

# 選舉研究

제6호 | 2015



公明選舉



중앙선거관리위원회  
www.nec.go.kr



## 차례



- **[특별기고]** 한국의 공명선거 발자취 | 이종우 5
- 2014년 지방선거에서 사전투표제 평가 | 이상준 37
- 법인·단체의 정치자금 기부 규제에 관한 헌법적 검토:  
기업의 정치자금 기부 규제에 대한 검토를 중심으로 | 조소영 61
- 전국동시조합장선거의 의의와 과제:  
제1회 동시조합장선거를 중심으로 | 한정택 91
- 국회의원 선거제도 개혁과 권역별 비례대표제의 한국적 적용방안 | 김종갑 119
- 선거와 특별교부세 배분의 정치 비교 연구:  
17대~18대 국회를 중심으로 | 박윤희·장석준 147
- 선거운동의 형평성에 관한 연구 | 김범태 169
- 경제적·사회적 양극화 인식이 민주주의 실현 인식에 미치는  
영향성 분석 | 전충원·김민수 197
- 지방정당의 법제화 방향 | 김범수 219

## CONTENTS



• <b>[Special Contribution]</b> Footprints of Fair Elections in the Republic of Korea   Lee, Jong Woo	5
• Evaluation of the Early Voting System in the 2014 Local Election   Ka, Sangjoon	37
• A Constitutional Study on Restrictions on Political Contributions of Corporation or Organization   Cho, Soyoun	61
• The Significance and Implications of Simultaneous Elections for the Heads of National Cooperatives Federations   Han, Jung Taek	91
• Election System Reform in the Korean National Parliament and Application of the PR Districts System   Kim, Jonggab	119
• A Comparative Study on Distributive Politics of Special Shared Tax   Park, yun hee · Jang, seok jun	147
• A Study on the Equity of Election Campaign   Kim, boum tae	169
• Analysis of Political Participation as Polarization   Jun, chung won · Kim, min su	197
• The Guidelines of Legalization on Local Parties   Kim, Beomsoo	219

## [특별기고]

## 한국의 공명선거 발자취

이종우 | 중앙선거관리위원회\*

## + 국문요약 +

선거는 민주정치의 출발점이자 민주주의의 꽃이다. 민주주의는 국민의 자유로운 의사와 민주적 절차에 의하여 선거가 공정하게 이루어질 때서야 비로소 꽃피울 수 있다. 따라서 선거는 자유민주주의 정치체제의 핵심적 징표이며 동시에 한 나라의 민주주의의 질과 정치발전의 수준을 가늠할 수 있는 매우 중요한 지표이다. 1948년 5월 10일 최초로 도입된 한국의 민주선거는 수많은 정치·사회적 혼란 속에서도 지속적인 발전을 거듭해왔으며 오늘날 많은 신생 민주주의 국가들의 발전모델로 자리매김하였다.

이 글은 한국의 민주선거에 대한 국제적 평가를 토대로 현재 우리나라 선거의 현주소를 살펴보고, 지난 67년간 한국의 민주선거가 어떻게 변화·발전해왔는지를 주요 역사적 변곡점(變曲點)들을 중심으로 검토하였다. 3·15 부정선거와 6·29 선언, 1989년 동해시 재선거와 1994년 이른바 통합선거법의 제정은 우리나라 민주선거사의 획기적 전환점으로 작용하면서 이후 민주선거의 변화와 발전에 매우 중요한 영향을 미쳤다. 특히, 한국 선거관리의 정치발전형 역할모델로의 전환은 적극적 조사·단속을 통한 선거 공정성 제고, 지속적인 법제 선진화 및 선거문화 개선을 통한 민주주의 질 제고에 커다란 기여를 하였으며, 세계적 수준의 선거관리시스템의 구축하는 데 중요한 역할을 담당하였다.

그러나 여전히 한국의 민주선거는 제도적·문화적·관리적 차원의 발전적 과제를 안고 있으며 향후 선거규제의 합리화, 민주시민의식 함양과 참여위기 극복, 정책선거 활성화, 정치자금의 투명성 제고 등을 위한 다양하고 지속적인 노력이 필요하다.

주제어 | 민주선거, 선거관리 모델, 통합선거법, 선거관리시스템, 법제선진화, 선거문화

\* 중앙선거관리위원회 상임위원(국무위원급).

## I. 서론

오늘날 민주주의에 대한 다양한 정의와 관점이 존재함에도 불구하고 선거를 빼고 민주주의를 논의하는 것은 사실상 불가능하다. 선거는 자유민주주의 정치체제를 구성하는 핵심 요소인 동시에 대의제 민주주의체제하에서 국민 주권을 현실화하는 거의 유일한 제도적 장치이기 때문이다.<sup>1)</sup> 따라서 선거는 한 국가의 민주주의의 질(質)과 정치발전 수준을 측정할 수 있는 중요한 척도이며, 선거가 어떻게 변화되고 발전해 왔는가를 살펴보는 것은 그 정치체제의 과거와 현재를 이해하고 미래를 가늠해보는 데 있어 필수적 작업이라 할 수 있다.

우리나라의 민주선거는 1948년 5월 10일 최초의 국회의원선거가 실시된 이래 끊임없는 변화와 발전의 경로를 밟아 왔다. 제2차 세계대전 이후 도래한 냉전(cold war)의 국제정세 속에서 한반도 전체의 공산화를 저지하기 위해 도입된 민주선거가 어느덧 67년이라는 짧은 역사를 만들었다. 3·15 부정선거와 같은 굴곡진 역사에도 불구하고, 우리나라의 선거는 그동안 끊임없이 발전하면서 안정되고 성숙한 민주주의 정착에 밑거름이 되어왔다.

그러나 이러한 발전은 그냥 주어진 것이 아니라 수많은 사람들의 끊임없는 노력을 통해 만들어져온 것이다. 이는 20세기 후반의 민주화, 이른바 ‘제3의 물결(The Third Wave)’ 과정에서 민주정치체제를 도입한 여러 신생민주주의 국가들이 여전히 민주주의를 제대로 정착시키지 못하고 선거를 둘러싼 정치·사회적 혼란으로 국력을 소진하고 있는 현실에서도 잘 드러난다. 이러한 국가들과 달리 한국은 지속적인 선거·정치법제의 선진화를 통해 선거과정의 공정성을 제고하는 한편, 국민의 자유로운 의사가 민주적인 절차에 의해 선거 결과에 왜곡 없이 반영될 수 있도록 함으로써 진정한 민주주의의 꽃을 피워가고 있다.

이 글은 단기간의 민주주의 역사에도 불구하고 높은 선거 수준을 성취한 한국의 공명선거 발자취를 되짚어 보고, 이를 바탕으로 보다 선진화된 선거를 이루기 위한 과제를 모색해 보는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 II절에서는 국제적 인식과 평가를 통해 한국 선거 수준을 우선적으로 진단할 것이다. 이어 III절에서는 한국 선거가 급성장할 수 있었

1) 김선택은 대의제 민주주의와 선거의 관계에 대해 “대의제 민주주의하에서 국민이 주권을 행사하는 거의 유일한 통로인 ‘선거’마저 잃어버리게 되면 그 체제가 민주주의임을 주장할 아무런 것도 남지 않게 된다.”고 언급하고 있다(김선택 2001, 8).

던 원인들을 분석하기 위해 역사적 변곡점(變曲點)이 되었던 주요 사건들—민주선거의 도입, 3·15 부정선거, 6·29 선언, 1989년 동해시 재선거, 1994년 통합선거법 제정, 법제 선진화 추진—을 중심으로 구체적인 논의를 전개하고자 한다. IV절에서는 국제적으로 인정받고 있는 한국의 선거관리시스템을 국제적 선거 표준—공정성(fairness), 참여성(participation), 투명성(transparency), 정확성(accuracy)—을 기준으로 추가 검토할 것이다. 이러한 논의 결과를 바탕으로 제V절에서는 한국 민주주의와 정치발전을 위해 향후 개선되어야 할 과제를 도출하고 이에 대한 발전적 방안을 제언하고자 한다.

## II. 한국 선거에 대한 국제적 인식과 평가

### 1. 민주선거 도입 초기

1948년 5월 10일 실시된 최초의 국회의원 총선거는 국민들의 민주선거에 대한 경험과 지식이 거의 없는 상태에서 UN 감시하에 치러진 선거였다. 당시의 우리나라는 오랜 식민 통치를 거치면서 자율적이고 주체적인 시민이 양성될 수 있는 정치·사회적 기반 자체가 거의 존재하지 않았고, 전체 국민의 문맹률이 거의 80% 수준에 이르는 등 해방과 동시에 서구로부터 도입된 이 ‘새로운 제도’를 제대로 이해하고 실행할 수 있는 능력을 가지고 있지 못했다. 그럼에도 불구하고 제헌국회의원선거에 대한 UN보고서는 “민주주의에 대한 경험이 없음에도 질서가 있고 민주선거의 이념을 실현했다”며 상당히 고무적으로 평가하였다(중앙선거관리위원회 1973, 833). 이처럼 제헌국회의원선거를 성공적으로 실시함으로써 대한민국은 헌법제정과 정부수립을 통해 핵심적인 정치구조와 제도의 틀을 마련할 수 있었다.

그러나 질서 있게 치러진 최초의 민주선거는 곧이어 발발한 한국전쟁의 혼란 속에서 오히려 퇴보하게 된다. 당시 집권세력이었던 자유당 정권은 정권 연장을 위하여 발췌개헌 등 민주적 절차를 위배한 두 차례의 헌법 개정을 단행하였고 선거 과정에도 광범위하게 개입하여 불법·탈법선거 및 관권선거를 자행하였다. 이러한 선거 퇴보에 대해 당시 영국 타임즈紙의 한국전쟁 중군 기사는 르포 기사를 통해 “한국에서 민주주의를 기대하는 것은 쓰레기통에서 장미꽃이 피기를 열망하는 것과 같다”는 통렬한 비판과 함께 한국에서 민주

선거가 정착되는 데 대하여 매우 비관적인 전망을 내어 놓았다. 이처럼 민주선거가 도입된 초기 한국 선거는 국제적으로 낮은 평가를 받으며 부정적으로 인식되고 있었다.

## 2. 한국 선거에 대한 국제적 인식 변화: 쓰레기통에서 핀 장미

1950년대 초까지 한국 선거에 대해 부정적이었던 국제사회의 평가는 불과 60여 년 만에 놀라울 만큼 바뀌었다. 2008년 영국 시사주간지 ‘이코노미스트(*The Economist*)’의 산하 연구기관인 EIU(The Economist Intelligence Unit)가 전 세계 165개 국가와 2개 자치령을 대상으로 발표한 「민주주의 지표 2008」에 따르면 우리나라는 미국·독일 등 서구 민주주의 국가가 포함된 30개국의 완전한 민주주의(full democracy) 국가로 분류되었다(EIU, Index of Democracy 2008). 특히, 선거과정 및 다원성 분야에서는 영국·스위스 등과 함께 10위로 선정되는 성과를 거두었고, 2015년 현재에도 대체로 이와 유사한 평가를 받고 있다.<sup>2)</sup> EIU의 한국 특파원인 다니엘 튜더는 그의 저서 『기적을 이룬 나라, 기쁨을 잃은 나라(*Korea: The Impossible Country*)』에서 식민통치와 한국전쟁, 폐허와 분단의 굴곡진 역사를 가진 한국이 단기간에 눈부신 민주주의 발전을 이룩한 것을 “불가사의한 국가”의 “역동성의 힘”으로 표현하였다(Daniel Tudor 2012).

한편, 2014년 2월 미국 하버드대학교와 호주 시드니대학교가 2012년 7월부터 2013년 12월까지 실시된 세계 65개국 73개의 국가 선거를 대상으로 분석한 공정성 지수 평가<sup>3)</sup> 결과에 따르면, 2012년 실시된 우리나라 제19대 대통령선거는 선거 공정성(Perception of Electoral Integrity) 측면에서 세계 6위로 평가되었다.<sup>4)</sup> 이는 장기간 민주주의의 경험

2) EIU는 2006년부터 2년마다 각국의 민주주의 지수를 평가·발표해 오다가 2011년부터는 매년 같은 지수를 발표하고 있다. 평가항목은 ① 선거과정의 투명성 및 다원주의 존중, ② 정부의 기능, ③ 정치 참여, ④ 정치 문화, ⑤ 시민의 자유 등 5가지이며, 우리나라는 2008년 이후 계속해서 20위권의 평가를 받고 있다. 그동안의 평가결과를 전체적으로 보면 2008년 28위, 2010년 20위, 2011년 22위, 2012년 20위, 2013년 21위, 2014년 21위였다. [http://www.eiu.com/landing/special\\_reports](http://www.eiu.com/landing/special_reports)(검색일: 2015.7.24).

3) 선거 공정성 지수 평가는 선거일정별로 11개 분야를 구분하고 49가지의 세부항목을 통해 조사·평가하였다. PEI는 100점을 기준으로 환산한 후 점수에 따라 국가별 순위를 매겼고, 국가별 선거 공정성 수준은 높은 수준의 공정한 선거(High Integrity Contests), 보통 수준의 공정한 선거(Moderate Integrity Elections), 낮은 수준의 공정한 선거(Low Integrity Elections)의 세 가지(높음·보통·낮음) 범주로 구분하였다. 11개의 평가분야는 선거법, 선거절차, 선거구 획정, 선거인 등록, 정당·후보자 등록, 선거보도, 선거자금, 투표절차, 개표, 선거결과, 선거기관이다.

4) 위 분석에서 선거관리기관에 대한 신뢰도(8점/10점)는 법원, 정부, 의회 등 다른 헌법기관이나 언론, 정당 등에 비해 높은 것으로 나타났다. Norris, Pippa, Richard W. Frank and Ferran Martinez i Coma, “The Year

을 통해 안정적인 국가체제를 유지해오면서 지속적으로 민주선거를 실시했던 유럽의 5개국—노르웨이, 독일, 네덜란드, 아일랜드, 체코—을 제외하고는 최고 높은 평가결과이다. 관권·금권으로 얼룩졌던 과거의 우리나라 선거역사와 UN 감시하에 치러졌던 5·10 제헌국회의원선거를 떠올려 보면 또 하나의 ‘한강의 기적’이라고 하지 않을 수 없다.

이러한 국제적 평가는 이미 지난 2000년대 초부터 많은 후발 민주국가들이 우리나라의 선거제도와 선거관리기법 등에 지속적인 관심을 보여 왔던 데에서도 어느 정도 예견된 일이었다. 실제로, 2000년 이후 178개국 21개 국제기구에서 978명의 외국 선거관계자들이 선거 참관이나 연수 목적으로 내방하였으며, 특히 2006년 이후 현재까지 총 95개국 357명이 우리나라의 선거를 ‘배우고’ 자국으로 돌아갔다. 한편, 2015년 현재 우리나라 중앙선거관리위원회는 키르키즈공화국의 선거시스템 선진화사업과 케냐의 전자선거관리시스템 역량강화사업을 적극 지원하고 있다. 특히, 키르키즈공화국의 경우 2015년 우리나라가 지원한 선거자동화시스템으로 국회의원선거를 실시한 결과 선거관리의 투명성이 완벽하게 보장되었다며 큰 만족감을 표명하였다. 이를 본 주변의 전환기 민주주의 국가들이 한국을 개발모델로 설정하고 유사한 선거지원을 요청하고 나섰다. 이른바 선거한류(K-Democracy)의 열풍이 전 세계로 빠르게 확산되면서 세계인을 감동케 하고 있다.<sup>5)</sup>

### III. 한국 선거의 변화와 발전

한국 선거의 변화와 발전과정에는 민주선거의 도입, 3·15 부정선거, 6·29 선언, 1989년 동해시 재선거, 1994년 통합선거법 제정, 법제 선진화 추진 등 중요한 역사적 변곡점들이 있었다. 특히, 1994년 「공직선거 및 선거부정방지법」(이른바 통합선거법) 제정은 공명선거의 제도적 기틀을 마련하여 우리나라 선거사에 있어서 획기적인 변화와 발전의

---

in Elections 2013: The World's Flawed and Failed Contests,” *The Electoral Integrity Project* (2014), <https://sites.google.com/site/electorallintegrityproject4/home>(검색일: 2015.7.24).

5) 많은 후발 민주주의 국가들이 한국의 선거를 자국의 선거개혁 모델로 인식하는 이유는 오랜 기간에 걸쳐 서서히 민주주의를 발전시켜 온 서구 선진국들과 달리 한국은 짧은 기간 내에 민주적 선거개혁을 완성했다고 판단했기 때문으로 생각된다. 즉, 서구 선진국들의 경험보다 한국의 선거개혁 사례가 자국에 보다 적합한 모델이라는 인식이 작용한 것이다.

계기가 되었다. 이 절에서는 주요 변곡점을 중심으로 우리나라 선거가 어떻게 발전해 왔는지, 그리고 어떠한 변화의 결과들이 나타났는지를 고찰할 것이다.

## 1. 민주선거의 도입부터 6·29 선언까지

1948년 5월 10일 우리 역사상 최초의 근대적 선거(定礎選舉)가 실시되었다. 이 선거를 기점으로 출발한 제1공화국은 민주선거에 대한 국민들의 경험 부재와 한국전쟁, 그리고 권위주의체제의 등장과 같은 시대적 상황 속에서 광범위한 관권선거로 얼룩졌던 이른바 외형적 민주주의체제(Pseudo Democracy)였으며, 결국 1960년 3·15 부정선거를 거쳐 4·19 혁명으로 종말을 고하게 되었다.

하지만 역설적이게도 이러한 부정과 불법으로 얼룩졌던 초창기의 민주선거 역사는 이후 공명선거를 구현해나갈 수 있는 제도적 기반을 마련하는 데 매우 중요한 계기로 작용하였다. 다시 말해, 제1공화국 시기의 광범위한 선거부정을 목도하면서 성장한 시민의식은 민주주의 수호를 위해 선거관리기관을 헌법기구화하는 헌법 개정을 이루어 내었으며, 이는 현재 창설 반세기를 맞이한 우리나라 선거관리위원회의 헌법기관으로서의 태동을 의미하는 것이었다.

그러나 안타깝게도 이러한 제도적 장치는 그 역사적 의의와 중요성에도 불구하고, 당시 진정한 의미의 민주선거를 가져올 수 있는 충분조건은 되지 못했다. 이는 뒤이은 5·16 군사정변과 유신체제의 등장으로 인해 민주적 헌법체제 자체가 형해화(形骸化)되면서 그에 기반한 민주선거가 제 기능을 다할 수 없었기 때문이다. 실제로 1972년 유신 이후 대통령선거가 간선제로 치러지고 선거관리 기능이 위축되면서 선거과정과 결과 모두에서 공정한 선거를 기대하기 어려운 상황이 지속되었다.

이러한 민주선거의 형해화는 1987년 6·29 선언과 대통령선거 직선제 도입을 골자로 하는 헌법 개정 이후에도 큰 변화를 보이지 못했다. 예를 들어, 16년 만에 직선제로 치러진 1987년 제13대 대통령선거는 국민의 높은 정치적 관심과 민주화 열기를 반영해 89.2%라는 높은 투표율을 기록했음에도 불구하고 선거의 공정성과 민주성이라는 측면에서는 과거 양상과 크게 달라지지 않은 구태의연한 선거였다. 조직·금품선거, 동원·폭력 선거 등 불·탈법선거가 난무하였고 이에 따라 선거과정과 결과에 대한 불신도 매우 컸다.<sup>6)</sup>

이에 더해, 이러한 불법·부정선거에 대한 통제력이 매우 취약했다는 점도 선거의 민주적

기능을 훼손하고 유명무실하게 만드는 주요 원인 중 하나였다. 선거법은 있었으나 제대로 지켜지지 않았고 국민들 스스로도 그것이 잘 지켜지리라고 기대하지 않았다. 선거에서의 불법은 당연시되었고 이를 규제해야 할 사법기관도 정치행위에 관여하지 않는다는 이른바 ‘정치행위 불관여 원칙’ 등을 내세우며 이를 사실상 묵인하기도 하였다. 민주화에도 불구하고 당시까지 정치적 게임의 규칙인 선거법에 대한 경시풍조가 만연하였던 것이다.

이상과 같은 흐름을 이어온 민주화 이전 한국 선거의 특징은 제도적 측면과 절차적 측면에서 정리해 볼 수 있다. 먼저, 제도적 측면에서 보면 집권자(집권당)에 의한 제도 변화와 제도 자체의 비민주성을 주요한 특징으로 집약할 수 있다. 대통령선거 방식이 최초 간선에서 발췌개헌을 통한 직선제로, 여기서 다시 이른바 사사오입 개헌을 통한 연임제한 철폐 등으로 변화된 것은 당시 집권세력이었던 이승만과 자유당정권의 정치적 이해관계를 반영한 것이었다. 또한 5·16 군사정변 이후 들어선 군사정권 역시 장기집권을 위한 불법적 개헌을 반복하였고, 선거제도 또한 자신들에게 유리한 방향으로 변화시켜 갔다.<sup>7)</sup> 특히, 비례대표 배분의 불공정성과 국회의석 3분의 1을 대통령이 추천하는 유신정우회 제도 등은 제도적 비민주성을 보여주는 대표적 사례들이다. 예를 들어, 제3공화국에서는 제1당에게 실제 득표율과 관계없이 절반을 배분하도록 하고, 제1당의 득표율이 50%를 넘는 경우에는 전국구 의석의 2/3까지 배분하는 불공정 경쟁의 료이 제도화되었다.<sup>8)</sup>

절차적 측면에서는 선거과정에서의 불공정성과 중립성 침해, 불법·탈법선거에 대한 통제력 미흡 등을 그 특징으로 꼽을 수 있다. 조직적인 관권선거가 횡횡하였고 4할 사전투표, 3인조·9인조 집단투표, 올빼미 개표·샌드위치 개표와 같은 불법선거가 만연하였다. 여기에 더해 이른바 ‘막걸리 선거’, ‘고무신 선거’로 대변되는 금권선거와 불법 동원선거 등도 선거과정에 대한 공정성을 훼손하고 선거에 대한 국민들의 불신을 증폭시키는 결과를 초래하였다.<sup>9)</sup> 그러나 안타깝게도 이를 규제·감독해야 할 사직당국은 소극적 태도를

6) 이와 관련된 대표적인 사례로는 1987년 제13대 대통령선거 결과의 컴퓨터 조작설과 구로구를 선거구의 투표함 탈취사건을 들 수 있다. 당시 선거 결과에 불복, ‘조작된 승리를 고발한다’는 내용의 성명서를 발표했던 천주교 정의구현사제단은 법원에 선거무효소송을 제기했으나 이후 원고패소판결을 받았다.

7) 언론·집회·결사의 자유가 제약되고 야당이 정치적 탄압의 대상이 되었던 권위주의시대의 한국 선거는 집권세력에게 정치적 정당성을 부여하는 다분히 형식적인 행사에 불과했다고 평가되기도 한다(이남영 1993, 21).

8) 이는 직능대표를 발굴하고 사표를 방지한다는 당초 비례대표제 도입 취지와 달리 오히려 선거결과의 비례성을 약화시키고 집권세력에 안정적인 의석을 제공하기 위한 것이었다고 판단된다(강원택 2011, 95).

9) 서구 민주주의 국가들이 오랜 역사적 경험을 통해 민주적 선거제도를 발전시켜 나간 것과 달리 해방 후 단기간에 서구의 민주주의제도를 직수입하여 운영한 점도 후진적인 선거문화 형성을 통해 선거절차의 불공정성을 심화하는 또 다른 요인으로 작용하였다. 즉, 관권 또는 금권에 의해 조직을 동원하고 지지를 얻는 것이 정당, 후보자, 유권자 모두에게 보편적으로 받아들여지면서 불법적인 조직선거와 관권·금권선거가 오랫동안 지속될

견지하는 데 그침으로써 민주정치의 요체인 선거영역에 있어 법치주의는 당시 거의 사문화된 상태에 있었다고 볼 수 있다.

## 2. 선거관리 역할모델의 변화: 1989년 동해시 재선거

민주선거 도입 이후 오랜 기간 이어져 온 난맥상은 1989년 실시된 동해시 국회의원재선거를 계기로 중요한 전환점을 맞게 되었다. 이는 기존 선거관리의 역할모델이 이른바 ‘행정관리형’에서 ‘정치발전형’으로 전환되는 과정과 궤를 같이 하고 있다. 전자가 주어진 실정법 테두리 내에서 최소한의 역할로 절차적 선거관리에 중점을 두는 것을 의미한다면, 후자는 선거관리기구를 중요한 정치 행위자로서 인식하고 국민적 관심이 있거나 법적 논란이 있는 사안에 대하여 적극적 역할을 수행하는 것을 뜻한다.<sup>10)</sup> 이러한 선거관리 모델의 변화가 우리나라 민주선거의 발전에 중요한 계기로 작용하였던 것이다.

1989년 4월 실시된 동해시 재선거는 1987년 민주화 이후 최초로 치러진 국회의원재선거였다. 당시 선거에서는 정국 주도권 장악을 위해 여당인 민주정의당을 비롯해 김영삼의 통일민주당, 김대중의 평화민주당, 김종필의 신민주공화당 등 모든 정당들이 중앙당 차원에서 거당적인 지원을 하였다. 그 결과 선거 분위기는 과열되었고 불법·탈법행위가 만연하였다. 국회의원들이 동(洞) 단위 책임자로서 유권자들을 조직하며 선거운동을 지휘하였고, 금권선거가 난무해 음식점마다 사람들이 줄을 서서 기다리는 상황들이 빈번하게 목도되었다. 동해시에서는 개들도 만 원짜리 지폐를 물고 다닌다는 우스갯소리가 생길 정도로 돈 선거가 판을 쳤고 집집마다 하이타이, 화장지, 쟁반 등이 쌓였으며 급기야 특정 후보자를 매수하여 사퇴시키는 사태까지 발생하였다. 여기에 더해 선거법에 규정되지 않은 불법 후보자 홍보물이 시내를 도배하는 등 동해시 재선거는 말 그대로 불법·탈법이 극에 달한 선거였다. 그럼에도 불구하고 이를 바로 잡아야 할 사직당국은 여전히 정치적 불개입 원

수 있었던 것이다(이종우 2014, 49).

10) 선거관리 유형은 선거관리의 지향점 내지 목표를 무엇으로 보느냐에 따라 소극적 행정관리형과 적극적 정치발전형으로 구분할 수 있다. 행정관리형 선거관리는 실정법의 테두리 내에서 가장 공정하고 원활하게 선거관정을 진행시키는 것을 목표로 하는 반면, 정치발전형 선거관리는 선거관리기구도 민주주의의 중요한 정치행위자라는 전제하에 보다 적극적으로 실질적 민주주의의 성숙을 추구하는 것을 목표로 한다. 따라서 전자의 경우에는 정치적 여파가 크고 법적 논란의 여지가 있는 사안에 대해서는 개입을 최대한 자제한다. 반면 후자의 경우에는 기존 실정법에 문제가 있다면 법적 논쟁과 정치적 논란에도 불구하고 적극적으로 그 시정을 제안하고 시정하여 민주주의 발전에 기여하고자 한다(이종우 2009, 63).

칙 등을 이유로 소극적인 태도로 일관하였다.

이처럼 불법선거가 사직당국에 의해 묵인되고 유권자들에게 당연하게 받아들여지던 상황에서 선거관리위원회는 동해시 재선거를 계기로 오히려 기존의 정치행위 불관여 원칙을 수정하고 불법행위에 대한 규제를 시작하였다.<sup>11)</sup> 당시 중앙선거관리위원회 이회창 위원장은 헌법상 책무인 선거의 공정한 관리를 위해 선거관리위원회가 불법선거운동 단속반을 편성, 불법행위를 적발하여 고발하도록 지시하였다. 위원장의 강력한 의지에 따라 선거관리위원회는 역사상 최초로 불법선거운동 단속반을 편성하여 불법선거운동 등과 관련된 채증을 실시하였고 당시 동해시 재선거에 출마했던 모든 후보자와 선거사무장을 각각 두 차례씩 검찰에 고발하였다.

당시 이회창 위원장은 후보자들을 고발한 후 각 정당의 총재에게 공한을 발송하여 “법을 지키라고 있는 것이지 짓밟으라고 있는 것이 아니다……. 법관을 선거관리위원회 위원장으로 선임하는 뜻은 법을 엄격히 지켜 선거를 공정하게 관리하라는 것이지 현실에 순응하여 위법에 눈을 감으라는 데 있는 것이 아니다……. 앞으로도 위법행위가 발생하면 단호히 의법 조치할 것이다”라며 강력히 경고하였다(중앙선거관리위원회 2013, 433-441).

이를 계기로 같은 해 10월 이후 연이어 실시된 영등포 재선거 등 몇 곳의 재·보궐선거에서도 단속반을 편성하여 정당과 후보자들의 불법선거운동행위를 감시·단속하게 되었다. 하지만 이러한 적극적 선거관리로의 변화는 정당·후보자들로부터 큰 반발을 불러일으켰으며 특히 야당에서는 선거관리위원회의 단속이 편파적이라는 비판 성명을 발표하기도 하였다. 또한 각 지역에서 실제 단속활동을 전개하였던 선거관리위원회 직원들도 상당한 수난을 겪었는데, 선거운동원들에게 폭행과 협박을 당하는 사례가 비일비재하였고 선거관리위원회 사무실이 접거되는 경우도 많았다.

이러한 어려움에도 불구하고 선거관리위원회는 계속해서 적극적인 불법행위 단속활동을 전개해 나갔다. 특히 선거법을 적용함에 있어 행위만을 그 대상으로 했을 뿐, 누가 법을 어겼는지, 불법행위를 한 사람의 지위가 높은지 낮은지를 고려하지 않았다. 예를 들어 1990년 영등포 재선거 시 노태우 대통령이 선거구민들을 대상으로 서신을 발송하자 당시 이회창 중앙선거관리위원회 위원장은 “법에는 성역(聖域)이 있을 수 없다”며 실태조사를 지시하였다. 또한 1992년 제14대 국회의원선거를 앞두고 경제단체장 간담회를 개최

11) 이러한 선거관리방향의 획기적 전환은 당시 내부적으로도 적지 않은 우려를 자아냈다. 사실상 그때까지 선거관리위원회는 정확한 투·개표를 주요 임무로 인식하고 있었고 불법행위 단속은 조직의 업무영역 밖으로 인식하였다. 또한 선거관리위원회 내부에서는 이러한 불법행위 단속으로 인해 선거관리위원회가 정치적 회생양이 되거나 공정성 시비에 휘말릴 것을 걱정하는 목소리도 존재하였다.

하여 이를 생중계하고자 했을 때 관권선거 시비가 발생할 것을 우려하여 이를 중단시키기도 하였다.

이처럼 선거관리위원회의 적극적 관리와 지위고하를 막론한 불법행위 단속은 이후 공명선거 분위기를 조성하고 헌법상 독립기관으로서의 선거관리위원회의 위상을 정립하는데 크게 기여하였다. 특히, 대통령에게까지 선거법을 적용·조치한 것은 매우 큰 의미를 지니는데, 국가기관이 앞장서 일종의 성역(聖域)을 타파하는 모습을 보여줌으로써 국민들에게 정치와 선거과정에 대한 신뢰를 싹틔우는 계기가 되었다. 또한 그동안 선거관리위원회의 단속에 반발하던 정당·후보자들로 하여금 이에 순응하게 하는 효과를 가져왔다.

### 3. 공명선거의 제도적 기틀 마련: 통합선거법의 제정

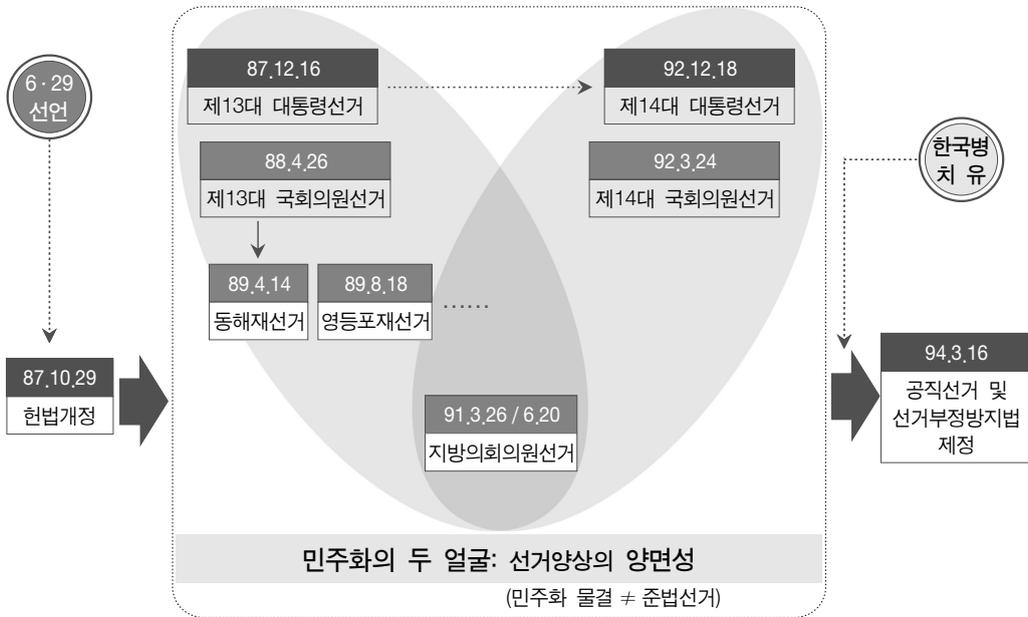
민주화 이후 선거관리 모델을 전환한 선거관리위원회의 적극적 선거관리 노력에도 불구하고 1990년대 초반까지도 기존의 불법·탈법선거의 양상은 여전히 잔존하고 있었고 선거과정에 대한 불신이 정통성의 위기로 이어져 정치 불안을 야기하는 악순환이 지속되었다. 1991년 3월과 6월 각각 실시된 기초의회의원선거와 광역의회의원선거, 1992년 3월과 12월에 치러진 제14대 국회의원선거와 대통령선거를 거치면서 선거관리위원회는 지속적으로 공명선거 의지를 천명하고 적극적인 불법행위 단속에 나섰으나, 선거관리위원회의 의지만으로는 불법·탈법으로 얼룩진 이른바 ‘한국병’을 완전히 치유하기에는 분명한 한계가 존재하고 있었다.

이러한 상황에서 제14대 대통령선거에서 당선된 김영삼 대통령의 개혁정책은 공명선거의 제도적 기틀을 마련할 수 있는 동력을 제공하였다. 당시 김영삼 대통령은 “지금과 같은 불법·탈법선거 및 천문학적 비용이 들어가는 선거로는 나라를 구할 수 없다”면서 한국병 치유를 위하여 사회 전반의 개혁을 추진하는데,<sup>12)</sup> 그 가운데에서도 정치개혁을 최우선 과제로 삼았다. 이는 1994년 이른바 통합선거법으로 불리는 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정되는 배경이 되었으며,<sup>13)</sup> 통합선거법의 제정은 이후 공명선거의 제도적 기틀

12) 당시 김영삼 대통령은 이러한 정치개혁 이외에도 사회 전반에 걸쳐 강력한 개혁을 추진했는데, 대표적으로 하나회 척결, 금융실명제 도입, 그리고 고위공직자의 재산등록 등이 그것이다.

13) 당시의 통합선거법은 세계 각국의 선거제도에 대한 연구를 바탕으로 하였고 특히 영국의 「부패 및 위법행위 방지법」을 주요 모델로 삼았다. 19세기 말 영국은 산업혁명으로 인한 물질적 풍요를 바탕으로 매수·향응 등의 금권·타락선거와 선거부패가 만연하였는데, 영국을 대표하는 두 정당이었던 보수당과 자유당은 투표일

〈그림 1〉 민주화 이후 공직선거와 선거양상의 양면성



을 마련하는 데 있어 중요한 계기를 제공하였다.

1992년 「선거관리위원회법」 개정을 통해 선거관리위원회에 정치관계법에 대한 의견 제출권이 부여되었고, 이듬해 선거관리위원회는 이에 근거하여 통합선거법의 제정의견을 국회에 제출하였다. 이 제정의견과 관련하여 당시 여당 내에서조차 강력한 반발이 존재하였지만, 대통령의 강력하고 일관된 개혁의지에 힘입어 1994년 통합선거법이 입법에 성공하게 됨으로써 한국 민주선거의 발전과 민주주의의 질적 향상을 위한 중요한 제도적 기반이 마련되었다.

통합선거법은 먼저 선거일을 법정화하여 당리당략(黨利黨略)에 따라 선거일을 정해왔던 기존의 관행을 차단하였고 당선무효 요건을 강화함으로써 선거사범에 대한 제재수준을 한층 높였다. 예를 들어, 선거법 위반으로 후보자가 100만 원 이상의 벌금형을 받게

에 앞 다투어 유권자들을 술집으로 불러 모아 향응을 제공하였다. 이에 당시 법무장관이었던 헨리 제임스는 “현재 이 나라 최대의 악(惡)은 선거에 막대한 돈이 든다는 것입니다. 숭고한 애국정신의 소유자라 하더라도 돈이 없으면 의원이 될 수 없습니다. 돈만 있으면 누구나 의원에 당선될 수 있는 것이 지금의 영국입니다”라는 명언설을 통해 당시 영국의 선거풍토를 비판하고 선거개혁을 주장하였으며 그의 노력에 힘입어 1883년 「부패 및 위법행위방지법」이 제정되었다.

되면 그 후보자의 당선을 무효로 하도록 규정하였고 이러한 당선무효 규정은 후보자 가족이나 선거사무장 등이 300만 원 이상의 벌금형을 받을 경우 또는 회계책임자가 선거비용 제한액의 1/200 이상 초과 집행을 이유로 징역형 또는 300만 원 이상의 벌금형을 받을 경우에도 그대로 적용되었다.<sup>14)</sup>

한편, 동법은 ‘돈은 묶고 입은 푼다’는 기초 아래 돈 안 드는 깨끗한 선거를 구현하기 위한 다양한 장치들을 마련하였다. 먼저, 선거운동과 관련된 각종 제한·금지 규정 형식을 포괄적 제한·금지에서 개별적 제한·금지로 변경함으로써 선거운동의 자유를 확대하였다. 한편, 선거비용은 선거관리위원회에 신고한 계좌를 통해서 수입·지출하도록 하고 수표·계좌입금 등 실명이 확인되는 방법으로만 집행하도록 하여 선거와 관련된 자금의 투명성을 제고하고자 하였다. 아울러 선거공영제를 확대하여 후보자의 사회·경제적 차이에 따른 차별을 최소화하면서 실질적으로 균등한 기회를 부여하고자 하였다.

또한 선거관리위원회에 선거법 위반행위 조사에 필요한 각종 권한을 부여함으로써 제정 통합선거법이 과거와 같이 사문화되지 않고 실질적인 집행력을 가질 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 선거관리위원회나 정당·후보자가 고발한 사건을 검찰이 기소하지 않을 경우 법원에 직접 재정신청<sup>15)</sup>을 할 수 있는 제도를 마련하여 검찰의 정치적 판단에 따른 불기소를 미연에 방지하고 선거사범에 대한 기소독점주의를 견제할 수 있도록 하였다.

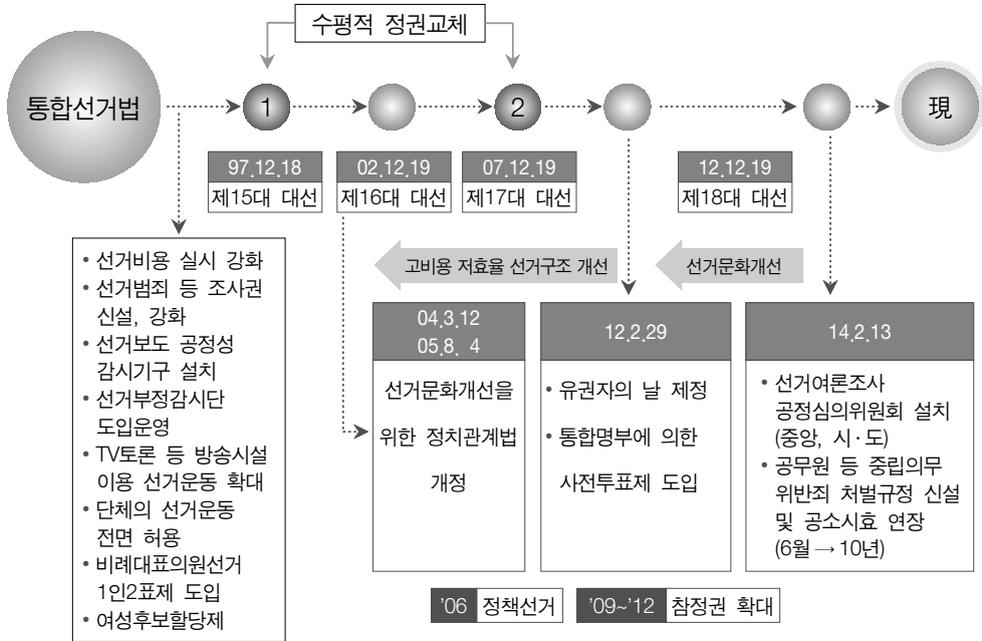
#### 4. 법제 선진화와 선거문화 개선

우리나라는 1994년 제정된 통합선거법을 근간으로 선거문화 개선·발전, 참정권 확대 및 투표 편의성·접근성 제고, 민주시민의식 함양 등을 위해 지속적인 법제 선진화 과정을 이어가고 있다. 이러한 노력들은 몇 가지의 중요한 제도 개선으로 구체화되고 있으며, 그 주요내용은 고비용 선거구조의 개선, 매니페스토(Manifesto) 정책선거 도입, 재외선거 및 선상투표 도입, 유권자의 날 제정, 통합선거인 명부에 의한 사전투표 실시 등을 들

14) 이러한 규정이 도입됨에 따라 통합선거법 제정 이전에는 당선이 무효가 된 국회의원이 거의 없었던 데 비해 1996년 제15대 국회의원선거에서는 6명, 2000년 제16대 국회의원선거에서는 11명이 당선무효가 되었으며 2012년 실시된 제18대 국회의원선거에서는 역대 최다인 15명이 관련 규정에 따라 국회의원직을 상실하였다.

15) 재정신청(裁定申請)에 의하여 그 사건을 관할지방법원의 심판에 부하는 결정을 하면 그 사건에 대하여 공소가 제기된 것으로 보는 절차를 말한다(형사소송법 260-264조의2). 이는 검찰의 기소독점주의와 기소편의주의에 의한 폐단을 방지하고 소추권(訴追權) 행사의 공정을 확보하기 위한 제도로 이해된다.

〈그림 2〉 통합선거법 제정 이후 법제선진화 과정



수 있다.

먼저, 고비용 선거구조의 개선은 2002년 제16대 대통령선거 직후 불거진 불법정치자금 문제가 사회적 이슈로 등장하면서 진전을 이루게 되었다. 2002년 대통령선거는 이른바 ‘3김 시대’를 마감하고 우리 사회가 탈권위주의로 이행하는 데 있어 중요한 전환점이 된 선거였다. 그러나 다른 한편으로는 선거 후 각 정당·후보자 측이 천문학적 불법자금을 모금하고 이를 청중동원 등 불법 선거운동에 지출한 사실들이 속속 드러나면서 고비용·저효율의 선거관행이 재확인된 선거이기도 했다. 이에 고비용 정치·선거구조에 대한 국민적 비판이 거세지면서 이를 개선하기 위한 선거법제 개혁이 이루어지게 되었다. 그 주요내용으로는 50배 과태료 및 신고포상금제 도입, 합동연설회·정당집회 폐지와 신문·방송 등 미디어를 이용한 선거운동 확대, 각종 기부행위 제한기간 확대, 지구당 폐지 및 법인·단체의 정치자금 후원 금지 등이었다.

2006년 전국동시지방선거를 시작으로 매니페스토<sup>16)</sup> 정책선거가 공직선거법에 도입된

16) 매니페스토(Manifesto)란 선거와 관련하여 유권자에 대한 계약으로서의 정책의 목표와 이행 가능성, 예산 확보의 근거 등을 구체적으로 제시한 공약을 의미한다. 매니페스토의 어원은 ‘증거’ 또는 ‘증거물’이라는 의미

것도 중요한 발전적 변화였다.<sup>17)</sup> 이는 우리나라의 선거가 기존의 인물이나 개인적 연고 중심의 선거에서 구체적인 정책을 바탕으로 한 정책중심의 선거로 전환될 수 있는 제도적 기반을 마련했다는 점에서 의미가 크다. 선거관리위원회는 이러한 매니페스토 정책선거를 정착시키기 위해 다각적인 노력들을 기울여 왔다. 매 선거마다 정책선거 분위기를 확산시키기 위해 정당·후보자가 참여하는 ‘정책선거 실천 협약식’, 매니페스토 국민토론회 등을 개최하고 있으며, 공약은행을 설치·운영하여 좋은 공약들이 지속적으로 활용될 수 있는 기반을 마련하고자 노력하고 있다. 또한 매니페스토 평가지표를 개발하여 유권자들이 합리적으로 공약을 평가하고 이를 바탕으로 올바른 선택을 할 수 있도록 지원하고 있다.

셋째, 참정권의 확대와 투표 편의성·접근성 제고를 위한 제도개선이 지속적으로 이루어지고 있다. 이와 관련된 대표적인 예로는 재외선거 및 선상투표의 도입과 통합명부를 활용한 사전투표의 실시 등을 들 수 있다. 재외선거의 경우 2007년 헌법재판소의 헌법불합치 결정<sup>18)</sup>에 따라 2009년 공직선거법에 도입되었고 이후 선상 부재자투표와 함께 2012년 제18대 대통령선거에서 최초로 실시되었다. 이로써 단지 나라 밖에 있다는 이유만으로 제약되었던 국민들의 참정권이 실질적으로 보장될 수 있는 길이 열리게 되었다.<sup>19)</sup>

한편, 2013년 새로 도입된 사전투표제는 통합명부를 활용해 전국 어디서나 사전 투표소가 설치된 곳에서는 유권자들이 사전에 투표할 수 있는 기회를 제공함으로써 투표 편의성을 획기적으로 개선하였다. 사전투표제의 도입 이후 실시된 제6회 전국동시지방선거의 투표율은 56.8%로, 1998년 제2회 전국동시지방선거 이후 최고치를 기록하였다.<sup>20)</sup> 또한

---

의 라틴어 마니페스투(Manifestus)이며, 이 말이 이탈리아어 마니페스토(Manifesto)가 되어 ‘과거의 행적을 설명하고 미래 행동의 동기를 밝히는 공적인 선언’이라는 의미로 사용되었다. 이후 유사한 의미로 1644년 영어권 국가에 소개되어 오늘에 이르고 있다.

- 17) 공직선거법 제66조에 따르면, 대통령선거 및 지방자치단체의 장 후보자는 구체적인 선거공약 및 그 추진계획(사업목표, 우선순위, 이행 절차, 이행 기간, 재원조달방안)을 기재한 선거공약서를 작성하여 선거운동에 사용할 수 있다.
- 18) 재외국민의 참정권 관련 헌법소원은 이전에도 제기된 적이 있으나, 당시에는 남북 분단이라는 상황적 특수성과 선거공정성 확보의 어려움, 납세 등 국민의 의무와의 관계, 선거 기술상의 문제 등을 이유로 합헌결정이 난 바 있다. 그러나 2007년 6월 28일 헌법재판소는 기존의 입장을 변경하여 헌법불합치결정을 내렸는데, 재외선거와 관련되어 제기되는 여러 가지 문제들은 막연하고 추상적인 위협으로 이는 국가의 노력을 통해 극복할 수 있으며 선거 기술상의 어려움이 있다는 것이 기본권을 제한하는 정당한 이유가 될 수 없다는 점을 주요 논거로 들었다(2004헌마644).
- 19) 2012년 대통령선거 당시 전 세계 164개 공관에서 총 223,557명이 투표권을 행사하였다. 이후 재외선거인의 참여 확대를 위한 추가적인 제도개선이 이루어졌는데, 2015년 개정 공직선거법에서는 재외선거인 등이 인터넷을 통해 신고·신청을 할 수 있도록 하였고 재외선거인이 4만 명을 넘는 지역에는 공관 외에 추가적으로 투표소를 설치할 수 있도록 하였으며, 재외선거인 영구명부제를 도입하도록 규정하였다.
- 20) 역대 지방선거 투표율은 1회(1995) 68.4%, 2회(1998) 52.4%, 3회(2002) 48.9%, 4회(2006) 51.6%, 5회

지방선거 이후 사전투표 참여자를 대상으로 한 설문조사에서도 40.5%가 실제로 투표에 도움이 되었다고 응답하였다.

마지막으로 바람직한 선거문화 정착을 위한 법제 선진화 작업의 하나로 지난 2012년 ‘유권자의 날’이 제정되었다. 공직선거법 제6조제5항은 “선거의 중요성과 의미를 되새기고 주권의식을 높이기 위하여 매년 5월 10일<sup>21)</sup>을 유권자의 날로, 유권자의 날부터 1주간을 유권자 주간으로 하고, 각급선거관리위원회는 공명선거 추진활동을 하는 기관 또는 단체 등과 함께 유권자의 날 의식과 그에 부수되는 행사를 개최할 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 선거관리위원회에서는 매년 유권자의 날을 기념하여 전국 대학생 및 초·중·고등학생 토론타회, 강연콘테스트 등을 개최함으로써 시민들의 정치적 관심과 효능감을 고취하고 민주시민의식의 저변확산을 위해 노력하고 있다.

## 5. 선거사범에 대한 엄격·신속한 법 집행

법·제도가 아무리 완벽하게 구비되어 있다고 하더라도 이를 제대로 집행하고 적용하지 않으면 무용지물에 그치고 만다. 이에 선거법과 제도를 집행하고 적용하는 대표적 국가기관인 선거관리위원회와 법원 또한 1994년 통합선거법 제정 이후 선거법 위반행위에 대해 엄격하고 신속하게 대응하여 공직선거법의 실효성을 확보하기 위해 노력해 왔다. 우리나라 민주선거의 발전에 있어 이러한 법 집행기구들은 매우 중요한 행위자로서 실제로도 큰 역할을 담당하고 있다.

먼저, 선거관리위원회는 1989년 동해시 재선거 이후 불법행위에 대한 예방·단속을 지속적으로 강화함으로써 우리나라 공명선거의 확립을 주도해왔다. 1991년 지방선거부터 전국단위 단속반과 선거법 위반행위 신고센터를 운영하기 시작하였다. 특히, 선거관리위원회는 1992년부터 법 개정을 통해 선거법 위반행위에 대한 조치권한<sup>22)</sup>을 부여받은 것을 계기로 선거 관련 불법행위에 대한 통제를 본격화하였다. 이후 선거관리위원회는 1997년 제15대 대통령선거부터 2014년 제6회 전국동시지방선거까지 선거법 등 위반행위에 대해

(2010) 54.5%였다.

21) 매년 5월 10일을 유권자의 날로 지정한 것은 1948년 5월 10일 우리나라에서 실시된 최초의 민주선거일을 기념하기 위해서이다.

22) 「선거관리위원회법」 제14조의2는 선거법 위반행위에 대한 선거관리위원회의 조치권한으로 중지, 경고, 시정 명령, 수사의뢰 및 고발 등을 열거하고 있다.

〈표 1〉 선거관리위원회의 위반행위 조치현황

(2015.10. 현재, 단위: 건)

선거별		조치별	계	고발	수사의뢰	경고 등	이첩
대통령선거	제18대('12.12.19.)		509	104	97	303	5
	제17대('07.12.19.)		673	104	100	464	5
	제16대('02.12.19.)		1,321	124	226	958	13
	제15대('97.12.18.)		209	8	52	140	9
국회의원선거	제19대('12.04.11.)		1,595	264	174	1,077	80
	제18대('08.04.9.)		1,975	222	144	1,559	50
	제17대('04.04.15.)		6,402	453	401	5,447	101
	제16대('00.04.13.)		3,017	248	408	2,241	120
지방선거	제6회('14.06.04.)		3,731	451	124	2,921	235
	제5회('10.06.02.)		4,370	441	288	3,465	176
	제4회('06.05.31.)		6,094	785	506	4,687	116
	제3회('02.06.13.)		8,685	769	553	7,206	157

출처: 중앙선거관리위원회 국정감사 보고자료

적극적인 단속활동을 전개하여 같은 기간 총 38,535건의 조치를 취하였다. 불법행위에 대한 선거관리위원회의 이러한 적극적 대응은 과거부터 지속되어 온 금권·관권 및 조직선거의 관행을 차단하고 정당, 후보자, 유권자의 선거에 대한 인식을 변화시키는 데 크게 기여하였다. 1997년 이후 선거법 위반행위에 대한 선거관리위원회의 조치상황은 〈표 1〉과 같다.

법원도 공직선거법의 엄격한 적용과 신속한 재판을 통해 우리나라 민주선거 발전에 기여하고 있다. 신속한 재판을 위하여 선거사범에 대한 재판기간을 단축하여 검찰의 공소제기부터 대법원 판결까지 최대 1년 이내에 마무리될 수 있도록 하고 있으며, 위법행위에 대하여는 선거법을 더욱 엄격히 적용하고 있다.<sup>23)</sup> 실제로 과거에는 1심에 비해 상급심이

23) 선거법 위반으로 당선무효가 되는 사례는 다양한 유형으로 구분할 수 있는데, 가장 대표적인 것이 기부행위로

보다 관대한 판결을 내리는 경우도 종종 있었으나 최근에는 1심 판결이 대법원까지 그대로 유지되는 경향이 나타나고 있다. 통합선거법 제정 이후 선거범죄로 인해 당선무효가 된 정치인의 수가 지속적으로 증가하고 있다는 점<sup>24)</sup>도 공명선거에 대한 법원의 강력한 의지를 방증하는 것이라 볼 수 있다.

## IV. 선거관리시스템의 우수성

### 1. 개관

일본 고베대(神戸大) 유타카 교수는 그의 저서 『선거관리의 정치학: 일본선거와 한국선거모델의 비교연구』에서 한국의 선거관리기관은 선거결과의 정당성을 보장하기 위하여 정부와 의회로부터 독립되고 고도의 자율성을 가진 헌법기관으로 설치·운영되고 있으며, 제도를 통한 적극적 선거관리로 선거의 본질적 업무 외에 민주주의의 질(質)을 높이고 시민의식과 선거문화를 발전시키는 역할도 함께 수행하고 있다고 분석하였다(大西 裕 2013). 아울러 한국의 선거와 선거관리가 국제적으로 주목받고 있으며 여러 개발도상국 선거개혁의 모델이 되고 있다고 피력하였다.

유타카 교수의 언급처럼 한국의 선거관리위원회는 민주화 이후 적극적 선거관리와 지속적 법제선진화 노력을 통해 민주선거 발전에 크게 기여해 왔다. '선거관리(election management)'가 단순히 선거과정을 관리하거나 운영하는 차원을 넘어 선거의 발전과 성숙한 민주주의를 견인하는 역할을 수행하고 있는 것이다. 이러한 점 때문에 민주주의 이행과정을 견고하고 있는 전환기 민주주의 국가들도 한국 선거관리시스템에 주목하고 있다. 이들은 한국이 어떠한 선거관리시스템을 갖추고 있는지, 그리고 이를 통해 어떻게 민주선

---

인한 당선무효이다. 관례에 따르면 계모임에서 10만 원 상당의 본인 저서를 무상 제공하고 관내 단체 회원에서 34만 원 상당의 음식물을 제공한 경우, 자원봉사자에게 400만 원의 대가와 200만 원의 활동비를 지급한 경우 모두 당선무효형이 선고되었다.

24) 통합선거법 제정 이후 선거범죄로 인한 당선무효 건수는 국회의원의 경우 제15대(1996) 6명에서 제16대(2000) 10명, 제17대(2004) 11명, 제18대(2008) 15명으로 점차 증가하였으며, 지방자치단체장선거에서도 제1회(1995) 1명, 제2회(1998) 6명, 제3회(2002) 9명, 제4회(2006) 18명, 제5회(2010) 18명으로 비슷한 추세를 보이고 있다.

거의 발전을 모색해 왔는지에 대해 연구하기 시작했고, 현재 한국을 모델로 삼아 자국에 맞는 법제와 선거관리시스템을 실현하기 위해 노력하고 있다.

따라서 오늘날 우리나라가 어떠한 선거관리시스템을 갖추고 있으며, 이를 통해 어떻게 민주선거의 발전을 꾀하고 있는지를 고찰하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 이하에서는 국제적 표준으로 이용되는 선거 및 선거관리의 네 가지 주요 요소, 즉, 공정성(fairness), 참여성(participation), 투명성(transparency), 정확성(accuracy)을 중심으로 현재 우리나라의 선거관리시스템에 대하여 고찰해보고자 한다.

## 2. 주요 내용

### 1) 선거의 공정성

현행 정치관계법은 선거의 공정성을 확보하기 위하여 다양한 법·제도적 장치들을 마련하고 있다. 먼저, 선거경쟁이 후보자들의 경제력에 따라 좌우되는 것을 방지하기 위하여 정치자금의 모금 및 기부와 선거비용의 지출<sup>25)</sup>을 일정하게 제한하고 시설물·인쇄물 등을 활용한 정치 광고의 기간·대상·방법 등을 별도로 규정하고 있다. 이러한 선거운동과 선거자금의 합리적 제한을 통해 후보자 간 실질적 기회균등을 보장함으로써 궁극적으로 선거의 공정성을 제고하고 있다.

선거 공영제 역시 선거의 공정성 확보 차원에서 매우 중요한 제도 가운데 하나이다. 대한민국헌법 제116조 제1항과 2항은 각각 관리공영제와 비용공영제에 대해 규정하고 있다. 전자는 후보자의 선거운동을 선거관리위원회의 관리하에 두어 균등한 기회를 보장하는 것이며, 후자는 후보자 등이 선거운동을 위하여 지출한 선거경비는 국가 및 지방자치단체가 부담하도록 함으로써 후보자의 경제적 차이에 따른 선거경쟁의 불공정성을 제도적으로 방지하는 것이다.

한편, 현행 선거관리위원회법은 각급 선거관리위원회 위원·직원에게 선거범죄에 대한 조사·조치권을 부여함으로써 불법행위에 대한 적극적 예방·단속을 통해 선거의 공정성을 확보할 수 있도록 하고 있다. 이러한 제도적 장치는 대표적 수사기관인 검찰과 경찰이 행정부 소속으로 되어 있는 현실을 고려할 때 선거의 공정성 확보와 관련하여 매우 중요

25) 현행 공직선거법은 인구수, 관할 행정구역 수를 반영한 선거비용제한액을 산정하고 이를 1/200 이상 초과할 경우 후보자의 당선을 무효화시킬 수 있도록 규정하고 있다.

한 의미를 지닌다. 선거관리위원회는 이러한 권한을 통해 공정한 선거관리라는 고유의 행정목적에 달성하고 준법선거를 구현해나가고 있다.

또한, 공무원이 선거의 공정성에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여 공직선거법, 국가 및 지방공무원법 등에서 공무원의 정치적 중립의무 규정을 두어 공무원의 선거운동·정당가입 및 선거·정치관여 금지 등을 명시적으로 제한하고 있다. 아울러 공무원의 위법행위에 대해서는 그 처벌을 더욱 강화함으로써 관권의 개입에 의해 선거의 공정성이 훼손되지 않도록 하고 있다.

이 밖에도 선거보도의 공정성 확보를 위하여 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회 및 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영함으로써 불공정한 선거보도에 대한 구제제도를 두고 있다. 또한 선거관련 여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 2014년 2월 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회에 선거여론조사공정심의위원회를 설치하여 불공정한 여론조사의 폐해를 방지하도록 하고 있다.

## 2) 선거의 참여성

민주선거와 관련하여 참여의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.<sup>26)</sup> 민주주의는 원칙적으로 다수 시민의 적극적 참여에 기반하여 운영되는 체제이며, 선거를 통하여 민주적 정당성이 부여될 수 있기 위해서는 가능한 많은 수의 국민이 참여할 수 있어야 한다. 참여의 부재는 대표성이 결여된 소수의 지배, 즉 민주주의 자체의 위기를 의미하기 때문이다(김형준 2006, 153).

이러한 관점에서 선거참여를 확대하기 위한 다양한 법·제도적, 선거관리적 차원의 노력들이 이루어지고 있는데, 먼저 법·제도적으로는 앞서 언급한 사전투표제의 도입이 대표적이라고 할 수 있다. 현행 사전투표제도는 전국을 통신망으로 연결하여 선거인이 별도의 신고절차 없이 사전투표 기간(2일) 동안 전국 어느 사전투표소에서나 투표할 수 있도록 함으로써 유권자들의 투표 편의성을 제고하고 궁극적으로 투표참여를 확대하기 위한 제도이다.

또한, 선거과정에 유권자들의 다양한 의견이 표출·수렴되고 선거에 대한 관심과 효능감을 높일 수 있도록 유권자의 자유로운 선거참여 활동을 보장하고 있다. 선거운동을 할

26) 최장집은 민주주의체제에서의 참여의 의미에 대해 다음과 같이 말하고 있다. “민주주의는 곧 대중참여의 정치를 의미하기 때문에 참여는 민주주의의 가장 기초가 되는 원리이다. 민주적 제도의 모든 것은 이 참여라는 기초 위에 건립된다. 그러므로 참여의 폭과 내용은 민주주의의 성격을 규정하는 핵심요인이다”(최장집 2006).

수 있는 사람은 자유롭게 특정 후보자를 위한 선거운동 및 정당·후보자의 정책·공약개발에 참여할 수 있으며 언제든지 인터넷 홈페이지 또는 전자우편, 트위터 등의 소셜 네트워크 서비스(SNS)를 이용해 선거운동을 할 수 있다.

한편, 여성 및 장애인 등의 정치참여 확대를 위한 제도적 장치도 함께 마련되어 있다. 여성의 정치참여 확대와 대표성 제고를 위해 현행 공직선거법은 각 정당이 국회의원선거 후보자를 추천할 때 비례대표의 50%를 여성으로 추천하도록 하고 지역구의 경우 전체 추천 후보자 중 30%를 여성으로 추천하도록 권고하고 있다. 이와 함께 각 정당이 여성이나 장애인을 공직선거 후보자로 추천할 경우 별도의 국고보조금을 지급하도록 함으로써 이들의 정치참여 확대를 제도적으로 유도하고 있다.

한편, 선거관리적 측면에서도 장애인, 노약자, 거동불편자, 외국인 유권자 등 사회적 소수계층의 선거참여를 지원하고 수요자 중심의 다양한 선거정보를 제공함으로써 참여 확대를 도모하고 있다. 예를 들어, 선거관리위원회는 후보자의 재산·병역·납세·전과 등 각종 정보를 인터넷 등을 통해 공개하고, 사전투표소 찾기, 투표대기상황 조회 서비스, 내 투표소 찾기, 길안내 서비스 등 유권자들을 위한 다양한 맞춤형 서비스를 제공함으로써 선거 참여를 확대하기 위한 지속적인 노력을 기울이고 있다.

### 3) 선거의 투명성

선거과정의 투명성은 선거결과에 대한 신뢰를 보장하는 매우 중요한 요소이다. 이는 앞서 살펴본 두 가지 요소들, 즉 선거의 공정성과 참여성에 비해서는 비교적 기술적인 성격을 띠고 있다. 하지만 많은 후발 민주주의 국가들이 선거에 대한 불신과 사회적 혼란을 경험하고 있는 원인이 바로 이러한 투명성의 결여라는 점을 감안할 때, 이는 민주선거 발전을 가능하게 하는 데 있어 매우 중요한 척도가 된다. 선거 투명성의 수준은 대체로 선거인의 등록, 투표, 개표 등과 같은 선거절차들이 얼마나 국민들에게 공개(open)되는지, 또 이와 관련된 정보들이 얼마나 접근가능한지(accessible)에 따라 결정된다. 이러한 측면에서 우리나라는 선거과정의 투명성을 높이기 위한 여러 가지 시스템을 갖추고 있다.

우선 선거인명부의 투명성과 정확성을 높이기 위하여 누구든지 구·시·군청의 인터넷 홈페이지나 지정된 열람 장소를 방문하여 선거인명부를 열람할 수 있는 시스템이 마련되어 있다. 한편, 투표용지 인쇄, 후보자등록·투표·개표 등 선거관리 전 과정에 정당추천 위원이 참여하도록 하고, 개표사무원 중 25%를 대국민 공모를 통해 모집함으로써 일반 국민들이 직접 개표사무를 수행할 수 있도록 하였다. 특히, 전국 각 지역별 투·개표소를 네트워크로 연결하여 투·개표 전 과정을 인터넷으로 다원 생중계함으로써 투·개표절차

와 관련되어 혹시 발생할 수 있는 불신의 여지를 사전에 차단하고 있다.

한편, 선거비용 수입·지출의 투명성을 제고하기 위하여 정치자금 공개시스템을 구축하여 후보자가 자율적으로 선거비용의 수입·지출내역을 공개할 수 있도록 하고 유권자들이 동 시스템에 접속하여 후보자의 공개내역을 조회하고 열람할 수 있는 기반을 갖추었다. 또한, 이른바 ‘후보자 선거 펀드(fund)’ 방식을 도입하여 후보자들이 선거비용 마련을 위해 유권자들로부터 펀드 형태로 돈을 빌린 후 선거가 끝나면 이자를 더해 돌려주는 방식을 활성화함으로써 선거자금 모금의 투명성을 제고하고 이와 관련된 불법행위를 미연에 예방하고 있다.

#### 4) 선거의 정확성

선거의 정확성은 선거결과에 대한 유권자들의 신뢰에 직접적으로 영향을 미치는 매우 중요한 요소이다. 이는 주로 투표 또는 개표의 정확성을 의미하는데, 우리나라는 지난 10여 년간 지속적인 선거관리 장비의 현대화사업 등을 통해 세계적인 수준의 투·개표 정확성을 갖추고 있다. 이는 지난 2002년 미국 대통령선거 당시 플로리다 주 재검토 사태와 우리나라의 제16대 대통령선거 당선무효 소송 재검표 결과의 비교를 통해서도 잘 알 수 있다.<sup>27)</sup>

투·개표의 정확성을 높이기 위한 노력은 선거관리와 정보통신기술의 결합을 통해 구체화되고 있다. 투표지를 정당 또는 후보자별로 분류·집계하는 투표지분류기를 도입·운영함으로써 개표 속도와 정확성을 향상시키고 있다. 또한 투표소에서 선거인 본인여부 확인 후 즉석에서 해당 선거구의 투표용지를 작성·교부할 수 있는 투표용지 발급기를 개발하여 재외선거와 사전투표에 활용하고 있다.

한편, 정당의 당내경선과 각종 위탁선거 등에서는 투표기에 투표권 카드를 투입하면 자동으로 현출되는 후보자 선택화면을 보고 선택하고자 하는 후보자를 직접 손으로 눌러서 투표하는 방식의 터치스크린 투표시스템을 활용하여 선거관리의 정확성과 효율성을 높이고 있다. 투표함과 관련하여서도 각 투표함별로 고유값을 설정하고 고유한 식별번호가 저장된 전자칩을 부착하여 투표함의 진위여부와 투표구 정보를 확인하는 투표함 관리시스템을 개발하여 투표함 관리와 관련된 오해의 소지를 사전에 차단하고 있다. 이와 더불어 선거관리시스템, 재외선거관리시스템, 사전투표용 통합명부시스템, 개표집계시스템

27) 2002년 미국 플로리다 주 재검표의 경우 700표당 1매의 오류가 발생한 반면, 우리나라의 제16대 대선은 12,000표당 1매의 오류가 발생한 것으로 나타나 개표의 정확성에서 약 17배 차이를 보였다.

등 다양한 정보시스템을 선거관리에 접목하여 선거관리의 정확성과 효율성 제고하고 있으며, 선거시스템의 보안 및 안정성 확보를 위해 자체 통신망인 선거정보통신망과 통합관제시스템 및 사이버방어체제 등을 구축·운영하고 있다.

## V. 미래지향적 정치발전 과제

우리나라에 형식적으로나마 민주적 선거제도가 도입된 지 어느덧 67년이 지났다. 그동안 우리나라는 세계사적으로도 보기 드문 고도의 경제성장을 이룩하여 왔으나 이를 위해 민주주의의 희생이라는 값비싼 대가를 치른 것도 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 최소한 1987년 민주화 이후의 선거에 초점을 맞추어보면, 우리나라의 민주선거는 괄목상대할 만한 발전을 해왔다고 할 수 있다. 다양한 제도적 개선 속에서 선거의 공정성과 중립성을 견지해 왔으며, 지난 1997년과 2007년에는 선거를 통한 수평적 정권교체를 경험하기도 하였다. 이러한 민주선거의 발전에는 선거관리위원회의 적극적 선거관리와 다양한 제도적 뒷받침, 그리고 사법부의 엄격한 법집행 등이 상당한 영향을 미쳤다.

그러나 이러한 민주선거의 발전양상에도 불구하고 우리나라의 민주주의와 선거는 아직도 적지 않은 과제를 안고 있다. ‘규제 중심적’ 선거법에 대한 비판이 제기되고 있는가 하면, 일부 선거에서는 여전히 불법적인 금권선거가 이루어지고 있으며 선거 때마다 비방·흑색선전의 망령이 되살아나고 있다. 또한 말로는 지역주의를 비난하면서도 지역감정을 자신의 득표에 이용하려는 시도도 계속되고 있다. 참여의 위기와 투표율의 지속적 하락, 학연·지연 등 개인적 연고에 따른 이른바 ‘묻지마식 투표’의 잔존, 매 선거를 전후해 불거져 나오는 불법 정치자금 수수 의혹 등은 우리나라의 민주선거가 여전히 발전과정상에 있으며 정치발전을 위한 개선 노력이 지속되어야 함을 시사한다. 따라서 이 절에서는 앞서 논의된 내용들을 바탕으로 이후 우리나라 선거가 더욱 발전하기 위한 과제들을 제도적·문화적·관리적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

## 1. 제도적 과제

오늘날 대의민주주의체제하에서 선거란 정권획득을 위한 일종의 정치적 게임이며, 모든 게임이 그러하듯이 선거에도 일정한 규칙(rule)이 존재한다. 3·15 부정선거 이후 우리나라의 선거제도는 기본적으로 게임의 공정성(fairness) 제고에 초점을 맞추어 지속적인 개선을 추진해왔다. 불법 선거운동에 대한 강력한 제재와 선거사범에 대한 엄벌주의는 선거 공정성 제고를 일차적 목표로 하였으며 실제로 상당한 효과를 가져온 것으로 평가되고 있다. 선거과정에 관한 최근의 여러 국제적 평가는 이러한 노력의 산물이라고 해도 과언이 아니다.

그러나 현재의 공직선거법은 선거과정에서의 부정·부패 척결과 공정성 확보라는 성과에도 불구하고 최근 ‘규제 중심적’이라는 비판에 직면하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 현행 공직선거법은 1994년 제정된 통합선거법에 그 근간을 두고 있고, 이는 금권·관권·조직선거가 만연하였던 과거의 그릇된 선거관행을 타개하기 위한 제도적 노력의 산물이었다. 그동안 법제 선진화 추진 과정에서 선거과정의 투명성과 고비용구조 개선, 매니페스토 정책선거 개념의 도입, 투표 접근성 제고와 같은 다양한 제도적 개선 노력들이 있어 왔지만 선거의 자유 보장과 관련해서는 변화된 선거환경을 반영하지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 특히, 선거운동 방법에 대한 세부적 규제로 인하여 유권자와 후보자 간의 원활한 정치적 의사소통이 저해되고 있다는 비판은 정치적 자유가 담보될 때 비로소 선거를 통해 선출된 국민의 대표가 진정한 대표성을 확보할 수 있게 된다는 점에서 매우 의미 있는 비판이다.

따라서 앞으로는 공정성이 담보되는 가운데 선거의 자유를 지속적으로 확대해나갈 수 있는 선거운동 규제의 합리화가 필요하다.<sup>28)</sup> 먼저, 후보자 측면에서는 보다 자유롭고 창의적으로 자신의 정책과 자질을 유권자들에게 알릴 수 있도록 선거운동에 관한 시기·방법에 관한 규제를 완화해 나갈 필요가 있다. 특히, 변화된 정치·사회 환경을 수용하여 인터넷과 SNS 등 새로운 미디어를 활용한 선거운동이 활성화될 수 있도록 관련 규정을 지속적으로 정비해 가는 것도 중요한 세부적인 개선과제이다. 이와 아울러, 법체계 측면에서도 알기 쉽고 지킬 수 있는 법 개정을 통해 정치관계법규의 규범성을 강화해 나갈

28) 1994년 제정된 「공직선거 및 선거부정방지법」이 현재의 공직선거법으로 명칭이 바뀐 것도 ‘선거부정방지’를 위한 선거운동 규제 중심에서 선거운동의 자유를 폭넓게 보장하고자 하는 패러다임의 전환을 반영한 결과라고 할 수 있다(성승환 2013, 249).

필요성이 있다.

## 2. 문화적 과제

선거제도 자체의 중요성에도 불구하고 이러한 제도적 개선이 민주선거의 발전, 나아가 우리나라 정치발전에 있어 필요충분조건이 될 수는 없다. 일례로 최근 세계적으로 문제가 되고 있는 이른바 ‘참여의 위기’는 어떠한 특정 제도를 통해 단기간 내에 해결될 수 있는 문제가 아니다. 또한 아무리 잘 만들어진 제도도 유권자와 후보자들의 이해와 참여가 없으면 소기의 성과를 거두기도 어렵다.

올바른 선거제도가 바르게 정착되기 위해서는 주체적이고 역량 있는 시민들의 형성과 참여가 필수적이다. 유권자들 스스로 나라의 주인임을 인식하고 이러한 주권인식의 바탕 위에서 적극적으로 선거 전 과정에 참여하게 될 때 비로소 민주선거의 진정한 발전이 가능하게 되기 때문이다. 주권인식과 민주시민으로서의 역량을 지닌 유권자들만이 자유와 공정을 저해하는 행태에 대해서 객관적으로 판단하고 그 개선을 정당하게 요구할 수 있으며, 이를 통해 선거 경쟁의 당사자인 정당과 후보자를 변화시킴으로써 궁극적으로 민주선거 자체의 발전을 가져올 수 있는 것이다.

따라서 향후 선거문화 개선을 통한 실질적 민주선거의 발전을 도모하기 위해서는 건전한 민주시민의 양성이 무엇보다도 중요하다. 민주시민은 스스로 국가와 사회의 주인임을 자각하고 민주주의와 선거에 대한 기본적인 지식과 이해력을 가지고 있으며, 동시에 토론과 같은 민주적인 방식을 통해 자신의 견해를 정당하게 피력하고 상대방과 소통할 수 있는 능력을 지닌 민주사회의 주체적 구성원이다. 아울러 정치적 관용과 배려 같은 민주적 가치관과 태도를 내면화함으로써 공동체 전체의 이익을 존중하고 이를 위해 개인을 희생할 수 있어야 한다. 이러한 민주시민이 양산될 때 민주적인 정치문화도 더불어 성장하게 될 것이다.

민주시민의식의 배양과 성숙한 선거·정치문화의 구축은 최근 우리사회 전반에 만연해 있는 정치 불신과 냉소, 그로 인한 선거 무관심과 참여의 위기를 극복할 수 있는 거의 유일한 해결방안이다. 이와 반대로 파편화되고 다원화된 사회구조 속에서 표출되고 있는 지나친 정치 만능주의는 사회적으로 심각한 갈등의 증폭을 불러오고 있으며 이의 제도적 해결은 명확한 한계를 노정하고 있다. 정치 공동체 구성원 일반이 공유하는 민주적 가치관과 신념체계의 개선을 수반하지 않고서는 이러한 문제의 근본적 해결을 기대하기 어렵

다. 결국 민주화의 심화에 따른 정치발전의 과제는 정치체제의 핵심 구성원으로서의 시민과 그들을 통해 만들어지는 문화에서 찾아야 하는 것이다.

“시민은 결코 태어나는 것이 아니며 다만 만들어질 뿐이다”라는 미국 민주시민교육센터 사무총장 찰스 퀴글리의 말처럼, 민주적 역량을 갖춘 건전한 시민을 양성하기 위해서는 체계적이고 지속적인 교육이 절대적으로 필요하다. 이를 위해 민주시민교육을 위한 법적·제도적 장치들이 마련되어야 하며, 특히 국가 차원에서 민주시민교육을 전담할 수 있는 전문기관의 설립이 필요하다. 현재 여러 국가기관 및 시민사회단체들이 저마다의 분야에서 민주시민교육을 실시하고 있으나 체계성과 상호 연계성이 부족한 실정이다. 따라서 고도의 정치적 중립성을 기반으로 민주시민교육을 실시해 오고 있는 선거연수원에 이를 위한 법적 근거를 부여하고 전담기관으로 확대·개편하는 것도 현실적 대안이 될 수 있을 것이다.

### 3. 관리적 과제

우리나라의 선거관리는 선거제도의 선진화와 선거문화의 발전을 동시에 추동함으로써 궁극적으로 세계적 수준의 민주선거 발전을 이끌어왔다. 비록 선거가 후보자와 정당, 유권자라는 주요 정치 행위자들 간 게임의 성격을 띠고 있다고 하더라도 우리나라의 선거관리위원회는 이러한 게임의 규칙을 민주선거의 도입취지에 부합하게 해석하고 운영하며, 때로는 그 규칙을 만드는 데 직접적으로 참여함으로써 민주선거의 발전에 적극적으로 기여해왔다. 우리나라의 우수한 선거관리시스템은 상당부분 이러한 적극적 선거관리의 산물이다. 향후 민주선거 발전을 위해 선거관리적 측면이 중요한 이유도 이러한 점에서 연유된다.

선거관리의 개선을 통한 정치발전은 앞서 언급한 선거 또는 선거관리의 네 가지 구성요소, 즉, 선거의 공정성, 참여성, 투명성, 그리고 정확성의 지속적인 향상을 위한 노력과 맥을 같이한다. 이러한 노력들은 선거과정 전반에 대한 국민적 신뢰를 제고하고 이를 통해 선거결과에 관한 정당성을 부여함으로써 선거가 진정한 정치·사회통합의 기체로서 작동할 수 있도록 만드는 데 그 궁극적 목적이 있다. 민주적 선거관리의 성패는 누가 게임의 승자가 되는가가 아니라 어떻게 게임이 진행되며 게임에 참여한 행위자들이 진행 과정을 믿고 그 결과에 승복할 수 있는지에 따라 결정되는 것이기 때문이다.

이러한 관점에서 선거관리의 공정성과 중립성을 견지하고 이를 통해 선거 전반에 대한

국민적 신뢰를 확립하기 위해 선거제도가 민주선거의 의의와 취지에 맞도록 운용되도록 하는 것이 우선적으로 중요한 부분으로 지적될 수 있다. 또한 그에 따른 결과가 후보자와 유권자 모두가 수용할 수 있도록 투명하고 명확해야 한다. 이를 위해 선거관리는 최우선적으로 선거법에 규정된 절차와 방법에 따라 엄격히 이루어져야 하고, 혹여 법의 적용과 해석에 있어 애매하거나 불명확한 부분이 있을 때에는 무엇이 가장 우리 헌법이 정한 민주선거의 기본원칙에 부합하는지를 면밀히 검토하여 그에 따라 처리하여야 할 것이다.

또한, 선거관리의 투명성과 참여성을 제고하기 위하여 후보자와 국민들에 대한 선거정보 공개 및 선거관리 과정에의 참여를 확대하는 다양한 방안들을 모색해나가야 한다. 한편, 선거과정에서 제기되는 여러 오해와 불신에 대해 적극적이고 명확하게 해명하려는 노력이 아울러 요구된다. 이를 통해 선거관리에 대한 국민적 신뢰를 구축해나가는 것이 향후 핵심적 과제가 될 것이다.

## VI. 결론

중국 현대 소설의 창시자인 루쉰(魯迅)은 그의 작품 『고향』에서 “그 무엇도 애초부터 존재했다고 확정할 수 없다. 희망이란 원래 있다고도 할 수 없고, 없다고도 할 수 없다. 그것은 마치 땅 위의 길과 같다”고 이야기했다. 이러한 그의 언명은, 길이 본래부터 땅위에 존재하는 것이 아니라 걸어가는 사람이 많아지면 그것이 곧 길이 되는 것처럼, 희망 역시 원래부터 있는 것이라기보다는 많은 사람들이 같은 생각을 가지고 같은 미래를 꿈꾸게 될 때 비로소 우리 앞에 나타나게 되는 것이라는 의미로 해석할 수 있다.

우리나라 민주선거와 정치발전의 역사를 돌이켜볼 때 이러한 루쉰의 ‘희망론’은 매우 의미 있는 시사점을 우리에게 제공해준다. 해방과 더불어 외부로부터 이식된 민주선거제도는 역사적 경험의 부재와 연이은 정치·사회적 혼란 속에서 우리사회에 제대로 착근되지 못하였고, 뒤이어 도래한 권위주의체제하에서도 선거는 단순히 민주주의의 외피만을 두른 채 실질적인 기능을 수행하는 데 실패하였다. 그러나 이러한 어려움 속에서도 진정한 민주주의를 이루어내고자 하는 희망은 국민들 사이에서 점차 확산되었고 이후 1987년 6·29 선언과 대통령직선제 도입, 1994년 통합선거법의 제정 등과 같은 역사적 변곡점들을 기점으로 구체화되었다.

그러나 보다 완전한 민주주의와 선거를 구현하기 위해서는 여전히 풀어야 할 많은 난제들이 도사리고 있다. 전 세계적인 현상이기는 하지만 정치에 대한 냉소와 무관심이 확산되는 가운데 투표율이 지속적으로 하락하고 있고 정책선거 운동은 도입 10년이 지났음에도 불구하고 아직까지 만족할 만큼의 성과를 이루어내지 못하였다. 변화된 선거환경에 부합하는 선거운동 규제 합리화, 정치자금 조달과 지출에 있어서의 투명성 제고 역시 향후 우리나라 민주선거가 더욱 발전하기 위해 요구되는 중요한 과제들이라고 할 수 있다.

희망은 주어지는 것이 아니라 만들어지는 것이다. 자유롭고 공정한 민주선거에 대한 국민들의 희망은 쓰레기통에서 장미를 피우는 기적을 이루어내었다. 앞으로 우리가 해야 할 일은 이러한 희망의 장미를 지속적으로 가꾸고 키워 나가 안정적인 민주정치체제를 건설하는 것이다. 이를 위해 지속적인 법제 선진화와 더불어 민주시민의식 함양을 통해 성숙한 선거·정치문화의 개선을 이루어나가야 한다. 또한 공정성과 중립성에 기반을 둔 적극적 선거관리로 선거과정에 대한 국민적 신뢰를 더욱 공고히 해 나가는 노력이 필요하다. 다시 한번 ‘역동성의 힘’을 발휘하여 불가능을 가능으로 바꾸어나가야 할 시점이다.

## 참·고·문·헌

- 강원택. 2011. “제3공화국 선거.” 한국선거학회 편, 『한국 선거 60년: 이론과 실제』. 서울: 도서출판 오름.
- 김미경. 2006. “매니페스토 운동과 정책공약 분석: SMART 기준을 중심으로.” 중앙선거관리위원회 『국민대토론회발표집』.
- 김선택. 2001. “민주주의와 선거: 민주적 선거의 과제 및 현실적 여건을 중심으로.” 『공법연구』 제29집 제4호, 7-27.
- 김용호. 2001. 『한국 정당정치 이해』. 서울: 나남출판.
- 김종철. 2004. “정치개혁을 위한 선관위의 역할과 과제.” 『선거관리』 제50호, 66-83.
- 김형준. 2005. “인터넷(사이버) 선거운동에 대한 고찰: 문제점과 개선방안을 중심으로.” 『선거관리』 제51호, 54-78.
- 서복경. 2011. “제1공화국 선거.” 한국선거학회 편, 『한국 선거 60년: 이론과 실제』. 서울: 도서출판 오름.
- 성승환. 2013. “선거관리기구에 관한 헌법학적 연구.” 서울대대학원 박사학위논문.
- 심지연·김민전. 2006. 『한국 정치제도의 진화경로: 선거·정당·정치자금제도』. 서울: 백산서당.
- 이남영. 1993. “투표참여와 기권: 제14대 국회의원 선거분석.” 이남영 편, 『한국의 선거』. 서울: 나남.
- 이동윤. 2005. “태국 선거과정의 변화와 지속성: 2005년 하원의원선거를 중심으로.” 『동남아시아 연구』 제15권 2호, 259-299.
- 이종우. 2008. “공명선거와 지방공직자의 자세.” 『지방행정』 제57권 제653호, 25-37.
- \_\_\_\_\_. 2008. “국민의 참정권과 재외선거 도입 고찰.” 『국회보』 통권 504호, 122-125.
- \_\_\_\_\_. 2009. “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제: 정치관계 법제 중심으로.” 『의총논총』 제4권 제1호, 61-80.
- \_\_\_\_\_. 2014. “한국 선거의 변화와 지속가능성: 선거제도 및 선거관리 모델 변화를 중심으로.” 『의총논총』 제9권 제1호, 43-72.
- 임성호. 2008. “정치발전을 위한 선관위의 역할과 발전방향: 17대 대선의 평가.” 『선거관리위원회 제17대 대통령선거외부평가』 430-458.
- 중앙선거관리위원회. 1973. 『대한민국선거사』. 서울: 보진제.
- \_\_\_\_\_. 1981. 『대한민국선거사』 제1집. 서울: 영진사.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『선거관리위원회 50년사』. 서울: 박영사.
- 중앙선거관리위원회 의결50년사 편찬위원회. 2014. 『공명선거의 발자취: 중앙선거관리위원회 의결 50년을 중심으로』. 서울: 박영사.
- 최장집. 2006. 『민주주의의 민주화: 한국 민주주의의 변형과 체계모니』. 서울: 후마니타스.
- 최한수. 1996. 『한국선거정치론』. 서울: 대왕사.

호광석. 1996. 『한국 정당체계의 분석: 제헌 국회부터 제14대 국회까지 한국 정당체계의 환경과 구조』. 서울: 들녘.

Daniel Tudor. 2012. *Korea: The Impossible Country*. Tuttle Publishing. 노정태 역. 2013. 『기적을 이룬 나라 기쁨을 잃은 나라』. 문학동네.

The Economist Intelligence Unit. 2008. 〈Index of Democracy 2008〉.

\_\_\_\_\_. 2012. 〈Index of Democracy 2012〉.

\_\_\_\_\_. 2013. 〈Index of Democracy 2013〉.

\_\_\_\_\_. 2014. 〈Index of Democracy 2014〉.

오니시 유타 카(大西 裕). 2013. 『選挙管理の政治学: 日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』. 서울: 유비각.

접수일자: 2015년 10월 2일, 심사일자: 2015년 10월 26일, 게재확정일: 2015년 11월 9일

**[Abstract]**

## Footprints of Fair Elections in the Republic of Korea

Lee, Jong Woo | Standing Commissioner of National Election Commission of the Republic of Korea

Elections are the starting point of democratic politics and the heart of democracy. Democracy blossoms only when elections are conducted fairly through people's free will and within a democratic process. Therefore, elections are the core hallmark of a free democratic political system, and at the same time an important yardstick to gauge the quality of the democracy and the level of political development in a given country. The first democratic election conducted in Korea on May 10, 1946 has been continuously developed in the midst of many political and social turmoils, and has been settled as one of the development model for many young democracies today.

This thesis looks at where Korean elections are based on the international assessment of the democratic elections in Korea, and reviews how democratic elections have developed and changed in Korea for the last 67 years focusing on the historic tipping points. The rigged Presidential election on March 15, 1960, the June 29 Declaration, Dong-hae city re-election in 1969, and the legislation also known as comprehensive Election Law functioned as remarkable turning points in the history of democratic elections in Korea, which exerted significant influence on the development and chances of democratic elections afterwards. In particular, the transformation of election management in Korea into a role model of a political development type has greatly contributed not only to achieving the fairness in elections through active investigation and regulation, and enhancing the quality of democracy through the constant improvement of election law and election culture, but also to playing an important role in building a world-class election management

system.

Democratic elections in Korea, however, still face systematic, cultural and managerial challengers. In order to tackle them, various and continuous efforts are needed to streamline election regulation, raise the awareness of democratic citizenship, increase public participation, achieve elections based on manifestos and improve the transparency of political funding.

- 
- Keyword: democratic elections, election management model, integrated election law, election management system, advance election law, election culture



## 2014년 지방선거에서 사전투표제 평가

가상준 | 단국대학교

### + 국문요약 +

선거가 대의민주주의의 운영에 있어 핵심이지만 낮아지는 정치 및 선거에 대한 관심으로 인해 대의민주주의는 위기에 놓여 있다. 유권자들의 선거 참여를 확대하기 위해 사전투표제가 도입되었고 전국 단위 선거로는 2014년 지방선거가 사전투표제가 실시된 첫 선거였다. 본 연구는 사전투표제가 도입 취지에 맞게 영향력을 발휘하고 있는지 알아보는 것을 목적으로 한다. 사전투표제의 첫 실시로 인해 이에 대한 영향력을 정확히 파악하기는 어렵지만 2014년 지방선거에서 사전투표율과 실제투표율 비교를 통해 그리고 선거에 참여하지 않은 기권자, 사전투표 유권자, 그리고 선거일에 참여한 유권자의 비교 분석을 통해 사전투표제의 영향력에 대해 알아보았다. 거시적 분석과 미시적 분석을 통해 사전투표제는 새로운 유권자를 투표소를 이끌어 투표율을 높이는 효과보다는 기존에 투표에 참여하는 유권자의 투표일을 분산시키는 데 그쳤다고 말할 수 있다. 사전투표율은 11.5%로 높은 편이지만 전반적 투표율은 2010년 지방선거와 비슷하다는 점에서 이러한 점을 찾을 수 있으며 사전투표한 유권자의 정치적 관심, 사회·경제적 배경, 그리고 과거 투표경력을 보았을 때 선거 기권 유권자보다는 기존의 전통적 유권자에 가깝기 때문이다. 2014년 지방선거에서 사전투표제의 영향력은 제한적이었다. 그러나 2014년 지방선거만을 통해 사전투표제의 영향력을 평가하는 것은 무리가 있다. 앞서 2014년 지방선거가 가지는 세월호라는 특수성 때문에 더욱 그렇다. 앞으로 많은 선거가 치러지고 사전투표제에 대한 논의가 풍성해질 때 좀 더 분석적이고 체계적인 결과가 도출될 것이라 기대한다.

## I. 서론

대의민주주의 운영의 핵심 원칙은 선거라는 기제를 통해 선출된 대표가 의회라는 논의의 장에서 위임된 권한을 바탕으로 국가 의사결정에 참여하는 것이다. 이러한 점에서 선거는 대의민주주의를 유지하고 운영해 나가는 데 있어 핵심적 역할을 수행하고 있다고 말할 수 있다. 그러나 대의민주주의는 참여와 관심이라는 점에서 취약성을 띠고 있는데 이를 반영하듯이 많은 국가에서 투표율은 점점 하락하고 있는 추세를 보이고 있다. 우리도 투표율 하락이라는 추세에 예외는 아니다. 최근 들어 전국 단위 선거에서 투표율이 상승하면서 이러한 우려가 잠잠해지기는 하였지만 젊은층의 선거 무관심, 정치에 대한 전반적 불신 등으로 인해 투표율이 어떠한 방향으로 전개될지는 모르는 상황이다. 낮은 투표율이 문제시되는 것은 선거결과가 갖는 정통성과 연결되기 때문이다. 특히 선거제도와 맞물려 낮은 투표율로 당선된 대표는 전체 유권자의 과반보다 훨씬 낮은 지지를 받아 당선되는 경우가 많기 때문이다.

최근 들어 많이 논란이 되는 사안은 유권자의 선거 참여가 개인의 경제상황에 의해 크게 영향을 받고 있다는 점이다. 즉, 경제적으로 여유 있는 유권자의 경우 투표 참여에 어려움이 없지만 선거참여로 인해 경제적 생활에 타격을 받는 유권자는 투표권 행사에 어려움이 있다는 것이다. 우리의 경우 선거일이 법정 공휴일로 지정되어 있지만 이는 공무원 등에만 적용되고 일반 기업 등에는 적용되지 않아 이들의 참여가 용이하지 않을 가능성이 크다. 이로 인해 공정하고 평등한 투표참여가 실시되는 방안이 필요하다는 점이 지적되었다. 특히 한국정치학회가 중앙선거관리위원회 의뢰를 받아 실시한 “우리나라의 비정규직 근로자 투표참여 실태조사에 관한 연구”(가상준 외 2명 2011)에 의하면 투표에 참여하지 못한 비정규직 근로자가 상당히 많은 것으로 조사되고 있다. 이들 중 정치 무관심으로 인해 투표가 가능하였지만 투표하지 않은 근로자도 있었지만 고용계약상의 문제, 임금의 감액, 고용주나 상사의 눈치 때문에 투표하지 못하였다고 대답한 근로자가 많은 것으로 나타나고 있다.

물론 이들 말고도 투표일에 개인적 사정으로 인해 의지는 있지만 투표에 참여하지 못하는 유권자가 있어, 선거 참여의 기회를 확대함으로써 투표율을 높이는 방안이 논의되었었다. 많은 논의 및 시행을 통해 결과적으로 사전투표제가 도입되었는데 사전투표제는 선거인이 별도의 신고 없이 사전투표 기간 동안(일반적으로 선거일 전 5일부터 2일간) 사전투표소가 설치되어 있는 곳 전국 어디에서나 투표할 수 있는 제도로 선거 참여의 기회를

높일 것이라는 기대에서 출발하였다. 전국단위 선거에서 사전투표제가 실시된 것은 2014년 지방선거가 처음인데 제도의 효과성에 대한 논의는 아직 제한적으로 이루어지고 있는 상황이다. 무엇보다 2014년 지방선거의 투표율이 상승한 원인이 사전투표제 실시에 따른 결과인지 아니면 다른 요인이 있는 것인지 정확히 알 수는 없다. 이는 사전투표제가 실시되기 전인 2012년 국회의원선거와 2012년 대통령선거의 투표율도 과거 동일 선거에 비해 상승한 모습을 보였기 때문이다. 이러한 이유로 2014년 투표율 상승이 이러한 경향의 연장선인지 아니면 사전투표제 실시에 따른 결과인지 정확히 파악하기 어려운 상황이다.

본 연구는 전국단위 선거에서 처음 실시된 사전투표제가 도입 취지에 맞게 영향력을 발휘하고 있는지 알아보는 것을 목적으로 한다. 사전투표제의 첫 실시로 인해 이에 대한 영향력을 정확히 파악하기는 어렵지만 2014 지방선거에서 사전투표율과 실제투표율 비교를 통해 그리고 선거에 참여하지 않은 기권자, 사전투표 유권자, 그리고 선거일에 참여한 유권자의 비교 분석을 통해 사전투표제의 영향력에 대해 알아보려 하며 앞으로 필요한 과제는 무엇인지 논의해 보려 한다. 이를 위해 제II절에서는 투표 및 사전투표제 관련 연구들에 대해 고찰해보고 제III절에서는 사전투표제 도입 배경과 이에 대한 유권자들의 평가를 살펴보려 한다. 제IV절에서는 2014년 지방선거 투표율과 설문조사 결과를 통해 사전투표제의 영향력을 측정해 본다. 특히 사전투표한 유권자들의 정치적 태도와 사회·경제적 배경, 그리고 과거 투표 경험을 통해 사전투표제의 영향력에 대해 알아본다.

## II. 투표 및 투표율에 대한 기존 연구

선거는 대의민주주의 운영의 핵심 기제로 유권자의 선거에 대한 관심과 참여는 강한 민주주의 제도의 필수적 요소라 할 수 있다. 일반적으로 선거 참여는 연령층이 높을수록 높아지는 경향을 보이고 있는데, 교육과 소득 또한 투표 참여에 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다(정수현 2012; Wolfinger and Rosenstone 1980). Wolfinger and Rosenstone는 교육의 영향력을 감안한다면 소득의 영향은 제한적이라는 점을 밝히고 있으며 남성의 투표율이 여성보다 조금 높다는 점을 보여주고 있다. 남성이 여성보다 높은 투표 참여를 보이고 있다는 결과들은 그 후에도 지속적으로 나타나고 있었다. 그러나 최근 들어 투표율에 있어 차이가 없다는 혹은 여성이 남성을 앞서고 있다는 결과들이

보고되고 있다(Norris 2002). 교육, 연령의 영향력은 과거에 비해 변화하지 않고 있는데 성별에 의한 투표율 차이가 과거와 달라진 것은 여성 교육 수준의 향상 그리고 여성이 노동시장에서 차지하는 지위가 향상되면서 나타난 것이라 하겠다(Norris et al. 2004). 한국의 경우 20대 후반부터 30대 후반까지는 여성들의 투표율이 높은 것으로 나타나고 있다. 반면, 65세 이상부터 남성의 투표율이 높아지는 미국과 캐나다와 달리 한국에서는 40대부터 남성의 투표율이 여성의 투표율보다 앞서는 것으로 나타나고 있어(구본상 외 2명 2015) 이에 대한 많은 관심이 고조되고 있다. 한편 낮은 연령대라고 하더라도 후보자의 연령대에 의해 투표 참여는 영향을 받을 수 있다고 말하고 있는데, 젊은 후보가 출마했을 때 젊은 유권자들의 투표 참여가 높아진다는 것이다(Pomante II and Schraufnagel 2015). 앞서 소득은 투표 참여에 영향을 미치고 있다고 말하였는데 소득뿐만 아니라 유권자의 직업, 실업여부와 같은 경제적 상황은 투표참여 여부를 결정하는 주요 원인으로 작용하고 있다(Rosenstone 1982; Stevens 2007).

일반적으로 선거 참여는 정당에 대한 일체감과 깊은 관련이 있다고 말할 수 있다. 정당 일체감은 유권자의 투표행태를 설명하는 데 있어 중요한 요인으로(Campbell et al. 1960), 정당일체감이 강한 유권자일수록 투표에 참여하는 경향이 강하며 지지하는 특정 정당에 투표할 가능성이 크다. 정당일체감이 유권자의 심리적 귀속감에 중점을 둔 연구라면 합리적 선택 이론은 비용과 기대효용에 초점을 맞춰 투표 참여를 설명하는 연구라 하겠다(Downs 1957; Riker and Ordeshook 1968). 한편, 투표와 같은 정치참여를 설명함에 있어 정치 효능감은 중요한 설명변수라 말할 수 있다. 정치 효능감은 자신의 정치적 활동이 정부에 영향을 미칠 것이라는 인지(cognition) 또는 믿음(belief)으로 정치 신뢰와 더불어 민주주의 유지에 있어 중요한 정치 정향이라 하겠다(Erikson and Tedin 1995). 정치 신뢰감이 정부 생산(output)에 대한 평가와 관련이 있는 데 비해 정치 효능감은 정부 투입(input) 결과와 관련성을 보이고 있다(Erikson and Tedin 1995). 이로 인해, 정치 효능감은 정치 참여, 특히 선거 및 정치활동과 관련이 크다고 하겠다(Verba and Nie 1972).

투표율을 설명함에 있어 투표개혁의 영향력이 많이 논의되고 있는데 이는 미국에서 실시되고 있는 선거 등록제도는 투표율을 하락시키는 요인으로 작용하고 있기 때문이다(Converse 1971; Kaufmann et al. 2008).<sup>1)</sup> 미국의 경우 매우 낮은 투표율로 인해 발생

1) 선거 등록법의 엄중성에 따라 투표율은 낮게 나타나고 있는데 일반적으로 선거 실시 오래전에 등록을 마감하는 주들의 투표율은 그렇지 않은 주들에 비해 낮은 편이다(Bibby and Holbrook 1996).

하는 문제를 해결하기 위해 많은 종류의 사전투표(early voting) 예를 들어 우편투표(vote by mail), 부재자투표(absentee voting), 사전직접투표(early in-person voting) 등이 도입되어 실시되고 있다. 사전투표 도입의 취지는 투표일에 투표장에 가는 부담을 줄이고 편의를 제공함으로써 투표율을 제고시키기 위함이다. 그러나 사전투표제는 투표율에 크게 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 혹은 제한적으로 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(Burden et al. 2014; Fitzgerald 2005; Gronke et al. 2007; Primo et al. 2007; Southwell 2009). 이러한 결과들은 투표율과 선거법 간의 관계를 설명하고 있는 구조차원에서의 법률적 이론(structural legal theory) 주장(Rusk and Stucker 1978)과는 다른 결과를 보여주고 있어 관심을 끌고 있다. 유권자들의 투표 참여를 쉽게 하기 위한 제도가 도입된다면 투표 비용을 줄여 투표율 상승 효과를 기대하는 것이 일반적 예상이나, 그러나 예상과는 달리 이러한 결과가 나타나고 있지 않는데 사전투표제는 경쟁적 선거 등과 같이 선거에 대한 관심과 선거 참여의 효용성을 높이는 요인으로 작용하지 못하고 있기 때문이다(Fitzgerald 2005; Gronke et al. 2007).

또한 정치 지식, 관심, 관여 등은 선거 참여 비용과 관련이 있기에 이와 직접 관련된 교육과 민주 시민성은 선거 비용을 낮출 수 있지만 사전투표제는 그러한 역할을 하지 못하는 것으로 나타나고 있다(Fitzgerald 2005; Gronke et al. 2007). Burden과 그의 동료들(2014)은 사전투표제는 투표일에 참여가 어려운 유권자를 끌고 오는 효과는 있지만 선거동원을 분산시키고 선거 당일 중요한 행사에 참여해야 한다는 사회적 동력을 약화시켜 투표율 향상에는 영향을 미치지 못하고 있다고 주장한다. 이러한 이유에 대해 사전투표율이 높을 경우 정당의 선거운동과 광고, 동원을 위한 노력 등 선거 자원의 배분에 영향을 미치기 때문이라 말하고 있다(Burden et al. 2014). Stein(1998)은 분석을 통해 사전투표하는 유권자들의 정당일체감이 높다는 점을 밝히고 있는데 이는 사전투표제가 새로운 유권자를 끌어오기보다는 선거에 참여하는 기존 유권자에게 편의를 제공하는 것 뿐임을 보여주는 것이다. 같은 맥락에서 Neeley and Richardson(2001) 또한 사전투표 유권자와 선거일에 투표하는 유권자와는 차이가 없다는 점을 밝히고 있다. 결과적으로 사전투표제는 개표의 정확성, 행정비용의 절감, 유권자의 만족감 고취를 위해서는 필요한 제도일지 모르지만 이를 통해 투표율 향상을 기대하기는 어렵다는 것이다(Gronke et al. 2007).

그러나 투표를 위해서는 선거 등록이 필요한 미국에서의 연구 결과가 한국에서도 유사하게 나타날지 정확히 말하기 힘들다. 특히 사전투표제가 선거당일 등록제(EDR: Election Day Registration) 그리고 등록과 선거를 동시에 실시하는 제도(SDR: Same Day Regis-

tration)와 동시에 실시될 경우 투표 상승의 영향력이 발견되고 있기에(Burden et al. 2014) 우리의 경우와 사전투표제의 효과를 직접적으로 비교하기는 무리가 있다. 그럼에도 사전투표제의 영향력에 대한 부정적인 평가 및 논의(김도경 2014; 이공주 2014)가 이어지고 있는데 김도경(2014)은 사전투표제가 시간적 공간적 제약을 줄였지만 편의를 제공하지 못하고 있으며 투표 기권자 흡수에도 한계가 있다고 지적하고 있다. 그러나 이들 분석은 자료를 통한 검증이 시도되지는 못하였으며 사전투표제의 목표를 어디에 두고 있는지에 따라 평가가 달라질 수 있기에 논의를 정밀하게 가져갈 필요가 있다. 이와는 별도로 현재 운영되고 있는 사전투표제의 과제에 대해 논하고 있는 연구들도 발견된다(김남수 2014; 이상신 2013).

### III. 사전투표제 도입 취지 및 평가

#### 1. 사전투표제 도입 취지

사전투표제는 선거 당일 지정투표소에서 투표가 불가능한 유권자를 위해 별도의 부재자 신고 없이 사전투표 기간 통신망으로 연결되어 있는 선거인명부와 투표용지 발급기를 이용하여 사전투표소가 설치되어 있는 전국 어디에서나 투표할 수 있는 제도다. 사전투표제의 도입 취지는 유권자에 투표참여에 편의성을 도모함으로써 투표를 상승을 제고하기 위함이다. 무엇보다 선거 당일 투표가 경제적 여건상 어려워 선거참여를 포기해야 하는 유권자에게 사전에 투표할 수 있는 기회를 줌으로써 투표권 행사를 확대하려는 것이다. 사전투표제는 부재자투표제가 가지고 있는 문제점을 해결하고 좀 더 진일보된 유권자의 참여방안을 마련하는 과정에서 만들어진 제도다(김대년 2014). 기존의 부재자투표는 저조한 참여율로 인해 문제점이 지적되었는데, 이는 무엇보다 사전에 부재자 신고가 필요했으며 투표소는 각 시·군·구마다 설치되었지만 400여 개에 불과하였기 때문이다.

중앙선거관리위원회는 투표참여의 편의를 확대하기 위해 2009년 사전투표제 도입을 주요 내용으로 하는 공직선거법 개정의견을 국회에 제출하였는데 선거일 전에 투표하려는 선거인은 별도의 신고나 신청 없이 선거관리위원회가 설치한 투표소에 가서 선거일 전에 투표할 수 있도록 하며, 선거구단위 또는 구·시·군단위로 전산통합선거인명부를

구축하여 투표소가 설치된 어디에서나 투표할 수 있도록 하자는 것이 핵심 내용이다. 국회는 2012년 2월 29일 공직선거법 개정을 통해 통합선거인명부를 활용한 부재자투표를 가능하게 하였다. 이로 인해 통합선거인명부를 활용하여 부재자투표를 실시하는 경우 누구든지 신고할 필요 없이 부재자투표소에서 투표할 수 있게 되었다. 이를 통해 2013년 재보궐선거부터 통합선거인명부를 활용한 부재자투표가 실시되었으며, 2014년 1월 17일 국회는 공직선거법을 개정하여 통합선거인명부를 활용한 부재자투표를 사전투표로 대체함으로써 2014년 지방선거에서 사전투표제는 첫 실시되었다.

## 2. 사전투표 현황

2013년부터 실시된 사전투표제에 대해 유권자들은 잘 인지하고 있으며 사전투표한 유권자들은 어떠한 이유로 사전투표했는지 알아보았다. 또한, 사전투표제가 도입되었음에도 투표에 참여하지 않은 유권자들은 어떠한 사연을 가지고 있는지 알아보았다. 이를 위해 2014년 6월 실시된 “제6회 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사”를 이용하였다. 중앙선거관리위원회 의뢰를 받아 한국정치학회와 한국정당학회에 의해 실시된 유권자 정치의식조사는 2014년 지방선거에서 유권자의 선택과 인식을 알아보고 있다. 먼저 설문조사 응답자 1,204명에게 2014년 선거에 참여하였는지 물어보았는데 이 중 322명(26.8%)이 투표하지 않았다고 반면, 882명(73.2%)은 투표하였다고 대답하고 있다. 2014년 지방선거 투표율이 56.8%인 데 비해 설문조사를 통해 나타난 투표율은 73.2%로 차이가 크다는 점을 알 수 있다. 선거에 참여한 유권자 중 149명은 사전투표하였다고 말하고

〈표 1〉 2014년 지방선거 투표 여부

	빈도	%
투표하지 않았다	302	25.1
보통 투표를 하는 편이나 이번 지방선거에서는 못했다	20	1.7
사전투표하였다	149	12.4
선거 당일 투표했다	733	60.9
총계	1,204	100.0

〈표 2〉 사전투표제 인지도

	빈도	%
알고 있었다	1,110	92.2
알지 못하였다	94	7.8
총계	1,204	100.0

있는데 이는 투표하였다고 말한 유권자 중 12.4%로 실제 사전투표율 11.5%보다 약간 높은 수준이다.

사전투표제에 대해 알고 있었는지 물어보았는데 응답자의 92.2%가 사전투표제를 알고 있었다고 말하고 있다. 사전투표제가 2013년부터 실시되어 유권자들은 이에 대해 잘 알고 있었으며 중앙선거관리위원회의 지속적인 홍보로 인해 좋은 결과가 나타난 것이라 하겠다. 한편 사전투표제 인지 여부와 투표여부 간 관련성이 있는지 교차 분석해 보았는데 〈표 3〉에서 보듯이 투표하지 않은 유권자 중 사전투표제를 알고 있었다고 말한 응답자는 85.1%인 데 비해 알지 못했다고 말한 응답자는 14.9%였다. 이에 비해 2014년 지방선거에 참여한 유권자 중 94.4%가 사전투표제를 알고 있었다고 말하고 있는데 투표하지 않은 유권자와 비교하여 볼 때 높은 인지도라 하겠다. 2014년 지방선거에 투표하지 않은 유권자가 사전투표제를 인지 못해 참여하지 못한 것인지 아니면 선거에 관심 없어 투표하지 않은 것인지는 알 수 없지만 투표에 참여한 유권자와 그렇지 않은 유권자 간 사전투표제

〈표 3〉 투표 여부 및 사전투표제 인지 정도 교차분석 결과

		선생님께서 사전투표제도를 알고 계셨습니까?		총계
		알고 있었다	알지 못하였다	
선생님께서 이번 지방선거에 투표하셨습니까?	투표하지 않았다	257	45	302
	보통 투표를 하는 편이나 이번 지방선거에서는 못했다	20	0	20
	사전투표하였다	147	2	149
	선거 당일 투표했다	686	47	733
총계		1,100	94	1,204

〈표 4〉 사전투표한 이유

	빈도	%
개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서	77	51.7
선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	23	15.4
우연히 사전투표소 근처에 불일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서	15	10.1
사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서	24	16.1
기타	5	3.4
모름 / 무응답	5	3.4
총계	149	100

인지에 있어 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

사전투표한 유권자에게 사전투표에 참여한 이유에 대해 물어보았는데 이에 대한 결과를 살펴보면 개인 사정으로 선거 당일 투표가 어려워서 사전투표했다는 응답이 51.7%로 가장 높고, 사전투표에 참여하여 선거 당일 휴일을 즐기고 싶다는 응답과 선거 당일 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서라는 응답 비율이 각각 16.1%와 15.4%로 그 뒤를 따르고 있다. 사전투표제는 선거일에 투표해야 한다는 부담감을 줄여줌으로써 많은 유권자를 투표소로 향하게 하는 데 있다. 이러한 차원에서 개인 사정으로 선거 당일 투표가 어렵다고 대답한 응답자와 선거 당일 직장이나 생업 등으로 투표시간 보장이 어렵다고 대답한 응답자에게 있어 사전투표제는 유익한 제도라 하겠다. 그러나 사전투표제의 효과를 과거 투표 참여에 어려움이 있는 새로운 유권자를 투표소로 인도한다는 데 맞춘다면 사전투표제의 영향력은 미약하다고 말할 수 있다.

한편, 투표에 참여하지 않은 응답자에게 이유가 무엇인지 물어보았다. 개인적인 일/출근/여행 등으로 참여하지 못하였다는 응답자가 45.3%로 가장 높고, 정치에 별로 관심이 없어서가 18.6%, 투표를 해도 바뀌는 것이 없어서가 14.9%로 그 뒤를 따르고 있다. 출근 때문이라 대답한 응답자도 있지만 어느 정도인지 파악하기 어렵고, 투표절차가 너무 복잡해서라고 대답한 응답자가 0.9%인 것을 감안하면 투표에 참여하지 않은 응답자의 대부분은 정치에 대해 무관심하고 냉소적인 유권자라 말할 수 있다. 특히 개인적인 일/출근/여

〈표 5〉 투표에 참여하지 않은 이유

	빈도	%
개인적인 일 / 출근 / 여행 등으로	146	45.3
마음에 드는 후보가 없어서	28	8.7
정치에 별로 관심이 없어서	60	18.6
마음에 드는 정당이 없어서	4	1.2
후보자에 대해 잘 몰라서	28	8.7
투표를 해도 바뀌는 것이 없어서	48	14.9
누가 당선될지 뻔해서	5	1.6
투표절차(과정)가 너무 복잡해서	3	.9
총계	322	100.0

행이라고 대답한 응답자들 중 87.0%(146명 중 127명)가 사전투표제를 알고 있었다고 대답하고 있는데 이들은 선거 전 사전에 투표할 수 있었지만 그렇게 하지 않은 것이다. 이는 이들의 선거에 대한 관심이 낮고 참여 의지가 약하기 때문이라 하겠다.

위의 결과를 종합적으로 보았을 때 사전투표제는 확정된 투표일과 정해져 있는 시간에 지정된 장소에 가야 하는 유권자의 부담을 줄여준 것은 확실하다. 물론 사전투표제가 과거 선거에 참여하지 않는 유권자들의 부담도 줄여준 것은 사실이지만 이들을 투표장으로 유인하는 효과가 있다고 말하기는 힘들다. 이를 조금 더 자세하게 알아보기 위해 사전투표율과 공식 선거일 투표율에 대해 알아보았고 유권자 수준에서 분석을 시도해 보았다.

## IV. 사전투표제 영향력 평가

### 1. 지역별/연령별 사전투표제 분석

2013년 치러진 상반기와 하반기 재보궐선거에서 사전투표율을 보면 먼저 상반기에서는 서울 노원병, 부산 영도구, 충남 부여·청양군에서 국회의원선거가 실시되었는데 사전

투표 투표율은 각각 8.38%, 5.93%, 5.62%였다. 한편 하반기에는 화성시갑과, 포항시남구·울릉군에서 국회의원선거가 있었는데 사전투표율은 각각 5.30%와 5.58%였다. 과거 이 지역에서 실시된 2012년 총선에서 부재자 투표율과 비교해 보면 다섯 지역 모두 크게 상승하였다는 점을 발견할 수 있다.<sup>2)</sup> 2013년 전반기와 2013년 하반기 평균 투표율도 과거 재보궐선거 투표율과 비교해 매우 높은 편인데 이는 사전투표제의 영향력이라 말할 수 있다.

한편 사전투표제가 전국 단위 선거에서 처음 실시된 것은 2014년 지방선거가 처음이었는데 사전투표율은 11.5%로 매우 높은 편이었다. 무엇보다 2013년 상반기와 하반기에 실시된 재보궐선거에서의 사전투표율을 비교해 볼 때 크게 상승한 결과라 하겠다. 이는 2013년 중앙선거관리위원회의 홍보와 유권자의 경험 그리고 2014년 중앙선거관리위원회의 홍보가 낳은 결과라 말할 수 있다. 한편, 성별로 구분해 사전투표율을 살펴보면 남성의 투표율이 13.8%로 여성의 투표율 9.2%보다 높았다. 지역별로 사전투표율을 살펴보면 <표 6>에서 보듯이 도시보다는 도지역의 투표율이 높은 편이다. 특히 전남, 전북의 투표율이 가장 높으며 대구와 부산이 가장 낮은 투표율을 보이고 있다.

연령대별로 사전투표율과 실제투표율을 살펴보면 <표 7>과 <표 8>이 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 <표 7>을 통해 20대 전반 남성의 사전투표율이 28.6%로 가장 높고, 19세 남성이 23.4%로 그 뒤를 따르고 있음을 알 수 있다. 이는 군복무 혹은 학업을 위해

<표 6> 지역별 사전투표율

지역	투표율	지역	투표율	지역	투표율
서울	11.1	울산	10.7	전북	13.1
부산	8.9	세종	15.1	전남	18.0
대구	8.0	경기	10.3	경북	13.1
인천	11.3	강원	14.2	경남	11.9
광주	13.3	충북	13.3	제주	11.1
대전	11.2	충남	11.9		

출처: 중앙선거관리위원회

2) 2012년 총선 부재자 투표율을 보면 서울 노원병 2.1%, 부산 영도구 1.5%, 충남 부여·청양군 2.2%, 경기 화성갑 1.5%, 경북 포항 남구·울릉군 2.3%였다.

〈표 7〉 성별·연령대별 사전투표율

	19세	20대 전반	20대 후반	30대 전반	30대 후반	40대	50대	60대	70대 이상	전체
남성	23.4	28.6	11.7	9.9	10.2	11.4	13.8	14.8	12.2	13.8
여성	10.5	10.7	10.3	9.0	8.5	8.6	9.3	9.8	8.6	9.2
전체	17.4	20.2	11.1	9.5	9.3	10.0	11.5	12.2	10.0	11.5

출처: 중앙선거관리위원회

자신의 지역을 떠나 타지에서 생활하는 남성이 많기 때문이라 하겠다. 한편 사전투표율에서 눈에 띄는 것은 50대 이후 연령대에서도 발견되는 높은 사전투표율이다. 원래 선거에 높은 참여를 보이는 50대 이상 유권자의 사전투표 참여가 높다는 점은 전체 11.5% 사전투표율에서 이들이 미치는 영향력이 크다는 점을 말해주는 것이다. 물론 〈표 8〉에서 보듯이 50대 이후 연령대의 실제투표율 또한 높은 편이며 사전투표율을 제외하고도 높은 투표율을 보이고 있다. 한편, 19세, 20대 전반, 20대 후반, 30대 전반의 투표율은 사전투표율을 제외할 경우 30%대로 매우 낮음을 알 수 있다. 이러한 경향은 30대 후반 남성 유권자에서도 나타나고 있다. 반면 50대, 60대, 70대 이상 유권자의 사전투표를 제외한 투표율은 대부분 50% 이상으로 앞선 연령대와 비교하여 상당한 차이를 보이고 있다. 50대 이상 유권자의 사전투표율과 전반적 투표율이 높다는 점, 19대 남성과 20대 전반 남성

〈표 8〉 성별·연령대별 투표율

	19세	20대 전반	20대 후반	30대 전반	30대 후반	40대	50대	60대	70대 이상	전체
남성	51.9 (28.5)	53.4 (24.8)	42.3 (30.6)	42.1 (32.2)	47.1 (36.9)	52.3 (40.9)	63.7 (49.9)	77.0 (62.2)	77.8 (65.6)	57.2 (43.4)
여성	52.6 (42.1)	49.2 (38.5)	48.2 (37.9)	48.2 (39.2)	52.9 (44.4)	54.4 (45.8)	62.5 (53.2)	72.0 (62.2)	60.6 (52)	57.2 (48)
전체	52.2 (34.8)	51.4 (31.2)	45.1 (34.0)	45.1 (35.6)	49.9 (40.6)	53.3 (43.3)	63.2 (51.7)	74.4 (62.2)	67.3 (57.3)	57.2 (45.7)

출처: 중앙선거관리위원회

( )는 사전투표율을 제외한 투표율

의 사전투표율은 높지만 전반적 투표율은 낮다는 점을 통해 사전투표제가 19세 남성, 20대 전반 남성의 투표율은 올렸지만 전반적인 투표율을 높였다고 말하는 데는 한계가 있다고 하겠다.

2014년 사전투표율 11.5%는 2010년 지방선거 부재자 투표율 3.9%와 비교해 보면 커다란 차이를 보인다. 물론 부재자 투표율과 사전투표율을 직접 비교한다는 것은 절차 및 편의성 등을 감안할 때 무리가 있을 수밖에 없다. 그러나 선거 전 투표하는 인원이 어느 정도인지를 가늠한다는 점에서 비교의 의미가 있다고 하겠다. 한편, 사전투표율이 전반적으로 투표율을 높였는지에 대해 알아보면 그렇지 않다는 점을 발견할 수 있다. <표 9>는 이러한 점을 보여주고 있는데 2010년에 비해 2014년 전국 투표율은 2.3% 상승하였는데 대부분 지역에서 2014년 투표율이 높은 편이다. 그러나 2010년 부재자투표를 제외한 투표율과 2014년 사전투표를 제외한 투표율을 비교해 보면 2010년 투표율이 대부분 지역에서 높은 편임을 알 수 있다. 이러한 결과는 사전투표한 유권자들이 선거 당일 투표가 어려워 사전투표한 것이라기보다는 과거 선거 당일 투표소에 가던 유권자들이 다른 이유로 사전투표한 유권자라는 점을 의미하는 것이다. 이러한 점을 거시 집합자료를 통해 입증하는 것은 어렵지만 2010년 비교해 크게 차이 나지 않는 평균 투표율 그리고 사전투표

<표 9> 2010년, 2014년 지방선거 투표율 비교

지역	2010년		2014년		지역	2010년		2014년	
	투표율	부재자 제외 투표율	투표율	사전투표 제외 투표율		투표율	부재자 제외 투표율	투표율	사전투표 제외 투표율
서울	53.9	50.7	58.6	45.3	강원	62.3	57.6	62.3	48.1
부산	49.5	45.7	55.6	47.5	충북	58.8	54.6	58.8	45.5
대구	45.9	41.5	52.3	46.7	충남	56.5	52.4	55.7	43.8
인천	50.9	47.1	53.7	44.3	전북	59.3	54.4	59.9	43.8
광주	49.8	45.1	57.1	42.4	전남	64.3	59.1	65.6	47.6
대전	52.9	48.7	54.0	43.8	경북	59.4	54.7	59.5	46.7
울산	55.1	50.9	56.1	42.8	경남	61.8	57.3	59.8	47.9
경기	51.8	48.2	53.3	45.4	제주	65.1	61.4	62.8	51.7

출처: 중앙선거관리위원회

(부재자투표)한 유권자를 제외한 선거 당일 투표율을 보았을 때 2014년 투표율보다는 2010년 투표율이 높다는 점이 이를 반영하고 있다. 물론 전반적으로 2014년 지방선거에 대한 낮은 관심과 참여로 인해 2014년 투표율이 낮게 나올 수밖에 없는 상황임에도 사전 투표제가 이를 보완하여 2010년보다 높은 투표율이 나오게 되었다는 주장도 가능하다. 그러나 집합적 자료를 통해 보았을 때 사전투표제의 영향력은 미비한 것으로 나타나고 있다.

## 2. 유권자 수준에서 사전투표제 분석

과연 사전투표제가 투표율 상승에 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있는지 좀 더 구체적으로 알아보기 위해 2014년 지방선거 후 실시된 설문조사 결과를 통해 미시적으로 분석해 보았다. 사전투표제가 유권자에게 편의를 제공해 투표율 상승으로 연결되기 위해서는 과거 선거에 무관심하고 선거에 참여하지 않은 유권자를 투표장으로 데려와야 한다. 그렇다면 사전투표를 통해 선거권을 행사한 유권자는 선거 당일에 투표한 유권자보다는 선거에 참여하지 않은 유권자(nonvoter)와 비슷한 정치적 태도 및 사회, 경제적 배경을 보여야 한다. 만약 사전투표를 통해 선거에 참여한 유권자가 전통적으로 선거에 참여하는 유권자라며 이들의 정치적 태도 및 사회, 경제적 배경은 선거에 참여하지 않은 유권자보다는 선거에 일반적으로 참여하는 유권자와 비슷할 것이다. 이러한 점을 알아보기 위해 세 개 집단, 즉 선거 기권자, 사전투표 유권자, 선거일 투표 참여 유권자의 2014년 지방선거 관심, 일반적 정치관심, 연령, 그리고 소득수준을 알아보았다.

〈표 10〉은 세 집단의 평소 정치에 대한 관심, 2014년 지방선거에 대한 관심, 평균 연령, 평균 소득구간을 보여주고 있다. 먼저 정치에 대한 일반적 관심을 보면 투표에 참여하지 않은 기권자들의 관심도가 가장 낮으며 투표일에 선거에 참여한 전통적 유권자, 사전투표 유권자순으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 사전투표 유권자의 정치 관심도가 가장 높게 나타나고 있는데, 세 집단의 2014년 지방선거에 대한 관심도를 비교해 보았을 때도 발견할 수 있다. 사전투표 유권자의 2014년 지방선거에 대한 관심도가 가장 높으며, 기권 유권자의 관심도가 가장 낮게 나오고 있다. 특히 사전투표 유권자의 정치에 대한 일반적 관심도와 2014년 지방선거에 대한 관심도가 투표 기권 유권자보다는 전통적 유권자와 비슷한 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 세 집단의 평균 연령을 비교해 보면 투표 기권 유권자의 평균 연령은 38.36으로 사전투표 유권자, 전통적 유권자보다는 젊지만 사전투



〈표 11〉 2014 지방선거 투표와 2012년 국회의원선거 투표 교차분석

구분		2014년 지방선거			합
		투표 기권	사전투표	일반투표	
2012년 국회의원선거	투표 기권	109 (37.3%)	6 (4.1%)	34 (4.9%)	149
	투표 참여	183 (62.7%)	140 (95.9%)	664 (95.1%)	987
합		292	146	698	1,136

카이제곱: 202.249(p&lt;0.001)

씨 유권자에게 편의를 제공하고 있다는 점에 대해서는 이의는 없다. 그러나 과연 누구한테 편의를 제공하고 있는지 자세히 살펴보면 투표 기권자라기보다는 일반적으로 선거에 참여하는 전통 유권자라고 하겠다.

다음으로 사전투표 유권자들의 과거 투표행태를 통해 이들이 과거 투표 기권자인지 아니면 전통적 유권자에 가까운지 알아보았다. 사전투표 유권자들이 과거에 투표에 참여하지 않은 모습을 보였지만 사전투표제를 통해 선거에 참여한 것이라면 사전투표제는 새로운 유권자를 투표소로 끌어들이는 역할을 한 것이다. 그러나 사전투표 유권자가 과거에도 투표에 참여한 유권자라면 사전투표제는 일반적으로 선거에 참여하는 유권자에게 편의를 제공한 역할을 한 것이다. 〈표 11〉은 2014년 지방선거 투표 여부 및 방식과 2012년 국회의원선거 투표 여부 교차분석 결과를 보여주고 있다. 2014년 지방선거에 기권한 292명의 유권자 중 37.3%는 2012년 국회의원선거도 참여하지 않았으며 62.7%는 참여한 것으로 나타나고 있다. 예상보다 높은 참여율을 보여주고 있는데 이들이 투표 참여가 항상 기권의 형태도 나타나는 것은 아님을 보여주는 것이다. 반면 사전투표한 유권자와 선거 당일 투표한 전통적 유권자 중 95.9%와 95.1%는 2012년 국회의원선거에 투표하였음을 알 수 있다. 이는 사전투표 유권자는 새로운 유권자라기보다는 전통적 유권자임을 보여주는 결과다.

〈표 12〉는 2014년 지방선거 투표 여부 및 방식과 2012년 대통령선거 투표 여부 교차분석 결과를 보여주고 있는데 〈표 11〉의 결과와 매우 비슷하다. 전국 단위 선거 중 가장 중요한 선거여서 그런지 2014년 기권한 유권자 중 25.4%만이 2012년 대통령선거에 기권하였고 74.6%는 참여한 것으로 나타나고 있다. 한편 사전투표 유권자 중 4.1%만이 2012

〈표 12〉 2014 지방선거 투표와 2012년 대통령선거 투표 교차분석

구분		2014년 지방선거			합
		투표 기권	사전투표	일반투표	
2012년 대통령선거	투표 기권	74 (25.4%)	6 (4.1%)	22 (3.1%)	102
	투표 참여	217 (74.6%)	139 (95.9%)	679 (96.9%)	1,035
합		291	145	701	1,137

카이제곱: 129.879(p<0.001)

년 대통령선거에서 기권한 것으로 나오고 있다. 전통적 투표 유권자 중에서도 3.1%만이 기권 투표자로 사전투표 유권자와 비슷한 경향을 보이고 있다. 〈표 12〉의 결과도 사전투표 유권자는 과거 선거에 참여하지 않은 새로운 유권자가 아니라 일반적으로 선거에 참여하는 유권자임을 보여주는 것이다.

마지막으로 4년 전 실시된 2010년 지방선거 참여 여부와 2014년 지방선거 투표 여부 및 방식에 대해 교차분석을 실시해 보았다. 〈표 13〉은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 2012년 실시된 대통령선거와 국회의원선거에 비해 2014년 지방선거에서 기권한 유권자의 2010년 지방선거 투표율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 2014년 기권 유권자 중 56.0%가 2010년 지방선거에 참여한 것으로 나와 기대보다 높은 투표율을 발견할 수

〈표 13〉 2014 지방선거 투표와 2010년 지방선거 투표 교차분석

구분		2014년 지방선거			합
		투표 기권	사전투표	일반투표	
2010년 지방선거	투표 기권	124 (44.0%)	12 (8.6%)	62 (9.1%)	198
	투표 참여	158 (56.0%)	128 (91.4%)	622 (90.9%)	908
합		282	140	684	1,106

카이제곱: 175.042(p<0.001)

있었다. 그러나 이번 결과에서도 마찬가지로 사전투표 유권자는 2010년 지방선거에서도 높은 참여율을 보였고 이러한 참여율은 전통적 유권자와 크게 다르지 않았다. 특히 <표 13>의 결과는 두 번의 지방선거의 투표 여부를 교차 분석한 것이기 때문에 지방선거를 대통령선거와 국회의원선거와 비교해 보았을 때와는 달리 유권자의 행태를 조금 더 비슷한 상황에서 비교할 수 있는 기회를 제공한다. 여기에서도 앞선 결과와 다르지 않은 결과가 나왔다는 것은 사전투표 유권자가 과거 투표 기권 유권자가 아니며, 사전투표제가 과거 선거에 참여하지 않은 기권 유권자에게 편의를 제공하고 있기보다는 과거에 선거에 참여했던 유권자에게 편의를 제공하고 있음을 보여주는 것이다.

### 3. 분석 결과의 의미

사전투표제는 선거 참여 장벽을 낮춤으로써 과거 선거에 참여하지 않았던 혹은 못했던 유권자의 선거 참여 기회를 확대시키기 위해 도입되었다. 그러나 2014년 지방선거 결과를 지역 및 연령대별 그리고 유권자 수준에서 분석해 보면 도입 취지에 맞는 결과가 나타나고 있다고 말하기는 힘들다. 물론 이번 선거가 전국 단위 선거 중 사전투표제가 실시된 첫 번째 선거였기에 이를 통해 사전투표제의 영향력이 있는지 아니면 없는지 단정적으로 결론내리는 것은 어렵다. 그럼에도 불구하고 사전투표제의 영향력은 예상과는 달리 나타나고 있지 않다. 여기에 대한 원인을 찾아보면 대부분의 유권자가 사전투표제에 대해 매우 잘 인지하고 있다는 점을 감안했을 때 두 가지 차원에서 논의가 가능하다. 첫 번째로 앞서 언급했듯이 사전투표제는 도입 취지와는 달리 기존에 선거에 참여하는 유권자의 참여방식만 바꾸었을 뿐 여러 가지 이유로 선거에 참여하지 않는 유권자의 참여를 이끌지는 못하였다고 말할 수 있다. 이는 사전투표제가 기대했던 것과는 다른 방향으로 효과가 발휘된 것으로 사전투표제는 선거 기권자들이 투표에 참여하게끔 하는 동력이 되지 못하고 있는 것이다. 두 번째로 이번 2014년 지방선거의 특수성에서 이유를 찾을 수 있다. 세월호 사건으로 인해 후보자와 정당은 조용한 선거운동을 벌였는데 이는 유권자는 정당 혹은 후보자와 접촉할 수 있는 기회를 제한하였다. 이로 인해 유권자는 후보자와 정당에 대한 정보를 수집하는 데 어려움이 있었고 결과적으로 2014년 선거에 대한 관심이 낮아졌다고 말할 수 있다. 일반적으로 경쟁적 선거일수록, 유권자와 후보자의 접촉이 많을수록 투표율은 상승하는데(Riker and Ordeshook 1968; Rosenstone and Hansen 1993) 2014년 지방선거는 세월호 사건으로 인해 그렇지 못하였다. 이에 따라 낮은 관심 속에서 사전투

표제 자체 효과는 있었지만 선거 전반에 대한 정보 부족으로 인해 기대와 같은 투표율의 커다란 상승은 나타나지 않은 것이라 하겠다.

특히 2014년 지방선거의 특수성은 과거 선거와 비교해 지나치게 높아진 일관투표 유권자의 비율을 통해 알 수 있다(가상준 2015). 선거운동과 미디어 효과를 통해 후보자, 정책, 정당의 영향력이 유권자에 미쳐야 하는데 차분한 분위기 속에서 치러진 선거운동으로 인해 유권자는 후보자와 정당 정책에 대한 정보를 얻기에 한계가 있었고 이에 유권자는 과거 어느 때보다 정당 영향력에 의존하여 투표하는 경향을 보이다보니 일관투표 유권자는 많아지게 되었다(가상준 2015). 이는 2014년 지방선거의 특수성을 보여주는 것으로 사전투표제 영향력을 2014년 지방선거를 통해 결론내리는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다.

## V. 결론을 대신하여

대의민주주의의 운영에 있어 핵심은 선거라 말한다. 그러나 대의민주주의하에서 유권자들은 정치에 대한 낮은 관심 및 참여로 인해 선거에서 낮은 투표율은 문제로 인식되고 있다. 무엇보다 선거결과가 갖는 정통성 때문이다. 최근 치러진 주요 선거에서 투표율은 높아졌지만, 과거에 비해 낮아진 투표율을 해결하기 위해 많은 정책적 방안들이 논의되었다. 국회와 중앙선거관리위원회는 과거의 부재자투표제를 사전투표제로 대체함으로써 문제 해결에 접근하였다. 한국의 사전투표제는 선거 당일 지정투표소에서 투표가 불가능한 유권자를 위해 별도의 신고 없이 사전투표 기간 사전투표소가 설치되어 있는 전국 어디에서나 투표할 수 있게 한 제도로 투표에 있어 시간과 공간의 제약을 완화시킴으로써 투표 참여의 기회를 확대시키는 데 도입 취지를 두고 있다.

본 연구는 사전투표제가 도입 취지에 상응하여 영향을 발휘하고 있는지 알아보는 것을 목적으로 하여 분석을 시도하였다. 지역별, 연령별 분석과 유권자 수준에서의 분석을 통해 사전투표제는 새로운 유권자를 투표소로 이끌어 투표율을 높이는 효과보다는 기존에 투표에 참여하는 유권자의 투표일을 분산시키는 데 그쳤다고 말할 수 있다. 사전투표율은 11.5%로 높은 편이지만 전반적 투표율은 2010년 지방선거와 비슷하다는 점에서 이러한 점을 찾을 수 있었다. 또한 사전투표한 유권자의 정치적 관심, 사회·경제적 배경, 그리고

과거 투표경력을 보았을 때 투표 기권 유권자보다는 기존의 전통적 유권자에 가깝다는 점을 통해 사전투표제의 미비한 영향력을 발견할 수 있었다. 외국 연구에서와 마찬가지로 사전투표제의 영향력은 미비한 것으로 나타나고 있는데 이는 선거의 참여가 편의를 제공한다고 해서 선거 참여 유권자가 늘어나는 것은 아니기 때문이다. 즉, 사전투표제는 경쟁적 선거 등과 같이 선거에 대한 관심과 선거 참여의 효용성을 높이는 요인으로 작용하지 못하고 있으며(Fitzgerald 2005; Gronke et al. 2007), 교육과 민주 시민성과 같이 선거 비용을 낮추는 요인으로 작동하지 못하고 있기 때문이다(Fitzgerald 2005; Gronke et al. 2007).

근본적으로 사전투표제가 투표율 상승이라는 효과를 발휘하기 위해서는 정치효용은 높이고 비용을 줄이는 작업이 동시에 이루어져야 한다. 정치효용을 높이기 위해서는 정치관 제법 개정을 통한 선거운동의 확대가 필요하다. 선거운동의 많은 제약으로 인해 선거운동이 유권자의 관심을 끌기에는 한계가 있기 때문이다. 또한 좀 더 심도 있는 민주시민교육의 확대를 통해 유권자의 선거에 대한 의무 및 책임감을 높여야 한다. 이러한 작업이 동시에 이루어질 때 사전투표제는 많은 유권자에게 편의를 제공하는 수단으로 영향력을 발휘할 수 있을 것이다.

2014년 지방선거에서 사전투표제의 영향력은 제한적이었다. 그러나 2014년 지방선거만을 통해 사전투표제의 영향력을 평가하는 것은 무리가 있다. 앞서 2014년 지방선거가 가지는 세월호라는 특수성 때문에 더욱 그렇다. 즉, 2014년 지방선거에서 사전투표제 효과의 문제보다는 2014년 지방선거에 유권자와 후보자 그리고 정당이 교류할 수 있는 기회가 제한적이었기 때문에 사전투표제의 영향력은 기대와 달리 발휘되지 못했을 가능성이 높기 때문이다. 앞으로 많은 선거가 치러지고 사전투표제에 대한 논의가 풍성해질 때 좀 더 분석적이고 체계적인 결과가 도출될 것이라 기대한다.

## 참·고·문·헌

- 가상준. 2015. “2014년 지방선거 결과 분석: 일관투표 유권자를 중심으로.” 『동서연구』 27-3: 43-64.
- 가상준·김준석·유성진. 2011. 『우리나라의 비정규직 근로자 투표참여 실태조사에 관한 연구』. 2011년도 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 구본상·윤상진·최준영. 2015. “20~30대 남녀 유권자 투표율의 성별 역전 현상에 관한 퍼즐.” 『한국정당학회보』 14-2: 115-140.
- 김남수. 2014. “사전투표제의 의미 및 과제.” 『제주발전연구』 28: 83-98.
- 김대년. 2014. “사전투표제도의 도입 경과와 그 확대 방안에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 26-4: 287-314.
- 김도경. 2014. “사전투표제가 투표율에 미치는 영향.” 『한국시민윤리학회보』 27-1: 1-23.
- 이공주. 2014. “사전투표 제도의 문제점과 대응방안에 관한 연구.” 『헌법학연구』 20-3: 165-192.
- 이상신. 2013. “사전투표의 명과 암: 제도적 특징과 문제점, 그리고 보완의 가능성.” 『세계지역연구논총』 32-1: 33-60.
- 정수현. 2012. “투표율과 사회경제적 지위모델: 제4회와 제5회 전국동시지방선거 투표율 분석.” 『한국정치연구』 21-1: 27-54.
- Biddy, John F., and Thomas M. Holbrook. 1996. Parties and Election. *In Politics in the American States*. Virginia Gray and Herbert Jacob, eds. Washington D.C. CQ press.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer, and Donald P. Moynihan. 2014. “Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform.” *American Journal of Political Science* 58-1: 95-109.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. New York, NY: Wiley.
- Converse, Philips E. 1971. “Non-Voting among young adulates in the United States.” In *Political Parties and Political Behavior*. Edited by William J. Crotty, Donald M. Freeman, Douglas S. Gatlin. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Down, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper and Low.
- Erikson, Robert S., and Kent L. Tedin. 1995. *American Public Opinion*. MA. Allyn and Bacon.
- Fitzgerald, Mary. 2005. “Greater Convenience But Not Greater Turnout: The Impact of Alternative Voting Methods on Electoral Participation in the United States.” *American Politics Research* 33-6: 842-867.

- Gronke, Paul, Eva Galanes-Rosenbaum, and Peter A. Miller. 2007. "Early Voting and Turnout." *PS: Political Science and Politics* 40-4: 639-645.
- Kaufmann, Karen M. John R. Petrocik, Daron R. Shaw. 2008. *Unconventional Wisdom: Facts and Myths About American Voters*. New York, NY: Oxford University Press.
- Neeley, Grant W., and Lilliard E. Richardson, Jr. 2001. "Who is early voting? An Individual level examination." *Social Science Journal* 38: 381-392.
- Norris, Pippa, Joni Lovenduski, and Rosie Campbell. 2004. *Gender and Political Participation*. Research Report of the Electoral Commission, UK.
- Norris, Pippa. 2002. "Women's Power at the Ballot Box." In International IDEA, ed. *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*. Stockholm: International IDEA.
- Pomante II, Michael J., and Scot Schraufnagel. 2015. "Candidate Age and Youth Voter Turnout." *American Politics Research* 43-3: 479-503.
- Primo, David M., Matthew L. Jacobsmeier, and Jeffrey Milyo. 2007. Estimating the Impact of State Policies and Institutions with Mixed-Level Data. *State Politics & Policy Quarterly* 7-4: 446-459.
- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62-1: 25-42.
- Rosenstone, Steven J. 1982. "Economic Adversity and Voter Turnout." *American Journal of Political Science* 26-1: 25-46.
- Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.
- Rusk, Jerrold G., and John J. Stucker. 1978. "The effect of the southern system of election laws on voting participation." In *The history of American electoral behavior*, Joel H. Silbey, Allan G. Bogue and William H. Flanigan, eds. Princeton: Princeton University Press.
- Southwell, Priscilla L. 2009. "Analysis of the turnout effects of vote by mail elections, 1980~2007." *Social Science Journal* 46: 211-217.
- Stein, Robert. 1998. "Early Voting." *Public Opinion Quarterly* 62-1: 57-69.
- Stevens, Daniel. 2007. "Mobilization, Demobilization and the Economy in American Elections." *British Journal of Political Science* 37-1: 165-186.
- Verba, Sidney, and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. New York: Harper.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven, CT: Yale University Press.

**[Abstract]**

## **Evaluation of the Early Voting System in the 2014 Local Election**

Ka, Sangjoon | Dankook University

Election is the core factor in representative democracy; however, scholars contend that representative democracy is in crisis due to low interest and participation in election. In order to expand electoral opportunity of voters, the National Assembly adopted the early voting system. The early voting system was implemented in nationwide scale election for the first time in the 2014 local election. The purpose of the study is to measure the effect of the early voting system on turnout. The study examines the effect of the early voting system by comparing a early voting rate with a real turnout rate and analyzing political attitude and socio-economic background of early voters, nonvoters, and traditional voters casting ballot in the official election day. The results that the turnout rate of the 2014 local election is not much different from the rate of 2010 local election in spite of high early voting rate and early voters are similar to traditional voters than nonvoter in terms of political attitude, socio-economic background, and voting career indicate that the early voting system does not play a role in attracting new voters. Rather, the system just expands election days of voters planing to cast ballot. Since early voting system has been conducted only once in national election, it is too early to conclude the effect of the early voting system. It is expected to discuss more about the effect of the system as scholars have more results of national elections.

---

■ Keyword: early voting, 2014 local election, nonvoter, turnout rate



## 법인·단체의 정치자금 기부 규제에 관한 헌법적 검토: 기업의 정치자금 기부 규제에 대한 검토를 중심으로

조소영 | 부산대학교

### + 국문요약 +

정치자금의 문제는 정치영역에서의 문제이고 정치적 공동체 내에서의 주권자인 국민의 정치적 자유권과 밀접한 관계를 갖는다. 그러므로 국민은 정치자금 기부행위에 의해서 자신이 지지하는 정당이나 후보자를 지원할 수 있는 정치적 의사표현의 자유나 정치활동의 자유를 원칙적으로 자유롭게 향유할 수 있어야 한다. 그런데 이러한 원칙적인 정치적 자유권을 향유할 수 있는 국민의 범위는 헌법적인 검토와 연구가 필요한 문제이다. 왜냐하면 국민주권이념에 의할 때 주권자는 국민인 자연인이라는 것이 틀림없는 사실이지만, 법에 의해 특별히 그 인격이 부여된 법인이나 단체도 비록 주권자는 아닐지라도 그 존재성에 기하여 어떠한 의미에서는 정치적 자유권을 향유할 수 있는 주체가 될 수 있기 때문이다. 다만 정치자금 기부와 관련된 개인과 법인·단체의 권리 인정 여부와 범위 문제는 관련된 영역이 정치적 활동의 영역이기 때문에, 특히 자본력에 있어서 개인을 능가하는 단체와의 힘의 불균형을 조정해야 할 필요성이 있을 뿐만 아니라 이러한 불균형을 방지하는 경우에는 자연인인 개인들의 주권자로서의 지위가 약화되는 지경에 이르게 된다는 점에서 규제의 당위성은 인정된다. 더군다나 그 단체가 막강한 자본력을 보유한 기업인 경우에는 더 신중한 검토와 고민이 함께 해야만 하는 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 하여 이 글에서는 정치자금 기부에 대한 규제를 내용으로 하는 현행 정치자금법 규정에 관한 분석을 전개하되, 법인·단체 중에서도 기업의 정치자금 기부 규제에 관한 전면적 금지규정에 대한 검토를 주된 분석대상으로 하고 있다. 기업을 포함한 법인이 헌법상 일부 정치적 자유권의 기본권주체성을 갖는 것인지, 법인의 정치적 영역에서의 기본권능력이 인정된다는 것이 어떤

**주제어** | 정치자금법, 기업의 정치자금 기부금지, 기업의 정치적 의사표현의 자유, 기업의 정치활동의 자유, 기업의 기본권주체성(기본권능력)

의미인지, 기업의 정치자금 기부에 관한 제한규정은 어떻게 변해 왔는지, 2004년 정치자금에 관한 법률이 개정됨으로써 기업의 정치자금 기부가 전면적으로 금지된 이후 2006년부터 선관위가 정치관계법 개정의견으로 제시한 내용들은 어떤 것이었는지, 관련된 판례의 내용은 어떤 것인지 그리고 기업의 정치자금 기부에 대한 전면적 금지는 헌법적으로 어떻게 평가되어야 하는 것인지 등을 중심으로 논의하였다. 그리고 이러한 논의과정을 통해서 현행 정치자금법상의 법인·단체의 정치자금 기부금지 규정의 개정방향을 모색해 보고자 하였다.

## I. 들어가는 말

우리는 국민이 주권자인 공동체에 속해 있고, 그 공동체의 운영을 위한 통치기관을 구성함에 있어서 대의제도를 채택하고 있다. 즉 주권자인 국민이 그 대표자를 선출하고 그들에게 국가의사를 결정할 권한을 부여하는 방식이다. 이러한 ‘대의제도’는 통치를 위한 기관의 구성원리로서, 국민주권의 이념을 존중하면서도 현대 대중사회가 안고 있는 여러 가지 민주정치에 대한 장애요인들을 합리적으로 극복하기 위해서 창안된 조직원리라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 국민주권의 이념을 실현하는 방법으로 대의제도를 채택한 것은 국가의사를 결정하기에 가장 적합한 인물을 국민이 직접 선택하여 그의 식견, 경험, 지식, 판단력, 공동체에 대한 애정과 책임감 등을 바탕으로 그로 하여금 국가의 의사를 결정하게 하기 위함이고,<sup>2)</sup> 주권자인 국민은 그 대표자를 예정된 임기동안은 신임하고 주기적인 선거를 통해 주권자가 그에 대한 책임을 물을 수 있는 구조를 채택했다는 의미이다. 그런데 자유민주국가의 통치기관 구성과정과 선출된 대표자들의 정책결정활동은 정치적 영역일 수밖에 없고, 그 정치적 영역 내에서의 국민의 대표자들의 정치활동은 정치자금과 불가분의 관계를 가질 수밖에 없는 것이 현실이다. 또한 동시에 이러한 현실은 정치사에서 목도되었던 많은 사건들을 굳이 떠올리지 않더라도 돈과 정치의 부정적인 관련성과 부작용들을 배태하게 하고 있으며 이로 인해 항상 양자의 관계에 대한 감시와 규제의 필요성을 우선

1) 허영, 『헌법이론과 헌법』(박영사, 2014), 857면.

2) 정종섭, “대의원리의 기본개념들에 대한 분석,” 『헌법연구 1』(철학과 현실사, 1994), 228면.

적으로 각인시킨다.

한편 현대의 자유민주국가는 모든 국민의 정치적인 자주성과 자결력을 그 존립의 바탕으로 한다.<sup>3)</sup> 때문에 모든 국민이 올바른 사고력과 판단력을 가지고 정치문제에 대한 자주적이고 독자적인 의사결정을 할 수 있도록 해주는 것이 가장 기본적인 바탕이 되어야만 한다. 따라서 국민의 정치적 활동의 자유가 보장될 수 있는 제도가 우선적으로 구조화되어야 하며, 그 행위유형이나 방법에 관한 검토는 2차적인 문제로 논의되는 순서여야 하는 것이다.

정치자금의 문제는 정치영역에서의 문제이고 정치적 공동체 내에서의 주권자인 국민의 정치적 자유권과 밀접한 관계를 갖는다고 할 수 있다. 따라서 정치자금 기부에 관한 제도의 구성도 상술한 바와 같은 인식을 전제로 해야 한다. 그러므로 국민은 정치자금 기부행위에 의해서 자신이 지지하는 정당이나 후보자를 지원해 줄 정치활동의 자유를 원칙적으로 자유롭게 향유할 수 있어야 할 것이다. 그런데 이러한 원칙적인 정치활동의 자유를 향유할 수 있는 국민의 범위는 헌법적인 검토와 연구가 필요한 문제이다. 왜냐하면 국민 주권이념에 의할 때 주권자는 국민인 자연인이라는 것이 틀림없는 사실이지만, 법에 의해 특별히 그 인격이 부여된 법인이나 단체도 비록 주권자는 아닐지라도 그 존재성에 기하여 어떠한 의미에서는 정치적 활동의 자유를 향유할 수 있는 주체가 될 수도 있음을 인정해야 하기 때문이다. 다만 이 글에서 검토하고자 하는 정치자금 기부와 관련된 개인과 법인·단체의 권리 인정 여부와 범위 문제는 관련된 영역이 정치적 활동의 영역이기 때문에, 특히 자본력에 있어서 개인을 능가하는 단체와의 힘의 불균형을 조정해야 할 필요성이 있을 뿐만 아니라 이러한 불균형을 방치하는 경우에는 자연인인 개인들의 주권자로서의 지위가 약화되는 지경에 이르게 된다는 점에서의 조정의 당위성이 존재한다. 더군다나 그 단체가 막강한 자본력을 보유한 기업인 경우에는 더 신중한 검토와 고민이 함께 해야만 하는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 하여 이 글에서는 정치자금 기부에 대한 규제를 내용으로 하는 현행법률에 관한 분석을 하되, 법인·단체 중에서도 기업의 정치자금 기부 규제에 관한 법규정에 대한 검토를 주된 내용으로 전개해 보고자 한다. 기업이 정치적 활동의 자유의 기본권주체성을 갖는다는 것은 어떤 의미인지, 기업의 정치자금 기부에 관한 제한 규정은 어떻게 변해 왔는지, 관련된 관례의 내용은 어떤 것인지 그리고 기업의 정치자금

3) Vgl. U. Scheuner, "Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie," in derselbe, *Staatstheorie und Staatsrecht* (1978), S. 245ff.(246).

기부에 대한 규제는 헌법적으로 어떻게 평가되어야 하는 것인지 등을 중심으로 논의하러는 것이다.

## II. 기업의 정치자금 기부에 관한 규정의 입법변천

### 1. 법인·단체의 정치자금 기부에 관한 법률규정의 변화

정치활동에는 경비를 필요로 하는 것이고, 그러한 정치활동에 소요되는 경비를 정치자금으로 정의<sup>4)</sup>하여 해당자금의 기부 등에 관하여 입법적으로 규율하기 시작한 것은 1965년 2월 9일에 제정하여 시행되었던 정치자금에 관한 법률에서였다.<sup>5)</sup> 이 법률은 산업·경제인 기타 일반인이나 단체가 정당에 정치자금을 제공하는 행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 민주적 발전에 기여하게 함을 목적으로 제정된 것으로서, 정치자금에 관한 독립적인 개별법으로서의 최초의 입법결과물이었다고 할 수 있다. 1965년의 법률은 6개의 조문으로 구성된 소박한 구조의 법률이었고, 정치자금의 양성화라는 목적하에 정치자금 제공 주체와 방법, 기탁된 정치자금의 인도방식, 그리고 정치자금의 인도공고, 면세에 관한 규정이 그 내용이었다.

그중 정치자금을 제공할 수 있는 자에 관한 규정은 ‘누구든지 중앙선거관리위원회에 정치자금을 기탁함으로써 이를 정당에 제공할 수 있다. 그러나, 정당법 제35조의 규정에 해당하는 자는 제외한다.’고 하여, 정당법 제35조에 규정된 자를 제외한 모든 사람은 정치자금을 제공할 수 있다고 하였다. 따라서 당시의 정당법 제35조에 규정된 자들을 제외한 모든 사람은—자연인인 개인이건 기업을 포함한 법인 또는 단체이건 간에—중앙선거관리위원회에 자유롭게 정치자금을 기탁할 수 있도록 허용되었다.

1962년에 제정되어 1963년부터 시행되었던 정당법<sup>6)</sup>은 정당의 민주적인 정치활동을 보장하기 위한 목적을 가진 법률이었음에도 불구하고, 제35조에서 창당준비위원회를 포함

4) 이 법에서 “정치자금”이라 함은 정치활동을 위하여 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다(정치자금에 관한 법률 제2조 제2항).

5) [시행 1965.2.9.] [법률 제1685호, 1965.2.9., 제정].

6) [시행 1963.1.1.] [법률 제1246호, 1962.12.31., 제정].

한 정당이 정치자금의 기부수령을 할 수 없는 자를 열거적으로 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 그러므로 정치자금에 관한 법률이 제정·시행되었던 1965년 이래로 기업은 대한민국국민의 주도하에 있지 않은 외국법인, 국영기업체·정부직할 또는 감독하의 단체·정부가 주식의 과반수를 소유하는 기업체, 그리고 금융기업에 해당하지 않는 한, 정치자금에 관한 법률에서 규정하는 방법에 따라 정치자금을 제공할 수 있었다.<sup>8)</sup>

기업을 포함한 법인·단체의 정치자금 제공에 관한 이러한 입법규정은 이후 정당법 규정을 떠나 정치자금에 관한 법률에 포함되게 되는데, 1980년 정당법과 정치자금에 관한 법률의 개정<sup>9)</sup>에 의한 것이었다. 같은 해에 개정된 정당법<sup>10)</sup>은 종래의 정치자금의 기부수령 금지 규정을 삭제하고 정당의 재산 및 수입·지출 등 재정에 관한 사항은 따로 법률로 정하도록 하였고,<sup>11)</sup> 그에 따라 정치자금 기부 제한 규정은 개정된 정치자금에 관한 법률<sup>12)</sup>에 삽입되었다.<sup>12)</sup> 이렇게 기업의 정치자금 기부의 제한에 관한 근거법률이 변경되어 입법되는 과정에서 내용의 변화가 있었는데, ‘특별법의 규정에 의하여 설립된 법인, 지방

7) 제35조 (기부수령의 금지) 정당(창당준비위원회를 포함한다)은 다음 각호에 해당하는 자로부터 기부·찬조 기타 재산상의 출연을 받지 못한다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체 그러나 대한민국국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국의 단체는 예외로 한다.
2. 국가 또는 공공단체
3. 국영기업체·정부직할 또는 감독하의 단체·정부가 주식의 과반수를 소유하는 기업체
4. 금융기관 또는 금융단체
5. 노동단체
6. 학교재단
7. 종교단체

8) 다만 정당법 제35조 제4호 규정은 1973년 정당법 개정시 삭제되었고, 그 이후로 금융기관 및 금융단체는 정치자금을 제공할 수 있게 되었다. 당해 개정의 배경에 관한 설명과 비판으로는 홍완식, “법인·단체의 정치자금 기부금지,” 『세계헌법연구』 제17권 제1호(2011.4), 110-111면 참조.

9) [시행 1980.11.25.] [법률 제3263호, 1980.11.25., 일부개정].

10) 정당법 제33조.

11) [시행 1980.12.31.] [법률 제3302호, 1980.12.31., 전부개정].

12) 제12조 (기부의 제한) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정치자금을 기부할 수 없다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체 그러나 대한민국 국민이 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외한다.
2. 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인
3. 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체
4. 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체
5. 노동단체
6. 학교법인
7. 종교단체
8. 3사업연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체

자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체, 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체, 3사업 연도 이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체가 정치자금 기부의 제한 대상으로 열거되어 규정되었다. 이는 종래의 정당법 상의 기부수령 금지의 범위에 해당했던 법인·단체의 대상이 좀 더 구체화되었거나 새로 추가된 것이었고, 따라서 적어도 기업에 관한 한 그 기부제한의 범위가 이전의 법률에서 보다 확대된 입법이었다고 하겠다. 이처럼 기업의 정치자금 기부의 제한 여부와 관련된 규정은 그것이 정당법에 규정되었던 정치자금에 관한 법률에 규정되었던 간에 정치개혁특별위원회의 위원회안으로 발의되었던 2004년 개정안이 시행될 때까지 원칙적으로 기업의 정치자금 기부는 자체는 자유롭게 허용되었던 것이다.

그러나 2002년 16대 대선 당시 소위 ‘차떼기’ 불법 정치자금에 대한 국민적 정치개혁의 요구가 거세지자 국회에서는 정치관계법의 개정논의가 진행되었고, ‘돈은 묶고 입은 풀다’는 기조하에 2004년 정치개혁특별위원회에서는 중앙선거관리위원회와 범국민정치개혁협의회 등의 정치개혁안과 이에 관한 의원발의 법률개정안(흔히 오세훈안) 등을 심사하면서 위원회에서 합의한 법안으로 정치개혁특별위원회의 위원회안으로서 정치자금에 관한 법률 개정안을 발의하였다.<sup>13)</sup> 이처럼 돈을 묶기 위해 개정한 정치자금에 관한 법률<sup>14)</sup>은 고비용 정치구조를 저비용 정치구조로 전환시키고, 정치자금의 흐름을 용이하게 감시하도록 투명성을 강화한다는 취지를 내용으로 구체화하였고, 법인 및 단체의 정치자금 기부 금지·중앙당의 후원회를 비롯한 정당 후원회 금지·정치자금 기부 실명제 도입·정당의 회계보고 절차 강화 등이 그 핵심적인 내용이었다.<sup>15)</sup> 특히 2004년 개정 정치자금에 관한 법률은 기업의 정치자금 기부와 관련한 종래의 입법내용을 완전히 변경하여 ‘열거적·제한적 금지’로부터 ‘포괄적·전면적 금지’의 원칙을 규정하였다.<sup>16)</sup>

그 구체적인 내용을 살펴보면, 우선 2004년 개정법은 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없을 뿐만 아니라 누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다고 하였다.<sup>17)</sup> 또한 정치자금에 관한 법률상 정치자금 기부를 위해 기탁하는 외에 다른 방식으로 정치자금을 통한 정치활동을 할 수 있는 방법으로는 후원회의 회원이 되거나 후원인으로서 금품 등을 기부하는 것이 있지만, 후원회의

13) 국회 정치개혁특별위원회, 정치자금에 관한 법률 중 개정법률안 제안경위(2004.2), 1면.

14) [시행 2004.3.12.] [법률 제7191호, 2004.3.12., 일부개정].

15) 조성대, “한국의 현행 정치자금법의 쟁점과 정책 대안,” 『입법과 정책』 제4권 제1호(2012.6), 84면.

16) 홍완식, 전개논문, 115면.

17) 정치자금에 관한 법률 제12조(기부의 제한).

회원은 개인만이 될 수 있도록 규정하고 있고<sup>18)</sup> 일체의 기부활동이 금지된 기업이 후원인의 자격으로 후원회에 어떤 금품을 기부하는 것은 인정될 여지가 전혀 없기 때문에, 결국 2004년 정치자금에 관한 법률 개정법에서 기업을 포함한 국내·외 단체는 정치인의 선거운동을 포함한 모든 정치활동에 관련된 일체의 비용을 지출할 수 없는 존재가 된 것이다. 그리고 기업을 포함한 법인·단체에 대한 이러한 정치자금 기부 금지 규정은 현행 정치자금법<sup>19)</sup> 제31조의 기부제한 금지 규정과 제8조 제1항의 후원회 회원이 될 수 없는 자의 규정에 이르기까지 내용의 변함없이 유지되어 오고 있다.

## 2. 법인·단체의 정치자금 기부 허용에 관한 입법적 논의의 대두와 전개

2004년의 소위 정치자금에 있어서의 개혁적 개정법률은 사실상 소액다수 후원의 활성화를 통하여 정치자금 조달을 원활히 할 수 있도록 후원회제도를 개선하고, 정치자금의 조달과 수입·지출과정이 투명하게 드러나도록 하여 음성적 정치자금을 원천적으로 차단하며, 정당에 대한 보조금 배분을 합리적으로 개선하고, 정치자금의 부정사용 등에 대한 처벌을 강화하여 그 실효성을 담보함으로써 깨끗한 정치문화를 정착시키려는 것이었다<sup>20)</sup>는 점에서 개정이유와 당위성을 인정할 수 있다. 하지만 정치자금에 대한 강한 규제만이 깨끗한 정치와 공정선거를 담보하는 장치라고만 볼 수 없는 것이고, 선거의 본질이라고 할 수 있는 정치적 의사소통의 보장에는 적지 않은 비용이 소요된다는 점<sup>21)</sup>에서 정치자금에 대한 지나치게 과도한 규제는 오히려 기본권주체의 정치활동과 선거의 기능을 훼손할 우려가 있다<sup>22)</sup>고 할 것이어서, 이러한 점에서 법인·단체의 전면적인 정치자금 기부 금지 규정에 대한 개정논의는 개정시점에도 이미 배태되어 있었고, 그 이후의 정치관계법 개정논의 과정에서도 계속적으로 전개되어 왔다.

대의민주주의에서 법인·단체의 정치후원금 기부를 통한 정치참여 또는 정치적 의사표현을 보장하고, 현실적으로 법인·단체의 정치자금 기부 욕구가 있음에도 이를 금지함에

18) 정치자금에 관한 법률 제5조 제4항.

19) [시행 2012.2.29.] [법률 제11376호, 2012.2.29., 일부개정].

20) <http://www.law.go.kr/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=123583%2c106865%2c102166%2c95724%2c83595%2c73844%2c73384%2c72976%2c71046%2c66576%2c58717%2c54896%2c58082%2c58084%2c58085%2c51451%2c51450%2c51449%2c51447%2c51448%2c53696%2c53695%2c5929%2c5928%2c5927&chrClsCd=010102>

21) 전용주, “기업 정치자금기부의 제도적 해법,” 한국경제연구원 정책세미나 발표문(2004), 9면.

22) 성중탁, “한국의 정치자금법제 개선방안,” 『이화여자대학교 법학논집』 제19권 제4호(2015.6), 215면.

따라 발생하고 있는 편법적인 정치후원금 기부관행을 차단하기 위하여 법인·단체의 정치자금 기부를 허용해야 한다는 취지의 정치자금법 개정안 발의가 2009년부터 대두되기 시작했다.<sup>23)</sup> 제18대 국회에서 입법발의되었던 법인·단체의 정치자금 기부제한 규정예 대한 개정안들은 표현의 차이가 다소간 존재하지만, 대략적으로 2004년 이전의 정치자금법 규정처럼 정치자금 기부를 금지하는 법인·단체를 열거적으로 규정하거나 선거관리위원회에 기탁할 수 있는 기탁금의 총액범위를 제한하는 규정을 제시하였다.

예를 들어 법인 또는 단체가 정치자금을 기탁하는 경우에는 공개하도록 하고 정치자금을 기탁하는 자가 국회의원을 지정한 때에는 정당에 지급하지 않고 지정된 국회의원에게 기탁금을 지급할 수 있도록 하되 지정한 국회의원 1인에게 기탁하는 정치자금은 법인 또는 단체의 경우에는 연간 1천만 원을 초과하여 지급하지 못하도록 하거나,<sup>24)</sup> 단체는 연간 3억 원의 범위에서 하나의 후원회에 연간 1천만 원까지 후원금을 기부할 수 있도록 하고 상장법인은 연간 3억 원·비상장법인은 연간 1억 5천만 원의 범위에서 선거관리위원회에 기탁금을 기탁할 수 있도록 하면서, 기업은 1회 기탁금액의 100분의 40의 범위에서 지정기탁금으로 기탁할 수 있도록 하되 하나의 정당에 대한 연간 지정기탁금 한도액을 상장법인은 2천만 원·비상장법인은 1천만 원으로 하는 내용 등<sup>25)</sup>이었다.

하지만 2004년의 정치자금법 개정의 정치적 배경이 되었던 불법정치자금의 차단과 정경유착의 고리 근절이라는 필요성은 여전히 국민들의 개선된 신뢰를 확보하지 못했고, 그에 따라 법인·단체의 정치자금 기부 허용 여부는 법인·단체의 정치자금 후원을 금지한 입법취지, 정치자금 제공의 적정성, 국민적 공감대 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라는 정치개혁특별위원회 수석전문위원의 검토보고서 내용<sup>26)</sup>처럼 논란거리로 아직까지 남겨져 있을 뿐, 입법적 해결방안은 좀처럼 결론으로 나타나지 못하고 있다.

23) 2009년 권경석 의원 등의 발의안, 권택기 의원 등의 발의안, 2010년 백원우 의원 등의 안, 이명수 의원 등의 안, 2011년 김용구 의원 등의 안 등이 있었고, 제4차 회의를 거치면서 수정의결되었으나 제18대 의회의 회기 만료로 인하여 폐기된 바 있다.

24) 정치자금법 일부개정법률안(1810699), [http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill\\_id=PRC\\_W1S1Y0Q1X2G8N1F1X5K7K4J4X0Y7E8](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill_id=PRC_W1S1Y0Q1X2G8N1F1X5K7K4J4X0Y7E8)

25) 정치자금법 일부개정법률안(1810078), [http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill\\_id=PRC\\_S1F0A1C1F3Y0Z1F7K5Y4D3O8R9P9K6](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill_id=PRC_S1F0A1C1F3Y0Z1F7K5Y4D3O8R9P9K6)(당해 개정안에는 기업의 정치자금 기부에 관하여 '기업이 기탁금을 기탁하거나 단체가 후원금을 기부하는 때에는 정관에 따른 대의기관(또는 그 수입기관)이나 내부규약 등에 따른 결의를 거치도록 함'이라는 규정도 두고 있었다).

26) 국회 정치개혁특별위원회, 정치자금법 일부개정법률안 검토보고(2009.11), 23면.

### 3. 중앙선거위의 정치자금법 개정의견의 흐름

제3공화국 헌법 이래로 독립된 합의를제한법기관으로 설치되어 운영되어온 중앙선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리하는 기관이기 때문에, 선거와 관련된 제반사항들에 대한 가장 현실적인 문제들을 인지하고 파악하고 있으며 선거제도 전반에 대한 제도개선 의견들을 개진해 오고 있다. 특히 기업을 포함한 법인·단체의 정치자금 기부 또는 기탁의 허용 여부와 관련된 정치관계법 개정의견은 2006년부터 2015년 현재까지 4번의 개정의견을 제출한 바 있다.

즉 2004년 이후로 정치자금에 관한 법률상의 포괄적 기부 금지 규정 때문에 법인·단체는 정치자금 기부는 물론 모금·전달까지도 할 수 없게 되어 있어서 정치자금을 통한 정치적 의사를 정치자금법상으로는 표출할 수 있는 방법이 없다는 점에서 정치적 의사표현의 자유가 제한된다는 점, 소액다수의 정치자금만으로는 정치발전 및 정책정당화가 어려운 실정이므로 원활한 정치자금의 공급이 필요하다는 점, 법인·단체의 모든 기탁 내역을 전부 공개하도록 제도화한다는 점 등 중앙선거위는 기업을 포함한 법인·단체의 정치자금의 기탁을 제한적으로나마 허용하자는 개정의견을 제시해 오고 있다.<sup>27)</sup>

2015년은 성완중 사건으로 인해 불법정치자금 근절에 대한 더 심각한 고민을 하게 된

	개정의견 내용
2006.12.12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>정관 또는 내부규약에서 정하고 있는 대외기관이나 수입기관의 결의를 거쳐 연간 5억 원 또는 전사업연도말 자본총계의 100분의 2중 다액 이내의 금액을 선거관리위원회에 정치자금으로 기탁</li> <li>기탁한 법인·단체의 명칭과 기탁금액을 공개</li> <li>국고보조금 배분율에 따라 정당에 배분·지급</li> </ul>
2008.10.15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>법인·단체가 정당이나 정치인 또는 그 후원회에 정치자금을 직접 기부하는 것은 계속 제한하되, 법인·단체의 정치자금 기탁과 관련된 내용은 2006년 개정의견과 동일함</li> </ul>
2011.3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>법인·단체는 정관이나 내부규약이 정하는 의사결정절차를 거쳐 선거관리위원회에 연간 1억 5천만 원까지 정치자금을 기탁할 수 있음</li> <li>기탁금액의 100분의 50의 범위 내에서 정당에 지정기탁할 수 있도록 하되, 1개 정당에 5천만 원을 초과하여 기탁할 수 없도록 함</li> <li>기탁 내역 공개와 배분에 관한 내용은 동일함</li> </ul>
2015.2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>법인·단체는 정관이나 내부규약이 정하는 의사결정절차를 거쳐 선거관리위원회에 연간 1억 원까지 정치자금을 기탁할 수 있음</li> </ul>

해이고, 선관위는 법인·단체의 정치자금 기탁을 허용함으로써 불법정치자금문제가 발생하는 근본적인 원인 중의 하나인 정치자금의 원활한 공급을 위한 대책을 강구한 것으로 보인다. 즉 법인·단체도 중요한 사회 구성체로서 정치활동의 영향을 받고 있으므로 정상적인 내부의사결정 과정을 거쳐 정치발전을 위하여 선관위에 기탁하는 정치자금 기부는 허용할 필요가 있다고 보았고, 따라서 법인·단체가 정당이나 정치인에게 직접 정치자금을 제공하는 것은 계속 금지하되 아무런 대가 없이 공익적 목적으로 선관위에 기부하는 기탁금에 한하여 허용하는 제도를 제안하였다. 그리고 이는 정당의 원활한 정치활동을 위해 필요한 정치자금의 안정적인 조달을 위한 것임을 밝히고 있다.<sup>28)</sup>

하지만 법인·단체의 정치자금 기부 허용 문제는 여전히 우리 사회에는 정경유착 등의 폐해 우려가 더 크게 남겨져 있을 뿐만 아니라 실제로 법인·단체의 정치자금 기탁을 ‘대가성이 전혀 없는 사회공헌적 성격의 정치자금 기부’로 볼 수 있을 것인가에 대한 의문 등 부정적인 견해<sup>29)</sup>가 많고, 개정입법을 위한 국민적 공감대를 확보하는 데에도 쉽지 않은 문제임이 분명하다.

27) 손재권, “정치자금의 적정하고 원활한 조달과 투명성 확보방안,” 『정치관계법 개정 토론회 자료집』(2011.3), 11-14면; 음선필, “법인·단체의 정치자금 기부를 허용할 것인가?: 불법정치자금의 근절과 관련하여,” 『정치관계법 개정 시리즈 토론회 II 자료집』(2015.6), 1-3면.

28) <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000236.do?searchCnd=&searchWrd=&useAt=&replyAt=&menuNo=200180&sdate=&edate=&deptId=&viewType=&searchDeptId=&searchDeptName=&searchYn=&section=&searchSection=&searchOption1=&searchOption2=&searchOption3=&searchOption4=&searchOption5=&searchYear=&searchMonth=&scDs=&sgId=0&sgTypecode=&scSggid=&scWiwid=&scWiwidDp2=&mppLink=&hotIssueYn=&delCode=0&sortGb=&lang=&pageIndex=1>

29) 음선필, 앞의 발표문, 8면; 조의준·김시현, “기업후원금 부활” — 선관위 떠미는 정치권, 조선닷컴(2011.3.22).

### III. 현행 정치자금법상 법인·단체의 정치자금 기부 제한에 대한 헌법재판소의 판단<sup>30)</sup>

#### 1. 사건 개요

헌법재판소에서 법인·단체의 정치자금 기부 금지 규정의 위헌 여부가 판단의 대상이 된 것은 전국인론노조의 위원장과 부위원장이 총선투쟁기금 명목으로 조합원으로부터 모금한 후, 특정 국회의원 후보자에게 위 기금 중 일부를 두 차례에 걸쳐 선거자금 명목으로 기부한 혐의 등으로 기소되어 1심 재판 계속 중, 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 한 구 ‘정치자금에 관한 법률’ 제12조 제2항 및 이에 위반한 정치자금 부정수수를 처벌하는 같은 법률 제30조 제2항 제5호에 대하여 위헌확인을 구했던 사건<sup>31)</sup>에서였다.

이 사건에서 청구인들은 주된 판단 대상으로 구 정치자금에 관한 법률 제12조 제2항 중 “단체와 관련된 자금”의 불명확성에 관하여 다투었지만, 동시에 법인·단체의 정치자금 기부행위에 대한 제한의 위헌성에 대해서도 법인·단체의 정치자금 기부를 전면적으로 금지하는 것은 헌법상 보장된 정치적 표현의 자유 및 결사의 자유에 반할 뿐만 아니라, 기부금지 조항이 법인이나 단체가 그 구성원들로부터 자발적으로 모금한 기금을 기부하는 것마저 금지하는 것이라면 정치활동의 자유의 본질적 내용을 침해하는 것임을 주장하였다.

이하에서는 이 글의 쟁점인 법인·단체의 정치자금 기부행위에 대한 제한의 위헌성에 대한 헌법재판소의 결정내용을 중심으로 정리해 보기로 하겠다.

30) 현재 2010.12.28. 2008헌바89, 판례집 22-2하, 659: 법인·단체의 정치자금 기부 금지에 대한 대법원의 입장을 설명하기 위한 판례로 흔히 인용되는 판결(대판 2012.6.14. 2008도10658)은 이 헌법재판소 위헌소원사건의 원심의 상고심 판결이다. 따라서 동 판결에서 원심을 파기한 다른 법적 쟁점은 별론으로 하고 적어도 단체의 정치자금 기부금지 규정에 대한 법적 판단에 관한 한 헌법재판소의 동 결정의 내용에 대한 ‘따름판례’이므로 별도의 인용이 필요하지 않다.

31) 현재 2010.12.28. 2008헌바89, 판례집 22-2하, 659: 이 사건에서 재판부는 4인의 합헌의견, 1인의 별개의견(합헌 결론은 동일), 3인의 헌법불합치의견, 1인의 단순위헌의견으로 나뉘었고, 결국 5:4의 의견으로 합헌의견이 법정의견이 되었다.

## 2. 합헌의견(법정의견)<sup>32)</sup>

### 1) 제한된 기본권의 특징: 정치활동의 자유, 정치적 의사표현의 자유의 제한

합헌의견을 개진한 재판관들은 특정한 정당이나 정치인에 대한 정치자금의 기부는 그의 정치활동에 대한 지지·지원인 동시에 정책적 영향력 행사의 의도 또는 가능성을 내포하고 있다는 점에서 일종의 정치활동 내지 정치적인 의사표현이기 때문에, 정치자금 기부금지 조항은 정치활동의 자유 내지 정치적 의사표현의 자유에 대한 제한이 된다고 보았다.

### 2) 과잉금지원칙 위반 여부

합헌의견은 단체의 정치자금 기부금지의 목적은 두 가지로 나누었는데, 첫째는 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나, 선거의 공정을 해하는 것을 방지하기 위한 것이라고 하였다. 따라서 개인에 비하여 자금동원력이 강한 단체의 이익이 상대적으로 정치체제에 과대하게 대표됨으로써 1인 1표 1가치의 민주주의 원리가 침해되고 단체가 주권자인 개인의 지위를 차지하여 국민주권의 원리를 훼손시키는 것을 막기 위한 것이기 때문에 그 입법목적의 정당성이 인정된다고 보았다. 둘째 목적은, 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하기 위한 것이라고 하였다. 즉 합헌의견은 단체의 재산을 특정인의 의사에 따라서, 또는 다수결에 의하여 정치자금으로 기부하는 것은 그에 반대하는 단체구성원의 정치적 기본권을 부정하는 것이 되고, 표면적으로 단체의 구성원의 의사가 일치된 경우에도 의사형성 과정에서의 외압을 배제하기 어렵다는 점을 고려하여 이러한 입법목적의 정당성도 인정한 것이다.

또한 합헌의견은 정치현실에서 당선된 후보자가 자기의 당선에 크게 기여한 단체들에게 이익을 주는 정책결정을 하거나 반대로 지지를 거부한 단체들에게 정치적 보복을 가하는 등 권력을 남용할 가능성은 여전히 높으며, 자기의 의사표시를 광범하게 전파할 수 있는 수단의 동원에 엄청난 자금이 소요되는 상황에서 개인인 자연인이 단체와 경쟁하여 자기의 정치적 의사를 온전하게 표현하기는 매우 어렵기 때문에, 단체의 정치적 의사표현에 있어서 그 방법적 제한의 필요성이 매우 크다고 보았다. 그리고 단체의 정치자금 기부금지 규정은 단체의 정치적 의사표현 자체를 금지하거나 그 내용에 따라 규제하도록 한 것이 아니라, 개인과의 관계에서 불균형적으로 주어지기 쉬운 '자금'을 사용한 방법과 관

32) 헌재 2010.12.28. 2008헌바89, 판례집 22-2하, 659, 670-674.

련하여 규제를 하는 것이므로 정치적 표현의 자유의 본질을 침해하는 것이라고 볼 수 없다고 판단하였다.

결론적으로 합헌의견은 기부금지 조항에 의한 단체의 정치적 표현의 자유 제한은 내용 중립적인 방법 제한으로서 수인 불가능할 정도로 큰 것이 아닌 반면, 금권정치와 정경유착의 차단, 선거의 공정성 확보 및 단체와의 관계에서 개인의 정치적 기본권 보호 등이 기부금지 조항에 의하여 달성되는 공익은 대의민주제를 채택하고 있는 민주국가에서 매우 크고 중요한 것이므로 법익의 균형성도 인정하여 합헌적 제한으로 결론지었다.

### 3. 위헌의견<sup>33)</sup>: 헌법불합치의견<sup>34)</sup>을 중심으로

#### 1) 제한된 기본권의 특징: 결사(結社)의 자유와 정치적 활동의 자유

헌법불합치의견은 우리 헌법 제21조가 보장하는 결사의 자유에는 단체 결성의 자유, 단체 가입·탈퇴의 자유, 단체 활동의 자유, 단체 존속의 자유가 포함되므로, 정치적 활동을 목적으로 결성된 단체는 물론이고 정치적 활동을 목적으로 하지 않는 단체라도 그 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 단체 또는 구성원의 이름으로 정치적 활동을 할 수 있고 정치자금을 기부할 수 있으며, 그러한 정치적 활동도 결사의 자유로서 보호된다고 하여, 이 사건에서 정치자금 기부금지 규정에 의하여 제한된 단체의 권리는 결사의 자유로 보았다.

#### 2) 단체의 정치자금 기부금지의 위헌성

헌법불합치의견도 이 금지조항의 입법목적에 대하여는 법정의견처럼, 첫째, 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정을 해하는 것을 방지하는 것이고, 둘째, 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것이라고 하였다. 그러나 단체 또는 구성원의 정치적 활동의 자유와 결사의 자유는 우리 헌법의 핵심적인 기본원리인 민주정치를 위하여 필수불가결한 요소이므로, 이를 제한하기 위하여는 헌법 제37

33) 이 사건에서 단순위헌의견을 낸 재판관 김희옥의 의견은 단체의 정치자금 기부금지 규정 자체에 대한 위헌의견이 아니라 ‘단체와 관련된 자금’의 부분이 죄형법정주의의 명확성원칙에 반한다는 의견이었기 때문에, 이 글에서는 생략한다.

34) 재판관 조대현, 재판관 목영준, 재판관 송두환(헌재 2010.12.28. 2008헌바89, 판례집 22-2하, 659, 679-681).

조 제2항에 따라 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이어야 하고, 그보다 더 중요한 공익을 확보하기 위한 필요최소한도에 그쳐야 하며, 그 경우에도 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 점을 들어 위헌성 여부를 판단하였다.

헌법불합치 의견은 비정치적 단체의 경우에도 그 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 그 단체의 목적을 지지하는 정당이나 정치인에 대하여 정치자금을 기부할 수 있는 정치적 활동이 결사의 자유로서 보호되어야 하기 때문에, 비정치적 단체의 정치자금 기부가 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정성을 해칠 우려가 있다고 하더라도, 이러한 부작용을 방지할 제도적 장치조차 강구하지 아니한 채 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에도 일률적으로 정치자금 기부를 금지하는 것은 적절한 수단이라고 할 수 없다고 보았다. 또한 단체의 정치자금 기부는 일용 그 내부의 민주적 의사결정 과정을 거쳤다고 보아야 하므로 단순히 단체 구성원의 의사에 어긋날 우려가 있다는 이유로 단체의 정치자금 기부 자체를 일률적으로 제한하는 것 역시 입법목적 달성을 위한 적합한 방법이라고 할 수 없다고 하였다.

한편 단체의 정치자금 기부를 전면적으로 금지하는 것보다 훨씬 덜 침해적이면서도 정치자금 기부의 투명성과 공정성을 확보할 수 있는 대체수단, 예컨대, 단체들이 기부하는 정치자금의 한도를 정한다거나, 단체가 통상의 예산과 별도로 정치자금으로 기부할 목적을 공개적으로 밝혀 조성한 재원만을 기부할 수 있게 하거나, 단체 구성원의 의사가 왜곡되지 않게끔 단체 본래의 목적에 부합하는 경우에만 정치자금을 기부하도록 하거나, 단체 구성원에게 모금 및 기부를 거부할 권리를 보장하여 주는 등 여러 제도적 장치를 보완함으로써 입법목적 달성이면서도 단체의 정치적 활동의 자유나 결사의 자유에 대한 제한을 필요최소한 범위 내로 한정할 수 있는 것이기 때문에 이 법률조항은 과잉금지원칙에 반하여 단체의 정치적 활동의 자유나 결사의 자유를 과도하게 제한하여 헌법에 위반된다고 판단하였다.<sup>35)</sup>

35) 다만, 헌법불합치 의견을 개진한 재판관들은 심판대상 조항에는 헌법에 위반되는 내용과 헌법에 위반되지 않는 내용을 함께 포함하고 있고, 그 위헌부분과 합헌부분을 구분하는 일은 입법형성권을 가진 국회에게 맡김이 상당하므로, 헌법재판소가 동 조항에 대하여 위헌결정을 할 것이 아니라 이 사건 심판대상 법률조항이 헌법에 합치되지 아니한다고 선언하고 국회의 개선입법을 촉구하여야 한다고 결정하였다.

## IV. 법인·단체의 정치자금 기부 규제에 관한 헌법적 쟁점 검토

### 1. 문제 제기

과거 우리 정치사의 치부를 떠올릴 때 많은 국민들이 공통적으로 생각하는 장면 중의 하나가 정치와 돈의 문제이고, 이 문제는 법인이나 단체의 정치자금 기부행위가 전면적으로 금지되어 있는 현행 정치자금법하에서도 여전히 불법정치자금의 행태로 사회 문제가 되기도 하고 커다란 정치적 이슈가 되기도 한다. 현직 국무총리를 비롯한 일부 정관계 인사들까지 ○○○리스트의 존재 유무와 그 진위에 따른 정치적 폭풍을 한바탕 치렀던 올해도 불법정치자금의 근절을 위한 방법론의 모색에 여러 의견들이 제시된 바 있다. 그리고 제시된 방법 중의 하나가 법인·단체의 정치자금 기부의 허용안인데, 이 방안에 대해서는 해결책의 기능을 할 것인가에 대한 회의론부터 허용 요건의 범위와 정도의 문제에 이르기까지 다양한 사회학적 또는 정책적·정치적 평가들이 넘쳐난다.

상술한 바와 같이 현행 정치자금법상의 법인·단체의 정치자금 기부금지 규정은 우리 정치사의 특별한 입법배경을 지니고 있는 것이어서 동 조항에 대한 정치적·사회학적 평가의 내용들은 이 글에서는 다루지 않기로 하겠다. 이 글에서는 법인·단체의 정치자금 기부 금지가 헌법상으로 어떻게 평가되어야 하는 것인지를 주된 시각으로 하면서, 법인·단체의 정치자금 기부 금지 제도 자체의 ‘국가의 공공성 확보’와 ‘자본으로부터의 중립성의 확보’라는 정치자금 규율원리<sup>36)</sup>에 적합성 여부, 기업을 포함한 법인·단체의 정치적 기본권주체성 인정 여부, 기본권주체성이 인정되는 경우의 제한 유형과 그 제한에 대한 위헌성 검토를 동 조항에 관련된 헌법적 쟁점으로 제기하여 검토해 보겠다.

### 2. 기업을 포함한 법인의 기본권주체성: 정치적 기본권능력 여부

#### 1) 법인의 기본권주체성

기본권은 인간의 ‘선천적’이고 ‘선국가적’인 자유와 권리만으로 파악되어서는 안 되는 것임은 이미 주지의 사실이고, 더군다나 오늘과 같은 사회발전단계에서 법인이 수행하고

36) 정종섭, 『투명한 정치자금 조성을 위한 제도개혁 방안』(나라정책연구원, 1995), 52면.

있는 각종 '공적 기능'과 '사적 기능'을 무시한 채 법인의 기본권능력을 획일적으로 부인하는 것은 결국 법인의 사회활동적 기능을 축소 내지 무시하는 결과가 되므로 법인의 기본권주체성을 인정해야 한다<sup>37)</sup>는 것에 더 이상의 이론이 없다는 것도 주지의 사실이다. 다만 법인에게도 기본권을 인정해야 하는 이유에 대해서 심층적인 이론적 규명이 필요할 뿐이다.

현대국가는 '사회성'과 '자주성'을 구비한 자주적 인간에게 타인과 더불어 사회생활을 책임 있게 함께 형성해 나갈 기회를 부여하기 위해 모든 국민에게 '결사의 자유'를 보장하고 있다. 현대사회에서 '결사'는 일종의 동화적 통합의 형식인 동시에 수단이다. 따라서 법인은 사익법인이건 공익법인이건을 막론하고 일정한 공적 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다. 게다가 결사의 자유가 결사형성·과정의 자유만을 보호의 내용으로 하는 것에 그치지 않고 결사 조직 후의 결사활동의 자유를 함께 보호하는 것이라면, 결사활동의 보호는 결사를 구성하는 개인이 아닌 법인이나 단체의 기본권주체성을 인정하는 경우에라야 그 실효성이 기대될 수 있다고 하겠다.

따라서 독일 기본법<sup>38)</sup>처럼 법인에게 기본권을 부여하는 명문 규정을 두고 않은 우리 헌법상으로도 해석에 의하여 법인에게 기본권능력을 인정할 수 있다. 헌법재판소도 우리 헌법이 법인 내지 단체의 기본권 향유능력에 대하여 명문의 규정을 두고 있지는 않지만 본래 자연인에게 적용되는 기본권이라도 그 성질상 법인이 누릴 수 있는 기본권은 법인에게도 적용된다고 하였다.<sup>39)</sup> 따라서 인신권이나 생명권 등과 같이 자연적인 인격을 전제로 한 기본권과 같이 기본권의 성질상 법인에게 인정될 수 없는 기본권은 당연히 제외된다. 그러나 구체적으로 법인의 기본권능력을 인정할 수 있는 기본권이 무엇인가를 열거하는 것은 무의미하다. 왜냐하면 법인도 그 수행하는 사적·공적 기능이 다양할 뿐 아니라 설립목적에 따라 인정될 수 있는 기본권의 종류가 달라질 수 있기 때문이다. 또한 법인의 기본권능력은 그 구성원의 기본권능력을 대신하는 것이 아니기 때문에<sup>40)</sup> 법인 자신의 기본권능력을 인정하는 것이고, 법인 자신의 기본권이 무엇인가는 법인의 본질론과 설립 목적에 따라 각각 검토되어야 할 것이다.

37) 허영, 전제서, 409면.

38) 제19조 제3항.

39) 헌재 1991.6.3. 90헌마56, 판례집 3, 289, 295; 헌재 2012.8.23. 2009헌가27, 판례집 24-2상, 355, 364 등.

40) 헌법재판소도 법인의 청구인격을 판단함에 있어서 구성원의 기본권침해를 대신해서 주장하는 경우가 아니라 법인 자신의 기본권 침해가 인정되는 경우에만 적격성을 인정하고 있으며, 이러한 판시는 반복적으로 확인되어 왔다(헌재 1991.6.3. 90헌마56, 판례집 3, 289, 295).

그렇다면 법인은 우리 사회에서 정치적 기본권의 주체가 될 수 있을까? 우리 헌법상 기본권주체에게 인정되는 정치적 기본권의 종류는 정치적 의사표현의 자유와 정치활동의 자유(정치참여권), 정당의 자유, 청원권, 국민투표권 등의 내용을 들 수 있다. 이 권리들 중 법인에게 인정될 수 있는 정치적 기본권은 자연인인 국민을 전제로 하지 않는 기본권이므로, 정치적 의사표현의 자유와 정치활동의 자유, 정당의 자유가 해당될 것이다. 다만 정당의 자유는 정당이라는 특수한 단체 또는 자연인들에게 인정되는 것이므로 법인이나 단체의 정치적 기본권이라 함은 정치적 의사표현의 자유와 정치활동의 자유<sup>41)</sup>로 정리할 수 있다.

이하에서는 성완중 사건을 비롯한 다수의 불법정치자금 문제의 배경이 된 대상은 기업 또는 기업의 대표이사과 정치인 또는 정당의 문제였다는 점에서, 정치자금 기부금지의 대상인 법인·단체 중에서도 기업의 정치적 기본권주체성과 관련된 문제들을 검토해 보기로 하겠다.

## 2) 기업의 정치적 기본권주체성 여부

회사는 상행위를 통하여 경제적 이익을 추구하고 이를 주주에게 분배하는 것을 목적으로 설립된 법인이다.<sup>42)</sup> 따라서 회사는 그 소유자인 주주와는 독립된 경제활동의 주체인 것이다. 그러므로 회사는 주주들이 개인적으로 향유하는 정치적 기본권을 대신한다는 의미가 아니라, 회사 스스로 자신의 이익을 보호하고 경제활동의 유리한 환경조성을 위하여 정치적 표현행위나 정치적 기부행위를 할 수 있는 정치적 기본권 능력도 인정될 수 있어야 한다.<sup>43)</sup> 그리고 이런 필요성은 회사의 정치자금 기부 허용에 대한 반대론자들조차도 정치적 영역에서의 회사 자체의 정치활동과 관련된 기본권능력을 부인하지 않다는 점에서도 확인할 수 있는 부분이다.

그렇다면 회사의 정치적 의사의 본질은 무엇이며 정치적 표현의 내용, 정치적 기부여부

41) 정치적 활동의 자유(정치 참여권)는 활동의 행위태양에 따라 다양한 내용으로 보장되는 기본권이므로, 정치적 의사표현의 자유도 정치적 활동의 자유의 한 유형으로 분류할 수도 있다. 하지만 정치적 의사표현의 자유는 민주사회에서 가장 중심적인 기본권 중의 하나이기 때문에 이에 대한 제한의 위헌성 검토는 다른 정치적 활동의 자유권에 대한 제한의 경우보다 엄격한 기준에 의한 심사에 의해야 한다는 점에서 이 글에서는 구분하여 논의한다.

42) 상법 제169조.

43) 회사는 영리법인이지만 국가 경제에서 차지하는 비중 등을 고려할 때 공공적 이익을 고려할 사회적 책임이 있고 이를 다하기 위한 각종 자선적 기부행위를 할 수 있는 기본권 주체이기도 하다[홍복기, 『회사법강의』 제3판(법문사, 2015), 6-10면].

및 기부금액의 판단 등은 어떤 의사결정 절차에 따라 이루어져야 하는가? 우선 회사는 그 회사의 주주나 경영진 개인의 정치적 의사나 정치적 활동에 대한 판단과는 구분되는 회사 스스로의 독자적인 정치적 의사나 정치적 가치판단을 할 수 있다고 보아야 한다. 물론 회사는 관념체인 법인이라는 특성 때문에 회사의 정치적 의사나 기부여부, 그 내용 결정은 결국 의사결정기관인 주주총회나 이사회에 의하여 이루어질 수밖에 없다. 하지만 이는 주주나 이사들이 법인 자체의 이익 보호 등을 위해 내린 총의적인 판단인 것이기 때문에, 주주나 이사 각 개인이 사적으로 가진 개인적 차원에서의 정치적 판단들의 단순한 결합과는 달리 보아야 하고 구분해야 한다. 이와 같이 회사의 정치적 표현행위는 상법상 법정 의사결정과정에서 따르게 되어 있는 회사의 다른 영업활동과는 다른 것이기 때문에, 원칙적으로 주주전원의 동의에 의하여 형성되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 다만 상장주식회사와 같이 주식의 소유가 넓게 분포되어 있는 회사의 경우에는 주주전원의 동의라는 것이 실무적으로 현실성을 갖기 어렵기 때문에, 상법상 주주총회 특별결의<sup>44)</sup>에 준하는 높은 수준의 정족수에 의한 경우에는 가능하도록 하는 등의 정관자치를 인정하는 제한적 완화가 필요하다고 본다.<sup>45)</sup>

회사의 정치적 기본권능력과 관련하여, 회사의 특정정당에 대한 정치자금 기부(정치헌금)행위는 그 정당을 지지하지 않는 주주들의 이익에 반하기 때문에 인정될 수 없다는 견해들이 있다.<sup>46)</sup> 그러나 이는 회사의 정치적 의사결정이 이사회에 의하여 결정된다는 것을 전제로 하면서도, 주주 개인의 정치적 의사와 회사 자신의 정치적 의사를 구별하지 않은 것에서 비롯된 문제라고 생각된다. 어떤 주주가 개인적인 자신의 성향과 사적인 이익을 감안하여 형성한 정치적 의사와 주주 자신의 이익을 위해 자신이 출자한 회사의 이익을 주된 판단요소로 고려하여 형성한 정치적 판단 및 지지 대상 정당은 반드시 또는 늘 일치한다고 볼 수 없다. 따라서 주주들이 주주로서 회사의 정치적 의사를 결정함에 있어서는 개인적인 정치적 성향과 상관없이 회사에 유리한 경제정책을 주장하고 그에 따른 입법을 추진하거나 추진해 줄 정당을 선택하여 그 정당이나 정치인에게 회사명의로 행하는 정치적 기부행위를 승인하는 절차에 임하는 것으로 평가하여야 한다. 이와 같이

44) 상법 제434조.

45) 주주들이 정관규정을 통하여 일정한 범위로 한정된 정치적 기부행위나 자선적 기부행위를 경영진(이사회)의 판단으로 할 수 있도록 위임하는 것은 가능하다고 본다.

46) 김건식 외 6인 공저, 『회사법』 제3판(박영사, 2012), 29면; 정종섭, “노동조합의 정치자금 기부금지의 위헌 여부,” 『관례월보』 354호(2000), 20면; 헌법재판소도 상술한 구 정치자금에 관한 법률 제12조 제2항의 헌법소원사건의 합헌의견에서 법인이나 단체의 정치자금 기부금지의 입법목적으로 이 점을 인정하였다(헌재 2010. 12.28. 2008헌바89, 관례집 22-2하, 659).

회사 자신의 정치적 의사결정의 문제를 생각한다면, 민주적이고 합리적인 의사결정절차로 인정받을 수 있는 수준의 주주총회의 승인에 의하여 회사가 정치자금 기부 여부와 기부대상을 결정하고 행동하는 경우이라면 해당 기부행위로 인한 반대 주주의 기본권 침해나 이익의 침해를 문제 삼을 이유가 없게 될 것이다. 현실적으로 다수와 주주와 다른 소신을 가진 주주들의 의사가 회사의 정치적 의사 형성에 반영되지 않게 되는 것은 다수결적 합의를 기본구조로 하는 민주적인 의사결정과정에서 감수해야 하는 불가피한 현상일 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 반대파 소수주주들에게 주식매도라는 탈출방법이 보장되고 있고 주주의 입장에서 볼 때 회사의 그러한 행위로 인하여 결과적으로 회사에 손해가 발생하는 경우 대표소송제기를 통한 회사 손해보전 기회도 주어지기 때문에, 균형 잡힌 이해관계조정이 가능한 법적 프레임도 제도적으로 마련되어 있다고 볼 수 있다.

한편 정치자금 기부와 관련하여 회사에 대해 인정할 수 있는 정치적 기본권의 내용은 정치자금 기부의 허용 내용에 따라 달리 인정될 수 있다고 본다. 선관위가 2006년부터 수차례에 걸쳐 정치관계법 개정의견으로 내놓았던 내용 중에서, 법인과 단체의 정치자금 기부를 허용하는 방안의 내용은 선관위에 단순기탁하는 것과 일정한 비율의 금액 범위 내에서 특정정당을 지정하여 기탁하는 것으로 대별된다. 특정정당이나 후보자에게 직접 정치자금을 기부하는 것을 허용하거나 선관위의 개정의견 중 후자의 방법을 택하는 경우에, 회사는 자신의 정치자금 기부를 통해 회사 자신이 지지하거나 선호하는 정당이나 후보자를 표현하는 것이 되므로, 이 경우엔 미국 연방대법원이 선거법과 관련된 일련의 판례<sup>47)</sup>에서 그 침해를 판단했던 것과 같이 회사의 정치적 의사표현의 자유권으로 보아야 한다. 하지만 전자의 경우처럼 어떤 정당에 대한 지지나 선호의 표시를 인정하지 않고 단순히 정치자금을 선관위에 기탁하는 것을 허용할 것인가의 문제라면 이 경우에 문제되는 기본권은 자금기부를 통한 정치활동의 자유권 혹은 정치 참여권의 문제로 보아야 할 것이기 때문이다.<sup>48)</sup>

47) Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1(1976); Citizens United v. FEC, 558 U.S. 310(2010); McCutcheon v. FEC, 572 U.S. \_\_\_\_ (2014) 등; 세 판례의 구체적인 내용에 대해서 소개한 글로는 성중탁, “헌법상 정치적 표현의 자유와 정치자금 규제의 관계에 관한 소고: 최근 미국 연방대법원 관련 판결을 중심으로,” 『인하대학교 법학연구』 제18집 제2호(2015.6); 최희경, “미국의 정치자금규제에 관한 헌법적 고찰,” 『세계헌법연구』 제18권 2호(2012.8) 참조.

48) 견해에 따라서는 금전의 기부는 단순히 선호를 표현하는 데 그치지 아니하고 실질적으로 정치적 활동의 자원이 되기 때문에 표현의 자유로만 파악해서는 안 되고 정치적 활동의 자유로 파악하는 것이 정확하다고 보기도 한다(김선화, “미국 정치자금규제의 현황과 헌법적 쟁점,” 『세계헌법연구』 제15권 2호(2009), 171면; 기현석, “정치자금법의 위헌심사기준에 대한 연구,” 『선거연구』 제4호(2013.11), 55면 등).

### 3. 기업의 정치자금 기부금지의 위헌 여부 검토

#### 1) 문제의 소재

회사의 정치적 기본권주체성은 기본권의 구체적 내용 여하의 차이는 별론으로 하고 인정한 것이 지배적인 견해로 보인다. 하지만 그렇다 할지라도 회사의 정치적 기본권이 절대적 기본권은 아니기 때문에 그에 대한 제한은 당연히 가능하다. 그리고 현행법상 회사의 정치자금 기부와 관련된 제한은 유형적으로 공법적 제한과 사법적 제한으로 대별하여 생각해 볼 수 있다. 공법적 제한의 대표적인 것이 정치자금법에 의한 금지 규정과 위반 시의 처벌 규정이라면, 사법적 제한의 유형은 회사법상의 해석에 기한 결과적인 제한의 경우를 검토해 볼 수 있기 때문이다. 다만 사법적 제한의 경우라 함은 회사법규범에 명시적인 금지 또는 제한 규정이 존재하기 때문이 아니라 회사가 회사이기 때문에 적용받게 되는 법해석상 회사의 행위에 대한 제한으로 볼 수 있고 그로 인해 회사의 행위의 결과가 무효가 될 수도 있다는 점에서 검토해 볼 필요가 있다는 것을 의미한다.

#### 2) 정치자금법 상의 금지규정의 검토

##### (1) 제한된 기본권의 내용

정치자금은 허용형태에 따라 제한의 대상이 되는 기본권의 내용이 달라진다. 즉 정치자금을 특정정당이나 후보자에게 직접 기부할 수 있거나 제3의 기구에 대해 기탁하되 특정정당이나 후보자를 지정하여 기탁할 수 있도록 함으로써 정치자금의 기부를 특정한 정당이나 후보자에 대한 자신의 정치적 지지나 선호를 나타낼 수 있는 방법으로 볼 수 있는 경우에는 정치적 의사표현의 자유의 보호대상으로서 검토되어야 하고, 정치자금의 기부 자체만이 허용되는 경우에는 정치참여의 한 수단이라는 점에서 정치적 활동의 자유의 보호대상으로서 검토되어야 한다. 이처럼 정치자금 제한 유형에 따라 보호 대상으로서의 기본권을 구분해야 하는 이유는 양자 중 어떤 기본권에 대한 제한으로 볼 수 있는가에 따라 그 위헌심사기준이 달라지기 때문이다. 현대민주국가에서 정치적 의사표현의 자유는 민주사회의 가장 중심적이고 기본적인 기본권으로 인정된다. 때문에 정치적 의사표현의 자유에 대한 제한이 인정되는 경우에는 가장 엄격한 심사기준에 의해 그 위헌성 여부가 판단되어야 하고, 그렇게 되면 국가는 긴급하고 명백한 위협이 존재하는 등의 가중된 요건들을 입증해야만 제한의 정당성을 인정받게 될 뿐만 아니라 어떤 이유에 의해서이건 의사표현의 내용 자체는 제한할 수 없는 등의 제한의 방법이나 입증책임에 있어서의 엄격

성이 적용되게 된다. 물론 정치활동의 자유에 해당되는 경우라 할지라도 정치참여와 관련한 당해 기본권의 근거를 결사의 자유로 본다 해도 여전히 그 자체로 민주사회에서 중요하게 보호되어야 할 기본권임에는 틀림없지만, 위헌심사기준의 정도는 정치적 의사표현의 자유에 대한 제한의 경우보다는 상대적으로 완화된 심사척도에 따르게 된다.

## (2) 정치자금법상의 회사의 정치자금 기부금지 규정의 위헌 여부

그런데 현행 정치자금법 제31조 제1항과 제2항에 의하면 법인·단체는 정당이나 후보자에게 정치자금을 직접 기부할 수 없음은 물론 선관위에 기탁할 수도 없고, 법인이나 단체를 위해서는 어느 누구도 단체와 관련된 자금으로 정치자금으로 기부나 기탁을 할 수 없도록 하고 있다. 즉 법인이나 단체는 현행법상으로는 어떠한 형태로도, 직접이건 간접이건 간에 전혀 정치자금을 기부 또는 기탁할 수 없는 것이다. 즉 헌법상 정치적 기본권능력을 인정받는 기업임에도 불구하고 정치자금법 규정에 의해 기업을 포함한 법인·단체는 여하한 경우에도 정치자금을 방법으로 하는 정치활동이나 정치적 표현행위를 할 수 없게 된 것이다. 따라서 기본권 제한의 정당성을 인정함에 있어서 이런 식의 절대적이고 전면적인 기본권 제한의 정당성을 논의하는 데에는 일반적인 경우보다 더 엄격한 비례성이 요구된다고 생각한다. 현행 정치자금법상의 법인 등의 정치자금 기부금지 규정은 이처럼 전면적으로 어떤 방법·형태를 불문하고 회사의 정치자금 기부를 금지하고 있기 때문에 정치적 활동의 자유는 물론이고 정치적 의사표현의 자유까지도 제한하고 있는 조항이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 당해 제한의 정당성을 검토함에 있어서는 엄격한 비례의 원칙에 입각하여 그 위헌성 여부를 판단해야만 한다.

### (가) 목적의 정당성 및 수단의 적절성

현행 정치자금법상의 법인·단체의 정치자금 기부금지 규정으로 인한 회사에 대한 정치적 자유권의 제한 목적은 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정성을 해하는 것을 방지하는 것에 있을 뿐이다. 2010년의 헌법재판소결정에서 재판부가 제시했던 두 번째의 제한 목적인 '단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것'은 위에서 이미 설명한 바와 같이 적어도 회사의 경우에는 개인으로서의 의사와 주주로서의 의사를 갖는 주주의 이중적 지위를 혼돈한 결론이므로 당해 규정의 제한목적은 개인인 자연인과의 힘의 불균형으로 인한 회사의 자금력으로부터 초래될 수 있는 민주적 의사형성과정의 왜곡이나 선거의 공정성 확보에 국한될 뿐이라고 본다. 그리고 일용

이러한 입법목적은 금권선거나 자본으로부터의 중립성 확보의 필요성과 당위성에 의해 그 정당성이 인정된다. 또한 회사의 정치자금 기부금지라는 수단은 이러한 목적을 달성하는 데 있어서의 수단으로서의 적절성이 인정된다.

(나) 침해의 최소성 및 법익의 균형성

그렇다면 꼭 이 방법에 의해야만 하는 것인가? 규제입법의 경우에 그 규제의 목적이 정당하다는 것이 모든 수단을 정당화해 줄 수는 없다는 것은 분명한 사실이다. 2010년 헌법재판소의 결정에서 3인의 재판관이 헌법불합치 의견의 판시 속에서도 지적한 바와 같이,<sup>49)</sup> 비정치적 단체의 경우에도 그 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 그 단체의 목적을 지지하는 정당이나 정치인에 대하여 정치자금을 기부할 수 있는 정치적 활동이 결사의 자유로서 보호되어야 하기 때문에, 비정치적 단체의 정치자금 기부가 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정을 해칠 우려가 있다고 하더라도, 이러한 부작용을 방지할 제도적 장치조차 강구하지 아니한 채 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에도 일률적으로 정치자금 기부를 금지하는 것은 최소침해의 방법으로 볼 수 없다.<sup>50)</sup>

즉, 단체의 정치자금 기부를 전면적으로 금지하는 것보다 훨씬 덜 침해적이면서도 정치자금 기부의 투명성과 공정성을 확보할 수 있는 대체수단, 예컨대, 단체들이 기부하는 정치자금의 한도를 정한다거나, 단체가 통상의 예산과 별도로 정치자금으로 기부할 목적을 공개적으로 밝혀 조성한 재원만을 기부할 수 있게 하거나, 단체 구성원의 의사가 왜곡되지 않게끔 단체 본래의 목적에 부합하는 경우에만 정치자금을 기부하도록 하는 등 여러 제도적 장치를 보완함으로써 입법목적을 달성하면서도 단체의 정치적 활동의 자유나 결사의 자유에 대한 제한을 필요최소한 범위 내로 한정할 수 있는 것이기 때문에 이 조항은 과잉금지원칙에 반하여 단체의 정치적 활동의 자유를 과도하게 제한하여 헌법에 위반된다고 할 것이다. 그리고 회사의 정치자금 기부를 허용하는 경우에도 제한적인 지정기탁제의 도입은 정치자금 기부자의 정치적 의사표현의 인정이라는 점에서 긍정적으로 검토되

49) 재판관 조대현, 재판관 목영준, 재판관 송두환(헌재 2010.12.28. 2008헌바89, 판례집 22-2하, 659, 679-681).

50) 헌법불합치 의견을 낸 재판관들은 이 부분을 과잉금지원칙의 단계에서 '수단의 적절성' 인정여부의 내용으로 판단하였고 수단의 적절성을 부인했다. 하지만 과잉금지원칙의 각 단계별 심사의 의미에서 볼 때, 수단의 적절성이 부인되는 경우라 함은 제한목적과의 관계에서 판단해야 하는 것이고, 그렇기 때문에 당해 수단에 의해서 목적달성이 인정되지 않는 경우라야 수단으로서 적절하지 않음이 인정될 수 있는 것이다[황치연, "헌법재판의 심사척도로서의 과잉금지원칙에 관한 연구," 연세대 박사학위논문(1996) 참조. 따라서 법인 등의 전면적 정치자금 기부금지는 수단으로서의 적절성은 인정된다고 보아야 한다.

어야 하는 방법이라고 본다.

### 3) 회사법 해석에 근거한 제한결과에 대한 검토

그런데 헌법상으로 인정되는 회사의 정치적 기본권이라 할지라도 당해 기본권은 상술한 바와 같은 공법적 제한 이외에도 회사가 정치자금을 기부할 수 있는 것인가의 문제는 상법상 권리능력의 제한 논의와 직접적인 관련성을 가진다. 회사가 현실적으로 향유할 수 있는 개별적 권리능력에 있어서는 그 성질과 법률의 규정에 의한 제한이 존재하기 때문이고,<sup>51)</sup> 정관에 기재된 회사의 목적에 의하여 제한을 받는다는 해석도 가능하기 때문이다(상법학계에서는 회사의 권리능력이 정관목적에 의해 제한된다는 제한설과 제한되지 않는다고 보는 무제한설이 있음).<sup>52)</sup>

회사의 정치적 기부행위는 비영리활동으로서 기업이 정치적 의사결정에 과도한 영향력을 행사할 우려가 있고 회사와 다른 정치적 성향을 가진 주주의 이익을 침해할 우려가 있으며 부정부패의 관행형성이 우려된다는 등의 이유로 인정할 수 없다는 견해도 있으나,<sup>53)</sup> 회사는 합리적인 범위 내에서 정치적 기부행위를 할 수 있는 권리능력이 있다고 분석하는 견해가 다수이다. 다만 정치적 기부행위를 회사의 권리능력 내로 포섭하는 근거를 설명하는 입장도 두 가지로 나뉜다. 하나는 정치적 기부행위도 교육기관·자선단체에 대한 기부행위와 마찬가지로 회사의 사회적 책임을 수행하는 차원에서 정당발전에 기여하는 것으로 볼 수 있고 장기적으로 회사의 영리추구에도 도움이 되기 때문에 회사목적 수행에 간접적으로 필요한 행위에 속한다는 논리를 펴는 경우이고(제한설의 논리구조를

51) 홍복기, 전거서, 61면.

52) 제한설은 민법 제34조(비영리법인의 정관목적에 의한 권리능력의 제한)는 배제규정이 없는 한 영리법인인 회사에도 적용되는 것이고 정관목적은 상업등기부에 의하여 공시되는 것으로서 정관목적 달성은 사원인 주주의 출자목적이기도 하기 때문에 회사의 권리능력은 정관목적으로 제한되어야 하고 이를 벗어난 행위는 권리능력 밖의 행위로서 무효가 된다는 주장이다(우리 대법원은 논리적 측면에서 제한설을 취하고 있지만 목적범위내의 행위를 그 목적 수행에 있어 직접 또는 간접적으로 필요한 행위를 모두 포함한다고 하면서 필요한지 여부의 판단도 행위의 객관적 성질에 따라 추상적으로 판단함으로써, 실질적으로는 무제한설과 크게 다르지 않다는 평가를 받고 있음. 대법원 1987.10.13, 86다카1522; 1988.8.9, 86다카1858; 1999.10.8, 98다2488 등). 이에 반하여 무제한설은 영리법인에는 민법 제34조의 적용이 없다고 보는 것이 타당하고 정관에 기재된 목적은 추상적으로 규정되어 있는 것이 보통이어서 그 내용이 불명확하고 거래 상대방이 거래 시마다 정관을 열람하는 것도 아니므로 정관목적으로 권리능력을 제한한다면 거래안전을 심각하게 침해할 수 있다는 주장이다. 무제한설이 우리나라 상법계의 통설이며 전 세계적으로 지지받는 견해이기도 하다(홍복기, 전거서, 64면; 이철송, 『회사법강의』 제21판(박영사, 2013), 74-77면; 정찬형, 『회사법강의(상)』 제15판(박영사, 2012), 461-462면).

53) 김건식 외 6인 공저, 전거서, 29면.

일관되게 정치적 기부행위에도 적용하려는 입장),<sup>54)</sup> 55) 다른 하나는 제한설과 무제한설의 대립 구조는 회사의 영업에 관한 거래행위에 초점을 맞추고 있기 때문에 영업과 직접 관련성이 없는 정치적 의사표시나 정치자금 기부행위는 다른 차원에서 접근할 필요가 있다는 주장이다(특히 제한설을 취하는 경우 회사의 정치적 행위의 권리능력을 인정하여 그 유효성을 설명하는 데 논리상의 어려움이 있음을 지적함).<sup>56)</sup>

아무튼 회사가 정치적 기부행위의 권리를 향유할 수 있는 능력이 없다고 원칙을 세운 입장에 따르거나 심지어 회사의 정치적 기부행위를 인정하는 입장에 선 경우에도, 일정한 경우에는 회사의 권리능력에 관한 논리가 헌법상의 회사의 정치적 기본권에 대한 제한의 결과를 가져오게 될 수 있다. 회사의 정치적 기부금액의 수준이 회사의 자산규모나 경제 환경을 종합적으로 고려할 때 합리적 범위를 넘어선 경우에는, 그 정치적 기부행위는 회사의 권리능력이 없는 행위가 되고 사법상 효력을 인정받을 수 없는 것이기 때문에 결국 이러한 사법상의 효과는 필연적으로 회사의 기본권 행사로서의 정치적 기부행위에 대한 제한의 결과가 됨으로써 사실상의 기본권 제한의 이유가 되는 것이기 때문이다.<sup>57)</sup> 그리고 이러한 회사의 권리능력 제한의 논리는 회사의 본질에 대한 견해의 대립에 의해 영향을 받지 않는다.

우리가 흔히 인용하는 미국에서의 기업의 본질에 대한 논의는, 기업은 법이 인격을 부요한 법적 구조물로서 그 권리의 범위는 인격을 부여한 법에 따라서 정해진다는 입장과 기업은 주주들이 하나의 집합체로서 공권력이 이러한 집합체의 실체를 인정하여 법인격을 계약의 형식으로 부여한 것으로 보는 입장으로 나뉘어져 있다.<sup>58)</sup> 그러나 이 두 견해의 인식의 차이는 회사의 정치적 기부행위에 관한 기본권 능력이나 권리능력 제한의 법적 분석에 있어서는 별다른 영향력을 갖지 않는다고 할 수 있다.

따라서, 사법상의 경제주체인 회사가 헌법상의 정치적 기본권을 행사함에 있어서 기본권의 행사결과를 사법적으로 무효화하게 되는 사실적인 기본권 제한의 결과를 방지하기

54) 송옥렬, 『상법강의』 제4판(홍문사, 2014), 714-715면 참조.

55) 과거 화제가 되었던 八幡製鐵(신일본제철)政治獻金事件에서 일본 최고재판소도 제한설의 입장에서 같은 논리로 판시한 바 있다(八幡製鐵 政治獻金事件에 대한 자세한 내용은 박세화, “회사의 정치헌금,” 『연세법학연구』 제3집(1995), 278-283면 참조).

56) 정찬형, 전제서, 464면.

57) 합리적 범위 내에서만 정치적 기부행위를 인정하는 입장에서 보는 합리적 범위를 넘는 정치적 기부행위는 i) 권리능력 없는 행위로 파악하여 그 효력을 부인하는 해석을 할 수 있고, ii) 권리능력 제한의 경우로 보지 않아 그 행위 자체는 유효로 보면서 이로 인한 회사의 손해는 이사의 손해배상책임(상법 제399조)으로 해결하는 해석도 가능하다.

58) 정영철, “기업의 정치적 표현과 언론의 자유,” 『언론과 법』 제9권 제2호(2010), 220-221면 참조.

위해서는, 회사의 정치자금 기부나 기탁을 허용하는 경우에도 기부금액의 합리적인 허용 한도에 대한 기준을 마련하는 고민을 해야 하고 규정을 해야 하는 것이다.

## V. 맺는 말

현대사회라는 공동체의 구성원에는 비단 자연인인 국민뿐만 아니라 기업을 포함한 법인·단체도 포함된다. 따라서 이들도 우리 정치공동체의 일원임에 틀림없다. 물론 정부수립 이후 우리 헌정사 속에서 기업의 자금력을 앞세운 불공정하고 부적절한 정치행태는 적잖게 목도되어 왔고, 그로 인한 정치적 폐해에 대한 우려는 여전히 불신의 깊은 골로 존재한다.

하지만 비록 어떤 부작용의 결과가 중대한 영향을 가져올 수 있다는 것을 예견할 수 있다 할지라도, 그 부작용적인 측면을 방지할 수 있는 제도의 구축을 먼저 고려해야 하는 것이지 부작용이 발생할 수도 있다는 이유로 그 행위 자체를 전면적으로 금지하는 것은 ‘기본권의 최대보장’이 원칙인 헌법정신에 부합하지 않는다. 따라서 기업을 포함한 법인·단체의 정치자금 기부금지는 헌법적으로 재검토가 요구되는 사항이고, 현행 정치자금법상의 제한 규정은 과도한 기본권 제한의 혐의를 벗어날 수 없다. 비교법적으로도 현행 정치자금법의 금지조항과 같은 입법례는 프랑스의 경우를 제외하고는 드문 경우라는 점에서도 법률개정의 필요성은 반추된다.

한편 자연인인 개인에 비해 상대적으로 막대한 자금력을 동원하여 기업이 실제적으로 행사하는 부정적인 영향력의 대표적인 사례는 기업들의 자신들의 이권에 유리한 입법로비의 경우라고 지적되어 왔다. 미국과 달리 일체의 로비가 불법으로 평가되는 우리 정치 현실 속에서 이러한 우려는 당연한 측면이 있다. 하지만 기업의 정치자금 기부는 그 구체적인 방식이 직접기부이건 간접기부 형태의 기탁제이건 간에 이미 정당이나 정치인이 정책으로 제시한 것에 대한 선택과 지지의 의미로 인식되는 것이 원칙적 모습이고, 기업이 원하는 바를 정치인이나 정당을 통해 성취할 수 있게 되는 로비의 창구가 되지 않고 원칙적인 의미로 기능할 수 있도록 기업의 정치자금 기부제도를 규정해 가야 할 것이다.

옛말에 빈대를 잡으려 초가삼간을 다 태운다는 말이 있다. 우리가 고민해야 하는 건, 제도 속에 담아내야 하는 건, 빈대를 잡는 구체적이고 다양한 방법에 관한 것이어야 한다.

모든 제도에는 흑백의 양면이 있게 마련이고, 부작용의 면이 커질 수 있다는 게 긍정적인 면까지 철저하게 무시해도 좋다는 이유가 될 수는 없기 때문이다. 회사를 비롯한 법인·단체의 정치자금 기부는 그들의 정치적 자유권의 기본권능력을 인정하는 이상 허용하는 것이 원칙이다. 다만 그 허용범위와 요건, 방식에 대해서는 부작용의 폐해를 반영한 제도를 만들어 내야 하는 것이고, 부작용을 방지할 수 있는 투명성과 공정성 확보를 위한 감독제도와 공개제도를 동시에 설치<sup>59)</sup>하는 전면적인 개정이 필요한 헌법적 사항임에 틀림없다고 하겠다.

---

59) 강경근, 『정치부패와 정치자금』(한국범죄방지재단, 1999), 15-20면; 임기홍, “미국의 정치 기부금 제한법과 이익집단,” 『한국정치학회보』 38집 3호(2003), 473-478면; 유기준, “공직선거, 정당제도 및 정치자금제도 개선방안,” 『정치개혁을 위한 정책자료 20선』(2009), 123-143면; 최용기, “정치자금법과 공직선거법,” 『외법은 집』 제31집(2008.8), 39면.

참·고·문·헌

- 강경근. 1999. 『정치부패와 정치자금』. 한국범죄방지재단.
- 기현석. 2013. “정치자금법의 위헌심사기준에 대한 연구.” 『선거연구』 제4호(2013.11).
- 김건식 외 6인 공저. 2012. 『회사법』 제3판. 박영사.
- 김선화. 2009. “미국 정치자금규제의 현황과 헌법적 쟁점.” 『세계헌법연구』 제15권 2호.
- 박세화. 1995. “회사의 정치헌금.” 『연세법학연구』 제3집.
- 성중탁. 2015. “헌법상 정치적 표현의 자유와 정치자금 규제의 관계에 관한 소고: 최근 미국 연방 대법원 관련 판결을 중심으로.” 『인하대학교 법학연구』 제18집 제2호(2015.6).
- \_\_\_\_\_. 2015. “한국의 정치자금법제 개선방안.” 『이화여자대학교 법학논집』 제19권 제4호 (2015.6).
- 손재권. 2011. “정치자금의 적정하고 원활한 조달과 투명성 확보방안.” 『정치관계법 개정 토론회 자료집』(2011.3).
- 송옥렬. 2014. 『상법강의』 제4판. 홍문사.
- 엄기홍. 2003. “미국의 정치 기부금 제한법과 이익집단.” 『한국정치학회보』 38집 3호.
- 유기준. 2009. “공직선거, 정당제도 및 정치자금제도 개선방안.” 『정치개혁을 위한 정책자료 20선』.
- 음선필. 2015. “법인·단체의 정치자금 기부를 허용할 것인가?: 불법정치자금의 근절과 관련하여.” 『정치관계법 개정 시리즈 토론회 II 자료집』(2015.6).
- 이철송. 2013. 『회사법강의』 제21판. 박영사.
- 전용주. 2004. “기업 정치자금기부의 제도적 해법.” 한국경제연구원 정책세미나 발표문.
- 정영철. 2010. “기업의 정치적 표현과 언론의 자유.” 『언론과 법』 제9권 제2호.
- 정종섭. 1994. “대의원리의 기본개념들에 대한 분석.” 『헌법연구 1』. 철학과 현실사.
- \_\_\_\_\_. 1995. “투명한 정치자금 조성을 위한 제도개혁 방안.” 나라정책연구원.
- \_\_\_\_\_. 2000. “노동조합의 정치자금 기부금지의 위헌 여부.” 『판례월보』 354호.
- 정찬형. 2012. 『회사법강의(상)』 제15판. 박영사.
- 조성대. 2012. “한국의 현행 정치자금법의 쟁점과 정책 대안.” 『입법과 정책』 제4권 제1호(2012. 6).
- 조의준·김시현. 2011. ““기업후원금 부활”: 선관위 떠미는 정치권.” 조선닷컴(2011.3.22).
- 최용기. 2008. “정치자금법과 공직선거법.” 『외법논집』 제31집(2008.8).
- 최희경. 2012. “미국의 정치자금규제에 관한 헌법적 고찰.” 『세계헌법연구』 제18권 2호(2012.8).
- 허 영. 2014. 『헌법이론과 헌법』. 박영사.
- 홍복기. 2015. 『회사법강의』 제3판. 법문사.
- 홍완식. 2011. “법인·단체의 정치자금 기부금지.” 『세계헌법연구』 제17권 제1호(2011.4).
- 황치연. 1996. “헌법재판의 심사적도로서의 과잉금지원칙에 관한 연구.” 연세대 박사학위논문.

Scheuner, Vgl. U. 1978. "Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie." In derselbe, *Staatstheorie und Staatsrecht*.

접수일자: 2015년 10월 5일, 심사일자: 2015년 10월 19일, 게재확정일: 2015년 11월 9일

**[Abstract]**

## A Constitutional Study on Restrictions on Political Contributions of Corporation or Organization

Cho, Soyoung | Pusan National University

The purpose of our Political Funds Act in force is to contribute to the sound development of democratic politics by guaranteeing the fair provision of political funds, ensuring the transparency of political funds through the disclosure of the details of their revenues and expenditures and preventing irregularities involving political funds. We know that this legislation has been reflect negative views and experiences about relations of politics and money. And we know that the relationship between politics and money is a necessary evil, too. Our worries are starting at just such duality. So I review the constitutionality of restrictions on contributions of corporation or organization in our Political Funds Act in force. This is because the corporation or organization admits subjectivity of constitutional rights in political scope according to modern constitutional interpretation.

The article 31 of our Political Funds Act in force is as follows, “① Every foreigner, corporation or organization both at home and abroad shall be prohibited from contributing any political funds. ② No one shall contribute any political fund from any corporation or any organization both at home and abroad.” In other words, the meaning of this provision is an absolute or entire prohibition of political contributions of corporations. But political contributions are of the freedom of political expression or association of corporations depending on that cases. So this constitutionality issue is worthy of review is to be recognized. And then I review meaning of subjectivity recognition of corporations’ constitutional rights in political scope, history of restrictions on political contributions of corporations, related constitutional court case, submitted revision opinions of Election Commission, and

the standard of constitutional(judicial) review for this article. In conclusion, I want to seek a revision direction of the current prohibition article through this examination process.

- 
- Keyword: Political Funds Act, subjectivity of political rights of corporations, freedom of political expression of corporations, freedom of associations of corporations, an absolute prohibition of political contributions of corporations

## 전국동시조합장선거의 의의와 과제: 제1회 동시조합장선거를 중심으로

한정택 | 연세대학교

### + 국문요약 +

지난 시기 임명제로 운영되었던 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합의 조합장은 1987년 절차적 민주주의의 확립 이후 조합원의 직선제로 선출되었다. 그러나 직선제 조합장 선거제도의 도입 이후에도 조합장선거가 불법과 혼탁선거로 진행되고 있다는 비판에 따라, 조합장 선출을 선거관리위원회에 의무적으로 위탁하도록 조합법이 개정되었다. 2015년 3월 11일 제1회 전국동시조합장선거가 전국 1,326개의 조합에서 실시되었다.

조합장 선거과정은 자치(自治)라는 측면과 조합원들을 대상으로 한 풀뿌리 민주주의의 실현을 통한 민주시민 교육의 장으로서의 중요성에도 불구하고, 그동안 학계의 관심을 받지 못한 것이 사실이다. 이 글에서는 제1회 전국동시조합장선거의 개요와 의의와 결과에 대하여 정리하고, 이번 제1회 전국동시조합장선거가 남긴 문제점과 그 해결방안으로서의 대안제시를 모색한다.

## I. 서론

2015년 3월 11일 제1회 전국동시조합장선거<sup>1)</sup>가 전국 1,326개의 조합에서 실시되어, 전국적으로 3,523명이 입후보하였다. 지난 시기 임명제로 운영되었던 농업협동조합(이하 '농협'), 수산업협동조합(이하 '수협'), 산림조합의 조합장은 1987년 절차적 민주주의의 확립 이후 조합원의 직선제로 선출되었다. 그러나 직선제 조합장 선거제도의 도입 이후에도 조합장선거가 불법과 혼탁선거로 진행되고 있다는 비판에 따라, 조합장 선출을 선거관리 위원회에 의무적으로 위탁하도록 조합법이 개정되었다. 이에 따라 2005년 5월 산림조합장선거를 시작으로 모든 조합장선거가 선거관리위원회의 위탁관리하에 진행되었다.

조합장선거가 선거관리위원회 위탁관리 속에서 치러지게 됨으로써 과거에 비해 조합원들의 선거에 관한 인식 개선과 함께 공정 선거관리를 통한 선거부정의 양상도 크게 줄어들었다. 중앙선거관리위원회가 2015년 3월 11일 실시한 제1회 전국동시조합장선거와 관련하여 조합원을 대상으로 한 여론조사 결과 조합원의 약 90%가 “후보자의 위반행위를 목격하거나 들은 경험이 없다”고 하였으며, “이번 선거가 혼탁했다”는 의견은 8.8%에 불과한 것으로 나타났다고 밝혔다. 또한, 조합원의 약 60%는 지지할 후보자를 선택하는데 “정보가 충분했다”라고 응답한 반면, 약 40%는 “정보가 충분하지 못했다”라고 응답하였다(중앙선거관리위원회 2015e).<sup>2)</sup>

그러나 조합장선거가 개별 단위 별로 실시됨에 따라 국민적 관심이 저하되어 투표율이 낮아지고, 여전히 ‘돈 선거’가 만연하였으며, 조합별로 선거관리 규정이 천차만별이어서 선거관리에 혼선이 빚어지기도 하였다. 이에 2011년과 2012년 개별 조합법에서 모든 조합장의 임기를 2015년 3월 20일로 조정하여 조합장선거를 동시에 실시할 수 있는 조건을 마련한 후, 2014년 6월 11일 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률」의 제정을 통해 개별 조합법에서 다르게 규정하고 있던 선거절차와 선거운동방법 등을 통일성 있게 규율하고, 동시조합장선거에 대한 효과적인 관리와 단속·처벌을 위하여 선거운동 등에 대한 법률적 근거를 강화하고 명확하게 하였다.

제1회 전국동시조합장선거는 중앙선거관리위원회가 정부부처와 협력하여 대대적인 예

1) ‘동시조합장선거’란 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 따라 관할위원회에 위탁하여 동시에 실시하는 임기만료에 따른 조합장선거를 말한다.

2) 이 설문조사는 중앙선거관리위원회가 (주)윌드리서치에 의뢰하여 조합원 1,000명을 대상으로 2015년 3월 12일과 13일 이틀 동안 전화면접으로 진행되었으며, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 최대 허용오차는  $\pm 3.1\%p$ 이다.

방·단속 활동을 전개하고, 위법행위에 대한 무관용의 원칙을 적용하여 엄정한 조치 속에서 진행되었다. 특히 그동안 일부 후보자의 잘못된 인식 속에서 혈연·지연·학연과 같은 정실과 돈 선거로 치중되었던 조합장 선거과정에서, 제1회 전국동시조합장선거는 국민적 관심을 야기하여 돈 선거 관행을 척결할 수 있는 초석을 마련하였다고 평가되었다. 또한 이번 조합장선거에서는 공직선거에서 실시 중인 사전투표에서 한 걸음 더 나아가 선거사상 최초로 선거일에 모든 투표소를 무선통신망(LTE: Long Term Evolution)으로 연결하고 구·시·군 단위의 ‘통합선거인명부’를 작성·활용하여 선거인이 어느 투표소에서든 투표권을 행사할 수 있도록 투표편의를 개선하였다. 섬 또는 산간오지 등 선거일 투표소에 가기 어려운 선거인을 위하여 거소투표, 순회투표 등을 도입하기도 하였다. 그 결과 80.2%라는 획기적 투표율을 기록하며, 최근 수년간 70%대에 머물러 있던 조합장선거 투표율을 제고하였다.

그러나 일부 조합장 선거과정에서 다수의 무자격 조합원이 선거인명부에 등재되었다는 이유로 선거무효소송이 제기된 사례가 있었고, 선거운동방법이 너무 제한적이어서 후보자의 정책이나 비전을 알릴 기회가 부족하다는 후보자와 언론의 비판의견도 제시되었다. 즉, 후보자의 선거운동과 관련하여 선거운동방법이 지나치게 제한되어 정책선거의 실현을 저해했다는 지적이 여전하며, 언론기관 및 단체의 후보자 초청대담·토론회 개최, 예비후보자 제도의 도입 등의 의견이 지속되었다.<sup>3)</sup> 이에 선거과정에서 선거운동의 제한 등에 대한 불만이 강하게 나타났고, 선거과정에서 금품수수 등 불법행위들이 적발되어 선거후에도 선거사범 구속이 지속되고 있어 향후 전국동시조합장선거와 관련된 법률의 개정이 불가피할 것으로 예상된다.

조합장 선거과정은 자치(自治)라는 측면과 조합원들을 대상으로 한 풀뿌리 민주주의의 실현을 통한 민주시민 교육의 장으로서의 중요성에도 불구하고, 그동안 학계의 관심을 받지 못한 것이 사실이다. 중앙선거관리위원회의 적극적인 노력과 홍보활동에도 불구하고, 조합장선거의 경우 전국적으로 유권자 수가 상대적으로 부족하여 국민적 관심의 정도가 낮아 중앙선거관리위원회와 일부 법학자들을 중심으로 한 논의들과 언론의 사실보도에만 그치고 있는 것이 현실이었다. 또한 공직선거 과정에서 중앙선거관리위원회의 역할과 기능에 관한 다양한 논의들(조진만·김용철·조영호 2015; 윤석근 2014; 장우영 2012,

3) 중앙선거관리위원회가 조합원을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 따르면, 유권자의 59.3%는 이번 제1회 전국동시조합장선거에서 후보자 선택에 필요한 정보가 충분하지 못하였다고 응답하였고, 62.6%는 선거운동을 확대할 필요가 있다고 응답하였다(중앙선거관리위원회 2015).

정하운 2012)에도 불구하고, 조합장선거는 올해 최초로 전국동시선거로 진행되었기 때문에 정치과정을 전공하는 정치학자들의 관심도 부족한 현실이었다. 실제 전국동시조합장선거에 관한 학문적 논의는 매우 희소하다.

이 글에서는 제1회 전국동시조합장선거의 개요와 의의와 결과에 대하여 정리하고, 이번 제1회 전국동시조합장선거가 남긴 문제점과 그 해결방안으로서의 대안제시를 모색한다. II절에서는 제1회 전국동시조합장선거 실시 현황을 살펴보고, III절에서는 선거관리위원회의 위법행위 예방 및 단속을 분석하며, IV절에서는 현행 전국동시조합장선거제도의 문제점과 그 대안을 모색하며, V절에서는 그간의 논의를 정리한다.

## II. 제1회 전국동시조합장선거 실시 현황

### 1. 선거관리의 위탁 신청

제1회 전국동시조합장선거는 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률」 제14조 제1항에 따라 조합장의 임기가 만료되는 연도의 3월 중 두 번째 수요일인 지난 2015년 3월 11일에 실시되었다. 조합장선거의 관리를 위탁하려 할 경우, 조합이 임기만료일 전 180일까지 관할 선거관리위원회에 서면으로 신청해야 한다. 그러나 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률」 제8조 제1호 후단에 근거하여 동시조합장선거에서는 임기만료일 전 180일에 별도의 신청 없이 위탁한 것으로 본다. <표 1>에서 보는 바와 같이 이번 제1회 전국동시조합장선거에서는 1,326개 조합이 임기만료일<sup>4)</sup> 전 180일인 2014년 9월 21일 별도의 신청 없이 위탁한 것으로 보였다. 전국 1,445개 조합 중 이사회에서 조합장을 선출하는 등 선출방법에 따라 임의위탁선거에 해당하는 조합 119개는 이번 전국동시조합장선거 참여대상에서 제외되었다. 시·도별 현황은 경상북도가 185개 조합으로 가장 많았고, 그 다음 전라남도 179개, 경기도 177개순이었으며, 세종특별자치시가 가장 적었다(<표 2> 참조).

4) 조합장의 임기는 「농업협동조합법」 부칙(법률 제10522호, 2011.3.31.) 제11조, 「수산업협동조합법」 부칙(법률 제11320호, 2012.2.17.) 제6조, 「산림조합법」 부칙(법률 제11246호, 2012.2.1.) 제4조에 따라 2009년 3월 22일부터 2013년 3월 21일까지의 기간 동안 조합장의 임기가 개시되었거나 개시되는 조합장의 임기를 2015년 3월 20일까지로 조정하였다.

〈표 1〉 전체 조합별 위탁신청 현황

(단위: 개)

구분	전체	위탁신청 조합	제외 조합
합계	1,445	1,326	119
농협	1,211	1,115	96
수협	92	82	10
산림조합	142	129	13

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015)

〈표 2〉 시·도별 위탁조합 현황

(단위: 개)

합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
1,326	21	24	26	21	17	15	18	9
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
177	101	72	151	108	179	185	171	31

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

## 2. 선거인

제1회 전국동시조합장선거의 선거인 수는 선거인명부 작성 개시일 전일(2015년 2월 19일) 현재 전체 조합원 수 2,730,281명의 98.7%에 해당하는 2,695,818명이었다. 작성된 선거인명부에서 이의신청과 열람절차에 의한 누락·오기 사항 정비 및 단일후보자 등록으로 인한 무투표 조합의 선거인 수를 감한 결과 선거인 수는 2015년 3월 1일 2,299,901명으로 확정되었다. 〈표 3〉을 통해 확정된 선거인 수를 조합별로 보면, 농협 1,951,592명, 수협 109,485명, 산림조합 238,824명이었고, 이 가운데 법인인 선거인이 1,084명이었다(중앙선거관리위원회 2015a). 조합원 수와 선거인 수가 상이한 주요 원인은 각 조합의 정관규정에 따라 조합원이라 할지라도 임기 만료일 전 180일까지 해당 조합원으로 가입되지 아니한 자에게는 선거권을 부여하지 아니하고, 대의원회에서 조합장을 조합의 경우 선거권이 대의원에게만 부여되기 때문이다.

〈표 3〉 통합선거인명부 확정 상황

(단위: 명)

통합선거인명부 확정 상황(구·시·군 기준)				
합계	개인			법인
	소계	남자	여자	
1,959,729	1,958,672	1,339,808	618,864	1,057

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

제1회 전국동시조합장선거는 선거인명부를 구·시·군 단위로 하나로 합하여 통합선거인명부를 작성하여 실시되었다. 통합선거인명부는 선거인을 기준으로 작성되기 때문에 2개 이상 조합장선거의 선거인 명부에 동시 등재된 경우 혼선을 야기할 수 있다. 이에 중앙선거관리위원회는 이번 전국동시조합장선거를 위하여 2회에 걸친 시뮬레이션을 통해 오류를 분석하였고, 이를 통해 정확한 통합선거인명부를 작성할 수 있었다. 이번 전국동시조합장선거에서 통합선거인명부에 등재된 선거인 수는 1,959,729명으로 선거인명부에 등재된 선거인 수 2,299,901명보다 340,172명이 적다. 이는 동일인이 2개 이상 조합장선거의 선거인명부에 동시 등재되었기 때문이다.

### 3. 후보자

제1회 전국동시조합장선거에서 후보자 등록은 2월 24일부터 이틀 동안 진행되었고, 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 전국 1,326개 조합장선거에 등록된 후보자는 총 3,523명으로 평균 2.5대 1의 경쟁률을 보였다. 조합별로 살펴보면 농협이 3,037명, 수협이 205명, 산림조합은 281명이 후보자로 등록하였다. 이 중 12명이 사퇴하고, 3명은 피선거권이 없어서 등록무효되었다. 한편 각 조합의 정관 등의 규정에 따라 후보자 등록 마감시각에 등록된 후보자가 1인이거나 후보자 등록 마감 후 선거일의 투표마감시각까지 후보자가 사퇴 혹은 사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자 수가 1인이 된 경우에는 투표를 실시하지 아니하고 그 1인의 후보자를 선거일에 당선인으로 결정하게 된다. 이번 제1회 전국동시조합장선거에서는 전체 1,326개 조합장선거에서 15.4%에 해당하는 204개 조합장선거에서 무투표 당선이 확정되었다.

〈표 4〉 후보자 등록 상황

(단위: 개, 명)

구분	조합 수	등록 후보자 수			경쟁률
		합계	등록	사퇴·사망·등록 무효	
합계	1,326	3,523	3,508	15	2.5:1
농협	1,115	3,037	3,028	9	2.7:1
수협	82	205	202	3	2.5:1
산림조합	129	281	278	3	2.2:1

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

〈표 5〉 현직 조합장 입후보 현황

(단위: 명, %)

구분	조합 수				현직 조합장 출마 조합 (무투표 포함)				현직 조합장 출마율			
	계	농협	수협	산림	계	농협	수협	산림	계	농협	수협	산림
합계	1,326	1,115	82	129	1,105	936	63	106	83	84	77	82

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

현직 조합장의 경우 전국 1,326개 조합에서 1,105명이 출마하여 전국 평균 83%에 해당하는 현직 조합장이 이번 동시조합장선거에 출마하였다(〈표 5〉 참조). 제1회 전국동시조합장선거를 앞두고 농협과 산림조합은 기탁금 제도를 도입하였고, 기탁금액은 조합의 실정에 따라 500만 원에서 1천만 원 이내의 범위에서 정관으로 정하도록 하였다. 이에 따라 이번 선거에서 후보자 3,318명은 총 31,569,000천원의 기탁금을 납부하였다. 기타 공직선거의 경우와 마찬가지로 당선 또는 사망하거나 유효투표 총수의 15% 이상을 득표한 경우 기탁금 전액을, 유효투표 총수의 10% 이상 15% 미만을 득표한 경우 기탁금의 50%에 해당하는 금액을 선거일 후 30일 내에 각각 반환하였고, 위 요건에 해당되지 않은 후보자의 기탁금은 해당 조합에 귀속하였다.

#### 4. 선거운동

제1회 전국동시조합장선거의 선거운동은 후보자등록 마감일의 다음 날인 2015년 2월 26일부터 선거일 전일인 3월 10일까지 13일 동안 진행되었다. 선거운동은 '후보자'만 할 수 있으며, 후보자는 선거운동 기간 중 어깨띠나 윗옷을 착용하거나 소품을 이용하여 선거운동을 하였다. 또한 전화를 이용하여 선거인과 직접 통화하거나 문자메시지(문자 외 음성, 화상, 동영상은 제외)를 전송하거나, 조합이 개설·운영하는 인터넷 홈페이지의 게시판·대화방 등에 글이나 동영상을 게시하거나, 선거인에게 전자우편을 전송하는 방법으로 선거운동을 하였다. 후보자는 선거공보를 작성하여 2월 28일까지 관할 선거관리위원회에 제출하였고, 관할 선거관리위원회는 이를 3월 3일까지 선거인에게 발송하였다(중앙선거관리위원회 2015a).

이번 선거과정에서 전화를 이용한 선거운동과 관련하여, 현직 조합장은 조합원의 전화번호를 쉽게 활용할 수 있는 반면, 다른 후보자는 조합원의 전화번호를 확보하기 어려워 현직 조합장 후보자와 다른 후보자 사이에 실질적인 차별이 존재하여 현직 조합장이 아닌 후보자의 선거운동에 불이익을 받고 있다며 이의를 제기하기도 하였다. 기타 공직선거에서와 마찬가지로 조합장선거에서도 현직 효과(incumbent effect)가 존재하고 있으며, 이는 현직자와 신인과의 선거운동 과정에서의 차별을 부각시킬 수 있다는 비판으로 해석된다.

또한 유권자인 조합원의 알권리 확대를 위한 선거운동 방식의 다양화에 관한 논의도 지속되어야 할 것으로 보인다. 일부 후보자와 시민단체들의 주장처럼 조합장 선거운동 규정이 후보자들의 자질 및 역량 등을 검증할 기회를 원천적으로 차단하여 '깜깜이 선거'를 유발하고 있다고 반발하고 있기 때문에 보다 다양한 형태의 선거운동 방식을 모색해야 할 것이다. 실제로 중앙선거관리위원회의 여론조사 결과에 따르면, 선거운동 방법 확대에 대하여 "조합 특성을 고려한 약간의 확대가 필요하다"는 41.1%, "현재 제도가 바람직하다"는 33.9%, "공직선거처럼 확대가 필요하다"는 21.6%로 조사되었다. 선거운동 방법 확대 시 어떤 제도가 도입되어야 하는지에 대하여 '합동연설회'가 49.3%로 가장 높았으며, 다음으로는 언론기관 및 단체의 '대담·토론회(21.3%)', 예비후보자 제도(13.6%), 후보자의 배우자 및 직계존비속의 선거운동 허용(9.7%), 현수막 게시(2.9%)의 순으로 나타났다(중앙선거관리위원회 2015e).

## 5. 투표와 개표

제1회 전국동시조합장선거에서 선거인은 조합원으로서 조합장 선거권을 가지고 있으며, 선거일 현재 선거인명부에 등재되어 있어야 한다. 선거인은 투표소에서 신분증을 통한 본인여부 확인 후 선거인명부 단말기에 전자적 방식으로 지장을 찍거나 서명하고 투표용지 발급기에서 투표용지를 교부받아 기표소에서 기표 후 투표함에 넣는 방식으로 진행되었다.

최종 투표율은 80.2%를 기록하였으며, 이는 선거관리위원회가 조합장선거를 위탁관리하기 시작한 2005년부터 개별적으로 실시했던 조합장선거의 평균 투표율(78.4%)을 상회하는 높은 투표율이었다. <표 6>을 통해 개별 조합별로 살펴보면 농협 조합장선거에서의

<표 6> 조합별 투표율

(단위: 명, %)

구분	선거인 수 (거소)	총투표수 (거소)	투표율(%)
합계	2,297,075 (7,957)	1,843,283 (4,900)	80.2
농협	1,948,766 (2,727)	1,592,946 (1,944)	81.7
수협	109,485 (5,130)	87,304 (2,899)	79.7
산림조합	238,824 (100)	163,033 (57)	68.3

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

<표 7> 투표소 설치 현황

(단위: 개)

합계	읍·면·동 투표소			대의원회 간선투표소	순회투표소
	소계	읍·면	동		
1,850	1,785	1,403	382	17	48

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

투표율이 81.7%로 가장 높게 나타났으며, 수협이 79.7%, 그리고 산림조합의 경우 68.3%로 가장 낮은 투표율을 보였다. 또한 이번 전국동시조합장선거에서는 선거일 투표소에 가기 어려운 선거인을 대상으로 거소투표와 순회투표를 실시하고, 교통이 불편한 지역에 거주하는 선거인을 대상으로 교통편의를 제공하는 등 투표편의를 위한 노력을 경주하였다. 한편, 제1회 전국동시조합장선거에서 투표소는 읍·면·동 투표소 1,785개, 대의원회에서 선출하는 조합장선거 투표소 17개, 순회투표소 48개를 합하여 총 1,850개의 투표소가 설치되었다(〈표 7〉 참조).

개표사무는 구·시·군 선거관리위원회 주관하에 개표사무원 위촉, 개표소 설치, 투표함 접수, 투표함 개함, 투표용지의 유효·무효 판단 및 후보자별 분류·집계, 개표결과의 공표, 개표록 작성, 투표지 포장 순으로 실시되었다. 이러한 개표과정은 후보자가 선정한 개표참관인, 일반 관람인 및 언론사 관계자의 참여하에 공개적으로 진행하고, 개표결과를 중앙선거관리위원회 홈페이지와 각 언론사를 통해 실시간으로 공개함으로써 개표의 공정성과 신뢰성을 확보하였다.

## 6. 당선인

관할 선거관리위원회는 조합원이 직선하는 조합장선거의 경우 유효투표의 최다득표자를 당선인으로 결정하고, 대의원회에서 간선하는 조합장선거의 경우 선거인 과반수의 투표와 투표자 과반수의 득표자를 당선인으로 결정한다. 다만 당선인이 없을 경우 최다수 득표자와 차순위 득표자에 대하여 실시한 결선투표 결과 다수득표자를 당선인으로 결정한다. 이 경우 관할 선거관리위원회는 최다득표자 및 결선투표 결과 다수득표자가 2명

〈표 8〉 무투표 당선인 현황

(단위: 명)

구분	합계		농협		수협		산림조합	
	당선인	무투표	당선인	무투표	당선인	무투표	당선인	무투표
합계	1,326	204 (15.4%)	1,115	153 (13.7%)	82	15 (18.3%)	129	36 (27.9%)

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015)

이상인 경우 연장자를 당선인으로 결정한다. 제1회 전국동시조합장선거에서는 연천 농협 등 5개 조합장선거에서 최다득표자가 2명 발생하여 그중 연장자를 당선인으로 결정하였다. 또한 후보자가 1인인 무투표선거의 경우 선거일에 그 후보자를 당선인으로 결정한다. 선거 결과 1,326개 선거구 가운데 15.4%에 해당하는 204개 선거구에서 무투표 당선자가 결정되었다(〈표 8〉 참조). 개별 조합별로 보면 농협의 경우 13.7%, 수협의 경우 18.3%의 당선자가 무투표로 결정되었으며, 산림조합의 경우 27.9%의 당선자가 무투표로 결정되어 가장 높은 무투표 당선인을 기록하였다.

〈표 9〉에서 보는 바와 같이 선거 결과 전체 조합장 1,326명 중 53.8%인 714명이 연임에 성공하였고, 46.2%에 해당하는 612명이 새로운 인물로 조합장이 교체되었다. 이번 조합장선거는 선거운동이 매우 제한되어 현직 조합장이나 조합임직원 출신 후보자에게 절대적으로 유리하게 진행될 것이라는 전망이 있었으나, 실제 선거 결과는 현직 조합장이 대대적으로 교체되었고, 이러한 현상은 변화를 바라는 조합원들의 의지가 반영된 것으로

〈표 9〉 현직 조합장 당선 현황

(단위: 명, %)

조합 수				현직 조합장 당선 조합 수				현직 조합장 당선 비율			
합계	농협	수협	산림	합계	농협	수협	산림	평균	농협	수협	산림
1,326	1,115	82	129	714	597	44	73	53.8	53.5	53.7	56.6

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

〈표 10〉 연령별 당선인 현황

(단위: 명)

구분	소계	30세 이상 39세 이하	40세 이상 49세 이하	50세 이상 59세 이하	60세 이상 69세 이하	70세 이상
합계	1,326	0	47	666	563	50
농협	1,115	0	42	575	457	41
수협	82	0	1	42	36	3
산림조합	129	0	4	49	70	6

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

〈표 11〉 성별 당선인 현황

(단위: 명)

구분	합계	남	여
합계	1,326	1,321	5
농협	1,115	1,110	5
수협	82	82	0
산림조합	129	129	0

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

풀이할 수 있다(배민식 2015). 〈표 10〉을 통해 당선자를 연령별로 보면, 50대가 전체의 50.2%, 60대가 42.5%로 나타났으며, 70대 이상도 3.8%를 차지하였다. 여성 후보자의 경우 전국적으로 20명만이 출마하여 5명이 당선되었다. 전체 조합장 당선자 가운데 여성의 비율은 0.4%에 불과하다. 다른 공직선거에서와 마찬가지로 여성 후보자의 출마가 적고, 여성 당선자의 비율 역시 매우 낮음을 알 수 있다(〈표 11〉 참조).

### III. 선거관리위원회의 위법행위 예방 및 단속

#### 1. 위탁관리 후 조합장선거에서의 위법행위 실태

1989년부터 조합장이 임명제에서 직선제로 선출되면서 조합장선거는 불법선거, 금품선거 등 각종 비리의 온상이 되었다. 이후 16년 동안 조합이 자체적으로 선거관리를 해왔으나 불법선거가 만연되면서, 산림조합장선거는 2005년 5월 1일부터, 농협·수협 조합장선거는 2005년 7월 1일부터 선거관리위원회가 위탁관리하기 시작하였다(유혜원 2015).

조합장 선거과정에서 선거관리위원회가 불법선거를 지속적으로 단속한 결과 선거관리위원회가 위탁관리하기 전에 비하여 조합원들의 조합장선거에 대한 인식이 많이 개선되고, 선거부정 역시 감소하였으며 선거 후 대립·분열 양상도 크게 줄어들었다(〈표 12〉 참조). 선거관리위원회가 조합장선거를 위탁관리한 10년 동안 위법행위를 조치한 현황을

〈표 12〉 과거 10년 동안 조합장선거 조치 현황

구분	관리 대상 조합 수	조합당 평균조치율	조치 현황(건)			
			합계	고발	수사 의뢰	경고 등
합계	2,471	57.5%	1,421	281	195	945
2005년	256	85.9%	220	44	17	159
2006년	500	64.0%	320	62	38	220
2007년	116	75.0%	87	17	15	55
2008년	153	56.9%	87	17	13	57
2009년	559	48.3%	270	61	34	175
2010년	494	43.7%	216	50	43	123
2011년	151	72.2%	109	11	21	77
2012년	152	47.4%	72	12	4	56
2013년	70	48.6%	34	7	9	18
2014년	20	30.0%	6	0	1	5

\* 출처: 유혜원(2015)

보면 2,471개의 조합장선거에서 총 1,421건의 위반행위를 적발함으로써, 평균 57.7%의 조치율을 보이고 있으며 전반적으로 조치건수가 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈표 13〉에서 보는 바와 같이 위법행위를 유형별로 살펴보면 총 1,421건의 조치 중 금품·음식물 제공행위가 562건으로 전체의 39.5%를 차지하여 압도적으로 많았다. 이는 지방선거에서 전체 조치 건수 중 기부행위가 차지하는 비율이 제5회 지방선거 당시 22.3%, 제6회 지방선거 당시 28.9%였던 것과 비교할 때 10% 이상 차이나는 수치로 조합장선거가 ‘돈 선거’라는 오명을 씻지 못하는 근본적인 원인으로 지적되었다(유혜원 2015).

조합장선거와 관련하여 선거관리위원회는 선거범죄 신고자에게 포상금을 지급하고, 금품을 수수한 자에 대하여 최대 50배의 과태료를 부과하는 등 돈 선거를 막기 위한 조치를 시행하였다. 그러나 기부받은 물품 등의 가액만을 기준으로 일률적으로 정해진 액수를 부과하는 50배 과태료 부과제도는 헌법재판소의 헌법불합치 결정<sup>5)</sup>에 의하여 “제공받은 금액 또는 가액의 50배에 상당하는 금액”이 “제공받은 금액이나 가액의 10배 이상 50배

〈표 13〉 과거 10년 동안 위법행위 유형별 조치 현황

위법행위 유형	합계	고발	수사 의뢰	경고 등
합계	1,421	281 (19.8%)	195 (13.7%)	945 (66.5%)
금품·음식물 제공	562 (39.5%)	192	147	223
허위 사실·비방	38 (2.7%)	8	9	21
시설물 설치	17 (1.2%)	0	0	17
인쇄물 배부	176 (12.4%)	22	19	135
집회·모임 이용	52 (3.7%)	3	1	48
호별 방문	156 (11.0%)	16	1	139
문자 메시지	93 (6.5%)	9	7	77
기타	327 (23.0%)	31	11	285

\* 출처: 유혜원(2015)

이하에 상당하는 금액”으로 관련 규정이 개정되었고, 그 상한액 또한 종전의 5천만 원에서 3천만 원으로 완화되었다(중앙선거관리위원회 2015d).

## 2. 제1회 전국동시조합장선거 위법행위 예방과 단속

제1회 전국동시조합장선거는 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률」 제정 이후 최초로 실시된 선거로서 중앙선거관리위원회는 조합장선거의 공정성 확보라는 입법 취지에 걸맞

5) 헌법재판소 2011.6.30. 2010헌가86, 관례집 23-1하, 268[헌법불합치 결정].

계 조합장선거에 뿌리 깊은 금품 수수 관행의 개선과 ‘돈 선거’ 척결을 위한 사전 안내·예방 활동 및 조합원 인식전환 사업 추진에 주력하였다. 구체적으로 각종 매체를 통한 안내·예방 활동을 추진하였고, 선거인들의 인식 전환을 위하여 후보자 등을 대상으로 공명선거 실천 결의대회·자정결의대회·공명선거 실천 협약식 등을 개최하여 자정노력을 유도하였으며, 범정부 차원의 강력한 공명선거 의지를 전달하기 위하여 2015년 1월 29일 관계부처의 장과 각 조합의 중앙회장이 참석한 가운데 김용희 사무총장이 ‘공명선거 담화문’을 발표하기도 하였다.

또한 중앙선거관리위원회는 2015년도를 ‘돈 선거 척결의 원년’으로 만든다는 목표하에 돈 선거 척결에 모든 단속 역량을 집중 투입하여 강력한 단속을 실시하였다. 돈 선거와 관련하여 적발된 위반 행위자는 무관용의 원칙에 따라 고발 등 엄중 조치하였고, 과열·혼탁 지역이나 돈 선거 발생 우려지역 등 총 102개 구·시·군 266개 조합에 대해서는 ‘특별관리지역’으로 지정하여 광역조사팀 상주, 혼탁선거정보 발령, 후보자·핵심 측근 밀착 감시, 야간특별단속 등 한층 강화된 단속활동을 실시하였다(중앙선거관리위원회 2015a).

제1회 전국동시조합장선거에서 중앙선거관리위원회는 총 860건(고발 170건, 수사 의뢰 56건, 이첩 53건, 경고 581건)의 위법행위를 조치하여 조합당 평균 조치율은 64.9%로 나타났다. 이는 과거 10년 동안 평균 조치율 57.5%보다 7.4% 증가한 것으로 과거 조합장 선거의 위법행위가 감소추세였던 점을 감안하면 이번 조합장 선거과정에서 위법행위 조치율이 증가한 것은 중앙선거관리위원회를 중심으로 한 집중단속의 효과인 것으로 보인다(〈표 14〉 참조).

〈표 15〉에서 나타난 바와 같이 위법행위 유형별로는 금품·음식물 제공 행위가 가장 많아 345건으로 40.1%를 차지했으며, 사법조치를 전제로 하는 고발·수사 의뢰·이첩조치

〈표 14〉 위법행위 조치 현황

(단위: 개, %, 건)

구분	관리대상 조합 수	조합당 평균조치율	조치 현황(건)			
			합계	고발	수사의뢰	경고 등
과거 10년	2,471	57.5%	1,421 (57.5%)	281 (11.4%)	195 (7.9%)	945 (38.2%)
제1회 동시조합장선거	1,326	64.9%	860 (64.9%)	170 (12.8%)	56 (4.2%)	634 (47.8%)

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

〈표 15〉 위법행위 유형별 조치 현황

(단위: 건, %)

위법행위 유형	과거 10년	제1회 전국동시조합장선거 조치 현황			
		합계	고발	수사 의뢰	경고 등
합계	1,421	860	170	56	634
금품·음식물 제공	562 (39.5%)	345 (40.1%)	116 (68.2%)	39 (69.6%)	190 (30.0%)
허위 사실·비방	38 (2.7%)	54 (6.3%)	9 (5.3%)	7 (12.5%)	38 (6.0%)
시설물 설치	17 (1.2%)	4 (0.5%)	1 (0.6%)	0 (0.0%)	3 (0.5%)
인쇄물 배부	176 (12.4%)	111 (12.9%)	13 (7.6%)	5 (8.9%)	93 (14.7%)
집회·모임 이용	52 (3.7%)	17 (2.0%)	1 (0.6%)	0 (0.0%)	16 (2.5%)
호별 방문	156 (11.0%)	54 (6.3%)	3 (1.8%)	0 (0.0%)	51 (8.0%)
문자 메시지	93 (6.5%)	145 (16.9%)	20 (11.8%)	1 (1.8%)	124 (19.6%)
기타	327 (23.0%)	130 (5.1%)	7 (4.1%)	4 (7.1%)	119 (18.8%)

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

건의 경우에는 총 279건 중 금품·음식물 제공 행위가 173건으로 62.0%를 차지하였다. 다음으로는 문자 메시지를 이용한 불법행위가 145건(16.9%), 불법인쇄물 배부 행위가 111건(12.9%)으로 나타났다. 〈표 16〉에서 보는 바와 같이 조합별로는 관리대상 1,326개 조합 중 농협이 가장 많은 756건을 조치하였으며, 산림조합이 60건, 수협이 44건을 조치하여 전체 조합 수에 비례하여 조치가 된 것으로 나타났다(중앙선거관리위원회 2015a).

이번 조합장선거에서는 관련 법규의 제·개정을 통해 포상금 최고액이 1억 원으로 상향 조정됨에 따라 중앙선거관리위원회는 포상금 제도를 적극 홍보하고, 조직적 ‘돈 선거’ 신고자에게 포상금 최고액을 지급하였다. 또한 중앙선거관리위원회는 과태료 부과에 대한 심적 부담으로 신고·제보를 꺼리는 정서와 선거인이 대다수 고령의 조합원인 점 등을

〈표 16〉 조합별 조치 현황

(단위: 건, %)

조합	관리조합 수	위법행위 조치 건				
		합계	고발	수사 의뢰	이첩	경고
합계	1,326	860	170	56	53	581
농협	1,115 (84.1%)	756 (87.9%)	148	49	43	516
수협	82 (6.2%)	44 (5.1%)	12	5	4	23
산림조합	129 (9.7%)	60 (7.0%)	10	2	6	42

\* 출처: 중앙선거관리위원회(2015a)

감안하여 후보자로부터 금품 등을 제공받은 자가 자수하는 경우 과태료를 면제하였다. 이를 통해 위법행위 신고·제보율을 과거 10년 동안 48.2%에서 67.8%까지 끌어올렸다.

### 3. 제1회 전국동시조합장선거 선거사범 수사 결과

대검찰청은 2015년 9월 11일 제1회 전국동시조합장선거 선거사범 수사 결과에 대한 보도자료를 배포하였다. 검찰은 사상 최초로 1,326개 조합에서 실시된 제1회 전국동시조합장선거와 관련하여, 선거사범 공소시효 만료일인 2015년 9월 11일까지 총 1,334명을 입건하여 그중 당선자 157명(구속 19명)을 포함하여 총 847명을 기소하고 이 중 81명을 구속하였다고 발표하였다(「대검찰청 보도자료」, 2015년 9월 11일). 이전 조합장선거들과 비교해 봤을 때 전체적으로 입건자 수는 감소했으나, 구속 비율은 높아졌다. 이는 검찰과 선거관리위원회 등의 적극적인 사전예방 및 홍보활동으로 전체적인 입건자 수는 감소한 반면, 금품선거사범·흑색선거사범 등 중요 선거범죄에 대한 엄정한 대처로 구속 비율은 높아진 것으로 분석된다.

선거범죄 유형별로는 금품선거사범이 748명(56.1%)으로 가장 높은 비율을 차지하였다. 다음으로는 흑색선전사범 191명(14.3%), 사전선거운동사범 169명(12.7%), 기타 부정선거운동사범 226명(16.9%) 등으로 나타났다. 다만 2009년부터 2010년 사이에 실시된

〈표 17〉 유형별 선거범죄 현황

(단위: 명, %)

구분	입건	금품선거	흑색선전	사전선거	폭력선거	기타
제1회 동시조합장선거	1,334	748 (56.1%)	191 (14.3%)	169 (12.7%)	0 (0.0%)	226 (16.9%)
09~10 개별 조합장선거	1,650	1,453 (88.1%)	43 (2.6%)	3 (0.2%)	2 (0.1%)	149 (9.0%)

\* 출처: 대검찰청(2015)

개별 조합장선거 결과와 비교해 볼 때, 금품선거사범이 차지하는 비중은 88.1%에서 56.1%로 감소한 반면, 흑색선전사범 비중은 2.6%에서 14.3%로 급증하였다. 이번 조합장 선거에서도 억대의 금품이 수수되는 등 금품선거가 만연하였으나, 검찰을 비롯한 경찰과 선거관리위원회의 유기적인 단속과 처벌로 인하여 과거에 비하여 발생 건수와 점유율이 감소하였다고 판단할 수 있다. 반면, 흑색선전사범은 스마트폰과 SNS 사용 급증에 따라 발생 건수 및 점유율 모두 대폭 증가하였음을 알 수 있다(〈표 17〉 참조).

입건자 가운데 84.8%가 대도시가 아닌 중소도시 및 농어촌지역에 편중되었는데, 이는 전체 조합의 88.6%가 중소도시 및 농어촌지역에 기반하고 있고, 대도시보다는 조합원들

〈표 18〉 조합별 당선자 입건·처리 현황

(단위: 명)

구분 (조합 수)	입건자 (구속)	처리		당선무효형 선고			무죄
		기소	불기소	1심	2심	확정	
합계 (1,326)	262 (19)	157	105	19	-	-	-
농협 (1,115)	224 (14)	134	90	15	-	-	-
수협 (82)	20 (2)	12	8	3	-	-	-
산림조합 (129)	18 (3)	11	7	1	-	-	-

\* 출처: 대검찰청(2015)

의 친밀성·폐쇄성이 강하기 때문으로 분석된다. <표 18>에서 보는 바와 같이 입건자 가운데 기소된 당선자는 총 157명(구속 19명)으로 전체 당선자의 11.8%를 차지하였다. 기소된 당선자들의 범죄 유형 역시 금품선거사범이 가장 높은 비율을 차지하였다. 2015년 9월 11일 현재 1,326명의 당선자 가운데 당선무효형이 선고된 인원은 1심에서 19명으로 밝혀졌다(대검찰청 2015).

아울러 대검찰청은 향후 기소된 중요 선거사범에 대하여 철저한 공소유지를 통해 범죄에 상응하는 형이 선고될 수 있도록 만전을 기할 예정이며, 당선무효로 인한 혼란을 최소화하기 위하여 당선자들에 대해 신속한 판결이 선고될 수 있도록 노력할 것이라 천명하였다. 또한 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률」의 적용·운영 과정에서 드러난 다양한 문제점을 분석하여 법률 개정 건의 및 제도개선을 추진할 예정이라고 밝힌 바 있다(대검찰청 2015). 조합장 선거과정에서 조합원들의 성숙한 인식이 지역에 뿌리내리지 못한다면 성숙한 조합장선거는 불가능하다. 이를 위해서는 근본적으로 탈·불법 선거의 기반을 없애야 한다. 물론 당장은 현실적 어려움이나 후유증을 감수하더라도 적발된 선거사범에 대해서는 엄벌에 처해야 할 것이다.

## IV. 전국동시조합장선거제도의 문제점과 개선 방안

### 1. 전국동시조합장선거제도의 문제점

2015년 3월 11일 실시된 제1회 전국동시조합장선거는 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률」 제정 이후 처음으로 실시한 전국 단위의 조합장선거로 선거 전부터 금품 제공 등 불·탈법 행위로 인한 선거부정에 대한 우려가 많았으나, 선거 결과는 과거에 비하여 공정하고 깨끗하게 치러졌다는 긍정적 평가를 받았다. 그러나 선거과정과 절차의 공정성을 제고하였다는 긍정적 평가에도 불구하고, 후보자의 선거운동 자유 및 유권자의 알권리 보장 측면에서는 미흡한 점이 있다는 지적 또한 존재하였음이 사실이다.

제1회 전국동시조합장선거과정에서 나타난 문제점은 몇 가지로 지적된다(이호중 2015; 배민식 2015; 유혜원 2015). 첫째, 정책선거를 심각하게 제약하고 있다. 선거운동 방식에 있어서 ‘합동연설회’가 원칙적으로 제외되었으며, ‘언론기관 등의 대담 토론회’ 역시 법률

안 제정과정에서 삭제되었다. 이에 따라 조합원이 후보자의 정책과 정견을 비교 평가할 기회가 차단되어 정책선거가 불가능하다. 토론회와 합동연설회의 제외로 인하여 공직선거과정에서 부각되어야 할 ‘매니페스트’ 역시 불가능하다. 후보자 본인만이 선거운동을 할 수 있고, 선거방식도 어깨띠나 명함, 전호를 이용한 선거운동만이 가능하다. 이같은 과도한 선거운동 제약은 부정선거 방지를 목표로 제정된 위탁선거법의 취지가 무색하게 오히려 금품선거를 부추긴다는 비판이 존재한다.

둘째, 조합 선거의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 공직선거의 경우 선거구 내 성인 남녀는 모두 유권자이지만, 조합장선거의 경우 조합원만이 선거인이 될 수 있다. 또한 개별 조합 단위의 규모가 달라서 조합원이 누구인지를 파악하기도 힘들기 때문에 조합원에게 직접 자신의 공약을 전달하고, 조합원이 후보자의 능력을 검증하는 데 곤란을 야기한다. 이 같은 선거운동 구조에서 후보자들은 조합원들을 직접 만나서 지지를 구할 수밖에 없고, 이 과정에서 음성적 불법선거에 노출될 가능성이 높다. 이에 조합장선거에서는 조합 선거의 특성을 제대로 반영하여 직간접적으로 후보자와 조합원이 소통할 수 있는 기회를 제공해주는 방안에 대한 모색이 필요하다.

셋째, 일반 조합원의 조합장 출마에 대한 진입 장벽이 너무 높다. 공직선거의 경우와 달리 조합장선거의 경우 예비후보자 제도가 도입되지 않아 현직 조합장이 일방적으로 유리한 구조이기 때문이다. 선거운동기간 시작 전일까지 현직 조합장은 조합장의 지위를 활용한 실제적인 선거운동을 하고 있고, 또한 일반 조합원의 경우 현직 조합장이나 임원 출신 후보자에 비하여 매우 불리한 선거 상황에 있음은 분명하다.<sup>6)</sup> 조합장선거에서는 선거운동 기간이 13일에 지나지 않아 인지도가 낮은 신인 후보자는 자신을 알리는 데 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이에 신인 후보자와 현직 조합장이나 조합 임원 사이에 형평성 제고를 위하여, 예비후보자 제도의 도입이 요구된다. 물론 이번 조합장 동시선거과정에서 현직 조합장들의 당선율이 높지 않아 선거운동 방식에 문제가 없었다는 주장도 존재하나, 이는 현재 조합에 대한 조합원의 불만의 표출이지 선거운동 방식에 문제가 없었다는 논리적 근거는 되기 어렵다.

넷째, 무자격 조합원에 대한 문제점을 지적할 수 있다. 조합원이 되려면 해당 지역에서 농사를 짓거나, 가축을 키우거나, 어업에 종사하여야 한다. 그럼에도 불구하고 무자격 조합원 정리작업은 지속되고 있다. 조합원에게 제공되는 각종 혜택을 무자격 조합원이 챙기는 것을 조합장이 묵인하고, 대신 조합장선거 때 ‘표’를 얻는 공생관계가 형성되어 있기

6) 예비후보자 제도에 관해서는 한정택(2008)을 참조할 것.

때문에 무자격 조합원이 제대로 정리되지 않는다(배민식 2015). 무자격 조합원 문제는 조합의 정체성 확보를 저해할 뿐만 아니라, 선거질서를 어지럽히는 주요 요인이므로 조속히 척결되어야 할 것이다.

다섯째, 조합장에 집중된 과도한 권한 문제이다(『연합뉴스』, 2015.9.8) 지역이나 업종 기준으로 다소 상이하기는 하나, 조합장의 연봉은 1억 원 안팎이다. 농협의 경우 지방자치단체가 예치한 공금을 지렛대 삼아 막강한 권한을 행사할 수도 있다. 조합장은 내부 인사와 예산을 결정할 때 최종 권한을 갖는다. 조합장은 막강한 권한을 행사함에도 전횡을 막는 장치는 거의 없다. 조합 자체가 조합원만을 대상으로 만든 폐쇄적인 단체여서 외부에서 개입할 여지도 없다.

## 2. 전국동시조합장선거제도의 개선 방안

중앙선거관리위원회는 2015년 7월 28일 그동안 선거과정에서 나타난 문제점과 후보자 등 선거 당사자와 학계·언론·시민단체 등 각계에서 제기된 다양한 의견들(이원기 2015; 이호중 2015; 유혜원 2015)과 조합원을 대상으로 한 여론조사 결과를 바탕으로 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률」 개정안을 마련하여, 「선거관리위원회법」 제17조(법령에 관한 의견표시 등) 제2항에 따라 제출하였다.

중앙선거관리위원회의 공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 개정 의견의 주요 내용은 다음과 같다(중앙선거관리위원회 2015b).

첫째, 유권자의 알권리 보장을 위하여 조합원이 과반수를 차지하는 단체 또는 조합원 총수의 5% 이상의 서명을 받은 조합원은 후보자를 초청하여 정책토론회를 개최할 수 있도록 하고, 예비후보자는 선거일전 60일부터 조합이 사전 공개한 행사에 방문하여 자신의 정책을 발표할 수 있도록 허용하며, 대의원회 간선 및 총회선출 조합장선거에서 투표 전 후보자 소견발표 등을 허용하고, 후보자 전과기록을 선거공보에 의무적으로 게재하도록 한다. 구체적으로 정책토론회를 통해 조합원들이 직접 참여하여 후보자의 정책이나 공약에 대한 알권리를 보장하기 위함이며, 선거운동 기간 전 공개행사 방문을 통해 정책발표를 허용하여 현직 조합장과 다른 후보자의 기회 균등을 도모하려 함이다. 또한 후보자 소견발표를 통해 선거운동을 확대하고, 후보자의 전과기록을 공개함으로써 유권자의 후보자 선택에 도움을 주려는 것이다.

둘째, 선거운동의 자유 확대를 위하여 후보자 외에 그 배우자의 선거운동을 허용하고,

선거일 전 60일부터 예비후보자 제도를 신설하며, 해당 위탁단체가 개설·운영하는 인터넷 홈페이지 외에 모든 인터넷 홈페이지를 이용한 선거운동을 허용하고, 선거운동을 위한 선거인의 전화번호 자료를 위탁단체로부터 제공받을 수 있는 근거를 마련한다. 구체적으로 후보자의 배우자까지 선거운동을 허용하며, 예비후보자 제도를 통해 선거운동 기회의 형평성 차원에서 신인 후보자에게도 자신을 알릴 수 있는 기회를 보장하고, 제한적 선거운동을 가능하게 한다.<sup>7)</sup> 또한 선거운동 허용 인터넷 홈페이지의 범위를 확대하여 유권자의 알권리를 충족하고, 선거인 전화번호 제공의 근거를 마련하여 현직 조합장이나 조합임원과의 형평성을 제고한다.

셋째, 위탁선거관리 절차사무를 개선하기 위하여 선거벽보 첩부장소 기준을 선거환경에 따라 조정할 수 있도록 하고, 동시조합장선거 투표소 설치기준을 개선하며, 후보자 선전물의 공익목적 활용을 위한 수집근거를 마련하고, 선거운동 및 벌칙 적용이 제외되는 위탁선거의 범위를 명확하게 규정하며, 관할위원회를 탄력적으로 지정할 수 있도록 한다. 구체적으로 현행 외 위탁단체와 협의하여 첩부장소를 추가로 정할 수 있도록 하여 지역별로 다양한 위탁단체 선거환경을 선거과정에 적극 반영하고, 투표소 설치기준을 조정하여 투표소를 탄력적으로 운영한다.

넷째, 위탁선거의 공정성을 확보하고 불합리한 규제를 완화하는 방안으로 위탁선거범죄의 특성을 고려한 통신관련 선거범죄 조사권 및 금융거래 자료제출 요구권을 신설하고, 선거인 자격이 없는 자에 대한 매수 및 이해유도죄를 신설하며, 조합장의 직명과 성명을 표시한 포상 수여를 허용한다. 구체적으로 이해유도죄를 신설하여 자신에게 투표하게 할 목적으로 조합원이 아닌 사람에게 금품을 제공하여 조합원으로 가입하게 하더라도 처벌할 수 없는 문제점이 있어 이를 해소하려는 것이다.

그간 조합장선거와 관련하여 관련 선거제도가 현실과 조응하지 못한다는 지적은 조합장선거 이전부터 지속되었던 것이 사실이다. 실례로 새정치민주연합 정청래 의원은 예비후보자 등록제도의 신설이나 후보자 간 토론회 실시를 통한 개정안을 2014년 11월 제출한 바 있으며, 관련 단체와 합동으로 기자회견을 실시하기도 했다(『아시아경제』, 2015. 7.30). 하지만 법안은 국회 안전행정위원회에 계류된 채 심사과정조차 거치지 못했고, 이번 조합장선거과정에서의 깜깜이 선거를 유발했다.

7) 현행 공직선거의 예비후보자 제도는 다음과 같은 문제점이 지적되기도 한다. 첫째, 무분별한 예비후보 등록으로 인한 유권자의 피로감 증가 및 올바른 선택권 방해, 둘째, 선거운동 기간이 늘어남에 따른 선거비용 부담 증가 및 경쟁 과열로 인한 혼탁선거 우려, 셋째, 돈 많은 후보들에게만 기회를 준다는 부정적 여론조장으로 인한 예비후보자 도입 취지 훼손 등(김래영 2010).

중앙선거관리위원회가 2015년 7월 28일 ‘공공단체 등 위탁선거법 개정의견’을 국회에 제출한 까닭은 지난 3월 11일 치러진 제1회 전국동시조합장선거가 유권자의 알권리와 후보자의 선거운동을 보장하지 못한 것에 대한 반성 때문일 수도 있다. ‘만시지탄’이라고 비판받을 수도 있다. 그러나, 중앙선거관리위원회 중심의 조합장선거가 전국에서 동시 실시되면서 조합원은 물론이고 일반 국민의 협동조합 개혁에 대한 관심을 선도하였으며, 그 과정에서 돈 선거를 포함한 불법 타락선거를 차단하고 투표율을 높인 것은 분명 인정되어야 할 것이다. 선거관리위원회는 그동안 공직선거를 관리해온 경험과 전문성을 바탕으로 전국동시조합장선거를 공정하고 투명하게 그리고 완벽하게 관리하기 위하여 각고의 노력을 다했기 때문이다. 아울러 관련 법제의 개선을 통해 보다 나은 수준의 조합장선거에 대한 기대감 역시 제고되고 있다.

물론 법 개정만으로 조합장 선거과정에서 등장할 수 있는 문제점들이 모두 해결되고, 개혁이 완성되는 것은 결코 아니다. 무엇보다 중요한 것은 조합원의 의식이다. 한국의 조합들은 관(官)에 의하여 만들어지고 관리되어 왔다. 그 과정에서 조합원들은 주인의식이 형성되기 만무하였고, 조합은 정부와 중앙회 임원 및 개별 조합장들에 의하여 좌지우지되는 경우가 많았다. 이제 제1회 전국동시조합장 선거과정에서 노정되었던 문제점들을 혁신적인 개혁을 통해 개선하고, 돈 선거 관행 등 여전히 남아 있는 구태들을 뿌리 뽑기 위한 실효성 있는 제도적 장치들이 강구되고 있는 만큼, 합리적인 위탁선거 제도 개선이 가능할 것으로 예상된다.

## V. 결론

2015년 3월 11일 치러진 제1회 전국동시조합장선거를 앞두고 중앙선거관리위원회는 올해를 ‘돈 선거 척결 원년’으로 선포하였다. 농협, 수협과 산림조합 등 1,300여 명의 조합장을 선출하는 선거가 중앙선거관리위원회의 관리하에 올해 최초로 동시에 진행되기 때문이다. 수십 년 동안 온갖 불법으로 점철된 조합장선거를 개선하기 위한 의지는 중앙선거관리위원회와 경찰, 검찰까지 총동원되어 대대적인 단속과 계도활동을 진행하였다.

제1회 전국동시조합장선거는 중복 조합원 문제, 후보자의 금품 제공이 적발되는 등 과거 조합장선거의 구태가 일부 나타나기는 했으나, 대체적으로 성공적 관리였다는 평가를

받았다. 특히 선거일 투표소에 통합선거인명부와 투표용지 발급기를 활용하고, 거소투표와 순회투표를 통해 조합원의 투표편의를 극대화하고, 주요 선거과정에 이해당사자를 참여시키고, 투·개표 진행 상황 실시간 제공 등을 통해 선거의 투명성과 신뢰성을 확보하였다. 또한 후보자 대상 맞춤형 법규 안내, 조합의 각종 행사 등을 통한 교육 등 후보자와 선거인의 인식 전환을 위하여 적극적으로 안내·예방활동을 실시하였고, 공직선거에 준하는 강력한 단속과 엄정한 조치로 ‘돈 선거’ 관행 척결의 초석을 마련하였다.

중앙선거관리위원회가 자체 실시한 조합원 대상 여론조사 결과를 보더라도, 과거 조합장선거와 비교했을 때 투명하다는 비율이 전체 응답자 중 70.8%(매우 깨끗: 22.6% + 깨끗한 편: 48.2%)로 매우 높게 나타났다. 전국동시조합장선거가 깨끗하게 치러진 이유로는 ‘조합원의 선거 의식 향상(44.8%)’, ‘선거관리위원회의 적극적 감시·단속(32.9%)’ 등의 순으로 나타났다. 한편 전국동시조합장선거가 혼탁하다고 응답한 조합원들은 그 이유로 ‘후보자의 돈 선거 증가(35.2%)’, ‘언론의 보도 다수(26.1%)’ 등의 순으로 나타났다. 중앙선거관리위원회의 깨끗한 선거 정착을 위한 홍보활동의 효과에 대해서는 응답자의 69.2%(매우 효과적: 29.1% + 다소 효과적 40.1%)가 긍정적이라고 평가하였다(중앙선거관리위원회 2015c).

이번 전국동시조합장선거는 처음으로 실시된 만큼 일부 문제점이 나타나기도 하였으나 후보자 정보제공기회 확대, 선거운동 방법 개선 등 조합장선거에 대한 조합원의 요구를 적극적으로 수용하고 반영할 수 있는 제도 개선 방안을 마련하기 위한 중앙선거관리위원회 차원의 지속적 노력이 요구된다. 중앙선거관리위원회의 여론조사 결과에 따르면 선거관리위원회의 관리 및 단속활동에 대한 신뢰도를 묻는 질문에 응답자의 82.1%가 선거관리위원회 활동을 신뢰한다고 응답하였다. 선거관리위원회가 중점적으로 해결해야 할 일을 묻는 질문에 ‘선거사범에 대한 단속 활동’이 33.6%, ‘선거권 행사를 위한 홍보 활동’은 28.2%, ‘선거법 위반 행위 예방 활동’은 22.1%, ‘법 제도 개선 방안 마련’은 10.4% 등으로 조사되었다(중앙선거관리위원회 2015e).

중앙선거관리위원회는 조합원들의 선거관리위원회에 대한 신뢰와 요구사항을 적극 반영하여 2015년 7월 28일 제출된 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률」 개정안을 제출하였다. 이 개정안이 조속히 법제화되어 다음 전국동시조합장 선거과정에서는 현행의 문제점들이 적극 개선되기를 희망한다. 아울러 선거캠페인이나 감시·단속에 앞서 조합장의 기능을 분산하고 견제할 수 있는 시스템의 마련도 시급하다. 잘못된 조합장 선출이 지역사회 발전에 저해할 수도 있고, 나아가 공동체적 문화마저 붕괴시킬 수 있다는 사실 역시 잊지 말아야 할 것이다. 선진적 선거제도의 마련과 조합원의 성숙한 의식, 그리고 위탁관

리 담당인 선거관리위원회의 지속적 노력이 병행될 때 돈 선거는 척결될 수 있고 농어촌의 선진화도 가능할 것이다.

참·고·문·헌

- 국회안전행정위원회. 2014. 「공공단체 등 위탁선거에 관한 법률안 검토보고서」.
- 김래영. 2010. “지방선거에 있어서 예비후보자 제도 및 그 문제점에 관한 고찰.” 『변호사』 제40권.
- 대검찰청. 2015. “제1회 전국동시조합장선거 선거사범 수사결과.” 대검찰청 보도자료 2015.9.11.
- 배민식. 2015. “2015년 3월 전국동시조합장선거: 남겨진 과제.” 국회입법조사처. 『이슈와 논점』 제994호. 2015년 5월 19일.
- 유혜원. 2015. “조합장선거의 돈 선거 척결 방안.” 중앙선거관리위원회. 조합장선거 제도개선을 위한 토론회 발표문.
- 윤석근. 2014. “제6회 동시지방선거의 효율적인 관리.” 『자치의정』 제17권 제2호(통권 제95호). 8-23.
- 이원기. 2015. “동시 조합장 선거의 성과와 과제.” 중앙선거관리위원회. 조합장선거 제도개선을 위한 토론회 발표문.
- 이종우. 2014. “한국 선거의 변화와 지속가능성: 선거제도 및 선거관리 모델 변화를 중심으로.” 『의정논총』 제9권 제1호. 43-72.
- 이호중. 2015. “조합장 선거제도의 문제점 및 개선 방안.” 중앙선거관리위원회. 조합장선거 제도 개선을 위한 토론회 발표문.
- 장우영. 2012. “스마트 소셜 시대 선거법제 개선과 선거관리 전략.” 『입법과 정책』 제4권 제2호. 29-54.
- 정하윤. 2012. “제19대 총선 중앙선거관리위원회의 홍보활동 평가.” 『선거연구』 제2권 제2호 (2012년 가을호). 191-215.
- 조진만·김용철·조영호. 2015. “선거품질 평가와 선거관리위원회에 대한 신뢰.” 『의정연구』 제21권 제1호(통권 제44호). 165-196.
- 중앙선거관리위원회. 2015a. 『제1회 전국동시조합장선거 총람』.
- \_\_\_\_\_. 2015b. “공공단체 등 위탁선거에 관한 법률 개정의견.”
- \_\_\_\_\_. 2015c. “제1회 전국동시조합장선거 결과.” 『선거관리보』 2015년 4월호.
- \_\_\_\_\_. 2015d. 『제1회 전국동시조합장선거 위반행위 사례예시집』.
- \_\_\_\_\_. 2015e. “조합원들 ‘금품향응제공 등 위반사례 접해본 적 없다’ 89.9%.” 중앙선거관리위원회 보도자료(2015.3.25).
- 한정택. 2008. “예비후보자 등록제도의 적용과 평가.” 2008년 한국정치학회 특별학술회의 발표문.

접수일자: 2015년 10월 3일, 심사일자: 2015년 10월 19일, 게재확정일: 2015년 11월 9일

[Abstract]

## The Significance and Implications of Simultaneous Elections for the Heads of National Cooperatives Federations

Han, Jung Taek | Yonsei University

After the advent of procedural democratization in 1987, the appointment system for electing the heads of the National Agricultural Cooperative Federation, the National Federation of Fisheries Cooperative, and the National Forestry Cooperative Federation gave way to the direct election system. Despite the introduction of direct election system, the elections have been criticized for law violations and corruption. The election laws were subsequently amended to elect the heads through entrusted elections under the auspice of the National Election Commission. This led to the first simultaneous election for the heads of the three national cooperatives federations held across 1326 cooperatives federations on March 11th 2015.

Cooperatives federation elections are important in terms of promoting self-governance and also as a platform for instilling democratic practices and values among citizens through the practice of grassroots democracy. The elections, however, have received little scholarly attention. This paper first gives an overview of the first simultaneous election for the heads of national cooperatives federation, its significance, results, problems, and finally it discusses alternatives for ameliorating the limitations of this election.

- 
- Keyword: Simultaneous Election for Heads of National Cooperatives Federations, National Election Commission, Entrusted Election, Direct Election System, Cooperatives Federation



## 국회의원 선거제도 개혁과 권역별 비례대표제의 한국적 적용방안

김종갑 | 국회입법조사처

### + 국문요약 +

이 논문은 현재 국회의원 선거제도 개혁과 관련한 다양한 쟁점과 논거들을 살펴보고 현실적인 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 현행 의원정수 300인을 유지한다는 전제에서 비례성과 지역주의 완화, 그리고 농어촌의 지역대표성 유지의 세 가지 목적을 달성할 수 있는 실효성있는 대안을 모색하는 데 초점을 둔다. 이를 위해 무엇보다 전국차원(national level)에서는 비례성을 확보하고, 권역차원(regional level)에서는 권역별 비례제하에서 정당 간 경쟁구도의 형성이 가능한 선거제도 디자인이 필요하다. 이 논문은 뉴질랜드식 연동형에 병립형 권역별 비례제를 접목하는 방안과, 지역구의석의 비중을 높여 독일식 연동형을 적용하는 방안을 제안한다.

## I. 머리말

현재 정치권의 최대 쟁점은 선거제도 개편이다. 지난 2014년 10월 헌법재판소의 선거구 인구편차에 대한 헌법불합치 결정<sup>1)</sup>을 계기로 정치권과 학계에서는 선거제도 개편과 관련된 굵직굵직한 현안들이 논의되어왔다. 예컨대 현행 전국명부방식의 비례대표제를 유지할 것인지, 권역별 비례제로 변경할 것인지, 권역별 비례제를 도입한다면 지역구의석과 비례의석의 결정을 연동하는 독일식 연동형을 채택할 것인지, 아니면 지금과 같이 양자를 독립적으로 결정하는 일본식 병립형을 따를 것인지, 또 지역구의석 대비 비례의석의 비율은 어느 정도로 책정할 것인지, 또 지역선거구를 선거구당 1인을 선출하는 현재의 소선거구제에서 2인 이상의 중대선거구제로 변경할 것인지 등 다양한 쟁점들이 다루어졌다. 그러나 국회정치개혁특별위원회가 구성된 지 6개월이 지났지만 의원정수 300인을 유지한다는 잠정안을 제외하면 주요 사안에 대한 합의를 도출하지 못하고 있다. 워낙 정당한 이해관계가 첨예하게 대립하고 있다는 이유도 있지만, 쟁점들이 체계적인 분석 없이 파편화되어 진행되어 왔다는 점이 논의의 진전을 가로막는 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

선거제도 개편은 총체적이며 동시에 세밀한 분석을 필요로 하는 과정이다. 다양한 구성 요소들이 밀접하게 얽혀있어 특정 부분만 단편적으로 이해하기보다 포괄적으로 고려해야 할 뿐만 아니라 의석 비율의 변동에 따라 제도적 효과가 민감하게 반응할 수 있어 정밀한 분석을 요한다. 선거제도 개편논의에서 등장하는 개념들도 우리에게는 생소하며 복잡한 메커니즘에 따라 작동되기도 한다. 예컨대, 독일식 연동형은 그동안 학계와 정치권에서 빈번히 선거제도 대안모델로 소개되었지만 제도에 대한 정확한 인식은 아직까지 광범위하게 확산되지 못한 것이 사실이다. 그 주된 이유는 독일식 연동형이 변화의 경로를 추적하기 어려울 정도로 진화적인 양태와 속성을 보여왔기 때문이다(홍재우 2013, 102-108).

선거제도 개혁의 핵심은 공정한 대표성을 보장하고 비례성을 최대화하는 데 있다. 지역구선거에서 과다하게 발생하는 사표를 직접적으로 차단할 수는 없지만, 득표와 의석의 비례성을 높여 사표발생으로 인한 낮은 비례성을 보정할 필요가 있다. 비례성과 더불어 한국정치에서 고착화된 지역주의를 타파하기 위해서는 권역별 비례제의 도입이 불가피하

1) 핵심 내용은 기존 선거구 인구 기준  $\pm 50\%$ (평균인구수 대비 상하 편차)가 투표가치의 불평등으로 헌법에 부합하지 않으므로  $\pm 33.3\%$ 로 축소해야 한다는 것이다.

다. 권역단위에서 특정 정당이 밀집된 지지를 바탕으로 지역구의석을 독점하더라도 경쟁 정당이 비례의석을 확보할 수 있는 구조여야만 비로소 지역주의 완화효과를 보일 수 있다. 또한 2014년 헌법재판소의 결정으로 새로운 인구편차 기준이 적용됨에 따라 지역선거구가 줄어들어 농어촌지역의 대표성 약화의 문제도 해결해야 하는 과제다.

이 논문에서는 선거제도 개편논의에서 등장하는 권역별 비례제와 중대선거구제를 중심으로 다양한 제도유형의 개념적 특징과 효과를 분석하고 비례성 제고와 지역주의 완화, 농어촌 대표성 약화 방지의 세 가지 목적을 달성할 수 있는 현행 선거제도의 대안적 모델을 탐색하고자 한다.

## II. 이론적 논의

선거에서 가장 중요한 원칙은 대표성과 비례성이다. 대표성이 득표가 의석으로 전환되는 수준을 의미한다면 비례성은 득표와 의석의 공정한 전환을 말한다. 대표성을 보장하기 위해서는 유권자가 행사한 표가 사표(wasted votes)로 버려지지 않고 의석에 반영되어야 하고, 비례성은 정당의 의석점유가 득표에 부합해야 구현될 수 있다.<sup>2)</sup> 그러나 비례성을 단순히 높인다 해도 사표가 구제되는 것은 아니다. 지역구선거는 비례성과 직접적인 관련을 갖지는 않는다. 다수대표제가 적용되는 지역구선거에서는 사표가 과다하게 발생할 수 밖에 없기 때문이다. 그렇다고 다수제 방식 자체를 '불공정한 결과(unfair results)'를 초래하는 방식이라고 할 수는 없다. 다만 유권자의 표심이 정확히 반영되지 못하기 때문에 대표성을 온전히 보장하기는 어렵다. 따라서 다수제와 비례제의 혼합식 선거제도에서는 지역구선거의 사표 발생으로 인한 불비례성(disproportionality)을 비례성 제고를 통해 완화해야 한다. 일반적으로 비례성 제고의 수단은 다양하다. 우리와 같은 다수제와 비례제의 혼합식 선거제의 경우 비례의석의 비율을 높이는 방법도 있지만, 당선인결정방식의 변경이나 봉쇄조항의 하향조정, 의석할당방식의 변경 등 다양한 수단을 통해서도 가능하다. 비례선거구를 확대하는 방법으로도 비례성은 높아진다(Taagepera · Shugart 1989,

2) 물론 득표가 의석으로 전환될 때 그 대상이 정당만을 의미하는 것은 아니다. 정당 외에도 후보와 명부(list of candidates)가 될 수도 있다(McGann 2006, 40).

112). 이 중 가장 효율성이 높은 방법은 당선인결정방법의 변경이다.

혼합식 선거제도에서는 당선인결정방법의 변경, 즉 연동방식에 따라 비례성의 차이가 나타난다. 일반적으로 병립형보다 연동형이 높은 비례성을 보이며, 연동형 중에서도 독일과 볼리비아의 연동방식이 전면적인 비례제에서의 동일한 수준의 높은 비례성을 보인다. 독일의 경우 정당득표로 총의석을 정한 후 지역구와 비례대표의 순으로 의석을 결정하는 방식이지만, 독일식 연동형을 도입한 뉴질랜드나 레소토와는 다르다.<sup>3)</sup> 독일은 권역단위로 명부를 작성하는 권역명부방식이지만 뉴질랜드와 레소토는 전국명부방식이다. 같은 연동형이라도 볼리비아는 정당득표율로 총의석을 정하고, 지역구의석을 제외한 잔여 비례의석을 개별 권역에 비례배분하는 방식으로 운영하고 있다. 지역구와 비례대표의 연동식 중에서도 헝가리, 루마니아 등과 같이 지역구선거의 사표를 비례대표 결정에 반영하는 당선인결정방법을 채택하고 있는 국가사례도 있다. 이들 국가의 사표 구제는 비례성 제고보다는 사표 발생으로 인한 대표성 상실을 차단하는 효과가 크다고 할 수 있다. 또한 비례의석의 결정에 반영하는 사표의 범위도 국가마다 다르다. 헝가리의 경우 사표는 낙선자의 표와 당선자의 잉여표(surplus votes)를 말한다(Lublin 2014, 209). 하지만 루마니아는 낙선자의 표만을 의미한다. 루마니아의 경우 특징적인 점은 지역구선거에서 후보자의 득표가 50% 미만일 경우 해당 선거구의 의석은 비례의석이 되고, 사표의 비율에 따라 비례의석이 유동적이라는 것이다.

비례성 제고와 더불어 한국정치가 당면한 최대의 과제는 지역구도 극복에 있다. 최근의 선거제도 개편논의에서 권역별 비례제가 유의미한 개혁방안으로 주목받게 된 것도 이 제도가 갖는 지역주의 완화효과 때문이다. 사실 비례제를 전국명부방식이 아닌 권역별로 실시하면 비례성 제고에는 역행하는 결과를 가져온다. 전체 비례의석수와 권역의 수 및 범위에 따라 차이를 보이지만, 비례의석을 권역별로 선출하면 정당득표가 의석으로 전환될 때 사표가 발생할 수밖에 없어 비례성은 떨어진다.

지역구도는 특정 지역에서 특정 정당의 의석독점을 차단하는 것이므로 (전국적인)비례성과 지역구도 완화와는 직접적인 관련이 없다. 비례성을 높인다고 해서 반드시 지역구도 완화로 이어진다고 할 수 없다. 전국적으로 높은 비례성을 보여도 권역단위에서는 지역구도가 여전히 견고하게 유지될 수 있다. 반대로 전국 비례성이 낮아도 권역범위의 조정을

3) 중앙선관위가 제안한 독일식 연동형은 현행 독일식과는 다르다. 현행 독일식은 초과의석 외에도 보정의석이 추가되지만 중앙선관위의 안에 따르면 보정의석을 제외하고 초과의석 발생으로 그친다. 따라서 현행 독일식은 보정의석의 배분으로 모든 정당의 득표와 의석점유가 완전 비례하지만 선관위 안은 초과의석의 발생으로 불비례성이 나타난다.

통해 지역구도 완화효과가 나타날 수 있다. 따라서 지역구도 완화는 전국차원의 비례성이든 권역차원의 비례성이든 비례성의 문제가 아니라는 사실이다. 지역주의 완화효과는 비례성이 아닌 정당경쟁구도의 형성을 통해 달성된다. 예컨대 독일식 선거제도가 비례성이 높기 때문에 지역주의 완화효과를 보인다고 하지만(정준표 2014b, 48; 변창구 외 2015, 62), 단순히 비례성이 높은 선거제도만으로는 그 목적을 달성할 수 없다. 독일식은 단순히 비례성이 높기 때문이 아니라 독특한 당선인결정방식이 작동하기 때문에 권역차원에서 경쟁정당도 의석을 확보할 수 있다.<sup>4)</sup>

특정 정당이 독점하는 지역에 경쟁정당의 비례의석이 단순히 할당되는 것만으로 지역구도가 완화되는 것은 아니라는 지적도 있다(변창구 외 2015, 16). 오히려 정당의 지역주의 선거전략에 활용되어 지역 간 갈등을 증폭시키기 때문에 지역주의를 강화한다는 주장도 제기된다(음선필 2013, 182-183; 선험태 2013, 177). 그러나 독일식 연동형의 도입에 따른 정당경쟁구도 형성은 지역구도 완화의 단초가 된다는 점에서 본질적인 의미를 부여할 수 있다.<sup>5)</sup> 특정 정당이 지역주의의석을 독점하는 구조에서 경쟁정당이 비례의석을 확보하지 않는 한 정당 간 견제와 균형의 원칙이 작동할 수 없다.

지역주의 완화의 해법이 정당경쟁구도의 구성에 있다는 점에서 중대선거구제와 같은 지역선거구의 광역화도 지역주의 완화에 유의미한 효과를 보일 수 있다. 다만, 중대선거구제에서도 선거구당 몇 명을 선출하는 선거구인가에 따라 지역주의 완화효과는 달라질 수 있다. 비례의석의 규모뿐만 아니라 봉쇄조항의 크기, 정당 간 득표율, 유권자의 투표행태, 의석할당방식 등 다양한 요인이 비례성에 영향을 미칠 수 있다(Dundas 2015). 중대선거구제는 지역주의 완화의 장점에도 불구하고 낮은 득표율의 당선인이 발생함에 따라 대표성의 문제가 제기되기도 한다(선험태 2010, 92-93; 최태욱 2011, 57). 그러나 당선인 간 득표율의 차이는 비례제에서 정당이 정당득표를 얻은 만큼 의석을 가져가는 것처럼 당선인결정방식(electoral formular)의 문제이므로 특별히 중대선거구제의 단점으로 보기는 어렵다.

4) 독일식 연동형과 석패율제를 결합한 교차할당비례제가 지역주의 완화를 위한 개선방안으로 제안된 바 있다(송하성 2009, 31-58). 석패율제가 정당정치의 활성화와 선거경쟁을 촉진으로 지역주의 완화의 간접적인 효과를 보일 수는 있다(김용복 2010, 335). 그러나 지역주의 완화효과가 선명하게 나타나는 독일식 비례제에서 적용될 필요는 없다. 오히려 석패율제는 유력 정치인의 당선통로로 악용될 수 있는 위험이 있다.

5) 나아가 정당 간 수평적 권력분점과 다당제를 촉진하여 합의제 민주주의를 정착시키는 데 기여할 수 있다(선험태 2010, 91-92).

〈표 1〉 혼합식 선거제도의 유형별 분류 및 의석비

유형	순위	국가	총의석	지역구의석	비례의석	지역구 대비 비례 비율
병립형 (Mixed Member Majoritarian)	1	한국	300	246	54	4.56:1
	2	태국	500	400	100	4.00:1
	3	필리핀	291	233	58	4.02:1
	4	파키스탄	342	272	70	3.89:1
	5	타이완	225	176	49	3.59:1
	6	세이셸	34	25	9	2.78:1
	7	베네수엘라	165	110	52	2.12:1
	8	타지키스탄	63	41	22	1.86:1
	9	일본	480	300	180	1.67:1
	11	세네갈	150	90	60	1.50:1
	12	리투아니아	141	71	70	1.01:1
	13	우크라이나	450	225	225	1.00:1
	14	안도라	28	14	14	1.00:1
	15	조지아	150	73	77	0.95:1
	16	기니아	114	38	76	0.50:1
	17	아르메니아	131	41	90	0.46:1
	연동형 (Mixed Member Proportional)	1	루마니아	412	315	97
2		레소토	120	80	40	2.00:1
3		멕시코	500	300	200	1.50:1
4		스코틀랜드	129	73	56	1.30:1
5		뉴질랜드	120	65	55	1.18:1
6		볼리비아	130	68	62	1.10:1
7		독일	598	299	299	1.00:1
9		헝가리	386	176	210	0.84:1

주: 1) 순위는 유형별 지역구 대비 비례의석의 비율이 낮은 순  
 2) 양원제 국가의 경우 하원 기준  
 3) 연동형 중 루마니아, 레소토, 뉴질랜드, 독일은 초과석(overhang seats)의 발생으로 비례의석이 증가하여 지역구 대비 비례의석의 비율이 유동적일 수 있음  
 자료: 김종갑(2015b), pp.29-30

### III. 현행 선거제도의 문제점

우리는 국회의원선거에서 1표는 지역후보에, 다른 1표는 정당에 투표하는 1인2표제를 채택하고 있으며, 정당투표에 의해 결정되는 비례대표는 각 정당이 얻은 득표율에 따라 할당된다. 그런데 지역구의석 대비 비례의석의 비율이 4.56:1에 불과한 기형적 구조이다.

우리와 같이 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 국가 중 비례의석의 비율은 한국이 가장 낮다. 비례의석의 비율은 비례성을 결정하는 핵심 요인으로 기능한다는 점에서 우리의 낮은 비례의석 비율은 낮은 비례성을 초래할 수밖에 없다.

현행 선거제도의 비례성이 낮은 또 다른 이유로는 당선인결정방식을 지적할 수 있다. 우리는 지역구대표와 비례대표를 독립적으로 선출하는 병립형 혼합식 선거제도를 채택하고 있다. 병립형에서는 비례대표의 규모가 비례성을 결정짓는 유일한 요인이기 때문에 비례의석을 늘리지 않는 한 비례성 제고효과를 기대할 수 없다. 물론 현행 비례의석 비율로도 비례성을 확보할 수 있는 방법은 있다. 병립형이 아닌 연동형을 적용하면 현행 의석 비율로도 비례성을 현저히 높일 수 있다.

이처럼 현행 선거제도는 비례의석의 비중이 과도하게 낮고 병립형 선거제도이기 때문에 득표와 의석의 불일치현상이 지속적으로 나타난다. 거대정당은 득표에 비해 과대대표(over-representation)되고, 반대로 소수정당은 득표 대비 과소대표(under-representation)되는 것이다. 이러한 대표성 왜곡은 현행 선거제도가 유권자의 의사를 대표선출에 공정하게 반영하는 선거제도의 핵심적인 기능을 더 이상 수행하지 못하고 있다는 사실을 말한다. 19대 총선을 예로 들면 새누리당과 민주통합당은 실제 득표에 비해 의석을 많이 얻어 과대대표되었고, 통합진보당과 자유선진당은 과소대표되었다.

또한 현행 제도는 비례대표를 전국단위로 선출하는 전국명부방식이기 때문에 특정 정당이 특정 지역에서 지역구의석을 독점하더라도 해당 지역에 비례의석이 할당되지 못해 지역구도 완화 효과가 나타날 수 없다. 거대정당과 소수정당 간 대표성의 불균형뿐만 아니라 수도권과 농어촌 간 과대·과소대표의 문제도 현행 선거제도가 해결해야 할 문제다. 2014년 10월 30일에 있는 헌법재판소의 현행 공직선거법에 대한 헌법불합치 결정으로 전국의 지역선거구 60곳(2014년 10월 인구수 기준)이 2015년 12월 31일까지 새로운 인구편차 기준 2:1(최대·최소선거구간 편차)에 따라 조정되어야 한다. 선거구 인구편차 기준을 3:1에서 2:1로 축소할 경우 농어촌지역에는 분구(分區) 대상 선거구가 합구(合區) 대상 선거구보다 많아 의석수가 감소하므로 지역대표성의 약화가 초래될 가능성이 있

다.<sup>6)</sup> 인구 상한 초과로 분구 대상 선거구는 서울과 경인, 강원에 집중되어 있고, 하한 미달로 합구 대상 선거구는 대구, 경북과 호남에 집중되어 있기 때문이다. 물론 인구편차 기준을 축소한다고 해서 지역선거구의 수가 반드시 증가한다고 단정할 수는 없다. 분구와 합구 대상 선거구의 선정이나 경계조정외 탄력적 적용, 자치구 분할금지 규정의 허용, 중대선거구제나 권역별 비례제와 같이 지역선거구 및 비례선거구의 변동 등 다양한 요인에 따라 영향을 받는다. 그러나 일반적으로 분구 대상보다 합구 대상 선거구의 수가 많다면 전체 지역구의석이 증가할 가능성은 높다고 볼 수 있다. 이런 점에서 농어촌 선거구의 감소로 발생하게 되는 대표성 약화의 문제는 현행 선거제도가 직면한 과제라고 할 수 있다.

## IV. 제도 개혁의 방향 모색

### 1. 높은 수준의 개혁

높은 수준의 선거제도 개혁은 현행 선거제도의 당선인결정방식을 바꾸는 전면적인 변화를 의미한다. 높은 수준의 개혁으로 고려될 수 있는 제도는 중대선거구제<sup>7)</sup>와 독일식 권역별 비례제라고 할 수 있다. 전자가 인물선거의 특징을 갖는다면 후자는 정당선거의 성격이 강하다는 점에서 차이를 보이지만, 정당경쟁구도를 형성하는 효과를 보인다는 공통점도 있다. 중대선거구제라도 선거구의 크기와 권역의 범위, 당선인결정방식의 유형에 따라 제도적 효과는 차별적으로 나타난다.<sup>8)</sup> 또한 중대선거구제의 경우 비례성과 직접적인 관련은 없다. 중대선거구제하에서 선거구를 일정 수준 이상으로 광역화할 경우 다양한 정당의 후보가 경쟁하는 구도가 만들어진다고 해도 그것이 반드시 비례성 제고를 보장한

6) 농어촌지역을 대표하는 의원수가 도시지역과 비교했을 때 더 큰 지리적 단위를 대표할 경우 농어촌지역의 지역대표성은 도시지역보다 약화된다고 할 수 있다.

7) 여기서 중대선거구제는 단순히 선거구의 크기(district magnitude)를 말하는 것이 아니라, 단순다수제로 선출하는 단기비이양식(SNTV: Single Non-Transferable Vote)을 의미한다.

8) 선거제도의 구성 다양한 요소 중 당선인결정방식(electoral formula)은 선거제도의 비례성을 결정짓는 핵심 요소로 간주된다(Riera 2014, 534).

다고 단정할 수는 없다.

독일식 권역별 비례제의 경우 선관위가 제안한 방안은 현행 독일식과는 차이가 있다. 현행 독일식은 선거 결과 정당의 득표와 의석의 불비례성이 나타나면 보정의석을 부여하여 완전 비례가 되도록 조정하는 방식이지만, 선관위가 제안한 방안은 현행 독일식 연동형에서 보정의석(compensation seats)을 제외한 ‘수정 독일식 연동형’이다.<sup>9)</sup>

### 1) 독일식 연동형 권역별 비례제

독일식 연동형 권역별 비례제는 지역구대표와 비례대표를 동시에 선출하는 혼합식 선거제도에서 정당투표의 결과로 총의석을 정하고 총의석 중 지역구의석을 우선 배분한 후 남은 의석은 비례의석으로 채우는 제도를 말한다. 이때 정당득표로 결정되는 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 그 잉여분의 의석은 초과의석으로 인정되기 때문에 총의석이 선거 때마다 항상 유동적으로 나타나는 메커니즘이다.

독일식 연동형에서 초과의석은 비례의석의 비율과 무관하게 발생할 수 있다. 예컨대,

〈표 2〉 19대 총선 연동형 비례제 적용 결과

	새누리				민주통합			
	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례
서울	27	16	0	11	25	30	5	0
경인강원	45	36	0	9	38	35	0	3
충청	12	12	0	0	11	10	0	1
대구경북	22	27	5	0	5	0	0	5
부울경	27	36	9	0	14	3	0	11
호남제주	4	0	0	4	24	28	4	0
계	137	127	14	24	117	106	9	20

주: 통합진보당과 자유선진당에서는 초과의석이 발생하지 않으므로 제외하였다  
 자료: 필자 작성

9) 이하 이 논문에서 언급되는 독일식 연동형은 별도의 설명이 없는 한 선관위의 ‘수정 독일식 연동형’을 의미한다. 수정 독일식 연동형에 관해서는 중앙선거관리위원회(2015), pp.5-6 참조.

지역구와 비례대표의 비율이 독일과 같이 1:1이라도 2:1일 경우보다 더 많은 초과의석이 발생할 수도 있다. 또한 비례의석의 비율 외에도 권역의 범위와 수, 권역별 정당지지도 등 다양한 변수들에 의해 영향을 받는다.

19대 총선에 독일식 연동형을 현행 의석비율 4.56:1(246:54)로 적용하면 낮은 비례의석의 비율로 인해 초과의석이 다수 발생한다. 초과의석은 새누리당의 대구경북과 부산울산경남에서 각각 5석, 9석, 민주통합당의 서울과 호남제주에서 5석과 4석 발생한다.

독일식 연동형에서 초과의석이 발생할 가능성은 항상 존재한다. 초과의석은 그 발생규모에 따라 의원정수의 유동성을 초래하여 비례성의 저하를 초래한다. 그러한 점에서 본다면 독일식이 반드시 비례성 높은 제도라고 단정할 수 없다(김종갑 2015a, 2). 비례성이 높게 설계된 제도인 것은 맞지만, 초과의석의 발생 빈도나 규모에 따라 비례성이 저하될 수 있기 때문이다. 그러나 초과의석이 발생하더라도 지역구선배분방식<sup>10)</sup>을 통해 정당 외 부적으로 발생한 외생적 초과의석(external overhang seats)<sup>11)</sup>이 아닌 한 얼마든지 차단할 수 있다. 초과의석의 차단은 배분의석을 초과의석이 발생한 지역구의석과 동수로 조정한다는 것이다(Pukelsheim 2014, 164). 초과의석이 정당득표율에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많은 경우이므로 배분의석이 지역구의석과 같다면 초과의석이 발생할 수 없기 때문이다. 초과의석을 차단하면 전면적인 비례제에서와 동일한 수준의 높은 비례성을 보일 수 있다.

독일식 연동형을 도입할 경우 비례성 제고의 목적이라면 반드시 2:1일 필요는 없다. 독일식에서 지역구와 비례대표의 의석비율은 비례성 제고에 절대적인 의미를 갖지는 않는다. 비례의석의 비율이 높다고 해서 비례성이 높아지는 것은 아니다. 비례성은 초과

10) 지역구선배분식은 초과의석이 발생한 모든 권역의 지역구의석을 배분의석에서 먼저 배분하고 나머지의석은 권역별 정당득표율에 따라 비례배분하는 방식이다. 지역구선배분방식은 현재 독일에서 사용하고 있지만 독일은 의석배분의 마지막 단계에서 실시한다. 즉, 초과의석이 발생하면 총의석을 증가시켜 모든 정당의 의석점유가 득표에 비례하도록 조정한 후 늘어난 의석을 주별로 재배분할 때 초과의석이 다시 발생하지 않도록 하기 위해 사용된다. 그러나 초과의석이 발생했을 때 즉시 이 방식을 사용하면 의석 증가를 막을 수 있다. 또한 전면적인 비례제에서와 같은 높은 비례성을 보이며 지역구도 완화효과도 있다.

11) 독일식 연동형에서 발생하는 초과의석은 두 가지로 분류된다. 하나는 전국단위에서 발생하는 외생적 초과의석이고, 다른 하나는 권역단위에서 발생하는 내생적 초과의석이다. 대부분의 초과의석이 내생적 초과의석인 반면, 외생적 초과의석은 드물게 발생한다. 외생적 초과의석은 정당의 득표율에 따른 배분의석(지역구의석+비례의석)보다 많은 지역구의석이 권역이 아닌 전국단위에서 발생하는 것이기 때문에 드물게 나타날 수밖에 없다. 또한 외생적 초과의석과 내생적 초과의석은 각각 독립적으로 발생한다. 초과의석의 차단은 내생적 초과 의석에서만 가능하다. 외생적 초과의석이 발생했다면 배분의석을 지역구의석과 동일하게 조정할 수 없기 때문에 지역구선배분방식을 적용할 수 없다. 결국 초과의석수만큼 총의석이 늘어날 수밖에 없다(홍재우 2013, 104).

석이 적게 발생할수록 높아진다. 독일연방하원선거에서는 지난 2009년 총선에서 처음 발생했다.<sup>12)</sup> 당시 기사당(PDS)은 42.5%의 정당득표율로 42석의 배분의석을 할당받았지만 지역구선거에서 45석을 얻어 3석의 외생적 초과의석을 얻었다.<sup>13)</sup>

독일식 연동형에서 지역주의 완화 효과는 초과의석의 발생과 관계없이 선명하게 나타난다. 거대정당이 초과의석을 가져가든 가져가지 않든 경쟁정당들은 정당득표율에 따라 할당된 비례의석을 골고루 나눠가질 수 있어 특정 정당이 지역구의석을 독점하는 지역에서도 경쟁정당은 비례의석을 확보할 수 있다.

## 2) 중대선거구제

지역구도 완화는 비례성과 직접적인 관련이 없다. 비례성이 높다고 해서 지역구도가 완화되는 것은 아니다. 반대로 지역구도 완화가 나타난다고 해서 비례성이 높은 것도 아니다. 지역구도 완화는 비례성과 무관하게 나타날 수 있다. 지역선거구의 광역화 즉, 중대선거구제<sup>14)</sup>를 통해서도 지역구도가 완화될 수 있다. 현재와 같이 하나의 지역선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제에서는 특정 정당이 특정 지역에서 의석을 독점하지만, 복수의 대표가 선출되면 경쟁정당의 후보도 당선될 수 있다.

물론 중대선거구제가 소선거구제보다는 비례적으로 나타날 수 있다(Wada 2003, 40). 그러나 중대선거구제의 도입으로 선거구를 확대한다고 해도 비례선거구가 아닌 지역선거구이기 때문에 비례성 제고로 이어진다고 단정하기는 어렵다. 또한 중대선거구제에서 사표발생이 현저히 억제된다고 보기도 어렵다. 복수의 당선인을 선출해도 당선인의 득표보다 낙선인의 득표가 많을 수 있기 때문이다. 중대선거구제는 봉쇄조항을 하향조정하는 것과 유사한 제도적 효과를 유도한다. 즉, 비례성보다는 정당스펙트럼의 확장효과를 기대할 수 있다. 다만, 선거구 확대는 정당의 수를 결정하는 핵심적 제도요인이므로(Taagepera·Shugart 1989, 112-116), 지역구도 극복 효과는 가시적으로 나타날 수 있다.

12) 2013년 연방총선에서는 지금까지의 일반적 유형의 초과의석과는 다른 유형의 초과의석이 발생했다. 이를 '유사 초과의석(pseudo overhang seats)'이라 명명한다. Fendrich Martin, "Ein neuer Typ von Überhangmandaten im neuen Bundestagswahlssystem"(2013), <http://www.wahlrecht.de/news/2013/2013100901.html>(검색일: 2015.8.26).

13) Der Bundeswahlleiter, "Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009"(2009), [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_09/](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/)(검색일: 2015.8.12).

14) 중대선거구제는 통상 선거구마다 2인 이상을 선출하는 선거구를 말한다. 2인에서 4인을 선출하는 선거구제는 중선거구제, 5인 이상은 대선선거구제라고 부른다. 하지만 이는 편의상 구분하는 분류법이고 2인선거구, 4인선거구라도 표현하는 것이 맞다.

중대선거구제에서는 선거구가 넓어짐에 따라 선거비용은 소선거구제에 비해 상대적으로 더 많이 소요될 수는 있다(조진만 2014, 123). 그러나 낮은 득표율로 당선되는 사례가 발생한다는 지적<sup>15)</sup>은 설득력이 부족하다. 선거구가 커질수록 낮은 득표율로 당선되는 후보가 나타날 수 있지만, 이는 비례대표제에서도 마찬가지다. 비례대표제에서도 가장 낮은 득표율을 얻은 정당은 가장 적은 의석수를 가져간다. 당선인결정방식의 문제이기 때문에 당선인이 얻은 득표율의 차이가 문제되지는 않는다.

중대선거구제를 도입하면 선거구의 크기에 달려있지만, 선거구획정이 용이하게 되는 장점도 있다. 선거구획정이 어려운 이유는 인구수에 맞추는 과정에서 선거구가 행정구역의 경계와 충돌하기 때문이다. 선거구가 광역화되면 그러한 충돌 가능성이 낮아진다. 또한 중대선거구제는 농촌지역의 대표성 약화 문제의 해결책이 될 수도 있다. 만약 비례제를 폐지하고 중선거구제를 전면적으로 도입한다면 지역구의석이 현재보다 늘어나 인구화한선이 낮아지기 때문에 현재 합구 대상인 농촌지역구를 구제할 수 있다.

그러나 중대선거구제를 도입한다면 선거구를 확대하되 최소화해야 한다. 선거구를 지나치게 확대하면 지역대표성이 약화될 수 있기 때문이다. 그렇다면 선거구당 몇 명을 선출하는 중선거구제를 도입해야 지역주의 완화효과가 '안정적으로' 나타날 수 있을까? 지난 2012년 19대 총선에서 민주통합당과 새누리당이 각각 가장 의석을 많이 차지한 광역시·도 중 전라남도과 대구광역시 중에서 새누리당과 민주통합당이 경쟁한 선거구 가운데 취약정당의 후보가 가장 적은 득표수를 보인 선거구를 대상으로 시뮬레이션한 결과, 전남의 경우 2인선거구와 3인선거구에서 민주통합당의 의석독점이 가능하지만, 4인선거구부터는 경쟁정당의 후보가 당선되어 독점구도가 완화되는 것으로 나타난다. 대구의 경우도 전남보다는 견고하지 않지만 3인선거구까지는 독점구도가 유지되고 4인선거구부터는 경쟁정당의 원내진입이 가능해져 지역주의 완화의 가능성을 보이는 것으로 나타난다.

이처럼 중대선거구제는 한국정치의 고질적인 병폐인 지역패권구도를 완화시키는 실효성을 보일 수 있다. 또 다양한 정당의 의회진입이 가능해져 건전한 정당경쟁구도가 착근될 수 있는 가능성을 열어준다. 그러나 문제는 비례성 제고의 효과를 보장할 수 없다는 점이다. 중대선거구제에서 정당의 의석점유는 득표와 무관하게 나타난다. 많은 표를 얻은 정당이 적은 표를 얻은 정당보다 의석수가 적게 되는 모순적 결과를 초래할 수 있다. 또한 여성, 장애인, 청년 등의 정치적 소수나 계층 및 직능대표를 충원하기 어렵다는 점도

15) 강원택(2009, 38)은 중대선거구제에서 득표가 특정 후보에 집중되는 경우 낮은 득표율로 당선되므로 대표성과 비례성의 문제가 제기될 수 있다고 주장한다.

〈표 3〉 중대선거구제 적용 시 동시당선 득표범위

전라남도

	2인선거구 (여수갑·을)	3인선거구 (여수갑·을·목포)	4인선거구 (여수갑·을·목포·순천곡성)	5인선거구 (여수갑·을·목포·순천곡성·나주화순)
유효투표총수	117,411(100%)	206,912(100%)	348,342(100%)	423,975(100%)
득표상한선 (민주통합당 후보)	66,469(56.6%)	116,792(56.5%)	132,718(38.1%)	145,459(34.3%)
득표하한선 (경쟁정당 후보)	9,866(8.4%)	26,742(12.9%)	166,195(47.7%)	182,149(43%)
민주통합당 후보 동시당선 득표범위	8.4%〈C1·C2 ≤ 56.6%〉	12.9%〈C1·C2·C3 ≤ 56.5%〉	47.7%〈C1·C2· C3·C4 ≤ 38.1 %〉	43%〈C1·C2·C3· C4·C5 ≤ 34.3%〉
민주통합당 후보 동시당선 가능여부	가능 (후보당 28.3%)	가능 (후보당 13%)	불가능 (후보당 9.5%)	불가능 (후보당 6.9%)

대구광역시

	2인선거구 (동구갑·을)	3인선거구 (동구갑·을·중구남구)	4인선거구 (동구갑·을·중구남구·서구)	5인선거구 (동구갑·을·중구남구·서구북구갑)
유효투표총수	145,128(100%)	247,855(100%)	338,081(100%)	399,925(100%)
득표상한선 (새누리당 후보)	86,334(59.5%)	107,112(43.2%)	121,718(36%)	133,403(33.4%)
득표하한선 (경쟁정당 후보)	22,083(15.2%)	26,990(10.9%)	30,670(9%)	33,614(8.4%)
새누리당 후보 동시당선 득표범위	15.2%〈C1·C2 ≤ 59.5%〉	10.9%〈C1·C2·C3 ≤ 43.2%〉	9%〈C1·C2· C3·C4 ≤ 36%〉	8.4%〈C1·C2·C3· C4·C5 ≤ 33.4%〉
새누리당 후보 동시당선 여부	가능 (후보당 29.8%)	가능 (후보당 14.4%)	불가능 (후보당 9%)	불가능 (후보당 6.7%)

주: C1, C2, C3 등은 정당의 후보. 선거구획정에는 인구수 및 지리적 인접성 등이 고려되었다

자료: 김종갑(2014), p.150

단점으로 지적될 수 있다.

## 2. 낮은 수준의 개혁

낮은 수준의 개혁은 선거제도의 거시적이며 구조적인 틀을 변경하기보다 소폭의 변화를 가져올 수 있는 개혁을 말한다. 일본식 병립형 권역별 비례제<sup>16)</sup>가 여기에 속하고 봉쇄조항이나 의석할당방식의 변경을 통한 개혁도 이 범주에 속한다고 할 수 있다. 물론 일본식 병립형이라고 해도 비례의석의 절대적인 규모와 비율에 따라 비례성과 정당경쟁구도의 형성에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 당선인 결정방식을 병립형으로 할 경우 ‘기본적으로’ 높은 비례성과 정당 간 경쟁구도의 형성을 보장하기 어렵다. 봉쇄조항의 경우 그 크기를 어떻게 설정하는가에 따라 소수정당의 의석점유율이 달라지기 때문에 제한된 범위지만 지역구도 완화에 유의미한 결과를 가져올 수 있다. 또한 의석할당방식도 어떤 방식을 적용하는가에 따라 비례성과 정당 간 의석분포의 변화에 일정한 영향을 미칠 수 있다.

### 1) 병립형 권역별 비례제

병립형은 비례성을 결정하는 비례의석이 지역구선거와 별도로 선출되기 때문에 ‘구조적으로’ 비례성이 낮을 수밖에 없다. 물론 병립형이라도 비례성이 반드시 낮다고 할 수는 없다. 비례의석의 숫자가 비례성에 영향을 미치는 유일한 요인이기 때문에 비례의석을 늘릴수록 비례성이 높아지는 효과를 기대할 수 있다. 병립형은 우리의 현행 방식과 구조적 정합성은 높지만, 비례의석을 대폭 확대하지 않고는 비례성을 높일 수 없어 지역주의 완화나 비례성 제고에 유의미한 효과를 보이기 어렵다(Hrebenerar·Nakamura 2015, 35). 비례성 제고의 효과가 낮으면 현행 선거제도에서 나타나는 과도한 사표로 인한 불비례성을 완화할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 권역차원에서 발생하는 정당투표의 사표로 인해 현행 전국명부방식보다 비례성이 떨어질 수 있다.<sup>17)</sup> 병립형은 비례의석이 적을 경우 권역단위에 할당하는 비례의석의 수도 적기 때문에 지역구도 완화효과도 미미하다.

병립형 권역별 비례제에서 비례의석의 비율을 다양하게 설정하고 19대 총선에 적용하

16) 일본 중의원 선거제도는 전체 의원 480인 중 지역구대표 300인과 비례대표 180인을 각각 독립적으로 선출하는 방식을 채택하고 있다(경제회 2011, 61).

17) 이론적으로는 전국명부를 권역별 명부방식으로 변경하면 사표가 발생하기 때문에 비례성은 저하될 수 있다. 다만, 54석의 비례의석 규모라면 그 차이는 크지 않다.

〈표 4〉 지역구 대비 비례의석 비율과 권역별 정당 간 의석분포

권역	권역별 인구수 및 비례의석 할당						정당별 비례의석			
	할당		새누리		민주통합		자유선진		통합진보	
서울	11	·	·	·	·	·	5	5	0	1
	·	12	·	·	·	·	6	5	0	1
	·	·	14	·	·	·	6	6	0	2
	·	·	·	16	·	·	7	7	0	2
	·	·	·	·	19	·	9	8	0	2
	·	·	·	·	·	20	9	9	0	2
경기 인천 강원	17	·	·	·	·	·	8	7	0	2
	·	19	·	·	·	·	9	8	0	2
	·	·	23	·	·	·	10	9	1	3
	·	·	·	26	·	·	12	10	1	3
	·	·	·	·	29	·	13	12	1	3
	·	·	·	·	·	32	15	13	1	3
충청	6	·	·	·	·	·	2	2	1	1
	·	6	·	·	·	·	2	2	1	1
	·	·	7	·	·	·	3	2	1	1
	·	·	·	8	·	·	3	3	1	1
	·	·	·	·	9	·	4	3	1	1
	·	·	·	·	·	10	4	3	2	1
대구 경북	6	·	·	·	·	·	5	1	0	0
	·	6	·	·	·	·	5	1	0	0
	·	·	7	·	·	·	5	1	0	1
	·	·	·	8	·	·	6	1	0	1
	·	·	·	·	9	·	7	1	0	1
	·	·	·	·	·	10	7	2	0	1
부산 울산 경남	8	·	·	·	·	·	5	2	0	1
	·	10	·	·	·	·	6	3	0	1
	·	·	11	·	·	·	6	4	0	1
	·	·	·	13	·	·	8	4	0	1
	·	·	·	·	14	·	8	4	0	2
	·	·	·	·	·	16	9	5	0	2

호남 제주	6	·	·	·	·	·	1	4	0	1
	·	7	·	·	·	·	1	5	0	1
	·	·	8	·	·	·	1	6	0	1
	·	·	·	9	·	·	1	6	0	2
	·	·	·	·	10	·	1	7	0	2
	·	·	·	·	·	12	1	9	0	2
계	54 (4,56:1)	60 (4:1)	70 (3,29:1)	80 (2,75:1)	90 (2,33:1)	100 (2:1)	·	·	·	·

- 주: 1) 19대 총선 선거인명부작성기준일 현재 인구수 적용
- 2) 총의석 300석, 권역별 비례제 적용
- 3) 권역구분은 중앙선관위 개정의견(2015.2.25) 참조
- 4) 봉쇄조항(threshold) 현행 3% 적용

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2015.8.27)

면 뚜렷한 차이는 아니지만 비례의석이 70석일 때 비례의석의 비율을 최소화하면서 개별 권역에서 정당 간 의석분포가 비교적 균형적으로 나타난다고 할 수 있다. 비례의석이 70석일 때 대구경북권의 전체 할당의석 7석 중 새누리당은 5석, 민주통합당과 통합진보당이 각각 1석씩 얻는다. 부울경에서는 11석 중 새누리당 6석, 민주통합당 4석, 통합진보당 1석이 배분된다. 반면 호남제주권에서는 전체 8석 중 민주통합당 6석, 새누리당과 통합진보당이 1석씩 돌아간다. 그러나 병립형이라는 구조적 한계로 인해 지역구선거의 사표로 인한 불비례성을 보정할 수 있을 정도의 비례성을 보이기는 어렵다.

## 2) 봉쇄조항 하향조정

우리는 현재 정당득표율 3%를 봉쇄조항으로 설정하고 있다. 전체 유효득표수의 3% 이상을 획득한 정당에게만 비례의석 54석을 배분하는 방식이다. 그런데 우리의 봉쇄조항은 외국과 비교했을 때 매우 높은 수준이다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 봉쇄조항을 보면 아이슬란드 다음으로 높다. 그러나 아이슬란드의 경우 우리와 달리 전면적인 비례제를 채택하고 있기 때문에 봉쇄조항은 높아도 비례성은 오히려 우리보다 높다고 할 수 있다. 경제협력개발기구 회원국 중 우리와 비교대상인 국가들의 봉쇄조항을 우리의 54석 기준으로 변환했을 때 평균 1.34%로 나타난다. 우리의 절반에도 못 미치는 수치다. 바꿔 말하면, 우리가 현행 3%를 유지할 경우 비례의석이 현재보다 두 배는 되어야 한다는 의미다.

봉쇄조항은 비례성과는 관련이 적지만, 정당체계의 변동과는 밀접한 관련을 갖는다.

〈표 5〉 OECD 회원국 의석 대비 봉쇄조항

국가	비례배분 대상의석	봉쇄조항(%)	54석 대비 봉쇄조항(%)
아이슬란드	63	5	4.29
한국	54	3	3.00
헝가리	93	5	2.90
슬로베니아	88	4	2.45
뉴질랜드	50	5	2.25
벨기에	150	5	1.80
슬로바키아	150	5	1.80
이스라엘	120	3.25	1.46
체코	200	5	1.35
터키	550	10	0.98
독일	299	5	0.90
스웨덴	349	4	0.62
일본	180	2	0.60
폴란드	460	5	0.59
그리스	300	3	0.54
멕시코	200	2	0.54
스페인	350	3	0.46
이탈리아	629	4	0.34
네덜란드	150	0.67	0.24

주: 1) 봉쇄조항이 높은 순

2) OECD 국가 중 지역구의석만 있고 비례의석이 없는 국가, 비례제 국가 중 봉쇄조항이 없는 국가, 봉쇄조항이 존재하지만 불비례성 교정을 위해 소수의 보정의석에만 적용하는 국가, 아일랜드와 같이 봉쇄조항이 유동적인 국가 제외

3) 독일과 뉴질랜드는 초과 의석(비례의석) 발생으로 54석 대비 봉쇄조항이 낮아질 수 있음

자료: 김종갑(2015b), p.31

봉쇄조항은 지나치게 낮아도 안 되지만 높아서도 안 된다. 지나치게 낮으면 정당 난립으로 정당체계의 분절화·파편화가 나타나고, 반대로 지나치게 높으면 군소정당의 의회진입이 차단되어 사회적 다양성을 반영할 수 없다.

### 3) 의석할당방식

봉쇄조항이 의석배분의 일정한 득표율 기준을 명시적으로 설정한 것이라면, 의석할당 방식은 정해진 기준은 없지만 ‘기능적으로’ 정당의 비례의석 배분에 영향을 미치는 요인이다.<sup>18)</sup> 어떤 의석할당방식을 채택하는가에 따라 정당 간 비례의석의 분포에 차이가 발생할 수 있어 비록 크진 않더라도 비례성에 영향을 미친다.

레이파르트(Lijphart 1994, 153-157)에 따르면 의석할당방식 중 쿼터(quota)방식에서는 헤어식(Hare)이 드롭(Droop)이나 임페리알리(Imperiali)보다 높은 비례성을 보이고, 나눴수(divisor) 방식에서는 생라귀식(Sainte-Laguë)이 동트(D’Hondt)보다 비례성이 높게 나타난다. 실제 시뮬레이션 분석결과를 보더라도 헤어식과 생라귀식이 의석할당방식 중 가장 높은 비례성을 보이는 것으로 나타난다(김종갑 2013, 25). 헤어 방식은 의석할당정당<sup>19)</sup>의 정당득표 총수를 비례의석수 54로 나뉘 1석에 해당하는 득표수(헤어-쿼터)를 구한 후, 이 쿼터로 개별 정당이 얻은 득표수를 나눈 값으로 의석을 할당하는 방식이다. 나눈 값에서 정수부분을 먼저 배분하고, 다 채워지지 않은 의석은 소수점 이하 수가 큰 순서에 따라 순차적으로 할당한다. 이 방식은 현존하는 의석할당방식 가운데 가장 비례적인 의석분포를 보이는 것으로 알려져 있다.<sup>20)</sup> 생라귀 방식은 최대잔여식(largest remainder method)인 헤어방식과 달리 최고평균식(highest average method)이다. 정당의 득표수를 의석수로 나눈 나눴수(divisor)를 구하고, 이 나눴수로 각 정당의 득표수를 다시 나누어 소수 중 0.5 이상은 1석으로 인정하고, 그 이하는 인정하지 않는 방법으로 전체의석을 채운다. 득표수를 의석수+1로 나눈 후 1을 더한 값을 쿼터로 정하는 드롭식이나 소수점 이하의 수는 모두 버리는 동트식보다 높은 비례성을 보이게 된다. 배분대상인 비례의석의 규모가 적을 경우 의석할당방식 간 비례성의 차이는 크지 않다. 현행 한국의

18) 이러한 점에서 의석할당방식을 ‘내재적 봉쇄조항(implicit threshold)’이라고 부르기도 한다.

19) 공직선거법 제189조제1항에 따르면 의석할당정당은 “비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당”을 말한다.

20) 비례의석수를 100석으로 설정하고 헤어(Hare), 드롭쿼터(Droop quota), 동트(D’Hondt), 생라귀(Sainte-Laguë)의 네 가지 방식을 적용하여 정당별·지역별 의석분포를 비교했을 때 헤어-니마이어 방식과 생라귀 방식이 가장 비례성이 높은 것으로 나타난다(김종갑 2013, 25).

비례의석 54석이라면 비례성의 저하는 미미할 것이다. 그러나 권역별 비례제 중에서 일본식 병립형이 아닌 총의석이 배분대상이 되는 독일식 연동형에 적용할 경우 어떤 방식을 사용하는가에 따라 비례성의 차이는 선명하게 나타날 수 있다.

헤어식과 생라귀식은 모두 높은 비례성을 보이지만 현재 우리가 사용하고 있는 헤어식의 경우 총의석이 늘어날 때 특정 정당의 의석이 오히려 줄어드는 앨라바마 모순(alabama paradox)이 발생할 수 있다. 이는 선거제도의 본질적 원칙인 단조성(monotonicity)에 위배되는 심각한 모순이다. 특히 봉쇄조항을 낮춰 정당체계가 다양성을 띠게 되면 헤어식의 모순이 발생할 가능성은 더욱 높아질 수 있다. 앨라바마 모순을 처음 발견한 미국은 물론 독일에서도 헤어식을 사용했으나 모순 발생을 계기로 생라귀식으로 변경한 바 있다.

## V. 권역별 비례제의 한국적 적용방안

최근 진행되는 선거제도 개편의 기준은 높은 비례성과 지역구도 완화, 농어촌의 지역대표성 확보라고 볼 수 있다. 이 절에서는 이 세 가지 기준을 충족하는 두 가지 개선안을 제안한다.

### 1. 대안 1: 절충형(뉴질랜드식 연동형+병립형)

절충형 권역별 비례제는 총의석과 비례의석의 비율을 현행대로 유지하고 뉴질랜드방식<sup>21)</sup>의 연동형에 병립형 권역별 비례제를 결합한 방식이다. 뉴질랜드방식을 적용한 이유는 독일식 연동형을 적용할 경우 초과의회가 발생한 정당이 비례대표를 낼 수 없는 권역을 많이 가져가게 된다는 문제가 제기되기 때문이다.<sup>22)</sup> 현행 의석비율로 19대 총선에 독일식 연동형을 적용하면 초과의회가 23석 발생한다. 그런데 지역구선배분식을 이용해

21) 뉴질랜드는 독일식 연동형을 도입한 국가이다. 다만 독일이 권역별 비례제인 반면, 뉴질랜드는 전국명부 비례제라고 할 수 있다.

22) 김형준, “권역별 비례대표제의 치명적 한계,” 『동아일보』, 2015.8.13.

〈표 6〉 절충형(연동형+병립형) 비례제 적용 정당별 의석분포

권역		새누리		민주통합		통합진보		자유선진	
		지역	비례	지역	비례	지역	비례	지역	비례
북부권	서울	16	5	30	6	2	14	0	2
	경인강원	36		35		2		0	
중부권	충청	12	3	10	1	0	4	3	4
	대구경북	27		0		0		0	
남부권	부울경	36	2	3	4	0	8	0	1
	호남제주	0		28		3		0	
계		127	10	106	11	7	26	3	7

자료: 필자 작성

초과의석을 차단하면 새누리당은 서울과 호남제주를 제외한 나머지 4개 권역에서, 새정 치민주연합은 대구경북과 부울경을 제외한 나머지 4개 권역에서 비례의석을 1석도 얻을 수 없게 된다. 이처럼 지역구선배분방식은 초과의석의 발생을 차단하기 위해서 비례의석이 권역 간 이동하기 때문에 비례의석이 없는 권역이 다수 발생할 수밖에 없다. 따라서 전국단위에서는 뉴질랜드 연동형을 적용하여 총의석을 배분하고, 권역단위에서는 비례의석을 3개 권역(서울경인강원, 충청대구경북, 부산울산경남호남제주)으로 나눠 각 권역의 득표율에 따라 지역구의석과 병립적으로 배분하는 방식을 적용한다.<sup>23)</sup> 이 방식이 작동하려면 의석증가를 초래하는 외생적 초과의석이 발생하지 않아야 하는데, 뉴질랜드와 같은 전국명부방식에서는 초과의석이 발생할 가능성이 매우 낮다.<sup>24)</sup> 물론 독일과 뉴질랜드에서 전국단위 초과의석이 발생한 적은 있지만, 그것은 그들만의 특수성에 기인한다고 보아야 한다. 독일은 기사당이 특정 주(권역) 한 곳에서만 의석을 얻기 때문이고, 뉴질랜드는 마오리족에 할당된 지역구의석 때문이다. 우리의 경우 지역주의는 존재하지만 특정 권역에서만 모든 의석을 얻는 정당도, 특정 소수민족에 할당된 지역구의석도 없기 때문에 현

23) 뉴질랜드는 1996년 독일식 연동형을 도입했지만 권역별 비례제가 아닌 전국명부 비례제 방식이다.

24) 2005년 총선에서 마오리정당(Maori Party)은 2.1%의 정당득표율로 배분의석 3석을 할당받았지만 지역구의석 4석을 얻어 1석의 초과의석이 발생한 것을 시작으로 2008년과 2011년 총선에서는 각각 2석, 1석의 초과의석을 얻었다(Lubblin 2014, 144-145).

재의 비례의석 비율보다 더 낮아지지 않는 한 전국단위의 초과의석이 발생할 가능성은 현실적으로 거의 없다고 할 수 있다. 19대 총선에 현행 의석비율로 독일석을 적용했을 때 새누리당은 정당득표율에 따른 배분의석(137석)이 지역구의석(127석)보다 10석이 많고, 민주통합당도 배분의석(117석)이 지역구의석(106석)보다 11석이 많아 전국단위의 외생적 초과의석은 발생하지 않는다.

절충형 권역별 비례제를 적용하면 전면적인 비례제와 동일한 수준의 비례성을 확보할 수 있고, 거대정당의 의석점유가 취약한 지역이 속한 권역에서도 비례의석을 얻을 수 있어 지역주의 완화효과도 나타난다. 농어촌의 선거구가 줄어들어 지역대표성이 약화되는 문제는 권역의 비례대표가 갖는 권역대표성으로 보완한다. 비록 농어촌지역이 다른 지역보다 지역구의석수는 적어도 권역의 비례대표가 지역구의석의 부족을 상쇄하는 효과를 가져올 수 있다.

## 2. 대안 2: 독일식 연동형(256:44)

현행 총의석 300석을 유지하면서 비례성이 높은 독일식 연동형을 적용하되 지역구의석의 비율을 높여 농촌지역구에서 추가할당함으로써 분구대상 농촌지역구가 속한 권역대표성 약화를 방지하는 방안이다. 앞의 대안 1이 농촌지역의 대표성을 권역의 비례대표를 통해 간접적으로 보완하는 방식인데 반해, 이 방안은 지역구의석을 추가로 할당함으로써 직접적으로 해결하는 방식이다.

2014년 헌법재판소의 결정에 따라 농어촌지역에서 감소가 예상되는 의석수는 새누리당 대구경북권에 6석, 민주통합당 호남제주권에 7석이다.<sup>25)</sup> 따라서 지역구의석은 256석(무소속포함)으로 늘리고, 비례의석은 44석으로 줄여 독일식 연동형을 적용한다.<sup>26)</sup> 시뮬레이션 결과, 지역구의석 10석을 비례의석에서 충당하여 지역구 256석, 비례 44석으로 설정해도 외생적 초과의석의 발생없이 독일식 연동형의 적용이 가능하다. 비례성도 전면적인 비례대표제와 동일한 수준의 높은 비례성을 보이며, 지역구도 완화효과도 가시적으

25) 중앙선관위의 인구기준 미달 선거구 발표자료(2014.10.30)에 근거하여 호남의 7곳(무주군진안군장수군임실군, 남원시순창군, 고창군부안군, 정읍시, 여주시갑, 고흥군보성군, 무안군신안군)과 영남의 6곳(영천시, 상주시, 문경시에천군, 군위군의성군청송군, 영주시, 김천시)을 추가의석할당 대상으로 선정하였다.

26) 독일식 연동형은 현재의 비례의석 비율을 축소해도 적용할 수 있다. 지역구와 비례대표의 비율을 269:31까지 지역구의석을 늘려도 의원정수의 증가없이 독일식 연동형을 적용할 수 있다.

로 나타난다. 새누리당은 호남제주에서 2석의 비례의석을 얻고, 민주통합당은 대구경북에서 1석, 부울경에서 2석을 가져간다.

독일식 연동형에서 나타나는 내생적 초과의회석은 지역구선배분방식, 즉 비례의석의 권역 간 이동으로 해결한다. 새누리당의 배분의석 136석 중 초과의회석이 발생한 2개 권역(대구경북, 부산울산경남)의 지역구의석 63석을 먼저 배분하고 잔여의회석 67석을 비례배분한다. 그런데 경인강원과 충청에서 다시 초과의회석이 발생하므로 서울과 호남제주를 제외한 나머지 모든 권역의 지역구의석 117석을 선(先)배분하고 잔여의회석 17석을 서울과 호남제주에 비례배분하면 각각 17석, 2석이 돌아간다. 마찬가지로 민주통합당에서도 지역구선배분방식을 적용하면 서울과 호남제주를 제외한 모든 권역의 지역구의석 61석을 선배분하고 나머지 57석을 비례배분하면 경인강원과 충청에서 다시 초과의회석이 발생한다. 대구경북과 부울경을 제외한 모든 권역의 지역구의석 110석을 선배분하고 6석을 비례배분하면 대구경북 1석, 부울경에는 5석이 배분된다.

〈표 7〉 초과차단 독일식 권역별 비례제(지역구 259, 비례 41)

초과의석 인정

권역	합당	새누리				민주통합				통합진보				자유신진					
		득표	배분	지역	비례	초과	득표	배분	지역	비례	초과	득표	배분	지역	비례	초과	득표	배분	지역
서울	57	1,940,259	26	16	10	0	1,751,344	23	30	0	7	484,735	7	2	5	96,966	1	0	1
경인강원권	90	2841,278	42	36	6	0	2,444,593	36	35	1	0	677,872	10	2	8	144,893	2	0	2
충청권	29	805,932	12	12	0	0	706,939	10	10	0	0	163,996	2	0	2	321,165	5	0	5
대경권	36	1,488,889	26	27+6	0	7	324,670	6	0	6	0	144,899	3	0	3	37,424	1	0	1
부울경	44	1,805,657	25	36	0	11	981,852	13	3	10	0	359,900	5	0	5	59,210	1	0	1
호남 제주권	41	248,636	5	0	5	0	1,567,725	28	28+7	0	7	367,003	7	3	4	31,105	1	0	1
계	297	9,130,651	136	133	21	18	7,777,123	116	113	17	14	2,198,405	34	7	27	690,754	11	0	11

초과의석 차단

권역	합당	새누리				민주통합				통합진보				자유신진				
		득표	배분	지역	비례	초과	득표	배분	지역	비례	초과	득표	배분	지역	비례	초과	득표	배분
서울	57	1,940,259	17	16	1	1,751,344	30	30	0	484,735	7	2	5	96,966	1	0	1	
경인강원권	90	2841,278	36	36	0	2,444,593	35	35	0	677,872	10	2	8	144,893	2	0	2	
충청권	29	805,932	12	12	0	706,939	10	10	0	163,996	2	0	2	321,165	5	0	5	
대경권	36	1,488,889	33	27+6	0	324,670	1	0	1	144,899	3	0	3	37,424	1	0	1	
부울경	44	1,805,657	36	36	0	981,852	5	3	2	359,900	5	0	5	59,210	1	0	1	
호남 제주권	41	248,636	2	0	2	1,567,725	35	28+7	0	367,003	7	3	4	31,105	1	0	1	
계	297	9,130,651	136	133	3	7,777,123	116	113	3	2,198,405	34	7	27	690,754	11	0	11	

## VI. 맺는말

2014년 헌법재판소의 선거구 인구편차 관련 결정으로 촉발된 선거제도 개혁은 의원정수와 지역구의석의 현행 유지라는 현실적 조건을 고려할 때 본래의 개혁취지인 비례성 제고와 지역주의 완화, 농어촌지역의 대표성 확보의 목적을 모두 만족시키는 방안을 도출하기는 쉽지 않다. 다만 선거제도 개혁이 현실적인 수용가능성을 높일 때 비로소 유의미한 성과로 이어질 수 있다는 점에서 이 논문에서는 의원정수를 유지하는 것은 물론 비례의석의 비율도 변화를 최소화하는 방향으로 대안을 모색하는 데 의미를 두었다.

지역주의 완화와 비례성 제고의 실효성을 보이기 위해서는 권역별 비례제 중 일본식 병립형보다는 독일식 연동형이 바람직하다. 일본식 병립형에서도 비례의석의 비율을 높여 비례성을 제고하는 방법을 꾀할 수는 있지만 그 효과가 제한적이고 지역구도 완화에는 실효성을 갖지 못한다. 중대선거구제의 경우 정당 간 경쟁구도의 형성을 용이하게 하여 지역주의 완화효과는 있지만 비례성을 보장할 수 없다는 점에서 대안으로 보기는 어렵다. 봉쇄조항과 의석할당방식은 모두 비례성 제고의 효과가 크지는 않지만 전자의 경우 신생 군소정당의 세력화를 촉진하여 지역주의 완화에 기여할 수 있으며, 후자의 경우 생라귀 의석할당방식을 채택함으로써 비례효과와 더불어 현행 헤어식에 내재하는 모순을 차단할 수 있다.

이 논문에서 제안하는 첫 번째 대안은 총의석 할당은 뉴질랜드방식의 연동형으로 하고, 비례의석의 권역별 할당은 병립형을 적용하는 반연동식(Semi-MMP)이다. 독일식 연동형을 채택할 경우 초과의석이 발생한 정당은 비례의석을 확보할 수 없는 권역이 없는 문제가 초래할 수 있다. 반연동식에서는 정당이 가져가는 총의석은 득표에 비례하면서 권역별 비례의석 부여에서 배제되는 정당도 발생하지 않는다. 농어촌지역의 대표성 약화문제는 광역화된 권역단위에서 선출되는 비례대표가 갖는 권역대표성으로 보완한다.

두 번째 대안은 농어촌의 지역대표성 약화를 방지하기 위해 농어촌지역에 지역구의석을 추가로 할당하고 비례의석을 줄여 독일식 연동형을 적용하는 방안이다. 지역구의석과 비례의석의 비율을 5.8:1(256:44)로 설정하여 독일식 연동형을 적용해도 높은 수준의 비례성을 보이고 지역구도 완화효과도 가시적으로 나타난다.

대안 1과 대안 2를 비교할 때 비례성은 모두 전면적인 비례제에서와 동일한 수준의 높은 비례성을 보인다. 지역구도 완화 효과는 비례의석의 배분이 병립형으로 운용되는 대안 1보다는 연동형인 대안 2가 더 뛰어나다고 할 수 있다. 농어촌지역의 대표성 약화를

방지하는 방안은 차별적으로 설계되어 있다. 대안 1은 권역에서 선출되는 비례대표의 권역대표성으로 간접적으로 보완하는 반면, 대안 2는 합구 대상 선거구에 직접적으로 의석을 추가할당함으로써 대표성을 확보하는 방안이라 할 수 있다. 다만 대안 2에서는 대안 1과 달리 농어촌지역에 별도의 지역구의석을 추가할당하기 때문에 권역 간 선거구의 수가 달라져 대표성의 불균형이 초래될 수 있다. 그러나 권역 간 의석배분의 불균형은 현행 처럼 개별 선거구 단위의 선거구획정을 할 경우는 물론 독일식 연동형을 채택하더라도 불가피하게 발생할 수밖에 없다는 점도 고려되어야 할 것이다. 또한 두 가지 대안 모두 비례의석의 절대적인 규모가 작아 비례대표제의 기능 중 하나인 정치적 소수와 다양한 사회계층 및 직능대표의 충원기능이 위축될 가능성은 있다. 그러나 전술한 바와 같이 모든 조건을 만족하는 이상적인 제도를 설계하는 것은 현실적으로 어렵다는 점에서 정치개혁의 목표를 어떤 측면에 우선순위를 두는가의 관점에서 대안을 평가할 필요가 있다.

## 참·고·문·헌

- 강원택. 2009. “지역주의 극복과 정치통합을 위한 선거제도 개혁의 방안.” 『입법과 정책』 1-1. 31-54.
- 경제희. 2011. “일본 선거제도의 현황과 변천.” 『미래정치연구』 1-1. 59-92.
- 김용복. 2010. “일본 선거제도 개혁과 석패율제도의 효과: 한국에의 시사점.” 『한국정치연구』 1-3. 313-339.
- 김종갑. 2013. 『국회의원 비례대표선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석』. 국회입법조사처 현안 보고서 188.
- \_\_\_\_\_. 2014. “승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색.” 『선거연구』 5. 143-167.
- \_\_\_\_\_. 2015a. 『시뮬레이션을 통해 본 국회의원 비례대표 의석할당간 비교·분석』. 국회입법조사처 이슈와 논점 1010.
- \_\_\_\_\_. 2015b. 제20대 국회의원지역선거구 획정안 마련을 위한 공청회 발표자료(2015.8.11).
- 김형준. 2015. “권역별 비례대표제의 치명적 한계.” 『동아일보』, 2015.8.13.
- 변창구 외. 2015. 『중앙정치와 지방정치의 공영을 위한 선거제도 개혁방안 연구』 2015년도 국회 사무처 연구용역보고서.
- 선학태. 2010. “한국민주주의의 공고화 관점에서 본 헌정체제 디자인: 합의제형.” 『민주주의와 인권』 10-1. 69-130.
- \_\_\_\_\_. 2013. “한국 정치패러다임의 전환: 국회의원 선거제도의 비례성 확대.” 『민주: 한국 민주주의의 내일을 열다』 6. 166-185.
- 송하성. 2009. “지역주의 극복을 위한 비례대표제 개혁방안: 교차할당비례대표제의 제안.” 『공공정책연구』 16-2. 31-58.
- 음선필. 2013. “의회민주주의와 국회의원 선거체계의 개혁.” 『공법연구』 42-1. 157-192.
- 정준표. 2014a. “한국 국회의원선거를 통해 본 선거제도와 지역주의의 효과.” 『한국정치연구』 23-2. 129-160.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “독일선거제도: 작동 원리와 한국선거에의 적용 가능성.” 『한국정치학회보』 48-2. 29-56.
- 조진만. 2014. “국회의원 선거제도 개혁의 논리와 방향.” 『시대정신』 65. 113-130.
- 중앙선거관리위원회. 2015. 정치관계법 개정의견(2015.2.25).
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2015.8.27).
- 최태욱. 2011. “복지국가 건설과 ‘포괄정치’의 작동을 위한 선거제도 개혁.” 『민주사회와 정책연구』 통권 19호.
- 홍재우. 2013. “독일 선거제도의 연대기: 제도적 진화의 정치.” 『유라시아연구』 10-4. 87-113.
- Anckar, Carsten. 1997. *Determinants of Disproportionality and Wasted Votes*. Electoral

- Studies 16: 501-515.
- Der Bundeswahlleiter. 2009. "Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009." [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_09/](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/)(검색일: 2015.8.12).
- Dundas, Carl W. 2015. *Election Administration: Designing Dimension of Legal Reform*.
- Fendrich Martin, 2013. "Ein neuer Typ von Überhangmandaten im neuen Bundestagswahl system." <http://www.wahlrecht.de/news/2013/2013100901.html>(검색일: 2015.8.26).
- Hrebenerar, Ronald J., and Akira Nakamura, eds. 2015. *Party politics in Japan: political chaos and stalemate in the twenty-first century*. New York: Routledge.
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Lublin, David. 2014. *Minority Rules: Electoral Systems, Decentralization, and Ethnoregional Party Success*. Oxford Univ. Pr.
- McGann, Anthony J. 2006. *The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation and Minority*. Michigan: Michigan University Press.
- Pukelsheim, Friedrich. 2015. *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Application*. Springer International Publishing, Cham (CH) 2014.
- Riera, Pedro. 2014. "Electoral and party systems in Europe." In Jose M. Magone, *Routledge Handbook of European Politics*, 532-559.
- Taagepera, R., and M.S. Shugart. 1993. "Predicting the number of parties: A quantitative model of Duverger's mechanical effect." *American Political Science Review* 87(2): 455-464.
- Wada, Junichiro. 2003. *The Japanese Election System: Three Analytical Perspectives*. Abingdon: Routledge.

접수일자: 2015년 10월 5일, 심사일자: 2015년 10월 19일, 게재확정일: 2015년 11월 9일

[Abstract]

## Election System Reform in the Korean National Parliament and Application of the PR Districts System

Kim, Jonggab | National Assembly research service

This study lays its purpose in proposing desirable propositions for the reform of the current election system of the National Parliament by scrutinizing various election system types and elements. Under the condition that 300 parliamentary seats should be allocated three targets — proportionality, mitigation of regionalism, and enhancement of the representation of rural regions — ought to be achieved.

For this purpose, proportionality at the national level, and the party competition structure at the regional level, should be guaranteed. This paper makes two suggestions which are combining the New Zealand-type mixed member proportional system and the multiple PR districts system and employing Germany's mixed member proportional system by the direct-seat oriented distribution method.

- 
- Keyword: electoral system, proportionality, regionalism, regional representativeness, PR districts system

## 선거와 특별교부세 배분의 정치 비교 연구: 17대~18대 국회를 중심으로

박윤희 | 동국대학교

장석준 | 고려대학교

### + 국문요약 +

본 연구에서는 분석 단위를 선거구와 시·군·구 행정구역을 각각 설정하고, 2005년과 2009년 특별교부세 총액을 종속변수로 활용함으로써 열린우리당이 집권당인 17대 국회(2005년)와 한나라당이 집권당인 18대 국회(2009년)에서의 자원배분의 정치적 기제에 있어 상이성이 발견되는지를 비교하는 데 초점을 둔다.

모형 1~모형 4의 결과를 종합적으로 고려해 보면 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다.

먼저 열린우리당이 집권당이었던 17대 국회 2005년 특별교부세 총액을 종속변수로 한 모형 1과 모형 3에서는 독립변수인 선거경쟁(득표율 차이, 집권당 정당 득표율) 변수, 행정자치위원회 소속 의원의 선거구 변수와 통제변수인 Ln주민수, 재정자립도, 인구밀도 변수가 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 한나라당이 집권당이었던 18대 국회 2009년 특별교부세 총액을 종속변수로 한 모형 2와 모형 4에서는 독립변수인 집권당 승리 선거구 여부 변수와 통제변수인 Ln주민수, 재정자립도, 인구밀도 변수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석됐다. 이와 같은 결과는 정치이념이 다른 단점정부 아래에서 특별교부세의 자원배분의 과정에서 정치적 영향 변수가 동일하게 작동하고 있다는 점을 보여준다. 또한 특별교부세의 자원배분 과정에서 정치적 배분 논리뿐만 아니라 지역의 합리적 수요에 따른 합리적 기준에 의해 배분되는 측면이 있음을 보여준다.

## I. 서론

정부가 지방자치단체에 지원하는 특별교부세의 규모는 2005년 7,166억 원에서 2013년 1조 3,149억 원으로 지속적으로 증가해 왔다. 이에 2014년부터 교부세 총액의 4%에서 3%로 하향조정하여 2015년 9,874억 원에 이르고 있다. 보통교부세에 비해 배분과 집행에 있어 재량의 여지가 크고 특별교부세의 배분내역이 공개되지 않아서 특별교부세의 배분과 집행의 불투명성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔다.

김석태(2001)는 보통교부세의 경직적인 배분방식을 보완하여 지방재정의 형평화를 목적으로 도입된 특별교부세가 모든 지방자치단체에 2,200여 개의 소규모 단위 사업에 ‘웃돈’의 형태와 지역안배의 방식으로 지원되면서 재원 간의 중복과 배분의 지역편중, 배분을 둘러싼 과도한 지대추구의 문제가 끊이지 않는 재원으로 인식되고 있는 문제점을 최초로 제기하였다. 2007년 이른바 ‘신정아 사건’이 발생했을 당시 흥덕사에 특별교부세가 10억 원가량 편법 지원되고, 2008년 초 교육과학기술부 공무원들이 모교에 특별교부금을 편법으로 지원한 사실이 언론에 크게 보도되면서 2009년부터 특별교부세 세부사용내역을 국회에 보고하도록 지방교부세법이 개정되었다(유보람 2012).

그동안 지역별 세부 내역이 공개되지 않았던 특별교부세의 배분 내역이 부분적으로 공개되면서 “특별교부세는 어떤 정치적 과정을 통해 배분되는가?”에 대한 학문적 관심과 연구가 증가해 오고 있다(김상현·배병돌 2002; 최연태·김상현 2008; 허석재·권혁용 2009; 김지윤 2010; 최연태·이재완 2011; 유보람·조정래 2014).

최근 이들 실증 연구를 통해 특별교부세를 둘러싼 자원배분의 정치적 특성이 부분적으로 드러나고 있지만 교부세 배분의 정치적 특성을 일반화된 차원에서 이해하기는 미흡한 상황이다. 이에 따라 본 연구에서는 특별교부세 배분의 정치적 특성을 접근함에 있어 분석 단위의 문제와 정부 형태에 대한 고려가 필요함을 강조하고 이를 위한 탐색적 차원의 실증 분석을 시도하고자 한다.

먼저 기존 선행연구에서는 분석단위를 선거구 혹은 행정구역 중에서 하나를 선택함으로써 분석단위에 따른 결과의 차이를 확인하기 어려웠다. 따라서 본 연구에서는 선거 경쟁이 이뤄지는 선거구와 특별교부세가 배분되는 행정구역의 수준이 상이함에서 오는 문제점을 감안하여 선거구 단위와 행정구역 분석 단위에 따른 분석 결과를 비교함으로써 그 함의를 살펴보고자 한다.

다음으로 정치적 이념을 달리하는 참여정부와 이명박 정부 아래서 배분된 특별교부세

배분의 특징을 비교한다. 대통령제도 아래에서 17대와 18대 국회는 정치 이념을 달리하는 단점정부(unified government)로 운영된 특징이 있다. 따라서 각각 2005년과 2009년 특별교부세의 배분액을 활용하여 17대 국회와 18대 국회의 특별교부세 배분의 정치적 특성에 차이가 발생하고 있는지를 비교 분석한다.

먼저 II절에서는 우리나라 특별교부세 제도의 변천과 특성을 정리하고, 특별교부세 배분과 관련 국내 선행연구를 중심으로 특별교부세 배분의 정치적 쟁점에 대한 이론적 검토를 실시한다. 다음으로 III절에서는 특별교부세 배분의 정치성을 분석하기 위한 종속변수, 독립변수를 소개하고 이들 변수를 어떻게 측정할 것인지를 소개한다. IV절에서는 선거구와 행정구역의 분석단위에 따른 분석 결과를 제시하고 특별교부세 배분에 영향을 미치는 정치적 요인을 판별해 낸다. 마지막으로 V절에서는 본 연구의 분석결과를 요약하고 정책적 함의를 제시한다.

## II. 특별교부세 배분 현황 및 선행연구

### 1. 특별교부세 제도 개요

#### 1) 특별교부세 개념 및 종류

특별교부세는 보통교부세 산정 시 반영할 수 없었던 구체적인 사정, 지방재정 여건의 변동, 예기치 못한 재정수요 등을 고려하여 특별히 교부하는 교부세의 일종이다. 이로써 보통교부세 산정과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 획일성과 시기성을 보완하여 지방교부세 제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이다(행정자치부 2015).

「지방교부세법」 제9조에 따르면 특별교부세는 ① 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(특별교부세 재원의 100분의 40에 해당하는 금액), ② 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우(특별교부세 재원의 100분의 50에 해당하는 금액), ③ 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우(특별교부세 재원의 100분의 10에

해당하는 금액)에 교부된다(지방교부세법 제9조제1항).

특별교부세는 일반적으로 지방자치단체의 장이 특별교부세의 교부를 행정자치부 장관에게 신청하면 이를 심사하여 특별교부세를 교부하나, 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 특별교부세를 교부할 수 있도록 규정하고 있다(지방교부세법 제9조제2항).

## 2) 특별교부세 제도 변화

현행 「지방교부세법」 제4조에서는 교부세의 재원은 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액, 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세 총액, 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20에 해당하는 금액, 5조제3항에 따라 차액을 정산한 금액으로 한다고 규정하고 있다.

국가와 지방자치단체 간에 결정된 세원의 배분율을 의미하는 내국세의 19.24%는 교부세 법정률로서 2000년 15%로 인상되었다. 그리고 2005년도부터는 기존의 지방양여금 재원 중 지방도로정비사업 재원 등 일부(2.8%)가 지방교부세 재원으로 편입되었다.

또한, 열악한 지방재정여건과 현실을 감안한 추가 재원(0.5%)과 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원 보전을 위해 분권교부세가 신설(0.83%)되면서 2005년 19.13%로 인상

〈표 1〉 특별교부세 제도 변화

구분	2005년 이전	2005년~2008년	2009년~2013년	2014년 이후
수요	시책사업 재정보전 대해대책 지역개발 특정현안수요	지역현안수요(50%), 재해대책수요(50%) 우수자치단체 재정지원	지역현안수요(30%), 시책수요(20%) 재해대책수요(50%), 우수자치단체 재정지원	지역현안수요(40%) 시책수요(10%) 재난안전수요(50%)
재원	보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11 비율	분권교부세를 제외한 교부세 총액의 4%		분권교부세를 제외한 교부세 총액의 3%
비고	법정률 (내국세 15.0%)	2005년 법정률, 내국세 19.13% 2006년 이후 법정률, 내국세 19.24% 분권교부세 운영; 2005년~2014년		

되었으며, 2006년도에는 분권교부세율이 0.83%에서 0.11%p 인상되면서 교부세 법정률이 19.24%가 되었다(행정자치부 2015).

2004년까지는 보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11 비율이었으나 2005년부터는 보통교부세 96%, 특별교부세 4%로, 2014년부터는 보통교부세 97%, 특별교부세 3%로 변경되었다(행정자치부 2015).

2005년 개정에 의해 특별교부세는 지방교부세 전체 재원에서 분권교부세를 제외한 금액의 4%로 변경되었으며, 교부대상 사업유형은 지역현안수요(50%), 재해대책수요(50%) 등 두 가지 유형으로 나누고 재해대책수요 잉여예상분은 우수단체 재정지원에 사용하도록 조정되었다. 또한, 2009년 개정에서는 교부대상 사업유형이 지역현안수요(30%), 시책수요(20%), 재해대책수요(50%), 재해대책수요 잉여예상분은 우수단체 재정지원에 사용하도록 조정되었다(최연태·이재완 2011, 194).

2014년 개정에 의해 특별교부세는 지방교부세 전체 재원에서 분권교부세를 제외한 금액의 3%로 변경되었으며(2015년부터 분권교부세 폐지), 교부대상 사업유형은 지역현안

〈표 2〉 특별교부세 배분 현황

(단위: 백만 원)

구분	지방교부세 총액 (보통+특별+분권)	보통교부세	특별교부세	분권교부세
2005년	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381
2006년	20,441,392	18,691,488	738,741	1,006,508
2007년	23,307,694	21,316,202	852,759	1,138,733
2008년	28,213,686	25,795,852	1,039,411	1,378,423
2009년	25,186,858	23,032,062	924,253	1,230,543
2010년	26,990,688	24,679,136	992,880	1,318,672
2011년	29,833,227	27,274,652	1,101,027	1,457,548
2012년	33,064,835	30,191,425	1,257,977	1,615,560
2013년	34,561,586	31,558,105	1,314,921	1,688,560
2014년	34,559,080	31,884,524	986,119	1,688,437
2015년	33,163,592	32,176,185	987,407	-

출처: 행정자치부(2015)

수요(40%), 시책수요(10%), 재난안전수요(50%)로 변경되었다.

## 2. 특별교부세 배분 현황

특별교부세 재원규모는 2005년 7,115억 원에서 2013년 1조 3,149억 원까지 매년 증가하였으나(2009년 예외), 2014년부터 교부세 총액의 4%에서 3%로 하향 조정됨에 따라 2014년 9,861억 원으로 그 규모가 감소하였다.

2015년 기준으로 특별교부세 재원규모는 9,874억 원으로 지역현안수요 3,950억 원(40%), 시책수요 987억 원(10%), 재난안전수요 4,931억 원(50%)이 각각 배분되었다.

## 3. 특별교부세 관련 선행연구

특별교부세는 대표적인 지방재정조정제도인 보통교부세가 기준재정수요·수입 등의 획일적인 선정방법에 의해 발생하는 미흡한 부분을 보완하고 재난 등 예측할 수 없는 특별한 재정수요에 대응하기 위한 보통교부세의 보완적 기능을 담당하는 것으로 홍보되고 있다(행정자치부 2015). 그러나 특별교부세는 230여 개의 지방자치단체에게 수십 개의 개별 사업에 소액으로 지원되기 때문에 전형적인 나눠먹기식 예산에 해당한다는 주장이 제기되어 왔다(김석태 2001, 289). 국내 연구를 중심으로 보통교부세와 같은 명확한 배분원칙이 없이 중앙정부의 심사에 의한 특별교부세의 배분 과정에 여러 정치적 요인이 작용한다는 이론적·실증적 주장이 제기되어 왔다(김상헌·배병돌 2002; 김지운 2010; 유보람·조정래 2014; 최연태·김상헌 2008; 최연태·이재완 2011; 허석재·권혁용 2009; 허원재·김영신 2014).

특별교부세의 자원 배분 과정에서의 영향 요인을 분석한 국내 실증연구들은 다양한 기준에 따라 분류해 볼 수 있지만 연구 분석 단위를 행정구역으로 접근하느냐 혹은 선거구로 접근하느냐로 나누어 접근해 볼 수 있다.

먼저 연구 분석 단위를 시·도 혹은 시·군·구 행정구역으로 접근한 주요 연구 결과는 다음과 같다. 김상헌·배병돌(2002)은 지방교부세 총액에서 행정자치부가 공개한 보통교부세 자료를 차감하여 특별교부세를 추정하여 국회의원 선수(seniority), 국회의원 수, 여당 여부, 당4역 여부, 대통령 출신지역, 행정자치위원회 소속 상임위원회 등의 정치적 영

향력에 대한 검증은 시도한 결과, 해당지역의 국회의원의 당4역 여부, 소속 상임위원회가 유의미한 영향을 미친다는 실증 결과를 도출하였다. 그러나 실제자료가 아닌 예측 자료를 활용하였다는 점과 분석 단위가 시·도 단위로 분석된 한계가 있다(허석재·권혁용 2009, 119).

최연태·김상현(2008) 연구는 전국공무원노조가 공개한 2005~2006년 특별교부세의 시·군·구별 자료를 활용하여 당4역 변수, 최다 당선횟수, 여당의원 여부, 예결특위 소속 여부, 지역구 의원의 행정자치위원회 소속 여부 등의 정치적 영향을 검증한 결과, 지역구 의원의 행정자치위원회 소속 여부 변수가 특별교부세 배분과정에 유의미한 영향력을 미친다는 결론을 도출하였다.

유보람(2012)은 특별교부세 배분에 영향을 미치는 요인으로 단체장의 역량, 지역의 정치적 역량, 지역의 사회·경제적 역량을 제시하고 이 중에서 단체장의 역량 중에서 단체장의 정당 변수와 국회의원의 행정안전위원회 소속 여부, 행정안전부 고위관료 출신지역 변수가 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 이들 변수들은 정치적인 관계 형성 변수로서 2005년과 2007년 특별교부세 교부 과정에서는 영향을 미쳤으나 2009년도 변수에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 법률개정 전후로 교부과정에 미치는 영향이 달라진 것으로 분석했다(유보람 2012).

유보람·조정래(2014)는 시·군·구 행정구역을 분석단위로 하여 특별교부세 배분 과정에서 자치단체장의 특성에 초점을 두어 안전행정부 관료 출신 단체장 변수와, 안전행정부장·차관 출신 지역 변수 등의 자치단체의 특성 변수가 유의미한 영향을 준다는 결과를 제시하고 있다. 이들 연구는 추가로 정치적 변수로서 국회의원의 안전행정위원회 소속 변수와 재정수요로서 낮은 재정자립도 등의 변수가 특별교부세 배분과정에서 동시에 작동하고 있다는 점도 강조하였다.

반면, 연구 분석 단위를 행정구역이 아닌 선거구로 분석한 주요 연구는 다음과 같다.

허석재·권혁용(2009) 연구는 17대 국회 기간 중 2005년부터 2007년까지 3년간 공개된 특별교부세 중 지역현안 수요 배분액을 종속변수로 하여 중앙정부와 지방정부 간 재원 배분의 정치적 과정에 대한 분석을 시도하였다. 이들 연구는 여야 정당별 선수(seniority), 당선자와 차점자의 득표차(vote margin)의 정치적 독립변수의 영향력을 검증한 결과, 특별교부세는 기본적으로 재정자립도, 인구밀도, 인구수 등의 재정수요에 따라 합리적으로 배분되면서 집권당과 반대당 간의 상이한 자원배분 패턴과 행정자치 상임위원회 소속 의원의 특혜적 배분 행태가 특징적으로 나타난 점을 제시하였다.

그러나 기본적으로 시·군·구 행정구역을 분석단위로 하면서 선거구적인 요소를 고려

하고 있으나, 서로 다른 하나의 시나 구에 서로 다른 정당 후보들이 당선된 경우는 제외하고 있어 분석의 편향성(bias)을 초래할 여지가 있다는 지적이 제기될 수 있다(김지운 2010).

김지운(2010) 연구는 선거에서 경쟁수준이 자원배분에 미치는 영향을 정확하기 분석하기 위해서는 분석단위로 선거구를 활용해야 한다는 콕스(Cox, 2006)의 주장을 강조하면서 중앙정부에서 각 선거구로 배분된 일인당 보조금 변수를 종속변수로 활용하여 분석 결과를 제시하였다.

특히 정치적 영향 변수로 선거구별 표준화된 득표율 차이의 선거경쟁 변수, 집권당 승리 선거구 여부, 집권당 비선두그룹 여부, 분할 지역구 등의 변수의 영향력을 검증한 결과, 정부여당이 이긴 지역구의 경우 당선자와 차점자의 득표율의 차이가 커질수록(선거경쟁률이 낮을수록) 적은 액수의 보조금을 전달받았으며, 집권당 승리 선거구에서의 당선자와 차점자의 득표차가 작을수록(선거경쟁률이 높을수록) 1인당 보조금이 증가한다는 점을 제시하여 핵심지지층 가설보다는 부동층 가설이 보다 타당하다고 보았다(김지운 2010, 132). 이 밖에 선거구별 특별교부세 획득이 의원의 재당선에 미치는 영향을 분석한 연구 등이 있다(박윤희 2015).

이와 같이 특별교부세의 배분의 정치적 과정에 대한 실증 연구들의 분석단위의 상이성은 기본적으로 특별교부세가 배분되는 시·군·구 행정구역과 국회의원의 선거구 경계가 불일치하지 않는데서 발생하고 있다. 이들 분석단위의 상이성으로 인해 분석결과의 차이가 초래될 여지가 있어 분석단위에 따른 특별교부세 배분 과정의 차이를 비교해보는 연구가 필요할 것으로 보인다. 또한 기존 선행연구에서는 특별교부세 배분과정에서 어떠한 정치적 변수를 강조하느냐에 따라 분석 단위를 다르게 접근하여 분석해 왔다. 행정구역을 분석 단위로 한 경우에는 단체장의 변수 초점을 두고, 선거구를 분석 단위로 하는 경우에는 국회의원선거에 초점을 두는 경향을 보이고 있다. 이와 같이 분석단위의 문제로 활용할 수 있는 변수의 제약이 발생하는 측면이 있기 때문에 분석단위를 일치시키는 비교연구의 의의가 있다.

### III. 데이터 및 측정

#### 1. 종속변수: 특별교부세

본 연구에서는 2005년과 2009년 특별교부세 총액을 종속변수로 활용한다. 앞서 언급한 대로 특별교부세가 2005년에는 지역현안수요(50%), 재해대책수요(50%)로, 2009년에는 지역현안수요(30%), 시책수요(20%), 재해대책수요(50%)로 구성되었다. 특별교부세 유형 중에서 재해대책수요와 시책수요보다는 지역현안수요에 있어 배분의 정치성이 보다 강하게 작용한다고 보는 것이 일반적이다. 즉 재해대책수요와 시책수요는 “재해발생, 국가장려사업, 우수 자치단체”처럼 교부기준이 상대적으로 명확하지만 지역현안수요의 경우에는 지역현안이라는 다소 모호한 기준으로 인해 자원 배분의 정치적 기제가 다양하게 나타날 수 있다는 것이다(유보람·조정래 2014; 최연태·이재완 2011; 허석재·권혁용 2009). 다만 본 연구에서는 2009년 특별교부세의 세부 내역 자료를 확보하지 못한 한계와 재해대책수요도 정치적으로 결정될 수 있다는 점, 2005년의 경우 특별교부세 총액과 지역현안 수요의 상관성이 매우 높다는 점(상관계수 0.8319)을 고려하여 특별교부세 총액을 종속변수로 활용한다.

최근 특별교부세 배분과정을 분석한 유보람(2012) 연구에서 재해대책수요는 2006년 큰 폭으로 한번 증가하고, 2008년 한번 더 증가하고 2009년에는 큰 폭으로 감소하고 있는데, 이는 2006년 태풍 피해와 2008년 태안 기름 유출 사고 등에서 기인한 것으로 재해발생 여부에 따라 교부금의 배분에 자율성 내지 재량이 발생할 여지가 있다(유보람 2012, 12-13). 즉 2005년과 2009년에는 큰 재난 사고가 없었던 점을 고려할 때 재해대책수요분도 재난 수요보다는 정치적 배분에 의해 영향을 받을 가능성이 높다고 예측된다.

〈표 2〉에서와 같이 특별교부세 배분 총액은 2005년 7,115억 원에서 2009년 9,242억 원으로 증가하였다. 또한 2005년의 240개 선거구에 평균 배분액은 25억 3,000만 원이고 최소 0원 최대 237억 6,500만 원인 것으로 나타나고 있다. 반면 2009년 242개 선거구의 평균 배분액은 36억 3,000만 원이고 최소 1억 3,000만 원 최대 583억 7,700만 원인 것으로 나타나 특별교부세 총액 자체가 증가하고 편차(2005년 26억 800만 원에서 2009년 43억 6,600만 원)도 증가한 것으로 나타나고 있다. 〈표 3〉은 2005년과 2009년 특별교부세 배분 상위 10개 선거구의 배분액을 보여주고 있는데, 상위 10개 선거구 평균액은 2005년 104억, 2009년 157억으로 나타나고 있다. 2005년에는 집권당인 열린우리당과 2009년

〈표 3〉 2005년/2009년 특별교부세 배분 상위 10개 선거구

(단위: 백만 원)

순위	17대 국회(2005년)		18대 국회(2009년)	
	선거구 (선거구 승리 정당)	특별교부세	선거구 (선거구 승리 정당)	특별교부세
1	진안군무주군장수군 임실군(열)	23,765	춘천시(한)	58,377
2	포항시남구울릉군(한)	10,483	밀양시청녕군(한)	15,680
3	보은군옥천군영동군(열)	9,944	의령군함안군 합천군(한)	12,739
4	영양군영덕군봉화군 울진군(한)	9,878	담양군곡성군 구례군(민)	11,548
5	태백시영월군평창군 정선군(열)	9,430	진안군무주군 장수군임실군(민)	11,458
6	산청군함양군거창군(한)	9,181	태백시영월군 평창군정선군(민)	10,571
7	중평군진천군 괴산군음성군(열)	8,706	산청군함양군 거창군(한)	10,035
8	남해군하동군(한)	8,197	보은군옥천군 영동군(자)	9,043
9	김제시완주군(열)	7,317	함평군영광군 장성군(민)	8,955
10	전주시완산구갑(열)	7,181	고령군성주군 칠곡군(무)	8,760

\* 열(17대 국회 열린우리당), 한(17대, 18대 국회 한나라당), 민(18대 국회 통합민주당), 자(18대 국회 자유선진당) 무(무소속)

에는 집권당인 한나라당에 배분된 금액이 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 반대당인 야당의 배분 지역을 보면 2005년에 야당인 한나라당은 영남에, 2009년 야당인 민주당은 호남에 상위 배분 선거구가 몰려 있는 경향을 알 수 있다.

## 2. 독립변수

본 연구에서는 특별교부세의 정치적 배분 과정의 특징을 파악하기 위하여 다음과 같은 정치적 영향 변수를 고려한다.

### 1) 집권당 승리 선거구 여부

먼저 집권당 승리 선거구 여부의 가변수를 활용한다. 핵심 지지층 가설의 논리를 원용하여(Cox and McCubbins 1986, 허석재·권혁용 2009) 일반적으로 선거에서 승리한 선거구에 보다 많은 재원을 배분할 것으로 가정하면, 특별교부세 배분 과정에서도 집권당이 승리한 선거구에 보다 많은 교부세를 배분될 것으로 예측해 볼 수 있다.

### 2) 기초자치단체장과 중앙정부 집권당 소속 정당 일치 여부

다음으로 기초자치단체장과 중앙정부 집권당 소속 정당 일치 여부의 가변수를 활용한다. 특별교부세의 배분 과정에서 기초자치단체장의 소속 정당과 중앙정부 집권당의 소속 정당이 일치한다면 특별교부세 배분 과정에서 보다 우호적인 환경이 조성될 것으로 예측해 볼 수 있다. 김지윤(2010)의 연구에서도 지역구가 정부 여당의 지역구인지 아니면 야당의 지역구인가가 중요 변수로 활용되고 있다. 중앙정부와 같은 정당에 속한 지방정부들이 그렇지 않은 지방정부에 비해 훨씬 더 많은 액수의 보조금을 중앙정부로부터 받는다는 연구(Arulampalam et al. 2008)나 미국 대통령과 주지사가 같은 정당소속일 경우 그렇지 않은 경우보다 상대적으로 더 많은 보조금을 받는다는 연구(Larcinese; Rizzo and Testa 2006)도 제시되고 있다(김지윤 2010, 126 재인용).

### 3) 행정자치위원회 소속 의원 선거구 여부

특별교부세 배분 과정에서 특별교부세 배분을 심사하는 국회 행정자치위원회 소속 의원들이 속한 지역구에 보다 많은 특별교부세가 배분된다는 실증결과는 지속적으로 제시되고 있다(김상헌·배병돌 2002; 허석재·권혁용 2009; 최연태·이재완 2011; 유보람·조정래 2014).

따라서 본 연구에서도 선행연구의 결과에 따라 행정자치위원회 소속 의원이 속한 지역구에 보다 많은 특별교부세가 배분될 것으로 가정한다. 다만 특별교부세 배분에 대한 제도 개선이 지속적으로 제기되고 있는 상황에서 2005년과 2009년 결과를 어떻게 도출되는 지에 대한 비교 분석에 주목할 필요가 있다.

#### 4) 선거경쟁: 득표율 차/집권당 정당득표율

선거경쟁에서 자원배분의 목표가 핵심 지지층인가 아니면 부동층인가를 규명하기 위한 많은 경험적 연구가 진행되어 왔다(허석재·권혁용 2009, 116). 허석재·권혁용(2009) 연구에 따르면, 부동층 가설을 지지하거나(Kwon 2005), 핵심지지층 가설을 지지하는(Horiuchi and Lee 2008) 등 실증 결과가 양분되는 경향을 보이고 있다. 이런 논의에 기초하여 국내 특별교부세 배분 사례를 통해 선거구의 선거경쟁 수준과 특별교부세의 자원 배분 과정을 분석한 결과, 야당에서만 부분적으로 주어진 자원을 전략적으로 활용하거나(허석재·권혁용 2009), 여당이 승리한 지역구에서 당선자와 차점자의 득표율 차이의 감소가 보조금 증가를 초래하는(김지윤 2010) 것으로 나타나고 있다.

본 연구에서는 당선자와 차점자의 득표차가 작을수록(선거경쟁률이 높을수록) 더 많은 교부세가 배분될 것이라고 본다. 선거구를 분석 단위로 하는 경우에는 1위와 2위를 한 후보들 간의 득표차이를 1위와 2위 후보의 득표수를 합한 값으로 나누어 선거경쟁 수준을 표준화한 값을 사용한다(김지윤 2010, 126). 한편 시·군·구 행정구역을 분석단위로 하는 경우에는 행정구역별 집권당의 정당득표율로 경쟁 수준을 측정한다.

### 3. 통제변수

본 연구의 통제변수로는 교부세의 기본적인 재정수요를 반영할 수 있는 지역별 인구, 재정자립도, 인구밀도 변수를 활용하였다.

### 4. 데이터 측정 및 연구모형

본 연구에서는 분석 단위를 선거구와 시·군·구 행정구역을 각각 설정하여 그 결과를 비교하는 데 초점을 둔다. 이를 통해 분석 단위의 양자택일에 따라 배제될 수 있는 변수의 영향력을 상호 비교를 시도한다. 선거구를 분석단위로 한 모형에서는 하나의 선거구가 여러 행정구역을 합하여 구성된 경우에는 행정구역별 특별교부세 배분액을 합하여 사용하였고, 하나의 선거구가 여러 개로 나뉘어지는 경우에는 해당 행정구역별 특별교부세 배분액을 그대로 사용하였다.

한편 2005년과 2009년 특별교부세 총액을 종속변수로 활용함으로써 열린우리당이 집

〈표 4〉 변수 측정

구분	변수명	조작적 정의(변수 측정)	비고
종속변수	특별교부세 총액	2005년, 2009년 지역별 특별교부세 배분액	
독립변수	집권당 승리 선거구 여부	집권당이 승리한 선거구 1, 그렇지 않은 선거구 0	선거구 기준
	단체장 집권당 소속 정당 일치 여부	기초단체장과 집권당 소속 정당이 일치하면 1, 아니면 0	선거구 기준
	행자위 소속 의원 선거구 여부	행정자치위원회 소속 의원의 선거구 1, 아니면 0	선거구 기준
	선거 경쟁	득표율 차	(승자 득표율 - 차점자 득표율) / (승자 득표율 + 차점자 득표율)
집권당 정당득표율		해당 연도 직전의 국회의원선거에서 집권당의 정당득표율	행정구역 기준
통제변수	로그지수 주민수	자치단체 주민등록 인구수	공통
	재정자립도	$(\text{지방세} + \text{세외수입}) \div \text{일반회계총계예산규모} \times 100$	공통
	인구밀도	인구밀도 = 면적 / 인구	공통

권당인 17대 국회(2005년)와 한나라당이 집권당인 18대 국회(2009년)에서의 자원배분의 정치적 기제에 있어 상이성이 발견되는지를 비교하는 데 초점을 둔다.

〈표 4〉는 본 연구에서 활용된 종속변수, 독립변수, 통제변수의 조작적 정의와 측정 방식을 정리하였다. 먼저 종속변수로는 2005년, 2009년 선거구별/행정구역별 특별교부세 배분액으로 측정되었다. 다음으로 독립변수로는 17대, 18대 국회의원선거 실시 당시를 기준으로 집권당 승리 선거구 여부를 가변수로 측정하였고, 기초자치단체장과 집권당 소속 정당이 일치하는 여부를 가변수로 측정하였고, 행정자치위원회 소속 의원의 선거구 여부를 가변수로 측정하였다. 선거 경쟁의 수준은 당선자와 차점자의 표준 득표율 차이(선거구의 경우)와 집권당 정당득표율(행정구역의 경우)로 각각 측정하였다.

통제변수는 로그지수화한 주민수, 자치단체의 자주재원의 비율을 보여주는 재정자립도, 면적을 인구수로 나눈 인구밀도로 각각 측정한 값을 활용하였다.

## IV. 분석 결과

17대와 18대 국회의원선거는 상반된 결과를 초래하였다는 점에서 특별교부세 배분의 정치적 과정을 분석하기 위한 좋은 비교 사례가 된다. 2004년 4월 15일 실시된 국회의원 선거를 통해 열린우리당이 152석(50.84%), 한나라당 121석(40.475), 비교섭단체 26석(8.69%)을 차지하였다. 이에 따라 17대 국회는 열린우리당이 집권당이 된 단점정부로 나타났다. 반면, 2008년 4월 9일 실시된 국회의원선거를 통해 한나라당 153석(51.17%), 통합민주당 81석(27.09%), 비교섭단체 65석(21.74%)을 차지하였다. 이에 따라 18대 국회는 한나라당이 집권당이 된 단점정부가 등장하였다.

2005년과 2009년은 17대와 18대 선거가 치러진 바로 다음 해로서 특별교부세의 자원 배분 과정에서 각 정부의 특성을 비교하기 적절한 시점이다.

본 연구에서는 2005년과 2009년 특별교부세 배분액을 종속변수로 하여 분석단위를 선거구 기준으로 한 결과와 행정구역 기준으로 한 결과를 차례로 제시한다.

### 1. 선거구 기준 특별교부세 배분 분석 결과

먼저, <표 5>는 분석단위를 국회의원 선거구로 기준으로 한 특별교부세 배분 영향 요인 분석 결과를 보여주고 있다. 선거경쟁의 수준이 자원배분에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 선거구를 분석단위로 삼는 것이 보다 타당하다는 주장이 제기되고 있다(Cox 2006; 김지윤 2010, 123).

모형 1은 2005년 특별교부세 총액을, 모형 2는 2009년 특별교부세 총액을 종속변수로 한 결과이다.

모형 1에서는 독립변수인 선거경쟁(득표율 차이) 변수와 통제변수인 Ln주민수, 재정자립도, 인구밀도 변수가 선거구별 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 당선자와 차점자 간의 득표율 차이가 많이 나는 선거구일수록 특별교부세 배분액이 증가하는 것으로 나타나고 있는데 이는 집권당과 반대당 양자에게 동일하게 핵심지 지층 가설을 지지하는 결과를 보여주고 있다. 선거경쟁 변수를 제외한 변수들은 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 추정되고 있다. 한편 재정자립도가 낮고 인구밀도가 낮아 재정수요가 요구되는 지역일수록 더 많은 특별교부세가 배분되는 것으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 선거구 기준 특별교부세 배분 영향 요인 분석 결과

구분	모형 1 (2005년 기준)		모형 2 (2009년 기준)	
	비표준화 계수	표준오차	비표준화 계수	표준오차
집권당 승리 선거구 여부	338.07 (0.258)	298.30	1,681.54*** (0.005)	597.78
단체장과 집권당 소속 일치 여부	392.77 (0.346)	415.74	-388.09 (0.582)	704.45
행자위 소속 의원 선거구 여부	758.37 (0.153)	529.38	288.61 (0.763)	955.22
선거경쟁(득표율 차이)	29.43** (0.014)	11.86	-17.61 (0.236)	14.80
Ln주민수	93.29** (0.063)	50.01	0.101 (0.977)	3.515
재정자립도	-28.54*** (0.001)	8.36	-67.84*** (0.000)	15.50
인구밀도	-0.127*** (0.000)	0.020	-0.189*** (0.000)	0.037
절편	2,588.92*** (0.001)	798.95	-1,477,448*** (0.000)	348,873
관측 수	240		242	
R <sup>2</sup>	0.3207		0.1977	
Ad R <sup>2</sup>	0.2999		0.1737	

\*\*\* p,0.01, \*\* p,0.05, \* p&lt;0.1

이런 결과는 특별교부세 배분 과정에서 기본적으로 합리적 배분 원칙에 의해 수요가 많은 지역에 우선적으로 배분되는 메커니즘이 존재함으로 의미한다(허석재·권혁용 2009, 128).

반면, 모형 2에서는 독립변수인 집권당 승리 더미 변수와 통제변수인 재정자립도와 인구밀도가 선거구별 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 집권당이 승리한 선거구에 특별교부세가 더 많이 배분된다는 결과는 핵심지지층 가설을 더욱 강하게 지지하는 결과로 볼 수 있을 것이다.

모형 1과 모형 2의 결과를 종합해 보면 다음과 같다. 먼저, 모형 1과 같이 선거경쟁

변수 대신에 집권당 승리 더미 변수가 유의미하게 영향을 미치고 있는 결과는 동일한 단점정부하에서도 누가 집권당이 되느냐에 따라 자원배분의 정치적 과정이 달라질 수 있음을 보여준다.

다음으로 모형 1과 모형 2에서 행정자치 위원회 소속 의원의 선거구 변수가 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 이런 결과는 특별교부세 세부 내역의 종류에 따라 자원배분의 메커니즘의 차이에서 기인하는 것인지 아니면 모형 3과 같이 분석단위의 조정에서 기인한 문제인지 추후 연구에서 보다 면밀한 분석이 요구된다.

## 2. 행정구역 기준 특별교부세 배분 분석 결과

〈표 6〉은 분석단위를 시·군·구 행정구역을 기준으로 한 특별교부세 배분 영향 요인 분석 결과를 보여주고 있다. 분석단위를 행정구역으로 하는 경우에는 특별교부세 배분이 시·군·구로 배분되는 특성을 보다 정확하게 모형에 반영할 수 있는 여지가 있을 것이다.

모형 3은 2005년 특별교부세 총액을, 모형 4는 2009년 특별교부세 총액을 종속변수로 한 분석 결과이다.

모형 3에서는 독립변수인 행자위 소속 의원의 선거구 변수와 선거경쟁(집권장 정당득표율) 변수가 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 행정자치위원회에 소속된 의원이 속한 지역구에 보다 많은 특별교부세 배분이 이루어지고 있음을 보여준다. 또한 집권당 정당득표율로 측정된 선거 경쟁 변수는 정당 득표율이 높은 지역에 보다 많은 교부세가 배분됨을 의미한다.

한편 모형 1과 마찬가지로 통제변수인 Ln주민수, 재정자립도, 인구밀도 변수가 선거구별 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 주고 있다.

반면 모형 4에서는 독립변수인 집권당 승리 더미 변수와 통제변수인 로그지수화한 인구, 재정자립도와 인구밀도가 선거구별 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

모형 1과 모형 3, 모형 2와 모형 4를 비교하면 그 결과가 대체로 유사하다. 모형 1과

1) 다만, 모형 1에서 2005년 특별교부세 총액 대신에 특별교부세 중 지역현안수요액을 종속변수로 한 분석결과에서는 행정자치 위원회 소속 의원 선거구 여부 변수가 강하게 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다( $b=759.01$ ,  $p\text{-value}=0.007$ ).

〈표 6〉 행정구역 기준 특별교부세 배분 영향 요인 분석 결과

구분	모형 3 (2005년 기준)		모형 4 (2009년 기준)	
	비표준화 계수	표준오차	비표준화 계수	표준오차
집권당 승리 선거구 여부	41.14 (0.849)	215.79	1,463.73** (0.025)	649.00
단체장과 집권당 소속 일치 여부	-92.06 (0.471)	127.63	131.09 (0.866)	775.01
행자위 소속 의원 선거구 여부	544.36** (0.038)	261.06	225.42 (0.782)	814.13
선거경쟁 (집권당 정당 득표율)	29.38*** (0.004)	10.17	-18.03 (24.75)	0.467
Ln주민수	390.38*** (0.004)	134.07	1,021.39** (0.010)	393.62
재정자립도	-22.70*** (0.002)	7.16	-47.92** (0.026)	21.37
인구밀도	-0.091*** (0.000)	0.015	-0.154*** (0.001)	0.047
절편	1.14e+07** (0.047)	0.047	-1,057,617** (0.026)	470,610
관측 수	230		230	
R <sup>2</sup>	0.2705		0.078	
Ad R <sup>2</sup>	0.2475		0.049	

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

모형 3에서는 행정자치위원회 소속 의원 선거구 변수의 유의미성에 차이가 있다.

모형 1~모형 4의 결과를 종합적으로 고려해 보면 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다.

첫째, 분석 단위를 선거구로 하는지 아니면 행정구역으로 하는지에 따라 분석 결과에 있어 차이가 발생하고 있는데 이런 차이 발생의 원인에 대한 보다 면밀한 탐색이 필요하다.

둘째, 약간의 차이를 제외하면 대부분 유사한 결과가 도출되고 있다는 점에서 결과의 일관성을 확보해 주고 있다는 점이다. 추후 연구에서는 선거구와 행정구역의 차이에 발생 하는 문제를 보다 합리적으로 조정할 방법에 대한 연구가 요구된다.

셋째, 2005년 특별교부세를 종속변수로 한 모형 1과 모형 3과 2009년 특별교부세를 종속변수로 한 모형 2와 모형 4를 비교하면 집권당 승리 선거구 여부와 행정자치위원회 소속 의원 선거구 여부, 선거경쟁의 수준이 상이한 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 이러한 정치적 영향 변수의 차이가 어떤 원인에 의해 발생한 것인지 그리고 다른 기간에도 일관되게 나타나는 결과인지에 대한 추가적인 분석이 필요하다는 점을 보여준다.

## V. 결론: 연구 의의 및 한계

특별교부세의 배분 내역이 부분적으로 공개되면서 ‘특별교부세는 어떤 정치적 과정을 통해 배분되는가?’에 대한 학문적 관심이 증가해 오면서 자원배분의 정치적 특성에 대한 이해가 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 한정된 자료 공개와 분석단위의 문제 등으로 연구 결과의 일반화에 있어서는 일정한 한계가 존재해 왔다.

이런 점을 감안하여 본 연구에서는 자원배분의 정치적 특성의 다양한 측면을 이해하기 위해 분석 단위를 선거구와 시·군·구 행정구역을 각각 설정하고, 2005년과 2009년 특별교부세 총액을 종속변수로 활용함으로써 열린우리당이 집권당인 17대 국회(2005년)와 한나라당이 집권당인 18대 국회(2009년)에서의 자원배분의 정치적 기제에 있어 상이성이 발견되는지를 비교하는 데 초점을 두어 보다 일반화된 논의를 도출하고자 하였다.

참여정부 시대의 17대 국회와 이명박 정부 시대의 18대 국회는 정부 형태 측면에서 보면 대통령의 소속 정당과 의회 다수당이 일치하는 단점정부에 해당한다는 점에서는 공통적이나 정치이념이 다른 집권당이 운영하고 있다는 점에서는 차이가 있다. 따라서 이러한 상이한 정치이념을 가진 단점정부 아래에서 자원배분이 어떻게 이루어졌는지는 비교해 보는 접근은 일반화 차원에서 의미 있는 접근이 될 것이다.

모형 1~모형 4의 결과를 종합적으로 고려해 보면 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다.

먼저 참여정부 시절 열린우리당이 집권당이었던 17대 국회 2005년 특별교부세 총액을 종속변수로 한 모형 1과 모형 3에서는 독립변수인 선거경쟁(득표율 차이, 집권당 정당 득표율) 변수, 행정자치위원회 소속 의원의 선거구 변수와 통제변수인 Ln주민수, 재정자립도, 인구밀도 변수가 특별교부세 배분에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

반면, 이명박 정부 시절 한나라당이 집권당이었던 2009년 특별교부세 총액을 종속변수

로 한 모형 2와 모형 4에서는 독립변수인 집권당 승리 선거구 여부 변수와 통제변수인 Ln주민수, 재정자립도, 인구밀도 변수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석됐다.

먼저 이런 분석 결과는 기본적으로 정치이념을 달리하는 단점정부 아래에서 17대 국회와 18대 국회 아래에서 특별교부세의 배분 과정에 있어 큰 차이가 없는 것으로 해석될 수 있다. 둘째는 양자 동일하게 특별교부세 배분 과정에서 기본적으로 합리적 배분 원칙에 의해 수요가 많은 지역에 우선적으로 배분되는 메커니즘이 존재한다는 것이다(허석재·권혁용 2009, 128).

이와 같은 결론은 사회적 가치의 권위적 배분 과정으로서 정치과정에서 사회의 다양한 요구와 지지를 정책으로 전환시키는 선거 기제가 자원의 재분배 과정에서 일정한 역할과 기능을 수행하고 있는 것으로 이해될 수 있다.

본 연구는 다음과 같은 점에서 추가적인 보완이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 분석 단위를 선거구로 하는지 아니면 행정구역으로 하는지에 따라 분석 결과에 있어 차이가 발생하고 있는데 이런 차이 발생의 원인에 대한 보다 면밀한 탐색이 필요하다. 정치이념이 상이한 집권당이 집권한 단점정부 아래에서 자원배분의 정치적 특성이 유사하게 나타나고 있다는 점을 확인하였으나, 이는 비교 대상을 19대까지 확장시켜 비교함으로써 보다 확정적인 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 분석단위를 달리하는 비교 분석에서 대부분 유사한 결과가 도출되고 있다는 점에서 결과의 일관성을 확보해 주고 있다는 점이다. 다만 자원배분의 영향력을 보다 정확하게 추정하기 위한 추후 연구에서는 선거구와 행정구역의 차이에 발생하는 문제를 보다 합리적으로 조정할 방법에 대한 연구가 요구된다.

참·고·문·헌

- 강국진. 2006. “특별교부금 배분의 적절성에 관한 연구.” 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
- 김상헌·배병돌. 2002. “특별교부세 배분에 관한 실증적 연구.” 『한국행정학보』 36-1. 159-171.
- 김석태. 2001. “특별교부세의 정체성.” 『한국행정논집』 13-2. 285-303.
- 김지윤. 2010. “국회의원 선거결과와 분배의 정치학.” 『한국정치학회보』 44-4. 119-136.
- 박윤희. 2015. “국회의원의 현직효과가 재당선에 미치는 효과 분석: 제18대 국회의원 입법활동을 중심으로.” 『의정논총』 10-1. 37-64
- \_\_\_\_\_. 2015. 『입법디자인』. 책구름.
- 유보람. 2012. “특별교부세 교부과정 영향요인 분석: 기초자치단체장의 역량을 중심으로.” 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 유보람·조정래. 2014. “특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로.” 『정부학연구』 20-3. 247-278.
- 최연태·김상헌. 2008. “특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구.” 『한국행정학보』 42-2. 283-304.
- 최연태·이재완. 2011. “관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 20-4. 189-218.
- 행정자치부. 2015. 『2015년 지방교부세 산정해설』.
- 허석재·권혁용. 2009. “한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17대 국회 특별교부금 배분 사례.” 『한국정치학회』 43-2. 113-130.
- 허원재·김영신. 2014. “지역구 선심성 예산배분의 경제적 비합리성: 특별교부세를 중심으로.” 『KERI 정책제언』 14-11.
- Arulampalam, Wiji Sugato Dasgupta, Amrita Dhillon, and Bhaskar Dutta. 2009. “Electoral Goals and Center-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India.” *Journal of Development Economics* 88(1): 103-109.
- Cox, Gray W. 2006. “Swing Voters, Core Voters and Distributive Politics.” *Paper presented at th Conference on Representation and Popular Rule*. Yale University.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1986. “Electoral Politics as Redistributive Game.” *The Journal of Politics* 48.
- Horiuchi, Yusaku, and Seungjoo Lee. 2008. “The Presidency, Regionalism, and Distributive Politics in South Korea.” *Comparative Political Studies* 41(6): 861-882.
- Kwon, Hyeok Yong. 2005. “Targeting Public Spending in a New Democracy: Evidence from South Korea.” *British Journal of Political Science* 35(2): 321-341.

Lacinese, Valentino, Leonzio Rizzo, and Cecilia Testa. 2008. "Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President." *The Journal of Politics* 68: 447-456.

접수일자: 2015년 10월 2일, 심사일자: 2015년 10월 19일, 게재확정일: 2015년 11월 9일

[Abstract]

## A Comparative Study on Distributive Politics of Special Shared Tax

Park, yun hee | Dongguk University  
Jang, seok jun | Korea University

This paper analyzes distributive politics of Special Shared tax by comparative study. And this paper suggests that political factors affect the process of distributive politics of Special Shared tax.

Also, this paper tries to analyze both district boundary and administrative district as unit of analysis.

The primary findings of this study are as follows: First, there are no differences between 17th National Assembly and 18th National Assembly in that the political factors mainly affect the process of distributive politics, through comparative study. Namely, there is no different the process of Special Shared tax in spite of ruling party which is different political ideology. Second, the basic process of distribution is determined by rational demand and standards. As a result, the process of distribution of Special Shared tax show the political process which means the authoritative process of social value.

---

■ Keyword: special shared tax, distributive politics, election, district, comparative study

## 선거운동의 형평성에 관한 연구

김범태 | 전남도립대학교

### + 국문요약 +

우리의 선거제도는 과거 권위주의 시대에는 권력을 잡은 집권당에 의한 다른 정치세력의 배제를 위한 관권선거 시비로 형평성 논란을 불러일으켰다. 오늘날에는 거대 정당들의 기득권 유지를 위한 선거제도의 입법 불비로 정당 소속 후보자(예비후보자 포함)와 무소속 후보자(예비후보자 포함), 현직 후보자와 비현직 후보자, 지역 간의 형평성 문제 그리고 경제적 요인에 의한 형평성 논란이 끊이지 않고 있다.

이처럼 선거제도와 선거운동의 형평성 논란은 결국 기존 정당에 대한 불신과 함께 정치에 대한 불신으로 이어져 선거의 중요한 기능인 정치권력의 정당성의 확보와 국민의 정치적 의사의 표출이 왜곡될 수 있다는 점이다.

현직(의원, 단체장 등)이든 비현직이든 정당 소속과 무소속의 경우 선거운동의 형평성의 문제가 있고, 특히 비현직의 경우 정치관계법상의 제약으로 인하여 선거운동에서 가장 중요한 자신을 알릴 수 있는 방법이 제한적일 수밖에 없다.

따라서 이 논문은 선거운동의 형평성 문제와 관련 쟁점으로 대두되고 있는 공직선거법 등 관련법의 문제점을 살펴보고, 개선방안을 제시하고자 한다.

## I. 문제의 제기

오늘날 대의제 민주주의하에서 대의정치를 위하여 선출되는 대표는 선거라는 제도를 통해서 정당한 권력을 쟁취하기도 하고 선거를 통해서 국민들로부터 심판을 받기도 한다. 그리고 선거는 주권자인 국민이 국가기관이나 지방자치단체를 구성하는 대표를 뽑고 정책결정에 참여할 수 있는 수단이나 방법으로서 다양한 기능을 하고 있다. 앤드류 헤이우드(Andrew Heywood 2010)에 의하면 “선거는 정치인 충원기능, 대표성의 제공 기능, 정부형성 기능 그리고 정책에 대한 영향 등 ‘상향적’ 기능과, 다른 한편 급진적 이론가들에 의한 ‘하향적’ 기능을 강조하고 있는데 정당성의 형성 기능, 여론 형성 기능, 엘리트 강화 기능 등이다.” 이러한 기능을 원만히 수행하기 위해서 선거에서 요구되는 지도이념이 있다. 그것이 바로 자유와 공정의 원리이다. 그것은 바로 선거운동이 외부로부터 부당하게 간섭받거나 침해받지 않고 자유롭게 표출되도록 해야 한다는 의미이다(이현출 2003). 이러한 선거가 공정하지 못하거나 제도로써 선거제도가 형평성에 맞지 않는다면 권력을 쟁취했다더라도 정당한 권력이라고 말할 수는 없다. 따라서 선거제도에 있어서 선거운동의 형평성 확보는 정당한 권력을 창출하는 밑거름이라고 할 수 있다.

이처럼 선거운동의 형평성은 선거의 핵심가치인 기회의 균등이라는 점과 공정성이라는 점에서 대의정치를 위한 대표자의 선출을 비롯한 대표민주제와 함께 매우 중요하다. 더구나 대표자를 선출하는 데 결정적인 영향을 미치는 선거제도는 국민주권의 원리와 대의제 민주정치를 구현하기 위한 핵심요소이다. 이러한 선거제도와 관련 우리 공직선거법은 제 1조에서 선거의 공정성 확보와 선거관련 부정방지를 통하여 민주정치 발전에 기여하고자 한다고 밝히고 있다(김범태 2015).

그러나 선거 때마다 등장하는 선거제도의 개선과 관련 각 정당의 힘겨루기는 국민들의 생각과는 전혀 딴 방향에서 논의되다가 각 정당의 적당한 타협에 의해 개정되고 마는 현실을 수없이 보아왔다.<sup>1)</sup> 이는 우리 정치 현실을 제대로 파악하지 못한 입법권을 가진 국회의 직무유기라고 할 수 있는 바, 입법과정에서 충분히 논의하고 합리적인 방안을 국민들의 법 감정에 맞도록 개정해야 함에도 불구하고 자신들의 기득권 지키기에 급급하여

1) 제20대 총선을 불과 6개월여 앞둔 현재까지 선거구 획정을 비롯한 아무런 결과물을 내놓지 못하고 있는데, 여기에는 공천권을 쥐락펴락하고 있는 당의 기득권세력들이 ‘안심공천’이니 ‘오픈프라이머리’니 하면서 좋은 선거제도인 것처럼 포장하고 있으나 실은 자파의 지역구를 둘러싼 쟁탈전에 다름 아니라고 할 수 있다.

입법을 하고 있기 때문이다.

지난 제18대 대선 당시 소위 '안철수 현상'은 국민들의 새로운 정치에 대한 욕구가 얼마나 강렬했는가를 그대로 보여준 사례라고 할 수 있다. 지금까지 되풀이되고 있는 우리 정당의 비민주적 행태에 대한 개혁, 즉 당내민주주의는 말할 것도 없고 다수당의 횡포에 가까운 비민주적인 국회 운영은 그대로 선거제도의 형평성 논란으로 이어지고 있다. 현 19대 국회에서 정치개혁에 대한 구체적인 요구는 헌법재판소의 결정에 따른 선거구 획정을 비롯한 선거제도의 개혁인데 아직까지 한 발짝도 못나가고 있는데 결국 시간에 쫓긴 나머지 졸속으로 선거제도가 만들어지지 않을지 걱정이다.

이러한 원인은 어떤 선거제도라 할지라도 우리나라처럼 정치적 지역패권주의가 당락에 영향력을 미치는 선거풍토에서 필연적으로 나타날 수밖에 없는 '정당공천=당선'으로 이어지기 때문이다. 곧 정치적 지역패권주의에 의해 정당공천이 당선에 결정적으로 영향을 미치고, 결과적으로 유권자는 대표자 선택에 대한 무관심으로 사실상 대표자 선택권을 박탈당하는 결과를 초래하기 때문에 선거제도를 둘러싼 각 정당 간의 힘겨루기가 더욱 치열해질 수밖에 없다. 대의제 민주정치의 성패는 공직선거 입후보자의 선거운동에서부터 유권자의 실질적인 참여가 매우 중요하다. 이를 위한 대전제가 선거제도의 형평성 확보이고, 이것이야말로 민주주의의 핵심가치인 선거의 기회균등과 공정성을 담보하는 것이라 할 수 있다.

대의제 민주정치에서 유권자들의 정치참여가 저조한 것은 불합리한 선거제도에 따른 현직 의원 등 기득권자들에게만 유리한 게임의 룰 때문에 선거운동이 공정하지 못하다고 믿기 때문이다.

이처럼 선거운동의 형평성과 관련해서는 선거운동의 자유와 공정성 연구 등에서 대다수 학자들이 약간씩 언급하고 있을 뿐, 이현출(2003)이 의미 있게 연구한 바 있다. 이 논문은 선행연구에서 나타나는 문제점과 개선방안이 설득력을 얻기 위해서는 무엇보다 우리나라의 정치적 지역패권구도가 사라져야 하고, 이를 보완하기 위해서는 정당명부식 비례대표제의 확대 등 근본적인 선거제도의 개혁이 전제되어야 함을 주장한다. 왜냐하면 정치적 지역패권주의가 정치신인과 소수 정당 후보자들의 정치진입을 막고 오로지 거대 정당 소속 후보자만이 당선되는 구조가 되어 거대정당들이 선거법의 개정을 외면하고 있기 때문이다.

따라서 이 논문은 국민의 기본권인 정치적 참여가 선거운동의 자유로부터 태동된다는 점에서 선거운동의 형평성 확보가 매우 중요함을 지적한다. 곧 선거운동에서 공정성 확보의 관건은 후보자(예비후보자 포함) 간의 형평성 논란으로부터 자유로워야 된다는 점에서

모든 후보자에게 선거운동의 기회균등이 매우 중요하다고 보아 그에 따른 문제점과 개선 방안을 고찰하고자 한다.

이를 위해 선거제도 중에서 선거운동과 관련 형평성 논란이 일고 있는 현직 후보자와 비현직 후보자, 정당 소속 후보자와 무소속 후보자, 도시지역과 농어촌지역 간의 문제 등을 중심으로 공직선거법과 정치자금법 등에 나타난 형평성의 문제점 및 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

## II. 선거운동의 형평성과 관련법 검토

### 1. 형평성의 일반적 의미와 선거운동의 형평성

일반적으로 형평성의 사전적 의미는 동등한 자를 동등하게, 동등하지 않은 자를 동등하지 않게 취급하는 것을 의미한다. 그리고 행정이념으로서의 사회적 형평성은 미국에서 신행정론의 등장과 함께 강조되기 시작하였다. 신행정론자들은 미국 사회의 관료제가 비민주적·공리주의적인 효용 개념에 사로잡혀 정치·경제적으로 소외계층에 대한 무관심으로 사회적 불평등이 심하다면서 이를 극복하기 위해서는 행정가가 사회적 형평을 실현하여야 한다고 주장한다. 사회적 형평성은 존 롤스(John Rawls; 황경식 역 1985)의 “모든 사람은 다른 사람의 유사한 자유와 양립할 수 있는 가장 광범위한 기본적 자유에 대하여 동등한 권리를 가져야 한다.” 그리고 “사회적·경제적 불평등은 다음 두 조건을 만족시키도록 조정하여야 한다. 즉 그 불평등이 모든 사람에게 이익이 되리라는 것이 합당하게 기대되고, 모든 사람에게 개방된 직위와 직책에 결부되어야 한다.”는 정의의 두 원칙으로부터 진전된 개념이라고 할 수 있다.

특히 제1원칙인 시민의 기본적 자유의 하나인 정치적 자유인 선거권과 피선거권과 관련 모든 사람은 동등한 권리를 가져야 함을 의미하고, 공정한 절차는 그것이 실제로 진실되게 수행되었을 경우에만 그 결과에 고정성을 부여하게 된다(존 롤스; 황경식 역 1985).

제2원칙인 차등원칙은 개인의 자질이나 능력차이가 아니라 그들이 처한 환경의 차이를 교정하려는 원칙이다(Michael J. S; 이양수 역 2012). 즉 사회적 형평성이 추구하는 목적은 공정한 절차에 따른 사회적 불평등의 상태를 개선하는 것이라고 할 수 있다.

이처럼 사회적 형평성은 평등이라는 개념을 떠올리게 된다. 사회적 형평성이란 동등한 자유(equal liberty)와 합당한 평등(just equality)이라는 규범적 가치의 종합이다. 사회적 형평성이란 사회적 문제가 발생할 때 사회의 여러 가치가 중립적일 수 없다는 전제하에 개인의 가치추구로 인하여 발생하는 사회적 불평등을 공정한 절차에 따라서 제거하는 데 목적이 있는 개념이다. 즉 규범적 가치인 사회적 형평성이 발생된 불평등 문제의 해결을 위한 공정한 기준이 되어야 하는 것을 의미한다(차하순 1983).

프레드릭슨(Frederickson)은 사회적 형평성을 '정의'와 동일한 의미로 해석하여 형평성은 공정성과 정당성, 그리고 올바른 처우의 정신과 습관을 말하며, 법적인 측면을 넘어서 윤리적인 측면에서 고려되어야 한다고 강조했다. 사회적으로 불평등이 허용되는 조건은 최소 수혜자에게 최대 이익이 주어지며 이와 관련된 직책과 직위가 모든 사람들에게 개방되어 있는 경우라고 말하고 있다(임의영 2003).

이와 같이 사회적 형평성은 자원이나 지위의 공평한 배분과 관련된 개념으로 사회적 약자의 보호가 그 출발점이다. 따라서 선거운동에서 형평성의 경우도 정치·경제·사회적으로 불리한 입장에 있는 후보자(예비후보자 포함)가 기회의 균등과 동등한 방식의 선거운동을 할 수 있어야 선거의 공정성이 담보된다고 할 수 있다.

우리 「공직선거법」은 제1조에서 “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고”하여 국민의 자유로운 의사와 공정성 담보를 통해서 선거가 정당성을 확보할 수 있다고 규정하고 있다. 이 규정은 존 롤스가 주장한 것처럼 선거운동에 있어서도 모든 후보자에게 동등한 권리가 주어져야 함은 물론 차등 원칙이 적용되더라도 어떤 후보자에게도 불리하게 적용되어서는 안 된다는 것을 의미한다.

## 2. 관련법 검토

### 1) 헌법상 선거운동의 형평성

우리 헌법은 제41조와 67조에서 선거의 대원칙인 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙을 천명하고 있다. 여기서 평등선거는 「헌법」 제11조 제1항<sup>2)</sup>의 평등권 보호가 선거제도에 적용된 것이라 할 수 있다. 그리고 공직선거법에서는 ‘선거운동’을 “당선되거나 되게 하

2) 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

나 되지 못하게 하기 위한 행위"라고 규정하고 있다. 이처럼 선거운동의 형평성은 정치적 기본권을 실현하는 한 형태로서 평등권 보호라는 측면에서 결코 침해당해서는 안 된다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 또한 우리 헌법은 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권(제24조)과 공무담임권(제25조)을 가진다고 규정하고, 제116조 제1항에서는 "선거운동은 법률이 정하는 범위 안에서 하되 균등한 기회가 보장되어야 한다."고 규정하고, 제2항에서는 "선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다."고 하여 선거공영제의 원칙을 천명하고 있다. 이는 모든 국민에게 선거권과 공무담임권을 가질 수 있도록 하고 선거의 핵심가치인 공정성을 확보하기 위한 대전제로서 선거에 참여하는 모든 후보자(예비후보자 포함)에게 선거운동에서 '선거관리공영제'와 '선거비용공영제'를 통한 선거운동의 기회 균등을 보장하기 위한 규정이라고 할 수 있다.

대의제 민주정치에서 국민의 주권행사는 선거에서의 투표권 행사이다. 선거를 통해 선출된 후보가 민주적 정당성을 확보하여 국가기관으로서 국가의사를 결정·집행할 수 있는 자격을 얻게 된다는 점에서 선거는 국민이 국가기관을 담당할 인물을 투표라는 행위로 선택하는 행위이다. 따라서 인물선택 행위에 있어 선거운동은 선거과정의 정당성과 불가분의 관계를 갖는다고 할 수 있는 바, 선거운동이 형평성에 맞지 않을 경우 선거 자체가 비민주적인 것으로 전락할 수밖에 없다. 이처럼 선거는 헌법상의 대원칙인 보통·평등·직접·비밀·자유선거의 원칙을 준수할 것을 요구하고 있고, 이 원칙이 지켜졌을 때 민주적인 선거라고 할 수 있으며, 이러한 선거를 통해서 당선되었을 때 민주적 정당성을 확보할 수 있다(김선택 2000).

헌법상 평등선거는 모든 선거인이 '1인 1표, 1표 1가'라는 선거운동의 형평성 확보를 위한 전제인 동시에 국민의 기본권 보장을 위한 제도이다. 따라서 우리 「헌법」 제24조와 25조 그리고 제116조는 선거운동의 기회균등과 공정성 확보를 위한 규정이라고 할 수 있으며, 헌법상 평등권 실현이라는 관점에서 기회의 균등을 천명함으로써 공직자를 선출하는 과정에서 후보자 간에 형평성에 맞게 선거운동이 이루어져야 함을 요청한 것이라 할 수 있다.

## 2) 정당법 및 정치자금법과 선거운동의 형평성

우리 「정당법」 제37조 제1항은 "정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다."고 규정하여, 정당은 공직후보자의 추천에서부터 선거운동에 이르기까지 후보자의 당선을 위한 다양한 활동을 할 수 있도록 헌법과 법률에 의해 보장을 받고 있다고 할 수 있다.

이러한 정당 활동 중에는 현직은 말할 것도 없고 비현직이라 할지라도 다양한 정당 활동을 매개로 자신을 알릴 수 있는 사실상의 선거운동을 할 수 있다.

그리고 동법 제39조(정책토론회)에서도 「공직선거법」 제8조의7(선거방송토론위원회)의 규정에 의해 보조금 배분대상 정당이 방송을 통하여 정당·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 임기만료에 의한 공직선거의 선거일 전 90일부터 선거일까지를 제외한 기간 중 연 2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회를 개최하여야 한다고 규정하고, 공영방송사는 정책토론회를 당해 텔레비전방송을 통하여 중계 방송하여야 하며, 그 비용은 공영방송사가 부담한다고 규정하고 있다.

한편 「정치자금법」 제6조에서는 국회의원(당선자 포함)과 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 정당의 대통령선거 경선후보자, 지역구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내 경선후보자, 지방자치단체의 장 선거의 후보자는 후원회를 지정하여 둘 수 있도록 규정하고, 제9조에서는 지역구 국회의원과 지역구 국회의원 후보자는 사무 처리를 위하여 사무소와 연락소를 둘 수 있고, 유급 사무직원을 둘 수 있도록 하였다.

이처럼 정당법 제37조 제1항과 제39조 그리고 정치자금법 제6조와 9조는 사실상 정당소속 정치인과 현직 정치인 위주의 법 규정이고 무소속이나 정치신인을 위한 규정은 아니다.

### 3) 공직선거법과 선거운동의 형평성

「공직선거법」은 제1조에서 “「대한민국 헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 하여 선거운동의 자유와 공정성 확보가 민주정치 발전의 초석임을 규정하고 있다. 동법 제7조에서는 “선거에 참여하는 정당 후보자 및 후보자를 위하여 선거운동을 하는 자는 선거운동을 함에 있어(…) 공정하게 경쟁하여야 하며(…) 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니 된다.”고 하여 선거운동에서 후보자 간의 공정한 경쟁을 요구하고 있다.

특히 제111조(의정활동 보고) 제1항에서는 “국회의원 또는 지방의회의원은 보고회 등 집회, 보고서, 인터넷, 문자메시지, 송·수화자 간 직접 통화방식의 전화 또는 축사·인사말을 통하여 의정활동(선거구활동·일정·고지, 그 밖에 업적의 홍보에 필요한 사항을 포함한다)을 선거구민에게 보고할 수 있다. 다만, 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의장선거의 선거일 전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에

명목 여하를 불문하고 의정활동을 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.”고 규정하고, 제2항에서는 “국회의원 또는 지방의회의원이 의정보고회를 개최하는 때에는 고지벽보와 의정보고회 장소표지를 첨부·게시할 수 있으며, 고지벽보와 표지에는 보고회명과 개최일시·장소 및 보고사항을 게재할 수 있다.”고 규정하고 있다.

한편 제145조(당사 게시 선전물 등의 제한) 제1항은 “정당은 선거기간 중 구호, 그 밖에 정당의 홍보에 필요한 사항과 당해 당부 명 및 그 대표자 성명, 해당 정당이 추천한 후보자의 기호·성명·사진·경력 등에 관한 사항을 게재한 간판·현판 또는 현수막을 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 당해 당사의 외벽면 또는 옥상에 설치·게시할 수 있다.”고 규정하고, 제2항에서는 “「정치자금법」에 따른 후원회의 사무소에는 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 간판을 달 수 있다.”고 규정하고 있다.

그 밖에 제53조(공무원 등의 입후보), 제57조의3(당내경선운동), 제61조의2(정당선거사무소의 설치), 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회), 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회), 제89조(유사기관의 설치금지), 제90조(시설물설치 등의 금지), 제137조(정당·정책의 신문광고 등의 제한), 제138조(정당·정책홍보물의 배부제한 등), 제139조(정당 기관지의 발행·배부제한), 제140조(창당대회 등의 개최와 고지의 제한), 제141조(당원집회의 제한) 등은 선거운동의 형평성과 관련한 규정들이다.

### III. 선거제도와 형평성의 쟁점

#### 1. 선거운동 형평성 문제의 실태

대의제 민주주의체제 아래서 정당한 권력은 공정한 선거를 통해서 얻을 수 있다. 그런 의미에서 보면 선거운동은 권력을 추구하는 자가 스스로 정치체계의 구성원이 되기 위한 운동이고, 유권자의 입장에서 보면 자신들의 선호를 정부에 반영시키기 위한 수단으로서 기능한다는 점에서 그 의미가 크다고 하겠다(이현출 2003).

우리의 정치 현실을 보면 소선거구 다수대표제와 선거운동에서의 형평성의 제약으로 인하여 소수세력과 정치신인의 참여가 어렵게 되어 결과적으로 사표(死票)의 발생에 따른

대표성의 왜곡이 발생하게 된다. 과거 권위주의 시절에는 선거운동 형평성 문제가 관권선거 시비나 정치자금의 편파성 등 여·야 간의 불공정 시비에서 발생했다. 그러나 오늘날에는 정당소속 후보와 무소속후보, 현직 후보와 정치신인 또는 원외후보 간의 문제에서 형평성 문제가 더 심각하게 제기되고 있다. 따라서 이러한 문제 인식을 바탕으로 이하에서는 선거운동 방식에 있어서 형평성 문제를 국회의원선거를 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1) 정당 소속과 무소속 후보자 간의 형평성

오늘날 대의제 민주주의 국가에서 등장한 정당국가 이론은 정당이 국민의 정치적 의사형성에 기여한다는 점에서 다양한 정당 활동을 보장하고 있고, 이러한 정치적 의사형성의 참여에 있어 가장 중요한 것이 선거를 통한 참여라고 할 수 있다(헌법 제8조 제2항). 이처럼 헌법상 정당제도의 취지를 감안할 때 선거운동기간 전에 정당 활동의 일환으로 전개하고 있는 당원의 연수, 당원모집, 당원 단합대회 등 무소속 후보와의 차등은 인정할 수밖에 없다.

이처럼 정당 소속의 후보자는 후보자 추천, 당내 경선, 정당 사무소 설치, 선거방송토론위원회 주최 대담·토론회, 선거방송토론위원회 주최 정책토론회, 시설물 설치, 정강·정책의 신문광고, 정강·정책의 방송연설, 정강·정책 홍보물 배부, 정책 공약집 배부, 정당 기관지 발행, 창당대회, 당원집회, 당원모집, 당사 게시 선전물 등은 정당국가화 경향에서 필연적으로 나타날 수밖에 없는 정당 활동이라고 할 수 있다. 그러나 이 같은 선거제도는 정당 소속 후보자들의 경우 정당 활동이라는 미명하에 사실상의 사전 선거운동을 하는 것이라고 할 수 있으나 무소속 후보의 경우 어느 것 하나도 할 수 없어 형평성에 어긋난다고 할 수 있다.

특히 선거방송토론위원회 주최 대담·토론회의 경우 무소속 후보자는 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자만이 참여할 수 있도록 공직선거법에서 규정하고 있다. 이러한 규정은 정치신인의 경우 사실상 대담·토론회에 참여할 수 없어 기회의 균등이나 형평성에 어긋난다는 측면에서 문제가 많다.

선거방송토론위원회 주최 정책토론회의 경우도 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이나 직전 대통령선거, 비례대표 국회의원선거 또는 비례대표 시·도의원선거에서 전국 유효투표 총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당만이 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 후보자등록 신청개시일 전일까지 정당의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회를 월 1회 이상 개최할 수 있도록 허용한 공직선거법 규정은 오늘날 선거

〈표 1〉 정당 소속 현직과 원외 그리고 무소속 후보자의 선거운동의 차이(국회의원 중심)

구분	정당 소속 현직 의원, 후보	정당 소속 원외 후보	무소속 후보자	관련법조항 (공선법)
후보자 추천	정당 추천장		300~500 선거인 추천	47.48조
의정보고회	선거일전 90일까지	해당 없음	해당 없음	111조
당내 경선	홍보물 발송 1회, 옥내에서 합동연설회, 토론회 가능		해당 없음	57조의 3
정당 선거사무소	선거일 전 120일부터 가능		해당 없음	61조의 2
선거방송토론위원회 주관 대담·토론회	5인 이상 소속정당, 직전 각종 선거 득표율 3/100 이상 득표한 정당		4년 이내 선거 10/100 득표, 여론조사 5/100 이상	82조의 2
선거방송토론위원회 주관 정책토론회	선거일전 90일부터 후보자등록신청개시일 까지, 대담·토론회 조건으로		해당 없음	82조의 3
시설물 설치	통상적인 정당 활동은 가능		해당 없음	90조
정강·정책의 신문 광고	선거일전 90일부터 선거기간개시일 전까지 일간신문 등에 총70회		해당 없음	137조
정강·정책의 방송 연설	선거일전 90일 속하는 달 초일부터 선거 기간개시일 전일까지 1회 20분 이내 TV, 라디오별로 월 2회		해당 없음	137조의 2
정강정책 홍보물 배부	선거기간 중 당원에게		해당 없음	138조
정책 공약집 배부	통상적 방법으로 판매		해당 없음	138조의 2
정당기관지 발행	발행주기 2회 이내인 때, 2회 이내		해당 없음	139조
창당대회 등	합당·개편·후보자선출대회 등 사회통념상 범위 내 외부인 초청가능		해당 없음	140조
당원집회 등	단합·수련·연수·교육 등, 선거일 전 30일까지 가능		해당 없음	141조
당원 모집 등	선거기간 중에만 불가		해당 없음	144조
당사 게시 선전물	선거기간 중 당사와 외벽에 후보자 홍보 사항 설치 가능		해당 없음	145조
후원회	상시 가능	후보등록 후 가능	후보등록 후 가능	정치자금법

주: 이현출, “선거운동방식의 문제점과 공평성 확보방안,” 한국선거학회 창립학술대회(2003), 자료집 7면 〈표 1〉을 재구성

운동에서 매스 미디어가 차지하는 비중을 감안했을 때 무소속 후보자에게는 더욱 불공정한 선거제도라고 할 수 있다.

한편 선거운동기간을 제외하고 선거가 임박한 시기에 있어서 정당은 신문과 정기간행물에 의한 정강·정책의 홍보, 당원·후보지망자의 모집, 당비모금, 정치자금 모금 또는 선거에 있어 당해 정당이나 추천 후보자가 사용할 구호·도안·정책, 그 밖에 선거에 관한 의견 수집을 위한 광고를 할 수 있다. 즉 임기만료에 의한 선거 시 정당의 중앙당이 선거일 전 90일부터 선거기간개시일 전일까지 일간신문 등에 총 70회 이내에 걸쳐서 광고를 할 수 있지만 무소속은 아무것도 할 수 없다.

그리고 정당은 임기만료에 의한 선거 시 방송시설을 이용하여 정강·정책을 알리기 위한 방송연설을 하는 때에는 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 선거일 전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일 전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선거기간개시일 전일이 해당 달의 10일 이내에 해당하는 경우에는 1회) 이내 할 수 있으나 무소속은 할 수 없다.

아울러 정당은 창당대회, 전당대회, 개편대회 그리고 당대표나 후보자 선출대회 등을 통하여 당의 이미지를 개선하거나 소속 후보자에 대한 직·간접적인 선전효과를 가져옴으로써 선거에서 유리한 위치를 점하게 된다. 특히 이 과정에서 사회통념상 범위 내에서 외부인을 초청하여 정당의 행사를 할 수 있도록 공직선거법에서 허용하고 있다는 점에서 정당 활동이지만 사실상 사전 선거운동으로 의심할 수도 있는데다 무소속 후보자는 이러한 기회가 전혀 없다는 점에서 형평성의 문제가 있다.

〈표 1〉에서 드러난 것처럼 정당 소속 후보자는 정당 활동 명목으로 사실상 사전 선거운동을 하고 있지만 무소속 후보자는 아무것도 할 수 없어 형평성 논란이 끊이지 않고 있다. 이러한 형평성 논란은 정치적 지역패권주의가 지배하는 우리 정치 현실에서 “정당 공천=당선”으로 귀결되는 정치문화가 존속하는 한, 정당 소속 후보자의 활동은 아니지만 정당 활동의 이름으로 행하여지는 여러 활동은 무소속 후보자의 입장에서는 불공정한 선거운동이라고 할 수 있다.

결국 정당국가화 경향에 따른 이런 현상은 결국 무소속 후보자를 차별하는 문제로서 형평성을 침해할 우려가 있다. 독일에서도 대중민주주의에 있어서 정당국가적 현상은 일반적이라 할 수 있지만 1970년대 이후 정당국가 자체에 대한 위기의 징후들이 나타남에 따라 정당국가론에 대한 비판이 주류를 이루고 있다(김문현 1996).

비판의 주된 논거는 선거권자의 소수만이 정당의 일원으로 참여하고 정당이 국민의 정치적 의사형성을 독점하는 것이 아닌 현실에서 정당국가의 논리를 너무 강조하는 것은

정당하지 못하다는 것이다(이현출 2003). 특히 우리 정당은 특정한 중심의 특정 지역을 기반으로 한 조직구조를 갖고 있어 정당의 민주화가 진전되지 못한 가운데 있다. 이런 특성상 거대정당의 공천은 곧 당선으로 이어지고 인물중심 거대정당을 중심으로 공천경합이 치열해지는 이면에 정치현금으로 불리는 음성적이고 불법적인 거래가 이루어지고 있어 근본적인 형평성 문제를 불러일으킨다.

이처럼 정당 소속 후보자와 무소속 후보자 간의 차별화는 곧 당락을 좌우할 수도 있다는 점에서 정당공천의 민주성과 합리성 등이 결여된 정당공천 후보자가 당선으로 이어질 경우 이는 왜곡된 민의가 그대로 반영되는 결과를 가져올 우려가 있을 뿐만 아니라, 유능한 정치신인의 정치진입을 가로막아 정치발전의 걸림돌로 작용할 수 있다.

## 2) 현직과 비현직 후보자 간의 형평성

현직 후보자와 비현직 후보자 간에는 많은 차이가 있음은 익히 알려져 있다. 우선 현직 후보자는 당해 지역 선거구는 물론 인근 선거구의 공식·비공식 행사에 참여함으로써 직접 선거구민들과의 접촉을 통해 선거구민으로부터 인지도를 높일 수 있을 뿐만 아니라 이를 활용하여 지지도로 연결시킬 수 있는 이점을 갖고 있다. 특히 의정활동 보고에 있어서 현직 예비후보자는 현직의 이점을 이용하여 의정활동 보고 행사를 활용한 사실상의 선거운동을 할 수 있다는 점이다. 의정활동 보고의 내용은 제한이 없을 뿐만 아니라, 임기 중 거의 모든 기간에 걸쳐 의정활동 보고를 할 수 있어 이런 기회를 전혀 갖지 못하는 비현직 후보자에게는 형평성 문제가 발생한다(김범태 2008).

특히 현직 후보자는 선거일 전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에 명목 여하를 불문하고 의정활동을 보고할 수 없다고 규정하였으나, 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 방법으로 의정활동을 보고할 수 있도록 허용하여 사실상 의정보고회라는 이름으로 상시 선거운동을 할 수 있다고 해도 과언이 아니다. 비현직 후보자의 입장에서는 의정활동 보고회가 사실상 사전 선거운동으로 비취질 수 있다는 점에서 형평성에 맞지 않아 불공정한 선거제도로 인식할 수밖에 없다. 이러한 의정활동 보고회의 문제점에 대하여 국민의 대표기관인 국회의원이 주권자인 국민의 의사를 대변하여 행하는 의정활동에 대하여 당연히 보고해야 한다는 관점에서 이해될 수도 있다. 그리고 헌법재판소는 의정활동 보고의 위헌성 여부에 대하여 1996년 이래 평등권을 침해하지 않고 선거운동의 기회 균등 보장 원칙에 위배되지 않는다는 입장을 견지하고 있다.<sup>3)</sup> 현재는 의정보고회 등에 관한 헌법소원 사건 결정문에서 “국회의원의 의정보고회는 자신을 선출한 선거구민에게 의정활동을 보고하는 국회의원 고유의 직

무활동인 만큼 선거의 공정을 해치지 않는 범위 내에서 자유롭게 허용되어야 한다.”며, “의정보고회를 사실상 선거운동으로 이용하는 것은 이 조항 때문이 아니라 사전 선거운동을 제대로 단속치 못한 집행의 불철저 때문”이라면서, “정당의 당원 단합대회, 당원교육, 당직자 회의 역시 정당의 통상적인 활동에 불과하며 이를 지나치게 제한하는 것은 의회민주주의의 원칙에 어긋나는 것”이라고 판단했다.

현재의 판단의 취지는 현직 후보자의 의정활동 보고는 국민의 대표기관으로서 국회의 원이라는 지위에서 당연히 행하는 의정활동 보고일 뿐, 의정활동 보고회라는 명목으로 이루어지는 선거운동은 아니라는 논지다.

그러나 김문희, 황도연, 정경식, 신창언 재판관 등은 의정보고회 규정과 관련, “의정활동 보고는 선거에서의 자신의 당선에 직·간접으로 영향을 미치는 선거운동 행위로 보아야 하며 이는 사전 선거운동이 엄격하게 금지된 일반 예비후보자에 비해 더 긴 기간 동안 더 많은 선거운동의 기회를 갖게 되는 불균형이 생긴다.”면서 위헌의견을 냈다.

결국 현직의 경우 예비후보자 신분으로도 의정보고회라는 형태로 선거운동을 할 수 있으나 비현직 예비후보자나 무소속 예비후보자의 입장에서는 유사한 형태의 선거운동도 할 수 없다는 점에서 형평성에 어긋난다고 할 수 있다.

한편 현직 후보자의 경우 ‘통상적인 정당 활동’과 ‘직무상·업무상 행위’는 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 보지 않는다고 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 이 규칙 중 ‘통상적인 정당 활동’과 관련 “정당이 민원상담을 행하는 당사에 민원상담에 관한 안내사항과 정당명을 게재한 간판 등을 게시하는 행위”, “정당이 자연보호 활동 또는 대민봉사활동 등을 하면서 그 행사 장소에 정당명과 행사명을 게재한 현수막을 설치·게시하는 행위” 그리고 ‘직무상·업무상 행위’로서 “직업상의 사무소나 업소에 그 대표자의 성명이 표시된 간판을 게시하는 행위”와 “국회의원 및 지방의회의원이 자신의 직무 또는 업무를 수행하는 상설사무소에 그 직명·성명과 업무에 관한 안내사항이 게재된 간판 등을 게시하는 행위” 등은 「공직선거법」 제90조 제2항 제2호에서 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 보지 아니한다고 규정하고 있다.

여기서 ‘통상적인 정당 활동’은 지나치게 추상적이며 포괄적인 규정으로서 위헌 소지가 있을 뿐만 아니라, 현직의 경우 다른 방법으로도 무소속 후보자나 정치신인에 비하여 자

3) 현재, 1996. 3. 28. 선고, 96헌마9 등. 현재는 선거운동 기간 전에 현역의원 의정보고회와 정당 후보자의 당원단 합대회 등을 허용한 「공직선거 및 선거부정 방지법」 제111, 141, 142, 143조에 대해 합헌결정을 내렸다.

4) 「공직선거관리규칙」 제47조의2(선거에 영향을 미치는 시설물 등의 예외) 참조.

신을 알릴 수 있는 기회가 많이 주어지고 있는데도 '통상적인 정당 활동'과 '직무상·업무상 행위'라고 하여 공직선거법에서 허용하고 있는 것은 무소속 후보자나 정치신인의 경우 이러한 활동과 행위를 할 수 없다는 점에서 형평성 논란을 가져올 수 있다.

### 3) 선거운동 기간과 형평성

선거운동의 기간을 제한이 없이 무한정으로 허용할 경우 후보자 간의 지나친 경쟁으로 선거관리가 곤란해지고 부정행위의 발생을 막기 어렵게 된다. 또한 후보자 간의 무리한 경쟁의 장기화는 경비와 노력이 지나치게 들어 사회경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자 간의 경제력의 차이로 불공평이 생기게 된다.

헌법재판소도 “선거운동 기간을 제한하고 그 기간 전에 하는 선거운동을 처벌하는 것은 그 입법목적, 제한의 내용, 우리나라에서의 선거의 태양, 현실적 필요성 등을 고려할 때에 선거운동의 자유를 과도하게 제한하는 것으로 볼 수 없다.”고 판시하고 있다.<sup>5)</sup>

현행 공직선거법의 규정처럼 선거운동의 기간을 특정하고 그 외의 기간에 하는 선거운동을 모두 위법한 것으로 보는 취지는 각 후보자로 하여금 기회균등을 보장하고 선거분위의 상시화로 인한 과열 경쟁 및 낭비를 방지하고자 함이다.

그럼에도 불구하고 선거운동 기간의 제한은 선거의 과열을 예방하기 위한다는 목적이 있지만 유권자의 입장에서는 후보자에 대한 정보 접근이 어려워 알권리 내지 인물 선택의 자유에 일정한 제약을 받는다고 할 수 있다. 더구나 지금은 군중집회나 정당연설회 같은 선거방식이 아니고 미디어에 의한 선거가 확대되었다는 점에서 굳이 선거기간을 한정할 필요는 없다고 본다(탁진영 2004).

또한 이러한 법 규정에도 불구하고 선거제도의 큰 대의라 할 선거의 자유성과 공정성 확보야말로 대의민주주의의 척도라 할 것인 바, 선거운동 자유를 지나치게 제한하는 것은 국민의 자유로운 선택권을 제한할 수 있을 뿐만 아니라, 자칫 선거의 주체가 되어야 할 선거인의 정치적 선거운동을 수동적 지위로 두게 하여 선거의 왜곡 현상을 낳게 할 우려가 있으므로 장기적 관점에서 과도한 제한은 피하는 게 옳다고 본다(정만희 2002).

특히 선거운동 기간의 지나친 제한은 정치신인과 무소속 후보자들에 대한 규제로 이어질 수밖에 없고 기존의 거대 정당 및 현직 의원의 경우는 선거운동기간을 사실상 연장할 수 있게 됨에 따라 선거운동 기간의 기회균등이라는 측면에서 문제가 있다. 「공직선거법」 제58조 제1항 단서 규정은 선거운동의 예외를 인정한 것으로서 엄밀한 의미에서 보면

5) 헌재결 1995. 11. 30. 94 헌마 97.

너무 추상적인데다 모호하여 많은 논란을 불러일으키고 있다(김범태 2008). 선거운동의 예외 규정을 구체적으로 살펴보면, 예컨대 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당 활동, 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지로 전송하는 행위 등으로 선거운동으로 보지 아니 한다고 규정하고 있는데, 이와 관련 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 규정과 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 등의 규정은 구체성이 없어 헌법의 명확성의 원칙에 위배될 소지가 많다.

그러나 선거운동의 예외적 규정으로서 ‘통상적인 정당 활동’을 선거운동으로 보지 않는다는 규정은 ‘통상적인 정당 활동’의 개념자체가 객관화되지 못하고 사전 선거운동의 논란을 불러올 수 있음은 물론 이러한 정당 활동에 소요되는 비용은 선거비용에 포함되지 않으므로 정치자금법상 선거비용의 규제문제와도 밀접한 관계가 있어 정당 활동의 영역을 지나치게 포괄적으로 인정한 것이 아닌가 한다.

이와 관련 이미 예비후보자로 등록하기 전부터 대통령후보자 선출을 위한 당내 경선헌동이나 당내 경선을 위한 토론회 등을 정당 활동이라는 점에서 사전 선거운동으로 보지 않고 있음은 말할 것도 없고, 소속정당이 없는 잠재적 후보자의 경우도 엄연히 이런 저런 형태의 지지 모임을 통한 사실상의 정치활동을 하고 있음에도 이러한 행위는 선거운동의 기간과 무관하게 행하여진다는 점에서 정당 활동이나 사전 선거운동에 대하여 구체적이고 명확한 판단이 요구된다고 하겠다.

## 2. 기탁금, 후원회 제도 등과 형평성

기탁금 제도의 목적은 후보자(예비후보자 포함)의 무분별한 난립을 막고 책임성과 성실성을 담보하고자 도입된 것이라고 할 수 있다. 특히 「공직선거법」 제60조의2(예비후보자 등록)에서는 “해당 선거 기탁금의 100분의 20에 해당하는 금액을 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 관할 선거구 선거관리위원회에 기탁금으로 납부하여야 한다.”고 하여 예비후보자 등록부터 정치신인의 경우 경제적 부담으로 작용하고 있다. 이 규정은 본 선거에 출마하는 것을 전제로 만들어졌다손 치더라도 국민의 기본권인 공무담임권을 극히 제한하는 규정이 아니가 한다. 헌법재판소는 이와 관련 예비후보자의 기탁금제도는 합헌이라고 판시한 바 있다.<sup>6)</sup>

그러나 현재가 예비후보자의 무분별한 난립을 막고 책임성과 성실성을 담보하고 대통령선거의 중요성에 비추어 후보난립의 유인이 다른 선거에 비해 훨씬 더 많기 때문에 그런 판단을 했다는 데 동의하기 어렵다.<sup>7)</sup> 현재의 판단대로 무분별한 후보의 난립을 기탁금으로 막을 수 있다는 점에 동의하기 어렵다. 이미 무소속 후보자의 경우 선거인의 추천을 받도록 규정하고 있어 그에 수반되는 비용 또한 무시할 수 없고, 국회의원선거나 지방의원선거 그리고 지방자치단체장선거의 경우 예비후보자의 기탁금 외에 정당 소속의 경우 정당공천 신청에서부터 심사비를 포함한 갖가지 비용이 기탁금에 못지않게 수반되고 있음을 감안할 때 이는 선거비용공영제의 취지에 맞지 않다고 할 것이다.

더구나 「공직선거법」은 국회의원과 지방의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권 연령을 25세로 하고, 대통령은 40세로 규정하고 있다. 이는 국민의 대표기관이나 지방자치단체의 대표로 정치적 진출을 함에 있어서 경제적 능력을 고려한 것이라기보다는 정치적 역량을 갖춘 젊고 유능한 인재의 정치권 진입을 쉽게 하고자 하는 의미를 담고 있다고 본다. 이는 젊고 유능한 인재가 국가나 지방자치단체의 대표로서 정치권에 진출함으로써 새로운 정치질서를 형성해 가는데 도움이 될 뿐만 아니라, 젊은 세대들의 역동적인 활동이 역사발전의 원동력이 된다는 차원에서 경제적 여건으로 인하여 젊고 유능한 인재의 정치권 진입을 막는다는 것은 국가의 미래를 위해서도 바람직하지 않다(김범태 2008).

그런 측면에서 노령화되어 가는 우리 사회 현실과 기득권 세력화되어 가는 정치권에 대한 불신 등에 따른 문제를 해소하기 위해서는 정치권에 젊고 유능한 인재들의 많은 참여가 필요하고, 이들을 통하여 젊은 유권자들의 정치참여를 촉진시키는 역할을 할 수도 있다는 측면에서 기탁금 등 경제력 때문에 입후보를 할 수 없는 일은 없어야 한다. 그러나 우리의 정치현실은 거대정당 소속 후보자와 무소속 후보자 간에는 커다란 차이가 있음을 알 수 있다. 거대정당 소속 후보자는 거의 모든 정당에서 기탁금뿐만 아니라, 선거운동 자금에 이르기까지 일부를 지원해 주는 반면, 정치신인과 무소속 또는 군소정당 후보자는 자신의 경제적 기반이 취약하여 사실상 기탁금 마련조차 어려운 국면에 있으므로 이러한 현실을 감안하면 현재의 기탁금 제도는 형평성에 있어 문제가 있다고 본다.

그리고 기탁금의 반환과 관련 공직선거법은 입후보한 후보자가 당선되거나 사망한 경

6) 현재결, 2015. 07. 30 선고, 2012헌마402.

7) 기탁금제도가 도입되기 전인 2007년에는 대통령선거에서 예비후보자로 등록한 186명 중 11명이 본 후보자로 등록한 반면, 기탁금제도가 도입된 후 2012년 18대 대통령선거에서는 18명이 예비후보자로 등록하고 7명이 본 후보자로 등록했다. “국민과 함께하는 정의 파수꾼 헌법재판소,” [http://blog.daum.net/c\\_court/853](http://blog.daum.net/c_court/853)(검색일: 2015.10.1).

우와 유효투표 총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 기탁금 전액을, 후보자가 유효투표 총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액을 선거일 후 30일 이내에 기탁자에게 반환한다고 규정하고 있다. 이와 관련 예비후보자의 기탁금 문제가 쟁점으로 대두될 수밖에 없는 이유이다. 결국 예비후보자의 기탁금 문제는 정당 소속의 경우 공천 신청비용과 경선 참여비용 그리고 무소속 후보자의 경우도 입후보 준비과정에서 그에 따른 제반 비용을 감안할 때 단지 선거의 과열 방지와 책임성 그리고 성실성의 관점에서만 접근할 문제는 아니라고 본다.

정치자금법 제6조는 국회의원(국회의원선거의 당선인 포함), 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 정당의 대통령선거 후보자 선출을 위한 당내경선 후보자, 지역선거구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선 후보자, 지방자치단체의 장 선거의 후보자는 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 현직 국회의원의 경우 상시 후원회를 둘 수 있는 반면, 다른 경우는 한시적으로 후원회를 둘 수밖에 없다는 점에서 형평성 논란이 있다.

특히 지역구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자는 선거일 전 120일, 광역자치단체의 장 선거의 후보자는 선거일 전 120일, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 전 90일, 군의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 전 60일부터 후원회를 둘 수 있으나, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선 후보자는 그 기간이 불특정하고 한시적이라는 점에서 현직 국회의원과의 형평성에 문제가 있다.

### 3. 기타 선거제도와 형평성 문제

#### 1) 공무원 등의 입후보

「공직선거법」 제53조는 공무원 등 “후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다.”고 규정하고, 단서 조항에서는 “대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다(동조 제1항).

그리고 비례대표 국회의원선거나 비례대표 지방의회의원선거에 입후보하는 경우, 보궐 선거 등에 입후보하는 경우, 국회의원이 지방자치단체의 장의 선거에 입후보하는 경우, 지방의회의원이 다른 지방자치단체의 의회의원이나 장의 선거에 입후보하는 경우에는 선

거일 전 30일까지 그 직을 그만두어야 한다고 규정하고 있다(동조 제2항).

한편 “비례대표국회의원이 지역구국회의원 보궐선거 등에 입후보하는 경우 및 비례대표지방의회의원이 해당 지방자치단체의 지역구지방의회의원 보궐선거 등에 입후보하는 경우에는 후보자등록신청 전까지 그 직을 그만두어야 한다.”고 규정하고 있다(동조 제3항).

그리고 “지방자치단체의 장은 선거구역이 당해 지방자치단체의 관할구역과 같거나 겹치는 지역구 국회의원선거에 입후보하고자 하는 때에는 당해 선거의 선거일 전 120일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 그 지방자치단체의 장이 임기가 만료된 후에 그 임기 만료일부터 90일 후에 실시되는 지역구 국회의원선거에 입후보하려는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다(동조 제5항).

위에서 살펴본 것처럼 현직 국회의원의 경우 예외적으로 일반적인 공무원에 요구되는 사퇴시한인 선거일 전 90일의 규정으로부터 자유롭다고 할 수 있다. 특히 제5항의 전반부 규정은 입법권을 가진 국회의원이 사실상 자신들의 정적이 될 수도 있는 지방자치단체장을 견제하기 위한 규정이라고 볼 수도 있어 다른 공직자들과의 형평성에서 문제가 있다고 본다.

## 2) 도시지역과 농어촌지역 간의 형평성

헌법재판소는 그동안 선거법제의 위헌성 논란과 관련 인구편차 등의 문제에서 전향적인 판단을 하였으나, 지역 대표성 문제는 외면해 온 것이 사실이다. 인구가 많은 도시지역의 경우 한 개의 자치구에 2명 이상의 국회의원이 수두룩하고 심지어 3명의 국회의원이 있기도 하다. 문제는 헌법재판소가 지난해 현행 선거구를 규정한 법률의 헌법불합치 결정<sup>8)</sup>을 내리면서 농어촌의 경우 심각한 지역 대표성 문제에 직면해 있다고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

헌재가 지난 해 10월 30일 현재의 국회의원 지역구 선거구 획정의 인구편차를 최대 3배까지 허용한 현행 법률에 대해 헌법불합치 결정을 내리고 2015년 12월 31일까지 2대1 이하로 개정하도록 결정했다. 헌재는 결정문에서 “선거구 편차를 3대1 이하로 하는 기준을 적용하면 지나친 투표 가치의 불평등이 발생할 수 있다.”며, “투표 가치의 평등은 국민 주권주의의 출발점으로 국회의원의 지역 대표성보다 우선해야 한다.”고 지적했다. 또한 “현행 법 조항대로 하면 인구가 적은 지역구에서 당선된 의원의 투표수보다 인구가 많은

8) 헌재, 2014. 10.30 선고. 2012헌마 190, 2014헌마53등. 헌재는 위헌 6, 합헌 3으로 헌법불합치 결정을 하였다.

9) 헌재 지역선거구를 중심으로 인구 분포에 의하면 선거구의 분구 대상지역은 35곳, 통합지역은 25곳으로 도시 지역은 선거구가 늘고, 농어촌지역은 줄어들게 될 것이다.

지역구에서 낙선한 후보의 투표수가 많을 수 있다”며, “이는 대의민주주의 관점에서 결코 바람직하지 않다”고 강조하며 “인구 편차의 허용 기준을 엄격하게 하는 것이 외국의 판례와 입법 추세”라고 밝혔다.

현재는 지역구 인구 편차의 기준에 대해 표의 증가성과 평등성을 기준으로 그 편차를 지속적으로 축소해야 한다는 취지로 판결을 내려왔다. 지난 1995년에는 선거구 인구편차가 4:1을 넘지 않아야 한다고 결정했으며, 2001년에는 3:1로 편차를 더 줄이는 결정을 내렸고, 이번에는 2:1을 법의 개정 기준으로 제시했다.

그러나 현재의 이런 결정은 지방자치의 현실을 제대로 이해하지 못한 서울 등 대도시 중심의 사고라고 할 수 있다. 따라서 선거구를 획정함에 있어 단지 인구수만을 기준으로 한 현재의 결정이 문제가 되는 이유는 선거구 획정을 결정하는 요인 중 인구수를 우선적인 기준으로 하되 지리적인 특성, 행정구역, 지역의 특성, 정치·경제 등 제반사정을 고려해야 하기 때문이다(정중섭 2010).

이 논문은 공직선거법의 가치인 기회균등이나 공정성의 문제가 단지 인구수를 기준으로 한 투표가치의 평등을 추구하는 데 있다고 보지 아니한다. 이번 현재의 결정은 평등선거의 원칙을 실현하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 선거의 가치인 기회균등이나 공정성의 문제를 선거운동 과정에서 지출되는 비용 등과 관련하여 도시지역과 농어촌지역에서의 선거비용 지출에서 차이가 많다는 점을 간과하고 있다고 보여진다. 즉, 농어촌 지역의 선거구는 도시지역 선거구보다 최소 5배 이상의 광활한 지역을 상대로 선거운동을 해야 한다는 점에서 시간적·경제적인 측면에서 더 많은 선거비용이 수반됨에도 불구하고 선거구별 선거비용의 제한액<sup>10)</sup>을 산정함에 있어서도 오직 인구수를 기준으로 책정하고 있어 도·농 간의 선거구 획정에 있어서 형평성의 문제가 심각하다 할 것이다. 특히 도시의 경우 동간(洞間) 경계조정을 통하여 인구편차에 대한 선거구 조정이 가능하다. 우리나라처럼 정치적 지역패권구도가 강할수록 선거구 획정에 있어 여야를 막론하고 사실상 게리맨더링에 의한 선거구 획정이 가능하다. 그러나 농어촌의 경우는 읍면간(邑面間) 경계조정에 의한 선거구 획정은 있을 수 없으므로 이 역시 도·농 간의 선거구 획정에 있어서 형평성의 문제라고 할 수 있다.

10) 지역구 국회의원 선거비용 제한액의 산정 기준은 1억 원+(인구수×200원)+(읍면동 수×200만 원)이다.

## IV. 선거운동의 형평성 문제의 개선방안

### 1. 정당 소속과 무소속 후보자의 형평성 문제 개선방안

정당민주주의 국가에서 정당은 국민의 정치적 의사를 결집하는 데 꼭 필요한 도구로서 시민사회의 의사를 표출하고 집약하는 매개 기능을 한다. 이러한 현대 정당민주주의하에서 정당에 대한 정치적 법적 배려가 불가피한 현실이지만(이현출 2003), 정당의 역할과 관련 정치 불신이 팽배한 우리나라의 현실에서 무소속 후보자에 대한 배려가 없다면 선거의 핵심가치인 기회균등과 공정성 확보라는 이상과 국회의원의 국민 대표성의 확보라는 측면에서 괴리가 있을 수밖에 없다.

이미 지적한 바와 같이 우리의 정치적 지역패권주의가 당락을 좌우할 정도로 정당 정치가 불신을 받고 있는 상황에서는 정당 소속과 무소속 후보자 간의 형평성의 간극을 좁히는 게 무엇보다 시급하다 할 것이다. 이러한 간극을 좁혀줄 수 있는 방안으로 현행 「공직선거법」을 개정할 필요가 있다. 첫째, 무소속 후보자에 대해서 예비후보자 제도를 두어 정당 소속 후보자와의 차별성을 완화하고 있으나 예비후보자 등록기간을 적어도 현행 선거일 전 120을 180일로 하고 홍보인쇄물의 경우 선거구 세대수 1/10(최대 2만)까지만 허용하고 있으나 전 세대에 발송할 수 있도록 허용해야 한다(김범태 2008).<sup>11)</sup>

둘째, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회와 정책토론회의 경우 참여 대상자의 선정에서 정치신인과 무소속 후보자는 선거구민들로부터 인지도가 매우 낮다는 점에서 여론조사 방식의 토론대상자 선정 시 현행 5/100%를 3/100%로 하향 조정해야만 정치신인의 정치권 진입장벽을 낮추고 현직 후보자와의 형평성 간극을 좁힐 수 있을 것이다.

셋째, 시설물 설치, 정강·정책의 신문광고, 정강·정책의 방송연설, 정강·정책 홍보물 배부, 정책 공약집 배부, 정당기관지 발행, 창당대회, 당원집회, 당원모집, 당사 게시 선전물 등과 관련한 형평성 문제는 헌법에 보장된 정당 활동을 무시할 수 없지만, 당원집회인 당원 수련회, 연수, 교육, 단합대회 등은 현행 선거일 전 30일까지 무제한으로 할 수 있으나 이를 선거일 전 60일로 제한하는 것이 무소속 후보자와의 형평성에 맞는다 할 것이다.

마지막으로 무소속 후보자의 경우도 신문 광고는 정당의 70회의 1/10인 7회, 방송연설

11) 이와 관련 지난 추석 연휴 때 새누리당 김무성 대표와 새정치연합 문재인 대표가 부산에서 회동을 갖고 예비후보자의 등록기간의 연장(선거일 전 180일), 예비후보자 홍보물의 전 세대 발송을 합의한 바 있다.

은 정당은 월 2회의 1/2인 1회를 할 수 있도록 허용해야 한다고 본다.

## 2. 현직과 비현직 후보자 간의 형평성 문제 개선방안

현직과 비현직 후보자 간의 형평성 논란의 핵심은 의정활동 보고회이다. 현재의 결정에 의하더라도 현직으로서 직무상의 활동이라도 사전 선거운동으로 의심할만한 행위에 대한 적발이 문제라고 할 수 있다. 그러나 이러한 법의 맹점을 알고 있는 국회의원들이 자신들의 기득권을 지키고자 이처럼 입법권을 행사했다고 보여진다. 특히 직무상의 행위로 인정되고 있는 의정활동 보고회는 제도가 선진국의 경우 없고, 필요한 경우 선거구민에게 현안 사항에 대하여 설명을 해주는 정도에 그치고 있다(이현출 2003). 그런 측면에서 현재가 합법성을 인정하고 있는 의정활동 보고회를 폐지할 수는 없지만 사실상 상시 의정보고회를 할 수 있도록 한 규정에 제한을 가할 필요가 있다. 즉 현행법상 선거일 전 90일을 예비후보자 등록에 맞춰 선거일 전 120일까지만 허용하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 현직 후보자는 의정활동 보고회를 통하여 자신을 알릴 수 있는 반면 무소속 후보자는 거의 예비후보자 등록 이전에는 어떤 선거운동도 할 수 없다는 점에서 자신을 알릴 수 있는 경력 등이 게재된 명함의 배포를 비롯한 개인 사무실의 경우라 할지라도 공직선거법상 '직업상의 사무소나 업소에 그 대표자의 성명이 표시된 간판을 게시하는 행위'는 위법이 아니지만 직업상이 아니라도 자신을 홍보하는 문구가 없는 성명을 표기할 수 있는 간판을 게시할 수 있도록 하는 것이 형평성에 맞다 할 것이다. 한편 비현직 예비후보자의 경우 예비후보자 등록기간이 선거일 전 120일부터 선거기간까지는 기일의 촉박함 등으로 사실상 후원회가 불가능하다. 따라서 앞에서 지적한 바와 같이 예비후보 등록기간이 180일 정도는 되어야 후원회 조직은 물론 현직 예비후보자의 의정 활동 등과 비교할 때 형평성에 맞는다 할 것이다.

## 3. 선거운동 기간과 형평성 문제 개선방안

공직선거법에서 선거운동기간을 제한하고 특정하는 것은 지나친 선거운동에 따른 과다 경쟁으로 인하여 후보자 간의 과열 경쟁을 유발하여 선거관리가 어렵게 됨은 물론 이로 인한 선거부정을 막을 수 없게 되어 사회경제적인 문제가 발생하게 된다. 이러한 문제점

을 사전에 예방하기 위해서는 동법 제58조의 단서 규정을 개정함이 필요하고 선거운동 기간의 지나친 제한은 무소속후보자나 정치신인들의 경우 거대정당과 유력후보자와의 형평성에도 맞지 않으므로 완화해야 한다(김범태 2008).

더구나 공직선거법의 맹점을 악용하여 급조한 정당이 후보자를 내거나 선거 때만 되면 정당의 이합집산으로 인하여 국민의 정치적 불신을 가중시키는 결과를 가져오는 일이 비일비재하다는 사실을 감안하여 이에 대한 규제가 어느 정도 필요하다. 예컨대 현실적으로 존재하고 있는 선거만을 위한 일회성 급조된 정당을 외면할 수가 없다면 어떤 형태로든 공직선거법이 이를 수용하여 그에 걸맞은 규제와 일정한 제한을 할 수 있도록 정당법제와 선거법제의 조정과 조화가 요청된다고 할 것이다.

이처럼 급조한 정당의 출현을 규제하기 위한 방법으로 권영설(2006)은 “공직선거의 후보자는 소속 정당에 6개월 이상 당적을 가진 당원 가운데서 당해 정당이 추천한다.”는 규정을 두자고 하고, 또 다른 의견은 논란의 여지가 있지만 정당 추천의 경우 공직선거의 후보자는 직전 선거에서 전국적으로 3~5% 이상 득표한 정당에게만 공직선거에의 후보자 추천권을 부여하자는 방안을 거론하기도 하지만(이기우 2002), 위헌 소지가 될 수도 있다.

이런 관점에서 정당의 후보자는 정당 활동을 통하여 사실상 선거운동을 하게 되며 일상적인 정당의 정치활동이나 의원의 의정활동은 곧 선거기간의 선거운동으로 연결되기 때문에 정당 활동과 선거운동은 사실상 그 구분이 불명확하다. 이에 반하여 무소속 후보자나 정치신인은 선거운동 기간에 한하여 선거운동을 할 수밖에 없으므로 정당 소속 후보자나 기성정치인에 비하여 결정적으로 불리한 여건의 선거운동이 될 수밖에 없으며(정만희 2006), 결국 선거의 기회균등과 평등의 원칙을 침해하게 되어 현행법상의 사전 선거운동의 금지는 그 의미가 대폭 줄어들다 할 것이다.<sup>12)</sup>

또한 현행법상 사전 선거운동 금지 규정이 존재하는 한 선거기간 전 일정기간은 사전 선거운동 성격의 정당 활동에 대하여 좀 더 구체적인 규제를 하거나 제한하는 것이 최소한의 선거운동의 기회균등 보장을 위해 필요하다고 본다. 특히 공영방송사 주관의 대통령 예비후보자 또는 대통령 출마를 준비하는 자(출마선언을 했으나 예비후보등록을 하지 않은 자)초청 정책연설이나 토론회 개최 등은 선거일 전 120일 전부터 실시하고 있다. 이처럼 선거일 전 120일 전에 행해지는 일련의 행위 등이 사전 선거운동과 어떤 차이가 있는

12) 일본의 경우도 법정선거운동기간과 사전선거운동금지규정을 두고 있으나 위헌설이 1970년대부터 대두되어 왔다. 吉田善明, “政治的自由,” 『體系憲法 判例研究2』(日本評論社, 1974), 315쪽; 越路正巳, “事前運動의 禁止,” 『憲法判例百選2』(1980).

지 문제가 아닐 수 없으며, 그런 측면에서 선거를 앞두고 행하여지는 일반 정당 활동과 선거운동을 구별한다는 것은 무의미하거나 불가능할 수밖에 없다(김범태 2008).

선거운동기간의 문제에서 간과할 수 없는 부분이 선거비용의 문제이며, 「공직선거법」 제120조에서 보듯이 후보자 등록 전 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용은 선거비용으로 보지 않고 있다는 것이다. 즉 현역 의원은 선거기간 전부터 정당 활동이라는 명목으로 거액을 들여 사실상의 선거운동을 할 수 있고 장부상으로도 선거비용과 정당 활동자금으로 나누어서 보고하면 되지만, 유권자 입장에서는 선거와 관련하여 쓰는 비용은 마찬가지로 접이다.

따라서 선거운동 기간 중에도 정당 활동 자금을 대한 규제는 동시에 이루어져야 하며, 더 나아가서는 선거기간 외의 정당 활동에 대해서도 비용규제가 철저하게 이루어져야 한다(정만희 2000).

#### 4. 기탁금, 후원회 제도 등의 형평성 문제 개선방안

지역구 국회의원 현재의 기탁금은 1,000만 원으로 낮출 필요가 있다. 기탁금 문제는 선거제도의 기회균등과 공정성의 문제에서 비롯되었는 바 젊은 정치신인의 진입 장벽을 없애고 새로운 정치질서를 창출한다는 차원에서 1,000만 원으로 하향 조정할 필요가 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 정당 소속 후보자의 경우 공천신청에서부터 경선이 실시 될 경우 기탁금보다 많은 선거비용이 소요되고 있는 것이 현실이다. 이를 감안하더라도 기탁금의 하향 조정이 필요하다.

물론 낮은 기탁금 액수로 인한 후보자의 난립을 우려할 수 있으나 일차적으로 무소속 후보자는 국회의원의 경우 300~500인의 추천을 받도록 규제를 하고 있어 추천인 수를 500~700인으로 상향하거나 선거비용의 보전과 기탁금 보전의 차등화로 해결이 가능하다고 본다. 즉 기탁금을 반환 받을 수 있는 득표율을 낮추되 후보자의 득표율에 따라 기탁금 반환이나 선거비용보전의 정도를 차등화 함으로써 해결이 가능하다고 본다.

현행 「공직선거법」의 규정에 의한 기탁금 반환 요건을 세분화하고 완화하여 유효투표 총수의 10/100 이상을 득표한 때에는 기탁금의 전액을, 5/100 이상 10/100 미만을 득표한 때에는 기탁금의 75%를, 3/100 이상 5/100 미만을 득표한 때에는 기탁금의 50%를 반환 하도록 하되, 3/100 미만을 득표한 경우에는 국고에 귀속하도록 하면 후보자의 책임성을 어느 정도 담보할 수 있을 것이다(김범태 2008).

또한 후원회와 관련해서도 현직 예비후보자의 경우 현직에게 주어지는 여러 가지 특권으로 인하여 모금활동이 용이하지만 비 현직예비후보자의 경우 예비후보자로 등록할 때에 한하여 후원회가 가능하지만 여러 가지 여건상 어려움이 있어 형평성 문제는 사라지지 않고 있다(정만희 2000).

## 5. 기타 선거제도와 형평성 문제 개선방안

「공직선거법」 제53조의 공무원 등의 입후보와 관련 국회의원과 일반 공직자 및 지방자치단체의 장의 경우를 비롯하여 사퇴 시기가 차이를 두고 있는 것은 입법권을 가진 국회의원의 기득권 지키기에 다름 아니라고 본다. 그런 의미에서 공직자의 사퇴시기를 업무공백을 최소화한다는 측면에서 일률적으로 할 수는 없지만, 「공직선거법」 제53조 제5항의 경우는 명백히 형평성에 어긋나므로 선거일 전 120일을 90일로 개정하는 것이 형평성에 맞는다 할 것이다.

그리고 도시지역과 농어촌지역의 선거구 획정을 비롯한 선거비용의 문제는 이미 지적한 바와 같이 단지 인구수만을 기준으로 하는 것은 선거의 가치인 기회균등과 공정성 확보라는 측면에서 바람직하지 않다고 할 것이다. 특히 현재의 결정이 단지 인구수만을 기준으로 지리적 여건, 행정구역, 교통문제 등 제반 사정을 고려하여 선거구 획정과 선거비용 제한액을 산정해야 할 것이다.

## V. 결론

우리나라 선거는 선거제도와 선거운동의 갖가지 제약으로 기득권 정치세력의 전유물처럼 여겨져 왔다. 최근에 민주화에 힘입어 다양한 정치세력의 등장에 따른 선거제도의 개선과 선거운동의 자유가 확대되었지만 여전히 거대 정당들의 기득권 유지를 위한 이해의 충돌 때문에 선거제도 개선은 이루어지지 못하고 있는 현실이다.

이 논문은 이러한 선거운동의 형평성을 확보하기 위하여 헌법과 공직선거법 등 관련법의 법적인 문제점과 선거제도에 있어서 형평성의 쟁점이 무엇인지 고찰하였다. 즉, 우리

「헌법」 제24조와 25조 그리고 제116조는 선거운동의 기회균등과 공정성 확보를 위한 대전제로서 국민의 기본권인 평등권 실현의 관점에서 선거운동 기회의 균등을 천명함으로써 후보자 간에 형평성의 원리에 맞게 선거운동이 이루어져야 함을 요청한 조항이라고 할 수 있다.

그리고 「정당법」 제37조 제1항(활동의 자유), 제39조(정책토론회), 「정치자금법」 제6조(후원회 지정권자)와 제9조(후원회의 사무소 등)은 사실상 현직 정치인을 위한 규정으로서 비현직의 경우 이와 관련한 어떤 행위도 할 수 없다는 점에서 형평성 논란이 심각하다.

한편 「공직선거법」 제111조(의정활동 보고) 제1항, 제145조(당사 게시 선전물 등의 제한) 제1항, 제53조(공무원 등의 입후보), 제57조의3(당내경선운동), 제61조의2(정당선거사무소의 설치), 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회), 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회), 제89조(유사기관의 설치금지), 제90조(시설물설치 등의 금지), 제137조(정당·정책의 신문광고 등의 제한), 제138조(정당·정책홍보물의 배부제한 등), 제139조(정당 기관지의 발행·배부제한), 제140조(창당대회 등의 개최와 고지의 제한), 제141조(당원집회의 제한) 등은 선거운동의 형평성과 관련한 규정이다.

그리고 선거제도에서 형평성의 쟁점으로는 정당 소속과 무소속 후보자 간의 형평성, 현직과 비현직 후보자 간의 형평성, 선거운동 기간과 형평성, 기탁금, 후원회 제도 등과 형평성, 공무원 등의 입후보, 도시지역과 농어촌지역 간의 형평성에 대하여 고찰하였다.

결국 관련법상의 문제점과 선거제도에서 형평성의 쟁점은 현재 여야가 첨예하게 대립하고 있는 선거구 획정 과정에서부터 국민의 기본권인 선거권이 올바르게 반영될 수 있도록 제도적으로 뒷받침 되었을 때 선거가 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 거대 정당들이 국민의 눈높이에서 선거제도의 개선에 나서야 한다.

새누리당과 새정치연합 등 거대정당에서 현재 논란이 되고 있는 ‘오픈프라이머리’나 ‘안심번호’ 공천방식의 문제는 현재 기득권을 가진 국회의원들의 밥그릇 싸움에 다름 아니다. 이러한 문제보다 더 중요한 것은 선거운동의 자유를 어떻게 확대하고 비현직이나 정치신인들이 정치권에 진입하는 데 장벽을 없앤다는 관점에서 본문에서 지적한 선거운동의 형평성 제고를 위한 선거제도의 개선과 선거권자의 권리를 얼마나 보장할 수 있는가에 초점이 맞추어져야 한다.

따라서 선거의 가치인 기회균등과 공정성 확보야말로 후보자는 물론 모든 국민이 헌법상의 평등권을 보장받을 수 있다는 점에서 입법권을 가진 국회의원들이 선거구 획정이나 공천권의 지분 싸움에 사활을 걸지 말고 선거법 개정을 통한 선거운동의 자유 확대와 형평성 제고를 위한 방안 마련에 심혈을 기울여야 한다.

참·고·문·헌

- 권영설. 2006. 『헌법학』. 박영사.
- 김문현. 1996. “정당국가 현상과 대의제 민주주의.” 『공법연구』 제24집 제4호. 한국공법학회.
- 김범태. 2008. “우리나라 선거제도에 관한 연구.” 호남대학교 박사학위 논문.
- 김선택. 2000. “정당의 공천제도의 문제점과 개선방안: 국회의원선거 후보자추천을 중심으로.” 『아·태 공법연구』 제7권.
- 이기우. 2002. 『대선유권자연대 선거관련법 개정 공청회 자료집』. 대선유권자연대.
- 이현출. 2003. “선거운동방식의 문제점과 공정성 확보방안.” 한국선거학회 창립학술대회.
- 임의영. 2003. “사회적 형평성의 개념적 심화를 위한 정의론의 비교연구.” 『한국사회와 행정연구』 제14권 제2호. 서울행정학회.
- 정만희. 2000. “선거비용 제한과 선거공영제.” 『공법연구』. 한국공법학회.
- \_\_\_\_\_. 2002. “현행선거법제의 문제점과 개선방안.” 『저스티스』. 한국법학원.
- \_\_\_\_\_. 2006. “선거제도에 관한 헌법재판소의 판례의 평가.” 『공법학연구』 제7권 제1호.
- 정병욱. 2006. 『공직선거법』. 박영사.
- 정종섭. 2010. 『헌법학』. 박영사.
- 차하순. 1983. 『형평의 연구』. 일조각.
- 탁진영. 2004. “국회의원선거와 미디어선거운동.” 『사회과학논총』 제23권 제1호.
- Heywood Andrew, 조현수 역. 2010. 『정치학: 현대정치의 이론과 실천』. 성균관대학교 출판부.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice* Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press, 황경식 역. 1985. 『사회정의론』. 서광사.
- Sendel, Michael J. 2012. *Liberalism and Limits of Justice*; 이양수 역. 『정의의 한계』. 멜론.
- 吉田善明. 1974. “政治的 自由.” 『體系憲法 判例研究2』. 日本評論社.
- 越路正巳. 1980. “事前運動의 禁止.” 『憲法判例百選2』.
- 헌재, 1995. 11. 30선고. 94헌마97.
- 헌재, 1996. 03. 28선고. 96헌마9 등.
- 헌재, 2014. 10.30 선고. 2012헌마 190, 2014헌마53 등.
- 헌재, 2015. 07. 30선고. 2012헌마402.
- “국민과 함께하는 정의 파수꾼 헌법재판소.” [http://blog.daum.net/c\\_court/853](http://blog.daum.net/c_court/853)(검색일: 2015. 10.1).

[Abstract]

## A Study on the Equity of Election Campaign

Kim, boum tae | Jeonnam Provincial College

In the past of political authoritarianism, Korean election system provoked equity controversies caused by the power the ruling party abused. And the equity controversies originated from the fact that the party in power excluded other political forces.

Today, major parties don't effort to change the campaign system to keep their vested interests. So there have been continuous problems with equity between candidates who are in party and candidates who aren't in party and equity between incumbent representatives and candidates out of position. There are also continuous problems with locational equity and economical equity.

These problems with equity on election system and election campaign lead to distrust against existing parties and politics. And these problems distort political authority and public opinion of politics.

On the ground of existing undesirable election law, whether they are incumbent or not, there are problems with equity that candidates(whether in a party or not) are likely to have. Especially the candidates who are not incumbent cannot have enough chances to let themselves known to people, which is most important in election campaign.

Therefore, this paper presents the problems with election law which leads to undesirable election equity and suggests some methods to improve the election law.

- 
- Keyword: Election system, Equity, Member of party and independent candidate, Incumbent and not incumbent, Election law for public service



## 경제적·사회적 양극화 인식이 민주주의 실현 인식에 미치는 영향성 분석

전충원·김민수 | 동국대학교

### + 국문요약 +

본 논문의 목적은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 실현에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위함이다. 1997년 외환위기 이후 한국사회는 경제 양극화와 사회적 양극화로 인하여 심한 갈등을 빚고 있는데, 이러한 갈등이 민주주의 실현에 대한 인식과 정부의 국정운영평가와 어떠한 상관관계가 있는지를 분석하고, 이러한 양극화 인식에 대해 부정적인 인식을 지니고 있는 사람들을 앵그리 보터(angry voter)의 개념을 사용하여 사회적 갈등의 극심화 현상이 국민들의 정치참여에 어떠한 영향을 미치는지 보고자 한다. 이러한 연구 질문을 분석하기 위하여 총 네 가지의 가설을 설정했다. 첫째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 민주주의에 대한 인식이 부정적일 것이다.' 둘째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 이명박 정권의 국정운영평가에 부정적일 것이다.' 셋째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 박근혜·문재인 후보의 이념차이를 크게 느끼지 못할 것이다.' 넷째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 지지정당이 없을 것이다.' 다섯째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 투표참여를 하지 않을 것이다.' 이러한 가설을 검증하기 위하여 '순차적 로짓 회귀분석', '선형회귀분석', '로짓 분석' 세 가지 방법을 사용하였다. 분석 결과는 경제적 양극화의 인식보다는 사회적 양극화의 인식이 큰 영향을 미치며, 양극화에 대한 부정적 인식이 민주주의 실현의 인식 정부 국정운영평가에 부정적인 영향을 미친다는 결과가 나왔으며, 정치참여의 문제에도 부정적인 영향을 미친다는 결과가 나왔다.

## I. 서론

‘중산층이 무너지고 있다’, ‘외환위기 이후 양극화 최대’ 이러한 문구는 최근 경제신문에서도 흔히 볼 수 있는 제목들이다. 1997년 외환위기와 2008년 세계경제 침체를 겪으면서 한국사회는 경제적·사회적 양극화 문제의 뒷에 걸려 심각한 갈등을 경험하고 있다. 경제적·사회적 양극화는 단순한 경제적인 문제가 아니다. 이러한 양극화 문제로 인하여 자살률, 이혼율, 생계형 범죄율이 증가하고 있으며 사회적 불안감이 상승하고 있다. 이러한 사회적 불안감은 사회적 문제를 해결하지 못하는 체제에 대한 반감으로 이어질 수 있으며 또한 정치에 대한 불신으로 인하여 정치참여를 거부하는 문제로 이어질 수 있다. 따라서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 사람들의 민주주의에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지 분석을 하고자 한다. 이러한 분석을 하기 위해 크게 두 가지 질문에 초점을 맞추려 한다. 첫째, 1997년 외환위기 이후 한국사회는 경제 양극화와 사회적 양극화로 인하여 심한 갈등을 빚고 있는데, 이러한 갈등이 민주주의 인식과 정부의 국정운영평가에 어떠한 영향을 미치는지 조사하고자 한다. 둘째, 기존의 앵그리 보터(angry voter)의 개념을 차용하여 사회적 갈등의 극심화 현상이 국민들의 정치참여에 어떠한 영향을 미치는지 보고자 한다. 즉, 본 논문을 통해서 경제적·사회적 양극화 인식이라는 요소가 국민들의 체제에 대한 인식을 거쳐 참여라는 과정까지 전반적으로 어떠한 영향력을 미치는지 파악하고자 한다.

경제 양극화와 사회 양극화는 논란이 끊이지 않는 주제이며, 이러한 갈등 요소들이 체제 불안정에 큰 영향을 미친다는 연구는 많이 진행되어 왔다. 하지만 불평등의 경우 정치체제적인 문제보다 그 중요성을 뛰어 넘지 못한다는 한계 때문에 경제적·사회적 갈등으로 인한 체제 인식과 정치참여에 대한 연구는 활발하지 못했다. 따라서 본 연구는 경제적 양극화와 사회적 양극화라는 갈등요소를 통해 국민들의 정치체제 인식과 더불어 정치참여의 문제를 한 프레임에서 살펴본다는 점에서 그 중요성이 있다고 판단된다. 뿐만 아니라 국민들의 정치체제에 대한 인식과 정치 참여의 문제는 민주주의를 구성하고 운영하는 기본적인 중요한 변수라는 점을 감안할 때, 이러한 문제를 한 프레임에서 본다는 것은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식으로 인한 사람들의 인식 형성의 경향성을 볼 수 있다는 점에서도 매우 중요한 역할을 할 것이라 판단되기 때문에 이러한 분석은 그 중요성을 가지고 있다고 할 수 있다.

본 논문에서 핵심적으로 보고자 하는 것은 경제적·사회적 양극화가 국민들의 인식 결

정에 어떠한 영향을 미치는가이다. 이를 세부적으로 살펴보면, 먼저 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의에 대한 인식과 국정운영평가에 어떠한 영향을 미치는지를 볼 것이다. 이를 통해서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 부정적인 사람 즉, 경제적·사회적 양극화가 극심하다고 생각하는 사람들은 민주주의에 대한 인식이 부정적일 것이라고 주장할 것이며, 마찬가지로 경제적·사회적 양극화에 대한 부정적 인식은 정권에 대한 국정운영평가에 대해 부정적인 인식을 가지게 할 것이라는 것을 증명할 것이다. 여기서 더 나아가 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 정치참여라는 측면에는 어떠한 영향을 미치는지를 분석할 것이다. 이를 통해서 경제적·사회적 양극화가 극심하다고 인식하는 사람들은 정치참여에 대해 소극적일 것이라는 것을 증명할 것이다. 이는 사회 문제를 해결하지 못하는 체제에 대한 불신으로 인하여 국민들은 정치에 대한 관심이 떨어지게 되고 결국 정치참여의 저하를 증명해낼 것이다. 이러한 주장을 통해 본 논문은 그동안 개별적으로 분석해 왔던 갈등인식과 체제 인식, 정치참여의 문제를 한 프레임에서 보여줄 것이다. 이러한 분석을 통해서 이전에 파편화된 분석을 하나로 모아 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 한국 정치 전반에 어떠한 영향을 미치는지를 세밀하게 분석해 볼 것이다.

이러한 주장을 설명하기 위한 본 논문의 구성은 다음과 같다. 서론을 시작으로 하여 II절에서 기존 경제적·사회적 불평등과 인식의 연관성을 밝힌 다양한 기존의 연구를 살펴볼 것이며, III절에서는 분석방법과 가설 설정 데이터 코딩을 설명할 것이다. IV절에서는 통계분석 해석을 통해서 본 연구에서 주장하는 가정이 유의미한가를 살펴볼 것이다. V절에서는 통계분석에서 나타난 의미성을 정리하고 본 논문을 마무리할 것이다.

## II. 기존 연구와 개념틀

본 연구의 핵심은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하는 것이다. 이러한 분석을 위해서 경제와 민주주의가 어떠한 관계를 가지고 있으며, 경제적·사회적 양극화가 심화될 때, 민주주의에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴볼 필요가 있다. 헌팅턴(Huntington 1991; 강문구 역 외 2011)은 *The Third wave*에서 경제발전이 민주화를 조장한 다섯 가지 이유를 들었다. 첫째, 경제적 복지수준은 민주적 제도와 강력하게 연관되는 ‘개인 상호간 신뢰감, 삶의 만족도, 능력의 발전’을 촉진

하였다. 둘째, 경제발전은 그 사회의 교육수준을 향상시켜 신뢰, 만족, 능력의 특징을 발전시켰다. 셋째, 경제발전은 사회집단 간 분배에 필요한 자원을 한층 더 많이 만들어 내며, 그 결과 조정과 타협을 용이하게 한다. 넷째, 세계시장의 참여는 부와 영향력의 비정부 자원을 창출하게 한다. 다섯째, 경제발전은 중간계급의 확산을 촉진시킨다. 따라서 궁핍한 다수가 소수의 부유한 독재자와 맞서 있는 심각한 불평등 상황에서 민주주의의 성장은 어렵다는 헌팅턴(Huntington)의 말에서 알 수 있듯이 분배의 공정성의 붕괴로 인한 중산층의 몰락은 민주주의체제를 위협한다고 할 수 있다. 이와 비슷한 맥락에서 웨보르스키(A. przeworski 1987)는 『이행의 게임』<sup>1)</sup>에서 민주주의가 공고화되기 위해서는 분배갈등이 제도화되어야 한다고 말하고 있다. 또한 플리스피쉬(Flisfisch)의 가정인 민주주의가 경제적으로 갈등을 폭발시키며 장기적인 경제위기가 민주적 제도를 불안정화하고 독재의 새로운 순환을 야기한다는 것을 인용하면서 경제위기는 유약한 민주주의를 약화시키고 억압으로 역전시킬 것이라고 언급하였다. 또한 남미와 동구의 민주주의를 예를 들면서 새로운 민주체제들은 국가의 힘이 약하여 대기업에 약하고, 조제징수에 무능하며, 지배에 대한 복종을 얻지 못함으로 인해서 민주주의의 위기를 불러온다고 언급하였다.

강상욱(1997)은 “한국의 자본주의 발전과 정치적 민주화의 상관관계”에서 자본주의와 민주주의의 병립 가능성에 대한 연구를 통해 한국의 현실을 진단했다. 강상욱(1997)의 논문에서 자본주의와 민주주의의 병립에 관한 다양한 논점 연구를 통해 자본주의 경제하에서 민주주의가 불가능하지는 않으나 그렇다고 이 둘의 공존이 필연적이지도 않다는 결론을 이끌어 내면서 공존을 위한 장애물이 많다는 것을 입증하였다. 특히 한국의 자본주의와 민주주의의 관련성에 대해서 세 가지 문제점을 지적하였다.

첫째, 한국에서의 시장 민주주의는 대자본의 독점화가 이미 이루어진 상태이기 때문에 자본과 노동 간의 불평등이 지속적으로 심화되고 있다. 둘째, 기업별 노조주의를 철폐시켜 노동계급 전체의 집합재 생산을 증대시켜야 한다. 마지막으로 노동자들이 계급적으로 조직할 수 있는 길을 열어줘야 한다. 즉, 자본의 독식으로 인한 불균형을 해결하지 못하는 한 한국의 시장 민주주의의 위기가 온다는 것을 언급하는 것이다. 강우진(2012)은 “한국 민주주의에서 경제적 불평등에 대한 인식의 정치적 효과: 민주주의의 효능성에 대한 효과를 중심으로”에서 IMF 이후 한국의 경제적 불평등은 심각해졌으며 이러한 경제적 불평등을 다루는 데 한국 민주주의가 매우 취약하다고 언급하였다. 강우진은 논문에서 경제적

1) 아담 웨보르스키의 『이행의 게임』은 임현진·송호근, 『전환의 정치, 전환의 한국사회』(사회비평사, 1995)에서 발췌한 글이다.

불평등에 따른 시민들의 민주주의 인식과 신뢰를 측정하면서 경제적 불평등은 시민들의 민주주의에 대한 효능에 대한 회의로까지 발전할 수 있음을 증명하였다. 즉, 경제적 불평등은 민주주의체제의 위기를 불러올 수 있음을 증명한 것이다. 조한상(2014)은 “한국의 경제·사회적 양극화와 민주주의 실현의 지체”에서 1997년 외환위기 이후 가속화된 양극화는 정치적 기본권의 평등보장 저해, 민주적 의사소통의 저해, 국가공동체의 안정성 위협의 문제점을 들면서 헌법상 민주주의의 위협을 주장하고 있다. 즉, 경제적 불평등의 심화로 인하여 헌법에서 보장하는 시민들의 기본적인 정치참여의 권리가 침해당하고 있으며, 언론의 통제로 인하여 의사소통이 저해되고 있으며, 경제적 갈등은 시민들의 분열을 조장해 결국 국가공동체를 위협하고 민주주의를 위협한다는 주장이다.

임혁백(2011)은 “Better democracy, better economic growth? South Korea”에서 1990년 전 세계적인 신자유주의로의 경제체제 전환은 1997년의 동아시아 경제위기의 시발점이 되었으며, 결국 1997년의 경제위기는 한국의 경제체제를 신자유주의로 들어서게 하였으며, 한국의 신자유주의 경제정책은 소득의 불균형사회체제의 양극화를 더욱 심화시켰다고 설명하고 있다. 특히 이명박 정부 때 실시된 친 기업 정책과 신자유주의 정책의 강화는 재벌들에게 자본들 독점할 수 있게 하는 계기가 되었고, 결국 사회 전반적으로 불균형을 고착화시키는 역할을 했다고 설명하고 있다. 이러한 양극화의 고착화는 한국사회의 갈등을 극대화시키고 결국 민주주의 공고화 단계에 장애물이 될 것이라고 평가하고 있다. 따라서 임혁백(2011)은 한국의 질적 민주주의의 공고화를 위해서는 양극화로 인한 사회적 분열을 완화시켜야 한다고 주장하고 있다. 또한 임혁백(2007)은 “양극화 시대의 한국 민주주의”에서 경제위기 이후 한국의 중산층이 몰락하기 시작하였고, 중산층의 몰락은 한국 민주주의의 질적 수준을 떨어뜨린다고 말하고 한국 민주주의의 발전을 위해서 사회 양극화를 반드시 해결해야 한다고 말하고 있다.

왕펑(Wang Feng 2011)은 “Economic Growth and Income Inequality in East Asia”에서 국가의 경제발전 후 분배의 불평등으로 인한 사회적 불균형은 결국 사회의 균열을 발생시키고 국가 발전에 저해가 되며, 결국에는 민주주의의 불안정성으로 귀결된다는 것을 강조하면서 한국을 포함한 동아시아 국가들의 사회적 불균형을 반드시 극복해야 한다고 강조하고 있다. “Asia’s Challenged Democracies”(Larry Diamond 외 2014)에서 래리 다이아몬드(Larry Diamond)는 아시안 바로미터의 여론조사 결과를 통해서 동아시아 국가들은 국가별로 차이가 존재하지만 동아시아 국가의 민주주의는 이제 정착단계에 접어들었다고 판단을 하면서, 경제적 불평등성이 동아시아 및 한국의 민주주의의 안정성을 훼손한다는 기존의 연구들과는 다른 의견을 보였다.

앞에서 살펴본 경제적 불평등과 민주주의에 대한 기존의 연구들은 단순히 경제적·사회적 양극화의 심화는 민주주의의 안정성을 훼손한다는 것이 주된 논지다. 하지만 본 연구에서는 분석의 틀을 변화시킬 것이다. 본 연구에서 하고자 하는 것은 단순히 경제적·사회적 양극화가 심화되었다는 일반적인 지표를 통해서 민주주의의 안정성을 보려고 하는 것이 아니다. 본 연구에서는 기존의 논의들에서 논의되었던 결과들을 바탕으로 개개인의 경제적·사회적 양극화 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 분석할 것이다. 이러한 분석을 위해서 ‘민주주의 인식’이라는 개념을 본 논문의 취지에 맞게 규정해야 할 필요가 있다.

본 연구에서 사용하는 ‘민주주의 인식’이라는 것은 단순히 제도로서의 민주주의를 의미하는 것이 아니라 제도를 포함한 민주주의를 작동하고 구성하는 정당, 선거와 같은 원리를 포함하는 광의적 의미이다. 즉, 정당에 대한 인식, 선거 참여의 문제, 이념 차이의 인식을 포괄적인 민주주의에 대한 인식 테두리에 포함시킨다. 또한 제도로서의 민주주의는 단순한 제도에 대한 만족도가 아니다. 본 연구에서 사용하는 제도로서의 민주주의 인식은 사회에서 민주주의가 제대로 실현되고 있는지를 파악하기 위해 ‘민주주의 실현’에 초점을 맞추어 분석할 것이다. 마지막으로 본 논문은 다양한 이론적 논의가 아닌 경제적·사회적 양극화 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하고 경향성을 보는 것으로 범위를 한정지을 것이다.

### III. 연구 가설 및 설계

#### 1. 연구 가설 설정

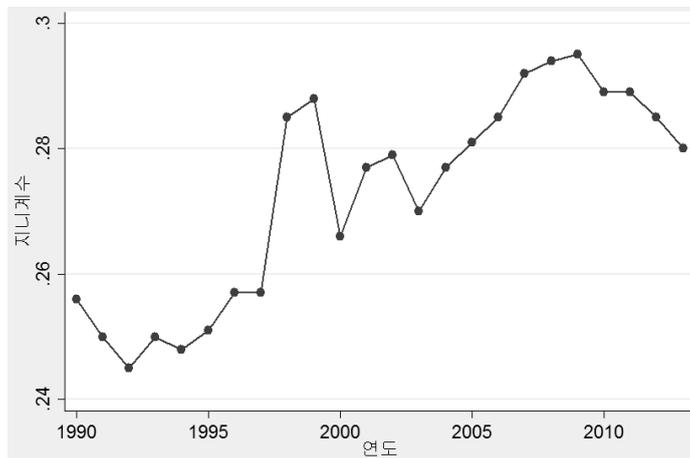
본 논문은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식 형성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위한 것이다. 앞에서 설명했듯이 본 연구에서 ‘민주주의 인식’이라고 하는 것은 정치 참여라는 개념도 포괄적으로 포함된 것이다. 따라서 본 논문에서는 이러한 다양한 요인들의 상관관계를 모두 분석하려고 한다. <표 1>은 본 연구에서 검증할 연구 가설이다.

첫 번째 가설은 경제적·사회적 양극화 인식이 ‘민주주의 실현’을 어떻게 인식하는지를

〈표 1〉 연구 가설 설정

1. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 민주주의에 대한 인식이 부정적일 것이다.
2. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 이명박 정권의 국정운영평가에 부정적일 것이다.
3. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 박근혜·문재인 후보의 이념차이를 크게 느끼지 못할 것이다.
4. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 지지정당이 없을 것이다.
5. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 투표참여를 하지 않을 것이다.

〈그림 1〉 지니계수 변화(1990~2013)



살펴보기 위한 것이다.

〈그림 1〉은 최근 20년간 한국의 지니계수를 나타낸 그래프이다. 이 그래프를 살펴보면 한국의 지니계수가 1997년과 2008년에 극심해진 것을 알 수 있다. 또한 두 번의 경제위기로 인하여 소득 불평등이 극심해지고 양극화가 심해졌다는 것을 알 수 있다. 경제적·사회적 양극화의 심화는 단순히 소득 불평등의 문제가 아니라 국가 운영제도에 대한 부정적 인식으로 이어질 수 있다는 것이 큰 문제이다. 국가를 운영하는 제도는 사회에서 발생하는 문제를 해결해야 하는데 경제적·사회적 양극화가 심화된다는 것은 민주주의라는 국가제도가 제대로 실현되지 못한 결과라고 할 수 있다. 때문에 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들은 사회 문제를 해결해야 할 민주주의가 제대로 실현되지 못하고 있다는 인식을 할 것이라 가정했다.

두 번째 가설은 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 이명박 정권의 국

정운영평가에 부정적인 인식을 가질 것이라 설정했다. 앞의 논의에서 언급하였지만 경제적·사회적 양극화를 극심하게 만든 것은 무분별한 신자유주의 정책의 도입이었다. 이명박 정권은 친기업 정부를 표방하고 개방과 규제완화 등 신자유주의 정책을 폭넓게 도입하였고 실행하였다. 뿐만 아니라 이명박 정권을 지나오면서 경제적·사회적 불평등은 심각한 사회 문제로 인식되기 시작했다. 따라서 경제적·사회적 양극화를 심각하게 인식하는 사람들은 이명박 정권 국정운영평가를 좋지 않게 했을 것이라는 가설을 세웠다.

세 번째 가설은 경제적·사회적 양극화에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 사람은 박근혜 후보와 문재인 후보 간 이념적 차이를 크게 느끼지 못했을 것이라 가정하였다. 이것은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 정치인에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위함이다. 경제적·사회적 양극화를 심각하게 인식하는 사람들은 정치인은 모두 똑같은 존재이며, 별 다른 차이가 없다고 인식할 가능성이 크기 때문에 이러한 가설을 세웠다.

네 번째 가설은 경제적·사회적 양극화에 대한 부정적인 인식을 가진 사람은 지지정당이 없을 것이라 가정하였다. 이는 정치적 효능감의 측면을 검증하기 위한 가설이다. 민주주의 작동원리 중 하나가 정당정치이며, 한국의 경우도 정당은 정책 생산의 핵심으로서 그 역할을 한다고 인식되어지고 있다. 하지만 경제적·사회적 양극화가 극심하다고 인식하는 사람들은 정당들이 이 문제를 해결하기 위한 제대로 된 제도를 만들지 못했기 때문에 경제적·사회적 양극화의 문제가 해결되지 않는다고 생각할 것이다. 이는 결국 정당에 대한 신뢰 하락으로 이어질 것이고, 결국 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들은 지지정당이 없는 무당파가 될 가능성이 크기에 이러한 가설을 세웠다.

다섯 번째 가설은 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들은 투표에 참여하지 않을 것이라 하는 가설을 설정하였다. 가설 4와 마찬가지로 경제적·사회적 양극화를 심하다고 느끼는 사람들은 정치에 대한 신뢰가 하락할 것이다. 이는 결국 정치적 효능감의 하락을 불러일으킬 것이고 결과적으로 정치참여의 한 형태인 선거에 참여하지 않게 될 것이다. 때문에 경제적·사회적 양극화에 대한 부정적 인식은 투표에 참여하지 않을 것이라는 가설을 설정하였다.

## 2. 변수의 조작

종속변수로는 총 다섯 가지이다. 첫 번째 종속변수는 “귀하는 우리나라에서 민주주의가

어느 정도 잘 실현되고 있다고 생각하십니까?”이다. 총 11점 척도로 구성되어 있는 데이터를 1 ‘잘 실현되고 있다’부터 5 ‘잘 실현되고 있지 않다’까지 5점 척도로 변환하여 사용할 것이다. 이렇게 11점 척도를 5점 척도로 변환하는 이유는 통계방법상 필요하기 때문이며, 변수를 조작하였다고 하여 의미의 큰 변화는 없었다. 두 번째 종속변수는 “지난 5년간 이명박 대통령이 대통령으로서 국정운영을 얼마나 잘했다고 생각하십니까?”이다. 이 변수 역시 11점 척도로 되어 있어 첫 번째 종속변수와 같은 방법으로 코딩을 하였다. 세 번째 종속변수는 박근혜 후보와 문재인 후보 간의 이념차이를 0부터 10까지 11점 척도로 구성하였다. 0의 경우 두 후보 간 이념차이가 존재하지 않는다고 생각하는 사람이며, 10의 경우 두 후보의 이념은 완전히 다르다라고 느끼는 사람들이다. 이념 차이 변수는 응답자들이 두 후보의 이념을 측정한 수치를 서로 빼서 0~10까지의 거리 척도를 생성했다. 네 번째 종속변수는 지지정당 유무이다. 0은 지지정당이 없다는 것을 의미하며, 1은 지지정당이 존재함을 의미한다. 다섯 번째 종속변수는 투표참여 여부이다. 0은 투표에 참여하지 않은 것을 의미하며, 1은 투표에 참여함을 의미한다.

독립변수로 사용될 변수는 먼저 핵심변수인 경제적 양극화에 대한 변수가 있다. ‘한국 사회에서 고소득자와 저소득자 간의 소득격차가 5년 전과 비교하여 어떠하다고 생각하십니까?’라는 질문과 ‘고소득자와 저소득자 간의 갈등은 어떠합니까?’라는 질문 답변 합을 사용할 것이며, 1 ‘매우 심해졌다’부터 7 ‘매우 완화되었다’까지 7점 척도로 경제 양극화에 대한 갈등의 강도를 나타낸다. 사회적 양극화에 대한 변수는 “개천에서 용 난다”는 속담이 있습니다. 한국사회에서 이러한 일이 지금도 가능하다고 생각하십니까?”라는 질문을 사용할 것이며, 1 ‘매우 불가능하다’부터 5 ‘매우 가능하다’까지 5점 척도로 사용할 것이다. 신자유주의 경제정책 변수는 ‘비정규직 노동자 문제는 기업에게 자율적으로 맡겨야 한다’와 ‘철도 등 공기업 민영화를 추진해야 한다’ 두 질문을 사용해 만들었다. 각각의 질문이 1~4점으로 되어 있는 것을 합하여 1~7점까지의 정책에 대한 호감도 강도변수를 형성했다. 1은 신자유주의 정책에 대한 만족을 나타내며 7은 신자유주의 정책에 대한 강한 불만을 나타낸다. 이념 변수는 1 ‘매우 진보’부터 10 ‘매우 보수’까지 10점 척도로 구성되어 있으며, 나이는 1 ‘20대’ 5 ‘60대 이상’ 5점 척도로 구성되어 있다. 교육수준 변수는 1 ‘중졸 이하’ 2 ‘고졸 이하’ 3 ‘전문대졸 이상’으로 구성되어 있으며, 정당이념차이 변수는 새누리당과 민주당의 이념 차이를 0 ‘차이 없음’부터 10 ‘매우 차이남’까지 11점 척도로 구성되어 있다. 변수 생성 방법은 박근혜, 문재인 후보 이념차이 변수를 만드는 방식과 동일하다. 다음의 <표 2>가 코딩 방법을 정리한 것이다.

〈표 2〉 변수 코딩 방법

구분	변수 이름	조작화 및 설명
종속 변수	민주주의 실현에 대한 인식	0점 “실현되지 않고 있다”부터 10점 “제대로 실현되고 있다”까지 11점 척도를 5점 척도로 변환 1점 “실현되지 않고 있다” 5점 “제대로 실현되고 있다”
	이명박 정권 국정운영평가	0점 “매우 못했다” 10점 “매우 잘했다”의 11점 척도를 1점 “매우 잘했다” 5점 “매우 못했다” 5점 척도로 변환
	박근혜·문재인 후보 간 이념차이 인식	각 후보 간 이념평가를 사용하여 0 “차이가 없다” 10 “차이가 확실하다” 11점 척도의 이념 차이인식 변수를 형성
	지지정당 유무	지지정당 유무를 물어본 설문조사를 통해 0 “지지정당 없음” 1 “지지정당 존재”의 이항 변수를 형성
	투표참여 여부	투표참여에 대한 설문조사를 통해 0 “불참” 1 “참여”의 이항변수를 형성
독립 변수	경제 양극화 인식	지난 5년간 경제 양극화 인식에 대한 설문조사로서 1점 “경제 양극화가 극심해졌다” 7점 “경제 양극화가 약해졌다”의 7점 척도를 사용
	사회 양극화 인식	한국에서 사회 양극화에 대한 질문으로 1점 “극심하다” 5점 “심하지 않다” 5점 척도를 사용
	경제정책 인식	대표적 신자유주의 정책인 ‘비정규직 정책’ ‘공기업 민영화 정책’을 통해 양극화를 심화시킨 신자유주의 경제정책에 대한 인식 강도를 측정한다. 1점 “신자유주의 정책에 강한 찬성” 7점 “신자유주의 정책에 대한 강한 부정”
	이념	응답자 본인 이념측정 문항을 통해서 0 “매우 진보” 10 “매우 보수” 11점 척도 변수 형성
	정당이념차이 인식	새누리당과 민주당의 이념 인식을 통해서 0 “차이 없다” 1 “차이가 크다” 11점 척도의 정당이념격차 인식 변수 형성
	나이	세대별로 1 “20대” 5 “60대 이상”의 나이변수 형성
	교육수준	교육수준은 1 “중졸 이하” 2 “고졸 이하” 3 “전문대졸 이상” 세 단계로 구분하여 변수형성
	소득	소득 변수는 1 “100만 원 미만”부터 5 “500 이상”까지 100만 원 단위 5점 척도로 형성
	지역	지역은 영남과 호남 구분을 위해 더미 변수 형성

### 3. 활용 데이터 및 방법론

본 연구에서 사용할 데이터는 2012년 서울대학교 한국정치연구소에서 18대 대선 직후 1,200명을 대상으로 실시한 “정치와 민주주의에 관한 의식 조사”이다. 사용할 방법론은 총 세 가지이다. 첫 번째는 서열 로짓 회귀분석 기법이다. 종속변수가 서열관계를 지니고 있을 때 사용할 수 있는 방법은 표준 정규분포의 오차에 의존하는 서열 프로빗 회귀분석 기법과 모형과 무작위 오차가 로지스틱 분포를 따른다는 가정에 의존하는 서열 로짓 회귀분석 기법 두 분석 기법이다(이병락 2013). 하지만 두 기법에 차이가 크게 존재하지 않기에 본 연구에서는 서열 로지스틱 회귀분석 기법을 사용할 것이다. 또 다른 분석기법은 다중회귀 모형이다. 다중 회귀모형은 종속변수가 선형이고 2개 이상의 설명변수를 갖는 모형을 분석할 때 사용하는 것이며, 최소제곱 추정법을 통하여 분석을 한다(이병락 2013). 마지막 분석기법은 로짓 회귀분석이다. 로지스틱 분석은 종속변수가 ‘0과 1’처럼 이원 변수일 때 사용하는 기법으로서 다중회귀분석에서 사용하는 최소제곱 추정법은 최선의 선택이 안 되며 최우 추정법을 사용하여 최선을 선택하는 방법이다(이병락 2013). 모형 1과 모형 2에서는 서열 로짓 회귀분석을 사용할 것이며, 모형 3에서는 다중회귀분석을 실시할 것이다. 마지막으로 모형 4 모형 5에서는 로지스틱 분석을 실시할 것이다.

## IV. 통계분석

### 1. 서열 로지스틱, 로지스틱, 다중회귀분석결과

다음의 <표 3>의 통계분석을 살펴봄으로써 경제적·사회적 양극화가 국민들의 인식형성에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 수 있다. 먼저 모형 1은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 실현 차원의 인식에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위한 모형이다. 모형의 결과를 보면 경제적 양극화에 대한 인식은 민주주의 실현에 대한 인식 형성에 큰 영향을 주지 못한다는 것을 알 수 있다. 하지만 사회적 양극화의 경우 민주주의 실현 인식 형성에 유의미하다는 것을 알 수 있었다. 사회적 양극화의 경우 민주주의 실현의 인식과 양의 관계를 가지고 있는 것으로 보아 사회적 양극화가 심하지 않다고 생각하는

사람일수록 민주주의 실현에 대해 긍정적인 인식을 지닌다고 해석할 수 있다. 핵심변수 외에 이념 변수도 음의 관계로 유의미성이 큰 것으로 나타났다. 즉 보수적 성향을 가진 사람들보다는 진보적 성향을 가진 사람들이 민주주의 실현에 대해서 긍정적인 인식을 가지고 있다고 할 수 있다. 사회 경제적 변수의 경우 소득수준이 높고 나이가 많을수록 민주주의의 실현에 대해 긍정적인 인식을 형성한다는 것을 알 수 있었다.

모형 2는 경제적·사회적 양극화가 이명박 정권의 국정운영평가에 어떠한 영향을 미쳤는지 보기 위한 모형이다. 모형 2에서는 경제적·사회적 양극화가 이명박 정부평가와 양의 관계로 유의미성이 있는 것으로 나타났다. 경제적 양극화의 경우 경제적 양극화가 완화 되었다고 인식하는 사람들은 이명박 정부의 국정운영평가에 대해서 긍정적으로 인식하였으며, 사회적 양극화의 경우도 사회적 양극화가 심하지 않다고 인식하는 사람들은 이명박 정부 국정운영평가에 대해서 긍정적으로 인식하는 것을 알 수 있다. 하지만 특이한 점은 경제정책 인식에 따른 국정운영평가이다. 경제적·사회적 양극화를 심화시켰던 신자유주의 경제정책에 대한 부정적 인식은 신자유주의 경제정책을 적극적으로 펼쳤던 이명박 정부에 대한 부정적 인식으로 이어질 것이라 생각했으나 결과는 신자유주의 경제정책에 대해서 부정적 인식이 강할수록 이명박 정부 국정운영평가에 대해 긍정적으로 인식하는 결과로 나왔다. 이러한 결과는 사람들이 신자유주의 정책과 경제적·사회적 양극화의 연관성을 깊이 이해하지 못해서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식과 경제정책에 대한 인식이 서로 상충되게 나온 것이라 추측된다. 그 외에도 지역적인 변수도 이명박 정부 국정운영평가에 유의미하게 나타났으며 소득, 교육수준, 나이와 같은 사회경제적 변수가 이명박 정부 국정운영평가에 유의미한 결과가 있는 것으로 나타났다.

모형 3은 경제적·사회적 불평등에 대한 인식이 박근혜, 문재인 후보 사이의 이념에 차이를 느끼는 가를 검증하기 위한 것이다. 처음의 가설은 경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 박근혜·문재인 후보의 이념차이를 느끼지 못할 것이라 가정하였으나, 분석을 실시한 결과 이와는 반대되는 결과가 나타난다는 것을 알 수 있었다. 즉, 경제적·사회적 양극화에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 사람들은 박근혜·문재인 후보 간의 이념적 차이를 느끼지 못한다는 것이다. 이러한 결과는 설정했던 가설과 반대되는 결과이며, 경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람들이 정치적 무관심증이 되는 것이 아니라 오히려 이념적 갈등을 더욱 심하게 느낀다는 것을 알 수 있었다. 또한 앞의 모형과는 다르게 사회적·경제적 양극화에 대한 인식 외에 다른 사회경제적·이념적 변수들은 의미성이 없는 것으로 나타났다. 이것은 박근혜·문재인 두 후보 간의 이념적 거리에 대한 인식은 결국 경제적·사회적 양극화 인식과 같은 사회 문제가 결정적 변수라는

〈표 3〉 회귀분석결과

		모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5
핵심 변수	경제 양극화	0.054 (0.05)	0.228*** (0.05)	-0.191* (0.11)	0.042 (0.05)	0.063 (0.08)
	사회 양극화	0.245*** (0.08)	0.246*** (0.08)	-0.541*** (0.21)	0.195** (0.09)	0.405*** (0.15)
	경제 정책	0.037 (0.04)	0.191*** (0.04)	-0.087 (0.11)	-0.015 (0.05)	-0.159** (0.07)
이념	이념	-0.255*** (0.07)	-0.401*** (0.07)	-0.244 (0.18)	-0.306*** (0.08)	0.101 (0.13)
	정당이념차이	-0.013 (0.02)	-0.059** (0.02)		0.054** (0.03)	0.044 (0.04)
사회경제 변수	교육수준	-0.028 (0.11)	-0.213** (0.11)	0.022 (0.27)	-0.179 (0.12)	0.491** (0.19)
	소득수준	0.141*** (0.05)	0.056 (0.05)	-0.113 (0.12)	0.054 (0.05)	0.025 (0.08)
	나이	0.158*** (0.06)	0.148*** (0.05)	-0.107 (0.14)	0.342*** (0.06)	0.845*** (0.10)
	영남	0.280** (0.13)	0.452*** (0.13)	0.137 (0.33)	0.616*** (0.15)	0.038 (0.22)
	호남	0.266 (0.16)	-0.625*** (0.16)	0.607 (0.41)	0.800*** (0.18)	0.201 (0.30)
Con			6.532*** (1.40)	-1.464** (0.65)	-1.689+ (0.99)	
N	1094	1094	1094	1094	1094	
R2	0.0225	0.0746	0.0144	0.1004	0.1289	
Threshold1	-2.640*** (0.61)	-0.259 (0.57)				
Threshold2	-0.824 (0.58)	1.368** (0.57)				
Threshold3	1.808*** (0.58)	3.985*** (0.58)				
Threshold4	4.457*** (0.59)	6.493*** (0.65)				

\*\*\* p<0.01 \*\* p<0.05 \* p<0.1

것을 의미한다고 할 수 있다.

모형 4는 경제적·사회적 양극화에 대한 인식과 지지정당의 유무를 살펴보기 위한 모형이다. 이 모형을 통해 나온 결과는 사회적 양극화에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 사람일수록 확고한 지지정당이 존재한다는 것이다. 이는 사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들이 무당파층 형성에 큰 영향을 미친다는 것을 의미한다고 추측할 수 있을 것이다. 하지만 경제적 양극화에 대한 인식은 지지정당의 유무를 결정하는 데 무의미한 것으로 나타났다. 이념 변수의 경우 진보성향의 사람들이 확고한 지지정당을 가지고 있는 것으로 나왔으며, 보수층에서는 지지정당이 강하게 나오지 않는 것으로 나왔다. 사회 경제적 변수의 경우 나이, 지역 변수가 지지정당의 유무를 결정하는 데 유의미한 것으로 나왔다.

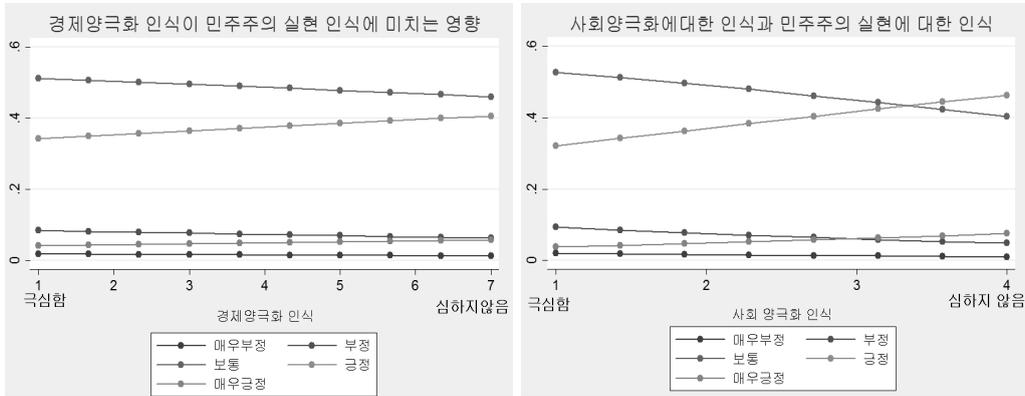
모형 5는 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 투표결정에 어떠한 영향을 미치는지 분석하기 위한 모형이다. 모형 5를 통한 분석결과를 보면 경제적 양극화에 대한 인식은 투표참여 결정에 무의미한 것으로 나타났다. 하지만 사회적 양극화에 대한 인식은 투표참여결정에 유의미한 것으로 나타났다. 사회적 양극화의 경우 투표참여와의 관계가 양의 관계가 나타났기 때문에 사회적 양극화가 심하지 않다고 인식하는 사람들이 투표에 더 적극적으로 참여하는 것으로 해석할 수 있다. 경제정책의 경우 신자유주의 정책에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 사람들이 투표에 참여하지 않는 것으로 나타났다. 사회경제적 변수의 경우 나이만이 유의미성을 지니고 있으며, 나이가 많을수록 투표에 참여한다는 결과가 도출되었다.

## 2. 예측 확률

앞에서 실시한 서열 로짓 분석과 로짓 분석을 통해서 계수값을 통해서 종속변수와 독립 변수간의 관계성을 알아볼 수는 있지만 독립변수의 단위변화에 따라 값의 변화를 정확히 알 수 없다는 한계점이 있다. 이를 보완해 주는 것이 예측 확률(Predict Probability) 기법이다. 예측 확률은 일정한 조건을 설정한 후 특정 변수의 값의 변화에 따라 종속변수와의 관계가 어떻게 변화하는지를 알아 볼 수 있는 방법이다. 따라서 예측 확률 기법을 통해서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고 하겠다.

〈그림 2〉는 경제적·사회적 양극화에 대한 인식 변화가 민주주의 실현 인식에 어떠한

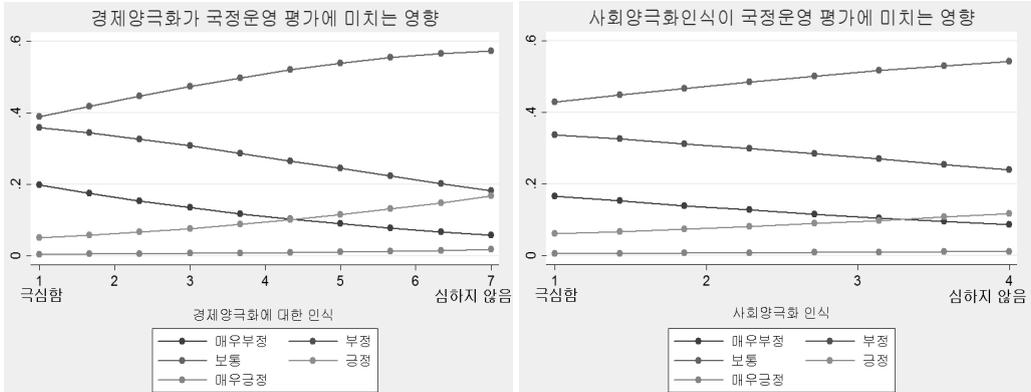
〈그림 2〉 경제적·사회적 양극화가 민주주의 실현 인식에 미치는 영향



영향을 미치는지를 파악하기 위한 그래프이다. 경제 양극화의 경우 큰 경향성의 변화가 나타나지는 않지만 일정한 변화의 양상이 있는 것을 확인할 수 있다. 민주주의 실현에 대한 인식이 보통 혹은 긍정인 경우 경제 양극화에 대한 인식이 유연해질수록 가시적인 변화가 있는 것을 알 수 있다. 경제 양극화에 대한 인식이 심하지 않다고 생각할수록 민주주의 실현의 인식 중 보통의 인식의 비율은 줄어드는 만큼 민주주의 실현에 대한 만족의 가능성은 늘어나는 것을 알 수 있다. 이러한 경향성은 사회 양극화 인식에서 더 뚜렷하게 나타나고 있다. 사회 양극화 인식의 경우 사회 양극화가 심하지 않다고 느낄수록 민주주의의 실현에 대한 보통의 의견은 눈에 띄게 줄어들며, 민주주의 실현에 대한 긍정적인 인식의 가능성이 증가하는 것을 알 수 있다. 이러한 변화는 경제 양극화에 대한 인식 변화에 의한 것보다 더 심하게 나타난다. 결국 이는 경제적 양극화에 대한 인식보다 사회적 양극화에 대한 인식이 유의미성을 지니며 그 영향력이 더 크다는 것을 의미한다. 또한 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 실현에 대한 인식에 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

〈그림 3〉은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식의 변화가 이명박 정부 국정운영평가에 어떠한 영향을 미치는지를 보여주는 그래프이다. 경제적 양극화 인식의 경우 국정운영평가에 대한 긍정과 매우 부정의 변화에 집중할 필요가 있다. 경제적 양극화에 대한 인식이 유연해질 경우 국정운영평가에 대해 매우 부정적인 입장에 대한 가능성이 눈에 띄게 떨어지는 것을 볼 수 있다. 이에 반하여 국정운영에 대한 긍정적인 입장에 대한 가능성은 증가하는 것을 알 수 있다. 즉, 경제 양극화에 대한 인식이 이명박 정부 국정운영평가 결과에 큰 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 사회적 양극화에 대한 인식 역시 경제적 양극화에

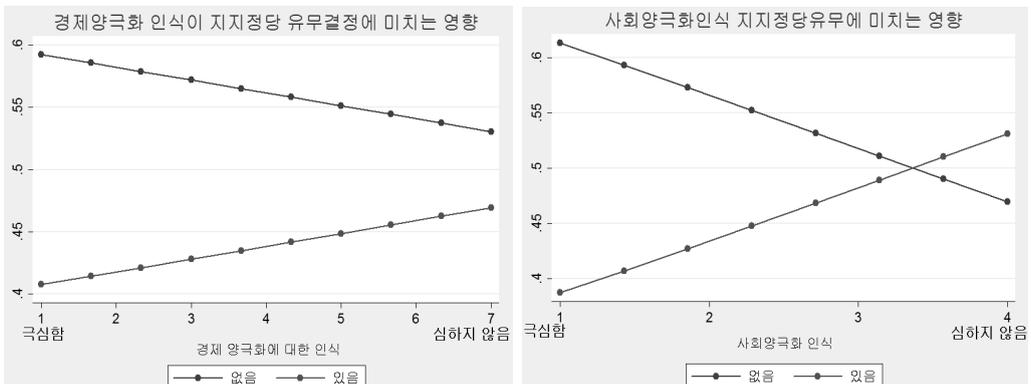
〈그림 3〉 경제적·사회적 양극화 인식이 국정운영평가에 미치는 영향



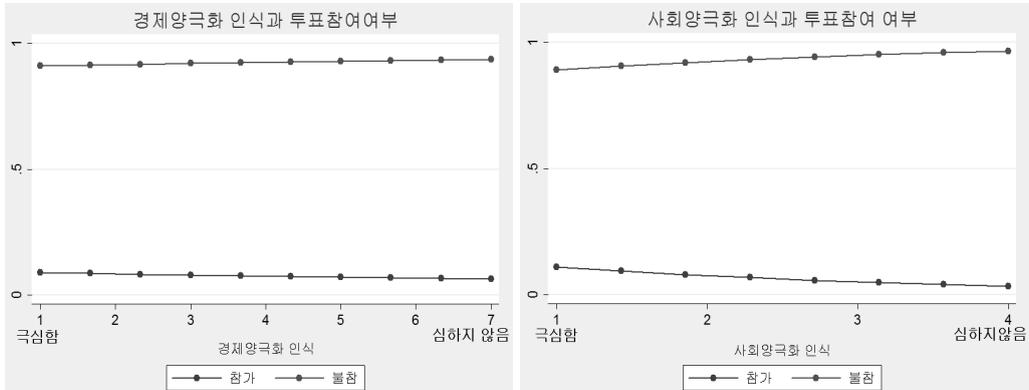
대한 인식과 유사한 경향성이 나오는 것을 알 수 있다. 이것은 경제 양극화와 마찬가지로 사회적 양극화가 이명박 정부 국정운영평가에 큰 영향을 미쳤다는 것을 의미한다.

〈그림 4〉는 경제적·사회적 양극화 인식 변화에 따른 지지정당 유무의 가능성을 나타낸 것이다. 〈그림 4〉를 통해서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식의 변화에 따라 지지정당 유무의 가능성이 변하는 것을 알 수 있다. 경제 양극화 인식의 경우 심하지 않다고 인식을 할 경우 지지 정당이 있을 가능성이 5% 정도 상승하는 것을 알 수 있으며, 지지정당이 없는 가능성도 5% 정도 하락하는 것을 확인할 수 있다. 이는 경제 양극화에 대한 긍정적인 인식이 지지정당을 가지게 하는 데 영향을 준다고 할 수 있다. 사회 양극화 인식의 경우 그 경향성은 경제 양극화 인식보다 더 뚜렷하게 나타난다. 사회 양극화 인식

〈그림 4〉 경제적·사회적 양극화 인식과 지지정당 유무



〈그림 5〉 경제적·사회적 양극화와 투표참여



이 심하지 않을 경우 지지 정당이 있을 가능성이 극심할때 보다 15%가량 높은 것을 확인할 수 있다. 결국 사회 양극화에 대한 인식이 지지정당 유무에 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

〈그림 5〉는 경제적·사회적 인식의 변화와 투표참여 여부의 가능성을 나타낸 그래프이다. 전반적으로 다른 분석들에 비해 경제적·사회적 인식 변화에 따른 투표참여 여부 가능성의 큰 변화는 보이지 않는다. 특히 경제 양극화 인식의 경우, 인식의 변화에 따른 투표 참여 여부 가능성의 변화는 보이지 않는다. 사회 양극화의 경우 미세한 변화가 있기는 하나 큰 경향성의 변화를 보이지 않는다. 따라서 경제적·사회적 양극화 인식의 변화는 투표참여에 큰 영향을 미치지 않는 것을 알 수 있다.

앞에서 실시한 통계분석과 예측확률 결과들을 종합 분석해보면 사람들이 경제적·사회적 양극화 인식에 따라 어떠한 행동을 취하는지를 볼 수 있다. 먼저 양극화가 심화되었다고 인식하는 사람은 민주주의 실현 인식에 대해서도 부정적인 인식을 가지고 있으며, 이명박 정부 국정운영평가에도 부정적인 인식을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 이러한 인식은 지지정당과 투표참여 결정과도 연결되어 뚜렷한 지지정당을 가지지 않는 무당파의 경향이 강하며 투표에는 참여하지 않는 것을 알 수 있다. 하지만 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들이 무당파의 경향을 지니고 투표에 참여하지 않는 경향이 강하게 나타나지만 이들은 또한 후보 간의 이념 격차는 강하게 인식한다는 것을 알 수 있다. 결과적으로 이념적 차이를 강하게 인식은 하나 정치참여라는 측면에서는 소극적인 것으로 해석할 수 있다. 즉, 경제적·사회적 양극화가 심하고 인식하는 사람들은 민주주의 실현에 대해서 부정적인 인식을 가지고 있으며, 특별한 지지정당이 존재하지

않고, 투표 참여에 적극적이라고 할 수 없다. 하지만 이념적인 성향은 강하여 특정 정치인에 대한 이념적 구분이 확실하다고 할 수 있다. 이에 반하여 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 긍정적인 사람들은 민주주의 실현에 긍정적인 인식을 가지고 있으며, 자신의 지지정당이 존재한다. 또한 특정 정치인 간의 이념적인 차이를 크게 보지 않는 경향을 지니고 있으며, 투표에 적극적으로 참여하는 성향을 가진다고 할 수 있다.

## V. 맺음말

본 논문은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위한 논문이다. 이를 위해서 민주주의 실현, 이명박 정부 국정운영평가, 박근혜·문재인 후보 간 이념격차 인식, 지지정당, 투표참여 총 다섯 가지의 모델로 이를 검증해 보았다. 분석을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 부정적일수록 민주주의 실현에 대한 인식을 부정적이고, 이명박 정부 국정운영평가에서도 부정적으로 나온다. 이는 결국 사회적인 문제를 해결하지 못한 정부와 체제에 대한 반감이라고 해석 할 수 있으며, 기존의 연구들과 많은 공통점이 있다고 할 수 있다.

둘째, 경제적·사회적 양극화에 대한 부정적 인식을 가지고 있는 사람은 지지정당이 없는 경향성이 크며, 투표에 참여하지 않는 경향이 크다. 이러한 결과는 결국 문제를 해결하지 못하는 체제에 대한 불만이 정치에 대한 불신과 정치 효능감의 저하로 이어져 결국 정치참여에 부정적인 영향을 준다는 것을 의미한다.

셋째, 경제적·사회적 양극화에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 사람은 특정 정치인들에 대하여 확고한 이념적 확신이 있다는 것이다. 이것은 앞의 내용과 상반되는 내용이며, 가설과도 반대되는 결과이다. 이러한 결과는 결국 경제적·사회적 양극화에 대해 부정적인 인식을 가진 사람들은 정당보다는 특정 정치인을 통해 자신의 정치적 요구를 표현한다는 것을 의미하는 것이다.

이러한 종합적인 분석을 실시한 본 논문의 함의는 기존의 거시적인 경제동향과 민주주의 안정성이 아닌 개인의 경제적·사회적 양극화에 대한 인식을 통해서 사람들이 민주주의 전반에 대해 어떠한 인식을 가지고 그 경향성은 무엇인지 종합적으로 파악할 수 있었

다는 것이다. 이러한 분석은 특정 상황에서의 사람들의 행태를 미시적인 관점에서 자세히 분석할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다고 생각한다.

본 논문의 한계는 각 분석 모형 분석을 통해 특정 상황에서의 개개인의 인식의 경향을 파악할 수는 있었지만, 결국 이러한 변수들 간의 연결고리가 명확하지 못하다는 것이다. 총 다섯 가지의 분석을 통해서 특정상황 아래에서 어떠한 경향성을 갖는다는 의미는 찾아 낼 수 있었으나 이것들이 구체적으로 어떠한 밀접한 연관관계를 지니고 있는지를 구체적으로 밝혀내지는 못하였다. 따라서 앞으로 연구가 계속된다면 이 모델들을 하나로 더 끈끈하게 묶을 수 있는 연결고리에 대한 연구가 되어야 할 것이다.

## 참·고·문·헌

- 장상욱. 1992. “한국의 자본주의 발전과 정치적 민주화의 상관관계.” 『시장·경제·민주주의』 299-350. 서울: 나남.
- 강우진. 2012. “한국 민주주의에서 경제적 불평등에 대한 인식의 정치적 효과: 민주주의의 효능성에 대한 효과를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제28권 2호: 145-175.
- \_\_\_\_\_. 2013. “민주주의에 대한 불만족 결정요인에 대한 연구.” 『한국정당학회보』 제12권 제3호: 173-198.
- \_\_\_\_\_. 2013. “박정희 신드롬과 한국의 민주주의: 네 가지 쟁점을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제29권 제2호: 73-105.
- 김순영. 2006. “불평등과 한국의 민주주의.” 『아세아연구』 49집 4호: 37-67.
- 이병탁. 2013. 『계량경제학』. 서울: (주)시그마프레스.
- 임혁백. 2007. “양극화 시대의 한국 민주주의.” 『한국사회의 새로운 갈등과 국민통합』 273-303. 서울: 인간사랑.
- 장승진. 2011. “행복의 정치경제학: 소득불평등에 대한 인식이 한국인들의 삶의 만족도에 미치는 영향.” 『한국정당학회보』 제10권 제2호: 43-66.
- 조현연. 2006. “민주화·세계화 ‘이후’ 대안 정당정치 모형연구.” 『민주화·세계화 이후 한국 민주주의의 대안 체제 모형을 찾아서』 125-159. 서울: 함께읽는책.
- 『머니투데이』, 2013.12.18. 국민절반 “경제수준 중산층보다 낮다.”
- 『세계일보』, 2014.01.02. 경제 [벼랑끝 가게 이대론 안 된다] 맥킨지 “韓, 빈곤한 중산층 출현” 경고.
- Chaibong, Hahm. 2008. “South Korea’s Miraculous Democracy.” *Journal of Democracy*, Vol.19: 128-142.
- Diamond, Larry et al. 2009. “Asia’s Challenged Democracy.” *The Washington Quarterly* 32 1: 143-157.
- Feng, Wang. 2011. “The End of ‘Growth with Equity’? Economic Growth and Income Inequality in East Asia.” *Analysis from the East-West Center*, No.101.
- Huntington, Samuel P. 저, 강문구·이재영 역. 2011. 『제3의 물결: 20세기 후반의 민주화』. 서울: 인간사랑.
- Im, Hyug Baeg. 2011. “Better democracy, better economic growth? South Korea.” *International Political Science Review* 2011 32: 579-597.
- Long, J. Scott. 1997. *Regression Model for Categorical and Limited Dependent Variable*. 114-147. SAGE Publication.

**[Abstract]**

## Analysis of Political Participation as Polarization

Jun, chung won | Dongguk University

Kim, min su | Dongguk University

The key-point of this article is mutual relation between realize democracy and social·economical polarization. On the base line, It has an idea that people who believe polarization is getting worse will estimate democracy do not working. And also It assume these people aren't going to participate political act. To prove these assumptions, it make four kind of hypothesis. First, people who believe polarization is getting worse would estimate democracy do not working. Second, people who believe polarization is getting worse would negative estimate about Lee myeong bak government. Third, people who believe polarization is getting worse will not catch the ideology difference between Park guen hye and Moon jae in. Fourth, people who believe polarization is getting worse would don't have supporting party. Fifth, people who believe polarization is getting worse would not participate in election. Through these hypothesis, it would analyze correlation between.

---

■ Keyword: polarization, democracy, political participation, election



## 지방정당의 법제화 방향

김범수 | 연세대학교

### + 국문요약 +

이 논문은 지방정당제도화의 원리와 제도적 방안을 제시한다. 지방정당은 지방차원에서 주민이 정치결사를 체험할 기회를 제공하여 성숙한 정치적 주체가 되게 한다. 또한, 지방차원에서 정당정치와 선거정치를 정상화하는 경쟁의 제도화 수준을 높여 한국 대의민주주의를 공고화하는데 기여한다. 정치적 자유의 체험과 정당경쟁의 제도화는 지방정당의 제도원리이며 효과이다. 두 제도원리가 적용되어야 하는 세 가지 핵심 문제들이 있다. 먼저, 지방정당의 공천범위는 지방정당이 유권자로부터 얻는 지지와 정당의 조직력에 의해 결정되도록 하는 비법제화 방향을 제시하였다. 둘째, 국고보조금 지급의 균형의 기준, 당비에 근거한 자립의 기준, 그리고 국민이 지지한 득표율을 기준으로 지급하는 지방정당 국고보조금 방향을 제시하였다. 셋째, 지방정당을 허용하기 위한 정당설립의 규정완화 혹은 설립규정의 삭제를 주장하며, 헌법재판소가 우려하는 지역정당과 군소정당의 문제에 대하여 반론을 제시하였다.

## I. 서론

최근 지방정당<sup>1)</sup>의 기능을 긍정적으로 제시하고 지방정당을 허용해야 된다는 정치학자들의 연구가 제시되고 있다. 지방정당은 자치권의 확대를 위해 필요하고(강원택a 2015, 25), 특정정당의 독주와 폐쇄적 정당체제를 극복하여 정당경쟁 활성화를 위해 필요하며(강원택b 2015, 5; 2010; 유재일·정상호 2009, 167), 지역균열을 교차하는 새로운 정책 균열의 등장을 위해 필요하고(김용복 2009), 중앙정치의 대리전이 된 지방선거의 자율성을 회복시키기 위해 필요하며(하세헌 2012), 자발적이고 상향식 정당정치를 등장시키는 데 필요하고(강원택 2010), 사회적 약자들의 정치적 참여를 통해 정치참여의 불평등을 해소하고, 대의민주주의가 제대로 작동하는 데 필요(서복경 2014)하다고 주장되었다. 이상을 요약하면, 지방정당은 개인수준에서 정치적 지성의 학습장으로서 기능하며, 지방자치차원에서는 자치권을 확대하며, 정당정치차원에서 지역주의를 극복하고 정당경쟁을 활성화하며, 국가수준에서 소외된 계층의 정치참여를 실현하여 대의민주주의의 질을 높인다고 할 수 있다.

그러나 중앙정부의 권력기구, 즉 행정부나 입법부, 그리고 사법부는 지방정당을 부정적으로 이해하거나 지방정당을 허용하지 않는다. 이러한 입장의 근거에는 지방정당과 지방자치를 분리하여 이해하는 인식이 자리 잡고 있으며, 나아가 지방자치에서 대의제정치가 활성화되는 것이 꼭 필요하지 않다는 인식이 있다. 이러한 인식의 역사적 사례는 제3공화국에서 지방자치를 “통일이후로 연기”한 것이다. 그로부터, 30년 이상이 지났지만 지방자치에 대한 도구적 인식과 지방자치에서 정치를 배재하려는 인식은 지속되고 있다.

이러한 상황 속에서 이 글은 지방정당의 효과를 요약하여 제시하고, 그것을 통해 구체적인 제도방향을 제시하고자 한다. II절에서는 지방정당을 부정하는 주장의 두 가지 근거를 제시한다. 지방자치에 대한 행정부, 행정부, 그리고 사법기구인 헌법재판소가 지방자치에 대하여 내린 중요한 결정들을 통해 지방자치와 지방정치에 대한 제한적이고 도구적인 인식을 비판적으로 평가한다. III절에서는 지방정당의 두 가지 효과를 제시한다. 지방정당이 대의제정치를 활성화하여, 지역주의 문제를 해결하고 중앙정치의 대리전이 된 지

1) 한국 정당정치 논의에서 local party를 “지방정당”이나 “지역정당”으로 표기한다. 본 글에서는 local을 지방으로 regional을 지역으로 표기하며, 국가보다 작은 행정 및 자치단위에서 활동하는 정당을 지방정당으로 표기하여 사용한다.

방선거를 정상화하며, 주민의 정치참여의 양과 질을 높일 수 있음을 제시한다. IV절에서는 지방정당을 법제화 할 때, 등장하는 중요한 세 가지 과제에 대한 기본적인 해결방향을 제시한다. 지방정당이 공천하는 범위의 문제, 지방정당에게 정당보조금을 어떻게 지급하는 것이 타당한 것인가의 문제, 그리고 지방정당 설립의 기준을 완화하는 것이 어떤 정당성을 갖고 있는가의 문제를 다룬다. V절 결론에서는 내용을 요약하고 지방정당의 허용이 온전한 지방자치의 실현과 대의제정치의 활성화에 핵심제도임을 주장하고자 한다.

## II. 지방정당에 대한 부정의 두 가지 근거

### 1. 주변화된 지방자치

지방정당에 대한 반대의 근거는 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 지방정당이 근거하는 지방자치를 국가운영의 주변적 원리로 이해하는 입장이다. 지방자치에 대한 주변적 인식은 지방자치를 국가발전의 수단으로 이해한다. 하지만 지방자치가 민주주의를 심화시키는 작동기제라는 것을 인정하지 않는다. 지방자치는 자원의 효율적 배분을 통한 국가발전이라는 목적과 함께 주민이 정치적 지성을 획득하는 교육의 장이라는 목적은 고려하지 않는다. 이 때문에 한국의 지방자치는 반쪽짜리 혹은 형식은 자치이되 내용은 타치가 된다. 시민의 자치의식을 함양하는 작동기제가 없이, 국가발전을 위한 지방관리를 위한 수단으로서의 지방자치이다.

지방자치에 대한 주변적 인식, 혹은 국가발전을 위한 수단으로서의 지방자치를 인식하는 경향은 중앙정부의 정책적 입장에서 보여진다. 예를 들어, 박근혜 정부의 지방관리 정책은 2013년 출범한 대통령소속 “지방자치발전위원회”가 담당하는데,<sup>2)</sup> 지방자치발전위원회가 제시한 정책적 입장을 통해 지방자치에 대한 주변적 인식을 접할 수 있다. 지방자치발전위원회는 활동 목표로서 주민편익증진, 행정효율제고, 지방경쟁력 강화를 제시한다.<sup>3)</sup> 이 세 가지 목표는 투자 대비 성과를 중시하는 성과주의와 중앙이 지방을 평가하

2) 지방자치발전위원회는 대통령소속 위원회로서 지방분권과 지방행정체제개편 등 지방관리에 관한 모든 정책을 계획하고 추진한다. 「지방분권및지방행정체제개편에관한특별법」 제45조 지방자치발전위원회의 “기능” 참조.

고 관리하는 데 강조점을 두고 있다. 성과주의와 지방경쟁력 제고는 모두 자원의 효율적 배분을 강조하는 것으로서 지방자치가 갖고 있는 주요한 목적 중의 하나이다. 그러나 지방자치는 자원의 효율적 배분 외에 자율적 결정과 책임을 통한 민주주의 심화라는 목적을 갖는다. 토크빌(Tocqueville 2000, 57-58)은 미국 민주주의의 성공요인 중 하나로 연방제와 주정부, 카운티정부, 그리고 타운정부의 자치를 든다. 그는 이러한 자치의 경험이 미국인들에게 정치적 자유를 체험하게 하며, 이러한 자치가 없었다면 미국의 자유정신은 존재하지 않았을 것이라 말했다. 프랑스 혁명을 경험한 프랑스 정치인이자 정치사상가로서 토크빌은 미국이 프랑스와 같이 혁명으로 인한 폭력을 경험하지 않은 것에 주목한다. 그리고 미국의 민주주의가 폭력없이 안정적으로 정착하게 된 여러 가지 이유 중에서 지방자치를 꼽는다. 즉 지방자치의 본질적 기능 중 하나는 정치적 자유와 그 정신을 주민들이 경험하고 심화함으로써 국가의 정치안정과 민주주의 발전에 기여하는 것이다. 즉 지방자치에는 자율적 참여와 결정이라는 자치의 실현을 내재한다. 그런데 지방자치발전위원회가 제시한 활동목표에는 주민의 편익 증진, 행정의 효율성 제고, 그리고 지방정부의 경쟁력 강화와 같은 물질적인 성장이 강조되고 있지만, 지방자율권의 확대와 같은 민주주의 심화와 관련한 목표는 담겨져 있지 않다. 이것은 지방의 물질적 조건을 개선하고, 이것을 토대로 국가발전을 제고하기 위해 지방자치를 수단적으로 활용하겠다는 것으로 여겨진다. 지방자치에 대한 자원활용을 위한 물리적 측면의 접근, 그리고 중앙중심-지방주변의 상하관계가 내재해 있다고 보여진다.

지방자치에 대한 물리적이고 관리적인 접근은 입법부인 국회의 인식에서도 나타난다. 이러한 인식은 지방자치법의 내용을 통해 확인할 수 있다. 민주주의가 자기결정권의 실행이라는 주민의 주체적 결정의 원칙을 담고 있는 것을 고려할 때, 지방자치법의 목적은 지방을 타자화하고, 민주적 정치보다는 효율적 행정을 우선하며, 지방의 발전을 국가 최고 리더들이 관리해야 하는 대상으로 보고 있다고 여겨진다. 이러한 인식은 지방자치법에서 찾아 볼 수 있다. 지방자치법은 지방의 자기결정권을 보장하기보다는 제한하는 방향으로 조문이 구성된다. 예를 들면, 조례제정권을 “법령의 범위 안에서(법제22조)”로 제한한 것을 들 수 있다. 예를 들어, 2015년 경상남도 양산시의회는 학교무상급식 조례 중 “단체장은 지원할 수 있다”를 “단체장은 지원한다”로 추진하고자 한다. 이에 대하여 경상남도는 이러한 내용에 대해 법제처에 유권해석을 의뢰하여 위와 같이 개정하는 것이 “단체장에게 부여한 재량을 침해해 법을 위반한 것”이라 밝히고 반대입장을 제시했다(『연합뉴스』,

3) 지방자치발전위원회가 제시한 목표와 추진배경은 홈페이지(www.clad.go.kr) 참조(검색일: 2015.9.21).

2015.10.6). 학교급식은 각 지방자치단체의 특수성을 고려하여 스스로 결정할 수밖에 없다. 지방자치단체가 갖고 있는 재정능력과 구성원들의 합의, 그리고 의회와 단체장의 의사에 따라 결정되는 것이다. 각 지방의 재정상황과 주민들의 인식이 다르기 때문에 중앙정부나 상급정부가 판단하고 결정하는 것은 자치에 위배된다. 그러나 현실은 다르다. 양산시라는 기초지방자치단체 의회의 결정에 대하여 상급기관을 자처하는 경상남도가 반대하고, 지방자치법을 근거로 하여 통제하고 관리하려 한다. 이 과정에서 양산시의회와 단체장이 정치과정을 통해 해결하려는 방법은 원천적으로 봉쇄된다. 이 문제는 상급 기관인 경상남도의 행정통제, 법제처의 유권해석, 그리고 사법부의 위법조례심의를 의해 결정된다. 이 사례와 같이 지방의회가 제정하거나 개정한 조례로서 중앙의 입법부, 행정부, 그리고 사법부가 통제했던 예는 부천시의 학교주변 담배자판기 설치 금지조례와 청주시의회가 제정한 정보공개조례가 있다. 지방자치법이 중앙이 지방을 통제하는 수단으로 활용되고 있는 것이다.

또한, 한국에서 지방정부의 구성은 지방자치법에 의해 획일적으로 구성된다. 지방자치법은 지방자치단체의 종류와 조직과 운영을 규정하여, 전국 234개 모든 자치단체가 단체장-의회형 정부구성을 갖도록 규정한다. 미국에서 지방정부의 구성은 주민들의 자기결정권의 대상이다. 타운미팅형, 위원회형, 의회-행정관형, 그리고 의회-시장형 등의 여러 가지 지방정부 유형 중에서 주민들이 선택할 수 있다. 한국에서도 지방정부 구성의 자율성을 학계에서 많이 주장한 바 있다. 하지만 아직 제도화되어 있지 않으며, 박근혜 정부의 지방자치발전위원회의 종합계획안에는 미래발전과제로 포함되어 있다. 가까운 시기에 제도가 시행될 가능성은 낮다는 의미이다. 또한, 지방재정법에 의한 지방재정권의 제한의 문제가 지속되고 있다.<sup>4)</sup> 결국 지방자치법과 지방재정법은 지방정치 구성원들의 자기결정권을 보장하기보다는 중앙정부나 국가발전의 관점에서 지방의 자기결정권을 관리하며, 통제하는 기능을 수행한다. 그리고 이러한 통제는 국가발전이 우선이므로 지방자치는 제한될 수 있다는 지방자치에 대한 수단적 인식의 권력적인 표현이라 할 수 있다.

사법기관으로 헌법재판소가 제시한 지방정당에 대한 금지입장에서도 지방자치는 중앙의 정치를 위해 제한되어야 한다는 입장이 나타난다. 2006년 헌법재판소는 정당법 중 정당의 설립기준에 대한 위헌심판에서 설립의 기준을 완화해달라는 청구인들의 주장을 “지역정당”과 “군소정당”을 허용해달라는 입장으로 이해한 후, 지역정당과 군소정당을 불

4) 한국에서 국세와 지방세 비율이 8:2이고, 지방재정이 중앙정부에 재정적으로 의존되어 있다는 측면은 최병대(2013)를 참조.

허하는 현행 정당법은 “합리적인 제한”이라 보았다.<sup>5)</sup> 헌법재판소는 “대의민주제 기본질서가 제 기능을 수행하기 위해서는 의회 내 안정적 다수세력의 확보가 필요”하므로, 군소정당을 허용하지 않는다고 했다. 이러한 이해는 군소정당을 허용하면 의회 내 극단적인 다당체계가 형성될 것이고, 극단적인 다당제는 의회 내 안정적 다수세력 확보를 어렵게 하여, 대의민주제 기본질서의 제 기능을 수행하지 못하게 한다는 논리라 여겨진다.

그런데 군소정당의 등장을 불안정의 심화라는 부정적으로 이해하는 것은 편향된 해석일 수 있다. 다양한 정치적 결사의 등장은 사회가 갖는 다양성의 표출이며, 이는 민주주의 사회의 당연한 현상이다. 다만 다양한 사회 이익의 표출들이 정치적 과정을 거쳐 안정적인 의사결정으로 전환되도록 하는 제도적 장치가 필요한 것이다. 이러한 제도적 장치를 설계할 때 고려할 만한 원리로서 자유의 원칙을 들 수 있다. 미국헌법의 설계자들은 정치적 자유는 인정하되, 견제와 균형을 통해 안정을 실현하는 제도를 고안했다. 그리고 이러한 제도의 원리를 연방주의논설 10번에서 메디슨은 파벌의 효과를 방지하기 위해서 자유를 원천적으로 봉쇄하기 보다는 상원과 하원의 분리와 같은 제도적 방법으로 해결할 것을 주장하였다.

한국 헌법재판소가 군소정당의 등장을 불안정의 심화로 전제하고 이를 제한하는 결정을 내린 것은 의회정치에서 안정을 염두에 둔 것인데, 의회정치의 안정의 의미를 분석할 필요가 있다. 군소정당을 불허하면 의회정치의 안정은 제1당과 제2당의 지배를 보장하게 된다. 결국 헌법재판소의 의회 안정주장은 “카르텔 정당체제”(장훈 2003) 혹은 사회를 대표하지 못하는 협소한 정당체제(최장집 2009)의 안정이라 할 수 있다.

헌법재판소의 이러한 결정은 정치과정론의 관점에서 보았을 때, 정당 간 견제와 균형의 가능성, 경쟁을 통한 책임정치의 실현이라는 효과를 작동하지 못하게 한 것이라 할 수 있다. 또한 군소정당들이 주요정당과 경쟁하여 다양한 정당조직의 경험들, 즉 간부정당, 대중정당, 포괄정당, 혹은 원외정당과 원내정당 등과 같은 정치선진국들의 역사에서 등장하고 생성 소멸하였던 정당정치의 변화무상한 경험들을 원천봉쇄하는 것이다. 그리고 가장 큰 문제점은 사회의 다양한 이익표출을 담당할 다양한 정당의 설립을 제한하여, 정당과 의회라는 대의기구가 사회를 온전하게 대표하지 못하는 문제를 발생시킨 것이다.

또한, 헌법재판소는 제25조 정당설립에서 5개 이상의 시·도당을 가져야 한다는 조항은 지역정당을 배제하려는 취지로서 합헌이라고 선고했다. 그이유로 “지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치풍토에서” 지역정당은 “특정지역의 정치적 의사만을 반영할 것이므

5) 2004헌마246 전원배판부(2006.3.30).

로” 불허한다는 것이다(헌법재판소 2006). 현재의 지역연고주의 정당은 거대정당들이 만든 역사적 유산이지 지방정당이 만든 결과가 아니다. 전국정당이 만든 문제를 가지고, 지방정당을 불허한 것이다. 만약 지역주의가 문제가 되어 정당을 불허할 것이라면, 헌법재판소는 지역문제를 발생시킨 주요정당에게 책임을 물어 주요정당을 불허하거나 해산해야 하는 모순에 처하게 된다.

지금까지 한국의 행정부, 입법부, 그리고 사법기관인 헌법재판소가 보인 지방자치와 지방정당에 대한 입장을 개관적으로 살펴보았다. 중앙정부의 기구들은 지방자치를 국가 발전을 위한 지방자원을 동원하는 관점에서 바라보며, 국가의 운영을 위해 지방을 관리하는 대상으로 인식하며, 중앙정치의 안정을 위해 지방의 정치적 자유를 제한할 수 있다고 보았다. 중앙정부의 기구들은 지방자치를 중앙의 발전을 위한 수단이자 부수적인 주변으로 인식하고 있는 것이다. 이 때문에 지방자치가 이론적으로 내재하고 있는 자율적 결정을 통한 민주주의의 심화기능은 제한되고 있다.

지방자치의 자율적 결정측면에 제한되는 상황에서, 지방정당은 자연스럽게 부정된다. 자원의 물리적 동원이 우선적인 집행부에서 지방정당은 행정효율을 낮추는 비생산적인 제도로 이해될 소지가 크다. 또한, 중앙에서 만든 법에 의해 지방자치를 관리하고 통제하는 중앙정부는 통제범위를 벗어나는 지방정당의 존재를 고려하거나 지지하기 어렵다. 마지막으로 중앙정치 주요정당의 안정을 최우선으로 하는 관점에서 불필요한 혼란을 불러오는 제도로 인식된다.

## 2. 정치과잉과 지방정당

지방정당을 반대하는 또 다른 입장은 2015년 현재의 지방자치는 정치가 과잉에 이른다 는 현실인식과 밀접하게 연관되어 있다. 지방자치에서 정치가 과잉이라는 말은 주민들이 광역과 기초 단체장과 지방의원을 선출하고 있는 현실을 선거정치의 과잉으로 이해한다. 이러한 인식은 선거정치를 줄이는 방안방향으로 지방자치 선거제도를 변화시키고자 한다. 예를 들어 2014년 12월에 박근혜 정부는 국무회의에서 대통령소속 지방자치발전위원회가 작성한 지방자치발전 종합계획을 심의 승인하였는데, 이 안에는 구청장을 임명제로 전환하고, 구의회를 폐지하는 내용이 담겨 있다(지방자치발전위원회 2014). 또한 기초의원선거에서 정당의 후보추천을 배제할 것을 주장한다(지방자치발전위원회 2014, 33). 정당공천제 폐지의 이유는 많은 학자들이 제시한 대로, 중앙의 주요정당들이 벌이는 정당경

쟁이 지방선거와 정치에 영향을 미치고 있는 현실을 비판적으로 분석 한 후, 지방자치에 중앙정치가 영향을 미치지 못하게 하기 위함이다(육동일 2013).

그런데 지방자치에서 정치 과잉은 중앙정치의 과잉이라 여겨진다. 지방선거에서 다루어지는 선거쟁점들이 전국정당들이 제시한 쟁점들의 다수를 차지하고, 지방정치인과 지방정부의 평가가 선거결과에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있다. 또한, 선거결과에서는 새누리당과 새정치연합이라는 중앙의 주요 정당이 추천한 후보들이 당선된다.

지방선거에서 중앙정치의 과잉은 지방정치의 결핍을 가져온다고 볼 수 있다. 선거관심도가 가장 낮은 지방선거에서 합리적 유권자들은 선거비용을 최소화하려 할 것이다. 이때 유권자에게 가장 큰 영향을 주는 선택 기준은 정당이 된다. 그런데 한국 정당정치는 새누리당과 새정치민주연합이 양강을 이루는 양당체제이다. 더욱이 지방선거는 소선거구 단수다수대표체제이다. 기초의원선거에서 한 선거구에서 2~4일 득표순으로 뽑는 단기비이양식(SNTV: single non-transferable voting)이지만 이 선거체제역시 비례대표제 범주가 아닌 단수 대표제 범주에 포함된다.

지방의원선거에서 비례대표의원 10%가 있지만, 그 비율은 미미하여 작게는 3~4명이 고, 최대는 경기도가 12명, 서울시가 10명이다. 비례대표 적용비율이 10%로 낮기 때문에 군소정당에게 비례대표의원 할당의 문턱(threshold)은 높다.<sup>6)</sup> 또한, 동시선거에서 주요 정당에게 투표용지의 기호 1번과 기호 2번의 순서를 배정하고, 동시에 이 기호를 모든 선거에 걸쳐 통일되게 적용할 수 있도록 하는 “통일기호”제도를 적용하기 때문에 주요정당들은 순서효과와 기호효과 득표이득을 누린다(김범수·서재권 2011). 더불어 정당에게 지급하는 정상보조금과 선거보조금이 주요 2개 정당에게 거의 90%를 집중하여 지급한다.<sup>7)</sup> 이러한 현행 선거제도와 정당제도, 그리고 정당 보조금 제도와 양당체제는 지방선거에서 중앙의 2개 정당이 선거쟁점을 정하게 하고, 그들만이 경쟁하는 양강 과두체제, 혹은 독과점 정치시장을 만들게 된다.

지방선거와 지방정치에서의 문제점은 경쟁자가 새누리당과 새정치민주연합만이 정당 경쟁에 진입한다는 것이다. 그리고 이들은 대통령선거와 국회의원선거와 같이 중앙권력을 목표로 하기 때문에 지방선거와 지방정치를 중앙정치에서의 권력쟁취를 위해 활용하려는 강력한 동기를 갖고 있다. 이 때문에 지방선거에서 쟁점은 두 정당이 만드는 경쟁틀

6) 2014년 전국 광역 비례대표의원 84명 중 새누리당이 41명, 새정치민주연합이 40명, 통합진보당이 3명이었다(중앙선거관리위원회 통계정보, <http://info.nec.go.kr/>).

7) 2014년 기준, 총 정당에 대한 국고보조금 지급액 804억 중 새누리당에게는 364억 원, 새정치민주연합에게는 338억 원이 지급되었다(중앙선거관리위원회 홈페이지, <http://www.nec.go.kr/>).

로 규정지어질 가능성이 높아진다. 이 과정에서 지방의 쟁점과 정책은 뒷전으로 밀려날 가능성이 높아진다. 그리고 지방이슈를 들고 지방선거에 임하려는 후보나 정치세력이 등장하더라도, 앞에서 이야기한 바와 같이 선거제도, 투표용지 기호배정제도, 전국통일기호제도, 정당보조금제도, 정당법에 의한 설립규제들로 인해 새로운 경쟁자가 경쟁에 진입하는 것을 어렵게 만들고, 진입하더라도 선거에서 승리하기 어려운 불공정한 조건을 만든다.

혹자는 양대 정당이 지방의 정책을 다루면 되지 않느냐고 주장할 수 있다. 즉, 지방선거에서 새누리당과 새정치민주연합이 지역주민들의 요구를 집약하여 정책화 할 수 있다는 주장이다. 이러한 주장은 한국의 정당들이 선진화되고 민주화되면 모든 문제들이 해결될 수 있다는 환원론법과 크게 다르지 않다고 여겨진다. 즉 두 개의 정당이 지방정당조직을 민주화하여 지역위원장이 주도하지 않고 당원들이 주요 결정을 하며, 지방정당조직이 평상시에 지역주민들의 문제를 정책화하면 두 정당에 의한 독점적 과점시장도 바람직하다는 논리이다. 그러나 이 주장은 두 정당과 그 정당의 지방정당조직이 민주화된 것을 전제로 하는 것인데, 이는 현실적이지가 않다. 그리고 두 정당이 자기개혁을 추진하고 있는 것이 사실이지만, 그것으로 정당민주화가 실현될 가능성은 낮다. 대의민주주의 정치는 경쟁의 제도화라는 외적 자극을 중요한 권력통제의 기제(機制)로 인정하고 제도화한다. 즉 자유경쟁은 정당의 자기개혁을 추동하는 강력한 자극이다. 새로운 정치세력의 진입을 통한 외적 자극을 제도화하지 않는 현실—불공정한 선거 및 정치제도를 통해 과점은 독과점 정치시장—에서 양대 정당의 자구노력에 의존하여 지방선거가 지방의 정책선거가 될 수 있다고 보는 것은 비현실적이다. 오히려, 새로운 정치세력에 의한 지방정당의 등장과, 지방정당들이 지방의 이슈를 가지고 지방선거에서 전국정당들과 경쟁하고, 지방정치 차원에서 당 조직의 민주적 운영을 통한 조직사업을 통해 조직경쟁을 벌이는 상황이 주요 정당들이 당내 민주화를 더욱 추진하는 외적 자극이 될 것이다.

이 시점에서 지방선거에서의 정치를 과잉된 것으로 이해하고, 선거를 임명제로, 구의회를 폐지하는 방향으로 지방정치과정을 축소하려는 입장이 갖고 있는 “정치”의 개념에 주목할 필요가 있다. 정치 과잉에서 본 정치란, 전국정당에 의한 지방정치 지배의 정치라 여겨진다. 이 정치는 지역의 주민이 빠진 정치이며, 지역의 정책이 정당경쟁의 선거쟁점으로 공론화 하지 않고 중앙정치의 정책이 공론화한 정치라 여겨진다. 이 정치는 매우 협소한 개념 영역을 갖는다.

먼저, 이 정치는 중앙정치와 지방정치라는 차원에서 보면, 중앙정치에 해당된다. 전국정당이 지방선거를 중앙정치의 대리전으로 만들기 때문에 지방선거에서 정당공천을 폐지해야 한다는 입장이 있다. 이 입장에서 볼 때, 지방선거에서 정치를 배제한다는 것은 곧

중앙정치를 배제한다는 것이지, 지방주민들의 이해와 요구를 매개하여 지방자치단체의 정책으로 하는 지방정치까지 배제하는 것은 아니라고 볼 수 있다. 그 근거는 지방선거에서 정당공천제 폐지를 주장하는 연구자들의 대부분이 생활정치를 주장하는 것에서 찾을 수 있다. 생활정치란 지역주민들이 자신들을 스스로 결정하는 것이기 때문에 넓은 의미의 정치이지만, 중앙정치는 아니다.

또한, 이들의 정치비판은 대의제정치와 직접참여제정치의 축으로 구분하면 대의제정치에 대한 반대이다. 선거를 임명제로 전환하는 것을 주장하고, 구의회를 폐지하는 대안으로 제시한 대안은 소위 민·관 협력의 거버넌스이자 주민참여형 제도들이다. 결국 지방자치에서 정치가 과잉이라고 할 때, 정치는 중앙정치와 대의제정치가 과잉이라는 주장으로 해석할 수 있다.

그런데 중앙정치의 과잉이라는 부분은 동의가 되지만, 대의제정치의 과잉이라는 해석은 동의하기 어렵다. 오히려 지방정치차원에서 대의제정치가 제대로 시행되고 있는가에 대한 질문에는 대의제정치가 결핍되어 있다고 여겨진다. 그 이유는 앞에서 분석한 대로, 정당법에 의한 결사의 자유가 제한되어 있어 지방선거에서 다양한 정치세력들이 정당경쟁으로 진입하기 어렵고, 동시선거와 투표용지 기호배정방식과 전국통일기호와 같은 선거제도들이 주요정당후보와 새로운 후보 사이의 공정한 경쟁을 훼손하며, 주요정당에 대한 막대한 국고보조금을 지원하면서도 새로운 정치세력에게는 국고보조금이 제한되는 불평등한 현실 때문이다. 혹자는 이러한 불평등한 제도들이 정치의 안정을 위해 필요하다고 주장할 수 있다. 그러나 지방선거와 지방정치에서는 주요정당에 의한 일당지배체제가 형성되고 있는 것이 현실이다. 영남에서는 새누리당이 호남에서는 새정치민주연합이 지방정부를 지배하는 일당지배체제가 지속되고 있는 현실에서, 극단적 다당제를 방지하기 위해 주요정당의 지배를 안정적으로 보장하는 제도들이 필요하다는 주장은 수용하기 어렵다. 오히려 지방선거에서 일당지배체제와 카르텔 정치시장을 자유화하는 조치, 즉 정당설립의 자유를 확대하고, 선거경쟁의 공평성을 제고하는 정당정치와 선거정치의 활성화 대책이 필요하다.

지방자치에서 정치과잉의 입장은 중앙정치의 문제점을 지적한 것으로 맞을 수도 있겠지만, 그 해법으로 정치를 배제하면, 중앙정치뿐 아니라 지방정치까지도 배제되기 때문에 해법에는 동의할 수 없다. 또한, 지방정치에서 대의제정치가 과잉되었다는 지적은 수용하기 어렵다. 오히려 지방정치에서는 선거정치와 정당정치가 결핍되어 있다고 여겨진다. 그에 따라 해법은 대의제정치를 배제하는 임명제 도입이나 정당공천제 배제는 적절하지 않으며, 지방선거와 정치에서 대의제정치의 결핍을 해소하는 조치들이 필요하며, 지방정

치에서 대의제정치의 활성화의 핵심은 지방정당의 허용이라 할 수 있겠다.

### III. 지방정당의 두 가지 효과

#### 1. 대의제정치의 활성화

지방민주주의의 실현에 대한 방향은 크게 정치화방향과 행정화방향으로 구분하여 말할 수 있다. 이 둘은 주민의 자기결정권의 확대라는 지방민주주의 개념을 공유하기 때문에 동일한 목표와 비슷한 제도 대안을 제시한다. 예를 들면, 다양한 정부형태, 기초단위의 규모를 최소화하는 것이다(강원택 2015, 유재원 2003).

그런데 정치과정 — 주민의 의견수렴 — 측면에서는 해법이 다르고 대립하는 측면이 있다. 정치화방향은 지역 내 다양성을 긍정적으로 이해하고, 차이와 경쟁을 활성화하여 “경쟁의 제도화”인 정당정치를 긍정적으로 이해한다. 반면에 행정화방향은 차이와 경쟁을 긍정적으로 이해하면서 동시에 통합과 안정을 중시하기 때문에 참여를 집행부가 관리하는 민-관 거버넌스로서의 제도개선을 해법으로 제시한다.

문제는 거버넌스 제도의 도입만으로는 주민의 다양한 이익을 정책으로 반영하는 데 현실적 한계가 있다는 점이다. 거버넌스 이론에 의하면, 사회이익들이 다양하게 제시되고 경쟁하고 통합되는 것을 집행부나 위원회와 같은 거버넌스 조직으로 담당하게 한다. 그런데 주민들은 이해가 다양하며, 정치적 정파성도 갖고 있다. 이러한 차이를 거버넌스는 합의와 조화를 통해 해결할 수 있다고 여기는데, 이러한 기대는 현실적이지 않다. 사회 속의 개인은 이익과 입장에 따라 갈등하고, 이러한 사회적 균열은 쉽게 조화를 이루지 못한다. 정치학자들은 이러한 차이를 인정하고 차이를 제도화한 정당정치를 제시한 것이다. 사회 속에 존재하는 서로 다른 이익들의 균열은 정치적으로 하나의 부분(a part) 즉 정당(party)라는 제도로 전환되어 경쟁의 장인 정당정치에서 주민의 선택을 받게 된다는 것이 정당정치적 해석이다.

또한 지방자치에서 거버넌스의 도입은 단체장의 권한을 견제없이 강화시킬 수 있다. 현재 시행되고 있는 주민참여예산제나 마을만들기사업 등은 주민참여제도로써 각광을 받고 있으나, 동시에 단체장의 재량권에 따라 그 효과가 결정된다. 즉 거버넌스는 소위 민-

관 협력으로 정부와 시민사회 사이의 협력을 이론적으로 지향하지만, 실질적으로는 단체장이나 집행부 공무원과 일반 주민의 소통에 초점을 두며, 단체장이 이러한 다양성을 쉽게 통합될 것이라 전제한다. 이 과정에서 단체장은 주민들의 다양한 이해를 조정하고 조화를 이루는 통합자의 기능을 요구받는데, 이로 인해 단체장의 권력과 재량권이 커질 수 있다.

단체장의 권력이 커지는 상황에서 대의제의 활성화는 단체장을 견제한다. 단체장의 권력을 지방의회가 견제하게 하고, 지방의회 내에서의 다양한 정치세력들이 경쟁하며, 지방선거를 통해 주민들의 평가를 받게 하는 것이다. 거버넌스리는 직접 참여정치의 활성화와 함께 대의제정치 활성화는 지방민주주의를 위해 모두 필요하다.

지방정치에서 대의제정치의 활성화는 지방정당의 등장으로 많은 부분 실현될 수 있다. 먼저, 지방정당의 허용은 지방정치에서 정당경쟁을 활성화시킨다. 현재 지방정치에서 지역주의 지역인 호남과 영남은 물론 충청권과 수도권지역에서도 1당지배체제가 많다. 단체장과 지방의회의 다수당이 동일한 정당인 1당 지배체제는 정당경쟁이 최소화된 상태이다. 지방정당이 허용되면, 호남과 영남지역에서 두 가지 유형의 새로운 정당들이 생겨날 수 있다. 하나는 지역주의 정당을 지지하지 않는 독자적인 정치세력들이 정당을 만드는 경우이다. 새로운 정당은 지역주의 정당이 대표하지 못해왔던 소외된 사회계층으로 구성됨으로서, 정치과정에 대표성을 높이는 효과가 있을 수 있다. 새로운 정당은 지역주의 정당과 경쟁하기 위하여 주민들에게 호소할 수 있는 새로운 쟁점을 주장할 것인데, 이 과정에서 지역 현안이 선거쟁점으로 등장할 가능성이 높아진다. 지방선거에서 새로운 쟁점의 등장은 지방선거를 호남과 영남이라는 지역주의 구도로 유지했던 지역주의 선거를 변화시키게 될 것이다.

두 번째 새롭게 등장할 정당은 기성 지역주의 정당 내에 이견을 가진 정치세력들이 만든 경우이다. 지금의 정당은 다양한 정파들이 모여 있다. 현행 지방선거에서 지역주의 정당의 틀을 벗어나 새로운 정당을 구성하여 경쟁하는 것은 큰 모험이다. 현행 정당법에서 정당설립 문턱이 크기 때문에 새로운 정당 구성이 어려워 무소속으로 출마하는 경우가 많다. 그런데 지방정당이 허용되면 정당설립의 문턱이 낮아진다. 이 경우 기성 지역주의 정당으로 이탈한 정치인들은 새로운 정당을 구성하여 지방선거에 참여하는 것이 쉬워진다.

요약하자면, 지방정당의 허용은 현재 정치과정에서 배제되어 있던 정치세력들이 새로운 정당을 구성하거나 기존 지역주의 정당들이 분화하여 새로운 정당이 등장하여 현재보다 지방선거에서 정당경쟁이 활성화될 가능성이 높아진다. 또한 이러한 새로운 정당들은 기존 지역주의 정당들이 중앙정치의 갈등 플레이를 지방선거에도 적용하려는 흐름에 대

항하여 지역사회의 문제를 선거쟁점으로 부각시켜 지방선거를 정책선거로 만들 가능성도 높인다. 이러한 정당정치 활성화는 정당들의 사회대표 기능을 향상시키는데, 특히 소외된 계층이 정당을 구성하여 정치과정에 참여할 가능성도 높임으로써 대의정치의 대표성을 높일 수 있다.

## 2. 정치적 지성의 함양

지방정당은 전국정당의 지방조직과는 다른 차원의 정치참여 조건을 주민에게 제공한다. 그것은 곧 중앙집권적인 국가가 지방자치를 시작하면서 시민들이 경험하게 되는 새로운 정치참여의 조건과 유사하다. 지방자치가 주민들에게 참여의 기회를 확대하고, 지역의 일을 스스로 해결하는 권한과 그에 따른 책임을 문듯이, 지방정당은 주민에게 정치적 주체로서 권한을 행사하고 책임을 지게 한다. 지금까지의 전국정당은 정치적 보스가 유권자를 동원하고, 전국정당의 지방조직은 선거 시기에 주민을 동원하는 선거전문가정당의 성격을 보여 왔다. 이에 반해 지방정당은 주민들이 정당을 조직하고, 지역의 문제와 지역공동체 다른 주민들의 요구를 정책으로 만드는 기능을 스스로 담당해야 하는 조건을 부여한다. 이러한 자치의 과정을 통해 주민들은 정치적 지성을 함양하게 된다.

주민들이 지방자치를 통해 자신들의 정치적 지성을 함양할 수 있다는 주장은 지방자치의 등장과 함께 시작되었다. 1800년대 미국을 돌아보고 『미국의 민주주의』를 쓴 토크빌은 지방자치를 통해 주민들이 정치적 지성을 체험한다고 말했다. 주민들이 공동체의 일을 스스로 결정하는 일, 예를 들면 주민들이 지방정부의 행정관을 선정하고, 세금을 결정하며, 조례와 같은 규칙을 스스로 정하는 과정에서 주민들은 정치적 자유(political freedom)를 경험하고 체화하게 된다는 것이다(Tocqueville 2000, 57). 지방자치를 통해 형성한 미국인의 자유정신은 영국인보다 더 보편성을 갖고 있으며, 혁명열정에 사로잡혀 있는 프랑스인보다 냉철한 것이라 그는 평가했다(위의 책, 411-416). 그리하여 이러한 미국인들의 정치적 자유에 의해서 미국민주주의가 가능할 수 있다고 보았다.

토크빌을 지지하고, 대의제를 주창한 밀(J. S Mill)도 『대의제정부에 대한 고찰』에서 지방자치가 주민이 정치적 지성 혹은 공적 지성을 갖추게 한다고 말했다(Mill 1958, 213-217). 그는 중앙정치만으로는 주민이 정치에 참여할 기회가 적고, 국가정치에 대한 참여가 직접적이지 않은 간접참여일 수밖에 없음을 지적하고, 지방정치에서 주민은 지방정치인을 선출하거나 자신이 출마할 수 있으며, 지방의 일들—도로포장, 가로등, 상하수도공급,

상가에 대한 규제 등 — 에 직접 참여하기가 쉽다고 말했다. 그리고 이러한 지방자치는 주민에 대한 정치교육기능 혹은 정신훈련(mental discipline)기능을 수행하는 것으로 보았다.

중앙집권과 지방자치의 관계와 같이 전국정당과 지방정당의 관계는 유사하다. 지방자치를 통해 주민들이 정치적 자유를 체험하여, 전국차원의 민주주의를 성공적으로 공고화한다는 것이 지방자치의 기능과 효과이다. 지방정당 역시 전국정당이 제공하지 못하는 정치적 참여기회를 주민들에게 제공하여 지방정치의 활성화와 전국 수준의 정당정치발전에 기여할 수 있다. 네덜란드에서 1990년부터 2006년까지 지방정당의 기능과 효과를 연구한 사례가 있다(Boogers and Gerrit 2010). 이시기에 지방정당은 지방선거에서 득표비율이 높아졌다. 1990년 13%에서 2006년 24%가 된 것이다. 지방정당이 주민들로부터 많은 지지를 받게 된 원인들 중에서는 지방정당이 전국정당의 지방조직과 다른 차이가 있었기 때문임을 이 연구는 보여준다.

먼저, 지방정당은 조직규모가 전국정당의 지방조직보다 작기 때문에 당원들의 정당 활동에 대한 참여수준이 높다. 이러한 결과는 지방정당의 당원들이 지역문제를 해결하기 위해 정당 활동을 하는 데 비해, 전국정당의 지방조직은 중앙정치에 보다 큰 관심을 두기 때문이라 설명한다. 또한 지방정당에 지역 활동가가 더 많고, 이들이 지역현장 방문이나 주민들과 정기적 모임을 갖는 횟수가 많기 때문에 지역사회 주민들과 친밀한 관계를 유지한다고 한다. 특히, 전국정당의 지방조직은 지역사회와의 연계활동을 지방의원이나 소수 정치엘리트에게 일임하여, 조직의 성격을 엘리트중심의 간부정당으로 만드는 데 비해, 지방정당은 활동가가 다수여서 민주적 정당조직이 형성된다고 밝히고 있다(위의 글, 83). 결과적으로 지방정당은 중앙정치의 진영논리에 입각한 정치투쟁에서 벗어나 지역주민의 이익을 대표하는 정책경쟁에 더 적극적이라 설명한다(위의 글, 88). 네덜란드의 경험을 요약하자면, 지방정당은 전국정당의 지방조직보다 주민에게 참여의 기회를 더 많이 제공하며, 수평적인 정당운영의 기회를 제공하고, 지역문제를 중심으로 정책을 고민하는 기회를 확대한다.

한국의 정치와 정당정치의 가장 큰 해결 과제 중의 하나는 국민들의 정치참여 의식과 행태에 관한 것이다. 정치적 관심도를 높이고, 정치참여의 양적 질적 수준을 높이는 데 있어서 국들의 참여의식은 매우 중요한 요인이다. 이러한 시점에 지방정당이 제공하는 새로운 참여의 기회와 참여를 통한 정치의식의 함양은 정치발전에 중요한 기여를 할 수 있을 것이다.

## IV. 지방정당 법제화 방향

지방정당을 법제화하는 기본 원칙은 정치 결사의 자유를 주민들이 향유하도록 정당의 설립제한을 완화하는 것과 지방정당이 전국정당의 지방조직과 동등하게 지방선거와 지방정치에서 경쟁할 수 있도록 공정한 경쟁기반을 조성하는 것이다. 정당설립 문턱을 낮추는 것은 주민들이 정당정치에 참여할 수 있는 기회가 확대되어 정치참여기회의 확대를 통해 정치적 지성을 함양할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 또한 전국정당과 지방정당이 동등하게 경쟁할 수 있도록 제도적 조건을 만드는 것은 지방정부의 일당지배체제를 경쟁적 정당체제로 전화시키고, 지방선거가 지역현안에 근거한 정책선거로 나아갈 수 있는 기회를 제공할 것이다. 이러한 두 가지 원칙을 기준으로 지방정당의 공천범위, 지방정당에 대한 국고보조금 지급, 그리고 정당설립의 완화 방향을 제시하고자 한다.

### 1. 지방정당의 공천범위

정당이 중앙정부와 국민을 매개한다면, 지방정당은 지방정부와 해당 지방정부 주민을 매개한다. 이에 따르면 정당은 전국수준에서 매개활동을 하는 전국정당과 지방수준이라는 일정한 지방행정단위 안에서 정당역할을 하는 지방정당이 존재하게 된다. 미국이나 유럽의 네덜란드, 독일, 그리고 일본과 같은 정치선진국 모두에서 전국정당과 지방정당이 모두 존재한다. 정치결사의 자유를 제한하지 않는 이들 나라에서는 자연스럽게 전국정당과 지방정당이 존재한다.<sup>8)</sup>

전국정당과 지방정당은 지방선거에서 상호 경쟁할 수 있다. 그리고 경쟁의 주체는 전국정당의 지방조직과 지방정당이다. 지방선거에 전국정당의 지방조직은 후보자를 중앙당의 승인을 통해 선정하여 공천한다. 그리고 지방정당은 정당 내 공천과정을 거쳐 공천한다. 전국정당이나 지방정당 모두 지방선거에 후보를 공천하는 것은 존재 목적에 해당한다.

8) 그러나 한국에서는 정당법에 의해 정당설립의 기준을 정하고 있어 지방정당이 허용되지 않는다. 한국에서 창당하기 위해서는 서울에 중앙당이 있어야 하고, 서울을 포함한 17개 광역시도 중 5개 이상 지역에 지구당이 있어야 한다. 그리고 각 지구당의 당원 수는 1천 명을 넘어야 한다. 이러한 규정 때문에 특정한 지방정부 내에서만 정당 활동을 하고, 그 지방정부의 구성을 위한 지방선거에만 후보를 공천하려는 정당은 허용되지 않는다.

문제는 지방정당이 전국정당과 같이 전국선거에 후보를 공천할 수 있도록 할 것인가 하는 것이다.

한국에서 정당이 공천할 수 있는 범위는 대통령선거와 국회의원선거와 같은 전국선거와 지방선거로 구분할 수 있다. 지방정당을 허용한다면, 전국정당은 전국선거와 지방선거 모두에 후보를 공천할 수 있고, 지방정당은 지방선거에만 공천할 수 있도록 하면 큰 문제는 없다. 다만 이러한 공천범위의 제한 규정을 법으로 만들 것인가 아니면 자율로 맡길 것인가가 문제로 남는다.

지방정당의 공천범위는 법률로 정하기보다는 정당 자율에 맡기는 것이 결사의 자유를 보장하는 데 더 적합하다. 법률로 정한다면, 규정해야 할 사항들이 많아지기 때문이다. 지방선거는 기초단위의 선거와 광역단위의 선거가 있다. 또한 이 둘은 단체장선거와 지방의원선거로 분화하기 때문에 4개의 선거로 구성된다. 또한 기초와 광역의회 비례대표 선거를 합하면 6개가 된다. 6개의 각기 다른 지방선거는 4개의 서로 다른 선거구에서 치러진다. 단체장선거와 지방의회 비례대표의원선거구는 같다. 4개의 선거구 중 기초의원지역선거구가 가장 작고, 다음은 광역의원 지역선거구이며, 기초단체장 선거구와 기초의회 비례대표선거구가 같은 크기로 두 번째로 크며, 광역단체장과 광역의회 비례대표선거구가 같은 크기이면서 가장 크다. 4개의 서로 다른 선거구가 존재하는 상황에서 이 점을 고려하여 지방정당을 설립을 법으로 정하려 한다면, 복잡한 규정이 필요하다. 기초의원지역선거구에만 후보를 공천하는 지방정당에 대한 설립규정이 필요하고, 기초단체장선거구에 후보를 공천하는 지방정당에 대한 설립규정이 필요하여, 적어도 4개 선거구에 따른 개별적인 설립기준이 필요하게 된다.

이 문제를 해결하는 방안 중의 하나로, 기초지방정부를 대상으로 하는 지방정당과 광역지방정부를 대상으로 하는 지방정당을 나누어 지방정당설립 규정을 만드는 방법이 있다. 하지만 이러한 방법은 국회의원선거구 때문에 또 다른 문제에 봉착하게 된다. 일반적으로 한국에서 국회의원선거구는 광역단체장 선거구보다 작으며, 광역의원선거구보다 크다. 그리고 기초자치단체의 규모에 따라 국회의원선거구가 2개 이상의 기초자치단체를 포함한 것일 수 있고, 아니면 기초자치단체장 선거구보다 작을 수 있다. 만약 선거구를 기준으로 지방정당은 규모가 작은 선거구에 후보를 공천하는 정당이라 본다면, 광역단체장 선거구에 후보를 공천할 수 있는 지방정당이 광역단체장 선거구보다 작은 국회의원선거구에 후보를 공천할 수 없도록 하는 것은 타당하지 않다. 광역단체장선거에 후보를 공천할 정도의 지방정당은 광역단체수준에서 정치적 조직력과 유권자에 대한 대표능력을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 그런데 국회의원선거구는 광역단체장 선거구의 일부분에 불과하므로

이 지방정당은 국회의원선거에 후보를 공천할 충분한 정치적 능력과 이류를 갖고 있다. 이 정당에 대하여 국회의원선거에 후보추천을 제한하는 것은 원칙 없는 제한이 된다.

미국이나 유럽의 네덜란드 등 정치선진국의 경우에서, 지방정당의 공천범위는 정당법과 같은 특별한 규정에 의해 제한되지 않고, 선거정치과정을 통해 자연스럽게 조정된다. 이러한 조정을 결정하는 것은 지방정당 스스로의 선택과, 지방정당이 갖고 있는 정당 조직능력이다. 네덜란드의 경우 비례대표제 선거체계를 적용하고 있는데, 전국수준의 선거에 정당이 후보를 공천하기 위해서는 전국적 차원의 명부를 제시하여야 한다. 정당이 전국수준의 정당 명부를 작성할 수 있으면 전국정당으로서 전국선거에 참여한다. 정당이 전국수준의 정당 명부를 작성할 수 없거나 그러한 의사가 없다면 전국선거에 참여할 수 없다. 미국에도 무수한 지방정당들이 있으나, 전국수준에서 민주당과 공화당 외에 제3당이 등장하지 않는 이유는 정당법을 통한 제한 규정 때문이 아니라, 대통령선거에서의 선거인단제도(electoral college)같은 선거제도와 민주당이 좌파성향의 유권자들을 포용한 정책 때문이라는 정당 정치적 해석으로 설명된다(Hirano et al. 2007, 2). 직접적인 정당 설립의 제한 규정없이 지방정당의 의사와 능력에 따라 전국정당과 지방정당으로 역할이 구분된다.

정당의 능력에 의해 지방정당이 전국정당이 될 수 있고 지방정당으로 남을 수 있는 것에 주목할 필요가 있다. 지방정당이 주민들의 지지를 획득하여 전국수준의 전국정당으로 전환하는 것은 자연스러운 정당정치 모습이자, 유권자의 선택에 의한 민주적 정당정치 모습이다. 만약, 이러한 유권자의 선택권을 법과 제도로 제한하는 것은 불필요한 규제라 할 수 있다.

정당이 대통령선거에 후보를 추천하기 위해서는 기탁금 3억 원을 납부해야 하며, 당선되기 위해서는 많은 조직력과 자금이 필요하다. 특정 지역만을 기반으로 하는 지방정당이 이러한 비용과 부담을 감당하면서 대통령 후보를 공천할 가능성은 매우 낮다. 이러한 현실에서 지방정당이 대통령 후보를 공천할 수 없다는 법 규정을 만드는 것은 불필요하다고 하겠다. 국회의원선거의 기탁금은 1,500만 원, 광역단체장선거의 기탁금은 5천만 원이다. 선거구가 큰 선거일수록 기탁금의 액수가 많으며, 그에 따라 선거운동자금도 많아진다. 지방정당이 큰 규모의 선거에서 전국정당과 경쟁할 수 있는 수준에 이르면 후보를 추천하여 경쟁에 나설 것이고 그렇지 않다면 포기해야 할 것이다. 결국, 지방정당의 공천범위는 정당법으로 제한하지 않아도, 유권자들의 지지와 지방정당의 조직능력에 따라 정해질 것이다.

한국 정치현실에서 지방정당에게 전국수준의 선거에 후보를 공천하도록 허용해도 지방

정당이 전국선거에서 전국정당과 경쟁하기 어려운 현실적 장애물이 있다. 그것은 정당에 대한 국고보조금 지급제도이다. 정당에 대한 국고보조금이 국회의원수를 기준으로 정당에게 배분하기 때문에 막대한 국고보조금을 전국정당이 배당받는 데 비해, 신생지방정당은 한 푼도 받을 수 없다. 이러한 상황에서 지방정당이 전국선거에 후보를 내고 전국정당과 경쟁하는 것은 현실적으로 불가능하다. 지방정당을 허용하는 두 번째 원칙이 정당경쟁의 활성화이기 때문에, 이를 위해서는 현행 정당에 대한 국고보조금 제도를 지방정당 허용과 함께 개선할 필요가 있다.

## 2. 정당에 대한 국고보조금의 배분

정당에 대한 국고보조금 지급에 대해서는 찬성의견과 반대의견이 있다(이명남 2000; 조소영 2015). 찬성의견은 헌법이 명시한 정당이 그 고유한 기능을 수행하는 데 있어서 국고보조금이 정당의 재정운동을 투명하게 공개하여 정치부패를 방지하게 한다는 점을 들 수 있다. 또한 정당경쟁을 실현하는 데 있어서 재정능력의 차이로 인해 경쟁이 불공평하게 될 수 있는데, 이러한 불공평을 방지하여 공정한 정치경쟁을 실현하게 한다는 점이다. 반대로 반대의견은 정당은 자발적 정치결사체인데, 정당에게 세금을 지급하는 것은 자발성을 훼손할 수 있으며, 나아가 정당내부 권력관계에서 국고보조금의 관리주체가 권력을 주도하는 권력집중현상을 초래할 수 있다는 점이다.

한국에서 정당에 대한 국고보조금은 그 부정적 효과를 최소화하는 데 초점을 둘 필요가 있다. 즉 국고보조금이 정당의 자발성을 제한하지 않도록 하는 점과 국고보조금의 지급이 정당 내 권력집중을 불러일으키지 않도록, 그리고 정당 간 공정한 경쟁을 훼손하지 않도록 하는 점이다. 이 세 가지 점을 고려하여 지방정당의 법제화 방향을 제시하고자 한다.

먼저, 자발성을 제한하지 않기 위해서는 정당에 대한 국고보조금의 비율이 지나치게 높아서는 안 될 것이다. 정당이 당원의 당비에 의해 운영되지 않고 국가가 지급하는 보조금에 의존한다면 정당은 시민을 대표하는 기관이 아니라 시민을 지배하는 국가기관이 될 것이기 때문이다.

두 번째로 국고보조금의 사용이 민주적이고 투명하게 이루어지도록 해야 할 것이다. 정당이 사용한 국고보조금의 수입과 지출이 정당 홈페이지를 통해 일반 국민에게 투명하게 공개되어야 할 것이다. 마지막으로 국고보조금이 특정 정당을 이롭게 하여서는 안 될 것이다. 모든 정당이 동등한 출발선에서 정당경쟁을 할 수 있도록 보조금 지원의 형평성

을 실현해야 한다.

한국에서 정당 국고보조금 지원은 간접방식과 직접방식으로 구분할 수 있다. 간접방식은 무료우편이나, 방송시설 무료이용, 정치자금에 대한 세금혜택을 들 수 있다. 그리고 직접방식은 국고보조금이다. 직접방식은 국고보조금을 일정한 기준에 의해 지원하는데, 기준을 어떻게 정하는가에 따라 정당 간 공정한 경쟁을 실현할 수도 있고 반대로 불평등을 심화시킬 수 있다.

정당에 대한 국고보조금의 원칙은 정당 간 균형의 원칙, 정당이 스스로 일어서는 자립의 원칙, 그리고 정당이 국민으로부터 얻은 지지에 비례하여 지원하는 성과의 원칙이 반영되어야 할 것이다. 먼저, 국고보조금의 지원에 있어서 주요정당이라 하여 혹은 국회에 교섭단체를 구성하였다고 하여 더 많은 지원을 하고, 군소정당은 차별적으로 지원하는 현실은 균형의 원칙에서 벗어난 것이다. 전국정당들 사이에, 그리고 지방정당들 사이에, 그리고 전국정당과 지방정당들 사이에 공정한 경쟁이 가능하도록 특혜와 차별을 줄어야 한다. 특히 의회 다수 의석을 기준으로 더 많은 국고보조금을 지급하는 것은 정당경쟁의 부익부 빈익빈 형상을 가져온다. 독일의 경우에는 역 누진세의 방법으로 표를 더 많이 받은 정당에게 국고보조금 지급 수준이 더 낮다.<sup>9)</sup> 역 누진세 방식을 우리나라에 적용하지 못할지라도, 동등한 기준으로 적용해야 할 것이다.

현행 국고보조금 중에서 정당에 대한 지원은 경상보조금 지원과 선거보조금지원으로 구분된다. 경상보조금에 대한 지원은 국회의석을 많이 가진 정당에게 더 많은 국고보조금을 지급하는 것이 현행 제도이다. 이 방식은 모든 정당에게 균등하게 경상보조금을 제공하는 방식으로 개선되어야 할 것이다. 그 기준으로 가장 타당한 방식은 정당이 모금한 당비에 따라 지원하는 것이다. 이것은 자립의 원칙과 깊은 관련이 있다.

자립의 원칙은 당원 당비 모집에 대한 매칭펀드로 지급함으로 실현할 수 있다. 매칭펀드는 당비의 금액만큼 국고보조금을 지급하는 것이다. 그런데 한국 정당들은 당비의 구성비가 매우 낮으므로 매칭펀드의 비율을 1:1에서 1:2까지의 범위 안에서 정해 모든 정당에게 동일하게 적용하여 지급할 수 있다. 다만 장기적으로 1:1의 매칭펀드로 전환해야 할 것이다. 정당이 모금한 당비의 수준이 크게 국고보조금 지급에서 큰 영향력을 발휘한다면, 정당들은 당원의 확보를 위해 노력하게 될 것이며, 나아가 이러한 노력은 당원들이

9) 독일의 경우에는 배분방식에서 많은 득표를 한 정당이 지원을 덜 받는다. 계상단가가 500만 표까지는 1.3마르크이고 그 이상은 1마르크이다(김민진 161). 역 누진세 방법에 의한 국고보조금 지급은 군소정당을 활성화하는 효과를 갖고 있는데, 이러한 사례를 고려할 필요가 있다.

정당의 주요 결정에 미치는 영향력을 크게 하여 당내 민주화와 정당조직의 강화에 기여할 것이다. 더불어 독일 연방대법원이 선고한 바와 같이 정당의 국고보조금은 정당이 모금한 당비와 후원금 등의 총액을 넘어설 수 없다는 규정을 한국 정당에 대한 보조금 지급에서도 도입하여 적용할 필요가 있다.

성과의 원칙은 국고보조금을 정당이 득표한 비율에 따라 지급하는 것이다. 지방선거에 참여한 지방정당에게는 지방선거 득표율을 기준으로 선거보조금을 지급하고, 지방의회 의원수를 기준으로 경상보조금을 지급할 것을 제안한다. 현재는 지방선거에서도 선거보조금을 국회의석수를 기준으로 하여 지급하고 있다. 이러한 제도는 지방선거에서 전국정당과 지방정당이 경쟁에 참여하였음에 불구하고 지방정당을 보조금지급에서 배제하는 불공정한 제도라 여겨진다.

지방선거보조금은 다음과 같이 전국정당과 지방정당에게 공정하게 배정할 것을 제안한다. 먼저, 선거보조금 지급 대상 정당의 선정이다. 현행 선거법은 일정규모 이상의 정당이 의회정치에 참여할 수 있는 기준을 마련하고 있다. 이 기준은 소위 봉쇄조항으로서 극단적 다당제를 막기 위한 조치이다. 이러한 조치는 합리적인 조치로서 여겨진다. 비례대표 의석을 할당하는 의석할당 규정이 있는데, 국회의 경우에는 3% 이상 혹은 5석의 지역구 의석을 얻은 정당이 의석할당 대상이 된다. 지방의회의 경우에는 그 비율이 5%이다. 두 규정 중 정당경쟁의 자유보장 수준이 높은 3% 기준을 선택한다. 지방선거 선거보조금 지원 대상 정당은 지방의회 비례대표의원선거에서 3% 이상을 득한 정당으로 한다. 또한, 지방정당 중에는 단체장선거에는 후보를 추천하고 지방의회 비례대표의원선거에는 후보명단을 제출하지 않은 정당이 있을 수 있다. 정당정치의 의회정치와 깊은 관련을 갖기 때문에 이러한 지방정당은 선거보조금 지원 대상에서 제외한다.

지방선거보조금의 총액은 기초단위 선거보조금과 광역단위 선거보조금으로 이등분한다. 기초단위와 광역단위 유권자의 수가 동일하기 때문에 선거보조금을 이등분하는 것이다. 현재 규정에 따라 선거보조금은 총 선거권자 수에 계상단가를 곱한 금액이다. 예를 들어 2014년 계상단가는 약 900원 수준이며, 이 수를 선거권자 수에 곱하면 389억 원이 선거보조금이 된다. 이 금액을 이등분하면, 기초단위 선거보조금은 약 195억 원, 광역단위 선거보조금도 195억 원이 된다. 기초단위 선거보조금의 195억 원을 전국 기초지방정부 226개의 인구수에 따라 배정한다. 그리고 배정된 금액을 해당 기초의회 비례대표 득표 비율에 따라 지원 대상 정당에게 배분한다. 광역단위 선거보조금도 동일한 방법으로 정당에게 지급한다.

정당에 대한 경상보조금은 국회나 지방의회에서 차지하고 있는 의석수의 비율과 정당

이 모금한 당비에 대한 매칭펀드 방식으로 지급한다. 2014년 기준 정당 경상보조금은 약 400억 원이다. 400억 원 중 200억 원은 정당의 의석수에 따라 지급하고, 200억 원은 정당이 얻는 당비에 대한 매칭펀드로 지급한다. 정당 의석수에 따른 지급액 중 100억 원은 국회 의석수에 따라 지급하고, 50억 원 광역의회 의석수에 따라, 그리고 50억은 기초의회 의석수에 따라 지급한다. 당비에 대한 매칭펀드 200억 원은 정당의 당비금액을 기준으로 계수를 생성하여 지급한다. 예를 들어 2014년 기준으로 당비를 받은 모든 정당들의 당비 총액이 100억 원이라면 계수는 2가 된다. 즉, 당비 1원에 매칭펀드 2원이 되는 것이다. 선거보조금은 선거결과 득표율에 따라 전국정당과 지방정당에게 동등하게 지급하고, 경상보조금은 의석수와 당원의 당비에 따라 지급하여 공정한 경쟁조건을 만들 수 있다.

### 3. 정당설립 규정 완화

지방정당을 허용하지 않았던 헌법재판소의 2006년 선고는 한국정치에서 군소정당과 지역정당을 제한적으로 인식하고 있음을 보여준다. 먼저, 지역정당에 대한 헌법재판소의 이해는 정치과정론의 입장에서 몇 가지 의문을 갖게 한다. 헌법재판소는 정당설립의 규정을 완화하는 것에 반대하면서, 지역정당을 허용하면 지역주의가 더 강화될 것이라 주장했다.

지역주의는 영호남에서 지역을 근거로 한 정당에게 지역 출신 유권자가 몰표를 주는 투표행태이다. 그런데 이러한 “지역주의” 외에, 내 지역을 우선하는 “소지역주의”도 있다. 헌법재판소가 우려하는 것이 지역주의인지 아니면 소지역주의인지, 그것이 아니라면 둘 다인지 불명확하다. 만약 지역주의를 우려한다면, 지역주의 투표행태를 불러일으킨 새누리당과 새정치민주연합을 불허해야 한다. 하지만 이것은 현실적으로 불가능하다. 다음으로 소지역주의를 우려한다면, 민주주의정치에서 정치적 자유를 불허하는 것이다. 『연방주의자 논설』에서 매디슨이 이야기한 파벌의 효과를 방지하기 위해 정치적 자유를 금한 조치에 해당된다(Madison 1999). 결과적으로 헌법재판소가 지역주의 혹은 소지역주의를 우려하여 지방정당을 불허한다는 주장은 민주주의와 정치적 자유를 과도하게 제한한 것이라 여겨진다.

두 번째로, 군소정당에 대해서 헌법재판소는 의회 내 안정적 다수세력을 확보하는 것이 필요하므로 군소정당을 불허한 정당법은 합리적인 제한이라 보았다. 그런데 헌법재판소가 언급한 의회란 어느 의회를 말하는가? 국회인가 지방의회인가 아니면 둘 다인가?

먼저, 국회를 의미한다면, 군소정당을 허용하여 국회가 다당체계가 된다는 헌법재판소

의 판단은 군소정당이 선거에서 새누리당과 새정치민주연합을 이기고 당선되는 상황을 상정한다. 그리고 그것이 다수세력 확보를 위협할 정도라면 국회의석 300석 중 상당수 의석을 지방정당이 각 지역별로 각개 진출하여 선거에서 승리하는 것을 상정한다. 이것은 비현실적인 과도한 정치적 해석이다. 그 이유는 영호남과 충청권, 그리고 수도권에서 새누리당과 새정치민주연합의 아성을 무너뜨릴 정도의 군소정당들이 선전한다는 것인데 이것은 비현실적이다. 국가수준의 입법능력과 국가의제에 대한 이해와 정보력, 집권의 능력을 보았을 때, 전국정당을 신생 군소정당이 이기기 어렵다. 다른 시나리오를 고려할 수 있다. 즉 새누리당과 새정치민주연합 내부의 갈등으로 인해 정당이 분리되거나 현직자가 탈당하여 정당을 새롭게 구성하는 경우이다. 이렇게 되면 새누리당과 새정치민주연합이라는 양당체제가 다당체제로 전환할 수 있다. 그러나 이러한 상황을 방지하기 위해 헌법재판소가 군소정당을 불허한 것이라면, 헌법재판소는 기성정당의 정치적 분화를 인위적으로 막는 역할을 한 것이다. 즉 헌법재판소가 양대 정당의 권력유지를 이롭게 한 것이다. 이것은 정당체계구성이 국민의 주권에 달려 있다는 국민주권을 왜곡시키고 헌법재판소가 정당체계 구성에 영향력을 행사한 것이 된다.

다음으로 의회가 지방의회라면 지방정당의 허용으로 지방의회 내 다양한 군소정당들이 등장하여 다양한 정당체제가 만들어질 수 있다. 지역에 따라 양당체제로 정착된 곳이 있을 수 있고, 온전한 다당제 혹은 극단적 다당제로 정착된 곳이 있을 수 있다. 그런데 현실적으로 두 개의 거대정당이 지방정치에서 정치자원을 독점 혹은 과점하기 때문에 신생정당들이 다수 등장하기는 어렵다. 그럼에도 극단적 다당제가 형성된 경우를 고려해도 큰 문제는 없다. 극단적 다당제는 지방정치에서 새로운 실험으로 여겨질 수 있으며, 헌법재판소가 우려하는 의회 내 다수세력이 부재로 인한 국가불안정은 일어날 수 없다. 혹이어 지방정부의 불안정이 발생할 수 있다. 하지만 이러한 상황은 지방정치 내 구성원 특히 주민들의 관심과 참여, 그리고 책임과 결정에 맡겨야 하는 정치과정이다. 또한, 현행 정당정치 제도에는 극단적 다당제를 방지하는 제도들이 있다. 현행 공직선거법에 의하면 비례대표지방의회선거에서 의석을 할당받기 위해서는 득표율이 5% 이상 되어야 한다. 이 규정을 적용한다면, 지방의회선거에서 5% 이하로 득표한 지방정당은 의석을 할당받지 못하게 된다. 만약 이러한 규정하에서도 극단적 다당제가 형성된다면 이 규정을 개정하여 7%나 10%를 상향 조정할 수 있다. 그러나 실제적으로 5% 기준하에서도 새누리당이나 새정치민주연합과 같은 주요정당의 존재와 녹색당, 정의당 등을 고려할 때 지방정당의 등장으로 극단적 다당제를 형성할 가능성은 높지 않다고 하겠다.

정치학 특히 정치과정에 관한 연구는 국민의 투입에 대한 세밀한 제도화, 혹은 갈등의

제도화를 위해 장기적인 경험적 이론적 연구를 수행하며 축적되어 왔다. 정당정치, 정당 경쟁, 그리고 정당체제와 정당연합은 대의제 민주주의를 위한 핵심적 작동기제이다. 지방정치에서도 정당정치의 제도화가 이루어질 필요가 있다. 정당설립 규정을 완화하거나 설립 규정을 삭제하여 자유롭게 정당을 설립하고 정당경쟁이 이루어지며, 정당의 당원모집과 득표율에 따라 정당보조금이 지급된다면, 한국의 정치는 새로운 국면을 맞게 될 것이다. 그 국면은 지방정치에서의 대의제정치의 온전한 실현이라 말할 수 있다. 지방정당의 허용이 극단적 다당제로 인한 혼란을 우려하지만, 극단적 다당제가 형성될 가능성이 그리 높지 않다. 새누리당과 새정치민주연합을 비롯한 주요정당들이 기존 권력구조를 형성하고 있어 권력구조가 새롭게 재편되기가 어려우며, 동시에 정치자금법과 공직선거법과 같은 기존의 제도가 현재 구조를 지탱하는 역할을 하고 있기 때문이다. 지방정당의 허용을 통한 가장 큰 자극은 기존 정당에게 미칠 것이다. 전국정당들이 지방정치에서 정책기능과 조직기능을 미미하게 수행하고 있는 현실에서 지방정당의 등장은 전국정당의 지방조직변화에 큰 자극이 될 것이다. 지방정당과 전국정당이 지방선거에서 공정하게 경쟁하며 지방의 정책과 지방정치인을 평가할 수 있는 기회를 주민에게 제공하고, 정책경쟁을 하는 변화가 지방정당의 허용을 통해 도래할 수 있다.

## V. 결론

지방정당은 지방정부수준에서 대의제정치를 활성화하여 주민의 투입과 지방정부의 의사결정의 정치과정 전체를 새롭게 하며, 주민들이 정치적 지성을 함양하는 기회를 제공할 수 있다. 중앙정치에서 정당정치가 민주주의를 실현하는 중요한 제도인 것처럼, 지방정치에서 지방정당은 필수적인 민주주의 제도이다.

한국에서 지방정당의 허용은 지방차원에서의 정치적 투입과정을 제도화하는 제도적 조치이며, 나아가 한국 민주주의의 가장 큰 문제로 지목되어온 국민들의 정치적 지성을 성장시키고 성숙시키는 필수적 조치이다. 이러한 관점하에 지방정당을 제도적으로 허용하는 법제화 방향을 제시하였다. 지방정당의 공천범위는 지방정당으로 하되 법으로 정하기 보다는 지방정당이 유권자로부터 얻는 지지와 정당의 조직력에 의해 결정되도록 하는 비법제화 방향을 제시하였다. 또한, 지방정당의 자립기반을 제공하고 지방정당과 전국정당

사이의 정당한 경쟁을 실현하기 위하여 지방정당에 대한 국고보조금 지급의 원칙과 방안을 제시하였다. 국고보조금 지급의 균형의 원칙, 당비에 근거한 자립의 원칙, 그리고 국민이 지지한 득표율을 기준으로 지급하는 성과의 원칙이다. 세 가지 원칙에 의거하여 정당의 경상보조금은 당원들이 보낸 당비에 대한 매칭펀드로 지급하고 선거보조금은 득표율에 따라 지급하는 안을 제시하였다. 특히 지방정당은 지방선거에 후보를 출마시키는 것으로 한정하고, 지방선거의 보조금은 광역과 기초비례대표의원선거에서 정당이 득표한 비율에 따라 지급하는 방안을 제시하였다. 이 방안을 통해 전국정당과 지방정당이 동등하게 성과에 의해 국고보조금을 지급받도록 하였다. 마지막으로 지방정당을 허용하기 위한 정당설립의 규정완화 혹은 설립규정의 삭제를 주장하며, 정당설립규정의 완화 혹은 폐지 시 헌법재판소가 우려하는 지역정당과 군소정당의 문제에 대하여 반론을 제시하였다. 지방정당의 허용은 지방정치에서 대의제정치의 완성이며, 지역정당문제는 오히려 지방정당의 허용을 통해 해소될 수 있고, 군소정당에 의한 극단적 다당제의 문제는 지방정치의 자연스런 과정으로 이해하여 정치과정론의 피드백 과정을 통해 해소될 수 있음을 주장하였다.

정당법으로 결사의 자유를 제한하기 시작한 것은 제3공화국 박정희 대통령 시기부터이다. 과거와 달리 현재는 국민의 정치의식이 향상되었고, 시민사회의 정치적 참여가 모든 면에서 정당화되고 허용되고 있다. 그런데 유독 지방정치차원에서 지방정당은 중앙의 주요정당에 비해 역차별을 받고 있다. 설립의 자유와 국고보조금의 지급 모두에서 중앙의 주요정당은 카르텔 정당체제의 특혜를 유지해오고 있다. 이제는 동등한 정당경쟁의 실현, 지방정치차원에서의 선거정치와 정당정치로 집약되는 대의제정치를 지방정치에서도 허용해야 할 시점이라 여겨진다. 지방정당이 가능할 때 지방자치의 두 가지 효과인 자원배분의 효율성과 주민의 정치적 지성의 성장과 성숙이 실현될 것이며 나아가 지방자치가 한국의 민주주의를 심화시키고 발전시킬 수 있을 것이다.

## 참·고·문·헌

- 강명구. 2000. “시민사회가 바라본 지방정치 민주화: 현황과 대안모색.” 『한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집』 1-18.
- 강신구. 2014. “지방선거: 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치의 대리전인가?” 『OUGHTOPIA』 29(2). 65-95.
- 강원택. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로.” 『한국정치연구』 19(1). 1-19.
- \_\_\_\_\_. a. 2015. “총론: 지방자치론 보는 새로운 시각.” 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제』. 서울: 사회평론아카데미.
- \_\_\_\_\_. b. 2015. “제한적 정당 경쟁과 정당 활동의 규제: 정당법의 기원과 변천을 중심으로.” 『한국 정당학회보』 14(2). 5-32.
- 김민전. 2003. “정치자금제도와 정당정치: 미, 영, 독, 일 4개국 비교연구.” 『한국정당학회보』 2(1). 147-175.
- 김용복. 2009. “지방정치와 정당의 역할: 연구의 범위와 쟁점.” 『지역사회연구』 17(4). 31-52.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. 2001. “한국 지방민주주의와 도시정치문화.” 『한국정치학회보』 35(1). 191-209.
- 서복경. 2014. “한국 정치결사 제한체제의 역사적 기원.” 『동향과 전망』 90. 120-152.
- 안청시. 2002. 『한국 지방선거에는 지방이 안 보인다: 2006년 제4회 전국동시지방선거 연구』. 서울: 집문당.
- 유재원. 2003. “시민참여의 확대방안: 참여민주주의의 시각에서.” 『한국정책과학학회보』 7(2). 105-126.
- 유재원·정상호. 2009. “지방정치에서 정당정치의 위상과 과제.” 『한국과 국제정치』 64. 149-177.
- 이명남. 2000. “정당의 공공성: 정책과 국고보조금.” 『21세기정치학회보』 10(2). 1-24.
- 장 훈. 2003. “카르텔 정당체제의 형성과 발전: 민주화이후 한국의 경우.” 『한국과국제정치』 19(4). 31-59.
- 조소영. 2015. “국가보조금의 합리적 개선방안에 관한 고찰.” 『공법연구』 16(1). 3-26.
- 최병대. 2013. “중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권.” 『의정연구』 19(1). 5-38.
- 최장집. 2009. 초판 2002년. 『민주화이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 하세현. 2012. “지방정당 대두와 일본 지방정치 활성화.” 『일본연구논총』 35. 61-92.
- 헌법재판소. 2006. “정당법 제25조 등 위헌확인.” 2004헌마246 전원재판부(2006.3.30).
- Boogers, Marcel, and Gerrit Voerman. 2010. “Independent Local Political Parties in the Netherlands.” *Local Governments Studies* 36(1). 75-90.
- Hirano, Shigeo, James M. Snyder and Jr. 2007. “The Decline of Third Party Voting in the

- United States.” *The Journal of Politics* 69(1). 1-16.
- Madison, James. 1999. *The Federalist Papers*, No.10. In Alexander Hailiton, James Madison, and John Jay. Edited by Clinton Rossiter and with the Instruction and Note by Charles R. Kesler. New York: Penguin Putnam Inc.
- Mill, John Staut. 1958. *Considerations on Representative Government*. Edited by Currin V. Shields. *The Library of Liberal Arts*, No.71.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tocqueville, A. 2000. *Democracy in America*. Translated and edited by Harvey C. Mansfield and Delba Winthrop. Chicago: The University of Chicago Press.

『연합뉴스』, 2015.05.20. “경남도 학교무상급식 의무화 조례는 위법.”  
중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).  
지방자치발전위원회 홈페이지([www.clad.go.kr](http://www.clad.go.kr)).

접수일자: 2015년 10월 5일, 심사일자: 2015년 10월 19일, 게재확정일: 2015년 11월 9일
--

[Abstract]

## The Guidelines of Legalization on Local Parties

Kim, Beomsoo | Yonsei University

This research suggests institutional principles about local party law in Korea. A local party offers denizens the opportunities where they can experience political associations so that they could become virtuous citizens. And, local parties heighten the level of the institutional competitions so as to contribute the consolidation of representative democracy in Korea. Offering the political freedom and heightening the political competitions are not only the principles but also the effect of local parties. The two principles can be applied in the party law. Firstly, a range of a party nomination needs to be determined by level of the support from voters. Second, the government grant for parties observe three rules such as balancing between parties, self-costing by party membership fee, and deciding by turnout rates. Thirdly, I analyze the argument of Constitutional Court of Korea's verdict about the local party issue and legitimize obliterating or lowering the code of party permission.

---

■ Keyword: local party, political freedom, party competition, party subsidies, party law



## 『選舉研究』 발행에 관한 규정

### I. 『選舉研究』의 발간규정

1. 『選舉研究』는 정치제도 선진화에 필요한 선거·정당·정치자금제도 관련 학술 연구 논문을 수집하여 발간한다.
2. 『選舉研究』는 매년 12월 31일자로, 연 1회 발간함을 원칙으로 한다(2013. 12. 31. 현재 규정, 발행횟수 조정될 수 있음).

### II. 편집위원회 구성 및 운영

1. 편집위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.
2. 편집위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 중앙선거관리위원회 선거정책실장이 된다.
3. 편집위원회 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉하되, 다음의 (2)에 해당하는 사람을 6인 이상 위촉하여야 한다.
  - (1) 선거관리위원회에 근무하는 4급 이상 공무원
  - (2) 법학·정치학 등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람
4. 편집위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.
5. 편집위원회는 『選舉研究』에 게재할 논문 등에 관하여 게재 여부의 결정과 편집에 관한 사항을 심의 및 결정한다.

### III. 논문 작성 및 제출

1. 『選舉研究』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다.
2. 『選舉研究』에 게재된 논문의 저작권은 중앙선거관리위원회가 갖는다.

3. 논문제출자는 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 게재되면 중앙선거관리위원회가 그 논문의 저작권을 갖는 데 동의하여야 한다.

#### IV. 논문 심사

##### 1. 심사의뢰

편집위원회는 제출된 각 논문의 특성 등을 고려하여 심사에 적합하다고 인정되는 3인의 심사위원을 위촉하여 논문심사를 의뢰한다.

##### 2. 심사기준 : 심사위원은 다음 각 호의 기준에 따라 심사를 한다.

- (1) 논문체계와 내용의 적합성
- (2) 연구내용의 독창성
- (3) 연구방법의 적절성
- (4) 논문구성의 논리성
- (5) 연구결과의 기여도
- (6) 참고문헌과 인용의 적절성

##### 3. 심사결과 보고 및 게재여부 결정

- (1) 심사위원은 2.의 심사기준에 따라 심사한 후 그 결과를 편집위원회에 보고하고, 편집위원회는 심사결과를 반영하여 다음 각 호와 같이 결정한다.

가. 게재 : 수정 또는 보완할 필요가 없는 경우

나. 수정 후 게재 : 간단한 수정 및 보완이 필요한 때

다. 게재 유보 : 주요 논지와 관련된 부분의 수정이 필요한 때

라. 게재 불가 : 전면적인 수정이 없이는 게재가 불가능할 때

- (2) 편집위원회는 '수정 후 게재' 또는 '게재 유보' 결정을 받은 논문에 대해서 제출자에게 기한을 정하여 수정·보완을 요구하여야 한다. 다만, 발간일정 수정이나 보완이 불가능할 경우 요구하지 아니할 수 있다.

- (3) '수정 후 게재'로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 위원장이 검토한 후 게재 여부를 결정한다.

- (4) '게재 유보'로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 편집위원회가 재심사를 통하여 게재 여부를 결정한다.

## V. 연구 윤리

### 1. 연구부정행위

- (1) “연구부정행위”란 『選舉研究』에 게재한 논문과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 내용을 위조·변조·표절하거나 부당한 중복게재신청 또는 저자표시를 하는 것 등을 말한다.
- (2) 용어의 정의는 다음과 같다.
  - 가. “위조”란 자료나 연구결과 등을 허위로 만드는 것을 말한다.
  - 나. “변조”란 연구와 관련된 자료, 과정, 결과 등을 인위적으로 조작하거나 임의 변형·삭제함으로써 연구결과를 왜곡하는 것을 말한다.
  - 다. “표절”이란 타인의 아이디어, 연구과정 및 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 부당하게 게재하는 행위를 말한다.
  - 라. “부당한 중복게재신청”이란 자신의 논문이 다른 학술지 등에 게재되었거나 게재 신청된 사실을 숨기고 『選舉研究』에 게재 신청하는 것을 말한다.
  - 마. “부당한 저자표시”란 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

### 2. 연구부정행위 심사·결정

- (1) 편집위원회는 『選舉研究』에 게재되었거나 게재될 논문을 대상으로 1.의 연구부정행위 규정에 따른 연구부정행위여부를 심사하고 결정한다.
- (2) 편집위원회는 연구부정행위가 있는 것으로 결정된 논문에 대해서는 그 사실을 해당 논문제출자에게 통보한다.
- (3) 연구부정행위 결정에 불복이 있는 논문제출자는 그 통보를 받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 이의를 신청할 수 있다.
- (4) 편집위원회는 편집위원 중 3인을 지정하여 연구부정행위심사위원회를 구성한 후 이의신청의 인용여부를 심사하고 결정한다.
- (5) 편집위원회는 (4)에 따른 결정이 있는 후 즉시 그 결과를 이의신청자에게 통보하여야 한다.

### 3. 연구부정행위 제재

- (1) 연구부정행위를 한 논문제출자는 향후 5년간 『選舉研究』에 논문 게재를 신청할 수 없다.

- (2) 논문게재 이후 연구부정행위로 결정을 받은 논문은 공식적으로 취소되며, 게재 취소사실을 공지한다.

## VI. 편집위원 및 심사위원 윤리

1. 편집위원과 심사위원은 논문심사 및 결정에 있어서 엄격한 객관성과 공정성을 유지하여야 하며, 『選舉研究』의 전문성 제고를 위하여 노력하여야 한다.
2. 1.의 규정을 위반한 경우 위원장은 편집위원회의 동의를 얻어 해당 편집위원 또는 심사위원을 해촉할 수 있다.

## 원고 작성 요령

### I. 원고의 구성

1. 원고는 표지, 국문 및 영문의 제목·저자·요약·주제어, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
2. 표지는 논문의 제목과 저자 이름, 소속, 전화번호, 이메일 주소를 적는다(저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며 공동저자는 논문기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다).
3. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 1, 2, 3), (4), 가), (나), i)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
4. 인용저서나 논문은 본문 가운데 [저자 연도, (필요한 경우 쪽수)]의 형식을 사용한다.
5. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
6. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다.
7. 표와 그림은 본문 내 해당 위치에 <표 1> 혹은 <그림 1>과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처: ”라고 쓴 후 기재한다.
8. 원고 작성의 세부지침은 다음과 같다.
  - 1) 글    꼴: 제목(굴림), 요약(중고딕), 장(견명조), 절(굴림), 항(굴림), 목(굴림), 본문(신명조), 참고문헌(견명조),
  - 2) 글자크기: 제목 20, 요약 9.5, 장 15, 절 15, 항 13, 목 10.5, 본문 10, 참고문헌 10(장평 100, 자간 0)
  - 3) 편집모양: 위쪽 20, 아래쪽 20, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 12, 꼬리말 12, 제본 0
  - 4) 문단모양: 왼쪽 0, 오른쪽 0, 줄간격 160, 문단 위 0, 문단 아래 0, 들여쓰기 3, 정렬방식 양쪽혼합, 낱말방식 0

## II. 출전표시 요령

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국은 성명), 출판연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 “같은 글”, “같은 책”, “앞의 글”, “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예는 다음과 같다.
  - 1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판연도를 표시한다.  
예) 홍길동(1996)은
  - 2) 단 외국문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판연도를 함께 표기한다.  
예) 무어(Moore 1966)는
  - 3) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국인명과 한자로 표기된 중국명)과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.  
예) (홍길동 1992), (Moore 1966)
  - 4) 면수는 필요한 경우 출판연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.  
예) (홍길동 1992, 22)
  - 5) 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 “외”를 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다.  
예) (허영 외 1995)
  - 6) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다.  
예) (홍길동 2000, 18; 허생 2005, 46)
  - 7) 대법원 판결의 경우 예) 대법원 2005.12.25선고.○○다○○판결(결정).
  - 8) 헌법재판소 판결은 예) 헌재 2005.12.25.2005헌바○결정.

## III. 참고문헌 작성요령

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 <참고문헌>에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다 순으로, 로마자 저자명은 알파벳 순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고, 이를 가나다 순으

로 배열한다.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c로 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
  - 1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어의 경우는 *이탤릭체*로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠(『 』)로 표시한다.
  - 2) 페이지는 숫자만 표기한다.
  - 3) 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다(hanging indentation).

가. 저서

김용호. 2001. 『한국 정당정치의 이해』. 서울: 나남출판.

Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

나. 학술지 논문, 기명 기사

정진민. 2000. “1980년대 이후 미국 정당정치의 변화: 정당일체감과 세대요인을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34-1. 237-254.

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No.1. 32-65.

다. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계학술대회. 서울. 5월

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” *International Science Association*. San Diego. U.S.A. September.

라. 학위논문

홍길동. 1995. “조선 후기 민란의 도덕 경제.” 집현대학교 박사학위 논문.

Doe, John. 1988. “The Social Banditry in Late Imperial China.” Ph. D. Diss., Robin Hood University.

마. 편집된 책 속의 글

(1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국가권력과 시민사회.” 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가

이론의 재조명』. 232-264. 서울: 호박사.

Nie, Norman H. Sidney Verba, and John R. Petrocik. 1993. "The Decline of Partisanship." *Classics in Voting Behavior*. Richard G. Niemi and Herbert F. Wesiberg, eds. Washington D.C. Congressional Quarterly Inc.

(2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. "자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제." 『조직자본주의의 정치』. 261-309. 서울: 집현연구소.

바. 인터넷 자료 이용

(1) 제작자, 제작연도, 주제명, 웹주소(검색일자) 순으로 한다.

홍길동. 1996. "한국의 통일 정책." <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5)

(2) 분량이 많은 경우, 인용부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다.

예를 들어, (1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다.

홍길동. 1996. "한국의 통일 정책." <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5). (1/10 Bar).

#### IV. 기타사항

1. 논문은 한글사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우 사용하되 한글을 먼저 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다. 예) 지체주의(肢體主義)
2. 통일된 역어가 존재하지 않는 외래용어의 경우 처음에 한하여 한글역어를 적고 괄호 안에 외래용어를 부기한다. 예) 조합주의(corporatism)
3. 외국인명은 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로 표기하며 처음에 한하여 한글표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다. 예) 마오쩌둥(毛澤東), 애덤 스미스(Adam Smith)

## 편집위원회

- 위원장: 윤석근 중앙선거관리위원회 선거정책실장
- 위 원: 김명숙 상지대학교 교수  
김상겸 동국대학교 교수  
박명호 동국대학교 교수  
유진숙 배재대학교 교수  
조성환 경기대학교 교수  
조소영 부산대학교 교수  
조정관 전남대학교 교수  
하세현 경북대학교 교수  
강효국 제주특별자치도선거관리위원회 관리과장  
장재영 중앙선거관리위원회 법제과장

---

본지에 실린 논문에 제시된 논지와 견해는 저자 개인의 것이며,  
중앙선거관리위원회의 공식 입장과 무관함을 밝힙니다.

## 選舉研究 (2015년 통권 제6호)

---

인 쇄 | 2015년 12월 14일  
발 행 | 2015년 12월 21일  
발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)  
주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44  
전 화 | (031)503-1114  
인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

ISSN 2287-5212

---

(비매품)