 대한 협력적인 해결이 없이는 어떤 결정에도 이를 수 없는 대치상황의 우려도 적지 않았다.

그럼에도 불구하고 각 정당은 의장단 및 상임위원장 선출에 있어 원내 의석 비율에 따라 배분한다는 원칙에 대하여 묵시적 동의가 일찍이 형성되고 있었다.¹⁴⁾ 4.26 총선 이후 각 정당의 체제정비가 끝난 후¹⁵⁾ 5월 17일 공식적으로 가진 첫 총무회담에서는 개원국회의 시기를 포함하여 의장단과 상임위원장 배분원칙 및 국회법개정특별위원회 구성에 쉽게 합의함으로써 협상의제의 설정과 협상과정이 순조롭게 진행될 것으로 예상되었다. 협상의 당사자 사이에 명시적인 커뮤니케이션이 없이도 게임에 참여하는 행위자의 수와 행위자간의 세력균형이 협상의 과정과 결과에 영향을 줄 수 있다는 점을 보여주고 있다. 그러나 총무회담 다음날인 5월 18일 야권3당 총재회담에서는 4당 총무들의 합의 사항¹⁶⁾을 뒤집고 개원국회에서 제5공화국 비리조사, 광주사태 진상규명, 비민주약법 개폐, 양대선거(87년 대선, 88년 총선) 부정조사, 지역감정해소 등 5개 정치현안 특별위원회를 구성한다고 합의함으로써 야3당과 민주정의당의 대립

14) 평화민주당의 김대중 전(前)총재는 “야권 3당이 원내다수의석을 차지한 것은 사실이지만 국회운영에는 물이 있는 것으로 원내 제1당인 민주정의당이 국회의장을 지명토록 하는 것이 순리”라는 입장을 밝혔고(동아일보 1988/04/30), 신민주공화당의 김종필 총재도 “의장은 제1당이 갖는 게 상식이나 그 인선은 원의(院意)에 따라야 할 것”이라고 밝혔다(한국일보 1988/05/01).

15) 평화민주당은 5.7 임시전당대회를 개최하여 김대중 총재를 중심으로 하는 단일지도제를 채택하였으며 통일민주당도 5.12 전당대회를 열어 김영삼을 총재로 복귀시킴으로서 야당의 3김이 모두 총재직을 맡게 되어 국정운영의 주도권 장악을 위한 협력과 경쟁의 야3당체제가 시작된다.

16) 5.17 4당총무회담에서 당시 국회법상 대통령이 소집하게 되는 개원국회에서는 의장단 선출 및 국회법개정특별위원회만 구성하고 1주일간의 특별위원회활동을 마친 뒤 다시 임시국회를 소집하여 상임위원장 선출 및 5개 특별위원회를 구성하기로 합의하였다(총무회담 자료 1988/05/17).

구도를 형성하게 되었다.

야3당의 총재가 개원국회 협상의제를 추가하게 된 배경을 분석해 보면, 첫째, 협상과정에서 정당의 이익을 극대화하고자 하는 합리적 행위주체인 야당지도자의 입장에서 볼 때 한정된 개원협상의제의 협력적 해결이 가져다주는 배분적 이익이 야당에게 상대적으로 유리한 측면이 많지 않았다는 점이다. 즉, 과반수가 넘는 의석을 가지고도 의장직을 양보해야 할 상황이고 상임위원장직의 배분도 소수여당인 민주정의당이 국정운영의 근간이 되는 외교·안보 및 내정과 관련된 상임위원회와 국회운영위원회를 결코 야당에게 넘겨줄 생각이 없을 것이라는 판단에 따라 5개의 특별위원회 구성문제를 협상의제에 포함시킴으로써 야3당의 잠재적 공동이익의 크기를 증가시킬 수 있었기 때문이다.

둘째, 제5공화국 비리조사와 광주사태 진상규명문제는 야권이 총선당시에 중심이슈로 제기한 공약이므로 총선의 민의가 반영된 야당우위의 정치체제 속에서 공약을 실천에 옮기려는 가시적인 노력이 야당의 지지기반을 더욱 공고히 할 수 있다는 정치적 이익을 고려한 것으로 해석된다.

셋째, 야3당간 합의에 의한 협상의제의 확장 및 정치현안과의 연계 등 협상의제 형성에 있어서 자율적인 연대 가능성과 분점정부 하에서 다수야당의 정국 주도권을 부각시킴으로써 민주정의당으로부터 보다 많은 양보를 얻을 수 있다는 전략적 선택의 결과라고도 할 수 있을 것이다.

이와 같은 야3당 총재의 일방적인 합의발표에 따라 13대 개원국회의 협상의제는 본래의 의제 외에 국회법 개정문제와 정치현안 심의를 위한 5개 특별위원회 구성문제가 추가되었으며, 이러한 협상의제의 확장은 4당체제 하에서 각 정당의 기대이익과 효용구조의 상호충돌을 야기시키는 한편 상호의존적인 협력 게임을 유도하기도 했다.

3) 협상기간 및 협상참여자

협상의제의 확장 및 연계에 따라 협상과정은 2단계로 분리되어 진행되었다. 5월 17일 첫 총무회담에서 국회상임위원회를 증설하기로 합의함에 따라서 국회법 개정을 통한 상임위원회 분리·신설이 확정되어야 상임위원장 선출이 처리될 수 있기 때문이었다. 이에 따라 의장단 선출과 국회법개정특별위원회 구성을 위한 임시회와 상임위원장 선출 및 특별위원회 구성을 위한 임시회를 분리소집하기로 하였다.

의장단 선출은 5월 30일 임시회 개회일에 실시하도록 큰 갈등 없이 합의하였으나 상임위원장 선출 및 특별위원회 구성문제는 상호 연계되어 난항을 거듭함으로써 6월 27일까지 협상이 계속되었다. 따라서 협상기간은 5월 17일부터 6월 27일까지 총 41일간 지속되었다. 상임위원장은 6월 20일 선출됨으로써 임기 개시 후 21일 이후에야 상임위원회 활동이 시작될 수 있었다.

<표 8> 13대 개원국회 원구성 일정

<141회 임시회 주요일정> (1988. 5. 30 ~ 6. 9) 1988. 5. 30: (개회식) 의장·부의장 선출 5. 31: 국회법개정특별위원회 구성결의안 의결 <142회 임시회 주요일정> (1988. 6. 10 ~ 7. 9) 1988. 6. 10: (개회식) 6. 13: 국회법개정법률안 의결 6. 15: 국회상임위원회정수에관한규칙개정안 의결 6. 20: 국회상임위원장 선거 6. 27: 5공화국에서의정치권력형비리조사특별위원회 구성결의안 등 7개 특위 구성결의안 의결

그리고 이 기간 동안의 원내 교섭단체를 구성한 4당의 정당지도부와 협상대표자인 원내총무는 민주정의당의 김윤환, 평화민주당의 김원기, 통일민주당의 최형우, 그리고 신민주공화당의 김용채였다. 각 정당이 지역연고를 기반으로 하고 있고 인물중심의 사당적 특성을 지니고 있었기 때문에 당 총재의 영향력과 강력한 리더십이 협상과정과 협상전략의 선택을 결정할 수 있는 상황이었다. 이러한 정당내부의 지배구조에 따라 교섭단체 대표인 원내총무의 협상재량권은 지극히 한정될 수밖에 없는 구조적 제약이 있었다.

4) 협상과정 및 결과

13대국회 원구성과 관련한 협상의제의 범위에 민주정의당이 원하든 원하지 않든 야3당 총재의 합의로 5공비리조사 등 현안처리를 위한 특별위원회 구성 문제가 의제에 포함되게 되었다. 이에 따라 의장단 선출, 상임위원장 배분비용

및 배분내용, 국회법 개정, 정치현안심의를 위한 특별위원회 구성문제가 개원 국회 협상의제로 형성되었다.

(1) 의장단 선출

총선이 끝난 지 1주일도 되지 않아 의장단 구성에 대하여 각 정당은 일치된 입장을 보이고 있었다. 즉, 원내 제1당인 민주정의당에 의장직을 배정하고 평화민주당과 통일민주당에 각 부의장직 1석을 안배하기로 내부방침이 마련되었다.¹⁷⁾ 국회운영상의 역할과 기능에서 의장직만큼 영향력 있는 자리도 없으나 4당체제 하에서 제1당이 아닌 어떤 정당도 의장직을 기대할 수 없는 세력구도 속에서 제2당과 제3당은 부의장직 1석을 차지함으로써 정당간 이익의 균형점을 찾게 되었고 여기에서 제외된 신민주공화당만 상임위원장직 배분에 적절한 보상을 기대하는 정도였다.¹⁸⁾

(2) 국회법 개정문제

국회법 개정문제가 개원 협상의제로 제기되는 경우는 흔하지 않은 사례이지만, 5월 17일 첫 공식 총무회담에서 개원국회와 임시국회를 분리 소집하되 개원국회에서는 의장단 선출과 국회법 및 상임위원회 위원정수규칙 개정을 위한 특별위원회만 구성하기로 하고, 상임위원장 선출문제를 다음 임시국회에서 처리하기로 합의하였다.

이러한 합의를 하게 된 배경에는 정당별로 몇 가지 이해관계를 공유하고 있었다고 볼 수 있다. 첫째, 4당체제 하에서 의석비율에 따라 13개 상임위원장직을 배분할 경우 여·야 정당에 배정되는 몫은 민주정의당(6): 평화민주당(3): 통일민주당(2): 신민주공화당(2)로써 충분하지도 않을 뿐 아니라 각 정당 내부에서도 인선의 어려움이 예상되었기 때문에 국회법 개정을 통하여 상임위원회를 증설하는 것이 각 정당의 공동이익을 증가시킬 수 있었기 때문이다. 의제의 성

17) 민주정의당은 당직개편 이후 5월 3일 열린 첫 회의에서 국회의장은 원내 제1당인 민주정의당이, 부의장 2석은 야당이 맡도록 하는 방안을 마련하였고(동아일보 1988/05/03), 평화민주당도 국회의장을 제1당인 민주정의당에 양보하고, 2명의 부의장은 평화민주당과 통일민주당이 각각 1석씩 차지하는 방안을 마련하였으며(동아일보 1988/04/30), 통일민주당과 신민주공화당도 같은 입장이었다.

18) 김용채 신민주공화당 총무는 “야 3당이 각각 부의장을 1인씩 내는 것이 4당정립의 정치구도에 걸맞는다고 생각하지만 법률적으로 부의장을 둘 이상 낼 수가 없으므로 우리는 최소한 상임위원장만은 의석비율로 조정되기를 희망합니다”라고 밝혔다(동아일보 1988/05/10).

격상 전형적인 ‘협력적 게임’의 구도를 만들 수 있으므로 상임위원회 증설을 위한 국회법 우선개정에 정당간 이견은 제기되지 않았다.

둘째, 국회법개정특별위원회 구성은 5월 17일 총무회답에서 야3당이 먼저 제의하였는데, 이는 새로운 국회의 모습을 보여주기를 기대하는 국민적 관심 속에서 유신이후 행정부의 시너로 전략한 국회를 3권 분립하의 진정한 입법부로 만들고 현행 국회법상의 권위주의적인 요소를 과감히 개정하여 국회의 자율성을 제고시키기 위해서는 다른 협상의제에 우선하여 국회법 개정을 처리하는 것이 민주정의당으로부터 더 많은 양보를 얻을 수 있다는 야당의 판단에 의한 것이었다.

국회법 개정협상은 15인으로 구성된 특별위원회¹⁹⁾에서 5월 31일부터 6월 11일까지 정당간 완전합의에 의하여 개정안이 마련되었지만²⁰⁾ 그 내용에 있어서는 80% 정도가 야3당의 주장이 대폭 반영되었다(한국일보 1988/06/12). 개정안의 주요내용은 청문회제도의 도입, 국정감사 실시, 국회 총 회기일수 제한 삭제, 3개 상임위원회 증설, 국회의장 권한의 축소, 의사활동의 TV중계허용 등 ‘국회운영의 민주화’와 ‘국회기능의 활성화’를 위한 국회제도와 절차의 전면개정이었다. 이 중에서 일상적인 국회운영과정의 틀을 근본적으로 바꾸어 놓은 것은 과거 권위주의 시대에 과잉 비대해 있던 국회의장의 다양한 권한행사 방법을 대폭 수정한 것이었다. 즉, 의장의 독자적인 판단에 따라 국회를 운영할 수 있는 권한을 축소 또는 삭제하여 각 교섭단체 대표의원(원내총무)과 협의하거나 국회운영위원회와 협의 또는 동의를 얻도록 함으로써 각 정당간의 타협과 협조 없이는 국회운영이 사실상 불가능하게 만들어 놓은 점이었다.

이와 같이 국회법 협상과정에서 야당우위의 주도가 가능할 수 있었던 것은, 국회제도와 절차의 전면개정을 통하여 국회운영의 주도권 확보라는 공동의 기대이익이 커서 야3당이 단합할 수 있었고, 야3당이 주장하는 국회법 개정내용을 관철시키기 위하여 국회법 개정안의 본회의 표결처리 요구 등으로 민주정의당에 대한 위협과 강경전략을 채택했기 때문이다. 반면, 민주정의당은 세력 열세에 따라 소극적·수세적 입장에서 야당과의 절충을 통하여 기득이익의 손실을 최소화하는 협력전략을 택하지 않을 수 없었다.²¹⁾

19) 정당별 위원비율은 민주정의당 6인, 평화민주당 4인, 통일민주당 3인, 신민주공화당 2인으로 구성되었고 위원장은 민주정의당 정창화의원이 맡았다.

20) 6월 13일 제142회 임시회 제2차 본회의에서 “국회법개정법률안”이 통과되었고, 6월 15일 공포되었다.

21) 민주정의당은 협상과정에서 “야당의 주장 중 순리와 논리에 맞는 것은 대폭 수용할 방침”

(3) 상임위원장 배분

상임위원장직의 정당별 배분비율 문제는 4당의 의석비율에 따라 안배한다는 기본원칙에 대체적으로 의견이 모아지고 있었으므로 갈등요인은 없었다. 그러나 상임위원장 배분내용에 있어서는 정당간의 갈등이 야기되는 가운데 5월 17일 4당 총무회담에서 상임위원회 증설에 원칙적으로 합의하고 이에 대한 논의를 진전시킴에 따라 마침내 6월 7일 4당 총무회담에서 행정위원회, 노동위원회, 동력자원위원회 등 3개 상임위원회의 신설에 합의하게 되었다.²²⁾ 상임위원장 배분비율은 별다른 이견 없이 의석비율에 따라 합의되었다. 국회법의 개정 에 따라 13개에서 16개로 증설된 상임위원회를 정당의석 비율로 나누면 그 배 분비율이 당초의 민주정의당(6): 평화민주당(3): 통일민주당(2): 신민주공화당(2) 에서 민주정의당(7): 평화민주당(4): 통일민주당(3): 신민주공화당(2)로 변경되었 으며 제4당인 공화당에는 혜택이 주어지지 않았다.

상임위원장직 배분내용과 관련한 각 정당의 요구사항과 협상결과는 다음과 같다. 먼저 민주정의당의 경우는 대통령이 소속한 정당으로서 국정 의 근간이 되는 외교·안보 및 내정과 관련되는 상임위원회 위원장직은 야당 측에 넘겨줄 수 없다는 기본입장²³⁾을 가지고 국회운영위원회, 법제사법위원회, 외무통일위 원회, 내무위원회, 재무위원회, 국방위원회와 경제과학위원회 또는 농림수산위 원회 중 1개 위원회를 선호하였다.

평화민주당의 경우는 상임위원장 배분협상의 조정과정에서 상공위원회, 노

(한국일보 1988/06/12)이라는 원칙 아래 신축적인 입장을 보였으며, 야 3당은 6월 9일 국회 법개정특위 제2차 전체회의에서 협상이 난관에 봉착하자 표결처리 주장을 제기하는 등 공 세적인 입장에서 협상을 주도하였다.

- 22) 상임위원회 분리·증설문제는 국회법개정특별위원회에서의 법률개정사안이지만 국회법개 정특위 5인소위원회에서 이 문제에 대한 각 정당간에 현저한 입장 차이를 보임에 따라 총 무회담 결정사항으로 넘기게 되었고, 6월 7일 4당 총무회담에서는 2개 이상의 정부부처를 소관으로 하고 있는 위원회를 다음과 같이 각각 분리 신설하였다.

<상임위원회 분리·증설 현황 및 소관부처>

내무위원회	행정위원회	국무총리실, 총무처, 서울시
	내무위원회	내무부, 경찰청
상공위원회	상공위원회	상공부
	동력자원위원회	동력자원부
보건사회위원회	보건사회위원회	보건사회부
	노동위원회	노동부

- 23) 민주정의당 김윤환 총무는 “국정수행에 있어 근간이 되는 몇몇 상임위는 집권당이 차지하 는 것이 의회정치의 당연한 관행”이라는 점을 강조하였다(한국일보 1988/05/14).

동위원회, 문교공보위원회와 농림수산위원회 또는 건설위원회 중 1개 위원회를 선호하게 되었다. 평화민주당의 선호배경에는 김대중 총재의 의지가 크게 작용하고 있었으며 정당의 지지기반 확충에 유리한 명분있는 상임위원회를 선호함으로써 위원장직 배분협상과정에서 가장 강경한 전략을 채택하고 있었다.²⁴⁾

통일민주당의 경우는 다른 정당과 별다른 갈등 없이 실리적 측면을 고려하여 행정위원회, 동력자원위원회, 보건사회위원회 등을 선택하였으며 오히려 상임위 보다는 5공비리조사특별위원회와 같은 특별위원회위원장 배분에 더 많은 관심을 가지고 있었다. 이 때문에 민주당 내에서는 민주화 개혁의지를 펴거나 정책정당의 이미지를 내세울 만한 상임위원회는 하나도 차지하지 못했다는 비판도 제기되었다.²⁵⁾

신민주공화당은 3개 위원회 증설에 따른 추가 혜택도 없었으며 의장단 배분에 소외되었다는 점이 고려되어 대형 국가사업을 심의하는 건설위원회와 교통체신위원회 등 희망하는 위원회를 우선적으로 배분받을 수 있었으며 당내에서도 가장 실속 있는 협상결과를 얻게 되어 만족하는 분위기였다.

위원장 배분내용에 관한 협상과정에서 가장 이해대립이 심했던 부분은 농림수산위원회로서 민주정의당과 평화민주당이 농어촌지역의 득표를 의식하여 끝까지 경합하여 협상이 교착상태에 빠지는 듯하였다. 하지만, 민주정의당과 평화민주당 사이에 농림수산위원회를 차지하기 위한 갈등이 지속되어 개원협상이 완전히 타결되지 못하게 되자 국회 정상화를 촉구하는 언론의 비판도 증가되었고 이에 따라 민주정의당은 물론 통일민주당과 신민주공화당도 “국회를 공전시켜가며 그럴 필요가 있느냐”며 부정적 반응을 보이게 되었다.

동시에 교착상태에 빠진 원구성의 타협점을 찾기 위해 통일민주당이 평화민주당을 압박하게 되는데, 지금까지 위원장 배분협상과 관련한 합의사항을 모두 백지화하자는 주장을 제기하게 된 것이다. 이는 민주정의당과 평화민주당이 지금까지 확보하고 있는 잠재적 기대이익을 축소시키는 한편, 협상내용에 대하여 당내 불만이 제기되고 있던 통일민주당도 재협상을 통해 기대이익을 증가시키

24) 특히 농림수산위원회는 농어촌지역 득표에 상당히 긴요한 상임위원회이기 때문에 김대중 총재는 문교공보위원회를 포기해도 농림수산위원회는 포기할 수 없고 만일 포기한다면 대신 내무위원회, 재무위원회 중 하나를 확보하라고 김원기 총무에게 지시했다(한국일보 1988/06/16).

25) 6월 15일 농림수산위원장직을 놓고 민주정의당과 평화민주당이 첨예한 갈등을 빚자 통일민주당은 기존의 4당 총무간에 잠정 합의한 상임위원장 배분내용에 대하여 백지화 선언을 하는데, 그 이면에는 “정치적으로 비중있는 상임위원장이 하나도 없다”는 당내 비판도 내포되어 있었다.

는 결과도 가져올 수 있으므로 민주정의당과 평화민주당의 타협을 강요할 수 있게 되었다.

결국 평화민주당도 상임위원장 배분 협상이 지연되면 5개 특별위원회 구성 문제도 지연시키게 될 것이며, 이는 교착상태의 책임을 평화민주당이 부담하게 되고 또한 민주정의당의 특별위원회구성 지연전략에 동조하는 결과를 초래할 수 있다고 판단하게 되어 민주정의당에 농림수산위원장을 양보하는 협력전략을 택함으로써 타협점을 찾게 되었다.²⁶⁾ 이에 따라 6월 17일 4당 총무회담에서 농림수산위원장을 민주정의당이 차지하고 평화민주당은 경제과학위원회를 갖는데 합의하여 상임위원장 배분협상을 매듭지었으며, 6월 20일 국회 본회의에서 상임위원장을 선출하였다.

<표 9> 13대 개원국회 상임위원장배분 협상경과 (1988. 6. 20)

구 분	민주정의당	평화민주당	통일민주당	신민주공화당
의 석 수	125	71	60	35
배분비율(%)	6.7	3.8	3.2	1.9
위원장 배분	7	4	3	2
당초 요구사항	국회운영위원회 법제사법위원회 외무통일위원회 내무위원회 재무위원회 국방위원회 경제과학위원회 또는 농림수산위원회	문교공보위원회 상공위원회 노동위원회 농림수산위원회 또는 건설위원회	행정위원회 동력자원위원회 보건사회위원회	교통체신위원회 건설위원회
갈등내용	농림수산위원회 주장	농림수산위원회 주장		
협상전략	강경	강경	온건	온건
절충과정	통일민주당의 재협상 주장으로 평화민주당 압박 → 평화민주당 양보			
협상결과	국회운영위원회 법제사법위원회 외무통일위원회 내무위원회 재무위원회 국방위원회 농림수산위원회	경제과학위원회 문교공보위원회 상공위원회 노동위원회	행정위원회 동력자원위원회 보건사회위원회	교통체신위원회 건설위원회

26) 김대중 평화민주당 총재는 6월 17일 기자간담회에서 “이번 임시국회소집의 가장 중요한 정치적 목적은 하루빨리 특위를 구성해 제5공화국 청산작업을 벌이는 일”이라고 전제한 뒤 “특위의 명칭, 조사방법, 조사대상 등의 원칙에 합의하면 상임위원장 자리는 물론 특위위원 장자리에도 연연하지 않겠다”고 밝혔다(한국일보 1988/06/18).

(4) 정치현안심을 위한 특별위원회 구성

야권 3당의 김대중, 김영삼, 김종필 총재는 5월 18일 총재회담을 개최하여 국정운영에 관한 5개항²⁷⁾에 합의하여 정치현안을 심의할 특별위원회 구성안건을 개원국회에서 처리하기로 함으로써 총무간의 합의사항을 번복해 버렸다. 이로써 정치현안관련 특별위원회 구성문제는 개원협상의 중요한 의제로 상정되었을 뿐만 아니라 협상타결의 장애요인으로 등장하여 개원일자 지연과 더불어 정국이 경색되는 분위기로 전환될 국면에 놓이게 되었다.

총재회담에서 특별위원회문제가 거론된 것은 김영삼 총재가 “우리국민의 최대관심사는 5공화국 비리조사, 광주사태 진상규명, 구속자 석방 등이므로 원구성과 동시에 특별위원회를 구성할 것”을 제의하고 김대중 총재가 “지역감정해소특별위원회도 포함시키도록 하자”는 의견을 제시함으로써 3당 총재간에 합의가 이루어진 것으로, 총무회담의 합의사항을 번복하게 된 표면적 이유는 ‘총선민의’에 나타난 국민의 뜻을 존중하겠다는 취지라고 설명하였다(동아일보 1988/05/18; 1988/05/20). 그러나 이러한 야3당 총재간의 합의 배경에는 첫째, 3김씨가 4.26 총선의 여세를 몰아 단합된 모습을 과시하면서 정국의 주요사항을 미리 절충하여 정국주도권을 장악했다는 인상을 국민에게 심어주자는 정치적 의도와 둘째, 여소야대의 세력구도 속에서 정국운영이 야권의 수중에 있다는 엄연한 현실을 개원국회 협상이라는 창구를 통해 여권에 인식시킴으로서 13대국회 초반부터 기선을 제압하겠다는 전략적 의도가 있었다.

민주정의당은 거부의를 강력하게 표명하였는데 반대논리를 정리해 보면, 현행 국회법상 대통령이 집회를 요구하는 개원 임시국회에서는 정부가 제출한 의안에 한하여 처리한다(국회법 제8조 제4항)는 조항에 따라 정부측이 여·야간 충분한 협의도 거치지 않은 5개 특별위원회 구성결의안을 제출할 수 없다는 것이었다. 또한 특별위원회 위원은 의장이 상임위원회위원 중에서 선임한다(국회법 제47조 제3항)라고 규정되어 있기 때문에 상임위원회위원 선임도 되어 있지 않은 상태에서 특별위원회위원 선임과 위원회 구성을 할 수 없다는 것이었다.²⁸⁾ 이러한 민주정의당의 거부논리의 이면에는 첫째, 야권 3당 총재회담의

27) 3당 총재회담의 국정운영합의 내용은 ①양심범 전원의 조속한 석방 ②개원국회에서 5개 정치현안특별위원회(5공화국비리조사특별위원회, 광주사태진상규명특별위원회, 비민주약법개폐특별위원회, 양대선거부정조사특별위원회, 지역감정해소특별위원회) 및 국회법개정특별위원회 구성 ③80년 해직자들의 전원 복직, 복권 ④지자제의 조속한 전면 실시 ⑤5월 25일 13대국회 개원 등 5개항이다(총재회담 자료 1988/05/18).

28) 김윤환 민주정의당 총무는 “개원국회는 대통령이 소집하는 국회로 특위 구성이 의제가 될

발표문이 ‘일방선언’ 또는 ‘대여통고’식으로 되어 있는데 대한 불쾌감과 둘째, 4당 총무간의 합의사항을 야당총재가 뒤집는 국회운영 선례를 남겨서는 안된다는 우려 그리고, 5공화국비리조사특별위원회의 조사대상과 범위를 사전에 한정하지 않을 경우 6공화국의 핵심인사들에게도 파장이 미칠 수 있다는 판단 등의 복합적인 동기가 작용하고 있었다고 볼 수 있다.

3야당의 총재가 개원협상의제와 특별위원회 구성문제를 연계시키는 갈등전략을 제시함에 따라 민주정의당과 야당이 5월 19일 이후 대치국면에 접어들어 협상이 교착상태에 빠지게 되었다. 이 결과 각 정당들은 협상전략을 수정하지 않을 수 없게 되었다. 개원협상지연에 따라 여론의 비난을 받게 될 경우 4당이 모두 공동의 정치적 손실을 초래하게 될 것이며 이에 따른 각 정당의 이익구조의 변화는 총무합의를 파기한 야3당에게 상대적으로 불리하게 작용할 가능성이 커졌다. 이러한 상황에서 야권은 각 당의 잠재적 손실을 줄이기 위한 합리적 전략을 모색하게 되었으며 결과적으로 정당별 이익과 손실의 계산에 따라 야권협력체제는 가변성을 띠게 되었다.

<표 10> 13대 개원국회 정치현안심의 특별위원회구성 협상경과 (1988. 6. 27)

구 분	민주정의당	평화민주당	통일민주당	신민주공화당
당초 요구사항	특위구성 거부	5공비리조사특위, 광주사태진상규명특위 비민주악법개폐특위, 양대선거부정조사특위 지역감정해소특위 등 5개 특위 구성		
추가요구사항	통일문제특위 올림픽특위 추가	-		
갈등내용	5공비리조사특위, 광주사태조사특위 명칭에 대한 갈등			
협상전략	강경	강경	중도	온건
절충과정	5공비리조사특위 명칭: 평민·민주·공화 3당 연대 → 민주정의당 양보 광주사태조사특위 명칭: 민정·민주·공화 3당 합의 → 평화민주당 양보			
협상결과	5공화국에서의 정치권력형 비리조사 특위 (통일민주당) 5·18 광주민주화운동 진상조사 특위 (평화민주당) 민주발전을 위한 법률개폐 특위 (민주정의당) 양대선거 부정조사 특위 (신민주공화당) 통일정책 특위 (통일민주당) 올림픽 특위 (민주정의당) 지역감정해소 특위 (평화민주당) 등 7개 특위 구성			
특위위원장 배분비율	2	2	2	1

수 없을 뿐 아니라 특위구성에는 국회법 개정이 선행되어야 한다”고 하면서 반대 입장을 분명히 하였다(한국일보 1988/05/20).

협상과제는 구성시기, 특별위원회 수와 명칭 그리고 위원장직 배분문제로 압축되었다. 먼저 구성 시기는 5월 24일 4당 총무회담에서 개원국회 후 소집되는 6월 임시국회에서 우선적으로 처리하기로 타협이 되었고, 특별위원회의 숫자도 5월 25일 민주정의당이 ‘통일문제특별위원회’와 ‘올림픽특별위원회’를 추가로 제의함에 따라 총 7개의 특별위원회를 구성하기로 6월 7일 4당 총무회담에서 합의하였다. 여·야간 참여한 갈등이 제기된 부분은 5공비리조사특별위원회와 광주사태조사특별위원회의 정식명칭과 조사범위 그리고 특별위원회 위원장 배분문제였다. 정당간 협상과 절충, 그리고 갈등 속에서 6월 27일 본회의에서 7개 특별위원회 구성을 완료하였다.

5) 협상결과의 평가 및 주요 협상변수

총선결과 헌정사상 처음으로 대통령이 소속한 정당이 원내의석 과반수를 얻지 못하고 지역균열에 의한 4당 체제가 형성됨에 따라, 원구성을 위한 협상이라는 정당간 권력자원 배분 경쟁은 지금까지 경험하지 못한 게임의 틀을 형성하게 되었고 정당간 갈등과 협력이라는 새로운 패턴을 보여주게 되었다.

<표 11> 13대 개원국회 원구성 협상평가 및 주요 협상변수

협상의제	협상결과 평가	주요협상변수
의제추가	야 3당의 주장 반영	• 여소야대 의석분포 • 3김의 리더십 • 협상전략
의장단 배분	협력	• 비례적 형평성
국회법 개정	야당 주도	• 여소야대 의석분포
상임위원장 배분	민주정의당 우세	• 비례적 형평성 • 여당에 대한 배려 • 3김의 상호견제
정치현안심의특위 구성	야 3당 우세	• 여소야대 의석분포 • 상호의존적 4당체제 • 여론의 압력

위의 표에 정리한 바와 같이 원구성 협상결과를 분석하면 다음과 같다. 첫째, 협상의제의 선정에 있어서 국회법 개정사항이나 정치현안 심의를 위한 특

별위원회 구성문제 등 야 3당이 주장하는 의제가 추가로 설정되었다. 야 3당의 총재가 4당 총무회담의 합의사항을 번복하고 민주정의당의 강한 반발에도 불구하고 강경전략을 채택함으로써 야당의 요구사항을 관철시킨 것은 여소야대의 의석분포와 3김의 강력한 리더십에 의한 협상전략에 따른 것으로 분석할 수 있다.

둘째, 의장단 배분협상은 4당체제 하에서 여·야당이 모두 협력적인 협상전략을 취함으로써 의석비례에 따라 제1당에 의장, 제2당·제3당에 부의장을 1석씩 배분하는 것으로 합의하였다. 13대국회 이전까지는 과반수 다수당이 의장과 부의장 1석, 제2당이 부의장 1석을 가지는 국회 관행이 있었으나 여소야대의 4당체제에서는 야3당의 연합 가능성에도 불구하고 제1당에게 의장을 배분해 주었다. 새로운 협상환경 속에서 의장단 배분을 위한 마땅한 선례나 규범이 확립되어 있지 않았기 때문에 의석비례에 의한 정당별 배분이라는 분배의 공정성 및 형평성의 논리를 합의의 균형점으로 찾아내고 제1당인 여당의 위상을 배려해 준 데 따른 것이다.

셋째, 헌법개정에 따라 국정감사제도 부활 등 국회제도 및 절차의 보완이 불가피한 상황에서의 국회법 개정 협상에서는 야 3당이 국회운영의 민주화와 국회기능의 활성화를 위한 제도개선방안을 제시하였고 협상결과 의장권한의 축소, 청문회제도 도입 등 야당의 주장이 대부분 반영되었다.

넷째, 상임위원장 배분협상에 있어 우선 의석비율에 따라 위원장직을 정당별로 배분하는데 쉽게 합의하였으나 배분내용에 있어서는 민주정의당과 평화민주당이 농수산위원장직을 놓고 갈등이 증폭되었다. 이러한 양당의 갈등이 지속되자 통일민주당이 위원장 배분협상의 백지화를 주장하며 평화민주당을 압박하였고 신민주공화당으로부터도 동조가 없는 상황에서 결국 평화민주당이 양보하게 되었다. 결국 상임위원장 배분협상은 비례적 분배의 공정성을 바탕으로 여당에 대한 배려와 3김의 상호견제가 협상변수로 작용하여 협력적 해결을 할 수 있었다.

다섯째, 정치현안 심의를 위한 특별위원회 구성문제는 야 3당의 주도로 의제에 추가되었고 주장내용도 대부분 반영되었다. 요약하면, 13대국회 개원협상은 여소야대의 4당체제 속에서 야 3당이 협상의제를 추가하고 협상과정을 주도함으로써 야당에게 유리한 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다. 그러나 야 3당의 연대체제도 쟁점에 따라 가변성을 띄고 있었다. 주요한 협상변수로는 여소야대의 의석분포, 비례적 분배의 공정성, 3김의 리더십과 협상전략, 상호의존

적 4당체제, 여론의 압력 등으로 정리할 수 있다.

2. 13대국회 후반기 원구성 협상

1) 협상환경: 3당통합에 의한 민자당 창당

1990년 1월 22일 민주정의당의 노태우 대통령, 통일민주당의 김영삼 총재, 신민주공화당의 김종필 총재가 3당합당을 선언함으로써 거대 보수여당인 민주자유당(약칭 민자당)이 출범하게 됨에 따라 '88년 총선 결과에 따른 여소야대의 4당체제가 여대야소의 양당체제로 변화하게 되었다.

특히, 1989년 12월 15일 여야 영수회담²⁹⁾에서 합의된 5공 청산의 매듭문제와 지방자치제 실시문제, 광주보상법·국가보안법·안기부법 개정 등 각종 정치 및 입법현안의 처리가 여야간의 정치적 쟁점으로 부각되어 있었으므로 이들 법안의 원만한 처리는 새로운 정치질서 속에서 여야가 당면한 큰 과제로 대두되었다. 하지만 1990년 1월 3당 통합에 따라 새롭게 출발한 민자당이 지방선거의 최대쟁점인 정당참여 허용이라는 1989년 12월 여야영수회담의 합의를 번복하고 정당참여 불가 입장으로 선회하면서 여야간의 갈등은 더욱 커지게 되었다.³⁰⁾ 더욱이, 정부가 1989년 11월에 제출한 국군조직법중개정법률안을 여당이 1990년 3월 1일 변칙처리 하는 등 여야간의 첨예한 대립으로 2월 임시국회가

29) 노태우 대통령과 김대중(평화민주당), 김영삼(민주당), 김종필(공화당) 총재는 1989년 12월 15일 밤 7시간에 걸친 청와대 영수회담에서 최대 정치현안인 5공 청산문제를 연내에 종결 짓고 90년대를 맞아 정치적 안정을 위해 공동 노력하기로 합의하고 전두환 전 대통령의 국회중언 권유, 정호영·이희성씨의 공직사퇴요구 수용, 광주보상법 입법, 광주특위 및 5공특위의 조속한 해체, 국가보안법·안기부법 등 야당주장 법률개폐 문제의 2월 임시회 논의 그리고 지방자치법의 연내처리 등 11개항의 합의문을 발표하였다.

30) 여·야 공동 소집요구에 의해 개최된 제148회 임시국회(1990.2.20~3.16)에서는 지방선거의 정당 참여를 허용하는 야당안과 불허하는 여당안이 제출되어 팽팽히 맞선 가운데 여야간 합의가 이루어지지 못함으로써 지방의회의원선거 및 지방자치단체장 선거시기는 불투명해졌고 향후 여·야 정치갈등의 뇌관이 되었다.

- 평화민주당은 1990년 3월 5일 조세형 의원·최낙도 의원 외 68인이 현행 지방의회의원 선거법을 폐지하고 지방의원과 단체장의 선거에 관한 사항을 단일법으로 제정하려는 취지의 지방선거법안을 발의하였으며, 그 핵심적 내용은 지방선거에 정당참여를 허용하는 것이었다.

- 민자당은 지방선거에 정당참여를 배제하는 것을 주요골자로 한 “지방의회의원선거법중개정법률안”을 1990년 3월 7일 김용환 의원 외 216인이 발의하였다.

파행을 겪게 됨에 따라 주요현안은 다음 임시국회로 넘어가게 되었다.

이러한 정치갈등 속에서도 민자당은 2월 9일 합당을 위한 3당 수임기관 합동회의를 개최하여 노태우·김영삼·김종필 3인 최고위원제 당헌 및 정강정책을 확정하고 합당을 공식 결의함으로써 민자당이 사실상 출범하게 되었고 4월 26일 민자당 최고위원의 청와대 회동에서 “총재중심의 단일지도체제”에 합의함으로써 당 지도체제의 골격을 마련하였고, 이에 따라 5월 7일에는 당무회의에서 “총재 → 대표최고위원 → 최고위원”으로 이어지는 단일지도체제로 당헌을 개정함과 동시에 “의회와 내각이 함께 국민에게 책임지는 의회민주주의를 구현한다”는 내각책임제 개헌추진의사를 강력히 시사하는 강령 개정안을 의결하였다. 그리고 5월 9일에는 민자당 창당 전당대회를 개최하여 당 지도체제와 조직정비를 마치고 본격출범하게 되었다.

<표 12> 13대국회 후반 원구성 협상기간동안의 의석분포 변화

일자	교섭단체	민 주 정의당 (%)	통 일 민주당 (%)	신민주 공화당 (%)	평 화 민주당 (%)	비교섭 단 체 (%)	계	비 고
90. 2. 9 (합당결의 당시)		127 (42.76)	59 (19.87)	35 (11.78)	70 (23.57)	6 (2.02)	297	
90. 2. 16 교섭단체 민자당 등록		민자당: 216(72.73%) (127) (54) (34)			70 (23.57)	11 (3.70)	297	○ 통일민주당 김광일, 김정길, 노무현, 이기택 장석화 (2.15 탈퇴) ○ 신민주공화당 김현 (2.15 탈퇴) ○ 무소속 유한열 (2.16 민자당 가입)
90. 4. 3 (보궐선거)		218 (72.91)			70 (23.41)	11 (3.68)	299	○ 민자당 - 3.5 정몽준(무)의원 입당 - 4.3 보궐선거 문희갑 당선 ○ 비교섭 - 4.3 보궐선거 허탁(무) 당선
90. 5. 29 (의장단 선거)		218 (72.91)			70 (23.41)	11 (3.68)	299	
90. 6. 19 (상임위원장 선출)		218 (72.91)			70 (23.41)	11 (3.68)	299	

한편, 야당 내에서는 민자당에 참여하지 않고 잔류한 이기택 의원 등의 구민주당 의원들과 무소속의 박찬종, 이철 의원 등 7명의 현역의원을 중심으로 한 민주당 창당발기인 대회가 2월 27일 개최되어 비호남권에서의 야당 세력의 규합에 나서게 되었으며, 6월 15일에는 창당대회를 열고 이기택 의원을 당 총재로 선출하여 정식으로 출범함에 따라 야권 역시 평화민주당과 미니정당인 민주당으로 나누어지게 되었다. 이 과정에서 5월 8일에는 평화민주당과 민주당과의 야권 통합을 위한 첫 협상대표단회의가 개최되는 등 야권의 통합 움직임이 구체화되기 시작하였으나 양측간 통합에 따른 지분 문제 등으로 통합작업이 원활히 이루어지지 않는 못하였다.

이와 같이 3당 통합을 통한 정당체계의 변화와 함께 2월 임시국회가 파행으로 끝남에 따라 여·여간 새로운 정치질서의 모색과 정치현안과제는 5월 임시국회의 주요쟁점으로 부각되었고 13대국회 후반기 원구성 협상환경에도 직접적인 영향을 미치게 되었다. 13대국회 중반의 정당별 의석분포에서 여당이 전체의석의 73%를 차지함으로써 후반기 원구성 협상은 물론 입법현안의 처리에 있어 압도적인 우월적 지위를 확보하게 되었다. 반면 교섭단체를 구성할 수 있는 유일한 야당인 평화민주당은 전체의석의 23% 수준에 그쳐 여·야 협상과정에서 여당의 힘에 이끌려가거나 아니면 극한투쟁을 불사하는 강경노선을 선택해야 할 기로에 서게 되었다.

2) 협상의제의 연계

5월 초순 민자당 창당대회를 마치고 난 후에는 13대국회 후반기 원구성 협상문제가 자연스럽게 논의되기 시작하였다. 5월 11일 민자당의 김동영 총무와 평화민주당의 김영배 총무는 5월 29일경 의장단 선출을 위한 임시국회를 열기로 잠정합의하였으나 상임위원장 배분문제와 관련하여 양당은 근본적인 시각차를 보이고 있어 협상시작 전부터 갈등국면이 조성되었다. 민자당은 13대국회 전반과 같이 의석비율에 따른 상임위원장 배분방식을 버리고 16개 상임위원장 자리를 독점하겠다는 방침을 정하였다.

평화민주당은 상임위원장직 배분이 보장되지 않는다면 원구성 협상에 응할 수 없다며 반발하였다. 이와 동시에 지방자치선거법, 광주배상법, 국가보안법, 안기부법 등 개혁입법현안의 사전처리보장을 요구하며 원구성 협상의제와 연계시키고, 만일 민자당이 상임위원장직을 독식하려 한다면 원구성 자체를 실행

으로 저지하겠다고 반발함으로써 양당의 강경전략이 충돌하게 되었다. 이와 같이 평화민주당이 민자당의 독식방침에 거세게 반발하며 정치현안의 원구성 의제와 연계전략을 구사함에 따라 민자당은 협상과정에 합의가 어려울 경우에는 여당의 힘을 보여줄 수 있다는 강경대응 전략을 추진하게 되었다.

3) 협상기간 및 협상참여자

13대국회 후반기 원구성 협상을 위해 비공식 접촉을 해온 민자당과 평화민주당 총무는 5월 11일 공식 총무회담을 시작으로 6월 18일 상임위원장 배분에 합의할 때까지 38일 동안의 협상기간을 거쳤다. 민자당과 평화민주당의 협상구도가 여당인 민자당이 주도할 수 있는 힘의 불균형 상태에 있었기 때문에 의장단과 상임위원장 선거는 각각 법정구성일인 전임자의 임기만료일에 원구성을 마칠 수 있었다.

5월 11일 첫 총무회담에서 임시회 집회일을 합의하였음에도 불구하고 평화민주당이 상임위원장직 배분요구 그리고 지방자치선거법 등 입법현안의 사전처리 보장의 요구조건을 원구성 의제에 연계시킴으로써 협상이 지연될 가능성도 있었으나 노태우 대통령과 김대중 총재의 영수회담으로 협상의 교착상태를 풀게 되었다.

따라서 평화민주당이 개혁입법의 사전처리요구를 원구성과 연계시키는 전략을 선택하였지만 민자당이 입법현안처리 대신에 헌정사상 처음으로 야당에게 상임위원장직을 배분해주는 양보를 교환함으로써 13대국회에서 16대국회 기간 중 의장단과 상임위원장을 법정일에 선출하게 된 유일한 협상사례가 되었다. 이 기간동안 협상에 참여한 정당의 지도부와 원내총무는 아래 표와 같다.

<표 13> 13대국회 후반 원구성 협상 당시 정당지도부 현황

구 분	민주자유당	평화민주당
총 재	노태우 대통령 (1990.5~1992.9)	김대중 (1988.5~1991.9)
대 표	김영삼 대표최고위원 (1990.5~1992.8)	
원내총무	김동영 (1990. 02 ~ 1990. 10)	김영배 (1990. 01 ~ 1991. 08)

4) 협상과정 및 결과

민자당의 단독국회 소집이 예고된 대치정국 속에서도 5월 21일 청와대는 노 대통령과 김대중 총재의 여야영수회담이 5월 29일 열리게 된다고 발표함으로써 정국의 안정적 운영을 통한 공동의 이익을 추구하고자 노력하였다.³¹⁾ 의장단 선출은 5월 29일 하루 동안 소집된 149회 임시회에서 여당 단독으로 소집되었고 상임위원장 선출과 개혁입법 현안은 연계되어 총무회담과 영수회담 그리고 당3역회담을 거치면서 상호 절충방안을 모색하게 되었다.

(1) 의장단 선출

5월 29일 여·야 영수회담을 하기로 결정함에 따라 양당 총무는 5월 22일과 5월 25일에 각각 총무회담을 개최하여 임시국회 소집방법과 상임위원장 배분문제 등에 대하여 논의하였으나 절충에 실패하였다. 막후 협상에 진전이 없을 것으로 판단한 민자당은 단독으로 제149회 임시국회 소집을 요구하였다. 5월 29일 하루 동안 본회의를 열어 민자당이 차지할 국회의장과 부의장 1인만 선출하기로 결정하였다.

본회의 개최 실력저지 대신 본회의 불참이라는 비교적 온건한 투쟁방법을 채택함으로써 여야 영수회담 등의 주요 정치일정을 앞두고 가급적 여권과의 정면충돌을 피하고자 하였다. 평화민주당이 실력저지 대신 불참이라는 소극적 대응을 취한 것은 야당 몫의 부의장 1석은 이미 할애되었기 때문에 의장단 선출을 실력 저지할 경우 이를 “정치홍정”의 대상으로 삼는다는 비난을 받을 뿐 아

31) 여야가 영수회담에 합의한 것은 노대통령이나 민자당의 경우 6월 임시국회에서 그동안 수차례 지연되어 온 쟁점법안을 처리하여 거여의 문제해결능력을 보여줘야 하는 부담을 갖고 있는 상황에서 이의 원만한 해결을 위해서는 평화민주당의 협조가 필요하였고, 이를 위해서는 이번 영수회담을 통해 그동안의 국정외 “총체적 난국”을 일단락 짓고 야당과의 대화정치를 복원, 정국을 안정시킬 필요가 컸으며, 더욱이 3당 합당에 대하여 제1야당인 평화민주당으로부터 정치적 승인을 받고자 하는 중요한 정치적 의미가 내포되어 있었다.

이에 반해 김대중 총재의 경우 영수회담을 계기로 안팎에서 조여드는 야권통합의 압력에 대응하여 자신의 흔들리는 위상을 바로 세워 야권내 대표성을 확보함으로써 야권통합명분을 내세운 세대교체론자들의 도전을 제압하고자 하였을 뿐 아니라, 지자제 등의 현안문제에 대한 돌파구를 마련해야 하는 강한 압력을 받고 있었기 때문에 영수회담의 필요성을 절감하고 있었다.

따라서 영수회담을 통하여 김총재가 민자당을 정치적으로 승인하고 노대통령은 김총재를 국정외 제1파트너로 인정하는 “상호승인”의 자리를 만드는 동시에 모두가 정치권의 주역임을 확인시키는 기회가 되었기 때문에 노대통령과 김총재간에 이해관계를 공유하고 있었다고 분석할 수 있다.

나라 영수회담의 성사 자체에 악영향을 줄 우려가 있다고 판단했기 때문이다. 이는 궁극적으로 정국의 초점을 노대통령과 김총재 간의 청와대 독대대좌에 맞추면서 첨예한 정치쟁점의 일괄타결을 위한 승부수를 띄우기 위한 사전 포석으로 이해할 수 있다. 이에 따라 민자당이 의장과 부의장 1석을, 제1야당인 평화민주당이 부의장 1석을 갖는 데는 전혀 갈등요인이 없었다.³²⁾

<표 14> 13대국회 후반 의장단 배분현황 (1990. 5. 29)

구 분	민주자유당	평화민주당	기 타
의석수	218	70	11
갈등내용	의장단 선출과 상임위원장 배분 등 협상의제 연계		
협상전략	강경(단독국회)	온건(본회의 불참)	
배분내용	의장, 부의장 1	부의장 1	

(2) 상임위원장 배분

민자당의 국회상임위원장직 독식논리와 평화민주당의 반발 및 개혁입법현안의 원구성 연계 전략이 상충하는 가운데 여당 단독으로 여당 몫의 의장단 선출을 마치게 되었으나 영수회담에 대한 기대감으로 여·야간 대화의 채널은 열려 있었다. 이러한 분위기 속에서 6월 8일 민자, 평민 양당총무는 6월 18일 제150회 임시국회를 소집하여 상임위원장 선출 및 쟁점법안을 처리하기로 잠정합의 하였으나 여전히 기존 입장의 차이는 좁혀지지 않고 있었다.

평화민주당 당무지도회의에서는 여당측이 상임위원장 4석을 할애하고 정당 추천제를 포함한 지방자치선거법, 국가보안법, 안기부법 등 개혁입법에 대한 처리를 보장하지 않는 한 상임위원장 선출에 응할 수 없다는 강경 입장을 채택 하고³³⁾ 여당 단독에 의한 상임위원장 선출을 실력으로 저지하기 위해 소장의

32) 민정계는 집권당의 다수파로서 의장직을 자파 몫으로 해야 한다는 기본방침 아래 당초부터 박준규의원을 내정해 놓고 이를 기정사실화한 반면, 민주계는 자파의 김재광의원(13대 전반기 부의장)을 의장 후보로 내세워 민정·공화계와 막후 교섭을 전개하였다. 민정계와 민주계가 이 두 의원을 의장후보로 각각 지원한 것은 민정계의 경우 박준규 의원이 민주정의당 대표위원시절 정계개편에 기여하고 당을 위해 헌신한 점과 노태우 대통령의 신임이 두터운 점을 감안한 것이며, 민주계의 경우에는 1990년 1월 합당 당시 부정적 반응을 보이며 이탈하려던 김재광 의원이 마지막 순간 합당쪽에 가세함으로써 의원들의 추가 이탈을 막을 수 있었던 데 대한 보상심리가 작용했던 것으로 보인다.

33) 평화민주당은 6월 12일 당무지도 합동회의에서 결의문을 채택, △정당추천제·연합공천제를 포함하는 지자제관련법 처리 △국가보안법 폐지와 안기부법 개정 △광주배상 및 명예회

원 38명으로 특별대책반을 구성하였다. 이와 같은 평화민주당의 갈등전략의 배경에는 원내 의석구도에서 수적으로 열세이지만 3당합당 이후 민자당과 대등한 국정파트너로서의 위상을 굳혀야 한다는 강박감이 작용하고 있었다.

한편 민자당은 13대국회 전반기의 여소야대 구도에서 의석비율에 따라 상임위원장직을 배분했던 방식을 버리고 16개 상임위원장 자리를 독점 하겠다는 내부방침에 따라 13대국회 전반기 상임위원장 배분비율인 민정 7, 평민 4, 민주 3, 공화 2를 민자당 3대 계보간에 민정 8, 민주 5, 공화 3으로 배분원칙을 정해 놓고 있었다. 민자당의 이 같은 상임위원장 독식의 논리는 첫째, 원내의 절대다수의석(218석)을 차지한 민자당이 16개 상임위원장 모두를 차지하는 것이 국회 운영을 책임지는 책임정치의 구현을 위해 필요한 것이며, 둘째, 현행 국회법상 야당소속 상임위원장이 회의를 소집하지 않을 경우 위원장의 유고여부와 관계 없이 공전될 수밖에 없기 때문에 야당이 예산심의 및 안전심사 과정에서 위원장 직분을 활용하여 예산처리나 안전심사를 지연시키거나 방해할 경우 적절한 대응책이 없다는 것이다.

그러나, 영수회담을 앞두고 있는 민자당으로서는 강경전략을 고수하는 한 임시국회의 파행과 정국의 교착상태가 명백히 예상되었기 때문에 기존의 강경 입장을 변경하게 되었다. 6월 12일 총무회담 후 민자당의 지도부 7인회의(3최고위원, 당3역, 정무1장관)에서 장시간의 토론 끝에 ‘평화민주당과 건전한 여야 관계를 통한 동반자 관계 정립이 필요하다’는 결론(동아일보 1990/06/13)을 내리고 국회법 개정을 조건³⁴⁾으로 상임위원장직 3석을 평화민주당에 배분하기로 함으로써 원구성 협상의 실마리를 풀 수 있는 계기를 마련하였다.

이후 민자당은 4개 상임위원장을 배분 받겠다는 평화민주당의 강한 의지를 확인한 후 민자당의 입장이 정리하고 그 직후 열린 총무회담에서 원구성 협상을 타결하였다. 합의내용은 1) 평화민주당에 13대국회 전반에 맡았던 상임위원장 4석(상공, 경과, 문공, 노동)을 그대로 배정하되 2) 이번 임시국회에서 문교공보위원회를 ‘문교·체육위원회’와 ‘문화·공보위원회’로 분리하여 문화공보위원장은 민자당이 맡기로 하였다(총무회담자료 1990/06/18).

복에 관한 법처리 △금융실명제 즉각 실시 △토지투기통제위원회 설치 등 8개항을 관철하기로 하였음.

34) 당시 국회법 규정에서는 상임위원장이 위원회의 사회를 거부하면 의안처리가 불가능하기 때문에 민자당은 위원장이 이유없이 사회를 기피하면 다수당의 간사가 사회를 맡을 수 있도록 국회법 관련규정을 개정할 것을 평화민주당에게 요구하였다.

<표 15> 13대국회 후반 상임위원장 배분협상경과 (1990. 6. 19)

구 분	민주자유당	평화민주당
의 석 수	218	70
배분비율	12.9	4.1
당초 요구사항	상임위원장 독식	위원장 4석 요구 입법현안 처리 보장
절충과정	야당에 위원장 3석 배려 (경과위, 동자위, 보사위) ↓ 4석 배려 (교체위 추가)	13대국회 전반의 4석 요구 (경과위, 문공위, 상공위, 노동위)
협상전략	강경 → 온건	초강경
협상결과	• 상임위원장의 사회 기피를 방지하기 위한 국회법 개정 • 문교공보위를 문화공보위와 문교체육위로 분리 신설	
	(13개 위원장 배분) 국회운영위원회 법제사법위원회 외무통일위원회 행정위원회 내무위원회 재무위원회 국방위원회 문화공보위원회 농림수산위원회 동력자원위원회 보건사회위원회 교통체신위원회 건설위원회	(4개 위원장 배분) 경제과학위원회 문교체육위원회 상공위원회 노동위원회

(3) 입법현안의 연계처리

민자당의 13대국회 후반기 원구성시 기존의 평화민주당 몫의 4개 위원장 자리를 회수한다는 방침에 평화민주당은 강력히 반발하였으며, 미리 합의된 노태통령과의 영수회담에 기대를 가지고 민자당과의 정면충돌은 피하는 입장을 취하였다. 평화민주당의 기대와는 달리 6월 16일 청와대 영수회담에서는 내각제 개헌 등 향후 정치일정 문제를 비롯하여 지방자치선거실시, 광주관련법, 국가보안법, 안기부법, 개혁입법문제 등 정치현안 전반에 걸쳐 서로의 입장만 확인하고 상임위원장 일부 할애 외에는 아무런 합의사항이 없었다.

평화민주당이 대여 강경투쟁에 역점을 두기로 결의함으로써 임시회 개회초반에 국회가 공전될 가능성도 있었다. 정국의 경색을 우려한 양당의 총무들은 16일 밤에도 접촉을 갖고 협상을 벌였으나 평화민주당은 상임위원장 4석배분 및 지방자치법 타결이 되지 않을 경우 상임위원장 선출을 실력으로 저지하는 한편 상임위원회 활동도 거부하겠다고 통보하였다. 절충과정에서 평화민주당이 지방자치법과 관련하여 지방의원선거와 단체장선거를 내년 초 동시에 실시한다면 후보자 정당공천 등 쟁점부분에 대해 양보할 수도 있다는 신축적인 자세를 보이기도 했으나, 민자당은 입법현안에 대하여 당3역 회의에서의 절충과 함께 김영삼 대표최고위원과 김대중 평화민주당 총재간의 대표회담을 통한 협상안을 제시하였다(서울신문 1990/06/18).

결국 쟁점현안 법안처리에 대한 합의가 이루어지지 못한 채 6월 18일 민자당이 평화민주당의 상임위원장 4석 배정요구를 수용함에 따라 6월 19일 상임위원장 선출은 마무리되었으나 원구성과 연계된 입법현안의 합의처리는 그 이후로 연기되었다.

5) 협상결과의 평가 및 주요 협상변수

상임위원장 배분에서 과반수 다수당이 독식해 온 국회관행으로 보아 평화민주당은 상임위원장직을 할애받을 수 있는 가능성이 없어 보였기 때문에 협상 초기부터 강경전략의 충돌로 시작되었다. 협상과정에서 본 바와 같이 절대적인 의석구도의 열세 속에서 평화민주당이 이익을 극대화할 수 있는 전략적 방법은 1989년 12월 4당 영수회담에서 합의한 개혁입법 현안 처리문제를 협상의제와 연계시키는 것이었다.

이러한 협상환경과 협상전략에 의하여 진행된 13대국회 후반기 원구성 협상 결과는 위 표에서 보는 것처럼 민자당이 평화민주당에게 양보함으로써 안정과 반수 다수당이 야당에게 상임위원장직을 배분해주는 국회 최초의 새로운 선례를 만들게 되었다.

김대중 총재의 리더십과 입법현안과 연계시킨 협상전략, 권력분점을 통한 국정 운영의 안정적 운영이 13대국회 후반 원구성 협상의 주요변수라고 할 수 있다. 평화민주당으로서는 당내외의 야권통합 압력이 팽배함에 따라 정당의 강한 응집력을 요구하는 강경투쟁보다는 원구성 협상의제에 민감한 정치 및 입법현안을 연계시킴으로써 거대여당의 강경전략에 대응하는 협상기술을 발휘했다고

분석할 수 있다.

<표 16> 13대국회 후반 원구성 협상평가 및 주요 협상변수

협상의제	협상결과 평가	주요 협상변수
원구성 시기	민자당 주도 (단독 소집)	• 의석분포
의장단 배분	민자당 주도	• 국회 관행
상임위원장 배분	민자당 양보	• 김대중 총재의 리더십, 협상전략 • 3당합당 이후 국정의 안정운영 • 김종필 최고위원의 당내 중재 • 비례적 형평성
입법현안 연계 처리	평화민주당 양보로 처리 연기	• 민자당의 상임위원장 배분 양보

이러한 협상결과 평화민주당은 민주자유당으로부터 ‘상임위원장 여당 독식’에서 ‘3석 할애’ 그리고 ‘4석 할애’라는 단계적 양보를 얻어냄으로써 여대야소의 세력구도 속에서 최대한 실리를 확보하였다고 평가할 수 있다. 특히 다수의석을 확보한 민자당이 합의 논리로 평화민주당에게 부당한 양보를 강요할 경우 향후 지자제 관련법, 광주 보상법 및 민생 관련 법안 등 국민의 관심이 집중된 쟁점 법안을 처리함에 있어 평화민주당의 협조를 얻을 수 없고 또한 국정운영을 안정적으로 할 수 없다는 점을 각인시킴으로써 여당의 양보를 얻어낼 수 있었다.

<표 17> 14대국회의원 총선결과 (1992. 3)

구 분	민주자유당	민 주 당	통일국민당	기 타	계
득표율(%)	38.5	29.2	17.4	14.9	100
의 석 수	149	97	31	22	299
의석비율(%)	49.83	32.44	10.37	7.35	100

3. 14대 개원국회 원구성 협상

1) 1992년 대선정국과 협상환경

1992년 3월 24일 14대국회의원 총선에서는 거대여당인 민주자유당이 과반

수 의석 확보에 실패하고 민주당이 의석 20석을 추가하여 약진하는 가운데 특히 2월 8일 창당한 통일국민당이 예상외로 선전하여 31석을 확보하는 이변이 나타나게 되었다. 그 결과 13대국회 후반의 민자·민주 양당구조는 깨어지고 민주자유당이 과반수에 1석 미달하는 ‘여소야대’를 재현하게 되었다. 1991년 12월 18일(제156회 정기회 폐회일) 현재 214석에 달했던 민주자유당은 14대 총선에서 149석에 그침으로써 선거에서 참패를 한 것이다.

민주당은 총선결과 분점정부를 출현시켜 제1야당으로서의 위상을 급상승시켰으나 호남지역에서 대다수의 의석을 차지하는 한편 영남지역에서는 10%를 조금 넘는 득표율에 한 석도 얻지 못함으로써 지역당의 한계를 보여주었다. 민주자유당도 호남지역에서는 전북에서 2석³⁵⁾을 얻는데 그침으로써 14대국회의원 선거도 13대 대통령선거 이후 지속되어온 지역주의 선거행태를 재현시켰다.

이에 반해 창당된 지 얼마 안 된 통일국민당은 “반민자·비민주”성향의 표를 결집하고 교섭단체 규모를 훨씬 넘는 31석을 확보함으로써 기존의 양당구도를 깨고 그 사이에서 캐스팅보트를 행사할 수 있는 정치적 입지를 마련할 수 있게 되었고, 정주영대표의 대권 도전도 가시화할 수 있는 성과를 거두었다.

이 같은 민주자유당의 참패와 ‘여소야대’의 분점정부 상황은 민주자유당에 정국운영 주도권을 놓치지 않기 위한 원내 과반수 의석 확보라는 시급한 과제를 안겨주는 한편 선거결과에 대한 인책문제로 노태우 대통령과 김영삼 대표최고위원간에 갈등이 조성되었다.³⁶⁾

총선에서 과반수 의석확보에 실패한 민자당은 원구성에 대비하여 총선 직후 친여성향의 무소속당선자³⁷⁾들을 영입하였고 교섭단체 구성시점인 6월 3일에는 민주자유당의 의석이 156석으로 늘어나게 됨에 따라 여당인 민주자유당이 국회 원내의석의 과반수를 차지하는 3당체제가 형성되었다. 민주자유당은 과반수 확보 이후에도 원내 안정의석을 확보하기 위하여 꾸준히 무소속의원들의 영입을 추진한 결과, 국회 원구성이 완료되는 10월 2일에는 161석으로 의석이 늘어

35) 전북 남원의 양창식 민자당 후보, 무주·진안·장수의 황인성 민자당 후보가 민주당 후보를 누르고 당선되었다.

36) 노태우대통령은 당3역의 사표는 물론 최고위원들의 사퇴서를 받아 인책을 위한 당직개편을 시도하였으나 김영삼 대표가 정면반발하고 3월 26일 기자간담회에서 5월 전당대회와 대통령후보 조기결정을 주장함으로써 총선결과는 민주자유당 내 대권갈등으로 비화되기 시작했다. 그러나 3월 27일 노태우대통령과 김영삼 대표가 5월 전당대회 소집에 합의하고 당무일체를 김영삼 대표에게 일임함으로써 내분은 일단 수습되었다.

37) 무소속당선자 21인은 대부분 민자당 공천탈락자이거나 친여성향의 인사(민주계의 서석재 당선자 포함)들로 구성되어 있어 이들이 여권의 주요 영입대상이 되었다.

나 전체의석의 54%를 차지하게 되었다. 이와 같은 원내정당간 세력구도의 재편은 원구성 협상에서 원내 제1당에게 우월적 지위를 부여하였으며 협상결과에 있어서도 여당 우위의 균형점에서 타협될 수 있는 여건을 만들었다.

<표 18> 14대 개원국회 원구성 협상기간동안의 의석분포 변화

교섭단체 일 자	민 주 자유당 (%)	민주당 (%)	통 일 국민당 (%)	기 타 (%)	계 (%)	비 고
1992. 3.24 (총선결과)	149인 (49.83)	97인 (32.44)	31인 (10.37)	22인 (7.35)	299인 (100)	무소속 : 21인 신정당 : 1인
1992. 6. 3 (민주자유당 교섭단체구성 시점)	156인 (52.17)	96인 (32.11)	32인 (10.70)	15인 (5.02)	299인 (100)	○ 민주자유당 - 김길홍 · 서석재 · 박헌기 · 이승무 · 정필근 · 최돈웅 · 하순봉 등 무소속 당선자 7인입 당(3.24-6.3) ○ 민주당 - 5.27 임춘원의원 탈당 ○ 통일국민당 - 김정남 · 변정일 무소속 당선자 입당 - 6.11 조윤형의원 탈당 ※ 교섭단체 구성일 - 민주자유당 : 6. 3일 - 민주당 : 5.30일 - 통일국민당 : 6.13일
1992. 6.29 (14대국회 개원일, 의장단 선출일)	159인 (53.18)	96인 (32.11)	32인 (10.70)	12인 (4.01)	299인 (100)	○ 민주자유당 - 6. 25 양정규 · 조진형 · 현승일의원(무소속) 입당
1992.10. 2 (14대국회 원구성일)	161인 (53.84)	96인 (32.11)	31인 (10.70)	11인 (3.35)	299인 (100)	○ 민주자유당 - 8.17 이종찬 의원 탈당 - 8.25 이상재 의원(무)입당 - 9. 1 김호일 의원(무) 입당 - 9. 7 김상구 의원(무) 입당 - 9. 8 김용채 의원 의원직 상실(당선무효) - 9.30 허화평 의원(무) 입당 ○ 민주당 - 9. 1 한영수 의원 탈당 - 9. 8 임채정 의원(당선인 재결정) ○ 통일국민당 - 9.22 김찬우의원 탈당

한편 민주자유당이 총선 후 당내 갈등을 수습하는 과정에서 5월 전당대회 소집을 확정하고 김영삼 대표가 3월 28일 대통령후보 출마를 선언함에 따라 본격적인 대권후보 경쟁이 시작되었다. 또한 민주당과 통일국민당도 연말에 있을 대통령선거에 대비하여 대선체제의 정비를 서두르게 되었다. 통일국민당은 5월 15일, 민주자유당은 5월 19일, 민주당은 5월 26일 전당대회를 개최하여 정주영, 김영삼, 김대중씨를 각각 대통령 후보로 선출하고, 당직개편 등을 통해 당 체제를 대선체제로 전환하였다. 이 결과 14대국회 개원을 전후하여 정국은 사실상 대권경쟁체제로 전환되었고 각 당의 국회전략, 정책입안, 정당활동 등 모든 정치행위는 연말의 대선전략과 연계시켜 나가게 되었다. 특히 원구성 협상을 앞두고 지방자치단체장 선거 실시의 연기 문제가 최대의 정치 쟁점으로 부상하게 되었다.

민주자유당의 지방자치단체장 선거 연기 방침에³⁸⁾ 대해 민주당은 지방자치단체장 선거 시기를 연말 대선과 동시에 실시하는 것까지는 양보할 수 있으나 민주자유당이 이를 수용하지 않을 경우 원구성 협상 자체에도 불응한다는 배수진을 쳐놓고 있었다.³⁹⁾ 반면에 통일국민당의 입장은 융통성을 보여주고 있는데, 민주당과 같이 늦어도 대통령선거와 동시에 실시할 것을 주장하고 있으나 이 주장이 관철되지 않더라도 원구성 이후에 국회에서 논의할 수 있다는 대안을 갖고 있었다.⁴⁰⁾

이리하여 지방자치단체장선거의 연내실시 문제가 원구성 협상의 전제조건으로 제시되었으며, 대선을 앞둔 정국에서 야당 특히 민주당으로서는 당의 이익과 직결된 협상의제로 인식하게 되었다. 뿐만 아니라 의장단 및 상임위원장의 배분문제에 있어 과반수 원내 제1당이자 여당인 민주자유당이 국회의 중요 권력자원을 독차지할 가능성이 커지기 때문에 연말 대통령선거에 영향을 미치는

38) 정부와 민주자유당은 4월 14일 고위당정회의에서 지방자치단체장 선거실시 연기방침을 재확인하고 관계법의 개정을 추진하기로 하였고, 5월 29일 당정회의에서는 ①'95년 실시안 ②'98년 실시안 ③'98년 안에 하되 그 실시시기를 대통령령에 위임하는 방안을 놓고 논의한 결과 '95년 실시쪽으로 의견을 모은 것으로 김용태 원내총무가 밝혔다(세계일보 1992/04/15; 국민일보 1992/05/29).

39) 민주당 김대중 대표는 1992년 4월 16일 기자간담회에서 “지방자치단체장 선거는 대통령선거 이전에 반드시 실시해야 하며 실시시기는 융통성을 가질 수 있다”면서 “14대국회가 열리면 원구성의 조건으로 지방자치단체장 선거실시문제를 선결토록 하겠다”고 밝혔다(경향신문 1992/04/17).

40) 김정남 총무는 6월 3일 “단체장 선거는 연내에 실시돼야 한다. 이는 민주당과 같은 입장이다. 그러나 우리는 민주당과 달리 단체장 선거를 등원에 연계시키지 않겠다”고 국민의당의 기본입장을 밝힌 바 있다(세계일보 1992/06/03).

지방자치단체장 선거 시기문제를 협상의제에 포함시킴으로써 야당의 이익을 극대화하려고 하였다. 이 추가의제가 정당의 효용구조에 결정적인 영향을 줄 수 있다고 판단한 민주자유당과 민주당이 비타협적인 강경전략을 계속 고수함으로써, 결국 원구성 협상은 14대국회 임기개시 이후 125일 동안이나 교착상태에 빠지게 되었다.

2) 지방자치단체장 선거시기의 협상의제화

민주자유당이 원내 과반수를 확보하여 국회운영의 주도권을 가지게 된 상황에서 야당인 민주당과 통일국민당이 개원협상 그 자체로부터 기대할 수 있는 이득은 제한적인 것이었으므로, 야당은 정치현안사항을 개원협상과 연계시켜 대선에서 유리한 지위를 선점할 수 있는 정치적 실리를 최대한 확보하고자 하는 유인을 가지게 되었다.

민주당에게 있어 여당의 지방자치단체장 선거의 연기가 위법·위약임을 최대한 부각시켜 대선정국의 주도권을 확보함과 동시에 원구성에 있어 유리한 위치를 차지하려 하였다. 당초 지방자치단체장 선거는 여야 합의에 의해 개정된 지방자치법에 따라 1992년 6월말까지 실시하도록 되어 있었으나, 1992년 1월 10일 노태우대통령이 연두기자회견에서 1년에 네 차례(국회의원·광역·기초자치단체장·대선)의 선거를 치르고는 경제와 사회의 안정을 바랄 수 없으므로 1-2년 이후로 미루는 것이 좋겠다는 연기 방침을 밝힘에 따라 중요한 정치현안으로 부상되었다. 민주당은 국회 개원협상이 시작되기 전부터 원구성 협상을 대선략의 일환으로 최대한 활용해 나간다는 입장 아래 지방자치단체장 선거를 늦어도 대통령선거와 함께 실시하는 것이 전제되지 않는 한 원구성을 위한 개원협상 자체를 거부한다는 “선 협상, 후 등원”의 강경전략을 채택하였다.

통일국민당은 지방자치단체장 선거문제와 개원과 연계시키려는 데에 있어 유연한 입장을 취하고 있었다. 하지만, 5월말 당내에서 조운형 의원의 탈당설이 제기되자 민주자유당을 “공작정치”로 몰아붙이는 한편, 김정남 국민당 총무는 등원문제에 대해 “국민당을 대상으로 한 민자당의 정치공작에 대한 사과와 등원문제는 직결돼 있다”⁴¹⁾고 주장하면서 조기 개원에 유동적인 입장을 보이는

41) 김영삼 민주자유당대표가 5월 21일 조운형 통일국민당 최고위원을 면담한 뒤 탈당설이 제기되었으며, 실제 6월 11일 조운형의원이 국민당을 탈당하였고, 10월 31일에 민주당에 입당하게 된다(한겨레 1992/06/03).

가운데, 다른 현안은 몰라도 당 자체를 와해시키려는 움직임에는 단호하게 대처한다는 자세를 취하였다. 이에 따라 민주자유당에 대한 견제차원에서 통일국민당과 민주당은 6월 2일 양당 총무회담에서 두 야당의 공조체제를 공식선언하게 된다.

이에 민주자유당은 국회법의 취지에 따라 우선 원구성을 하고, 그 후에 지방자치단체장 선거 등 당면현안을 처리해 나가는 “선 등원, 후 협상”의 전략을 채택하였으며, 지방자치단체장의 선거연기는 불가피함을 거듭 강조하면서 정부가 제출한 개정안을 조속히 심의해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 민주자유당은 지방자치단체장 선거연기를 주장하는 논리로 선거회수 과다에 따른 국가사회적 부담 가중을 들고 있으나, 실질적으로는 역대 집권당이 누려 온 여당프리미엄과 범여권의 결속을 상실할 경우에 대선에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하고 있는 것으로 보인다.

이와 같이 본격적인 개원국회 협상을 시작하기도 전에 지방자치단체장 선거 실시 시기 문제에 대한 갈등은 정당간 첨예한 대결양상으로 치닫게 되었으며 개원협상의 중요한 의제로 자리매김하게 되었다. 다시 말해서 대권경쟁을 앞둔 정국에서 국회직의 배분 의제에 관련된 이익의 크기보다는 지방자치단체장 선거시기와 관련한 의제의 이익이 훨씬 크기 때문에 민주당은 여론의 비난을 감수하고라도 정당의 잠재적 기대이익을 절대로 포기할 수 없다는 비타협적 자세로 협상에 임하게 되었다.

3) 협상기간 및 협상참여자

민자·민주·국민 3당은 5월 하순까지 전당대회를 통하여 대통령후보를 확정하고 난 이후에야 비로소 본격적인 원구성 협상을 시작할 수 있게 되었다. 하지만 여당과 야당의 현격한 의견차이로 인해 조금도 절충의 가능성이 보이지 않았다. 이에 따라 민자당은 법정시한(5월 30일 임기개시 후 30일 이내 최초의 임시회 소집)내 원구성을 하기 위하여 제157회 임시국회를 단독으로 소집요구하였다. 민주당과 통일국민당도 의장단 선출에는 이견이 없었으므로 6월 29일 개회식날 의장·부의장만 선출하고 나머지 일정은 거부하였다.

각 정당의 입장차이가 너무 커서 총무간 접촉보다는 3당의 대표가 간헐적으로 만나 절충을 벌이기도 하고 국회의장(박준규)이 김영삼, 김대중 대표회담을 제의하기도 하였다. 그러나 협상은 조금도 진전되지 않았고 9월초 정기국회 직

전에 가서야 3당 대표회담을 개최하여 정국현안을 포괄적으로 논의하기로 합의하였다. 이러한 정당간의 극한적인 갈등과 대치국면은 결국 9월 18일 노태우 대통령의 민자당 탈당과 중립적 선거관리 내각구성을 선언함으로써 타결의 실마리를 찾았다.

9월 28일 3당 대표회담에서 국회정상화를 합의하고 9월 29일과 30일에 걸친 총무회담에서 상임위원장 배분문제를 매듭지음에 따라 10월 2일 원구성을 마치게 되었다. 이로써 14대 개원국회 협상은 5월 28일부터 10월 2일까지 총 127일간이나 계속되었다.

14대국회 개원협상은 연계의제의 중요성과 정당대표의 리더십 그리고 대선에 대한 전략적 고려 등이 복합적으로 작용하여 원내총무간 접촉보다는 정당대표간의 회담이 중심이 되어 절충이 이루어졌다.

4) 협상과정 및 결과

원내 제1당이 원내과반수를 획득한 세력구도 속에서 의장단은 제1당과 제2당에게 배분하고 상임위원장은 13대국회 이후의 관례에 따라 의석비율 기준으로 배정될 것이 예상되었기 때문에 정당간 갈등요인은 상대적으로 적었다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 지방자치단체장 선거의 연내 실시여부가 각 정당의 대선 전략과 연결되고 대선승리를 목표로 하는 정당의 이익구조에 결정적인 요인으로 작용할 것으로 판단됨에 따라 정치현안이 협상의제화되어 원구성 협상과정을 주도하게 되었다.

(1) 의장단 선출

민주자유당이 의석과반수를 차지한 상황에서 의장단 배분에 관한 정당간 갈등은 처음부터 없었다고 해야 할 것이다. 6월 24일 민주당과 통일국민당의 양당 총무회담과 6월 25일의 양당 대표회담에서 지방자치단체장 선거문제의 해결 없이 민주자유당이 국회를 일방적으로 소집하는 것은 부당하다고 생각하였으나 법을 준수하기 위하여 민주·국민 양당이 함께 등원하기로 결정하였으며, 등원하여 국회의장단을 선출한 후에는 모든 의사일정에 앞서 지방자치단체장 선거문제를 최우선적으로 관철하기로 합의하였다(총무회담자료 1992/06/24; 대표회담자료 1992/06/25).

따라서 의장단 선출은 민자당이 단독으로 소집한 임시회에 참석하여 큰 갈

등요인 없이 마무리 되었다. 다만 6월 29일 의장단 선거에 앞서 열린 3당 총무 회담에서 통일국민당의 김정남 총무는 여당 몫 국회부의장 자리를 통일국민당이 차지하겠다고 주장해 잠시 논란이 있었으나 민주당 이철 총무가 “과거의 전례와 다르고 이미 사실상의 합의가 끝난 일”이라며 거부해 일단락되었다. 6월 29일 실시된 의장단 선거에서 민자당의 박준규 의원이 의장으로 당선되었고, 민자당의 황낙주 의원과 민주당의 허경만 의원이 각각 부의장으로 선출되었다.

(2) 지방자치단체장 선거시기 문제

6월 4일 열린 첫 3당 총무회담에서 민주자유당은 “개원은 협상대상이 될 수 없다”면서 조건없이 국회를 연 뒤 현안에 대한 절충을 벌여야 한다고 선 개원을 촉구하였으나, 야당측은 지방자치단체장 선거 실시와 공작정치의 중단문제가 먼저 해결되어야 한다는 입장이 맞서 이견을 좁히지 못하였다(총무회담자료 1992/06/04). 통일국민당이 유연한 입장을 보인 반면 민주당은 강경한 입장을 보이면서 민자당과의 협상에 임했다.

7월 21일의 김영삼·정주영 대표회담에서 8월 임시국회 소집원칙에 합의하고 3당대표회담을 공동제안하는 등 양당의 협조적 기반이 마련되고 7월 23일 민주자유당이 별도로 민자-민주 양당 대표회담을 제의하자, 7월 27일 김대중 대표는 고심 끝에 조건부 국회정상화, 즉 “8월 임시국회를 3당 합의 없이 일방적으로 소집하지 않는 조건이라면 김영삼 대표와 만날 용의가 있다”는 의견을 제시하였다. 이러한 제안의 내면에는 “지방자치법 개정안을 국회에서 변칙 처리하지 않는다”는 조건이 내포되어 있어 국회파행과 관련한 여론의 압력을 벗어나는 동시에 여당의 변칙적인 법안처리에 사전빼기를 박으려는 정치적 계산이 깔린 것이었으며, 무엇보다 대표회담을 거부하는데 따른 여론의 반작용을 크게 의식한 것으로 보인다.⁴²⁾

이러한 분위기 속에서 7월 28일 민주자유당 의원총회는 통일국민당과 무소속 의원의 협조를 얻고 민주당의 태도를 지켜본 뒤 8월 임시국회를 열기로 결의하였으나 7월 29일 갑자기 단독으로 임시국회 소집요구서를 제출하는 강경 전략을 선택하였다. 민주자유당 단독으로 소집된 제158회 임시국회(08.01 ~ 08.14)에서는 8월 5일 상임위원장 선출을 강행하는 등 물리적 충돌 직전까지

42) 김대중 대표는 7월 28일 단체장 선거의 연기라는 국회파행의 원인이 잊혀져가고 있는데 대해 심경을 피력하면서 “지난 90년 공안정국 이후 여론의 압력을 가장 크게 받고 있다”고 언급함으로써 여론의 반작용에 많은 부담을 느끼고 있음을 보여주었다(동아일보 1992/07/28).

갔으나 박준규 국회의장의 중재로 김대중 대표가 3당 대표회담을 수용하게 되자 8월 6일에 3당 대표회담이 열리게 되었다. 이날 3당 대표회담에서는 야권에서 처음으로 지방자치단체장 선거 시기에 대하여 타협적인 절충안을 제시하였으나, 민자당은 기존 입장을 고수함으로써 회담은 결렬되었고 원구성과 지방자치법 개정안 처리를 둘러싼 물리적인 실력대결만 남게 되었다.

야당의 절충안에 대해 강경한 입장을 고수하던 김영삼대표는 민주자유당 내에서 야당의 수용을 촉구하는 주장이 제기⁴³⁾되자 양김회담에 응하기로 입장을 선회한다. 8월 11일 양김회담에서 지방자치단체장 선거에 관한 양측의 이견은 해소되지 못하였으나, 여당이 원구성 및 지방자치법 개정안의 강행 처리를 포기하는 대신, 지방자치법·대통령선거법·정치자금법 개정을 위한 여야 동수의 “당면한 정치문제 타결을 위한 특별위원회”를 구성하기로 합의함으로써 정국은 일단 한숨을 돌리게 되었다(대표회담자료 1992/08/11). 이와 같이 ‘휴전안’ 성격의 절충점을 찾은 것은 가시적인 성과가 없을 경우 ‘양김 정치’에 대한 국민의 불신이 가중되어 자칫 양김 모두 공멸할지도 모른다는 위기의식에서 비롯된 것이다.

그러나 정기국회 직전에 나타난 민주자유당의 강경입장은 다시 한번 야권을 자극하게 되었는데, 8월 28일 김영삼 대표가 당 총재로 취임하면서 지방자치단체장 선거문제에 대해 “대선을 3개월 앞두고 있다는 점에서 시기상 불가능하며 경제여건 상 어려운 만큼 차기 집권자에 이 문제를 위임하자”(세계일보 1992/08/29)는 기존 입장을 거듭 밝히자 이에 반발한 민주당이 지방자치법 개정심의반에서 8월 29일 철수함에 따라 정치관계법심의특별위원회의 활동은 교착상태에 빠지게 되었으며,⁴⁴⁾ 9월초에 열기로 했던 대표회담도 불투명해지게 되었다. 더욱이 8월 31일 한준수 전 연기군수가 민주당 원내총무실에서 기자회견을 갖고 “3.24 총선은 조직적인 관권선거에 의해 치러졌다”고 폭로함으로써, 민주당이 이를 정치 쟁점화하여 지방자치단체장선거의 연내실시를 관철하겠다는 전략을 세우고 대여 공세를 강화함에 따라 한동안 소강상태에 있던 정국은 급변하기 시작하였다.

43) 8월 8일 이종찬 의원이 광역자치단체장, 기초자치단체장 분리 실시안을 공개적으로 촉구하는 돌출상황이 발생하여 여론의 악화를 크게 우려하는 당내 분위기가 형성되었고 당지도부에 대한 협상요구가 확산되었다. 이후 이종찬 의원은 8월 17일 신한국당을 탈당하여 새한국당을 창당하였으며 1995년 2월 24일 민주당에 입당하게 된다.

44) 정치관계법심의특별위원회에는 지방자치법 개정심의반, 대통령선거법 개정심의반, 정치자금법 개정심의반 등 3개 반이 있었고, 3개 개정심의반의 제1차 활동시한은 여야 합의에 따라 8월 31일까지였다. 이후 제2차 시한은 9월 3일로, 제3차 시한은 9월 9일로 연장되었다.

그러나 9월 2일 민주자유당 김영삼 총재와 민주당 김대중 대표는 정기국회 개회직전인 9월 13일쯤 3당 대표회담을 열어 지방자치단체장 선거시기 및 대통령선거법, 정치자금법 개정문제와 원구성문제 등 정국현안을 포괄적으로 논의하기로 합의하였다. 하지만 9월 8일 관권선거를 폭로한 한준수 전(前)연기군 수의 강제구인을 위해 경찰이 민주당사에 진입하여 물리적 충돌사태가 발생하고, 9월 16일 지방자치단체장선거의 연내 실시 대신 총리를 포함한 “중립적인 선거내각의 성격을 띤 대담한 개각을 김영삼대표가 제시하자 민주당은 김영삼 민주자유당 총재의 지방자치단체장 선거의 연내 실시불가 발언을 취소하지 않는 한, 9월 22일로 예정된 3당 대표회담에 불참하고 전국민 서명운동 등 적극적인 장외투쟁도 불사하기로 결의하였다.

이러한 정당간의 극한적인 대결과 갈등은 결국 대통령의 절충안의 제시로 해소되었는데, 9월 18일 노태우 대통령이 연말 대통령선거에서 정부의 공정한 선거가 한 점 의혹도 없이 이루어질 수 있도록 10월초 중립적인 선거관리 내각 구성을 위한 개각을 단행하고 민주자유당을 탈당, 당적을 포기하겠다고 선언한 것이다.⁴⁵⁾ 노태우 대통령의 조치에 긍정적인 반응을 보인 민주당은 9월 21일 그 동안의 당론인 자치단체장선거문제와 국회 원구성문제의 연계방침을 철회하고 국회를 조속히 정상화시키겠다는 입장을 밝혔으며,⁴⁶⁾ 이에 따라 국회정상화를 위한 3당 총무회담이 재개되어 상임위원장 배분 문제를 비롯한 현안이 논의되기 시작하였다.

이로써 14대국회 전반기 원구성 협상은 4개월 만에 겨우 정당간 타협점을 찾게 되었고, 여·야가 ‘단체장선거 연기’와 ‘공정한 대통령선거 보장’의 이익을 상호 교환함으로써 협력적인 해결방안을 모색할 수 있었다.

(3) 상임위원장 배분

상임위원장 선출은 지방자치단체장 선거시기 문제와 연계되어 9월 18일 노태우 대통령의 민자당 탈당과 중립내각 선언이 있을 때까지 정당간 협상이 진

45) 청와대에서는 김영삼 총재가 16일 기자회견에서 제시한 중립선거 내각에 대해 당초 부정적인 반응을 보였으나 차제에 노태우 대통령이 이를 적극 수용하는 것은 물론 연말대선을 공정하게 치루어 6.29선언을 완결짓는 것이 바람직하다는 방향으로 의견을 모은 것으로 알려졌다(국민일보 1992/09/18).

46) 민주당 김대중 대표는 9월 21일 기자회견에서 “산적한 국사의 긴급함에 비추어 오늘로서 국회를 정상화해 국정심의에 착수하겠다”고 밝혔으며, 이에 민주자유당과 통일국민당은 환영하면서 “조속히 원구성을 해 정상적인 국회운영에 최선의 노력을 다할 것”이라고 언급하였다.

전되지 못하였다. 민자당은 협상 초기에 강경한 ‘다수당 독식’이라는 입장을 표명함으로써 야권이 지방자치단체장 선거문제를 협상카드로 활용하고자 한 의도를 예측하여 상임위원장 배분문제에 있어 전략상 유리한 위치를 선점하여 하였다. 개원 협상이 지연되는 중에도 민주자유당은 7월초에 17개 상임위원장 중에서 10개 상임위를 차지한다는 방침을 확고히 하고 위원장 인선까지 내부적으로 마무리하였다.⁴⁷⁾ 그러나 민주당과 국민당은 6월 2일 양당 총무회담에서 “국회직 배분은 선례와 상식에 따라 처리하되 총선민의에 준하여 이루어져야 한다”고 합의한 바에 따라 민자당의 의원영입 이전인 총선결과에 따른 의석을 기준으로 민주자유당 (9), 민주당 (6), 통일국민당 (2)의 배분원칙을 주장하고 있었다.

9월 18일 노태우 대통령의 선언에 따라 국회가 정상화된 이후인 9월 21일 3당 총무회담에서도 민주자유당은 국회운영위원장은 당연히 국회운영을 책임지고 있는 제1당이 차지하는 것이 의정의 기초상식이기 때문에 제외하고, 나머지 16개 상임위원장직을 민자 9석, 야당 7석으로 배분할 것을 주장한 반면, 민주당과 통일국민당은 9:6:2의 배분을 주장하며 맞선 결과, 협상은 타결되지 못하였다.

9월 28일 열린 3당 대표회담에서 민주당의 김대중 대표는 “노 대통령의 탈당으로 민자당이 여당이 아닌 원내 다수당으로 위치가 바뀔에 따라 철저히 의석비율에 따라야 한다”며 17개 상임위원장을 9:6:2로 배분할 것을 주장했으나 김영삼 총재가 강한 거부 입장을 보임에 따라 김대중 민주당 대표가 종전 주장을 철회하여 10:5:2로의 배분과 특위위원장 1석을 배분받는 방식으로 양보함으로써 해결의 실마리를 찾았으며, 구체적인 조정작업은 총무회담에 위임하기로 하였다.

상임위원장 배분협상은 비록 9월 21일 민주·국민 양당 총무회담과 9월 22일 민주·국민 양당 대표회담에서는 중요 상임위원장의 3당에 대한 고른 배분이 제기되기도 하였으나 결국, 철저하게 의석수에 따른 힘의 논리와 김영삼대표 등 민주자유당 지도부의 협상전략에 의하여 7월초 민주자유당이 확정된 상임위원장의 배분방침을 기초로 협상이 타결되었다. 상임위원장 배분 결과는 다음의 표가 보여주는 것과 같다.

47) 민주자유당은 7월 1일 총무회담에서 상임위원 명단을 7월 2일까지 제출하고 7월 3일 본회의에서 상임위원장을 선출하자고 주장하였다(총무회담자료 1992/07/01).

<표 19> 14대 개원국회 상임위원장 배분 협상경과 (1992. 10. 2)

구 분	민주자유당	민 주 당	통일국민당
의 석 수	161	96	31
배분비율	9.5	5.7	1.8
당초 요구사항	위원장 독식		
수정 요구사항	-위원장 배분 (10:5:2) - 배분요구 - 국회운영위원회 - 법제사법위원회 - 외무통일위원회 - 내무위원회 - 재무위원회 - 국방위원회 - 농림수산위원회 - 문화공보위원회 - 교통체신위원회 - 건설위원회	- 위원장 배분 (9:6:2) - 배분요구 - 경제과학위원회 - 교육체육청소년위원회 - 상공위원회 - 노동위원회 - 와 - 내무위원회, - 재무위원회, - 교통체신위원회, - 건설위원회 중 2개	- 위원장 배분 (9:6:2) - 배분요구 - 재무위원회 - 경제과학위원회 - 상공위원회 - 교통체신위원회 - 건설위원회 중 2개
협상전략	초강경 → 강경	강경	온건
협상결과	- 위원장 10석 - 배분내용 위와 같음	- 위원장 5석 - 배분내용 - 경제과학위원회 - 교육체육청소년위원회 - 상공위원회 - 노동위원회 - 보건사회위원회	- 위원장 2석 - 배분내용 - 행정위원회 - 동력자원위원회

5) 협상결과의 평가 및 주요 협상변수

14대국회 개원협상은 연말대선을 앞두고 대선전략의 일환으로 민주당이 지방자치단체장선거의 연내 실시를 핵심적인 협상의제로 부각시킴으로써 의장단 및 상임위원장 배분에 대해서는 큰 갈등요인이 없었다. 그러나 민주당은 통일민주당과 공조체제를 유지하면서 지방자치단체장 선거 연내실시를 관철시키기 위하여 극단적인 갈등전략을 선택하였다. 무려 125일 동안이나 원구성을 지연시키면서 국회를 장기파행으로 몰고 갔으나 여론의 비판에 밀려 상호 명분을

교환하는 절충이 이루어졌다. 물론 노태우 대통령의 민주자유당 탈당과 선거중립내각 구성이라는 양보를 받아냈으나 협상의 결과 민주당이 실리를 얻지는 못했다.

원구성 협상이 이렇게 장기간 교착상태에 빠지게 되고 협상과정이 어려움을 겪게 된 주요변수와 정기국회 직전에 가서야 타협을 이루게 된 요인을 다음과 같이 분석·정리해 보았다. 첫째, 권력의 획득을 목적으로 하는 정당이 대선에서의 승리를 위하여 효용가치가 큰 이슈를 원구성 협상에 연계시킴으로써 개원협상이 대선전략차원에서 결하는 양상을 보였고 게임구조도 제로섬적인 갈등구조를 형성하였다. 둘째, 지방자치단체장 선거문제가 대선을 앞두고 갖는 정치적 의미 즉, 잠재적 기대이익이 민자·민주 양당에게 장기과행의 부담을 감수하고라도 얻어내야 할 만큼 컸다고 볼 수 있다. 셋째, 민자당이 민주당의 강경한 연계전략에 대응하여 협상의 주도권을 행사할 수 있었던 것은 총선 직후의 여소야대 의석분포를 의원영입을 통하여 과반수 정당으로 만들었기 때문이다. 넷째, 14대국회 개원협상은 정당대표의 주도에 의하여 진행되고 전략이 선택되었다. 다섯째, 민자·민주·국민당의 3당 체제 속에서 민주당·국민당이 야당공조관계를 형성하였으나 협상의 교착상태가 지속되고 여론의 부담이 증가됨에 따라 부분적이거나 국민당이 협상과정에서 캐스팅보트를 행사할 수 있었다.

4. 14대국회 후반기 원구성 협상

1) 협상환경

김영삼정부 출범 2년째인 1994년 초 민주자유당과 민주당은 2월 임시국회(제166회 임시회, 1994. 2. 15 ~ 3. 4)를 개최하여 전년 말까지 마무리하지 못한 3대 정치개혁 입법(통합선거법, 정치자금법, 지방자치법)을 처리하기 위하여 정치관계법 심의 특별위원회를 재구성하기로 합의하였다. 이에 따라 여·야는 ‘깨끗한 정치’, ‘돈안드는 정치’를 위한 공감대를 바탕으로 회기 마지막 날 만장일치로 정치개혁입법을 통과시킴으로써 순조로운 출발을 하였으나, 4월 6일 이기택 민주당 대표는 상무대 비자금 정치권 유입의혹⁴⁸⁾을 규명하기 위하여 국정조사권 발동을 요구함으로써 여·야간 긴장이 조성되기 시작하였다.

민주당의 국정조사요구에 대하여 민주자유당은 “상무대 문제는 현정부와 무관한 사건”이라며 여·야 공동으로 상무대 공사대금 일부 정치자금 유입 의혹 사건의 진상조사를 위한 국정조사 요구서를 제출하고 조사계획서를 승인하기 위하여 제167회 임시국회(1994.04.18~04.29)를 소집하였으나 민주자유당과 민주당은 국정조사와 관련한 증인 및 참고인 채택문제로 지루한 공방⁴⁹⁾을 계속 하다 협상은 결렬되고 임시회는 폐회되었다.

국정조사문제로 1개월간 지속된 파행상태가 여·야 모두에게 부담으로 작용되는 가운데 민주자유당이 기존입장을 고수할 경우 국정조사 자체가 무산될 수 있다는 위기감을 느낀 민주당은 증인문제를 양보하고 일단 국정조사를 시작하는 것이 유리하다는 현실적인 방안을 선택하게 되었다. 하지만 법원의 재판기록제출 거부와 재무부 및 은행감독원의 금융실명제 비밀보장에 따른 수표추적 거부로 별다른 진척을 보이지 못하게 되자 6월 2일 민주당은 국정조사 중단 수순에 들어갔다.

상무대 국정조사가 교착상태에 빠지게 되자 6월 8일 김영삼 대통령과 이기택 민주당 대표가 청와대 회동을 가졌으나 국정감사 및 조사에 관한 법률의 개정 필요성만 공감한 채 별다른 진전이 없었다. 6월 10일에는 민주당이 임시최고위원회의를 소집하여 국정조사의 전면중단을 선언하고 김대통령을 성토하는 등 대야 강경입장을 밝힘으로써 14대국회 후반기 원구성을 위한 협상분위기는 아직 마련되지 못하고 있었다.

한편 14대국회 중반에 접어든 시점에서 국회에서의 정당간 의석 분포를 보면 민주자유당이 170석으로서 전체의석의 57.43%를, 민주당은 97석으로서 32.77%를 차지함으로써 민주자유당 우위의 양당체제를 형성하고 있다. 14대국회 전반기 원구성 시점과 비교해 볼 때 민주자유당의 의석이 9석이나 증가함으로써 당총재인 김영삼 대통령의 의지가 국회의 정치과정에 충분히 반영될 수 있는 안정된 원내세력구도를 갖추고 있었다. 반면 민주당은 이기택 대표와 8인

48) 이기택대표는 4월 6일 특별기자회견을 갖고 “김영삼 대통령과 정부의 무책임하고 부도덕한 자세를 더 이상 좌시할 수 없다. 우리당 조사에 의하면 227억원에 이르는 상무대 사업관련 비자금의 지난 대선때 여권의 정치자금으로 유입되었다는 결과가 나왔다”고 주장했다.

49) 상무대 의혹사건의 국정조사 계획서 작성을 위한 증인 및 참고인의 범위에 민주당은 노태우 전 대통령, 민자당의 김윤환, 김영일 의원, 이현우 전 경호실장, 이진삼 전 육군참모총장, 이종구 전 국방장관 및 정구영 전 사정수석 등 7명을 포함시켜야 한다고 주장하는 반면에 민자당은 민주당의 요구를 받아들이지 않기로 최종 입장을 정하고 더 이상이 협상에 진전이 없으면 국정조사 자체를 무산시키는 방안을 검토하였다(동아일보 1994/05/09; 경향신문 1994/05/12).

의 최고위원으로 구성된 9인 집단지도체제로서 원구성을 전후한 시기에는 이기택 대표와 동교동계의 범주류와 김상현, 정대철 고문과 이부영 최고위원 등의 비주류사이에 내분과 갈등이 노출되고 있었기 때문에 민주자유당보다는 정당 응집력이 약했다고 평가할 수 있다.

<표 20> 14대국회 전·후반기 교섭단체별 의석수 분포

교섭단체 의석수	민주자유당	민주당	통일국민당	비교섭단체	비 고
전반기 원구성 당시 (92. 10. 2)	161	96	31	11	93. 3. 2 통일국민당 교섭단체 해체
후반기 원구성 당시 (94. 6. 28)	170 (57.43%)	97 (32.77%)		29 (9.8%)	

2) 협상의제

14대국회 후반기 원구성을 앞둔 시점에서는 의장단과 상임위원장 선출을 위한 협상의제 외에 특별히 정치적 쟁점으로 부각된 사안이 없었기 때문에 협상의제에 다른 이슈를 연계시키거나 원구성 협상을 위한 전제조건이 제시되지는 않았다. 다만 1994년 2월 임시국회에서 정치개혁입법을 여야 합의로 처리한 이후에 남은 입법과제는 국회법 개정문제와 6월 초에 민주당이 문서검증과 계좌추적의 어려움으로 상무대국정조사를 전면중단함에 따른 국정감사 및 조사에 관한 법률의 개정문제로 한정되었다.

국회법 개정문제는 원구성을 위한 선결사항으로서 원구성 시기를 법정화하는 것과 93년 12월 안기부법의 개정에 따른 국회내 정보위원회의 신설 등 국회운영제도와 절차상의 문제를 보완, 개정하기 위한 것이었다. 매번 개원국회 또는 후반기 원구성 협상 때마다 정당간 갈등과 협상의 교착으로 원구성이 지연되는 사례가 빈번하였기 때문에 차제에 원구성 시점을 국회법에 명시함으로써 협상지연에 따른 국회공전을 방지하기 위한 제도를 마련하자는 것이다.

이러한 제반 문제점을 해소하기 위해 국회의장 산하의 자문기구인 국회제도개선위원회⁵⁰⁾가 구성되었으며 동 위원회의 개선안을 중심으로 국회운영위원회

에서 국회법 개정안을 마련하기로 합의함으로써(94. 4. 13 총무회담 및 94. 6. 14 총무회담) 국회법 개정문제가 원구성과 연계되지는 않았다.

한편 국정감사 및 조사에 관한 법률 개정문제는 여야합의에 의한 상무대 정치자금유입의혹사건에 대한 국정조사를 실시하는 과정에서 문서검증과 자금추적을 위한 자료제출이 거부됨에 따라 민주당이 국정조사 중단을 불사하는 등 여·야간 정치적 갈등이 고조되면서 이슈화되었다. 6월 8일에는 김영삼 대통령과 이기택 대표가 회동하여 국정조사 관계법의 개정 필요성을 거론하였다.⁵¹⁾ 그러나 청와대 회담결과를 발표하는 내용에는 민주자유당과 민주당의 해석이 달라 여전히 상무대 국정조사의 교착상태는 지속되었고 또한 국정감사 및 조사법의 개정시기와 방법에 대해서도 의견이 상반되었다.

그러나 상무대 국정조사 재개를 위한 법개정 문제를 국회 원구성과 연계시킬 것인지에 대해서는 총무접촉 결과를 보아가면서 나중에 논의하기로 함으로써 타협의 여지를 남겨 놓았다.⁵²⁾ 민주당의 이러한 결정의 배경에는 정치적 쟁점을 불모로 하여 국회가 원구성을 내팽개친다는 여론의 비난을 혼자 받게 되는 점과 위기상황으로 치닫는 북한 핵문제와 국회법 개정문제 등 정치현안을 두고 대야 극한투쟁에 부담을 느끼게 된 것으로 판단된다.

따라서 14대국회 후반기의 원구성 협상의제는 의장단 및 상임위원장 배분 및 선출로 한정되었고 국회법 개정사항의 일부 내용만이 협상과정에 포함됨으로써 다른 사례와 비교하여 협상의제를 둘러싼 갈등요인이 상대적으로 적었다고 볼 수 있다.

3) 협상기간 및 협상참여자

민주당이 원구성을 다른 현안과 연계시킬 경우 굳이 의장단 임기내 원구성

50) 국회제도개선위원회는 정치개혁입법의 마지막 과제인 국회법을 개정하기 위하여 박권상씨를 위원장으로 하고 외부의 민간전문가를 위원으로 구성하였으며, 1994년 4월 15일 국회운영제도 및 절차에 관한 62개 사항의 제도개선안을 제출하였다.

51) 이기택 대표는 6월 8일 기자간담회에서 청와대 회동결과를 설명하면서 “김대통령이 현행 국정감사·조사법에 대한 개정 필요성을 거론한 뒤 여러 가지 방안을 강구해 볼 테니 나한테 맡겨달라고 했다”고 전하고 “대통령이 법개정에 무게를 실었으니 며칠 두고보자”고 기대감을 나타냈다(한겨레 1994/06/09).

52) 원구성 연계 문제에 대해서는 조세형, 이부영 최고위원이 ‘연계론’을 펴고 노무현 최고위원은 ‘불연계’주장을 했으나 김원기 최고위원이 ‘대표·총무위임’을 내세우고 권노갑 최고위원 및 허경만 부의장이 ‘추후논의’를 주장해 총무접촉 결과를 보고 결정하기로 했다(한겨레 1994/06/14).

을 서두르지 않겠다는 민자당의 단호한 입장과 민주당의 원구성 연계 유보입장은 여야의 대치국면을 오래 끌지 않았다. 6월 14일 민주자유당의 이한동 총무와 민주당의 신기하 총무는 비공식 회담을 갖고 본격적인 협상을 시작하였다. 이날 민주당은 북한 핵문제와 관련하여 2~3일간의 임시국회 소집을 제의하였으나 민주자유당은 원구성을 위한 임시국회에서 이 문제를 다룰 수 있다는 점에서 반대하였다. 다만 국회운영위원회 제도개선 소위원회에서 국회법 개정안을 6월 16일까지 합의도출기로 하고 미합의 사항은 16일 총무회담에서 논의하기로 하였다.

협상진행과정에서 우루과이라운드 비준동의안 처리문제와 국정감사·조사법 개정문제, 정보위원회 구성비율 및 국회의장 당적이탈 등 국회법 개정내용 등에 대하여 논의하고 절충을 벌인 결과, 6월 22일, 원구성을 위한 제169회 임시국회를 6월 25일부터 7월 14일까지 20일간으로 하기로 합의함으로써 국회법 개정내용을 포함한 원구성 협상이 사실상 마무리 되었다. 6월 25일에는 국회법 개정안을 통과시키고 6월 28일에는 의장단 및 상임위원장을 선출함으로써 전반기 의장단 임기만료일을 넘기지 않고 원구성을 마쳤다. 따라서 원구성을 위한 실질적인 협상기간은 6월 14일부터 6월 28일까지 14일 동안으로서 상대적으로 짧은 기간 내에 쉽게 타협이 이루어졌다.

4) 협상과정 및 결과

(1) 의장단·상임위원장 배분

6월 14일 민자당·민주당 총무간의 비공식 접촉을 시작으로 원구성 협상이 본격화되면서도 의장단과 상임위원장직의 교섭단체별 배분과 상임위원장 배분내용에 대해서는 명시적인 요구사항이 거론되지 않고 있었다. 이것은 14대국회 전반기 후반의 원내 의석구도나 정당체제가 큰 변화 없이 유지되고 있었기 때문에 각 정당별로 전반기 국회직 배분의 기준과 원칙을 변경시킬만한 요인을 찾을 수 없었다는데 그 이유가 있었다. 사실상 묵시적으로 여당은 의장과 부의장 1석을 차지하고 야당인 민주당에 부의장 1석을 배분한다는데 이견이 없었으며 상임위원장 배분도 약간의 의석비율 변화에 따라 전반기 배분기준에서 1~2개 상임위원장직 배분문제만 조정하면 해결될 수 있는 상황이었다. 이는 13대국회부터 원내 정당별 의석수에 따라 국회직을 배분해온 국회선례가 정착되고 있으며 또한 의석수나 정당체제의 큰 변화가 없는 한 여당이 차지하고 있는

상임위원장직에 대한 기득권을 상호 인정하며 존중하고 있음을 보여주는 것이다.

6월 22일 합의된 의장단 배분 및 상임위원장 배분 협상결과를 보면, 첫째, 의장단의 배분문제는 총무합의문에 포함되지 않았으며 전반기 배분기준에 따라 당연히 민자당이 의장과 부의장 1석, 민주당이 부의장 1석을 차지하는 것으로 묵시적 합의가 있었다. 국회에서의 오랜 관례가 불문율로 정착되고 있음을 알 수 있다. 6월 28일 본회의에서 의장에는 민자당의 황낙주 의원이, 부의장에는 민자당의 이춘구 의원과 민주당의 홍영기 의원이 각각 선출되었다.

둘째, 상임위원장 배분은 민자, 민주 양당이 예상하고 있었던 바와 같이 의석비율에 따라 17개 상임위원회를 민자당 (11), 민주당 (6)으로 배분하고 신설된 정보위원회 위원장은 민자당이 맡기로 하였다. 위원회 배분내용은 다음 표와 같이 14대국회 전반기 배분내용과 동일한 기준을 적용하여 민자당은 14대 전반기에 차지한 10개 위원회에 정보위원회가 추가되었다.

<표 21> 14대국회 후반 상임위원장배분 협상경과 (1994. 6. 28)

구 분	민주자유당	민주당	비교집단체
의 석 수	170(57.43%)	97(32.77%)	29(9.8%)
상임위원장 배분비율	10.8	6.2	
위원장 배분수	11	6	
협상전략	협조전략		
배분내용	국회운영위원회 법제사법위원회 외무통일위원회 내무위원회 재무위원회 국방위원회 문화체육공보위원회 농림수산위원회 교통위원회 건설위원회 정보위원회(신설)	행정경제위원회 교육위원회 상공자원위원회 보건사회위원회 노동환경위원회 체신과학기술위원회	

※ 국회법의 개정으로 일부 위원회의 통·폐합과 명칭변경이 있었으며 정보위원회가 14대국회 후반부터 신설됨

(2) 국회법·국정감사법 및 UR 비준동의안 처리

먼저 국정감사및조사에관한법률 개정문제는 6월 20일쯤 총무접촉을 통하여 절충점을 찾았으며 이 문제는 임시국회가 열린 뒤 법사위원회에서 다루기로 합의함으로써 해결이 되었다.

다음 UR 비준동의안 문제는 민자당이 연초부터 처리의 불가피성을 강조해 온 사안으로서 원구성 협상 진행 중에 정부가 6월 임시국회에서 처리하기로 결정하자 민주당은 이에 강력히 반발하였다. 95년 6월 지방자치단체 동시선거를 치러야 하는 여권으로서는 논란이 많은 UR협상 비준동의안을 선거직전까지 끌고 갈 수 없다는 점과 정기국회 중에 이 안건을 다룰 경우 야당이 예산안 처리와 연계시킬 것이 예상되기 때문에 이번 임시국회에서 조기 처리하는 것이 전략상 유리하다는 판단을 한 것으로 보인다. 6월 21일 여야총무간 비공식 접촉을 통하여 민자당이 UR협상 비준안 처리를 유보할 수 있다는 입장을 밝힘에 따라 두 번째 쟁점도 해소되었다.

이제 남은 현안은 국회법 개정내용 중 국회운영위원회에서 합의하지 못하고 총무회담으로 넘겨진 미합의 사항뿐이었다. 6월 16일까지 합의되지 못한 국회법 개정안의 주요쟁점사항은 ① 국회의장의 당적이탈문제 ② 인사청문회제도 도입여부 ③ 예산결산특별위원회의 상설화 ④ 정보위원회 신설에 따른 정보위원의 수 및 교섭단체간 위원수 비율 등이었다.

이 가운데에서 가장 논란이 되고 있는 부분은 정보위원회 위원구성과 관련된 문제였다. 민자당의 입장은 쟁점사항 중 ①~③에는 반대하고 ④번의 쟁점 중 정보위원회 위원수는 7명으로 하고 정보위원과 보좌직원에게 대해서도 신원조사를 실시하며, 정보위원회에서 청취한 국가 기밀사항을 유출했을 때 처벌할 수 있는 조항을 국회법에 명시하자고 제안하였다.

반면에 민주당은 ①~③의 제도개선안 도입과 함께 ④의 쟁점에 대해서는 위원수를 16명으로 하고 정보위원회의 소관기관으로서 안기부뿐만 아니라 기무사, 군정보사령부 등 정보전문기관도 포함시키자는 주장을 하였다.

여야간 절충과정을 통하여 국정감사·조사법 개정문제와 UR 비준안 처리문제에 대하여 여야가 양보를 주고받아 타결됨에 따라 국회법 개정 쟁점사항도 6월 22일 원구성 문제와 함께 일괄타결 되었다. 협상결과를 정리해 보면 첫째, 제169회 임시국회는 6월 25일부터 7월 14일까지 20일간으로 한다. 둘째, 국회법 개정과 관련한 쟁점사항 4가지 중 ① 국회의장의 당적이탈 문제와 ② 인사청문회 제도의 도입은 “계속 연구 검토한다”는 선에서 민주당은 기존의 주장을

철회하였다. ③ 예산결산특별위원회 상설화문제는 매년 9월 2일에 예결특위가 당연히 구성되는 것으로 국회법에 제도화하기로 절충하였다. ④ 정보위원회 구성문제와 관련하여 정보위원수는 12인(민자 7, 민주 5)으로 절충하고 소관기관은 안기부로 한정하는 한편, 신원조사와 비밀누설에 따른 처벌은 정보위원회 직원과 소속위원 보좌진에 한정하기로 합의하였다(총무회답자료 1994/ 06/22).

5) 협상결과의 평가 및 주요 협상변수

14대국회 후반기 원구성 협상의 과정과 결과를 분석해 볼 때 민자당의 주도에 의한 전략적 승리라고 평가할 수 있다. 민자당은 연초부터 중요한 정치적 쟁점을 합의처리하거나 민주당의 요구에 탄력적으로 대응하여 원구성 의제와 연계되지 않도록 사전에 쟁점을 해소하거나 분리 처리함으로써 민주당으로 하여금 원구성 협상을 거부할만한 명분을 주지 않았다.

또한 협상전략에 있어서도 협력전략과 강경전략을 적절히 병행하였다. 민자당이 양보할 수 있는 사안에 대해서는 유연하게 대처하여 국정조사의 실시 합의와 UR 비준동의안 처리유보 등에 있어서는 야당의 주장을 수용하였다. 그러나 국정조사의 증인 및 참고인의 선정범위와 민주당의 국정감사 및 조사법 개정문제의 원구성 연계의도에 대해서는 원칙적 불가입장을 고수함으로써 민주당이 양보할 수 있도록 강경전략을 선택하였다. 이러한 전략적 융통성과 원내 의석의 57.43%를 차지하고 있는 세력구도를 바탕으로 민주당을 자극하지 않고 협력전략으로 유도할 수 있었다.

다른 사례와 달리 원구성 협상을 14일만에 끝내고 전반기 의장단 임기만료일까지 후반기 원구성을 마칠 수 있었던 주요 협상변수를 몇 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 정치적 주요쟁점의 사전 해소에 따른 유연한 협상환경 조성으로 원구성 협상의제에 다른 정치현안이 연계되지 않았다. 둘째, 상무대 의혹 국정조사가 아무런 성과 없이 중단되고 국정감사및조사에관한법률 개정 문제도 원구성 전에 처리되지 못한 채 민주당이 원구성 협상에 참여하게 된 배경에는 7월 25일로 예정되어 있는 남북정상회담을 앞두고 여야가 소모적인 정쟁을 지속할 경우 정치권 전체가 여론의 비난을 받게 될 것으로 판단한 부분을 간과할 수 없다. 셋째, 협상당사자인 이한동 총무와 신기하 총무의 합리적 결단력도 중요한 요인으로 작용하였다. 넷째, 국회법 개정문제도 원구성 시기의 법정화 등 국회운영 제도개혁과 정보위원회 신설 등 원구성을 위한 선결사항에 대하여 여

야간 큰 쟁점은 없었으며 4가지 주요쟁점사항에 대해서도 양보를 교환함으로써 협력이 이루어질 수 있었다. 다섯째, 국회의장단 및 상임위원장 배분문제가 정당별 의석수의 비율에 따라 결정되어지고 있다는 국회선례와 형평성의 원칙이 원구성 협상결과를 예측 가능하게 하였기 때문에 배분비율과 배분내용에 대한 정당간 갈등은 야기되지 않았다.

5. 15대 개원국회 원구성 협상

1) 3김체제의 재정립과 협상환경

1996년 4월 11일에 실시된 15대국회의원 총선거는 1995년에 발생한 기존 정당들의 분열과 재편과정이 마무리된 가운데 실시되었다. 즉, 여당인 민자당은 민주계를 중심으로 한 여권 핵심부가 1994년 말부터 공화계의 김종필 대표에 대한 2선 퇴진 움직임을 본격화하자, 1995년 2월 김종필씨가 탈당하여 창당한 자유민주연합과 1995년 11월 노태우 전(前) 대통령이 부정축재비리로 사법처리 되면서 당명변경을 통한 창당작업을 통해 1995년 12월 출범한 신한국당으로 분리되었다. 야당인 민주당 역시 1995년 7월 김대중씨가 정계복귀를 선언한 이후 자신의 계파가 중심이 되어 민주당을 탈당한 뒤 1995년 9월 창당한 새정치국민회의와 기존의 민주당으로 분열되어 총선을 맞이하였다. 이에 따라 이번 선거는 기존의 민주자유당과 민주당의 양당구도가 지역을 기반으로 하는 3김을 중심으로 재편된 4당체제에 대한 국민적 평가라는 의미를 지니게 되었다.

총선 결과 신한국당은 139석을 얻어 과반수의석 확보에는 실패하였으나 수도권에서 승리하는 등 선전함으로써 국정운영의 안정적인 기틀을 마련할 수 있었다. 새정치국민회의는 79석에 그침으로써 당초 의석 100석을 확보하여 1997년 대선의 교두보를 구축한다는 전략이 차질을 빚게 되었으며, 특히 수도권에서의 패배는 지역당으로서의 한계를 극복하려는 김대중 총재에게 상당한 부담과 책임을 안겨주게 되었다.⁵³⁾

53) 서울 47석 중 신한국당이 27석, 새정치국민회의가 18석, 경기 38석 중 신한국당이 18석, 새정치국민회의가 10석, 인천 11석 중 신한국당이 9석, 새정치국민회의가 2석을 차지하여 수도권지역에서 신한국당이 새정치국민회의를 압도하였다.

자유민주연합은 충청권과 대구에서의 승리를 바탕으로 총 50석을 확보함으로써 정국운영에 있어 확실한 캐스팅보트를 행사할 수 있는 기반을 마련하게 되었다.⁵⁴⁾ 반면, 민주당은 15석에 그쳐 참패함으로써 교섭단체도 구성하지 못하게 되었고 3김 체제를 넘어설 수 없는 힘의 한계를 절감하게 되어 당의 진로를 새로이 모색해야 할 처지에 놓이게 되었다.

<표 22> 15대 국회의원 총선거결과 (1996. 4)

구 분	신한국당	새정치 국민회의	자유 민주연합	민주당	무소속	계
득표율(%)	34.5	25.3	16.2	11.2	11.8	100
의 석 수	139	79	50	15	16	299
의석비율(%)	46.49	26.42	16.72	5.02	5.35	100

이로써 총선 이후의 정국은 여야 어느 쪽도 정국을 일방적으로 주도할 수 없는 여소야대의 분할구도가 다시 형성됨으로써 새로운 정당체제에서는 3김씨를 중심으로 한 3개의 축이 상호견제, 경쟁하면서 대화와 타협을 병행할 수밖에 없게 되었다. 요컨대 총선 직후의 정국구도는 신한국당이 비교우위에 있는 ‘3당 정립체제’라고 할 수 있으나 여·야 모두 불안정한 세력구도 속에서 정국의 주도권을 장악하기 위한 갈등요인이 충분히 내재되어 있었다.

정국의 주도권 확보를 위한 움직임은 총선 직후 1주일도 되지 않아 표면화되기 시작하였다. 신한국당이 자유민주연합 소속 당선자를 영입하려는 움직임이 있는가 하면,⁵⁵⁾ 야3당도 4월 17일을 전후하여 각 당마다 선거부정 진상조사위를 구성하고 대야 공동투쟁을 벌여 나가기로 하였다.⁵⁶⁾

여소야대 상황에서 야권공조움직임이 시작되자 김영삼 대통령은 4월 18일부터 4월 20일까지 야3당 대표들과 개별회동을 통해 정치풍토 쇄신, 15대 국회운영, 생산적인 여야관계 정립문제 등에 대해 폭넓은 의견을 교환하고 원만한 국

54) 자유민주연합은 대전의 7개 선거구를 석권했으며, 충남의 13개 중 12개, 대구의 13개 중 8개를 휩쓰는 저력을 보여 지역구 의석 41석을 확보하였다. 대구의 경우에는 반(反) 신한국당 정서가 작용하여 13개 지역구가 자유민주연합 8석, 무소속 3석, 신한국당 2석으로 분점되었다.

55) 자유민주연합의 김화남 당선자는 김영삼 정부에서 초대 경찰청장을 지낸 경력 때문에 영입의 타깃이 되고 있었으며 결국 4월 27일 자유민주연합을 탈당하게 된다.

56) 새정치국민회의는 「15대 총선 선거부정 진상조사위」, 자유민주연합은 「4·11 총선사후대책본부」 그리고 민주당은 「4·11 금권, 폭력선거 진상조사위」를 각각 구성하였다.

정운영에 대하여 협조를 요청하였으며, 야당지도자들 역시 이에 대해 협력의사를 밝힘으로써 15대 총선과정에서 빚어진 갈등양상을 씻고 여야간 대화와 협력의 분위기가 조성되는 듯하였다.

<표 23> 15대 개원국회 원구성 협상기간동안의 의석분포 변화

교섭단체 일자	신한국당 (%)	새정치 국민회의 (%)	자유민 주연합 (%)	기타 (%)	계 (%)	비고
1996. 4. 11 (총선결과)	139인 (46.49)	79인 (26.42)	50인 (16.72)	31인 (10.37)	299인 (100)	무소속 : 16인 민주당 : 15인
1996. 5. 20 (신한국당 과반의석 확보)	150인 (50.17)	79인 (26.42)	49인 (16.39)	21인 (7.02)	299인 (100)	◦ 신한국당 - 김재천 · 김일윤 · 박시균 · 박종우 · 백승홍 · 원유철 · 임진출 · 황성균 당선자 등 무소속 8인 입당(4.24-5.20) - 이규택 · 최옥철 · 황규선 당선자 등 민주당 3인 입당 (5.13) ◦ 자유민주연합 - 4.27 김화남 당선자 탈당
1996. 5. 30 (15대 임기 개시일)	151인 (50.50)	79인 (26.42)	49인 (16.39)	20인 (6.69)	299인 (100)	◦ 신한국당 - 5.28 서훈(무소속) 입당
1996. 7. 4 (15대 의장단 선출일)	151인 (50.50)	79인 (26.42)	49인 (16.39)	20인 (6.69)	299인 (100)	
1996. 7. 8 (15대 원구성 완료)	151인 (50.50)	79인 (26.42)	49인 (16.39)	20인 (6.69)	299인 (100)	

하지만 신한국당은 대통령 임기후반을 주도적으로 이끌어가야 하고 정권재창출이라는 목표를 달성하기 위해서는 원내 과반수 확보가 무엇보다 선결과제일 수밖에 없다고 판단하여 의원영입을 통한 원내세력의 재편성을 시도하게 된다. 여소야대 상황을 유지한 상태에서 야당과 타협하기 위한 ‘거래비용’보다는 당적변경이 필요없는 무소속의원의 영입비용이 훨씬 낮기 때문에 신한국당은 4월 24일 무소속의 김재천 당선자의 영입을 시작으로 무소속과 민주당 당선자에 대한 영입을 가속화하였다. 이에 여·야간에 일시적으로 조성된 협력 분위

기는 깨지고 긴장과 대립구도로 급격히 전환하게 되었다.

이러한 여당의 인위적인 여대야소의 정계 재편 움직임으로 인해 야당인 새정치국민회의와 자유민주연합과의 공조체제가 구축됨에 따라 정국은 1여 2야(새정치국민회의와 자유민주연합의 연합)간의 대립구도가 자연스럽게 형성되었으며, 검찰의 선거사정문제·4.11총선의 부정선거시비 및 재발방지문제·과반의석 확보를 위한 여당의 무소속 및 일부 야당 의원 영입문제 등을 둘러싼 첨예한 정치적 대립으로 여·야간 상호 강경전략이 충돌하는 가운데 국회 개원협상이 시작되었다.

2) 새정치국민회의·자유민주연합의 공조와 협상의 전제조건

신한국당의 무소속 및 민주당 소속 당선자에 대한 영입이 가시화되고 4월 27일 검찰의 불법선거운동 조사를 받던 자유민주연합 소속 김화남 당선자가 탈당하게 되자 새정치국민회의 김대중총재와 자유민주연합의 김종필총재는 여권의 의도가 “야당파괴”에 있다는 위기의식을 느낀 나머지 적극적인 야당공조체제를 모색하게 된다.

양김의 이 같은 시국인식 아래 4월 29일 새정치국민회의의 박상천총무와 자유민주연합의 이정무총무는 신한국당의 움직임에 공동대응하기 위하여 선거부정 편파수사와 의원영입중단 및 양당 총재회담 추진 등 6개 사항에 합의하였다.⁵⁷⁾

양당 총재가 강경한 대야투쟁원칙에 공동전선을 형성할 수 있었던 것은 공동의 위기의식과 함께 양김의 이해관계가 일치하였기 때문이다. 첫째, 양김의 위기의식은 신한국당이 과반수 의석을 확보하여 여대야소의 정국이 형성되는 때에는 원구성을 포함한 개원협상과 향후 국회운영에 있어서 주도권을 상실하게 되고 신한국당에 끌려다니게 되어 결과적으로 1997년 대선에 불리한 여건이 조성될 수 있다는 것이었다. 둘째, 내년 대선에서의 승리를 목표로 하고 있

57) 국민회의와 자민련의 양당 총무가 합의한 6개항의 내용은 다음과 같다(총무회담 자료 1996/04/29).

- ① 15대국회 개원 즉시 4.11총선 선거부정에 대한 청문회 개최
- ② 선거부정 편파수사를 통한 여당의 과반확보 공작 즉각 중단 요구
- ③ 14대 대선자금과 15대 총선지원자금 청문회 개최
- ④ 국회의장단 상임위원장 등의 배정에 대한 공동대응
- ⑤ 야권공조를 위하여 양당총재회담 필요성 공감, 구체적 문제 추후 협의
- ⑥ 민주당을 비롯한 다른 야권과의 공조 노력

는 양김은 선거의 공명성 보장을 위한 제도적 장치마련의 필요성에 대해서는 이해관계를 공유하고 있었다.

야당의 강경한 대응에도 불구하고 신한국당은 무소속 당선자를 추가로 영입하여 원내과반수 의석을 확보하겠다는 방침에 전혀 흔들림이 없는 것으로 보였다. 5월 13일에는 민주당의 이규택, 최옥철, 황규선 당선자를 영입하고, 5월 20일에는 무소속의 임진출 당선자를 입당시킴으로써 원내 과반의석 150석을 달성하여 원내세력구도를 여대야소로 바꾸어 버렸다. 결국 신한국당의 대치정국에 대한 대응 전략은 야권의 거센 반발을 감수하더라도 개원 전까지 일단 과반수 의석을 확보하여 정국주도권을 장악하겠다는 ‘힘의 우위전략’을 보여주었다.⁵⁸⁾

새정치국민회의, 자유민주연합, 민주당 등 야3당은 5월 22일 신한국당이 총선결과인 여소야대를 뒤집은 것은 국민주권주의와 국민의 국회구성권, 복수정당제도를 침해한 명백한 위헌행위라며 김영삼 대통령을 피청구인으로 헌법소원을 제출하였으며, 5월 26일에는 서울 보라매공원에서 집회를 갖기로 하고 장외투쟁에 돌입하였다.

야당의 강경전략은 다시 과반의석을 확보한 신한국당의 ‘단독개원 불사’의 강경전략으로 이어졌다. 신한국당은 법정 국회개원일⁵⁹⁾인 6월 5일까지 야당과의 대화를 통한 국면타결을 시도하되 야당이 등원하지 않을 경우 단독으로 개원국회를 소집한다는 방침을 세우고 6월 1일 신한국당 단독으로 임시국회 소집요구서를 제출하였다.⁶⁰⁾

여야 3당 총무는 5월 30일과 6월 1일 비공식 총무회담을 갖고 정국정상화 방안을 논의하였으나 야권당선자 영입에 대한 사과 및 원상복귀, 편파적 선거사범 수사중단, 공정선거를 위한 제도개선 의지표명 등의 쟁점문제에 대한 기존의 입장을 좁히지 못하여 별다른 합의점을 찾지 못하였다.

58) 강삼재 사무총장은 “개원 전까지 외부인사 영입을 통한 원내과반수 확보 목표는 변함이 없기 때문에 앞으로 무소속 영입작업은 계속 추진될 것”이라고 말하였고, 이홍구 대표도 “자유민주연합 당선자가 우리당에 들어오지 않으면 되는 것이지 무소속이 들어오는 것은 다르다고 본다”고 말함으로써 야권의 반발에 개의치 않겠다는 입장을 밝혔다(세계일보 1996/05/07; 1996/05/14).

59) 14대국회까지는 개원국회를 임기개시일(5월 30일)로부터 30일 이내 소집하도록 규정하였으나 14대국회 개원당시 지방자치단체장 선거시기 문제로 원구성이 무려 125일 동안 지연되는 사태가 발생하게 됨에 따라 1994년 6월 28일에 국회법을 개정하여 임기 개시 후 7일(6월 5일)에 임시회를 소집하여 의장단을 선출하도록 규정하였다.

60) 이 같은 결정의 배경에는 5월 16일 이홍구 대표의 청와대 주례보고에서 김영삼 대통령이 “개원협상을 하더라도 국회법을 준수하라”는 지시를 함에 따라 당내 분위기가 강경하게 전환된 것에 기인한 것으로 보인다(경향신문 1996/05/17).

개원일 하루 전인 6월 4일 총무회담에서 새정치국민회의와 자유민주연합은 국회를 정상화하기 위한 협상의 전제조건으로 구체적인 5가지 사항을 제시하였다. 개원협상의 5가지 전제조건은 지난 5월 4일 양김 총재회담에서 요구한 3가지 사항과 비교해보면 ‘입당 당선자 원상회복대신’에 ‘추가영입중단’으로 의원 영입 문제를 완화하였고, 그 대신 ‘총선결과에 기초한 원구성’과 ‘2개의 특별위원회 구성문제’가 추가되었다.

결국 개원협상의 본질이 국회내 권력자원의 정당간 배분이라는 원래의 목적을 벗어나 1997년 대선국면까지 이어지는 향후 정국운영의 주도권을 잡기 위한 3김간의 치열한 힘겨루기, 즉 장기적 대선전략의 성격을 띠게 되었다.

< 정국정상화(국회개원)를 위한 야당의 요구사항(1996. 6. 4)>

- ① 과반수의석 확보 강행에 따른 정국경색에 대한 여당의 대국민 사과
- ② 추가영입중단
- ③ 선거법·정치자금법·방송법 개정, 검찰 및 경찰의 중립성 확보를 위한 여야 동수의 제도개선특위 구성
- ④ 4.11 총선 결과에 기초한 원구성
- ⑤ 부정선거 규명을 위한 국정조사권 발동(부정선거진상조사특위 구성)

3) 협상기간 및 협상참여자

15대국회의 개원협상에 대비한 3당의 총무단 인선이 4월 하순부터 5월 초순까지 이어지고 있었고 더욱이 신한국당의 과반수 의석 확보를 위한 의원영입이 5월 20일까지 계속됨에 따라 원구성 협상은 5월 30일부터 비공식 접촉을 통해 시작되었다.

야당은 인위적 과반수 확보중단 및 원상회복 그리고 부정선거 규명과 검찰의 편파수사 중지 등의 요구를 받아들이지 않으면 원구성 협상에 응하지 않겠다고 강경한 입장을 표명하였으나 신한국당은 이러한 주장에 개의치 않고 법정 개원일인 6월 5일 단독으로 개원국회를 소집요구 하였다. 6월 4일 3당 총무회담에서는 야당의 협상전제조건에 대하여 협상을 벌였으나 신한국당 지도부의 수용거부로 절충에 실패하였다.

15대 개원국회의 협상은 야당이 제시한 원구성의 5가지 전제조건을 중심으로 진행되었고 제179회 임시회(1996. 6. 5 ~ 7. 4) 기간동안 국회를 공전시키면

서 선거제도개선특별위원회의 구성 및 권한 설정문제를 중심으로 공방을 벌였다. 마지막 절충단계에서는 자유민주연합의 이정무 총무가 6월 27일과 28일 신한국당 서청원 총무와 새정치국민회의 박상천 총무를 각각 만나 중재역할을 함으로써 협상타결의 분위기가 조성되었다. 이러한 협상과정을 거쳐 7월 3일 임시회 폐회 하루 전날 원구성 전제조건과 의장단 및 상임위원장 배분문제를 일괄 동시 타결함으로써 34일간의 협상이 종료되었다.

4) 협상과정 및 결과

협상의제를 국회 원구성 의제에 한정시키게 될 경우, 상임위원장 배분내용에 관하여 각 정당의 선호도가 어떻게 절충되고 협상결과에 반영될 것인가 하는 문제만 남게 되고 나머지 문제는 지금까지의 협상선례에 따라 의석수 비례기준이 적용될 것으로 예상되었다. 따라서 야당으로서는 원구성 협상을 계기로 정치적 이익을 극대화시킬 수 있는 현안사항이나 쟁점을 부각시킬 필요성이 있었다.

15대국회 개원협상에서도 야당이 정치적 이익을 추가할 수 있는 새로운 쟁점을 모색해야 할 상황에서 신한국당이 의원영입을 시도하게 됨에 따라 이를 계기로 인위적 의원영입 중단 및 사과, 편파적 선거사범 수사 중단 및 공정한 선거제도 보장요구 등의 정치현안을 부각시켜 개원협상의 전제조건으로 제시하게 되었다. 이에 따라 6월 4일 두 야당이 제시한 5개항의 협상전제조건이 원구성 협상과정에서 선결되어야 할 중요한 협상의제로 부각되었다.

(1) 협상전제조건의 협상

신한국당 단독으로 소집된 제179회 임시회에서 ‘단독개원강행’과 ‘물리적 저지’ 전략이 충돌하기 직전인 6월 4일의 총무간 절충작업은 2차례로 나뉘어서 진행되었다. 1차 접촉에서는 5가지 전제조건 중 ①의원추가영입중단 ②부정선거 진상조사특위구성 ③선거제도 개선특위 등 3가지 조건에 대해서는 여야간에 의견이 접근되었으며, 각 당 지도부와 협의한 이후에 2차 접촉을 다시 가지기로 하였다.⁶¹⁾

하지만 6월 5일 신한국당 의원총회에서는 “국회개원은 여야가 합의해 만든

61) 1차 총무협상에서는 의견이 접근된 부분에 대하여 합의문까지도 작성하였으며, 각 당 지도부의 허락을 받아오기로 약속하고 헤어졌다(조선일보 1996/06/05).

국회법에 따라 반드시 지켜야할 법적 의무이지 정쟁의 볼모가 될 수 없다”고 결의하였다(의원총회 자료 1996/06/05). 새정치국민회의와 자유민주연합도 이날 양당 합동의원총회를 열어 여당에 대한 맹비난과 함께 의장선출 등의 원구성을 실력저지하기로 하였다.

신한국당은 야당과의 협상결렬로 6월 5일 본회의에서 의장단 선출을 강행하려 하였으나 최고령자로 의장직무대행을 맡은 자유민주연합 김허남 의원이 여당 요구대로 의장단 선출 안건을 상정하였으나 야당의 요구에 따라 “여야간 합의가 이뤄지지 않은 채 의장단 선거를 강행할 경우 충돌이 예상된다”(15대국회 1차본회의 회의록)⁶²⁾는 이유를 들어 갑자기 산회를 선포함에 따라 의장단 선출은 무산되었다.

여야는 휴회기간 동안 계속된 총무회담을 통해 야당이 제시한 5개 요구사항을 중심으로 논의하였는데, 신한국당의 과반수 확보(당선자 영입)에 대한 유감표명과 추가영입중단 보장, 원구성 기준 의석수, 국회내 제도개선특위 설치 등에는 여야가 상당히 의견접근을 이루게 됨에 따라 핵심쟁점은 제도개선특위의 권한 설정문제와 부정선거진상조사특위 구성문제로 압축되었다. 이 중 부정선거진상조사특위 구성문제와 관련하여 야당은 국정조사권 발동과 청문회 개최 권한을 갖는 특위를 국회 내에 설치해야 한다는 입장인 반면, 여당은 특위를 구성할 경우 지난 4.11 총선을 부정선거로 인정하는 형국이 되므로 도저히 수용할 수 없다는 입장을 보여 대립하였다. 그러나 부정선거조사를 위한 별도의 특위를 구성하지 않더라도 개원후 야권이 국정조사권을 발동하면 여당이 양해할 수 있다는 선에서 타협의 접점을 찾아가고 있었다.

결국 여야간 협상의 최대 난제는 제도개선 특위의 권한 설정문제로 귀결되었다. 제도개선특위와 관련하여 야당은 특위구성을 여·야동수로 하고, 특위 권한에 국회법·정치자금법·선거법·경찰청법·검찰관계법·방송법을 다루어야 하며, 특히 검찰과 경찰의 중립성 보장을 제도화하는 방안을 명문화해야 한다고 주장하였다. 반면 신한국당은 미리 특위의 권한을 설정하는 것은 있을 수 없는 일로 권한문제는 원구성 이후 논의해야 한다는 ‘선 개원, 후 협상’ 원칙을 고수하였다. 신한국당이 이처럼 갈등전략을 고수하는 것은, 수도권에서의 총선 승리와 국회 과반수 확보 등의 자신감을 바탕으로 정국을 확고히 장악하기 위해서는 야권의 요구조건을 들어주며 달래기보다는 야당에 대한 밀어붙이기를 계속해 야당의 기선을 초반에 제압하는 것이 현 정치상황에서 유리하다고 판단

62) 이날 김허남 의장직무대행은 6월 12일 다시 본회의를 개회한다고 선언하였다.

한데 따른 것이며, 야당의 대권전략과 연계된 정치적 요구는 수용할 수 없다는 의지를 굽히지 않겠다는 것이었다.⁶³⁾

6월 17일까지의 휴회기간동안에 여·야의 절충을 통하여 상당한 의견 접근이 있었으나 ‘검·경 중립화 보장’의 명문화 문제가 최대의 쟁점으로 남게 되었다. 이 때문에 6월 18일부터 6월 29일까지 본회의 속개, 야당의 실력저지, 휴회를 지루하게 반복하면서 교착상태에 빠져있었으나, 자유민주연합의 유연한 입장변화와 중재역할로 6월 30일부터 상호양보와 절충의 협상이 본격화되었다. 물론 개원 임시국회 회기가 7월 4일로 종료됨에 따른 각 정당의 정치적 부담과 여론의 비난도 총무간 절충과정에 영향을 주게 되었다.⁶⁴⁾

<표 24> 5개항의 협상전제조건에 대한 협상경과

구 분	신 한국 당	새정치국민회의	자유민주연합
당초 요구조건	등원 후 논의 (수용 불가)	① 당선자 영입에 대한 대국민 사과 ② 추가영입 중단 ③ 선거 중립 확보를 위한 제도개선 특위 구성 ④ 부정선거 진상조사 특위 구성 ⑤ 총선결과 의석기준 원구성	
갈등내용	• 선거 중립 확보를 위한 제도개선특위의 권한 설정에서 ‘검찰·경찰의 중립화’ 표현 문제 • 제도개선특위의 여야 구성비율 - 신한국당 : 의석비율 구성 - 야 당 : 여야 동수 구성		
협상전략	강경	강경	중도 → 온건
협상결과	① 신한국당 이홍구 대표의 유감 표명 ② 추가영입 ‘적극 추진하지 않는다’ ③ ‘선거관련 공직자 중립성’ 제고를 위한 특위를 여야 동수로 구성 ④ 총선거 공정성시비조사 특위 구성 (국정조사특위) ⑤ 원구성시 의석비율로 배분		

63) 신한국당 김철 대변인은 6월 13일 고위당직자회의를 마친 후 공식 브리핑을 통하여 “야권 내의 총선패배 책임론과 양김 퇴진론을 호도하기 위하여 정국긴장을 조성, 지속시키고 있다”고 야당전략의 배경을 정리하면서 “처음엔 총선패배 인책론 등 내부 반발을 희석시키기 위한 방어적 차원에서 정국경색을 유도했으나, 지금은 이를 대선전략을 위한 공세적 수단으로 전환, 국회파행을 지속시키고 있다”고 주장했다(조선일보 1996/06/14).

64) 6월 19일 이석연씨 등 변호사 5인은 “15대국회의원 299명이 헌법상 국회구성 의무를 위반하고 국회를 구성하지 않는 것은 국민의 행복추구권을 침해한 것”이라며 국회구성 의무불이행에 대한 헌법소원을 청구하였다.

원구성 협상과 연계시켜 마지막까지 대선의 공정성 확보라는 정치적 이익을 극대화시키기 위한 새정치국민회의의 주장과 이를 방어하기 위한 신한국당의 주장은 각자의 요구조건을 상호교환함으로써 7월 3일 최종적인 절충점을 찾게 되었다.⁶⁵⁾ 검·경 중립화 표현방식에서는 “여야가 제기하는 선거관련 공직자의 중립성”이라는 신한국당안이, 제도개선특위⁶⁶⁾ 구성에 있어서는 여야 교섭단체 소속의원 동수 구성이라는 야당안이 수용되었다. 선거부정조사문제는 국정조사권을 갖는 특위를 구성하기로 하되 그 명칭을 ‘총선 공정성시비 조사’로 절충하였다. 신한국당의 의원영입에 대한 사과문제는 이홍구 대표위원이 야당당사를 방문하여 정국경색과 국회공전에 대한 유감표명을 하고 영입중단문제는 “적극 추진하지 않는다”는 선에서 합의되었다. 그리고 상임위원장 배분은 현재 의석 비율대로 신한국당(9) : 새정치국민회의(4) : 자유민주연합(3)으로 하기로 하였다.

(2) 의장단 선출

의장단 선출을 위한 각 교섭단체간의 협상은 14대국회 개원당시와 마찬가지로 커다란 갈등요인이 존재했던 것은 아니었다. 국회선례에 따라 원내 과반수

65) <96. 7. 3 여야 총무회담 합의문>

여야 원내총무들은 정국경색을 해소하고 하루빨리 국회를 정상화하기 위하여 다음 사항을 합의한다.

1. 15대 국회의원 총선거의 공정성 시비에 관하여 국회에 특위를 구성하여 국정조사를 행한다. (1) 국정조사 특위는 여야 7 대 6의 비율로 구성한다. (2) 국정조사특위는 7월 임시국회 개회일에 구성하며 활동기간은 1996년 8월 10일부터 9월 9일까지로 한다. 다만 위원회의 의결로 활동기간을 연장할 수 있다.
2. 민주개혁을 지속적으로 추진하고 미래지향적인 정치발전을 실현하기 위하여 국회에 제도개선특위를 구성하여 아래의 법률을 전향적으로 개선토록 한다.
선거법, 정치자금법, 여 또는 야가 제기하는 선거관련 공직자의 중립성 제고를 위한 관계법, 국회법, 방송관계법
(1) 제도개선특위는 여야 교섭단체 소속의원 각 9인으로 구성한다(총 18인)
(2) 제도개선특위는 7월 임시국회 개회일에 구성하며 활동기간은 1996년 8월 10일부터 1997년 2월말까지로 한다. 다만 위원회의 의결로 연장할 수 있다.
3. 원구성은 아래의 기준으로 한다.
(1) 의장단 중 부의장 1인은 야당에 배분한다.
(2) 상임위원장은 교섭단체 의석비율에 따라 9:4:3으로 배분한다.
(3) 여성특위 위원장은 전반기에는 제1야당에, 후반기에는 여당에 배분한다.
(4) 비상설 특별위원회의 위원장은 총무간의 협의로 배분한다.

66) 제도개선특위는 선거법, 정치자금법, 국회법, 검찰청법, 경찰청법, 방송법 등에 대한 야당의 요구사항이 많이 반영된 개정안이 1996년 12월 9일 여야합의로 마련되었으며 12월 13일 방송법만 부결되고 모두 의결되었다.

를 확보한 원내 제1당이 의장과 부의장 1석을 차지하고 제2당이 부의장 1석을 차지하는 배분방식에 이의를 제기할 수 없었다.

자유민주연합의 경우는 총선직후 여소야대의 의석구도 속에서 13대국회에서 의 선례 즉, 여소야대의 상황에서 부의장 2석을 원내 제2당과 제3당인 야당에게 배정되었다는 점을 내세워 자유민주연합이 부의장 1석을 가져야 한다는 주장을 하였다. 그러나 신한국당은 15대국회에서 여·야 의석분포가 새정치국민회의(79석)와 자유민주연합(50석)을 합해도 신한국당의 의석 139석에 미치지 못하므로 13대국회에서 선례를 적용할 수 없다는 입장을 취하고 있었다.

따라서 6월 2일 김대중 총재가 김영배 의원을 부의장에 낙점하고, 6월 4일 김영삼 대통령이 국회의장에 김수환 의원을, 국회부의장에 오세웅 의원을 내정하면서 의장단 배분문제는 사실상 매듭지어졌다.⁶⁷⁾

(3) 상임위원장 배분

상임위원장직에 대한 교섭단체간 배분비율에 관한 신한국당의 내부방침은 의석수의 변화에 따라 바뀌게 되었다. 총선 직후에는 신한국당 (8), 새정치국민회의 (5), 자유민주연합 (3)으로 위원장직을 배분하기로 하였으나, 5월 초에는 국회운영위원회와 정보위원회는 당연한 여당 몫 이라는 전제 아래 나머지 14개 상임위원회를 의석비율에 따라 7:4:3으로 나누어 전체적으로는 9:4:3으로 배분하기로 방침을 변경하였다(세계일보 1996/05/03). 또한 신한국당이 야권 당선자에 대한 영입작업을 가속화함에 따라 과반수를 확보한 5월 20일을 기점으로 마침내 신한국당이 변화된 의석비율에 따라 9:4:3으로 배분할 것을 당 방침으로 확정하였다(한국일보 1996/06/04).

한편 야당인 새정치국민회의와 자유민주연합은 국회운영위원회와 정보위원

67) 의장단의 정당간 배분 문제가 해소되자 오히려 정당내 인선 문제가 부각되었는데, 국회의장의 경우 김영삼 대통령의 집권 후반기 안정적인 국정운영에 중요한 역할을 담당하고, 국회의장 임기가 김대통령의 퇴임(1998년 2월) 이후인 1998년 5월까지 보장되어 있어 퇴임 이후 상황을 고려해 볼 때, 대통령이나 집권 세력에게는 바람막이 역할의 의미를 주는 자리였다. 이에 김대통령은 당직인선에 있어서 민주계를 중심으로 한 친정체제를 구축함과 동시에 국회의장에도 자신의 의중을 국정에 잘 반영할 수 있는 민주계의 김수환 의원을 국회의장에 내정함으로써 안정적인 국정운영의 틀을 마련하고자 하였다. 또한 당직개편에서 상대적으로 소외된 민정계에 대한 배려에서 오세웅 의원을 부의장에 지명하였다. 반면, 새정치국민회의의 김대중 총재는 대권전략 차원에서 야당의 핵심요직인 부의장과 원내총무직 중 한 자리는 반드시 비호남출신으로 한다는 복안을 가지고 전남 출신인 박상천의원이 총무로 선출되자 부의장에서는 충청도 출신에 서울에서 당선된 당 중진인 김영배 의원(서울 양천을)을 부의장에 내정하였다.

회를 포함한 16개 상임위원회 전체를 의석비율에 따라 8:5:3으로 배분해야 한다는 입장을 견지하여 최소한 8개 상임위원회를 확보하려고 하였다.

6월 4일 총무회담에서는 야당이 총선결과에 의한 의석을 기준으로 상임위원장을 배분할 것을 공식적으로 요구함에 따라 의석 기준시점이 쟁점이 되었다. 협상과정에서 야당과의 절충을 위하여 서청원 총무는 정부의 해양수산부 신설 방침(1996년 8월 신설)에 따라 해양위원회를 신설하고 이를 야당에게 배분하는 방안도 검토하였다.

결국 개원협상 막바지에 이른 7월 2일에는 16개 상임위원회를 총선결과 기준이 아닌 현재 의석비율을 기준으로 9:4:3으로 배분하는 대신, 상설특위인 여성특별위원회와 윤리특별위원회의 경우 국회의원의 징계권을 갖고 있는 윤리위원회는 여당이 차지하고, 여성위원회는 15대 전반기에는 새정치국민회의가 15대 후반에는 신한국당이 돌아가면서 맡기로 사실상 합의하였다. 이로써 상임위원장 배분비율은 원내과반수를 확보한 신한국당의 의지대로 결정되었으며 의원영입 후 협상을 한다는 전략이 손실보다는 이익이 크다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있다.

상임위원장 배분내용에 대한 협상전략과 각 정당의 선호도와 효용구조를 보면, 먼저 신한국당의 경우는 국회운영과 국가안보와 직결되는 운영위와 정보위는 당연한 여당몫이라는 인식 아래 내정과 경찰을 관장하는 내무위원회, 검찰 등 공안기관을 관장하는 법제사법위원회, 국가재정을 총괄하는 재정경제위원회, 외교·안보를 다루는 통일외무위원회와 국방위원회, 국가 기간시설 등에 대한 국가사무를 관장하는 건설교통위원회, 추곡수매 등 농가 민생문제와 관련된 농림수산위원회, 방송·언론을 담당하는 문화체육공보위원회 등 14대 후반기에 보유하고 있었던 10개 위원회에 대한 선호도가 높았다. 6월 4일 김영삼 대통령이 의장단과 상임위원장을 내정하는 시점에서 14대 선례에 따르기로 방침을 확정하였고, 14대국회 후반에 여당(민자당)이 차지한 10개의 상임위원회 중 어느 하나를 야당에 줄 것인가를 고심하게 되었다.⁶⁸⁾

야당인 새정치국민회의는 처음에는 상임위원장 5석을 확보하되 여당이 차지하고 있었던 주요 상임위 중 1-2개는 배정받아야 한다는 입장을 취하였으며, 이에 따라 법제사법위원회와 내무위원회 중 하나 내지 국방위원회와 통일외무

68) 이 당시의 당정역학관계에 비추어 여당의 자율적 판단에 따라 위원회 선호도를 결정할 수 있는 상황은 아니었다. 윤원중 대표위원 비서실장은 “한때 이 문제가 제기돼 고위 당직자회의에서 검토했으나 여당 자체에서만 결정할 사안이 아니라고 판단되어 정부측과 심도 있게 협의한 뒤 결정기로 했다”고 말했다(동아일보 1996/04/27).

위원회 중 하나를 전략적으로 선호하였다. 특히 박상천 총무는 내무위원회와 법제사법위원회를 선호하였는데(한국일보 1996/05/13), 이는 차기 대통령 선거의 공정성을 보장받기 위해서는 경찰청과 선거관리위원회를 관장하는 내무위나 검찰을 감시하는 법제사법위원회의 장악이 필수적이라는 대권전략에 따른 것으로 보인다. 그러나 6월 4일 여당인 신한국당이 상임위원장 배분과 관련하여 14대의 선례를 유지하기로 결정하자 과반수를 확보하여 협상의 우위에 있는 여당이 제시하는 배분안에 따라 협상을 진행시켜 나갈 수밖에 없는 한계가 있었다.

<표 25> 15대 개원국회 상임위원장배분 협상경과 (1996. 7. 8)

구 분	신한국당	새정치국민회의	자유민주연합
의석비율	151	79	49
배분비율	8.7	4.5	2.8
당초 요구사항	○ 위원장 배분 비율 (총선직후) 8:5:3 (의원 영입 후) 9:4:3 ○ 위원장 배분 선호 국회운영위원회 법제사법위원회 재정경제위원회 통일외무위원회 국방위원회 내무위원회 문화체육공보위원회 농림수산위원회 건설교통위원회 정보위원회 중 9개	○ 위원장 배분 비율 8:5:3 ○ 위원장 배분 선호 법제사법위원회 내무위원회 국방위원회 통일외무위원회	○ 위원장 배분 비율 8:5:3 ○ 위원장 배분 선호 건설교통위원회 등 주요상임위원회
절충과정	문광위, 농수산위 중 1개 양보	건교위, 농수산위 요구	
협상전략	강경	온건	온건
협상결과	(9석) 국회운영위원회 법제사법위원회 통일외무위원회 내무위원회 재경위원회 국방위원회 문공위원회 건설교통위원회 정보위원회	(4석) 행정위원회 농림수산위원회 통상산업위원회 보건복지위원회	(3석) 교육위원회 통신과학기술위원회 환경노동위원회

자유민주연합 역시 새정치국민회의와 공동으로 여당의 중요상임위를 양보받아 그 중 일부를 차지한다는 전략을 세웠으나(특히 13대국회에서 공화당이 맡은 건설교통위원회를 선호함), 신한국당이 기존의 배분방침을 고수함에 따라 선호하는 상임위를 배분받는데 한계가 있었다.

7월 2일 최종 절충과정에서 상임위원장 배분비율을 9:4:3으로 하기로 여야간 의견접근이 이루어짐에 따라 신한국당은 14대 후반 당시 확보한 상임위 중 1개를 야당에게 양보하게 되었다. 신한국당은 문화체육공보위원회 또는 농림수산업위원회를 고려하였고 야당은 건설교통위원회나 농림수산업위원회를 요구하였으나 신한국당은 농림수산업위원회를 양보하였다.⁶⁹⁾

한편, 야당 몫으로 정해진 7개 상임위는 새정치국민회의와 자유민주연합의 선호도에 따라 교차배정⁷⁰⁾하여 새정치국민회의가 농림수산 - 통상산업 - 보건복지 - 행정위원장, 자유민주연합이 통신과학기술 - 환경노동 - 교육위원장을 맡기로 함에 따라 상임위원장 배분문제가 정리되었고, 7월 8일 제180회 임시국회 제1차 본회의에서 상임위원장 선출이 이루어졌다. 특히 제3당인 자유민주연합이 새정치국민회의와의 위원장 배분협상에서 교차배정방식에 합의함에 따라 14대 개원국회에서의 제3당인 국민당보다는 훨씬 유리한 결과를 얻었다.

5) 협상결과의 평가 및 주요 협상변수

15대국회에서의 개원협상환경과 두 야당의 전략은 14대국회 개원당시와 유사한 양상을 보여주고 있다. 연말 대선정국을 앞두고 대선후보들(김영삼, 김대중, 정주영)간의 경쟁과 갈등이 협상과정에 투영되었던 1992년 상황과 비슷하게 전개되었다. 15대 개원협상과정에서도 야당의 지도자로 복귀한 김대중, 김종필은 1997년 대선에서의 유리한 선거환경을 조성하기 위해 ‘선거공정성을 담보할 수 있는 제도개선 요구사항’을 원구성 협상에 연계시켰다. 새정치국민회의는 4·11 부정선거 규명을 위한 국정조사권발동과 검찰 및 경찰의 정치적 중립을 강화하는 제도개선 문제를 협상의 주요 전제조건으로 제시하고 이를 관철

69) 이러한 결정의 배경에는 농림수산업위원회가 법률 개정에 따라 추곡수매가 결정권을 가질 수 없게 되어 기존의 위원회 권한이 축소되었고, 반면에 문화체육공보위원회는 방송법 및 언론 관련정책 등 대선전략상 효용가치가 증가되고 있다고 판단한 것으로 보인다.

70) 야당 몫의 7개 상임위원회를 선호도의 순서에 따라 ①농림수산위 ②통상산업위 ③보건복지위 ④통신과학기술위 ⑤교육위 ⑥환경노동위 ⑦행정위 순으로 배열하고 새정치국민회의와 자유민주연합이 교차로 배분하기로 하였다(한국일보 1996/07/03; 동아일보 1996/07/03).

시킴을 위한 갈등 전략을 선택하였다.

14대국회와 마찬가지로 총선에서 원내 제1당인 여당이 과반수를 확보하지 못함에 따라 인위적인 세력구도의 재편성을 통하여 협상주도권을 장악하고자 협상 시작 전부터 의원영입을 시도하였다. 이 결과 야당의 공조체제구축과 비협조적 강경전략을 초래하게 되어 다당적 갈등구조는 여·야의 갈등구조로 바뀌었다.

이러한 협상전략의 충돌로 인하여 개원을 위한 임시국회 마지막까지 협상을 지연시키면서 대치국면을 풀지 않았으나 신한국당이 ‘선거관련 공직자의 중립성 보장’을 위한 선거제도개선특별위원회를 여야 동수로 구성하는 문제를 양보함에 따라 최종타결이 이루어졌다. 새정치국민회의가 중심이 된 야권의 협상요구조건 중 많은 부분이 협상결과에 반영됨에 따라 협상의제 연계전략은 효과를 보았으나 상임위원장 배분비율 및 상임위원장직 배분내용에 있어서는 신한국당의 주장이 관철되었다.

15대국회 개원협상이 막바지에 극적으로 타협을 이루게 된 주요변수를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 다당적 협상구도에서 제3당의 역할이 협상의 절충가능성을 높일 수 있었다. 개원협상초기에 자유민주연합의 김화남 당선자가 탈당한 이후에는 자유민주연합이 오히려 새정치국민회의보다 더욱 강경한 전략을 고수하면서 야당공조체제를 견고히 하였다. 그러나 자유민주연합을 위협했던 의원영입문제가 중단되고 신한국당과의 갈등요인이 줄어들게 되자 오히려 자유민주연합이 협상의 중재자 역할을 적극적으로 함으로써 타협을 이룰 수 있었다.

둘째, 1997년 대선을 의식하고 있는 야당의 대표가 공조하여 협상의 전제조건을 제시하는 강경전략을 통하여 기대이익의 증대를 추구하였으나 이러한 이익 극대화 전략도 국회의 장기파행에 따른 여론의 비판을 감내할 수 있는 데는 한계가 있었다. 셋째, 김영삼 대통령과 두 야당 총재의 강력한 리더십이 협상과정을 주도하였으나 협상의 최종단계에서 원내총무의 협상기술과 노력이 협력적인 해결을 유도할 수 있었다.

15대국회 개원협상과정의 초기단계에서는 총무간의 잠정적 합의내용이 청와대의 거부로 파기되기도 하였으나 장기 교착상태에서 여론의 비판이 높아감에 따라 최종 절충단계에서는 협상력을 발휘할 수 있었다.

6. 15대국회 후반기 원구성 협상

1) 협상환경: 김대중정부의 출범

1997년 12월 15대 대통령선거에서 김대중 후보가 새정치국민회의·자유민주연합 단일후보로 당선됨으로써 1948년 정부수립 이후 처음으로 여야간 평화적 정권교체가 이루어지는 정치사의 기록을 남기게 되었다.

15대국회 중반인 1998년 2월 25일 김대중 정부가 출범하였으나 국회의 의석분포는 한나라당이 162석으로서 전체의 55%를 차지하는 분점정부가 등장하게 되었다. 13대국회 총선결과 헌정사상 처음 분점정부가 등장한 이래 10년만에 다시 두 번째의 분점정부가 나타나게 되었다. 노태우 정부와의 차이점은 첫째, 대통령 소속정당인 새정치국민회의가 원내 제1당이 아닌 제2당이라는 점과⁷¹⁾ 둘째, 정당연합으로 공동정권을 형성한 제2당인 새정치국민회의와 제3당인 자유민주연합의 의석을 모두 합쳐도 121석으로서 원내 제1당인 한나라당의 의석에 41석이나 적은 정당구도를 이루고 있었다는 점이다.

이러한 여·야당간의 세력불균형으로 인하여 정당간 갈등을 초래한 사건은 3월 2일 김종필 국무총리 임명동의안에 대한 한나라당의 처리 거부였다.⁷²⁾ 이를 계기로 새정치국민회의와 자유민주연합은 소위 ‘여소야대체제’를 바꾸는 인위적인 정계개편의 필요성을 절감하게 되었고 야당의원 영입작업을 본격적으로 추진하게 된다. 새정치국민회의 조세형 총재권한 대행은 4월 21일 간부회의에서 “한나라당 의원들 중 정치행로를 달리하겠다는 분들이 있다면 이들에게 문호를 개방하기로 당의 방침을 전했다”면서 “빠른 시간 내에 성과가 있을 수 있다”(조선일보 1998/04/22)고 언급하여 정계 개편 추진을 공식화하였다.

이에 대해 한나라당은 4월 24일 한나라당 의원총회에서는 ‘야당파괴를 위한 불순하고 인위적인 정계개편 기도에는 모든 당력을 집중하여 끝까지 투쟁하여 분쇄시킨다’(의원총회자료 1998/04/24)고 결의하였으며, 5월 1일 서청원 사무총

71) 김용호는 대통령소속 정당이 원내 제2당인 경우의 분점정부를 ‘제2당 분점정부’라고 구분하고 있다(김용호 2001, 480).

72) 제189회 임시국회 첫날인 2월 25일 본회의에서 김종필 총리 임명동의안 및 한승헌 감사원장 임명동의안을 처리할 예정이었으나 교섭단체간에 의사일정이 합의되지 못하여(총리인준에 반대하는 한나라당의 불참) 총리 인준이 이루어지지 못하였으며, 회기 마지막날인 3월 2일 총리임명동의안만 상정하여 투표를 진행하던 중 야당의원들이 총리임명을 거부하기 위한 백지투표를 하고 있다고 이의가 제기됨으로써 투표가 중단되었다.

장은 “의원빠가기는 정부여당의 실정 책임을 야당에 떠넘기려는 후안무치한 공작정치로 용납할 수 없으므로 원내외에서 강도 높은 투쟁을 벌여나갈 것”(동아일보 1998/05/04)임을 분명히 하였다.

<표 26> 15대국회 중반 정당별 의석분포 변화

구 분 일 자	정 당 별 의 석 수				계
	한나라당	새 정 치 국민회의	자유민주연합	기 타	
98. 2. 25 (대통령 취임)	162	78	43	12	295
98. 4. 3 (재·보궐선거)	161 (4명 당선)	79	45	11	296
98. 4. 30	149	85	48	11	293
98. 5. 25 (원구성 법정일)	149	85	47	11	292
98. 6. 23	147	86	47	12	292
98. 7. 22 (재·보궐선거)	151 (4명 당선)	88 (2명 당선)	49 (1명 당선)	11	299
98. 8. 3 (의장 선거일)	151	88	49	11	299
98. 9. 10 (정기국회 개회일)	140	101	52	6	299
의석수 변화	-22	+23	+9	-6	+4

※ 출처 : 국회사무처 □□15대국회 경과보고서□□에서 재작성

이러한 갈등 속에서 15대국회 후반기 국회의 주도권을 장악하기 위해 소수 여권은 협상구조의 틀 자체를 변화시키는 인위적인 정계개편에 당력을 집중해 왔다. 4월 3일 한나라당 의원 2명이 처음 탈당한 이후 후반기 원구성 법정일인 5월 25일까지 모두 12명이 탈당하였고, 6월 23일에는 한나라당의 의석수가 147명으로 줄어들어 사실상 과반수가 무너지는 상황에 이르렀다.⁷³⁾

또한 여권은 6·4 지방선거의 승리⁷⁴⁾에 이어 7·21 재·보궐선거에서도 승

73) 1998년 6월 23일 현재 국회 재적의원 292명 중 한나라당이 147명으로서 과반수에 이르지 만 와병중인 최형우 의원과 해외장기체류중인 노승우 의원을 제외하면 투표가능인원은 145 명으로서 과반수에 미달하게 된다.

74) 6월 4일 지방선거에서 16개 광역자치단체장 중 새정치국민회의가 6곳(서울, 경기, 광주, 전

리함으로써 협상에 유리한 여건이 마련될 것으로 기대하고 재·보선 이후에 원구성 협상을 시작하겠다는 복안을 가지고 있었다. 그러나 7·21 재·보궐선거에서 한나라당이 4석을 추가하여 다시 151석으로 과반수를 넘게 됨에 따라 야당의석 과반수 붕괴를 기다려온 여권과 한나라당의 대치국면은 두 달 이상 장기화되었다.

2) 협상의제와 국무총리임명동의안 연계

원구성 법정일(5월 25일)을 넘기고 또한 7월 21일의 보궐선거까지 기다리면서 여권은 과반의석을 확보하려고 노력하였으나 실패하였다. 국무총리서리 상태로 4개월이 경과한 시점을 전후하여 자유민주연합은 한나라당과 의장직 교환을 검토하기도 하였다. 그러나 의장직 확보를 위해 강경한 입장을 취하고 있는 김대중 대통령의 반대로 총리임명동의안 처리문제는 다시 원구성 협상과 맞물려 난항을 거듭하게 되었다.

<표 27> 15대국회 후반 원구성 협상 당시 정당지도부 현황

구분	새정치국민회의	한나라당	자유민주연합
대통령	김대중 (‘98.02~’03.02)		
총재 (총재권한대행)	김대중총재 (‘95.09~’00.01) 조세형 총재권한대행 (‘96.09~’99.04)	조순 (‘98.04.10~’98.08.05) 이기택총재권한대행 (‘98.08.05~’98.08.31)	박태준 (‘97.11~’00.01)
원내총무	한화갑총무대행 (‘98.03.11~’98.06.29) 한화갑 (‘98.06.29~’99.04.11)	하순봉 (‘98.04.20~’98.08.09) 박희태 (‘98.08.10~’99.01.14)	구천서 (‘98.03.06~’99.04.11)

※ 1996년 9월 10일 김대중 새정치국민회의 총재는 대선준비와 1인 정당의 이미지를 불식하기 위하여 당무운영 개선방안을 제시하였고 이에 따라 총재권한대행 체제를 도입하였음.

남, 전북, 제주), 자유민주연합이 4곳(인천, 대전, 충남, 충북), 한나라당이 6곳(부산, 대구, 울산, 강원, 경남, 경북)을 차지하여 여권이 텃밭인 호남·충청은 물론 수도권에서 압승함으로써 정국장악력을 극대화시킬 수 있는 계기를 마련하였다.

75) 7.21 재·보궐 선거 대상 지역구 7곳 중 한나라당이 4곳(수원 팔달, 서울 서초갑, 대구 북갑, 강릉을), 새정치국민회의가 2곳(서울 종로, 경기 광명을), 자유민주연합이 1곳(부산해운대·기장을)에서 승리를 거둬 따라 한나라당이 과반수를 계속 유지할 수 있게 되었다.

따라서 한나라당의 적극적인 협상연계전략과 무관하게 여권의 과반의석 미달에 따른 여소야대 상황 속에서 국무총리임명동의안의 본회의 처리가 유보되어 저절로 원구성 협상의제와 연계되었다.

3) 협상기간 및 협상참여자

의원영입을 둘러싼 갈등 속에서도 3당 총무는 5월 20일 첫 총무회담을 개최하였다. 한나라당은 의석수의 우세를 바탕으로 법정일에 원구성을 완료하자고 주장한 반면 새정치국민회의와 자유민주연합은 6월 4일 지방선거 이후로 원구성을 연기하자는 주장을 제기하였다. 지방선거 이후에는 다시 여권이 원구성 이전에 복수상임위원회제도 및 국회의장의 당적보유문제 등 국회법 개정협상을 먼저 합의한 후에 원구성 협상을 하자는 주장을 제기하는 등 과반수 의석 확보를 위한 시간별기 전략을 고수하였다.

7월 21일 재·보궐선거에서 한나라당이 승리하게 되자 마침내 7월 24일 총무회담에서 자유경선에 의한 의장단 선출에 합의하였다. 8월 3일 실시된 의장선거에서 한나라당 투표수가 10표 이상 이탈하여 자유민주연합의 박준규 의장이 당선되자 한나라당 총재단과 당3역이 사퇴하는 등 1주일 동안 협상불능의 상태에 빠졌다.

결국 국회정상화 지연에 따른 여론의 비판을 의식한 한나라당이 8월 14일 의원총회에서 원구성과 총리임명동의안 일괄타결 방침을 결정함에 따라 8월 16일 원구성 협상이 타결되었다. 이로써 15대국회 후반 원구성 협상은 5월 20일부터 8월 16일까지 88일 동안 장기간에 걸쳐 난항을 거듭하였다.

협상기간 중에 한나라당의 의장선거 패배로 지도부와 원내총무가 교체되었고 또한 한나라당 전당대회가 맞물려 원구성 협상전략에 있어 당권파와 비당권파의 갈등도 야기되었다.

4) 협상과정 및 결과

정권교체가 이루어져 새로운 정부가 출범하였으나 여소야대로 인해 국회에서의 권력배분 협상과정은 갈등과 대립구도 속에서 장기간 교착상태에 빠져 해결의 실마리를 찾지 못하게 되었다. 더욱이 새정부 출범과 함께 국회에 제출된 국무총리임명동의안의 처리문제가 국회의장 선출문제와 연계되어 후반기 국회

원구성의 핵심의제로 부각됨에 따라 협상은 난항을 거듭하게 되었고, 이 결과 의장이 선출되지 못한 채로 국회는 70일간이나 표류하게 되었다.

(1) 원구성시기 문제와 의장 선출

한나라당과 새정치국민회의의 후반기 원구성 협상의제에 대한 관심이 국회의장직 ‘양보불가’에 초점이 맞추어짐에 따라 양 정당간 경쟁의 게임들은 협력의 여지가 없는 제로섬(Zero-Sum)적 성격과 구조를 가지게 되었다.

이와 같이 새정치국민회의가 의장선출과 관련한 정당의 효용구조 및 게임에 대하여 제로섬적으로 인식함으로써 ‘비협조’ 및 ‘거부’를 협상의 우위전략으로 만들었다. 15대국회 이후 의장단의 선출시기를 법정화하였음에도 불구하고 국회의장직을 확보하려는 한나라당과 새정치국민회의와의 경쟁은 '98년 4월 이후 원구성 시기문제로 갈등을 빚으며 협상의 본질적인 문제를 회피하고 있었다.⁷⁶⁾

5월 20일 3당 총무회담에서도 한나라당은 현행 국회법 규정대로 5월 25일 의장단 선거를 하고 5월 29일까지 원구성을 완료하자고 주장하였으나, 여당측은 지방선거일정 등을 감안하여 6월 4일 지방선거 이후로 연기하자고 주장하였다. 새정치국민회의와 자유민주연합이 지방선거 이후로 원구성을 연기한 배경에는 한나라당의원 빼내기에도 불구하고 아직도 여소야대의 의석구도가 깨지지 않아 지금 원구성을 할 경우 그 주도권을 잡기 힘들기 때문이다. 그래서 6·4 지방선거에서 승리한 뒤 본격적인 정계개편을 시도하여 여대야소의 유리한 구도 속에서 권력배분 협상을 하겠다는 생각이었다.⁷⁷⁾

한나라당의 국회법절차에 따른 원구성 시한의 준수요구는 여권이 계속 야당 의원 빼내가기를 계속할 것이 예상되고 시간이 지남에 따라 한나라당 과반수 의석이 무너질 수도 있다는 판단에 따른 것으로서, 한나라당은 단독으로 제193회 임시회(5. 25~6. 23)와 제194회 임시회(6. 24~7. 23))를 소집하여 원구성 협상

76) 국회법에서는 15대국회 전반기의 의장단 임기가 5월 29일로 끝나게 되고 후반기 의장단의 선거는 ‘임기 만료일전 5일에 실시한다’라고 규정함으로써 원구성 시기에 대하여는 정당간 협상의 의제가 될 수 없도록 하고 있다. 이러한 국회법의 규정(제15조)은 14대국회 후반기 원구성 협상을 하면서 여·야의 합의에 따라 국회법을 개정(1994. 6. 28)하여 의장단 및 상임위원장단 선출시기를 법정화함으로써 원구성 협상이 지연되지 않도록 하자는 것이 그 입법취지였다.

77) 조세형 총재권한 대행은 6월 8일에 “현재 149석인 한나라당의 의석을 과반수 밑으로 떨어뜨리기 위해서는 최소한 3-4명만 우선 영입하면 된다”고 밝힌 점에서 이러한 여권 전략이 확인되고 있다(서울신문 1998/06/08; 국민일보 1998/06/08).

타결을 시도하였으나 여권의 거부로 공전되었다.

한편, 자유민주연합은 그동안 공동여당의 입장에서 새정치국민회의와 기본 전략에는 큰 차이가 없었으나 6월 12일 자유민주연합 총재단은 7월 15일 이전까지 총리임명 동의안을 처리하기로 결의하고 그 해결방법으로 원구성과 총리임명동의문제를 일괄 타결하되, 한나라당이 총리임명에 협조한다면 국회의장을 한나라당에 양보하기로 내부방침을 정하였다. 새정치국민회의 내부에서 불만이 제기되었으나 자유민주연합과 한나라당과의 ‘의장직 빅딜’문제는 6월 말경에는 암묵적인 합의로 발전되었다.⁷⁸⁾

한나라당과 자유민주연합의 이러한 협상교환 분위기가 조성되어 가자 7월 1 일에는 김대중 대통령이 김종필 총리서리, 박태준 자유민주연합 총재와의 협의를 거쳐 국회의장 후보로 자유민주연합의 박준규 의원을 내정하였다. 한나라당도 7월 6일에는 총재단회의와 원내 대책회의를 거쳐 국회의장의 ‘자유경선 투표’를 여권에 전격 제의하였는바,⁷⁹⁾ 이는 국회 장기 파행의 책임을 여권에 넘기고 총리임명문제를 고리로 자유민주연합 내부의 이탈표를 유도해 보자는 두 가지 계산을 한 것으로 보인다.

여권이 자유투표를 수용한 것은 무엇보다도 15대국회 후반기 원구성의 지연에 따른 정치적 부담을 더 이상 감수하기가 어렵다는 판단에 의한 것으로 보인다. 또한 더욱 중요한 것은 그동안 의장 표결선출에 대비하여 여권 핵심인사들이 야당의원들을 접촉한 결과 ‘+10표’가 가능하다는 판단에 따른 것으로 보인다.⁸⁰⁾

결국 7월 24일 총무회담에서 여·야는 서로 국회의장 선거에서의 승리를 장담하며 8월 3일 의장단을 선출(국회의장은 자유투표 선출)하고 8월 4일에는 국무총리 및 감사원장 임명동의안을 처리하며, 8월 5일부터 8월 18일까지 상임위구성과 국회법개정 등을 처리하기로 합의하였다(총무회담자료 1998/07/24). 8월 3일에는 헌정사상 처음으로 의장후보에 대한 정당간 사전합의 없이 자유투표로 국회의장을 경선하는 선례가 생기게 되었다. 1, 2차 투표에서 각 후보가 국회 재적의원 과반수를 얻지 못하여 3차 결선투표까지 가서야 박준규 의원이

78) 구천서 총무는 “의장의 당적 이탈문제가 합의된 상황에서 한나라당이 총리인준에 유연한 입장을 보인다면 의장자리와 바꿀 수 있다”고 밝혔다(문화일보 1998/07/02).

79) 하순봉 총무는 원내대책회의를 마친 뒤 “여권이 의장직 배분문제를 빌미로 원구성을 지연시키고 있는 만큼, 국회법에 따라 자유투표를 하자는 쪽으로 의견을 모았다”고 밝혀 이를 확인하였다(세계일보 1998/07/07).

80) 한화갑 총무는 “복잡한 한나라당 사정을 감안하면 표대결을 벌여도 승산이 있다”고 언급하였다(한국일보 1998/07/20).

의장으로 선출되었다.

한나라당은 의장선거 패배가 최소한 10여표 이상의 이탈표에 의한 것으로서 여권의 한나라당의원에게 대한 회유·협박 등의 야당 파괴공작의 결과라고 주장하고 있으나,⁸¹⁾ 다른 측면에서는 여권의 정당연합 속에서 한나라당 의원들의 응집력 부족 그리고 여당의 국민신당 의원 포섭⁸²⁾에 따른 결과라고 분석할 수 있다.

<표 28> 15대국회 후반 국회의장 자유경선 투표결과

구 분	1차 투표	2차 투표	3차 투표	비 고
한나라당 (오세웅 의원)	137표	141표	139표	• 한나라당 151명 중 2명 불참
자 민 련 (박준규 의원)	147표	146표	149표	• 새정치국민회의 88명 참석
				• 자유민주연합 49명 중 1명 불참
				• 국민신당 8인, 무소속 2인 참석

(2) 국무총리(김종필) 임명동의안 처리

한나라당은 15대 대통령선거에서 패배한 주요원인이 DJP연합에 의한 후보 단일화였다는 점을 인식하고 있어 총리임명동의 문제에 협력적일 수 없는 충분한 감정적 동기가 형성되어 있었다.⁸³⁾ 1998년 2월 25일과 3월 2일의 본회의에서 총리임명동의안의 처리에 반대하는 한나라당의 비협조적 대응 이후 이 문제는 후반기 원구성 의제와 연계되면서 8월 중순까지 무려 6개월 이상 합의를 위한 협상진통을 겪었다.

7월 24일 총무회담에서는 의장단을 선출하고 난 다음날인 8월 4일에 국무총리임명동의안을 처리하기로 여·야간에 합의하였으나, 8월 3일 국회의장선거에서 한나라당이 패배하자 이에 대한 반발로 국무총리 임명동의안 처리 등 앞으

81) 한나라당은 이탈표가 개인사업을 하는 의원, 수도권에서 선거법 위반혐의를 받고 있는 의원, 15대 대선전 입당한 자유민주연합 출신 의원, 구 민주당 일부의원들에서 나왔다고 자체 분석하고 있다(국민일보 1998/08/04).

82) 원내의석 7석을 가진 국민신당은 8월 3일 이만섭 총재 주재로 최고위원과 국회의원 연석회의를 갖고 여권의 박준규 후보를 밀기로 당론을 정하였으며, 8월 17일 상임위원장 선출과 관련하여 국민회의 배분 몫에서 산업자원위원장 1석을 할애 받았다.

83) 그러나 한나라당은 김종필 총리에 반대하는 표면적인 이유로 첫째, 현 경제상황 하에서는 경제총리가 필요하고 둘째, 지역감정을 해소할 수 있는 국민대통합의 총리가 필요하며 셋째, 구시대적 리더십이 아닌 미래지향적 리더십을 가진 총리가 필요하고 넷째, 정경유착, 부정부패가 없는 참신한 인물이어야 하기 때문이라고 들고 있다(의원총회자료 1998/02/25).

로의 국회일정에 협조할 수 없다는 입장을 보임에 따라 8월 4일로 예정되었던 총리임명동의안의 본회의 처리는 다시 무산되었다.

한나라당은 8월 3일 국회의장 선거에서의 패배 책임을 지고 총재단과 당 3역이 사퇴함에 따라 8월 5일에는 한나라당 전당대회(8월 31일)까지 임시 대행 체제를 출범시켜 이기택 의원을 총재권한대행으로, 8월 10일에는 의원총회에서 경선을 통해 박희태 의원을 후임 총무로 선출하였다. 이로써 1주일의 냉각기간을 거치고 8월 10일부터 본격적인 국무총리임명동의안 처리를 위한 협상이 시작되었으나 이 협상안건은 다시 상임위원장 배분문제와 연계되면서 정당간 갈등구조를 중첩시켜 복잡한 양상을 드러내었다.

한나라당의 전략은 첫째, 국회의장을 여권에게 빼앗긴 상황에서 상임위원장 배분문제를 여권의 최대약점인 총리임명동의안과 연계시킴으로써 최대한의 실리를 챙기겠다는 것이다. 둘째, 8월 31일 한나라당 전당대회를 앞두고 이회창 명예총재측의 비당권파와 이기택 총재대행 등 당권파 사이에 상임위원장 선출 시기에 대하여 이해가 대립되고 있는 당내 사정⁸⁴⁾을 고려하여 총리임명동의안과 상임위원장 선출을 늦추어 보자는 것이다. 그 배경에는 상임위원장직을 당권 경쟁에 활용할 수 있다는 내부 사정과 지연전술이 여·야간 갈등을 부추길 수 있어 상임위원장 확보에 유리하다는 판단이 고려되었다.

자유민주연합은 상임위원장 배분문제를 한나라당에 양보하여 총리임명동의안부터 통과시키자는 타협론을 제시하면서 새정치국민회의와는 전략상의 차이를 보여주고 있었다.⁸⁵⁾ 또한 자유민주연합은 8월 10일 의원총회를 열어 총리임명동의문제가 6개월간 표류하고 있는데 대하여 김대중 대통령과 새정치국민회의측에 성의부족을 성토했기도 하였다.⁸⁶⁾ 이러한 자유민주연합의 항의가 제기될 무렵에는 수해 피해지역도 늘어남에 따라 국회파행에 대한 여론과 시민단체의 비난이 급격히 고조되고 있었다. 국회의원에 대한 국민소환제 도입 서명운

84) 이기택 총재권한대행과 이한동 부총재 등 당권파는 전당대회 이전에 상임위원장을 정하자는 입장인 반면 이회창 명예총재측은 전당대회이후로 미루자는 입장으로, 이는 국회직 지명의 주도권을 어느 쪽이 잡느냐 하는 문제와 직접적으로 관련되어 있다.

85) 자유민주연합 구천서 총무는 “최우선과제인 총리인준안 처리없이 한걸음도 못나간다”며 “차라리 운영위원장을 야당에 양보, 교차정국의 해법을 모색해야 한다”고 강조하기도 하였다(문화일보 1998/08/10).

86) 국무총리인준이 늦어지자 자유민주연합은 8월 10일 의원총회를 열어 “김대중 대통령과 국민회의가 책임지고 총리인준을 조속히 성사시키라”고 촉구하고 나섰다. 특히 자유민주연합의 충청권 의원들은 총리인준이 지연되고 있는데 대한 국민회의와 김대중 대통령의 책임론을 강하게 제기하면서 제2의 건국일인 8월 15일까지 총리인준을 관철시킬 것을 촉구하였다(세계일보 1998/08/11).

동과 국회의원 세비 가압류 및 손해배상 청구소송도 제기되는 등 일반국민들의 정치권 전체에 대한 비난여론은 고조되고 있었다.⁸⁷⁾

8월 11일 의장 주재 총무회담에서는 현안법률 및 추경예산처리를 위하여 민생관련 법안심사 특별위원회와 예산결산특별위원회를 조기에 구성(상임위원회 구성을 한나라당 전당대회 이후로 연기)하고 이와 함께 국무총리임명동의안을 본회의에서 처리하기로 잠정적으로 합의하였다.⁸⁸⁾

한나라당은 총무간의 잠정 합의사항에 대한 수용여부를 논의하기 위해 긴급 당직자회의를 열었으나 상임위원장 선출시기에 관련된 당권파와 비당권파간의 이해관계의 대립으로 결론을 내지 못하였다. 그러나 8월 13일 중진회의에서는 원구성과 총리임명동의안을 일괄처리하기로 의견을 모았다.⁸⁹⁾ 또한 8월 14일 한나라당 의원총회에서는 일부 소장파들의 반대를 무릅쓰고 종전의 “총리임명동의안 철회후 재제출”을 “재투표수용”쪽으로 변경하였으며, “원구성 - 총리인준안 일괄타결” 방침을 추진하였다(의원총회자료 1998/08/14). 이에 따라 8월 16일에 열린 총무회담에서는 본회의에서 국무총리임명동의안과 부의장 및 상임위원장 선출 등의 원구성을 8월 17일 일괄처리하기로 합의하였다(총무회담자료 1998/08/16).

(3) 상임위원장 배분

총무회담에서는 본회의에서 국무총리임명동의안과 부의장 및 상임위원장 선출 등의 원구성을 8월 17일 일괄처리하기로 합의한 후 문제는 정당간 상임위원장직의 배분내용이었다. 13대국회 이후부터 상임위원장의 정당의식별 배분원칙이 어느 정도 확립되어 왔고 사실상의 불문 행위규범으로까지 인식되었기 때문에 배분비율에는 큰 어려움이 없었다. 16개 상임위를 한나라당 (8) : 새정치국민회의 (5) : 자유민주연합 (3)으로 배분하기로 합의하였다. 7월 하순부터 8월 16일

87) 서울기독교청년회는 국회의원 국민소환제 도입을 위한 입법청원을 위한 서명운동을 벌이고 있었으며, 경실련도 국민 1,000명을 소송 의뢰인으로 하여 국회의원 세비 가압류 및 손해배상 청구소송을 추진하고 있었다.

88) 8월 11일 총무회담에서 이와 같은 큰 진전을 이루었으며 당내 조율을 위해 3당 총무들은 이를 비공개하기로 하였으나 자유민주연합 구천서 총무가 8월 12일 한나라당의 내부조율이 이루어지기 전에 총무회담 합의사항을 미리 공개함으로써 파문이 발생하였다(동아일보 1998/08/13; 한국일보 1998/08/13; 총무회담자료 1998/08/11).

89) 한나라당 이회창 명예총재측 비당권파의 양보로 “국민여망에 부응하고 지탄받는 국회상을 탈피하는 데 앞장서기 위해 총리인준 동의안 처리를 긍정적으로 검토하기로 하였다”고 이기택 총재권한대행이 밝혔다(한국일보 1998/08/14).

총무회담까지의 정당별 상임위원장 배분협상과정은 갈등의 정도가 심각한 정도는 아니었다. 특히 상임위원장 배분문제가 국무총리임명동의안 처리문제와 연계됨에 따라 여권의 태도는 한나라당에 협조적인 행태로 바뀔 수 있었다.

협상 초기에는 새정치국민회의와 한나라당은 국회운영위원장과 법제사법위원장 자리를 놓고 강경한 태도를 보였다. 새정치국민회의의 논리는 ‘국정운영과 관련되거나 대통령 통치행위와 연관되어 있는 위원회(운영, 법제사법, 국방, 통일외무, 재정경제 등)는 반드시 대통령 소속당이 가져야 한다’는 것이다. 한나라당도 국회 다수당으로서 의장직을 빼앗긴 만큼 운영위원장 자리는 절대 양보할 수 없다는 강경한 입장이었다.

<표 29> 15대국회 후반 상임위원장배분 협상경과 (1998. 8. 17)

	한나라당	새정치국민회의	자유민주연합
의 석 수	151	88	49
배분비율	8.39	4.89	2.72
배 분 수	8	5	3
당초 요구사항	국회운영위원회 법제사법위원회 문화관광위원회	국회운영위원회 법제사법위원회 국방위원회 통일외교통상위원회 재정경제위원회	재정경제위원회 건설교통위원회
절충과정	• 새정치국민회의에 운영위, 정보위 양보 • 한나라당에 법사위, 재경위, 정무위, 외교통상위, 건설교통위 양보		• 재경위, 건교위 양보 난색
협상전략	강경	강경 → 온건	온건
협상결과	법제사법위원회 정무위원회 재정경제위원회 통일외교통상위원회 교육위원회 과학기술정보통신위원회 보건복지위원회 건설교통위원회	국회운영위원회 문화관광위원회 농림해양수산위원회 산업자원위원회 정보위원회	국방위원회 행정자치위원회 환경노동위원회

※ 의장 선출에 협조한 보상으로 국민신당(비교섭단체)의 서석재 의원이 산업자원위원장으로 선출되었으며 서석재 위원장을 포함한 국민신당 5명은 1998년 9월 17일 새정치국민회의에 입당함.

협상이 진행되면서 새정치국민회의는 ‘국회운영위원회와 법제사법위원회는 절대 타협할 수 없다’는 입장을 양보하여 법제사법위원회를 한나라당에 주는 대신 국회운영위원회를 차지하였다. 한나라당도 국회운영위원회를 새정치국민회의에 양보하는 대신에 법제사법위원회, 재정경제위원회, 정무위원회, 건설교통위원회, 통일외교통상위원회 등 비중 있는 경제 및 외교관련 상임위원회를 선택하여 실리를 챙겼다. 자유민주연합은 마지막까지 재정경제위원회와 건설교통위원회 양보에 난색을 표시하였지만 국무총리임명동의안 처리에 한나라당의 협조가 필요하다는 점에서 한나라당에 양보할 수밖에 없었다.

5) 협상결과의 평가 및 주요 협상변수

여소야대 상황 속에서 원구성에 있어 핵심적인 쟁점은 의장선출이었다. 결국 국 타협이 이루어지지 못하고 국회법 절차에 따라 자유경선을 실시하게 됨으로써 13대국회 이후 처음으로 협상이 아닌 표결에 의하여 의장선출을 둘러싼 갈등을 해결할 수밖에 없었다.

그 결과 새정치국민회의와 자유민주연합의 정당연합, 국민신당의 지원 및 한나라당 내부의 이탈표에 의하여 여권이 승리하였다. 또한 원구성과 연계되어 왔던 국무총리임명동의안 처리도 상임위원장 선출과 동시에 타결됨으로써 여권이 의도한 결과를 얻을 수 있게 되었다. 한나라당의 경우에는 상임위원장 배분에서도 15대국회 전반기에 확보했던 운영위·국방위·행정자치위·문화관광위·정보위를 공동여권에 양보함으로써 협상결과에서 잃은 것이 더 많았다고 평가할 수 있다

이러한 협상결과를 가져온 주요 협상변수를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 분점정부 하에서 협상의제의 제로섬적 효용구조와 기대이익이 협상을 장기간 교착상태에 빠지게 하였다. 새정치국민회의는 국회의장직 확보에 대한 기대이익이 너무나 크고 중요했기 때문에 야당과 여론의 비난에 따른 기대손실의 증가에도 불구하고 원내 다수세력을 형성할 때까지 협상을 지연시키거나 거부하는 철저한 강경전략으로 일관해 왔다. 따라서 의장단 선출은 결국 정당간 협상으로 배분될 수 없었고 협상의 교착상태를 타개하기 위하여 자유경선투표로 의장을 선출하였고 의장직을 갖지 못한 정당에게 부의장 1석씩이 배분되었다.

둘째, 원내 의석분포가 협상전략은 물론 협상과정 및 결과에도 영향을 미쳤다. 새정치국민회의와 자유민주연합의 의석을 합하여도 한나라당의 의석에 미

치지 못하는 여소야대의 의석구도 속에서 새정치국민회의가 택할 수 있는 전략은 의원영입을 통하여 승리연합을 형성할 수 있을 때까지 협상을 지연시키거나 거부하는 소극적 강경전략 밖에 없었다. 국회운영의 주도권을 야당에게 주고 싶지 않은 여권으로서는 당연히 협력전략보다는 유리한 협상환경이 조성될 때까지 지연시키는 거부전략이 유리하였다. 정계개편에 대한 도덕적·정치적 비난과 여론의 비판은 그 기대손실이 크다고 하더라도 정계개편 후 협상에서 얻을 수 있는 잠재적 기대이익이 훨씬 크고 또한 손실을 충분히 상회할 수 있었기 때문에 다수세력 확보를 위한 의원영입을 지속적으로 추진하게 된 것이다.

셋째, 협상의 장기 교착상태의 해소를 위해 최종적으로 제도적 해결방법을 선택하게 된 것은 여론의 비판과 압력에 대한 정치권의 부담 때문이었다. 원구성 협상이 80일 가량 지연되어 여론과 시민단체로부터 ‘식물국회’라는 신랄한 비판을 받게 되었고 수해가 겹치게 됨에 따라 정치불만이 감당할 수 없을 정도로 고조되었기 때문이었다.

넷째, 대통령과 정당지도자의 리더십이 협상전략과 협상결과에 중요한 영향요인으로 작용하였다. 집권초반에 김대중 대통령의 국회운영주도권 장악을 위한 국회의장직 확보 의지가 원구성 협상 전체를 사실상 지배하게 되었다. 또한 한나라당도 상임위원장 선출시기의 절충과정에서 전당대회 후 차기 총재로 예상되었던 이회창 명예총재가 지도력을 발휘하여 한나라당 전당대회 이후 상임위원장을 선출하기로 합의한 사항을 양보하여 총리 임명동의안과 동시에 처리하기로 하였다.

다섯째, 원구성과 국무총리 임명동의안이 연계되어 협상이 진행됨으로써 5개월 이상 처리가 지연된 동의안의 조기처리를 위하여 자유민주연합이 적극적인 협상 조정역할을 하였다. 국무총리임명동의안의 조기타결을 위하여 한나라당에 대하여 국회의장직을 양보하려는 ‘빅딜’의 시도가 있었고, 상임위원장 선출과 국무총리임명동의안 처리의 일괄타결을 위하여 한나라당에 중요 상임위원장직에 대한 ‘양보론’을 제시하기도 하였다. 이 결과 김대중 대통령이 자유민주연합에 의장직을 배분함으로써 헌정사상 처음으로 원내 제3당이 국회의장을 맡게 되는 선례가 생기게 되었다.

7. 16대 개원국회 원구성 협상

1) 협상환경: DJP 공조 복원

2000년 4월 13일 실시된 16대 국회의원 총선에서는 한나라당과 새천년민주당이 원내의석 비율을 높이면서 약진한 반면, 자유민주연합의 의석 비율은 총선 전 16.7%에서 총선 후 6.2%로 떨어지면서 참패하는 결과가 나왔다. 이러한 결과에 따라 16대국회에서는 집권당인 새천년민주당이 원내 제2당으로서 의정 사상 세 번째의 분점정부가 나타나게 되었으며 선거 2개월 전에 DJP공조를 파기⁹⁰⁾하고 총선에 참여한 자유민주연합이 불과 17석으로서 원내 교섭단체도 구성할 수 없는 처지에 놓이게 되었다.

<표 30> 16대국회 총선에 따른 의석 변화

		한나라당	새천년 민주당	자유민주 연합	무소속	총의석수
15 대	2000. 3. 15. (총선직전)	122 (40.8%)	99 (33.1%)	50 (16.7%)	28	299
16 대	2000. 4. 13. (당선현황)	133	115	17	8	273
	2000. 5. 30 (개원당시)	133 (48.7%)	119 (42.1%)	17 (6.2%)	4	273

※ 15대국회 마지막 정기국회 중인 1999년 12월부터 본격적인 선거법 협상을 시작하여 2000년 2월 8일에야 본회의에서 표결로 선거법을 통과시켰으며, 이 개정 선거법에서는 지역구 의석수 26개를 축소하였고, 의원정수도 273인으로 축소하였다.

따라서 16대국회에서의 원내 협상구도는 분점정부 하에서 한나라당과 새천년민주당이 대결하는 양당 대결구도를 형성하게 되었으며, 군소정당으로 전락한 자유민주연합은 원내 캐스팅보트권을 행사하면서 다른 정당과의 연대 또는 사안별 공조를 통하여 당의 활로를 모색하게 되었다.

90) 여당인 새정치국민회의가 2000년 1월 20일 새천년민주당을 창당하면서 당헌·당규에서 DJP공조의 고리였던 내각제를 삭제하게 되자 양당공조에 이상기류가 나타났으며 특히 총선을 앞두고 시민단체 낙천자 명단에 김종필 명예총재가 포함되자 자유민주연합이 음모론을 제기하였다. 이후 2월 22일 자유민주연합의 이한동 총재가 더 이상 공동여당이 아닌 진정한 야당의 길을 가겠다며 민주당과의 결별을 선언했다(□□연합연감□□ 2001, 320).

선거가 끝난 직후 원내 과반의석을 확보하지 못한 새천년민주당으로서는 6월 남북정상회담 개최를 앞두고 초당적인 이해와 협력을 구할 필요가 있다는 판단아래 여야간 대립과 긴장보다는 대화와 타협을 통한 국정의 안정적 운영에 중점을 두게 되었다. 한나라당 이회창 총재도 기자회견을 통하여 “김대통령과 여당이 나라와 국민을 위한 큰 정치를 펼친다면 우리당과 나는 흔쾌히 협력할 것”이라며 “남북정상회담과 구제역 파문 등의 산적한 현안의 해결을 위해 언제라도 김대통령을 만날 수 있다”고 응답했다.

그러나 16대국회 개원협상을 위한 총무간 공식접촉을 시작하기도 전에 국회에서의 의사결정을 주도할 수 있는 국회의장직을 확보하기 위한 양당의 경쟁은 이미 시작되고 있었다.⁹¹⁾ 4월 28일에 김대중 대통령이 이한동 자유민주연합 총재와 회동함으로써 자연스럽게 자유민주연합과 공조복원 여건을 조성해 가려고 시도하였다.

한편 자유민주연합은 총선 참패로 인한 원내교섭단체 구성문제가 당의 최대 현안이 되었다. 해결 방법은 한나라당이나 새천년민주당의 지원을 받아 국회법 조항을 개정하는 길밖에 없었다. 자유민주연합은 교섭단체 구성을 지원해 주는 정당과는 사안별 공조가 가능하다는 입장을 표명하고 있었지만 새천년민주당과의 공조복원에도 당내 부정적인 의견이 우세한 반면,⁹²⁾ 한나라당은 교섭단체 구성요건의 완화를 완강히 반대하고 있었다.

이처럼 자유민주연합이 새천년민주당과의 공조에 부정적인 태도를 보였던 것은 그 동안 내각제와 관련해 새천년민주당이 약속을 지키지 않은 점에 대한 불신과 총선과정에서 쌓인 감정적 앙금 때문인 것으로 해석된다. 그러나 4월 28일 김대중 대통령과 이한동 총재의 회동에 이어 다음 달인 5월 22일에는 자유민주연합 이한동 총재를 국무총리 서리에 임명함으로써 원구성 협상을 앞두고 새천년민주당과 자유민주연합은 김종필 명예총재의 동의 하에 사실상 양당의 공조관계를 복원하게 되었다. 이러한 정국의 흐름 속에 16대 개원국회 원구

91) 한나라당 이부영 총무는 “외국의 경우 다수당인 야당에서 국회의장이 나와 대통령의 독주를 견제하는 역할을 한다”고 강조하여 의석비율에 따라 원내 제1당이 국회의장을 맡아야 한다는 입장을 가지고 있다. 한편 민주당 박상천 총무는 “대화과 타협의 정치풍토가 조성돼 있지 않은 상황에서 야당에서 의장이 나온다면 대통령이 국정운영을 원활히 하기 힘들 것”이라고 반박했다(한국경제 2000/04/19).

92) 4월 17일 대통령 특별담화에서 자유민주연합과의 공조관계 유지를 언급한 부분에 대하여 이한동 총재는 이날 총선 당선자들과의 간담회에서 “공천과정에서 총선결과에 이르기까지 생긴 일들이 김대통령의 위로 한마디로 말끔히 없어지겠느냐”고 말하며 공조복원에 매달릴 필요가 없다는 부정적 입장을 밝혔다. 강창희 사무총장도 “내가 총장으로 있는 한 공조는 없다”고 못 박았다(서울신문 2000/04/18; 한겨레 2000/04/19).

성 협상은 의장선출을 둘러싼 한나라당과 새천년민주당의 대결과 자유민주연합의 교섭단체 요건완화 문제가 핵심적인 쟁점으로 부각되었다.

2) 협상의제의 확장

16대 개원국회에서의 협상의제에는 교섭단체 구성요건 완화를 위한 국회법 개정문제와 국회의원 정원감축에 따른 각 상임위원회 위원정수의 재조정 문제가 추가되었다.

자유민주연합에게 있어 교섭단체 완화 문제는 커다란 사안이었다. 이는 교섭단체 구성은 국고보조금 배분과 국회에서의 예산지원 및 국회 내 사무실 배정과도 관련이 있기 때문이다. 교섭단체를 구성하지 못한 원내 정당은 국고보조금과 교섭단체 지원예산 배분에서 제외되고 교섭단체에 지원하는 정책연구 인력과 국회 내에서의 독자적 공간도 상실되기 때문이다.

국회의장 선거를 위한 과반수 의석 확보를 위해 자유민주연합의 협조가 필요한 새천년민주당의 입장에서는 자유민주연합의 요구를 외면할 수가 없게 되었다. 반면 한나라당은 교섭단체 구성요건 완화 문제에 대한 논의자체도 거부하였다. 여기서는 4.13 총선에서 나타난 유권자들의 민의를 인위적으로 왜곡해서는 안 된다는 주장을 펴고 있지만 그 이면에는 2002년 대선을 고려한 한나라당의 전략이 숨어있다고 해석할 수 있다. 이 결과 교섭단체 구성요건 완화를 위한 국회법 개정문제는 원구성 협상이 끝날 때까지 한나라당과 새천년민주당의 주장이 충돌하는 가운데 새천년민주당의 의장직 확보를 위한 승리연합 전략에 유용하게 활용되었다.

다음으로 상임위원회 위원 정수 재조정 문제는 15대국회말 국회의원 선거법 개정에 따라 의원정수가 299명에서 273명으로 줄어들었기 때문에 상임위원회 위원정수도 축소 조정될 필요가 있었다. 상임위원회 위원정수 조정협상은 정당한 갈등 없이 해결될 수 있는 의제로서 협상초기에 정당별 조정안이 마련되고 5월 3일에는 합의가 되었다. 그러나 협상과정에서 자유민주연합이 모든 상임위원회 정수를 홀수로 할 것을 주장하고 나왔다. 의석 17석을 가진 자유민주연합이 16개 상임위에 한명씩 배정되어 모든 상임위원회에서 캐스팅보트를 쥌 수 있다는 판단을 한 것이다.

3) 협상기간 및 협상참여자

전체 협상기간은 4월 24일부터 상임위원장 배분문제를 최종 합의한 6월 12일까지 49일간에 걸쳐 진행되었다. 이 기간동안 교섭단체 구성요건 완화 문제는 결국 타협을 이루지 못하고 7월 임시국회로 넘어가게 되었다.

상임위원회 위원정수 조정협의를 4월 26일 한나라당과 새천년민주당의 조정안이 제출되었고 5월 1일 자유민주연합이 조정안을 제출하여 합의한 결과 5월 3일 3당간 합의가 쉽게 이루어졌다. 하지만 새천년민주당의 총무경선과 한나라당의 전당대회 그리고 총무선출로 인해 구체적인 원구성 협상을 후임 총무단에 넘기자는 의견이 한나라당 이부영 총무로부터 제기되었다. 하지만 새천년민주당 박상천 총무는 원구성이 지연될 경우 정치권에 쏟아질 여론의 비판도 고려해야 되고 특히 남북정상회담 개최 전에 원구성을 마쳐야 한다는 부담을 느끼게 되어 총무경선 일정을 5월 23일로 조정하도록 당에 건의하였으며, 5월 22일 총무회담에서는 6월 5일과 6월 7일 법정일에 각각 의장단과 상임위원장을 선출하기로 개원 일정만 합의하였다.

여소야대 상황 속에서의 원구성 협상을 위한 정당간 대결 양상은 협상의 대리인이며 창구역할을 맡는 원내총무의 당내 경선에도 영향을 미치게 되었다. 5월 23일 새천년민주당 의원총회에서 동교동계의 전폭적인 지원을 받아 정균환 의원이 압도적으로 당선됨에 따라 4선의 경력으로 여소야대의 상황에서 정치적 역량을 발휘할 수 있는 ‘힘 있는 총무’를 선택했다는 평가가 나왔다(경향신문 2000/05/24). 이러한 경선결과는 한나라당에도 직접적인 영향을 미쳤다. 5월 30일 한나라당의 총무경선에 참여한 4명의 3선 의원들이 공동으로 경선 불참 성명서를 발표하고 출마를 포기하였다. 대신 국회 부의장 경선 출마를 예고했던 정창화 의원(5선)이 총무경선 출마를 선언함에 따라 이회창 총재의 의지가 개입되었다는 파문이 일기도 했다.⁹³⁾

이는 원구성 협상과정에서 총무단의 재량권 한계에도 불구하고 직접적인 협상대표자로서 원내총무의 역할이 중요하다는 점을 인식한 것으로 16대 개원국회 협상과정에서 주목해야 할 부분이다. 협상기간 중의 협상참여자는 다음 표와 같다. 총선에서 자유민주연합 이궁규 총무가 낙선함에 따라 오장섭 의원이

93) 한나라당내 총무경선이 불공정 논란에 휘말리게 되자 정창화 의원은 “제1당인 우리당의 원내총무가 여당 총무인 정균환 의원과 급이 맞아야 한다는 당내 주장이 팽배한 상황에서, 안 나오면 안될 상황에 몰렸다”고 해명했다(경향신문 2000/05/31).

총무로 지명되었으나 5월 30일부터 임기가 개시되는 16대국회부터는 자유민주연합이 원내 교섭단체의 지위를 상실함에 따라 후임 총무단의 원구성 협상과정에는 참여할 수 없게 되었다.

4) 협상과정 및 결과

(1) 상임위원회 위원정수 조정

정당의 총무간 협의가 있었던 상임위원회 위원정수 조정 문제는 총무회담으로 합의가 이루어졌다. 16개 상임위원회중 국회운영위원회와 정보위원회는 겸무할 수 있는 위원회로서 후임 총무단에 위원정수 조정을 위임한 국회운영위원회와 국회법에 12인으로 구성하도록 한 정보위원회를 제외한 14개 상임위원회에 대한 정수조정 협상이 있었다.⁹⁴⁾

일반적으로 상임위원회 위원정수 조정안은 각 정당별로 상임위원회에 대한 의원 선호도를 반영하고 위원회의 소관업무 범위와 중요도 등을 고려하여 마련되기 때문에 정당간 큰 이해관계의 대립은 없는 사안이다. 그러나 16대국회에서 자유민주연합이 교섭단체를 구성하지 못했기 때문에 모든 상임위원회 정수를 홀수로 하여 가부동수일 경우에 위원회에서 캐스팅보트를 갖기 위한 ‘위원정수 홀수론’을 강력히 주장하였다. 이러한 주장은 여당인 새천년민주당으로서도 여소야대 체제하에서 홀수의 위원정수를 가지면 의안의 찬성률을 높일 수 있다는 점에서 수용을 거부할 이유가 없었다.

협상결과 15대국회에서는 홀수 정원의 상임위원회가 2개에 불과했으나 16대국회에서는 8개로 늘어나 자유민주연합과 새천년민주당의 의견이 상당부분 반영되었다. 그 중 법제사법위원회, 통일외교통상위원회, 재정경제위원회, 행정자치위원회, 문화관광위원회, 건설교통위원회 등 주요상임위원회의 정수는 홀수로 확정하여 해당 위원회별로 새천년민주당과 비교섭단체 소속 의원수의 합이 한나라당 의원수보다 1명 많게 배정될 수 있도록 하였다. 여당으로서는 중요한 상임위원회에서의 표결에서 유리한 의석배분구조를 가질 수 있었다.

94) 국회운영위원회는 23인, 정보위원회는 12인으로 추후 합의하여 2000년 6월 9일 상임위원회정수규칙안을 의결하였다.

<표 31> 16대국회 상임위원회 위원정수 조정안 협의결과

상임위원회	15대국회 위원정수	새천년 민주당 안 (4.26) → (5.1)		한나라당 안 (4.26)	자유민주연합 안 (5.1)	16대국회위원정수 최종 조정안 (5.3) (증감)	
법제사법	15	15	15	15	15	15	(-)
정 무	16	18	16	18	15	20	(+4)
재정경제	30	23	25	24	27	23	(-7)
통일외교 통상	24	21	21	22	21	23	(-1)
국 방	20	19	19	18	17	18	(-2)
행정자치	30	23	25	22	27	23	(-7)
교 육	16	16	16	16	15	16	(-)
과학기술 정보통신	18	18	18	18	17	18	(-)
문화관광	19	19	19	17	17	19	(-)
농림해양 수산	24	20	21	22	21	22	(-2)
산업자원	22	20	19	20	21	19	(-3)
보건복지	16	20	16	16	15	15	(-1)
환경노동	18	16	18	20	17	16	(-2)
건설교통	30	24	24	24	27	25	(-5)
계	298	272		272	272	272	(-26)

※ 새천년민주당은 4월 26일자 정수조정안을 5월 1일 수정하여 제안하였으며, 자유민주연합은 무소속 의원을 대표하여 5월 1일 상임위 조정안을 제시하였다(2000년 총무회담 자료에서 재작성).

※ 국회의장은 상임위 정수에서 제외됨

그리고 의원정수의 감축에도 불구하고 유일하게 정무위원회의 의원정수가 증가한 것은 금융감독위원회와 금융감독원 및 공정거래위원회의 소관업무가 재정경제위원회에서 정무위원회로 옮겨감에 따라 정무위원회에 대한 의원들의 선호도가 높아졌기 때문이었다.

(2) 의장단 선출

의장단 배분협상에서는 총선 직후부터 새천년민주당과 한나라당의 국회의장직 확보 입장은 조금도 양보할 움직임이 없이 대치상태를 유지하고 있었다.⁹⁵⁾

95) 5월 2일 새천년민주당과 한나라당 당3역 회의에서 새천년민주당은 국회의장 선출과 관련하여 “여소야대였던 13대국회에서도 야당이 양보하였으며 국정인 안정적인 운영을 위하여 집

의장직 선출문제에 대한 해결의 실마리를 찾을 수 없는 상황 속에서 새천년민주당과 자유민주연합의 공조가 아직 복원되지 않은 4월 21일에는 한나라당이 먼저 국회의장 경선을 주장하고 나왔다.

5월 말 후임 총무단이 구성될 때까지 본격적인 원구성 협상을 유보한 가운데에서도 개원지연에 따른 여론의 비판 가능성을 염두에 두고 비공식 접촉은 계속되었다. 이 결과 5월 22일 오전에 3당 총무의 합의에 따라 6월 5일에 의장단, 6월 7일에 상임위원장을 각각 선출하기로 일정만 결정하였다. 이러한 합의가 있는 날 김대중 대통령은 이한동 총재를 국무총리 서리로 임명⁹⁶⁾하는 동시에 4명의 호남지역 친여 무소속 당선자의 입당을 진행시켰다. 한나라당의 강력한 반발에도 불구하고 범여권연대를 모색하여 승리연합을 구축하기로 한 것은 대화와 타협의 정치도 힘이 있을 때 가능하다는 현실론에 바탕을 두고 여대야소의 안정적인 의석구도를 만들어 국회의장단 경선에 준비하겠다는 것이었다.⁹⁷⁾

6월 1일에는 새천년민주당과 자유민주연합이 새천년민주당의 이만섭 상임고문을 의장후보로 공동 추천하기로 하고 부의장에는 자유민주연합의 김종호 의원을 공동 추천하였다. 이와 동시에 자유민주연합의 원내교섭단체 구성을 위한 교섭단체 등록요건을 20명에서 10명으로 낮추는 내용의 국회법 개정안을 양당 공동발의로 제출하였다.

이러한 공조관계의 복원에 따라 6월 5일 의장단 자유경선 투표를 실시한 결과 의장에는 새천년민주당의 이만섭 고문이, 부의장에는 한나라당 홍사덕 의원과 자유민주연합의 김종호 의원이 선출되었다.

(3) 상임위원장 배분

상임위원장 배분문제는 교섭단체 구성요건 완화와 의장직 배분을 둘러싼 새

권당에서 의장을 맡을 수 있도록 한나라당이 양해하여 줄 것"을 요구하였다. 반면 한나라당은 "총선민의를 다수당이 의장을 맡아서 행정부를 견제하라는 뜻이며, 13대국회에서 민주정의당은 여당이 아닌 원내 제1당으로서 의장을 맡은 것이므로 원내 다수당이 국회의장을 맡아야 한다"며 경선을 통하여 의장을 선출할 것을 주장하였다(당3역 회의자료 2000/05/02).

96) 한광옥 대통령 비서실장은 "5월 20일 자유민주연합 김종필 명예총재를 만난 자리에서 국정공조를 해야 한다는 김대통령의 뜻을 전달했고 김명예총재는 이한동 총재를 추천했다"고 밝혔다(경향신문 2000/05/23).

97) 김대중 대통령이 이회창 총재와의 영수회담에서 인위적인 정계개편을 하지 않겠다고 약속하고도 원내 과반의석을 확보하기 위한 계획을 진행하고 있는 것은 "국회의장직을 야당에게 넘겨줄 경우 대통령의 집권 후반기 국정운영에 결정적인 영향을 미치는 것은 물론 조기 권력 누수현상을 불러 올 수 있다"는 우려에 의한 것으로 보인다(한겨레 2000/04/27).

천년민주당과 한나라당의 첨예한 이해의 충돌 속에 묻혀 협상초기에는 갈등요인으로 부각되지는 않았다. 먼저 위원장 배분비율은 정당간의 의석수의 비율에 따른 비례적 배분원칙에 기본적으로 공감대가 형성되어 있었다.

다만 비교섭단체인 자유민주연합에게 배분할 것인가의 문제만 쟁점이 되었다. 새천년민주당은 16대국회부터 상설특별위원회가 되는 예산결산특별위원회를 포함한 위원장직을 한나라당 (8), 새천년민주당 (7), 자유민주연합 (2)로 배분하자고 주장하였다. 반면 한나라당은 비교섭단체에는 위원장을 배분한 전례가 없으므로 한나라당과 새천년민주당이 9대 8로 나누어야 하고 만일 자유민주연합을 배려하고 싶으면 여당 몫을 나눠주라는 입장이었다.

6월 8일 최종 협상결과 16개 상임위원회와 3개의 상설특별위원회를 포함한 19개의 위원장 자리를 한나라당 9, 새천년민주당 8, 자유민주연합 2로 배분하기로 합의하였고 상임위원장 배분비율은 8:7:1로 결정되었다(총무회담자료 2000/06/08). 이러한 협상결과는 교섭단체를 구성하지 못한 정당에게 상임위원장직을 배분한 최초의 선례가 된다. 만약 새천년민주당과 자유민주연합이 정당공조 또는 정당연합을 형성하지 않았다면 비교섭단체에 대한 위원장직 배분은 불가능하였을 것이다.

정당별 위원장 배분내용에 대한 협상과정에서는 여·야당 역할의 차이에 따라 위원회에 대한 선호도 및 효용가치가 달랐기 때문에 각 당은 서로 다른 시각에서 배분내용을 주장하였다. 4월 하순 총무협상 초기에 새천년민주당은 국정운영을 위해 필요한 주요 상임위원회는 여당이 맡아야 한다는 입장이었고, 한나라당은 대정부 견제를 위하여 15대국회 후반기에 맡았던 위원회를 요구하고 국회의장을 차지하면 국회운영위원회를 갖고 국회의장직을 갖지 못하면 법사위원회를 고수한다는 방침을 세웠다.

5월 2일 한나라당·새천년민주당 양당 3역회의에서도 한나라당은 15대국회 후반기 배분내용을 그대로 적용하자고 주장한 반면 새천년민주당은 새롭게 위원장직을 배분하자는 의견을 제시하였다. 그 이후 상임위원장 배분내용에 대한 구체적 논의는 더 이상 진전이 없었으며 국회개원을 하루 앞둔 6월 4일 수석부총무 회담에서는 국회의장을 차지한 교섭단체가 운영위원장을 맡기로 하고 16대국회부터 상설위원회가 된 예산결산특별위원회를 갖는 교섭단체가 재정경제위원회와 정부위원회를 상대 교섭단체에 주기로만 합의하였다.

그러나 6월 5일 의장단 경선에서 승리한 새천년민주당은 국정개혁을 효과적으로 수행하기 위해 국회의 정책적 뒷받침이 필요한 핵심 상임위원회는 양보할

수 없다는 주장을 새로이 제기하였다. 즉, 15대국회 후반기에 한나라당이 맡았던 법사위원회, 재정경제위원회, 정부위원회, 통일외교통상위원회 등 중요 상임위원회를 포기할 수 없다는 배수진을 치고 있어 당초 합의한 6월 7일 상임위원장 선출은 불가능하게 되었다.

<표 32> 16대 개원국회 상임위원장배분 협상경과 (2000. 6. 16)

	한나라당	새천년민주당	(자유민주연합)
의 석 수	133	119	17
배분비율	9.4	8.4	1.2
당초 요구사항 (배분비율) (배분내용)	• 17개 위원회 배분 9 : 8 : 0 - 법제사법위원회 - 정부위원회 - 재정경제위원회 - 통일외교통상위원회 - 교육위원회 - 과학기술정보통신위원회 - 보건복지위원회 - 건설교통위원회	• 17개 위원회 배분 8 : 7 : 2 - 국회운영위원회 - 법제사법위원회 - 통일외교통상위원회 - 행정자치위원회 - 재정경제위원회 - 국방위원회 - 정보위원회 - 예산결산특별위원회	* 협상참여 못함 (비교집단체) - 정부위원회 - 재정경제위원회 - 산업자원위원회 - 건설교통위원회 - 중 2개
잠정합의	법제사법위원회 정부위원회 교육위원회 과학기술정보통신위원회 농림해양수산위원회 보건복지위원회 건설교통위원회 ※ 한나라 지도부의 재협상 지시	국회운영위원회 재정경제위원회 통일외교통상위원회 행정자치위원회 문화관광위원회 산업자원위원회 정보위원회 예산결산특별위원회	농림해양수산위원회 ※ 새천년민주당에 환경노동위원회 추가 요구
협상전략	중도	강경 → 온건	강경
협상결과 (3개 상설특위 포함 19개 위원회)	(9석) 법제사법위원회 정부위원회 재정경제위원회 통일외교통상위원회 교육위원회 과학기술정보통신위원회 보건복지위원회 건설교통위원회 (여성특별위원회)	(8석) 국회운영위원회 국방위원회 행정자치위원회 문화관광위원회 산업자원위원회 환경노동위원회 정보위원회 (예산결산특별위원회)	(2석) 농림해양수산위원회 (윤리특별위원회)

의장선거 이후 강경한 입장으로 선회한 새천년민주당의 이러한 전략에는 개원초기에 현안으로 대두된 이한동 국무총리서리의 인사청문기간 협상과 남북정상회담개최지지결의안 작성 문제를 일괄타결하기 위한 전술적인 측면도 배제할 수 없다고 볼 수 있다.

새천년민주당의 이러한 고압적 자세에 대하여 한나라당은 “교섭단체도 구성하지 못한 자유민주연합을 배려해 주었는데도 새천년민주당쪽이 해도 너무 한다”(한겨레 2000/06/07)는 비판을 함으로써 대치국면이 우려되었다. 그러나 남북정상회담 전 원구성 파행에 대한 부담으로 6월 7일 총무접촉을 통해 새천년민주당과 한나라당은 국회운영위원회와 법사위원회, 재정경제위원회와 정무위원회를 하나씩 나누는 방식으로 절충하여 새천년민주당이 법사위원회를 양보하고 한나라당이 재정경제위원회를 양보하게 되었다.

그러나 6월 8일 아침 한나라당 지도부는 통일외교통상위원회와 재정경제위원회를 모두 양보한 것에 대해 총무단을 질책하면서 재협상을 지시하였다(한겨레 2000/06/09). 6월 8일 총무회담을 통해 상임위원장 배분문제는 새천년민주당이 한나라당에게 양보하였고 대신 한나라당은 남북정상회담지지결의안 내용과 국무총리(이한동) 인사청문회기간에 대하여 강경한 입장을 완화시켰다. 원구성 마무리를 위하여 국회현안과 상임위원장 배분을 상호 절충한 포괄적 협상이었으나 전체적으로는 새천년민주당이 양보한 형국이다. 이러한 배경에는 역시 남북정상회담을 앞두고 새천년민주당이 국회의 파행을 부담스러워한 측면이 있었던 것으로 분석할 수 있다.

4) 교섭단체 구성요건 완화

마지막 협상의제인 교섭단체 구성요건 완화를 위한 국회법 개정문제는 총선 직후부터 자유민주연합이 지속적으로 주장하고 있는 최대 현안이었지만 한나라당의 완강한 반대에 직면하여 협상과정에서 논의조차 되지 못하였다. 의장선거를 앞둔 6월 1일 새천년민주당과 자유민주연합이 교섭단체 등록요건을 20명에서 10명으로 완화하기 위하여 양당 공동발의로 국회법 개정안을 제출하였다.

그러나 한나라당은 원구성 협상에서 자유민주연합을 제외시킬 뿐만 아니라 국회법 개정안 심의자체를 저지한다는 방침을 세웠다. 더욱이 6월 2일 새로 선출된 정창화 한나라당 총무는 취임 직후 “자유민주연합의 교섭단체 문제를 국회의장과 거래하는 일은 없을 것이며 여당이 합의되지 않은 사항을 억지로 처

리하려 한다면 국회사상 볼 수 없었던 강력한 대여 투쟁을 벌일 것”이라고 강경한 자세를 보였다(경향신문 2000/06/03).

이러한 한나라당의 강경한 입장에 부딪혀 새천년민주당은 자유민주연합과의 공조복원 차원에서 국회법 개정안을 공동발의는 했지만 여권 단독으로 처리하기에는 정치적 부담이 너무 크기 때문에 원구성을 위한 제212회임시회(2000. 6. 5~7. 4) 기간동안 국회운영위원회에 상정조차 하지 못하게 되었다.⁹⁸⁾

5) 협상결과의 평가 및 주요 협상변수

16대 개원국회에서의 원구성 협상결과를 정리해 보면 새천년민주당이 6·13 남북정상회담의 성공적 추진을 위하여 협상 전부터 유화적인 온건전략을 채택함으로써 대체로 한나라당에 유리하게 타결되었다고 평가할 수 있다.

협상 초기부터 국회의장직을 차지하기 위한 새천년민주당과 한나라당의 갈등전략이 장기간 지속됨에 따라 새천년민주당과 자유민주연합의 공조관계가 복원되고 반(反)한나라당의 연대를 허용함으로써 의장선거에서 패배한 것에서도 볼 수 있듯이 원내 의석의 분포로 보아 한나라당이 승리하기는 쉽지 않은 환경이었다. 그 반면에 원내교섭단체 구성요건을 완화시키기 위한 국회법 개정안의 상정 및 일방처리를 허용하지 않고 강경하게 대처함으로써 자유민주연합의 의도를 저지할 수 있었다.

또한 상임위원장 배분 협상과정에서 새천년민주당이 승리연합을 형성하여 국회의장을 차지한 이후 15대국회 후반기에 한나라당이 차지한 핵심 상임위원장직을 요구하기도 하였으나 한나라당은 기득권을 양보하지 않았다. 특히 법제사법위원회가 모든 상임위원회에서 통과된 법률안에 대한 법률 체계·자구 심사권을 가지고 있기 때문에 사실상 입법과정의 상당부분을 통제할 수 있는 권한을 가지고 있으므로 법사위원장의 중요성은 의장단의 역할에 못지않게 크다고 볼 수 있다. 따라서 새천년민주당의 자유민주연합 공조전략과 반(反)한나라당 연대 전략은 성공적이었으나 협상결과에서 한나라당은 상대적으로 더 많은 실리를 얻었다고 분석할 수 있다.

이러한 협상결과를 가져오게 된 주요 변수를 요약해 보면, 여소야대의 의석

98) 6월 5일 개원식날 정창화 총무는 국회법 개정안을 “여야가 협의하여 처리하며 일방적 강행 처리는 하지 않겠다”는 여당 총무의 확답을 받았으니 개원식에 참석하도록 하겠다”고 이날 한나라당 의원총회에서 보고했다(의원총회 자료 2000/06/05).

분포와 남북정상회담 개최시기 그리고 한나라당 지도부의 강력한 리더십 등을 들 수 있다. 첫째, 원내 의석구도가 협상결과에 큰 영향을 미치게 되었다. 총선 후의 원내 정당별 의석분포가 어느 정당도 독자적으로는 결정권을 행사할 수 없는 세력구도를 만들었기 때문에 새천년민주당은 총선과정에서 갈등을 빚었던 자유민주연합과 조심스럽게 공조를 모색하게 되었다. 이러한 전략적 공조복원이 교섭단체도 구성하지 못한 자유민주연합에게 국회 부의장직 1석과 상임위원장 1석 및 특별위원장 1석을 배분해 주는 최초의 선례를 만들게 되었다.

둘째, 대통령과 집권여당에게는 6월 13일 남북정상회담 전에 가능한 원구성을 마치는 것이 국회의 장기 파행에 의한 정국의 불안보다는 훨씬 이익이 크다는 것이었다. 따라서 국가적 대사의 성공적 추진과 안정적인 국정운영의 주도권을 확보하기 위하여 상임위원장 배분을 둘러싼 협상의 마지막 단계에서 새천년민주당이 한나라당에게 양보를 했다고 볼 수 있다.

셋째, 이회창 한나라당 총재의 리더십과 전략이 한나라당의 협상과정과 결과에 많은 영향력을 행사할 수 있었다. 6월 2일의 총무경선 과정에서도 새천년민주당의 중진의원인 정균환 총무가 당선되자 한나라당 내부의 총무경선 불공정 논란을 일으키면서까지 부의장 경선 출마 예정자였던 정창화 의원을 원내총무에 출마하도록 유도함으로써 한나라당 협상대표자의 위상을 높일 수 있었다. 또한 원구성 협상 최종단계에서 상임위원장 배분내용에 대한 총무단의 협상내용에 대하여 전면 재검토를 요구함으로써 남북정상회담 전 원구성 완료를 추진하고 있는 새천년민주당의 양보를 얻어낼 수 있었다. 또한 교섭단체 구성요건 완화 문제에 대한 강경한 대응전략과 상임위원장 배분협상 재검토 등을 결정한 당 총재의 리더십이 당의 결속력을 강화시키고 협상에서 유리한 결과를 가져오게 하였다.

8. 16대국회 후반기 원구성 협상

1) 2002년 대통령선거체제로의 전환과 협상환경

김대중 정권의 후반기에 접어든 2001년 9월 3일 한나라당이 제출한 임동원 통일부장관에 대한 해임건의안이 자유민주연합의 가세로 국회를 통과함에 따라 DJP공조는 붕괴되었다. 이로써 자유민주연합은 9개월만에 다시 원내교섭단

체로서의 지위를 상실하게 되어⁹⁹⁾ 원내에서의 입지가 축소되었으며 국회운영은 한나라당과 새천년민주당의 양당적 경쟁구도¹⁰⁰⁾로 전환되었다.

한나라당은 2001년 10월 자유민주연합의 강창희, 김용환 의원의 입당과 10. 25 재·보궐선거의 완승¹⁰¹⁾으로 원내 과반수에 1석 모자라는 의석(재적 273석 중 136석)을 확보한 반면, 새천년민주당은 10. 25 재·보선 패배에 이어 2001년 9월 이후 발생한 이른바 ‘4대 게이트’(이용호·윤태식·진승현·정현준 게이트)를 둘러싸고 여권 핵심인사들의 연루의혹이 제기되면서 여당 지지도는 계속 하향곡선을 그리는 가운데 2001년 11월에는 김대중 대통령이 새천년민주당 총재직을 사퇴하기에 이르렀다.

2002년에 접어들면서 6월의 지방선거와 8월의 국회의원 재·보궐선거를 거쳐 12월에는 16대 대통령선거로 이어지는 선거중심의 정치 일정이 잡혀짐에 따라 한나라당과 새천년민주당은 이러한 선거에서의 승리를 위해 정국의 주도권을 확보할 수 있는 대책을 마련하는데 부심할 수밖에 없는 상황이었다.

새천년민주당은 4월 27일, 한나라당은 5월 10일에 전당대회를 개최하여 대선후보로 노무현 후보와 이회창 후보를 각각 선출함으로써 대선체제를 출범시키게 되었다. 이러한 정치환경 속에서 대선에서 우위를 확보하기 위해서는 권력형 부패문제 등 선거에 큰 영향을 미칠 수 있는 정치현안을 다루게 될 정기국회의 주도권 장악이야말로 한나라당과 새천년민주당에게 공통된 목표였으며, 이러한 이유로 16대국회 후반기의 원구성 협상은 각 당의 대선 전략과 직접적으로 결부되게 되었다.

한편 원구성 협상의 구도를 형성하는 원내 의석분포를 보면, 2002년 2월말 이래 한나라당이 과반수의석에는 1~2석 모자라는 세력을 확보하고 있었으나,

99) 자유민주연합의 교섭단체 구성을 지원하기 위하여 2000년 12월 30일과 2001년 1월 10일 새천년민주당으로부터 이적한 송석찬, 배기선, 송영진, 장재식 의원이 2001년 9월 4일 다시 자유민주연합을 탈당하였다.

100) 2002년 5월말 16대국회 후반기의 원내 주요정당은 한나라당, 새천년민주당, 자유민주연합으로서 3당체제를 이루고 있었으나, 자유민주연합이 당시 14석의 의석으로서 원내 교섭단체 당사자로서의 지위를 상실하고 있었으므로 총무회담 등의 협상에 공식적으로 참여할 수 없었다. 뿐만 아니라 한나라당 의석이 133석, 새천년민주당이 116석으로서 자유민주연합이 새천년민주당과 ‘최소승리연합’을 위한 캐스팅보트의 역할을 유효하게 할 수 있는 의석분포가 아니었기 때문에 자유민주연합을 정당체계 내에서 유효정당 수에 포함시키지 않는 것이 타당하다는 근거에서 16대국회 후반기 원구성 협상 당시의 정당간 경쟁구도는 양당적 갈등구조라고 할 수 있다.

101) 10. 25 재·보궐 선거 대상 지역구 3곳(강원 강릉, 서울 구로구, 서울 동대문구) 모두에서 한나라당이 승리를 거두었다.

이미 DJP공조가 무너졌고 무소속 의원 중 일부도 한나라당 지원성향을 나타내고 있어 한나라당에 유리한 협상여건이 조성되어 있었다.

<표 33> 16대국회 후반 원구성 협상기간동안의 의석분포 변화

교섭 단체 일자	한나라당 (%)	새천년 민주당 (%)	비교섭단체 (%)	계 (%)	비 고
2002. 2. 28	133인 (49.44)	116인 (44.12)	20인 (7.44)	269인 (100)	자유민주연합 : 15인 민주국민당 : 1인 무소속 : 4인
2002.5.30 (16대 후반기 입법시작)	133인 (49.63)	116인 (43.28)	19인 (7.09)	268인 (100)	• 5.24 유성근의원(한)의원직 상실(당선무효) • 5.16 자유민주연합 탈당한 함석재의원 5.30 한나라당 입당
2002. 7. 8 (의장선출)	130인 (49.81)	112인 (42.91)	19인 (7.28)	261인	• 6.14 박용호의원(민) • 6.25 정인봉의원(한) • 6.28 장정언의원(민) • 6.28 정재문의원(한) (당선무효) • 7. 1 강현욱(민), 박광태(민), 손학규(한) 지방자치단체장 취임에 따라 퇴직
2002. 7. 11 (상임위원장 선출)	128인 (49.42)	111인 (42.86)	20인 (7.72)	259인	• 7. 8 지방선거 출마한 김민석의원(민) 사직처리 • 7. 9 박관용의원(한) 의장선출에 따라 한나라당 탈당 • 7.10 김태호의원(한) 사망

※ 한나라당은 “한”으로, 새천년민주당은 “민”으로 약칭하여 표시함.

비교섭단체인 자유민주연합은 원구성 협상에 참여할 수 없는 불리한 여건 속에서도 15대국회 전반기의 기득권인 부의장 1석과 상임위원장직 2석을 유지하는 것을 목표로¹⁰²⁾ 한나라당 또는 새천년민주당과의 연대를 모색하고 있었다. 그러나 당내 의원들의 결속력은 급격히 떨어지고 있었다. 자유민주연합의 함석재 의원이 5월 16일 전격 탈당함에 따라 김종필 총재는 이회창 후보를 맹비난하고 김학원 총무도 5월 20일 “함석재 의원 탈당은 한나라당의 정치공작”

102) 자유민주연합의 김학원 총무는 “국회의장은 의원들의 자유투표에 의해 뽑더라도 최소한 부의장 1석과 상임위원장 2석은 자유민주연합 몫이 되어야 한다”고 주장하였다(동아일보 2002/05/07).

이라며 “한나라당의 원구성 전략에 절대 응하지 않을 것”(국민일보 2002/05/20)이라고 밝히면서 새천년민주당 정균환 총무와 비공개 접촉을 갖고 후반기 원구성에 연대하기로 합의하기에 이르렀다(조선일보 2000/05/21).

이로써 대선을 앞두고 국회운영의 주도권을 확보하기 위한 대결로 갈등이 증폭되는 가운데 15대국회 후반기 원구성 협상은 6.13 지방선거 이후로 미루어졌으며, 월드컵에서의 한국팀 선전과 6월 29일 북한 해군과의 서해교전에 따른 여론의 비난이 협상타결의 실마리를 제공해 줄 때까지 시간을 기다려야만 했다.

2) 협상의제

16대국회 중반 원구성 당시에는 이미 김대중 대통령이 새천년민주당을 탈당(5월 6일) 하였고 자유민주연합도 원내 교섭단체를 구성하지 못하여 협상에 직접 참여할 수도 없는 상황이었기 때문에 원구성 협상과정에 소위 3김의 영향력은 사라지게 되었다.

또한 정당의 의석분포에 있어서 한나라당의 의석이 새천년민주당과 자유민주연합 의석을 합한 경우 보다 많은 유리한 협상구도 속에서 제1야당인 한나라당이 협상의 조건을 제시할 필요성이 없었으며 동시에 협상의제에 연계시킬 만한 뚜렷한 정치현안도 부각되지 않았다.

따라서 14대국회 이후 후반기 원구성 협상에서는 야당이 적극적으로 연계의제를 추가하거나 연계시키지 않고 있다. 이는 임기 후반기에 정당구도가 크게 변하지 않았고 또한 국민의 지지를 받을 수 있는 특별한 정치적 이슈가 없었기 때문이었다.

3) 협상기간 및 협상참여자

한나라당 이규택 총무가 선출된 직후인 5월 20일의 첫 총무회담에서부터 의장선출을 둘러싼 정당간의 의견대립으로 협상은 진전되지 못하였다. 한나라당은 국회법에 따라 자유투표로 의장을 선출할 것을 주장하였고 새천년민주당은 전반기 국회와 동일한 원칙으로 원구성을 할 것을 주장하였다. 이러한 견해차이와 새천년민주당의 협상거부로 6월 13일 지방선거 때까지 협상은 소강국면에 빠졌다.

그러나 지방선거에서 한나라당이 압승하고 새천년민주당이 참패함에 따라 원구성 협상을 지연시킬 수 없는 분위기가 형성되었다. 한나라당도 유연한 협상자세를 보였고 새천년민주당 역시 더 이상 기다려도 얻을게 없다는 당내 여론의 변화에 따라 국회의장 자유투표를 수용하게 되었다.

6월 24일 의장선출방법에는 합의하였으나 부의장직과 운영위원장직 배분문제에 대하여는 여전히 의견충돌이 있었다. 6월 29일 서해교전사태로 인해 국가의 안보상황과 관련한 사태의 조기 논의를 위하여 회의일정에는 합의하였으나 부의장 배분문제와 상임위원장 배분내용에 대한 절충이 쟁점으로 남게 되었다. 결국 7월 7일 이회창 후보가 양보를 선언함에 따라 7월 8일 의장단선거 직전에 최종합의에 도달하였다. 이로써 협상기간은 5월 20일부터 7월 8일까지 49일 동안 지속되었다.

협상기간 중 협상에 참여한 정당지도부와 원내총무는 <표 34>와 같다. 원구성 협상 전에 대선후보가 선출됨에 따라 당지도부는 대권과 당권으로 분리되어 2원적 의사결정구조를 가지게 되었다. 따라서 한나라당과 민주당의 당 대표는 집단지도체제의 성격상 강력한 협상리더십 발휘에는 한계가 있었으며 대선후보의 협상영향력은 당내 위상에 따라 달랐다. 한나라당 이회창 후보의 경우에는 의사결정의 무게중심이 실려 총무협상과정에 직접적 영향력을 행사하였으나 새천년민주당의 노무현 후보의 경우는 당내 사정으로 협상과정에 적극적으로 참여할 수는 없었다.

<표 34> 16대국회 후반 원구성 협상 당시 정당지도부 현황

구분	새천년민주당	한나라당	(자유민주연합)	비고
대통령	김대중 (’98.2-’03.2)			김대중 대통령은 2001년 11월 총재사퇴, 2002년 5월 새천년민주당 탈당
대통령 후보	노무현 (’02.4.27 선출)	이회창 (’02.5.10 선출)		
당 대표	한화갑 (’02.4-’03.2)	서청원 (’02.5-’03.6)	(김종필)	2002년 새천년민주당과 한나라당 모두 당헌당규 개정으로 총재직 폐지
원내총무	정균환 (’02.3-’03.12)	이규택 (’02.5-’03.6)	(김 학 원) *’01.1.10 교섭단체를 구성하였으나 ’01.9.4 구성원수 미달로 교섭단체 해체	

4) 협상과정 및 결과

(1) 의장 선출

한나라당과 새천년민주당의 주된 관심은 국회의장과 운영위원장에 집중되었다. 한나라당은 제1당임을 내세워 반면, 새천년민주당은 대통령은 탈당했지만 실질적인 여당, 즉 정책여당임을 내세워 의장과 국회운영위원장을 맡아야 한다고 주장하였다.

5월 20일 의장주재의 3당 총무회담과 22일, 23일, 27일, 29일의 양당 총무회담에서도 이만섭 국회의장과 한나라당으로부터 국회의장을 자유투표로 선출하자는 의견만 제시되었을 뿐 새천년민주당의 정균환 총무는 전반기 원구성 원칙을 고수하였다.¹⁰³⁾ 다만 자유민주연합은 전반기 국회에서의 ‘배분몫’을 지키기 위해서는 캐스팅보트를 쥐 수 있는 자유투표방식이 유리하다고 판단하여 적극 찬성하였다.¹⁰⁴⁾

한나라당은 6. 13 지방선거에서의 압승¹⁰⁵⁾과 6월 14일 새천년민주당 박용호 의원의 의원직 상실에 따라 실질적인 원내의석 과반수를 확보하게 되었고 지방정부와 국회를 장악하여 새천년민주당을 압박할 수 있는 수단을 갖추게 되었다. 동시에 이회창 후보가 당시 지지율에서 새천년민주당 노무현 후보를 제치고 1위를 탈환함으로써(세계일보 2002/06/17) 대세론 확산의 기회를 잡았으나 오히려 한나라당은 신중한 자세로 협상전략을 수정하게 된다.¹⁰⁶⁾

국회에서의 수적 우위를 기반으로 강경전략을 구사하지 않고 대화와 협조를 통한 유연한 전략을 선택하겠다는 것이다. 의장선거에서 새천년민주당이 자유투표제를 수용할 수 있도록 박관용 의장후보 지명을 철회하고¹⁰⁷⁾ 상임위원장

103) 정범구 새천년민주당 대변인의 브리핑 내용(의원총회자료 2002/05/29).

104) 자유민주연합 김학원 총무는 5월 20일 3당 총무회담에서 “의장 당선 즉시 당적을 떠나도록 한 국회법 개정 정신에 따르면 자유투표 방식이 가장 옳다”고 자유투표에 동조하였다(동아일보 2002/05/21).

105) 6. 13 지방선거결과 전국 16개 시도지사 선거에서 한나라당은 수도권 3곳을 포함하여 모두 11개 지역에서 압승을 했으며 서울의 25개 구청장 중 22개 구청장을 석권했다.

106) 서청원 대표는 6월 21일 원구성을 위한 양당 대표회담을 제의하면서 “국회 상임위원장의 경우 의석비율에 따라 배분해 온 데서 더 욕심을 내지 않고 주요 상임위를 우리당이 갖겠다는 것도 아니다”라고 말하며 유연한 협상자세를 피력하였다(세계일보 2002/06/22). 또한 6월 24일 최고위원회의에 이회창 후보가 참석하여 “지방선거에서 압승한 제1당으로서 원구성이 늦어지면 따가운 비판과 질책을 받을 수밖에 없다”며 “적극적이고 유연한 자세로 협상에 임해 빨리 성사시키되 의장 자유투표는 절대 다수가 지지하고 있는 만큼 반드시 관철시켜 달라”고 주문하였다(서울신문 2002/06/25).

배분도 양보할 수 있다는 언질을 주어 새천년민주당이 실리를 선택할 수 있도록 유도하였다. 이러한 한나라당의 유연한 협상자세는 새천년민주당의 전략에도 영향을 주었다. 원구성 법정시한을 1달 가까이 지연시키면서도 지방선거 참패와 국회 주도권 상실로 더 이상 버텨서 얻을게 없다는 것이 당내 분위기였다. 6월 24일 최고위원회의와 원내대책회의를 열어 전반기에 이어 국회의장을 맡아야 한다는 당론을 철회하고, 국회의장의 자유투표를 수용기로 하였다.¹⁰⁸⁾ 이는 더 이상 원내 소수당으로서 과거 여당이 국회의장을 맡아온 관례를 고집할 경우 국회 파행의 비난을 모두 감수해야 하는 기대손실이 감당할 수 없는 상황에 이르게 되었고, 자칫 8. 8 재·보궐선거에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 판단한 데 따른 것으로 보인다.

이러한 협상분위기의 전환 속에서 6월 24일 개최된 양당 총무회담에서는 국회의장 자유투표 선출방식에 원칙적으로 합의함으로써 국회의장 선출문제는 해결이 되었다. 그러나 다음 협상단계인 부의장직의 배분 및 운영위원장직 배분문제에 있어서 한나라당과 새천년민주당의 입장은 다시 충돌하였다. 6월 27일과 29일의 양당 총무회담에서도 이견이 좁혀지지 않게 되자 한나라당 서청원 대표가 새천년민주당 한화갑 대표에게 양당 대표회담을 통한 정치적 타결을 제안하면서 새천년민주당이 이를 수용하지 않을 경우 단독국회도 불사하겠다고 압박했다(문화일보 2002/06/29).

부의장 배분문제에 따른 원구성 갈등문제는 6월 29일 서해교전사태가 발생함에 따라 돌파구가 마련되었다. 국가안보와 관련된 현안사항을 두고 더 이상 여론의 비판을 피할 수 없는 상황에 몰렸기 때문이다. 원구성 일자를 미리 정한 상태에서도 양당의 총무가 부의장 및 운영위원장 배분문제에서 팽팽히 대립하게 되자 한나라당 이회창 후보는 이규택 총무에게 유연한 자세로 협상에 임하도록 지시하게 되었고¹⁰⁹⁾ 또한 7월 7일에는 “식물국회는 반드시 끝내야 한다. 필요할 경우 중대결심을 내려서라도 금주 내 반드시 국회가 열리도록 하겠

107) 박관용 의원은 6월 17일 “원구성이 시급한데다 민주당에서 의장후보 지명을 문제삼고 있어 지명철회를 받아들이기로 했다”며 “자유투표제는 원래 내주장이기도 하다”고 밝혔다(문화일보 2002/06/17).

108) 새천년민주당이 의장 자유투표 수용으로 입장을 선화한데는 6월 23일 열린 심야 최고위원회의 분위기가 작용한 것으로 보인다. 이날 대다수 최고위원들은 “순리대로 자유투표를 수용해야 한다. 과반수가 안되는데 억지를 부려선 안된다”는 입장을 피력했다고 정대철 최고위원이 밝혔다(문화일보 2002/06/24).

109) 6월 29일 서해교전사태 후 긴급 소집된 비상 고위당직자회의에서 이회창 후보는 “유연성을 가지고 총무협상에 임하라”고 하면서 원구성을 조속히 마무리 짓도록 지시한 것으로 전해졌다(세계일보 2002/07/02).

다”고 기자회견담회에서 밝혔다(국민일보 2002/07/08).

7월 8일 본회의 직전에 합의가 이루어져 자유투표로 실시된 의장경선에서는 박관용 의원이 한나라당 의석수보다 많은 득표를 하여¹¹⁰⁾ 헌정사상 처음으로 현직 대통령의 입김이 작용하지 않은 최초의 야당 입법부 수장이 탄생하였다.

<표 35> 16대국회 후반 의장단배분 협상경과 (2002. 7. 8)

	한나라당	새천년민주당	(자유민주연합)
의석수	130	112	14 (비교집단체)
요구사항	의장 요구	의장 요구	부의장 요구
잠정합의	- 자유투표에 의한 의장선출 - 한나라당, 민주당 부의장 1석 배분		부의장 배제에 자민련 반발
절충과정	부의장 자유투표 주장	한나라당에 부의장 양보 요구	부의장 요구
협상전략	온건	강경	강경
배분결과	의장 (자유투표)	부의장	부의장

(2) 부의장 배분

국회 부의장의 배분문제는 새천년민주당이 국회의장 선출에 있어 자유투표를 수용한 이후 원구성 협상타결의 최대 난제가 되는데, 6월 24일 총무회답에서 새천년민주당 정균환 총무는 다수당인 한나라당 출신이 국회의장에 당선될 경우 부의장 2석은 새천년민주당과 자유민주연합에 할애해야 하며, 국회운영위원장은 새천년민주당이 가져가야 한다는 입장을 밝히고 한나라당에 양보를 촉구하였다.

6월 27일 양당 총무회답에서 이규택 총무는 ‘국회의장-부의장(1석)’혹은 ‘국회의장-국회운영위원장’을 한 묶음으로 동일 정당이 가져가자는 새로운 협상안을 제시하여 한나라당이 부의장과 국회운영위원장중 적어도 1석은 가져가야 한다는 전략을 구사하였다. 이는 다수당인 한나라당이 국회를 책임 있게 운영

110) 한나라당 의원 130명 중 와병중인 김태호 의원을 제외한 129명과 새천년민주당 111명, 자유민주연합 14명, 무소속 4명이 투표에 참여한 결과 박관용 136표, 김영배 112표, 조순형 6표, 김충조 1표로서 정당소속 의원수보다 한나라당은 7표, 새천년민주당은 8표를 더 획득하였다. 이는 부의장 1석을 확보한 자유민주연합이 소속의원들에게 당론 없이 자유투표를 허용한 결과였다.

하기 위해서는 부의장이나 국회운영위원장의 확보가 반드시 필요하다는 명분에 근거한 것이다.

이러한 대립으로 인해 협상의 진전은 기대할 수 없었다. 하지만 ‘식물국회’에 대한 비난여론과 서해교전사태의 발생은 협상교착상태를 결정적으로 해소시키는 계기로 작용하였는데, 이는 원구성 협상지연사유가 그야말로 소모적인 정쟁으로서 여론의 지지를 받을 수 없다는 점을 스스로 인정하고 교착상황의 한계 시점에서 안보환경의 변화에 따라 양보의 구실과 타이밍을 찾은 결과였다.

6월 30일 가진 양당 총무회담에서는 7월 8일에 원구성을 하기로 발표하고 내부적 합의를 통하여 사실상 한나라당이 부의장 1석을, 새천년민주당이 나머지 부의장 1석과 국회운영위원장직을 차지하기로 잠정 결정하였다.¹¹¹⁾ 양당간의 잠정합의 내용이 자유민주연합에 알려지자 김학원 원내총무는 “양당이 전반기에 우리당이 가졌던 부의장 1석을 배제한 채 수의 힘으로 의장단을 독식하려 한다면 결코 후반기 국회 운영에 협조할 수 없다”(경향신문 2002/07/02)고 밝히고 양당의 ‘나눠먹기’를 결코 좌시할 수 없다고 강력하게 반발하였다.

7월 7일 계속된 총무회담에서 새천년민주당 정균환 총무는 국회의장을 확보하지 못한 정당에서 부의장을 1석씩 차지하고, 한나라당에게 운영위원장을 양보하는 대신에 법사위원장을 새천년민주당이 차지하는 새로운 제안을 하였으나 한나라당 이규택 총무는 이를 거부하였다.¹¹²⁾

당내 경선을 통하여 위상이 강화된 한나라당과 새천년민주당의 총무는 당지도부의 지시보다는 당내 분위기를 최대한 반영하여 협상에 임하는 태도를 보이므로써 오히려 협상태도와 전략의 선택에 경직된 모습을 보이게 되었다. 원구성 예정일 하루전까지 조금도 양보를 하지 않고 대치상태를 이루었으나 이회창 후보가 7월 7일 ‘원구성을 위한 중대결심’을 언급하고 자유민주연합에 부의장 1석을 양보할 수 있다는 뜻을 밝혔다.¹¹³⁾ 이로써 당내 반발에도 불구하고 7

111) 한나라당 이규택 총무는 총무회담뒤 가진 기자간담회에서 “의장·부의장, 부의장·운영위원장은 하나의 패키지”라면서 “의장을 맡은 당이 부의장 한 석을 맡고, 의장을 맡지 못한 당은 부의장과 운영위원장을 맡기로 내부적으로 합의했다”고 밝혔다(국민일보 2002/07/01).

112) 한나라당이 거부한 이유는 법제사법위원회의 경우 대선을 앞둔 시점에서 대선정국의 주요 변수인 권력비리 국정조사 및 청문회와 직결되어 대선정국을 주도하기 위해서는 포기할 수 없는 핵심 위원회였으며, 상임위원장 당내 배분 문제가 깊숙이 논의된 상태에서 법제사법위원회에 변동이 올 경우 전체가 흔들리는 문제가 내재되어 있던 것으로 보인다(총무회담자료 2002/07/07).

113) 한나라당 이규택 총무는 7월 8일 의원총회에서 “이회창 대통령 후보가 ‘중대결심을 해서라도 오늘까지 원구성을 해야 한다’고 밝히는 등 당 안팎의 압력 때문에 우리 몫인 부의장

월 8일 본회의 개회직전에 합의가 이루어졌다.¹¹⁴⁾

결국 부의장의 배분문제는 새천년민주당의 경우 의장에 대한 자유투표를 수용하는 대신 부의장 2석(자유민주연합 포함) 모두를 얻어냄으로써 정치적 실리를 극대화할 수 있었으며, 한나라당은 국회 원내 우월적 지위에 있음에도 불구하고 대선을 앞둔 특수한 시점에서 자칫 강경전략을 채택할 경우 불어닥칠 지 모르는 여론의 역풍과 원구성 지연에 따른 원내 제1당에 대한 국민적 비판여론이라는 기대손실이 부의장 1석으로부터 얻을 수 있는 기대이익보다 클 것으로 판단하여 타협전략을 선택한 것으로 분석할 수 있다.

(3) 상임위원장 배분

상임위원장 배분 문제는 의장과 부의장 확보문제와 연계되어 논의가 진행되었는데, 배분비율에 있어 한나라당은 17개 상임위원회¹¹⁵⁾와 2개의 상설특별위원회¹¹⁶⁾를 배분하는 데 있어 후반기 의석수 비율에 따라 한나라당(10): 새천년민주당(8): 자유민주연합(1)로 배분하자는 입장이었고, 새천년민주당은 전반기와 근본적으로 의석비율에 큰 변화가 있는 것이 아닌 만큼 전반기의 비율대로 한나라당(9): 새천년민주당(8): 자유민주연합(2)로 배분하자는 입장을 취하고 있었다. 상임위원장 배분비율 문제는 의장의 선출문제가 타결되지 못하는 가운데 논의가 지지부진했으나 6월 24일 새천년민주당이 의장의 자유투표를 수용하는

1석을 자유민주연합에 주기로 했다”며 의원들의 이해를 구하였다(의원총회자료 2002/07/08).

114) 한나라당 강창희 최고위원은 “이러면 뭐하러 지금까지 협상했느냐”며 이규택 총무에게 불만을 터트렸고 의원총회에서도 총무회담 결과에 대한 불만이 적지 않았다(한국일보 2002/07/09).

<2002년 7월 8일 총무회담 합의문>

- ① 국회의장 선출은 자유투표로 선출한다.
 - ② 의장을 배출한 당은 부의장을 갖지 못한다.
 - ③ 부의장 1석은 자유민주연합 몫으로 하고, 나머지 부의장 1석은 의장을 갖지 못한 당에서 차지한다.
 - ④ 상임위원장의 배분비율과 배정은 전반기와 동일하게 한다(9:8:2)
- 115) 16대국회 전반까지 국회상임위원회는 16개이었으나 2002년 3월 7일 국회법 개정으로 여성특별위원회를 여성위원회로 상임위화함에 따라 17개로 증가하였다.
- 116) 일반적으로 국회의 특별위원회는 특정안건을 심사하기 위하여 본회의 의결로 한시적으로 구성하도록 규정되어 있다(국회법 제44조). 그러나 예외적으로 의원의 자격심사, 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위한 윤리특별위원회를 14대국회 후반부터 상설특별위원회로 전환하였고(1994년 6월 28일 국회법 개정) 16대국회 전반에는 국회의 재정통제권을 강화하기 위하여 예산결산특별위원회를 상설특별위원회로 만들었다(2000년 2월 16일 국회법 개정).

대신 상임위원장 배분을 전반기의 구성기준에 의한 배분방안을 공식 제의함에 따라 활발한 논의가 시작되었다.

6월 30일 총무회담에서 양당 총무는 부의장 배분과 함께 상임위원장 배분비율을 9:8:2로 하는데 원칙적으로 합의하게 되었다. 그러나 상임위원장 배분내용에서는 양당간의 입장이 첨예하게 대립하고 있는 바, 이는 대선을 앞두고 있는 민감한 시기에서 선거관련 상임위원회를 양당 모두 차지하려는 가운데 갈등요인이 발생되었다.

한나라당의 경우는 원구성 협상 초기(5월)에는 김대중 대통령의 탈당으로 여야 개념이 사라졌으므로 원내 제1당으로서 국정운영과 직결되어 관례상 여당 몫이었던 국회운영, 예결, 정보, 국방 등의 주요 상임위원회를 차지한다는 기본 방침을 세웠다. 그러나 6월 24일 이후 상임위원회 배분이 원구성 협상의 쟁점으로 부각된 시점에서는 국회운영위원장은 부의장 확보문제와 연계하여 처리하려고 하였고, 예결특위·행자위·문광위·법사위를 ‘전략 상임위원회’로 설정하여 선호하고 있었다(한국일보 2002/06/26).

구체적인 선호이유를 보면, 국회운영위원회는 국회 운영 전반을 소관하고 있어 의장과 더불어 국회운영의 주도권을 확보하는데 필요하다는 점, 예산결산특별위원회는 정부의 예산 및 기금과 같은 재정을 심의·통제한다는 점, 행정자치위원회와 문화관광위원회는 선거관리와 방송·언론 등 대선전략과 직접적으로 결부된다는 점, 법제사법위원회는 김대중 정부관련 권력비리 국정조사 및 청문회와 연결된다는 점에 기인한 것이며, 특히 대선과 직접 관련되는 행정자치위원회와 문화관광위원회는 선거관리와 언론 등 대통령 선거 국면에서 중요한 업무를 다루는 만큼 새천년민주당으로부터 최대한 양보를 얻어내고자 하였다.

새천년민주당은 정책여당임을 내세워 전반기 국회와 마찬가지로 국회운영·국방·행정자치·정보·문화관광·산업자원·환경노동위원회 및 예산결산특별위원회를 그대로 유지하려고 하였다. 이 중 국회운영위원장은 국회의장을 자유투표로 선출하게 되면 원내 제1당인 한나라당이 차지하게 될 가능성이 큰 만큼 한나라당이 국회운영을 완전히 장악하지 못하도록 한나라당에 넘겨 줄 수 없다는 입장을 취하였다. 또한 예산결산특별위원회와 대통령선거관련 상임위원회인 문화관광위원회와 행정자치위원회는 절대로 양보할 수 없다는 입장이었고, 이들 위원회를 지키기 위해서는 건설교통위원회 등 중요 상임위와 맞교환도 검토하고 있었다(세계일보 2002/06/26).

이와 같이 대선전략 차원에서 문화관광위원회와 행정자치위원회의 확보를

위한 양당간의 경쟁과 갈등은 커졌지만, 6월 30일 총무회답에서 잠정합의한 내용대로 7월 8일 총무회답에서 최종 타결되었다.

<표 36> 16대국회 후반 상임위원장배분 협상경과 (2002. 7. 11)

구 분	한나라당	새천년민주당	(자유민주연합)
의 석 수	130	112	14 (비교섭 단체)
배분비율	9.6	8.3	1.0
당초요구사항 (배분비율) (배분내용)	• 3개 특위 포함 19개 위원장 배분 10 : 8 : 1 국회운영위원회 법제사법위원회 국방위원회 문화관광위원회 정보위원회 예산결산특별위원회 등 주요상임위	위원장 배분 9 : 8 : 2 (16대 전반 기준) 국회운영위원회 국방위원회 행정자치위원회 문화관광위원회 산업자원위원회 환경노동위원회 정보위원회 예산결산특별위원회	* 협상 참여 못함
협상전략	강경	강경	
배분결과 (16대 전반과 동일)	(9) 법제사법위원회 정무위원회 재정경제위원회 통일외교통상위원회 교육위원회 과학기술정보통신위원회 보건복지위원회 건설교통위원회 여성위원회	(8) 국회운영위원회 국방위원회 행정자치위원회 문화관광위원회 산업자원위원회 환경노동위원회 정보위원회 (예산결산특별위원회)	(2) 농림해양수산위원회 (윤리특별위원회)

5) 협상결과의 평가 및 주요 협상변수

16대국회 후반기 원구성 협상은 12월 대통령선거를 앞두고 정국의 주도권을 장악하기 위한 대선전략의 차원에서 이루어졌다. 향후 대선정국에서의 유리한 위치를 선점하는 것이 무엇보다 큰 과제였으므로, 이를 위해서는 국회를 정치 공세(김대중 정부의 권력형 비리의혹에 대한 국정조사와 특검제 도입 등)의 장으로 적극 활용하고자 하는 한나라당과 이를 방어해야 하는 새천년민주당에게

있어 국회운영의 주도권 확보가 당의 이익과 직결되었다.

따라서 대선을 앞둔 국회운영에 있어 핵심적인 위치에 있는 국회의장은 양당에게 있어 반드시 확보해야만 하는 자리였으므로 원구성 협상에서 첨예한 갈등요인으로 나타나게 되었고 법정구성일(5월 25일)보다 44일이나 늦게 의장이 선출되었다. 뿐만 아니라 상임위원장 배분과정에도 정치공세를 통하여 선거에 영향을 직접 줄 수 있는 국회운영위원장과 법제사법위원장 및 선거관련 업무 및 언론분야를 소관으로 하고 있는 행정자치위원장 및 문화관광위원장에 대한 높은 선호와 강한 집착을 보여 주었는 바, 이들 위원회의 장악이 대선승리에 도움이 된다고 판단하였기 때문이다.

이와 같은 협상결과를 초래하게 된 주요협상변수를 요약하면, 첫째, 16대 국회 후반기 원구성 협상의 교착상태는 여론의 비판과 압력이 타협의 계기를 마련해 주었다. 국제적 행사인 월드컵(5. 31~6. 30)에서 한국팀의 선전으로 국민적 통합 분위기가 고조되어 있는 시점에서 정당간 권력경쟁의 장기화에 의한 국회기능의 마비사태는 정치권 전체의 불신을 고조시키고 결과적으로 각 정당의 공동손실을 증폭시키고 있었다. 더욱이 서해상에서의 남북한에 의한 군사적 충돌은 국가적 긴급현안에 대처할 수 있는 제도적 여건도 마련하지 못한 정치권에 엄청난 부담을 안겨주었다. 각 정당은 여론의 압력에 의한 협상전략의 수정을 강요받게 된 것이다.

둘째, 대선을 의식한 한나라당 이회창 대통령후보의 전략적 양보로 최종합의에 이를 수 있었다. 2001년 10월 재·보궐선거와 2002년 6월의 지방선거에서 압승하는 등 한나라당의 지지도가 상승함에 따라 정국의 파행이 지속될 경우 한나라당이 대선에서 유권자로부터 견제를 받을 수 있다는 판단을 하게 되어 부의장 배분 및 주요 상임위원장직 배분에 새천년민주당과 자유민주연합의 요구를 수용하였다.

셋째, 원내총무의 당내위상 변화에 따라 총무의 협상재량권은 확대되었으나 협상전략의 선택에 있어서는 비타협적인 협상행태를 갖게 되었다. 한나라당과 새천년민주당 모두 원내정당화를 지향하는 당 쇄신 방안에 따라 원내총무의 선출과정에 실질적인 당내 경선방식을 채택함으로써 총무의 당내위상과 협상자율성은 훨씬 증대될 수 있는 여건을 마련하였다.¹¹⁷⁾ 그러나 이러한 총무의 위

117) 한나라당의 경우 당헌·당규 개정으로 총재직이 폐지되고 의원총회가 상임위원장 선출권, 주요 쟁점법안에 대한 심의·의결권 등을 보유한 최고의결기구로 격상됨에 따라 의원총회를 소집하고 주관하는 총무의 발언권이 강해졌고, 최고위원회의의 고정참석자로서 일상적인 당의 의사결정에 참여할 수 있었다. 새천년민주당의 경우도 당규에서 총재직을 폐지하

상변화는 협상과정에서 소속의원들과 당의 이익을 극대화시킬 수 있도록 최선을 다해야 한다는 부담감으로 작용하게 되어 오히려 유연한 협상태도를 취할 수 없도록 제약하는 요인도 되었다. 특히 당 중진들의 요구가 반영되는 부의장직의 배분과 관련해서는 한나라당과 새천년민주당의 원내총무는 조금도 양보하지 않는 경직된 협상태도를 유지하고 있었다.

넷째, 유사한 협상환경과 정당구도 속에서는 선례와 소수당배려(비례적 분점)가 협상결과에 영향을 미치고 있다. DJP공조 붕괴에 따른 자유민주연합의 교섭단체 지위상실로 공식적인 협상창구인 총무회담에 자유민주연합의 참석이 배제되어 사실상 양당체제로 재편된 갈등구조를 형성하고 있었으며 자유민주연합의 의석은 14석으로서 재적의원의 5% 수준을 유지하고 있었다. 이러한 세력분포 속에서도 자유민주연합은 16대국회 전반기 원구성 선례에 따라 비교섭단체였던 자유민주연합에 배분된 기득권 (부의장 1석 및 상임위원장 1석)을 유지할 수 있었다.

이는 한나라당 지도부의 전략적 양보와 자유민주연합에 대한 새천년민주당의 우호적 입장에 기인한 것이었지만 정당구도나 의석분포에 큰 변화가 없는 한 임기 중 후반기 원구성 협상에서는 전반기 배분선례가 적용되었고 동시에 소수당에 대한 배려도 작용한 것으로 보인다.

고 원내중심 정당을 만들면서 총무에게 최고위원까지 겸직토록 하여 사실상 당내 2인자로 만들었고, 상임위원장 및 간사 추천권도 보유하고 있어 한나라당보다 더 막강한 권한을 가지고 있었다.

VII. 분석결과 종합

이 장에서는 앞선 장에서 분석한 내용을 비교함으로써 원구성 협상에서 어떠한 설명변수가 주요한 영향요인으로 작용하였는지를 검토하여 보았다. 이를 위하여 정당구도의 유동성, 협상의제의 추가와 연계전략 및 협상타결의 중요한 요인 등에 중점을 두고 비교하였으며, 이러한 종합적 분석결과를 토대로 앞으로 원구성은 어떠한 요인에 의해 영향을 받아 형성될 것인지 전망해 봄으로써 원구성에 대한 이론화 작업을 시도해 보았다.

1. 원구성 요인 검토

1) 정당구도의 유동성

과거 여당이 의회 다수당으로 자리 잡았던 때와는 달리 13대국회부터 형성된 여소야대 형태의 정부는 국회의 원구성에 많은 영향을 미쳤다. 원구성은 국회의 운영뿐만 아니라 국정운영에 영향을 미친다는 측면에서 매우 중요하기에 정당들은 원구성에 있어 유리한 유치 그리고 결과를 얻기 위해 많은 전략을 구사하며 협상에 임했다. 하지만 무엇보다 대의제도에서의 정당은 선거에서 국민적 지지를 받아 확보한 원내 의석수를 그 세력과 영향력의 원천으로 하고 있다. 국회 내에서의 정당간 경쟁에서도 기본적으로는 의석수에 바탕을 둔 영향력으로 자신의 주장을 관철시킬 수 있는 힘을 가지게 된다. 이러한 논리에 따라 정당간 원구성 협상에서 의석수는 협상과정과 결과에 영향을 미치는 구조적인 요인으로 작용하고 있다.

협상의 구조적 틀을 형성하고 협상행위자의 선택을 제약하는 정당구도는 원구성 협상을 할 때마다 변화를 거듭하고 제1당의 의석수도 과반수 미달에서 안정과반수로, 과반수에서 다시 과반수 미달로의 순환을 반복하는 추세를 보이고 있다. 또한 총선을 통해 형성된 다당적 구도 하에서는 매번 여당이 과반수 의석을 확보하지 못하는 분점정부 형태가 지속되었다.

이러한 정당구도의 변화에 따라 각 정당은 협상에서의 이익을 극대화하기

위하여 다음과 같은 협상행태와 협상전략을 보여주고 있었다. 첫째, 여당이 과반수 미달의 의석수를 가졌을 경우 과반수를 확보하기 위하여 정계개편 또는 의원영입을 추진하였다. 둘째, 다당체제 하에서 여당이 제2당인 경우에 여당은 제3당 또는 다른 군소정당과 연대하여 승리연합을 형성하려고 하였다. 이러한 협상행태와 전략에 비추어 볼 때, 정당구도의 유동성과 의석분포가 협상의 틀을 결정하고 협상결과에 중요한 영향을 미치는 변수임을 알 수 있다.

2) 협상의제 추가 및 연계

13대국회 이후 8번의 원구성 협상에서 야당이 의도적으로 의제를 추가하거나 연계하지 않은 경우는 14대국회 후반과 15대국회 후반 및 16대국회 후반의 협상 3차례뿐이었다. 나머지 5번의 원구성 협상에서는 모두 야당이 전략적으로 협상의제를 추가하거나 협상요구조건 또는 협상전제조건을 제시함으로써 이들 의제가 원구성 협상과정에 중대한 영향을 미치게 되었다.

야당이 협상의제를 추가·연계시키는 이유와 시기 그리고 의제의 기대이익에 대하여 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 협상의제를 추가하는 행위자는 야당으로서, 이를 통해 야당은 원구성 협상게임이 지닌 상호의존적 특성을 전략적으로 활용하고 있다. 의장단 배분 및 상임위원장 배분에는 정당구도와 의석분포가 가장 영향력이 큰 설명변수로서 작용하고 있다. 하지만 원구성 협상게임은 다른 정책결정게임과 달리 협상이 되지 않으면 결렬되는 1회성 게임이 아니라 상호의존적인 게임으로서 협상이 진척되지 못하여 장기간 교착상태에 빠지게 되면 결국 정치권 모두가 여론의 비판을 받아 공동손실을 입게 된다. 야당은 이러한 점을 충분히 활용하여 원구성 협상에서의 기대이익을 키우거나 분배이익의 크기를 극대화하기 위하여 협상의제를 연계시키는 전략을 사용하였다.

둘째, 이러한 야당의 연계전략은 주로 개원국회에서 사용하고 있다. 시간의 제한 속에서 야당은 협상과정에서 기대이익이 만족할 만한 정도에 이를 때까지 협상을 기피함으로써 일종의 거부권을 행사하려는 유인을 가지게 된다. 야당의 입장에서는 이익의 극대화를 추구하기 위하여 정치현안이 이슈화될 수 있고 여론의 주목을 받을 수 있는 개원국회에서 연계전략을 더 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 연계전략을 통하여 야당이 기대하고 있는 이익은 2가지 범주로 분류

할 수 있다. 그 하나는 협상을 통하여 미래의 잠재적 이익을 가져다주는 정치 현안이나 입법현안을 의제로 선택하는 경우이다. 나머지 하나는 협상의제의 연계를 통하여 원구성 본래 의제의 분배이익을 극대화하기 위한 협상전략 차원에서 선택하는 경우이다.

따라서 야당의 협상의제 연계전략은 국민적 지지를 받을만한 정당성이 있는 경우에는 항상 우세한 전략으로 활용될 가능성이 높다고 전망할 수 있다

3) 제도와 선례의 영향력

원구성을 위한 법정일의 기준시점은 14대국회 후반 원구성 협상시에 국회법을 개정함으로써 그 이전과 이후가 각각 기산일이 다르다. 하지만 13대국회에서 14대국회 전반까지는 5월 30일 임기개시 후 한달 이내에 원구성을 위한 임시국회를 소집하도록 국회법에 규정되어 있었다. 후반기의 임기가 전임자의 임기 만료일에 시작하는 문제점을 개선하기 위하여 14대국회 후반에 국회법을 개정하여 15대국회부터는 의장단은 6월 5일에 그리고 상임위원장은 6월 7일에 선출하도록 법정화하되, 14대국회 후반의 경우에만 경과규정을 두어 6월 29일에 임기를 시작하도록 하였다. 또한 16대국회 전반에 국회의장 선출을 둘러싼 갈등의 장기화를 방지하기 위하여 국회법을 개정하여 국회의장이 재임 중 당적을 보유할 수 없도록 하고, 의원이 소속 정당의 의사에 기속되지 않고 양심에 따라 투표하는 자유투표방식을 도입하였다.

하지만 이러한 제도적 장치는 원구성 협상지연을 방지하고 합리적 해결을 강제하는 기능을 전혀 할 수 없었다. 오히려 협상의제의 효용가치와 정당간 세력균형에 따라 제도개선 이후 협상기간이 늘어나는 추세를 보여줌으로써 절차적 제도의 협상구속력은 미약하다고 볼 수 있다.

6대 ~ 12대국회의 선례와 13대국회에서 새로이 형성된 선례를 기준으로 선례의 협상영향력을 평가해 보면, 첫째, 원구성의 방식이 협상에 의한 합의제형으로 변하게 됨에 따라 12대국회 이전의 승자독식의 원칙은 기본적으로 무의미하게 되었으며 13대국회 초의 협상선례인 비례적 형평성원칙만 결과적으로 지속되고 있다. 둘째, 13대국회 이후에 형성된 선례가 협상에 기준점을 제시하고 있는지를 분석해 볼 때, 이러한 새로운 선례 역시 협상구도와 전략에 의하여 지켜지지 않는 것으로 분석된다. 의장단 배분에서 제3당에게 의장이 배분되는가 하면 교섭단체를 구성하지 못한 정당에게도 부의장과 상임위원장이 배분

되고 있는 협상결과는 13대국회 이후의 선례와도 합치되지 않는다. 따라서 협상선례는 13대국회 이후에도 협상의 과정을 제약할 수 있는 구속력을 전혀 갖지 못하고 있다.

셋째, 상임위원장 배분결과에 공통적으로 나타나는 일반적 기준은 비례성의 원칙이다. 표결에서 영향력을 행사할 수 있는 유효정당의 경우를 포함하여 비교해 보면 정당의석수의 비율에 일치하는 비례배분의 원칙이 지속되고 있다.

<표 37> 원구성 협상의제와 협상기간

구분	협상 기간	원구성 지연기간 (의장 / 위원장)	협 상 의 제		비 고
			고유의제	연계의제	
13 대	전 반	41일	0일 / 21일	• 정치현안심의특위 구성	• 여소야대
	후 반	38일	0일 / 0일	• 입법현안 처리	• 평민당 상임위원장 배분요구
14 대	전 반	127일	30일 / 125일	• 지방자치단체장 선거시 기	
	후 반	14일	0일 / 0일 (국회법 개정)		
15 대	전 반	34일	29일 / 31일	• 선거공정성 담보를 위한 특위 구성	
	후 반	88일	70일 / 80일	• 의장확보 경합	• 여소야대 • 자유투표 (국민회의 · 자민련 연 합)
16 대	전 반	49일	0일 / 9일	• 의장확보 경합	• 여소야대 • 자유투표 (민주 · 자민련 연대)
	후 반	49일	44일 / 43일	• 의장확보 경합	• 여소야대 • 자유투표

※ 원구성 지연기간에서 14대국회까지는 임기개시 후 한달 이내 개원국회를 소집하도록 규정됨에 따라 임기개시일(5.30)을 기준으로 작성하고, 15대국회 이후는 국회법 개정
에 따른 법정일을 기준으로 작성.

4) 협상의제와 협상기간

지금까지 협상사례를 분석한 결과 협상기간에 영향을 주는 요인으로 정당의
의석분포, 협상행위자의 전략, 협상의제의 효용구조, 의원영입을 통한 정계개
편, 그리고 협상의제의 연계 등으로 정리해 볼 수 있다. <표 37>에서 보는 바

와 같이 13대국회에서 16대국회까지 원구성 협상기간은 평균 55일 정도 소요되었고, 법정구성일을 초과한 원구성 지연일수도 의장단 선출의 경우에 평균 22일, 상임위원장 선출의 경우에는 평균 39일로 나타나고 있으며, 이를 초과한 사례는 14대국회 전반과 15대국회 후반 및 16대국회 후반의 3번이다. 이와 같이 평균일 이상으로 협상이 장기화되고 원구성이 지연된 사례의 경우 모두 협상외제의 효용가치가 대단히 크고 제로섬적인 성격을 지니고 있었다.

원구성에 127일이 소요되었던 14대 개원국회 그리고 의장확보를 위해 경합을 벌였던 15대국회 후반과 16대국회 후반의 사례를 통해 정당의 의석분포나 의원영입 또는 협상외제의 연계유무와 관계없이 궁극적으로는 협상외제의 효용가치가 클수록 협상기간이 길어지고 장기교착상태에 빠지게 된다는 사실을 확인할 수 있다.

5) 협상교착상태의 타결요인 : 여론

협상사례의 분석을 통하여 확인한 바와 같이 각 정당들이 효용가치가 큰 협상외제의 기대이익을 극대화하기 위하여 게임의 구도를 인위적으로 바꾸거나 정치적 중요현안을 협상외제에 연계시킴에 따라 협상이 장기화되고 종종 교착상태에 빠져 여론의 비판을 받게 되었다.

협상이 장기화되고 교착상태에 빠져 있는 상태에서 그 해결의 명분과 실마리를 제공해 주었던 계기는 ① 국회구성 의무 불이행에 대한 헌법소원과 국회의원 세비 가압류 및 손해배상 청구소송 추진과 같은 국민적 압력 ② 서해교전 및 수해발생, 월드컵 4강 진출 열기와 같은 안보 및 사회환경의 변화와 여론의 비판 ③ 남북정상회담 개최 전 원구성을 통한 국정운영 필요성 ④ 대통령의 탈당 및 정당지도자의 중재와 협상리더십 ⑤ 식물국회 해산요구 등 정치적 불신감 증가 등으로 요약할 수 있다.

협상사례에서 확인할 수 있는 점은 협상외제의 효용가치가 클수록 갈등전략이 상호 충돌하여 협상기간이 장기화되고 있으나 여·야 모두 여론의 비판에 민감하게 대응하고 있다는 것이다. 이는 협상 장기화에 따른 국회파행의 비난에 따라 상호파멸의 위험을 최소화해야 한다는 점에서는 공동의 이익이 일치되고 있기 때문에 갈등전략의 지속에도 한계가 있음을 보여주는 것이다. 따라서 협상의 교착상태를 타결해주는 변수는 여론의 비판과 압력이라고 볼 수 있다.

<표 38> 원구성협상 지연에 따른 언론의 비판

연 도	국회대별		사 설			협상기간 (B)	사설빈도수 (B/A)
			동아일보	조선일보	계(A)		
1988년	13대	전반기	2		2	41일	20.5
1990년		후반기		1	1	38일	38.0
1992년	14대	전반기	9		9	127일	14.1
1994년		후반기	1		1	14일	14.0
1996년	15대	전반기	5	1	6	34일	5.7
1998년		후반기	7	1	8	88일	11.0
2000년	16대	전반기	7		7	49일	7.0
2002년		후반기	7	3	10	49일	4.9

※ 언론의 비판여론은 협상기간 중 해당신문의 사설빈도를 숫자로 표시하였음.

여론의 비판정도를 객관적으로 정확히 측정할 수 있는 방법은 용이하지 않지만 협상기간 중 주요일간지의 사설을 기준으로 보면 협상기간과 사설의 빈도가 상관관계를 보이고 있다. <표 38>에 나타난 바와 같이 협상이 장기화될수록 사설횟수가 증가되고 있는 것을 알 수 있으며 사설의 빈도에 있어서도 13대국회에서는 20일 또는 38일에 한 번 정도로 그 기간이 비교적 길었으나 16대국회에 와서는 5~7일에 한번 정도로 언론의 비판횟수가 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 민주화 이후 언론의 영향력이 급속히 증가되고 있음을 보여줄 뿐만 아니라 언론을 통하여 반영되거나 형성된 국민의 여론이 정당의 지지와 연결되기 때문에 여론이 점차 협상타결에 가장 중요한 변수로 작용하게 될 것임을 시사하는 것이다.

(6) 국회직의 배분방식 및 배분내용

13대국회 이후 정당간 협상에 의하여 원구성을 한 이후 국회의장단 및 상임위원장 배분방식과 협상결과에 의한 배분내용은 어떠한 변화를 보이고 있는지 그리고 배분결과에는 어떠한 원칙과 기준이 적용되었는지를 비교검토해 보면 다음과 같다. <표 39>에서 보는 바와 같이 13대국회부터 15대국회 전반까지는 제1당을 차지한 여당이 의석과반수 확보에 관계없이 의장직을 차지할 수 있었다. 그러나 부의장의 경우 제1당이 과반수를 확보한 경우에는 제1당과 제2당이 나누어 가지게 되었고 제1당이 과반수를 확보하지 못한 경우에는 제2당과 제3

당이 부의장 1석씩을 나누어 가졌다.

<표 39> 13~16대국회 의장단 배분결과 및 배분절차

구분		정당구도	의장단 배분결과	배분절차
13대	전반	다당체제	의 장: 제1당(여당) 부의장: 제2당, 제3당	• 합의에 의한 배분
	후반	양당체제 제1당, 과반수	의 장: 제1당(여당) 부의장: 제1당(여당), 제2당(야당)	• 합의에 의한 배분
14대	전반	다당체제 제1당(의원영입, 과반수)	의 장: 제1당(여당) 부의장: 제1당(여당), 제2당(야당)	• 합의에 의한 배분
	후반	양당체제 제1당, 과반수	의 장: 제1당(여당) 부의장: 제1당(여당), 제2당(야당)	• 합의에 의한 배분
15대	전반	다당체제 제1당(의원영입, 과반수)	의 장: 제1당(여당) 부의장: 제1당(여당), 제2당(야당)	• 합의에 의한 배분
	후반	다당체제 (양당구도) 제1당 과반수 제2당, 제3당 연합	의 장: 제3당 부의장: 제1당(야당), 제2당	• 자유투표에 의한 경선
16대	전반	다당체제 (양당구도) 제2당, 제3당 연대	의 장: 제2당 부의장: 제1당(야당), 제3당 * 비교섭단체인 제3당에 부의장 배분	• 자유투표에 의한 경선
	후반	다당체제 (양당구도)	의 장: 제1당(야당) 부의장: 제2당, 제3당 * 비교섭단체인 제3당에 부의장 배분	• 자유투표에 의한 경선

한편 15대국회 후반부터 16대국회에서는 여당이 원내 제1당을 차지하지 못함으로써 의장직에 대한 경합이 치열하였으며 결국 여당이 제3당과 연합 또는 연대하여 자유투표 방식에 의하여 의장단을 선출하였다. 이와 같이 다수결 원칙에 따른 경선에도 불구하고 국회의장은 여권에서 차지하고 부의장은 의장직을 갖지 못한 정당에게 1석씩 배분되었다. 승리연합에 의한 당연한 결과이기도 하지만 교섭단체를 구성하지 못한 제3당(자민련)에게도 의장단이 배분되는 새로운 선례가 생겼다.

이와 같이 정당구도와 승리연합 또는 여당의 과반수의석 확보 여부가 의장단 배분방법과 배분내용에 결정적인 영향을 미치게 됨에 따라 이전의 배분선례는 큰 의미를 갖지 못하게 되었다. 따라서 의장단의 배분방식은 협상과정에서 권력극대화를 위한 힘의 논리가 작용하여 일정한 원칙이 제도화되지 못하고 있다.

<표 40> 13~16대국회 정당별 상임위원장 배분결과

대별		정당별 상임위원장 배분비율 및 배분수				
13 대	전 반	정당	민주정의당	평화민주당	통일민주당	신민주공화당
		배분비율	6.7	3.8	3.2	1.9
		위원장 배분수	7	4	3	2
	후 반	정당	민주자유당		평화민주당	
		배분비율	12.9		4.1	
		위원장 배분수	13		4	
14 대	전 반	정당	민주자유당	민주당	통일국민당	
		배분비율	9.5	5.7	1.8	
		위원장 배분수	10	5	2	
	후 반	정당	민주자유당		민주당	
		배분비율	10.8		6.2	
		위원장 배분수	11		6	
15 대	전 반	정당	신한국당	새정치국민회의	자유민주연합	
		배분비율	8.7	4.5	2.8	
		위원장 배분수	9	4	3	
	후 반	정당	신한국당	새정치국민회의	자유민주연합	
		배분비율	8.4	4.9	2.7	
		위원장 배분수	8	5	3	
16 대	전 반	정당	한나라당	새천년민주당	자민련(비교섭단체)	
		배분비율	7.9	7.1	(1.0)	
		위원장 배분수	8	7	(1)	
	후 반	정당	한나라당	새천년민주당	자민련(비교섭단체)	
		배분비율	8.6	7.4	(0.9)	
		위원장 배분수	9	7	(1)	

다음으로 상임위원장 배분방식은 <표 40>에서와 같이 정당간 합의에 의하여 철저하게 의석비례에 따른 배분원칙이 확립되고 있다. 상임위원장 배분협상이 합의에 이르지 못할 경우에 의장단 배분에서처럼 자유투표방식을 사실상 적용시킬 수가 없다. 상임위원장 선출을 위해서는 사전에 정당추천에 의한 상임위원회 위원선임이 선결되어야 하기 때문에 과반수의석을 가진 정당이라도 일방적으로 위원장을 선출할 수가 없기 때문이다.

따라서 상임위원장 배분협상에서는 야당이 거부권을 가질 수 있게 되고 이러한 절차상의 이유로 의석기준에 의한 비례성(proportionality)의 원칙이 관행

으로 정착되어 왔다.

그러나 16대국회에서와 같이 정당간 연대 또는 공조를 통하여 비교섭단체인 군소정당에게도 상임위원장이 배분되는 선례가 지속될지는 예단할 수 없다. 다만 군소정당이라도 자유투표를 통하여 국회직 선출에 영향을 줄 수 있는 유효정당인 경우에는 비례성의 원칙에 따라 상임위원장을 배분받을 가능성은 배제할 수 없다고 본다.

<표 41> 13~16대국회 여당에게 배분된 상임위원장 현황

구분		배 분 내 용
13 대	전반 (민주정의당)	국회운영위원회, 법제사법위원회, 외무통일위원회, 내무위원회, 재무위원회, 국방위원회, 농림수산위원회 (7석)
	후반 (민주자유당)	국회운영위원회, 법제사법위원회, 외무통일위원회, 행정위원회, 내무위원회, 재무위원회, 국방위원회, 문화공보위원회, 농수산위원회, 동자위원회, 보사위원회, 교통체신위원회, 건설위원회 (13석)
14 대	전반 (민주자유당)	국회운영위원회, 법제사법위원회, 외무통일위원회, 내무위원회, 재무위원회, 국방위원회, 농림수산위원회, 문화공보위원회, 교통체신위원회, 건설위원회 (10석)
	후반 (민주자유당)	국회운영위원회, 법제사법위원회, 외무통일위원회, 내무위원회, 재무위원회, 국방위원회, 문화체육공보위원회, 농수산위원회, 교통위원회, 건설위원회, 정보위원회(신설) (11석)
15 대	전반 (신한국당)	국회운영위원회, 법제사법위원회, 통일외무위원회, 내무위원회, 재경위원회, 국방위원회, 문공위원회, 건설교통위원회, 정보위원회 (9석)
	후반 (새정치국민회의)	국회운영위원회, 문화관광위원회, 농림해양수산위원회, 산업자 원위원회, 정보위원회 (5+3석) (자민련 : 국방위원회, 행정자치위원회, 환경노동위원회)
16 대	전반 (새천년민주당)	국회운영위원회, 국방위원회, 행정자치위원회, 문화관광위원회, 산업자원위원회, 환경노동위원회, 정보위원회 (7석)
	후반 (새천년민주당)	국회운영위원회, 국방위원회, 행정자치위원회, 문화관광위원회, 산업자원위원회, 환경노동위원회, 정보위원회 (7석)

※ 15대국회 후반에는 새정치국민회의와 자유민주연합이 연합한 공동여권으로 분류함.

한편 상임위원장 배분내용을 보면 <표 41>과 같이 여당이 선호하는 위원회에 대한 일정한 패턴이 나타나고 있고 또한 지속되고 있다. 여당에게 배분된 상임위원장 내용을 보면, 첫째, 여당이 다수당으로서 제1당이었던 협상사례에서는(13대국회 ~ 15대국회 전반) 국정운영에 근간이 되는 위원회 즉 국회운영위원회, 법제사법위원회, 외무통일위원회, 내무위원회, 재무위원회, 국방위원회,

정보위원회를 예외 없이 차지하였고 방송·언론 업무를 소관으로 하는 문화공보위원회와 지역구 사업에 영향력을 미치는 건설교통위원회도 여당의 우선순위에 포함되고 있다.

둘째, 여당이 제1당이 되지 못한 협상사례(15대국회 후반~16대국회 후반)에서는 국회운영위원회, 국방위원회, 행정자치위원회, 문화관광위원회, 정보위원회를 반드시 확보하였다. 여당이 제1당이었던 협상사례와의 차이점은 법제사법위원회, 외무통일위원회 및 재정경제위원회를 야당에게 배분하였다는 점이다.

셋째, 협상사례 전체를 통하여 여당이 반드시 확보한 위원장은 여당의 원내총무가 겸직하는 운영위원장, 내무(행정자치)위원장, 국방위원장, 정보위원장 등 4개 위원장직이었다(15대국회 후반의 경우에 자유민주연합에 대한 위원장 배분내용도 여당에 대한 배분으로 분류하였다).

2. 원구성의 전망

끝으로 협상사례에 대한 지금까지의 분석 결과를 종합하여 앞으로 원구성은 어떠한 원칙에 의해 형성될 것인지 전망해 보았다. 나아가 민주화 이후 새로운 원구성 방식으로 등장하여 서서히 하나의 관행으로 정착해가고 있는 협상을 통한 국회직 배분 방식이 앞으로도 계속될 것이라고 전망한다면 상호의존적 협상 게임에서 어떠한 조건들이 서로 경쟁하는 정당들로 하여금 협력적인 문제 해결을 모색하도록 하는지에 대해서도 논의를 전개해 보고자 하였다.

위의 분석들을 중심으로 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

1. 정당구도의 유동성이 높아지면 선례나 관행보다는 정당간의 합의에 의한 원구성이 이루어진다.
2. 야당은 원구성 협상의제에 정치현안을 연계시키는 전략을 구사하려는 유인을 갖는다.
3. 원구성 지연에 대한 여론의 압력은 협상과정에서 행위자들의 합의를 촉진시키는 경향이 있다.
4. 협상에 의한 국회직의 배분은 결국 정당의 의석수에 비례하여 이루어진다.

이 결과들은 원구성의 이론화에 도움을 주는 것들이라 말할 수 있다. 타당성을 입증해 주는 것이라 할 수 있다. 끝으로 원구성 협상사례에 대한 경험적 분석으로부터 정당 간의 협력을 촉진시킬 수 있는 조건들을 추출해보면 다음과 같다. 첫째 다당적 정당구도가 협력의 기회를 증가시키고 있다. 둘째 효용가치를 상호 교환할 수 있을 때 양보나 타협의 가능성이 증대되고 있다. 셋째 정당 지도자의 유연한 리더십이 협력을 촉진시키고 있다. 넷째 협상의제가 확장되거나 연계되지 않을 때 협상은 쉽게 타결된다. 다섯째 공동이익의 크기가 크거나 공동손실의 크기가 클 때 절충이 쉽게 이루어진다. 이상과 같은 협력의 조건들이 내포하고 있는 함의는 협상게임이 상호의존적인 구도를 가질수록, 그리고 국민적 여론에 반응하는 유연한 리더십을 가질수록 협력적 해결의 가능성이 증가할 수 있다는 것이다.

VIII. 결론 및 정책적 제언

민주화 이후 한국 의회정치의 특징을 한마디로 표현한다면, ‘극단적인 대립 속에서의 타협의 정치’라고 말할 수 있을 것이다. 대립의 양상이 국회의 원구성마저 거부하면서까지 극단적으로 치닫는 것은 민주화 이후 한국 의회정치에서나 발견할 수 있는 매우 드문 특수한 현상이라고 할 수 있을 것이다. 그런데 재미있는 것은 ‘극단적인 대립’ 속에서도 결국은 의회정치의 본령이라고 할 수 있는 ‘타협의 정치’가 실현되고 있다는 것이다. 왜 이러한 ‘극단적인 대립의 정치’와 ‘극적인 타협의 정치’가 서로 착종하면서 반복되어 나타나는 것일까? 이것이 필자가 한국 의회정치의 특징과 그 변화과정에 대해 학문적 관심을 갖게 된 문제의식의 출발점이었다.

이러한 문제의식은 그 후 계속 발전하여 다음과 같이 구체화되었다. 권위주의 정권 하에서는 국회의 원구성이 승자독식의 원칙에 따라 이루어졌는데 반해, 민주화 이후인 13대국회부터 그것이 정당들 간의 협상을 통한 합의에 기초하여 이루어지는 양상을 보이고 있다. 왜 이러한 변화가 나타나게 되었는가? 또한 원구성을 위한 협상 과정이 여야 간의 극단적인 대립으로 인해 장기간 지속되다가 극적으로 타결되는 양상을 반복적으로 보이고 있는데, 왜 이러한 현상이 나타나고 있는가? 나아가 이러한 협상의 정치과정을 통해 국회의 권력자원이 결국 어떠한 원칙에 따라 배분되고 있는가?

이 논문은 이러한 질문들에 구체적이고 실증적으로 답하기 위해 13대 개원 국회부터 16대국회 후반기까지 여덟 번의 원구성 협상과정에 대한 경험적 사례연구를 수행하였다. 사례연구를 수행함에 있어 이 논문은 서로 경쟁하는 정당이 자신의 이익과 권력을 극대화하기 위하여 합리적이고 전략적인 선택을 하면서 협상을 전개해간다는 동태적 모형을 분석틀로 설정하였다. 그리고 원구성 협상과정은 각 정당이 자신의 분배이익을 최대화하기 위해 서로 경쟁하기도 하지만, 동시에 정당 간의 지나친 경쟁으로 인해 국회 기능이 마비되어 여론의 비난을 받게 되면 상호 파멸의 위기를 회피하고 정치체제 유지라는 공동의 이익을 위해 협력하는 상호의존적인 넌제로섬적 게임의 성격을 지니고 있다고 가정하였다.

이상과 같은 가정과 분석틀에 근거하여 민주화 이후 국회의 원구성 협상사례를 분석하고 비교한 결과, 앞서 제기한 의문들에 대하여 다음과 같은 해답을

을 수 있었다. 첫째, 민주화 이후 지역주의에 기초한 다당제가 등장하면서 총선을 통하여 제1당이 국회의 안정과반수 의석을 확보할 수 없는 정치적 상황이 지속되어 왔다. 둘째, 협상의 결과는 철저히 정당 의석분포에 의한 비례적 배분이었지만 협상과정은 대단히 치열하고 복잡한 경쟁과정을 거치고 있었다. 셋째, 협상이 교착상태에 빠지는 때는 협상의제의 효용가치가 매우 크고제로섬적인 구조를 가짐으로써 배분의 정의가 실현될 수 없는 경우가 대부분이었다. 넷째, 협상에 따른 국회권력의 배분 기준은 승자독식 원칙에서 비례배분 원칙으로 바뀌게 되었고, 이러한 선례는 지속적으로 반복되어 현재 모든 정당이 인정하는 하나의 불문율로 정착되어 가고 있다.

이상과 같은 분석 결과에 기초하여 민주화 이후 한국 의회정치의 발전과정에 대해 평가하고 전망해본다면, 다음과 같다. 첫째, 민주화는 자유롭고 공정한 선거경쟁을 통해 권력을 획득할 수 있는 기회를 개방함으로써 정치지도자 및 정당 간의 권력경쟁을 더욱 격화시키는 결과를 가져왔다. 이에 권력경쟁의 일상적 장으로서 국회의 위상이 현저히 강화되었으며, 국회는 대통령 권력의 독주를 실질적으로 견제할 수 있는 기구로서 기능하게 될 것이라는 것이다. 둘째, 민주화 이후 국회의 권력배분 방식이 다수당에게 절대적으로 유리한 승자독식 방식에서 소수당의 의사도 반영될 수 있는 정당 간의 협상에 의한 합의 방식으로 바뀌게 되었다. 대의제도를 채택하고 있는 많은 나라에서 정부형태의 차이에도 불구하고 국회직의 배분이 제도나 관행 또는 정당 간의 협상 등에 의해 ‘비례배분’ 되고 있는 것이 일반적인데, 한국의 의회정치도 이러한 경향으로부터 예외는 아니라는 것이다. 셋째, 협상에 의한 국회 권력의 분점은 국회 운영과정에서 다수세력의 자의성을 방지하고 다원화된 사회의 다양한 이해와 주장을 폭넓게 수렴하고 반영할 수 있다는 점에서는 긍정적이지만, 반면에 국회운영의 효율성을 저하시키는 문제점을 야기하고 있음을 지적하지 않을 수 없다.

원구성을 위한 협상이 한 달 이상이나 지연되는 경우가 빈번했다. 이는 민주주의의 공고화를 위하여 지불해야 할 기회비용이라고 할 수도 있지만, 의회정치에 대한 국민적 불신감을 해소하기 위해서는 협상의 지연과 장기적 교착 상태를 방지할 수 있는 제도적 장치가 강구될 필요가 있다.

이와 관련하여 이 논문은 원구성 협상과정을 오랜 기간 참여 관찰해온 경험에 기초하여 다음과 같은 방안을 현실적 대안으로서 제시하고자 한다. 먼저 국회 의장단 배분에 있어서, 양당제에서는 제1당에 의장 및 부의장을, 제2당에 부의장을 배분하고, 다당제에서는 제1당에 의장을, 제2당, 제3당에 부의장 1석

을 각각 배분하도록 하는 것이다.

다음으로 상임위원장 배분에 있어서는 먼저 의석비례에 따라 정당별 위원장 배분수를 결정한다. 그리고 난 후 위원장 배분 내용에 있어서는 원칙적으로 선례를 고려하여 정당 간의 합의에 의하여 결정하되, 일정 기간에 합의가 이루어지지 않을 경우에는 ① 과반수 정당이 있을 경우에는 그 정당이 위원장 배분수의 1/2을 먼저 선택하고, 나머지 위원회는 정당별 선호도에 따라 차례로 하나씩 선택하는 방법을, 그리고 ② 과반수 정당이 없는 경우에는 정당별 배분 수만큼 제1당부터 차례로 선호하는 위원회를 하나씩 선택하도록 하는 교차배분 방식을 검토해 볼 수 있다.

이와 같이 원구성 절차를 제도화해 나아갈 때 한국의 의회정치는 정당 간의 갈등을 완화시키는 합의주의(consensualism)를 정착시킬 수 있고, 다원화된 사회에서 경쟁하는 집단들이 타자의 존재와 상대적 가치를 서로 인정하면서 그 대립을 대화와 타협으로 풀어 나갈 수 있을 것이다. 타협 없는 원칙은 독선이고, 원칙 없는 타협은 야합(박호성 1994, 75)이라는 말은 한국의 의회정치과정에 참여하고 있는 모든 행위자들이 명심해야 할 명제인 것이다.

참여관찰을 통해 경험한 바에 의하면, 정당 간의 양보할 수 없는 이익의 충돌로 갈등이 야기되는 경우에 타협의 균형점을 찾기 위해서는 상호접촉과 절충의 시간이 필요하게 된다. 협상에서의 기대이익이 크고 협상의제가 제로섬적인 효용가치를 가질 경우에는 협상과정에서의 경쟁이 더욱 치열해 지고 장기화된다는 사실은 이미 경험적으로 확인한 바 있다. 이와 같은 협상환경 속에서 협상의 조기 타결 요구나 행위자의 일방적인 갈등해결 시도는 오히려 정면충돌을 불가피하게 만든다. 또한 이러한 정면충돌은 다음의 협상기회를 상실하게 만들거나 협상과정에 감정적 동기를 개입시키게 됨으로써 갈등의 해결을 더욱 어렵게 만들기도 한다. 따라서 협상자 상호간에 시간적 간격을 두고 상대방의 주장과 그 진의를 정확히 파악하여 묵시적인 합의점을 찾을 때까지 기다리는 것이 갈등 해결의 연착륙 방법일지도 모른다. 그럼에도 매스미디어들은 이러한 과정을 비생산적이고 소모적인 정쟁으로 비취지도록 보도함으로써 국민들의 막연한 정치 불신을 확대재생산하는 데 일조하고 있는 것이다.

끝으로 국회 원구성 협상사례를 분석함에 있어 다음과 같은 몇 가지 한계가 있었음을 인정하고자 한다. 먼저 협상과정을 주도하고 협상전략을 수립하는 과정에서 나타나는 정당지도자의 리더십이나 행태, 정당 장악력 그리고 협상대표자 사이의 개인적 유대감이나 감정적 요인, 경쟁의식 등 개인적 요인이 협상결

과에 미치는 영향이 적지 않음에도 불구하고 이러한 부분에 대한 분석이 소홀하지 않을 수 없었다. 또한 각 정당별 지배구조의 특성에 따라 협상사례의 연구범위가 3김이 정당의 지도자로서 강력한 리더십을 발휘하는 기간이었기 때문에 원내총무의 자율성은 사실상 거의 없었으며, 지극히 제한된 범위 내에서만 재량권을 행사할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 원내총무의 상황 파악 능력이나 협상기술, 그리고 당내의 영향력에는 개인마다 차이가 있었을 것이지만 이러한 부분도 설명변수로 활용하기에는 한계가 있었다.

다음으로 정당의 협상전략을 수립하는 과정에 있어 정당대표는 물론 중진의 원으로 구성된 당직자 회의 및 의원총회를 통한 소속 의원들의 의견수렴, 그리고 대통령의 의견 또는 지시도 당내에서 어떠한 절충과정을 거쳐 정당의 의사로 전환되고 결정되었는가를 확인할 필요가 있었다. 이는 정당의 의제에 대한 효용구조, 기대이익 또는 협상전략의 변화 요인을 심층 분석할 수 있는 기회를 제공하리라고 생각하기 때문이다. 그러나 정당 내부의 의사결정과정을 확인할 수 있는 완전한 정보는 얻기 힘들었으며, 공개된 정당의 회의결과 및 의원총회 발표문과 신문의 사실 보도 내용에 근거할 수밖에 없었다.

이러한 한계에도 불구하고, 원구성 협상과정에 대한 경험적 1차자료를 중심으로 사례를 재구성하고, 참여관찰의 경험적 방법과 합리적 선택이론의 분석틀에 기초하여 일관된 분석을 행함으로써 민주화 이후 한국 의회정치의 발전과정을 정당 간의 권력경쟁과 여론의 압력에 대한 순응이라는 관점에서 실증적으로 보여줄 수 있었다는 점에서 이 논문의 의의는 충분히 인정될 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

1. 1차자료

1988~2002년 총무회담 자료철 (비공식 실무자료)
1988~2002년 정당 의원총회 자료철 (비공식 실무자료)
1988~2002년 총재회담, 대표회담 및 정당회의 자료철 (비공식 실무자료)
국회 민의원 사무처. 1958. □□국회10년지□□
국회사무처. □□국회경과보고서□□(제헌~16대)
국회사무처. 1998. □□대한민국국회50년사□□
국회사무처. 2004. □□의정자료집□□
□□연합연감□□. 1989~2003
중앙선거관리위원회. 1964. □□대한민국선거사□□

2. 한글문헌

강원택. 1999. “비타협의 정당정치: 제로섬에서 넌제로섬으로”. 김인영 외. □□비리와 합리의 한국사회□□. 서울: 소화.
김용호. 2000. “21세기 새로운 의회정치의 모색: 분점정부 운영방안”. 한국의회발전연구회. □□의정연구□□ 특집 6권 2호.
_____. 2001. □□한국 정당정치의 이해□□. 서울: 나남출판.
김원모. 2003. “국회 교섭단체 대표의원 역량의 결정요인”. 서울대 행정대학원 석사논문.
김재한. 1995. □□게임이론과 남북한 관계□□. 서울: 나남.
김종립. 1985. “의회과정을 규제하는 불문율”. 박동서(편). □□의회와 입법과정□□. 서울: 법문사.
_____. 박찬욱. 1985. “불문행위율과 의회과정: 제11대국회 연구”. 박동선(편). □□의회와 입법과정□□. 서울: 법문사.
김현우. 2000. “국회 원구성 지연문제 소고”. □□국회보□□ 4월호.
김희민. 1994. “한국 3당 합당의 원인과 결과”. 김재한(편). □□정당구도론□□. 서울: 나남.

- 문용직. 1997. “제3공화국의회에서 원내총무의 지도력”. 한국의회발전연구회. □□의 정연구□□ 3권 1호.
- 민준기 외. 1996. □□한국의 정치□□. 서울: 나남출판.
- 박주현. 1998. □□게임이론의 이해□□. 서울: 해남.
- 박준수. 1997. “게임모델에 의한 정치협상분석”. 국민대 정치대학원 석사논문.
- 박찬욱. 1992. “한국의회 내 정당간 갈등과 교착상태”. 한배호·박찬욱(공편). □□한국의 정치갈등□□. 서울: 법문사.
- 박찬표. 1997. “한국의회 원내갈등 관리방식의 개선방안: 영·미·일 의회와의 비교를 통해.” 국회도서관. □□현안분석□□ 제147호.
- _____. 1999. “정치변동과 정당체제의 유동성: 민주화 이후 원내정당의 유동성 증가를 중심으로”. □□의회·정당·선거2: 의회정치와 정당체제□□. 한국정치학회.
- 박호성. 1994. □□평등론: 자유민주주의, 사회민주주의, 마르크스주의의 이론과 현실□□. 서울: 창작과 비평사.
- 배선희. 1995. “의회운영에 있어서 원내총무회담의 역할: 제170회 정기국회의 사일정협의과정을 중심으로”. 한국의회발전연구회. □□의정자료□□.
- 백영철 외. 2000. □□한국의회정치론□□. 서울: 건대출판부.
- 손호철. 1991. □□한국정치학의 새구상□□. 서울: 풀빛.
- 신명순. 1996. “한국의 의회정치”. 민준기 외. □□한국의 정치□□. 서울: 나남.
- _____. 2000. “국회의장의 선출방법과 중립성에 관한 연구”. 한국의회발전연구회. □□의정연구□□ 6권 1호.
- 심지연 편저. 2004. □□현대 정당정치의 이해□□. 서울: 백산서당.
- 윤정석 외. 1996. □□한국정당정치론□□. 서울: 법문사.
- 이갑윤. 1990. “투표행태와 민주화”. 김광웅(편). □□한국의 선거정치학□□. 서울: 나남출판.
- _____. 2000. “한국정당제 변화의 특성과 요인”. □□아세아 연구□□ 103호.
- _____. 2002. “지역주의의 정치적 정향과 태도”. 경남대학교 극동문제 연구소. □□한국과 국제정치□□ 18권 2호.
- 이달곤. 2000. □□협상론: 협상의 과정, 구조 그리고 전략□□. 서울: 법문사.
- 이명석. 1996. “사회딜레마 상황에서의 협동가능성: 게임이론적 접근”. 영남대 사회과학연구소. □□사회과학연구□□ 15권 2호.
- 이현우. 1998. “국회의장 역할의 제도화”. 한국정치학회 공편. □□국회의 어제, 오늘 그리고 내일: 이론과 실제□□. 서울: 국회의정연수원 연구부,

- 임성호. 1997. “한국의회 연구의 현황과 과제”. 신정현 외. □□한국의 정치학: 현황과 전망□□. 서울: 법문사.
- 정대화 · 손혁재 · 박찬표. 2002. “국회의 갈등관리 및 사회통합 기능 강화방안”. 국회연구용역과제 연구보고서.
- 정영국. 2003. □□한국의 정치과정: 정당 · 선거 · 개혁□□. 서울: 백산서당.
- 최장집. 1997. “한국 민주주의의 현 단계와 질 높은 민주주의를 위한 과제”. 최장집 · 임현진(편). □□한국사회와 민주주의□□. 서울: 나남.
- _____. 1993. □□한국민주주의 이론□□. 서울 : 한길사.
- 차명진. 1996. “협조적 제도의 형성에 관한 일고찰: 게임이론적 접근”. 서울대 석사학위논문.
- 차희원. 1992. “한국 국회의 갈등관리 기능에 관한 연구”. 서울대 행정대학원 석사논문.
- 한동근. 1997. □□게임이론□□. 서울: 경문사.
- 황수익. 1985. “정치학과 합리적 선택 접근법”. □□정치학회보□□ 19집.

3. 영문문헌

- Almond, Gabriel A and Bingham G. Powell, Jr. 1978. *Comparative Politics, Process and Policy*. Boston: Little, Brown and Co.
- Axelrod, Robert. 1970. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- _____. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- _____. 1986. “An Evolutionary Approach to Norms”. *American Political Science Review* Vol. 80, pp. 1095-1112.
- Baldwin, Robert E. 1985. *The Political Economy of U.S. Import Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Baron, David P. and John A. Ferejohn. 1989. “Bargaining in Legislatures”. *American Political Science Review* vol. 83.
- Brams, Steven J. 1985. *Rational Politics: Decisions, Games, and Strategy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- _____. 1992. “The Study of Rational Politics”. in Bernard Susser, *Approaches to the Study of Politics*. New York :

- Macmillan Publishing Co.
- Bronfenbrenner, Urie. 1970. *Two Worlds of Childhood: U.S. and U.S.S.R.*. New York : Russell Sage.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Haper & Row.
- Downs, George W., David M. Rocke, and Randolph M. Siverson. 1986. "Arms Races and Cooperation". in Kenneth A. Oye ed. *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton Univiersity Press.
- Hardin, Russell. 1982. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- IPU. 1986. *Parliaments of the World*.
- Jones, Mark D. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. London: University of Notre Dame Press.
- Kingdon, John W. 1989. *Congressmen's Voting Decisions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lapalombara, Joseph and Myron Weiner. 1966. "The Origin and Development of Parties". in LaPalombara and Weiner eds. *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lawson Kay (ed.). 1980. *Political Parties and linkage*. New Haven: Yale University.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lowi, Theodore. 1966. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". in Randall B. Ripley ed. *Public Policies and Their Politics*. New York: Norton.
- Loewenberg, Gerhard and Samuel C. 1979. *Patterson, Comparing Legislatures*. Boston: Little, Brown.
- Luce, R. Duncan and Raiffa, Howard. 1957. *Games and Decisions*, New York : John Wiley & Sons.
- Matthews, Donald R. 1959. "The Folkways of the United States Senate :

- Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness”.
American Political Science Review. Vol. 53
- Mochizuki, M. 1982. “Managing and Influencing the Japanese Legislative Process”. Ph. D. Dissertation, Harvard University.
- Oleszek, Walter J. 2001. *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New York: Yale University Press.
- Pastor, Robert A. 1980. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Trade Policy*. Berkeley: University of California Press.
- Polsby, Nelson W. 1975. “Legislature”. Fred Greenstein et al., eds. *Handbook of Political Science*. MA: Addison-Wesley.
- Pruitt, Dean G. 1981. *Negotiation Behavior*. New York: Academic Press
- Raiffa, Howard. 1982. *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Roth, Alvin E. ed. 1985. *Game-Theoretic Models of Bargaining*. New York : Cambridge University Press.
- Schelling, Thomas C. 1980. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press; 최동철 역. 1992. □□갈등의 전략□□. 서울: 나남.
- Shepsle, Kenneth A. 1979. “Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models”. *American Journal of Political Science* Vol. 23, pp. 27-59
- Truman, David B. 1951. *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tullock, Gordon. 1978. “Achieving Deregulation - A Public Choice Perspective”. *Regulation: AEI Journal of Government and Society* Vol. 2.
- Weiner, Myron and Lapalombara, Joseph. 1966. *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University press.
- Weingast, Barry. 1979. “A Rational Choice Perspective on Congressional

Norms". *American Journal of Political Science* Vol. 23

Witte, John F. 1985. *The Politics and Development of the Federal Income Tax*. Madison: University of Wisconsin Press.

Young, Oran R. ed. 1975. *Bargaining: Formal Theories of Negotiation*. Urbana: University of Illinois Press.

Zagare, Frank C. 1984. *Game Theory : Concepts and Applications*. Beverly Hills : Sage.