

한국인과 일본인의 국회에 대한 태도와 평가 비교*

이갑윤**

- I. 머리말
- II. 연구가설
- III. 자료 분석 및 가설 검증
 - (1) 국회에 대한 신뢰도
 - (2) 국회 활동에 대한 관심과 인지도
 - (3) 국회의원 능력과 자질에 대한 평가
 - (4) 국회의원의 정당 활동에 대한 평가
- IV. 토론 및 제안
- V. 결론

이 논문은 한국인과 일본인의 국회에 대한 태도와 평가를 비교함으로써 국내 다른 정치사회적 기관은 물론 다른 나라의 국회와 비교할 때도 가장 낮은 신뢰도를 보이는 한국과 일본의 국회에 대한 국민의 불신을 국회의 제도적, 과정적, 문화적 요인으로 설명하고 그 개선책을 제시하고자 하였다. 한국인과 일본인의 국회에 대한 낮은 신뢰도는 먼저 오랜 관료적 정책 결정과정에서 주변적 역할을 담당해 온 국회에 대한 부정적 평가와 사회내의 뿌리 깊은 정치적 불신감이 일차적 요인이라고 하겠다. 이와 더불어 국민이 국회에 대해 갖고 있는 지식과 정보의 부족, 국회의원들의 무능력과 낮은 자질, 국회의원의 지나친 당파적 의정활동에 대한 부정적 평가가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 발견되었다. 이에 대한 개선책으로서 국회에 대한 정보의 확대를 위한 전자정부제의 도입, 국회의원의 능력과 자질의

* 이 논문은 2005년도 학술진흥재단 기초학문육성 인문사회분야지원실화연구 연구비 지원(과제번호: KRF BS0024)으로 이루어졌음.

** 서강대학교 정치외교학과 교수

향상을 위해 개방적 정당공천제의 확대와 위원회제도 및 참모조직의 강화, 교차투표제의 도입과 정당 간 타협과 협상의 증대 등이 제시되었다. 이러한 개선책의 성공여부는 결코 낙관적이 아닌바, 그 이유는 국회의 개혁은 더 이상 국회만의 개혁으로 성공될 수 없고, 대의제 전반 즉 정당, 선거제, 언론, 유권자들의 개혁이 수반되어야만 가능할 것이기 때문이다.

주제어 : 국회, 의정활동, 정치적 불신, 대의제, 정치개혁

I. 머리말

현대 민주주의 제도들 중에서 가장 역설적인 기관은 아마 국회일 것이다. 국민에 의해 정기적으로 선출되는 국회의원들로 구성되는 국회는 헌법에 의해 국민의 의사를 대변하는 최고 대의기구이자 유일한 입법기관으로 규정되어 있지만, 오늘날 행정부나 사법부와 같은 다른 국가기관은 말할 것도 없이, 기업이나 노조, 학교, 병원 등과 같은 사회경제적 기관들보다도 낮은 신뢰를 국민들로부터 받고 있기 때문이다(Mayer and Canon 1999).

왜 이러한 현상이 나타나는 것일까? 왜 국민들은 자신이 선출한 국회를 신뢰하지 않는가? 한국인의 국회에 대한 높은 불신감은 권위주의 체제에 의해 국회의 기능이 왜곡되어왔기 때문이라고 손쉽게 설명할 수 있을지 모른다. 한국의 국회는 개원한 지 60년이 지났지만, 그 중 40여년을 권위주의 체제하에서 독재정권의 시녀로서 극히 제한적인 역할을 수행해왔을 뿐이다. 국회는 제도적 프리미엄을 통해 과반수이상의 의석을 확보한 권위주의 여당의 일방적인 독주와 이에 저항하는 야당의 ‘반대를 위한 반대’로 인해 극한 대립으로 점철되어왔으며, 이로 인한 국회 운영의 잦은 파행이 국민들의 국회에

대한 인식을 극히 부정적으로 만들었다는 것이다(박동서 1985).

그러나 이러한 설명 방식은 그다지 설득력이 없어 보인다. 1987년의 민주화 이후 지난 20년간 선거과정의 민주화, 국정감사권의 부활, 위원회제도의 강화, 여소야대 국회의 등장 등 국회의 기능과 운영을 정상화 할 수 있는 제도의 개선 및 환경의 변화가 이루어졌음에도 불구하고, 한국의 국회는 입법, 행정부 견제, 사회갈등의 통합 기능 등에서 여전히 제한적인 역할밖에 담당하지 못하고 있으며, 정당 간의 지나친 갈등과 대치로 인한 비정상적 국회 운영도 크게 개선되지 않았다. 따라서 한국인의 국회에 대한 높은 불신감을 권위주의 체제의 탓으로만 돌릴 수는 없는 것이다(박찬표 2002).

사실 국회에 대한 높은 불신감은 한국 사회만의 문제가 아니라, 일본을 비롯한 선진산업사회 일반에서 발견되는 보편적 현상이다. 의회민주주의를 채택하고 있는 많은 나라에서 행정부의 기능 팽창에 반비례하여 국회의 기능과 영향력은 계속 축소되어왔다. 예컨대, 국회의 본원적 기능인 입법 기능을 보더라도 국회를 통과한 법안들 가운데 의원 발의 법안의 수는 정부 발의 법안 수의 20~30% 수준에 지나지 않을 뿐더러 대부분의 중요한 법안들은 정부에 의해 제출되고 있다. 또한 행정부에 대한 견제와 감시 기능에 있어서도 오늘날 국회는 견제와 감시보다는 오히려 행정부를 담당하고 있는 여당 지도층의 정책 추진을 보조하는 역할을 하는 데 그치고 있다. 나아가 국회의원들은 국민의 대표로서 사회 전체의 공익이나 국가이익을 대변하기보다는 자신의 재선을 위한 선거구 활동이나 특정 이익집단의 특수이익을 도모하는데 더 많은 노력을 기울이고 있으며, 사회갈등을 조정하고 통합하기 위해 노력하기보다는 오히려 권력 획득만을 추구하는 정당의 전사로서 당리당략에 따라 행동하고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황으로 인해 일본과 같이 의회민주주의가 일찍이 제도화되어 있는 나라에서조차도 국회에 대

한 국민의 불신은 매우 높다(成田憲彦 1997).

국회 불신은 어디에서 오는가? 국회의 제도나 조직상의 결함 때문인가, 아니면 국회의원의 자질이나 능력상의 문제 때문인가? 혹은 역설적으로 국민들의 무관심과 편견이 오히려 국회 불신을 증폭시키고 있는 것은 아닐까? 이 연구는 한국인과 일본인의 국회에 대한 태도를 비교분석함으로써 국민들의 국회 불신이 무엇에 기인하는지를 좀 더 구체적으로 밝히고, 과연 국민이 기대하고 요구하는 국회 및 국회의원의 역할과 기능은 무엇이며 이를 만족시키기 위해서는 어떤 개선안이 필요한가를 논의함으로써 국회 발전의 바람직한 방향을 모색하는 데 그 목적이 있다.

이 연구가 비교분석의 방법을 채택한 이유는 한국인과 일본인의 국회에 대한 태도에서 유사성과 상이성을 적출해냄으로써 그 태도가 보편적인 것인지 또는 특수한 것인지 밝힐 수 있기 때문이다. 또한 비교의 대상으로 일본을 채택한 이유는 일본이 역사적 배경과 문화, 정당제와 선거제도, 정책결정과정 등에서 한국과 많은 유사점을 갖고 있는 동시에 정부형태, 국회의 구성과 조직, 행태 등에서는 많은 차이점을 갖고 있기 때문이다. 즉 한국과 일본은 지나치게 상이하지도 않고 지나치게 유사하지도 않다는 점에서 비교분석의 대상으로서 적절하다고 할 수 있다.

이 글은 먼저 한국인과 일본인의 국회에 대한 태도에서 나타날 수 있는 유사성과 상이성을 가설의 형태로 제시한 다음(제2절), 이를 경험적 실증자료의 분석을 통해 검증하는 방식으로 전개해갈 것이다(제3절). 그리고 그 성과에 기초해 연구의 함의를 다양한 각도에서 토론할 것이다(제4절).

II. 연구가설

한국인과 일본인의 국회에 대한 태도를 비교 분석하는 데 있어 가장 중요한 범주의 하나는 신뢰이다. 국회에 대한 국민의 신뢰는 국회 발전에 있어 매우 중요한 관전이다. 민주주의 정치과정에서 한 기관이나 조직이 행사할 수 있는 영향력의 가장 중요한 자원 중의 하나가 여론의 지지이기 때문이다. 어떤 기관이나 조직일지라도 국민의 지지를 받지 못한다면, 그들의 권력은 약화되고 국정 운영의 중심으로부터 소외될 수밖에 없다. 이렇게 볼 때 국회에 대한 국민의 높은 정치적 불신은 국회가 국민의 요구와 기대에 부응하는 기능과 역할을 제대로 수행하지 못한 결과이기도 하지만, 그 원인이 될 수도 있다. 왜냐하면 국회에 대한 국민의 신뢰가 회복되지 못한다면, 국회가 다른 권력기관과 경쟁하면서 입법이나 행정부 견제 등과 같은 역할을 제대로 수행해낼 수 없기 때문이다.

가설 1. 정책결정 과정에서 관료의 역할이 크면 클수록 국민들의 국회에 대한 불신은 더 커질 것이다. 한국과 일본은 관료주도형 정책결정의 전통이 강하기 때문에 국민들의 국회에 대한 불신이 그렇지 않는 나라들보다도 더 높게 나올 것이다. 정책결정 과정에서 국회의원의 역할이 한국보다는 일본이 더 크기 때문에 일본인의 국회에 대한 불신감은 한국인의 그것보다는 더 낮게 나올 것이다.

한국은 대통령제를 취하고 있는 데 반해, 일본은 의원내각제를 취하고 있다. 한국의 국회는 단원제인데 비해, 일본의 국회는 중의원과 참의원의 양원으로 구성되어 있다. 일반적으로 권력분립의 원

리에 기초하고 있는 대통령제 하의 국회보다는 권력융합의 원리에 기초하고 있는 의원내각제 하의 국회가 정치적 위상이 더 높다고 할 수 있다. 그러나 이 연구는 이러한 제도의 차이보다는 정책결정 과정에서 국회와 국회의원이 실제로 어떤 역할을 하고 있는지가 국민들의 국회에 대한 태도에 결정적인 영향을 미친다고 본다. 한국과 일본은 서로 다른 정부형태를 취하고 있지만, 관료들이 정책결정 과정에서 주도권을 행사하는 관료주도형 정책결정의 전통이 강하다는 공통점이 있다. 바로 이 때문에 양국의 국회는 정책결정 과정에서 ‘최소형 국회’로 주변화 되어 왔다. 또한 양국 모두에서 발견되는 일당우위 정당제의 전통 역시 이러한 경향을 강화하는데 일조하였다. 이처럼 정책결정 과정에서 국회와 국회의원의 역할이 매우 제한적이었기 때문에 양국의 국민들은 행정부 우위의 종속형 국회의 효능에 대해 회의를 품게 되었고, 이것이 국회에 대한 높은 불신감을 낳는 원인의 하나가 되었을 것이다.

그런데 일본에서는 1980년대 이후 시장자유화를 요구하는 국제사회의 압력이 커지면서 관료주도형 정책결정이 후퇴하고, 여당의 정책심의기구인 정무조사회와 국회의 상임위원회를 무대로 하여 활동하는 정책적 전문성을 가진 ‘족의원’들이 출현하여 그들이 정책결정 과정을 주도하게 되었다. 그 결과 사회의 다양한 이해관계의 조정과 타협의 장으로서 국회의 위상이 크게 제고되고, 국회의 효능에 대해 부정적인 인식을 갖고 있던 국민들의 태도도 조금씩 바뀌게 되었다. 이에 비해 한국에서는 민주화 이후에도 국회가 정책토론이나 사회의 다양한 이익을 조정하는 장으로 이용되기보다는 정당들 간의 권력경쟁의 장으로만 이용됨으로써 국민들의 국회에 대한 불신을 더욱 심화시키게 되었다. 이러한 차이로 인해 한국인의 국회에 대한 불신감은 일본인의 그것보다 더 높게 나올 것이다.

가설 2. 국회에 대한 낮은 관심은 국회 활동에 대한 정보 부족을 야기할 것이고, 정보 부족은 국회에 대한 부정적인 편견을 지속시킬 것이다. 한국인과 일본인 모두 국회에 대한 관심이 낮지만, 국회 활동에 대한 중립적인 정보를 접할 수 있는 기회가 더 많은 일본인이 그렇지 못한 한국인보다 국회에 대해 덜 부정적인 태도를 취할 것이다.

한국인과 일본인은 앞서 지적한 관료주도형 정책결정의 전통으로 인해 국회의 영향력이 행정부 관료나 정당의 영향력에 비해 크지 않을 것이라고 생각한다. 바로 이러한 점이 한국인과 일본인으로 하여금 행정부 관료나 정당보다 국회에 대해 관심을 덜 갖게 하는 요인으로 작용하게 된다. 국회나 국회의원의 활동에 대해 관심이 적다는 것은 곧 그들의 활동에 대한 인지도가 낮다는 것을 의미한다. 일반적으로 어떤 일에 대해 관심과 정보가 적은 사람은 그에 대해 더 많은 관심과 정보를 갖고 있는 사람들에 비해 편견이나 물이해에 빠질 가능성이 높다.

한국인과 일본인은 국회나 국회의원의 활동에 대해 관심이 적을 뿐만 아니라 정보도 부족하기 때문에 국회에 대해 자신들이 갖고 있는 부정적인 고정관념을 지속시키게 된다. 한국인과 일본인은 국회 활동에 대한 정보를 주로 TV나 신문을 통해 얻을 것이다. 따라서 TV나 신문의 보도 방향은 이들의 국회에 대한 인식과 태도에 큰 영향을 미칠 것이다. 일반적으로 TV나 신문은 정치권력에 대해 비판적 감시자 역할을 자임하고 있기 때문에 국회나 국회의원의 활동에 대해 비판적일 경우가 많다. 이러한 것들이 한국인과 일본인의 국회에 대한 부정적인 편견을 강화시킬 것이다. 다만 TV를 통해 국회 심의 과정을 실시간으로 볼 수 있는 기회가 더 많은 일

본인이 한국인보다 국회 활동에 대해 중립적인 정보를 더 많이 갖고 있기 때문에 국회에 대해 덜 부정적인 태도를 취할 것이다.

가설 3. 국회의원의 자질과 능력에 대한 평가가 낮을수록 국회에 대한 신뢰도도 낮아질 것이다. 한국인과 일본인 모두 자국 국회의원들의 능력과 자질에 대해 낮게 평가하고 있지만, 일본인의 국회의원 평가가 한국인의 그것보다 덜 부정적으로 나타날 것이다.

20세기의 정당균열을 가져왔던 요인들-예컨대, 국제냉전, 노동과 자본의 균열, 권위주의 세력과 민주화 세력의 대립 등이 탈냉전, 탈산업화, 민주화, 세계화 등으로 소멸함에 따라 정당 이데올로기의 수렴 현상이 나타나게 되었다. 정당들을 차별화할 수 있는 근거로서 이데올로기의 효용성이 사라짐에 따라 국회의원 선거에서 후보자의 자질과 능력이 주요한 변수로 부상하게 되었다. 그러나 문제는 국민의 기대를 충족시킬 수 있는 능력과 자질을 갖춘 사람이 정당의 공천경쟁이나 선거경쟁에 참여하지도 않을 뿐더러, 그러한 사람들이 참여해도 국회의원으로 당선될 가능성은 그리 크지 않다는 것이다. 나아가 설령 당선된다고 해도 국회의원으로서는 그들이 정책결정 과정에서 행사할 수 있는 영향력은 그다지 크지는 않을 것이다. 이러한 사정이 국회의원의 자질과 능력을 계속 저하시킬 것이고, 이는 곧 국회에 대한 신뢰 저하로 나타나게 될 것이다.

민주화 이후 한국정치에 나타난 지역주의 정당균열은 지역 맹주로서 3김씨의 공천 권력을 절대적으로 강화시켰고, 그 결과 보스에 대한 충성심은 강하지만 국회의원으로서의 능력과 자질이 부족한 사람들이 대거 국회에 진출하게 되었다. 이러한 현실로 인해 한국인은 국회의원들의 능력과 자질에 대해 매우 부정적으로 평가할

것이다. 일본의 경우에도 기성 의원 중심의 공천과 개인후원회 중심의 선거운동으로 인해 정치신인의 국회진출이 쉽지 않아 능력과 자질이 있는 사람들의 정치참여가 쉽지는 않다. 그러나 일본의 국회의원들은 한국의 국회의원에 비해 정책결정 과정에서 관료 및 이익단체와의 협의를 통해 더 큰 영향력을 행사하고 있기 때문에 국민들로부터 그들의 능력과 자질에 대해 좀 더 긍정적인 평가를 받을 것이다.

가설 4. 권력 획득을 위한 정당 간의 경쟁이 격화될수록 국민들의 국회에 대한 신뢰는 낮아질 것이다. 한국인과 일본인 모두 국회의원의 정당 활동에 대해 부정적인 평가를 하고 있으며, 한국인은 정당들의 당리당략에 따른 국회 파행에 대해, 일본인은 정당의 파벌주의와 이익유도 정치에 대해 가장 불만스럽게 생각할 것이다.

민주주의 정치체제에서 주권자인 국민은 자신이 원하는 바를 정치가들이 정책으로 실현해주길 바라는 마음에서 그들에게 권력을 위임하는 것이다. 다시 말해, 국민의 지지를 동원할 수 있는 정책대결을 통해 정치가들이 권력을 획득하기를 원한다. 그러나 현실에서는 정치가들이 국민의 요구는 아랑곳없이 오로지 자신들의 권력욕을 충족시키기 위해 권력을 추구하는 현상이 나타나게 된다. 국회가 정책 심의 및 사회적 이익의 조정장으로서 기능하지 못하고 오로지 권력 획득을 위한 정당들의 당리당략의 장으로 이용되고 있다는 것이 국회 불신의 가장 큰 이유가 될 것이다.

민주화 이후 한국의 정당들은 3김씨와 같은 지역적 지도자들에 의해 사당화(私黨化)되어 그들의 권력경쟁의 도구로 기능하였다. 그 과정에서 국회는 권위주의 시대와 다를 바 없는 파행을 거듭해

왔다. 이러한 현실로 인해 한국인은 국회의원의 정당 활동에 대해 부정적인 평가를 할 것이다. 이에 비해 일본의 경우 정당 간의 협상과 타협이 제도화되어 있기 때문에 위와 같은 비난은 적으나, 정당의 파벌주의가 정치의 역동성을 제한하고, 정치가들의 부패와 분열과 무능을 야기한다고 하여 이에 대해 비판적이다. 또한 국회의원들이 정부의 공공자금을 가지고 자신의 선거구에 특혜를 주는 정당의 이익유도 정치에 대해 국민들이 뿌리 깊은 불신을 갖고 있다. 양국 모두 노무현 정부와 고이즈미 정부의 출범 이후 정당의 사당화나 이익유도정치에 대해 개혁 작업을 진행하고 있으나 국민의 기대에는 못 미치고 있는 것이 사실이다.

III. 자료 분석 및 가설 검증

한국인과 일본인의 국회에 대한 태도를 체계적으로 비교 분석하기 위해서는 국회와 국회의원에 대한 태도와 정향을 인식, 감정, 평가라는 세 가지 차원으로 나누어 조사한 종합적인 여론조사 자료가 필수적이다. 한국인의 국회에 대한 태도는 2005년 서강대학교 동아연구소에서 실시한 <국회의 이상과 현실> 연구의 조사 자료를 활용함으로써 어느 정도 연구 조건을 충족시킬 수 있었지만, 일본인의 국회에 대한 태도는 조사 자료의 수가 매우 적을 뿐 아니라 설문항이 한국 측의 설문항과 일치하지 않기 때문에 비교 분석에 어려움이 많았다. 이 연구에서는 2005년 11월에 실시된 요미우리신문의 여론조사자료와 그동안 지속적으로 실시되어온 World Value Survey 자료를 이용했음을 밝혀둔다.

(1) 국회에 대한 신뢰도

예상했던 대로 한국인과 일본인 모두 국회에 대해 낮은 신뢰도를 갖고 있는 것으로 나타났다. 양국 모두 국회에 대해 신뢰하고 있다는 사람은 응답자의 10%도 되지 않는 반면, 불신감을 나타내고 있는 사람은 응답자의 2/3에 육박하고 있다.

양국인 모두 국회가 정치발전에 가장 큰 걸림돌이며 국회개혁이 필요하다는 데 인식을 공유하고 있다. 한국인의 경우 응답자의 가장 많은 수인 40%가 국회가 민주화에 가장 큰 장애요인이 되었다고 생각하고 있으며, 일본인의 경우 개선의 노력이 가장 시급한 국가기관으로 가장 많은 수인 82%(3개까지 선택)가 국회를 선택하였다. 이는 관료(45%)나 경찰(46%)보다 두 배에 가까운 비율이었다.

〈표 1〉 국회신뢰도 회귀식 : 한국

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	3.864	.168		22.979	.000
성별	.108	.035	.091	3.120	.002
연령별	-.008	.002	-.173	-5.057	.000
지역규모	-.066	.026	-.073	-2.519	.012
소득	-.022	.017	-.041	-1.349	.178
학력	-.067	.028	-.086	-2.371	.018
호남	-.123	.042	-.090	-2.913	.004
영남	-.098	.040	-.077	-2.484	.013

〈표 2〉 국회신뢰도 회귀식 : 일본

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	3.517	.133		26.439	.000
성별	-.002	.041	-.001	-.041	.967
연령	-.011	.001	-.250	-8.400	.000
학력	-.002	.013	-.005	-.178	.859
소득	.005	.007	.018	.605	.545

하위집단별 신뢰도를 검증해보면, 한국인의 경우 남성이 여성보다, 나이 많은 사람이 젊은 사람보다, 학력이 낮은 사람들이 고학력자보다, 그 차이가 크지는 않지만 국회에 대한 신뢰도가 높은 것으로 나타나고 있다. 연령과 성별의 회귀계수는 1% 미만의 통계적 유의도를 갖는 반면, 교육과 도시화는 5% 미만의 유의도를 나타내고 있다. 일본인의 경우 한국과 마찬가지로 연령과 도시화가 영향을 미치고 있는 것으로 나타나지만, 성과 학력, 수입 등은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것을 나타나고 있다.

다른 나라 국민들의 국회에 대한 신뢰도와 비교해보면, 한국인과 일본인은 국회에 대해 매우 낮은 신뢰도를 보여주고 있다는 사실을 알 수 있다. 불신감을 나타내는 4점 척도(1:신뢰 한다 ~ 4:신뢰하지 않는다)에서 양국인의 국회에 대한 불신감은 서구 및 동남아 국가보다 낮으며 남미 국가들과 비슷한 정도로 높은 불신감을 보여주고 있다. <표 3>에서 주목해야 할 사실은 국회는 거의 모든 나라에서 다른 정치, 사회, 경제적 주요 기관에 비교할 때 가장 낮은 신뢰도를 보여주고 있다는 사실이다. 이렇게 볼 때 한국과 일

본에서 국회가 불신감이 높은 기관이라는 사실은 결코 이례적인 사례가 아니며, 정도의 차이는 있을지 몰라도 거의 모든 나라에서 국회는 정치 불신의 대상이 되고 있다고 하겠다.

한국과 일본의 국회 신뢰도가 다른 나라의 국회 신뢰도보다 낮은 이유로 들 수 있는 것은 한국과 일본의 전반적인 정치사회적 신뢰도가 낮다는 점일 것이다. 기관신뢰도별 상관계수를 보았을 때 한국과 일본 모두 국회 신뢰도와 여타 기관 신뢰도간의 계수 범위가 정방향의 0.20-0.50 에 이르고 모두 1% 미만의 통계적 유의도를 보이고 있다. 이는 양국인의 국회에 대한 불신이 정치·사회 전반에 대한 불신감으로부터 기인한다는 것을 보여준다고 하겠다.

끝으로 지적할 것은 한국인의 국회에 대한 불신감이 일본인의 국회에 대한 불신감보다 높게 나타나고 있다는 점이다. 한국인의 경우, 일본인과 비교할 때 기관 신뢰도의 평균이 약간 더 높게 나타남에도 불구하고 국회의 경우에는 0.3에 가까운 정도의 차이가 나타나고 있다. 물론 이러한 차이의 크기를 과장 해석할 수는 없지만 한국의 국회는 일본은 물론 세계에서 가장 낮은 신뢰도를 받고 있는 국회라는 점에 주목하여야 할 것이다.

(2) 국회 활동에 대한 관심과 인지도

국회에 대한 신뢰도와는 달리 국회에 대한 관심과 인지도에서는 한국인과 일본인 사이에 유사성보다는 차이점이 더 크게 나타나고 있다. 먼저 국회 활동에 대해 정치적 관심을 갖는 사람들의 비율은 한국인의 경우 30% 정도에 불과하지만 일본인의 경우는 70%가 관심을 표명하고 있다. 이는 일본인이 한국인보다 더 국회에 관심을 두렷이 나타내고 있다는 것을 말해준다. 한국과 일본 모두 남자가 여자보다, 연령이 높은 사람이 연령이 낮은 사람보다, 그

리고 교육수준이 높을수록 국회에 대한 관심이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 일반적인 정치적 관심의 연장선상에서 국회에 대한 관심이 나타나고 있다는 것을 보여준다.

한국과 일본의 차이는 국회 인지도에서 잘 나타난다고 하겠다. 한국인의 40%, 일본인의 55%가 그들의 지역구위원이 누구인가 인지하고 있으며, 이는 다른 나라와 비교할만한 수준이라고 하겠다. 지역구위원 의정활동에 대해 한국인은 10%가 알고 있다는 응답을 한 반면, 일본인의 경우는 30%가 알고 있다는 응답을 하여 비교적 큰 차이를 보여주고 있다고 할 수 있을 것이다. 양국 간에 차이가 있으나 국회의원이 누구인지는 알아도 그들이 무엇을 하고 있는지에 대해 아는 사람들은 매우 적다는 사실을 보여준다고 하겠다. 인지도에 있어 하위집단별 차이는 농촌거주자와 연령이 높은 사람들이 연령이 낮으며 도시에 거주하는 사람들보다 높다는 사실을 제외하면 여타 사회·경제학적 또는 인구학적 집단별 차이는 나타나고 있지 않다.

전반적으로 한국인과 일본인들이 국회의원의 의정활동에 대한 인지도가 낮은 것은 국회에 대한 무관심 외에도 그들이 접할 수 있는 의정활동에 대한 정보부족에 기인한 것으로 보인다. 대부분의 한국인은 국회에 대한 정보의 원천으로 TV를 꼽았으며 국회의원을 1년간 한 번도 만나지 않는 사람들의 비율이 90%가 넘었다. 이는 한국인들이 정당지도층이 아닌 일반 국회의원들의 의정활동에 관한 정보를 습득할 기회가 극히 제한되어 있다는 것을 보여준다. 후원회 등 국회의원의 지역구 조직이 한국보다 잘 발달되어 있으며, TV에 의한 의정활동의 방영이 비교적 많은 일본의 경우는 한국보다 정보 습득의 기회가 좀 나은 형편이긴 하지만 국민의 불만은 상당히 높은 형편이다. 일본인들은 정치사회집단 중 국회를 가장 폐쇄적인 집단으로 인식하고 있으며 관료와 국회의 정보공개를 가장 많이 요구하고 있다는 사실이 이를 말해준다.

국회의원의 의정 활동에 대한 낮은 인지도는 기대했던 대로 국회의 신뢰도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. <표 4>에서 볼 수 있는 것처럼 국회에 대한 관심이나 지역구 의원의 인지 여부는 신뢰도에 별 영향을 미치지 못하지만, 지역구 의원 의정 활동 내용의 인지도는 신뢰도에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 다시 말해, 국회의원의 의정 활동에 대해 많이 알면 알수록 국회에 대한 국민의 정보 습득의 기회가 제한되어 있다는 것이 국회에 대한 신뢰도를 낮추는데 큰 영향을 미치고 있다는 것을 보여주고 있다고 하겠다. 이와 더불어 국민이 국회에 대해 가지는 높은 불신감은 국회 활동에 대한 정확한 인지에 기인한다기보다 국회에 대한 고정관념이나 TV나 신문에서 보도되는 국회에 대한 단편적인 비판적 기사에 기인하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 의정활동 평가 회귀식: 한국

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	3.158	.148		21.404	.000
국회활동 관심도	.063	.039	.050	1.621	.105
지역구의원 인지여부	-.015	.052	-.009	-.292	.771
지역구의원 활동내용 인지도	.138	.041	.104	3.375	.001

(3) 국회의원 능력과 자질에 대한 평가

자신의 지역구 국회의원은 좋아해도 국회는 싫어한다는 역설은 한국인과 일본인에게도 적용되지 않는다. 한국인과 일본인 모두 국회보다는 자신의 지역구 국회의원을 더 신뢰하지만, 지역구 국회의

원을 좋아하는 사람보다 싫어하는 사람이 약 2배가량 많은 것으로 나타나고 있다. 지역구위원을 싫어하는 정도는 성, 연령, 교육수준, 수입 등과 관계없이 전반적으로 약 1/3정도가 싫어하고 있다.

국회의원을 싫어하는 요인으로 가장 중심적인 기준이 되는 것은 국회의원의 자질과 능력이 국민의 기대와 요구를 만족시키지 못하고 있다는 것이다. 한국인이 32%가 국회가 제 기능을 하지 못하고 있는 이유로 국회의원의 낮은 자질과 능력을 꼽고 있으며, 한국 정치발전의 가장 시급한 과제로 국회의원의 자질 향상(32%)과 전문성 제고(19%)를 선택하고 있다. 즉 응답자의 과반수가 국회의원의 자질과 능력의 문제가 정치발전에 가장 큰 장애라고 인식하고 있다. 또한 응답자의 33%가 국회의원이 개선해야 할 과제로 선거공약을 제대로 실천하는 것을 요구했으며, 27%가 좀 더 나은 의정 활동을 요구하고 있다. 또 국회의원을 선출할 때 가장 중요한 기준으로서 개인적 자질이 36%, 공약 실천도가 25.3%, 지역현안의 해결이 15.6%로 나타났다. 소속정당에 대한 호감은 불과 11%에 지나지 않았다.

국회의원을 싫어하는 정도를 조사 자료의 부족으로 정확히 비교할 수는 없으나, 일본인의 경우도 한국인과 크게 다르지 않았다. 국회의원에 대한 좋은 인상과 나쁜 인상을 물었을 때 일본인의 89%가 성실성, 신념, 정책능력, 국가이익보호 등의 좋은 점을 한 가지로 발견하고 있지 않은 반면, 불성실성, 무신념, 무능력, 특수이익보호 등 나쁜 점은 78%가 한 가지 이상을 발견하고 있다.

일본인에게 국회의원은 특히 신념이 없으며(38%), 자기 보선에 열중하고(37%), 사리사욕에만 관심을 가지는(36%) 사람으로 인식되고 있다. 이러한 국회의원에 대한 부정적 인상은 한국과 마찬가지로 교육수준, 수입 등에 관계없이 하위집단들에게 광범위하게 분포되어 있다. 일본인들이 국회의원들의 필요한 자질로서 정치적 적극성을 가장 크게 요구하고 있다. 특히 행동력(51%), 결단력(48%), 판단력

(42%)을 가장 중요한 자질로 인식하고 있으며 정책입안능력(19%)나 조정능력(10%)등에 대해서는 큰 관심을 나타내고 있지 않다.

〈표 4〉 국회의원에 대한 인상(제한없음) : 일본

	긍정적 인상	부정적 인상
성실/불성실	5.0(%)	18.9
신념/무신념	9.0	37.7
정책능력/무능력	10.5	20.1
국익/특수이익	6.5	27.3
위압/겸손	2.5	12.8
청렴/사리사욕	1.4	35.8
서민적/비서민적	7.5	26.9
헌신적/자기보신	2.3	37.3
무응답	88.5	22.5

〈표 5〉 국회의원 선출 시 중요한 기준 : 한국

기준	개인 적 자질	공약 실천 도	소속 정당 호감	의정 활동 평가	지역 현안 해결	국책 사업 유치	개인 민원 해결	개인 적 친분	무 응답	Total (%)
백분 율	36.3	25.3	11.3	9.8	15.6	1.0	0.5	0.3	0.1	100

〈표 6〉 국회의원의 필요한 자질(제한없음) : 일본

결단력	판단력	행동력	카리스마	조정력	정책 입안 능력	국제 감각	사명감	윤리관	무응답
47.5%	24.1	50.7	9.4	10.0	19.3	33.9	30.2	20.8	15.0

(4) 국회의원의 정당 활동에 대한 평가

<표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 정당에 대한 국민의 신뢰도가 가장 낮은 것은 보편적인 현상이라고 할 수 있다. 1970년대 이후 정당에 대한 불만과 불신이 높아지고, 대정당에 대한 지지가 지속적으로 감소하고, 정당 귀속감을 갖는 사람의 수와 강도가 침체하고 있는 현상을 '정당의 실패'라고 한다. 미국과 같은 예외적인 국가를 제외하면 국회는 정당의 가장 중요한 활동장소이며, 국회의원은 의정활동에서 선거구, 이익단체 등을 대표하지만 무엇보다도 소위 정당의 전사로 활동을 하는 것이 보편적인 현상이다. 따라서 국민의 국회에 대한 불만은 상당부분 국민의 정당에 대한 불만과 불신으로부터 기인한다는 것은 한국과 일본의 경우도 마찬가지이다. 정당과 국회의 신뢰도의 상관계수는 한국의 경우 0.456이며 일본의 경우는 0.414이다. 이는 정당을 불신하는 사람일수록 국회를 불신한다는 것을 보여주는 지표라고 할 수 있을 것이다.

한국인들은 국회가 제 역할 기능을 담당하지 못하는 이유로 무려 62%에 달하는 사람들이 정당의 당리당략에 의한 의정활동이라고 지적하고 있으며, 남성이 여성보다 교육수준이 높을수록 정당에 대한 불신이 높게 나타나고 있다. 민주화이후 한국정당들은 이데올로기 차이가 줄어들면서 지역주의를 이용해 지지를 동원함으로써 정책대결을 결여한 순수한 권력추구 집단으로 전락했을 뿐 아니라, 정당과의 타협과 협상 전통이 없는 상태에서 국회가 정당들의 지나친 권력 갈등과 경쟁의 장으로 파행과 정체를 반복해 왔던 것이 사실이다. 이렇게 볼 때 한국인의 여야당 국회의원들에게 공히 상대 정당과의 협력과 조화를 가장 많이 주문하고 있다는 점이 결코 놀라운 일이 아니라고 할 수 있다. 또 국회의원이 가장 잘못하고 있는 분야로 입법, 행정부감독, 지역구봉사보다도 63%가 국회의원

이 국민의사를 대표하지 못하고 있다고 주장하는 것은 국회의원이 정당의 수단으로 존재하고 있는데 대한 불만을 잘 보여주고 있다.

〈표 7〉 국회기능별평가 : 한국

	잘 하고 있다	잘 하고 있는 편이다	그냥 그렇다	못 하고 있는 편이다	못 하고 있다	무응답	Total
입 법	0.8	14.8	46.6	30.9	6.8	0.1	100(%)
국민의사 대 표	0.1	5.8	31.1	41.9	21.1	0.1	100
행 정 부 감 독	1.2	10.3	40.0	37.3	11.3	0.1	100
지 역 구 봉 사	0.5	4.5	35.9	39.3	19.8	0.1	100

일본인의 경우 한국인의 경우와 마찬가지로 정당에 대한 부정적 평가가 국회에 대한 신뢰를 낮추고 있지만 그 구체적인 내용은 다르다. 일본에 있어서는 정당의 전사로서 국회의원들이 지나친 갈등과 대립보다는 후보자 지명, 정치자금 제공, 업계단체와의 연계 등에 있어 핵심적 역할을 담당하는 파벌주의와 지역구, 업계단체, 관료등과의 특수 관계로서 형성된 족의원과 이익유도 정치에 대한 부정적인식이 지배적이다.

일본인의 약 3분의 2가 국회활동의 개선으로서 파벌주의의 척결을 요구하는 한편, 국회의원들의 입법능력을 제고시키는 기제로서의 족의원 현상에 대해 80%가 반드시 개선되어야 할 문제라는 인식을 가지고 있다. 파벌주의와 족의원에 대한 이렇게 높은 부정적 인식은 90년 이후 진행되어 왔던 정치개혁 작업의 성과가 적어도 국민의 인식에 있어서는 극히 제한된 효과를 가져왔다는 것을

보여주고 있다. 일반적 국회의원의 정당 활동에 대한 부정적 인식은 남성이 여성보다, 교육수준이 높고 연령이 낮을수록 더 강하게 나타나고 있다.

IV. 토론 및 제언

한국과 일본의 국회에 대한 국민의 신뢰도가 매우 낮다는 사실은 심각한 문제이고 이를 해결하기 위한 노력이 필요하다는 것을 말하지만 그렇다고 해서 문제의 심각성을 지나치게 과장할 필요는 없다. 왜냐하면 한국과 일본 국회에 대한 국민의 정치적 불신은 한국과 일본만의 문제나 또는 국회만의 문제가 아니기 때문이다. 거의 모든 국가에서 국회는 정당과 함께 가장 낮은 신뢰도를 받고 있을 뿐 아니라, 한국인과 일본인은 국회와 같은 사회·경제적 기관에 대한 불신감이 높기 때문이다.

국회에 대한 낮은 신뢰의 원인의 하나가 국회에 대한 국민의 정보부족이라는 사실은 국민이 국회에 대해 갖는 부정적 평가를 객관적 정보에 의한 것이라기보다는 언론에 의한 부정적 고정관념이나 편견에서 기인한다는 것을 보여준다고 하겠다. 국회에 대한 무관심과 정보부족이 국회에 대한 부정적 평가를 증가시키고, 부정적 평가가 또 무관심과 정보부족을 증가시키는 악순환이 발생한다면 이는 국회의원의 의정활동의 질적 수준을 개선하는데 가장 큰 장애물이 될 수 있다. 국회의원의 가장 큰 관심은 재선에 있으며, 재선에 필요한 지지를 확보하기 위해 다양한 의정활동을 하게 된다. 그러나 만약 그들의 의정활동이 국민의 대부분이 관심이 없거나 알지 못한다면 국민이 기대하거나 요구하는 의정활동에 노력을

기울일 필요가 없어지기 때문이다. 이렇게 볼 때 국회에 대한 정보의 확산을 위해 언론에 의한 국회보도의 확대, 전자정부제의 도입, 전문가와 시민단체에 의한 의원들의 공약실천도와 의정활동 평가는 국회의원으로 하여금 더 좋고 많은 의정활동에 노력을 기울이는 유인적 효과를 가져옴으로서 국회개혁과 국민신뢰도 회복에 긍정적인 효과를 가져 올 것이다.

국회에 대한 국민의 불신이 모든 나라에서 보편적이라는 사실은 그 원인이 국회의 제도나 의원들의 행태에서 기인하기 보다는 현대 대의제 민주주의의 구조적 문제라는 것을 의미한다. 국회의원의 자질과 능력을 향상하기 위해 위원회제도를 개선하고 참모조직을 강화하며, 의정활동의 감시제도를 도입할 수 있을 수 있을 것이다. 그러나 그러한 제도적 개혁은 정당이나 유권자의 변화가 수반되지 않고서는 극히 제한적 효과를 가져올 수밖에 없다. 국민이 그들의 대의원에게 요구하는 지도력, 전문성, 도덕성을 갖춘 사람들이 돈, 조직, network 등에 의해 결정되는 정당공천과 선거과정에서 과연 선출될 수 있는가 하는 문제이다. 국회의원들이 소위 상급정치라고 하는 입법이나 국민의사대표보다는 특수이익을 대변하거나, 지역구이익을 위한 하급정치에 더 많은 노력을 기울이는 것은 바로 이 하급정치의 성패여부가 그들의 공천과 당선에 더 큰 영향을 미치기 때문이다. 국회의원의 자질과 능력이 국민의 기대와 요구를 충족시키지 못하는 이유는 정당공천과 투표행태와 같은 외부적 요인보다도 능력과 자질을 갖춘 사람들이 과거와 달리 더 이상 정치적 직업을 택하지 않는 자기선택에 의한 질 저하에 더 큰 원인이 있다고 하겠다. 국회의원이 된다는 것은 사람들에게 일정한 명예와 권력을 부여하지만, 근본적인 직업의 불안정성, 재선을 위한 자금과 조직에 대한 지속적인 노력, 증가하는 국민의 불신 등은 국회의원이 될 만한 능력과 자질을 갖춘 사람들로 하여금 정치가 아

년 사회·경제·문화 분야의 지도적 직업을 택하게 하기 때문이다.

국회에 대한 국민의 불신이 현대 대의제의 구조적인 문제에서 발생한다는 또 하나의 이유는 국회의원과 정당간의 관계에서 기인한다. 현대 대의제에서 대의원을 국민의 기대나 요구에 부응하게 하고 또 선거에서 국민에게 책임을 지게 하는 근본적 기제는 정당이다. 정당이 권력을 획득하기 위해 더 많은 지지를 동원하려는 선거과정을 통해 국민의사가 국가정책으로 전이되기 때문이다. 그런 점에서 국회의원들은 정당의 수단이며 그들의 활동은 본질적으로 정당의 활동이다. 60년대 이후 정당의 이데올로기 노선이 수렴하고, 그들이 국민에게 제시하는 지도자가 국민의 신임을 얻지 못한 채 권력경쟁에만 몰두한 나머지 대부분의 나라에서 정당은 국민의 신뢰를 잃게 되었다. 이렇게 볼 때 한국인과 일본인들이 국회의원들에게 개선을 요구하는 지나친 당리당략에 의한 의정활동이나 파벌주의나 족의원에 의한 이익유도정치는 사실 국회의 본질적 문제라고 하기보다는 국회에서 활동하는 정당의 문제이며, 이를 해결하기 위해서는 국회의 제도개혁보다 정당의 개혁이 필수적이라고 할 수 있을 것이다.

V. 결론

한국인의 국회에 대한 불신감을 낮추기 위해 국회 및 국회에 대한 정보의 확대, 전자정부제의 도입, 의원들과 의원후보자들의 활동에 대한 평가제, 위원회제도와 참모조직의 강화, 국회의원의 교차투표제, 정당간의 협상과 타협의 중대 등 다양한 개선책이 제시될 수 있다. 그러나 이러한 제도적 개혁이 큰 성과를 가져올 것이라고 기대하기는 어렵다고 할 수 있다. 그 이유는 무엇보다도 이러한 개

혁 작업이 성공을 거두기 위해서는 국회는 물론, 정당, 유권자, 언론 등의 변화가 필수적이기 때문이다. 또 설사 이러한 변화가 수반되어 국회에 대한 신뢰가 어느 정도 회복될 수 있을지 모르지만 그렇다고 해서 앞으로 국회가 최고입법기관으로서 정책결정과정에서 중추적 기능을 담당할 가능성은 크지 않기 때문이다. 현대 정치과정에서 정부기능의 확대, 관료제의 발전, 정당조직과 규율의 발전, 조합주의의 이익대표체계의 대두 속에서 국회는 그 기능과 영향력이 지속적으로 축소되고 있으며 이러한 거대한 정치변화 속에서 과거와 같은 위상과 명성을 회복하기란 사실상 불가능하기 때문이다.

국민의 국회에 대한 불신을 해소하기 위한 국회개혁의 작업이 그 성공가능성이 적다면 국회에 대한 국민의 기대를 낮추는 것이 필요하다. 국회가 그동안 수많은 개혁 작업에도 불구하고 신뢰를 회복하지 못하는 가장 중요한 이유는 아마 국회가 다른 정치사회적 기관과 비교할 때 이상과 현실, 공식적 기능과 실제적 기능 사이에 가장 큰 괴리가 있기 때문일 것이다. 최고입법기관으로서의 국회는 엄밀히 말하면 역사적으로 지금까지 존재하지도 않았으며, 앞으로 존재할 가능성도 없는 이상에 불과하다. 마찬가지로 국민의사의 대표, 행정부의 감독, 사회갈등의 통합등과 같은 기능에 대한 국민의 기대를 모두 만족 시킬 수 있는 가능성도 별로 존재하지 않는다. 이와는 반대로 국회가 법의 심의나 행정부의 감독에 있어 정당들의 권력 경쟁을 통해 사회의 다양한 이익과 의견이 표출되고 수렴되는 기능을 한다고 기대한다면 대부분의 국회들은 이들을 만족 시킬 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 국민의 국회에 대한 불신이 국회의 정상화를 막고 또 비정상적인 국회활동이 국회에 대한 불신을 증가시키는 악순환의 고리를 끊기 위해서는 국회나 국회의원에 대한 보다 현실적인 국민의 인식변화가 반드시 수반되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강신태. 1992. “예산심의에 있어서 국회 상임위원회와 행정부처간의 상호 작용: 제13대국회: 1988~1992”. 『서울대행정논총』 30권 2호.
- 김광수. 1993. “한·미 양국 의회의 입법전문성 성장비교”. 『한국정치학회보』, 27권 1호.
- 김광웅·김학수·박찬옥. 1991. 『한국의 의회정치: 이론과 현상인식』. 서울: 박영사.
- 김현우. 2001. 『한국국회론』. 서울: 을유문화사.
- 박동서 편저. 1985. 『의회와 입법과정』. 서울: 법문사.
- 박재창. 2003. 『한국의회정치론』. 서울: 오름.
- 박종민. 1998. “행정부의 입법부 지배: 변화와 지속”. 『의정연구』, 4권 2호.
- 박찬옥. 1992. “한국의회내 정당간 갈등과 교착상태”. 한배호·박찬옥 공편. 『한국의 정치갈등: 그 유형과 해소방식』. 서울: 법문사.
- 박찬옥·김병국·장 훈 지음. 2004. 『국회의 성공조건-윤리와 정책』. 동아시아연구원.
- 박찬표. 2002. 『국의회정치와 민주주의: 비교회의론의 시각』. 서울: 오름.
- 백영철외. 1999. 『한국의회정치론』. 한국정치학회편. 서울: 건국대학교출판부.
- 손병권. 1998. “상임위원회 운영 및 의원의 상임위원회 활동 평가: 상임위원회 소속의원의 경력과 상임위원회 활동 간의 관계분석”. 『의정연구』, 7권.
- 이운정. 2003. 『정치개혁과 국회개혁 -현장에서의 회고와 전망-』. 동아시아연구.
- 이은호·이경은·김인. 1982. “국회 상임위원회의 전문성 제고방안”. 『의정연구』, 10권.
- 이종범·박통희. 1993. “위원회제도와 국회운영의 대표성, 능률성, 그리고 전문성”. 『의정연구』, 65권.
- 임동욱. 2000. 『국회생산성 높이기』. 박영사.
- 임성호. 1999. “국회활성화와 정치개혁”. 『평화논총』, 3권 1호.
- 조석제. 1995. “일본 자민당 정책리더십의 구조전환 요인”. 『입법조사연구』, 236권.
- 조중빈. 1988. “대통령과 의회: 권력우위와 분립 순환”. 『사상과 정책』, 1988. 가을.

한국의회발전연구회. 2002. "16대 국회의 중간평가". 『의정연구』, 8권 1호

Adonis, Andrew. 1993. *Parliament Today*. Manchester: Manchester University Press.

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

Davidson, Roger H., and Glenn R. Parker. 1972. "Positive Support for Political Institutions: The Case of Congress." *Western Political Quarterly* 25.

Dodd, Lawrence C. 1986. "The Cycle of Legislative Change: Building a Dynamic Theory". In *Political Science of Politics*. Edited by Herbert F. Weisberg. New York: Agathon.

Fenno, Richard F. 1975. "If, as Ralph Nader Says, Congress is 'The Broken Branch,' How Come we Love Our Congressmen So Much?" In Norman J. Ornstein, ed., *Congress in Change: Evolution and Reform*. New York, NY Praeger.

Flanagan, Scott C. and Aie-Rie Lee. 2000. "Value Change and Democratic Reform in Japan and Korea". *Comparative Political Studies*. 33-6.

Hall, Richard L. 1996. *Participation in Congress*. New Haven: Yale University Press.

Harris, Fred R. 1995. *In Defense of Congress*. New York: St. Martin's Press.

Held, David. 1996. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press. 2nd edition.

Huntington, Samuel. 1973. "Congressional Responses to the Twentieth Century". In *The Congress in America's Future*, edited by David Truman. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

King, Anthony. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations". *Legislative Studies Quarterly*, 1. 1.

Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New haven: Yale University Press.

- _____. 1998. "Reforming the House: Three Moderately Radical Proposals". *PS: Political Science and Politics* 30: 10-13.
- Mayer, Kenneth R., and Canon, David T. 1999. *The Dysfunctional Congress?* Colorado: Westview Press.
- McDermott, Monika L. and David R. Jones. 2003. "Do Public Evaluations of Congress Matter? Retrospective Voting in Congressional Elections." *American Politics Research* 31-2.
- Ornstein, Norman J. ed. 1975. *Congress in Change: Evolution and Reform*. New York: Praeger Publishers.
- Parker, Glenn R. 1977. "Some Themes in Congressional Unpopularity." *American Journal of Political Science*.
- Perkins, John A. 1944. "American Government and Politics: Congressional Self-Improvement". *American Political Science Review* 38: 499-511.
- Polsby, Nelson W. 1968. "The Institutionalization of the U.S House of Representatives". *American Political Science Review* 62 (No. 2, Summer): 424-168.
- Ripley, Randall B. Samuel C. Patterson, Lynn M. Maurer, and Stephen V. Quinlan. 1992. "Constituents' Evaluations of U.S House Members." *American Politics Quarterly* 20-4.
- Sandler, Todd. 1992. *Collective Action: Theory and Applications*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- 浅野一郎編 1988 立法の過程 ギョウセイ.
五十嵐敬喜. 1994. 「議員立法」三省堂.
上田耕一郎. 1999. 「国会議員」平凡社.
大嶽秀夫. 1994. 「自由主義的改革の時代」中央公論社.
小林良彰. 1997. 「現代日本の政治過程」東京大学出版会.
田中愛治. 1997. 「『政黨支持なし』層の意識構造と政黨支持概念の再検討」. 「レヴェアアサン」20号.
谷勝宏. 1995. 「現代日本の立法過程」信山社.
原田一郎. 1997. 「議會制度」信山社.
三宅一郎. 1985. 「政治支持の分析」創文社.
小林良彰. 1997. 「現代日本の政治過程」. 東京大学出版会.

- 田中愛治, 1997, 「『政黨支持なし』層の意識構造と政黨支持概念の再検討」, 『レヴヰアサン』 20号, 木鐸社.
- 建林正彦, 1999, 「中選舉區制と議員行動」, 水口憲人ほか(編), 『變化をどう説明するか: 政治編』, 木鐸社.
- 中野実, 1992, 『現代日本の政策過程』 東京大学出版会.
- 成田憲彦, 1997, 「『政治改革の過程』論の試み」, 『レヴヰアサン』 20号.

Comparing Korean and Japanese Political Attitudes toward the National Assembly.

Lee KapYun

Professor,
Sogang University

This paper compares Korean and Japanese political attitudes toward the National Assembly to explain extremely low public confidence in the legislature and to recommend appropriate reform measures. In addition to the marginal role of the Assembly in the legislation process dominated by the bureaucracy and widespread political cynicism in the society, negative perception of the legislature by the public can be attributed to the lack of information about the legislative activities available for the public, incompetence and dishonesty of assemblymen, and excessive partisan struggles within the Assembly. As for legislative reform to recover public confidence, it recommends introduction of electronic assembly to increase public information, revision of committee rules and strengthening of staff organizations, increase of cross-party voting and partisan cooperation and compromise to improve party relations within the Assembly. It concludes with pessimism about the prospect of reform however, because legislative reform cannot be achieved by changes in the legislative alone without concomitant changes in the entire representative democratic process including parties, the electoral system, mass media and the public.

Key Words : Legislature, Political Trust, Representation, Political Reform, Institutional Confidence