

2010년 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

선거사 교육교재

대한민국선거60년 : 이론과 실제

2010. 12.

한 국 선 거 학 회

2010년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서

연구용역과제: 선거사 교육자료 『대한민국선거60년: 이론과 실제』 집필

집필책임자: 김욱(배재대)

공동집필자: 서복경(서강대)

장성훈(중앙선거관리위원회)

강원택(서울대)

신두철(선거연수원)

조진만(인하대)

조성대(한신대)

이현우(서강대)

임성호(경희대)

지병근(조선대)

연구기간: 2010. 10. ~ 2010. 12. 31.

이 책자는 2010년도 중앙선거관리위원회의 연구용역계획에 의하여 한국 선거학회로부터 제출 받은 보고서로서 선거사 교육자료를 발간하기 위한 원고입니다.

목 차

제1장. 선거와 한국정치	1
1. 선거의 의미	1
1) 민주 정치에서의 선거	1
2) 비민주 정치에서의 선거	3
3) 신생 민주주의에서의 선거	4
2. 한국정치에서 선거의 중요성	5
3. 선거사 연구의 필요성	6
제2장. 제1공화국의 선거	7
1. 개요	7
2. 전사(前史): 제헌국회 선거가 있기까지	8
3. 제헌국회 선거	11
4. 전쟁, 그리고 제1공화국 최초의 국회의원선거, 지방선거, 정·부통령선거	13
1) 제2대 국회의원 선거	13
2) 전쟁발발, 부산정치파동과 ‘발췌개헌’	14
3) 제1대 지방선거	16
4) 제2대 대통령 선거와 제3대 부통령 선거	17
5. 휴전, 그리고 3대 국회의원 선거, 3대 대통령 선거, 2대 지방선거	19
1) 제3대 국회의원 선거(민의원 선거)	19
2) ‘사사오입 개헌’과 3대 대통령 선거	20
3) 제2대 지방선거	22
6. 진보당 사건과 4대 국회의원 선거	22
1) 진보당 사건	22
2) 4대 국회의원 선거	23
7. ‘3·15 부정선거’와 제1공화국의 종말	25
1) 3·15부정선거	25
2) 제1공화국의 종말	25
제3장. 제2공화국의 선거	27
1. 허정 과도정부와 내각제 개헌	27
1) 허정 과도정부의 출범과 한계	28
2) 내각제 개헌과 민주주의 제도의 정립	29
2. 제5대 국회의원(민의원·참의원)선거	31
1) 공정선거 확보를 위한 선거법 개정	31
2) 민주당의 공천 갈등	32
3) 혁신정당의 등장	33

4) 민주당의 압승과 혁신당의 참패	33
3. 제4대 대통령선거와 장면내각의 출범	35
1) 간접선거로 치러진 제4대 대통령선거	36
2) 민주당 당내갈등과 장면 내각의 출범	37
3) 장면 내각의 혼란과 민주당 분당	39
4. 지방선거의 부활과 단절	40
1) 지방자치법 개정	40
2) 국민의 무관심과 민주당의 패배	41
5. 5·16 군사쿠데타와 민주적 실험의 좌절	43
제4장. 제3공화국의 선거	45
1. 서론	45
2. 제3공화국의 선거제도와 정당제도	46
3. 대통령제 개헌 국민투표, 제 5대 대통령 선거와 6대 국회의원 선거	47
4. 6대 대통령 선거, 7대 국회의원 선거와 3선 개헌 국민투표	52
5. 1971년: 7대 대통령 선거와 8대 국회의원 선거	55
6. 결 론	59
제5장. 제4공화국의 선거	61
1. 제9대 국회의원선거	61
1) 제9대 국회의원선거(1973년 2월 27일)	67
2) 정당법 2차 개정(비상국무회의)	70
2. 제10대 국회의원선거	70
1) 정당법 3차 개정(제9대 국회)	74
2) 제4공화국 시기(제9대 국회~제20대 국회)의 정당체계	74
제6장. 제5공화국의 선거	77
1. 서론	77
2. 제5공화국의 태동과정	78
3. 11대 대통령선거	81
4. 유신헌법 개정과 제5차 국민투표	82
5. 대통령선거인선거와 12대 대통령선거	83
5. 11대 국회의원선거	85
6. 유화조치와 12대 국회의원선거	87
7. 결론	90
제7장. 노태우 정부 시기의 선거	93
1. 6·29선언과 대통령직선제 개헌	94
1) 6월 항쟁과 6·29선언	94
2) 제9차 개헌과 대통령직선제의 부활	95

2. 제13대 대통령선거와 노태우정부의 출범	98
1) 야권후보 단일화 실패와 4자 경쟁	99
2) 지역대결과 노태우 후보의 승리	100
3. 제13대 국회의원선거	104
1) 야권통합 실패	105
2) 선거제도의 변화	106
3) 지역대결의 재현과 여소야대의 출현	108
4. 지방선거의 부활	112
1) 구·시·군의회의원선거	114
2) 시·도의회의원선거	116
5. 제14대 국회의원선거	120
1) 민주자유당, 민주당, 통일국민당의 3당 경쟁구도의 형성	121
2) 선거제도의 변화	123
3) 여소야대 정국의 재형성	126
제8장. 김영삼 정부 시기의 선거	131
1. 14대 대통령선거	131
1) 정치상황	131
2) 선거제도 변화	132
3) 경선과 선거운동	133
4) 투개표 관리 및 선거결과	134
2. 제 1회 전국동시지방선거	137
1) 정치적 상황	137
2) 선거제도 변화	138
3) 후보자 추천과 선거운동	139
4) 선거결과	141
3. 제 15대 국회의원 선거	142
1) 정치상황	142
2) 선거제도 변경	143
3) 후보공천과 선거운동	144
4) 선거결과	146
제9장. 김대중 정부 시기의 선거	149
1. 서론	149
2. 제15대 대통령선거	150
1) 당시 정치상황	150
2) 선거제도	152
3) 선거과정	153

4) 선거결과	155
3. 제2회 전국동시지방선거	155
1) 당시 정치상황	155
2) 선거제도	156
3) 선거과정	157
4) 선거결과	158
4. 제16대 국회의원선거	160
1) 당시 정치상황	160
2) 선거제도	161
3) 선거과정	162
4) 선거결과	163
5. 제3회 전국동시지방선거	164
1) 당시 정치상황	164
2) 선거제도	165
3) 선거과정	166
4) 선거결과	167
6. 결론	169
제10장. 노무현 정부 시기의 선거	171
1. 2002년 제16대 대통령 선거	171
1) 정치적 배경	171
2) 후보 경선: 국민참여경선제도의 도입	172
3) 선거운동	173
4) 선거 결과	175
2. 2004년 17대 4.15 국회의원 선거	177
1) 정치적 배경	177
2) 선거제도: 비례대표제의 도입과 예비후보자 제도 도입	178
3) 예비후보자 선출과 선거운동	179
4) 선거 결과	179
3. 2006년 제 4회 동시지방선거(5.31)	181
1) 정치적 상황	181
2) 선거제도: 기초단체장의 정당공천 허용	182
3) 선거운동	183
4) 선거 결과	184
4. 나오며	186
제11장. 결 론	189

제1장. 선거와 한국정치

김 욱(배재대학교)

흔히 선거는 '민주주의의 꽃'이라고 한다. 이 말은 민주정치과정에서 선거가 가장 화려하면서도 극적인 사건임을 암시한다. 그러나 이러한 외적인 화려함과 극적인 측면 외에도, 선거는 민주정치의 내부 작동에 있어서 핵심적인 역할을 수행한다. 일반인의 관점에서는 선거가 후보와 정당간의 경쟁을 통해 승자와 패자가 갈리는 흥미로운 게임으로 주로 인식되고 있지만, 정치를 체계적으로 연구하는 사람에게 있어서 선거란 민주정치과정의 핵심 연결고리로서 더 커다란 의미를 갖는다.

또한 선거가 비단 민주정치에서만 의미를 갖는 것은 아니다. 뒤에서 설명하겠지만, 비민주적인 정치체계에서도 선거는 나름대로 매우 중요한 기능을 수행한다. 바로 이러한 맥락에서, 본 연구는 민주화 이후의 선거는 물론이고, 민주화 이전의 선거에도 관심을 기울이고 있는 것이다. 그리고 민주화 이전의 선거와 민주화 이후의 선거에 대한 비교는 다양한 정치적 맥락에 따라 선거의 의미가 달라질 수 있음을 보여줄 것이다.

이번 장에서는 먼저 선거의 의미를 민주 정치, 비민주 정치, 그리고 신생 민주주의로 구분하여 간략하게 설명한다. 그리고 다음에는 지난 60년에 걸친 한국정치의 맥락에서 선거의 중요성을 논의한다. 마지막으로 한국 선거사 연구의 중요성과 필요성을 체계적인 역사적 설명과 선거연구의 기초자료 제공이라는 두 가지 측면에서 강조한다.

1. 선거의 의미

1) 민주 정치에서의 선거

민주 정치과정에서 선거는 유권자와 정치엘리트를 연결시켜주는 중요한 기제이다. 대규모 국가에서 대의 민주주의가 작동하기 위해서는 유권자와 엘리트 간 연결고리가 존재해야 한다. 그런데 선거는 바로 유권자가 정치 엘리트를 선택하고 동시에 그들의 행동에 영향을 미칠 수 있는 핵심적인 제도적 장치인 것이다. 바로 이러한 맥락에서 카츠(Katz 1997, 3)는 선거를 '현대 민주주의의 본질적인 제도'라고 말하였다.

보다 구체적으로, 선거는 공직에 대한 경쟁을 제공하고, 승리자에게 책임을 물을 수 있는

수단을 제공한다. 또한 대부분의 유권자들에게 있어서, 선거에서의 투표 참여는 가장 손쉽게 자신의 의사를 표출하는 정치참여의 수단이기도 하다. 정치체계 전체의 차원에서는, 민주정치에서 경쟁적 선거는 새로운 공직자에게 정당성과 권위를 부여하는 기능을 수행하기도 하며, 이는 궁극적으로 공직자로 하여금 자신의 의무를 보다 효과적으로 수행할 수 있도록 도움을 준다.

민주 정치에서 선거가 갖는 또 한 가지 중요한 의미는 선거제도라는 이름으로 정치게임의 기본 규칙을 정하고 있다는 것이다. 선거제도라는 용어는 넓게는 투표연령, 선거운동 방법, 선거자금 등 선거와 관련된 모든 규칙을 총칭한다. 그러나 보다 좁은 의미에서의 선거제도는 선거체계(electoral system)를 지칭하는 것으로서, “유권자의 투표를 대표자의 의식으로 전환하는 일련의 방법”을 의미한다 (Lijphart 1994).

여기서는 좁은 의미에서의 선거제도, 즉 선거체계에 초점을 맞추고자 한다. 선거제도는 투표 방법, 입후보방법, 당선자 확정 방식(단순다수제, 절대다수제, 비례대표제), 선거구의 크기(소선거구, 중선거구, 대선거구), 최소조건 등 여러 가지 요소로 구성되어 있다. 따라서 이들이 조합되는 방식에 따라 이론상 몇 백 가지의 다양한 선거제도가 가능하며, 실제로 지구상의 많은 민주국가들의 선거제도가 각기 상이하다(김욱 2008).

그러나 이러한 다양한 선거제도는 크게 두 가지로 분류가 가능하다. 위에 열거한 요소들 중에서 가장 핵심적인 것은 선거구의 크기와 당선자 확정 방식인데, 이 두 요인이 서로 밀접히 연결되어 있기 때문이다. 일반적으로 다수제(그 중에서도 특히 단순다수제)는 소선거구제와 결합하고, 비례대표제는 대선거구제와 결합하는 경향이 있다. 따라서 이러한 경향을 고려할 때, 소선거구-단순다수제와 대선거구-비례대표제의 이분법이 가능하다.

그런데 이러한 선거제도가 민주정치 과정과 결과에 미치는 영향은 그야말로 막대하다. 어떠한 선거제도를 채택하는가에 따라, 전혀 다른 정치적 결과가 도출되곤 한다. 가장 널리 알려진 선거제도의 정치적 효과는 정당체계에 미치는 영향이다. 뒤베르제(Duverger 1963)는 자신의 고전적 연구에서, 소위 ‘뒤베르제의 법칙’으로 알려진 명제를 제시하였는데, 소선거구 단순다수제는 양당제를 초래하며, 반면에 비례대표제는 다당제를 가져오는 경향이 있다는 것이었다.

물론 그 이후 이러한 명제에 대한 반론과 예외 상황도 많이 제기되었으며(Rokkan 1970), 최근의 경험적 비교 연구에서는 뒤베르제의 법칙이 경험적으로 맞기는 하나 선거제도가 정당체계에 미치는 영향력이 생각보다 그리 크지 않음을 밝혀진 바 있다(Norris 2004). 다시 말하면, 선거제도는 정당의 수에 영향을 미치는 여러 요인 중의 하나라는 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고, 뒤베르제의 법칙은 선거제도와 정당체계 간의 밀접한 연관성을 논리적으로 제시하였다는 점에서 높이 평가할 수 있으며, 실제로 선거제도의 정치적 효과에 대한 모든 연구의 출발점이 되고 있다.

선거제도는 정당의 수 외에도 정당의 응집력, 정치적 안정성, 통치성 등 정치 전반에 심대한 영향을 미친다. 바로 그 때문에 선거제도 개혁에 대한 논의가 끊이지 않고 계속되고 있는 것이다. 그런데 선거제도란 그 이론적 약점이 무엇인가에 상관없이 일단 확립되고 나면 쉽게 변하지 않는 경향이 있다. 어떤 제도를 통해 권력을 잡은 정당의 입장에서 다른 제도로 바꿀 이유가 없는 것이다. 그러나 비록 선거제도의 개혁이 흔하지는 않지만 불가능한 것은 아니다. 일본, 이탈리아, 뉴질랜드 등은 1990년대에 선거제도 개혁에 성공한 대표적 국가들이다.

2) 비민주 정치에서의 선거

비민주적인 국가에서도 선거는 실시되며, 이들 국가에서도 선거는 나름대로 중요한 의미를 갖게 된다. 여기서는 편의상 권위주의적 국가와 전체주의적 국가로 구분하고자 한다. 먼저 권위주의 국가에서 선거는 완전한 경쟁이라기보다는 유사 경쟁적인 경우가 많다. 이러한 유사 경쟁적 선거에서는 자원 가시성, 그리고 미디어 접근성이라는 측면에서 현재 집권자 혹은 집권정당이 너무도 유리한 위치에 있기 때문에 집권자 혹은 집권정당은 자신이 원하는 선거 결과를 쉽게 만들어 낼 수 있다.

비교정치론적 관점에서, 멕시코의 제도혁명당(PRI)은 그 전성기 동안에 지구상에서 가장 성공적인 득표 기계였다. 2000년 역사적인 패배를 당하기 전까지 무려 11번의 대통령 선거를 연속으로 승리함으로써, 제도혁명당은 문자 그대로 '국가 정당'이 되었다. 그리고 자신들이 가진 여러 자원을 내부의 복잡한 정치적 후원 네트워크를 통해 지지자들에게 나누어 줄 수 있었다. 이는 지도자 개인의 카리스마보다는 정당의 후원 조직에 기반을 둔 집권 연장의 대표적 사례였다(로드 헤이그·마틴 해롭 2007, 341).

비록 그 선거 결과는 쉽게 예측될 수 있지만, 권위주의 국가에서의 유사 경쟁적 선거는 체제의 정당성을 부여한다는 매우 중요한 기능을 수행한다. 바로 이러한 이유 때문에 극단적인 독재자를 제외한 대부분의 권위주의 국가는 선거를 실시한다. 그리고 이처럼 자신이 원하는 선거 결과를 만들어 내는 과정에서 때때로 커다란 부정과 과오가 드러나기도 하는데, 이는 권위주의 체제의 붕괴를 초래하기도 한다. 따라서 권위주의 국가에서의 선거는 체제나 정권의 정당성 확보의 수단으로서 매우 중요하며, 가끔은 이러한 정당성 확보 과정에서 발생하는 선거 부정이 권위주의 정권의 붕괴를 촉발한다.

권위주의 국가와 달리 전체주의 국가에서는 선택의 환상조차 제공하지 않는다. 예를 들어, 구 소련의 경우 선거를 통해 집권 정당이 패배하거나 혹은 반대될 수 있다는 눈속임조차도 없었다. 선거는 단지 흥미없는 의례적 행사였을 뿐, 공산당 내부에서 발생하는 실제 정치와는 무관하였던 것이다(로드 헤이그·마틴 해롭 2007, 341).

그러나 이러한 전체주의 국가에서도 선거는 나름대로 중요한 기능을 수행한다. 정당성 확보라는 표면적인 기능 외에도, 전체주의 국가에서의 선거는 정부 및 정책에 대한 일반 대중

의 지지와 열정을 강화하는 수단으로서 작동한다. 선거는 신문과 방송에게 국가지도자들에 대한 칭찬을 쏟아부을 수 있는 기회를 제공하며, 또한 시민들에게는 자신들의 행동을 통해 자신들의 국가의 일부임을 느낄 수 있는 기회를 제공해 준다(필립스 쉬블리 2008, 253). 구 소련을 비롯한 대부분의 공산주의 국가가 많은 비용을 지불하면서 주기적으로 선거를 실시하는 이유가 바로 여기에 있다.

그런데 이러한 유권자의 지지 강화 수단으로서의 선거의 기능은 비단 전체주의 국가에서 뿐만 아니라, 민주 국가에서도 어느 정도 수행되고 있다는 점을 기억할 필요가 있다. 예를 들어, 1968년 미국 대통령 선거 이전과 이후 두 차례에 걸쳐서 실시된 여론조사에서 응답자들의 정치 효능감은 크게 달라졌다. “나 같은 보통 사람들은 정부에 대해 영향력이 없다”는 진술에 동의하는 응답자 비율이 선거 이전에 비해 선거 이후 약 30%포인트 가량 감소했던 것이다(필립스 쉬블리 2008, 253-254).

3) 신생 민주주의에서의 선거

권위주의나 전체주의에서 벗어나 새로 민주주의를 시작하는 신생 민주주의 국가에 있어서 선거는 특별한 의미를 갖는다. 자유롭고 공정한 경쟁 선거의 도입만큼 민주주의의 탄생을 특징지어주는 것은 찾기 어렵기 때문이다. 독재자가 물러난 이후 처음 치러지는 선거는 ‘정초선거(founding election)’라고 불리는데, 이는 보통 투표참여율이 매우 높으며, 새로운 레짐의 시작을 알리는 사건이 된다(로드 헤이그·마틴 해롭 2007, 336).

이러한 정초선거의 중요성은 선거 결과보다는 새로운 질서에 정당성을 부여하는 데에서 찾을 수 있다. 정초선거란 민주주의에 대한 국민투표이자, 동시에 민주주의의 도래를 축하하는 행사이기도 한 것이다. 이러한 정초선거의 대표적인 사례로는 1994년 남아프리카공화국의 선거를 들 수 있으며(로드 헤이그·마틴 해롭 2007, 336), 한국의 경우 1987년 대통령선거가 일종의 정초선거의 역할을 했다고 할 수 있을 것이다.

그런데 정초선거를 뒤 이어 치러지는 선거야말로 성공적인 민주주의의 정착에 대한 확실한 시험이 된다. 두 번째 선거부터는 과거 독재자를 물러나게 만들면서 국민들이 느꼈던 자신감과 행복감이 앞으로의 어려운 여정에 대한 보다 현실적인 평가에 의해 대체된다. 이처럼 현실적인 상황에서, 과연 신생민주주의 국가에서의 선거가 계속해서 제대로 작동할 수 있는가 하는 것이 문제이다.

따라서 신생민주주의 국가에서 지속적인 경쟁적 선거의 유지는 민주주의 공고화에 매우 중요한 기준이 된다. 그러나 단순히 정기적인 선거의 실시가 곧 민주주의 공고화를 의미하는 것은 아니다. 선거의 실시는 민주주의의 필요조건일 뿐, 충분조건은 아니기 때문이다. (로드 헤이그·마틴 해롭 2007, 338) 선거의 질 유지, 그리고 그의 바탕이 되는 정치문화와 선거문화의 성숙이 뒤따라야만, 민주주의 공고화의 길로 접어들었다고 평가할 수 있을 것이다. 과연

민주화 이후 실시된 한국의 선거들이 이러한 조건들을 얼마나 만족하고 있는지 깊이 성찰할 필요가 있을 것이다.

2. 한국정치에서 선거의 중요성

비교정치론적 관점에서, 한국 정치의 커다란 특징 중의 하나는 그 역동성에서 찾을 수 있다. 한국만큼 단기간 내에 수많은 정치적 변동을 경험한 국가도 그리 많지 않을 것이다. 해방 이후 권위주의 체제를 유지하다가, 제2공화국 시절 잠깐 동안 민주적인 정치를 시도해 보았으나, 결국은 다시 권위주의 체제로 돌아갔다가, 1980년대 후반 민주화의 시기를 거쳐 지금은 민주주의 공고화 단계에 접어들고 있다고 할 수 있다.

물론 이러한 한국 정치의 역동성은 단기간에 걸친 경제성장으로 인한 급격한 사회경제적 변화를 반영하는 것이다. 그러나 이러한 사회경제적 변화라는 환경적 요인이 한국정치의 역동성을 전적으로 설명할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어, 아직 빈곤에 허덕이던 1960년대 초반에 이미 한국의 유권자들이 권위주의적 독재자를 권좌에서 끌어내리는 데 성공했다는 사실은 경제적 요인만으로는 설명이 곤란하다. 여기에는 우리 국민들의 독특한 정치문화가 어느 정도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

그런데 한국정치가 수많은 변동을 경험하는 과정에서 선거는 고비 고비마다 매우 중요한 역할을 수행했다. 이승만 권위주의 정부의 퇴장을 촉발한 것은 바로 3.15 부정선거였다. 이전 보다 훨씬 더 권위주의적인 유신체제가 1972년에 도래한 것도 1971년 대통령 선거에서 박정희 대통령이 근소한 차이로 김대중 후보를 간신히 이겼기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 한국의 권위주의 시절에서도 선거는 나름대로의 의미를 가졌으며, 실제로 정치적 변동에 상당한 영향을 미쳤다.

1980년대 후반 민주화 이후 선거의 중요성은 두말할 필요가 없다. 1987년의 대통령선거가 일종의 정초선거로서 기능을 하였으며, 그 이후 최근까지 네 번의 대통령 선거, 여섯 번의 국회의원 총선거, 그리고 다섯 번의 지방선거가 실시되었다. 그 과정에서 평화적 정권교체도 두 번 달성하였으며, 지방선거의 재개라는 성과도 거두었다. 민주주의 공고화의 최소 조건이 정기적이고 공정한 선거의 실시라고 할 때, 이러한 조건은 충분히 만족되었다고 평가할 수 있을 것이다.

더 중요한 것은 선거의 질과 그것에 결정적 영향을 미치는 선거문화라고 할 수 있다. 과거에 비해 점차 선거문화가 개선되어 가고 있음은 부정할 수 없다. 관권선거, 부정선거는 많이 사라져가고 있고, 돈을 매개로 한 선거 풍토도 점차 영향력이 줄고 있다. 한편 최근에는 정책선거를 강조하는 매니페스토(manifesto) 운동이 진행되고 있다. 물론 이 운동에 대해서는

비판적인 견해도 일부 있지만, 이것이 일정 부분 바람직한 선거문화의 정착에 기여하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 긍정적인 변화에도 불구하고, 아직 한국의 선거문화, 그리고 보다 넓게는 정치문화가 개선될 여지가 많이 있다. 따라서 향후 한국 민주주의의 발전과 공고화를 위해서는 선거의 질을 향상하는 것이 매우 중요한 요소가 될 것이다. 물론 선거의 질을 객관적으로 평가하는 쉽지 않으나, 이러한 목표를 달성하기 위해서 선거문화의 지속적인 개선이 필요하며, 더불어 제도적 방안으로서 선거제도의 개혁도 고려해 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 선거제도의 개혁이 선거문화의 긍정적인 변화에 기여할 수 있기 때문이다.

3. 선거사 연구의 필요성

그동안 한국의 선거 연구는 크게 두 가지 방향에서 진행되어 왔다. 하나는 선거제도에 대한 연구이며, 또 다른 하나는 유권자의 투표 행태에 관한 연구였다. (김욱 2008) 반면에 선거사에 대한 연구는 상대적으로 매우 빈곤했다. 비단 선거사 뿐만 아니라 정당사를 포함해서 정치에 대한 역사적 접근 자체가 상대적으로 경시되어 온 것이 사실이다. 물론 이는 우리나라만의 현상은 아니며, 전 세계적인 연구 동향이다.

그러나 특히 한국의 경우에 있어서, 선거사 연구는 다음의 두 가지 측면에서 매우 중요하고 필요하다. 첫째, 한국의 선거사는 곧 한국의 정치사이다. 선거사 연구는 한국의 정치사를 새로운 관점에서 고찰할 수 있는 기회를 제공해 준다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 그동안의 한국의 정치사 연구가 주로 개인 중심, 특정 사건 중심으로 진행되어 온 경향이 있었다. 그런데 개인의 성향이나 특수성(idiosyncrasy)에 기반한 역사의 설명은 흥미 유발에 도움이 될 수는 있으나, 체계적이고 일반화할 수 있는 설명을 제공하는 데는 약점을 가지고 있다. 따라서 선거를 통한 한국 정치사의 고찰은 보다 체계적이고 일반적인 역사적 설명을 가능하게 해 줄 수 있다.

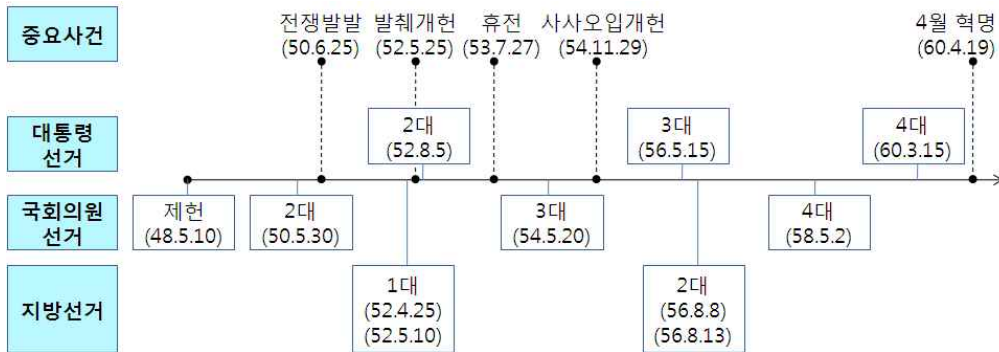
둘째, 선거사 연구는 다른 유형의 선거 연구에 필요한 소중한 기초 자료를 제공해 준다. 선거사 연구를 통해 우리는 다양한 선거제도의 변천 과정을 살펴볼 수 있으며, 더 나아가 이러한 선거제도 변동 과정의 역학을 이해할 수 있다. 또한 유권자의 투표행태의 변화는 물론 선거문화와 정치문화 일반의 변동을 연구하는 데도 소중한 기초자료를 제공해 준다. 다시 말하면, 선거사 연구는 다른 유형의 선거 연구(선거제도 연구 및 투표행태 연구)와 보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 특히 기초자료가 매우 부족한 한국의 현실을 감안할 때, 그 보완성은 더더욱 크다고 할 수 있다.

제2장. 제1공화국의 선거

서복경(서강대학교)

1. 개요

<그림 2-1> 제1공화국의 선거



대한민국 최초의 선거는 1948년 5월 10일 실시된 제헌국회 의원선거였다. 우리나라 최초의 선거는 반세기가 훨씬 지난 지금까지도 작동하고 있는 한국정치의 큰 구조를 틀 지웠다. 세계 각 국들이 대표를 뽑는 다양한 방식 가운데 우리나라는 단순다수대표제¹⁾를 채택하고 있는데, 그 출발이 제헌국회 선거였다. 제헌국회의 의원정수는 200인이었는데, 역대 국회의원 정수를 결정할 때 ‘200’이라는 숫자는 중요한 의미를 지니었다.²⁾ 해방 후 각축을 벌였던 여러 정치세력들 가운데 제헌국회 선거에 참여를 결정했던 정치세력들만이 국가건설 후 제도정치에서 살아남게 되었다.

1948년 8월 15일 제헌국회에서 제정된 헌법에 따라 정부수립이 선포되고 1960년 이승만 대통령이 사임할 때까지의 시기가, 우리나라 제1공화국에 해당한다. 이 시기는 선거를 논하는 것이 하찮게 여겨질 만큼 중대한 정치격변의 연속이었다. 1945년 일본이 패망한 후 미군정기를 거쳐 분단 상태에서 정부를 수립했던 국가건설의 역사는, 곧 전쟁으로 이어졌다. 휴전 후 한국사회가 전쟁의 충격과 폐허 속에서 채 벗어나기도 전에 대한민국 초대 대통령이 사임을

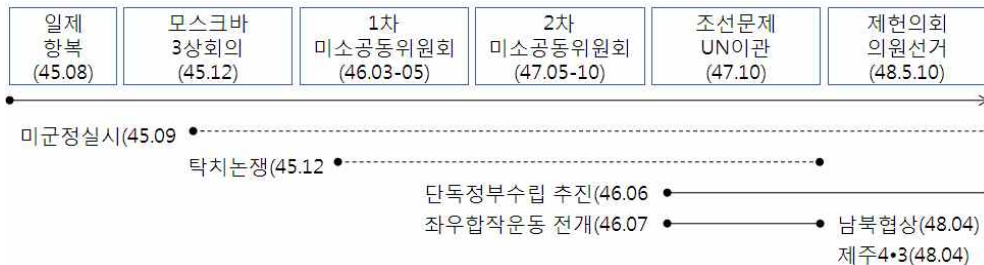
1) 대의제에서 대표를 뽑는 방식은 크게 다수대표제와 비례대표제로 나뉘며, 다수대표제는 득표율에 관계없이 1위가 당선되는 단순다수제와 절대다수(50%)가 되어야만 당선되는 절대다수제의 유형이 있다.
 2) 제헌헌법 당시에는 국회의원정수에 대한 조항이 없었지만 1962년 제5차 개정헌법에서 ‘150인 이상 200이하’의 규정이 도입되었고, 1972년 7차 개정헌법에서는 의원정수를 법률에 위임했다가 1980년 8차 개정헌법에서 ‘200인 이상’이 명시되어 현행 헌법인 9차 개정헌법에도 그대로 채택되었다.

함으로써 막을 내린 것이 제1공화국이다.

하지만 전쟁과 2번의 위헌적 헌법개정, 장기집권을 원했던 대통령과 국민들의 저항이라는 굵은 역사적 격변의 과정 속에서, 대한민국의 정치와 외교, 경제와 사회를 틀 짓는 구조와 제도들이 만들어진 것도 이 시기였다. 특히 지금까지도 지속되는 우리나라의 핵심적인 정치구조와 제도들의 연원이 제1공화국이었으며, 3번의 대통령 선거, 3번의 국회의원 선거, 5번의 지방선거들이 중요한 계기들이 되었다는 점은 분명하다. 우리나라 최초의 대통령 직접선거와 지방선거는 전쟁의 와중인 1952년에 시행되었고, 한국정당체제의 특징인 보수양당체제가 확립된 것도 이 시기였으며, 부정한 방법의 장기집권 시도가 대중적 저항으로 무산된 정치전통이 만들어진 것 역시 제1공화국에서였다. 이 글은 제헌국회 선거와 제1공화국의 선거를 소재로 한국정치의 구조와 제도가 만들어진 기원을 돌아봄으로써, 오늘의 한국정치를 이해하는데 도움이 되고자 한다.

2. 전사(前史): 제헌국회 선거가 있기까지

<그림 2-2> 해방 후 정부수립까지의 약사(略史)



1945년 8월 15일 일제의 항복 선언 이후 1948년 5월 10일 제헌국회 선거까지의 과정은, 대한민국과 조선민주주의인민공화국 탄생의 '비밀'이 녹아있는 시기다. 식민통치기간을 거치면서 옛 조선영토 전체를 하나의 정치단위로 상상했고 일제가 항복한 뒤 단일독립국가로 될 것으로 믿고 있었던 조선인들의 입장에서, 불과 3년여의 시간 뒤에 만들어진 2개의 분단국가를 받아들이기란 쉽지 않았다. 그만큼 그 시간 속에는 많은 사건과 인물들이 숨어 있지만, 대한민국 정부수립까지의 국제·국내적 과정을 간략히 하면 <그림 2-2>와 같다.

일제 항복 후 38선 남쪽에 미군이 점령군으로 진주하여 군정을 개시했을 때만 해도, 분단은 전후처리를 위한 일시적 경계선에 불과했다. 1945년 12월 개최된 모스크바 3국외상회의의 [조선 문제에 관한 결정서](이하 [결정서])를 둘러싼 '탁치논쟁'은, 남과 북이 서로 다른 정치단위를 상상하게 되는 충격으로 다가왔다.

[결정서]는 한국을 독립국가로 재건하기 위한 민주주의 임시정부(a provisional democratic government)를 수립하고, 이를 돕기 위해 미소공동위원회를 설치하며, 미소공동위원회는 조선의 민주주의적 정당·사회단체들과 협의하여 연합국이 임시정부를 원조, 협력, 후견할 방안을 작성하여 미·영·소·중 4개국 정부에 제출해야 하고, 4개국 정부는 최고 5년 기한 내에 신탁통치를 실시한다는 비교적 간단한 내용으로 작성되어 있었다.

하지만 이 [결정서]는 '외상회의에서 논의된 조선독립문제-소련은 신탁통치 주장, 소련의 구실은 38선 분할점령, 미국은 즉시독립 주장(1945년 12월 27일자 동아일보 제1면)'으로 왜곡되어 소개되었고, 즉시독립과 신탁통치의 대립구도를 만들어냈다. 이승만, 김구 등은 모스크바 3상회의의 결정을 '신탁통치'를 중심으로 해석하여 '신탁통치반대 국민총동원위원회' 결성을 주도한 반면, 여운형, 박헌영 등은 회의의 결정을 임시정부 수립을 위한 국제적 합의로 해석하고 이를 받아들였다. 조선 문제에 대한 모스크바 3상회의 결정의 해석을 둘러싸고 조선의 정치세력들이 입장을 달리하게 된 것이다.

38선 남쪽에서 전개된 '신탁통치반대운동'은 결국 1946년 초 제1차 미소공동위원회 결렬의 중요한 원인을 제공했다. 1차 미소공위가 결렬되자 곧 '신탁통치반대운동'진영을 주도했던 한 축인 이승만은, 1946년 6월 '정읍발언4)'을 통해 남한단독정부 수립의지를 공식적으로 천명하고 이를 추진해가기 시작했다. 반면 김규식, 안재홍, 여운형 등 소위 중도파세력들은 1946년 7월 '좌우합작위원회'를 결성하여 모스크바 3상회의 결정에 따른 민주주의임시정부 수립을 위해 미소공위 재개를 요구하는 활동에 나섰다.

이승만, 한국민주당 계열을 중심으로 한 단독정부수립노력은 1947년 7월 '한국민족대표자대회'를 개최하고 8월에는 '한국민족대표자대회' 산하에 '총선거대책위원회'를 구성하여 단독선거준비에 박차를 가했다. 반면 한 때 미군정의 지지까지 얻으며 활발한 활동을 전개했던 좌우합작위원회는, 제2차 미소공위가 진행 중이던 7월 19일 핵심지도자였던 여운형을 암살로 잃고, 미소공위마저 결렬되면서 조선 문제가 UN으로 이관된 후 동력을 잃고 해체되었다. 하지만 남한단독정부 수립에 대한 반대활동은 1948년 초 '남북조선 제정당사회단체 연석회의' 개최로 이어졌으며, '신탁통치반대운동'의 다른 한 축을 구성했던 김구5)는 남한단독선거에 반

3) 당시 회의에서는 소련이 즉시독립을 주장한 반면 신탁통치안을 제안한 것은 미국이었다.

4) 1946년 6월 3일, 정읍에서 이승만이 행한 발언 중 '남쪽만이라도 임시정부 혹은 위원회 같은 것을 조직'해야 한다는 주장을 지칭하는 것으로, 남한단독정부수립에 대한 최초의 공식 언명으로 평가된다. 하지만 기록에 따르면, 이승만의 최초 단독정부 수립 발언은 1946년 1월 21일 [비상국민대회대표회 제3차 회의록] 중에 등장한다. "...자기의 정부를 조직하여 정부를 세운 후에 북쪽을 소청(掃淸)하여야 하겠소...", 운남이승만문서편찬위원회, 1998, 『이화장소장 운남이승만문서(동문편)』, 13권, p.358.

5) 이 시기 김구의 정치노선은 다소 복잡하다. 신탁통치에 반대했기 때문에 미소공동위원회 참여를 통한 임시정부수립에 찬성하지 않았고 좌우합작운동에도 부정적이었다. 하지만 2차 미소공위 결렬 후 남한단독선거에 대한 태도는 다소 혼란스러웠는데, 김규식 등과 함께 남한단독선거반대를 주장하는가 하면 남한단독선거노선에 찬성 입장을 밝히기도 했다(동아일보, 1947년 12월 2일자). 1948년 초부터는 '삼천만 동포에게 읍고(泣告)함'(2월 13일)을 발표, 제헌국회 선거불참을 선언하고 선거 직전까지 남북협상에 나서는 등의 노력을 기울였지만, 1949년 6월 26일 육군 현역 장교 안두희에 의해 암살되었다.

대하며 남북협상을 주도했다. 결과적으로 1945년 해방 직후 한반도 남쪽에서 활동했던 다양한 정치세력들 가운데 1948년 5월 남한 단독의 제헌국회 선거에 참여를 공표한 세력은 독립촉성국민회 등의 이승만세력과 한국민주당만이 남게 되었다.

한편 제헌국회 의원선거를 하기 위해서는 선거법이 마련되어야 했는데, 그 작업은 미군정 하에서 설치된 조선인들의 기관인 '남조선과도입법의원(이하 과도입법의원)'과 미군정의 입법, 그리고 유엔한국위원회의 개입이라는 2단계를 거쳐 이루어졌다.

<표 2-1> 제헌국회 선거법 제정과정

	과도입법의원 기초위원회	과도입법의원 법사위원회	입법의원 선거법(47.9)	제헌국회 선거법(48.3)
선거권	20세	25세	23세	21세
피선거권	25세	30세	25세	25세
선거등록	-	-	서명	날인
투표방법	자서	-	자서	기표
당선자결정	절대다수	-	최다득표	최다득표
특별선거구	없음	북한 본적자 대표 36석	선거위원회제량 (36석 안)	삭제
선거위원회	입법부 선임	행정부 선임	행정부 선임	행정부+사법부 추천 국회+행정부 선임

1947년 9월 공표된 「입법의원 선거법」은 당초 제헌국회 선거를 위한 것이 아니라, 제2차 미소공위에 대비하여 남한 내 민선대의기구를 선출하기 위한 것이었다. 하지만 1947년 10월 2차 미소공위가 결렬되면서 조선 문제가 UN으로 이관되었고 UN한국위원회의 감시 하 선거실시가 결정되면서, 「입법의원 선거법」은 UN한국위원회의 대폭적인 수정을 거쳐 「제헌국회 선거법」으로 변모되었다. UN한국위원회는 당시의 선거법규를 민주적 관행과 일치시키는 방향에서 접근했고, 그 결과 「입법의원 선거법」의 선거권 연령, 유권자등록방법, 기표방법, 특별선거구, 선거위원회 구성방식을 바꾸어 「제헌국회 선거법」을 만들었다.

「입법의원 선거법」은 선거권 연령을 23세로, 유권자등록을 서명방식으로, 투표방법을 자서(自書)방식으로 정했는데, 이런 제도는 상대적으로 젊고 학력이 낮은 유권자의 투표권을 제한하는 효과를 가졌다. 당시 일제 식민치하에서 자라 제대로 교육받지 못한 젊은 유권자들은 상대적으로 좌파를 선호하는 것으로 인식되었고, 입법의원의 우파성향 의원들은 이들을 선거에서 배제하기를 원했다. 반면 「제헌국회 선거법」은 선거권 연령을 21세로 낮추고, 선거등록을 날인방식으로, 투표방법을 기표방식으로 바꾸어 투표권 제한요소를 완화시켰다.

특별선거구란 남한인구 가운데 북한출신 유권자들을 위한 대표가 있어야 한다는 주장에 따른 것으로, 이들 대부분이 북한체제를 피해 월남한 사람들이기 때문에 우파를 더 지지할

것으로 인식되었다. 하지만 UN한국위원회는 특별선거구의 대표성의 문제를 들어 이 조항을 삭제하였다. 선거관리를 담당할 선거위원회에 대해 「입법의원 선거법」에는 행정부가 선임하는 것으로 되어 있었으나, 변화된 선거법에는 해당 선거구 판사들이 추천 및 임명권을 행정부와 공유할 수 있도록 하여, 미군정 하에서 만들어진 우파 중심의 행정부가 선거관리를 전적으로 좌우할 수 없도록 만들었다.

「제헌국회 선거법」은 미군정 하에서 복잡했던 남한 내 정치세력 관계를 반영한 「입법의원 선거법」을 당시의 국제적 기준에서 수정한 것으로, 앞선 민주주의 국가들이 오랜 시일에 걸쳐 점진적으로 변화시켜왔던 보통·평등선거권 실현을 위한 제도들을 일거에 한국정치에 이식하는 효과를 가져왔다.

3. 제헌국회 선거

1948년 제헌국회 선거 당시의 상황을 상징적으로 보여주는 사건이 4월 19일 평양에서 개최된 ‘남북조선 제정당사회단체 연석회의’와 ‘제주 4·3사건’이다.

<표 2-2> 남한단독선거 과정에서 각 정치세력의 입장

	좌파	중도진영			우파	
	남조선노동당	중간좌파 (근민당 등)	민독당 (홍명희)	중간우파 (김규식)	김구	이승만 한민당
유엔 감시하 남한단선	극력반대	적극반대	반대	반대	반대	지지
남북협상	찬성	찬성	찬성	찬성	찬성	반대
510선거 대응	폭력 저지	적극 반대	적극 반대	불참	불참	참여
체제선택	북한			남한		

출처: 박찬표(2007, 389)의 <표 14> 재구성.

1948년 2월 16일 김구, 김규식 공동명의로 단독선거 강행을 저지하고 통일국가를 수립하기 위해 남북한지도자회의를 소집할 것이 제안되었고, 3월 25일 ‘북조선민주주의민족통일전선’이 이 제의를 받아 4월 19일 평양에서 개최된 회의가 ‘남북조선 제정당사회단체 연석회의’였다. 이 회의에 참여세력들은 제헌국회 선거를 반대하거나 불참을 결정했다.

한편 남조선노동당과 민주주의민족전선 등 좌파단체들은 남한단독선거를 무력으로 저지한다는 강경노선을 채택했고, 소위 ‘2·7 구국투쟁’을 시발로 약 3개월 동안의 ‘단선, 단정 저지

투쟁'을 전개했다. 전국각지에서 소요가 일어났고 선거등록사무소가 피습되는가 하면 유권자 등록서류가 파괴되는 사건이 발생했다. 미군정은 좌파의 무력저지 활동에 대해 경찰, 청년단체, 행정기관을 동원한 무력진압으로 맞섰으며, 그 와중에 발생한 비극적인 사건이 '제주 4·3 사건'이다. 남로당의 '2·7구국투쟁'부터 5월 14일까지 사망 334명, 부상 330명의 인명피해가 있었을 만큼(박찬표 2007, 393) 선거는 치열한 좌·우 갈등 속에 치러졌다.

제헌국회 선거는 3월 30일부터 4월 16일까지 진행된 유권자등록⁷⁾으로부터 시작했다. "UN한국임시위원단에 관한 미국 연락장교의 보고서"에 따르면, 당시 총인구를 기준으로 등록된 유권자는 전체 유권자의 79.7%인 7,837,504명이었다(박찬표 2007, 395에서 재인용). 반면 200개 선거구에 입후보한 후보자들은 총 948명으로, 대한독립촉성국민회(이하 독촉) 235명, 한국민주당 91명, 대동청년단 87명, 민족청년단 20명 순이었고 후보자들이 내건 정당 및 단체의 숫자만 48개에 달했다. 하지만 가장 많은 417명의 후보자들은 무소속으로 출마했다.

당시에는 지금과 달리 정당추천제가 없었고 모든 후보들은 선거인추천제를 통해서만 입후보할 수 있었기 때문에 정당 구속력이 없었다. 제헌국회 선거에 출마한 정당 및 단체 가운데 단 1명의 후보만을 내세운 단체가 25개나 되었으며, 복수의 후보를 내세운 정당 및 단체들도 구속력이 없기는 마찬가지였다. 예컨대 독촉의 경우 범정당·단체의 성격을 가졌기 때문에 한 후보가 독촉 소속이면서 00청년단 소속이고 한민당 소속인 경우도 많았다는 것이다.

상황이 이렇다보니, 제헌국회 선거결과를 어떻게 해석해야 하는가에 관한 문제는 지금도 어려운 과제로 남아있다. 선거결과 전체의원의 42.5%인 85명이 무소속 당선자였으며, 대한독립촉성국민회 54명, 한국민주당 29명, 대동청년단 12명, 민족청년단 6명, 한국독립당 1명, 조선민주당 1명, 기타 단체소속이 10명이었다. 하지만 한국민주당 소속이면서 무소속으로 출마한 후보들이 많았다는 것은 당시에도 공공연한 사실이었다. 미군정 당국의 보고서는 "(다수의 무소속 후보자들은) 남한 지역에서 인기 없는 한민당과의 연관이 가져올 피해를 회피하려는 사실상의 우익 분자들"이라고 보고했다(UN한국임시위원단에 관한 미국 연락장교의 보고서, 86, 『대한민국선거사』, 1964, 383 재인용).

반면, 제헌국회 선거결과를 해석하는데 또 다른 중요한 요인이 중도와 후보자들이었다. 중도와 정치세력들은 공식적으로 선거반대 혹은 불참을 입장으로 채택했지만, 선거구 단위에서

6) 2000년 제정된 「제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」에 따라 국무총리를 위원장으로 하는 '제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회'가 설치되었고, 위원회는 이 사건에 대해 '1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여, 경찰·서청(서북청년회)의 탄압에 대한 저항과 단선 단정 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당 무장대가 무장봉기한 이래 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대 간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건으로 정의하고 있다. 위원회는 동 사건으로 인한 인명피해를 25,000명에서 30,000명으로 추정했는데, 당시 제주도 전체인구가 28만여 명이었다. 제헌국회 선거 당시 제주도에서도 선거가 시도되었으나 2개 선거구가 투표수 미달로 무산되었으며, 6월에 재선거가 추진되었으나 역시 무산되었다. <http://www.jeju43.go.kr/index.php>, 2010년 12월 5일 다운로드.

7) 유권자등록제는 투표하기 전에 유권자들이 스스로 등록을 해야만 투표권을 행사할 수 있는 제도로, 제2대국회 부서는 폐지되어 지금처럼 자동등록제가 되었다.

개별후보자들의 상황은 달랐던 것 같다. 무소속 후보들 가운데 상당수가 이들 중도파 후보들이었다는 사실은, 당시 한민당, 독촉, 『동아일보』 등 우파진영이 선거기간 단독선거에 반대하면서 입후보한 중도파들을 강력히 비난했던 것에서 확인할 수 있다. 또한 당선된 제헌국회의원들이 원내에서 벌인 의정활동을 통해서도 일정부분 확인이 가능하다. 제헌국회 내에서 '소장파'로 분류된 의원들이 있었는데, 이들은 이승만-한민당 계열의 의원들과는 구분되는 정치활동을 보여주었다. 친일잔재 청산을 목적으로 하는 '반민족행위특별조사위원회' 활동과 남북평화통일 및 미소양군 철수를 주장하는 5번의 집단행동을 통해 활동하였는데, 연구자에 따라 그 범위를 50명에서 86명까지로 추산한다(백운선 1992; 김일영 1995; 전상인 1994). 중도파의 정확한 규모를 추산하기는 어려우나, 제헌국회에서 이승만-한민당 계열을 견제하면서 원내에서 활동했던 독립적인 세력이 존재했던 것은 기록으로 확인되고 있다.

4. 전쟁, 그리고 제1공화국 최초의 국회의원선거, 지방선거, 정·부통령선거

1) 제2대 국회의원 선거

헌법제정의 임무를 마친 제헌국회가 2년의 임기를 끝내고, 1950년 5월 30일 대한민국 정부수립 이후 첫 선거인 제2대 국회의원 선거가 실시되었다. 2대 국회의원 선거에 입후보한 사람의 숫자는 2,209명으로, 제헌국회 입후보자 948명보다 2.3배가 더 많았다⁸⁾. 정당·단체의 숫자는 39개, 단 1명의 후보만을 내세운 정당·단체의 숫자는 18개로 제헌국회보다 다소 줄었지만, 무소속 후보자는 1,513명으로 제헌국회 417명보다 3.6배가 늘었다. 불과 2년 만에 급격히 늘어난 이 국회의원 입후보자들은 과연 누구였을까?

<표 2-3> 2대 국회의원선거 후보자의 제헌국회 선거 입후보 경력(1950.5.30)

	2대 총선 입후보자수	1대 입후보자 비율	1대 입후보자들 가운데 소속별 비율				
			무소속	한국민주당	독촉	대동청년단	기타
총출마자	2,209	21.5	52.6	11.4	21.8	6.8	7.4
대한국민당	165	50.0	56.5	3.3	33.7	4.3	2.2
민주국민당	154	48.0	31.0	39.4	14.1	7.0	8.5
무소속	1513	15.5	65.5	7.7	14.9	4.7	7.2

출처: 서복경(2003, 45)의 <표 3.1> 인용

8) 당시 선거 관련 통계에 대해서는 중앙선거관리위원회가 제공하는 공식기록들도 출처에 따라 수치가 다르다. 『대한민국 선거사』 제1집에 따르면 2대 선거 출마후보자는 총 2,209명이며(p.1105), 중앙선관위 홈페이지 [역대선거정보시스템]에는 1,696명으로 되어 있다. 이 글에서는 전자를 기준으로 한다.

<표 2-3>을 보면, 총 입후보자 2,209명 가운데 제헌국회 선거에 출마했던 사람의 비율은 21.5%에 불과했고 나머지 78.5%는 신규 입후보자들이었다. 그나마 제헌국회에서 이승만 대통령 계열 국회의원들이 만든 정당인 대한국민당과 한국민주당의 후신인 민주국민당 소속 입후보자들은 50%, 48%정도로 제헌국회 입후보자들 가운데 2대 국회 출마자를 내세웠다. 하지만 무소속 1,513명 가운데 단 15.5%만이 제헌국회 입후보자들이었을 뿐 나머지 84.5%는 2대 국회의 원 선거에 새로 입후보한 사람들이었다.

이들에 대한 설명 가운데 하나는 1대 선거에서 불참전략을 폈던 중도파들의 선거참여다. 김구, 김규식 등 제헌국회 선거직전 남북협상에 참여하면서 남한단독선거에 불참을 표명했던 중도파들이, 정부수립 이후 첫 선거인 2대 국회의원 선거에는 공식적인 참여의사를 밝혔기 때문에 2대 선거에서 신규 입후보자들 가운데 중도파들이 상당수 있었던 것은 분명하다. 하지만 여전히 정당추천제가 도입되지 않았고, ‘국회 프락치 사건’⁹⁾과 ‘반민족행위특별조사위원회 습격사건’¹⁰⁾, 김구 암살사건 등으로 반정부적인 정치인들에 대한 탄압이 자행되었기 때문에 정당소속 입후보보다는 무소속 입후보가 많았을 가능성이 컸다. 이런 이유로 정당소속 입후보자라도 규모를 추산할 수 없고, 무소속인 경우 다른 이유에서 무소속을 택한 입후보자와 분리가 쉽지 않아 정확한 규모를 추산하는 것은 여전히 어려운 일이다.

선거결과, 무소속이 126명으로 전체의원 정수 210명 가운데 60%를 차지했으며, 대한국민당과 민주국민당이 각 24명, 국민회 14명, 대동청년단 10명, 대한노동총연맹 3명, 사회당 2명, 일민구락부 3명, 민족지주연맹과 대한부인회, 불교, 여자국민당이 각 1명의 당선자를 냈다. 당선자를 낸 대한국민당, 국민회, 대동청년단, 대한노동총연맹, 일민구락부, 대한부인회 등은 이승만 계열 의원들로 분류되며, 1951년 자유당의 창당과정에 합류하게 된다.

2) 전쟁발발, 부산정치파동과 ‘발취개헌’

2대 국회는 선거 후 한 달이 채 못 되어 개시된 전쟁과 함께 전시국회로 전환되었다. 6월 25일부터 9월 27일 서울이 수복될 때까지 총 210명의 의원 중 35명이 사망하거나 사라졌다. 중앙선관위 자료에 따르면, 이 시기에 사망자가 3명, 납치되거나 행방불명된 의원이 27명, 수복 후 사망한 의원이 5명이었다고 한다(중앙선관위, 『대한민국 선거사』 제1집, 460).

1950년 말 중공군의 개입으로 1951년 1월 서울을 다시 내어준 뒤 1953년 7월 휴전이 되고

9) 1949년 4월부터 8월 중순까지 제헌국회 내 소장파 의원 13명에 대해 진행된 검거사건을 말한다. 수사당국은 이들이 한반도에서 외국군대 철수와 평화통일을 주장하는 원내활동을 벌인 것이 남조선노동당 특수공작원으로 부터 지령을 받아 행한 ‘프락치’ 행위라는 혐의로 검거하였다.

10) 제헌국회는 1948년 9월 「반민족행위처벌법」을 제정하였고, 10월에는 반민족행위특별조사위원회가 구성되어 일제 하 친일반민족행위에 대한 조사 작업에 착수하였다. 하지만 1949년 1월에는 반민특위 위원 및 정부요인 암살음모가 있었고, 6월에는 반민특위가 현직경찰을 친일반민족행위 혐의로 조사한 것에 반발하여 경찰들이 반민특위 사무실을 습격, 기물손괴 및 폭행과 감금 등의 사태를 벌였다. 이 사태에 대해 반민특위는 국회에 대책을 요구했고 국회는 정부에 책임자 처벌을 요구했으나, 이승만 대통령은 동 사건이 ‘반민특위 활동으로 민심이 소요하여 자신의 지시로 이루어진 일이라고 밝혔다. 결국 반민특위는 그 해 10월 해체되었다.

8월 15일 다시 서울로 되돌아올 때까지, 2대 국회는 부산임시수도에서 활동을 하게 된다. 임시수도에서 2대국회와 정부의 활동은 여러모로 한국정치사의 획을 긋는다. 대한민국 최초의 헌법 개정이 이루어졌고 그 결과로 최초의 대통령 직접선거가 있었으며, 최초의 지방선거도 이 시기 실시되었고, 한국의 첫 집권당도 이 시기 탄생하였다. 그리고 이 모든 일의 시발점은 예기치 못한 전쟁과 전쟁수행과정에서 일어난 한국군대와 정부의 문제, 그리고 이를 수습하는 과정에서 대통령직선제 개헌을 관철시키기 위해 벌였던 부산정치파동이 있었다.

부산임시수도에서 제2대 국회는 한국정부가 전쟁수행과정에서 일으킨 비극적 사건들을 조사하게 되는데, 국민방위군사건¹¹⁾과 거창양민학살사건¹²⁾이 대표적이었다. 국회의 사건조사와 처리과정에서 정부에 대한 신뢰가 크게 추락했고, 전쟁 직전 구성된 2대 국회의 국회의원들은 이승만 정부의 실책을 낱알이 드러내는 조사활동과 견제조치를 취하고 있었다. 이에 대해 이승만 정부는 대통령직선제 개헌을 통해 국회에 대한 대통령 권력의 우위를 확보하고 동시에 국민들에 대해서도 전시 지도력을 확보하는 전략을 택하게 된다.

그 첫 조치로 1951년 말 대한민국 최초의 집권당인 자유당의 창설을 추진하면서, 대통령 직선제 개헌안을 국회에 제출하였다. 2대 국회는 동 개헌안에 대해 1952년 1월 재석의원 163명 가운데 143표의 반대로 부결시켰고, 더 나아가 4월에는 의원 123명의 찬성으로 의회책임제 개헌안까지 제출하게 된다. 이승만 대통령은 개헌에 대한 국회의 반대를 계엄령 선포와 국회의원 체포 및 구금으로 탄압하고, 경찰과 군대를 동원한 폭력적인 과정으로 개헌안을 통과시키는데 이것이 소위 '부산 정치 파동'과 '발췌개헌'이다.

5월 25일 부산경남일대와 전라남북도에 계엄령이 선포되었고, 의회책임제 개헌안을 제출했던 야당의원들 12명은 국제공산당과 내통했다는 혐의로 체포되었으며, 국회의원 48명을 실은 버스가 통째로 헌병대로 연행되어 구금되기도 했다. 하지만 야당의원들은 피신하거나 '호헌구국선언대회'를 추진하는 등 개헌안에 찬성하지 않았고 사태는 장기화되었다. 동년 7월 4일, 구속된 의원들을 보석으로 석방하고 피신한 의원들을 경찰을 동원해 찾아낸 다음 의사당을 무력으로 포위에 기립표결을 시행한 결과, 166명의 재석의원 가운데 163명이 동의로 대한민국 제1차 개헌안이 국회를 통과했다. 이로서 대한민국 최초의 헌법 개정이 전쟁 중에 군대

11) 이승만 정부는 1951년 1·4후퇴 직전 국군의 병력충원문제를 해결하기 위해 '국민방위군' 창설을 계획했고, 제2대 국회는 1950년 12월 15일 「국민방위군 설치법안」을 통과시켰다. 국민방위군은 경찰과 군대를 제외한 청년들로 구성하며, 정부는 국민방위군 지도부에 당시 이승만 정부를 지지했던 대한청년단 간부들을 임명했다. 하지만 지도부는 국민방위군 운영예산을 횡령하고 식량과 침구를 제대로 공급하지 않아 '제2국민병 소집령'에 따라 소집된 방위군 5만여 명이 굶거나 얼어 죽고 영양실조에 걸린 사건이 발생했다. 2대국회의 조사과정을 통해 사건의 내막이 밝혀졌고, 당시 부통령과 국방부장관이 사임을 했으며 책임자 5명이 군법회의에 회부되어 총살형에 처해졌다.

12) 중공군으로 개입으로 후퇴가 진행되던 1951년 2월, 경남 거창군 신원면 일대에서 공비를 토벌하던 11사단 9연대 3대대가 양민 570여명을 공비와 내통 명목으로 다이내마이트 폭발 및 총살로 학살한 사건이다. 제보를 받은 국회는 현지조사단을 파견해 사건의 진상을 공개했고, 관련자들은 군법회의에 회부되어 무기징역과 징역형에 처해졌다. 하지만 이승만대통령은 이들을 형집행정지로 석방하거나, 특사로 풀어주고 경찰간부로 채용하였다.

와 경찰을 동원해 국회의원들을 위협하여 이루어지게 된 것이다.

동 개헌이 '발췌개헌'이라는 별칭으로 불리는 이유는, 대통령직선제의 내용과 야당의원들이 제출한 의회책임제 개헌안 가운데 일부를 섞어 넣은 수정안이 통과되었기 때문이다. 헌법 개정의 결과로, 대통령과 부통령을 각각 직접 선출하게 되었고 국회는 양원제가 되어 민의원과 참의원으로 나뉘게 되었다. 하지만 1954년 제3대 국회부터 민의원으로 개칭하기는 하였으나, 「민의원선거법」이 제정된 것은 1958년이었으며 제1공화국이 끝날 때까지 「참의원선거법」은 제정되지 않아, 실제로 제1공화국에서 양원제는 실현되지 않았다.

3) 제1대 지방선거

제헌헌법 제97조에 따라 지방자치단체는 각각 의회를 두고 의회는 선거를 통해 구성되어야 했으며, 그에 따라 지방의회 선거제도를 규정한 「지방자치법」이 1949년 7월 공포되었다. 동 법은 개정을 거쳐 1950년 12월 제1대 지방선거가 실시될 예정이었으나 전쟁으로 지연되었고, 1952년 4월 25일과 5월 10일에 걸쳐 최초 시행되었다.

당시 지방선거는 지방자치단체 의회에만 적용되었으며, 서울특별시장과 도지사는 임명되었고 시·읍·면장은 지방의회에서 간접 선출하도록 되어 있었다. 따라서 선거가 적용될 수 있는 행정단위는 서울특별시 및 도의회와 시·읍·면의회였다. 하지만 전시상황이었고 부산임시수도에서 선거를 시행할 수밖에 없는 조건에서, 서울특별시와 경기도, 강원도의 계엄령이 선포된 일부지역에서는 선거가 시행되지 못했다. 이 지역을 제외한 나머지 지역에서 4월 25일 시·읍·면의회 선거가 실시되었고, 5월 10일 도의회 선거가 시행되었다.

선거가 진행되는 동안 유엔한국통일부흥위원단은 지방선거현장을 직접 방문하여 당시 선거상황을 지켜보았고, 그 결과를 유엔총회에 보고했다. 그 내용에 따르면, 당시 선거에서는 '차별대우와 압력에 관한' 여러 건이 이의신청이 있었고 어떤 도에서는 행정당국의 차별대우 때문에 후보자들이 대규모 사퇴하는 사건이 발생하기도 했으며 일부지역에서는 후보자의 수와 의석수가 동일해 선거가 진행되지 못하기도 했다. 행정당국의 압력은 '이 대통령을 입후보자가 지지하느냐 안하느냐에 따라 좌우되었다고 한다(『대한민국선거사』 1집, p.840). 선거 관리를 담당했던 행정당국이 정부지지 여부에 따라 입후보자에게 차별대우와 압력을 행사했고 그 결과로 후보자들이 사퇴하는 등 공정한 경쟁이 이루어지지 않았다는 것은, 입후보자 등록상황에서도 확인된다. 당시 지방선거에 후보를 출마시켰던 정당, 단체들은 자유당, 민국당, 국민당, 국민회, 대한청년회, 노총 등이었는데 민국당을 제외하고는 모두 친정부계 단체들로 분류되었다.

지방선거가 시행되던 1952년 4·5월 시점은 이승만정부와 국회가 부산 임시수도에서 서로의 개헌안을 놓고 팽팽한 긴장관계에 있던 시기였다. 당선된 자유당과 정부지지단체 지방의회 의원들은 뜻벌떼, 백골단, 민족자결단 등을 동원하여 국회해산과 국회의원 소환을 요구하

며 시위를 벌였고, 정부는 개표결과 여당과 여당계 단체들이 압도적으로 당선된 것을 근거로, 야당이 개헌안을 받아들이도록 국회를 압박했다. 그리고 5월 25일, 경남과 전라남북도 지역에 계엄령이 선포되었다.

<표 2-4> 제1대 지방선거결과(1952)

	선거 실시 행정구역수	의원정수	당선자			
			자유당	무소속	기타	
경기	도	-	-	-	-	
	시	2	48	12	17	19
	읍	7	105	8	39	58
	면	118	1,376	74	675	627
충북	도	1	28	18	7	3
	시	1	20	11	6	3
	읍	5	78	40	9	29
	면	101	1,227	652	197	378
충남	도	1	46	23	10	13
	시	1	22	10	10	2
	읍	11	165	39	69	65
	면	161	2,001	415	961	57
전북	도	1	32	13	8	11
	시	3	61	16	27	18
	읍	6	91	7	49	35
	면	161	1,976	285	1,299	392
전남	도	1	59	49	4	6
	시	4	83	43	31	9
	읍	11	166	121	28	17
	면	227	2,823	2,084	588	151
경북	도	1	61	18	25	18
	시	3	69	7	30	32
	읍	12	189	37	83	69
	면	237	2,938	338	1,530	1,070
경남	도	1	60	19	25	16
	시	3	75	15	51	9
	읍	13	207	10	130	67
	면	226	2,735	116	478	2,141
강원	도	-	-	-	-	-
	시	-	-	-	-	-
	읍	6	92	11	14	67
	면	65	812	75	119	618
제주	도	1	20	7	6	7
	시	-	-	-	-	-
	읍	1	22	1	9	12
	면	12	163	17	20	126

4) 제2대 대통령 선거와 제3대 부통령 선거

1951년 말부터 시작된 대통령과 국회의 긴장관계가 1952년 7월 4일 발취개헌으로 강제 종료된 데에는 이유가 있었다. 1948년 선출된 이승만 대통령의 임기가 4년이었고, 그 시한이 1952년 8월 15일이었기 때문이다. 당시 선거법에 따르면 선거일 40일 전에 선거공고를 하도

록 되어 있었으나, 발취개헌이 이루어지고 7월 19일야 「정·부통령 선거법」이 공포되었기 때문에 이미 선거법이 정한 시한을 지킬 수 없게 되어 버렸다. 이런 이유로 최초 정·부통령 선거에 관해서는 '대통령령으로 정한다'는 단서조항을 붙였고, 이승만 대통령은 선거준비기간을 17일로 단축하여 8월 5일 선거실시를 발표했다. 그리고 선거일 8일 전인 7월 26일야 입후보자들이 중앙선거위원회에 등록을 할 수 있었다. 우리나라 최초의 대통령, 부통령 직접선거의 선거운동기간은 8일이었다.

대통령과 부통령의 대수가 다른 이유는 헌법 개정 이전 국회에서 대통령 선출이 1회 이루어진 반면 부통령 선출은 2회 이루어졌기 때문이다. 제1대 부통령은 이시영, 2대 부통령은 김성수로 모두 국회에서 선출되었다. 2대 부통령 김성수는 1952년 5월 29일 이승만대통령의 계엄선포 및 개헌안 통과압박에 반발하여 부통령직을 사임한 상태였다.

<표 2-5> 2대 대통령 선거 및 3대 부통령 선거 결과(1952.8.5)

선거	자유당		무소속			야당 및 단체후보			
	대통령 선거	이승만 74.6%		조봉암 11.4%	이시영 10.9%	신흥우 3.1%			
부통령 선거	이범석	이갑성	함태영	백성욱	정기원	조병옥	이운영	임영신	전진한
	25.5%	7.0%	41.3%	2.5%	2.3%	8.1%	6.4%	2.7%	4.2%

사실상 선거운동이 없었던 선거의 개표결과는 지금의 상식에서 보면 다소 부자연스럽게 보일 수 있다. 입후보자의 숫자는 여럿이었지만 선거경쟁을 할 수 없었던 조건이었고, 불과 몇 달 전 지방선거에서처럼 행정당국의 적극적 개입이 있었음에도, 자유당 부통령 후보가 아닌 무소속의 함태영 후보가 부통령에 당선된 것이다. 이런 결과가 나온 이유는 대통령 후보 이승만이 부통령 후보로 자유당 후보가 아닌 함태영 후보를 추천했기 때문이다.

자유당의 유력한 부통령 후보였던 이범석은 1948년 초대 국무총리와 국방부장관을 겸직했고, 1951년 이승만 대통령이 국회에서 집권당의 필요성을 느껴 자유당 창당을 추진할 때 이를 주도했던 인물로, 1952년에는 자유당 부당수를 맡기도 했다. 1946년 그는 조선민족청년단(이하 족청)을 창설했고, 1948년 시점 족청은 100만이 넘는 단원을 가진 거대조직으로 발전해 있었다. 이승만 정부 안팎에서도 견제를 받는 막강한 조직력을 가지게 되어, 1948년 12월 이승만 대통령은 대한청년단을 창설하고 족청을 해체, 대한청년단에 합류할 것을 지시했다. 족청은 형식적으로 대한청년단에 흡수되었지만 여전히 독자적인 조직을 유지했고, 이범석은 자유당 창당 작업을 추진하면서 족청을 동원해 단시일 내에 자유당의 원외조직을 갖추어나갈 수 있었다. 자유당 안에서 족청을 토대로 한 이범석의 독자적인 지위 때문에 이승만 후보는 그가 아닌, 조직이 없는 함태영 후보를 선택하게 되었던 것이다. 필요에 따라 자유당을 창당

하긴 했지만, 이승만 대통령이 정당을 어떻게 인식했는지를 잘 드러내는 사건이었다.

한편 11.4%의 득표율을 보인 조봉암은 이승만 정부에서 농림부장관을 역임하며 농지개혁을 실질적으로 이끌었던 인물이고, 10.9%를 얻은 이시영은 국회에서 선출된 제1대 부통령이었다. 그랬기에 선거운동이 불가능했던 선거였음에도 일정한 득표가 가능했던 것으로 보인다.

5. 휴전, 그리고 3대 국회의원 선거, 3대 대통령 선거, 2대 지방선거

1) 제3대 국회의원 선거(민의원 선거)

1953년 7월 27일 휴전협정이 있고 최초의 선거는 1954년 5월 20일 제3대 국회의원 선거였다. 이 선거는 대통령이 속한 정당, 집권당이 있는 상태에서 실시된 최초의 국회의원 선거였다. 2대 선거에서도 대한국민당 등은 이승만 대통령을 지지했지만 대통령이 특정 정당을 집권당으로 인정하지는 않았다는 점에서, 3대 선거와는 달랐다. 집권당이 있는 선거가 이전과 다른 선거였던 것은, 대통령의 공식 지지와 공천 때문이었다.

3대 선거를 앞둔 4월 8일, 이승만 대통령은 한 선거구에 1명의 자유당 후보만을 공천할 것과, 공천의 조건으로 자신이 추진하게 될 개헌에 대한 동의를 명시한 담화문을 발표했다. 대통령의 입장에서는 1956년 3대 대통령 선거에 재출마를 하기 위해서 또다시 개헌을 시도해야 했고, 헌법에 따라 개헌 정족수는 국회의원 정수의 2/3였으므로 136석이 필요했다. 예전처럼 다수의 정당, 단체에 속해 있거나 무소속인 국회의원들을 대상으로 막연한 개헌추진을 하는 위험을 피하고, 자유당 후보공천의 조건으로 개헌을 연계시킴으로써 예측 가능한 개헌을 추진하고자 했던 것이다.

개헌과 연계된 집권당의 공천은 입후보자와 유권자에게 모두 영향을 미쳤다. 유엔한국통일부흥위원단의 보고서에 따르면, 2대 선거에서 총 입후보자가 2209명이었던 것에 반해 3대 선거에서 1,207명으로 줄어든 것은 '출마를 희망하는 이들이 선거운동비 및 선거운동의 복잡성 특히 선거구마다 단일후보자를 자유당이 공천한다는 짐'을 의식한 것으로 풀이했다(『대한민국선거사』 제1집, 844). 자유당의 공천을 받지 못한 친정부 후보자들이 입후보에 부담을 가지게 되었고, 무소속이나 야당 후보자들은 자유당이 아닌 이유를 밝혀야 하는 부담이 생겼기 때문에 후보자가 줄어들었다고 추정할 수 있는 것이다.

한편 집권당 효과는 유권자들에게도 영향을 미친다. 집권당과 정부를 동일시하게 됨으로써 정부지지 혹은 반대라는 선택의 기준이 생기게 되고, 선거결과를 정부에 대한 평가와 연계시킬 수 있게 되는 것이다. 특히 3대 선거의 경우 집권당 공천의 조건이 개헌에 대한 동의 여부이므로 선거결과 집권당 의석수는 개헌동의 여부로 해석될 여지가 생겼다.

<표 2-6> 제3대 국회의원 선거 후보자 및 당선자 현황(1954.5.20)

	자유당	민주국민당	무소속	기타	합계
후보자수	242(187)	77	797	91	1,207
당선자수	114	15	67	7	203

집권 자유당은 이처럼 전열을 갖추어 선거에 임했지만 야당은 그렇지 못했다. 자유당이 아닌 정당 중에 가장 많은 후보를 낸 정당은 민국당이었지만, 203개 선거구 가운데 77개 선거구에만 후보를 낼 수 있었다. 휴전협정이 맺어지고 채 1년이 지나지 않은 시점이었기 때문에, 전쟁기간 행정부 조직을 유지했던 정부에 비해 야당이 조직력을 갖출 수 없었던 것은 당연해 보였다. 3대 국회의원 선거는 집권당은 있었지만 집권당을 견제할 수준의 야당은 아직 마련되지 못한 조건에서 실시된 선거였던 것이다. 이 선거에서 쟁점은 당연히 개헌에 대한 동의여부와 정부에 대한 찬, 반이 되었다.

2) '사사오입 개헌'과 3대 대통령 선거

3대 국회에서 자유당의 의석은 114석으로 제1당이긴 했지만 개헌 정족수인 136석에는 못 미쳤다. 선거 전 개헌과 공천을 연계하였으므로, 개헌에 대한 국민적 동의를 확보하지 못했다고 해석될 수 있었다. 하지만 9월 8일 초대 대통령에 한해 중임제한을 없애는 내용의 제2차 개헌안이 국회에 제출되었고, 11월 27일 표결에 부쳐졌다. 결과는 찬성 135표, 반대 60표, 기권 7표로, 개헌 정족수에 1표가 모자라 사회를 보던 국회부의장에 의해 부결이 선포되었으나, 이틀 후 반올림 논법을 적용하여 결과가 가결로 번복됨으로써 이승만 대통령은 1956년 3대 대통령 선거에 출마할 수 있게 되었다.

위법적인 개헌에 대한 반대로 자유당 국회의원 12명이 탈당을 하였고, 민국당과 무소속의원 60여 명이 모여 '호헌 동지회'를 결성, 신당 창당운동이 전개되었다. 이 과정에서 조봉암의 '호헌동지회' 가담 문제를 놓고 이승만정부에 반대하던 정치인들 사이에 균열이 생겼고, 결국 민주당과 진보당이라는 2개의 야당이 탄생하게 되었다.

조봉암은 사회주의 계열의 독립운동을 전개하였으나 정부수립 이후 농림부장관과 국회부의장을 지냈고 2대 대통령 선거 후보로 출마했던 경력을 갖고 있었다. 조봉암은 호헌동지회 활동을 함께 하고자 했으나, 민국당 출신 정치인들은 앞으로 건설될 야당은 '보수야당'이어야 하며 조봉암의 진보적 성향과 함께 할 수 없다는 반대파와 야당의 대동단결이 필요하다는 입장으로 나뉘었다. 조봉암은 수차례에 걸쳐 '자신은 공산당이 아니라는 성명을 발표하여 반대파를 설득하고자 했으나 결국 실패하였고, 1956년 1월 별도의 '진보당 창당추진위원회' 구성에 나섰다. 이로서 1956년 3대 대통령 선거에서는 현직 대통령이던 이승만과 민주당 후보 신익

회, 진보당추진세력의 조봉암이 후보로 등록을 하게 되었다.

위법적인 개헌과 약속을 어기고 3선 연임을 시도한 현직 대통령에 대한 실망은 컸고, 이는 야당 대통령 후보들에 대한 유권자들의 지지로 나타났다. 민주당 대통령 후보 신익희와 진보당 창당추진세력의 조봉암은 야당 후보단일화를 시도했고, 양 후보 간의 논의는 조봉암 후보의 사퇴로 단일화하는 합의에 이르렀다. 하지만 선거운동 기간 중이던 1956년 5월 5일, 민주당 후보 신익희가 급서함으로써 사태는 급변하게 되었다. 야당 대통령 후보는 조봉암만이 남아 이승만과 조봉암의 경쟁구도가 되어버린 것이다. 진보당 추진세력들은 부통령 후보였던 박기출의 사퇴로 민주당과의 정·부통령 후보연대를 시도했지만, 민주당은 대통령 선거에 대해 '추모표를 던지는 것은 자유'(조선일보 1956.5.12)라는 입장을 밝히며 부통령선거에만 전념했다. 신익희 후보의 서거로 민주당의 대표최고위원이 된 조병옥은 '호헌 동지회' 활동 당시부터 조봉암의 참여를 강하게 반대했던 인물이었다. 이로서 야당의 연대는 무위로 돌아갔고, 민주당은 장면후보를 부통령에 당선시킬 수 있었다. 그리고 소위 '신익희 추모표'로 불리는 20.5%라는 기록적인 무효표가 등장하게 되었다.

신익희 후보가 사망하면서 선거운동의 양상은 위태로워졌다. 신익희 후보의 운구와 함께 밀집한 시민들이 경무대¹³⁾로 향하려 하자 경찰이 발포를 하여 10여명의 사상자가 나고 700여 명이 구속되는 사태가 발생했고, 암살의 위협을 느낀 조봉암 후보는 더 이상 선거운동을 진행할 수 없었다. 한편 야당 대통령 후보가 단일화되자 정권교체의 위협을 느낀 이승만 정부는 행정기관과 경찰을 동원해 선거결과 조작에 나섰다. 당시 여당 측 참관인들이나 최인규 등 고위관료들은 후일 선거개표과정에서 광범위한 부정이 자행되었음을 밝혔다. 민주당 대표였던 조병옥은 국회에서 "3대 대통령선거에 있어서, 내 판단에는 만일 자유분위기의 선거가 행해졌더라면 이 대통령이 받은 표는 200만 표 내외에 지나지 못하리라고 나는 판단합니다." (대한민국 국회, <속기록>8, 제22회, 본회의 제26차, 4쪽)라고 진술하고 있는데, 공식 선거결과로는 조봉암이 210만 표, 이승만이 5백만 표를 얻은 것으로 되어 있다.

<표 2-7> 3대 대통령·4대 부통령 선거결과(1956.5.15)

소속정당	대통령선거				부통령선거		
	자유당	민주당	무소속	무효 투표	자유당	민주당	기타
후보자	이승만	신익희	조봉암		이기봉	장면	4인
득표율(유효투표수 기준)	70.0%	-	30.0%	-	44.0%	46.4%	9.5%
득표율(총 투표수 기준)	55.7%	-	23.9%	20.5%	-	-	-

13) 청와대의 옛 이름이다.

3) 제2대 지방선거

1956년 5월 3대 대통령선거가 끝나고 그 해 8월에는 제2대 지방선거가 실시되었다. 1952년 이후 지방선거에 관한 법률은 2번 개정되었고, 2대 지방선거는 1대 지방선거의 지방의회 외에도 시·읍·면장 선출을 위한 선거가 추가되었다. 시·읍·면장 선거 및 의회 선거는 8월 8일 실시되었고, 1대 지방선거에서 실시되지 못했던 서울특별시의회선거 및 각 도의 도의회 선거가 8월 13일에 실시되었다.

총 1,491개의 시·읍·면 가운데 단체장 선거가 실시된 곳은 580개였고, 그 가운데 자유당 소속 자치단체장이 292개, 무소속이 267개였으며 나머지 정당 및 단체 소속 단체장은 21개였다. 시·읍·면 의회 총 정원은 16,954명이었고 이 가운데 자유당 소속 의원이 11,490명으로 68%를 차지했으며 무소속 의원이 29%인 4,852명을 차지해, 역시 기타 정당 및 단체의 의석 점유율은 미미했다. 이런 결과는 1956년 시점까지 전국적 수준에서 조직력을 갖는 야당은 아직 존재하지 않았다는 것을 의미한다.

광역자치단체에 해당하는 서울특별시 및 도의회 선거결과에서는 기초단체에 비해 야당의 진출이 조금 눈에 띈다. 광역자치단체 의회의 총 의석수는 437석이었고 자유당이 249석으로 57%를 차지한 반면, 민주당은 22%인 98석을 차지했고 무소속은 약간 적은 83석을 차지했다. 하지만 민주당의 진출은 서울, 경기지역에 집중된 한계를 보였고 이는 민주당의 입후보자 자체가 서울경기지역에 밀집되었던 조직력의 한계를 반영한 것으로 보인다. 서울특별시 의회 총 정원 47명 가운데 자유당은 단 1석을 차지한 반면 민주당이 40석을 얻었고, 경기도의회에서도 정원 45명 가운데 자유당이 14석을 얻은 반면 민주당은 8석이 더 많은 22석을 얻었다. 불과 3달여 전에 실시되었던 3대 대통령 선거와 비교해 볼 때, 3대 대선에서 나타난 이승만 정부에 대한 불만이 민주당 후보들이 집중적으로 출마했던 서울경기지역에서 야당의원 당선으로 표출된 것으로 보인다. 한편, 3대 대선에서 210만 표를 얻었던 조봉암의 진보당추진세력들은 정부의 탄압과 내부의 분열 때문에 지방선거에 조직적인 대응을 하지 못했다.

6. 진보당 사건과 4대 국회의원 선거

1) 진보당 사건

3대 대선이 끝나고 진보당은 창당준비단체에서 실재 창당을 추진했다. 하지만 소위 혁신계열 내부에 주도권 문제와 외연확대의 범위 등을 놓고 논란이 길어지다가, 1956년 11월 10일이 되어서야 진보당 창당대회를 개최할 수 있게 되었다. 진보당은 1958년 4대 국회의원 선거에서 교섭단체 구성이 가능한 최소의석인 20석을 확보하는 것을 목표로, 1957년 지구당 창당 작업을 진행해 나갔다.

하지만 1958년 1월 12일 진보당 간사장 윤길중 등 5명이 검거되었고, 3일 뒤에는 3명의 간부가 추가로 구속되는 사건이 발생했다. 2월 16일 검찰은 조봉암에 대해 간첩죄, 국가보안법 위반 및 간첩방조 혐의로, 그 외 간부들은 국가보안법 위반혐의로 기소했다. 조봉암은 남파간첩을 만났고 북한노동당에 밀서를 보냈으며, 진보당의 평화통일 강령이 대한민국의 존립을 부정하는 것으로 국가보안법을 위반했다는 죄목이었다. 2월 25일 당국은 진보당의 정당등록을 취소하였고, 이로서 진보당은 대한민국 정당사에서 사라졌다.

그 해 7월 2일 1심에서 조봉암에게는 5년형이 구형되었고 나머지 간부들은 무죄가 선고되었다. 9월부터 열린 2심에서는 1심에서 간첩죄 및 국가보안법 위반혐의 증인 양이섭이 육군 특무부대의 협박으로 인한 허위진술이었다고 증언했지만 무시되었고, 1959년 2월 27일 대법원 판결을 통해 조봉암에게 사형이 선고되어 7월 사형이 집행되었다. 조봉암 외 다른 진보당 간부들에게는 모두 무죄가 선고되었다. 동 사건은 반세기가 지난 2007년에 정부기관인 '진실·화해를 위한 과거사정리위원회'에 회부되었고 위원회는 "비인도적 인권유린이자 정치탄압"으로 규정하고 국가의 재심 등 상응조치를 권고했으며, 유족들은 대법원에 재심을 청구했다. 2009년 7월에는 여, 야 정치인 80여 명이 조봉암의 명예회복을 위한 재심을 촉구하고 나섰고, 결국 2010년 10월에 대법원은 이를 받아들여 재심을 결정했으며 11월 18일 재심을 위한 공개 변론이 실시되었다.

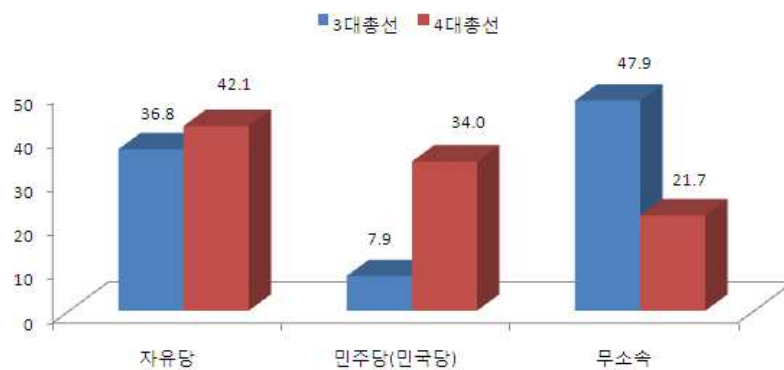
1958년 4대 국회의원 선거를 앞두고 일어난 '진보당' 사건은 한국정치사에서 중대한 의미를 가졌다. 재판결과 조봉암 개인을 제외한 나머지 간부들은 모두 무죄로 판명되었음에도, 조직으로서 진보당은 사건이 발발한 직후 곧바로 등록이 취소되었고 이후 다시 복원되지 못했다. 검찰은 진보당의 정강정책이 북한노동당의 정책과 상응하여 대한민국의 헌법을 위반하고 있고, 특히 평화통일 강령은 대한민국의 존립을 부정하는 것으로 국가보안법을 위반했다고 기소사유를 밝혔다. 이로서 평화통일을 강령으로 내건 정당, '반공'과 '보수'를 명시적으로 표방하지 않는 정당은 오랫동안 한국정당사에 이름을 올리지 못하게 되었다. 이것은 여당뿐 아니라 야당도 마찬가지였다. '사사오입 개헌' 이후 '호헌동지회'를 중심으로 진행된 야당창당운동에서 조봉암이 배제된 이유도 검찰의 기소사유와 크게 다르지 않았기 때문이다.

2) 4대 국회의원 선거

1958년 초 진보당의 등록이 취소되면서, 사실상 5월의 국회의원 선거에 조직적으로 대응할 수 있었던 야당은 민주당만이 남게 되었다. 민주당은 3대 선거 민국당과는 달리 전국적인 조직을 갖출 수 있었고, 233개 지역구 가운데 198개 지역구에 후보를 내세울 수 있었다. 3대 국회의원 선거가 이전 선거와 달랐던 점이 집권당이 있는 선거였다면, 4대 선거의 특징은 최초로 집권당도 있고 대안정당(alternative party)으로서 야당도 있는 선거였다고 하겠다. 대안정당이란 유권자에게 선택 가능한 대안정부가 될 수 있는 정당을 말한다. 이를 위해서는 선

거 때 유권자가 선택을 할 수 있어야 하는데, 자신의 지역구에 후보조차 출마하지 않는다면 선택이 불가능하다. 따라서 대안정당이 되려면 전국적인 수준에서 조직력을 갖출 수 있어야 하겠다. 또한 후보를 아무리 많이 내세워도 유권자가 선택해주지 않는다면 대안정부가 될 수 없으므로, 집권당과 경쟁이 가능한 정도의 지지를 받을 수 있어야 한다. 이런 점에서 3대 선거까지는 전국적으로 후보를 낼 수 있는 야당이 없었지만, 4대 선거에서는 비로소 전국적으로 후보를 내고 34.0%의 지지를 받을 수 있는 야당이 생긴 것이다.

<그림 2-3> 4대 총선결과(1958.5.2)



집권당과 대안야당이 경쟁했던 선거의 결과는 무소속 후보에 대한 지지가 급감한 것으로 나타났다. 3대 총선에서 무소속 후보들은 50%에 육박하는 지지를 얻었으나 4대 선거에서는 절반 수준에도 못 미치는 21.7%를 얻었다. 이로서 1948년 시작된 우리나라의 국회의원 선거는 서서히 정당정치에 기초한 선거로 변화해나가기 시작한 것이다.

물론 당시 우리나라 선거가 다른 나라 민주주의에서의 선거경쟁과 갖는 차이는 컸다. 3대 대선에서 극명하게 드러났던 것처럼 행정기관에 의한 선거개입, 개표조작 등으로 '공정한 선거'는 정착되지 못하고 있었다. 또한 '자유로운' 경쟁이 보장되지 못했다. 통일이나 남북관계에 대한 언급은 '반공'의 테두리를 벗어나면 정치공간에서 생존하기 어려웠고, '보수성'을 명확히 한 정당들만이 야당으로 살아남을 수 있었기 때문이다. 민주당은 4대 선거 선거운동과정에서 '정통야당' '보수야당'의 정체성을 강조했고 북한에 대한 '반공노선'을 반복해서 강조했는데, 이는 민주당의 정체성 때문이기도 하지만 직전에 발생한 '진보당 사건'의 교훈 때문이기도 했다. 민주당은 경쟁했던 다른 야당세력이 정부로부터 제거됨으로써 전국적인 수준의 대안야당으로 부상할 수 있게 된 것이다. 이로서 우리나라 정당정치는 보수여당과 보수야당이 경쟁하는 체제를 갖추게 되었다.

7. '3·15 부정선거'와 제1공화국의 종말

1) 3·15부정선거

1960년에 실시된 4대 대통령선거와 5대 부통령선거는 '3·15부정선거'로 더 잘 알려져 있다. 이 선거에서 자행된 광범위한 부정선거의 원인은 이승만 대통령의 재선보다 부통령 선거였다. 현직 대통령 이승만과 경쟁해야 했던 유일한 야당 후보 민주당 조병옥은 후보등록을 한 뒤 선거를 20여 일 앞둔 2월 25일 3대 대선 신익희 후보처럼 사망을 했고 이승만은 단독후보가 되었기 때문이다. 그런데 부통령선거가 문제였다. 4대 부통령 선거에서 자유당 후보였던 이기붕이 민주당 후보 장면에게 패한 경험이 있던 이승만 정부로서는, 1958년 4대 국회의원 선거에서 강력한 야당으로 부상한 민주당 후보로 또다시 출마한 장면이 부담스러울 수밖에 없었다. 더군다나 4대 부통령으로 재직하면서 장면은 이승만 대통령으로부터 공식, 비공식적인 견제를 받아 제대로 부통령직을 수행할 수 없었지만, 역설적이게도 정부에서의 배제가 유권자의 지지로 이어져 그의 정치적 지위는 1956년 선거에서보다 높아져 있었다. 게다가 1960년 당시 이승만 대통령은 84세의 고령으로 유고시 대통령직을 대행하게 되어 있는 부통령 직위를 야당에게 넘겨줄 수 없다고 판단했던 것이다.

선거일 이전 이승만 정부와 자유당은 정치깡패를 동원해 민주당 선거운동원에 대한 폭행, 선거사무실 난입과 파괴 등 조직적으로 선거운동을 방해했고, 행정기관과 경찰을 동원해 선거운동을 직접 지휘했다. 선거일 당일에는 민주당 개표 참관인을 개표소에서 내쫓아 개표감시활동을 방해했고, 선거운동원들에게 이승만, 이기붕 지지표를 모아오도록 하여 매표(買票) 행위를 자행했으며, 투표함에 사전에 기표된 부정투표용지를 대거 투입하는 등 가능한 모든 선거부정행위를 동원하여 이기붕의 당선을 조작했다. 정부는 내무부와 경찰 등 행정기관을 통해 '40% 사전투표', 3명씩 짝을 지어 서로 기표결과를 확인하게 함으로써 여당후보 지지표를 확보했던 '3인조 공개투표'등을 조직했다. 결국 개표가 완료되기 전인 4시 30분경 민주당은 선거가 불법이며 결과 또한 무효임을 선언하고 민주당의 개표참관인들을 모든 투표소에서 철수하도록 조치했다. 정부와 자유당의 일방적인 개표과정에서 너무 높은 투표율을 걱정한 국무위원들이 득표율을 하향조정하도록 지시하는 에피소드가 벌어지기도 했다. 이와 같이 진행된 선거였기에 공식적으로 집계된 선거기록이 의미를 갖지 못했다.

2) 제1공화국의 종말

선거 후 민주당은 선거무효를 주장하는 법적 쟁송에 들어갔고, 전국적으로 부정선거 규탄 시위가 벌어졌다. 선거당일 마산에서는 저녁 7시경부터 1,000여명의 시위대가 부정선거 규탄 시위를 벌이기 시작했고 밤 9시경에는 그 수가 1만여 명으로 불어났다. 경찰은 시위진압을 위해 발포를 했고 이 과정에서 7명이 사망하고 870여명의 부상자가 발생했다. 이 날 실종된

마산산업고등학교 학생 김주열이 4월 11일 마산만에서 최루탄이 눈에 박힌 시신으로 발견되었고, 4·19혁명의 직접적인 도화선이 되었다. 2010년 3월 정부는 '3·15마산시위'를 국가기념일로 지정하여 선포한 바 있다.

4월 18일에는 고려대학교 학생들이 정오에 선언문을 발표하고 거리시위에 나섰는데, 귀가하는 대학생들을 정치깡패들을 동원하여 습격한 이른바 '고대생습격사건'이 발생했다. 이 사건은 후일 대통령수행비서의 지시로 인한 것이 밝혀졌다. 4월 19일에는 중, 고등학생들까지 나서 경무대와 부통령 관저를 찾아갔고, 이 와중에 경찰이 발포를 하여 수십 명의 학생들이 사망하고 수백 명이 부상당하는 사건이 발생했다. 결국 정부는 4월 19일 3시를 기해 계엄령을 선포했다. 계엄령에도 불구하고 시위는 멈추지 않았으며 4월 25일에는 대학교수들까지 시위에 가세하였다. 이런 와중에 이승만 대통령은 주한미국대사와의 면담 뒤 4월 24일 자유당 총재직을 사임했고, 26일 1시 라디오를 통해 대통령직 사임의사를 밝혔다. 담화문에는 자신의 대통령직 사임, 정·부통령 선거 재실시, 이기붕 사임, 내각제 개헌의 내용이 담겼고, 오후 2시 개최된 국회에서는 재선거실시와 개헌이 결의되었으며, 27일 공식적으로 제출된 대통령 사임서를 국회가 수리함으로써 제1공화국은 공식적으로 종말을 맞았다. 4월 28일 이기붕 일가는 자살을 했고 5월 29일 이승만은 하와이로 망명하여 그곳에서 생을 마감했다.

우리나라 제1공화국은 대통령의 국정운영, 정당정치와 선거정치 모든 면에서 민주주의 체제가 아니었다. 공식적인 선거기록은 지금까지도 기관마다 다르게 존재할 만큼 신뢰성을 갖지 못한다. 선거관리기관의 미숙함은 작은 이유이고, 개표과정 자체에 광범위한 부정이 개입되어 실재했던 유권자의 민의를 제대로 기록할 수 없었기 때문이다.

그럼에도 제1공화국 전체에 걸쳐 선거는 중요한 정치적 의미를 가졌다. 제헌국회와 2대국회는 유권자의 민의를 대변해 대통령을 견제하려고 노력했으며, 2번에 걸친 위헌적 헌법 개정에 대한 반대를 조직했다. 반복되는 선거를 통해 정당정치의 원형이 만들어졌고, 광범한 부정선거가 자행되었음에도 선거의 결과는 현직정부를 위협할 만큼의 정치효과를 만들어냈다. 그리고 결국 4대 대선에서 정점에 이르렀던 선거부정은 대통령의 사임으로 귀결되었다. 아무리 억압적인 정치체제라고 하더라도 제한적이거나 열린 선거공간은 유권자와 정치인, 정당이 만날 수 있는 기회를 제공했고, 후보자들은 신변의 위협을 느끼는 상황 속에서도 정부에 대한 비판과 대안정부에 대한 희망을 만들어냈다. 이승만 정부는 행정기관, 경찰과 정치깡패, 사법부까지 동원해 선거에서 나타난 유권자의 표심을 왜곡하고 집권을 연장하려 했지만, 결국 선거가 갖는 정치적 힘을 이기지 못했던 것이다.

제3장. 제2공화국의 선거

장성훈(중앙선거관리위원회)

1960년 3월 15일 실시된 제4대 대통령선거 및 제5대 부통령선거, 이른바 3·15부정선거로 불리는 이 선거는 제1공화국 이승만정부의 몰락과 함께 대한민국 정치사의 일대 변혁을 가져왔다. 장기집권을 꿈꾸던 이승만대통령과 자유당 정권은 집권연장을 위해 3·15선거에서 온갖 부정을 동원하였고, 그 결과 선거에서 승리한다. 그러나 3·15 부정선거는 야당과 국민들의 대규모 저항에 부딪히게 되고, 결국 4·19시민혁명이 발발하면서 제1공화국은 파국을 맞게 된다.

4·19 혁명은 야당의 자유주의적 전략을 실천에 옮길 수 있는 절호의 기회 제공하였고(오명호, 46), 자유당 정권 붕괴 이후 들어선 허정 과도정부는 권력구조의 개편요망을 새로운 헌법에 담아서 제2공화국을 탄생시켰다. 제2공화국은 한국 민주주의의 변화와 발전을 희망하던 국민들의 열망을 바탕으로 「민주적 실험」의 계기를 마련하였고, 또한 진정한 민주주의 정착이라는 역사적 과제를 안고 출범하였다.

가부장적 대통령의 권위주의적 통치를 종식하고자 하는 열망으로 권력구조는 대통령제에서 의원내각제로 전환되었고, 부정선거에 대한 반감은 공명선거를 위한 선거제도의 개선을 가져왔다. 국민의 기본권이 대폭적으로 강화되고 정치적 다양성이 보장되면서 정치활동이 활성화되었으며, 민주주의의 다양한 목소리들이 자유롭게 표출되었다.

그러나 제2공화국 장면 정권은 민주주의 실험과정에서 많은 한계를 드러내었다. 정치력과 리더십 부재, 정책수행능력 결여로 인해 정국의 불안정은 지속되었고, 무엇보다도 집권 세력 내의 첨예한 갈등과 분열은 안정적인 국정운영을 불가능하게 만들었다. 그 결과 제2공화국은 출범 이후 불과 9개월 만에 5·16군사쿠데타로 인해 종식되는 불행한 기록을 남겼다. 국민적 관심과 기대를 모았던 제2공화국의 민주적 실험은 이렇게 단명으로 종결되고 말았다.

1. 허정 과도정부와 내각제 개헌

1960년 4월 19일 학생을 중심으로 3·15 부정선거에 대한 규탄 데모가 대규모로 확산되면서 1공화국은 막다른 길로 내몰렸다. 이승만 정부는 비상계엄을 선포하며 진압에 나섰으나

사태는 수습불가의 상황으로 치달았다. 야당이 선거무효를 주장하며 저항하는 가운데 당시 부통령이었던 민주당 장면은 4월 23일 이승만이 대통령직에서 사임할 것을 촉구하면서 부통령직을 사퇴하였다. 극단적인 파국의 상황 속에 이승만 대통령은 4·19혁명이 막바지에 달한 1960년 4월 26일 특별담화를 통해 “국민이 원한다면 대통령직을 사임하겠다”며 하야를 발표한다. 국회에서는 이승만대통령의 즉각적인 하야, 3·15 정·부통령선거 무효, 내각책임제 개헌, 개헌통과 후 민의원 해산 등 4개항의 결의안이 채택되었다. 결국 이승만 대통령은 4월 25일 허정을 수석 국무위원인 외무부장관에 임명하고, 4월 27일 국회에 사임서를 제출하였다. 장기집권을 꿈꾸던 이승만 정권은 이렇게 몰락하고 말았다.

1) 허정 과도정부의 출범과 한계

이승만 대통령의 사임 후 4·19혁명의 사태수습과 선거관리를 위해 수석국무위원이자 외무장관이었던 허정을 수반으로 하는 과도내각이 들어서게 되었다. 그러나 과도정부는 민주혁명이 추구하는 과업을 이루어내기에는 근본적인 한계를 가졌다(지병문외, 1997, 178~179). 허정 과도정부는 이념적으로 진보적 견해 혹은 혁신적 성향이 결여된 지극히 보수적인 정부였다. 과도정부는 4·19혁명의 주체세력에 의하여 구성된 것이 아니었다. 정치혁명의 주도세력이었던 학생들은 혁명과업 수행을 기성정치인들에게 일임하고 학원으로 돌아갔고, 그리하여 기성권력질서는 그대로 존속한 채 허정의 과도정부가 수립되었다. 따라서 허정 과도정부는 혁명이념에 의거하여 과격한 정책을 수행한다기 보다는 오히려 3·15부정선거 이후의 사태수습과 총선거의 공정관리라는 사명을 수행해야 했다(중앙선거관리위원회, 1989, 247). 이러한 배경 하에 허정 과도내각은 한시적 선거 내각의 성격을 벗어날 수 없었다(오명호, 48). 사회의 어느 세력 혹은 계층의 적극적인 지지에 기반을 두고 있지 못한 상황 속에 이승만에 의해 기용된 허정의 과도내각에게 혁신적 역할의 수행을 기대하는 것은 예초부터 무리였을지도 모른다.

허정 과도정부의 근본적인 한계는 출범 이후 이루어진 국정운영을 통해 드러났다. 허정 과도정부는 출범 후 5월 3일 반공정책수행, 부정선거관련자의 처벌, 공산 5열의 적발, 한미관계의 중시, 맹방과의 관계 긴밀화 등 5개 시정방침을 발표하였다. 특히 관심을 모았던 부정선거 처리와 관련하여서는 “혁명적 개혁을 비혁명적 방법으로 단행”한다는 방침을 밝혔다. 이러한 입장은 국민의 고조된 열망에 호응하는 철저한 응징이 될 수 없다는 한계성 보임으로써 동시에 과도가 가지는 한계를 명확히 드러내는 것이었다. 실제 허정 과도정부에서 3·15부정선거와 관련하여 9명의 전직관료와 15명의 자유당 간부들만이 3·15부정선거 혐의로 구속 기소되었다.

그러나 근본적 한계와 비판적 평가에도 불구하고 허정 과도정부는 과열된 국민감정을 진정시켜 혁명의 급진화를 막고 온건한 개혁을 꾀하는 보수당권을 등장케 하였으며 또한 자유

당에 대한 민주당의 정치보복을 막으면서 자유당에서 민주당으로 평화적 정권이양을 이루어 낸 것은 긍정적이라는 평가도 제기되었다(김운태 1996, 153).

2) 내각제 개헌과 민주주의 제도의 정립

허정 과도정부는 다음 정권을 창출해 낼 새로운 헌법을 만드는 일, 즉 내각책임제 개헌을 과도정부에 부하된 가장 중요한 과제로 인식하였다. 4·19혁명으로 12년간의 자유당정권이 마감되자 국민여론은 독재정권의 재출현에 대한 우려 속에 내각책임제 개헌을 지지하는 흐름을 보였다. 4·19혁명은 대통령의 1인 독재를 막기 위해서 정치과정의 민주적 운영을 제1의 목표로 삼고 있었기 때문에 대통령중심제 헌법구조를 내각책임제로 개정한다는 것이 당시에 가장 시급한 정치적 과제였다(양재인 1996, 313). 자유당의 장기집권에 대항해 왔던 야당의 일관된 입장 또한 장기집권과 독재 가능성 배제를 기본취지로 하는 내각책임제 개헌이었다(오명호 50). 내각책임제 개헌은 '사사오입' 개헌 파동을 거친 범야권구국반독재 운동의 결과로 창당을 보게 된 민주당의 강령이었으며, 당시 다수 국민의 여망이기도 하였다(김운태 1996, 152). 따라서 내각제 개헌을 통한 제2공화국의 성립은 별 장벽 없는 예정된 수순으로 예견되었다.

내각책임제가 정치권력의 민주적 운영을 위하여 4·19혁명 이후 유일최선의 대안이었던지는 논란의 여지가 있었지만, 당시 정치적 상황 속에서는 민주주의와 내각책임제는 동의어가 될 만큼 환상적 믿음이 강하게 작용하였다. 또한 내각책임제가 당시의 여론에 광범한 지지를 받을 수 있었던 것은 이승만 독재정권에 대한 당시 민주당의 권력구조에 관한 대안이었기 때문이었다(양재인 314).

개헌에 있어 핵심적 논란은 내각제 개헌으로의 변경 자체가 아니라 개헌 주체의 문제였다. 즉 개헌을 현 국회가 맡느냐 그렇지 않으면 국회 해산 후 새로이 구성되는 국회가 맡느냐 하는 것이었다. 당시 국회는 독재정권의 당사자였던 자유당 소속 의원들이 민주당 소속 의원들보다 다수를 차지하고 있었고, 이들은 반혁명세력이라는 이름으로 불명예스럽게 과거가 문책된다면 그대로 묵과하지 않겠다는 기세를 보이고 있었다(중앙선관위 1989, 253). 반면 혁신계 정치세력과 일부 학생들은 반혁명세력인 자유당 의원들이 절대다수의 의석을 차지하고 있던 현 국회에서 개헌을 한다는 것은 4·19정신에 위배된다고 주장하고 현 국회의 즉시 해산을 강력히 요구하였다. 뿐만 아니라 당시 정치적 상황 하에서 유일한 정치적 대안세력으로 부상한 민주당 내 일부에서도 내각책임제 개헌을 반대하는 움직임이 일고 있었다(중앙선관위 1989, 253). 그러나 몰락 위기에 있던 자유당 출신 의원들과 집권이 확실시 되던 민주당 출신 의원들의 기존권력질서 유지라는 이해관계의 일치하면서 내각제 개헌으로 귀결될 수밖에 없었고, 특히 자유당 소속의원들의 입장에서는 기득권을 인정받는 데 대한 양보의 형식을 취하는 면이 있었다(김운태 외 337)

이처럼 개헌 주체에 대한 논란에도 불구하고 내각책임제 개헌이라는 근본적인 국민적 여론과 대세적 흐름 속에 국회는 1960년 4월 26일 '선개헌 후총선'의 방침을 확정하였다. 선개헌 결정이 지배적인 흐름을 형성한 것은 당시 국회의원들이 기성권력질서의 민주적 개혁에 대한 두려움에서 기인한 것으로 평가되었다(김운태 337). 대신 국회는 내각책임제 개헌안이 통과되면 국회를 해산한 다음 즉시 총선거를 실시하여 새로운 정부를 구성할 것을 결의하였다. 당시 국회 측이 시국 수습 대책안으로써 '선개헌 후선거'안을 내놓게 된 이유는 첫째, 내각책임제만이 유일무이한 이상적 정치체제이기 때문에 하루 빨리 내각책임제 개헌을 완성시키자면 여론의 중압 하에 시간을 끌 겨를이 없게끔 현 국회로 하여금 개헌안을 통과시키자는 것, 둘째, 지금 국회가 해산되면 정치적 공백기를 메울 수 없이 전반적인 무질서 상태의 위험이 초래된다는 것, 셋째, 지금 총선거를 실시하면 비민주 보수세력이 국회를 지배하게 되어 자유당 독재정권의 재판이 아니면 그 이상의 가공할 집단독재 세력이 대두할 우려가 있다는 점 등이었다(이정식 1976, 72).

'선개헌 후선거'가 결정됨에 따라 국회는 민주당 4명, 자유당 4명, 무소속 1명으로 헌법기초위원회를 구성하고 본격적인 개헌 작업이 시작되었다. 헌법 개정이 확정되면서 민주당과 자유당은 각각의 개헌안을 국회에 제출하였다. 헌법기초위원회는 두 안을 기초로 5월 8일 개헌안 요강을 작성완료 후 사법부와 행정부의 의견을 수렴하여 최종 개헌안을 국회에 제출하였다. 개헌안은 6월 15일 국회에서 표결에 부쳐졌고, 당시 민의원의 과반수이상을 차지하고 있던 자유당 소속의원들도 의원내각제 개헌에 찬성하여 국회의결은 문제가 없었다. 표결 결과 개헌안은 211명의 의원이 참석한 가운데 208명의 찬성(반대 3명)이라는 압도적인 지지로 통과되었다.

개정된 2공화국 헌법은 55개 항목에 걸친 대폭적인 개정이 이루어졌다. 개정의 핵심이었던 권력구조는 대통령제에서 내각책임제로 변경되었고, 국회는 이전 헌법과 같이 민의원과 참의원의 양원 구성이 지속되었다. 대통령의 임기는 5년이었고, 1차에 한해 중임이 허용되었다. 대통령의 선출은 양원합동회의에서 재적국회의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어 선출하도록 하였다. 그러나 내각책임제 권력구조를 채택하면서 대통령의 권한은 형식적이며 예의적인 행위로 국한하였다.

한편 내각책임제에서 실질적인 국정운영 책임을 맡게 될 국무총리는 대통령이 지명하도록 하였으며, 지명된 후보자는 민의원에서 재적의원 과반수이상의 동의로 얻어 선출되도록 규정되었다. 그러나 2공화국 헌법이 채택한 의원내각제는 대통령에게 국무총리 지명권, 계엄선포 거부권, 정부의 정당소추에 대한 동의권, 헌법재판소 심판관 임명권 등 다소의 실질적인 권한을 부여함으로써 총리에게 모든 권한을 집중시키는 의원내각제의 원형과는 다소 거리가 있었다(오명호, 52). 그러나 개헌은 시민혁명을 통해 장기간의 독재정권이 붕괴된 이후 정부형태를 근본적으로 바꾸어 놓았다는 점에서 역사적 의의를 찾을 수 있다.

2. 제5대 국회의원(민의원·참의원)선거

1960년 6월 15일 신헌법이 공포된 후 곧 이어 민의원과 참의원을 구성하기 위한 총선거가 실시되었다. 개헌 직후 민의원은 새 헌법에 따른 국회의원선거를 위해 6월 22일 국회의원선거법 개정안을 통과시켰고, 이후 해산되었다. 양원 구성을 선거법 개정이 완료되자 허정 과도 정부는 민의원의원과 참의원의원의 선거일을 7월 29일로 확정·공포하였다. 이에 따라 우리나라 의정 사상 최초로 양원을 구성한 제2공화국 첫 번째 총선이 실시되게 되었다.

1) 공정선거 확보를 위한 선거법 개정

개헌 후 국회 해산과 즉각적인 총선 실시가 결정됨에 따라 이를 위한 선거법 개정 또한 즉각적으로 이루어졌다. 국회의원선거법안기초특별위원회는 1960년 6월 4일 국회의원선거법안을 가결한 후 법제사법위원회의 수정안을 비롯하여 수건의 의원제출수정안을 반영하여 재심의를 통해 6월 18일 수정안을 가결하였다. 이후 6월 22일 본회의에서 일부 내용을 수정한 최종 선거법안이 가결되었고, 국회의원선거법은 다음 날 즉각적으로 공포되었다. 이에 따라 이전의 참의원선거법과 민의원선거법은 폐지되었다.

새 선거법은 3·15 부정선거에 저항했던 국민적 여론을 반영하듯 자유·공명선거의 실시를 위한 제도적 보완에 중점을 두었다. 입후보 등록방해의 폐단이 많았던 의원후보자의 추천장 제도를 폐지하고 등록기간을 5일로 단축하였다. 한편 민의원의원후보자의 기탁금을 30만원, 참의원의원후보자는 50만원으로 인하하여 후보자 등록 장벽을 낮추었다.

대리투표를 방지하기 위하여 투표참관인제도도 강화되었다. 투표참관인은 후보자 1인당 4인으로 하여 2인씩 교대로 참관하게 하되, 접수참관인과 투표참관인으로 구분하여 그 기능을 담당케 하였고, 투표소 내 사고촬영권을 부여하는 등 공명선거확보를 위한 강력한 규정을 두었다. 한편 릴레이식 투표방지를 위해 투표용지에 정당추천위원의 기인과 일련번호를 삽입하는 제도를 도입하였다. 또한 투표함은 1투표구 당 1개로 제한되었다. 반면 투표시간은 오전 7시부터 오후 4시까지로 1시간 단축되었다. 개표에 있어서는 부재자 우편투표를 일반투표와 혼합하여 개표하도록 하였다.

선거권을 더욱 확실하게 행사할 수 있게 하기 위하여 선거인명부는 기본·보충선거인명부를 병용하고, 부재자투표제도를 인정하였다. 기본선거인명부는 매년 1월 1일 기준 구역 내 60일 이상 연속하여 주소를 가진 자에 대해 작성하는 정기직권작성제였으며, 보충선거인명부는 선거를 실시할 때 마다 구역 내 60일 이상 계속하여 주소를 가진 자에 대하여 작성하는 임시직권작성제였다. 부재자선거인명부는 선거인명부에 등재될 수 있는 요건을 구비한 자로서 장기여행자 등의 투표권행사를 용이하게 하기 위해 본인의 신고에 따라 작성되었다.

한편 선거관리의 공정성 확보를 위해 개정 헌법에서 독립성을 부여한 선거위원회의 기능

을 충분히 확보할 수 있도록 대법관 중에서 호선한 3인과 교섭단체를 가진 정당에서 추천하는 6인으로 구성하도록 하였다. 또한 이전에는 행정부 소속 공무원 중에서만 위촉하였던 선거관리위원회 보조기관을 전임직원으로 충당케 하였다.

4·19혁명이 학도와 청소년층의 힘에 의했다는 정신과 헌법의 규정에 따라 선거권을 21세에서 20세로 낮추었고, 참의원의원의 피선거권 연령도 35세에서 30세로 낮추었다. 참의원의원 선거에 있어서는 선거구를 서울특별시, 도 단위로 하여 의원정수를 크기에 따라 1선거구에 2인 내지 8인하였으며, 3년마다 2분의 1씩을 개선(改選)할 수 있도록 하였다. 참의원의원의 임기 결정에 있어서는 6년 임기와 3년 임기를 득표순에 의하여 결정하도록 하였다. 투표방식은 해당 선거구에서 선출되는 의원 정수의 반수 이하의 후보자들을 동시에 선택하게 하는 제한연기제를 채택하였다.

그 이외에 기탁금과 관련하여서는 민의원의원선거의 경우 해당선거구의 유효투표 1/5 미달시 기탁금 국고 귀속하였고, 참의원의원선거의 경우 해당선거구의 유효투표 총수를 의원정수로 제하여 얻은 수의 1/7에 미달시 기탁금 국고 귀속하도록 하였다. 선거운동과 관련하여서는 개인연설회 고지벽보 매수를 회당 30매로 감축하는 대신 합동연설회 회수는 법정하지 않았다.

2) 민주당의 공천 갈등

4·19 혁명을 통해 자유당 독재정권이 붕괴되고 새로운 민주체제를 성립해 가는 특수한 정치상황 속에 실시된 7·29 총선은 “4·19혁명 계승자”임을 자임하던 민주당의 승리가 확실시 되었다. 학생이 중심에 있어선 혁명적 상황에서 민주당은 유일한 정치적 대안세력으로 자리매김하고 있었다. 그러나 민주당의 집권이 확실시 되는 상황에서 당내 신·구파는 자파 인사들을 더 많이 공천하기 위해 치열하게 경쟁하였고, 이 과정에서 잠재적으로 지속되어 오던 계파갈등이 표면화되면서 공천을 둘러싼 심각한 갈등을 겪었다.

민주당은 공천을 위해 선거대책위원회를 구성하고 공천심사를 진행하였고, 합의를 보지 못한 지역은 신파와 구파가 동수로 참여한 소위원회에서 결정하도록 하였다. 각기 집권을 의식한 양측의 첨예한 대립 속에 나눠먹기식 공천이 이루어졌다. 당초 민주당 신·구파는 현역 의원은 모두 공천하고 나머지 지역은 신파와 구파의 비율을 맞추어 50대 50으로 공천하는 원칙에 합의하였다(심지연·김민전 349). 그러나 양 파벌 간 갈등은 이러한 공천원칙을 무의미하게 만들었다.

양 계파는 공천에서 탈락한 자파 인사들을 대거 무소속으로 출마시켰다. 이에 따라 구파 공천, 신파 공천이라는 말이 공공연하게 나돌았다(심지연·김민전 442). 실제 민주당은 1960년 6월 26일 226명의 민의원후보공천자와 60명의 참의원후보공천자를 선정·발표하였으나, 이에 반발하여 별도로 112명이 민의원의원선거에, 3명이 참의원의원선거에 출마하였다(중앙선

관위, 1992, 494). 이와 관련하여 민주당은 당의 공천을 받지 못한 후 무소속으로 출마한 사람들은 일괄 제명하였다. 그러나 큰 성과를 거두지는 못하였다. 따라서 대부분의 선거구에서 민주당의 신·구파간 대결구도가 형성되었다.

민주당 신·구파 간 갈등은 선거과정에서도 노골적으로 드러났다. 신·구파는 선거기간 중 민주당의 당명 하에 각기 별도의 행동을 취하였고, 선거전 도중에는 분당론을 제기하기도 하였다(중앙선관위 1989, 249). 특히 민주당 구파 측에서는 “민주당의 압도적 승리에서 야기 될 지도 모르는 일당독재를 방지하고, 그에 따른 혁신계분자들의 반대투쟁을 막기 위하여 보수정치인들 사이에 양당제도의 형성이 필요하다”는 논리를 제기하였다(최한수 1995, 167).

3) 혁신정당의 등장

7·29 총선의 중요한 특징 중 하나는 혁신정당들이 대대적인 선거참여가 이루어졌다는 것이다. 4·19 이후 정국의 재편성이 불가피하게 되고 특히 이승만과 자유당정권의 붕괴로 정치적 자유가 일시에 범람하게 되자 새로운 정당 특히 사회주의정당의 출현이 괄목할 만큼 증가하였다(중앙선관위 1992, 494). 제도적으로 정당법이 개정되어 정당 및 정치단체의 등록수속이 간편하게 바뀐 것도 혁신정당의 출현에 영향을 미쳤다. 자유로운 정치분위기와 정치권의 활성화로 무려 15개 이상의 정당 및 사회단체가 참여하였고, 특히 사회대중당 등 혁신계 정당의 출현이 활성화되었다.

총선을 앞두고 혁신세력은 보수세력과 효과적으로 경쟁하기 위해 일시적으로 혁신세력 선거대책협의회를 구성하여 연합공천제를 추진하였다. 그러나 사회대중당이 독자적으로 민의원 후보에 129명, 참의원후보에 6명을 공천함으로써 분열되고 말았다(김용호 46). 다만 한국사회당과 혁신동지총연맹만이 일단 혁신협의회 명의 하에 연합공천을 실현하였다. 그러나 이마저도 결국은 와해되고 말았다.

한편 혁신계의 선거자금난과 조직의 미비로 인해 많은 인사들이 출마를 포기하는 양상을 보였다. 그 결과 최종적으로 입후보등록을 마친 혁신계 인사들은 사회대중당 135명, 한국사회당과 혁신동지총연맹 각각 10명에 불과하였다. 그러나 혁신정당의 활성화는 민주당이나 자유당과 같은 기존의 보수정당에 도전하는 하나의 뚜렷한 정치적 대항세력으로 등장하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다(오명호 53)

4) 민주당의 압승과 혁신당의 참패

7·29 총선은 자유당 정권이 물러나고 제2공화국을 담당할 정권을 선택하는 선거였던 만큼 국내외의 비상한 관심을 집중시켰다. 7·29 총선 경쟁은 민주당과 혁신당의 대결, 민주당 신파와 구파의 대결로 집약될 수 있다. 혁신계의 대대적인 참여와 자유로운 선거분위기로 선거는 공약 면에서 볼 때 보수와 혁신의 대결처럼 부각되었다(오명호 1998, 53). 민주당은 4·

19혁명의 계승자임을 자처하면서 “독재와 싸운 사람 마음 놓고 찍어 주자”는 슬로건을 내걸고 혁신정당의 매력을 희석시키는 한편 반독재 투쟁의 업적을 국민에게 호소하였다. 반면 혁신정당들은 보수주의적 민주당보다 더욱 강력하게 4월혁명의 완수를 주장하였다. 보수 진영에 대하여 한국정치현실을 4월혁명의 발생에 이르도록 한 모수정치를 신랄하게 공격하며 혁명의 계승권을 획득하고자 하였다.

그러나 혁신정당들은 외형적 측면에서는 민주당과 차별화되는 뚜렷한 정강정책은 제시하지 못하였고, 민주당의 약점과 선거공약의 허구성을 지적하는 정도였다. 실례로 대표적 혁신정당이었던 사회대중당은 선전공세와 관련하여 “민주당의 구악(舊惡) 폭로에 치중하겠다” “우리는 미군정 당시의 한민당시대부터 4월혁명 이전까지의 광범한 구악을 초반전서부터 들춰내겠다”고 발표하였다(중앙선관위 1989, 498). 뿐만 아니라 혁신계 후보자들 사이에도 상호비방을 일삼는 구태를 보였고, 특히 혁신정당들 가운데 가장 조직이 앞섰던 사회대중당조차도 후보자를 결정하지 못해 한 선거구에 여러 명의 후보가 출마하거나 당원끼리 싸우는 행태를 보이기도 하였다(심지연·김민전 349)

한편 민주당 내 계파갈등은 공천탈락자들의 동일 선거구 중복 출마로 이어져 같은 당 신파와 구파 후보 간 대결이라는 이색적인 대결구도를 형성하였다. 선거운동 기간 양파는 별도의 자금을 마련하여 당 공천을 받은 후보자보다 자파 후보를 지원했고, 후보도 당 선거대책본부의 지시보다 파벌 참모의 지시대로 움직였다(심지연·김민전 349) 또한 신·구파는 당의 정책과 자신의 정견을 정정당당하게 밝히는 경이 아니라 모략과 중상으로 상대파의 인신공격에 모든 정력을 바치는 식으로 선거운동을 벌였다(심지연·김민전 442). 심지어 분당을 공공연하게 제기기도 하였다. 결국 7·29선거는 민주당 신·구파는 분당을 위한 선거전 양상을 보였다.

이러한 분열 양상에도 불구하고 7·29 총선은 민주당 후보자들의 압도적인 승리로 끝났다. 민주당은 민의원 233석중 175석(75.1%), 참의원 58석 중 31석(53.4%)을 차지하여 양원 모두에서 과반수를 훨씬 넘는 안정 의석을 확보하였다. 반면 자유당은 민의원 2석, 참의원 4석으로 몰락하였다. 기대를 모았던 혁신세력 또한 혁신세력은 민의원선거에서 약 140명의 후보자가 출마하였으나 6명이 당선되는데 그쳤고, 참의원선거에서는 단 2명만이 당선되어 참패하였다.

<표 3-1> 제5대 국회의원선거 결과

구 분	민의원	참의원	구 분	민의원	참의원
민주당	175(75.1%)	31(53.4%)	한국사회당	1(0.4%)	1(1.7%)
자유당	2(0.9%)	4(6.9%)	통일당	1(0.4%)	0(0%)
무소속	49(21.1%)	20(34.6%)	기타	1(0.4%)	1(1.7%)
사회대중당	4(1.7%)	1(1.7%)	계	233(100%)	58(100%)

대표적 혁신정당이었던 사회대중당의 민의원선거 득표율은 6.0%에 불과하였고, 한국사회당은 단 0.6%만을 획득하였다. 혁신계의 참패는 조직과 자금 면에서 열세의 측면이 하나의 요인으로 작용하였으나, 무엇보다도 한국정쟁 이후에 굳건히 자리잡은 반공의식에 입각한 보수·우익적 이념구조가 혁신계의 주장에도 불구하고 여전히 흔들림 없이 유지되고 있었다는 점이 중요한 요인으로 지적되었다(오명호 55).

한편 무소속은 민의원 49명(21.1%), 참의원 20명(34.6%)이 당선되는 선전을 펼쳤다. 특히 무소속의 득표율은 민의원 46.8%, 참의원 49.3%로 매우 높았다. 무소속의 득표율이 높았던 주된 이유는 민주당 내의 신·구파 싸움으로 여러 선거구에서 중복 공천이 이루어졌고, 과거 자유당 소속 인사들 가운데 지역 내에서 나름대로 정치적 기반을 갖고 있던 많은 사람들이 자유당 당적을 버리고 재출마한 결과라고 볼 수 있다(지병문의 193).

4·19 혁명 이후 4개월 만에 실시된 총선은 민주주의에 대한 열망과 열풍 속에 관권의 간섭이나 압력 없이 대체로 공정한 분위기 속에 진행되었다. 그러나 이승만 시대의 관권 대신 매표, 매수행위가 자행되었다. 한편 과거 온갖 수단과 방법으로 후보자 자신의 기반을 구축했던 자유당원들과 그 동조세력이 어느 선거구에서나 출마하게 되면서 반민주세력의 후보자를 저지 규탄하는 운동이 도처에서 일어났다. 특히 4·19선거의 주체세력이라고 자처하던 일부 학생들과 시민들은 자유당 및 그 관련자의 입후보를 저지하려고 그들의 선거사무소와 가옥을 습격하는 사태까지 벌어졌다(중앙선관위 1989, 248). 전국에서 300여개의 투표함이 방화, 파괴되고 선거소송은 무려 1,371건에 달하였다(김용호 2001, 47). 선거사범은 무려 1,793건에 달했고, 이 가운데 413건이 기소되었다(중앙선관위 1989, 248).

3. 제4대 대통령선거와 장면내각의 출범

4·19 혁명으로 이승만과 자유당 정권이 붕괴된 이후 이루어진 제3차 헌법 개정으로 대통령제 권력구조는 내각책임제로 변경되었다. 이에 따라 대통령은 그 지위뿐만 아니라 선출

방법 또한 제1공화국에서와 달라져 국회 간접선거로 변경되었다. 한편 내각책임제를 수용하면서 실질적인 국정운영의 권한이 국무총리에게 주어졌고, 이를 위한 인준이 국회 양원합동회의를 통해 이루어졌다.

1) 간접선거로 치러진 제4대 대통령선거

7·29 선거 결과 민주당은 민의원과 참의원 모두에서 과반 의석을 확보하였다. 헌법은 변경된 내각책임제에서 권력의 핵심이 되는 대통령과 국무총리는 각각 양원합동회의와 민의원에서 선출하도록 규정하였고, 이에 따라 다수의석을 차지한 민주당은 집권 정당으로 부상하게 되었다. 제3차 개정헌법은 “대통령은 양원합동회의에서 선거하고 재적 국회의원 3분의 2 이상의 득표를 얻어야 당선된다. 1차 투표에서 당선자가 없을 때에는 2차 투표를 행하고, 2차 투표에서도 당선자가 없을 때에는 재적의원 3분의 2 이상의 출석과 출석의원 과반수의 투표를 얻은 자를 당선자로 한다”고 규정하였다(헌법 제53조). 이에 따라 제4대 대통령은 1960년 8월 12일 참의원과 민의원 양원합동회의에서 국회 간접선거를 통해 선출되었다.

총선을 통해 집권당이 된 민주당은 선거 직후부터 대통령선거 및 국무총리 선출에 있어서 내부 신파와 구파 간 갈등을 표출하였다. 8월 6일 민주당 신파 측은 구파 측이 불참한 가운데 당선자 총회를 열고 13인소위원회를 조직하였다. 한편 구파 측은 8월 7일 신파 측과 별도로 당선자 총회를 열고 23인위원회를 조직하였다. 이처럼 민주당은 당내 계파가 각기 자파의 명단을 발표하고 자파의 우세를 과시하며 대통령선거와 국무총리 후보자 선출을 위한 사전 작업을 진행하고 있었다.

제4대 대통령 후보는 민주당 내 구파와 신파 간 상이한 정략적 이해관계에 근거하고 있었으나 그 결과는 하나로 집결되었다. 새로운 내각제 권력구조 하에서 실질적인 국가권력은 국무총리에게 있었고, 신파와 구파는 각기 국무총리 직을 차지하고자 했다. 그러나 이를 위한 양파의 전략적 입장은 상이했다. 구파는 대통령직과 국무총리직을 모두 차지하려는 권력 독점전략을, 신파는 대통령직을 구파에게 내주는 대신 실질적 권력이 국무총리직을 차지하려는 균점전략을 계획하고 있었다. 따라서 이러한 양 파별 간 전략 차이에도 불구하고 민주당은 구파의 윤보선을 대통령후보로 지명하는 데 있어 큰 무리가 없었고, 양 측은 윤보선을 제4대 대통령후보로 지지하였다.

제4대 대통령선거를 위해 1960년 8월 12일 실시된 양원합동회의에서 민의원 재적의원은 의원정수 233인 중 선거결과가 종합되지 않은 13개 선거구를 제외한 220명이었다. 한편 참의원 재적의원은 의원정수 58인 중 선거결과 아직 완료되지 않아 당선이 확정되지 않은 15인을 제외한 48명이었다. 따라서 대통령선거에 참여할 양원 재적의원총수는 263인이었으며, 이 중 259명의 의원이 대통령선거에 참여하였다.

대통령선거 결과 민주당 구파 윤보선은 총259표 중 208표를 얻는 압도적인 지지로 제4대

대통령에 당선되었다. 윤보선은 그 이외 득표한 11명 중 김창숙이 29표를 얻은 것을 제외하고는 모두 1~3표를 얻는 데 그쳤고 무효표가 6표였다.

<표 3-2> 제4대 대통령선거 후보자별 득표상황

후보자	득표수	후보자	득표수	후보자	득표수
윤보선	208	허 정	2	유옥우	1
김창숙	29	김병로	1	이철승	1
백낙준	3	김시현	1	무 효	6
변영태	3	나용균	1	계	259
김도연	2	박순천	1		

출처: 중앙선거관리위원회(1989, 748).

2) 민주당 당내갈등과 장면 내각의 출범

대통령선거 후 국무총리 지명과 국회 인준 과정이 이어졌다. 개정 헌법은 국무총리 지명권을 대통령에게 부여하고 있었다. 그러나 대통령에 선출된 윤보선과 민주당은 국무총리 지명과 인준 과정에서 내부적으로 잠재해 있던 심각한 신·구파 간 갈등을 표면적으로 표출하기 시작하였다.

민주당 내 신파와 구파 간 대립은 제2공화국 출범의 정치적 상황 속에서 나타난 것이 아니라 제1공화국 자유당정권 시절부터 장기적으로 이어져 온 것이다. 민주당은 한국민주당(한민당)이 그 원류를 형성하여 오다가 1952년 정치파동 이후 이승만에 의해 소외되었던 전 자유당 인사들이 합류하면서 1955년 창당되었다. 주로 한민당 계열에 속하는 인사들은 구파로 불리게 되었고, 전 자유당 인사들은 신파로 불리게 되었다.

당내 두 파벌은 자유당정권 시절 정·부통령선거 입후보 문제를 두고 특히 두드러지게 나타났다. 특히 1959년 11월 대통령후보 지명을 놓고 구파 조병옥과 신파 장면은 치열한 경합을 벌였고, 이 과정에서 폭력적 사태가 수반되기도 했다(오명호, 56). 자유당 독재 타도의 대의명분 하에서 외형적으로 상호협조 체제를 유지하던 민주당 신·구파는 4·19혁명 이후 7·29 총선에서 민주당이 원내 2/3 선을 확보하여 정권담당이 확실해 지기 시작하면서 갈등이 극에 달하기 시작하였다.

7·29 총선 과정에서 신파와 구파는 이미 분당론을 제기한 바 있다. 선거결과 다수 의석을 차지한 민주당은 이후 분당의 의견이 간간히 나타나기 시작하였고, 8월 4일에는 구파 측에서 분당 의사를 밝히는 성명을 발표하게 된다. 구파측이 제시한 분당 필요성의 이유는 다음과 같다.

첫째, 한 정당이 민의원 의석의 3분의 2 이상을 차지하면 일당독재의 우려가 있으므로 건전한 야당의 존재가 정국안정을 위해 필요하다. 둘째, 민주당 신·구파가 형식적인 혼합체로서 운영하게 된다면 강력한 국정수행에 난점이 있다. 셋째, 구파는 국민의 여망에 따라 책임 있는 정권 담당에 매진하기 위하여 그리고 7·29 선거 때 폭력, 파괴, 방화, 부정개표 등 민주반역행위를 규탄하기 위해 성명서를 발표했다.

그러나 당내 온건파와 중도파의 반발과 구파 내부의 의견일치가 이루어지지 않으면서 분당은 즉각적으로 실행되지 않았다. 그러나 구파의 분당 성명서는 민주당 내부 갈등의 극단적인 상황을 여실히 보여주고 있었다.

행정부 구성에 있어 민주당 구파는 대통령과 국무총리를 모두 차지한다는 ‘겸점론’을, 신파는 대통령은 구파에게 주는 대신 실권을 갖게 되는 국무총리는 자파가 차지한다는 입장을 보였다. 이에 따라 구파는 자파 소속의 윤보선이 대통령에 선출되었으나 자파 김도연을 국무총리로 지명할 것을 희망한 반면, 신파는 대통령후보를 구파 윤보선에게 내준 대신 국무총리는 자파의 장면을 지명할 것을 요구하였다. 이러한 상황 속에 국무총리 지명 및 인준을 둘러싼 신·구파 간 갈등은 극단적으로 심화되었다. 이처럼 민주당 내 신·파는 계파 갈등 속에 같은 당이면서도 전혀 별개의 정당처럼 정략적 행보를 펴나갔다.

이러한 가운데 민주당은 분열을 막고 대통령선거와 국무총리 인준에 타협점을 모색하고자 윤보선, 장면, 박상훈 등 민주당 3자회담을 개최하였다. 그러나 성과를 거두지 못하였다. 결국 윤보선은 대통령 당선 이후 국무총리 지명 과정에서 장면을 지명할 것이라는 신파의 기대와 달리 구파의 ‘겸점론’ 입장에서 자파의 김도연을 국무총리로 지명하였다. 이에 대해 민주당 신파는 반발하였고, 그 결과 1960년 8월 17일 민의원에서 실시된 국무총리 투표에서 김도연 국무총리 인준동의 요청은 재적의원 과반수 찬성을 얻지 못하여 부결되고 말았다. 투표결과 찬성 111표, 반대 112표였다. 이에 국무총리 2차 지명에서 윤보선은 신파의 장면을 지명할 수밖에 없었고, 결국 8월 19일 실시된 민의원 2차 인준에서 신파 장면은 117표를 얻어 제2공화국 초대 국무총리로 선출되었다. 반대는 107표였다.

<표 3-3> 국무총리 인준 투표 결과

구분	김도연(1960.8.17)				장 면(1960.8.19)			
	구파*	신파*	무소속	계	구파	신파	무소속	계
찬성	91	0	21	111	6	90	21	117
반대	6	90	16	112	91	0	16	107
계	97	90	37	223**	97	90	37	224

* 민주당원이 아닐지라도 양 파 중 어느 한 파에 동일시 하는 의원 포함

** 3명의 결석의원이 있었는데 두 명은 옥중에, 한 명은 외병상태였다고 함. 또한 무효표가 하나 있었음.

출처 : 오명호, 58

1·2차 총리인준 표결에서 나타난 결과는 민주당 내 신·구파간 갈등의 심각성을 여실히 보여주었다. 1차 인준투표에서 김두연은 신파로 분류되는 민의원 90명으로부터 반대 표결을 받았다. 2차 인준투표에서 장면 또한 구파로 분류되는 97명 중 91명으로부터 반대 표결을 받았다. 이처럼 같은 정당의 후보에 대해 극한하게 대비되는 표결결과는 양 파벌이 철저하게 상호 배척관계에 있었음을 반증하고 있었다.

3) 장면 내각의 혼란과 민주당 분당

심각한 계파 갈등을 표출한 가운데 국회 인준을 받은 장면 국무총리는 “어느 한 파에 치우치지 않도록 신·구파와 무소속으로 구성되는 균형있는 거국내각을 만들겠다”며 갈등해소의 입장을 표출하면 내각 구성을 나섰다. 그러나 당내 갈등 상황은 이러한 구상과는 다른 방향으로 전개되어 갔다.

구파 측은 거국내각 구성을 위한 장면 국무총리의 접촉에 응하지 않았고, 오히려 ‘구파 민주당’으로 원내 교섭단체를 등록할 것을 결의하였다. 장면 총리는 구파 소속 인사의 입각 조건으로 개별 교섭단체에서의 탈퇴를 요구하였으나 구파는 장면 내각 입각 거부를 결의하게 된다. 8월 21일과 22일 열린 연립적 내각에 대한 신·구파 영수회담에서도 완전히 결렬하였다. 결국 8월 23일 신파 중심의 내각이 구성되었으며, 대부분이 신파 측의 13인소위원회에 의해 독점되었다.

13인 소위원회 중심의 1차 내각 구성은 구파와의 관계 악화뿐만 아니라 내각 구성에서 배제된 신파 내 소장파의 반발도 불러왔다. 소장파들은 소장동지회를 조직하며 또 하나의 분파를 형성하였고, 구파 측은 8월 31일 민구동지회(民舊同志會)란 이름으로 원내교섭단체를 등록하였다. 한편 무소속 의원들 또한 48명의 민정구락부라는 원내교섭단체를 등록하면서 신파 중심의 내각은 안정적인 국정운영에 차질을 빚게 되었다.

이러한 상황 속에 장면 내각은 내각 구성 10여일 만에 1차 개각을 단행한 것을 시작으로 이후 3차례의 개각을 통해 당내 갈등 해소와 정국안정을 모색하였다. 이 과정에서 신·구파 측은 타협을 위한 협상을 진행하였으나 결국 타협점을 찾지 못하였고, 이어진 개각 결과는 오히려 계파 갈등과 정치적 불안정을 가중 시켰다. 결국 1960년 9월 22일 구파측에서는 신당 발족을 선언하였고, 장기간 지속되어 오던 민주당 내 신·구파 간 갈등은 분당으로 종결되고 말았다. 이후 1961년 2월 20일 구파가 신민당을 공식 발족하면서 민주당 내 양 파벌은 완전히 결별을 맞았다.

한편 구파 분당 이후에도 민주당은 노장파와 소장파의 신평회, 합작파의 정안회, 노장파 비주류계의 중도파 등으로 분파가 이어지면서 진통을 겪었다. 이처럼 장면 내각은 신·구파의 대립뿐만 아니라 신파 내의 또 다른 갈등과 분파의 형성 등 복합적인 갈등으로 인하여 정상적인 기능을 수행할 수 없는 상황이 지속되었다. 그 결과 민주당 장면정부는 집권 시 의도

했던 내각의 안정도 정국의 안정도 실현하지 못하였고, 결국 5·16 군부쿠데타로 인해 9개월의 짧은 기간 만에 붕괴되고 말았다.

4. 지방선거의 부활과 단절

1960년 8월 제2공화국 장면 내각이 출범한 이후 민주화의 물결은 지방선거에서도 이어졌다. 이승만 정권 말기 임명제로 변경되었던 일부 지방선거는 다시 주민 직선제로 환원되었고, 지방자치법도 보다 민주적으로 재개정되었다. 그러나 1960년 12월 4차례에 걸쳐 실시된 지방선거는 유권자들의 관심을 받지 못하면서 매우 낮은 투표율을 보였다. 집권 민주당은 분당이라는 갈등 속에 신민당보다는 높은 지지를 받았으나 무소속 후보자들보다 적은 지지를 받아 불안정한 상황을 여실히 드러내었다. 한편 7·29 총선에서 참패 후 도약의 발판을 모색하던 혁신계 정당 또한 연이어 참패하고 말았다.

1) 지방자치법 개정

이승만 정부 말기 지방자치는 단절의 위기를 맞았다. 이승만 정부는 1960년 실시가 예정되어 있던 지방자치단체선거를 앞두고 각급 지방자치단체장을 임명제로 바꾸는 지방자치법 개정을 시도하였다. 1956년 2월에는 지방자치법을 개정하여 서울특별시장과 도지사를 대통령이 임명하도록 바꾸었고, 이어 1958년에는 지방자치법을 다시 개정하여 각급 지방자치단체의 장을 모두 임명제로 바꾸었다. 이로서 주민직선에 의한 지방자치단체장 선거가 전면 중단되게 되었다. 그러나 4·19혁명과 제2공화국의 출범은 단절 위기에 있던 지방자치를 일거에 부활시키게 된다.

4·19혁명이후 개정된 제2공화국 헌법은 지방자치단체의 장 선임방법을 법률로서 정하도록 하고 있으나 적어도 시, 읍, 면의 장은 그 주민이 직접 선거하도록 규정하였다(헌법 제97조). 민주적 제도의 형성을 통해 이승만정부가 중단시킨 직선제를 부활한 것이다. 따라서 지방자치법은 개정 헌법에 따라 개정을 필요로 하였고, 1960년 민의원과 참의원의 의결을 통하여 일부 개정된 지방자치법이 1960년 11월 1일 개정되었다.

개정된 지방자치법에서는 임명제였던 서울특별시장·도지사를 주민의 직접선거로 변경하였다. 또한 선거권 연령은 21세에서 20세로 낮아졌고, 서울특별시장 및 도지사의 피선거권 연령이 30세 이상으로 규정되었다. 서울특별시장을 제외한 지방자치단체의 장과 서울특별시의 회의원선거는 1인을, 시·읍·면의회의원선거는 의원정수 이하를 기표할 수 있도록 투표방법을 변경하였다. 한편 서울특별시장선거에는 우리나라 선거사상 처음으로 후보자의 성명을 기명하는 자서식 투표제도를 채택하였다.

서울특별시장과 도지사선거의 선거운동에 있어서는 구와 군 단위로 합동연설회를 개최하고, 개표구당 1회의 개인연설회를 개최할 수 있도록 하였다. 서울특별시와 도선거위원회는 후보자가 제출하는 원고와 비용에 의하여 선전벽보를 작성하여 매 세대 및 부재자에게 1회 무료편으로 발송하였다. 또한 선거구 내에서 발행하는 일간신문 2종에 1회씩 선거에 관한 광고를 게재할 수 있도록 하였다. 그러나 선거운동은 허용된 방법 이외에 여하한 선거운동도 할 수 없고, 선거비용 지출도 허용된 선거운동 방법 이외에는 일절 지출할 수 없도록 엄격하게 선거운동 방법을 제한하였다.

한편 개정된 지방자치법에서는 “동법 시행 후 처음 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거는 도와 서울특별시 의회의원, 시, 읍, 면의회의원, 자치단체의 장의 순서로 7일 이상의 간격을 두되 본법 공포 후 60일 이내에 실시하여야 한다.”라고 규정하였다. 이에 따라 1960년 지방선거일은 서울특별시·도의회의원선거 12월 12일, 시·읍·면의회의원선거 12월 19일, 시·읍·면장선거 12월 26일, 서울특별시·도지사선거 12월 29일로 결정되었다. 4개의 선거가 3일 내지 7일 간격을 두고 한꺼번에 실시된 것은 1956년 8월에 실시된 기초자치단체 의회의원선거와 단체장선거 그리고 시·도의회의원선거의 임기가 만료되고 최초로 광역자치단체장선거를 실시함으로써 이루어졌다. 이로서 이승만정권 말기 중단 위기에 빠진 지방선거는 그 명맥을 이어갔다.

2) 국민의 무관심과 민주당의 패배

12월 4차례에 걸쳐 실시된 지방선거는 유권자의 관심과 참여를 이끌어 내지 못하였다. 허정 과도정부의 불안정과 개혁정책 부진, 집권당의 갈등과 분열 등으로 국민들의 정치적 무관심과 냉소주의가 심하였다. 이는 유권자들의 지방선거 투표율 저하로 나타났다. 서울특별시장선거의 경우 투표율은 36.4%에 불과하였고, 서울특별시회의원선거 투표율 또한 46.2%에 불과하였다. 도지사 선거 투표율 또한 44.8%에 불과하였다. 불과 5개월 전 실시된 7·29 총선 투표율이 84%였던 점과 비교하면 매우 저조한 결과였다. 그러나 지방선거의 기초단위였던 읍·면장선거, 읍·면의회 선거에서는 70~80%이상의 높은 투표율을 보였다.

1960년 지방자치단체장선거에서 투표율이 전반적으로 저조한 것은 12월 하순이라는 계절적 요인이 일부 작용한 것으로 보여 진다. 또한 4단계에 걸친 선거로 인하여 유권자들의 자치의식이 무관심상태로 돌아갔다는 점도 투표율 저하의 요인으로 평가되었다(중앙선관위, 1989, 828). 특히 선거사상 유래 없는 낮은 투표율을 보인 서울시장과 도지사선거는 지방주민과 직접적인 이해관계가 적어 유권자 참여가 집중되지 못한 점이 지적되었다. 읍·면 단위의 지방선거 투표율이 직전 국회의원선거 투표율과 유사한 경향을 보였다는 점은 이러한 평가의 근거로 제시되었다.

서울특별시장선거의 경우에는 처음으로 도입된 후보자성명 자서식투표제도가 주요한 요인

중 하나로 지적되기도 하였다. 이 제도로 인해 문맹자의 투표참가율이 저조하였다는 평가다. 한편 자서식투표제도는 선거결과 무효투표율이 약 10%로 나타남으로써 제도적인 문제점으로 나타났다. 일반 기표방식의 투표에서 무효투표율이 4~5% 수준이었던 점을 고려하면 자서식 투표방식은 무효표를 발생하게 하는 주요한 요인으로 평가할 수 있다.

지방선거 결과는 집권당인 민주당이 무소속 보다 낮은 득표력을 보이며 패배하였다. 민주당은 서울시장과 도지사선거, 시장선거를 제외한 모든 선거에서 당선자 수가 무소속에 뒤졌다. 서울특별시·도의회선거에서는 정당 투표의 경향이 강하였으나 읍·면 단위의 선거에서는 정당의 경향을 거의 찾아 볼 수 없을 정도로 무소속이 압도적인 다수를 차지하였다. 읍의회의원선거에서는 82.6%가 무소속이었으며, 면의회의원선거에서는 무소속 당선자가 81.8%에 달하였다.

<표 3-4> 1960년 지방선거 정당별 당선 상황

구 분	의원 정수	후보자 수	정당·단체별				
			민주당	신민당	사회대중당	기타	무소속
시·도의회의원선거	487	2,054	195	70	2	4	216
시의회의원선거	420	1,269	129	45	0	8	238
읍의회의원선거	1,055	2,335	142	39	0	2	872
면의회의원선거	15,434	29,598	2,510	241	3	44	12,578
시장선거	26	110	12	5	0	0	9
읍장선거	82	407	23	3	0	0	56
면장선거	1,360	6,638	297	13	1	4	1,045
서울시장·도지사선거	10	85	6	3	0	0	1

무소속 당선자가 주류를 이루고 있는 것은 정치적 영향력에 있어서는 대통령선거나 국회의원선거보다는 미약하지만 지방행정의 차원에서는 정치적 논리보다는 지방행정 및 생활행정을 중요시 하는 유권자의 의도가 선거결과로 나타난 것으로 보인다. 또한 국회의원선거와 달리 정당소속을 의무화하지 않아 무소속 출마가 대세를 이룬 것도 하나의 요인으로 지적되었다(전선일 224).

제2공화국에서 지방자치단체선거는 헌법 개정과 지방자치법 개정을 통하여 모두 직선제로 바뀌어 실시되었다. 그러나 1961년 5월 16일 군부쿠데타가 발생하면서 모두 해산되었고, 이후 30년간 주민직선의 지방자치는 이루어지지 못하였다.

5. 5·16 군사쿠데타와 민주적 실험의 좌절

제2공화국은 장기간 이어져온 자유당 독재를 마감하고 새로운 자유민주주의를 정착시키 나갈 것이라는 장미빛 기대감 속에 출범하였다. 시민사회를 억제한 많은 법적 규제들이 개선되면서 국민의 자유가 최대한 허용되고 기본권이 강화되었다. 특히, 제왕적 대통령의 장기집권과 독재는 민의의 흐름과 정치세력의 분포를 민감하게 반영할 수 있을 것으로 의원내각제로 대체되었다. 제2공화국은 성급한 대중들의 혁명과업 수행의 촉구와 청년학생층의 끊임없는 압력과 경제적 역조 등의 여건 하에 있었음에도 불구하고 정치적으로 건국 후 가장 뚜렷한 민주주의 제도와 지방분권과 민권신장에의 제도적 장치를 마련하고 있었다(양재인 1996, 318).

그러나 자유민주주의에 대한 기대는 1961년 5월 16일 박정희를 중심으로 한 군부의 쿠데타로 인해 허망하게 끝나고 말았다. 장면 정권이 출범한지 9개월만의 일이다. 분명 장면정권의 붕괴는 5·16 군사쿠데타가 직접적인 요인이었다. 그러나 그 내면에는 장면 정권이 붕괴하는 데 있어 다양한 요인들이 작용하고 있었다.

우선은 민주당의 신·구파 간 갈등이 제2공화국 붕괴의 중요한 정치적 요인으로 지적될 수 있다. 민주당은 7·29 총선을 통해 집권에 성공했으나 이 과정에서 심각한 갈등이 표면화되기 시작하였다. 이후 총리 지명, 내각 구성 과정에서 신·구파간 갈등은 더욱 심화되어 갔고, 구파 결속에 실패한 장면정부는 결국 구파의 신당 창당에 따른 민주당 분당으로 인해 국회 내 안정적 기반을 상실하게 되었다.

장면 정권의 정치적 및 강력한 리더십 부재 또한 불안정한 정국을 안정화 해 내지 못하고 단명하게 된 주요한 원인으로 지적될 수 있다. 4·19 이후의 혁명적 열기와 폭발적인 국민적 요구 속에 탄생한 제2공화국 장면 정부는 시민사회를 묶던 모든 법적 규제 조치를 철폐하고 자유로운 언론과 제약없는 지회 및 시위를 보장하였다. 그러나 민주당의 자유방임에 가까운 정치적 처방은 시민사회의 활성화를 통하여 엄청난 부작용을 나타내었다(오명호 113). 9개월간의 집권기간 동안 하루 평균 7회에 달하는 총1,835회의 데모가 발생하였고, 1960년 10월 11일에는 의정사상 초유의 '일반학생의 의사당 점거'가 발생하는 등 사회적 혼란은 심화되어 갔다. 그러나 장면 정부는 혁명주체 세력이 아니었기 때문에 쉽사리 4·19 주도세력으로서의 학생세력에 기본권을 제약하는 단호한 조치를 취할 수 없었다. 제2공화국 헌법에 있어서 정치적 자유에 대한 개별적 유보조항을 삭제한 것은 그 자체로 이미 한계를 노출하였다(김운태 외 341). 이러한 상황을 극복하고 자유민주주의 헌정질서를 확립하기 위해서는 국민의 전폭적인 지지를 바탕으로 한 강력한 정치적 리더십이 요청되었다. 그러나 분당과 이후 지속적인 정치적 대립을 해소하지 못하면서 결국 장면 정부는 정치·사회·경제적으로 나타난 총체적 난국을 수습하는 데 실패하고 말았다. 결국 제2공화국은 장기간 이어져온 제1공화국의 독재

정치를 청산하고 민주주의 정착을 위한 발전적인 제도적 장치를 마련하고도 정치·경제·사회적 기반을 갖추지 못함으로써 민주적 실험에 실패하고 말았다.

제4장. 제3공화국의 선거

강원택(서울대학교)

1. 서론

절차적 민주주의의 관점에서 볼 때 제3공화국의 출범은 원죄(原罪)에서 벗어나기 어렵다. 불법, 탈법적 수단에 의한 장기집권과 부정선거에 대한 국민적 저항이 4.19 혁명으로 분출되면서 제 1 공화국이 붕괴되었고, 내각제를 골자로 하는 헌법 개정과 뒤이은 1960년 7월 29일의 총선과 함께 장면을 총리로 하는 제2공화국이 출범하였다. 이처럼 민주적 절차에 의해 합법적으로 선출된 제2공화국은 채 1년이 지나기 전인 1961년 5월 16일 박정희가 이끄는 군부 쿠데타에 의해 붕괴되고 말았다. 박정희의 군부 세력은 제2공화국을 몰아낸 후 국가재건최고회의를 설치하였고 이후 사실상 군인들이 대의민주주의에 의존하지 않고 직접적 통치에 나섰다. 군정에 대한 논란이 많았지만 1963년 박정희는 군정 4년 연장의 가부를 묻는 국민투표를 실시하려는 계획도 갖고 있었다. 그러나 국내적으로도 이에 대한 반발이 거셌고 미국의 반대 역시 컸기 때문에 이러한 계획은 수포로 돌아갔다.

제3공화국에서 선거 정치는 이와 같이 정치적 자유가 사실상 제약 받았던 군정 하에서 처음 시작되었다. 1962년 12월 17일 우리나라 역사상 처음으로 국민투표에 의해 헌법이 개정되었는데 제2공화국의 내각제에서 대통령 중심제로 권력 구조가 바뀌었다. 그러나 그 논의 과정에 다수가 자유롭게 참여했다고 볼 수는 없기 때문에 절차적 민주주의의 측면에서 본다면 분명한 한계를 갖는 것이었다. 5.16 쿠데타 이후 사라졌던 선거 정치가 부활한 것은 민정 이양을 위해 1963년 10월 15일 실시된 5대 대통령 선거 때부터이다. 이후 또 다시 정상적인 절차적 민주주의가 실종된 1972년 유신체제 때까지 9년 간 세 번의 대통령 선거, 세 번의 국회의원 선거, 그리고 두 차례의 국민투표가 실시되었다. 이 기간 내내 박정희의 지배가 관철되었고 매우 폭넓게 권권이 개입되었다는 점에서 이 시기의 선거 정치가 공정하고 자유로운 것이라고 평가할 수는 없지만 선거 정치와 관련해서 본다면 제 3 공화국은 여러 가지 제약에도 불구하고 역동성을 찾아볼 수 있다는 점에서 매우 흥미로운 시기이다. 우선 제도적 환경이라고 할 수 있는 정당제도와 선거제도에 대해서 살펴보고, 각 선거 때 발생한 흥미로운 특성에 대해서 논의할 것이다. 제 3 공화국의 첫 대통령 선거와 국회의원 선거가 한 달 정도의 시차로 실시되었기 때문에 이후의 모든 대통령 선거와 국회의원 선거는 동일한 해에 실시되었다.

따라서 유사한 정치적 상황에서 두 선거가 실시되었고 정치적 결과도 상호 영향을 주고받았기 때문에 이들 선거가 치러진 연도를 중심으로 논의를 진행할 것이다.

2. 제3공화국의 선거제도와 정당제도

제3공화국의 선거 정치를 이해하기 위해서는 우선 당시의 선거 및 정당 제도에 대해 살펴볼 필요가 있다. 군사 쿠데타 이후 군정 기간 동안 군부는 제 2 공화국 때와는 상이한 정당 및 선거제도를 마련했다. 우선 군정 기간 중 군부는 정당법을 제정함으로써 정당의 설립과 활동 요건을 법으로 처음 규정했다. 정당을 창당하기 위해서는 서울, 부산 및 도 가운데 다섯 곳 이상의 시·도당을 두도록 했고 지구당은 지역구 선거구 총수의 1/3 이상을 의무적으로 설립하도록 했다. 당시 지역구 의석 총수가 131석이었는데 정당 설립을 위해서는 최소한 44개 이상의 지구당 창당이 요구되었던 것이다. 한 지구당의 최소 당원의 수는 50인으로 했다. 정당 설립의 요건이 매우 강화된 것이다. 또한 선거법을 개정했는데 주요 내용은 정당공천제를 실시해서 무소속의 출마를 금지시켰고 의원이 탈당하게 되면 의원직을 상실하도록 했다.

선거제도는 기존의 소선거구 단순다수제 방식에 처음으로 전국구 비례대표제 방식을 도입하였다. 즉 지역구에서는 소선거구 단순다수제 방식으로 의원을 선출했으며, 지역구 투표에 대한 정당별 의석 배분에 따라 전국구 비례대표의석을 배분하도록 했다. 전국구 비례대표제 도입은 직능 대표 발굴이나 사표 방지 등을 명분으로 내세웠지만 실제 배분 방식은 비례성과는 거리가 멀고 오히려 비(非)비례적인 방식에 의해 집권당에 안정 의석을 제공하기 위한 것이었다. 의석 배분 방식은 득표율 기준으로 제1당에게 실제 득표율과 무관하게 의석의 절반을 배분하며, 제1당의 득표율이 50%를 넘는 경우에는 전국구 의석의 2/3까지 배분하도록 했다. 한편, 득표율 기준 제 2당의 의석 배분 역시 흥미로운데, 제2당이 제 3 당 이하의 정당의 득표율을 모두 합한 것보다 2배 이상을 득표한 경우에는 제1당에 배분하고 남은 전국구 의석을 득표율에 따라 배분하지만, 그렇지 못한 경우에는 제2당에게 잔여 의석의 2/3를 배분하고 나머지는 3당 이하에게 득표율에 따라 배분하도록 했다. 한편, 지역구 선거에서 3석 이상을 차지하지 못하였거나 유효 득표의 5% 이상을 득표하지 못한 정당에게는 전국구 의석을 배분하지 않도록 했다(중앙선거관리위원회 1973, 84). 이는 대단히 불공평한 배분 방식이었는데, 실제로 <표 4-3>에서 볼 수 있듯이 1963년 6대 국회의원 선거에서 민주공화당은 33.5%로 전국구 의석의 절반인 22석을 차지한 반면, 국민의 당은 8.8%의 득표를 하고도 전국구 의석을 한 석도 배정받지 못했다. 한편, 현행과 같이 별도의 정당투표를 위한 1인 2표제가 아니라 지역구 투표만을 행하고 그것을 토대로 한 비례대표 의석 배분 방식이었기 때문에, 지역구 후보에 대한 지지가 동시에 후보자의 소속 정당 지지로 해석된다는 문제점은 존재했다. 그러나

이 시기에는 무소속 후보의 선거 출마를 애당초 허용하지 않았기 때문에 정당 후보를 지지한 유권자와 무소속 후보를 지지한 유권자 간 비례대표 의석 배분에 대한 표의 등가성의 문제는 발생하지 않았다.

전체적으로 볼 때 제 3 공화국 시기의 선거, 정당제도의 특성은 정당 중심의 정치를 지향했다고 평가할 수 있다. 선거에서 정당 공천을 의무적으로 함으로써 무소속 후보의 출마를 금지하도록 한 것이 그 예가 될 수 있다. 그러나 전국구 비례대표 배분 방식은 제 1당이 유향했던 민주공화당에 매우 유리하도록 만듦으로써 국회 내 안정 의석의 확보를 제도적으로 보장했다. 동시에 여타 정당 중 제 1 야당에게 부분적인 유리함을 제공함으로써 양당적 경쟁 구도의 형성을 염두에 둔 것으로 보인다. 실제로 제 3공화국 시기의 정당체계는 양당적인 형태로 유지되었다. 락소와 타게페라(Laakso and Taagepera 1979)의 계산 방식에 따른 유효 정당 수(the effective number of parties)를 보면, 6대 국회의 경우 2.18, 7대 국회 1.64, 8대 국회는 2.01로 나타났다. 즉 6대 선거에서 야당의 분열로 양당 정치적 특성이 상대적으로 약했지만 7대 국회의원 이후에는 양당적 경쟁이 보다 뚜렷해지는 양상을 보이기 시작한 것이다. 사실 7대 이후 민주공화당, 신민당 이외에 의석을 얻은 경우는 7대 대중당 한 석, 8대 민중당, 국민당 각 한 석씩이 전부이기 때문에 정치적으로 큰 의미를 부여할 수는 없는 정도였다. 제도적으로도 양당 경쟁을 유도하고 있었지만, 야당의 입장에서 1963년 대통령 선거를 겪고 난 후 야당이 통합하지 않으면 지지표의 분열로 인해 선거 승리가 어렵다는 인식을 갖게 되었다. 이에 따라 1967년 2월 민중당과 신한당이 통합함으로써 신민당을 창당시켰고 이후 박정희 집권기의 정당 정치는 민주공화당과 신민당 간의 양당 구도로 정착되었다.

3. 대통령제 개헌 국민투표, 제 5대 대통령 선거와 6대 국회의원 선거

군정 기간 중 제2공화국의 내각제를 대신하여 대통령 중심제로 바꾸기로 했다. 제한된 헌법 개정안에 따르면 대통령은 국군 통수권, 조약 체결, 비준권 등 일반적인 권한 이외에 긴급 명령권과 계엄 선포권까지 갖는 매우 강력한 권한이 부여되었다. 한편, 군사정부는 대통령제 도입의 정당성을 제2공화국의 붕괴에서 찾고자 했다. 제2공화국의 순수 의원내각제가 장점을 발휘하기보다는 비효율적인 파쟁을 유발해 정국의 불안과 사회질서의 문란을 야기시켰기 때문에 확고한 리더십 보장을 위해서 대통령제가 우리 현실에 더 맞는다는 것이다(공보부 1962, 74). 한편, 그 이전까지 개헌이 국회 내에서의 결정으로 이뤄지던 방식과는 달리 역사상 처음으로 국민투표를 실시했다. 1962년 12월 17일 실시된 개헌 관련 국민투표는 85.3%라는 높은 투표율 속에서 전체 투표자의 78.8%의 찬성으로 가결되었다. 그러나 당시 군사정부의 비상조치법이 헌법의 기능을 대신하고 있었고, 정당과 국회가 해산되었을 뿐만 아니라 1962년 3월

의 이른바 정치정화법에 의해 3,027명의 기존 정치인들의 정치 활동을 규제하고 있던 비정상적 상황에서 국민투표가 실시되었다는 점에서 헌법 개정의 절차가 반드시 민주적이었다고만 평가할 수는 없다. 제대로 된 토론과 논의가 이뤄질 수 없는 상황에서 실시된 것이었다. 그런 점에서 제 1차 국민투표는 군부가 민정 참여의 정당성을 획득하기 위한 의도를 지닌다고 볼 수 있다.

1962년의 국민투표를 통해 대통령제를 골간으로 하는 제3공화국의 헌법이 확정된 이후 이제 관심은 대통령 선거로 모아지게 되었다. 박정희는 1963년 4월 8일 “혁명 주체 세력이 민간인의 자격으로 제3공화국에 참여한다”고 밝혀 자신의 대선 출마를 기정사실화했다(심지연 2009, 170). 야권에서는 박정희와 민주공화당에 맞설 단일정당의 결성이 필요하다는 인식이 높았지만 각 계파 간 이해관계의 차이로 구체적인 성과를 거두지는 못했다. 이에 따라 1963년 10월 15일의 대통령 선거를 앞두고 모두 7명의 후보가 출마를 선언했는데, 민주공화당의 박정희에 맞서 민정당의 윤보선, 정민회 변영태, 추풍회 오재영, 자유민주당 송요찬, 국민의당 허정, 신흥당 장이석 등이 후보로 등록했다. 그러나 선거운동 도중 허정이 야권 분열을 막아야 한다는 이유로 후보 사퇴를 선언했고, 옥중 출마했던 송요찬도 출마를 포기하면서, 사실상 윤보선으로 야권 후보가 단일화 되었다.

5대 대통령 선거는 ‘쿠데타로 정권을 장악한 군부가 국민의 신임을 받아 재집권에 성공하느냐, 아니면 군정종식을 내건 구정치인이 집권해 진정한 의미의 민정이양을 이루느냐(심지연 2009, 182)하는 의미를 지니고 있었다. 박정희 후보 측은 민정당을 부패하고 권모술수에 능한 구악(舊惡), 구정치인(舊政治人)으로 규정하며, 이번 선거는 구악에 젖은 구정치인과 개혁정신에 불타는 신진세력과의 대결이며 구악집단과 민중세력의 대결이라고 하며, 조국의 근대화는 넓고 가식된 민주주의의 탈을 쓴 구정치인에게 기대할 수 없다고 강조했다. 이에 대해 민정당은 공화당이 사상 유례 없는 공포정치와 비밀정치를 하고 있다고 비난했고, 군정 기간 중 공화당 창당 자금 마련을 위해 저지른 증권파동, 워커힐, 새나라자동차, 삐쩍코 도입 사건 등 소위 4대 의혹 사건의 진상을 공개하라고 공격했다(김규환 외 1965, 52-56).

그런데 실제 대통령 선거 운동 기간 중 유권자의 주목을 끌었던 이슈 중 하나는 사상논쟁이었다. 윤보선 후보 전주 유세 중 ‘여순반란사건의 관계자가 정부에 있는 듯하다’고 박정희 후보의 연루 사실을 밝혔고 뒤이은 서울 유세에서는 박정희 후보 이름을 직접 거론하며 여순반란사건에 관련되었음을 폭로했다. 이에 대해 박정희와 공화당은 이를 매카시즘적 공세라고 비판했다. “민정당은 한민당 이래 정적으로 빨갱이로 몰아 무고한 백성을 학살시키던 수법을 부리지 말라”든가 “자기 비위에 맞지 않으면 상대방을 공산당으로 몰던 한국민주당의 수법을 버려야 한다” 등의 신문 광고를 통해 윤보선 후보 측의 폭로를 ‘악랄한 매카시즘의 수법’으로 비판했다(김규환 외 1965, 53). 이와 함께 박정희는 집권하면 공직 채용에 있어서 연좌제를 폐지하고 투옥 중인 혁신계 인사들을 석방시키겠다고 공약했다. 이러한 사상공방은 전체적으

로는 박정희에게 유리하게 작용한 것으로 평가한다. 사상논쟁은 특히 과거의 어두웠던 기억을 떠올리게 하면서 윤보선에게 불리하게 작용했다는 것이다.¹⁴⁾

선거는 박빙이었다. 박정희 후보는 윤보선 후보에게 불과 15만 여 표의 차이로 당선되었다. 선거에서 나타난 흥미로운 현상은 이른바 '여촌야도'(與村野都)의 투표 행태가 나타난 것이다. 박정희는 서울을 비롯하여 대다수 도시 지역에서는 윤보선에 패배했지만 농촌 선거구에서는 압도적인 지지를 획득했다. 이와 같은 여촌야도 현상이 생겨난 데에는 여러 가지 요인이 있겠지만, "전국에 걸쳐 각급 행정기관의 선거에 대한 폭넓은 개입과 지지의 동원이 이루어졌으며 또한 엄청난 규모의 정치자금의 살포되었는데 특히 이러한 양상이 심하게 나타난 곳이 바로 농촌지역이었으며 도시 지역은 상대적으로 이러한 불법적인 행태로부터 자유로웠다.... 이는 도시 지역의 유권자들이 상대적으로 행정기관의 개입과 위협에도 불구하고 여당인 공화당을 외면하고 민주주의를 외치는 야당에게 보다 많은 지지를 보낸 데 비하여 농촌 지역에서는 행정기관의 개입과 동원에 수동적으로 따르는 이른바 준봉투표가 보다 광범위하게 나타났던 것이다(장훈 2000, 16-17).

윤보선은 처음에는 꽃다발을 보내 박정희 후보의 승리를 축하했지만 곧 부정선거로 패배했다는 이유로 대통령 당선 무효 및 선거 무효 소송을 제기하기도 했다. 그러나 제 5대 대통령 선거에서의 승리로 군부 세력은 1961년 5월 16일 이후 2년 반 정도의 군정 기간을 보낸 뒤 민정 이양을 완료했으며, 쿠데타로 권력을 잡았던 박정희는 선거라는 절차를 거쳐 정식으로 대통령으로 취임했다.

대통령 선거가 끝이 나면서 이제 한 달 뒤로 다가온 국회의원 선거가 초미의 관심이 되었다. 군정 기간 동안 김종필을 중심으로 비밀리에 신당을 창당하기 위한 움직임이 있었다. 박정희, 김종필 등은 패권정당의 방식을 통해 군부의 장기집권을 모색했던 것이다. 그러나 군인들이 참여할 신당 창당을 비롯한 집권계획은 군 동료들과 민간인들의 저항에 부딪혀 정치적 위기를 맞이하기도 했지만, 시행착오를 거치면서 결국 민주공화당이 집권의 중심적 역할을 맡게 되었다(김용호 2001, 117-144). 그리고 1963년 6대 국회의원 선거와 함께 민주공화당은 군부의 집권 세력으로 전면에 떠오르게 되었다.

본격적인 국회의원 선거 태세를 갖추면서 공화당은 구정치인을 배제하고 새로운 인물을 발굴하고자 노력했다. 즉, "처음에 공화당은 사무국이 중심이 되어 각 지역구별로 참신한 인물들 - 즉 과거 정치에 간여한 적이 없는 지역의 명망가나 지도적인 인물들 -을 선별적으로

14) 김대중 (2010: 159)은 자서전에서 이에 대해 다음과 같이 평가하고 있다. "사실 박 후보는 소령 시절에 그와 같은 혐의로 군법 회의에 기소된 일이 있었다. 하지만 지난 일이었다. 그것이 사실이긴 했어도 공산당과 전쟁을 선포하고 반공을 국시로 내건 사람에게 그런 비난은 설득력이 없었다. 게다가 윤 후보 측이 박정희 후보를 공산당이라고 비난하는 방식은 과거 한민당 시대의 어두운 기억을 떠오르게 했다. 미 군정 시대의 한민당은 김구 선생의 한독당을 비롯하여 반대 세력을 공산당으로 몰아서 무자비하게 숙청한 역사가 있었기 때문이다. 미국의 군정과 이승만 정권 때는 반대 세력을 제거할라치면 곧잘 공산당이란 울가미를 씌웠다. 윤 후보의 발언은 그런 공포정치를 연상하게 했다. 미세한 국면에서 윤 후보의 이 같은 실언은 치명적이었다."

고른 다음 이들이 각 지구당의 추천 과정을 거쳐 중앙당의 인준을 받아서 국회의원 선거에 나서도록 하였다”(장훈 2000, 8). 그러나 이런 애초의 구상과는 달리 공화당이 공천한 162명 중 절반가량이 구정치인들이었는데 이는 군부의 정치개입과 공화당의 창당 명분이었던 구습에 물들지 않은 참신한 정치세력의 등장과는 상당히 거리가 먼 것이었다. 박정희 스스로 공천은 ‘이상 6, 현실 4’를 반영한 것이라고 자인할 만큼 문제가 적지 않았고 이로 인해 당내 반발도 적지 않았다 (김용호 2001, 146-7). 이렇게 된 것은 현실적으로 ‘참신한 정치신인’의 발굴이 생각만큼 용이하지 않았고, 한 달 전에 실시한 대통령 선거에서 공화당이 예상외로 고전을 겪으면서 국회의원 선거를 앞두고는 당선 가능성을 염두에 두고 기성 정치인들을 대거 공천했기 때문이다.

그러나 선거 결과는 공화당이 압승을 거두었다. 공화당은 지역구에서 88석, 전국구에서 22석을 얻어 총 175석 가운데 110석을 얻었다. 야당의 경우에는 민정당이 41석을 얻어 제 2당이 되었고, 민주당은 13석, 자유민주당 9석, 국민의 당 2석 등이었다. 앞서 언급한 대로, 공화당은 다수당에 유리한 선거제도의 도움을 크게 받았다. 공화당의 의석은 63%나 되지만 실제로 공화당이 얻은 득표율은 33.5%에 불과했다. 단순다수제 선거제도의 불비례 효과에 더해 제 1당에 유리하도록 규정한 전국구 의석 배분 방식에 따른 결과였다. 이와 함께 야당의 난립으로 야당 지지 성향의 표가 분산된 것도 공화당이 득표율에 비해 많은 의석을 차지할 수 있었던 또 다른 요인이었다. <표 4.3>에서 볼 수 있듯이 의석을 차지한 야당이 네 개나 되었다. 4개 야당이 연합을 했더라면 보다 좋은 성적을 낼 수도 있었겠지만 ‘각 당 이해관계의 상충과 후보자들의 고집, 특히 비례대표제 채택으로 득표율을 높이지 않으면 안 되는 상황이었기 때문에 사전조정이나 연합전선은 이를 수 없었다 (심지연 2009: 185). 그러나 이와 함께 공화당 승리의 중요한 또 다른 요인은 앞선 대통령 선거에서도 나타났던 금권, 관권선거일 것이다. 선거 비용을 예로 들면, 당시의 선거 비용 한도액이 지역구 당 평균 110만 원이었는데 모든 공화당 소속 후보들은 200만 원 이상 뿌린 것으로 전해졌고, 공화당이 사용한 선거 비용은 1조 1천 5백만 원이라고 보고했지만 실제로는 3조 원 이상이라고 추정할 정도였다 (김용호 2001, 147). 5대 대통령 선거와 6대 국회의원 선거를 모두 승리하면서 군부는 이제 정치제도상의 절차를 통해 계속해서 집권할 수 있는 길을 열게 되었다.

<표 4-1> 제 3 공화국의 대통령 선거 결과 [1, 2위 후보만을 대상으로]

대통령 선거	후보자	득표율	득표율의 차	득표수	득표수의 차
5대 (63. 10. 15)	박정희	42.6	1.4%	4,702,640	156,026
	윤보선	41.2		4,546,614	
6대 (67. 5. 3)	박정희	48.8	9.9%	5,688,666	1,162,215
	윤보선	38.9		4,526,541	
7대 (71. 4. 27)	박정희	51.1	7.6%	6,342,828	946,928
	김대중	43.5		5,395,900	

자료: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템.

<표 4-2> 제 3 공화국 대통령 선거에서의 지역별 후보 득표율

	63년 5대 대선		67년 6대 대선		71년 7대 대선	
	박정희	윤보선	박정희	윤보선	박정희	김대중
서울	30.2	65.1	45.2	51.3	40.0	59.4
부산	48.2	47.5	64.2	31.2	55.7	43.6
경기	33.1	56.9	41.0	52.6	48.9	49.5
강원	39.6	49.1	51.3	41.7	59.8	38.8
충북	39.8	48.9	46.6	43.6	57.3	40.7
충남	40.8	49.4	45.4	46.8	53.5	44.4
전북	49.4	41.5	42.3	48.7	35.5	61.5
전남	57.2	35.9	44.6	46.6	34.4	62.8
경북	55.6	36.1	64.0	26.4	75.6	23.3
경남	61.7	29.9	68.6	23.0	73.4	25.6
제주	69.9	22.3	56.5	32.1	56.9	41.4

* 득표율은 유효 투표수를 기준으로 계산한 것임.

자료: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템.

<표 4-3> 제 3 공화국 국회의원 선거의 정당별 의석수와 득표율

		정 당					
구분		민주공화당	민정당	민주당	자유민주당	국민의 당	계
6대 1963. 11.26.	득표율	33.5	20.1	13.6	8.1	8.8	
	지역구	88	27	8	6	2	131
	전국구	22	14	5	3	0	44
	계	110	41	13	9	2	175
7대 1967. 6.8.	구분	민주공화당	신민당	대중당	-	-	계
	득표율	50.6	32.7	2.3			
	지역구	102	28	1			131
	전국구	27	17	0			44
계	129	45	1			175	
8대 1971. 5.25	구분	민주공화당	신민당	국민당	민중당	-	계
	득표율	47.8	43.5	4.0	1.4		
	지역구	86	65	1	1		153
	전국구	27	24	0	0		51
계	113	89	1	1		204	

4. 6대 대통령 선거, 7대 국회의원 선거와 3선 개헌 국민투표

1963년 5대 대통령 선거에서 박정희 정권은 15만 표라는 근소한 차이로 어렵게 승리했지만 1967년의 상황은 그 때와는 많이 달라져 있었다. 우선 야당은 여전히 분란에서 벗어나지 못했다. 한일협정 비준을 앞두고 이에 대한 국민적 저항이 커지고 야당 통합의 요구가 높아지면서 1965년 5월 민정당과 민주당은 합당을 통해 민중당을 창당했다. 그런데 6월 14일의 창당 전당 대회에서 윤보선과 유진산의 갈등으로 인해 민주당 총재였던 박순천이 당수가 되는 이변이 일어났다. 이후 윤보선은 민중당을 탈당했고 함께 탈당한 다른 의원들과 함께 신한당을 창당했다. 그리고 6대 대통령 선거를 앞두고 민중당은 유진오를, 신한당은 윤보선을 대통령 후보로 지명했다. 그러나 야당 통합 없이는 선거에 승산이 없다는 여론과 야권 내부의 압력에 의해 두 정당은 다시 합당을 결정하고 대통령 후보는 윤보선이, 대표위원은 유진오가 각각 맡도록 결정했다. 6대 대통령 선거에는 박정희, 윤보선 이외에 정의당 이세진, 한국독립당 철진한, 대중당 서민호, 민중당 김준연, 통한당 오재영 등 7명이 출마했는데, 대중당 서민호 후보는 야권 통합을 이유로 중도에 사퇴했다. 그러나 선거는 또 다시 박정희-윤보선의 양자 구도였고 두 후보의 득표율을 합치면 87.7%에 달했다.

6대 대통령 선거는 4년 전 실시된 1963년 대통령 선거와 비교하면 몇 가지 흥미로운 차이가 발견된다. 우선 4년 전 선거에 비해 박정희 후보는 여유 있게 승리했다. 1963년 대선에서 박정희의 득표율은 42.6%였는데 1967년에는 48.8%로 높아졌다. 윤보선 후보와의 득표 차이도 4년 전 15만 여 표로부터 1967년에는 116만 표로 크게 증가했다. 주목할 점은 서울이나 부산 같은 대도시 지역에서 박정희의 지지율은 크게 상승했다는 점이다. 서울에서는 4년 전 30.2%에서 67년에는 45.2%로 지지율이 높아졌고 부산에서도 48.2%에서 64.2%로 크게 증가했다. 비단 서울, 부산뿐만 아니라 박정희 후보는 광주, 전주, 수원을 제외한 전 도청 소재지에서 승리하였다. 1963년 대선에서 확인된 여촌야도와는 다른 투표 행태가 나타난 것이다.

윤보선은 패배 후 부정선거 때문에 졌다고 주장했는데, 사실 1967년 대선 역시 이전의 선거에서와 마찬가지로 관권선거, 금권선거가 결코 약해졌다고 말할 수는 없었다. 그러나 재출마한 윤보선에 대한 전반적인 지지의 폭이나 강도는 이전에 비해 상당히 약해졌고, 대선 전 보여줬던 야당의 분란도 유권자들에게 부정적인 영향을 미쳤다. 그러나 1967년 대선에서 박정희 후보가 비교적 손쉬운 승리를 거두게 된 데에는 경제적 성장의 효과가 무엇보다 컸다. 선거 승리 후 공화당은 대선 승리가 일하는 대통령이라는 생산적 정치의 이미지와 그동안 추진한 공업화 정책이 국민들로부터 열렬한 지지를 받았기 때문이라고 주장했는데 (심지연 2009: 197-198), 이러한 주장은 나름대로 근거가 있는 것이었다. 1962년부터 1966년까지 추진된 제 1 차 경제개발5개년 계획은 매우 성공적이었다. 이 기간 중 GNP의 연평균 실질 성장률은 8.3%에 달했으며 GNP에서 공업 생산이 차지하는 비중은 1960년의 18%에서 6대 대통령 선거가 실시된 1967년에는 28%로 늘어났다. 공업 노동자의 수는 1962년의 39만 명에서 1967년에는 130만 7천 명으로 늘어났으며, 도시 인구는 1960년 총인구의 40.8%에서 1969년 49%로 증가했다. 국민소득도 1962년 83.60 달러에서 1967년 123.50 달러로 증가했다 (장달중 1986: 242). 집권 1기 동안 눈부신 경제성장의 성과를 거두었다고 할 수 있다. 농촌에 비해 도시 지역이 이러한 경제 성장의 1차적 수혜자가 될 수밖에 없다는 점을 고려한다면 4년 전과 비교할 때 도시 지역에서 박정희 후보에 대한 지지가 높아진 원인을 이해할 수 있을 것이다.

1967년 대선 승리로 박정희는 헌법에 규정된 대로 중임을 위한 마지막 대선을 치른 셈이다. 그러나 대선 승리와 함께 공화당은 한 달 앞으로 다가온 7대 국회의원 선거를 향해 매진했다. 공화당에게 있어 7대 국회의원 선거는 6대 대통령 선거의 승리만큼이나 중요했다. 이들이 추구했던 목표는 국회 내 안정적인 원내 다수의석을 확보한다는 수준을 넘어 3선 연임을 가능하게 할 수 있는 2/3 이상의 의석을 차지하려는 것이었다. 1967년 대선 승리와 함께 박정희와 공화당은 곧바로 3선 개헌을 위해 달려갔던 것이다.

7대 국회의원 선거는 1967년 6월 8일 실시되었다. 4년 전의 5대 대통령 선거나 6대 국회의원 선거 그리고 한 달 전에 치러진 6대 대통령 선거에서도 금권, 관권선거가 판을 쳤지만, 사실 7대 국회의원 선거는 이전 선거와 비교하기 어려울 정도로 부정과 불법이 횡행했다. 박

정희 정권과 공화당이 7대 국회의원 선거에서 이처럼 수단과 방법을 가리지 않는다고 할 만큼 의석 확보에 혈안이 되었던 까닭은 3선 개헌을 염두에 두고 있었기 때문이었다. 1963년 개정된 헌법에서는 대통령의 재선까지만 허용했다. 놀랍게도 박정희는 재선에 성공하자마자 3선을 도모했던 것이다. 3선 출마를 가능하게 하도록 헌법 조항의 수정하기 위해서는 일단 국회에서 의원 정수의 2/3 이상의 지지를 얻은 후 국민투표에 부쳐야 했다. 따라서 여당으로서는 단순한 과반 의석 확보가 아니라 개헌을 가능하게 할 정도의 의석, 곧 전체 175석 중 117석 이상을 얻어야 하는 것이었다. 그러나 선거 전 공화당은 "과반수를 넘는 100석 정도의 당선을 예상"(심지연, 김민전 2006, 447)할 수 있는 상황이었기 때문에 현실적으로 개헌선 확보는 쉽지 않은 일이었다. 더욱이 1963년 국회의원 선거에서는 야당이 분열되어 있어서 그만큼 공화당으로는 유리했지만, 1967년 국회의원 선거를 앞두고는 야당이 신민당으로 통합되어 있었기 때문에 야당 성향 유권자의 표가 분산될 가능성도 그만큼 낮았다. 이런 상황에서 전체 의석의 2/3를 넘는 거대 의석을 차지하기 위해서는 노골적인 관권, 금권 선거와 같은 무리를 할 수밖에 없었던 것이다. 한 가지 예를 들면, 7대 국회의원 선거를 앞두고 국무회의는 대통령과 국무총리 등 국무위원이 선거 운동을 할 수 있도록 하는 선거법 시행령을 개정했으나 중앙선거관리위원회는 공무원의 정치적 중립을 규정한 헌법 조항에 위배된다는 해석을 내렸다. 그러나 선관위는 대통령만은 당 총재 자격으로는 유세할 수 있다는 해석을 내림으로써 대통령의 공화당 후보 지원 유세가 가능해졌다(심지연 2009, 199. 주 155). 이에 따라 박정희 대통령은 행정부 장·차관과 지방관사장을 동행하여 공화당 후보를 지지해 줄 것을 유권자들에게 호소할 수 있었다(김용호 2001, 159). 선거 결과 공화당은 지역구에서 102명, 전국구로 27명을 당선시켜 모두 129석을 차지했다. 개헌선인 117석을 훨씬 넘는 규모의 의석을 여당이 단독으로 차지하게 된 것이다. 신민당은 131개 지역구에서 겨우 28석을 차지했고, 전국구 17석을 합쳐 45석을 획득하는데 그쳤다. 선거 부정이 이뤄진 것은 공화당 지도부의 의도라기보다는 "개헌선 확보를 목표로 한 권력 핵심부의 의도가 개입되었기 때문"인데 "(중앙)정보부장과 내무부장관이 막대한 자금을 동원하고 공무원을 투입하여 공화당의 압승을 만들어 낸 것인데, 이러다 보니 공화당은 선거 승리를 반가워하기보다는 놀라고 당황하여 선거의 뒤끝이 어떻게 될 것인지 걱정하는 입장으로 바뀌고 말았다"(심지연, 김민전 2006, 448).

공화당은 의도한 대로 압승을 거뒀지만 선거 부정으로 인해 커다란 후유증을 겪어야 했다. 우선 신민당이 크게 반발했는데, 신민당은 당시 발간한 백서를 통해 "6.8 부정선거는 선거의 형식만을 갖춘 '선거 쿠데타'로 규정지을 수밖에 없다. 따라서 6.8 선거를 무효화시키려는 투쟁은 이 나라 민주주의를 사활의 기로에서 소생시키려는 슬기로운 국민의 투쟁이요, 따라서 이 투쟁은 신민당의 강화만을 위한 투쟁이 될 수 없고 향차 기개인(幾個人)의 당락을 목적으로 하는 사소한 이해투쟁으로 변질 타락시킬 수는 없다"(신민당 1967, 1. 여기서는 심지연, 김민전 2006, 451에서 재인용)고 주장하였다. 신민당은 7대 국회의원 선거를 유례없는

최악의 부정, 타락선거로 규정하면서, 그 수법도 유령유권자 조작, 위조 투표 통지표 작성, 중앙정보부·군·경찰을 동원한 불법 선거 운동, 사전투표와 대리투표, 야당의 투표 참관 방해, 금품 살포와 무효표 조작 등이 전면적으로 이뤄졌으며, 이를 바로 잡기 위해서는 재선거 밖에 방법이 없다고 주장하며 국회 등원을 거부하며 단식농성에 돌입했다. 언론 역시 선거 부정을 비판했고 학생들은 이에 항의하며 전국적으로 데모를 벌였다. 야당뿐만 아니라 언론, 학생 등이 반발하고 나서면서 박정희 정권으로서는 이러한 상황을 수습해야 할 필요성이 커졌다.

우선 박정희 대통령이 1967년 6월 16일 특별담화를 발표하여 선거에서 드러나 타락상에 대해서 정당, 언론인, 학생뿐만 아니라 정부도 이를 분개하고 규탄한다고 밝혔다. 유감의 표명을 한 것이다. 뒤이어 민주공화당 당 총재의 자격으로 박정희는 선거 부정을 이유로 공화당 당선자 8명을 제명했고 부정선거 관련 공무원을 직위해제하기도 했다. 이와 함께 당 차원의 선거부정조사특별위원회를 구성하여 국회에서 선거 부정 여부를 규명하자고 제안했다. 여야는 협상을 통해 선거관리위원회법, 국회의원 선거법, 정치자금법 등을 개정하고 국회 내 6.8 부정선거조사위원회법을 제정하기로 합의하고 거의 6개월 동안 개최하지 못했던 국회를 정상화시켰다. 그러나 신민당이 등원하자 공화당은 이 합의를 지키지 않았고 야당과의 협의 없이 일방적으로 운영하였다.

한편, 7대 국회의원 선거 후 2년이 지난 1969년 9월 14일 공화당은 마침내 3선 개헌을 변칙적으로 국회에서 통과시켰다. 공화당은 국회 본 회의장이 아닌 제 3 별관에서 새벽 두 시에 대다수 야당 의원들에게는 통고조차 하지 않은 채 공화당 107명, 정우회 11명, 대중당 1명, 무소속 3명 등 모두 122명이 참석하여 3선 개헌안을 통과시켰다. 이 개헌안에는 대통령의 연임 조항을 삭제하고 3번 연임을 허용했고, 대통령의 탄핵 발의와 통과에 필요한 의원 수를 30인에서 50인으로, 과반수에서 3분의 2로 늘렸으며, 국회의원이 장·차관을 겸직할 수 있도록 했으며, 국회의원의 최대정수를 200인에서 250인으로 늘렸다(김용호 2001, 164). 그러나 역시 제일 중요한 사안은 박정희의 3선 도전을 가능하게 한 것이었다. 국회에서 통과된 개헌안은 1969년 10월 17일 국민투표에 부쳐졌다. 공화당은 '안정이나 혼란이나'의 논리로 개헌 지지를 호소했고 신민당은 '장기집권을 막아야 한다'고 국민들을 설득했다. 3선 개헌을 위한 제 2차 국민투표 전체 투표자의 65.1%의 찬성으로 승인되었다. 투표율은 77.1%였다.

5. 1971년: 7대 대통령 선거와 8대 국회의원 선거

1969년 3선 개헌이 저지 노력에도 불구하고 국민투표를 통해 통과되자 신민당은 당의 전열을 재정비해서 1971년 예정된 대통령 선거와 국회의원 선거에 대비해야 했다. 그 무렵 당

대표였던 유진오가 와병으로 사퇴하면서 새로이 유진산이 새로이 당을 이끌게 되었다. 하지만 그 무렵 당시 원내총무였던 40대 초의 김영삼이 1971년 대통령 선거에 출마하겠다고 선언했다. 이른바 40대 기수론이 제기된 것이다. 당 대표였던 유진산은 이를 두고 '구상유취'(口尙乳臭)라며 무시하려 했지만 김대중, 이철승이 합류하면서 신민당 내에서 40대 기수론은 당의 면모를 일신할 수 있다는 점에서 힘을 얻게 되었다. 김영삼의 승리가 예상되었지만 후보 지명 대회에서는 결국 김대중이 극적으로 신민당의 대통령 후보로 선출되었다.

1971년 대통령 선거에서 야당은 3선 개헌을 박정희의 장기집권 음모라고 비판하며 이를 이슈화했다. 김대중 후보는 유세 중 박 대통령이 영구 집권을 위해 총통제를 수립할 음모를 꾸미고 있다고 하면서 정권 교체를 이루지 못한다면 이번 선거가 마지막 대통령 선거가 될 가능성이 있다고 주장했는데, 이듬해 유신체제가 수립되었음을 감안하면 근거 있는 경고였던 셈이다. 3선 개헌 이후 학생과 재야의 움직임도 이전에 비해 활발해졌는데, 학생들은 정부의 교련 강화 방침에 항의하는 시위를 전개했고 일부 대학 학생대표들은 '민주수호전국청년학생연맹'을 결성하여 교련 반대운동과 함께 선거참관인으로 지원하여 부정선거 감시 운동을 벌이고자 했다. 재야에서도 '민주수호국민협의회', '민주수호기독교청년연합회'가 결성되었다(홍석률 2009, 470). 1971년 대통령 선거에서는 장기집권을 둘러싼 공방 이외에도 후보자 간 정책 공약을 둘러싼 논쟁도 흥미롭다. '중단 없는 전진', '안정' 등을 강조한 박정희 후보에 비해 김대중 후보의 공약이 눈길을 끌었다. 김대중은 남북한 간의 비정치적 교류를 제안했고, 미국, 소련, 중국, 일본 4대국 한반도 억제 방안, 향토예비군 폐지, 지방자치 실시, 부유세·특별세 신설 등 당시로서는 대단히 '과격적'이라고 할 수 있는 공약으로 신선한 바람을 일으켰다.

1971년 4월 27일 실시된 선거에서 박정희 후보는 김대중 후보를 94만 여 표 차이로 누르고 세 번째 연임에 성공했다. 이 선거에서 유권자의 투표 행태와 관련하여 가장 주목할 점은 지역주의이다. <표 4-2>에서 볼 수 있듯이 1971년 대통령 선거에서의 지역별 지지율을 보면, 우선 서울, 부산 등 대도시에서 박정희에 대한 지지율이 크게 하락했다. 박정희는 서울에서 1967년 대선에서는 45.2%를 득표했지만 1971년 대선에서는 40.0%로 낮아졌으며, 부산에서는 64.2%에서 55.7%로 떨어졌다. 농촌 지역에 비해 상대적으로 정보량이 많고 교육 수준이 높은 대도시 지역 유권자들이 3선 개헌 이후 박정희의 장기집권 가능성에 대한 우려가 실제로 투표에 반영된 것이다.

그런데 1971년 대선에서 발견할 수 있는 중요한 점은 이와 같은 여촌야도의 투표 행태보다는 후보자의 연고 지역에서 지지가 집중되는 지역주의 투표 행태가 나타났다는 사실이다. 박정희 후보는 경북 지역에서 75.6%, 경남 지역에서 73.4%를 얻었으나, 전남 지역에서는 34.4%, 전북 지역에서는 35.5%를 얻었다. 반면 김대중 후보는 경북 지역에서 23.3%, 경남 지역에서 25.6%라는 낮은 득표율을 보인 반면, 전남 지역에서는 62.8%, 전북 지역에서는 62.5%라는 높은 득표율을 기록했다. 6대 대선과 비교해 보면, 박정희 후보는 호남 지역에서 대체로

7~10% 감소했고, 영남 지역에서는 10~15% 득표율이 상승했다. 이에 비해 김대중 후보는 영남 지역에서는 큰 차이가 없었지만 호남에서 6대 대선에서 윤보선 후보가 얻은 득표보다 13~16% 많은 표를 얻었다. 박정희는 5대, 6대 선거에서도 영남 지역에서 상대적으로 높은 득표율을 기록했지만, <표 4-2>에서 볼 수 있듯이, 7대에서 나타난 것 같은 영남 대 호남이라는 분명한 대립적 구도는 아니었다. 7대 대통령 선거에서 이러한 지역적 대립 구도가 등장하게 된 데에는 박정희 정권 하에서 추진된 경제발전이 산업적으로나 지역적으로 불균형 전략이었고 농촌 중심의 호남 지역은 이러한 경제발전의 혜택으로부터 소외되어 있었기 때문이다. 그런 점에서 볼 때, "7대 대통령 선거에서 나타난 영호남의 정치 균열은 지배집단의 정치적 지역주의의 산물로서 수혜지역 대 소외지역, 여당 후보 연고지 대 제 1야당 연고지라는 정치적 갈등과 경쟁이 중첩된 전형적인 정치 대결의 양식이라고 할 수 있다"(김만홍 1991, 112).

박정희는 1971년 선거를 통해 3선에 성공했지만 외형적인 승리와는 달리 지지의 토대는 이전에 비해 크게 불안정해졌다고 할 수 있다. 이런 점에 유의하여 장훈(2000: 21)은 3선 개헌이라는 절차적 민주주의의 후퇴는 도시 지역에서의 심각한 지지 이반을 불러왔으며 농촌 지역에서는 산업화의 폐해에 따른 좌절감이 지역주의라는 연고주의와 결합하여 전남북 지역에서의 심각한 저항을 불러왔으며, 이러한 도시 지역과 전남북 지역에서의 지지의 급격한 쇠퇴가 마침내 박정희 정권이 형식적으로나마 유지해 온 선거를 폐지하고 유신체제를 수립하게 만든 요인으로 작용했다고 정리하고 있다.

대통령 선거 한 달 뒤인 1971년 5월 25일 실시된 8대 국회의원 선거가 실시되었다. 그런 데 선거를 앞두고 공화당과 신민당 모두 공천 과정에서 상당한 내분을 겪었다. 공화당은 당시 125명의 소속 의원 가운데 절반 정도인 64명만 재공천하면서 일부 중진위원을 포함한 다수 현역 의원들이 탈락했다. 이 때문에 공화당에서는 집단 탈당과 항의가 계속되는 등 적지 않은 공천 후유증을 겪어야 했다. 한편 신민당에서는 지난 7대 대통령 선거 과정에서 드러난 선거 부정을 감안할 때 총선에서도 마찬가지로의 부정이 행해질 것이므로 아예 선거 자체를 거부하는 주장이 당내와 재야인사들을 중심으로 제기되었다. 대통령 후보였던 김대중도 여기에 동조하는 입장이었다. 당내에서의 논란 끝에 마침내 당 지도부는 최종적으로 선거에 참여하기로 결정했다. 그런데 신민당에서 일어난 보다 심각했던 문제는 이른바 '진산 파동'이다. 당시 당 대표였던 유진산이 총선을 앞두고 후보 등록 마감일에 자기의 지역구인 서울 영등포갑구에서의 출마를 포기하고 전국구 1번으로 직접 후보 등록하는 일이 발생했다. 이 지역구의 공화당 후보는 박정희 대통령의 조카사위였던 장덕진이었기 때문에 유진산의 갑작스러운 출마 포기는 더욱 의혹을 사게 되었다. 이로 인해 신민당은 주류와 비주류 간 극심한 내분에 빠지게 되었고 당무가 거의 마비될 지경이었다. 신민당은 전당대회 의장인 김홍일을 당수 대행으로 선임하면서 갈등을 수습하고 선거에 나서게 되었다.

한편, 국회의원 정수는 175명에서 204명으로 늘어났는데, 지역구 의석은 131석에서 153석

으로 22석 늘어났고 전국구 의석은 44석에서 51석으로 7석이 늘어났다. 선거 전 신민당의 분란에도 불구하고 선거 결과는 야당의 선전으로 나타났다. 국회의원 선거 결과 공화당은 118석, 신민당은 89석, 국민당 1석, 민중당 1석을 각각 차지했다. 이전의 선거에 비해서 비교적 여야 간 의석의 차이가 크지 않았다. 득표율로 보면 여야 간 격차가 좁혀졌다는 사실은 더욱 분명해진다. 1963년 6대 국회의원 선거에서 정당별 득표율은 공화당 33.5%, 제1야당이었던 민정당은 20.1%였다. 1967년 7대 국회의원 선거에서는 공화당 50.6%, 그리고 신민당은 32.7%였다. 그런데 1971년 8대 국회의원 선거에는 공화당 47.8%, 신민당 43.5%로 득표율의 차이가 불과 4% 남짓했다.

주목할 점은 지역별 의석의 분포이다. 한 달 전 치러진 대통령 선거에서는 영남 대 호남 간 후보자별 지지의 편차가 컸지만 국회의원 선거에서는 그러한 지역 대결 구도가 그다지 뚜렷하게 나타나지 않았다. 득표수에서 보면 전남에서는 공화당이, 전북에서는 신민당이 근소하지만 더 많은 득표를 했는데, 호남 전체를 합쳐 비교해 보면 공화당 1,598,806표, 신민당 1,031,813표였다. 영남에서도 공화당 1,454,452표, 신민당 1,145,753표로 표의 차이가 그리 크지 않았다. 당선자의 수에서도 이런 특성은 다시 확인되는데 전북의 12석은 공화당과 신민당이 각각 6석씩, 전남 22석은 공화당 15석, 신민당 7석, 경남의 18석은 공화당과 신민당이 각각 9석씩, 경북의 24석은 공화당 15석, 신민당 8석, 국민당 1석이었다. 부산에서는 8석 중 신민당 6석, 공화당 2석이었다. 전체적으로 볼 때, 득표수나 의석점유율을 두고 볼 때 영남과 호남 간 정당 지지에 있어 뚜렷한 차이가 있다고 보기는 어렵다. 따라서 영호남 간 지역 대립을 기반으로 하는 지역주의 투표 성향이 7대 대통령 선거에서 나타나기는 했지만 이것이 당시에 이미 정치적으로 뿌리 깊게 자리 잡고 있었다고 보기는 어려울 것 같다.

오히려 여촌야도의 현상이 분명하게 다시 확인되었다. 서울 지역에서 신민당은 19석 중 한 석을 제외한 모든 의석을 다 차지했는데 공화당이 차지한 한 석은 유진산이 포기한 의석이었다. 앞서 언급한 대로 부산에서도 8석 중 6석을 신민당이 차지했다. 반면, 강원, 충북, 충남도 등에서도 공화당은 절대적 우세를 지켰다. 3선 개헌에 따른 민심 이반과 장기집권에 대한 우려가 도시 지역을 중심으로 뚜렷하게 나타난 것이다.¹⁵⁾ 이번에도 공화당은 다수 의석을 확보하는데 성공했지만 정당 간 득표율이나 대도시 지역에서의 압도적 야당 지지를 볼 때 공화당과 박정희 정권의 기반은 그리 탄탄하다고 보기는 어려웠다. 8대 국회의원 선거가 끝나고 1년 반이 채 지나지 않은 1972년 10월 17일 박정희 정권은 유신체제를 선포하여 권력 유지를 위해 더 이상 선거에 의존하지 않게 되었다.

15) 그런데 선거 결과가 신민당의 선전으로 나타난 데 대해서는 공화당이 신민당에 비해 공천 후유증을 더욱 심하게 겪었기 때문에 총선에서 당의 결집된 모습을 보이기 어려웠다는 해석도 있고, 또 한편으로는 여당이 그 정도까지 '너그럽게 봐 줬다는' 설명도 있다. 선거를 이틀 앞둔 시점에 박정희는 "이번 선거가 나로서는 마지막 기회"라는 말을 했는데 그 다음해 말 유신체제 성립을 고려하면 8대 총선에서 무리해서 다수 의석을 차지할 필요는 없다는 것이다 (심지연 2009: 216).

6. 결론

지금까지 제3공화국의 선거 정치에 대해서 살펴보았다. 박정희 정권의 속성이 애당초 민주적으로 선출된 정부를 무력으로 몰아낸 군사정권이었고, 3선 개헌 과정에서 보듯이 이 시기가 매우 공정하고 민주적인 절차를 존중하는 방식으로 선거정치가 이뤄져 왔다고 보기는 어렵다. 조직적이고도 광범위하게 공권력이 선거에 개입했고, 이 중에서도 중앙정보부, 경찰, 지방행정 조직은 노골적으로 여당의 지지 확보를 위해 애썼다. 또한 특히 농촌 지역 유권자의 동원을 위해 금권 선거도 횡행했다.

그러나 제3공화국의 선거정치가 흥미로운 점은 이러한 제약에도 불구하고 상당한 정도의 역동성을 발견할 수 있다는 것이다. 대통령 선거를 예로 든다면 <표 4-1>에서 볼 수 있듯이 이 기간 중 실시된 세 차례의 선거 결과는 상당히 경쟁적이다. 당선자와 차점자 간의 표 차이는 그다지 크지 않다. 민정 이양 이후 처음 실시된 1963년 대통령 선거에서 박정희와 윤보선의 표 차이는 겨우 15만 표를 조금 넘는 정도였다. 1967년, 1969년 대통령 선거에서도 1위와 2위 후보 간의 표 차이는 100만 표 전후였다. 세 차례의 대통령 선거 중 1967년 선거를 제외한다면 박정희 정권은 대단히 어려운 선거 경쟁을 치렀던 셈이다. 민주공화당이라는 강력한 대중정당 조직을 건설했고, 군, 중앙정보부, 경찰과 행정조직 등 국가 기구를 장악한 박정희 정권의 '합'을 고려할 때, 이 정도 규모의 표 차이는 그리 크다고 보기는 어렵다. 다시 말해 군부 정권의 속성을 고려할 때 선거 정치적 차원에서 본다면 뜻밖에도 상당히 경쟁적인 형태로 선거가 이뤄진 셈이다. 어떤 면에서 본다면 이런 경쟁적인 선거가 유신체제로 이끈 원인으로 볼 수도 있을 것이다. 유신체제는 이러한 선거를 통해 국민으로부터 권력을 부여하고자 하는 기회를 아예 없애버린 것이기 때문이다. 그런 점에서 본다면 1971년 대통령 선거 유세에서 박정희 후보가 "다시는 여러분에게 표를 달라고 하지 않겠다"고 말한 것은 의미심장한 표현일 수 있다(강원택 2009, 450).

제3공화국의 선거 정치에서는 1971년 대통령 선거에서 두드러졌던 지역주의 투표 행태나 도시와 농촌의 상이한 투표 행태에 대해 주목할 필요가 있다. 민주주의 가치의 훼손이나 급속한 경제개발과 같은 제 3 공화국의 주요 사건에 대한 유권자들의 정치적 반응으로 이해할 수 있기 때문이다. 선거 공정성에 대한 많은 의구심에도 불구하고 제 3 공화국 시기의 선거 정치는 나름대로의 역동성을 지니고 있었다.

제5장. 제4공화국의 선거

신두철(선거연수원)

유신정권은 정당과 국회, 그리고 선거와 같은 정치사회를 크게 위축시킨 권위주의 정권의 전형이라고 할 수 있을 것이다. 유신헌법은 통일주체국민회의에서 대통령을 간접선거로 선출하도록 하고 임기를 6년으로 연장한다(제47조)고만 규정함으로써 종신집권의 길을 열어놓는 한편, 입법부와 사법부의 행정부 견제기능을 제한함으로써 대통령 1인에게 막강한 권력을 집중시켰다. 또 새헌법은 대통령이 국회의석의 1/3에 해당하는 의원후보를 일괄지명 추천하여 통일주체국민회의에서 선출하도록 했다. 이렇게 만들어진 유신정우회는 전국적으로 덕망 있는 인사와 각계 직능대표의 국회진출을 가능케 하려는 의도보다는 집권층이 2/3의 다수의석을 확보하여 대통령이 국회를 확실하게 장악하려는 정치적 의도에서 만들어진 제도였다.¹⁶⁾ 따라서 신민당은 정권교체가 제도적으로 불가능한 조건에서 국회의석의 2/3를 놓고 집권당과 경쟁하게 됨으로서 다수당이 될 수 있는 기회조차 상실하게 되었다.

더군다나 중선거구제의 도입으로 거의 모든 선거구에서 제1당의 입후자의 당선을 보장하고 제2당 입후보자의 당선 가능성도 결정적으로 증대시켜 주는 일종의 여·야밀월당선제도를 확립하게 되었다.

1. 제9대 국회의원선거

1972년 10월 17일 박정희 대통령은 “우리 민족의 지상과제인 조국의 평화통일을 위한 남북대화를 뒷받침하기 위하여 낭비·비능률·정쟁(政爭)으로 얼룩졌던 종전의 정치체제를 비상적 방법으로 혁신하여 국력의 조직·강화를 기한다.”는 미명아래 국회의 해산, 정당활동의 금지 등 초실정법적인 비상조치를 단행하는 동시에 전국에 비상계엄령을 선포하여 헌정이 일시 중단되었다.

이어 1972년 10월 27일 유신헌법안을 의결하고 11월 21일 국민투표를 거쳐 확정 공포했다. 그리고 유신헌법에 따라, 1972년 12월 15일에는 통일주체국민회의대의원선거가 실시되고

16) 유신헌법에서는 통일주체국민회의 대의원의 정당가입을 금지하였다(호광석 1996, 193). 또한 박정희 정권은 1978년 제9대 대통령선거를 위해 통일주체국민회의 대의원선거제도를 다시 손질하여 다음의 내용에 해당하는 사람은 다른 조항에 해당해도 피선거권을 가질 수 없게 만들었다.

여기서 선출된 2,319명의 대의원들은 12월 23일 99.9%의 지지로 제8대 대통령에 박정희를 선출했다. 12월 27일에는 새로운 헌법이 공포되어 정치활동이 재개되고 박정희대통령이 취임함에 따라 정식으로 유신정권이 성립되었다.

유신헌법의 내용을 살펴보면, 대통령을 “조국의 평화통일을 위한 주권적 수입기관”으로 규정한 통일주체국민회의에서 간접선거로 선출하도록 하고 대통령의 임기를 6년으로 연장한다(제47조)고만 규정함으로써 종신집권의 길을 열어놓는 한편, 입법부와 사법부의 행정부 견제기능을 제한함으로써 대통령 1인에게 막강한 권력을 집중시켰다. 또 새헌법은 대통령이 국회의석의 1/3에 해당하는 의원후보를 일괄지명 추천하여 통일주체국민회의에서 선출하도록 했다. 이렇게 만들어진 유신정우회는 전국적으로 덕망 있는 인사와 각계 직능대표의 국회진출을 가능케 하려는 의도보다는 집권층이 2/3의 다수의석을 확보하여 대통령이 국회를 확실하게 장악하려는 정치적 의도에서 만들어진 제도였다. 따라서 신민당은 정권교체가 제도적으로 불가능한 조건에서 국회의석의 2/3를 놓고 집권당과 경쟁하게 됨으로서 다수당이 될 수 있는 기회조차 상실하게 되었다.

<표 5-1> 유신헌법 주요내용

시기 구분	제안자	주요내용	배경	특징
4공화국	제7차 개헌 (정부)	영도적 대통령제 통일주체국민회의간선 국회의원 1/3 대통령 지명 (유신정우회) 긴급조치권 신설 국정감사, 조사권 폐지	박정희 종신집권	국회해산 비상계엄 유신헌법

정권연장을 위해 강압적인 유신체제는 정치세력간의 견제를 제도적으로 봉쇄함으로써 정당정치의 영역을 극도로 축소·약화시켰다. 물론 3공화국에서도 권위주의적인 성격은 존재하고 있었지만, 박정희의 종신집권을 의도한 유신개헌은 국회의 기능과 국민의 기본권을 제한함으로써 이러한 성격이 더욱 심화되었다.

공포된 유신헌법에 따라 12월 30일 새로운 선거법이 제정되었는데, 대통령이 제안하고 국회가 아닌 비상국무회의에서 의결한 새로운 국회의원 선거법은 중선거구제와 의석 일부의 간접선거제도를 병용하였다.

선거법의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전국구 선거구제를 없애고 1선거구에서 2인의 의원을 선출하는 중선거구제를 채택하였고(제16조),

둘째, 후보등록에 있어서 정당추천제와 무소속 입후보제를 양립시키고 있으며(제27조 ①과 ②),

셋째, 후보자의 난리를 방지하기 위하여 기탁금제를 신설하였다(제32조).

넷째, 국회의원 정수의 3분의 1은 대통령이 추천하여 통일주체국민회의에서 선출토록 하는 무투표 당선(제127조 ②)을 신설하였으며,

다섯째, 의원의 임기는 지역구 의원은 6년이고, 통일주체국민회의에서 선출된 의원은 3년으로 하였으며, 명본 사본 교부제를 폐지하였다.

<표 5-2> 제4공화국 국회의원 선거제도

구 분	제9대 국회	제10대 국회
국회의원임기	6년(유신정우회 3년)	
선거제도	1구 2인 중선거구제 전국구: 통일주체국민회의 간선	
선거구 수 국회의원 정수	지역구: 73(전국구 73) 219	지역구: 77(전국구 77) 231
선출방법	직선, 지명제 병행	
후보등록	정당공천제, 무소속입후보 병행(전국구: 대통령 추천)	
	기탁금: 정당 200만원, 무소속 300만원 (유효투표총수의 1/3 미달시 몰수)	기탁금: 정당 300만원, 무소속 500만원 (유효투표총수의 1/3 미달시 몰수)
선거권	만 20세 이상	
피선거권	만 25세 이상	
선거인 명부	수시 작성제 후보자의 선거인명부 열람 인정, 명본 사본 교부제 폐지	
선거운동	완전공영제(선거관리위원회에 의한 선거 벽보, 선거공보, 합동연설회 등만 인정)	합동연설회 횟수 증가 현수막 게시
당선결정	유효득표의 최다득표순으로 2인 선출 전국구: 통일주체국민회의 선출	
선거관리	중앙선거관리위원회(위원 9인) 법령 범위 안에서 선거관리 규칙 제정	

출처: 중앙선거관리위원회, 「국회의원선거법 변천상황」. (서울: 중앙선거관리위원회, 1983)

새로운 선거법은 대통령 일괄 추천에 의한 새로운 선거방식의 채택을 위해 정당공천을

입후보등록의 필수요건으로 했던 이전의 조항을 폐지하였다. 또한 당적을 이탈, 변경하거나 정당이 해산되더라도 의원직을 유지하게 하였다. 이법은 “유신헌법의 정신에 따라 정부는 종래와 같은 선거의 과열화와 타락상을 일소하고 돈 안 들고 깨끗한 공명선거를 보장할 수 있는 선거제도를 확립한다”는 취지에도(박상철 1995, 95) 불구하고 낙선자의 기탁금을 국고에 귀속시켜 버린다는 점, 합동연설회를 통한 선거운동만을 허용한다는 점, 입후보자의 수가 2인을 초과하지 않으면 무효표 당선된다는 점, 선거인 명부의 사전 교부제를 폐지한다는 점 등 비민주적인 독소 조항으로 가득 채워져 있다.

더군다나 중선거구제의 도입으로 거의 모든 선거구에서 제1당의 입후자의 당선을 보장하고 제2당 입후보자의 당선 가능성도 결정적으로 증대시켜 주는 일종의 여·야밀월당선제도를 확립하게 되었다.

위 표의 내용을 3공화국의 선거제도와 비교해 보면, 선거제도 전반에서 변화를 발견할 수 있는데, 그중 가장 특징적인 점은 중선거구제의 도입, 유신헌법의 신설, 무소속 추마 허용이었다. 3공화국 선거에서 처음으로 당의 공천이 입후보의 법률상의 요건이 되고 전국구제도가 신설됨에 따라 국회의원의 당 지도층에서의 예측성이 눈에 띄게 나타났다. 제6대 국회 이후 당의 공천제가 법률상의 요건이 됨으로서 누구라도 당명을 거역하거나 당권에 도전하면서 입후보할 수 없게 되었다. 더욱이 무소속 입후보의 길 마저 봉쇄된 상황에서 정치지망생의 정치생명은 오로지 당 지도부의 수중에 있다고 볼 수 있다(호광석 1996, 241).

<표 5-3> 제3공화국 선거제도

구분 \ 시기	제6대 국회	제7대 국회	제8대 국회
국회의원임기	4년		
선거제도	1구 1인 소선거구제(전국구:비례대표제)		
선거구 수	지역구:131(전국구:44)		지역구:153(전국구:51)
국회의원정수	175		204
선출방법	직선, 비례대표제		
후보등록	정당공천제 및 무소속 출마금지		
당선결정	지역구:다수대표제, 전국구:비례대표제(의석배분에 특례)		

출처: (중앙선거관리위원회, 1983); 호광석(1996, 241)에서 재인용

이 제도는 제1당의 득표율이 50% 미만일 때, 전국구 의석의 1/2를 배분하는 프리미엄을 부여함으로써 본래 서구에서의 비례대표제 도입취지와 달리 제1당이 안정적인 다수당이 될 수 있도록 보장하고 소수당의 진출을 억제하는 기능을 했다. 따라서 의석 불비례도는 매우 높았다.

<표 5-4> 제3공화국 비례대표제 배분방식

구분	배분방식
6대-8대 총선거	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전국구 의원수는 지역구 의원수의 1/3 (6,7대:175명 중 44명 : 8대:203명 중 51명) 2. 지역구선거에서의 제1당(최다수 득표당)의 득표율이 50% 이상일 때에는 각 정당의 득표비율로 배분 제1당의 의석수는 전국구 의석의 2/3를 초과하지 못함. 3. 제1당의 득표율이 50% 미만일 때에는 제1당에 전국구 의석의 1/2를 배분. 4. 제2당의 득표가 제3당 이하의 득표총수의 배를 초과하지 못할 때는 제2당에 잔여 의석의 2/3을 배정하고, 나머지 잔여의석을 제3당 이하에 득표비율로 배분. 5. 지역구에서 3석 미만(제8대 선거에서는 5석 미만)이거나 득표율이 5%미만일 때 전국구의석 배분에서 제외.

새롭게 개정된 선거제도는 집권세력의 국회장악을 제도적으로 보장하는 것이었다. 물론 3공화국의 경우도 제1당의 프리미엄을 인정하는 전국구제도로 인하여 제1당인 공화당은 안정적인 다수당을 유지할 수 있었다. 그러나, 3공화국에서 실시된 세 번의 선거결과를 보면, 집권당에 대한 지지는 시간이 지날수록 감소하고, 도시지역에서는 이러한 현상이 더욱 뚜렷하게 나타났다. 특히 제8대 총선의 결과는 민주공화당 47.8%, 신민당 44.4%라는 근소한 차이를 보여주었다. 이렇게 되자 집권세력은 유신체제를 통해 야당의 견제를 제도적으로 차단하는 선거제도 개정을 하게 된 것이다.

그렇다면, 선거제도 개정은 정당엘리트경쟁에 어떠한 영향을 미쳤는가?

먼저, 새로 도입된 중선거구제로 도시지역에서 여당 후보의 당선비율이 높아지게 되었고, 무소속후보의 출마 허용은 제1야당후보에 대한 견제가능성을 높였다. 또, 전국구제도 대신에 국회의원 정수의 1/3을 대통령이 추천하여 통일주체국민회의에서 선출하는 유정회의 신설은 대통령의 국회장악력을 높임과 동시에 야당의 최대의석기대치를 전체의 1/3로 제한함으로써, 야당의 행정부 견제능력을 제도적으로 차단하는 결과를 낳았다. 이러한 의석배분방식은 통상 비례대표제로 볼 수 없을 정도로 불공정한 것이며, 집권세력의 확실한 승리를 보장하는 이러한 선거제도는 민주정치를 구현하는 제도적 장치로서의 기능을 상실한 것이었다고 볼 수 있다(이은국 1996, 96-97).

다음으로, 중선거구제는 거의 모든 선거구에서 제1당 입후보자의 당선을 보장함과 동시에 제2당 후보자의 당선가능성도 증대시킴으로써 여야동반당선의 가능성을 높이는 효과를 낳았다. 유정회를 제외한 9대, 10대 총선의 결과를 보면, 득표율과 의석율의 불비례성은 단순다수결제로 인하여 여전히 나타났지만, 그 차이가 역대 평균보다 현저하게 줄어든 것을 발견할 수 있다(<표 5-5> 참조).

<표 5-5> 제9대, 10대 총선의 득표율과 의석수

시기 \ 구분	민주공화당		신민당	
	득표율	의석수(비율)	득표율	의석수(비율)
제9대총선	38.7	73(50.0)	32.5	52(35.6)
제10대총선	31.7	68(44.2)	32.8	61(39.6)

물론 유정회의 의석수를 더한 결과는 다른 선거보다도 그 편의도(bias)가 더욱 높았다. 그러나 여야가 경쟁하는 지역구 선거만을 고려한다면, 중선거구제에서 일단 후보로 출마한 여야 정치엘리트의 당선 가능성은 이전보다 높아졌다고 볼 수 있다.

중선거구제의 또 다른 영향은 선거구 확대로 인해 지구당수가 현격하게 줄어들게 되었다는 점이다. <표 5-6>에 따르면, 신민당 지구당수가 선거제도 개정으로 인하여 이전의 153개구에서 그 절반 정도로 줄어든 것을 볼 수 있다.

<표 5-6> 신민당 지구당수의 변화

연도	1971	1972	1973@	1974	1975	1976	1977#	1978	1979
지구당 수	153	153	66	69	70	72	77	75	72

출처: 중앙선거관리위원회. 「정당활동개황 및 재산상황등 보고서: 1975-1979」. 1981.

@ 국회의원선거법개정으로 지역선거구수가 71개로 됨.

국회의원선거법개정으로 지역선거구수가 77개로 됨.

선거구감소로 인한 지구당수의 변화는 곧 공천자 수의 축소를 의미했다. 따라서 공화당과 신민당은 73개구(10대는 77개구)로 통합된 선거구를 둘러싸고 전례 없이 치열한 공천경합을 벌이게 되었다. 특히 여당인 공화당의 경우 더욱 치열했다. 9대, 10대 총선에서의 신민당 공천 경쟁율은 각각 3대 1, 3대 1로 평균 경쟁율을 상회했다. 신민당 입후보상황을 살펴보면, 9대 총선은 일부지역의 복수공천을 포함하여 87명(14개 지구 복수공천), 10대 총선은 81명(4개지구 복수공천)이 입후보하였다. 이는 6대-8대 총선의 경우 131명(6대, 7대), 153명(8대)을 공천했던 것에 비하면, 그 수가 절반가량으로 줄어든 것이었다(동아일보사 1974, 185). 뿐만 아니라 국회의원의 임기가 4년에서 6년으로 늘어나면서 정치인들의 출마기회가 적어지게 되었기 때문에 공천권을 획득하기 위한 내부경쟁은 더욱 치열해졌다.

즉, 공천자 수의 감소와 당선가능성 증가를 동반한 선거제도변화로 인해, 당선을 목표로 하는 정치인들은 자신의 이해관계에 더욱 민감해졌고, 파벌 구성에 있어서 후원·고객관계가 더욱 두드러지게 되었다.

1) 제9대 국회의원선거(1973년 2월 27일)

1973년 2월 9일 제4공화국에 들어서 처음 실시되는 총선거인 제9대 국회의원선거일이 2월 27일로 공고되었다. 전체 73개 선거구에서 2인씩을 선출하는 제9대 국회의원선거에는 <표 5-7>에서 보는 바와 같이 출마가 허용된 무소속 입후보자와 함께 민주공화당, 신민당, 민주통일당 등 3개 정당만이 참여하였다.

<표 5-7> 제9대 국회의원선거 입후보상황

정당·단체명	후보자수	비율	정당·단체명	후보자수	비율
무 소 속	115	33.9	민 주 통 일 당	57	16.8
민 주 공 화 국	80	23.6	합계	339	100
신 민 당	87	25.7	평균경쟁율	2.3 : 1	

자료: 중앙선거관리위원회, 『역대국회의원선거상황(제1~11대)』, 앞의 책, P. 1001에서 재인용.

지역구 의원정수 146명에 입후보자 총수는 339명으로 평균경쟁율 2.3 : 1의 역대 국회의원 선거와 비교하여 가장 낮은 경쟁률을 보였다. 민주공화당이 7개 선거구에서 복수 추천을 하여 모두 80명의 후보자를 공천하였고, 신민당은 14개 선거구에서 복수 추천을 하여 모두 87명의 후보자를 공천하였으나, 민주통일당은 57명의 후보자만을 공천하였으며, 오랜만에 입후보가 허용된 무소속 후보자들은 전체의 33.9%인 115명이 참여하였다.

<표 5-8> 제9대 국회의원선거 투표상황

구 분	선거인수	투표수	투표율
서 울	3,055,496	1,894,248	62.0
부 산	999,611	702,402	70.3
경 기	1,712,695	1,152,269	74.3
강 원	835,936	674,595	80.7
충 북	701,544	556,561	79.3
충 남	1,388,869	1,047,616	75.4
전 북	1,149,686	866,849	75.4
전 남	1,888,125	1,428,607	75.7
경 북	2,225,629	1,697,887	76.3
경 남	1,548,217	1,035,629	75.6
제 주	184,322	139,821	75.9
계	15,690,130	11,196,484	72.9

자료: 중앙선거관리위원회, 『역대국회의원 선거상황(제1~11대)』.

이러한 제9대 국회의원선거에는 <표 5-8>에서 보는 바와 같이 총유권자 1천 569만 130명 중 1천 119만 6천 484명이 참여하여 72.9%의 투표율을 보였다.

시도별로 볼 때 여전히 서울이 가장 낮은 62.0%의 투표율을 보였고, 그 다음으로 부산이 70.3%의 저조한 투표율을 보였다. 가장 높은 투표율을 보인 지역은 강원도로 80.7%였으며, 그 다음은 79.3%의 충청북도였고, 나머지 지역은 대체로 74~76%대의 비슷한 투표율을 보였다.

선거전에 임하여 민주공화당은 “선거공약의 초점을 우신헌정 구현에 두고 의회의 능률적 운영도모와 지도층의 솔선수범을 통한 유신질서의 정착화를 기하는데 있다”고 밝혔다. 이에 반해 신민당은 “의회기능의 강화와 국민기본권의 최대한 보장으로 자유민주주의를 창달한다”고 밝히고 “행정권의 독주를 견제하고 사법운영의 민주화와 능률화를 기한다”고 주장하여 3권분립체제 강화를 강조했다. 민주통일당은 “국회의 기능을 높이고 사법부의 자율성을 확립해서 헌정질서를 바로 잡는다”고 밝혀 국회와 사법부의 권능과 자율성을 역설하였다(중앙선거관리위원회 1981, 40) 결국 여당이 유신체제의 확립에 초점을 둔 반면 야당들은 유신헌법의 반민주성을 지적·비판하는데 주력한 것으로 보인다.

<표 5-9> 제9대 국회의원선거시 정당별 득표현황

시도	구분	민주공화당	신민당	민주통일당	무소속
서울		638,788	827,251	271,989	138,591
부산		246,387	340,361	66,463	37,310
경기		492,974	411,022	112,533	119,122
강원		282,188	261,800	40,686	124,430
충북		247,619	113,007	63,666	122,974
충남		363,505	326,927	143,026	193,006
전북		249,813	236,401	82,261	281,573
전남		662,148	319,521	183,696	233,529
경북		574,767	463,674	83,261	536,211
경남		444,239	309,857	60,338	201,461
제주		49,326	12,499	5,974	69,971
계		4,251,754	3,577,300	1,114,204	2,048,178
비율		38.7	32.5	10.2	18.6

자료: 중앙선거관리위원회, 『역대국회의원선거상황(제1~11대)』.

이같이 여·야 간의 선거전의 결과 <표 >과 같이 민주공화당은 38.7%의 득표율을 보였고, 신민당은 32.5%의 득표율을 보여 양당이 균형 있게 유권자들의 지지를 얻은 것으로 평가된

다. 또한 민주통일당도 10.2%의 득표율을 보였는데 신민당과 민주통일당이 얻은 득표율이 42.7%로서 민주공화당이 얻은 득표율보다 앞서는데, 이 같은 선거결과는 당시 국민들이 유신 체제에 대한 거부반응을 갖고 있었음을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

제9대 국회의원선거의 결과는 <표 5-10>에서 보는 바와 같이 나타났다.

<표 5-10> 제9대 국회 진출정당

시도 \ 구분	민주공화당	신민당	민주통일당	무소속	계
서울	7	8		1	16
부산	4	4			8
경기	9	6		1	16
강원	5	3		2	10
충북	5	2		1	8
충남	6	6		2	14
전북	4	4		4	12
전남	10	6	2	2	20
경북	12	5		5	22
경남	10	8			18
제주	1			1	2
계	73	52	2	19	146
비율	50.0	35.6	1.4	13.0	100

자료: 중앙선거관리위원회, 『역대국회의원선거상황(제1~11대)』.

<표 5-10>에서 보는 것처럼 민주공화당이 전체 지역구 의석 146석의 50%인 73석을 차지하였고, 신민당은 35.6%인 52석을 차지하였다. 또한 민주통일당은 1.4%인 2석을 얻는데 그쳤으며, 무소속 후보자 가운데 19명이 당선되어 13.0%를 차지하게 되었다.

중선거구제의 채택으로 도시와 농촌 모두에서 여·야 후보자들이 동반당선되는 변화가 일어났으나, 야당의 당선자들은 신민당과 민주통일당 그리고 무소속이 나누어 갖는 식이어서 민주공화당이 절반의 지역구 의석을 획득할 수 있었던 것으로 해석된다.

여기에 더불어 통일주체국민회의에서 선출하는 73명의 전국구 의원들로 구성되는 유신정우회가 준여당의 기능을 수행함으로써 제9대 국회는 여당측이 압도적인 우위를 점하는 가운데 1973년 3월 12일 개원되어 국회의장에 민주공화당의 정일권, 부의장에 유신정우회 김진만을 선출하고 야당 몫인 나머지 1석의 부의장에는 신민당에서 이철승을 선출함으로써 제9대 국회는 출범하게 되었다.¹⁷⁾

17) 중앙선거관리위원회, 『대한민국정당사 제2집』, p. 40.

2) 정당법 2차 개정(비상국무회의)

1972년 12월 27일 개정된 헌법에서는 대통령이나 국회의원의 입후보요건으로 소속정당의 추천을 필수요건으로 한다는 종래의 규정을 폐기하였다. 이는 군소정당의 난립을 방지하고 양당체제를 지향한다는 기존의 명분을 버리고 제1야당의 도전으로부터 벗어날 수 있는 활로를 열어놓은 것이기도 했다(박동진, 375). 이에 따라 12월 30일 비상국무회의는 정당설립의 자유를 최대한으로 보장하기 위하여 정당의 조직요건, 즉 법정 지구당수, 지구당의 분산요건 및 지구당의 법정당원수의 완화와 정당의 민주적인 조직과 활동을 보장하고, 선거관리위원회의 합리적인 정당관리를 위하여 당원의 입당절차와 정당에 대한 벌칙을 강화하며, 개정헌법이 정당에 의한 공직후보자추천제를 폐지하고 당적의 이탈·변경을 국회의원의 자격상실의 사유로 한 규정을 삭제하며, 정당해산소송을 헌법위원회의 관할로 함에 따라 이에 맞추어 조문을 정리하고, 벌금을 현실화하고자(박상철 1995, 17) 정당법을 개정하였던 것이다.

개정된 정당법에서는 당지부제를 폐지하는 대신 “필요한 경우에는 서울특별시, 부산시, 시·도·군에 한하여 당연락소를 둘 수 있다”(제3조 단서)는 단서조항만을 두고 있으며, 창당준비위원회의 활동기간을 결성신고일로부터 1년 이내였던 것을 6개월 이내로 단축시켰다(제9조 ②).

한편 정당의 성립요건을 완화하였는데, “국회의원선거법에 의한 선거구총수의 3분의 1 이상에 해당하는 지구당을 가져야 한다”(제24조)고 하였고, “지구당은 서울특별시, 부산시와 도 중 3 이상에 분산되어야 한다”(제26조)고 하였고, 지구당의 법정당원수를 50인 이상(제27조)으로 줄였다. 반면 자진해산의 경우 대의기관의 결의만으로 해산할 수 있도록 하였다(제39조 ①).

특히 개정 정당법은 그동안 제1야당 대표자에게 지급하던 수당 조항을 삭제함으로써 더 이상 제1야당을 순하게 길들일 필요성이 없어졌다는 것을 간접적으로 증명해주고 있다.

2. 제10대 국회의원선거

1977년 수출 100억불이라는 경제 성과에도 불구하고 이에 대한 정치사회적 대가는 너무나 커서 데모와 이에 대한 경찰의 과잉진압사태가 이어지는 악순환이 계속되었다. 1977년 정기 국회에서 정치현안인 선거관련법 개정 문제를 놓고 여·야는 20여 일간의 협상 끝에 국회의원선거법중 개정법률안을 성안하고 1977년 12월 31일에 법률 제3093호로 공포하였다.

아래의 표에서 보는 바와 같이 개정된 선거법은 선거구를 4개 증설하여 총 77개 선거구로 하였고, 의원 정수는 지역구 154인, 통일주최국민회의에서 선출한 77인으로 하여 219에서 231인으로 증원하였으며(제3조), 후보자의 기탁금액을 인상하여 무소속 후보자는 300만원에서

500만원으로, 정당공천 후보자는 200만원에서 300만원으로 각각 증액하였다(제32조). 또한 선거관리위원회 회의 참관인제도를 신설하였고, 이전까지 금지하였던 선거사무원 교체를 가능하게 하였다.

1978년 당시 국회의원선거법 제94조 규정에 의하면 제10대 국회의원선거는 1978년 9월 12일부터 1979년 2월 19일 사이에 실시할 수 있었는데, 1978년 8월 5일 대통령 박정희는 진해에서의 기자회견을 통해 연내 총선거 실시를 제기하였다. 이에 따라 1978년 9월에 들어서면서부터 정계에서는 제 10대 국회의원선거를 대비한 전초적인 활동이 시작되었다.

특히 여·야는 선거에 대비해서 구태회 국회의부의장의 주선으로 정치자금모금을 추진하여 전국경제인연합회, 무역협회, 대한상공회의소 등 3개 단체는 11월 21일 8억 5천만원을 중앙선거관리위원회에 기탁하였고, 중앙선거관리위원회는 11월 23일 이를 민주공화당, 신민당, 민주통일당 및 유신정우회에 배분 지급하였다. 또한 여·야는 10월에 들어서면서 후보자 공천을 시작하였다.

민주공화당은 11월 6일 전국 77개 선거구에 복수공천 없이 77명의 후보자를 공천하였고, 신민당은 국회의원총선거에 대비하여 7월부터 공천심사위원회 구성을 서둘렀으나, 비당권과의 참여여부와 관련하여 3개월동안 진통을 거듭한 끝에 10월 2일에 이르러 이철승 대표최고위원을 비롯한 최고위원회 6명에 김영삼 전 총재와 정헌주 전당대회회장을 포함한 8명으로 공천심사위원회를 구성하였고 11월 22일에 4개 선거구에 복수공천을 하여 모두 81명의 후보자를 공천하였다. 민주통일당도 선거일이 공고된 11월 24일까지 모두 63명의 후보자를 공천하였으나, 최종등록은 60명만이 하였다.

<표 5-11> 제10대 국회의원선거 입후보상황

정당·단체명	후보자수	비율	정당·단체명	후보자수	비율
무소속	255	53.9	민주통일당	60	12.7
민주공화국	77	16.3	합계	473	100
신민당	81	17.1	평균경쟁율	3.1 : 1	

자료: 중앙선거관리위원회, 『역대국회의원선거상황(제1~11대)』.

결국 제10대 국회의원선거에는 <표 5-11>에서 보는 바와 같이 지역구 의원정수 154명에 3개 정당과 무소속 입후보자까지 합해 총 473명이 입후보함으로써 3.1 : 1의 경쟁률을 보였다. 특히 무소속 입후보자들이 전체의 53.9%인 255명에 이르고 있어 지난 선거보다 급격한 증가를 보였다.

<표 5-12>제10대 국회의원선거 투표상황

시도	구분	선거인수	투표수	투표율
서울		4,574,959	3,113,825	68.1
부산		1,596,605	1,187,058	74.3
경기		2,403,075	1,827,164	76.0
강원		922,254	782,147	84.8
충북		761,710	651,893	85.6
충남		1,523,271	1,259,483	82.7
전북		1,200,940	988,098	82.3
전남		1,955,966	1,556,844	79.6
경북		2,584,587	2,057,899	79.6
경남		1,748,440	1,411,433	80.7
제주		217,683	187,526	86.1
계		19,489,490	15,023,370	77.1

자료: 중앙선거관리위원회, 『역대국회의원선거상황(제1~11대)』. p. 1074.

한편 투표율에 있어서는 <표 5-12>에서 보는 바와 같이 총 유권자 1천 948만 9천 490명 가운데 1천 502만 3천 370명이 투표에 참가하여 77.1%를 기록하였는데, 이는 지난 제9대 국회의원선거서보다 4.2% 증가된 수치이다. 그러나 여전히 서울이 68.1%, 부산이 74.3% 등의 가장 낮은 투표율을 보였고, 제주도가 86.1%, 충청북도가 85.6%의 순으로 투표율이 높은 것으로 나타났다.

선거에 임하여 민주공화당과 신민당이 대조적인 선거공약을 제시했다. 먼저 선거에 앞서 민주공화당은 11월 17일 청와대에서 정부와 연석회의를 갖고 총선거에 내세울 “민주공화당 다시밀어 쉬지말고 전진하자”라는 구호와 “중흥의 새시대를 열자”라는 제목의 10대 정책지표, 1백80개 실천사항으로 된 선거공약을 확정, 발표했는데, 선거공약에는 깨끗하고 생산적인 정치의 구현, 평화정착의 추구하고 안전보장의 견실화, 선진경제로의 비약, 국민생활안정 및 복지사회건설 등이 골자였던 것이다.

이에 비해 신민당 이철승 대표최고위원은 11월 20일 기자회견을 갖고 총선거에 입히는 신민당의 입장과 12대 선거공약 및 구호를 밝혔다. 이는 긴급통치지양, 민주체제회복, 사법권독립에 의한 인권보호, 언론자유회복, 물가안정, 세계개혁, 최고임금보장 등의 선거공약과 “진짜 민심 보여주자”, “공화위에 재벌있고 신민위에 서민있다”란 구호였다. 또한 신민당은 선거가 시작된 후 부가가치세 폐지, 구속적부심사제 부활 등 52개 실천정책을 제시했다. 또한 민주통일당은 민주헌정질서회복, 재야민주세력과의 제휴, 근로삼권보장 등을 선거공약으로 통일정책에 영세중립화에 의한 통일을 주장함으로써 민주공화당과의 차별성을 보여줬던 것이다.

<표 5-13> 제10대 국회의원선거시 정당별 득표현황

시도 \ 구분	민주공화당	신민당	민주통일당	무소속
서울	819,137	1,528,279	278,971	402,338
부산	348,730	464,539	145,308	213,255
경기	643,850	594,871	90,138	474,041
강원	301,503	183,340	22,149	264,333
충북	233,775	214,283	82,179	110,952
충남	495,342	286,878	104,226	348,502
전북	286,024	301,349	80,796	303,603
전남	525,508	370,203	197,160	440,212
경북	564,171	478,025	60,192	926,207
경남	433,726	373,143	33,938	552,551
제주	44,229	16,294		124,193
계	4,695,995	4,861,204	1,095,057	4,160,187
비율	31.7	32.8	7.4	28.1

자료: 중앙선거관리위원회, 『역대국회의원선거상황(제1~11대)』. p. 1075.

이러한 선거전의 영향으로 선거결과는 <표 5-13>에서 보는 바와 같이 민주공화당이 31.7%의 득표율을 보인데 반해 신민당은 32.8%의 득표율을 보여 신민당에 대한 유권자들의 지지도가 민주공화당에 대한 지지도보다 더 높았다는 것을 알 수 있다. 한편 민주통일당은 불과 7.4%의 득표율을 보였으며, 오히려 무소속 입후보자들이 28.1%의 득표율을 보여 지난 제9대 국회의원선거시보다 민주통일당에 대한 지지도는 저하된 반면 무소속에 대한 지지도는 상승하였다.

선거운동이 공영제로 실시되고 개인연설 등이 금지된 가운데 치러진 제10대 국회의원선거 결과 <표 5-14>에서 보는 바와 같이 민주공화당이 68명의 당선자를 내어 지역구 의원정수 154명 가운데 44.2%를 차지했고, 신민당은 61명의 당선자를 내어 39.6%를 차지하였으며, 무소속 입후보자가 22명 당선되어 14.3%를 차지한데 비해 민주통일당은 3명의 당선자를 내어 불과 1.9%를 차지하게 되었다. 특히 전국 77개 선거구 중 53개 선거구에서 민주공화당과 신민당의 후보가 같이 당선되어 이른바 동반당선되는 현상을 보였는데, 이는 중선거구제의 영향이었다.

<표 5-14> 제10대 국회 진출정당

시도 \ 구분	민주공화당	신민당	민주통일당	무소속	계
서울	9	11	1	1	22
부산	4	5		1	10
경기	8	7		1	16
강원	5	3		2	10
충북	3	4	1		8
충남	7	5		2	14
전북	6	4		2	12
전남	8	7	1	4	20
경북	9	8		5	22
경남	8	7		3	18
제주	1			1	2
계	68	61	3	22	154
비율	44.2	39.6	1.9	14.3	100

자료: 중앙선거관리위원회, 『역대국회의원선거상황(제1~11대)』. p. 1115.

이와 같은 지역구 선거의 결과 제10대 국회는 제9대 국회에 이어서 민주공화당과 신민당 그리고 민주통일당 및 무소속 의원 등 154명의 지역구 의원과 함께 통일주체국민회의에서 선출한 77명의 유신정우회 의원들로 구성되게 되었다(위의 책, 54).

1) 정당법 3차 개정(제9대 국회)

제4공화국이 출범하면서 개정된 정당법은 제9대 국회에서 불과 6개월만에 개정되어 1973년 6월 14일 법률 제2618호로 공포되었다. 세 번째로 개정된 정당법의 내용은 오직 한 가지인데, 그것은 정당에 대한 기부수령의 금지조항인 제35조의 수정이었다. 즉 정당이 기부·찬조·기타 재산상의 출연을 받지 못하는 대상 가운데 금융기관 또는 금융단체를 삭제한 것이다.

따라서 이후부터는 정당이 금융기관이나 금융단체로부터 기부와 찬조 및 기타 재산상의 출연을 받을 수 있게 되어 유신기의 취약했던 정치적 기반을 장치자금의 원활한 수급을 통해 보강할 수 있게 되었던 것이다(박동진 앞의 책, 377).

이러한 개정 정당법은 제4공화국이 붕괴되고 제5공화국이 태동하던 1980년 11월 국가보위입법회의에서 개정될 때까지 약 7년 5개월동안 존속한다.

2) 제4공화국 시기(제9대 국회~제20대 국회)의 정당체계

(1) 정치체제와 정치문화: 제4공화국 시기의 정치체제는 제3공화국 시기보다 더욱 권위주

의가 강화된 형태로 나타난다. 즉 관료적 권위주의형 집정관체제 또는 강화된 집정관체제로 평가할 수 있으며, 알폰드의 분류에 따르면, 침투적 보수 권위주의체제라고 할 수 있다. 따라서 이 시기의 정치문화도 권위주의적인 특성이 강화되었기 때문에 제4공화국 시기의 정당체계의 외부환경으로서 정치체제와 정치문화는 경쟁적인 정당체계 형성에 부정적인 영향을 주었다고 볼 수 있다.

(2) 선거참여정당: 선거참여정당을 보면, 이 시기의 제9대 국회의원선거와 제10대 국회의원선거 모두 3개의 정당만이 참여하여 역대 국회의원선거에서의 평균보다 훨씬 적었음을 알 수 있다. 따라서 이 시기의 정당체계의 투입구조로서 선거참여정당은 경쟁적인 정당체계 형성에 한결같이 부정적인 영향을 주었다고 할 수 있다.

(3) 유권자의 지지도: 이 시기의 투표율은 평균 75.0%로 나타나고 있는데, 두 차례 선거에서 모두 정당소속 후보자들의 득표율이 무소속 후보자들보다 높은 것으로 나타났다. 즉 제9대 국회의원선거의 경우는 81.4% : 18.6%, 제10대 국회의원선거의 경우는 71.9% : 28.1%로 정당소속 후보자들이 무소속 후보자들보다 훨씬 많은 득표를 한 것으로 나타나고 있는 것이다. 따라서 정당체계의 투입구조로서 유권자의 지지도는 이 시기의 경우 경쟁적인 정당체계를 형성하는데 긍정적인 영향을 주었다고 볼 수 있다.

(4) 선거제도와 정당법: 이 시기의 선거제도는 중선거구제를 채택했으며, 전국구 비례대표제는 없어지고 그 대신에 대통령이 추천하는 후보자들에 대한 일괄적인 간접선거제가 도입되었다. 이른바 유신정우회가 그것인데, 이 유신정우회는 제2여당의 성격을 지니고 있어 경쟁적인 정당체계 형성에 매우 부정적인 영향을 주었다. 한편 이 시기의 정당법도 제3공화국 시기와 마찬가지로 정당에 대한 규제가 심하여 경쟁적인 정당체계의 형성에 부정적인 영향을 주었다고 할 수 있다.

(5) 국회진출정당: 국회진출정당의 경우도 선거참여정당의 경우와 마찬가지로 제9대 국회와 제10대 국회 모두 3개 정당이 진출하여 역대 국회 평균 4.5보다 낮은 것으로 나타났다. 따라서 이 시기의 정당체계의 산출구조로서 국회진출정당은 경쟁적인 정당체계의 형성에 부정적인 영향을 준 것으로 볼 수 있다.

(6) 국회 내 정당활동: 먼저 의원발의 법률안의 가결율을 보면, 제9대 국회는 54.5%, 제10대 국회는 60.0%로 모두 역대 국회 평균보다 높은 것으로 나타났다. 야당발의 법률안의 가결율에 있어서는 제9대 국회가 16.0%로 역대 국회평균보다 높았지만, 여당발의 법률안의 가결

율이 81.3%인 것에 비하면, 상대적으로 낮은 수치라고 할 수 있다. 또한 제10대 국회에서는 단 한건의 야당발의 법률안도 통과되지 못했다. 한편 이시기 내내 국정감사 및 국정조사는 실시되지 않았는데, 따라서 전체적으로 볼 때 이 시기의 국회 내 정당활동은 비경쟁적인 것으로 평가할 수 있다.

(7) 정당체계의 유형: 이와 같은 분석내용을 종합해 보면, <표 >에서 보는 바와 같이 유권자의 지지도만을 제외하고 나머지 모든 구성요소가 경쟁적인 정당체계의 형성에 부정적인 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 따라서 이 시기의 정당체계는 비경쟁적인 정당체계로 평가할 수 있다.

<표 5-15> 제4공화국 시기 정당체계의 경쟁성 평가

구분 시기	내부환경		외부환경	투입구조		전환구조		산출구조		경쟁성	정당의 효과적 인 수
	정당의 이데올로기	정당의 조직구조	정치체제 정치문화	선거 참여 정당	유권자의 지지도	선거 제도	정당 법	국회 진출 정당	국회 내 정당 활동		
제9대 국회	X	X	-	-	+	-	-	-	-	-	1.6
제10대 국회	X	X	-	-	+	-	-	-	-	-	2.1

* X : 영향력이 없음.

** + : 경쟁성이 있음, - : 경쟁성이 없음.

한편 정당의 효과적인 수를 측정해 보면, 제9대 국회와 제10대 국회가 각각 1.6과 2.1로 나타나고 있어 양당체계의 모양을 갖추고 있지만, 실제로는 제2여당인 유신정우회의 뒷받침을 받는 민주공화당의 일방적인 독주가 행해져 왔다. 따라서 이 시기의 정당체계는 사르토리의 분류에 따르면, 패권정당체계의 유형에 속한다고 평가할 수 있다.

제6장. 제5공화국의 선거

조진만(인하대학교)

1. 서론

제5공화국은 공식적으로 1980년 8월 27일 실시된 11대 대통령선거에서 전두환 후보가 당선된 시점부터 그가 1988년 2월 24일까지 12대 대통령 임기를 마친 7년 6개월 동안 유지되었던 정권을 지칭한다. 하지만 전두환 대통령의 경우 1979년 12·12 군사반란, 1980년 5·17 비상계엄 확대 조치, 5·18 광주민주화운동 무력 진압을 통하여 1980년 5월 31일에 설치된 국가보위비상대책위원회의 상임위원장직을 맡게 되었고, 이 시기 실질적인 국가권력을 장악하여 행사하였다. 그러므로 제5공화국의 실제 연원은 더욱 오래된 특징을 보인다.

제5공화국의 정치는 시기적으로 크게 두 가지의 특징을 보이면서 전개되었다고 평가할 수 있다. 먼저 전두환 정권은 집권 초기 권력의 정통성을 확보하지 못한 상태에서 법과 제도에 대한 준비를 통하여 정치·사회·경제적 영역에서의 체제 도전세력들을 배제시키고, 권위주의적 지배를 강화해가는 특징을 보였다. 전두환 대통령은 집권 초기 전국적인 비상계엄을 선포하여 국회와 기존 정당들을 해산시키고, 반체제적 정치인들의 활동을 금지시켰다. 그리고 이러한 상황에서 헌법 개정을 단행함으로써 권위주의체제를 정비하였다. 그러므로 이 시기에 실시된 제5차 국민투표, 11대 및 12대 대통령선거, 11대 국회의원선거는 국민들의 선택의 자유가 심각하게 제한된 상황 속에서 전두환 정권의 권위주의 지배를 합리화시키는 수단적 성격이 강하였다.

다음으로 전두환 정권은 자신의 권위주의체제가 안정적인 국면에 접어들게 되자 1983년 정치해금과 학원자율화를 골자로 하는 유화조치를 단행하여 변화를 도모하는 모습을 보이게 된다. 당시 전두환 정권이 변화의 모습을 보였던 중요한 의도는 일정 수준 민주적이고 경쟁적인 선거를 실시하여 정통성을 확보함으로써 권위주의정권의 재생산과 공고화를 도모하려는 것에 있었다. 하지만 이를 계기로 1985년 1월 18일 선명야당인 신한민주당이 창당되게 되었고, 12대 국회의원선거에서 전두환 정권의 정통성 비판과 대통령 직선제 개헌 요구 등과 같은 정치현안들이 분출됨으로써 궁극적으로 민주화를 위한 정치국면이 조성되게 되었다. 특히 12대 국회의원선거를 통하여 신한민주당이 제1야당의 위상을 확보함으로써 이후 전두환 정권은 의도하지 않았던 민주화 세력의 강렬한 저항과 도전에 직면하게 되었다. 그리고 그 결과

전두환 정권은 궁극적으로 야당과 국민들의 대통령 직선제 요구를 수용하는 헌법 개정을 단행할 수밖에 없었고, 비로소 한국의 선거가 본연의 기능이 수행하게 되는 전환기적 상황을 맞이하게 되었다.

이 장에서는 제5공화국이 출현하게 된 역사적 배경과 과정들에 대한 논의들을 토대로 이 시기에 실시되었던 주요 선거들의 특징들을 시계열적 차원에서 고찰하고 있다. 구체적으로 이 장에서는 우선적으로 제5공화국 정권의 태동과정, 즉 박정희 대통령 시해사건 이후 신군부세력이 정권을 장악하는 과정을 살펴보고 있다. 그리고 제5공화국에서 실시된 11대~12대 대통령선거, 제5차 국민투표, 11대~12대 국회의원선거가 어떠한 역사적 상황과 제도 하에서 실시되었으며, 그 과정과 결과는 어떠한 특징들을 보였는가를 논의하고 있다.

2. 제5공화국의 태동과정

1979년 10월 26일 박정희 대통령의 갑작스러운 죽음은 소위 ‘서울의 봄’이라고 일컬어지는 유신독재에 대한 국민들의 반감과 민주화에 대한 요구들을 분출시켰다. 이에 당시 최규하 국무총리는 과도기적 위기상황 하에서 대통령권한대행과 10대 대통령¹⁸⁾으로서의 역할을 수행하면서 헌법 개정과 정권 이양을 추진하였다.

최규하 대통령권한대행은 일차적으로 1979년 10월 27일 제주도를 제외한 전국에 비상계엄령을 선포하고, 정승화 참모총장을 계엄사령관에 임명하였다. 그리고 보안사령부에 설치된 합동수사본부에서 박정희 대통령 시해사건을 조사하도록 조치하였다. 이 상황 속에서 당시 군수뇌부는 정승화 계엄사령관이 주축이 되어 군의 정치적 중립을 선포하고, 합법적인 방법에 따른 정치일정의 고수와 유신헌법의 폐지를 결정하였다. 최규하 대통령은 자신의 정부는 과도정부이기 때문에 대통령의 잔여임기를 다 채우지 않을 것이라고 밝히면서 조속한 시일 내에 국민의 여론을 수렴하여 헌법을 개정하고 선거를 실시함으로써 평화적인 정권 이양하겠다고 천명하였다. 그리고 1979년 12월 7일 대통령긴급조치 9호의 해체를 통하여 김대중을 포함한 68명의 긴급조치 위반자를 석방하였으며, 1980년 2월 29일에도 박정희 유신체제에 항거하였던 재야인사 687명에 대한 특별사면과 복권조치도 실시하였다. 뿐만 아니라 1979년 11월 26일 여야 국회의원 28명으로 구성된 헌법개정심의특별위원회도 전국 주요 도시에서 개헌공청회를 개최하고, 조문화 작업을 진행하는 등 비교적 순조롭게 개헌작업을 진행해 나가고 있었다.

하지만 갑작스러운 박정희 대통령 시해사건은 다른 한편으로 뚜렷한 대안적 정치세력이

18) 최규하 대통령권한대행은 1979년 12월 6일 통일주체국민회의대의원에 의한 간접선거로 실시된 10대 대통령선거에서 단독 출마하여 당선되었다.

부재한 상황 속에서 정치적 공백과 사회적 불안감을 조성하는 요인이 되었다. 정치권의 경우 여당인 민주공화당에서는 부정부패한 인사들에 대한 처벌을 요구하는 정풍운동이 소장의원들을 중심으로 거세게 일어났다. 그리고 야당인 신민당에서는 향후 진행될 대통령선거의 후보 단일화 문제를 둘러싸고 김영삼 총재와 김대중 공동의장이 치열하게 대결하는 모습을 보였다. 학생회가 부활된 대학가에서는 초기 재단비리 척결과 학내 민주화를 요구하였던 운동들이 점차 계엄령 해제, 군부의 정치개입 반대, 신속한 정권 이양을 요구하는 정치운동으로 확산되었다. 그리고 이와 같은 학생운동은 점차 과격화되는 상황 속에서 전국적으로 파급되는 양상을 보였다.¹⁹⁾ 뿐만 아니라 두 차례의 석유파동과 급속히 치솟은 물가에 따른 서민들의 불만은 노동계의 생존권 보장 요구를 위한 농성과 파업으로 이어지고 있었다.

박정희 정권의 유신체제 하에서는 정치적 대항세력이 형성될 수 없었기 때문에 이와 같은 정치사회적 불안요인들은 박정희 정권 하에서 가장 많은 수혜를 받고 성장한 신군부세력으로 하여금 질서 유지와 국가안보를 명분으로 정치에 개입할 수 있는 기회를 제공하였다. 신군부세력의 정치적 개입은 박정희 대통령 시해사건의 수습과정 속에서 정승화 계엄사령관과 전두환 보안사령관간의 의견 차이와 갈등으로 인하여 표면화되었다. 이 사건을 계기로 군대 내부의 세대갈등 문제 등이 불거져 나오게 되었으며, 전두환 보안사령관을 중심으로 한 신군부세력은 1979년 12월 12일 최규하 대통령의 재가도 받지 않고 대규모의 병력을 불법으로 동원하여 정승화 계엄사령관을 강제로 연행하는 군사반란을 감행하게 된다.²⁰⁾

당시 전두환 보안사령관을 중심으로 한 신군부세력은 12·12 군사반란을 계기로 군부를 완전히 장악하게 된다.²¹⁾ 그리고 이것은 사회가 혼란해지고 국가안보가 위협을 받는 상황이 발생하게 된다면 언제든지 신군부세력이 정치적 무대에 전면적으로 진출할 수 있는 태세는 갖춘 것이었다.²²⁾ 즉 당시 권력지향적이었던 신군부세력은 군대 내부의 세력통합을 이룬 상태에서 정치개입을 위한 대의적 명분만이 필요한 상황이었다.

바로 이같은 대의적 명분은 1980년에 들어서서 나타난 정치사회적 혼란과 불안정을 빌미로 마련되게 되었다. 이 상황에서 신군부세력은 정치인들의 선동, 대학생들의 소요, 노동자들의 노사분규 등으로 사회가 혼란스럽고 무질서하기 때문에 사회적 안정의 도모를 위하여 비상계엄을 전국적으로 확대할 필요가 있다고 최규하 대통령을 지속적으로 압박하였다.²³⁾ 그리

19) 1980년 5월 14일에는 전국 34개 대학교에서 100,000명 정도의 학생들이 가두시위를 진행하였다. 그리고 5월 15일에 있었던 서울역 집회에는 전국 35개 대학교에서 70,000명 이상의 학생들이 운집함으로써 절정을 이루었다(한국정치연구회 1990, 372-373).

20) 12·12 군사반란이 일어나기 직전에 정승화 계엄사령관은 전두환 보안사령관의 도전을 우려하여 그를 동해안 경비사령관으로 좌천시키려는 계획도 가지고 있었다(정승화 1987).

21) 12·12 군사반란을 성공적으로 이끈 신군부세력은 다음날인 12월 13일 군에 대한 전면적인 인사조치를 단행하여 반대세력을 강제 체포·구금·예편시킴으로써 군을 장악하였다(한정일 1994, 87-88).

22) 실제로 신군부세력은 1980년 2월 9일 계엄사령부 발표로 “정치발전이 우리의 안보태세를 약화시켜서는 안 되며, 정치과열 현상은 결코 용납될 수 없는 것”이라고 강조함으로써 그들의 정치적 입장을 최초로 표명하였다(여현덕 1996, 296).

23) 신군부세력은 1980년 5월 17일 전군 주요 지휘관회의를 개최하여 비상계엄 전국 확대를 전군 지휘관들의 요

고 결국 1980년 5월 17일 비상계엄을 전국으로 확대하고, 계엄포고 10호를 발령하는 조치를 통하여 신군부세력은 자신의 실체를 국민 앞에 전면적으로 노출시킨다.

신군부세력은 이와 같은 조치들을 통하여 정권 장악을 위한 일련의 사전작업을 진행해 나아가게 된다. 구체적으로 신군부세력은 이 조치들을 통하여 모든 정치활동의 금지, 집회 및 시위의 금지, 정치적 발언의 일체 불허, 언론·출판·보도·방송에 대한 사전검열, 대학교 휴교, 직장 이탈이나 태업 및 파업 행위의 금지, 유언비어의 날조 및 유포 금지 등을 규정하였다. 그리고 이를 위반한 자에 대해서는 영장 없이 체포·구금·수색하여 엄중 처단할 것을 명시하였다. 또한 국회와 정당을 해산시켰고, 국회와 중앙당사에 계엄군을 배치하여 출입을 금지시켰다. 뿐만 아니라 자신들이 국가권력을 장악하는 데 방해가 될 수 있는 김종필, 김대중, 김형삼 등의 영향력 있는 정치인들을 구속영장 없이 체포하거나 가택연금을 시켰다. 이 외에도 전국의 시위주동자들에 대한 예비검속을 실시하여 재야인사와 학생회 간부 등 2,699명을 체포하기도 하였다(중앙선거관리위원회 2009, 43).

이같은 신군부세력의 권위주의적 통제와 권력 장악의 움직임에 대한 국민들의 저항은 당연한 것이었다. 그리고 1980년 5월 18일에 일어난 광주민주화운동은 신군부세력이 권력을 장악하는 데 있어 하나의 분수령이 되었다. 결국 신군부세력은 군대를 동원한 폭력적 진압으로 광주의 통제권을 장악함으로써 5·18 광주민주화운동을 성공적으로 무마시켰다. 그리고 신군부세력이 우려하였던 미국으로부터도 자신들의 실체에 대한 일정 수준의 용인을 얻어내게 되었다.²⁴⁾

이러한 상황에서 신군부세력은 1980년 5월 31일 자신들에 반대하는 세력들을 탄압하고, 정계와 재계를 개편함으로써 새로운 지배구조를 수립한다는 목적으로 국가보위비상대책위원회를 발족시킨다. 그리고 그 산하기구인 국가보위비상대책상임위원회의 상임위원장으로 전두환 중앙정보부장서리 겸 보안사령관을 취임시킨다. 당시 국가보위비상대책위원회의 전체회의는 단 두 차례만 개최되었을 정도로 형식적이었으며, 실질적인 운영은 국가보위비상대책상임위원회를 중심으로 이루어졌다. 국가보위비상대책상임위원회의는 13개의 분과위원회를 두고 개혁조치라는 명문 하에 국정시책을 결정하였으며, 이를 대통령과 행정부처에 통보하고 시행하도록 요구하였다. 이로 인하여 당시 최규하 대통령과 행정부처의 권력과 기능은 무력화되었으며, 전두환을 중심으로 한 신군부세력이 실질적인 권력을 행사하게 되었다.

구로 최규하 대통령에게 건의하였다. 그리고 국무회의장에 군인들을 배치하여 공포분위기를 조성함으로써 그 요구를 관철시켰다(중앙선거관리위원회 2009, 43).

24) 당시 미국이 신군부세력을 용인하였던 이유는 한반도의 안정과 미국에 우호적인 정권의 수립이라는 두 가지 요인이 중요하게 작용하였다. 이 시기 미국에서는 인권외교의 기조 속에 독재정권에 대한 적극적 지원을 하지 못함에 따라 결과적으로 이란과 니카라과에서 반미정권이 수립되는 것을 막지 못하였다는 내부적 비판들이 존재하였다. 그러므로 위킴 주한유엔군 및 한미연합사령관은 그의 작전지휘권 하에 있는 한국군을 광주민주화운동의 진압에 사용할 수 있게 해달라는 한국 정부의 요청에 동의하여 4개 대대의 병력을 풀어주게 되었다. 이같은 미국의 태도는 이후 학생운동권을 중심으로 반미감정을 유발시키는 결정적인 원인이 된다(한국정치연구회 1989, 233).

3. 11대 대통령선거

국가보위비상대책상임위원회가 실질적인 권력을 장악하고 대통령과 행정부처의 권능을 무력화시키자 1980년 8월 16일 최규하 대통령은 사임성명을 발표하였다. 당시 최규하 대통령은 재임기간 중의 사회적 소요와 광주민주화운동에 대한 책임을 지고, 임기 전에 평화적 정권 이양의 선례를 남겨 정치발전에 기여하고자 사임을 결정하게 되었다고 그 이유를 밝혔다. 하지만 실제로는 정치적 기반이 없었던 최규하 대통령이 신군부세력에 의하여 그 권한이 무력화되자 헌법 개정과 평화적 정권 이양이라는 과도정부의 소임을 달성할 수 없다는 점을 인식하고 사퇴 결정을 내린 것이었다.

최규하 대통령의 사임으로 박충훈 국무총리서리가 대통령권한대행을 맡게 되었고, 국가권력의 공백을 막기 위하여 헌법 절차에 따라 조속한 기한 내에 대통령을 선출할 것을 밝혔다. 당시 헌법에서는 대통령이 궐위된 경우 3개월 이내에 후임자를 선출하도록 되어 있었기 때문에 1980년 11월 16일 이전까지 대통령선거를 실시해야만 하는 상황이었다.

11대 대통령선거는 당시 대통령선거법이 존재하지 않았던 상황 속에서 박정희 정권 하의 유신헌법과 통일주체국민회의법의 적용을 받아 실시되었다. 당시 유신헌법과 통일주체국민회의법의 경우 대통령선거를 관리하는 기관은 통일주체국민회의임을 명시하고 있었다. 다시 말해 선거관리위원회는 통일주체국민회의의 대의원선거는 관리하였지만 대통령선거에는 일체 관여할 수 있는 근거가 마련되어 있지 않았다.

대통령 후보자의 경우에도 등록신청을 본인이 하는 것이 아니라 통일주체국민회의의 대의원이 동료 대의원 200명 이상의 추천장과 대통령이 되고자 하는 사람의 승낙서를 첨부하여 통일주체국민회의의 사무처에 등록 신청을 하는 방식으로 이루어졌다. 이러한 이유로 선거제도상 야당 후보자들의 경우 통일주체국민회의의 대의원 200명 이상의 추천을 받기가 현실적으로 어려웠기 때문에 자유롭게 대통령선거에 출마하는 것 자체가 불가능하였다. 뿐만 아니라 대통령 후보자에 대한 토론도 금지되어 있었기 때문에 지지, 선전, 반대와 관련한 일체의 선거운동도 진행할 수 없었다.

이러한 상황에서 전두환 국가보위비상대책상임위원회 전두환 상임위원장은 1980년 8월 5일 대장으로 승진한 후 8월 22일 전역하여 대통령선거의 출마를 준비하고 있었다. 그리고 11대 대통령선거의 단독 후보로 등록을 하였다. 이런 상황 속에서 1980년 8월 27일 서울 장충체육관에서 11대 대통령선거가 실시되었다.

당시 11대 대통령선거에 참여할 통일주체국민회의의 재적 대의원 수는 2,540명이었다. 이들 중 11대 대통령선거에 2,525명이 참여하여 99.4%의 높은 투표율을 기록하였다. 그리고 전두환 후보가 기권표 한 표를 제외한 2,524표를 얻어 11대 대통령에 당선되었다.

11대 전두환 대통령의 임기는 당초 당선일인 8월 27일부터 시작하여 전임 대통령의 잔여

임기인 1984년 12월 26일까지였다. 하지만 전두환 대통령은 1980년 9월 1일 취임식에서 10월 중에 유신헌법 개정을 위한 국민투표를 실시하고, 1981년 6월 말까지 개정된 헌법에 의하여 새롭게 선거를 실시하겠다는 입장을 표명하였다. 이것은 전두환 대통령이 헌법 개정 이후 12대 대통령선거에 다시 출마하겠다는 의지를 밝힌 것이었다.

실제로 11대 대통령선거는 민주적인 선거과정을 통해서가 아니라 폐기하기로 결정하였던 유신헌법의 기본틀 속에서 진행되었다는 점에서 전두환 정권의 정통성에 대한 문제를 지속적으로 야기시켰다. 그리고 이같은 정통성 결여의 문제는 전두환 정권의 유지에 가장 큰 걸림돌로 작용하게 되었다. 이에 전두환 정권은 유신헌법 개정과 새로운 대통령선거의 실시를 통하여 이와 같은 정통성 결여의 문제를 일정 수준 해소하려는 노력을 전개하게 된다.

4. 유신헌법 개정과 제5차 국민투표

유신헌법은 기본적으로 박정희 대통령의 종신 집권을 보장하는 데 그 목적이 있었기 때문에 국민의 기본권, 선거제도, 권력분립의 원칙 등과 관련하여 민주주의를 크게 후퇴시킨 헌법으로 지속적인 비판과 논란의 대상이 되었다. 그러므로 박정희 대통령 시해사건이 발생한 직후부터 유신헌법의 개정 문제는 본격적으로 제기되었다.

유신헌법 개정 문제와 관련하여 당시 국회는 1979년 11월 26일 여야 동수의 국회의원 28명으로 구성된 헌법개정심의특별위원회를 구성하여 개헌작업을 추진하였다. 한편 최규하 대통령은 국회와는 별도로 정부도 개헌작업을 준비할 것이며, 개헌안 국민투표는 대통령 발의로 하겠다는 입장을 밝히기도 하였다. 그리고 실제로 최규하 대통령은 1980년 3월 14일 정부내 헌법개정심의위원회를 발족시켜 정부 주도의 개헌을 진행하였다.

이처럼 국회와 정부가 별개로 개헌작업을 진행함에 따라 양자간에 일정한 마찰도 일어나게 되었다.²⁵⁾ 하지만 이러한 마찰도 신군부세력이 1980년 5월 17일 비상계엄 확대 조치를 단행하여 국회의 개헌활동을 금지시킴으로써 일단락되게 되었다. 그리고 이러한 상황 속에서 국가보위비상대책상임위원회 전두환 상임위원장은 대통령 간선제와 대통령 임기 7년 단임제를 골자로 하는 헌법요강을 마련하여 정부에 보내 관철되도록 지시하였다. 당시 헌법 개정에 대한 국민적 여론은 대통령 직선, 임기 4년, 1회 중임에 있었는데(중앙선거관리위원회 2009, 68), 이것이 전두환 상임위원장의 요구로 다르게 관철된 것이었다.

좀 더 구체적으로 헌법개정안의 주요 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 대통령선거방식과 관련하여 통일주체국민회의를 폐지하고 대통령선거인단에 의한 간접선거방식을 채택하

25) 당시 국회 헌법개정심의특별위원회 김택수 위원장은 개헌작업은 주권재민의 원칙에 따라서 국회가 주도하는 것이 바람직하며, 정부가 마련한 개헌시안을 국회에 보내면 반영하겠다는 입장을 밝히기도 하였다(중앙선거관리위원회 2009, 66).

였다. 이것은 실질적으로 유신헌법상의 통일주체국민회의 대의원이 대통령선거인단으로 그 명칭만 바뀐 것을 의미하는 것이었다. 다만 이러한 부분에 대한 국민적 반감을 어느 정도 상쇄하기 위하여 대통령의 임기를 7년 단임으로 하고, 한 번 대통령을 역임하면 다시 출마하는 것을 금지하도록 함으로써 장기 집권의 방지와 정권 교체의 제도화를 도모한다는 명분을 제시하였다. 또한 대통령의 긴급조치권과 국회해산권의 발동요건도 어느 정도 제한하였다.

이렇게 마련된 제5공화국의 헌법은 1980년 10월 22일 제5차 국민투표를 통하여 확정되었다. 제5차 국민투표의 경우 전두환 정권이 비상계엄령 하에서 언론과 행정력을 총동원하여 홍보활동을 벌인 결과, 95.5%라는 높은 투표율을 기록하였다. 그리고 찬성률 역시 91.6%로 매우 높게 나타났다. 이것은 당시 국민투표법상 실질적으로 국민투표와 관련한 선거운동을 진행할 수 없는 상황²⁶⁾ 속에서 전두환 정권이 일방적으로 개정헌법의 긍정적인 측면만을 집중적으로 부각시킴으로써 얻을 수 있었던 결과였다.

태생적으로 정통성을 결여하고 있던 전두환 정권은 제5차 국민투표가 권력의 정당성을 인정받을 수 있는 기회가 된다고 인식하였다. 이러한 이유로 전두환 정권은 비상계엄 하에서 언론과 행정력을 총동원함으로써 역대 국민투표들 중 가장 높은 투표율과 득표율을 제5차 국민투표에서 기록할 수 있었다. 하지만 제5공화국 헌법의 발효는 실질적으로 기존 정당들의 해체, 국회의 해산, 정치인의 참정권 박탈을 공식화하는 계기가 되었다는 것을 의미하였다. 이러한 이유로 제5차 국민투표를 통하여 확정된 제5공화국의 헌법은 기본적으로 국민의 진정한 의사를 제대로 반영하지 못함에 따라 이후 지속적으로 개헌에 대한 요구와 비판을 받게 된다.

5. 대통령선거인선거와 12대 대통령선거

제5차 국민투표를 통하여 발효된 제5공화국 헌법은 새로운 대통령선거를 1981년 6월 30일 이전까지 실시하도록 규정하고 있었다. 그리고 유신헌법 하의 통일주체국민회의가 폐지되고, 대통령선거인단이 간선으로 12대 대통령을 선출하도록 되어 있었기 때문에 1981년 2월 11일 대통령선거인선거가 실시되게 되었다.

전두환 정권은 새롭게 발효된 제5공화국 헌법에 근거하여 기존 정당들과 국회를 해산시키고, 12대 대통령선거를 앞두고 정치풍토 쇄신을 위한 특별조치법을 제정하여 기존 정치인 567명에 대한 정치활동을 1988년 6월 30일까지 일체 금지하는 사전조치들을 취하게 된다. 이

26) 이 시기 국민투표법 제28조(국민투표에 관한 운동의 제한)는 국민투표의 찬성 또는 반대를 위한 연설, 선전벽보·현수막 등의 시설물 작성과 게시, 확성장비나 녹음기 등의 사용, 서명이나 날인을 받는 행위, 방송·간행물·기타 인쇄물을 통하여 국민투표에 대한 찬성 또는 반대의 의견을 개진하는 행위 모두를 금지하도록 규정하고 있었다(중앙선거관리위원회 2009, 78).

것은 전두환 정권이 기존 정당들과 정치인들의 활동이 온전히 보장되고 유지될 경우 정당성이 취약한 자신의 권력을 유지하는 데 도움이 되지 않을 것이라는 인식 하에 새로운 정치질서의 확립을 명분으로 취한 정치적 조치들이었다.

이처럼 전두환 정권은 자신들에게 절대적으로 유리한 정치환경을 조성한 다음 12대 대통령을 선출할 대통령선거인선거를 앞두고 체제순응적인 인사들의 정치활동을 보장하는 일련의 조치들을 내놓는다. 구체적으로 전두환 정권은 1980년 11월 19일 정당법을 개정하여 창당요건인 발기인수, 법정 지구당수, 지구당 법정당원수 요건을 완화하였다.²⁷⁾ 그리고 당원자격 요건도 대학 교수 등이 창당 발기인이나 당원이 될 수 있도록 완화하였다. 뿐만 아니라 1980년 11월 22일부터 정당 창설 및 정당기구 운영을 위한 옥내집회를 허용하였으며, 1981년 1월 12일부터는 옥외집회도 허용하여 새로운 정당의 창당을 보장하였다.

이와 같은 전두환 정권의 조치들은 기존의 영향력 있는 정치인들을 정치피규제자로 묶어 놓은 상황 속에서 자신들의 권력기반을 보다 견고하기 유지하기 위해서는 다당화 전략을 취하는 것이 유리할 수 있다는 판단에서 나온 것이었다. 그리고 실제로 이러한 전두환 정권의 다당화 전략은 약 3개월 동안 9개의 정당이 창당되어 선거관리위원회의 등록을 마침으로써 어느 정도 실효를 거두게 된다.

제5공화국 헌법이 발효됨에 따라 국회가 해산되고, 그 권한을 국가보위입법회의가 대행하였기 때문에 대통령선거법도 국가보위입법회의가 제정하였다. 새롭게 제정된 대통령선거법의 경우 일반 유권자들이 대통령선거인단을 선출하고, 이들이 대통령을 간선으로 선출하는 것을 골자로 하고 있었다. 그러므로 실질적으로 대통령선거의 주체에 대한 명칭만 통일주체국민회의에서 대통령선거인단으로 변경되었을 뿐 대통령 선출방식은 유신헌법 하에서나 제5공화국 헌법 하에서나 큰 차이가 없었다.

대통령선거인선거의 경우 한 선거구에서 두 명을 선출하는 것을 기본으로 진행되었다. 다만 특정 선거구의 인구가 20,000명을 초과할 경우 인구 10,000명당 한 명을 더 추가하여 선출할 수 있도록 하였다. 그리고 인구가 50,000명을 초과하는 선거구에서는 최대 5명까지만 선출하도록 하였다.

대통령선거인선거의 후보자 등록을 신청한 사람은 총 9,479명이었다. 이 중에서 196명은 선거기간 중의 사퇴와 사망, 그리고 후보자 등록 무효처리로 공식 후보자로 인정을 받지 못하였다. 당시 대통령선거인선거에서 후보자를 낸 정당들²⁸⁾로는 민주정의당, 민주한국당, 한국국민당, 민권당, 민주사회당이 존재하였다. 이 중에서 민주정의당이 전체 후보자의 53.1%를 배출하였으며, 무소속으로 출마한 후보자의 비율도 31.8%에 달하였다.

27) 발기인수는 30인에서 20인으로, 법정 지구당수는 국회의원 지역선거구 총수의 3분의 1 이상에서 4분의 1 이상으로, 그리고 지구당 법정당원수는 50인 이상에서 30인 이상으로 완화되었다.

28) 실제로 당시 대통령선거인선거에서는 정당추천제가 도입되지 않았었다. 하지만 후보자등록신청서에 소속 정당을 기재하도록 되어 있었기 때문에 후보자가 어느 정당 소속인지를 파악하는 것은 가능하였다(중앙선거관리위원회 2009, 133).

대통령선거인선거의 후보자로 등록한 사람들 중에는 정주영 현대그룹 회장, 구자경 럭키 그룹 회장, 최원석 동아그룹 회장, 조중훈 한진그룹 회장 등의 유명인사들이 많았다. 이것은 이들의 자의적 의사의 반영이라기보다는 대통령선거인단의 위상을 높이고 국민을 관심을 끌기 위하여 전두환 정권에서 출마를 권유한 경우가 많았기 때문에 나타난 결과였다. 그리고 후보자 등록 시 기탁금을 낼 필요가 없었고, 완전 공영제로 운영되어 선거비용에 대한 부담도 없던 상황 속에서 상대적으로 야당의 후보자들이 적었던 이유는 전두환 정권의 보복에 대한 두려움이 일정 수준 작용하였기 때문이었다.

상황이 이렇다보니 대통령선거인선거에서 민주정의당은 전체 대통령선거인단의 69.5%를 배출하게 되었다. 그리고 무소속으로 당선된 대통령선거인의 비율도 21.4%에 달하였다. 실질적으로 무소속 후보자들의 대부분이 전두환 정권을 지지하는 성향을 보였다는 점을 고려할 때 뒤이어 있을 12대 대통령선거에서 전두환 대통령이 재선되는 것은 거의 확정적이었다.

12대 대통령선거는 민주정의당 전두환 후보, 민주한국당 유지송 후보, 한국국민당 김종철 후보, 민권당 김의택 후보가 등록을 마친 상황에서 1981년 2월 25일에 실시되었다. 12대 대통령선거에서 민주정의당 전두환 후보는 기존 질서 부정과 새로운 질서 창조, 그리고 대통령 7년 단임제를 강조하는 선거전략을 구사하였다. 한편 야당 후보자들의 경우 실질적으로 창당을 하고 선거운동을 준비할 시간이 충분하지 않았기 때문에 구체적인 선거 공약이나 전략을 제시하지는 못하는 특징을 보였다. 또한 12·12 군사반란, 5·18 광주민주화운동, 최규하 대통령 하야, 헌법 개정 등 중요한 선거쟁점이 될 수 있는 사안들에 대한 논의는 전두환 정권이 철저히 금기시하였기 때문에 선거과정에서 부각되지 못하였다. 그리고 이러한 상황에서 전두환 후보는 전체 대통령선거인단의 90.2%의 지지를 얻어 12대 대통령으로 당선되었다.

5. 11대 국회의원선거

제5공화국 헌법이 채택되어 10대 국회가 당초 임기를 다 채우지 못하고 해산됨에 따라 1981년 3월 25일 11대 국회의원선거가 실시되게 되었다. 11대 국회의원선거는 10대 대통령선거가 실시된 지 불과 한 달이 지난 시점에서 실시되었다. 그러므로 전반적인 선거구도에는 큰 변화가 없는 상태에서 여당인 민주정의당의 압승이 예상되었다.

11대 국회의원선거에 적용될 국회의원선거법도 10대 국회가 해산된 상태에서 그 역할을 대행한 국가보위입법회의가 제정하였다. 당시 국가보위입법회의가 제정한 국회의원선거법의 주요 특징들을 살펴보면 다음과 같다.

일단 국회의원 선거제도는 하나의 선거구에서 두 명을 선출하는 중선거구제를 유지하였다. 이처럼 중선거구제를 유지한 이유는 상대적으로 야당성향이 강한 도시지역에서 여당 후

보자의 당선을 가능하게 하고, 여당성향이 강한 농어촌지역에서는 여당 후보자들의 동반 당선을 노리려는 의도 때문이었다. 다음으로 선거구수는 10대 국회의원선거 때보다 15개 늘린 92개로 결정하고, 전국구제도를 부활시켜 지역구 의원정수의 2분의 1에 해당하는 전국구 의원을 선출하도록 규정하였다. 그러므로 11대 국회 전체 국회의원의 수는 10대 국회 231명에서 45명 늘어난 276명이 되었다. 전국구 의석에 대한 배정은 제1당에게 전국구 전체의석의 3분의 2를 우선적으로 배분하고, 나머지 잔여의석을 제2당 이하 정당이 의석비율에 따라 배분받는 방식으로 이루어지도록 규정하고 있었다. 그러므로 전반적으로 볼 때 당시의 국회의원선거법은 제1정당인 민주정의당에게 매우 유리하게 설정되어 있는 특징을 보였다.

이처럼 전두환 정권이 정권 유지를 위한 일련의 제도적 안전장치들을 마련한 상황 속에서, 그리고 다당화 전략에 따라 7개의 보수정당과 한 개의 혁신정당²⁹⁾이 국회에 진출하는 상황 속에서 11대 국회의원선거는 결과상 여당인 민주정의당이 압승한 모습으로 비추어졌다. 구체적으로 11대 국회의원선거에서 민주정의당은 총 92개 선거구에 전원 후보자를 공천하여 90명을 당선시키는 성과를 거두었다. 그리고 이들 중에서 1위 당선자는 무려 86명이나 되었다. 더욱이 민주정의당은 전국구의석 61석을 얻어 총 276석의 국회의석 중 151석(54.7%)의 안정적 국회의석을 확보하게 되었다. 한편 야당의 경우 민주한국당이 81석(29.3%)의 의석을 확보하여 제1야당이 되었다. 그리고 한국국민당은 25석(9.1%)의 의석을 차지하여 원내교섭단체를 구성할 수 있게 되었다.

하지만 한편으로 11대 국회의원선거에서 민주정의당이 받았던 득표율은 35.6%로 상대적으로 낮았던 점도 주목할 필요가 있다. 이것은 실질적으로 전두환 정권이 11대 국회의원선거에서 승리할 수 있었던 것은 정권 초기 막강한 물리력을 통하여 영향력 있는 기존 정치인들을 제거하고, 제1당에 절대적으로 유리한 국회의원선거법을 마련한 것에 있었다는 점을 시사한다. 그리고 체제순응적인 야당들³⁰⁾이 11대 국회의원선거에서 공명선거 논쟁, 안정론과 견제론, 관권선거 시비 등 전두환 정권에 대한 온건한 비판만을 하는 과정 속에서 야당바람을 일으킬 수 있는 가능성이 적었다는 점도 중요하게 작용한 결과였다(Koh 1985, 885).

전두환 정권은 11대 국회에서 안정적 다수 의석을 확보하고, 주요 야당들이 선명성을 결여하고 있었기 때문에 정권 유지에 대한 심각한 도전은 받지 않게 되었다. 실제로 민주한국

29) 당시 전두환 정권은 국회 구성의 구색을 맞추기 위하여 혁신정당의 창당을 유도하였고, 혁신정당 대표가 출마한 지역에 야당의 공천을 억제시켜 인위적으로 원내의석을 확보할 수 있도록 하였다. 그리고 이것은 전두환 정권이 혁신세력을 수용하고 있다는 점을 정략적으로 부각시키기 위한 것이었다. 예를 들어 혁신정당이었던 민주사회당의 고정훈 당수가 국회에 진출할 수 있었던 것은 그가 출마한 서울 강남구 선거구를 정책지구로 선정하여 민주정의당이 민주한국당과 한국국민당에게 후보자를 내지 않도록 중용하였기 때문이었다(최한수 1996, 366; 호광석 1996, 273).

30) 이 시기 주요 야당이었던 민주한국당은 정치활동 규제를 면한 구 신민당 의원들을 중심으로, 그리고 한국국민당은 구 공화당 및 유정희 의원들을 중심으로 구성되어 있었다. 민주한국당과 한국국민당은 야당임에도 불구하고 여당의 제1중대와 제2중대라고 비판을 받을 만큼 선명성을 결여하고 있었다. 실제로 민주한국당과 한국국민당은 국회 내에서 정부와 민주정의당에 반대하는 자세는 취하였으나 전두환 정권의 비민주성에 대한 전면적인 비판과 정권 교체를 위한 근본적인 도전은 하지 않았다(이정복 1996, 95).

당과 한국국민당은 이철희·장영자 사건, 명성사건, 영동개발진흥 사건, 정래혁 사건 등 전두환 정권의 부패성을 증명할 수 있는 대규모 권력형 경제부정사건이 터져 나왔을 때에도 단지 국회를 통한 형식적이고 미온적인 추궁과 행동만 보였다. 그리고 대정부발언의 상한선 역시 전두환 정권의 정통성을 부정하지 않는 범위 내에서 제한적으로 이루어졌다.

11대 국회의원선거는 각종 비민주적 조치들과 법·제도적 안전장치를 동원하여 전두환 정권이 국회 내 안정적 의석을 확보한 선거였다고 평가할 수 있다. 하지만 전두환 정권에 정면으로 도전할 수 있는 정치세력의 선거 참여를 근본적으로 차단하고 진행된 선거였다는 점에서 선거결과가 갖는 정통성은 상대적으로 취약하였다. 뿐만 아니라 선명야당이 존재하지 않는 상황 속에서 11대 국회의원선거가 실시되었음에도 불구하고 여당인 민주정의당의 득표율이 상대적으로 높지 않았다는 점은 국민들의 다수가 전두환 정권에 대한 불만을 가지고 있었다는 점과 향후 선명야당이 출현할 경우 이전과 다른 선거 양상과 결과가 나타날 수 있다는 점을 시사하였다.

6. 유화조치와 12대 국회의원선거

태생적으로 정통성을 결여하고 있었던 전두환 정권은 집권 초기 강한 권위주의적 통제를 바탕으로 정권을 유지시켜 나간다. 그러던 중 전두환 정권은 1983년부터 이와 같은 강경노선을 다소 수정하여 유화조치를 실시하게 된다.

유화조치의 핵심은 정치피규제지들에 대한 해금과 학원의 자율화에 있었다. 먼저 정치피규제지들에 대한 해금조치는 1983년 2월 15일 205명의 정치인들을 일차적으로 해금시킴으로써 시작되었다. 이후 전두환 대통령은 1984년 1월 17일 신년 국정연설에서 평화적 정권 교체를 강조하면서 2월 25일 202명에 대한 추가적 정치해금을 단행하였다. 그리고 11월 30일에 또 다시 84명의 정치인들에 대한 정치해금을 단행하였다. 다음으로 학원자율화와 관련하여 전두환 정권은 1983년 12월 6일 해직교수의 복직 허용을 필두로 하여 제적학생들에 대한 복교 허용과 대학 내의 경찰병력의 철수 등과 같은 일련의 유화조치들을 단행하였다.

이처럼 전두환 정권이 1983년을 기점으로 유화조치를 실시하게 된 배경에는 다음과 같은 다양한 요인들이 존재한다(여현덕 1996, 305-306; 임혁백 1997, 269-271; 한국정치연구회 1989, 84). 첫째, 시민적 저항에 직면하여 형식적으로나마 권력의 존재기반을 시민사회의 동의에서 구하지 않으면 안 된다는 인식을 하게 되었다.³¹⁾ 둘째, 한반도의 장기적 안정화를 위하여 강

31) 1983년 5월에 접어들면서 5·18 광주민주화운동 3주기를 맞이하여 대학가를 중심으로 전두환 정권에 대한 시위와 저항의 움직임이 본격적으로 나타나기 시작하였다. 또한 야당의 지도자인 김영삼이 이같은 상황 속에서 가택연금에도 불구하고 1983년 5월 18일부터 6월 9일까지 단식투쟁을 벌여 민심의 동요가 일어나기도 하였다.

압적 통치의 고삐를 늦출 것을 요구하였던 미국의 저항도 전략에 영향을 받았다. 셋째, 1988년 올림픽 유치에 성공함에 따라 이에 대한 대비책의 일환으로 실시하였다. 넷째, 점차 급격화·좌경화 되어가는 학생운동에 대한 일종의 사전조치가 필요하였다. 다섯째, 1985년 2월에 실시될 12대 국회의원선거는 지배체제의 재생산과정을 앞두고 국민들의 정치적 불만을 일정 수준 해소시키고, 정치인 해금을 통한 야당의 분열을 토대로 다당제 구도를 보다 공고히 하겠다는 의도가 있었다.

이유가 무엇이든 결과적으로 전두환 정권의 유희조치는 정치적인 측면에서는 선명야당인 신한민주당의 창당을, 그리고 사회적 측면에서는 대학생들을 중심으로 전두환 정권에 대한 저항과 투쟁의 가속화를 이끌게 되었다. 전두환 정권의 세 차례에 걸친 정치해금으로 구 신민당 중진과 민주화추진협의회³²⁾ 소속 인사들이 각각 신당 창당을 추진하기 시작하였을 때만 해도 전두환 정권의 야권 분열전략은 들어맞는 것처럼 보였다. 하지만 결국 민주화세력의 단합이 필요하다는 인식 속에 양측이 합의를 도출함에 따라 1984년 12월 15일 신당 창당을 위한 12인 발기준비위원회가 구성되었다. 그리고 12월 20일 창당발기인대회를 열어 가칭 신한민주당 창당준비위원회를 구성하였고, 이민우를 창당준비위원장으로 선출하였다. 이후 지구당 창당대회를 마친 신한민주당 창당준비위원회는 1985년 1월 18일 중앙당 창당대회를 열어 이민우 총재를 선출함으로써 선명야당으로 공식 출범하게 되었다. 또한 학원자율화 조치로 제적되었던 운동권 학생들이 복교하게 되자 1984년 3월부터 각 대학별로 학원자율화추진위원회가 구성되고 대학의 학생회가 부활되었다. 이러한 상황 속에서 학생운동의 조직은 42개 대학이 참여하는 전국학생총연합과 그 전위조직인 민주통일 민주쟁취 민주해방투쟁위원회가 주도해 나아갔다. 이것은 불과 일 년도 안 되는 기간에 침체되어 있던 학생운동세력이 전국적인 연합조직을 갖추는 단계로까지 급성장하게 된 것을 의미하였다(여현덕 1996, 307).

이러한 과정을 통하여 실시된 12대 국회의원선거는 이전의 11대 국회의원선거와 비교하여 상당한 차이를 보였다. 무엇보다도 선명야당의 기치를 내세운 신한민주당이 선거에 참여하였다는 점에서 선거쟁점에 차이를 보였고, 이로 인하여 선거에 대한 국민들의 관심이 고조되었다.³³⁾ 11대 국회의원선거에서는 안정과 견제라는 지극히 단순한 선거쟁점만이 부각되었다. 하지만 12대 국회의원선거에서는 전두환 정권의 정통성의 문제와 개헌문제 등이 핵심적인 쟁점으로 부각되는 상황 속에서 과거 성역으로 간주되었던 광주민주화운동 문제와 영부인 이순자와 관련한 각종 금융사건들에 대한 비판들이 쏟아져 나왔다.

32) 민주화추진협의회는 김영삼계(상도동계)와 김대중계(동교동계)의 야당인사들이 연합하여 1984년 5월 18일 발족한 재야 정치단체이다. 당시 민주화추진협의회는 김영삼과 김대중 두 공동의장으로 중심으로 운영되었으며, 이후 신한민주당 창당의 모태가 되었다(호광석 1996, 274).

33) 12대 국회의원선거의 합동연설회에 참가한 총 청중은 대략 5,000,000명 정도로 추정된다. 이것은 합동연설회 1회당 평균 6,000~7,000명 정도의 청중이 참여하였다는 것을 의미한다. 특히 1985년 2월 5일 서울 종로·중구 선거구 합동연설회에는 70,000명에 달하는 청중이 운집하기도 하였다. 이처럼 수많은 청중들이 합동연설회에 모여들 수 있었던 것은 과거와는 달리 신한민주당이 전두환 정권에 대한 강도 높은 비판을 공개적으로 할 수 있었기 때문이었다(최종두 1985, 66; Koh 1985, 886-889).

창당한 지 한 달도 되지 않았던 신한민주당이 12대 국회의원선거에서 소위 신당바람을 일으키자 전두환 정권은 우려감을 보이기 시작하였다. 당초 전두환 정권은 경제적 업적을 토대로 12대 국회의원선거에 중간평가적 의미를 부여하였다.³⁴⁾ 하지만 12대 국회의원선거에서 신한민주당이 전두환 정권의 정통성 문제와 직선제의 개헌 요구 등을 본격적으로 제기함으로써 선거의 성격은 전두환 정권에 대한 총체적 심판이라는 국민투표적 의미가 부여되게 되는 방향으로 전환되었다. 그리고 이같은 상황 속에서 전두환 정권은 선거과정이 진행됨에 따라 그 결과의 불확실성으로 인한 불안감을 느끼기 시작하였으며, 이로 인하여 관권동원과 금권선거를 획책하게 되었다.

12대 국회의원선거의 경우 유권자들의 높은 관심으로 인하여 투표율이 84.6%를 기록하였다. 이것은 이전에 실시된 11대 국회의원선거와 비교하여 6.2% 상승한 것이었으며, 4대 국회의원선거 이후 실시된 국회의원선거들 중 가장 높은 투표율을 기록한 것이었다. 이것은 11대 국회의원선거에서 관제야당을 지지하기보다는 기권을 선택하였던 야당 지지자들을 신한민주당이 12대 국회의원선거에서 선명노선을 내세워 성공적으로 동원하였다는 것을 의미한다(이갑윤 1985).

12대 국회의원선거의 경우 11대 국회의원선거와 동일하게 한 선거구에서 두 명의 국회의원을 선출하는 중선거구제로 실시되었다. 12대 국회의원선거 결과, 민주정의당은 35.3%의 득표율로 제1당이 되었으며, 신한민주당은 29.3%의 득표율로 제1야당이 되었다. 구체적으로 총 184명의 지역구의의석 중 민주정의당은 87석을 차지하였고, 신한민주당은 50석을 차지하였다. 그리고 총 92명의 전국구의의석 중 민주정의당이 61석을 배분받았고, 신한민주당은 17석을 배분받았다. 그래서 전체적으로 총 276석 중 민주정의당은 148석(53.6%)을 확보하였고, 신한민주당은 104석(37.7%)을 확보하였다. 11대 국회의원선거에서 전체 81석(29.3%)을 차지하여 제1야당의 지위를 확보하였던 민주한국당은 12대 국회의원선거에서 전체 35석(12.7%)을 차지하여 제3당이 되었다. 하지만 민주한국당은 12대 국회의원선거 이후 당선자들이 대거 탈당하여 신한민주당에 입당함으로써 단 세 명의 국회의원만을 보유한 군소정당으로 전락하게 되었다.

외형적으로 12대 국회의원선거에서 여당인 민주정의당은 득표율과 의석수에서 제1당의 위치를 고수하였다는 점에서 전적으로 실패한 선거는 아니었다고 평가할 수 있다. 하지만 이같은 선거결과는 전두환 정권이 자신에게 절대적으로 유리한 선거 관련 법과 제도를 마련해놓았고, 선거과정이 진행될수록 관권동원과 금권선거의 양상을 보였다는 점을 감안할 때 실질적으로는 민주정의당의 패배를 의미하는 것이었다. 11대 국회의원선거에서는 여촌야도의 전통이 깨지면서 민주정의당 후보들이 대도시에서도 대부분 1위로 당선되었다. 하지만 12대 국회의원선거에서는 서울·부산·대구·인천 등의 주요 대도시에서 한 개의 선거구(대구 북·

34) 전두환 대통령은 1985년 1월 23일 강원도청 순시에서 “12대 국회의원선거는 제5공화국이 그동안 이룩한 업적에 대하여 국민들의 중간평가를 받는 것이다. 사심 없이 국가의 발전을 위하여 노력한 업적을 사실 그대로 평가받고 싶은 것이 나의 소망이다”라고 말하기도 하였다(조선일보 1985/01/24).

동구 선거구)를 제외하고 신한민주당의 후보들이 전원 당선되었다. 그리고 1위 당선자도 신한민주당(16곳)이 민주정의당(9곳)보다 더 많이 배출하였다. 전체적으로 보더라도 민주정의당은 11대 국회의원선거에서 총 92개 지역구에서 90명을 당선시켰고, 이 중에 1위 당선자는 86명이나 되었다. 하지만 12대 국회의원선거에서는 87명을 당선시켰고, 1위 당선자도 61명에 불과하였다. 이러한 이유로 민주정의당은 12대 국회의원선거에서 실질적으로 패배한 것이라는 평가들이 많이 제기되었으며, 선거결과와 관련하여 신당 돌풍·선거혁명·총선 민의리는 정치용어들이 속출하였다.³⁵⁾

12대 국회의원선거가 갖는 정치적 의미는 무엇보다도 그동안 내재되어 있었던 전두환 정권에 대한 국민들의 반감이 표출되었다는 점에 있다. 그리고 실질적으로 전두환 정권이 의도하였던 다당화 구상이 무너지고, 민주정의당과 선명야당이자 대항세력인 신한민주당 중심의 양당체제가 구축되었다는 점은 중요한 의미를 갖는다. 전두환 정권은 당초 유화조치를 통하여 국민들의 불만을 일정 수준 해소시키고, 12대 국회의원선거를 통하여 권위주의정권의 재정립과 공고화를 도모하겠다는 의도를 가지고 있었다. 하지만 결과적으로 의도하였던 바와 달리 12대 국회의원선거를 통하여 전두환 정권에 대한 국민들의 반감이 표출되게 되었고, 신한민주당이라는 대항세력이 형성되게 되었다. 그리고 이것은 이후 민중 부문의 활성화와 저항운동의 확산을 동반함으로써 궁극적으로 전두환 정권의 위기와 민주주의로의 체제 전환을 이끄는 토대가 되었다.

7. 결론

제5공화국의 전두환 정권은 12·12 군사반란, 5·17 비상계엄 확대 조치, 5·18 광주민중화운동 무력 진압 등 비민주적인 수단을 동원하여 권력을 장악하였기 때문에 태생적으로 정통성을 결여하고 있었다. 이러한 상황 속에서 전두환 정권은 자신이 권력을 유지하기 위하여 강도 높은 권위주의적 통제와 비민주적 법과 제도를 제정하여 운영하였다.

구체적으로 전두환 정권은 집권 초기 전국적인 비상계엄령을 선포하여 국회와 기존 정당들을 해산시키고, 반체제적 정치인들의 활동을 금지시켰다. 그리고 이러한 상황에서 헌법 개정을 단행하고, 국민의 대표기관이 아닌 국가보위입법회의로 하여금 여당에게 절대적으로 유리한 정치관계법들을 제정하도록 함으로써 권위주의체제를 정비시켜 나갔다. 이러한 이유로 이 시기에 실시된 선거들은 억압적인 사회분위기 하에 국민들의 선택의 자유를 심각하게 제한함으로써 전두환 정권의 권위주의 지배를 합리화시키는 수단적 성격이 강하였다. 그러므로

35) 12대 국회의원선거는 야당이 갑자기 국민적 지지를 획득함으로써 양당체제가 형성되거나 정치적 긴장상태를 유발함으로써 결과적으로 정치체제 자체를 와해시키는 중대선거(*crucial election*)의 의미를 가진다는 주장도 존재한다(안병만 1985, 137-149).

비록 이들 선거에서 전두환 정권이 외형상 높은 득표율과 의석률을 확보하였지만 이것은 권위주의정권이 자신의 지배를 합리화시키는 수단으로 사용된 상징적 차원의 '선택 없는 선거'였다(Edelman 1964; Herment et al. 1978).

하지만 전두환 정권이 1983년 정치해금과 학원자율화를 골자로 하는 유화조치를 단행한 후 실시된 12대 국회의원선거는 제5공화국의 선거에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 당초 전두환 정권이 유화조치를 통하여 변화의 모습을 보인 의도는 일정 수준 민주적이고 경쟁적인 선거를 실시하여 정통성을 확보함으로써 권위주의정권의 재생산과 공고화를 도모하려는 것에 있었다. 하지만 이를 계기로 1985년 1월 18일 선명야당인 신한민주당이 출현하게 되었고, 정권의 정통성 비판과 대통령 직선제 개헌 요구 등의 정치현안들이 분출됨으로써 궁극적으로 민주화를 위한 정치국면이 조성되게 되었다.

특히 12대 국회의원선거에서 신한민주당이 제1야당의 위상을 확보하게 됨으로써 이후 전두환 정권은 의도하지 않았던 민주화 세력의 강렬한 저항과 도전에 직면하게 되었다. 실제로 12대 국회의원선거 이후 신한민주당의 주도로 광주민주화운동 진상 규명, 정치범 석방, 김대중 사면복권, 국회의 국정조사권 발동 등 전두환 정권 초기에 성역이라고 간주되었던 부분들이 정치적으로 쟁점화되었다. 뿐만 아니라 전두환 정권의 정통성에 도전하는 강도 높은 대정부 투쟁이 지속적으로 전개되었다.

이에 전두환 정권은 정치규제법의 전면적 폐지와 온건파 중심의 내각 교체 등을 통하여 대화와 타협을 강조하기도 하였고, 신한민주당 내 온건파 세력을 포섭하기 위한 내각제 개헌 카드를 제시하기도 하였다. 하지만 결국 반정부투쟁이 활성화되고 신한민주당 내 급진파의 공세가 가열됨에 따라 정치적인 해결방식을 포기하고 다시 폭력을 동원하는 모습을 보였다. 그리고 1987년 4월 13일 소위 4·13 호헌조치를 통하여 개헌 논의를 중단시키는 초강경정책을 내놓기도 하였다.

하지만 이에 야당·재야·학생·일반국민들은 4·13 호헌조치의 철폐를 요구하며 격렬한 시위를 벌였고, 5월 22일 박종철군 고문치사 은폐조작사건 폭로가 정치적 촉매가 되어 6월항쟁이 전국적으로 확산되게 되었다. 결국 전두환 정권은 1987년 6월 29일 소위 6·29 선언을 통하여 대통령 직선제를 수용하는 개헌을 하겠다는 약속을 하게 된다. 그리고 이후 10월 12일 마침내 5년 단임의 대통령 직선제를 골자로 하는 새 헌법안이 국회에서 가결되고, 10월 27일 국민투표를 통해 확정되게 되었다. 이를 통하여 전두환 정권은 민주화로의 체제 전환의 길로 접어들게 되었으며, 비로소 한국의 선거가 본연의 기능을 수행하게 되는 계기를 맞이하게 되었다.

제7장. 노태우 정부 시기의 선거

조성대(한신대학교)

1987년 민주화 열풍은 우리나라 정치의 새로운 전환점을 열었다. 장기간 이어져 온 군부 정권의 통치 하에 억눌려 왔던 민주화를 향한 국민들의 열기는 1987년 6월 항쟁을 불러왔고, 호헌을 고집하던 전두환 정권은 결국 6·29선언을 통해 개헌을 수용하게 된다. 그 결과 유신을 시작으로 강제되었던 대통령 간접선거를 직접선거로 전환하는 헌법 개정이 이루어 졌고, 이를 기점으로 절차적 민주주의의 틀을 갖추는 계기가 마련되었다.

개정 헌법에 따라 시행된 1987년 12월 제13대 대통령선거에서는 1노 3김으로 표현되는 노태우, 김영삼, 김대중, 김종필의 경쟁 속에 노태우 후보가 당선되어 제6공화국을 출범시켰고, 연이어 1988년 4월 실시된 제13대 국회의원선거에서는 우리나라 의정사상 최초의 여소야대 국회가 형성되었다. 이를 통해 한국 민주주의는 청문회, 국정감사 및 조사 등 새로운 정치과정을 경험하게 되고, 다양한 민주적 제도 변화를 이끌어 내기 시작하였다. 그러나 다른 한편으로는 한국 선거의 고질적 병폐로 지적되는 지역주의 선거경쟁이 고착화되는 부정적 현상이 수반되기도 하였다.

1990년 여소야대 정국은 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당의 합당으로 거대여당이 출현하면서 일거에 여대야소 정국으로 전환되었다. 3당 합당으로 출범한 민주자유당의 등장은 다당체제를 양당체제로 변화시켰고, 이를 계기로 집권당의 힘의 정치와 그에 따른 여야 갈등과 대립이 심화되기 시작하였다.

1991년에는 군부쿠데타로 중단되었던 지방선거가 30년 만에 부활하여 풀뿌리 민주주의 정착의 전기를 마련하게 된다. 자치단체장 선거는 실시되지 못하였지만 기초의회의원선거와 광역의회의원선거가 각각 3월과 6월 실시되었고, 이로는 지방정치시대의 새로운 장을 열었다. 1992년 실시된 제14대 국회의원선거에서는 통일국민당의 창당으로 3당 경쟁구도가 형성되었다. 재벌기업의 정치참여로 주목받았던 통일국민당은 선거 직전 창당된 신생정당임에도 불구하고 원내교섭단체를 구성할 만큼 선전하였고, 이를 계기로 양당체제는 3당체제로 전환되었다. 또한 1992년 12월 실시된 제14대 대통령선거의 경쟁구도를 변화시켰다.

1. 6 · 29선언과 대통령직선제 개헌

1) 6월 항쟁과 6 · 29선언

1985년 2월 12일 제12대 국회의원선거가 끝나고 1987년 10월 27일 제6차 국민투표가 실시 되기까지 약 2년 8개월간은 정치권이 그야말로 대통령직선제 개헌문제 하나를 놓고 치열한 공방을 벌인 시기였다. 1980년 10월 27일부터 시행된 제5공화국 헌법은 국민들의 진정한 의사가 반영되지 못한 관계로 얼마 되지 않아 대통령직선제로 개정해야 한다는 주장이 제기되었다. 이후 1985년 2월 12일 실시한 제12대 국회의원선거에서 신한민주당이 제1야당이 되면서 제5공화국 헌법의 개정문제가 크게 부각되기 시작하였다. 대통령직선제 개헌을 선거공약으로 내세웠던 신한민주당은 제12대 국회가 개원되자마자 개헌문제를 제기하였다. 그러나 여당인 민주정의당은 제5공화국 헌법은 국민적 합의를 바탕으로 하고 있으며, 대통령직선제는 국론분열과 낭비적 요소가 있기 때문에 개정보다는 현행 헌법 하에서 1988년 평화적 정권교체 기반을 마련하는데 노력해야 한다며 개헌을 반대하였다. 이에 신한민주당은 1986년 2월 민주협과 공동으로 '1천만 개헌서명운동'을 시작했다.

1986년 4월 30일 청와대 3당 대표회담에서 전두환 대통령이 임기 중 개헌불가라는 당초의 입장에서 국회에서 여야가 합의하면 임기 중에라도 헌법을 개정할 용의가 있다고 밝혔고, 신한민주당도 5월 31일 전주대회를 마지막으로 1천만 개헌서명운동을 중단하자 개헌논의는 국회에서 진행되었다. 1986년 6월 24일 여야는 국회에서 '헌법개정특별위원회 구성결의안'을 통과시켰고, 1개월 후인 7월 30일에는 국회의원 45명(민주정의당 23명, 신한민주당 17명, 한국국민당 4명, 무소속 1명)으로 '헌법개정심의특별위원회'를 구성했다.

1986년 8월 8일 신한민주당과 한국국민당이 대통령직선제를 골자로 하는 개헌안을 헌법개정특별위원회에 제출하고, 8월 25일에는 민주정의당도 의원내각제를 골자로 하는 개헌안을 제출했다. 이에 따라 헌법개정특별위원회는 8월 25일 회의를 열어 각 당의 개헌안에 대한 제안 설명을 듣고, 부산·대구·광주 등 지방 7개 도시에서 순회 개헌공청회를 개최하는 데에 합의하는 등 개헌협상을 시작하였다. 그러나 민주정의당은 의원내각제를, 신한민주당은 대통령직선제를 주장하며 근본적인 입장 차이를 보였다. 개헌방식을 놓고 이와 같은 양당의 대결로 결국 헌법개정특별위원회 활동은 중단되고 말았다.

이후 민주정의당과 신한민주당이 개헌문제를 놓고 첨예하게 대립하던 과정에 대통령직선제 개헌을 주장해왔던 이민우 신한민주당 총재가 갑자기 내각제 개헌안을 긍정적으로 검토할 수도 있다는 입장, 이른바 이민우 구상을 발표하면서 개헌정국에 파문을 일으켰다. '이민우 구상'이라는 개헌노선 차이는 신한민주당의 내분사태를 불러왔고, 결국 김영삼·김대중이 신한민주당을 이탈하여 통일민주당을 창당하면서 분당을 맞게 되었다.

정치권이 대통령직선제 개헌문제를 놓고 지루한 공방을 벌이고 있던 1987년 초 서울대학

교 대학생 박종철이 경찰의 고문을 받다가 사망한 사건이 발생하여 국민들에게 충격과 분노를 안겨주었다. 이 사건으로 인해 전국에서 전두환 정권의 부도덕성과 폭력성을 규탄하는 고문정권규탄대회와 박종철 추모집회가 열리고, 이러한 집회들이 개헌논의와 연결되면서 개헌정국의 흐름을 바꿔 놓았다. 박종철 고문치사 사건 은폐·조작은 전두환 정권에 대한 불신과 분노를 최고치에 달하게 하고, 야당과 재야단체로 하여금 '박종철 고문살인 은폐조작 범국민 규탄대회'를 열게 하여 '6월 민주항쟁'을 촉발시키는 계기가 되었다.

전두환 정권은 1985년 제12대 국회의원선거를 계기로 야당에서 대통령직선제 개헌문제를 본격적으로 제기하자 평화적 정권교체를 이유로 호헌론을 주장하다가, 1986년 제1야당인 신민주당이 1천만 개헌서명운동을 전개하며 압박하자 내각제 개헌으로 물러섰었다. 그러나 1987년 4월 13일 전두환 대통령은 특별담화를 통해 현행 헌법에 의해 연내에 대통령선거를 실시하고, 개헌문제는 서울올림픽 이후로 미루겠다는 '4·13 호헌조치'를 선언하고 다시 호헌론으로 입장을 선화하였다. 4·13 호헌조치는 당시 국민들의 일반적인 정서와는 거리가 먼 것이어서 곧 저항을 받았다. 서울대를 비롯하여 전국의 많은 대학교수들과 연극인·미술인·출판인 등도 4·13 호헌조치를 반대하는 시국성명을 발표하였다. 또한 전국에서 많은 대학생들이 4·13 호헌조치를 반대하는 격렬한 시위를 벌였다. 이런 상황에서 1987년 5월 18일 박종철 고문치사 사건의 은폐·조작 사실이 폭로되면서 국민들에게 큰 충격을 주었고, 이것은 4·13 호헌조치 반대분위기를 증폭시키면서 6월 민주항쟁으로 이어졌다. 따라서 4·13 호헌조치는 전두환 정권이 국민들의 대통령직선제 개헌요구를 중지시키기 위하여 취한 조치였지만 시간이 지나면서 더 큰 저항을 촉발하는 도화선 역할을 하였다.

'4·13 호헌조치'와 '박종철 고문치사 사건 은폐·조작'으로 전두환 정권에 대한 분노와 불신이 절정에 달해 있던 시기인 1987년 5월 27일, 제1야당인 통일민주당은 민통련 등 재야단체 및 종교계와 함께 '민주헌법쟁취 국민운동본부'(이하 '국민운동본부'라고 한다)를 결성하고, 4·13 호헌조치 철회와 대통령직선제개헌 관철 등을 위한 공동투쟁을 선언했다. 이후 국민의 민주화 요구와 국민적 저항을 전국으로 번져갔고, 결국 사태의 심각성을 느낀 전두환 정권은 1987년 6월 29일 노태우 민주정의당 대표위원을 통해 대통령직선제를 받아들일겠다는 '국민화합과 위대한 국가로의 전진을 위한 특별담화', 이른바 6·29 선언을 발표하였다. 1987년 6월 항쟁은 전두환 정권을 굴복시켜 대통령직선제로의 헌법개정을 가능하게 한 역사적 사건이 되었다.

2) 제9차 개헌과 대통령직선제의 부활

1987년 6월 29일 노태우 민주정의당 대표위원이 대통령직선제 개헌을 받아들일겠다는 6·29 선언을 하고, 이틀 후인 7월 1일 전두환 대통령이 이를 수용하겠다는 담화를 발표했다. 다음날인 7월 2일에는 노태우 민주정의당 대표위원이 통일민주당을 방문하여 김영삼 총재와 회

동을 하고 개헌협상을 본격 추진하기로 합의하면서 개헌협상은 이전의 극한 대결과는 달리 순조롭게 진행되었다.

개헌협상은 민주정의당과 통일민주당의 중진의원 각각 4명씩으로 구성된 '8인 정치회담'에서 주도했다. 8인 정치회담을 양당이 각각 4명씩 동수로 구성한 것은 표결 없이 합의개헌을 도출하기 위한 것이었다. 개헌협상이 8인 정치회담 위주로 진행될 것으로 보이자 이 회담에 배제된 신한민주당과 한국국민당이 8인 정치회담을 방해하는 일이 벌어지기도 하였다. 이에 따라 8인 정치회담과는 별도로 여당인 민주정의당이 신한민주당과 한국국민당 등을 상대로 각각 '4인 정치회담'을 병행키로 하여 수습되었다. 하지만 이 4인 정치회담이 개헌과정에 큰 영향력을 미치지 못했다.

8인 정치회담은 1987년 7월 31일 첫 회동을 시작으로 협상을 시작하여 8월 31일까지 부칙을 제외한 전문과 본문 130개 조문에 대한 헌법개정안 협상을 끝냈다. 부칙에 넣을 새 헌법 발효시기와 차기 국회의원선거시기 등은 의견이 갈려 결론을 내지 못했다. 그러자 1987년 9월 2일 노태우 민주정의당 총재와 김영삼 통일민주당 총재가 다시 만나 논의했고, 9월 8일부터 8인 정치회담이 다시 협상을 시작하여, 9월 16일 마지막 남은 쟁점사항을 합의하고 개헌협상을 완전 마무리했다.

한편 국회도 1987년 8월 14일 헌법개정특별위원회(위원장 채문식)를 재구성하여 개헌안 준비를 갖추었다. 이 헌법개정특별위원회는 여야 합의로 1986년 6월 24일 구성하여 몇 차례 회의를 개최하는 등 한때 개헌작업을 벌이다가 개헌공청회 TV중계방송 문제를 놓고 대립하면서 1986년 8월 26일 이후로 별다른 활동을 하지 못했었다. 헌법개정특별위원회는 1987년 8월 31일 '개헌안 기초 10인 소위원회'(위원장 현경대)를 구성하고, 8인 정치회담에서 합의된 개헌안을 넘겨받아 조문화 작업을 했다. 조문화 작업이 끝나자 9월 18일 국회는 재적의원 272명 중 여야 의원 262명의 공동명의로 헌법개정안을 발의하여 정부에 이송하였다. 이로써 헌법개정 발의절차가 모두 끝났다.

8인 정치회담의 개헌협상 과정에 마지막까지 쟁점이 되었던 것은 두 가지 사항이었다. 첫 번째는 새 헌법의 발효시기였다. 새 헌법의 발효시기와 관련하여 민주정의당은 '1988년 2월 25일'을 주장했고, 통일민주당은 '국민투표 결과가 확정된 즉시'를 주장하였다. 민주정의당은 전두환 대통령의 임기가 1988년 2월 25일까지이므로 그때까지 현행 헌법을 유지하고 싶었고, 통일민주당은 1988년 2월까지 현행 헌법을 존속시킬 경우 현행 헌법에 규정된 '대통령의 비상조치권을 발동하면 정치상황이 다시 변할 수 있다는 우려 때문에 국민투표결과가 확정되는 즉시를 발효시키자고 주장하였다. 이 문제는 통일민주당이 양보하여 새 헌법의 발효시기는 1988년 2월 25일로 결정이 났다.

두 번째는 차기 국회의원선거시기였다. 차기 국회의원선거시기와 관련해서 민주정의당은 '1988년 2월'을, 통일민주당은 '1988년 4월'을 주장했다. 민주정의당이 2월을 주장한 이유 중에

하나는 국회의원선거의 당내 공천권 행사와 관련된 것이었다. 즉, 현 전두환 대통령이 민주정의당의 공천권에 어느 정도 영향력을 발휘하고 싶었던 점이 작용했던 것으로 보였다. 반면에 통일민주당이 4월을 주장한 이유는 대통령선거에서 집권했을 경우를 염두에 두고 집권 후에 국회의원선거를 치루는 것이 유리하다고 판단했기 때문이었다. 이 문제는 특정시기를 명시하지 않고 새 헌법 공포일로부터 6개월 이내에 실시하는 것으로 결정이 났다. 그러나 특정시기를 정하지 못해 1987년 12월 16일 제13대 대통령선거가 끝난 후 여야는 다시 한번 국회의원선거시기를 놓고 논란을 벌였다.

제9차 헌법개정안은 전문, 본문 제130조, 부칙 제6조로 구성되어 있었다. 이 헌법안은 제5공화국 헌법 조문의 약 37%를 개정한 것으로, 제5공화국 헌법에 비해 한층 민주적인 헌법이었다(헌법재판소, 2008, 136). 국민의 인신의 자유를 대폭 강화하였다. 또한 최저임금제의 실시, 근로3권의 확대보장, 여자·노인·청소년·생활무능력자의 복지향상의 보장, 국가의 재해예방 노력의무 신설, 쾌적한 주거환경권의 신설, 모성보호규정 신설 등 새로운 유형의 생존권들을 신설하였다.

제9차 헌법개정안의 가장 핵심적인 내용은 대통령의 선거방식을 간접선거제에서 국민직선제로 바꾼 것과 대통령의 임기를 7년 단임제에서 5년 단임제로 축소시킨 것이었다. 또한, 대통령후보자가 1인일 때에도 선거를 실시하여 선거권자 총수의 3분의 1 이상을 득표해야 당선될 수 있도록 했고, 대통령피선거권과 관련하여 5년 이상의 국내거주요건을 삭제하였다. 대통령의 비상조치권과 국회해산권을 폐지하여 대통령의 권한도 축소시켰다. 8인 정치회담의 개헌협상 과정에서 대통령임기에 관해 민주정의당은 6년 단임을, 통일민주당은 4년 1차중임을 주장했으나 5년으로 결정되었다. 후일 대통령임기를 5년으로 한 것은 김영삼과 김대중을 한번씩 대통령이 될 수 있게 하기 위한 의도였다는 주장이 나왔다. 당시 8인 정치회담의 일원이었던 이용희 의원은 그로부터 20여년의 세월이 흐른 뒤 2008년 7월 17일 한 TV프로그램에 출연하여 이런 주장을 했다. 개헌협상 과정에서는 통일민주당이 부통령제를 도입하자는 의견을 제시했으나 받아들여지지 않았다.

제도적으로는 국회의 기능이 강화되었다. 국정감사권을 부활시키고, 국회 임시회 소집요구권을 국회의원 재적 3분의 1에서 4분의 1로 완화하였으며, 정기국회의 회기를 90일에서 100일로 늘리고, 회기제한 규정을 삭제하는 등 국회의 지위와 역할을 강화시켰다. 그러나 국회의 국무총리와 국무위원에 대한 해임의결권을 해임건의권으로 변경하여 축소된 권한도 있었다. 대통령선거에서 최고득표자가 2인 이상인 경우에는 국회에서 선출하도록 하는 규정을 새로 도입했는데, 직선제 대통령선거에서 최고득표자가 2인이 나오기란 사실상 불가능하므로 이것은 국회의 권한을 강화했다는 상징적 의미가 있는 것이었다.

그 외 두드러진 변화 중 하나는 헌법위원회를 폐지하고 헌법재판소를 신설하여 법률의 위헌여부, 탄핵, 정당 해산에 관한 심판 외에 국가기관 간 등의 권한쟁의와 헌법소원에 관한 심

판에 관한 사항도 관장하도록 하였다는 점이다. 제5공화국 헌법에서 헌법위원회는 법률의 위헌여부, 탄핵, 정당의 해산에 관한 심판만을 관장하도록 규정하고 있었다.

제9차 헌법개정안은 1987년 9월 18일 국회에서 발의하여 정부로 이송된 후 9월 21일 공고되었다. 이후 헌법에 따라 10월 12일 개정안에 대한 국회 표결이 실시되어 국회재적의원 272인중 258인이 참석한 가운데 찬성 254표, 반대 4표로 통과되었다. 국회 의결 후 30일 이내에 국민투표에 붙여야 한다는 헌법 규정에 따라 전두환 대통령은 국민투표일을 10월 27일로 공고하였고, 1980년 10월 22일 이후 7년 만에 개헌을 위한 국민투표가 실시되었다.

제9차 개헌은 이전의 개헌과는 달리 헌정사상 여야합의에 의한 최초의 개헌이었다. 국민들이 6월 민주항쟁을 일으켜 헌법개정을 반대하는 전두환 정권을 굴복시켰고, 여야가 약 50일간의 협상 끝에 합의하여 헌법개정안을 만들어 냈다. 따라서 제9차 개정헌법은 이전의 헌법에 비해 가장 민주적인 헌법이라고 할 수 있었다.

2. 제13대 대통령선거와 노태우정부의 출범

제13대 대통령선거는 제12대 대통령의 임기만료에 따라 1987년 12월 16일 실시하였다. 제13대 대통령선거를 몇 개월 앞두고 국민들이 '6월 민주항쟁'을 일으켜 그동안 호헌론을 고수해온 전두환 정권을 굴복시키고 대통령직선제 헌법개정을 이루어냈다. 따라서 제13대 대통령선거는 1971년 제7대 대통령선거 이후 16년 만에 직선제로 치러졌다.

제13대 대통령선거에는 8명의 후보가 출마하였다. 여당인 민주정의당에서는 노태우 후보가 출마했고, 야당에서는 양김(兩金)이 당시 국민들의 큰 관심사였던 후보단일화를 끝내 이루지 못하고 김영삼 후보는 통일민주당으로, 김대중 후보는 평화민주당으로 모두 출마하였다. 또한 김종필 전 민주공화당 총재도 신민주공화당 후보로 출마하였다.

선거전은 초반부터 노태우·김영삼·김대중 후보의 3자 대결구도를 보였다. 선거운동 과정에서 '군정종식', '안정과 혼란', '6.29 선언', 'TV 편파방송', '관권선거' 등의 문제가 쟁점이 되었다. 또한 세과시를 위한 청중동원 경쟁이 벌어지면서 이전의 선거에서는 볼 수 없었던 100만 명 이상의 청중이 모이는 연설회가 여의도광장에서 3차례나 열렸다.

제13대 대통령선거는 16년 만에 직선제가 부활하여 국민들의 관심이 매우 컸고, 6월 민주항쟁 결과 민주화가 진척되어 가장 자유스러운 분위기에서 치러졌다. 하지만 지역감정이 심하게 표출되고, 연설회장에서 대규모 폭력사태가 발생하였으며, 흑색선전이 난무하여 매우 혼란스러운 모습도 보여주었다.

선거결과 민주정의당 노태우 후보가 역대 대통령선거 당선자 중 최저 득표율인 36.6%를 득표하여 당선되었다. 낙선한 김영삼·김대중 후보는 선거부정을 주장하며 선거결과에 승복하

지 않겠다고 밝혔고, 6개월 후 제13대 국회가 개원된 후 국회에 선거부정조사를 위한 특별위원회가 설치되기도 하였다.

1) 야권후보 단일화 실패와 4자 경쟁

대통령직선제 개헌이 확정되면서 제13대 대통령선거를 앞두고 야권의 직선제 개헌운동에 앞장서 왔던 김영삼 통일민주당 총재와 김대중 민주협 공동의장의 후보단일화 문제가 국민들의 관심사로 떠올랐다. 어느 때보다도 야당 후보의 당선 가능성이 높아 보였기 때문에 더욱 관심이 컸다.

김영삼과 김대중은 1983년 공동으로 민주화추진협의회를 결성한 후 전두환 정권에 대항하면서 협력관계를 맺기 시작하였다. 양김(兩金)은 1985년 신한민주당을 창당하였고, 제12대 국회의원선거를 배후에서 지휘하여 신한민주당을 제1야당으로 만들었다. 이후 1987년 개헌 논쟁 과정에서 내부 분열을 거치면서 신한민주당을 탈당하여 통일민주당을 창당하였다. 양김(兩金)의 협력관계는 제13대 대통령선거를 앞두고 경쟁관계로 바뀌면서 대통령후보 단일화 문제로 인해 갈등양상을 표출하였다. 1987년 9월 이후 양김은 계속된 회동을 통해 후보단일화 문제를 논의하였으나 이견을 좁히지 못하였다.

양김(兩金)의 협의과정에서 이견을 좁히지 못한 사항은 후보단일화의 시기와 방법에 관한 두 가지였다. 첫째, 후보단일화의 시기에 관해서 김영삼 총재 측은 빠른 시간 내에 결정하자는 입장인 반면 김대중 고문 측은 늦추자는 입장이었다. 김영삼 총재 측이 빨리 결정하자고 하는 이유는 후보단일화가 지연될 경우 정국이 불투명해지고 국민의 불안감과 비난이 늘어날다는 것이었다. 김대중 고문 측은 늦게 하자고 주장하는 이유는 후보가 일찍 결정될 경우 특정계층의 반작용이 나타날 수 있고, 득표 전략상으로도 유리할 것이 없다는 것이었다. 하지만 양김(兩金)이 이렇게 주장하는 이면에는 자신의 유·불리를 계산한 것이었다. 당 총재로서 기득권을 가지고 있던 김영삼 총재는 우세를 지키기 위해서 후보단일화를 빨리 하는 것이 유리했고, 반면에 당내기반이 상대적으로 열세인 김대중 고문은 지지세력 확보를 위해서는 시간이 필요했던 것이다.

둘째, 후보단일화의 방법에 관해서 양김(兩金)은 표면적으로는 표 대결 없이 추대 형식으로 결정하기로 하였다. 하지만 내심으로는 표 대결을 염두에 두고 자기 쪽에 유리한 방법을 찾고 있었다. 김영삼 총재는 기존 대의원만으로 후보추대를 위한 전당대회를 열자고 하였고, 김대중 고문은 36개 미창당 지구당의 조직을 정비하고 대의원 수를 늘려서 전당대회를 개최하자고 주장하였다. 표 대결을 의식해서 김영삼 총재 측은 민주산악회·민족문제연구소·중앙청년위원회 등의 조직을, 김대중 고문 측은 민권회·민현연·중앙청년연합동지회 등의 조직을 확대하는 작업에 나서기도 하였다.

결국 마지막까지 양 측은 합의점을 찾지 못했고, 1987년 10월 28일 김대중이 기자회견을

갖고 신당창당을 공식선언함으로써 약 4개월간에 걸친 후보단일화 논의는 마침내 실패로 끝이 났다. 이후 선거기간 중에 재야단체에서 양김(兩金)에게 후보단일화를 하도록 압박을 가하였으나 성사되지 못하였다. 이로서 야권은 분열된 채 제13대 대통령선거를 맞게 되었다.

제13대 대통령선거에는 모두 8명의 후보가 참여하였다. 민주정의당은 총재인 전두환 대통령의 지명에 의해 노태우 대표위원이, 통일민주당은 김영삼 총재가, 평화민주당은 김대중 총재가, 신민주공화당은 김종필 총재가 당내 다른 경쟁자 없이 대통령후보로 결정되었다. 그 이외에 사회민주당, 일체민주당, 한주의통일한국당 등 3개 정당이 대통령후보를 추천하였고, 정당은 아니지만 재야 단체가 합동으로 무소속후보를 추대하였다. 사회민주당은 당 지도위원인 홍숙자 한국여성단체협의회 회장, 일체민주당은 김선적 총재를, 한주의통일한국당은 신정일 총재를 대통령후보로 내세웠다. 선출하였다. 한편 재야에서는 '민중대통령후보추대위원회'를 구성하고 백기완 민주통일민중운동연합(약칭 "민통련") 부의장을 대통령후보로 추대하여 무소속 후보로 내세웠다.

그러나 사회민주당 홍숙자 후보는 선거일을 10여 일 남겨놓은 1987년 12월 5일 통일민주당 당사에서 김영삼 후보와 공동기자회견을 갖고 "군정종식과 민간정부의 수립을 위한 연합전선 결성을 위해 대통령후보를 사퇴한다"고 밝히고 통일민주당의 김영삼 후보의 지지를 선언하였다. 이에 대해 사회민주당은 40년 정통의 혁신정당을 보수정당의 앞잡이로 타락시키는 것이라고 비난하고, 긴급정치위원회를 열어 홍숙자 후보의 당원자격을 박탈하고 제명처분한 후 이 사실을 중앙선거관리위원회에 통보하였다. 12월 7일 중앙선거관리위원회는 '후보자가 당적을 이탈·변경한 때에는 그 등록은 무효로 한다'는 선거법 규정에 따라 홍숙자 후보의 등록을 무효처리하였다.

한편 일체민주당 김선적 후보와 무소속 백기완 후보는 사퇴하였다. 무소속 백기완 후보는 12월 14일 "후보단일화가 보수야권의 오랜 분열주의로 인해 산산이 깨진 것에 대해 한없이 안타깝게 생각한다"며 김영삼 김대중의 후보단일화 실패를 비판한 후 야권의 표 분산을 막기 위해 사퇴한다고 밝혔다. 일체민주당 김선적 후보는 선거일을 이틀 남겨놓은 1987년 12월 14일 민주화와 정국안정에 이바지하기 위한다는 이유로 후보를 사퇴하면서 민주정의당 노태우 후보의 지지를 선언하였다. 이로서 후보자는 총 5명으로 줄었고, 실제 경쟁은 노태우, 김영삼, 김대중, 김종필 등 4자 간 진행되었다.

2) 지역대결과 노태우 후보의 승리

제13대 대통령선거는 16년 만에 국민들을 상대로 직접 선거운동을 하게 됨에 따라 후보자들은 유권자에게 자신의 장점을 극대화시키고, 상대편 후보자의 약점을 최대한 공격할 수 있는 선거전략과 선거공약을 개발하여 활용하였다. 선거공약은 정부에서 해야 한다고 보이는 모든 것을 제시하여 실현 불가능한 선심성 공약도 많았다. 또한 이미 시행되고 있는 것을 공

약으로 제시한 경우도 있었고, 다른 당의 공약을 모방하기도 하여 후보자들끼리 공방을 벌이기도 하였다.

민주정의당 노태우 후보는 '보통사람', '안정론'을 전면에 내세웠다. '보통사람'은 일반인들에게 노태우 후보가 친근한 지도자라는 이미지를 심어주려는 전략이었다. 이것은 국민들이 장기간에 걸친 군인출신 대통령의 권위주의 통치에 싫증을 느끼고 있었으므로 같은 군인출신인 노태우 후보의 부정적 이미지를 없애려고 한 것이었다. 특히 권위주의 통치로 비난을 받아온 전두환 대통령과의 이미지 차별화가 필요했던 것이다. 이에 따라 민주정의당은 각종 홍보물에 노태우 후보를 "위대한 보통사람"이라고 표현하고, 신문광고에도 "저와 함께 보통사람들의 위대한 시대를 만듭시다"라는 문구 등을 넣어 홍보함으로써 '보통사람'이라는 신조어를 만들어냈다.

한편 안정론은 안정희구세력인 중산층과 보수층을 지지세력으로 끌어들이려는 전략이었다. 1986년 1천만 개헌서명운동과 1987년 6월 민주항쟁 등의 과정에서 최루탄·돌맹이·화염병 등이 난무하여 혼란스러운 면이 있었으므로 이를 주도한 양김(兩金)이 집권하면 다시 혼란이 오고, 노태우 후보가 집권하면 안정이 온다는 식으로 대비시켜 유권자들의 안정희구 심리를 자극하려는 것이었다. 이에 따라 노태우 후보는 선전벽보에 "이제는 안정입니다"라는 선전구호 하나만 넣었고, 신문광고에는 "기억하십니까? 저 민주당 시절의 혼란했던 사회를", "안정!, 안정! 하지만 기필코 안정을 지켜줄 사람은 노태우 뿐입니다" 등의 문구를 넣었다.

이외에도 민주정의당은 6·29 선언으로 진정한 민주주의 시대가 개막되었다며 6·29 선언을 노태우 후보의 지도력, 민주화 의지, 정치역량 등을 부각시키는 이미지 전략으로 사용하였다. 또한 노태우 후보가 1987년 9월 13일부터 9월 19일까지 미국과 일본을 방문하여 레이건 대통령 및 나카소네 수상을 만났었는데, 세계적 지도자와 어깨를 나란히 했다고 하며 이를 노태우 후보의 지도자적 이미지를 높이는 전략으로 활용하였다.

한편 노태우 후보는 선거중반인 1987년 12월 12일 여의도광장에서 개최한 연설회에서 대통령에 당선되면 선거공약의 이행을 분명히 다짐하기 위해 1988년 올림픽을 치른 이후 6·29 선언을 비롯한 모든 선거공약의 이행여부를 국민들로부터 '중간평가를 받겠다고 밝혔다. 이 중간평가 공약은 1년 후인 1988년 말부터 1989년 초까지 정치권에 큰 쟁점이 되었으나 결국 중간평가는 실시되지 않았다.

통일민주당 김영삼 후보는 '군정종식'을 전면에 내세웠다. 이것은 박정희·전두환 대통령으로 이어지는 군인출신들의 장기집권을 군사독재로 규정하고, 노태우 후보도 같은 군인출신임을 유권자들에게 인식시키는 전략이었다. 즉, 군인출신인 노태우 후보가 당선되면 또다시 폐해가 심한 군정이 되므로 이제 군정을 종식시켜야 한다고 내세우는 전략이었다. 군정종식 주장은 그동안 민주화 투쟁에 앞장서온 김영삼 후보의 이미지에 맞는 것이기도 하였다.

이에 따라 김영삼 후보는 선전벽보에 '군정종식'이라는 짙막한 선전구호를 부각시켜 게재

하였고, 공식적인 선거운동이 시작되기 전부터 전국 대도시를 돌면서 '군정종식 국민대회'라는 명칭으로 많게는 1백만 명이 모이는 대규모 군중집회를 개최하였다. 통일민주당은 군정종식을 부각시키는 논리로 '12·12 사태'를 이용하였다. 12·12 사태를 쿠데타나 군사반란으로 규정하여 당시 전방부대 사단장으로서 군 병력을 동원하는 등 주도적 역할을 했던 노태우 후보의 행위를 비난하였다.

평화민주당의 선거전략은 이른바 '4자 필승론'에서 출발하고 있었다. 즉, 지역적 지지기반을 달리하고 있는 노태우, 김영삼, 김대중, 김종필 등 4명이 모두 출마했을 때 김대중 후보가 제일 유리하다는 논리였다. '4자 필승론'은 영남지역은 노태우 후보와 김영삼 후보에게 표가 분산될 것이고, 충청지역은 김종필 후보가 표를 잠식할 것이며, 호남지역은 김대중 후보가 표를 독식한다는 것이 전제가 된다. 이렇게 되면 남는 지역은 전체 유권자의 40% 정도를 차지하는 수도권인데, 수도권에서는 김대중 후보가 제일 유리하기 때문에 이길 수밖에 없다는 것이다.

이에 따라 평화민주당은 서울에서 1백만 명 이상이 참여하는 대규모 연설회를 2회(여의도 광장, 보라매공원)나 개최하고, 근로자·도시서민 등을 대변한다며 이들을 대상으로 한 선거공약도 많이 내 놓았다. 신문광고를 통해 "몇몇이 잘살던 시대에서 우리 모두가 잘사는 시대로 바뀌어야 된다"고 강조하고, 서민대중에게 공정한 분배가 실현되어야 한다며 '경제정의'라는 용어를 사용하기도 하였다.

이외에도 평화민주당은 김대중 후보의 부정적인 이미지를 제거하는 전략도 사용하였다. 후보단일화 약속을 지키지 못하고 통일민주당을 탈당한 비판여론을 의식하여 김대중 후보가 재야 민주세력으로부터 더 많은 지지를 받고 있음을 나타내려고 하였다. 급진 과격주의자라는 이미지를 없애려는 듯 방송연설이나 연설회 등에서 '안정과 개혁'을 강조하고, 선전벽보에는 '노벨평화상 후보'라는 문구를 넣기도 하였다.

또한 평화민주당은 광주사태를 거론하며 노태우 후보를 공격하는 전략도 사용하였다. 이에 따라 연설회 등에서 '광주사태는 12·12 사태의 주모자들과 그의 추종세력들이 독재정권의 수립을 합리화하기 위하여 고의로 조작·유발시킨 사건'이라며 노태우 후보를 공격하였다. 아울러 광주사태 피해당사자인 김대중 후보만이 화해 당사자가 될 수 있다며 그의 강경 이미지를 불식시키려는 전략과 연계시키기도 하였다.

신민주공화당 김종필 후보는 집권경험과 경륜을 내세웠다. 신민주공화당은 창당 주도세력이 민주공화당 시절의 각료와 국회의원들이었고 창당취지를 민주공화당의 이념과 전통을 이어받는 것이라고 밝혔듯이, 1960년대와 1970년대 민주공화당 집권당시 치적을 홍보하고 이를 신민주공화당과 연결시키는 전략을 사용하였다. 신문광고에 "보리 고개를 몰아낸 근대화의 주역"이라는 문구를 넣고, 연설회 등을 통하여 조국근대화를 완성할 수 있는 기회를 달라고 호소하는 것은 이러한 전략의 일환이었다. 신민주공화당은 1970년대에 민주공화당이 가난을 퇴

치하고 산업화를 달성했기 때문에 1980년대에 민주화가 가능했다는 논리도 사용하였다.

또한 김종필 후보가 민주공화당 시절 국무총리를 맡은 적이 있기 때문에 국정경험이 풍부하다고 내세워 다른 후보자와의 차별성을 부각하고자 했다. 이러한 선거전략하에 김종필 후보는 선전벽보에 다른 선전구호 없이 국민총리 등 8개의 약력을 넣었고, 연설회 등에서 국가 경영 지도력은 하루아침에 갖출 수 없다며 민주공화당 시절 자신의 18년간 국정경험을 내세웠다. 이외에도 신민주공화당은 박정희 정권시절 김종필 총재가 '3선 개헌'과 '유신'을 반대했었다며 그의 민주적 정치행적을 내세우는 이미지 전략으로 사용하였다. 또한 김종필 후보의 그림솜씨와 문학적 소양 및 유연성 등을 개인적 이미지로 내세웠다.

1987년 12월 16일 오전 7시 전국 13,657개 투표소에서 제13대 대통령선거의 투표가 일제히 실시되었다. 투표결과 총선거인수 25,873,624명 중 23,066,419명이 투표하여 89.2%의 투표율을 보였다. 16년 만에 대통령직선제가 부활되어 국민들의 관심이 매우 컸고, 초반부터 선거가 과열되었면서 투표율이 높았다. 특히 지역감정이 심하게 표출되면서 유권자들이 자기지역 출신에게 한 표라도 더 찍어주려는 심리가 작용한 것으로 볼 수 있었다.

개표결과 민주정의당 노태우 후보가 유효투표수(22,603,411표)의 36.6%인 8,282,738표를 얻어 당선되었다. 2위는 통일민주당 김영삼 후보로 유효투표수의 28.0%인 6,337,581표를 얻었다. 3위는 평화민주당 김대중 후보로 유효투표수의 27.1%인 6,113,375표를 얻었고, 4위는 신민주공화당 김종필 후보로 유효투표수의 8.1%인 1,823,067표를 얻었다. 최하위는 46,650표를 얻은 한주의통일한국당 신정일 후보였다.

제13대 대통령선거의 가장 특징은 지역주의 투표의 심화라는 점을 들 수 있다. 당선자인 노태우 후보를 비롯하여 각 후보자들 자신의 출신지역에서는 절대적인 지지를 받은 반면 누구도 전국적으로 고른 지지를 받지 못하였다. 노태우 후보는 자신의 출신지역인 대구·경북에서 68.1%의 지지를 받은 반면 김대중 후보의 출신지역인 광주·전북·전남에서는 9.9%라는 낮은 지지를 받았다. 김영삼 후보는 자신의 출신지역인 부산·경남에서는 53.7%의 지지를 받았지만 광주·전남·전북에서는 1.2%라는 아주 낮은 지지를 받았다. 김대중 후보는 자신의 출신지역인 광주·전남·전북에서는 88.4%라는 압도적인 지지를 받았지만 부산·경남에서는 6.9%, 대구·경북에서는 2.5%라는 아주 낮은 지지를 받았다. 김종필 후보는 자신이 출신지역인 충남에서만 45%의 비교적 높은 지지를 받았지만 다른 후보자의 출신지역에서는 3% 미만의 낮은 지지를 받았다.

이전의 대통령선거에서도 지역주의 투표성향은 있었다. 하지만 제13대 대통령선거 때처럼 극명하게 나타나지는 않았다. 대통령선거에서 지역주의가 비교적 심하게 표출되기 시작했다고 하는 1971년 제7대 대통령선거 때에 박정희 후보는 자신의 출신지역인 경북에서 75.6%를, 상대편 김대중 후보의 출신지역인 전남에서 34.4%를 득표하였었다. 김대중 후보는 자신의 출신지역인 전남에서 62.8%를, 박정희 후보의 출신지역인 경북에서 23.3%를 득표하였었다. 그

러나 제13대 대통령선거에서는 자신의 출신지역에서는 많게는 88.4%를, 경쟁관계에 있는 상대방 후보자의 출신지역에서는 적을 경우 1.2% 밖에 득표하지 못할 정도로 심한 지역주의 투표성향이 나타났다.

한편 역대 대통령선거 중 당선자의 득표율이 가장 낮았던 점도 주요한 특징 중 하나였다.

제13대 대통령선거에서 당선자인 노태우 후보가 얻은 득표율은 36.6%였다. 제13대 대통령선거 당선자의 득표율이 가장 낮았던 것은 다자간 경쟁이라는 선거구도와 관계가 있었다. 다자 대결구도 속에 지역주의 투표가 이루어지면서 표가 분산되었기 때문에 당선자의 득표율이 낮아질 수밖에 없었다.

3. 제13대 국회의원선거

제13대 국회의원선거는 1987년 10월 29일 공포된 제6공화국 헌법 규정에 따라 제12대 국회의원의 당초 임기(1985. 4. 11 ~ 1989. 4. 10)를 다 채우지 않고 그 임기종료일을 1년 정도 남겨둔 1988년 4월 26일 실시하였다.

제13대 국회의원선거는 1987년 12월 16일 제13대 대통령선거가 치러진지 불과 4개월 만에 실시하는 선거였다. 대통령선거에서 승리한 노태우 대통령은 민주정의당의 총재 자격으로, 패배한 3김(김영삼, 김대중, 김종필)은 사실상 당을 지휘하면서 지역구 또는 전국구 후보로 선거에 참여하였으므로 제13대 대통령선거에 이어 '1노 3김'의 제2차 대결이라고 할 수 있었다.

선거전은 초반부터 연고지역에 따라 민주정의당, 통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당의 4당 대결구도를 보였다. 갓 출범한 노태우 정부는 향후 정국안정을 위해 원내과반수 의석이 필요했고, 양김(김영삼, 김대중)은 정국주도권 장악을 염두에 두고 제1야당 경쟁을 벌이고 있었으므로 어느 때보다도 선거분위기가 뜨거웠다. 더욱이 그동안 여야 나눠먹기식이라는 비난을 받아오던 중선거구제가 폐지되고 17년 만에 1선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제로 치러지면서 후보자 간에 경쟁이 더욱 치열하여 위법행위도 많이 발생하였다.

선거결과 민주정의당은 전체의석의 41.8%인 125석을 차지하여 제1당이 되었지만 과반수 의석에 미달하여 의정사상 최초로 여소야대 정국이 형성되었다. 평화민주당은 70석을 차지하여 제1야당이 되었고, 통일민주당은 59석, 신민주공화당은 35석을 차지하여 원내교섭단체를 구성할 수 있는 정당이 되었다.

여소야대로 국회운영의 주도권을 장악한 야3당은 정부가 요청한 대법원장의 임명동의안을 헌정사상 처음으로 부결시키고, 5공 청문회 등을 개최하여 전두환 정권시절의 각종 사건과 비리의 진상을 파헤치는 등 그 위력을 보여주었다. 하지만 1990년 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당이 합당함으로써 여소야대는 오래가지 못하였다.

1) 야권통합 실패

제13대 대통령선거가 끝나고 1개월 정도가 지난 후, 정국의 관심이 국회의원선거로 모아지면서 야권통합론이 제기되기 시작하였다. 야권통합은 주로 제13대 대통령선거를 앞두고 갈라진 통일민주당과 평화민주당을 중심으로 진행되었다. 양당은 후보단일화를 이루지 못해 대통령선거에서 패배한 경험이 있었기 때문에 다시 분열된 상태로 국회의원선거를 치러서는 안 된다는 공감대가 형성되고 있었다.

야권통합을 먼저 제기한 쪽은 통일민주당이었다. 제13대 대통령선거에서 2위를 한 통일민주당은 야권통합에 있어서 공세적인 반면 3위를 한 평화민주당은 상대적으로 수세적인 입장을 취했다. 통일민주당 총재단은 1988년 1월 18일 야권통합을 위해 평화민주당의 해체를 요구하는 성명을 발표하고, 2월 8일에는 김영삼 총재가 야권통합을 위하여 총재직을 사퇴하고 평당원으로 백의종군하겠다고 선언하였다. 2월 10일에는 '야권단일화추진위원회'를 구성하였다. 평화민주당도 1988년 2월 10일 6명으로 '야권통합추진위원회'를 구성했다.

통일민주당과 평화민주당의 양당 통합추진위원회는 1988년 2월 11일부터 13일까지 합동회의를 갖고 ①양당은 야권대통합의 원칙에 합의한다, ②통일민주당은 국회의원 소선거구제를 수용한다, ③양당 합동의원총회를 2월 15일 개최하여 원내대책을 논의한다, ④통합의 세부적 내용을 결정하기 위하여 기구를 구성한다는 등의 4개항에 합의하였다. 그러나 평화민주당이 통합 전제조건으로 요구한 소선거구제를 통일민주당이 받아들여 하지 않자 합동의원총회가 열리지 못하였다. 이후 서로 상대방 측이 통합의사가 없다고 책임을 전가하며 비난하였다.

이러한 상황에서 김영삼 통일민주당 전 총재와 김대중 평화민주당 총재가 1988년 2월 23일 서울 회동하고 야권대통합을 위해 ①통일민주당의 당론을 소선거구제로 환원한다, ②재야의 신당창당 중지와 야권통합에 동참토록 권고한다, ③양당의 통합추진기구를 조속히 재가동한다는 3개항에 합의하면서 새로운 분위기가 형성되었다. 이에 따라 양당은 1988년 2월 26일 양당 통합기구합동회의를 다시 열고 3월 5일까지 야권대통합을 위한 통합대회를 개최할 수 있도록 모든 절차를 밟기로 합의하였다. 3월 3일에는 양당이 임시전당대회를 열어 통합을 결의하고 각각 150명씩으로 수임기구를 구성하였다.

그러나 통합신당의 지도체제 문제와 관련, 평화민주당은 양김의 공동대표제를 주장한 반면, 통일민주당은 양김(兩金)이 아닌 제3의 인물을 통합신당의 대표로 하는 단일지도체제와 김대중 총재의 2선 후퇴를 주장함으로써 통합대회는 열리지 못하였다. 이런 가운데 1988년 3월 8일 국회에서 민주정의당이 단독으로 소선거구제 등을 주요 골자로 하는 「국회의원선거법」을 통과시켰다. 따라서 통일민주당과 평화민주당 양당의 통합문제는 김대중 총재의 거취 문제로 좁혀졌다. 하지만 김대중 평화민주당 총재는 1988년 3월 9일 기자회견을 통해 양당통합 전에 퇴진 의사가 없음을 분명히 밝혔다. 그러자 3월 11일 통일민주당의 김명윤 총재직무대행이 김대중 평화민주당 총재의 퇴진 없는 야권통합은 아무런 의미가 없다며 통합노력 포

기를 선언하였다.

이와 같이 무산 직전에 이르렀던 야권통합 활동은 1988년 3월 17일 김대중 평화민주당 총재가 야권통합을 위해 총재직을 사퇴한다고 밝힘으로써 다시 돌파구를 마련하는 것 같았다. 이후 1988년 3월 18일 통일민주당과 평화민주당, 한겨레민주당(가칭) 등 3당의 통합협상대표들은 전체회의를 열어 통합을 위한 '6인 소위원회'를 구성하고 통합활동을 다시 시작하였다. 그러나 다음날인 3월 19일 서교호텔에서 열린 '6인 소위원회'의 회의장에 200여명의 청년과 학생들이 진입하여 회의장을 점거하고 '무조건 통합', '통일민주당 각성' 등을 외치며 폭력을 행사하는 사건이 발생함으로써 통합협상은 다시 결렬위기에 처했다. 통일민주당은 평화민주당이 이들을 동원했다고 주장하고 평화민주당의 공식 사과를 요구했으나, 평화민주당은 일부 불순세력이 야기한 방해책동이라며 이를 거절하였다. 이로 인해 통일민주당이 3월 21일 통합협상을 중단하기로 결정함으로써 야권통합은 완전히 무산되고 말았다.

2) 선거제도의 변화

대통령선거제도가 간접선거에서 직접선거로 바뀌는 등 제6공화국이라는 새로운 정치체제가 구축됨에 따라 국회의원선거제도도 바뀌어야 했다. 그러나 선거제도를 개정하기 위한 여야 협상이 4개월 전인 제13대 대통령선거 때와는 달리 여야뿐만 아니라 야당 간에도 의견이 맞서 진통을 겪었다.

국회의원선거법개정과정에서 크게 쟁점이 된 것은 선거구제와 전국구의석 배분방식이었다. 이 두 가지 쟁점사항은 각 정당의 의석 확보와 직접적으로 이해관계가 얽혀있는 문제여서 쉽게 결론이 나지 않았다. 특히 선거구제 개정은 현역의원들의 정치적 생명이 달려있는 문제였기 때문에 같은 정당 내에서도 지역구가 당해 정당의 지지를 많이 받는 지역이나 아니냐에 따라, 또한 지역구가 대도시나 농촌이나에 따라서 국회의원마다 의견이 달랐다.

선거구제의 개정문제와 관련해서는 1개의 선거구에서 1명 내지 4명을 선출하는 '혼합선거구제', 2명 내지 4명을 선출하는 '중선거구제', 1인을 선출하는 '소선거구제'의 세 가지 방식을 놓고 각 정당이 첨예하게 대립하였다.

여당인 민주정의당은 지역대표성과 인구비례성을 가미한 구·시·군 행정구역단위를 기초로 1선거구에서 1~4인을 선출하는 혼합선거구제를 주장하였다. 제1야당인 통일민주당은 처음에는 민주정의당의 1선거구 1~4인제에 대하여 농촌지역에서는 여당이 의석을 독식하고, 야당성향이 강한 대도시에서는 동반 당선을 노리는 무원칙한 '신판 게리맨더링(Gerrymandering)'이라고 비난하며, 평화민주당과 함께 소선거구제를 주장하였다. 그러나 1988년 1월 13일 정무회의에서 이를 철회하고 인구비례에 의해 1선거구에서 2인 내지 4인을 선출하는 중선거구제로 변경하였다. 당론을 중선거구제로 변경한 이유는 야권이 분열된 상태에서 소선거구제로 선거를 치를 경우 참패는 필연적이고, 같은 야당인 통일민주당과 평화민주당의 양당 후보가 같은

지역구에서 이전투구식 경쟁을 할 수 밖에 없으며, 과다경쟁과 지역감정에 따른 국론분열의 후유증이 예상되므로 이를 막아야 한다는 것이었다.

평화민주당은 처음부터 줄기차게 1선거구에서 1인을 선출하는 소선거구제를 주장하였다. 평화민주당은 통일민주당이 소선거구제 당론을 버리고 중선거구제를 새 당론으로 채택하자 유신독재 정권과 정부·여당이 기도해 온 나눠먹기 정치에 통일민주당이 안주하려는 처사라며 비난하였다.

신민주공화당은 1선거구 2~4인을 선출하는 중선거구제를 주장하였다. 즉, 인구수 35만 미만은 1구 2인, 35만 이상 70만 미만은 1구 3인, 70만 이상은 1구 4인을 선출하지는 입장이었다. 이와 같이 주장하는 이유로는 소선거구제의 단점인 극한적인 선거과열과 지역당의 출현을 막고, 정치적 안정과 국민화합을 도모하기 위해서라고 하였다.

각 정당이 이렇게 주장한 이면에는 정치적 이해득실에 따른 계산이 내포되어 있었다. 여당인 민주정의당으로서 여야 동반당선이 가능한 혼합선거구가 되어야 조금이라도 더 많은 의석을 확보할 수 있다고 본 것이다. 제1야당이던 통일민주당은 중선거구제의 동반당선이 자신들에게 유리할 것으로 보고 당초 소선거구제의 당론을 바꿔가면서까지 중선거구제를 주장한 것이다. 제3당인 평화민주당으로서 소선거구제가 되어야 제1야당이 되는데 가장 유리할 것으로 보고 일관되게 소선거구제를 주장했으며, 다른 야당에 비해 상대적으로 당세가 약한 신민주공화당은 중선거구제의 동반당선이 자당의 의석확보에 조금이라도 보탬이 될 것이라고 판단한 것이다.

각 정당의 의견차이로 선거법 처리를 위해 소집한 제138회 및 제139회 임시국회가 지나갈 때까지 합의를 하지 못하자, 민주정의당이 당초 혼합선거구제의 당론을 소선거구제로 변경한 후 제140회 임시국회를 열어 야당의 반대에도 불구하고 단독으로 선거법개정안을 처리하였다. 형식은 단독처리였지만 어느 정도는 야당과 묵시적으로 합의가 이루어진 것으로 볼 수 있었다. 이로써 유신시절 박정희 정권이 장기집권체제를 구축하기 위하여 여야 나눠먹기식이라는 비난을 받으면서 도입하였던 1선거구 2인 선출 중선거구제는 폐지되고, 1971년 제8대 국회의원선거 이후 17년 만에 소선거구제가 부활되었다.

그동안 집권당에게 유리하게 배분되어 왔던 전국구와 관련하여서는 배분방식을 바꿔야 한다는 것에 각 정당들이 공감하고 있었다. 다만 그 변화의 수준에 있어서 다소의 입장 차이를 보였다. 민주정의당은 전국구의석수를 지역구에서 선출된 의원정수의 2분의 1에서 5분의 1로 대폭 줄이고, 배분방식도 제1당에게 3분의 2를 배분하던 것을 2분의 1로 낮추는 안을 제시하였다. 통일민주당은 전국구의석수를 지역구에서 선출된 의원정수의 3분의 1로 하고, 배분방식은 지역구에서 10석 이상을 얻은 정당에게 배분하되, 총득표비율에 따라 배분하도록 하는 안을 제시하였다. 평화민주당은 전국구의석수를 지역구의원 정수의 5분의 1로 하고, 지역구에서 5석 이상 또는 유효투표총수의 5%이상 획득한 정당에 배분하되, 배분방식은 제1당에게 기득

권을 주는 대신 비례대표제의 취지를 살려 각 정당의 총득표비율에 따라 배분하지는 안을 제시하였다.

각 정당의 협상결과 전국구의석 배분방식에 대해서는 선거구제와는 달리 크게 대립하지 않고 대체로 민주정의당의 안과 비슷하게 결론이 났다. 즉, 전국구의석은 지역구에서 5석 이상을 차지한 정당에게 배분하되, 제1당의 의석비율이 100분의 50미만일 때에만 전국구의석의 2분의 1을 배분하고, 잔여의석은 제2당 이하 정당에게 지역구의석비율에 따라 배분하도록 하였다.

3) 지역대결의 재현과 여소야대의 출현

제13대 국회의원선거의 후보자등록 결과 지역구후보자는 1,046명, 전국구후보자는 173명 등 총 1,219명이 등록을 하였다. 지역구후보자는 14개 정당에서 추천한 정당추천후보자가 935명이고, 무소속후보자는 111명이 등록하여 평균경쟁률은 4.7대 1이었다. 정당별로는 민주정의당이 224명으로 가장 많았고 통일민주당 202명, 평화민주당 168명, 신민주공화당 181명 등이었으며 나머지 10개 정당이 160명이었다. 민주정의당은 전국 224개 전 지역구에 후보자를 냈지만 다른 정당은 후보자를 다 내지 못하였다. 통일민주당은 광주·전북·전남 지역에서, 평화민주당은 부산·대구·경북·경남 지역에서, 신민주공화당은 전남·북 지역에서 주로 후보자를 내지 못하였다.

제13대 국회의원선거는 1987년 6월 민주항쟁과 4개월 전에 치러진 제13대 대통령선거의 열기가 그대로 이어지고, 17년 만에 소선거구제가 부활되어 유권자나 후보자 모두가 선거에 대한 관심이 높았다. 이에 따라 선거운동도 격렬해지고 위법행위도 많이 나타났다. 또한 제13대 대통령선거에서 극심하게 표출된 지역주의가 제13대 국회의원선거에까지 이어지면서 더욱 확대되는 양상을 보였다.

민주정의당은 대선에 이어 안정론을 주장하였다. 안정론은 역대 선거 때마다 여당이 계속 집권해야하는 당위성을 내세우는 단골 선거전략이다. 민주정의당이 안정론을 내세운 명분은 크게 두 가지였다. 첫째, 제13대 대통령선거에서 당선된 노태우 대통령의 선거공약을 원활히 실천하기 위해서 원내과반수의 안정의석이 필요하다고 하였다. 둘째, 개정된 헌법에 의해 국회가 막강한 권한을 가지고 있으므로 여당이 안정의석을 확보하지 않으면 정국이 불안정해진다고 하였다. 국회가 국정감사권과 총리 및 국무위원해임건의권 등의 막강한 권한을 갖고 있는데 반해 행정부는 국회를 견제할 수 있는 수단이 없으므로 여당이 안정의석을 확보해야 한다는 것이다.

통일민주당의 선거전략은 김영삼 전 총재의 연고지인 부산·경남지역의 지지표를 결집시키는 것과 야당바람을 일으키는 두 가지라고 할 수 있었다. 특히 4개월 전에 치러진 제13대 대통령선거에서 김영삼 전 총재가 자신의 연고지인 부산·경남에서 얻은 득표율(53.7%)이 다른

후보자들이 그들의 연고지에서 얻은 득표율보다 상대적으로 낮았기 때문에 통일민주당으로서는 부산지역의 지지표를 결집시켜야 할 필요가 있었다.

통일민주당은 정통야당임을 내세워 평화민주당과의 차별성을 부각시키는 전략도 사용하였다. 제1야당이 되기 위해서는 평화민주당과 경쟁이 불가피하였으므로 정통야당임을 내세워 비교우위를 차지하려고 한 것이다. 이에 따라 민주정의당의 거대 여당화를 막을 수 있는 유일한 견제세력이 정통야당인 통일민주당이라고 주장하며 선거전을 민주정의당과 통일민주당의 양당대결 구도로 몰아가려고 하였다. 다른 야당에게 표를 분산시키면 사표가 되어 결과적으로 민주정의당 후보에게 어부지리를 안겨주게 되므로 제1야당인 통일민주당 후보에게 표를 몰아달라는 논리를 전개하였다.

평화민주당의 선거전략도 통일민주당의 선거전략과 비슷한 점이 있었다. 즉, 당 최고지도자의 연고지역과 상대적으로 지역주의 투표성향이 덜한 수도권 지역을 집중 공략하는 것이었다. 제13대 국회의원선거에서 평화민주당의 최대 목표는 통일민주당을 제치고 제1야당 자리를 차지하는 것이었다. 하지만 민주정의당이 대구·경북을, 통일민주당이 부산·경남을, 신민주공화당이 충남을 확고한 지지기반으로 하고 있었기 때문에 평화민주당이 제1야당이 되려면 김대중 전 총재 지지기반인 광주·전남·전북과 수도권에서 많은 표를 얻을 수 있는 선거전략이 필요하였다.

특히 4개월 전에 치러진 제13대 대통령선거에서 김대중 전 총재가 호남지역을 제외하고 유일하게 1위를 한 곳이 서울이었기 때문에 서울에서 평화민주당 바람을 일으키는 것이 가장 유리한 전략이었다. 평화민주당은 통일민주당을 보수정당으로 몰아붙이고 자신들은 군사독재 아래서 가장 고생한 민주투사들이 모인 선명야당임을 주장하며 제1야당 경쟁상대인 통일민주당과의 차별성을 부각시키고자 노력하였다.

신민주공화당도 통일민주당이나 평화민주당과 같이 당 최고지도자의 연고지역에서 많은 표를 얻기 위한 선거전략을 썼다. 즉, 김종필 총재의 연고지인 충남에서 신민주공화당의 바람을 일으키는 전략을 펼쳤다. 특히 지난 제13대 대통령선거에서 김종필 총재가 충남에서 얻은 득표율(45.0%)은 다른 후보자들이 그들의 연고지에서 얻은 득표율에 비해 가장 낮았기 때문에 충남에서 신민주공화당의 바람을 일으키는 전략이 필요하였다. 한편 신민주공화당은 집권경험이 있는 야당임을 내세워 다른 야당과의 차별성을 부각시키는 전략도 사용하였다. 즉, 통일민주당과 평화민주당을 반대와 분열을 일삼는 수권능력이 없는 정당이라고 공격하고, 자신들은 국정경험과 대안이 있는 정책정당이라고 내세웠다.

1988년 4월 26일 진행된 투표 결과 총 선거인수 26,198,205명중 19,850,815명이 투표에 참여하여 75.8%의 투표율을 보였다. 4개월 전에 실시한 제13대 대통령선거의 투표율 89.2%에 비해서는 무려 13.4%포인트가 낮았다. 제13대 국회의원선거의 투표율이 낮은 이유로는 대통령선거를 치른 지 얼마 되지 않았고, 당시 국민들의 큰 관심사였던 민주화나 군정종식 및 전

두환 정권의 비리 등에 관한 사항이 제13대 대통령선거 과정에서 어느 정도 걸려져 선거에 대한 관심이 상대적으로 적어졌기 때문이라고 할 수 있었다. 또한 양김의 분열로 제13대 대통령선거에서 패배했음에도 불구하고 국회의원선거를 앞두고 또다시 야권통합에 실패한 것을 보고 유권자들이 정치에 대한 혐오감이 커졌으며, 선거일 날씨가 좋아 유권자들이 투표를 외면하고 야외로 나가는 등 복합적 요인이 작용한 것으로 볼 수 있었다.

선거결과 후보를 출마시킨 14개 정당 중 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당, 한겨레민주당 등 5개 정당은 당선자를 냈으나 나머지 9개 정당은 당선자를 내지 못하였다. 무소속에서는 9명이 당선되었다.

민주정의당은 유효투표총수의 33.6%를 득표하여 지역구에서 87명, 전국구에서 38명 등 총 125명이 당선되어 선거에 참여한 14개 정당 중 가장 많은 당선자를 냈다. 그러나 민주정의당의 당선자수는 전체의석 299명의 41.8% 밖에 되지 않아 의정사상 최초로 집권여당이 과반수의 의석에 미달하는 여소야대 현상이 나타났다. 민주정의당의 득표율 33.6%는 제12대 국회의원선거 때의 득표율(35.2%)과는 큰 차이가 없었으나 당선자수는 23명이 줄어들었다. 그 이유는 전국구의원정수가 줄어들고, 또한 전국구의석 배분방법이 바뀌었기 때문이었다. 제12대 국회의원선거 때에는 전국구의원정수가 92명이었으나 제13대 국회의원선거에서는 75명으로 줄어들었다. 전국구의석 배분방법도 제12대 국회의원선거 때에는 제1당에게 전국구의석 3분의 2를 우선 배분하던 것을, 제13대 국회의원선거에서는 2분의 1만 배분하도록 바뀌었다.

평화민주당은 유효투표총수의 19.1%를 득표하여 지역구에서 54명, 전국구에서 16명 등 총 70명이 당선되었다. 선거 전 제1야당이던 통일민주당보다 11명이 더 당선되어 통일민주당을 제치고 제1야당이 되었다. 평화민주당은 김대중 전 총재의 연고지인 광주·전남·전북의 37개 지역구 중 1개 지역구를 제외하고 모두 당선되는 등 주로 호남에서 많은 당선자를 냈다.

통일민주당은 유효투표총수의 23.6%를 득표하여 지역구에서 46명, 전국구에서 13명 등 총 59명이 당선되었다. 통일민주당은 평화민주당보다 총 득표율에서는 4.5%를 더 얻었으나 당선자수에서는 11명이 뒤져 제1야당 자리를 평화민주당에게 내주었다. 통일민주당은 김영삼 전 총재의 연고지인 부산의 15개 지역구 중 1개 지역구를 제외하고 모두 당선되는 등 주로 영남에서 많은 당선자를 냈다.

신민주공화당은 유효투표총수의 15.4%를 득표하여 지역구에서 27명, 전국구에서 8명 등 총 35명이 당선되어 원내교섭단체를 구성할 수 있는 정당이 되었다. 신민주공화당은 김종필 총재의 연고지인 충남의 18개 지역구 중 13개 지역구에서 당선되는 등 주로 충남과 경기도에서 많이 당선되었다.

제13대 국회의원선거에 참여한 14개 정당 중 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당 등 4개 정당을 제외하고 당선자를 낸 정당은 한겨레민주당뿐이었다. 한겨레민주당은 유효득표총수의 1.3%를 득표하고, 지역구에서 1명이 당선되었다.

제13대 국회의원선거 결과의 가장 큰 특징은 집권당인 민주정의당이 원내과반수 의석 확보에 실패하여 여소야대 국회가 되었다는 것이었다. 민주정의당은 선거결과 지역구에서 87석, 전국구에서 38석 등 총 125석을 차지하여 원내 제1당이 되기는 하였다. 하지만 이 의석수는 전체의석(299석)의 41.8%에 불과하였다.

여소야대가 된 이유에 대해 언론에서는 국민들의 집권세력에 대한 견제심리와 제5공화국 비리에 대한 비판심리 등이 작용했다고 하였다. 그러나 무엇보다도 가장 큰 이유는 지역적 지지기반이 확실한 1노 3김이 제13대 대통령선거에 이어 다시 대결하면서 지역주의 투표성향이 재현되었기 때문이라고 할 수 있었다.

여소야대는 야당 주도의 국회운영을 가능하게 했다. 따라서 국회운영에도 많은 변화를 가져왔다. 여소야대로 국회운영의 주도권을 장악한 평화민주당·통일민주당·신민주공화당 등 야3당은 공조체제를 구축해 노태우 대통령이 요청한 정기승 대법원장 임명동의안을 헌정사상 처음으로 부결시키고, 각종 결의안 등을 채택하여 정부를 압박하는 등 이전의 국회와는 다른 모습을 보여주었다.

제13대 국회의 또 다른 특징 중 하나는 4개월 전의 제13대 대통령선거에서 드러난 지역주의 투표성향이 또다시 재연되었다는 것이다. 국회의원선거는 대통령선거와 달리 그 지역에 연고가 있는 사람들이 출마하기 때문에 지역주의 투표성향이 그렇게 심하게 표출된다고는 예상하지 않았었다. 그러나 정도의 차이는 있었지만 대통령선거 때와 비슷한 양상이 나타났다.

먼저 1노 3김의 영향력 아래에 있던 4개 정당의 연고지별 득표율을 제13대 대통령선거 때와 비교해 보면 외견상 그 정도가 완화된 면도 없지 않았다. 민주정의당은 연고지인 대구·경북에서 제13대 대통령선거 때에 비해 18.2%포인트를, 평화민주당은 연고지인 광주·전남·전북에서 19.3%포인트를, 통일민주당은 연고지인 부산·경남에서 8%포인트를 적게 득표하였다. 따라서 그 지역의 유권자들이 그만큼 다른 정당의 후보자에게 표를 찍었으므로 일견 지역주의가 완화되었다고 볼 수도 있었다. 하지만 제13대 국회의원선거에서 각 정당이 얻은 전국평균 득표율과 지역별득표율을 비교해 보면 상대적으로 자기 당의 연고지에서는 많은 득표를 하고, 상대방 정당의 연고지에서는 낮게 득표하였다는 것을 알 수 있다.

각 정당의 연고지 시·도별 당선자수를 비교해 보면 지역주의 투표성향을 더 쉽게 알 수 있다. 민주정의당은 대구의 8개 선거구 전체와 경북의 21개 선거구 중 17곳에서 당선된 반면 광주·전남·전북의 37개 선거구에서는 단 1명도 당선되지 못하였고, 부산의 15개 선거구에서는 1명만 당선되었다. 평화민주당은 광주·전남·전북의 37개 선거구 중 36명이 당선되었으나 대구·경북과 부산·경남을 비롯하여 강원·충남·충북에서도 1명도 당선되지 못하였다. 통일민주당은 부산의 15개 선거구 중 14곳, 경남의 22개 선거구 중 9곳에서 당선되는 등 야당으로서는 비교적 여러 지역에서 당선되었으나 광주·전남·전북에서는 1명도 당선되지 못하였다.

신민주공화당은 충남의 18개 지역에서 13명이 당선되었으나 부산, 대구를 비롯하여 광주·전남·전북 등에서는 1명도 당선되지 못하였다.

제13대 국회의원선거에서 지역주의 투표성향이 재현된 것은 제13대 대통령선거를 치른 지 얼마 되지 않아 그때 형성된 지역감정이 유권자들의 투표심리에 영향을 미쳤다고 볼 수 있었다. 하지만 정치인들이 겉으로는 지역감정을 비판하면서 이를 이용한 측면도 있었다. 정당 지도자 입장에서는 지역감정을 이용하여야 정당을 자신의 의도대로 통제할 수 있었고, 후보자 입장에서는 지역감정을 이용하는 것이 당선에 유리하다고 보았던 것이다. 이에 따라 대통령 선거뿐만 아니라 국회의원선거까지 지역감정이 확대되어 이후 매 선거 때마다 지역주의 투표 성향이 나타났다.

4. 지방선거의 부활

1961년 5·16군사쿠데타로 지방자치제가 폐지된 이후 지방자치를 다시 실시해야 한다는 주장은 정치권에서 꾸준히 제기되어 왔다. 주로 야당에서 제기하였는데 지방자치제를 선거공약으로 내걸거나 정당대표자의 연두기자회견 등을 통해서였다.

지방자치제 실시 주장이 좀더 강하게 제기된 것은 민주화 열기가 거세게 불어 닥친 1985년 제12대 국회의원선거 때였다. 이때 선거에 참여했던 여야 모든 정당이 지방자치제 실시를 선거공약으로 내걸었다. 2년 후인 1987년 대통령직선제 개헌 등을 요구하는 6월 민주항쟁이 일어났고, 전두환 정권이 이에 굴복하여 1987년 10월 27일 헌법개정을 위한 국민투표를 실시하였다. 국민투표 결과 헌법개정안이 통과되어 제6공화국 헌법이 탄생하였다. 제6공화국 헌법에서는 제5공화국 헌법 부칙에 있던 지방의회의 구성시기 유보조항을 삭제하여 지방자치제 실시를 가시화하였다.

지방자치제 실시가 본격적으로 제기된 것은 1987년 12월 18일 실시한 제13대 대통령선거 때였다. 민주화가 획기적으로 진척된 후 실시한 이 선거에서 야당인 통일민주당 김영삼, 평화민주당 김대중, 신민주공화당 김종필 후보뿐만 아니고 여당인 민주정의당 노태우 후보도 지방자치제 실시를 선거공약으로 내걸었다.

선거가 끝나자마자 여야는 곧바로 지방자치법소위원회를 구성하여 협상을 시작하였으나 야당은 지방자치제의 실시시기를 앞당기려고 하고, 여당은 늦추려고 하여 합의가 쉽지 않았다. 여당인 민주정의당은 1년 이내 구·시·군의회(이하 “기초의회”라고도 한다) 구성, 2년 이내 시·도의회(이하 “광역의회”라고도 한다) 구성, 3년 이내 지방자치단체장 선거를 실시하자고 제안하였다. 반면에 야당 측은 ‘지방의원 및 지방자치단체장 선거를 1988년에 동시에 실시하거나, 1988년에 시·도의회의원 및 시·도지사 선거부터 먼저 실시하자고 주장하며 맞섰다.

합의가 이루어지지 않자 민주정의당은 제12대 국회의 마지막 회의인 제140회 임시국회(1988. 3. 2 ~ 3. 8)에서 「지방자치법」과 「지방의회의원선거법」 등 지방자치제 관련 법안을 단독으로 통과시켰다. 이날 통과된 법안에서는 '1989년 4월 30일 이전에 기초의회를 구성하고, 광역의회는 기초의회가 구성된 날로부터 2년 이내에 구성'하며, 지방자치단체장선거는 법률로 정할 때까지 실시하지 않고 임명하도록 규정하고 있었다.

지방자치제 관련 법안은 마련했지만 선거를 실시하기까지는 많은 진통을 겪었다. 1988년 4월 26일 제13대 국회의원선거 결과 여소야대가 되었고, 공조체제를 구축한 평화민주당·통일민주당·신민주공화당 등 야 3당은 여당이 단독으로 통과시킨 지방자치제 관련 법안을 개정하려고 하였다. 야 3당은 지방자치관계법개정위원회를 구성한 후 '1989년 이내에 광역의회의원과 광역단체장 선거를 실시하고, 1990년 이내에 기초의원과 기초단체장 선거를 실시'하는 것을 골자로 하는 개정안을 만들어 1989년 3월 15일 국회에서 통과시켰다. 하지만 노태우 대통령이 거부권을 행사하여 개정할 수 없었다.

여야는 협상을 다시 시작하여 1989년 12월 30일 여야합의로 「지방자치법」을 개정하였다. 개정된 「지방자치법」에서는 1990년 6월 30일 이내에 시·도 및 구·시·군의회의원 선거를 실시하고, 1991년 6월 30일 이내에 지방자치단체장 선거를 실시하도록 규정하고 있었다. 하지만 이 기간에 선거를 실시하지 못하였다. 1990년 1월 22일 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당이 3당 합당을 선언하고 민주자유당을 창당하자 제1야당인 평화민주당이 반발하면서 정국이 경색되었기 때문이다.

이 과정에서 김대중 평화민주당 총재가 1990년 10월 8일부터 13일간 지방자치제 전면실시와 여당의 내각제 포기 등을 요구하며 여의도 중앙당사에서 단식투쟁을 하였고, 민주자유당 김영삼 대표최고위원이 단식 중이던 김대중 총재를 방문하여 지방자치 실시를 약속한 것으로 알려졌다.

이와 같은 우여곡절을 겪은 끝에 1990년 12월 15일 국회에서 '지방의회의원선거는 1991년 상반기 중 실시하고, 지방자치단체장선거는 1992년 상반기 중 실시'하도록 한 지방자치제 관련 3개 법안을 여야 만장일치로 통과시켰다. 이로써 1961년 5·16군사쿠데타로 지방자치제가 중지된 지 30년 만에 부활하게 되었다.

하지만 지방의회의원선거는 이들 법에서 규정한 대로 1991년 상반기 중에 치러졌지만, 지방자치단체장선거는 또 한번의 진통을 겪은 뒤 이들 법에서 정한 시기보다 3년 후인 1995년에 치러졌다. 노태우 대통령이 1992년에 지방자치단체장선거를 치르게 되면 한 해에 4번의 선거(제14대 국회의원선거, 제14대 대통령선거, 기초단체장선거, 광역단체장선거를 말함)를 치르게 되어 경제적·사회적 안정을 이룰 수 없다며 연기시켰기 때문이다.

1) 구·시·군의회의원선거

1991년 3월 26일 30년 만에 부활되는 지방자치제를 위한 구·시·군의회의원선거가 실시되었다. 당초 지방의회의원선거는 1990년 6월 이내에 시·도의회의원선거와 구·시·군의회의원선거를 동시에 실시하기로 여야 간에 합의되어 있었다. 그러나 1990년 정부와 여당은 선거 연기와 분리 선거를 주장하였고 이에 야당이 강력하게 반발하였다. 그럼에도 불구하고 결국 정부와 여당은 구·시·군의회의원선거를 분리하여 1991년 3월 26일 실시한다고 일방적으로 공고하였다.

일방적으로 선거일이 결정되자 평화민주당 등 야당은 선거 불참을 주장하는 한편 장외집회를 개최하는 등 강력하게 반발하였다. 그러나 평화민주당은 집권 구상의 시발 단계로 추진해 온 지방자치의 부활을 분리선거를 이유로 계속 외면할 수 없었다. 더욱이 선거에 불참할 경우 자치구·시·군의회를 여권 성향의 인물이 장악함으로써 1992년 제14대 국회의원선거에서 더 큰 불이익을 받을 수 있다는 우려가 제기돼 결국 선거에 참여하였다. 민주당 역시 신생정당으로 취약한 정당 이미지를 돋보이게 할 수 있다는 현실적 이익 등을 고려하여 선거 불참 결정을 철회하였다. 이에 반해 민중당은 정부와 여당의 지방의회 분리 선거 강행을 당시 정치쟁점으로 불거진 수서사건을 덮으려는 '정략선거'로 규정하고 반대 입장을 분명히 하였다. 평화민주당과 민주당이 선거전에 뛰어들면서 참여 거부 명분과 현실 사이에서 고심을 거듭하였지만 결국 "이번 선거는 정치 불신을 증폭시켜 정치판의 판갈이를 초래하는 계기가 될 것"이라는 내부적 합의로 전국적인 정당으로는 유일하게 지방선거에 참여하지 않았다. 선거 불참 당론을 유지하면서 오히려 평화민주당·민주당 양당에 대해서도 당리당략적 이해를 떠나 노태우정부의 정국구도를 거들게 될 자치구·시·군의회의원선거 참여를 철회하고 노태우정부 퇴진 투쟁에 동참하라고 촉구하였다.

구·시·군의회의원선거는 1990년 12월 15일 통과한 지방의회의원선거법에 의해 후보자 공천 등 정당의 선거 참여가 금지되었다. 하지만 지방선거에서 정당의 참여를 원칙적으로 배제하기는 현실적으로 불가능하였으며, 각 정당도 비공식적으로 후보자를 내천하는 등 선거활동에 참여하였다. 민주자유당의 경우 표면상 정당 불개입을 주장하면서도 지구당 위원장이 조정할 수 있도록 지방선거와 관련한 각종 재량권을 확대함으로써 사실상의 내부 공천을 허용하였다. 또 자치구·시·군의회의원선거를 당세 확장의 계기로 이용한다는 원칙과 달리 선거 초반부터 당직자의 자치구·시·군의회의원선거 입후보를 허용하였으며, 선거사무원에 대한 자격 제한이 없는 규정을 이용하여 정당 내 선거 전문가들을 유력 후보자의 선거운동 지원을 위해 파견하였다.

이 밖에도 지구당 위원장들이 친여 후보를 지원하는 선거전략을 전개하였다. 3당합당 이전의 민주정의당·통일민주당·신민주공화당의 당원을 확인하는 작업과 새 당원 가입 작업으로 당세를 확장해 이를 시·도의회의원선거와 제14대 국회의원선거, 자치구·시·군의장선거, 시·도

지사선거, 대통령선거로 이어지는 일련의 정치행사에 동원한다는 것이 민주자유당의 계획이었다. 즉 민주자유당은 자치구·시·군의회의원선거를 독립된 선거로 보지 않고 향후 2년간 정치 일정의 시작으로 규정하고 있었다.

평화민주당 역시 정당 내 공식기구인 총재단회의에서 선거 참여를 공식 선언하였을 뿐 아니라 각 지구당 위원장에게 자치구·시·군의회의원선거 후보자 등록에 필요한 각종 지침, 선거운동 요령, 선전벽보 및 현수막 견본 등을 배부함으로써 본격적인 선거지원체제를 구축하였다. 특히 김대중 총재는 1990년 3월 7일 전국 지구당 대표자들에게 “자치구·시·군의회의원선거를 당세 확충의 계기로 삼아 시·도의회의원선거, 제14대 국회의원선거 및 대통령선거에서 승리의 발판을 다져야 한다”고 강조할 정도로 공공연히 자당의 선거 참여를 강조하였다. 또 선거운동 기간에 전국적인 당원집회를 개최하여 평화민주당 지원을 희망한 후보자들의 당색을 부각시키려는 선거 전략을 폈다. 특히 여권의 자치구·시·군의회의원선거와 시·도의회의원선거의 분리 실시가 수서사건을 회색시키려는 술책이라고 비난하며 자치구·시·군의회의원선거에서 청와대와 민주자유당의 선거 개입 의혹을 쟁점화해 선거 이슈화하고자 노력하였다.

민주당도 중앙당 내에 공식적으로 지방자치제 선거지원 대책본부를 설치하고 소속 당원인 자치구·시·군의회의원선거 후보자를 지원하였다. 지구당 창당대회를 겸한 옥내 집회 등을 통해 수서비리사건을 정치 이슈화하고 이를 통한 민주당 열기 확산 및 민주당 당원인 후보자의 선거운동을 간접 지원하는 등 방법으로 자치구·시·군의회의원선거에 참여하였다. 특히 자치구·시·군의회의원선거를 앞두고 수서비리 규탄 열기를 고조시켜 비호남권에서 친여권 인사의 지방의회 진출을 최대한 저지하는 한편 평화민주당의 수서비리 연루 사실도 함께 부각시킨다는 ‘대평화민주당 차별화 전략’을 구사하기도 하였다.

지방선거법상 정당의 후보자 공천이 배제된 선거였지만 여러 방법으로 실제 정당의 내천이 이루어졌기에 선거 결과는 각 정당을 기준으로 하여 언론 등을 통해 비공식적으로 발표되었다. 다소 수치상 차이는 있었지만 선거 결과는 민주자유당이 내천한 후보나 친여 성향의 후보가 호남을 제외한 전 지역에서 승리한 것으로 나타났다. 민주자유당은 자체 분석을 통해 총 4,304명의 당선자 중 민주자유당 당적 보유자가 2,142명으로 49.8%를 차지하였으며 친여 성향의 무소속 당선자를 포함하면 친여 당선자가 전체 당선자수의 74%나 된다고 밝혔다. 또 민주자유당은 평화민주당이 785명으로 18.2%, 민주당이 33명으로 0.8%, 당적이 없는 당선자가 1,343명으로 31.2%를 각각 차지한 것으로 집계하였다.

한편 평화민주당의 집계는 민주자유당의 발표 내용과 다소 차이를 보였으나 민주자유당이 전체적으로 승리하였다는 점에는 일치하였다. 평화민주당은 자당이 지원한 후보가 901명 당선되었다고 발표하였다. 이러한 선거 분석 결과에 대해 후보 등록이 끝났을 때부터 여권의 기습적인 선거 실시와 강압적인 선거 분위기 등을 들어 선거 결과가 여권 일변도로 흐를 것임을 예상하였다고 주장하면서도 최종 결과가 예상보다 충격적임을 부인하지 않았다. 특히

평화민주당이 당력을 집중한 서울에서도 당초 목표한 40%에 크게 못 미치는 24.2% 선에 머물러 서울의 22개 자치구·시·군의회 중 야권 성향 의원이 더 많은 의회는 단 한 곳도 없는 것으로 평화민주당은 집계하였다. 민주당은 입당 예정자를 포함해 모두 126명의 당선자를 냈다고 발표하였으나 실제 당적 보유자는 33명인 것으로 집계되었다.

한편 풀뿌리 민주주의라는 지방자치제가 30년 만에 부활되어 역사적 의미가 컸으나 투표율은 55.0%로 매우 낮다는 것이었다. 이 투표율은 1960년 12월 29일 기명식으로 치러진 서울 시장·도지사선거의 39.0%를 제외하고 역대선거 중 가장 낮은 투표율이었다. 이처럼 투표율이 낮은 이유에 대해 언론기관이나 시민단체 등에서는 수서사건으로 인한 유권자들의 정치 불신과 정당의 선거참여가 배제된 관계로 특별한 정치적 쟁점이 없었기 때문이라고 지적하였다. 또한 유권자들이 구·시·군의회회원의 역할이 무엇이고 후보자를 잘 몰라서 선거에 관심이 낮았진 것도 그 이유 중에 하나라고 지적하였다.

중앙선거관리위원회는 투표율이 낮은 이유에 대해서 뚜렷한 선거쟁점의 부재, 국민들의 무관심, 20~30대 젊은층의 정치권에 대한 극도의 실망감 등이 복합적으로 작용한 것이라고 분석하였다. 또한 무명 후보들에 대한 인물선택의 어려움도 투표참여 욕구를 저하시키는 요인이 되었다고 분석하였다.

2) 시·도의회의원선거

1991년 3월 26일 자치구·시·군의회의원선거 이후 6월 1일 시·도의회의원선거가 연이어 실시되었다. 시·도의회의원선거는 선거구당 1명을 선출하는 소선거구제 방식으로 총 866명의 의원을 선출하였으며, 이 선거에 총 2,885명이 출마하여 경쟁을 벌였다.

민주자유당은 전국적으로 전남과 전북지역의 26개 선거구를 제외한 840개 선거구에 후보를 공천한 것으로 나타났다. 주요 선거 전략으로는 '제6공화국의 중간평가라는 야당 측의 주장 대신 '6·29선언의 완결'이라는 의미를 부여하고 '안정이나 혼란이냐라는 캐치프레이즈로 홍보를 전개하여 과반수의 '안정의식' 확보에 주력하겠다는 기본전략을 세웠다. 세부적으로는 전국 866개 선거구에서 60% 이상의 의석을 확보하겠다는 목표를 세우고, 최대 격전장이 될 수도권에서는 50% 정도의 의석 확보를 목표로 설정하였다. 특히 '야당바람'을 차단하기 위해 공명선거 분위기를 유도하는 한편 초반의 후보자 등록 마감일까지는 여권 후보단일화 작업에 치중하고 중반 이후에는 청년과 여성, 직능분야의 득표력을 제고하는 한편 막바지에는 저변층 및 부동표를 집중 공략한다는 단계적 전략을 수립하였다.

한편 전국을 권역별로 나눠 수뇌부들이 선거운동을 지원하는 전략도 수립하였다. 이에 따라 중부권은 김종필 최고위원, 호남권은 박태준 최고위원, 영남권은 김영삼 대표가 각각 책임을 맡아 각 권역의 도청 소재지급을 집중 순방하고 옥내 집회를 개최함으로써 야권의 대도시 '바람몰이'를 차단한다는 전략을 전개하였다. 최대 격전지인 서울 등 수도권 공략을 위해서는

해당 지구당 위원장뿐 아니라 전국선거구 국회의원 및 장·차관을 지낸 정책평가위원들을 총 투입하여 중산층의 안정회구 심리를 득표로 연결시킨다는 선거 전략을 세웠다. 선거 캐치프레이즈 역시 여당의 전통무기인 '안정'이었고 지방자치제 전면 실시와 악법 개폐 등 민주화 조치 실천, 경제발전 약속 등의 선거공약을 발표하면서 정당 차원의 득표 활동을 전개하였다.

전국 557개 선거구에 후보를 공천한 신민주연합당은 영남과 충청 및 강원 등 취약지역에서의 교두보 확보와 서울을 중심으로 한 수도권에서의 선전을 중점 목표로 설정하였다. 한편 이를 달성하기 위해 시·도의회의원선거를 노태우정부 3년에 대한 '중간평가'로 규정하고 그동안의 실정과 부패에 대한 심판의 장으로 활용하는 전략을 수립하였다. 특히 후보들의 합동연설회와 당 차원의 지원연설회 등에서 정부·여당의 실정을 부각하는 등 전국적으로 파상적인 집회 개최로 '신민당 바람'을 일으키면서 선거양상을 민자 대 반민자의 양극구도로 이끌어내 지지를 유도하겠다는 계획이었다.

이런 목표와 전략은 재야의 '신민주연합' 세력을 통합하여 당세를 확장하면서 당명을 신민주연합당으로 바꾼 후 이전 평화민주당이 가졌던 지역당이라는 선입관이 상당 부분 해소되었고, 외부인사 영입을 충실히 할 경우 상당한 기반 조성이 가능하다는 판단에 근거하고 있었다.

신민주연합당의 캐치프레이즈는 '지방자치제를 부활시킨 신민당'으로, 신민주연합당이 지방자치제를 있게 하였으므로 신민주연합당 공천자를 지원해 달라는 것이었다. 그러나 야당바람을 일으킬 호재로 여권 공안통치 종식과 내각제 개헌 포기 등을 여권이 미리 손을 써 완화시키자 부족한 정치 이슈를 보완한다는 계획 아래 환경·교통·민생 등 문제를 쟁점으로 부각시켜 현 정권의 무력함을 홍보하는 데 온 힘을 쏟았다.

6월 1일부터 정부의 선거일 공고와 함께 신민주연합당은 당 체제와 기구를 선거체제로 전환하고 부산에서 당원단합대회 형식의 정권규탄대회를 개최하는 등 본격적인 선거운동에 돌입하였다. 또 신민주연합당은 김대중 총재를 중심으로 한 총재반과 최고위원·국회의원 중심의 최고위원반을 편성하고 전국 순회·지원 유세에 나섰다. 특히 선거운동 초·중반에는 선거지원반이 영·호남지역을 집중 지원하며, 후반 무렵에는 서울·경기 등 중부지역에서 당원단합대회를 다발적으로 개최하여 전통야당·수권정당의 저력을 부각시키는 한편 공안통치를 쟁점화해 야당바람을 일으킨다는 전략을 구사하였다.

민주당은 470명의 후보를 공천하며 선거에 참여하였다. 민주당은 시·도의회의원선거를 제2창당으로 발돋움하기 위한 절호의 기회로 판단하고 있었다. 그러나 다른 한편으로는 선거에 참패할 경우 잇힌 정당으로 전략할 수 있다는 위기감도 함께 가지고 선거에 임하였다.

민주당의 기본전략은 전문 직능인 중심의 후보자를 추천하여 인물대결로 선거를 이끌어간다는 것이었다. 공천 과정에서 나타난 민주자유당의 금품수수과 신민주연합당 의원들의 탈당 사태로 젊은층을 비롯한 상당수 유권자가 두 정당으로부터 등을 돌린 것으로 판단하고 각종

연설회 및 선거 홍보물 등을 통해 젊은층 등의 투표 기권 방지에 주력하였다. 한편 3당합당 이후 정당이 참여하는 첫 전국 선거인만큼 시·도의회의원선거를 민주자유당에 대한 ‘찬반투표’로 의미부여하는 것이 기본적 전략으로 설정되었다. 민주당은 대외적으로 민주자유당 심판, 정치 불신 해소, 희망과 대안 제시, 적극적인 선거 참여, 공명선거 실현 등을 시·도의회의원선거의 4대 목표로 내세우고 신생 소수정당의 특성을 살린 강도 높은 대야투쟁을 통하여 선명성 부각과 당세 확장에 주력하였다. 특히, 신민주연합당과의 차별성을 내세워서 독자적인 정당 이미지를 부각시키고자 했다.

한편 유일한 진보정당 민중당은 수도권과 공단 밀집지역을 중심으로 100여 명을 공천하여 제도권 정당으로서의 착근 여부를 타진해 보겠다는 것이 목표였다. 그러나 인플란으로 당초 목표의 절반도 되지 않아 목표와 현실 간의 한계를 보였다. 민중당은 당의 노선과 진보정당의 창당 배경 등을 강연 등을 통해 직접 대중에게 알리고 과격 이미지를 불식하는 데 진력하는 것이었다.

총 866석을 두고 경쟁을 벌인 시·도의회의원선거 결과 민주자유당은 564석을 차지하는 압승을 거두었다. 광주·전남·전북·제주 4개 의회를 제외한 11개 시·도의회에서 압도적인 과반수 의석을 차지하였으며, 특히 부산에서는 51석 중 50석을 석권함으로써 98%의 의회 점유율을 기록하였다. 가장 관심을 모은 서울에서도 민주자유당은 132석 중 무려 110석을 차지하였다. 반면에 신민주연합당과 민주당은 각각 21석과 단 1석을 얻는 데 그쳤다.

시·도의회의원선거 결과로 인해 민자·신민 양당 구도에 변화가 생기지는 않았으나 민주자유당은 압승을 통해 중앙과 지방정치 무대를 석권하게 되었고 그 결과 정당의 불균형 공존현상이 심화되었다. 특히 서울·부산·대구 등 3대 시·도의회의 민주자유당 의석 점유율이 모두 80%를 넘어 정치통념상 ‘야도’의 개념이 사라졌으며 전체적으로 일당독주, 호남의 경우 신민주연합당의 독주에 의한 의회의 감시견제 기능 약화가 우려되는 결과를 낳았다.

민주자유당은 선거 후 시·도의회의원선거에서 중앙정치의 바람을 차단하고 조직적인 선거운동으로 정치 안정에 의한 ‘지역발전’ 공약을 유권자들에게 호소한 결과 승리를 이끌어낼 수 있었다는 자체 분석 결과를 내놓았다. 이와 함께 ‘정원식 총리 폭행사건’ 등 선거운동 기간에 터진 일련의 시위 및 폭력 사태들도 모두 호재가 되었으며, ‘반민자세’가 강한 젊은층이 대거 기권한 것도 직·간접적으로 민주자유당의 승리에 유리하게 작용한 요인으로 평가하였다. 특히 서울에서의 압승은 이 같은 승인들이 복합적으로 나타나 ‘예상 밖’의 성과를 냈다고 선거 후 자체 평가 결과를 발표하였다.

신민주연합당은 이번 선거에 총 557명을 공천하였으나 당선자는 165명으로 19.1%에 그쳤다. 예상대로 호남지역에서는 완승을 기록하였지만 영남권 등 비호남권에선 민주자유당에 완패한 결과였다. 신민주연합당은 자체 선거결과 분석을 통해 야권이 실패할 수밖에 없었던 가장 큰 요인으로 야당 특유의 바람을 일으키지 못한 점을 들었다. 집권여당의 막강한 자금

과 조직력을 이기기 위해서는 '야당 붐'을 타야 하는데 각종 집회에서 정치적 쟁점을 만들거나 청중을 동원하는 데 실패함으로써 붐을 조성하지 못하였다는 것이다. 즉 정당 참여가 허용된 시·도의회의원선거에서 당초 예상과는 달리 대중 집회에 대한 국민의 열기가 고조되지 않음으로써 야당 붐 조성에 부정적 요인으로 작용한 것으로 자체 분석하였다.

시·도의회의원선거를 통해 제2의 창당이라는 도약을 기대한 민주당은 총 470개 선거구에 후보자를 추천하여 비교적 높은 14.3%를 득표하고도 전체 의석의 2.4%인 21석을 차지하는데 그쳤다. 특히 민주자유당이 51석 중 50석을 획득한 부산지역의 경우에도 민주당 후보들은 25.1%의 상대적인 높은 득표율을 기록하는 등 호남과 제주를 제외한 지역에서 선전하였으나 실질적인 의석 확보에서는 현실적인 한계를 보였다. 또 선전을 기대한 서울과 부산에서도 단 1명씩만 당선되는 등 저조한 성적을 보여 신민주연합당을 대신하는 대체 야당의 입지 확보에도 실패하였다.

한편 제도권 진입을 노리던 민주당은 현실정치의 벽을 넘지 못하였다. 선거 결과 강원지역에서 단 1명의 당선자를 배출하였으며, 모두 12만 5,488표를 얻어 전체 유효투표수의 0.8%를 차지하는 데 불과하였다.

1991년 시·도의회의원선거는 1990년 민주정의당·통일민주당·신민주공화당 등 3당이 합당한 후에 정당의 참여가 허용된 선거로서는 처음 실시하는 전국적인 선거였다. 따라서 3당 합당에 대한 평가적 성격이 있어서 선거결과가 큰 관심사였다. 또한 1992년에 실시예정인 제14대 국회의원선거와 제14대 대통령선거를 앞두고 실시되는 전초적 성격도 있어서 향후 정국의 향방을 가늠해 볼 수 있는 중요한 선거이기도 하였다. 선거결과는 관심사에 비해 싱겁게 민주자유당의 압승으로 끝났다. 그러나 과거의 선거와 같이 그 결과가 지역주의적 한계에서 벗어나지 못하였다. 특히 호남지역과 영남지역에서 그 정도가 심하였다.

민주자유당은 부산·대구 등에서 80%가 넘는 의석을, 특히 부산에서는 51석 중 50석을 차지했지만 호남에서는 단 1석만을 얻는 데 그쳤다. 당초 민주자유당은 광주·전남지역의 경우 유력 후보자 물색의 어려움 등으로 소극적인 자세였으나 공천과정의 잡음이 끊이지 않았던 신민주연합당의 상황이 호재라고 판단하여 광주의 23개 전선거구와 전남·북 선거구의 절반이 넘는 98곳에 후보를 냈지만 전남의 1곳만을 건지고 광주와 전북에서는 참패를 면치 못했다.

신민주연합당은 공천후보 가운데 165명이 당선돼 전체 시·도의회 의석의 19.1%를 차지하면서 광주·전남·전북의 3개 의회를 장악했다. 그러나 서울에서는 의석수의 15.9%에 불과한 21석을, 경남에서는 1석을 얻는 데 그쳤으며, 부산·대구·강원·충남·충북·경북·제주 등 7개 지역에서는 당선자를 단 1명도 내지 못하는 등 극심한 호남편중현상을 나타냈다. 신민주연합당은 지역성의 한계를 극복하기 위해 당명을 평화민주당에서 신민주연합당으로 바꾸는 등 전력을 기울였고, 김대중 총재의 의욕적인 전국순회 강행군에도 불구하고 영남 등 취

약지역에서 패배하였다.

한편 지역기반이 확고하지 못한 민주당은 세대교체를 주장하면서 대안 정당으로 유권자에게 지지를 호소하였으나 호남과 대구, 그리고 제주 지역에서 당선자를 내지 못했으며, 전국적으로도 총의석의 2.4%에 불과한 21석을 차지하는 데 그쳤다.

시·도의회의원선거는 과거의 선거와 마찬가지로 민주자유당은 영남권 등에서 절대적 우세를, 신민주연합당은 호남을 석권하며 절대우세를 유지해 사실상 1당에 의해 시·도의회가 형성되는 결과를 낳았다. 이는 정당 편중의 지역화 현상을 확인시켜 줌과 더불어 각 정당의 지역적 정치기반이 존재함을 다시 한번 입증했다.

시·도의회의원선거의 또 다른 특징 중의 하나는 낮은 투표율이었다. 지난 구·시·군의회의원선거보다는 4% 정도 높은 58.9%였지만 다른 선거에 비해서는 크게 낮은 수치였다. 과거 1952년부터 1960년까지 3회 실시된 서울시·도의회의원선거의 투표율 즉 1952년 81.2%, 1956년 85.8%, 1960년 67.4%와 비교할 때도 크게 떨어진 것이었다. 또한 가장 최근에 실시된 대통령선거와 국회의원선거에 비해서도 크게 낮았다. 1988년 제13대 국회의원선거에 비해서는 16.9%포인트, 1987년 제13대 대통령선거와 비교하면 무려 30.3%포인트가 낮았다.

낮은 투표참여의 이유로는 전반적인 정치 불신이 지적됐다. 기성 정치를 불신하는 20·30대 젊은 유권자층의 정치적 냉소주의도 중요한 요인으로 꼽혔다. 또한 유권자들의 의식에 지방자치제에 대한 인식이 확고하게 자리 잡고 있지 못한 점도 투표율 저조의 원인이었다.

호남과 영남 지역의 경우 정당별 지지성향의 편차가 컸고, 지방에서는 선거기간이 농번기와 겹쳐 투표참여가 적었으리라는 분석도 있었다. 이외에도 후보자들은 지역 유권자들에게 차별성을 부각하지 못한 점도 투표율 저조의 원인으로 지적되기도 했다. 유권자들은 자기 지역에서 출마한 후보자들의 내력을 단지 소형인쇄물이나 선전벽보로밖에 파악하지 못하여 어느 후보를 선택할지 몰라 기권한 예도 상당 부분 있을 것이라는 분석도 있었다.

5. 제14대 국회의원선거

제14대 국회의원선거는 제13대 국회의원의 임기만료에 따라 1992년 3월 24일 실시되었다. 제14대 국회의원선거는 제14대 대통령선거를 9개월 앞두고 실시하여 대통령선거의 전초전 성격으로 볼 수 있었다.

제14대 국회의원선거를 앞두고 우리나라 최대 재벌이라고 할 수 있는 현대그룹의 정주영 회장이 통일국민당을 창당하고 정치에 참여함으로써 선거전은 여당인 민주자유당과 제1야당인 민주당 그리고 통일국민당의 3당 대결구도가 되었다.

선거전에서 쟁점이 된 것은 1990년 3당합당 이후 처음 실시하는 국회의원선거여서 합당의

정당성 여부를 둘러싼 공방과, 재벌그룹 회장 출신이 정치에 참여함으로써 경제문제와 연계시킨 안정론-견제론 등이었다. 또한 국가안전기획부 직원의 선거개입, 이지문 중위의 군부재자투표 부정폭로 사건 등도 선거쟁점이 되었다.

선거결과 민주자유당은 전체의석의 49.8%인 149석을 차지하여 원내 제1당이 되었고, 민주당은 97석을 차지하여 제1야당이 되었으며, 통일국민당은 31석을 차지하여 국회교섭단체를 구성할 수 있는 정당이 되었다. 민주정의당은 처음에 과반수의석에서 1석이 부족하여 여소야대였으나 선거가 끝난 후 무소속 당선자들을 계속 영입하여 제14대 국회 개원 전에는 과반수를 확보하여 여대야소가 되었다.

1) 민주자유당, 민주당, 통일국민당의 3당 경쟁구도의 형성

1991년 6월 실시된 시·도의회의원선거 이후 신민주연합당과 민주당의 합당이 이루어져 1991년 9월 통합야당 민주당이 출범하였다. 1990년초부터 시작된 양당의 통합 논의는 거대야당 민주자유당의 출현에 따른 위기감 확산과 임박한 1990년 4월 3일 국회의원 보궐선거에 대비할 필요성에 따른 것이었다. 그러나 당시 신민주연합당의 전신인 평화민주당과 민주당 창당준비위원회 간의 협상은 지도체제 문제와 양당간 지분문제로 타협점을 찾지 못하였고, 결국 양당은 개별적으로 지방의회의원선거 준비에 나섰다. 이 과정에서 민주당 창당준비위원회는 1990년 6월 18일 민주당을 독자적으로 출범시켰으며, 평화민주당은 1991년 4월 4일 신민주연합당 창당준비위원회와 합당하여 신민주연합당을 출범시켰다.

1991년에 두 차례 치러진 지방의회의원선거에서의 연이은 패배는 야권통합 논의를 촉진하는 계기가 되었다. 1991년 6월 실시된 시·도의회의원선거에서 민주자유당은 전체투표수의 41%를 득표하며 전체 866석 중 무려 564석을 차지하는 압승을 거둔 반면 신민주연합당은 165석, 민주당은 21석만을 차지하는데 그쳤다. 그보다 앞서 3월에 실시된 구·시·군의회의원선거는 정당공천이 배제된 선거였으나 친여성향의 의원들이 당선자의 다수를 차지한 것으로 알려졌다. 두 야당은 통합 없이 임박한 국회의원선거와 대통령선거에서 승리할 수 없다는 데 인식을 같이하게 되었고, 1년여 만에 다시 야권통합을 위한 협상이 시작되었다.

그러나 두 야당은 협상초기 선거패배에 따른 내부 혼란과 합당방식 등에 대한 이견으로 협상에 난항을 겪었다. 양당의 합당안 중 가장 쟁점이 되었던 것은 합당 이후 지도체제와 관련된 문제였다. 이와 관련하여 1991년 7월 30일 민주당 이기택 총재가 공동대표제 수용과 김대중 대표의 일선후퇴를 합당조건으로 정식 제의하자 8월 17일에는 김대중 신민주연합당 총재가 단일성 집단지도체제, 순수 집단지도체제, 상임대표 하의 공동대표제 등 3개 방안을 제시하면서 정기국회 개회 전까지 민주당에 선택할 것을 요구하였다. 양당의 입장이 이렇듯 극명하게 갈리자 야권통합을 바라는 신민주연합당 내부의 정치발전연구회 소속 의원들과 민주당 의원들이 별도의 신당 창당 움직임을 보이기도 하였으나 결실을 보지는 못하였다. 한편

1991년 9월 초순 양당 지도부간 막후 협상이 진전을 보이면서 양당은 법적으로는 김대중 총재 단독대표, 정치적으로는 김대중·이기택 대표간의 공동대표제라는 절충안을 통하여 합의점을 찾아갔다.

약 두달여간의 협상은 신민주연합당 김대중 총재와 민주당 이기택 총재간의 양당통합 선언으로 결실을 보았다. 1991년 9월 10일 두 야당 대표자는 국회의사당 대회의실에서 합동기자회견을 열고 “모든 민주세력이 참여하는 범 민주 수권정당을 결성함으로써 민주자유당 정권의 장기집권을 저지하고 명년에 기필코 민간 민주정부로의 정권교체를 이룩하고자 할 것”이라고 밝혔다. 양당간 합의내용은 통합당의 당명은 민주당으로 하고, 지도체제는 최고위원 동수의 집단지도체제로 하되 양당의 현 총재는 공동대표가 되며, 중앙당의 당직배분은 신민 6, 민주 4의 비율로 하는 등의 내용을 담았다. 통합선언 이후에는 1991년 9월 11일 신민주연합당 67명, 민주당 7명 등 총 74명의 국회의원으로 국회교섭단체 등록을 마치고, 9월 16일에는 신민주연합당과 민주당 수임기관합동회의에서 김대중·이기택 양당총재를 공동대표로 선출하고 최고위원에 이우정, 박영록, 박영숙, 허경만(이상 신민주연합당), 김현규, 조순형, 이부영, 목요상(이상 민주당) 등 8인을 각각 선출했다. 대변인에는 노무현 의원을 임명했다. 같은 날 민주당은 중앙선거관리위원회에 등록절차를 마치고 공식적으로 출범하였다. 양당의 합당으로 인하여 제14대 국회의원선거를 앞두고 정치구도는 양당체제로 재편되었다.

민주자유당과 민주당 양당을 중심으로 흘러가던 선거전 정국은 국내 최대의 재벌이라고 할 수 있는 정주영 현대그룹 명예회장의 정치참여 선언으로 새로운 전기를 맞게 되었다. 정주영 회장은 1992년 이전부터 잇단 정치참여 의사를 밝혀왔는데, 1992년 1월 3일 “1991년 12월 31일자로 그룹경영에서 완전히 떠나 새로운 일을 하겠다”고 밝히며 신당창당을 통한 정치참여 행보를 공식화하였다. 또한 1월 8일에는 과거 정권과 노태우 정부 초기까지 청와대에 정치자금을 제공해온 사실을 밝히며 정치권에 논란을 불러일으키기도 했다.

정주영 회장은 1992년 1월 10일 통일국민당 창당발기인대회를 시작으로 신당창당 작업을 본격적으로 시작하였다. 창당발기인대회에서는 정주영 회장이 창당준비위원장으로 선출된 가운데 김광일, 정몽준, 김길곤 의원 등 각계 인사가 망라된 발기인 100여명이 참가하였으며, ‘시대가 요청하는 새로운 정치를 구현할 것’을 창당 취지로 내세웠다. 통일국민당은 이후 신속하게 조직정비에 나서는 한편 외형적인 세력을 확장하기 위한 노력을 기울였다. 국회의원 선거를 목전에 두고 창당된 통일국민당으로서는 가장 시급하고 어려운 문제가 바로 유능한 인물을 영입하는 것이었다. 정주영 창당준비위원장이 5공 세력에 대해서도 선별적으로 영입할 것을 공언하고, 민주자유당과 민주당 후보자 공천에서 탈락한 인사들이 합류하면서 통일국민당은 조직을 더욱 확대해 나갔다.

1992년 1월 하순부터는 김동길이 주축이 되어 결성한 ‘새한당 창당준비위원회’와의 통합작업을 진행하기도 했다. 교섭 끝에 1992년 2월 7일 양측의 창당준비위원장인 정주영과 김동길

은 “구국의 일념으로 정치를 한다는 목적과 취지가 같기 때문에 당을 합치기로 하였다”며 통합을 선언하였다. 이후 김동길 교수를 비롯한 일부 새한당 인사들이 통일국민당에 개인 입당 형식으로 합류하였다.³⁶⁾

정주영 위원장은 이같은 준비 과정을 통하여 정치참여 선언 이후 한달 여 만인 1992년 2월 8일 서울 삼성동 한국종합전시장에서 대의원 700여 명 등 1만여 명이 참석한 가운데 중앙당 창당대회를 개최하고 통일국민당을 창당했다. 통일국민당은 이날 대회에서 7인의 최고위원을 두는 당헌을 채택하고 정주영 위원장을 대표최고위원으로, 김동길 전 연세대학교수와 김광일 의원을 최고위원으로, 봉두완 전 의원을 전당대회 의장으로 각각 선출하고 양순직·박한상 부위원장을 상임고문으로 추대했다. 통일국민당은 창당대회를 마치고 중앙선거관리위원회에 정당등록을 신청하여 2월 10일 수리됨으로써 법적인 성립 절차를 마쳤다.

통일국민당은 창당선언문을 통해 “권위주의 통치방식을 일소하고 정당의 사당화·지역당화를 배제하며 깨끗하고 정직한 정치를 실천하겠다”며 “경제발전과 통일의 당으로서 서민층과 중간계층을 대변하겠다”고 밝히고 중도개혁 국민정당을 표방하면서 강령으로 자유민주주의, 민족통일, 세계평화에의 기여, 경제정의 실현, 복지사회 구현 등을 내걸었다. 통일국민당의 선거참여가 본격화되면서 선거정국은 크게 3자 경쟁구도로 전환되었다.

2) 선거제도의 변화

1991년 후반 들어 여야는 「국회의원선거법」을 개정하기 위한 작업에 본격적으로 착수하였다. 국회의원선거법의 개정은 제13대 국회의원선거 직전인 1988년 3월 17일 개정된 이래 3년 만에 이루어진 것으로 그 동안의 잇단 금권타락선거에 대한 비판으로 여야 모두 ‘돈 안쓰는 선거’를 개정방향으로 내세웠다. 5개월여의 논쟁을 거쳐 1991년 12월 31일 공포된 국회의원선거법은 지역구의원 수 증가와 선거운동 방법의 일부 조정, 선거공영제의 일부 확대, 선거범죄 처벌 강화 등을 그 내용으로 담고 있었다.

여야는 선거법 개정협상 과정에서 기부행위 금지기간의 연장, 사전선거운동에서 정당활동 배제, 위장전입자에 대한 선거권 박탈, 기탁금의 국고귀속 요건 강화 등 이견이 심하지 않은 20여개 조항에 대해 개정 또는 신설에 합의하였다. 그러나 선거권자 연령인하, 투표방식 변경, 합동연설회 존폐여부, 선거운동의 한계 등 쟁점들에 대해서는 합의에 난항을 겪었다. 그러나 최종 협상과정에서 민주자유당이 정당연설회를 양보하는 대신 민주당이 선거구 증·분구 문제를 양보하면서 타결의 실마리를 찾아 제13대 마지막 국회를 며칠 남겨두지 않은 상황에서 극적 타협을 통해 합의된 12월 17일 국회 본회의에서 의결되었다.

36) 새한당 참여인사 전원이 합당에 참여한 것은 아니었다. 새한당 창당준비위원회 내부에서는 김동길 교수의 통일국민당 합류에 대한 반대성명을 발표하기도 하였으며(세계일보, 1992. 2. 11자, 2면), 유제연 사무총장을 비롯한 새한당 창당준비위원회에 잔류한 인사들은 신정치개혁당 창당준비위원회와 함께 1992년 2월 25일 신정치개혁당을 창당하였다.

1991년 「국회의원선거법」 개정 과정에서 주된 쟁점은 선거구제 및 선거운동, 특히 정당 연설회에 관련한 것이었다. 민주자유당 협상안의 경우에는 선거구 증설과 선거과열 방지를 위한 선거운동 방법의 개선에 초점을 두고 있었다. 반면 민주당 협상안은 전국구 후보의 정당투표제 도입과 유권자 연령인하, 선거운동방법 확대 등에 비중을 두었다.

개정된 「국회의원선거법」은 기존의 소선거구제를 유지하였으나 전국구의원 배분방식의 변경을 통해 기존 제1당이 가진 특혜조항을 폐지하는 등 형평성 면에서 많은 향상이 이루어졌다. 또한 선거운동 분야에서는 정당연설회가 신설되는 등 전체적으로 선거운동방법이 확대되었다. 이외에도 선거공영제 확대와 불법선거운동에 대한 처벌을 강화하였다는 특징이 있었다.

의원정수는 지역구와 전국구를 합하여 299인으로 정수화하여 그 인원수를 명문화하였다. 그 결과 지역구 증설로 지역구 의원은 237인으로 13인이 증가한 반면 전국구 의석은 62석으로 줄어들게 되었다. 전국구 의석 배분방식에서는 개정 전에는 의석의 과반수를 차지하지 못한 제1당에 전국구의원정수의 2분의 1을 우선 배분한 제1당 우대제도가 폐지되었다. 또한 유효투표의 3% 이상 득표한 정당에는 전국구 1석을 우선 배분하도록 개정하여 소수 정당의 의회진출을 보다 용이하게 하였다. 선거구제는 소선거구제를 유지하였으며, 인구변화에 따라 선거구가 재조정되었다. 선거구 재조정은 전체 237개 지역선거구 가운데 84개 선거구에서 이루어졌으며, 13개 선거구가 증·분구되었다.

후보자 등록과 관련하여서는 후보자 등록기간이 선거일공고일로부터 5일 이내에서 3일 이내로 단축되었다. 또한 무소속후보자의 경우 추천장은 관할지역구선거관리위원회가 선거일공고일로부터 검인하여 교부하는 추천장을 통해서만 선거권자의 추천을 받도록 하고, 선거권자 700인을 초과하여 추천을 받지 못하도록 함으로써 등록절차를 좀더 엄격하게 하였다. 추천장은 선거일공고일 이후 교부되었고 후보자등록기간은 단축되었으므로 무소속후보자의 등록은 보다 더 힘들어졌다.

기탁금은 정당추천 여부에 상관없이 모든 후보자가 1,000만원을 기탁하도록 개정되었다. 이는 기존 선거법에서 지역구 후보자의 기탁금으로 정당추천후보자는 1,000만원, 무소속후보자는 2,000만원을 내도록 차등을 둔 조항에 대해 헌법재판소에서 헌법불합치 결정을 내린 데 따른 것이었다.³⁷⁾ 또한 기탁금의 국고귀속 요건은 종전에는 유효투표 총수 대비 3분의 1 이하를 득표한 경우를 기준으로 하였던 것에 비하여 유효투표 총수를 후보자 수로 나눈 수의 2분의 1 이하를 득표한 경우로 조정함으로써 다소 완화하였다.

선거운동기간은 18일에서 17일로 단축되었고, 후보자의 배우자 등 가족은 선거관리위원회에 신고하지 않더라도 선거운동을 할 수 있도록 현실화하였다. 선거운동 방법상에 있어 가장 큰 변화는 1971년 제8대 국회의원선거 이후 중단되었던 정당연설회가 20년 만에 부활하였다

37) 1989. 9. 8, 88헌가6 결정, 구체적인 내용은 '제13대 국회의원선거' 제2장 선거제도편 참조.

는 점이였다. 개정선거법은 선거구당 1회의 정당연설회를 개최할 수 있도록 허용하고, 2개 이상의 행정구역으로 구성된 복합선거구의 경우에는 구·시·군마다 1회를 개최할 수 있도록 하였다. 한편 논란이 되었던 TV연설회와 관련해서는 후보자의 연설은 허용하지 않고 경력방송만 실시하도록 하였다. 또한 공개된 장소에서의 선거운동을 허용하여 관혼상제의 의식이 거행되는 장소·도로·시장·점포·다방·대합실, 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장소에서 정당 또는 후보자에 대한 지지를 호소할 수 있도록 하였다.

그밖에 유급선거운동원 제도에 대해서도 비용절감을 위한 개정이 이루어졌다. 선거사무소와 선거연락소의 선거운동원 숫자기준을 40인과 20인에서 각각 20인과 5인으로 대폭 축소하였으며, 자원봉사선거운동원제도로 전환하기 위하여 선거운동 관계자에 대하여는 수당을 지급하지 아니하고 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 실비만을 보상하도록 하였다.

한편 선거운동 중 정당연설회와 소형인쇄물과 관련한 조항은 정당의 지원을 받을 수 없는 무소속후보자들로부터 불공정한 조항이라는 비판을 받았다. 그러나 선거 직전 제기된 위헌심판으로 인해 무소속후보자들에 대해서도 일정 범위 안에서 연설회와 소형인쇄물 추가 배부가 허용되었다.

개정 선거법에서는 선거법 위반행위자에 대한 규제를 더욱 강화하였다. 우선 선거사범의 공소시효를 종전 선거일 후 3월(범인 도피시 1년)이었던 것을 선거일 후 6월(범인 도피시 3년)로 연장하여 선거법 위반자의 처벌 가능성을 더 높였다. 그리고 선거법에 대한 재판을 신속하게 하기 위하여 선거사범에 대한 판결의 선고는 제1심에서는 공소가 제기된 날로부터 6월 이내에, 제2심 및 제3심에서는 전심판결의 선고가 있는 날부터 각각 3월 이내에 하도록 하였다. 이는 이전 선거에서 선거범죄를 저지르고도 판결이 지연되면서 의원 임기를 장기간 지속해 왔던 폐해를 시정하기 위한 것이었다.

선거법 위반자에 대한 벌칙 또한 강화되었다. 특정한 선거구에서 투표할 목적으로 위장전입한 자에 대한 벌칙 조항을 신설하였으며, 정당이나 후보자 등에 대하여 금품 등을 요구·알선한 자 등에 대한 벌칙을 강화하였다. 이외에도 기타 공명선거를 확보하기 위하여 선거사범에 대한 벌칙이 전반적으로 강화되었다. 다만 선거에서 지지해 줄 것 등을 조건으로 후보자 측으로부터 금품 등을 수령하거나 수령하기로 약속받은 선거인(후보자와 그 가족 및 선거운동원 등은 제외)이 지수한 때에는 그 형을 면제하도록 하였다.

기부행위에 대해서도 화환·달력 등의 제공, 입당원서와 교환하는 금품, 관광의 편의제공 등을 추가로 기부행위로 규정하여 규제를 더 확대하였다. 또한 기부행위 제한기간 중에 허용되는 의례적·직무상 행위에 대해서는 의례적 범위내의 축·조의금, 정당의 당사·선거사무소 등에서 통상적 범위내의 다과나 주류를 제외한 음료접대, 장학재단에 의한 정기적 장학금 등으로 예시하고, 그 범위를 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하도록 함으로써 후보자와 정당이 어떤 행위가 허용되고 금지되는지 명확히 알 수 있도록 하여 실효성을 강화하였다.

3) 여소야대 정국의 재형성

여야는 1991년 12월 3일 새해 예산안이 처리되어 사실상 정기국회가 마무리됨에 따라 당 체제를 국회의원선거체제로 전환하고, 14대 국회의원선거에 대비해 공천을 조기에 매듭짓고자 하였다. 그러나 각 정당의 후보자 선출과정은 계파갈등과 공천파동으로 혼란을 겪었다. 여기에 1992년 초 새로 출범한 통일국민당의 등장으로 후보자 추천을 둘러싼 갈등이 더욱 고조되어 갔다.

민주자유당은 공천탈락자들의 반발과 탈당으로 심각한 공천 후유증을 겪어야 했다. 이미 공천심사가 진행 중이던 1992년 1월말부터 권정달·이정택 등 구 민주정의당 소속 인사들 10여명이 무소속출마도 불사할 것을 밝히는 등 공천에 대한 반발 기류가 확산되었고, 공천탈락이 확정된 충북과 경남지역의 현역의원들을 시작으로 이같은 움직임이 현실화되었다. 민주자유당이 공천탈락자 중 일부를 전국구선거구에 배정하는 등 공천 파동 수습을 위한 노력을 기울였음에도 불구하고 선거일 공고 전까지 탈당한 공천탈락자들의 숫자는 30여명에 달했는데, 이 중 현역의원의 숫자만도 11명에 이르렀다. 이들 탈당자의 대부분은 자신의 지역구에서 무소속으로 출마하였으며, 일부는 통일국민당에 입당하여 선거에 참여하였다.

민주당 역시 공천탈락자들의 탈당으로 심한 공천 후유증을 겪었다. 민주당의 이찬구 의원이 1992년 1월 하순 탈당한 것을 시작으로 조운형 국회부의장을 비롯한 손주항·정웅·박형오 의원 등이 공천결과에 반발하여 집단으로 탈당하였다. 탈당한 의원들은 성명을 통해 민주당의 공천을 측근정치와 보복정치의 결과라고 비난하고 김대중 대표의 퇴진과 당 지도부의 각성을 촉구하였다. 2월초에는 원외 지구당위원장을 포함한 21명이 집단으로 탈당하기도 하였으며, 2월 중반까지 민주당에서는 모두 11명의 국회의원이 탈당하였다. 이들 탈당자는 통일국민당과 신정치개혁당에 합류하였으며, 이형배 의원 등 일부는 무소속으로 선거에 출마하였다.

제14대 국회의원선거 후보자 등록 결과 전국구 후보자는 154명, 지역구 후보자는 1,052명 등 총 1,206명이 등록하였다. 지역구의 경우 경쟁률은 4.4 대 1이었다. 지역구 후보자 중 정당 추천을 받아 등록한 후보자는 826명이었고, 무소속후보자는 226명이었다. 후보자를 추천한 정당은 민주자유당·민주당·통일국민당·신정치개혁당·공명민주당·민중당 등 총 6개 정당으로 제13대 국회의원선거 당시 14개 정당이 참여한 것에 비해 현저한 차이를 보였다. 이는 기존 정치세력들이 3당합당 등 재편과정을 거쳐 통합되었기 때문이었다. 또한 제13대 당시 의석을 차지한 정당이 5개에 불과해 군소정당 창당에 따른 기대감이 약해졌기 때문이라는 지적도 있었다.

1992년 3월 7일 선거일 공고와 함께 각 당의 선거운동이 본격적으로 시작되었다. 제14대 국회의원선거는 1990년 3당합당으로 민주자유당이 출범한 이후 처음 치러지는 국회의원선거로서 선거분위기는 민주자유당, 민주당 및 통일국민당 등 규모가 큰 3개 정당이 주도하였다.

민주자유당은 지방의회 선거결과에 힘입어 2000년대를 대비한 지속적인 안정을, 제1야당인 민주당은 3당 통합에 따른 여권의 독주를 견제할 세력의 확보를, 통일국민당은 새로운 정치적 대안과 경제정책을 강조하면서 선거에 임하였다. 선거운동 과정에서 각 당은 안정론과 견제론을 바탕으로 3당합당과 경제문제 등 쟁점에 대한 논쟁을 치열하게 전개하였으며, 한맥청년회사건이나 군부재자투표부정사건 등이 일어나 부정선거 공방을 불러일으키기도 했다.

14대 국회의원선거 과정에서도 역대 선거와 유사하게 정책대결보다는 특정 정치적 행위들에 대한 상반된 입장들을 강조하는 쟁점투쟁의 양상을 보였으며, 핵심을 이루고 있었던 민주자유당, 민주당, 통일국민당 등 3당 간 경쟁으로 전개되었다. 선거기간에 관련개입이나 부재자투표와 관련한 민감한 정치적 사건들이 발생하면서 자연스럽게 선거쟁점화 하는 양상이 계속되었다.

여야는 1991년 두 번의 지방선거에 이어 또 다시 3당 합당에 대한 공방을 벌였다. 제14대 국회의원선거가 3당 합당 이후 실시된 첫 국회의원선거라는 점에서 최대의 쟁점이 되었다. 특히 제14대 대통령선거를 불과 6개월 앞두고 실시되는 선거이니만큼 3당 합당의 성격에 대한 정리가 필요한 시점이었다.

야당은 3당 합당을 일부 지도자들이 정치적으로 야합하여 제13대 국회의원선거에서 나타난 유권자의 선택을 거스른 반민주적인 행위라고 여당을 비판하며, 정치·경제·사회의 혼란이 3당 합당에서 파생되고 있다면서 김영삼 민주자유당 대표최고위원을 대권욕을 채우기 위한 변절자라고 비난했다. 그러나 민주자유당은 3당 합당이 4당 체제 하에서 나타난 정치적 혼란을 해소하고 안정적인 국정운영을 위한 구국적 차원의 결단이었음을 강조하고, 1991년 실시된 지방의회선거 승리를 통해 이미 3당 합당에 대한 국민들의 지지가 확인되었다고 주장하며 맞섰다.

이에 대해 민주당은 지난 지방의회선거 결과는 당시 강경대군 사망사건 이후 계속되는 학생시위와 정치권의 행태에 염증을 느낀 국민들의 보수화 현상, 지방자치에 대한 이해부족 등으로 투표율이 저조한 가운데 일어나 일시적 현상일 뿐이며, 합당에 대해 국민들이 승인한 것이 아니라며 반격하였다. 특히 3당 합당 이후 정부형태의 전환을 둘러싸고 일어난 민주자유당내 각 계파의 첨예한 대립과 분열상을 지적하며 3당 합당의 명분이 정당화될 수 없다고 비판하였다(김왕식, 1992, 234쪽)

한편 여야는 선거 때마다 등장하는 견제론·안정론을 두고도 공방을 벌였다. 그러나 제14대 국회의원선거에서는 이전의 선거와 달리 경제문제가 견제론과 안정론 논쟁의 중심에 놓이는 변화를 보였다. 본격적인 본격적인 유세 대결을 벌인 정당연설회에서도 주요 3당은 경제문제를 둘러싼 치열한 공방을 전개하였다.

그 이외에도 국가안전기획부 직원의 선거개입사건, 이지문 중위의 '군부재자 투표부정'을 폭로하는 기자회견으로 빚어진 군부재자 투표부정 논쟁, 민주자유당이 구성한 대규모 대학생

선거동원조직 한맥청년회 사건 등이 주요한 논쟁점으로 거론되었다. 또한 관권개입, 정치자금 수수 및 수서사건 등이 쟁점으로 다루어졌다.

치열한 경쟁 속에 마감된 제14대 국회의원선거는 제13대 국회의원선거에 이어 또 다시 여소야대의 상황을 재현하며 마감되었다. 집권여당인 민주자유당은 통합당시의 의석수의 30%가 넘는 의석을 잃고 과반수에 1석 모자라는 149석 밖에 차지하지 못하였다. 특히 득표율에 있어서 민주자유당은 합당 전 3정당이 13대 국회의원선거에서 득표한 산술적 합계 73.4%의 절반수준인 38.5%에 그쳤다. 이는 민주정의당이 13대 국회의원선거에서 획득한 득표율 34.0%에 비해 불과 4.5% 포인트 높은 결과였다.

이러한 결과는 민주자유당이 3당 합당으로 총 221석을 점유하고 있던 거대정당이었다는 점에서 참패한 것이나 다름없다는 지적이 많았다. 민주자유당이 이렇듯 고전했던 것은 당내 계파 간 갈등과 거대여당 견제론, 안기부 직원 개입사건이나 군부재자 투표 부정사건 등 악재에 기인했다는 지적이 있었다.

신생 통일국민당과 무소속의 선전도 여소야대 현상의 한 원인이었다. 통일국민당은 준비기간의 부족과 재벌정당이라는 외부에서의 일부 부정적인 의견에도 불구하고 전국적으로 17.4%를 득표하고 31석을 차지하였다. 무소속 당선자의 경우는 21명으로 제13대 국회의원선거에 비해 2배가 넘는 증가율을 보였는데, 특히 민주자유당의 지지가 강한 경북과 경남지역에서만 9명이 당선되어 민주자유당의 약세에 일조하였다. 이처럼 무소속 당선자가 많았던 데에는 민주자유당 공천탈락자들이 무소속으로 입후보한 경우가 많았기 때문이었다.

반면 통합야당으로 선거에 참여하여 97석을 차지한 민주당의 경우에는 나름대로 약진한 것으로 평가되었다. 이는 민주당이 선거에 직면하여 개헌저지선 확보를 내세우며 목표로 세운 100석에는 미치지 못하고 통합당시 두 정당의 의석이 75석이었던 점을 고려하면 유권자의 전폭적인 지지를 획득한 것은 아니다. 그러나 민주당의 전신인 평화민주당의 13대 국회의원선거 득표율에 비해 10% 포인트 정도 높은 수준이었다는 점을 고려하면 어느 정도 통합의 효과를 얻은 것으로 평가할 수 있다.

그러나 선거후인 1992년 4월 9일 무소속 이승무 의원이 입당한 것을 시작으로 김길홍·최돈웅 의원 등 10명의 무소속 당선자들이 민주자유당에 입당하였고, 이로써 6월 29일 제14대 국회 개원전 민주자유당이 159석으로 의석의 과반수를 차지하게 되었다.

한편 제14대 국회의원선거에서도 여전히 지역주의 현상은 사라지지 않았다. 민주자유당의 경우에는 호남에서, 민주당의 경우에는 영남에서 당선자를 거의 배출하지 못하거나 당선자가 전무하였다. 특히 민주당의 경우에는 광주·전북·전남에서 과반수를 훨씬 넘는 득표를 하였고, 민주자유당의 경우에는 김영삼 대표최고위원의 출신지역인 부산에서 과반수이상을 득표하였다. 지역주의 양상의 변화라면 13대 국회의원선거 당시에는 4개 정당이 지역기반을 두고 있는 지역들을 4분하였다면, 제14대 국회의원선거에서는 2개 정당을 중심으로 2분된 것이었

다.

각 정당의 당선자 상황을 지역별로 살펴보면 민주자유당의 경우 경남·경북과 대구, 부산을 중심으로 압승을 거둔 반면 광주와 전남에서는 단 1명의 당선자도 배출하지 못하였다. 그러나 전북지역에서는 2명이 당선되었다. 반면 민주당의 경우에는 주요 지역 기반인 광주와 전남의 지역구를 석권하였으나, 경남·경북과 대구·부산에서 1석도 차지하지 못하여 여전히 지역주의의 높은 벽을 실감해야 했다.

그러나 이같은 지역주의의 발현에도 불구하고 민주자유당이 전북지역에서 2명을 당선시키고, 민주당이 대전·충북·충남 지역에서 당선자를 낸 것은 지역주의 극복이란 면만을 보았을 때는 일부 긍정적이었다는 시각도 있었다.

제8장. 김영삼 정부 시기의 선거

이현우(서강대학교)

1. 14대 대통령선거

1) 정치상황

제 14대 대통령선거는 1992년 12월 18일 치러졌다. 대통령선거에 영향을 미친 정치환경으로 가장 먼저 꼽을 수 있는 것이 같은 해 3월 24일에 치러진 제 14대 국회의원선거이다. 즉 제 14대 대통령선거는 국회의원선거가 치러지고 9개월만에 실시된 것이다. 따라서 국회의원선거의 결과에서 민주자유당이 149석으로 49.8%를 차지하여 야당인 민주당의 97명(32.4%)를 훨씬 압도하여 노태우 행정부와 함께 명실상부한 단일정부(unified government)를 형성하고 있었다.

이러한 정치구도 하에서 여야당은 국회 원구성에서부터 밀리면 대선전에 불리할 수 있다는 생각이 팽배하였다. 이에 직접적으로 여야당 사이의 갈등이 나타나게 된 계기는 여당인 민주자유당이 고위당정회의에서 「지방자치법」 중 1992년 6월 30일까지 지방자치단체장선거를 실시하도록 되어 있는 규정을 개정하기로 결정한 것이었다. 표면적으로는 제 14대 국회의원선거, 기초단체장선거, 광역단체장선거 그리고 제 14대 대통령선거를 한 해에 치르게 되면 사회경제적 부담이 크다는 것이었다.

그러나 정치적 이해관계의 측면에서 보면 지방자치단체장선거에서 여당인 민주자유당이 승리하게 되면 국회의원선거와 단체장 선거에서의 승리를 통해 권력이 집중되었다고 국민들이 인식할 경우 대통령선거에서 여당의 프리미엄을 얻기 힘들 수 있다는 점을 우려하였다. 반면, 단체장선거에서 패할 경우 대통령선거 분위기가 가라앉고, 야당 단체장들로 인해 선거운동이 쉽지 않을 것이라고 계산 한 것이다. 결국 민주자유당의 입장에서는 단체장선거의 승리나 패배라는 결과 모두가 대선에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 우려하였다. 그러나 선거로 인한 자원낭비나 후유증을 줄여야 한다는 명분을 내세운 민주자유당의 주장은 현행법을 파괴한다는 점에서 여론의 지지를 받지 못했다.

마침내 1992년 8월 11일 김영삼 민주자유당 대표와 김대중 민주당 대표가 회동하여 합의를 이루고 「정치관계법심의특별위원회」를 여·야 각 9명씩 18명의 위원으로 구성하였다. 이를 계기로 구성과행이 수습되고 14대 국회의 임기가 시작한지 125일이 지난 1992년 10월 2

일 17개의 상임위원회를 구성하여 국회의원구성을 마치게 되었다. 국회의원구성이 3달 이상 지연된 것은어 대선을 겨냥한 여야당 사이의 긴장이 매우 심했다는 것을 보여준다.

선거와 관련되어 사회적 파장을 일으킨 사건이 발생하였는데, 한준수 전연기군수가 1992년 8월 31일 제 14대 국회의원선거에 정주가 조직적으로 개입했다는 내용의 양심선거를 한 것이었다. 한 전연기군수는 같은 해 3월 충청도로부터 2천만원, 임재길 민자당 후보로부터 2천 5백만원, 그리고 군자체 조달 4천만원 등 총 8천 5백만원을 선거직전 두 차례에 걸쳐 7개 읍면 196개 마을에 10만원씩 배포했고 2천 세대가 넘는 친여성향의 특별관리 세대에 3만원씩 살포했다고 폭로한 것이다. 또한 내무부장관으로부터 여당후보 당선을 위해 최선을 다하라는 독려전화를 받았다는 것이다.

여당과 정부는 그의 양심선언은 개인적 불만에 의한 의미를 축소하려했으나, 야권의 문제제기와 여론의 나빠지자 9월에 노태우 대통령은 중립내각을 선언하기에 이르렀다. 그러나 대통령선거에서 중립내각이 정치적 중립에 얼마나 기여를 했는가에 대해서는 회의적으로 평가되었다. 예를 들어 김동길 통일당 선거대책위원장은 12월 15일 기자회견에서 소위 부산 초원복집 사건이 폭로하여 관건선거의 폐해가 사라지지 않았다는 것을 다시 확인되었다. 김기춘 전법무부장관이 주재하여 부산시장과 부산경찰청장을 포함한 기관장들이 초원복집에 모여 “이번 대선에서 경남부산이 발전할 기회를 못 잡으면 영영 파이다.”, “민간에서 지역감정을 좀 불러 일으켜야 돼”라는 등 김영삼 후보의 당선을 위해서 지역감정을 부추기고 신문사 간부들을 매수하며, 상공회의소 등 민간단체들이 유세장 인원동원에 적극 나서야 된다는 의견을 같이 했다는 것이다. 그러나 이 사건과 관련된 기관장들이 모두 무혐의로 처리되었고, 선거결과를 보면 오히려 부산·경남에서 김영삼 후보에 대한 표의 결집이 나타난 것으로 분석되었다.

2) 선거제도 변화

제 14대 대통령선거에 적용될 선거법 개정은 1992년 8월 “정치관계법심의특별위원회”를 구성하면서부터 시작되었다. 주요한 개정내용을 살펴보면, 첫째 기탁금에 관한 규정이다. 13대 대통령선거에서는 정당추천 후보자의 경우 5천만원, 무소속 후보자 1억원이었던 것을 정당공천 여부에 관계없이 3억원으로 변경하였다. 이는 평등선거원칙을 준수해야 한다는 헌법재판소의 판결에 따른 것이다. 둘째 선거운동 기간을 이전의 30일에서 28일로 단축하였다. 이는 선거운동 방식이 방송광고에 주안점을 두고 연설회의 법정개최 횟수를 줄이는 등 대중동원 방식을 지양하여 선거운동의 효율성을 높이려는 의도에 따른 것이다. 이에 따라 13대 대통령선거에서는 최고 3,428회까지 가능했던 연설회가 1,540회로 줄어들게 되었다. 뿐만 아니라 선거비용과 관련하여 선거운동원에게 실비와 일당을 지불할 수 있었던 규정을 바꿔 실비만을 보상하고 일당을 지불하지 못하게 하였다. 그러나 선거운동 방식의 다양화를 위해 이전

의 9가지 선거운동 방법에서 정견·정책집과 소형인쇄물 발간, 수기 사용 방송광고 등을 허용하였다. 세 번째로는 선거소송 처리기간을 1년에서 180일로 단축하고 선거사범의 공소시효를 3개월에서 6개월로 연장하며, 재판기간을 1년 이내에 종결하도록 하였다. 이처럼 선거사범에 대한 처리를 단기간에 끝내게 함으로써 선거법의 유효성을 높였다. 사실 그동안선거법을 어겼음에도 불구하고 재판과정이 지연되어 실질적으로는 공직을 유지하는 문제가 지적되어 왔다는 것을 감안할 때 적절한 법 제정이라 할 수 있다.

부재자투표 방식도 그동안 군인의 투표가 강제성이 있었다는 지적과 직접비밀투표의 원칙이 제대로 지켜지지 못할 우려가 있다는 점을 반영하여 변화되었다. 이전까지는 부재자는 부재자투표용지에 기표한 후 우편으로 선관위에 보내는 방식이었지만, 부재자투표소 제도를 도입하여 부재자는 선관위 위원과 정당참관인이 지켜보는 가운데 부재자투표소에 가서 직접 투표하도록 하였다. 따라서 타인의 강제에 의한 투표가 불가능해졌다는 점에서 부재자투표의 부정시비가 사라지게 되었다. 물론 이동이 불편한 신체장애자나 오지의 군인 그리고 함대의 군인 등은 이전과 같이 '거소투표'를 하는 것이 허용되었다.

3) 경선과 선거운동

제 14대 대선후보 공천을 두고 각 정당은 이전의 지명이나 추대방식 대신에 당내경선이라는 방식이 본격적으로 도입되었다는 점에서 당내 민주화에 기여하는 계기가 되기를 기대하였다. 그러나 경선과정이 계파간 갈등을 제도화하지 못함에 따라 잡음과 항의가 점철된 경선이 되어 버렸다. 민주자유당은 김영삼 대표위원과 이종찬 의원으로 경선후보가 압축되었지만, 이종찬 의원이 경선직전 공정찬 자유경선이 아니라는 이유로 경선을 거부하는 사태가 벌어졌다. 그러나 경선투표를 실시하여 김영삼 후보가 대의원 66.3%의 득표로 민주자유당의 대통령 후보로 선출되었다.

민주당의 경선도 애초의 예정대로 진행되지 못했다. 당내 지지가 높았던 김대중 공동대표가 추대가 가능했지만 김공동대표가 당내 민주화와 개혁의지를 보여주기 위해 경선을 주장하였다. 5월 25일과 26일에 치러진 경선과정에서 이기택 공동대표가 김공동대표의 불공정선거에 항의하며 경선보이콧을 주장하고, 대통령선거 이후 김공동대표의 2선 퇴진을 요구하였다. 선거결과 김대중 공동대표가 투표대의원의 60.2%의 득표로 민주당 대통령 후보로 선출되었다. 한편, 제 3당인 통일국민당은 경선 없이 단독출마한 정주영대표를 찬반 기립표결을 통해 대통령 후보로 선출하였다. 통일민주당은 창당부터 정당운영까지 정주영 대표에 의존하는 정당이었으며, 정주영 대표가 대통령 출마를 염두하고 창당한 정당이므로 경선에서 정대표를 견제할 수 있는 정치인이 있을 수 없는 상황이었다.

8명의 후보가 등록을 하여 본격적인 선거운동이 시작되었다. 민주자유당은 여당이지만 한국사회는 부정부패가 만연하고 상류층의 사치와 낭비가 심하다는 점을 강조하고, 이를 극복

하기 위해 '신한국 건설'이 필요하다는 점을 역설하였다. 3당 합당을 통해 노태우 정부와 더불어 정권을 잡기는 하였지만, 민주화 운동의 기수라는 이미지를 갖고 있는 김영삼 후보의 입장에서는 현정부와의 연속성보다는 민간정부라는 차별성을 보임으로써 새로운 이미지를 창출하고 지지를 확대할 수 있다는 계산이 선 것이다.

한편, 민주당은 야당으로서 당연히 정권교체를 목표로 하였고, 3당 합당의 부당성을 강하게 지적하면서 진정한 민주화를 위해서는 변화의 정치가 필요함을 역설하였다. 또한 김대중 후보의 야당투사로서 강한 이미지를 바꾸기 위해 부드러운 미소와 화합을 강조하였다. 공약 역시도 화합을 키워드로 하여 거국내각 구성과 대사면 실시를 내세웠다. 보수층 지지확대를 위해 노력하기도 하였지만, 전교조의 합법화, 초등학교 급식 및 중학교 전면교육, 고용보험제 실시 등 사회적 약자들을 배려하는 정책에 중점을 두었다.

기존 정치의 대안으로 출마한 통일국민당의 정주영 후보는 경제대통령의 선거전략을 바탕으로 김영삼 후보의 국가경영능력 부족과 김대중 후보의 급진적 정치성향을 문제점으로 지적하였다. 경제분야에서 보수적 이미지를 벗어나는 공약이 눈에 띄는데 수도권 아파트 값을 절반으로 낮추어 공급하겠다는 약속, 경제구조를 중소기업 위주로 전환하고 금융실명제와 토지실명제를 실시하겠다는 주장은 국민들의 관심을 끌었다. 또한 노동자의 정년을 65세까지 연장하고 노조의 정치활동 보장과 총액임금제 폐지 등은 기업인 정주영의 이미지와 큰 차이를 보이는 것이었다.

선거운동 방식이 대중집회에서 언론매체를 이용하는 방향으로 바뀌어 과도한 정치동원이 줄어들었지만, 선거운동 과정에서 금권과 관권선거의 논란이 아직도 종식되지 못하였다. 금권선거는 이전처럼 야당이 여당에 대한 비난이 아니라 현대그룹 총수였던 정주영 통일민주당 후보를 겨냥한 것이었다. 민주자유당의 주장에 대해 경찰과 검찰 그리고 국세청이 현대그룹 계열기업을 세무조사와 압수수색을 하면서 관권선거의 시비에 휘말리게 되었다. 특히 민주자유당이 통일국민당을 겨냥한 비난의 수위를 높인 것은 지지집단의 중첩성 때문이라는 해석이 설득력이 있었다. 보수적 유권자들의 표가 통일민주당의 등장으로 인해 분산되면서 결국 민주당의 김대중 후보에게 유리해질 것이라는 우려가 민주자유당이 통일민주당을 견제하게 된 주된 이유였다. 그리고 관권시비를 야기한 직접적 계기는 앞에서 설명한 부산의 초원복집 사건으로 부산과 경남지역 기관장들이 민주자유당 후보를 밀어주기 위해 공모를 했다는 것이 폭로되면서 지역주의 조장이라는 비난과 함께 권력의 편파적 지원을 우려하게 만들었다.

4) 투개표 관리 및 선거결과

1992년 12월 18일 시행된 선거에서 전체 유권자 2천 942만 명의 유권자들 중 2천 410만 명이 참가해 투표율은 81.9%에 달했다. 같은 해 실시된 제 14대 국회의원선거의 투표율인 71.9%보다는 높았지만 이전 대통령선거의 투표율 89.2%보다는 7.3%p 낮은 것이었다. 투표율

이 낮아졌다는 것을 어떻게 해석해야 하는가에 대해서는 합의된 견해는 없다. 또한 이상적인 투표율이 얼마인가에 대한 규정도 정하기 어렵다. 다만 당선자의 득표율이 전체 국민의 대표성을 가질 수 있어야 정권의 정통성을 높일 수 있다는 의견을 제시할 수 있다. 서구민주국가들의 경우 전국단위 선거에서 70% 내외의 투표율을 보인다는 것을 감안할 때 낮은 투표율을 우려할 수준은 아니었다.

투표관리에 관한 한국의 기준은 매우 높다고 하겠다. 이는 긍정적인 측면도 있지만, 정치에 대한 신뢰가 낮은 것도 하나의 이유가 된다. 대통령선거뿐 아니라 매 선거마다 발생하는 고의성이 없는 사고에 관해서도 너무 민감한 반응을 하는 것이 현실이다. 이번 대통령선거에서도 몇 건의 사고로 인해 투·개표가 정지되는 일이 발생했다. 중앙선거관리위원회가 발발한 『대한민국선거사』 제 5집의 기록에 따르면, 부산 서구 아미2동에서 거동이 불편한 선거인을 그의 딸이 기표소 안까지 부축하고 대리투표한 사례가 있었다. 이를 선관위는 개표시 무효처리했다고 한다. 투표자 본인의 의사가 반영된 투표라는 것을 확인할 수 있었다면 유효표로 처리하는 것이 더 타당한 것이 아닐까 한다.

직접비밀투표의 원칙이 지켜져야 하지만 원칙에 대한 탄력적 운영이 아쉬운 부분이다. 외국의 사례를 보면 선거관리위원의 책임 하에 이러한 융통성은 얼마든지 발휘될 수 있으며, 보도거리가 되지도 못하는 정도의 빈번한 경우이다. 직접비밀투표의 취지는 타인에 의해 강압적으로 투표가 이루어져서는 안된다는 취지이며, 자유투표를 보장하기 위한 것이다. 만일 육체적으로 투표를 하기 어려운 경우라면 오히려 조력을 받아 투표하는 것이 본인의 투표권을 행사하는 방법이라고 할 수 있다.

강원도 원주시 명륜동 제 6투표소에서는 잔여투표용지가 부족한 것이 발견되어 야당참관인들이 그 경위를 밝힐 것을 주장하면서 개표를 방해하였다. 당시 선관위는 선거인명부의 날 인자수, 절취된 일련번호자수, 회수된 투표통지표수를 확인한 결과 투표자수와 모두 일치하는 것으로 확인하였지만, 100장의 잔여투표용지가 부족한 것을 부정투표로 간주한 야당참관인들의 항의로 10시간 넘게 개표가 중단되었다. 이들은 여기에 그치지 않고 개표소가 마련된 원주시청 앞까지 몰려가 농성을 벌이기도 하였다.

또한 서울 양평갑 개표소에서는 심사부 집계를 거쳐 검산부로 넘어온 투표함의 투표용지가 집계표상의 기록보다 2백장 적은 것은 민주당 참관인이 발견하고, 개표부정의 의혹을 제기했다. 조사결과 심사부 종사자가 김영삼후보의 지지표 1백장짜리 2묶음을 빠뜨린 채 검산부로 넘긴 것으로 확인되었는데, 이 과정에서 항의하는 참관인을 전경이 개표장 밖으로 끌어내는 일이 발생하고 개표가 1시간가량 중단되었다.

투개표는 정확하고 공정하게 이루어져야 하지만, 불가피하게 발생하는 사고에 대해서는 참관인들이 신뢰를 가지고 협조적으로 응해야 할 것이다. 그러나 아직까지 한국선거에서는 여당의 부정선거관리에 대한 뿌리 깊은 불신으로 인해, 특히 투개표를 중단시키는 수준으

로 확대되곤 한다. 선관위가 오류의 가능성을 줄이도록 노력해야 하는 것뿐만 아니라 유권자들이나 참관인들은 선관위의 선거관리를 좀 더 신뢰할 필요가 있다.

제 14대 대통령선거가 끝난 후 선거전문가들은 선거에서 나타난 지역주의 성향에 대해 깊은 우려를 표명하였다. 이번 선거에서 양김씨의 대결이 다시 벌어지면서 출신지역에 따른 지지율의 편차가 크게 나타났다. 아래의 표를 보면 표면상으로는 지역주의가 더 심해진 것으로 보인다. 특히 제 13대 대통령 선거와 비교하여 김영삼 후보가 경북지역에서의 득표가 증가한 것이 두드러진다. 따라서 결과의 맥락을 읽지 않은 채 제 14대 대통령선거에서 이전보다 더 지역주의가 심해졌다고 평가하는 경우가 있다.

그러나 지역별 후보의 득표율 변화를 이전선거와 비교하여 맥락적 관점에서 본다면 반드시 지역주의의 강화라고 할 수 없음을 알 수 있다. 우선 김영삼 후보가 영남지역에서 약진한 것은 지난 선거에서 같은 영남지역 출신의 노태우 후보가 얻었던 지지의 대다수를 김영삼 후보가 흡수했기 때문이라고 하겠다. 지난 선거와 비교하여 김대중 후보가 경북에서 얻은 득표는 6.4%p가 증가하여 전국평균과 차이가 없으며, 경남이 김영삼후보의 출신지임에도 불구하고 4%p의 득표가 늘어났다는 점을 고려할 때 지역주의가 더 심해졌다고 단언할 수는 없다.

<표 8-1> 김영삼, 김대중 후보의 지역별 득표율, 13-14대 대선

구 분		전국	수도권	경남	경북	호남
김영삼 후보	13대 대선	28.0	28.7	53.7	26.6	1.2
	14대 대선	42.0	36.5	72.8	62.5	4.3
	차이	+14	+7.8	+19.1	+35.9	+3.1
김대중 후보	13대 대선	27.1	28.4	6.9	2.5	88.4
	14대 대선	33.8	35.2	10.9	8.9	91.9
	차이	+6.7	+6.8	+4	+6.4	+3.5

총평을 한다면 제 14대 대통령 선거는 이전까지는 민주화라는 화두가 한국선거의 균열축이던 것에서 벗어나 정당과 후보자의 정책경쟁이 가능한 정치적 상황이었다. 그러나 당내경선부터 아직 민주화의 절차를 실천할 수 있는 역량이 준비되지 못했다는 것을 보여주었다. 여전히 정당 내 계파 간 갈등이 민주절차에 우선하여 당내경선이 파행으로 치러졌다. 선거법은 세몰이 정치를 지양하고 대중매체를 통한 정책선거를 추진하도록 대중매체를 통한 선거운동의 방향으로 개정되었지만 정책정당의 준비가 미비한 정당들은 유권자들을 유인할 수 있는 수준의 정책을 제대로 제시하지 못했다. 따라서 유권자들은 후보자 출신지 중심의 투표를 할 수 밖에 없었다.

한국선거에서 지역주의의 책임을 유권자의 문제로 간주하는 시각도 있지만, 사실은 정당들이 차별적 정책을 제대로 제시하지 못하기 때문에 유권자들이 정당정책을 기초로 투표결정을 하지 못하는 것이다. 정당이나 후보자의 선호를 정할 수 있는 요건이 기껏해야 출신지 밖에 없다면 지역주의의 책임은 유권자가 아닌 정치인들이 져야 할 것이다. 더욱이 지역주의를 득표확대를 위해 조장하는 측면도 있다는 점을 감안한다면 지역주의의 원인과 치유책을 유권자에게 돌리는 것은 타당하지 못한 것이라 할 수 있다.

2. 제 1회 전국동시지방선거

1) 정치적 상황

김영삼 대통령이 취임한 후 1993년 8월 12일 대통령 긴급명령으로 금융실명제가 전격도입되었다. 이후 실명제에 반대하는 이들의 주장과 달리 실명제는 도입 당시의 일부 우려와는 달리 경제에 별다른 충격을 주지 않고 정착돼가는 모습을 보였다. 실명제 실시로 정경유착·부정부패 등 고질병의 고리를 끊고, 종합과세를 통해 조세 형평을 이룰 수 있는 기반이 마련된 것으로 평가되었으며, 김영삼 정부의 업적 중 눈에 띄는 것이었다.

1994년 1월 지난 대선에서 패배한 후 정계를 은퇴했던 김대중 전민주당 대표가 아시아·태평양평화재단을 설립하고 이사장에 취임하여 정치활동을 위한 기초를 다지기 시작했다. 더욱이 향후 정치를 한다면 기존의 민주당이 아닌 다른 대안을 모색하겠다는 발언은 정치정국을 더 복잡하게 만들어갔다. 지방선거를 앞두고 김대중 이사장이 지지기반인 호남지역에서 대규모 옥외집회를 개최하고 지방선거 후보의 지원을 약속하였다.

한편, 1994년 10월 29일 검찰이 12·12사건과 관련되어 고발되었던 전두환, 노태우 두 전 대통령에 대하여 '집행유예'와 '공소권 없음'으로 결정하여 1년 넘게 조사한 결과를 두고 여야간의 정쟁이 심화되었다. 여당인 민주자유당은 역사적 판단에 맡겨야 한다는 입장이었으나, 민주당은 쿠데타 세력에게 면죄부를 주는 꼴이라며 강하게 반발하였다. 이후 장외투쟁을 주장하는 민주당 이기택 총재와 원내에서 문제를 해결해야 한다는 김대중 아태재단 이사장의 주장이 민주당 내의 갈등으로 비화되었고, 지방선거전 건당대회 개최문제로 갈등은 더욱 심화되었다.

1995년 2월 3당합당으로 민주자유당 소속이었던 김종필 대표가 탈당하면서 과거 민주공화당과 충청권 정치세력을 규합하여 자유민주연합의 정당을 창당하였다. 의원내각제 개헌을 강령에서 채택함으로써 정치체제의 변화를 공론화하였으며, 충청권을 지역기반으로 한다는 사실에 비추어 볼 때 지역주의를 더욱 조장할 가능성이 높아졌다. 자유민주연합은 지방선거를 앞두고 "반민자연합"을 모색하는 전략을 구사하게 된다. 그리고 후보공천에서 강원도지사 선

거에 자유민주당의 최각규 후보를 민주당이 지원한 등 양당의 협조가 이루어졌다. 그러나 민주당 내에서도 김대중 이사가 자민련과의 공조를 강조하는데 반해 이기택 총재는 자민련을 비난하는 등 정리된 모습을 보이지는 못하였다.

1994년 5월 김대중 아태재단 이사가 강연에서 각 지역이 권력을 균등하게 나누어 갖자는 소위 지역등권론을 주장한 것이 지방선거를 앞두고 정치권에 상당한 파장을 가져왔다. 각 지역이 자기 몫을 바탕으로 국가적 차원에서 협력하는 지역협력주의라는 주장에 대해 민주자유당은 지역대립구도를 조장하는 무책임한 발언이며, 지역할거주의라고 비난하였다. 여기에 합세하여 자유민주연합의 김종필 총재가 충청도 사람에게 핫바지라고 하는데 충청인의 자존심을 찌르는 '충청도 핫바지론'이 지역주의 심리를 자극하였다.

민주당과 자민련은 이번 선거를 김영삼정부에 대한 중간평가로 규정,대여공세를 취했다. 반면 민자당은 이같은 주장은 생활자치와 주민자치를 중앙정치에 예속시키려는 정치논리라고 비판했다. 그러나 민자당도 김대중 이사와 김종필 총재를 겨냥해 세대교체론을 주장하면서 양김의 퇴진을 요구하는 등 정쟁에 참여한 것은 마찬가지였다

2) 선거제도 변화

1994년 3월 「공직선거 및 선거부정방지법」을 여야가 합의하여 제정한 것은 지방선거를 앞두고 의미가 깊은 일이었다. 17장 277개 조문으로 구성된 이 선거법은 선거의 공정성을 지키기 위해 선거사범 처벌의 강화와 선거비용지출의 엄격화를 중심으로 담고 있다. 제 1회 전국동시지방선거를 앞두고 개정이 이루어졌는데, 쟁점이 된 것은 정당추천에 관한 것이었다. 기초자치단체장과 기초의회의원에 대한 정당공천을 배제해야 한다는 주장 민주당과 과공천을 해야 한다는 민주당의 주장이 맞서 국회의장과 부의장을 사택감금하는 사태까지 벌어지고 국회가 공전하기에 이르렀으며, 양 당의 타협결과 기초단체장의 정당공천은 허용하고 기초의회의원의 정당공천은 배제하는 것으로 결정되었다.

새로운 「공직선거 및 선거부정방지법」에 따른 이번 지방선거에서 이전과 획기적으로 달라진 것은 선거운동의 주체였다. 이전에는 선관위에 신고한 선거사무장과 선거운동원만이 선거운동을 할 수 있었지만, 새로운 법에 따라 법으로 제한된 경우를 제외하고는 누구든지 선거운동을 할 수 있게 함으로써 국민들의 선거참여 범위를 확대하였다. 또한 이전에는 합동연설회만이 가능했지만, 후보자 또는 그 배우자와 등록된 연설원이 확장장치를 사용하여 다수인이 왕래하는 장소에서 횡수의 제한 없이 연설이나 대담을 할 수 있도록 하였고, 연설회도 개최할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 광역단체장의 신문광고도 1회에서 5회 이내에서 게재할 수 있도록 하였다. 그리고 정책선거를 위하여 대담과 토론회의 활성화를 꾀하였는데, 언론기관 등은 후보자 등을 초청하여 정책이나 정견을 알아볼 수 있는 대담이나 토론회를 개최할 수 있도록 하였다.

선거비용의 엄격한 관리도 과거와는 다른 부분이다. 선거비용 지출은 선관위에 신고된 예금계좌를 통해서만 가능하게 했고, 선거비용의 수입과 지출을 확인하기 위해 선관위가 회계장부뿐 아니라 해당 후보자나 회계 책임자 등 관계인에 대해 조사하고, 필요한 경우 금융거래 자료를 금융기관에 요구할 수 있도록 권한을 확대하였다. 이처럼 엄격하게 선거비용의 수입과 지출을 감독할 수 있는 권한을 선관위에 부여하였지만 선거일 후 30일까지 선거비용의 수입과 지출보고서를 제출토록 규정하여 사후적 조치에 그치고 있다는 비판이 있었다. 본래의 취지를 살리기 위해서는 선거기간 중에 보고를 하거나 공개하는 방안이 마련되어야 한다는 주장은 일리가 있는 것이다. 또한 수입·지출 보고서를 선관위에 제출하는데 그치지 않고 인터넷을 통해 공개하는 방안이 선거비용의 투명화를 위해 실효성이 있다는 지적도 있다. 선관위는 선거비용의 수입과 지출보고서는 누구든지 열람할 수 있고, 열람인은 보고서의 사본을 요청할 수 있도록 하였지만 완전공개를 하지 않는 것에 대한 이유는 설득력이 떨어진다. 선거법이 훨씬 느슨한 미국의 경우에도 선거자금에 관해서는 철저하게 공개원칙을 준수하고 있다. 사실 현재까지도 선관위에 신고된 선거비용을 실제 사용한 선거비용이라고 믿지 못하는 국민들이 많다는 것은 법의 실효성이 낮다는 것을 반증하는 것이다.

3) 후보자 추천과 선거운동

지방선거를 앞두고 정당들은 당내경선 방식을 통해 후보자 공천을 하려 하였지만 기득권을 주장하는 현역의원들과 당에서 영입하고자 하는 새로운 인물들의 경선회피 등으로 인하여 제대로 실시되지 못하였다. 외부인사의 경우 이미 지역구에서 인맥을 가지고 있는 인물과 경선을 통해 선출될 가능성이 적었다. 정당들은 외부인사들은 전략공천 방식 등을 통해 하향공천을 하고 지역의 사정에 따라 상향공천이 필요한 곳을 선정할 수 있는 기준을 마련했어야 하지만, 상향식 공천이 바람직하다는 규범적 사실에 공감을 했을 뿐 이를 시행할 수 있는 준비와 의지가 부족한 결과였다.

민주자유당은 여당의 기득권을 이용하여 행정경험과 인지도가 높은 인물들을 주로 공천하였다. 광역단체장의 경우 경선을 통한 공천은 15개 지역 중 서울, 경기, 제주 3곳에 그칠 정도로 경선은 큰 의미를 갖지 못했다. 새로 도입된 비례대표의 경우에는 여성과 직능대표 그리고 당관료를 우선시 하는 기준을 가지고 있었는데, 96명의 비례대표 중 여성의 비율이 54%에 이르러 여성대표성을 높인 것이 두드러진 특징이었다.

민주당의 공천에서 특징을 보면 지역주의에 따른 공천의 편향성이 나타난다. 대구, 경북, 경남에서는 광역단체장 후보를 내지 못했으며, 강원에서는 자유민주연합과의 공조로 인해 후보자를 내지 않았다. 기초단체장의 경우에도 부산에서는 16개 선거구 가운데 3곳에서만 공천을 하였고, 경북에서 23곳 중 6곳, 경남에서 21개 선거구 중 7곳에서만 공천을 하였다. 이처럼 공천이 지역주의에 따른 편향성을 보인 것은 공천을 해도 당선가능성이 없다는 현실적 이

유에 따른 것이지만, 제 1 야당의 위상을 고려한다면 전국정당의 면모를 보이지 못한 것이라는 평을 부인하기 어려웠다. 한편, 자유민주연합은 충청이라는 지역적 한계를 벗어나지 못하였다. 단체장 선거후보는 물론이고 광역의회 비례대표의 공천도 24명에 그쳐, 충청권에서는 의원정수를 채웠지만 서울 등 수도권에서는 의원정수의 절반을 공천하지 못했고, 기타 지역에서는 후보를 제대로 내지 못하였다.

선거운동의 큰 틀은 여당은 지방자치에 중점을 두어 중앙정부로부터 지원받 수 있는 여권후보의 장점을 내세우고, 야당은 김영삼정부에 대한 중간평가라는 점을 강조하였다. 민주자유당은 본격적인 지방자치의 시대를 맞아 능력있는 인물이 지방자치를 책임져야 한다는 입장이었다. 여당으로서 행정경험이 많은 후보를 공천할 수 있었던 장점을 살리고자 했으며, 정치적 평가를 경계하였다. 반면에 야당은 주변 인물에 집착한 인사정책과 주제파악이 미숙했던 세계화 전략 그리고 북한과의 싹협상에서 주체성을 상실한 것 등 정국현안에 대한 판단이 지방선거에서 평가되어야 한다는 것이었다.

선거가 가까워 올수록 중앙정치의 대리전 성격이 강해졌는데, 여기에 직접적 계기는 김대중 아태재단 이사장이 지역등권론을 주장하면서 자유민주연합과 연대하였다는 사실이었다. 김대중 이사장의 이러한 발언은 향후 정치를 재개할 것이라는 메시지를 전달한 것이며, 동시에 자유민주연합으로 하여금 충청지역을 기반으로 한 지역정당으로서 명분을 살릴 수 있는 기회를 제공하였던 것이다. 따라서 민주자유당이 망국적인 지역할거주의라는 맹비난에도 불구하고 지역적 감성을 자극하기 충분했으며, 선거결과에까지 영향을 미치게 되었다. 민주자유당은 김대중, 김종필 두 정치인을 과거의 정치인으로 간주하고 이들의 정치퇴진을 요구했지만 지역주의가 팽배한 분위기에서 여론의 공감을 얻어내지 못하였다.

새로운 선거법에 적용을 받은 선거운동의 실질적 내용을 살펴보면, 우선 선거벽보나 선거공보, 소형인쇄물 등에 학력을 포함한 경력에 대한 허위사실이 많다는 것이 확인되었다. 대부분 단기연수과정을 이수하고도 마치 정규과정을 수료한 것처럼 과장개제한 경우였다. 예를 들어 의정부시에서는 18명의 광역의회의원들이 대학원을 수료한 것으로 게재하였으나 확인결과 단 한 명도 대학을 졸업하지 않은 것으로 나타났다.

방송매체의 활용이 활발했던 것이 확인되는데, 광역단체장 후보들은 TV와 라디오를 통해 각각 56회씩 가능한데 실제로 각각 49회와 41회를 실시하였다. 광역의회의원 후보자들 역시도 규정의 절반에 가까운 횟수의 방송연설을 실시하였다. 방송광고의 경우도 광역단체장 후보들은 TV와 라디오를 통해 각각 168회를 실시하는 것이 가능한데 TV에서 120회, 라디오에서 103회를 실시하였다. 신문광고도 활발하게 이용되었다. 광역단체장에게 법적으로 가능한 378회 중 232회가 실시되었다. 이처럼 대중매체를 이용한 선거운동이 활발해지면서 이미지와 정책을 중심으로 한 선거운동이 이루어졌다.

4) 선거결과

제 1회 전국동시지방선거의 투표율은 68.4%로 1991년 시도의원선거에서 투표율 58.9%보다 높아졌다. 선거의 중요성을 감안한다면 단순한 수치비교를 통해 그 의미를 확인할 수는 없다. 다만 선거초반에 본격적인 지방자치를 위한 지방정부의 자율성에 대한 국민관심에 비해 투표율이 높다고는 볼 수 없었다. 이는 지방선거가 중앙정치의 대리전 양상을 벗어나지 못하고, 구 정치권이 다시 선거의 중심으로 부각하는 것에 대한 실망이 포함된 것이었다. 그럼에도 불구하고 지역주의에 함몰된 선거분위기 속에서 유권자들은 중앙정치와 차별화된 지방정치를 염두한 투표를 하지 못하였다.

<표 8-2> 제1회 전국동시지방선거에서 정당별 의석분포

구 분	계	광역단체장	기초단체장	광역의회	
				지역구	비례
합 계	1,215	15	230	875	95
민주자유당	410	5	70	286	49
민주당	478	4	84	352	38
자유민주연합	121	4	23	86	8
무소속	206	2	53	151	-

가장 많은 당선자를 낸 정당은 민주당으로 478명을 당선시켰다. 여당인 민주자유당은 전국에 모두 후보자를 냈지만 410명을 당선시키는데 그치고 말았다. 한편, 선거직전 창당된 자유민주연합은 충청권을 중심으로 121명을 당선시켰다. 눈에 띄는 것은 무소속의 대거 당선이다. 정당의 도움 없이 출마한 후보들이 무려 208명이 당선되어 기존 정치에 대한 유권자들의 불신을 간접적으로 보여주었다.

정당별 지역득표율을 보면 지배지역에서 높은 득표를 보였는데, 더욱 심각한 문제는 특정 정당에 의해 지방정부가 구성되었다는 사실이다. 광역단체장 선거결과를 보면 민주자유당은 지배지역인 부산에서 51.4%를 득표하고, 민주당은 호남권에서 74.4%를 득표하였다. 그리고 자유민주연합은 충남에서 67.9%를 득표하였다. 비슷한 비율로 광역의회선거에서도 정당들은 지배지역에서 득표를 하였는데 소선거구제로 인해 득표가 의석으로 전환되는 과정에서 훨씬 높은 비율로 의석을 차지하게 되었다. 그 결과 부산에서 광역의회의원선거에서 민주자유당은 55.7%를 득표했지만 55석 중 49석을 차지하여 의석점유율은 무려 89%에 이른다. 마찬가지로 민주당은 전남에서 55.1%득표했지만 의석점유율은 91.2%에 달했다. 이처럼 의석전환율의 왜곡이 지역별 1당 지배체제를 강화시켰다.

한편, 이번 지방선거에서 무소속 당선자가 이전에 비해 많은 것이 또 하나의 특징이라 할

수 있다. 광역단체장 선거에서 2명이 당선된 것을 비롯해서 기초단체장의 23%, 지역구 광역의회선거에서 17.3%의 당선자가 나왔다. 이처럼 무소속의 약진의 원인으로 지역주의의 또 다른 효과를 들 수 있다. 지배지역 정당에서 공천을 받지 못한 후보자들이 다른 정당의 공천을 받기보다 무소속으로 대거 출마한 것이 바로 그 원인이다. 이와 관련하여 공천받지 못한 인물들이 지배지역 정당의 공천을 받은 인물보다 더 경쟁력이 있다는 것을 보여주는데, 이는 공천이 지역의 정서를 제대로 반영하지 못한 것이라고 해석할 수도 있다. 이 같은 해석이 타당성을 갖는다면 무소속의 약진에 대한 일반적인 해석, 즉 기존정당에 대한 항의의 의미로 제 3당이나 무소속이 많이 당선되는 경우와는 차별적이라는 것이라 하겠다.

마지막으로 4대 선거를 동시에 치르면서 선거관리의 복잡성과 유권자의 정보처리 능력의 한계를 지적하게 된다. 후보자 수가 15,596명으로 이전 국회의원선거에 비해 11배가 넘었고, 합동연설회만 해도 14대 국회의원선거보다 6배가 많은 4,787회나 되었다. 투개표에 동원된 연인원은 121만명에 이르러 이전에 관리했던 선거와는 비교가 되지 않는 규모와 복잡성을 띠었다. 결과적으로 이 같은 규모의 선거를 선관위가 큰 과오 없이 치러냈다는 것이 그동안 선거관리의 전문성을 키워온 결과라고 하겠다.

유권자 입장에서 투표결정이 쉽지 않은 선거였다. 광역단체장은 이미 전국적으로 알려진 인물이고 이슈 또한 구분할 수 있으며, 언론을 통해 정책정보를 확인하는 것이 어렵지 않았다. 그러나 기초단체장이나 광역의회 후보들에 대한 정보는 상대적으로 적었고 제한된 선거기간 동안 엄청난 양의 선거정보를 유권자들이 모두 이해하기는 쉽지 않았다. 더욱이 정당공천이 없는 기초의회의원선거의 경우에는 아무런 정보 없이 투표를 해야하는 경우가 많았다. 그 결과 기초의회의원선거에서 정당공천이 없었음에도 불구하고 첫 번째 후보의 당선비율이 높고, 호남지역에서는 두 번째 후보의 당선율이 다른 순서의 후보보다 높은 기이한 현상이 발생하였다. 이러한 결과는 후보자에 대한 정보가 거의 없는 상태에서 다른 투표에서 선호하는 정당의 순서에 따라 투표한 경우가 많았기 때문이라 생각된다.

3. 제 15대 국회의원 선거

1) 정치상황

지방선거에서 여당인 민주자유당이 패하고 약 9개월만에 치러진 제 15대 국회의원선거까지는 매우 많은 정치변화가 있었다. 이번 국회의원선거가 향후 대통령선거에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 정당들은 큰 의미를 부여하고 있었으며, 정당들의 이합집산과 김대중 이사장의 정계복귀가 이루어지는 등 정계구도의 개편이 급속하게 이루어졌다.

1995년 6월 지방선거에서 민주당 후보들을 지원했던 김대중 아태재단 이사장은 1995년 7

월 18일 정계복귀와 신당창당의사를 밝혔다. 김이사장의 정계복귀는 민주당 내의 계파갈등으로 이어지고 결국 민주당의원 54명이 탈당하여 새정치국민회의라는 김대중 총재가 이끄는 새로운 정당이 창당에 합류하였다. 이에 따라 정당구도는 새정치국민회의가 53석으로 제 1야당이 되고, 42석의 민주당, 22석의 자유민주연합이 야당이 되는 새로운 4당 체제를 형성하게 되었다.

전직대통령인 노태우 전대통령을 비자금 사건으로 구속하고 전두환 전대통령을 12·12 군사반란사건의 주역으로 구속한 것은 김영삼 정부가 이전 정부로부터 단절을 의미하며, 새로운 역사세우기라는 기치 하에 새로운 정치이미지를 구축하려는 노력이었다. 그러나 지역주의가 팽배한 정서 속에서 대구·경북지역에서는 김영삼 대통령의 시도를 제대로 받아들이지 않았다. 3당 합당과정에서 민주자유당 안에 5·18관련자들이 있고, 이들의 정치적 부담으로 인해 5·6공 단절은 계파 내 갈등의 소지가 되었다. 이러한 문제를 극복하고 국민들에게 민주자유당과 차별화할 수 있는 방안으로 당명을 신한국당으로 변경하였다. 이러한 조치는 정권의 창출 이외에는 민주자유당이 성공적이지 못했다는 인식에 근거한 것이다, 지난 지방선거에서도 참패하였고 정당은 구태의연하다는 이미지를 벗어나지 못하고 있었다.

2) 선거제도 변경

한국에서 선거법 개정의 기본적 문제는 항상 선거를 앞둔 시점에서 법개정을 시도한다는 점이다. 각 정당의 이해가 첨예한 시점에 선거법에 개정한다는 것은 필연적으로 정당간의 합의를 어렵게 만들게 되고, 타당성보다는 이해관계에 따라 찬반이 나뉘게 된다. 따라서 충분한 시간적 여유를 갖고 정당들이 목전에 엮매이기 이전에 선거법 개정이 논의되도록 일정을 조정해야 할 것이다.

제 15대 국회의원 선거를 앞두고 논쟁이 된 개정사항은 지역구 확정에 관한 문제였다. 선거구 확정위원회가 인구수 상·하한선을 최대 30만, 최소 7만명으로 확정하였지만, 여야는 최소선거구의 통·폐합은 배제하고 30만 이상 선거구는 분구하기로 결정하였다. 그 결과 기존의 지역구 237개가 260개로 늘어나게 되고 이에 따라 전국구는 62명에서 39명으로 줄어들게 되었다. 이에 대해 시민단체들은 여야의 담합의 결과라고 비난하기에 이르렀다. 현재연구관 이석연 변호사가 제기한 헌법소원에 대해 헌법재판소가 기존의 선거구확정을 위헌으로 판결하면서 재조정 작업에 들어간 정치권은 결국 최종적으로 지역구를 253개, 전국구 의석을 46석으로 결정하였다.

선거법 개정내용을 보면 선거운동의 제한대상이 이전과 달라졌는데, 이번부터 공직자라해도 후보자의 배우자인 경우에는 선거운동이 가능하도록 했다. 더욱 중요한 것은 후보자들이 선전벽보나 선거공보에 학력을 과장게재하는 것을 방지하기 위해, 상세한 규정이 적시되었다는 것이다. 교육법에서 인정하는 정규학력 이외의 교육과정을 수확한 이력을 게재하는 경우

에는 그 교육과정 및 수학기간을 기재토록 하여 유권자들이 학위과정과 기타과정을 혼동하지 않도록 조치하였다. 선거비용은 기존의 '비목별제한주의'에서 '총액제한주의'로 바뀌었는데, 이러한 법개정은 총액의 범위 내에서 지출을 자유롭게 함으로써 선거비용 사용의 융통성을 높이게 되었다.

위의 법개정과 맞먹을 정도로 중요하지만 제대로 주목받지 못한 개정내용이 바로 전국구 의석의 배분방식의 변화이다. 이전에는 1인 1표제에서 지역구 의원을 선출한 후 다시 정당별 의석비율에 의해 전국구 의석을 배분하는 방식을 채택하였다. 이 경우 소선거구제에서 사표의 문제가 발생하는 문제가 있으며, 따라서 거대정당들이 득표율에 비해 의석율에서 보너스를 받게 된다. 그런데 이처럼 이득을 본 의석율을 근거로 전국구 의석을 배분한다면 다시금 다수의석을 점한 정당에게 유리하게 된다. 한 표를 지역구와 전국구라는 다른 방식의 대표선출에 사용하는 것도 논리적으로 타당치 않지만, 더욱이 의석전환율 왜곡에 따른 이득을 중복적으로 다수의석 정당에 주도록 규정하고 있는 것은 투표자의 의사를 제대로 반영하지 못하는 것이다. 다행히 15대 국회의원선거에서부터 정당의 의석율 기준이 아니라 정당의 득표율을 기준으로 전국구 의석을 배분하기로 함에 따라 대표성의 왜곡을 감소시키도록 개선되었다.

3) 후보공천과 선거운동

후보자 공천과정을 보면 경선을 통한 공천방식이 채택되지 못하였다. 공천의 메커니즘은 당에 따라 조금씩 다르지만 공통점이 있다. 결국은 김영삼대통령 김대중국민회의총재 김종필 자민련총재등 당의 최고실력자가 공천을 결정한다는 점이다. 정당들이 특징인 중심의 봉당수준에 머물러 있다는 증거이다. 표면적으로는 청와대와 당의 이원적 시스템으로 공천이 진행되었지만, 실제로는 청와대정무팀이 인물선정을 주도하고 당에서 수렴한 각종 의견을 듣는 형식으로 후보자군을 압축하면서 공천운곽을 잡아나가고 있다. 그리고 공천기초자료는 수시로 김영삼대통령에게 보고돼 확인받는다. 특히 전략지역이나 교통정리가 필요한 곳은 김대통령의 지시를 받아 인물을 조정하였다. 김대통령은 공개적으로 국회의원선거를 직접 챙기겠다고 밝힌 바 있다.

대외적으로 발표한 공천의 기준은 당선가능성, 도덕성, 참신성이었다. 새로운 정당으로 출범하면서 특히 5·6공화국과의 단절에 주력하였다. 공천신청의 분포를 보면 지역주의에 영향을 받아 영남지역에서는 3대 1의 경쟁을 보였지만, 호남지역에서는 1대 1의 경쟁률이었다. 신한국당은 현역의원을 대폭 교체하겠다고 공언했지만 최종공천 결과를 보면 불출마를 한 현역을 제외하면 실제 현역의원 교체율은 15%를 넘지 못했다.

새정치국민회의는 신당으로 선거에 참여하면서 전국적인 조직의 정비와 함께 신한국당이나 민주당과 차별성을 강조하였는데, 후보자 심사기준으로 민주주의 공헌도, 국가 및 지역발

전 헌신성, 당 발전 기여도, 당선가능성을 내세웠다. 조직강화특위에서 만장일치 방식으로 조직책을 선정하기로 하고 김대중 총재는 불간섭을 천명하였지만 사실은 김총재의 뜻이 상당히 반영될 수밖에 없었다. 조직책선출방식은 전원합의에 의한 만장일치제다. 과거 계보정치가 존재했던 민주당시절에 경합이 심한 지역의 조직책을 선정할 때 흔히 사용하던 표결방식은 피하고 있다. 김총재는 조직강화특위의 활동과 합의결과에 대해 나는 아무런 간섭도 하지 않겠다고 말한 적이 있다. 1인정당이라는 당안팎의 비판여론을 의식, 조직강화특위활동과 일정거리를 유지하겠다는 것이었다. 그러나 김총재의 의중이 알게모르게 특위내에 반영되고 있다는 것은 상식이었다.

민주당은 이기택상임고문, 김원기, 장을병 공동대표 등 3개 정파가 각 3인씩 조직강화특위의 몫을 차지하면서 공천권을 행사하였다. 조직책인선기준을 첫째 도덕성, 둘째 당성, 셋째 정치적 자질과 능력, 넷째 전문성, 다섯째 참신성으로 상정했다. 그러나 이는 추상적인 원칙에 불과하다. 실제 공천작업이 진행되면 조강특위 위원들은 소속계파의 이해를 어느 정도 대변할 수밖에 없다. 공천희망자들이 경합을 벌이는 곳에서는 특위가 결론을 내리기 어렵기 때문에 당지도부 3인이 지역구조정을 위한 막후대화를 하였는데, 이는 아직도 막후교섭을 통한 정치가 중요한 역할을 한다는 것을 보여주는 것이다.

자유민주연합은 당선가능성, 경륜, 자립능력을 기준으로 공천심사의 기준으로 삼았으나, 당선가능성이 높은 충청지역에서는 김종필 총재의 의사가 가장 중요하게 작용하였다. 그리고 다른 정당과 같이 지역편중성이 높아 충청권뿐만 아니라 상대적으로 당선가능성이 높은 대구와 경북지역에서는 지역구 후보를 대부분 공천하였다. 그러나 전남과 전북에서 15개 선거구, 부산과 경남에서는 14개 선거구에서 후보자를 공천하지 못하였다. 그리고 자민련 공천에서 탈락한 이필선 부총재가 당지도부가 전국구 공천 대가로 30억원을 요구했다고 주장하여 공천 파동에 휘말렸다.

선거를 앞두고 새로이 4개의 정당이 출현했다는 것은 한국정당의 제도화가 이루지지 못하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 신한국당은 여당으로서 안정론과 세대교체론을 주장하였다. 여당에 힘을 실어주어야 한다는 안정론과 함께 야당인 새정치국민회의의 김대중 총재와 자유민주연합의 김종필 총재를 겨냥한 세대교체론으로 김영삼 대통령이 주장하는 개혁의 정치를 유권자들에게 호소하였다.

새정치국민회의는 야당의 전통적인 전략인 견제론을 내세웠다. 여기에 김영삼대통령의 일방적 정치에 대한 국민들의 불만을 묶어낼 수 있다고 생각했기 때문이다. 특히 자유민주연합과 신한국당이 향후 내각제로 개헌을 추진할 것이라고 주장하면서 개헌저지선인 1/3의 의석을 차지할 수 있도록 유권자의 지지가 필요하다는 것을 설파하였다. 또 하나의 중요한 전략은 경제제일주의였다. 지난 지방선거에서 김대중 당시 아태재단 이사장이 권력등권론을 주장한 것과 일맥상통한 관점에서 경제등권론을 펼쳤는데, 도시와 농촌 그리고 대기업과 중소기업

업이 똑 같은 경제권을 누릴 수 있어야 한다는 것이 핵심이었다.

통합신민당은 김대중 총재를 추종하는 정치세력이 모두 탈당한 후 개혁적인 이미지를 추구할 수 있었다. 따라서 3김 정치의 종식을 내세우고, 대안정당으로서 개혁적이고 도덕적인 젊은 정당으로 이미지를 구축하였다. 비록 당명을 바꾸고 신생정당으로 창당했지만 3김씨가 이끄는 정당은 구시대적이라는 부정적 이미지를 부각시키려 했다. 지역적 기반이 없는 통합민주당은 지역주의 성향이 적은 수도권에 집중해야 한다는 전략을 세웠다.

선거기간 동안 제기된 이슈 중 하나가 제 14대 대선에 당시 노무현 대통령이 각 후보에게 선거자금을 제공했는가의 여부였다. 노전대통령은 김영삼 후보에게 3,000억 이상을, 김대중 후보에게 20억+α를 주었다는 주장이 제기되었다. 그리고 김종필 총재도 100억원의 비자금을 가지고 있다는 것이다. 이에 대하여 새정치국민회의는 적극적으로 대응하여 국회에서 대선자금청문회를 열겠다고 약속하였다. 야당들은 주로 김영삼대통령의 비자금 문제를 집중공격하여 신한국당의 이미지를 부정적으로 이끌어 갔다. 더욱이 선거를 20일 앞두고 장학로 청와대 부속실장이 축재비리 사건을 저지른 것으로 확인되면서 신한국당의 이미지가 훼손되었다. 이는 소위 장풍이라고 언론에 보도되었다.

4) 선거결과

제 15대 국회의원선거의 투표율은 63.9%로 직전 국회의원선거에서 71.9%보다 8%p나 낮아졌다. 처음으로 총선투표율이 60%대로 내려갔다. 최고 투표율을 보인 선거는 제헌의회때의 95.5%였다. 시·도별로는 경북이 71.6%로 가장 높은 투표율을 기록했고 인천이 60.1%로 전국에서 가장 낮았다. 이처럼 저조한 투표율은 서울 부산 대구 인천 등 4개 대도시와 경기도의 투표율이 60%안팎에 그쳤기 때문이었다. 이들 지역은 지난해 6.27 지방선거때도 다른 시도지역이 73~80%의 투표율을 기록한데 비해 62~67%로 10% 가까이 낮은 경향을 보였다.

투표율이 급락한 이유는 정치권 전반에 대한 유권자들의 뿌리 깊은 냉소현상 때문이었다. 특히 젊은 층의 정치불신은 심각한 수준에 이르렀다. 20대의 투표율이 44.0%로 14대 국회의원선거에서 56.8%보다 12.8%p나 감소하였다는 것이 확인되었다. 선거운동 초반부터 터져 나온 장학로 전 청와대 제1부속실장 축재비리, 야권의 공천헌금시비 등을 비롯해 선거운동과정에서 지역감정 부추기기, 흑색선전 비방난무 등이 선거에 대한 무관심과 혐오를 불러일으켰다. 또한 정치쟁점이 제대로 부각되지 않은 것도 투표율을 끌어올리지 못한 요인으로 지적된다. 현정권에 대한 중간평가론, 대선자금 논란, 내각제 개헌시비, 장학로씨 사건 등이 불거지긴 했으나 전반적으로 선거에 대한 관심을 고조시키기에는 역부족이었다.

<표 8-3> 제 15대 국회의원선거 정당별 의석분포

구 분	지역구	전국구	득표율(%)	의석합계
신한국당	121	18	34.5	139
새정치국민회의	66	13	25.3	79
통합민주당	9	6	11.2	15
자유민주연합	41	9	16.2	50
무 소속	16	-	11.9	16
합 계	253	46	100	299

선거결과에서 나타난 특징 중 하나가 신한국당에서는 다선의원들이 다수 탈락한 것이다. 전국구를 포함하여 전체 299명의 당선자들 중 45.8%인 137명이 초선의원들이었다. 한국선거에서 초선비율은 항상 높았다. 14대 선거에서는 39.1%이고, 16대 선거에서는 40.7%이다. 따라서 이번 15대 국회의원선거에서만 특별히 높다고는 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 절반 가까운 초선의원이 진출했다는 것은 국회에 대한 국민들의 불신이 높다는 것을 보여주는 증거임에는 틀림이 없다.

지역주의가 선거결과를 지배했다는 것은 지역주의의 연속성을 보여주는 것이며, 동시에 정당들이 아직도 정당지도자의 출신지역 이외에는 차별적 입장을 보여주지 못하고 있으며, 아울러 지역주의를 득표도 이용하고 있다는 것을 보여주었다. 이전 선거와 마찬가지로 신한국당은 호남에서 단 1석만을 차지했고, 새정치국민회의는 영남에서 한 석도 얻지 못하였다. 자유민주연합은 대구에서 8석을 얻는 등 분발했으나, 주로 대부분의 의석은 충청권에 집중되어 있다.

<표 8-4> 정당별 지역의석분포

합계	신한국당	국민회의	민주당	자민련	무소속
서울/경기	54	30	4	5	3
호남	1	36	0	0	0
영남	51	0	3	10	12
충청	3	0	0	24	1

의석수로만 본다면 전통적 야당강세지역인 서울등 수도권에서 신한국당이 예상보다 선전하고, 상대적으로 국민회의가 당초 기대보다 부진한 성적을 거둔 것도 이번 선거의 특징이었

다. 신한국당은 서울의 47개 선거구 중에서 27개 선거구에서 승리하였다. 비록 득표율은 36.5%로 새정치국민회의가 득표한 35.2%와 별 차이가 없었지만 의석에서는 18석을 얻은 새정치국민회의보다 9석을 더 얻은 것이다. 이 같이 작은 득표율 차이에도 불구하고 의석차가 난 것은 새정치국민회의는 서울의 선거구에서 고르게 득표한데 비하여 신한국당은 선거구별로 득표율의 집중도가 높았기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 비록 의석의 차이는 있지만 득표율에서 큰 차이가 없다는 점에서 서울에서 여당이 성공적이라는 것을 크게 부각시킬 필요는 없다.

총체적으로 제 15대 국회의원선거는 정치발전에 기여한 선거라고 보기는 힘들다. 정당들이 선거를 앞두고 급조되는 현상이 나타났으며, 여전히 정당보스에 의해 공천부터 선거운동까지 모든 것이 결정되는 구도를 그대로 유지하고 있었다. 정당들은 네거티브 선거운동에 주력함으로써 유권자들의 정치불신을 오히려 더 조장시켰다는 것도 부인할 수 없다. 또한 선거직전 알려진 비자금과 공천헌금 등의 문제에서 주요정당들이 자유롭지 못한 것은 밀실정치와 국민과 유리된 정치가 지속되고 있다는 것을 다시 한 번 확인시켜 준 것이다.

제9장. 김대중 정부 시기의 선거

임성호(경희대학교)

1. 서론

김대중 대통령이 후보자로 선거운동을 펼치고 당선 후 5년간 재위한 1997년부터 2002년까지의 시기는 한국현대사에서 중대한 위치를 차지한다. 새 밀레니엄으로 넘어가는 도상에서 우리 사회가 여러 전환기적 변화를 겪은 시기다. 첫째, 1987년 민주화운동 이래로 자리 잡기 시작한 민주주의가 1997년 12월 김대중 야당후보의 대통령 당선과 최초의 평화적 정권교체 덕에 안정되게 뿌리를 내리고 권력분산(내지는 균형)의 형태를 띠는 계기를 잡게 되었다. 둘째, 1997년 말 터진 외환위기로 한동안 국제통화기금(IMF) 관리체제에 놓이게 되며 우리 사회도 세계화 조류 속으로 더욱 깊이 들어가게 되고 실질적 의미의 자유시장체제로 이행하게 되었다. 셋째, 김대중 정부의 대북 햇볕정책과 2000년 6월 남북정상회담으로 한반도가 오랜 적대적 분위기에서 벗어나 탈냉전 구도로 전환하게 되었다. 넷째, 과학기술의 빠른 진보로 우리 사회도 탈산업화와 정보화의 심화 단계로 들어가게 되었다.

이러한 여러 갈래의 전환기적 사회변화는 이 시기에 있었던 네 번의 선거에 여실히 반영되었고 한편으로는 이 선거들로 인해 더욱 촉진되기도 하였다. 1997년 12월 제15대 대통령선거를 필두로 1998년 6월 제2회 전국동시지방선거, 2000년 4월 제16대 국회의원선거, 2002년 6월 제3회 전국동시지방선거가 뒤를 이으며 민주화, 권력분산화, 세계화, 시장화, 탈냉전화, 탈산업화, 정보화 등의 시대변화로부터 그 과정과 결과상 지대한 영향을 받고 동시에 그러한 시대변화를 더욱 추동시키기도 했던 것이다. 이 시대변화가 없었다면 이 네 번의 선거는 다른 양상, 다른 결과를 가져왔을 것이고, 역으로 그 선거들이 없었다면 그러한 시대변화는 충분히 진행되기에 좀 더 많은 시간을 요했을 것이다.

이 글은 이 네 번의 선거를 각각 살펴봄에 관련된 정치상황, 선거제도, 선거과정, 선거결과 등의 특징을 서술한다. 짧은 지면에서 다양한 측면을 세세히 다루기가 불가능하므로 전반적 특징과 특기할 점을 지적하는 수준에 머물 것이다. 본문에서의 논의를 통해 상기 전환기적 시대변화가 각 선거의 과정과 결과를 어떻게 특징지었고 반대로 각 선거에 의해 어떻게 영향 받았는지 짐작할 수 있을 것이다. 그러나 우리 사회가 겪은 전환기적 시대변화를 똑같은 비중으로 다 다루기에는 너무 역부족이라, 이 글은 민주화에 보다 주된 초점을 맞춰 정권교체,

권력분산, 권력균형, 유권자 참여, 공정 경쟁, 지역주의, 선거과열 등 민주화의 성숙을 위해 필요하거나 없어야 할 것들이 각 선거의 과정과 결과에서 어느 정도 기해지거나 완화되었는지 살펴보는 데에 주력하고자 한다.

2. 제15대 대통령선거

1997년 12월 18일 실시된 제15대 대통령선거에서 김대중 새정치국민회의 총재가 당선되었다. 1971년 선거에서 젊은 '40대 기수로 나서 박정희 대통령과 접전 끝에 패하고, 1987년 민주화 시대를 여는 선거에서 김영삼 후보와 단일화에 실패한 탓에 노태우 후보에게 어부지리 승리를 안겨주고, 1992년 대통령선거에서는 '3당합당'을 이룬 평생의 경쟁자 김영삼 후보에게 패한 후 '4수'만의 대통령 당선이었다. 이 선거는 김대중 대통령 개인의 '인동초(忍冬草)' 같은 승리라는 의미뿐 아니라 한국 헌정사상 최초의 평화적 정권교체로서 민주화운동 10주년을 맞아 민주주의를 공고하게 다지는 계기를 마련했다는 의미에서 한국 선거사에서 중요한 위치를 차지한다. 지역적 차별을 받아온 호남에서 대통령이 나오으로써 지역균형발전과 사회통합의 단초를 제공했다는 점도 특기할 만하다. 이 제15대 대통령선거 이후 한국 정치권과 행정부에서는 대폭적인 엘리트 지형 변화가 일어나고 대북정책이 유화적인 탈냉전 기조로 바뀌는 등 정책기조 전반이 궤도 수정을 겪게 된다. 특히 국제통화기금(IMF) 관리체제에서 외부 압력에 의한 것이기도 하지만 선거 후 김대중 정부는 경제정책을 정부규제 중심에서 자유시장경제 중심으로 전환시키며 세계화 시대에 부응하는 자본주의체제의 기반을 다지게 된다.

1) 당시 정치상황

선거가 있던 1997년은 정치 혼란과 대립이 과도하게 분출된 한 해였다. 당시 김영삼 대통령은 최측근이 연루된 여러 비리사건과 경제파탄으로 인해 거의 한 자리 숫자로 떨어진 지지도에 발목 잡히며 국정 리더십을 잘 발휘할 수 없었고 각종 현안에 무기력할 수밖에 없었다. 당시 제15대 국회에서는 여당인 신한국당이 다수의석을 차지하고 있었지만, 1996년 제15대 국회의원선거의 결과로 '여소야대'가 발생되었던 것을 무차별 영입교섭을 통해 '여대야소'로 전환시킨 것이었기 때문에 정통성 시비로부터 자유롭지 못했다. 국회의원 임기 개시 이후 2개월여 동안 개원이 지연되는 등 당시 국회는 심한 대립과 교착으로 점철되고 있었다.

노동법 개정안 기습처리는 정국을 최고조로 경색시켰다. 정부가 제출한 이 개정안의 골자는 상급단체 복수노조 허용, 제3자 금지조항 삭제, 정리해고제와 변형근로제 도입 등이었다. 1996년 12월 26일 새벽 6시경 신한국당은 소속 국회의원 155명만 참석한 가운데 이 법안을 기습적으로 통과시켰다. 이에 야당 측은 장외투쟁을 펼치고, 노동계는 전국적 총파업에 돌입

하고, 종교계·학계·사회단체도 반발하며 시국선언문 발표를 주도하였다. 반발이 워낙 크고 민심 이반 징후가 크자 김영삼 대통령은 강경입장에서 선회하여 노동법 재심의를 국회에 요구하게 되었고 여야는 40여 일간의 재협상 끝에 상급단체의 복수노조 허용, 정리해고의 2년간 유예를 골자로 하는 안을 1997년 3월 통과시켰다. 이러한 일련의 과정을 거치며 김영삼 정부와 신한국당은 신뢰도와 통치력에 큰 정치적 상처를 입게 된다.

한보특혜대출 비리사건과 김현철 비리사건은 정부와 여당을 더욱 곤경에 빠지게 하였다. 한보사태란 한보그룹 총수인 정태수 회장이 은행대출을 받을 수 있게 해달라는 청탁과 함께 정치권에 거액의 뇌물을 제공한 일련의 금융부정 사건을 일컫는다. 1997년 1월 한보철강이 부도 처리되자 야당, 언론, 시민단체 등은 한보특혜대출의 배후로 김영삼 대통령의 차남인 김현철을 지목하였으나 폭로 공세에도 불구하고 검찰은 몇몇 의원만 기소하며 김현철과 대부분의 정치인은 무관하다는 결론을 내고 수사를 종결하였다. 이에 국회가 직접 국정조사에 착수해 1997년 3월부터 5월까지 45일간 진행된 국정조사를 통해 김현철이 국정 전반, 정부 고위직 인사 및 국회의원선거 공천에 개입한 사실에 대해 어느 정도 밝혀내었지만, 중반에는 여야 대립으로 결국 파행으로 끝났다. 그 후 김현철은 다시 기업인들로부터 이권청탁 및 활동비 명목으로 66억 원을 받은 혐의로 검찰에 의해 기소되어 1997년 10월 제1심 법원에서 징역 3년 형을 선고받았다.³⁸⁾

이처럼 한보사태는 정치권을 어수선하게 하며 민심을 악화시켜 정부와 여당에 큰 타격을 주었을 뿐 아니라 뇌물성 정치자금 관행을 막아야 한다는 여론을 일으켜 정치자금 관련법이 대폭 개정되는 계기를 가져오기도 했다. 이 개정법의 골자는 지정기탁금제의 폐지, 음성적 정치자금 수수에 대한 처벌규정 신설, 후원회를 통한 정치자금의 장려 등으로 요약된다.

한보 사태 이상으로 정부와 여당의 악재로 작용한 것은 외환위기에 의한 경제파탄이었다. 이미 1996년부터 대외경제 환경이 나빠지며 큰 폭의 무역적자를 기록하고 여러 기업이 부도 처리되면서 금융시스템도 불안해지고 국내 금융기관들은 신용위기로 치달았다. 외국인들은 본격적으로 투자자금을 회수하기 시작했고 환율이 천정부지로 오르며 외환시장이 마비되었다. 급기야 정부는 1997년 11월 21일 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 신청해, 성장률 3%, 소비자 물가상승률 5% 이내, 긴축통화정책 실시, 금융개혁법안 처리, 부실금융기관 폐쇄, 자본자유화 조기추진 등을 받아들이는 조건으로 구제금융을 받았다. 경제가 이처럼 IMF관리체제에 놓이며 김영삼 대통령의 지지도는 최악으로 떨어졌고 제15대 대통령선거에 나선 여당과 이회창 후보도 큰 타격을 받게 되었다. '경제살리기'가 최대 선거쟁점으로 등장한 것은 당연한 일이었다.

야당인 새정치국민회의와 자유민주연합은 공조체제를 공고히 하면서 대통령후보 단일화에

38) 김현철 비리사건은 결국 항소심과 상고심을 거쳐 김대중 대통령 집권 시기인 1999년 7월에 와서 징역 2년에 벌금 10억 5천만 원과 추징금 5억 2천만 원의 형이 확정되었다. 그러나 김현철은 곧 김대중 대통령의 결단으로 8·15 특별사면을 받고 잔여형기를 면제받았다.

성공해 새정치국민회의 김대중 총재를 후보로 확정하였다. 이 소위 'DJP연합'은 호남과 충청을 묶은 지역연합의 한 형태로서 1990년 '3당합당'으로 형성된 호남 대 비호남 지역구도를 깨고 1996년 제15대 국회의원선거 이후 신한국당의 인위적 정계개편(의원 빼내기를 통한)에 대항하기 위해 만들어진 것이다. 처음엔 정책공조로 시작했지만 곧 선거공조로 확대되어 1996년 9월과 11월, 1997년 3월에 연이어 실시된 기초자치단체장 및 국회의원 재·보궐선거에 단일 후보를 출마시켜 모두 승리하였다. 결국 1997년 10월에는 내각제 개헌을 핵심 매개고리로 하여 대통령선거 후보단일화를 합의하는 데 이르렀다. 그 합의내용의 골자는, 1999년 말까지 내각제 개헌을 추진하고, 김대중 총재를 대통령선거 단일후보로 하고, 김종필 총재는 차기 공동정부의 국무총리를 맡고, 각료배분과 지방선거 공천 등에서 양당의 배분비율을 동일하게 한다는 것이었다.

야당진영이 연합을 이룬 것과 반대로 여당인 신한국당은 분열로 자멸의 길을 걷는다. 1997년 7월 신한국당 대통령후보 경선에서 이회창 후보가 당선되지만 아들 병역면제 의혹으로 지지도가 급락하자 후보경선에서 2위를 한 이인제 경기지사가 9월에 탈당 후 독자출마를 결행한다. 이 지사를 따르는 전현직 의원들을 비롯한 지지자들은 11월 국민신당을 창당하고 이 지사를 대통령후보로 추대하였다. 이런 와중에 '국민신당 청와대 지원실'이 선거쟁점으로 부상하기도 하였다.

수세에 몰린 신한국당은 이회창 후보의 지지율이 김대중, 이인제 후보에 이어 3위로 떨어지자 반전을 위해 김대중 총재의 비자금 의혹을 제기했으나 검찰은 수사 유보를 결정하고, 이로 인해 이회창 후보 측과 김영삼 대통령 간에 갈등이 격화되기도 한다. 결국 신한국당은 국면전환을 위해 동년 11월 민주당(소위 '꼬마 민주당')과 당 대 당 통합을 선언해 한나라당을 창당하고, 대통령후보는 이회창, 당 총재는 조순이 맡는다는 후보 단일화에 합의하고 '3김 정치' 청산을 모토로 내세웠다. 이후 이회창 후보의 지지도가 급상승하며 김대중 후보와 선거일까지 호각지세를 형성하게 된다.

2) 선거제도

제15대 대통령선거는 1994년에 각종 선거법을 통합해 제정한 '공직선거 및 선거부정방지법(공선법)'을 기본 골격으로 하고 선거 직전인 1997년 11월에 통과된 개정법에 따라 실시되었다. 한보사태 이후 정경유착과 정치부패구조에 대한 국민적 비판이 고조된 상황을 반영해, 돈 안 드는 선거를 위해 전통적 방식의 선거운동은 그 규모나 횟수를 줄이고 선거운동 방법을 옥외집회 중심에서 TV 등 보다 새로운 미디어 선거운동 중심으로 전환하는 것이 당시 개정법의 핵심이었다. 또한 선거공영제의 확대도 개정법의 주요 내용이었다.

구체적으로 살펴보면, 선거과열과 선거비용을 줄이기 위해 공식적 선거운동기간을 28일에서 23일로 단축시켰고 정당·후보자 연설회의 옥외집회를 폐지하며 옥내연설회의 개최횟수도

제14대 때에 비해 5분의 1로 대폭 줄었다. 대신 미디어 매체에 의한 선거운동을 확대해 방송 광고, 방송연설, 신문광고 횟수를 증편시켰고 언론기관과의 대담·토론회는 횟수제한을 없었다. 후보 난립을 막기 위해 기탁금은 제14대 대선 때의 3억 원에서 5억 원으로 올렸고, 기탁금 반환은 제14대 때의 득표율 7% 이상에서 10% 이상으로 요건을 강화하였다. 부재자 투표기간을 제14대 때의 10일간에서 3일간으로 대폭 줄인 것도 선거과열 방지가 주된 이유였다.

선거운동 방식에 여러 제약이 가해진 것과는 대조적으로 선거운동의 주체와 관련해서는 제14대 때에 비해 제약이 크게 완화되어 선거법상 금지된 일부의 사람(미성년자, 공무원, 향토예비군 소대장급 이상의 간부, 통·리·반장 등)을 제외하고 누구든지 선거운동을 할 수 있게 되었다. 또한 선거비용 수입과 지출에 대한 선거관리위원회의 통제를 강화하는 대신, 선거공영제도가 확대되어 선거 결과로 기탁금 반환요건을 충족한 경우에는 선전벽보, 소형인쇄물, 현수막, 신문 및 방송 광고, 방송연설 등의 비용과 선거사무원 수당을 대폭 보전할 수 있도록 하였다.

3) 선거과정

민주화 흐름에 부응하기 위해 주요 4당은 당내경선을 통해 대통령후보를 선출하였다. 당내 민주화라는 대명제뿐 아니라 소위 '홍행'을 통해 국민적 지지를 높이려는 목적도 있었다. 신한국당의 경선을 보면, 총 9명이 경선에 나서 이른바 '9룡(龍)'으로 불렸으나 최종적으로는 6명(김덕룡, 이수성, 이인제, 이한동, 이회창, 최병렬)이 경선을 치렀다. 1997년 7월 전당대회에서 2차 결선투표까지 가는 접전 끝에 이회창 후보(60% 득표)가 이인제 후보(40% 득표)를 누르고 후보로 선출되었다. 새정치국민회의의 경우, 획기적인 국민경선제로 당 후보를 결정하는 제안이 있었지만 당무회의에서 부결되었고, 결국 당내 경선을 실시하게 되었다. 대통령 후보로 김대중 총재와 정대철 부총재가 경쟁을 펼쳐 1997년 5월 전당대회에서 김대중 후보(78%)가 압도적으로 승리함으로써 김 후보는 생애 네 번째로 대통령선거에 도전하게 되었다. 자유민주연합에서는 김종필 총재와 한영수 의원이 경선을 벌여 김 총재가 압도적 표차로 대통령후보로 선출되었다. 이 밖에 민주당은 조순 서울시장을 대통령후보로 추대하였다. 민주노동당도 정기대의원대회에서 제15대 대통령선거에 참여하기로 결정하고 '건설국민승리21'을 창당한 후 권영길 민주노동당 위원장을 대통령후보로 추대하였다.

과거처럼 극소수 정치인의 밀실 거래로 후보가 결정되지 않고 개방적이고 민주적인 당내 경선이 후보결정의 보편적 방식이 되었다는 점은 큰 민주사적 의의를 지닌다. 그러나 당내경선 후 의견수렴의 노력 없이 전격적인 합당과 후보단일화를 하거나 경선결과에 불복해 출마한 경우가 있어 당내경선의 취지가 흐려진 측면도 있었다. 전술했듯이 김대중, 김종필 두 후보가 단일화에 성공했고 이회창, 조순 두 후보도 마찬가지였다. 이는 아래로부터의 참여에 의한 후보결정을 위로부터의 전략적 계산에 의한 후보단일화가 덮어버린 셈이라 하겠다. 신한

국당 경선에서 차점으로 패한 이인제 전 경기도지사는 탈당 후 국민신당을 창당하고 대통령후보로 출마하였다. 이로 인해 민주절차에 의한 결과를 불복하는 나쁜 관례가 남게 되었고 애써 도입한 당내경선의 존재이유가 흔들리게 되었다.

각 정당은 후보를 확정된 후 본격적인 선거전에 돌입했다. 특히 국제통화기금 구제금융의 여파로 인해 각 후보는 경제위기 해결능력을 부각시키는 데 주력했고 각종 정치비리가 터진 당시 상황을 반영해 구질서의 청산과 변화를 모토로 하였다. 이회창 후보 측은 “깨끗한 정치,” “튼튼한 경제,” “3김 청산”을 슬로건으로 내세웠고, 여당이지만 김영삼 대통령의 문민정부와 정책적 차별화를 하는 데 주안점을 두었다. 또한 이 후보의 강직하고 경륜을 겸비한 새 시대 정치인으로서의 면모를 홍보하는 전략을 썼다. 김대중 후보 측은 “정권교체”를 핵심 구호로 하고 “준비된 대통령, 경제 대통령”임을 강조했다. 특히 경제과탄핵임론으로 한나라당과 이회창 후보를 비난하는 전략을 썼고, ‘DJT 연대’를 통한 화합과 안정을 강조하고 김대중 후보의 대세론을 홍보하는 노력도 기울였다. 이인제 후보 측은 후보의 상대적 강점인 “젊음”을 부각시키고 “세대교체”를 슬로건으로 내세웠다.

각 후보는 다양한 방식을 통해 선거운동을 전개하였다. 선전벽보, 소형인쇄물, 현수막, 정당·후보자 연설회(제15대 대통령선거부터 옥내로 한정됨) 등 전통적 방식은 물론 방송연설, 방송광고, 신문광고, 거리유세(자동차 1대와 확장장치 1조 사용으로 한정), 언론매체 대담·토론회, PC 통신망과 홈페이지, 전화 등 보다 새로운 방식이 총동원되었다. 언론매체가 대거 활용되기 시작했고 컴퓨터도 중요한 선거운동의 도구로 떠올랐다는 점은 이전 선거와 차별되는 특징이라 하겠다. 이와 관련해, 선거운동을 저비용, 고효율로 할 수 있게 하고 유권자가 보다 충분한 정보를 얻을 수 있게 한다는 긍정성을 찾을 수 있으나 이미지 정치와 포퓰리즘의 폐해라는 부정적 지적도 있었다.

주요 선거쟁점 중 하나는 정치자금이었다. 먼저 1997년 상반기에 새정치국민회의와 자유민주연합이 김영삼 대통령의 제14대 대통령선거자금 공개를 요구하면서 선거쟁점이 되었고, 이어 1997년 10월 신한국당이 김대중 후보의 비자금 조성의혹을 제기하면서 선거정국에 파란을 일으켰다. 그러나 검찰은 이회창 후보 측의 격한 반발에도 불구하고 이 사건에 대한 수사유보를 발표해 결국 판도라의 상자가 다 열리지 않는 않았다. 그 밖의 주요 선거쟁점으로 IMF 사태 책임 공방과 재협상 논란, 이회창 후보 두 아들의 병역면제 의혹 논란, 외환위기와 김현철 비리사건 등으로 불신대상이 된 청와대의 국민신당 지원 의혹, 김대중 후보의 건강문제 논란, 북풍 논란 등이 격렬한 설전을 낳았다.

선거법 위반행위는 이전 제14대 대통령선거 때에 비해 격감하였다. 제14대 때에 2,258명이 입건되어 994명이 기소된 것에 비해, 제15대의 경우 391명이 입건되어 129명이 기소되었다. 이처럼 선거사범이 줄어든 이유로, 선거법 개정으로 대규모 청중동원에 의한 옥외집회가 사라지고 미디어 선거의 활성화로 금품살포가 감소했다는 점 외에도 선거관리위원회와 여러 시

민단체가 공명선거운동을 전개하였고 선거관리위원회, 검찰, 경찰의 단속활동이 예방 효과를 냈을 것이라는 점을 들 수 있다.

4) 선거결과

선거는 1997년 12월 11일부터 13일까지 3일간 부재자투표를 실시하고 일반투표는 동년 12월 18일 실시되었다. 부재자신고인 총 80여만 명 중 96.8%가 투표하였고, 일반투표에서는 선거인 3,229만여 명 중 80.7%가 투표하였다. 이 투표율은 제13대 대통령선거(1987년) 때의 89.2%, 제14대 대통령선거(1992년) 때의 81.9%에 비해 떨어진 것이다. 김대중 후보의 연고지역인 호남권이 가장 높은 투표율을 보인 반면 연고지 출신 후보가 나오지 않은 영남권의 투표율은 대체로 낮았고 김종필 자민련 명예총재의 지역기반인 충청은 전국 최하위 투표율에 머물렀다.

개표 결과, 김대중 후보가 40.3%의 득표로 당선되었고, 2위 이회창 후보는 38.7%의 득표율을 기록했다. 3위는 19.2%를 얻은 이인제 후보였다. 김대중 후보는 호남권에서 90%를 크게 상회하는 압승을 거두었고 충청권에서 낙승을 거두었으며 수도권에서도 근소하나마 1등을 차지하였다. 반면 이회창 후보는 영남과 강원에서 높은 득표율을 기록했다. 선거 결과에 따라 김대중 당선자는 1998년 2월 25일 취임식을 갖고 제15대 대통령으로서 업무를 시작하였다.

선거결과는 한국 헌정사에 있어서 여러 의미를 지닌다. 첫째, 헌정사상 최초로 혁명, 쿠데타, 여당 내에서의 승계가 아닌 자유선거를 통해 여야 정권이 교체되었다. 민주화가 이루어진 결과이자 민주화를 더욱 촉진시키는 요인이었다고 할 수 있다. 둘째, 지역주의 투표행태가 고착화되었다. 과거 3김 시대부터 지속되어온 지역주의 투표행태가 호남-충청 연대로 인해 동서분할로 변형되었을 뿐 재현되었다. 소위 '3김' 중 김대중 후보만 출마한 것임에도 불구하고 지역주의가 존속했다는 점은 한국정치의 앞날에 부정적 징조였다고 하겠다.

3. 제2회 전국동시지방선거

1998년 6월 4일 광역단체장 선거구 16개, 기초단체장 선거구 232개, 광역의회의원 선거구 616개, 기초의회의원 선거구 3,456개에서 동시에 선거가 실시되었다. 이 제2회 전국동시지방선거는 지방자치의 다지고 민생에 직결되는 지역이슈를 정립한다는 의미뿐 아니라 김대중 대통령의 집권 초기 권력기반을 점검해본다는 의미에서도 주목을 받았다.

1) 당시 정치상황

1997년 12월 제15대 대통령선거 후 채 6개월이 지나지 않은 시점에서, 정권교체를 가져온

대통령선거가 워낙 큰 관심을 끌었던 것에 비해 지방선거에 대한 관심은 상대적으로 그리 크게 일어나기 힘들었다. 더욱이 우리나라가 경제위기의 충격 속에 IMF 관리체제에 놓여 있었고 워낙 경제가 심하게 파탄상태에 빠져 있었기 때문에 생계에 급급한 일반국민으로서 선거에 큰 관심을 기울일 수 있는 상황이 아니었다. 또한 전국 규모의 선거가 아니다 보니, 지역별로 아성을 굳히고 있던 정당 측의 후보들이 아주 유리한 판세에 있어 선거경쟁이 치열하기 힘들었다.

그러나 일반국민과 달리 정치권에서는 이 제2회 지방선거를 중요하게 보았다. 여당인 새정치국민회의는 김대중 대통령의 지지기반을 다지고 한나라당이 과반수 의석을 차지하고 있던 국회구도를 정계개편을 통해 바꾸는 계기를 잡기 위해 지방선거에서의 승리가 필요했다. 자유민주연합 역시 새정치국민회의에 일방적으로 따라가지 않고 여권의 공동 파트너로서의 위상을 높이기 위해 많은 의석을 확보할 필요가 있었다. 한나라당은 대통령선거에서 정권을 내준 후 존립의 위기를 느끼고 있던 차라 지방선거 승리로 국면 전환을 꾀하였다. 이에 따라 제2회 지방선거에 중앙정치가 과도한 개입을 시도하였고 선거는 중앙정치의 대리전 양상을 띠게 되었다. 반면 각 지방에 고유한 지역현안은 주요쟁점으로 부각되지 않고 간과되어 지방선거의 취지를 살리기 힘든 상황이었다.

2) 선거제도

1998년 4월 30일 공포된 '공직선거및선거부정방지법(공선법)'의 개정으로 지방의회 의원정수가 크게 축소되었다. 광역의회 지역구 의원은 총 875명에서 616명으로, 광역의회 비례대표 의원은 97명에서 74명으로 감소하였다. 기초의회의원은 총 4,541명에서 3,490명으로 감소하였다. 각 지방의회별 의원정수를 보면, 16개 광역의회 의원정수는 평균 43명이고 최소 17명(광주, 대전, 울산, 제주)에서 최대 104명(서울)까지 분포하였다. 한편, 232개 기초의회 의원정수는 평균 15명으로 최소 7명에서 최대 40명까지 분포하였다.

개정 공선법은 고비용 선거를 방지하기 위해 선거운동에 많은 제약을 가하였다. 예를 들어, 명함형 소형인쇄물과 현수막을 모든 지방선거에서 폐지하였고, 시도지사 선거의 경우 방송광고도 폐지하였다. 지자체장 선거에서 사용가능한 인쇄홍보물은 선전벽보, 선거공보, 책자형 소형인쇄물로 제한하였고, 지방의회선거에서는 선전벽보와 선거공보만이 가능하게 하였다. 또한 지자체장 선거에서 정당·후보자 등이 할 수 있는 연설회의 횟수도 줄었고 유급선거사무원 수도 축소되었다. 다만, 대통령선거와는 달리 옥외연설은 허용되었다. 제15대 대통령선거에서 확산된 미디어 선거가 더욱 활성화되도록 후보자의 방송연설이 지자체장 선거 및 비례대표 광역의회선거에서 허용되었지만, 지역구 광역의회와 기초의회 선거의 경우에는 방송연설이 허용되지 않았다. 전반적으로 볼 때, 개정 선거법은 고비용 선거의 방지라는 명분 아래 후보를 유권자에게 알릴 수 있는 기회를 크게 줄였다. 그에 따라 정당추천이 허용되지 않은

기초의회선거는 특히 낮은 관심을 받게 되고, 전반적으로 지방선거가 중앙당 간의 대립양상을 보인 광역단체장 선거 중심으로 흘러가게 되는 여지가 높아졌다.

한편, 후보의 과도한 난립을 막기 위해 기탁금 반환요건을 강화하였다. 제1대 지방선거에서는 단체장선거의 경우 유효투표수의 10% 이상을 득표할 때, 지방의원선거의 경우 유효투표수를 후보자 수로 나눈 값의 1/2 이상을 득표할 때 기탁금을 반환하도록 하였으나, 제2대 지방선거에서는 유효투표수를 후보자 수로 나눈 값 이상이거나 유효투표수의 20% 이상을 득표한 경우에 기탁금을 반환하도록 하였다. 또한 선거공영제의 확대를 위하여 기탁금 반환요건이 충족된 유력 후보에게는 각종 선거운동비용을 보전해 주도록 하였다. 이러한 기탁금 및 선거비용 보전 관련제도는 재력이 강하지 않은 사람이나 정치신인, 군소정당 후보의 출마를 억제하고 유력 후보자에게 일방적으로 유리해 결국 기회의 형평성이 침해되는 것 아니냐는 논란을 낳기도 하였다.

3) 선거과정

우선 정당공천 중 광역단체장선거의 경우를 보면, 새정치국민회의와 자유민주연합의 여권 연합공천이 큰 특징으로 두드러진다. 전자는 지역기반인 광주, 전남, 전북에 더해 서울, 경기, 부산이라는 수도권과 제2 도시, 그리고 경남, 제주에서 공천을 했고, 후자는 지역기반인 대전, 충남, 충북에 더해 인천, 대구, 울산, 경북, 강원에서 공천권을 행사했다. 또 다른 특징으로 각 정당이 지역기반 중심으로만 공천을 했기 때문에 공천율이 낮다는 점을 들 수 있다. 연합공천으로 인해 새정치국민회의와 자민련이 각각 50%의 공천율에 그쳤을 뿐 아니라 한나라당도 75%의 공천율에 그쳤다. 이는 제1회 지방선거 때 주요 정당의 공천율보다 낮은 것이다. 그만큼 각 정당이 지역분할구도 속에서 당선가능성을 염두에 둔 공천을 했고 명실상부 전국정당으로서의 면모를 보여주고 있지 못하다는 점을 알 수 있다.

기초단체장 선거의 정당공천에서도 비슷하게 배타적 지역기반 중심의 전략적 공천과 여권의 연합공천 양상이 보였는데, 그 연합의 정도는 광역단체장 선거에 비해 상대적으로 높지 않았다. 수도권 지역에서는 한나라당과 국민회의가 대부분의 선거구에 공천을 한 반면 자민련은 30% 정도의 낮은 공천율을 기록했다. 충청지역에서는 자민련이 100% 공천했고 국민회의도 높은 공천율을 보였지만 한나라당의 공천율은 매우 낮았다. 호남지역에서는 국민회의가 100% 공천했고 다른 정당은 거의 공천을 하지 않았다. 영남지역에서는 한나라당이 매우 높은 공천율을 기록한 반면 다른 정당의 공천율은 매우 낮았다. 정당추천이 허용된 광역의회선거에서도 지역할거주의를 반영한 전략적 공천 양상이 비슷하게 보였다.

후보경쟁률은, 여권의 연합공천에 따라 후보 수가 줄었고 이에 따른 후보경쟁력의 강화로 무소속 후보도 출마를 주저할 수밖에 없었으므로 제1회 지방선거 때에 비해 떨어졌다. 광역단체장의 평균 경쟁률은 25 대 1로서 앞선 지방선거보다 1.2포인트 감소했고, 기초단체장의

경우는 2.9 대 1로서 역시 1.2포인트 감소했다. 광역의원과 기초의원의 경쟁률도 상대적으로 작은 폭이지만 떨어졌다.

불과 6개월 전 실시된 제15대 대통령선거에서 선거사범이 상대적으로 많지 않았던 것과 달리 제2회 지방선거는 역대 선거사상 최다의 선거사범 발생건수와 기소건수를 기록했다. 총 4,463명의 선거사범 중 2,420명이 기소되었다. 제1회 지방선거에서는 총 3,259명의 선거사범 중 1,681명이 기소되는 수준에 머물렀다. 이렇게 선거사범이 급증한 것은 정부기관의 단속이 엄해진 이유 때문이기도 하지만 후보자 간의 대립이 격화되며 흑색선전이 난무하고 상호 고소·고발이 크게 늘어났다는 데서도 이유를 찾을 수 있을 것이다. 대통령선거의 경우 선거법 위반으로 적발될 경우 워낙 파장이 크므로 서로 조심하는 경향이 있고 부득이 위반하더라도 소위 '완전범죄'가 되도록 만전을 기하지만, 지방선거에서는 급한 김에 조심성 없이 모든 수단을 동원하려 하기 쉽고 선거운동원의 범지식이 일천할 수 있기 때문에 선거사범 수가 늘어날 수밖에 없을 것이다.

4) 선거결과

투표율은 52.6%로 저조하였다. 이는 불과 6개월 앞선 제15대 대통령선거의 투표율 80.7%는 물론 1995년 제1회 지방선거 때의 68.4%보다도 크게 떨어진 것이다. 특히 대도시의 투표율이 낮아, 광역단체장 선거 경합이 치열했던 울산은 제외한 모든 광역시가 40%대를 기록했다. 도(道)의 경우 50.0%를 기록한 경기도를 제외하고 모두 60%대이거나 60%에 거의 육박하는 상대적으로 높은 투표율을 보였다. 투표참여의 도저촌고(都低村高) 현상이 나타났다고 볼 수 있다.

낮은 투표율은 전술했듯이 유례없는 국가적 경제위기로 국민이 정치와 선거에 큰 관심을 기울일 상황이 아니었다는 데서 선거 전부터 예견된 것이었다. 여기에 더해, 지역별로 특정 정당이 아성을 굳히고 있는 지역주의 구도로 인해 선거경쟁이 치열할 수 없어 유권자의 무관심이 커졌다는 이유도 들 수 있다. 유권자 무관심은 선거운동 방법이 너무 제한적이었고 기탁금 반환요건 강화로 보다 많은 후보가 출마하기 힘들었다는 데에도 기인했을 것이다. 뿐만 아니라 선거대결이 지역별 현안 중심이 아니라 중앙정치의 대리전으로 변질되고 과열 혼탁 양상이 심화되면서 유권자의 정치불신이 커졌다는 점도 투표율 저조를 초래했을 것이다(황아란 1998, 56-8).

투표결과를 보면, 광역단체장 선거에서 한나라당이 6명(부산의 안상영, 대구의 문희갑, 울산의 심완구, 강원도의 김진선, 경북의 이의근, 경남의 김혁규), 국민회의가 6명(서울의 고건, 광주 고재유, 경기도의 임창열, 전북의 유종근, 전남의 허경만, 제주의 우근민), 자민련이 4명(인천의 최기선, 대전의 홍선기, 충북의 이원중, 충남의 심대평)의 당선자를 냈다. 당선자의 득표율을 보면, 압도적으로 높은 득표율로 당선된 후보자가 모두 영남, 호남, 충청 등 지역주의가

강한 지역에서 나왔다. 지역주의가 여전히 영향력을 행사하고 있음을 알 수 있다. 부산과 울산에선 초접전이었지만 지역에서 맹주로 있는 한나라당 후보가 무소속 후보(다른 정당 후보가 아니라)의 도전을 받은 것이라는 점에서 지역주의의 해소라고 볼 수는 없다. 반면 서울, 인천, 경기, 강원, 제주 등 지역주의 색채가 강하지 않은 곳에서는 비교적 접전이 펼쳐졌다.

기초단체장 선거의 정당별 당선현황은 한나라당 74명, 국민회의 84명, 자민련 29명, 국민신당 1명, 무소속 44명이었다. 한나라당은 영남, 국민회의는 호남, 자민련은 충청에서 거의 독점이라고 만큼의 높은 당선율을 내어 지역할거주의 구도가 나타났다. 한편, 수도권에서 여권이 압승한 것은 연합공천 덕인 것으로 보인다. 기초단체장 선거의 현직 재선율을 보면, 총 194명의 현직후보 가운데 148명이 당선되어 76.3%의 높은 수치를 기록했다. 재선율은 도(79.3%)에서 광역시(68.5%)보다 높게 나타나 도시에 비해 촌지역의 역동성이 떨어짐(다른 말로, 안정성이 높음)을 알 수 있다.

광역의회선거의 정당별 당선현황은 한나라당 224명, 국민회의 271명, 자민련 82명, 무소속 39명으로 나타났다. 정당간 세력판도가 기초단체장 선거에서와 비슷함을 알 수 있다. 또한 각 광역의회별 정당분포를 보면 강원과 제주를 제외하고는 모두 특정 정당이 2/3 이상의 압도적 비율로 의석을 점유해 지역할거 현상이 두드러졌다. 제1회 지방선거에서 16개 광역의회 중 7곳에서만 특정 정당이 2/3 이상의 의석점유율을 차지했던 것과 비교하고 또한 무소속 광역의원 수가 크게 줄었다는 점을 고려해보면, 정당들의 지역할거주의가 더욱 심화되었음이 시사된다. 현직 재선율은 전체적으로 63.3%로서 기초단체장 선거의 76.3%보다 낮는데, 특히 무소속 현직후보의 재선율이 18.2%로 매우 낮게 나왔다. 정당소속 현직후보의 경우엔 한나라당 73.5%, 국민회의 83.2%, 자민련 66%로서 비교적 높은 편이어서 정당 프리미엄을 엿볼 수 있다.

기초의회선거의 득표결과를 보면, 총 7,723명의 후보 중 3,489명이 당선되어 평균 2.2 대 1의 경쟁률을 보였다(출마자가 없어 당선자를 내지 못한 1개 지역을 제외). 현직의원의 재선출마율은 61.8%이었고 그 중 56%가 재선에 성공해 전체 당선자 가운데 45%가 재선의원으로 채워지게 되었다. 기초의회선거에는 정당공천이 허용되지 않아 후보자의 기호는 '가, 나, 다'로 표시했는데, 이를 정당기호 '1, 2, 3'과 같은 것으로 착각한 유권자가 제법 있었던 것으로 보인다. 이는 호남에서 '나' 기호의 당선자가 '가' 기호 당선자보다 훨씬 많고 영남에선 반대로 '가' 기호 당선자가 훨씬 많으며 충청에선 '다' 기호 당선자의 상대적 비율이 높다는 데서 추정할 수 있다.

당선자들의 특징 중 특기할 점은 여성이 매우 적다는 것이다. 광역 및 기초 단체장 선거에서는 단 한 명의 여성후보도 당선되지 못하였고, 지역구광역의원 중 2.3%(14명), 기초의원 중 1.6%(56명)만이 여성이었다. 그나마 광역의회 비례대표 의원 중 여성의원이 36.5%를 차지해 미흡하나마 여성의 대표성 증가에 기여했다. 그러나 전반적으로 볼 때 여성의 비중은 제1

회 지방선거 때의 상황으로부터 별로 나아지지 못했다. 시도별로 여성의원 수를 보면 대도시보다 도에서 특히 적고 당선율도 낮다. 전반적으로 여성의 정치적 진출이 미약하고 특히 도농 간에 여성의 사회적 위상에 차이가 있음을 알 수 있다.

또 하나 특기할 점은 노동조합 등 사회단체가 약진했다는 것이다. 사회단체의 정치활동이 허용된 이후 처음 실시된 이 선거에서 민주노총과 한국노총 등 노동계는 4명의 기초단체장, 19명의 광역의원, 41명의 기초의원을 당선시키는 성과를 냈다. 특히 공업단지 지역인 울산과 구미 등에서 많은 당선자를 내었다. 그 밖에 농민단체인 전국농민회총연맹(전농)은 기초단체장 1명, 광역의원 4명, 기초의원 16명을 당선시켰다. 환경운동연합은 기초단체장 2명, 광역의원 6명, 기초의원 13명을 당선시키는 성과를 냈다.

4. 제16대 국회의원선거

2000년 4월 13일 실시된 제16대 국회의원선거는 새 밀레니엄을 여는 선거이자 임기 절반을 마친 김대중 대통령에 대한 중간평가로서 중차대한 의미를 지녔다. 지역구 227명, 비례대표 46명 등 총 273명의 국회의원이 선출되었고, 제15대 국회의원선거 때와 마찬가지로 대통령 소속정당(여당)이 과반수 의석을 확보하지 못하는 결과가 나왔다. 김 대통령으로서는 뼈아픈 정치적 패배였다. 국민이 어느 한쪽으로의 권력집중을 원치 않는 견제심리를 갖고 있음을 재확인해주는 선거였다. 특기할 점으로 시민단체 주도의 낙천·낙선운동이 선거과정에서 큰 논란을 낳았고 선거결과에도 지대한 영향을 가져왔다는 것이다. 낙천·낙선운동은 정치권에 꼭 필요한 민주적 자극을 가하는 것이라는 긍정론과 선거법 위반, 대표성 결여, 시민단체의 순수성 상실 등의 문제점이 크다는 부정론으로 국민여론을 양분시키며 사회갈등의 중심에 서기도 하였다.

1) 당시 정치상황

IMF관리체제를 비교적 성공적으로 버틴 김대중 정부는 그에 대한 대가로 국민의 높은 지지를 기대했지만 김 대통령의 임기 전반기에 대한 여론은 그렇게 호의적이지만은 않았다. 특히 1997년 대선 승리를 가져온 'DJP 연합'이 점차 긴장관계에 빠지며 김 대통령의 통치에 큰 힘이 실리기 어려웠다. 연합의 고리였던 내각제 개헌이 김대중 정부의 출범 이후에도 추동력을 얻지 못하자 그 정략적 연합의 지속적 필요성에 의문이 제기되었던 것이다. 결국 1999년 7월 내각제 개헌의 유보가 공식 발표되었고, 새정치국민회의는 자유민주연합 내 충청권 의원들의 반대로 양당의 합당이 잘 추진되지 않자 내부 및 외부 인사를 규합해 2000년 1월 새천년민주당을 창당하였다. 이런 상황 속에서 새천년민주당과 자유민주연합은 이전 몇 개의 선

거에서와는 달리 연합공천을 하려는 노력 없이 독자적으로 국회의원선거를 준비하였다. 당시 국민적 관심이 된 정책이슈는 의약분업이었다. 오랜 논란 끝에 2000년 1월 의약분업 시행의 기본 골격을 담은 약사업이 개정되었으나, 이에 불만을 품은 의료계의 휴폐업사태가 발생하며 정국의 긴장요인으로 작용하였다.

2) 선거제도

선거관련법 개정 노력은 이미 1998년부터 있었으나 지연되다가 제16대 국회의원선거가 2개월 밖에 남지 않은 시점인 2000년 2월 9일 국회에서 의결되고 2월 16일에야 공포되었다. 이렇게 지연된 주된 이유는 1997년 경제위기 이후 사회 전반에 구조조정의 필요성이 제기되면서 국회의원 정원도 감축해야 한다는 여론이 거세짐에 따라 지역구 수를 감축하는 선거구 확정안을 통과시키는 과정에서 정치적 이해관계가 첨예하게 엮혔기 때문이다. 어느 지역구를 통폐합하고 선거구 경계를 어떻게 확정하느냐에 따라 정당들의 세력판도뿐 아니라 개별 의원들의 정치생명도 좌우될 수 있었던 것이다. 또한 시민단체들의 낙천·낙선운동이 사회적 파장을 낳자 사회단체들의 선거운동에 대한 규정을 만들 필요가 있었고 이에 관해 각계각층의 의견을 수렴하는 데 많은 시간이 들었기 때문이다.

선거구 조정으로 지역구가 종전 253개에서 227개로 줄었다. 지역구마다 1명의 당선자를 내는 소선거구제가 계속 유지되었기 때문에 지역구 의원 정수는 227명으로 감소 확정되었고, 여기에 정원의 변동이 없는 비례대표 의원 46인을 합해 총 273인으로 국회의원 정수가 확정되었다. 경제위기라는 외적 충격이 없었다면 이러한 의원 수 감소는 불가능했을 것이다. 한편, 비례대표 의원과 관련해서 정당은 후보자 중 30% 이상을 여성으로 추천하도록 의무화하였다.

선거사상 처음으로 후보자와 직계비속의 병역사항, 후보자의 최근 3년간 재산세와 소득세의 납부실적, 금고 이상의 전과기록 등 후보자의 자질검증을 위한 자료를 공개하도록 하였다. 유권자의 합리적 판단을 돕기 위한 조치였다. 국회의원 출마자의 기탁금은 1,000만원에서 2,000만원으로 상향되었지만, 선거공영제를 확대하여 공개장소 연설·대담용 차량과 확장장치의 임차 및 유류비용, 선거사무관계자의 수당을 국가에서 보전해주도록 하였다. 너무 낮은 득표를 해서 보전 받을 수 없는 후보자에게도 선전벽보, 선거공보 작성비용은 기탁금에서 보전해주던 조항은 삭제하였다. 이러한 제도변경은 유력 후보자에게 유리하고 군소 후보에게 불리한 것이라 하여 형평성 논란을 낳기도 했다. 한편, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진은 선거운동으로 보지 아니하도록 하고, 후보자를 초청하여 대담 토론회를 개최할 수 있는 단체는 선거기간 중에 선거운동을 할 수 있도록 하여 선거운동의 제약성을 낮추고 유연성을 높였다.

제도변화 중 특기할 만한 것으로 선거관리위원회의 권한 증대를 들 수 있다. 즉, 선거부정

을 감시하기 위하여 구·시·군 선관위마다 50인 이내의 선거부정감시단을 설치 운영하도록 하였다. 또한 선관위 위원·직원에게 금품·향응제공과 관련된 선거범죄 혐의자의 동행 또는 출석 요구권과 증거물품의 수거권을 부여하였다. 선관위가 고발한 사건에 대해 검사가 공소제기를 하지 않을 때는 선관위가 재정신청을 할 수 있도록 하는 조치도 추가하였다. 이러한 선관위 권한 증대는 그 후 선거들에서 계속 선관위의 역할이 커지고 중요해지는 기폭제가 되었다고 말할 수 있을 것이다.

3) 선거과정

227개 지역구에 1,040인이 후보자로 등록해 평균 4.6 대 1의 경쟁률을 보였다. 이는 제15대 국회의원선거 때의 5.5 대 1보다 다소 낮아진 것이다. 여러 원인이 있겠으나 기탁금의 상향조정과 선거비용 보전의 엄격해짐으로 인해 군소 후보의 출마가 억제되었다는 것도 하나의 원인이었을 것이다. 지역별 후보 경쟁률을 보면, 서울이 평균 5.4 대 1로 최고를 기록했고 제주가 3.3 대 1로 최저 평균 경쟁률을 기록했다. 한나라당과 새천년민주당은 225개 지역구에 후보자에 낸 반면 자유민주연합은 171개 지역구, 민주국민당은 125개 지역구에만 후보자를 냈다. 제15대 국회의원 299명 중 77.9%가 다시 입후보하였다.

특기사안으로, 시민단체 주도의 낙천·낙선운동이 선거과정상 큰 논란을 일으켰다. 낙천·낙선 대상자를 많이 낸 한나라당 측의 반발이 특히 컸다. 이 운동은 선거결과에도 지대한 영향을 주어 낙인찍힌 대상자들은 대부분 낙마하고 말았다. 이 운동은 시민단체의 정치적 역할에 대한 격한 논쟁을 일으켜 정치권에 꼭 필요한 민주적 자극을 가하는 것이라는 긍정론과 선거법 위반, 대표성 결여, 시민단체의 순수성 상실 등의 문제점이 크다는 부정론이 팽팽하게 대립하였다. 그 긍정성에도 불구하고 국민여론을 양분시키고, 사회갈등을 증폭시키고, 단속에 불응하고 심지어 단속공무원을 폭행하는 일까지 발생했다는 점은 시민사회 내에서도 자성의 목소리를 내게 하기에 충분하였다.

선거운동은 어느 선거 때보다도 치열하였다. 의원정수가 축소되어 선거구 재획정이 이루어졌고 실현되지는 않았지만 중선거구제 도입 논의도 있었던 만큼 선거 판세를 짐치기 힘들고 선거 결과를 예측하기 힘들었기 때문에 선거운동이 과열해질 수밖에 없었다. 또한 여야 정권교체 후 처음이자 새 밀레니엄에 들어서 처음 치러진 국회의원선거로써 주도권 확보에 중요한 선거라고 판단한 각 정당 지도부가 선거승리에 모든 것을 걸었다. 이에 따라 선거가 과열되며 지역감정에 호소하는 지역주의 구태가 나타났고, 행정부는 국정홍보물 과다 배포 및 고위 공직자의 지방방문 등으로 관련개입 시비를 초래했다. 선거운동 방식은 인터넷, PC 통신, 전화 등 온라인이나 첨단기기에 크게 의존하는 경향을 보였는데, 이러한 도구의 특성상 일방적 선전이나 근거 없는 인신공격이 난무하는 결과가 나타났다. 이러한 상황에서 정견·정책 대결에 의한 선거경쟁이 미흡하게 되어 뚜렷한 정책이슈가 부상한 것은 없었다. 더욱이

정부가 선거일 사흘 전에 남북정상회담 개최합의를 전격 발표함으로써 선거용 깜짝쇼라는 비판을 받는 등 관권선거 공방이 재연되기도 하였다.

선거관리의 측면을 보면, 관련 선거법 개정의 지연으로 선관위는 준비에 어려움을 겪었으나, 선거관리사상 처음으로 선거부정을 감시하기 위하여 구·시·군 선관위마다 선거에 참여한 정당이 추천한 자를 포함한 50인 이내의 선거부정감시단을 구성·운영하였다. 선관위는 또한 인터넷의 급격한 보급에 따라 사이버단속반도 운영하였다. 선거법 위반행위에 대한 단속으로 총 3,017건을 적발·조치했는데, 이는 제15대 국회의원선거 때의 741건보다 4배나 증가한 것이다. 선거의 과열로 불법행위가 실제로 많이 발생했기 때문이기도 하겠지만 단속 의지와 기법의 향상, 대규모 선거부정감시단의 밀착 감시에 힘입은 결과이기도 할 것이다.

4) 선거결과

전체 선거인수 약 3,348만 명의 57.2%가 투표에 참여하였다. 이는 1998년 6월 제2회 지방선거의 투표율 52.6%보다는 약간 높은 것이지만, 1997년 12월의 제15대 대통령선거 투표율 80.7%보다 크게 낮은 수치이고 역대 국회의원선거사상 최저의 투표율이다. 제12대부터 제15대까지 국회의원선거 투표율이 84.6%, 75.8%, 71.9%, 63.9%로 계속 하강세를 그렸는데 제16대 투표율은 그 연장선에서 더욱 낮게 추락한 것이다. 시도별 평균투표율을 비교하면, 제주 67.2%, 전남 66.8%, 경북 64.6%, 강원 62.9%가 상위를 차지한 반면 대전 53.3%, 인천 53.4%, 서울 54.3%, 대구 53.5%가 하위로 깔렸다. 7대 도시가 울산을 제외하고 모두 평균투표율 미만을 보였고 9개 도(道)는 경기를 제외하고 모두 평균투표율을 상회했다. 투표참여의 도고촌저(都高村低) 현상이 재현되었음을 알 수 있다.

한나라당은 전체 39.0%의 득표율로 지역구 112인, 비례대표 21인을 합해 133인의 당선자를 배출했다. 새천년민주당은 전체 35.9%의 득표율로 지역구 96인, 비례대표 19인을 합해 115인이 당선되었다. 자유민주연합의 경우 전체 9.8% 득표율에 머물며 지역구 12인, 비례대표 5인을 합해 불과 17인이 당선되어 크게 위축되었다. 그 외 민주국민당 2인(지역구 1인, 비례대표 1인), 희망의 한국신당 1인, 무소속 5인의 당선자가 나왔다. 어느 정당도 과반수 의석을 얻지 못하고 대통령 반대당(야당)인 한나라당이 원내 제1당으로 부상하였다. 의석이 55석에서 17석으로 줄어 교섭단체 구성요건조차 충족시키지 못한 자유민주연합의 충격이 컸다. 제15대 국회의원선거 때와 마찬가지로 대통령 소속정당(여당)이 과반수 의석을 확보하지 못하는 결과가 나왔다. 새천년민주당과 자유민주연합이 공조하지 않고 각각 선거를 준비해 여권성향의 표가 분열되었기 때문이기도 하지만, 국민이 어느 한쪽으로의 권력집중을 원치 않는 견제심리를 갖고 있음을 재확인해주는 선거였다.

시도별 정당 당선자 분포를 보면 영호남에서 고착화된 지역주의 양상을 여실히 볼 수 있다. 한나라당은 부산, 대구, 경북, 경남의 의석 60개를 모두 휩쓸고 울산의 5석 중 4석을 획득

해(나머지 1석은 무소속 정몽준 후보가 승리함) 영남에서의 절대적 위치를 재확인했다. 새천년민주당은 호남의 29석 중 3석을 무소속 후보자에게 놓친 것을 제외하고 나머지 모든 의석을 얻었다. 한나라당의 득표율이 부산, 대구에서 60%를 약간 넘고 경남북에서 50%대 초반이었지만 소선거구제의 특성상 전승을 거둘 수 있었고, 새천년민주당도 광주, 전남북에서 70%에 미달하는 득표율을 기록했지만 소선거구제의 덕을 볼 수 있었다. 반면 자유민주연합은 충청에서 의석수와 득표율에서 공히 절대 강자의 위치를 잃고 근소하게 다수를 점하는 수준으로 떨어졌다. 수도권에서는 새천년민주당이 근소한 우위를 지켰다.

선거결과에 대한 이의로 선거무효소송 또는 당선무효소송이 제기된 건수는 총 24개 선거구에서 28건으로 지난 제15대 국회의원선거의 9건에 비해 크게 늘어났다. 워낙 근소한 표차로 당락이 결정되어 투표지의 유무효 판정에 대한 소송이 제기된 선거구가 많았다는 것이 한 이유일 것이다. 예를 들어, 경기 광주군 선거구에서 박혁규 후보(한나라당)는 문학진 후보(민주당)보다 3표를 더 얻어 당선되었고 서울 동대문구을 선거구에서는 김영구 후보(한나라당)가 허인회 후보(민주당)보다 11표를 더 얻어 당선되었다.³⁹⁾

5. 제3회 전국동시지방선거

제3회 전국동시지방선거는 제16대 대통령선거를 6개월여 앞둔 정치적으로 민감한 시점인 2002년 6월 13일 실시되었다. 마침 월드컵축구대회가 국내에서 개최되며 전 국민을 열광의 도가니로 몰아넣던 기간과 겹쳤다. 이 선거는 결국 한나라당의 압승으로 끝나며 김대중 대통령과 새천년민주당을 정치적 위기에 몰아넣고 김 대통령 집권 말기의 통치에 큰 타격을 가하였다. 그러나 결과적으로 회고해볼 때, 여권은 지방선거의 참패로 절박함을 느껴 대통령후보 단일화 등 각종 다양한 전략을 총동원하고 폭넓게 결집하게 되어 제16대 대통령선거를 신승으로 이끄는 전화위복의 계기를 맞게 된다. 반면 야당인 한나라당은 방심의 덫에 빠지게 되고, 권력이 너무 한쪽으로 쏠리는 것을 견제하고자 하는 심리를 가진 일반유권자는 언더독(underdog)인 새천년민주당에 동정심을 갖게 된다. 이처럼 제3회 지방선거는 선거승리의 패러독스를 극명히 재확인해주는 사례이다.

1) 당시 정치상황

2000년 4월 제16대 국회의원선거로 재등장한 여소야대의 정치상황이 김대중 대통령의 발목을 잡고 있었다. 이 당시 여소야대는 더 이상 비정상적인 일탈이라고 치부하기에는 너무

39) 소송에 따른 투표지 검증 결과, 최종 표치는 광주군의 경우 2표, 동대문구을의 경우 3표로 바뀌었지만 당락에는 변화가 없었다.

오랫동안 한국정치의 일상적 특징으로 유지되고 있었다. 김 대통령처럼 노련한 정치인도 여 소야대의 벽 앞에서는 정책의제를 원하는 쪽으로 만들어나가기 쉽지 않았다. 2000년 6월의 남북정상회담과 김 대통령의 노벨평화상 수상에도 불구하고 정부와 여당에 대한 국민지지는 높지 않았고, 김 대통령은 보수진영의 의심에 시달린 것은 말할 것도 없고 진보진영 일각으로부터도 신자유주의의 전도사라는 비판에 직면해 있었다. 이런 상황에서 여권이 지방선거에서 승리할 것이라고 예상하기는 힘든 일이었다.

물론 지방선거는 각 지방별로 고유한 이슈를 놓고 벌어지는 만큼 중앙정치 상황으로부터 독립적일 수 있지만 현실은 그렇지 않았다. 앞선 제2회 지방선거도 중앙정치권의 과도한 개입으로 과열되었듯이, 이 제3회 지방선거도 불과 6개월 후로 다가온 제16대 대통령선거를 앞두고 주요 정당의 대통령후보가 확정된 가운데 실시되었기 때문에 실제상 대통령선거의 전초전 성격을 띠며 중앙정치의 대리전 양상을 띠게 되었다. 각 정당의 지도부와 대통령후보, 의원, 당원이 총동원되어 지방선거에서 조금이라도 더 의석을 차지하려고 치열한 대결을 펼쳤다.

한편, 이전 정부와 마찬가지로 김대중 정부도 각종 비리의혹에 시달리고 이것이 정치불안정과 정치불신을 증폭시키게 되자 정치자금에 관한 국민적 관심이 높아지고 돈 선거 청산을 지향하는 여론이 비등하게 되었다. 2002년 1월에는 재계의 최고경영자 105명이 모여 불법적 정치자금의 제공을 중단하겠다고 선언한데 이어 2월에는 전국경제인연합이 정기총회에서 같은 취지의 선언을 공표하였다. 물론 이러한 재계의 바람이나 여론이 지방선거에서 잘 충족되었는지는 의문부호를 남긴다. 후술하듯이, 제3회 지방선거는 유례없이 많은 선거사범을 낳았고 그 중 상당수는 자금에 관련된 것이었다.

2) 선거제도

2002년 3월 공직선거및선거부정방지법(공선법) 등 관련법이 개정되었다. 광역단체장 및 기초단체장 선거의 선거구는 제2회 지방선거 때와 마찬가지로 16개, 232개로 확정되었다. 그러나 (광역)시·도의회선거에서 선출하는 의원 정수는 682명(지역구 609명, 비례대표 73명)으로 제2회 지방선거의 690명(지역구 616명, 비례대표 74명)에서 약간 감소했고 (기초)구·시·군의회 선거의 선출 의원 정수는 3,485명으로 5명의 근소한 감원이 있었다.

특기할 점은 광역의원선거에서 지역구 후보자와 비례대표 후보자에게 각각 1표씩 투표하는 1인 2표제가 도입되었다는 것이다. 광역의원선거에서나마 정당명부식 비례대표제를 도입함으로써 유권자가 정당중심의 선택을 하도록 해 정당정치를 활성화시키고 보다 다양한 직능대표가 이루어지게 하고 소선거구제의 승자독식 방식에 의한 사표(死票) 발생을 방지하려는 취지가 있었다. 또한 여성의 사회적 참여라는 시대적 소명에 부응하여 비례대표 광역의원선거에서 후보의 50% 이상을 여성으로 추천하도록 의무화하였고, 지역구 광역의원선거 후보자

중 여성을 30% 이상 추천한 정당에 대해서는 보조금을 추가로 지급할 수 있도록 하였다.

기탁금은 시·도 단체장선거 5,000만원, 구·시·군 단체장선거 1,000만원, 시·도의원선거 300만원, 구·시·군의회선거 200만원으로 제2회 지방선거보다 하향되었다. 이는 한편으로 과도한 기탁금을 금하는 헌법재판소의 판결에 영향 받은 것이고 또 한편으로 2001년 공선법 개정에서 국회의원선거 기탁금이 2,000만원에서 1,500만원으로 낮아진 것과 맥을 같이 하는 것이다. 지방의회의원 선거운동기간은 현행 14일에서 국회의원 및 지방자치단체장 선거기간과 같이 17일로 늘렸다. 또한 선거운동 방법으로 피켓, 깃발 등 소품의 사용이 금지되고 신고된 선거사무관계자나 후보자의 가족만이 어깨띠를 착용할 수 있게 되었고, 학력과 경력이 기재된 명함의 사용은 허용하였다.

3) 선거과정

본선 후보자등록 상황에 의한 경쟁률을 높은 순서대로 보면, 시·도지사(광역단체장)선거 3.4 대 1, 구·시·군의 장(기초단체장)선거 3.2 대 1, 비례대표 시·도(광역)의회선거 2.9 대 1, 지역구 시·도(광역)의회선거 2.5 대 1, 구·시·군(기초)의회선거 2.4 대 1이었다. 이 순서는 제1회 및 제2회 지방선거 때와 똑같은 것이었다. 익히 예상할 수 있듯이 기초보다 광역, 의회보다 단체장 선거가 더 많은 후보자를 끌었다. 정당별 후보자등록을 보면, 한나라당이 광역단체장선거 16곳에 모두 후보를 내고 기초단체장 선거 232곳 중 190곳에 후보를 내 가장 많은 후보자등록을 했다. 새천년민주당은 여당임에도 불구하고 광역단체장선거 10곳에만 후보를 내고 기초단체장선거 155곳에 후보를 내 명실상부 전국정당으로 보기 힘든 한계를 노정했다.

여성의 진출을 적극 장려한 법 개정에도 불구하고 여성 후보자는 매우 적었다. 시·도지사 선거에 후보로 나선 55명 중 여성은 한 명도 없었고, 기초단체장선거에서는 후보자 750명 중 불과 8명만이 여성이었다. 지역구 광역의원 후보등록자 1,531명 중 48명, 기초의원 후보등록자 8,373명 중 222명만이 여성이었다. 그나마 비례대표 광역의원 후보자 209명 중 여성이 과반수인 116명을 차지해 여성 배려를 의무화한 법 개정의 효과를 보여주었다.

흥미로운 점은 제3회 지방선거가 제16대 대통령선거 후보 경선 및 본선 경쟁과 실제상 연동되어 있었다는 것이다. 주요 정당의 대통령후보가 지방선거 실시 전에 확정되었고 지방선거 결과가 6개월 후에 있을 대통령선거의 향방을 가늠해줄 것이라는 의미에서 각 정당은 대통령후보를 중심으로 치열한 선거운동을 전개하였다. 지방선거의 후보자등록과 함께 공식적 선거운동이 시작되며 대통령후보들을 비롯한 중앙정치권의 정치인들이 대거 지방으로 돌아다니며 대통령선거의 사전선거운동 양상이 벌어지고 지방선거후보들이 이에 편승하려는 모습을 보이며 선거가 과열되었다.

선거과정상 국민 참여의 정도는 증가하였다. 주요 정당은 실행상의 여러 부작용에도 불구하고 국민참여경선으로 지방선거의 후보를 선출하는 상향식 공천제를 폭넓게 적용하였다. 물

론 정치적 흥행을 염두에 둔 것이기는 하지만 국민 참여라는 민주주의 가치가 신장될 수 있었다. 참여라는 대명제에 부응해 많은 시민단체들이 후보자들의 정책과 자질을 검증해 유권자의 선택에 도움을 주는 후보자정보공개운동과 유권자운동을 실시하였다. 일부 시민단체는 괜찮은 후보를 추천하고 당선시킴으로써 보다 적극적인 형태의 참여를 시도하기도 했다. 이는 제16대 국회의원선거에서 불법적인 낙천·낙선운동으로 논란을 일으켰던 것과 대조적으로 포지티브운동으로 좋은 평가를 받았다.

선거운동 방식으로는 인쇄물, 연설회, 신문·방송 연설 및 광고 등 전통적 방식에 더해 사이버를 이용한 방식이 널리 사용되었다. 후보자들뿐 아니라 각종 사회단체와 선거관리위원회가 선거 관련 정보를 인터넷을 통해 유권자에게 제공하였고 수많은 네티즌이 온라인에서 선거 관련 의견을 개진하고 논쟁을 벌였다. 그러나 사이버공간이 새로운 선거운동 수단으로 각광을 받은 한편 사회 일각에서는 사이버 선거운동을 보다 제약 없이 해야 한다는 의견과 사이버 선거운동의 병폐에 대한 우려가 팽팽히 맞서는 모습이 보이기도 하였다.

선거법위반행위 단속건수는 8,648건으로 제2회 지방선거 때의 1,740건에 비해 매우 크게 늘어났다. 선관위의 단속 의지와 기법 향상, 포상금의 대폭 인상 등의 요인이 있겠지만, 여전히 후보 측의 승리지상주의 행태, 유권자들의 금품 등에 대한 기대심리가 잔존하는 정치 후진성이 남아있기 때문인 것으로 보인다.

4) 선거결과

선거인 수는 3,474만여 명이었는데 전국규모 선거사상 최저인 48.9%의 투표율이 나왔다. 특히 20대의 투표참여가 저조해 30%에도 미치지 못하였다. 월드컵축구대회 기간과 중첩돼 투표참여율이 저조할 것으로 예상되었음에도 너무 낮은 수치였다. 정치무관심과 정치불신이 심각한 수준에 달해 있음을 보여주는 것이었다. 선거과정상 사회단체들의 참여가 적극적으로 이루어졌지만 이러한 일부 사회단체만의 참여로는 보다 폭넓은 국민의 민주적 참여라는 이상을 실현할 수 없다는 시사점을 던졌다.

시도별 투표율을 보면, 제주도가 68.9%로 가장 높고 인천이 39.3%로 가장 낮았다. 특별시와 광역시 7곳의 경우, 울산을 제외하고 모두 40%대 이하를 기록한 반면 9개 도에서는 경기를 제외하고 모두 50%대 이상을 기록했다. 성별로 보면 여자가 남자보다 0.2% 높게 나타났는데, 이는 지금까지 각종 선거에서 남자의 투표율이 높았던 것에 비해 볼 때 흥미로운 일이다. 여성의 사회참여의식이 커졌고 살림살이에 직결되는 지방이슈가 다루어졌기 때문일 것이다. 연령대별로 보면, 20대 후반이 27.0%로 가장 낮고 그 위로 연령대가 오를수록 투표율도 비례해서 올라가 60세 이상이 72.5%로 가장 높게 나타났다. 20대 전반이 후반보다 높은 투표율을 기록한 이유는, 20대 전반 남성의 투표율이 여성의 투표율보다 거의 20% 가까이 높은 점을 미루어볼 때 군인 신분인 사람이 많고 또한 대학생으로서 정치사회화가 상대적으로 높

게 이루어졌기 때문일 것이다.

개표는 선거사상 처음으로 전자개표기를 도입하여 신속하게 진행될 수 있었고 개표결과를 실시간으로 공개하였다. 정당별 전체 득표현황을 보면, 광역단체장 선거의 경우 한나라당 52.9%, 민주당 29.2%, 자유민주연합 5.2%, 민주노동당 4.7%의 순서를 보였고 비례대표 광역의원선거에서는 한나라당 52.2%, 민주당 29.1%, 민주노동당 8.1%, 자유민주연합 6.5%의 순서였다. 민주노동당의 경우 두 득표율의 차이가 유독 두드러졌는데, 이는 광역단체장 선거에는 7개 시도에만 후보를 낸 반면 비례대표 광역의원선거에는 16개 시도 모두에 후보를 냈기 때문일 것이다. 기초단체장 선거를 보면, 한나라당 44.5%, 새천년민주당 26.7%, 자민련 4.2%, 민주노동당 1.2%, 기타 정당 및 무소속 23.4%로 득표율이 나와 무소속이 상대적으로 많이 득표했음을 알 수 있다.

정당별 당선인 현황을 보면, 한나라당이 16개 광역단체장 선거에서 11곳(68.8%), 232개 기초단체장 선거에서 140곳(60.3%), 609개 지역구 광역의원 선거에서 431곳(70.8%)에서 당선되었고 비례대표 광역의원 선거에 걸린 73석 중 36석(49.3%)을 차지해 전체적으로 압승을 거두었다. 여당인 새천년민주당은 광역단체장선거 4개, 기초단체장선거 44개, 지역구 광역의원선거 121개에서 승리하고 비례대표 광역의원 22명을 당선시켜 현격한 표차로 2등으로 밀렸다. 자민련은 더욱 그 정치적 존재가 미미해졌다.

정당의 지역별 당선현황을 보면, 한나라당이 전통적 지지기반인 영남은 물론 수도권과 강원을 휩쓸었고 새천년민주당은 호남으로 지지기반이 축소되었음을 알 수 있다. 자민련은 충청에서조차 확실한 지지기반을 굳히고 있지 못하다. 광역단체장 선거를 보면, 한나라당이 영남권은 물론 수도권, 강원, 심지어 대전과 충북에서마저 승리를 거두었고 새천년민주당은 호남과 제주에서만 당선자를 내었다. 자민련은 충남에서의 승리로 간신히 전패를 모면했다. 기초단체장 선거의 경우, 한나라당이 수도권과 강원의 총 84곳 중 69곳에서 승리하고 영남을 거의 독식한데다 충청에서도 선전해 여러 곳에서 당선자를 내었다. 새천년민주당은 기대했던 수도권에서 참패해 불과 9명의 당선자를 냈고 아성인 전남북에서조차 여러 선거구를 놓쳤다. 자민련은 충청 이외의 지역에서는 단 1명의 기초단체장 당선자를 내며 그 세가 크게 위축되었다. 비슷한 양상이 지역구 광역의회선거에서도 보였다. 한나라당이 수도권, 강원, 영남을 거의 독식하고 심지어 충북에서도 24석 중 19석을 석권하는 기염을 토했던 반면, 새천년민주당은 호남에서 아성을 굳히는 것으로 만족해야 했고 자민련은 확실한 지지기반이 충청 내에서도 충남으로 좁혀지는 것을 지켜보아야만 했다. 그나마 비례대표 광역의회선거에서는 득표수에 비례한 의석배분 덕에 지역별 특정 정당의 석권 효과가 완화되어 나타났다.

여성 당선자 현황을 보면, 전술했듯이 여성 후보등록자가 워낙 적었기 때문에 그 수가 많을 수 없었다. 기초단체장 당선자 232명 중 2명, 지역구 광역의원 당선자 609명 중 14명, 기초의원 당선자 3,485명 중 77명만이 여성이었다. 개정법 덕에 비례대표 광역의원으로서 여성이

많이 진출해 총 73명 중 여성이 49명을 차지하는 성과를 냈다.

6. 결론

1997년 12월의 제15대 대통령선거에서 김대중 후보는 야당 후보로는 최초로 당선되어 평화적 정권교체를 이룬다. 그것은 우리 사회가 정치, 경제, 사회의 제(諸) 측면에서 근원적 변화를 경험하게 되는 계기를 제공해주었다. 그러나 김대중 대통령 집권기에 실시된 3번의 선거는 그의 국정 리더십에 큰 타격, 혹은 적어도 상당한 제약을 가져왔다. 1998년 6월의 제2회 전국동시지방선거에서 김 대통령의 새정치국민회의가 전체적으로 가장 많은 당선자를 내었지만 그 승리를 가능하게 한 자유민주연합과의 연합공천은 선거 후 김 대통령이 당내 단합을 기하거나 강력한 국정운영을 함에 있어서 걸림돌로 작용하였다. 2000년 4월의 제16대 국회의원선거에서는 여당인 새천년민주당이 다수당의 위치를 한나라당에 넘겨 여소야대의 정국이 등장했다. 2002년 6월의 제3회 전국동시지방선거에서는 한나라당이 압승을 거둬 김 대통령의 국정 리더십이 크게 위축되게 되었고 불과 6개월 뒤 대통령선거를 치러야 하는 여당에게도 큰 위기의식을 가져왔다.

이처럼 김대중 정부의 출범 전후에 있었던 네 번의 선거는 김 대통령과 여당에게 축배를 건넨 것으로 시작해서 레임덕 상황을 더욱 악화시킬 만큼 참패를 가져온 것으로 끝났다. 국가 전체의 입장에서 보면, 네 번의 선거에서 모두 지역주의에 편승하는 정치인들의 기회주의적 행태와 특정 정당에 몰표를 던지는 유권자들의 집단주의적 행태가 반복되는 부정적 측면이 있었다. 선거 때마다 정치불신이 심화되고 정치무관심이 팽배하는 면도 있었다. 그러나 정권교체를 가져온 데 이어 여당 쪽으로 권력이 집중되지 않게 야당에게 많은 표를 주며 지방 정부와 국회가 대통령의 견제세력으로 작동할 수 있게 해주었다는 의미에서 이 네 번의 선거가 종합적으로 지니는 민주주의사적 의의를 높이 볼 수 있다. 우리 사회의 민주화를 촉진시켰다는 점뿐만 아니라 세계화, 시장화, 탈냉전화, 탈산업화, 정보화 등 새 밀레니엄의 근본적 시대변화를 견인하였다는 점에서도 이 선거들의 중요성을 인정해야 할 것이다.

제10장. 노무현 정부 시기의 선거

지병근(조선대학교)

2002년 16대 대통령 선거를 통하여 민주당의 노무현 후보가 당선되었으며, 소위 “평화적 정권교체”를 통한 민주당 정권의 집권 2기가 시작되었다. 이 시기에 개최된 여러 선거들은 지역주의에 기반한 소위 ‘1987년 체제’가 삼김의 정치적 퇴장으로 종결되면서 새로운 선거 및 정당정치가 부상할 것이라는 기대 속에서 많은 이들의 관심을 받아왔다.

이 장에서는 이 시기의 선거들이 개최되었던 정치적 배경과 선거제도의 변화를 소개하고 후보공천 및 선거운동 과정에서 나타난 특징과 선거결과를 설명할 것이다. 이를 위해 중앙선거관리위원회 자료를 비롯하여 기존의 선거연구에서 제시된 다양한 분석결과와 해석을 제시할 것이다. 여기에서 다루는 선거들에는 2002년 대선과 2004년 총선, 2006년 지방선거가 포함된다.

1. 2002년 제16대 대통령 선거

1) 정치적 배경

2002년 대통령 선거는 다음의 몇 가지 흥미로운 정치적 배경 속에서 개최되었다. 첫째, 당시의 대선은 1987년 체제의 핵심적인 정치지도자였던 김영삼, 김대중, 김종필 등이 모두 정치 일선에서 물러나 새로운 정치인들이 대통령 후보로 나서게 되었다. 한국의 선거정치를 지배해왔던 정치인들의 퇴장은 지역감정에 기초한 선거정치의 약화 가능성이 높아졌다는 것을 의미하는 것이었다. 물론 이들을 대신하여 호남과 영남, 충청지역에 정치적 기반을 두고 부상한 정치인들이 없는 것은 아니었지만 이들이 삼김에 버금가는 지역적 대표성과 영향력을 행사한다고 보기는 어려웠다. 둘째, 따라서 이 선거는 지역을 대신하여 새로운 사회적 균열 구조의 부상 가능성을 열어 놓은 정치적 공간이었다. 김대중 대통령과 김정일 위원장의 남북한 정상 회담을 계기로 극심한 남북간의 대결 구도가 극적으로 약화되었으며, 이념적으로 반공주의적 보수세력에 대항하는 진보세력이 정치적으로 부상하면서 다양한 사회적, 정치적 이슈들을 중심으로 이념논쟁이 확대되었다.⁴⁰⁾ 그리고 오랫동안 정치세력화에 실패해왔던 민주노총을 비

40) 지역, 이념, 세대 등 새로운 정당재편상의 가능성에 대한 논의는 이내영(2007, 175)을 참조할 것.

못한 민중운동진영은 1997년 국민승리 21에 이어 2000년 민주노동당을 창당하고 의회진출을 위해 매진하고 있었다.

김대중 정부와 여당이었던 새천년민주당은 집권초기 경제위기를 극복하는 과정에서 비교적 호평을 얻었음에도 불구하고 정권 후반기에 이르러, 대통령의 자녀들이 연루된 비리사건들을 포함하여 불거진 각종 비리사건들로 인하여 정치적으로 매우 심각한 위기에 직면하고 있었다.⁴¹⁾ 이와 달리 한나라당의 이회창 후보는 비록 지난 1997년 대선 직전 발생한 경제위기와 병풍, 소위 “DJP 연합”으로 불리는 김종필과 김대중 후보 사이의 선거연합으로 패배했었지만 2002년 대선을 앞두고 지지율을 안정적으로 유지하면서 가장 유력한 대통령 후보로서의 입지를 확립하고 있었다.

2) 후보 경선: 국민참여경선제도의 도입

하지만 민주당은 “국민참여경선”이라는 후보공천제도의 혁신을 통해 대선 정국의 급변을 예고하기 시작하였다. 제주(3월 9일)에서 시작된 민주당의 대통령후보 경선대회는 7인의 후보군이 참여하여, 서울지역 경선(4월 27일)까지 약 50여 일 간의 일정으로 전국에서 진행되었다. 제주 경선에서 한화갑, 이인제, 노무현, 정동영, 김종권 후보가 각각 26.1퍼센트, 25.6퍼센트, 18.6퍼센트, 16.4퍼센트를 차지하여 4강 구도를 형성하였다(한겨레신문 2002). 하지만 울산(3월 10일) 경선에서 3퍼센트 미만의 득표에 그친 유종근, 김근태 후보가 사퇴하고, 광주지역에서 노무현(37.9%), 이인제(31.3%) 후보에 뒤이어 3위에 그친 한화갑(17.9%) 후보가 대전 경선을 끝으로 사퇴하면서 이인제, 노무현 후보 중심의 양강 구도로 재편되었다. 이인제 후보 역시 대전과 충남, 충북 지역 경선에서 각각 67.5퍼센트, 73.7퍼센트, 61.0퍼센트의 지지를 얻었지만 제주를 제외한 다른 모든 지역 경선에서 노무현 후보의 지지율을 밀돌면서 후보지명이 사실상 어려워지자 결국 수도권 지역 경선을 앞둔 4월 18일 사퇴하였다. “경선지킴이”를 자처한 정동영 후보만이 패배가 거의 확실시 됨에도 불구하고 후보경선이 끝날 때까지 사퇴하지 않고 참여함으로써 노무현 후보가 국민적 관심을 받으며 민주당의 대선후보로 선출될 수 있도록 도왔다.

한나라당 역시 국민참여경선을 통하여 대통령 후보를 선출하였는데, 인천경선(4월 13일)을 시작으로 서울경선(5월 9일)까지 40여일에 이르는 12개 지역경선을 통해 이회창 후보가 최종 68퍼센트의 지지를 얻어 대통령 후보로 확정되었다.⁴²⁾ 한나라당 경선의 경우 민주당 경선과 달리 이회창 후보가 줄곧 1위를 놓치지 않고 지역경선에서 승리함으로써 흥행 면에서 그다지 성공적이지는 못하였다. 최종 득표율에서 최병렬 후보가 18.3퍼센트, 이부영 후보가 11.4퍼센

41) 김대중 대통령의 아들인 김홍걸과 김홍업, 최측근인 권노갑이 2002년 비리 혐의로 구속되었으며, 결국 김대중 대통령은 새천년민주당을 탈당하였다.

42) 민주당과 한나라당의 경선 선거인단은 일반 당원 및 대의원 선거인단과 국민참여선거인단의 구성비가 각각 50퍼센트로 같았지만, 민주당의 경우 7만명, 한나라당은 5만명 규모의 선거인단을 구성하였다는 점에서 차이가 있었다(프레시안 2002/04/09).

트, 이상희 후보가 24퍼센트를 얻는 데 그쳤다(한겨레신문 2010/11/17).

3) 선거운동

2002년 4월과 5월 새천년민주당과 한나라당의 대통령후보가 각각 결정됨에 따라 양당 사이의 본격적인 선거경쟁이 시작되었다. 이 과정에서 후보자들은 극심한 지지율 변동을 경험하였다. 한나라당의 이회창 후보의 경우 경선 이후 반등세로 돌아선 이후 12월 대선시기까지 비교적 안정적으로 높은 지지율을 보였던 반면, 새천년민주당의 노무현 후보는 경선을 계기로 지지율이 급속히 상승하여, 경선 직후 일시적으로 60퍼센트까지 오르기도 했지만, 김영삼 전대통령의 자택 방문(4월 30일) 이후 지지층이 크게 동요하였으며, 6.13 지방선거에서 새천년민주당이 대패하면서 지지율이 급락하였다.⁴³⁾ 이러한 조건에서 이회창 후보는 “새로운 공약을 제시하기보다 집권당의 실정을 비난하며 노무현 후보가 집권당의 후보라는 것을 강조하는” 선거전략을 택한 반면, 노무현 후보는 “선거구도의 변화”를 위해 “호남 정서를 건드리지 않으면서 김대중 정부와의 단절”을 피할 수 있는 “넓은 정치 청산”을 주장하는 선거전략을 추진하였다(이남영 2006, 48-9).

한편 월드컵 개최(5월 31일-6월 30일)를 계기로 정몽준 의원의 인기가 급상승하였고 9월경에는 이회창 후보의 지지율과 큰 차이가 없게 되자 노무현 후보의 낮은 지지율을 이유로 후보자 교체 요구가 새천년민주당내에서 대두되게 되었다. 예를 들면, 9.22일 조선일보-한국갤럽 조사에서 이회창 후보와 정몽준의원의 지지율은 각각 31.3퍼센트와 30.8퍼센트였으며, 노무현 후보는 16.8퍼센트의 지지율을 나타냈다(조선일보 2002/11/03). 결국, 이회창 후보가 30퍼센트를 넘는 지지율을 보이는 가운데, 월드컵 열기가 점차 사라지게 되면서 지지율이 하락하게 된 정몽준 후보와 노무현 후보 사이의 후보단일화에 대한 요구가 점차 커지게 되자, 노무현 후보 측이 이를 수용하여 극적으로 후보단일화 합의를 이루게 되었다.

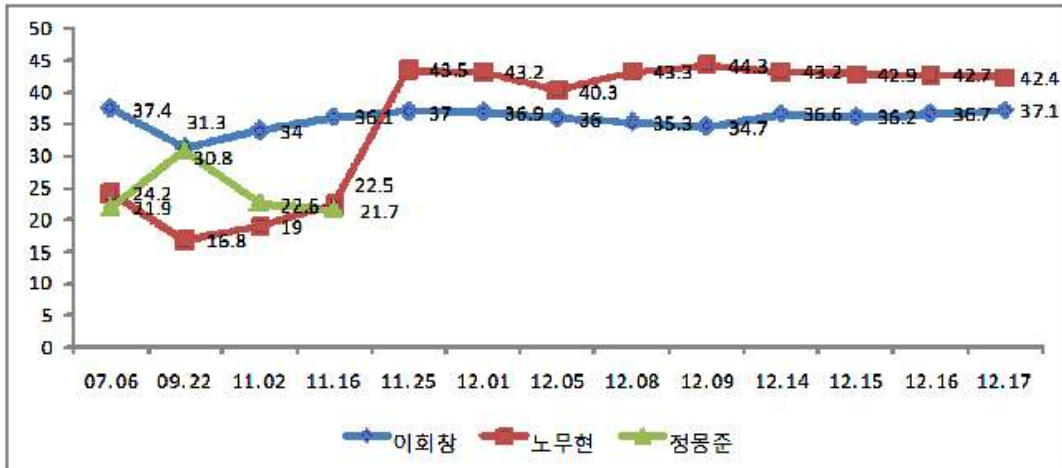
11월 11일 창당한 국민통합 21의 정몽준 후보와 새천년민주당의 노무현 후보 사이의 후보단일화에 대한 구체적인 합의문이 발표된 11월 16일 이미 이들 사이의 지지율은 역전되어 노무현 후보가 약간 앞서고 있었다(이현우 2006, 57). 하지만 단일화 시점인 11월 25일까지 양 후보의 지지율은 점차 벌어져 결국 노무현 후보가 단일후보로 최종 결정되었다.⁴⁴⁾ 노무현 후보는 이 후보단일화 과정을 통해서 단순히 대통령 후보로서의 지위를 지켰을 뿐만 아니라 국민적 관심을 불러일으키면서 이회창 후보에 대한 열세를 극적으로 역전시킬 수 있는 계기를 마련하였다.⁴⁵⁾ 후보단일화 이후 행정수도 이전 공약으로 인하여 이회창 후보와의 지지율 격

43) 2002년 6.13 지방선거에서 새천년민주당이 승리한 광주광역시, 전남, 전북, 제주, 자유민주연합이 승리한 충남을 제외한 모든 지역의 광역단체장 선거에서 한나라당이 압승하였다. 노무현 후보는 지방선거 결과와 자신의 후보재신임을 연계시켰으며, 이는 선거가 패배로 끝난 후 후보교체론의 빌미가 되었다(노무현 재단 2010).

44) 양자 사이의 후보 단일화 합의안에 대해서는 이준환(2007, 161) 참조할 것. 당시 후보단일화를 위한 리서치 앤드 리서치의 조사(11월 24일: 오전 12시-오후 10시, 2000명) 결과는 이회창 32.1퍼센트%, 노무현 46.8%, 정몽준 42.2% 였다(중앙일보 2002/11/25).

차가 특히 수도권을 중심으로 좁혀지기도 하였지만 전국적으로 큰 변화는 나타나지 않았다 (조선일보 2002/12/19).

<그림 10-1> 2002년 대선후보의 지지율 변화



출처: 조선일보 02/11/03, 02/11/19, 02/12/19. 조사기관은 한국갤럽.

대통령 선거의 본선에서 주요 이슈들은 북핵 2차 위기 발생에 따른 대북정책의 방향, 효순이 미선이 사망사건(2002년 6월 13일) 이후 미군 관계자의 무죄평결에 따른 SOFA 개정, 국정원 도청, 행정수도 이전 등에 관한 것이었다(이현우 2006).⁴⁶⁾ 이 가운데 SOFA 개정 문제는 11월 말 대규모 촛불시위가 발생하면서 사회적으로 큰 파장을 불러왔으며, 보수적인 이회창 후보에게 불리하게 작용했다. 이와 달리 언론사에 대한 국가정보원의 도청 파문은 폭로전에 지친 유권자들에게 큰 관심을 불러일으키지는 못하며, 집권 여당의 후보였던 노무현 후보의 지지율에도 큰 영향을 미치지 못하였다. 행정수도 이전 문제는 16대 대선의 대표적인 정책 이슈로서 비록 일부 수도권 유권자들의 우려를 불러일으켰음에도 불구하고 충청권 유권자들의 지지를 이끌어내기 위해 노무현 후보가 제기한 것이었다(이현우 2006).

16대 대통령 선거에서 나타난 특징으로는 무엇보다 선거운동이 정당 중심이 아닌 후보자 중심으로 이루어졌다는 점에서 찾을 수 있다. 정구중(2007)이 “정당정치의 실종”이라고 요약하였듯이 대선 과정에서 노무현 후보는 민주당 조직만이 아니라 ‘노무현을 사모하는 사람들’의 모임(이하 노사모, 2000년 창설)과 같은 후보 개인의 조직에 의존하였다. 아울러 인터넷을 이용한 선거운동이 조직화 되었다는 점과 모바일폰을 이용한 선거운동이 활성화되었다는 점

45) 여론조사를 이용한 노무현과 정몽준의 후보단일화를 계기로 이후 각종 선거에서 각 정당의 주요 공직후보공천 및 후보 간 연대의 기제로 널리 활용되는 기폭제 역할을 하였다. 여론조사를 이용한 후보공천 및 후보 단일화의 규범적, 방법론적 문제점에 대해서는 조성겸 외(2007), 강원택(2009), 지병근(2010)을 참조할 것.

46) 2차 북핵 위기는 2002년 10월 17일 제임스 켈리(James Kelly) 미국무부 동아태 차관보의 평양방문 당시 “우리는 HEU를 추진할 권리가 있고 그보다 더 강력한 무기도 만들게 돼 있다”고 강석주 외무성 제1부상이 발언한 것에서 시작된 북한의 고농축 우라늄(HEU) 소유 여부에 관한 것이다(조선일보 2010/ 11/22).

에서 찾을 수 있다. 비록 논란의 여지는 있지만 미군 장갑차에 의한 여중생 사망사건 이후 촛불집회가 인터넷을 통해 조직화되었다는 점, 선거 당일 모바일 폰을 이용한 선거참여 독려 등은 노무현 후보에게 유리하게 작용함으로써 그가 당선되는 데에 결정적인 영향을 미쳤다고 알려졌다.⁴⁷⁾ 그 밖에도 미디어 선거라고 부를 수 있을 만큼 인쇄 매체보다는 방송 광고를 통한 선거운동이 두드러졌다. 소위 “노무현의 눈물”로 묘사되는 방송홍보는 매우 효과적으로 그에 대한 지지를 이끌어낸 것으로 평가받았다. 아울러 노무현 후보는 ‘노란돼지저금통’를 이용하여 일반 국민들로부터 선거자금을 모으는 획기적인 방법을 동원하였다.

4) 선거 결과

2002년 대통령 선거는 70.8퍼센트의 유권자가 참여하여 이회창 후보와 약 53만 표 차이(2%)로 노무현 후보가 당선되었다. 이 선거에는 한나라당의 이회창, 민주당의 노무현 후보 이외에도 민주노동당의 권영길, 하나로 연합의 이한동, 사회당의 김영규, 호국당의 김길수 등 총 5명의 후보가 참여하였다. 하지만 이회창과 노무현 후보를 제외한 나머지 후보들이 얻은 득표율은 유효 투표의 5퍼센트에도 미치지 않았다(부록 2). 2000년 1월 30일 창당한 민주노동당의 권영길 후보는 국민승리 21로 참가했던 1997년 대선에서 얻은 득표율 1.2퍼센트보다 많은 4.0퍼센트의 득표율을 올렸지만, 양 후보 중심의 선거에서 큰 주목을 받지는 못하였으며, 하나로 연합의 이한동 후보를 비롯한 나머지 후보들 역시 1퍼센트에도 미치지 못하는 득표에 그쳤다.

<표 10-1>에 나타난 바와 같이 이회창 후보는 1997년 15대 대선에 비하여 전국 모든 지역에서 득표율이 상승하였다(전국 평균 7.8%). 하지만 15대 대선에서 상당수의 친한나라당 성향의 유권자들이 국민신당의 이인제 후보에게 투표했다는 점을 고려한다면, 16대 대선에서 이회창 후보의 득표율 상승은 기대 이하였으며 선거결과를 바꾸지는 못하였다. 15대 대선과 비교하여 이회창 후보는 이번 대선에서 자신의 주요 정치적 지지기반인 충남과 대전에서 각각 13.8퍼센트와 0.6퍼센트 정도로 민주당 후보와의 득표율을 벌렸다. 하지만 한나라당의 주요 지지기반인 영남지역에서 그 격차가 크게 감소하였다. 노무현 후보는 호남지역에서 90퍼센트가 넘는 득표율을 올렸을 뿐만 아니라, 부산, 대구, 울산, 경남 등 경북을 제외한 영남지역에서는 지난 15대 대선에서 발생한 김대중 후보와 이회창 후보 사이의 득표율 격차를 이번 대선에서 크게 줄이는 데 성공하였다.

47) 윤성이(2003)은 2002년 대선이 소위 “인터넷 선거”였다는 여러 주장에도 불구하고 실제 온라인 활동이 비정치적 활동에 집중되어있으며, 오히려 TV가 선거관련 정보의 주요한 원천이었을 뿐만 아니라 인터넷 주이용자인 20대의 투표율이 높지 않았다는 점에서 그 영향력을 과장하는 주장들에 대하여 비판적으로 평가한다.

<표 10-1> 지역별 16대 대선 득표율(이회창과 노무현)

구분	이회창(한나라당)		노무현(민주당)		△(한나라당-민주당)
	16대	△(16대-15대)	16대	△(16대-15대 김대중)	
전체	46.6	7.8	48.9	8.6	-0.8
서울	45.0	4.1	51.3	6.4	-2.4
부산	66.7	13.4	29.9	14.6	-1.2
대구	77.8	5.1	18.7	6.1	-1.0
인천	44.6	8.2	49.8	11.3	-3.1
광주	3.6	1.9	95.2	-2.1	4.0
대전	39.8	10.6	55.1	10.1	0.6
울산	52.9	1.5	35.3	19.9	-18.3
경기	44.2	8.6	50.7	11.4	-2.7
강원	52.5	9.3	41.5	17.8	-8.5
충북	42.9	12.1	50.4	13.0	-0.9
충남	41.2	17.7	52.2	3.9	13.8
전북	6.2	1.7	91.6	-0.7	2.3
전남	4.6	1.4	93.4	-1.2	2.7
경북	73.5	11.5	21.7	8.0	3.6
경남	67.5	12.4	27.1	16.0	-3.7
제주	39.9	3.3	56.1	15.5	-12.1

△ 15대 대선과의 비교시 득표율 변화

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템

이처럼 15대 대선과 비교하여 호남지역과 영남지역에서 양당후보 사이의 득표율 격차가 줄어든 것은 한국 유권자들의 지역주의적 투표성향이 약화되어가는 경향을 보여주는 것이다. 영남출신의 민주당 후보였던 노무현은 성공적으로 탈지역주의적 정치인으로 자신을 상징화함으로써 영남지역에서도 상당한 수준의 지지를 끌어낼 수 있었으며, 민주당 조직과 함께 노사모를 통한 핵심적 지지층을 효과적으로 동원하고 반공보수세력에 지친 진보적 성향을 가진 유권자들의 지지를 효과적으로 얻어냈을 뿐 아니라 국민참여경선과 정몽준과의 후보단일화 과정에서 국민적 관심과 지지를 창출함으로써 승리할 수 있었다.

2. 2004년 17대 4.15 국회의원 선거

1) 정치적 배경

집권 이후 노무현 정부는 지속적으로 보수언론은 물론 진보세력으로부터도 비판을 받았다. 이는 “지역주의에 기초한 정당정치를 타파”하고 “한반도 평화체제의 구축”을 추구하면서도 “신자유주의적 기초를 유지”하고자 했던 참여정부의 특성상 피할 수 없는 것이었다고 볼 수 있다(지병문 외 2010, 366-7). 특히 박지원 등 김대중 전대통령 측근들에 대한 대북송금특검(2003년 4월-6월) 요구에 대하여 노무현 대통령이 거부권을 행사하지 않은 점과 2003년 4.24보궐선거에서의 패배에 대한 책임론을 둘러싸고 민주당의 내분이 격화되었다. 결국 일부 친노 성향의 의원들이 탈당하면서 한나라당 탈당파, 개혁국민정당과 연합하여 동년 11월 11일 불과 47명의 의원으로 구성된 열린우리당을 창당한 이후 노무현 정부는 심각한 정치적 곤경에 처하게 되었다.

이미 집권 초기 여소야대 의회에서 국가정보원장 임명과 김두관 행자부 장관 해임안 처리 과정에서 거대 야당이었던 한나라당과 대립하였던 노무현 정부는 열린우리당의 창당 이후에는 민주당마저 노무현 정부에 등을 돌리게 되면서 더욱 정치적인 수세에 몰리게 되었다. 더구나 대선자금과 최도술 사건과 관련한 비리사건이 발생하자 야당들이 연대하여 이미 대통령이 거부했던 대통령 측근비리조사를 위한 특검법(조사 기간: 2003년 11월-2004년 5월)을 통과 시키면서 여야간의 정치적 갈등은 더욱 심화되어갔다.⁴⁸⁾

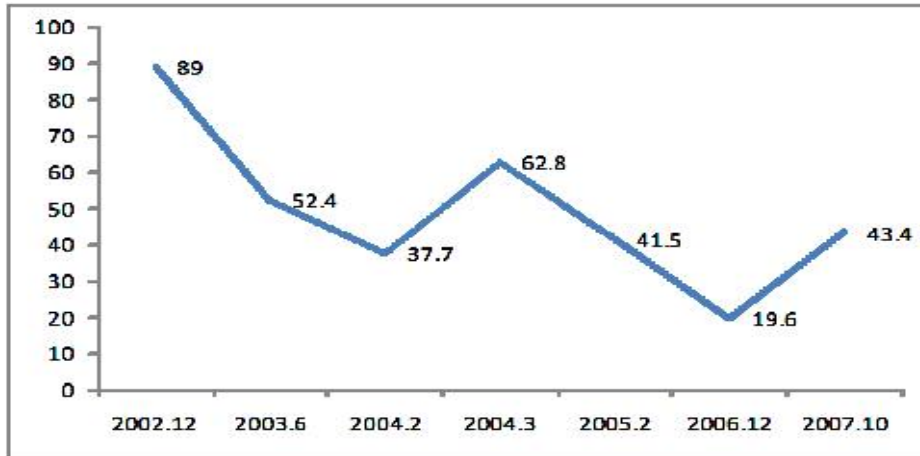
2004년 4월 15일 개최된 총선은 한나라당과 새천년민주당, 자민련이 주도한 노무현 대통령의 탄핵(2004년 3.10일 발의 12일 가결) 이후 헌법재판소에 의해서 탄핵이 기각(5월 14일)되기까지 63일간 대통령의 직무가 정지되고 고건총리가 직무를 대행하던 시기에 개최되었다.⁴⁹⁾ “정치인인 대통령이 선거와 정치에 대한 의사표현을 하지 못하게 막는 것은 헌법과 법률을 잘못 해석한 것”이라고 믿는 노무현 대통령의 지속적인 총선관련 발언은 한나라당을 비롯한 야당의 공분을 샀다(노무현재단 2010, 236). 하지만 탄핵소추 이후 이에 반대하는 국민여론이 널리 형성되면서 탄핵반대 촛불시위가 전국적으로 확산되었다.

아래 <그림 10-1>에서 나타난 바와 같이 탄핵 직전까지 노무현 대통령의 국정운영에 대한 지지도는 급속도로 하락하고 있었다. 집권초기인 2003년 6월 여론조사에서 52.4퍼센트의 국정운영지지도를 나타내다가 1년만인 2004년 2월 37.7퍼센트로 하락하였다. 하지만 탄핵직후인 동년 3월 노대통령의 국정운영 지지도는 62.8퍼센트로 급상승하였다.

48) 대선자금 조사과정에서 노무현 대통령의 측근이었던 안희정(2003년 12월)과 이재정 의원(2004년 1월)이 구속되었다.

49) 2004년 3월 12일 열린우리당 의원들이 불참한 가운데 국회에서 가결되었으나, 5월 14일 헌법재판소에 의해 탄핵소추안이 기각되었음.

<그림 10-2> 국정운영 지지도(조사기관-미디어리서치)



출처: 한국일보 2007/10/07

2) 선거제도: 비례대표제의 도입과 예비후보자 제도 도입

2004년 총선에서는 헌정사상 처음으로 국회의원을 선출하면서 비례대표제를 시행하였다. 한나라당과 민주당 등 거대정당들의 득표권을 위협하는 비례대표제의 도입은 의회의 의지보다는 공직선거 및 선거부정방지법 제146조와 제189조에서 각각 규정하고 있는 1인 1표제와 비례대표의석수 배분방식에 대한 헌법재판소의 한정위헌 및 위헌 판결(2001년 7월 19일) 때문이었다. 이 배분방식이 도입됨에 따라 단순다수제에 의해 선출되는 지역구 의원수 또는 이들이 지역구에서 얻은 득표율에 비례하여 의석을 배분하던 과거 전국구 제도와 달리 정당투표에서 3퍼센트 이상 득표한 정당에게는 득표율에 비례하여 의석을 배분하게 되었다(조진만 최준영 2006).⁵⁰⁾ 1인 2표제의 도입은 비례대표 후보의 50퍼센트를 여성에게 할당하도록 규정한 공직선거법(2002. 2)과 함께 선거과정의 민주화를 심화시키는 것이었다.

아울러 2004년 총선에서는 예비 후보자 제도(공직선거법 60조 2-4항, 2004.3.12)가 도입되었다. 본래 이 제도 도입은 현직자에 비해서 불리할 수 있는 예비후보자들이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 배려하기 위한 것이었다. 대통령 선거, 국회의원 및 광역단체장 선거, 광역의원, 기초단체장 및 지방의원 선거의 경우는 각각 선거개시일 전 240일, 120일, 90일, 60일부터 예비후보로 등록하여 선거운동을 할 수 있도록 하였다(공직선거법 60조 2항, 2004.3.12). 물론 이 제도를 악용하여 본선에는 관심이 없지만 예비후보 자격을 이용하여 사익을 노리는 이들이 발생하였다(중앙일보 2008/2/18).

50) 정당 소속 지역구 의원의 득표율에 비례한 전국구 비례대표의석 배분방식은 15대 총선(1996년) 이후 도입되었으며 그 이전에는 각 정당의 의석수에 기초하여 배분되었다. 지역구 후보자들에 대한 투표에 기초하여 비례대표의석을 배분한 방식이 직접선거의 원칙을 위반하는 것이기에 위헌으로 판결이 이루어졌다(조진만 최준영 2006).

3) 예비후보자 선출과 선거운동

17대 4.15 총선에서 가장 주목할 만한 것 가운데 하나는 각 정당이 개방적이고 상향식 후보공천을 확대하였다는 점이다. 비록 한나라당의 경우 총 212명의 후보들 가운데 약 13.2퍼센트인 28명의 후보자들만을 경선방식을 통하여 선출하는 데 그쳤지만, 열린우리당의 경우 전체 243명의 후보자들 가운데 34.2퍼센트인 83명을, 새천년민주당의 경우에도 전체 152명의 후보들 가운데 28.3퍼센트인 43명을 경선을 통해서 선출하였다(전용주 2005, 223).

17대 총선은 “탄핵 선거”라고 불릴 만큼 노무현 대통령 탄핵의 정당성 여부를 둘러싼 논쟁을 중심으로 진행되었다. 열린우리당은 “탄핵 심판론”을, 한나라당은 탄핵안 가결 이후 지지율이 급락한 가운데 “거여견제론”을 제기하였다(지병문 외 2010). 이미 앞서 밝힌 대로 2003년 노무현 대통령의 막말시비와 측근 비리문제가 터져 나오면서 노무현 대통령에 대한 지지율이 하락하였지만, 탄핵안이 가결된 이후 열린우리당의 지지율은 급속히 상승하였다(강원택 2010)⁵¹). 비록 정동영의 노인편하발언(2004. 3.26)이 열린우리당의 지지도에 상당히 부정적 영향을 미쳤음에도 불구하고 선거운동과정에서 열린우리당은 탄핵 역풍으로 인한 유리한 고지를 선점할 수 있었다.

한나라당은 대선 직후 불거져 나온 840여억원에 달하는 불법 대선자금 모금 사건으로 인해 소위 “차떼기 정당”의 오명을 벗지 못하고 있었다. 선거직전 한나라당 당대표에 선출(2004년 3월 23일)된 박근혜 대표는 차떼기 사건에 대한 지속적인 사과와 함께 천막당사로 이전하며 당 이미지 쇄신을 시도하고 거여 견제론을 제기하여 총선에서의 참패를 막는데 주력하였다.

4) 선거 결과

60.6퍼센트의 투표율을 보인 4.15 총선은 열린우리당의 승리로 종결되었다. 표 2에서 나타나는 바와 같이 민주화 이후 자유주의적 성격의 집권여당이 처음으로 원내 의석의 과반수가 넘는 152석(지역구 129석+비례대표 23석)을 차지하여 과반수를 차지하게 된 것이다.⁵² 반면 한나라당은 원내 제1당의 지위를 열린우리당에 내주고 121석(지역구 100석+비례대표 21석)을 차지하는데 만족해야했다.⁵³ 하지만 한나라당이 차떼기 정당의 오명과 탄핵역풍에도 불구하고, 영남권을 중심으로 상당한 성과를 얻어냄으로써 박근혜는 한나라 당내의 지도력을 확고히 할 수 있는 중요한 정치적 계기를 마련할 수 있었다.

민주노동당 역시 지역구 의석(창원과 울산 등 2석)과 비례대표 의석(8석, 13% 정당득표)을

51) 강원택(2010)의 분석에 따르면 탄핵 직후 열린우리당의 지지율이 두 배가량 수직 상승한 반면 한나라당의 지지율은 정체되어 양당 사이의 지지율 격차가 30퍼센트 이상으로 크게 벌어졌다.

52) 열린우리당은 특히 영남지역에서 지난 16대 총선과 비교하여 한나라당과의 득표율 차이를 크게 줄일 수 있었다. 부산 31.7퍼센트, 경남 28.6퍼센트, 울산 23.9퍼센트, 대구 16.3퍼센트, 경북 9.1퍼센트(부록 3 참조).

53) “탄핵 오작”으로 불리던 이들은 최병렬, 홍사덕과 함께 국회의장을 맡았던 박관용, 민주당의 조순형과 김경재 등이다. 이들 가운데 최병렬은 공천을 받지 못하였으며 홍사덕과 조순형, 김경재 등은 선거에서 패배하였다.

합하여 총 10석을 확보함으로써 원내 3당으로 부상할 수 있었다. 이러한 민주노동당의 성공은 “기존 정당에 대한 반감과 진보성의 강화”에 따른 결과라고 볼 수 있다(안순철, 가상준 2006, 55). 다만 강원택(2010)이 지적하고 있듯이 민주노동당의 지지자들이 열린우리당의 지지자들에 비하여 이념적으로 큰 차이가 없을 뿐만 아니라 양당에 대한 선호 역시 중첩되어있었다는 점에서 4.15 총선의 정당투표에서 민주노동당이 높은 득표율을 올릴 수 있었던 것은 노무현 정부와 열린우리당에 대한 실망감을 표출하는 일시적인 저항투표(protest voting) 때문이었다고 볼 수도 있다.

반면, 탄핵을 주도하였던 새천년민주당은 불과 9석을 차지하는 데에 그쳤다. 이러한 민주당의 참패는 보수정당인 한나라당에 대항하면서 형성되었던 민주당의 “정치적 정체성”이 노무현 대통령의 탄핵을 위해 한나라당과 공조하면서 약화되었기 때문이다(강원택 2010, 144). 자민련 역시 지역구 의석 4석만을 얻은 채 정당투표의 득표율이 기대에 크게 못미쳐 지난 1990년 3당 합당의 주역으로 민주자유당을 창당하고, 이후 탈당하여 자민련을 만들어 1997년 대선에서는 김대중 후보와의 연합을 통한 권력 교체에 일조하였던 김종필이 결국 비례대표의 원직을 얻지 못하고 정계 은퇴를 선언하게 되었다. 선거 참패의 여파로 자민련은 이후 한나라당에 흡수통합(2006년 4월 7일) 되었으며, 자민련의 해체 과정에서 당시 충남지사였던 심대평을 중심으로 중부권 신당을 표방하는 국민중심당이 창당되어 충청지역정당의 명맥을 이어가게 되었다.⁵⁴⁾

탄핵 열풍 속에서 개최된 2004년 총선에서 신생 정당인 열린우리당의 압승은 의원들의 급격한 교체를 가져왔다. 선거후 구성된 17대 국회에서 초선의원의 비율은 무려 62.5퍼센트로 지난 15대 국회(46.2%), 16대 국회(41.2%)와 비교하여 거의 20퍼센트 가까이 증가한 것이다(가상준, 유성진, 김준석 2009, 301).⁵⁵⁾ 앞서 언급했던 여성비례대표 할당제의 영향으로 여성의원의 수도 증가하여 16대 총선에서 16명에 불과하던 것이 17대 총선에서는 39명(비례대표 29명, 지역구 10명)으로 증가하였다(부록 4).

54) 국민중심당은 2007년 대선을 앞두고 이회창 후보를 중심으로 만들어진 자유선진당과 통합하였으며, 자유선진당은 18대 총선에서 지역구 14석과 비례대표 4석을 확보함으로써 성공적으로 충청지역정당으로 정착하게 되었다.

55) 가상준, 유성진, 김준석 (2009)의 분석에 따르면 17대 초선의원들의 40대 이하가 무려 52.6퍼센트를 차지하며, 이념적으로도 진보적 경향이 강하였다.

<표 10-2> 17대 국회의원 선거 결과: 의석수

	합계	한나라당	민주당	열린우리당	자민련	통합21	민주노동당	무소속
합계	243	100(23)	5(4)	129(21)	4	1	2(8)	2
서울	48	16		32				
부산	18	17		1				
대구	12	12						
인천	12	3		9				
광주	7			7				
대전	6			6				
울산	6	3		1		1	1	
경기	49	14		35				
강원	8	6		2				
충북	8			8				
충남	10	1		5	4			
전북	11			11				
전남	13		5	7				1
경북	15	14						1
경남	17	14		2			1	
제주	3			3				

()안은 비례대표 의석수

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보

3. 2006년 제 4회 동시지방선거(5.31)

1) 정치적 상황

4.15 국회의원 선거 결과 열린우리당이 의회의 과반수 의석을 장악하게 되었음에도 불구하고 선거법 위반으로 인해 2005년 3월 소속 의원들이 의원직을 상실하게 되어 여소야대 정국이 다시 창출되었다. 그리고 동년 4.30 보궐선거 결과 충남 연기군 1곳을 제외한 지역의 선거에서 한나라당 후보에게 모두 패함으로써 열린우리당의 정국운영 주도권은 크게 약화되었다. 비록 노무현 대통령이 한나라당의 협조를 구하며 선거구 개편 및 대연정을 제안(2005년 7월 28일)하기도 하였지만, 이는 야당의 호응을 얻지 못하고 오히려 오해와 갈등만을 심화시켰다. 이준한(2007)은 열린우리당과 한나라당 사이의 대연정은 양당 사이의 이념적인 거리 때문이라기 보다는 그 필요성에 대한 “공동으로 추진하려는 프로그램”이 없었을 뿐만 아니라 “공감대와 의지가 결여”되어 있었기 때문에 실패하였다고 보았다.

노무현 정부와 열린우리당은 지속적으로 보수진영은 물론 진보진영으로부터 비판을 받으며 국정운영의 어려움에 봉착했다. 자이툰 부대의 파병(2004년 8월)과 한미자유무역협정 협상에 대한 친노세력 내부의 정치적 반발에 직면해야했으며, 여소야대인 국회에서 야당의 동의를 얻어 2003년 말 어렵게 통과시킨 “신행정수도건설특별법”이 위헌판정(2004년 10월)을 받았으며, 2005년 날치기 통과된 사학법 재개정을 둘러싸고 한나라당과의 갈등이 지속되었다. 제4대 동시지방선거운동이 한창이던 5월 20일 서울에서 한나라당의 박근혜 대표에 대한 테러가 발생하여 가장 큰 선거 이슈로 떠올랐다.

2) 선거제도: 기초단체장의 정당공천 허용

2006년 지방선거에서도 열린우리당과 한나라당은 일부 후보자의 공천을 위해 개방성과 민주적인 상향식 공천방식을 시행하였다. 하지만 열린우리당의 경우 경선을 통한 후보 공천사례의 수는 오히려 감소하였다. 광역단체장 후보의 경우 16개 지역 가운데 3개 지역(전남, 전북, 서울, 18.8%)만을 경선하였으며, 기초단체장 후보의 경우에도 29.9퍼센트에 머물렀다. 이와 달리 한나라당의 경우는 15명의 광역단체장 후보들 가운데 8개 지역(서울, 부산, 대구, 경기, 충북, 충남, 경북, 제주, 53.3%)의 후보를, 기초단체장의 경우 25.1퍼센트의 후보를 경선을 통해 선출하였다. 민주당은 광역단체장을 제외한 기초단체장 후보의 31퍼센트를 경선을 통해 선출하였다(경실련 2006).⁵⁶⁾

제도적인 차원에서 2006년 지방선거의 가장 큰 특징은 2005년 7월 1일 개정된 공직선거법에 따라 기초의원의 정당공천을 허용하고, 2002년 광역의원선거에 도입되었던 비례대표제(2002년 3월 7일 선거법 개정)를 기초의원선거에도 확대 적용하였다는 점이다. 기초비례의원(375명)의 경우 전체 기초의원(375명+2513명)의 10퍼센트에 해당한다. 아울러 정당명부의 50퍼센트를 여성후보자들에게 할당하도록 하였다(주용학 2007; 이상목 2008).

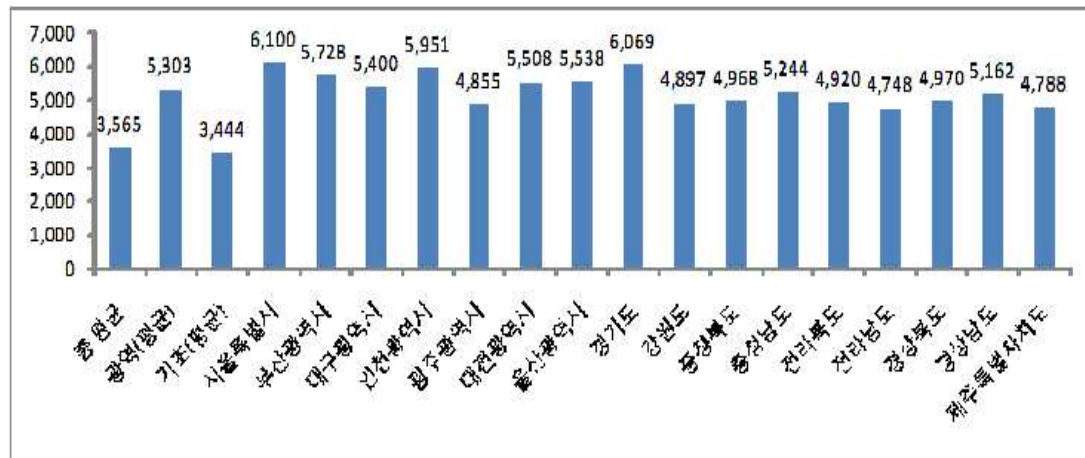
아울러 2002년 광역의원 선거에 도입된 중선거구제를 기초의원 선거에서도 확대 도입하여 한 선거구에서 2~4인의 의원을 선출하도록 하였다. 하지만 중선거구제 도입이 약소 정당의 의회 진출에 큰 도움을 주지는 못하였다. 왜냐하면 중선거구의 대부분은 2인 선거구 중심으로 확정되었으며, 지역기반이 강한 선거구에 각 정당들이 복수로 후보를 출마시켰기 때문이다. 아울러 지방의원에 대한 유급제가 처음으로 시행되었다(이상목 2008).

56) 2002년 6.13 지방선거에서 경선을 통한 기초단체장의 후보 공천이 이루어진 비율은 민주당은 52.3퍼센트, 한나라당은 37.9퍼센트였다(모종린 전용주 2004, 240).

지방의원들의 의정비

의정비(의정활동비, 여비, 월정수당)는 보통 지방자치단체의 재정능력을 고려하여 의정비심의위원회가 결정하며, 그렇지 않을 경우는 지방 공무원의 보수인상률을 고려하여 산정한다(지방자치법 시행령 33조, 2007. 10. 4). 2010년의 경우 총 평균은 3,565만원이었지만, 광역의원이 지방의원보다 약 2천만원 정도 더 많이 받았다. 지역적 차이를 살펴보면, 서울시가 6,100만원으로 가장 많았고, 제주특별자치도가 4,788만원으로 가장 낮았다(행정안전부 2010). 2006년 이후 유급화된 의정비는 일시적으로 2008년 31.7퍼센트 급상승(평균 2,911만원에서 3,835만원)하였다가 2009년에는 7.2퍼센트 하락하였으며, 2010년에는 0.23퍼센트 인상되었다(행정안전부 선거의회과 2009).

전국 지방의원의 의정비



출처: 행정안전부(2010). 2010년도 의정비 결정결과. 게시일:2010-08-30.

3) 선거운동

5.31 지방선거는 “노무현 정권 심판론”과 “지방정부 심판론”을 중심으로 여야간의 대결이 이루어졌다(이부희, 송건섭, 2006; 정원철 외 2007; 지병문 외 2010). 한나라당은 지방선거를 통해서 “실정과 민주주의 파괴”의 책임을 물어 노무현 정부와 정부여당에 대한 심판이 필요하다고 주장한 반면 열린우리당은 “참여정부의 성공적인 국정운영”과 야당에 의해 장악된 다수의 “지방권력 교체”가 필요하다고 주장하였다(지병문 외 2010).

지방선거에서의 패배가 예측되는 상황에서 집권여당인 열린우리당은 후보 선출과정에서 전략공천을 확대한 것은 물론 선거운동 과정에서 영남 지역의 반여당 정서를 무마하기 위하여 문재인 수석이 “현정부는 경상도 정권”이라고 발언하는 등 지역주의를 동원하려는 시도를 하거나, 정상회담 가능성을 흘리는 등 “퇴행적 선거운동방식”을 노출하기도 하였다(정원철 외 2007).

이 지방선거에서 주목할만한 것은 한국선거에서 처음으로 매니페스토(manifesto) 운동이

등장하였다는 점에 있다(김영래 2007; 김상준 오현순 2009; 김혁 2010). 정책선거를 위한 이 운동은 영국에서 유래한 것으로 정당 또는 후보자들의 공약을 문서화하여 당선 시에 추진할 것을 공식적으로 약속할 것을 요구하는 것이다. 2006년 2월 경실련을 비롯한 시민사회단체들이 “5.31 스마트 매니페스토 정책선거 추진본부”를 발족하였으며, 중앙선거관리위원회의 협력 하에 열린우리당, 한나라당, 민주노동당, 민주당, 국민중심당과 함께 협약식을 거행하였다(김영래 2007). 지역네트워크를 구성한 추진본부는 스마트(SMART), 셀프(SELF), 파인(FINE) 지표를 만들어 후보자들에 대한 평가를 진행함으로써 상당한 반향을 얻는데 성공하였다(김혁 2010).⁵⁷⁾

4) 선거 결과

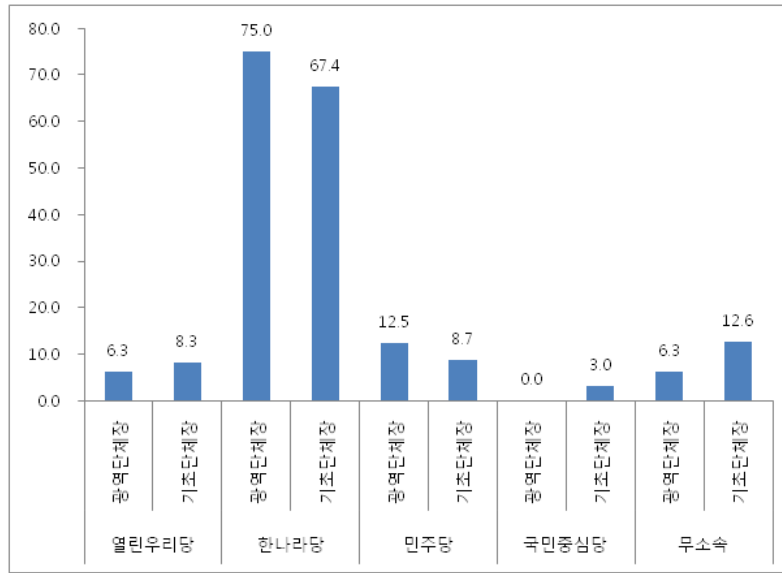
2006년 지방선거의 투표율은 전국적으로 51.6퍼센트로 나타났다(중앙선거관리위원회 제4회 동시지방선거 투개표 조회): 이는 1998년 지방선거(투표율 52.7%) 이후 2002년 지방선거(48.9%)에서 하락하였다가 다시 상승한 것이다. 제3회 지방선거와 마찬가지로 집권여당에 대한 중간평가 성격이 강했던 이 지방선거에서 집권 여당인 열린우리당은 참패하였다. 특히 열린우리당은 전라북도를 제외한 모든 지역의 광역단체장 선거에서 패배하였으며, 광주광역시와 전라남도에서는 민주당에게 패배하였다. 반면 한나라당은 호남과 제주를 제외한 12개 지역에서 광역단체장을 당선시키는데 성공하였다(중앙선거관위 제4회 동시지방선거 투개표 조회).

기초단체장 선거에서도 열린우리당은 전체 230명 가운데 불과 19명만을 당선시키는데 성공하였으며, 한나라당(155명)은 물론, 민주당(20명)에게도 뒤지는 수의 당선자를 내면서 참패하였다. 반면 한나라당은 호남을 제외한 모든 지역에서 기초단체장을 당선시킬 수 있었으며, 영남은 물론 수도권에서 대부분의 기초단체장 선거를 석권하는 데 성공하였다. 서울 25명/총 25명(100%); 경기 27명/ 총 31명(87%); 인천 9명/ 총 10명(90%). 민주당 역시 탄핵 역풍을 맞았던 2004년 총선에서와 달리 약진하여 광역 및 기초단체장 선거와 마찬가지로 광역의원선거에서 열린우리당의 당선자 수 52명보다 많은 80명을 당선시켰다. 기초의원선거에서도 민주당은 열린우리당의 당선자 수 629명의 절반에 해당하는 276명을 당선시켰다.

한나라당과 민주당의 성공과 달리 민주노동당은 단 한 명의 광역 및 기초단체장도 당선시키지 못하였을 뿐만 아니라 15명의 광역의원, 66명의 기초의원을 당선시키는 데 그쳤다. 충청 지역을 대표하려던 국민중심당 역시 단 한 명의 광역의원을 당선시키지 못하고 7명의 기초단체장과 15명의 광역의원, 67명의 기초의원을 당선시키는데 만족해야 했다.

57) 학계의 지원을 받아 만든 스마트(SMART: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed) 지표, 셀프(SELF: Sustainability, Empowerment, Locality, Following), 파인(FINE: Feasibility, Interactivity, Efficiency) 등의 지표들은 각각 상이한 정책평가 요소들을 갖고 있다(김혁 2010).

<그림 10-3> 정당별 광역/기초단체장 점유율



출처: 중앙선거관리위원회 제4대 동시지방선거

위의 <그림 10-3>에서 나타나는 바와 같이 정당별 광역 및 기초단체장 점유율을 비교해보면 5.31 지방선거에서 각 정당이 얻은 성과의 차이는 확연해진다. 단체장 선거에서 열린우리당은 10퍼센트 미만의 점유율을 나타낸 데 반해서 한나라당은 70퍼센트에 육박하는 점유율을 보여주었다. 비록 큰 차이는 아니지만 민주당 역시 열린우리당에 비해 광역 및 기초단체장 선거에서 높은 점유율을 나타내고 있다.

5.31 지방선거에서 열린우리당이 대패한 원인은 노무현 정부와 열린우리당의 국정운영에 대한 불만 때문이라고 볼 수 있다. 동아시아 연구원의 여론조사 결과에 의하면, 2004년 17대 총선에서 열린우리당에게 투표했던 이들 가운데 지방선거에서도 투표한 이들은 절반에도 미치지 못하는 44.7퍼센트에 불과하였으며, 열린우리당 대신 한나라당에게 투표한 이들이 차지하는 비율이 무려 37.4퍼센트였다(정원철과 정한울 2007, 72); 지방선거 결과의 원인에 대하여 “한나라당이 잘 해서(3%)”나 “한나라당 후보가 다른 정당 후보보다 좋아서(4.4%)”라고 응답한 이들의 비율은 단지 7.4퍼센트에 불과하였으며, “노대통령과 정부가 못해서(58.6%)”나 “열린우리당이 못해서(29.2%)”라고 대답한 비율은 무려 87.8퍼센트에 달하였다(이내영 2007, 79). 달리 말하면, 지방선거에서 유권자들의 선택은 한나라당에 대한 보상의지보다는 노무현 정부와 열린우리당의 실정에 대한 징계의지가 더 강했기 때문이라고 볼 수 있다.

선거패배 원인이 노무현 정부와 열린우리당의 “무능과 정책실패” 때문인지 아니면 단지 보수언론에 의해 조작된 부정적 이미지에 기초한 것인지는 여전히 논쟁 대상으로 남아있다. 하지만 분명한 것은 국가보안법, 언론관계법, 사립학교법, 과거사 규명법 등 4대 개혁입법을 추진하고, 전시작전권 반환 시도, 햇볕정책 등 진보적인 정책의 추진과정에서 보수진영의 반

발을 샀을 뿐만 아니라 한미 FTA 협상, 새만금 개발 사업 등 진보적 가치와 충돌하는 신자유주의적 국정사업을 추진하면서 진보진영의 반발 또한 불러일으켰다는 점이다.

제4회 동시지방선거의 광역단체장과 기초단체장 선거에서 여성후보의 출마율은 과거보다 높아진 것은 사실이지만 여전히 각각 6.1퍼센트와 2.7퍼센트에 불과하였으며, 여성 당선자는 기초단체장 3명(1.3%)뿐이었다(전기택 2006); 광역 및 기초의회의 비례대표 후보들 가운데 여성후보가 차지하는 비율은 각각 64.5퍼센트와 73.2퍼센트에 달했으나, 지역구의 경우 여성후보는 각각 5.2퍼센트와 4.9퍼센트에 불과하였다; 당선자들 가운데에서도 여성은 광역의회 비례대표당선자 비율(73.1%)은 높았지만 지역구 당선자비율(4.9%)은 매우 낮았다; 기초의원 당선자들 가운데 여성이 차지하는 비율 역시 각각 87.2퍼센트와 4.4퍼센트로 대부분의 당선자는 지역구가 아닌 비례대표에 심각하게 편중되어있었다.

4. 나오며

민주화 이후 지역주의가 한국의 선거정치를 지배해왔지만, 삼김 시대의 종식은 새로운 형태의 민주적 선거를 활성화하는 결정적 계기를 마련하였다. 소위 “1987년 체제”를 마감하면서 노무현 정부 시대의 선거는 1인 2표제와 여성할당제의 도입을 통하여 비례성을 강화하였으며, 각 정당들은 개방적이고 상향식 후보공천 방식을 개발하여, 이를 적용함으로써 정당 민주화의 계기를 마련하였다. 정당들 사이의 이념적 정책적 차원의 논쟁 또한 활성화되었으며 유권자들 역시 감정적인 지역주의적 투표 행태를 탈피하여 정당과 후보자들의 정책과 성과에 대한 평가에 기초한 합리적 투표성향을 보이기 시작하였다.

물론 이러한 변화에도 불구하고 이 시기의 선거는 여전히 구시대의 유산으로부터 자유롭지 못한 것이 사실이다. 단순다수제 중심의 현행 혼합선거제도 아래에서 국회의원 및 지방의원 선거의 비례성 수준은 매우 낮아 유권자들의 선호가 선거결과에 제대로 반영되지 못하였으며, 여성들의 정치적 대표성은 선진 국가들에 비하여 현저히 낮았다. 후보공천과정의 민주적 특성은 여전히 미약하여 선거캠페인에 이용하기 위한 형식적인 수준에 그쳤다는 비판을 받고 있으며, 영호남 사이에 한나라당과 민주당의 득표율 편차는 여전히 확고하며, 지역감정을 동원하려는 정치권의 시도 또한 사라지지 않았다.

평화적인 정권교체의 경험이 축적되면서 선거를 통한 참여와 경쟁의 민주적 정치 문화가 점차 한국의 정치인들과 유권자들에게 내면화되고 있다. 탈지역주의와 자유주의적인 노무현 정부의 시대는 최소한 과거 어느 때보다 선거과정에서 시민들이 민주적으로 자신의 정치적 대표자를 선출하기 위한 자발적 정치참여의 경험을 넓힐 수 있었다. 아울러, 투명한 선거자금의 모금과 사용, 선거에서 선출직 공직자의 정치적 중립성, 선거연합의 원칙과 방법 등 다양

한 이슈들에 대한 폭넓은 논쟁이 이루어졌다. 피상적으로 보면 소모적이라고 치부할 수 있었지만, 근본적으로 한국의 선거정치가 안고 있는 다양한 문제점들을 노출시키고 여전히 부족하지만 그 해법에 대한 일정한 사회적 합의를 형성할 수 있었다는 데에 이 시기에 이루어진 선거들의 의미를 찾을 수 있을 것이다.

제11장. 결 론

대한민국 최초의 선거는 1948년 5월 10일 실시된 제헌국회 의원선거였다. 우리나라 최초의 선거는 반세기가 훨씬 지난 지금까지도 작동하고 있는 한국정치의 큰 구조를 틀 지웠다. 세계 각 국들이 대표를 뽑는 다양한 방식 가운데 우리나라는 단순다수대표제를 채택하고 있는데, 그 출발이 제헌국회 선거였다. 제헌국회의 의원정수는 200인이었는데, 역대 국회의원정수를 결정할 때 '200'이라는 숫자는 중요한 의미를 지녀왔다. 해방 후 각축을 벌였던 여러 정치세력들 가운데 제헌국회 선거에 참여를 결정했던 정치세력들만이 국가건설 후 제도정치에서 살아남게 되었다.

1948년 8월 15일 제헌국회에서 제정된 헌법에 따라 정부수립이 선포되고 1960년 이승만 대통령이 사임할 때까지의 시기가, 우리나라 제1공화국에 해당한다. 이 시기는 선거를 논하는 것이 하찮게 여겨질 만큼 중대한 정치격변의 연속이었다. 1945년 일본이 패망한 후 미군정기를 거쳐 분단 상태에서 정부를 수립했던 국가건설의 역사는, 곧 전쟁으로 이어졌다. 휴전 후 한국사회가 전쟁의 충격과 폐허 속에서 채 벗어나기도 전에 대한민국 초대 대통령이 사임을 함으로써 막을 내린 것이 제1공화국이다.

하지만 전쟁과 2번의 위헌적 헌법개정, 장기집권을 원했던 대통령과 국민들의 저항이라는 굵은 역사적 격변의 과정 속에서, 대한민국의 정치와 외교, 경제와 사회를 틀 짓는 구조와 제도들이 만들어진 것도 이 시기였다. 특히 지금까지도 지속되는 우리나라의 핵심적인 정치구조와 제도들의 연원이 제1공화국이었으며, 3번의 대통령 선거, 3번의 국회의원 선거, 2번의 지방선거들이 중요한 계기들이 되었다는 점은 분명하다. 우리나라 최초의 대통령 직접선거와 지방선거는 전쟁의 와중인 1952년에 시행되었고, 한국정당체제의 특징인 보수양당체제가 확립된 것도 이 시기였으며, 부정한 방법의 장기집권 시도가 대중적 저항으로 무산된 정치전통이 만들어진 것 역시 제1공화국에서였다.

제2공화국은 한국 선거사에 있어서 중요한 변화를 경험한 시기였다. 4·19 민주시민혁명은 국민들의 손으로 장기간의 자유당 독재와 부정선거의 그늘을 걷어 내고, 새로운 민주주주의를 정착시키기 위한 실험의 계기를 마련하였다. 장기간의 독재를 이끌어 왔던 권위주의적 대통령제는 내각책임제라는 새로운 권력구조로 대체되었고, 민주적 선거가 이루어질 수 있는 많은 제도적 장치들도 마련되었다.

후보 등록을 방해했던 폐단이 제도적으로 보완되었고, 후보자 등록 장벽도 낮추었다. 대리투표를 방지하기 위하여 투표참관인제도가 강화되고, 릴레이식 투표를 방지하기 위한 제도적 보완도 이루어졌다. 무엇보다도 선거관리의 공정성 확보를 위해 선거관리위원회가 헌법기관

으로 신설되었다. 이승만 정권 말기 중단 위기에 놓여 있던 지방선거 또한 주민직선제로 부활되었다. 그 이외 제한연기제, 자서식투표제 등과 같은 새로운 투표방식이 실험되기도 했다. 한편 정당에 대한 내용이 최초로 헌법에 규정되고, 정당 활동의 자유가 활성화되면서 혁신계 정당이 대거 출현하여 새로운 선거경쟁의 환경이 조성되었다.

민주적 제도가 마련된 가운데 실시된 제2공화국 선거는 민주화의 열풍 속에 이전과 달리 관권의 개입 없이 비교적 공정하게 진행되었다. 그러나 계속된 정치적 혼란 속에 민주적 제도의 변화에 부응하는 정치·경제·사회적 기반의 부재는 민주적 선거 과정을 담아내지 못하고 있었다. 일부에서는 여전히 금권선거 자행되었고, 폭력이 행사되는 구태를 재현하기도 하였다.

선거결과 민주혁명의 과업을 완수하기 위한 정치적 대안세력이자 민주혁명의 계승자임을 자처했던 민주당은 7·29 총선을 통해 집권에 성공하였다. 그러나 집권 과정에서 권력을 둘러싼 당내 신·구파 간 갈등의 심화는 결국 분당으로 이어졌고, 양 측의 대립과 반목은 정치적 불안정을 가중시켰다. 장면 정부는 심각한 정치적 갈등 속에 강력한 리더십을 발휘하지 못하면서 정치적 안정과 통합은 물론 쏟아져 나오는 국민들의 요구를 통제도 수용도 이루어 내지 못하였다. 결국 민주주의의 정착에 대한 많은 기대감으로 출범한 제2공화국의 민주적 실험은 실패로 끝났고, 장면 정부는 1961년 5·16 군사쿠데타가 발발하면서 9개월이라는 단명으로 그 막을 내리고 말았다.

제3공화국은 주지하다시피 박정희세력의 군사쿠데타로부터 출발했다. 박정희 정권의 속성이 애당초 민주적으로 선출된 정부를 무력으로 몰아낸 군사정권이었고, 3선 개헌 과정에서 보듯이 이 시기가 매우 공정하고 민주적인 절차를 존중하는 방식으로 선거정치가 이뤄져 왔다고 보기는 어렵다. 조직적이고도 광범위하게 공권력이 선거에 개입했고, 이 중에서도 중앙정보부, 경찰, 지방행정 조직은 노골적으로 여당의 지지 확보를 위해 애썼다. 또한 특히 농촌 지역 유권자의 동원을 위해 금권 선거도 횡행했다.

그러나 제 3 공화국의 선거정치가 흥미로운 점은 이러한 제약에도 불구하고 상당한 정도의 역동성을 발견할 수 있다는 것이다. 대통령 선거를 예로 든다면 <표 1>에서 볼 수 있듯이 이 기간 중 실시된 세 차례의 선거 결과는 상당히 경쟁적이다. 당선자와 차점자 간의 표 차이는 그다지 크지 않다. 민정 이양 이후 처음 실시된 1963년 대통령 선거에서 박정희와 윤보선의 표 차이는 겨우 15만 표를 조금 넘는 정도였다. 1967년, 1969년 대통령 선거에서도 1위와 2위 후보 간의 표 차이는 100만 표 전후였다. 세 차례의 대통령 선거 중 1967년 선거를 제외한다면 박정희 정권은 대단히 어려운 선거 경쟁을 치렀던 셈이다. 민주공화당이라는 강력한 대중정당 조직을 건설했고, 군, 중앙정보부, 경찰과 행정조직 등 국가 기구를 장악한 박정희 정권의 '합'을 고려할 때, 이 정도 규모의 표 차이는 그리 크다고 보기는 어렵다. 다시

말해 군부 정권의 속성을 고려할 때 선거 정치적 차원에서 본다면 뜻밖에도 상당히 경쟁적인 형태로 선거가 이뤄진 셈이다. 어떤 면에서 본다면 이런 경쟁적인 선거가 유신체제로 이끈 원인으로 볼 수도 있을 것이다. 유신체제는 이러한 선거를 통해 국민으로부터 권력을 부여 받고자 하는 기회를 아예 없애버린 것이기 때문이다. 그런 점에서 본다면 1971년 대통령 선거 유세에서 박정희 후보가 “다시는 여러분에게 표를 달라고 하지 않겠다”고 말한 것은 의미심장한 표현일 수 있다.

제 3 공화국의 선거 정치에서는 1971년 대통령 선거에서 두드러졌던 지역주의 투표 행태나 도시와 농촌의 상이한 투표 행태에 대해 주목할 필요가 있다. 민주주의 가치의 훼손이나 급속한 경제개발과 같은 제 3 공화국의 주요 사건에 대한 유권자들의 정치적 반응으로 이해할 수 있기 때문이다. 선거 공정성에 대한 많은 의구심에도 불구하고 제 3 공화국 시기의 선거 정치는 나름대로의 역동성을 지니고 있었다.

제4공화국, 유신정권은 정당과 국회, 그리고 선거와 같은 정치사회를 크게 위축시킨 권위주의 정권의 전형이라고 할 수 있을 것이다. 유신헌법은 통일주체국민회의에서 대통령을 간접선거로 선출하도록 하고 임기를 6년으로 연장한다(제47조)고만 규정함으로써 종신집권의 길을 열어놓는 한편, 입법부와 사법부의 행정부 견제기능을 제한함으로써 대통령 1인에게 막강한 권력을 집중시켰다. 또 새헌법은 대통령이 국회의석의 1/3에 해당하는 의원후보를 일괄 지명 추천하여 통일주체국민회의에서 선출하도록 했다. 이렇게 만들어진 유신정우회는 전국적으로 덕망 있는 인사와 각계 직능대표의 국회진출을 가능케 하려는 의도보다는 집권층이 2/3의 다수의석을 확보하여 대통령이 국회를 확실하게 장악하려는 정치적 의도에서 만들어진 제도였다. 따라서 신민당은 정권교체가 제도적으로 불가능한 조건에서 국회의석의 2/3를 놓고 집권당과 경쟁하게 됨으로서 다수당이 될 수 있는 기회조차 상실하게 되었다.

더군다나 중선거구제의 도입으로 거의 모든 선거구에서 제1당의 입후자의 당선을 보장하고 제2당 입후보자의 당선 가능성도 결정적으로 증대시켜 주는 일종의 여·야밀월당선제도를 확립하게 되었다.

제5공화국의 정치는 시기적으로 크게 두 가지의 특징을 보이면서 전개되었다. 먼저 전두환 정권은 집권 초기 권력의 정통성을 확보하지 못한 상태에서 법과 제도에 대한 준비를 통하여 정치·사회·경제적 영역에서의 체제 도전세력들을 배제시키고, 권위주의적 지배를 강화해가는 특징을 보였다. 전두환 대통령은 집권 초기 전국적인 비상계엄을 선포하여 국회와 기존 정당들을 해산시키고, 반체제적 정치인들의 활동을 금지시켰다. 그리고 이러한 상황에서 헌법 개정을 단행함으로써 권위주의체제를 정비하였다. 그러므로 이 시기에 실시된 제5차 국민투표, 11대 및 12대 대통령선거, 11대 국회의원선거는 국민들의 선택의 자유가 심각하게 제

한된 상황 속에서 전두환 정권의 권위주의 지배를 합리화시키는 수단적 성격이 강하였다.

다음으로 전두환 정권은 자신의 권위주의체제가 안정적인 국면에 접어들게 되자 1983년 정치해금과 학원자율화를 골자로 하는 유화조치를 단행하여 변화를 도모하는 모습을 보였다. 당시 전두환 정권이 변화의 모습을 보였던 중요한 의도는 일정 수준 민주적이고 경쟁적인 선거를 실시하여 정통성을 확보함으로써 권위주의정권의 재생산과 공고화를 도모하려는 것에 있었다. 하지만 이를 계기로 1985년 1월 18일 선명야당인 신한민주당이 창당되게 되었고, 12대 국회의원선거에서 전두환 정권의 정통성 비판과 대통령 직선제 개헌 요구 등과 같은 정치 현안들이 분출됨으로써 궁극적으로 민주화를 위한 정치국면이 조성되게 되었다. 특히 12대 국회의원선거를 통하여 신한민주당이 제1야당의 위상을 확보함으로써 이후 전두환 정권은 의도하지 않았던 민주화 세력의 강렬한 저항과 도전에 직면하게 되었다. 그리고 그 결과 전두환 정권은 궁극적으로 야당과 국민들의 대통령 직선제 요구를 수용하는 헌법 개정을 단행할 수밖에 없었고, 비로소 한국의 선거가 본연의 기능이 수행하게 되는 전환기적 상황을 맞이하게 되었다.

노태우 정부는 1987년 12월의 13대 대통령선거와 1988년 4월의 13대 국회의원 선거와 동일시될 수 있을 만큼, 이 시기의 선거는 한국정치의 정점을 이루었다. '6·29선언'으로 헌법 개정이 가능해졌을 때만 해도 대통령 직접 선거는 민주화의 상징이 되었다. 13대 대통령선거는 후일 한국 지역정당체제의 기원을 이루게 되었지만, 당시에는 권위주의 집권당과 민주화 추진 야당세력의 분열이 13대 대선을 설명하는 핵심 키워드였다. 그리고 제9차 개정헌법의 출현 및 13대 대선이 무사히 치러질 수 있었던 데는 권위주의 집권당과 야당 모두, 어렵게 만들어낸 민주화의 계기를 깨뜨리는 것에 대한 두려움이 있었기에 가능했다.

15년 만에 재기된 대통령 선거는 '자유롭고 공정한 선거'보장이 화두였다. 야당은 정부가 선거에 개입하거나 선거결과를 왜곡시키지 않을 것에 대한 보장을 요구했고, 집권당은 선거 결과 정권교체가 일어나더라도 보복의 정치가 되풀이되지 않을 것에 대한 보장이 필요했다. 하지만 권위주의 집권당과 야당 모두에게 13대 대통령 선거는 모험이 분명했고, 실제 선거의 과정은 대규모 유권자의 동원과 참여가 있었음에도 불구하고 조심스럽게 진행되었다. 집권당 후보였던 노태우는 야당의 분열로 일방적인 패배가 아닌 결과를 예측할 수 있었고, 야당은 분열되었지만 민주화에 대한 유권자의 높은 지지를 근거로 승리 가능성을 예측할 수 있었다. 예측 불가능한 게임의 결과는 집권당 후보의 당선이었고, 분열된 야당은 13대 국회의원 선거에서뿐 아니라 이후로도 오랫동안 그 결과에 대한 책임에서 자유로울 수 없었다.

14대 대통령 선거로 출발한 김영삼 정부는, 한국 정치체제가 민주주의로 전환하는 과정에서 다시 권위주의로 회귀하는 경로가 아니라 민주주의 체제로 안착되는 경로를 열어 가는 길

목에 위치했다는 점에서 그 의미를 갖는다 하겠다. 후발민주주의 국가, 특히 오랜 기간 권위주의를 경험하고 민주화를 이룬 국가들이 민주주의 체제의 붕괴와 재민주화의 패턴을 겪을 것인가, 아니면 순탄한 민주주의 체제 안착의 경로를 겪을 것인가를 결정하는 데에는 권위주의로의 회귀를 원하는 세력, 특히 군부의 태도가 중요하며 민주화 직후 선거가 '자유롭고 공정하게' 진행되는 것이 중요하다. 선거의 공정성이 중요한 것은, 선거에 참여하는 모든 정치 세력들에게 집권을 위한 공정한 기회를 보장할 수 있다는 유인을 제공하여 민주적인 방식의 게임에 참여하게 만들기 때문이다. 집권을 원하는 정치세력들이 이 조건에 승복할 수 있을 때 비로소 민주주의 제도는 작동할 수 있게 되는 것이다.

이런 점에서 14대 대통령 선거와 제1회 전국동시지방선거, 제15대 국회의원 선거가 여러 문제를 안고 있었다 하더라도 참여 정치세력들의 승복을 얻어냈고 이를 통해 민주주의 제도의 안정화 단계에 이르게 되었다는 점은 중요하다. 이런 결과로 김대중 정부의 출현이 가능해졌기 때문이다. 통상 민주화 이행 단계에서 공고화단계로 진전되는데 3번 이상의 선거게임이 안정적으로 진행되는 것을 기준으로 삼는데, 이 때 중요하게 고려되는 것이 집권세력의 교체 가능성이다. 유권자가 현직 집권당에 제재를 가하는 방식으로 다른 정당대안을 선택할 수 있을 때, 그리고 제재를 받은 전 집권당이 그 결과를 수용할 수 있을 때 비로소 선거게임이 권력획득의 유일한 게임으로 자리 잡게 되기 때문이다.

김대중 대통령이 후보자로 선거운동을 펼치고 당선 후 5년간 재위한 1997년부터 2002년까지의 시기는 한국현대사에서 중대한 위치를 차지한다. 새 밀레니엄으로 넘어가는 도상에서 우리 사회가 여러 전환기적 변화를 겪은 시기다. 여러 갈래의 전환기적 사회변화는 이 시기에 있었던 네 번의 선거에 여실히 반영되었고 한편으로는 이 선거들로 인해 더욱 촉진되기도 하였다. 1997년 12월 제15대 대통령선거를 필두로 1998년 6월 제2회 전국동시지방선거, 2000년 4월 제16대 국회의원선거, 2002년 6월 제3회 전국동시지방선거가 뒤를 이으며 민주화, 권력분산화, 세계화, 시장화, 탈냉전화, 탈산업화, 정보화 등의 시대변화로부터 그 과정과 결과 상 지대한 영향을 받고 동시에 그러한 시대변화를 더욱 추동시키기도 했던 것이다.

김대중 대통령의 관점에서 보자면, 이 네 번의 선거는 김 대통령과 여당에게 축배를 건넨 것으로 시작해서 레임덕 상황을 더욱 악화시킬 만큼 참패를 가져온 것으로 끝났다. 국가 전체의 입장에서 보면, 네 번의 선거에서 모두 지역주의에 편승하는 정치인들의 기회주의적 행태와 특정 정당에 몰표를 던지는 유권자들의 집단주의적 행태가 반복되는 부정적 측면이 있었다. 선거 때마다 정치불신이 심화되고 정치무관심이 팽배하는 면도 있었다. 그러나 정권교체를 가져온 데 이어 여당 쪽으로 권력이 집중되지 않게 야당에게 많은 표를 주며 지방정부와 국회가 대통령의 견제세력으로 작동할 수 있게 해주었다는 의미에서 이 네 번의 선거가 종합적으로 지니는 민주사적 의의를 높이 볼 수 있다. 우리 사회의 민주화를 촉진시켰다는

점뿐만 아니라 세계화, 시장화, 탈냉전화, 탈산업화, 정보화 등 새 밀레니엄의 근본적 시대변화를 견인하였다는 점에서도 이 선거들의 중요성을 인정해야 할 것이다.

노무현 정부 시대에 개최된 여러 선거들은 지역주의에 기반한 소위 '1987년 체제'가 삼김의 정치적 퇴장으로 종결되면서 새로운 선거 및 정당정치가 부상할 것이라는 기대 속에서 많은 이들의 관심을 받아왔다. 이 장에서는 이 시기의 선거들이 개최되었던 정치적 배경과 선거제도의 변화를 소개하고 후보공천 및 선거운동 과정에서 나타난 특징과 선거결과를 설명할 것이다. 이를 위해 중앙선거관리위원회 자료를 비롯하여 기존의 선거연구에서 제시된 다양한 분석결과와 해석을 제시할 것이다. 여기에서 다루는 선거들에는 2002년 대선과 2004년 총선, 2006년 지방선거가 포함된다.

민주화 이후 지역주의가 한국의 선거정치를 지배해왔지만, 삼김 시대의 종식은 새로운 형태의 민주적 선거를 활성화하는 결정적 계기를 마련하였다. 1987년 체제를 마감하면서 노무현 정부 시대의 선거는 1인 2표제와 여성할당제의 도입을 통하여 비례성을 강화하였으며, 각 정당들은 개방적이고 상향식 후보공천 방식을 개발하여, 이를 적용함으로써 정당 민주화의 계기를 마련하였다. 정당들 사이의 이념적 정책적 차원의 논쟁 또한 활성화되었으며 유권자들 역시 감정적인 지역주의적 투표 행태를 탈피하여 정당과 후보자들의 정책과 성과에 대한 평가에 기초한 합리적 투표성향을 보이기 시작하였다.

물론 이러한 변화에도 불구하고 이 시기의 선거는 여전히 구시대의 유산으로부터 자유롭지 못한 것이 사실이다. 단순다수제 중심의 현행 혼합선거제도 아래에서 국회의원 및 지방의원 선거의 비례성 수준은 매우 낮아 유권자들의 선호가 선거결과에 제대로 반영되지 못하였으며, 여성들의 정치적 대표성은 선진 국가들에 비하여 현저히 낮았다. 후보공천과정의 민주적 특성은 여전히 미약하여 선거캠페인에 이용하기 위한 형식적인 수준에 그쳤다는 비판을 받고 있으며, 영호남 사이에 한나라당과 민주당의 득표율 편차는 여전히 확고하며, 지역감정을 동원하려는 정치권의 시도 또한 사라지지 않았다.

참고문헌

- 가상준, 유성진, 김준석. 18대 국회 초선의원과 17대 국회 초선의원의 비교연구. 세계지역연구 논총. 27 권. 1 호 . 285-314.
- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 서울: 푸른길.
- 강원택. 2009. “당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점.” 『동북아연구』 14권. 35-63.
- 강원택. 2009. “한국 선거 정치의 변화 과정과 개혁 과제.” 이정복 편. 『21세기 한국정치의 발전 방향』. 서울대학교 출판부. pp.445-466.
- 강원택. 2010. 『한국 선거정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여』. 서울: 나남
- 강정구. 1993. “5·10선거와 5·30선거의 비교연구”. 경남대 극동문제연구소. 『한국과 국제정치』. Vol. 9. No. 1
- 공보부. 1962. 『헌법 개정과 국민투표』. 공보부.
- 국회사무처. 2008. 『대한민국국회 60년사』. 국회사무처.
- 길승흠. 1990. “한국에 있어서 정당정치와 정치문화: 한국의 정당과 정치”. 『한국논단』. 4월 호
- 김광선. 1993. “Sartori의 가설검증을 통한 한국 정당제도의 특성연구”. 전북대학교 사회과학연구소 『사회과학연구』. 제20집.
- 김광웅 편. 1990. 『한국의 선거정치학』. 서울: 나남.
- 김규환, 박동은, 정형수, 이임규. 1965. “1963年 大統領 選舉戰 分析: 共和黨과 民政黨이 新聞 紙上을 통해 展開한 宣傳戰을 中心으로.” 『언론정보연구』 2권. pp.47-76.
- 김대중. 2010. 『김대중 자서전 1』. 삼인.
- 김만흠. 1991. “한국의 정치균열에 관한 연구: 지역균열의 정치과정에 대한 구조적 접근”. 서울대학교 박사학위논문.
- 김만흠. 1991. 「한국의 정치균열에 관한 연구: 지역 균열의 정치 과정에 대한 구조적 접근」. 서울대학교 대학원 정치학과 박사 학위 논문.
- 김민하. 1994. 『한국정당정치론』. 서울: 풀빛.
- 김상준, 오현순. 2009. 매니페스토 운동과 심의 민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안. 시민사회와 NGO.
- 김성희. 1978. 『정당론』. 서울: 박영사.
- 김승흠 외 공저. 1987. 『한국선거론』. 서울: 지구문화사.
- 김영명. 1992. 『한국현대정치사 - 정치변동의 역학』. 서울: 을유문화사.
- 김영태. 2002. “1인2표제의 제도적 효과와 정치적 영향: 독일·뉴질랜드·일본의 경험과 시사점.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 1』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 김용태. 1990. “정당에 대한 선거제도의 정치적 영향”. 『사상과 정책』. 제27호.
- 김용태. 1991. “국회의원 선거제도에 관한 연구”. 대구대학교 박사학위논문.
- 김용호. 1991. “민주공화당의 패권정당운동”. 서울대학교 한국정치연구소. 『한국정치연구』.

제3집.

- 김용호 2001. 『한국 정당정치의 이해』. 나남.
- 김용호 2001. 『한국 정당정치의 이해』. 서울: 나남출판.
- 김 욱. 2002. “분권화시대의 선거제도 개혁방안.” 진영재 편. 『한국의 선거제도 1』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- _____. 2008. “선거: 선거제도와 투표행태.” 한국정치학회 편. 『정치학 이해의 길잡이: 정치과정』. 서울: 법문사.
- 김운태 외. 1993. 『한국정치론』 (증보판). 서울: 박영사.
- 김운태. 1996. “권력구조와 정부.” 이우진·김성주(공편). 『현대한국정치론』. 서울: 사회비평사.
- 김일영. 1995. “농지개혁, 5·30선거, 그리고 한국전쟁”. 경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』. Vol. 11. No. 1
- 김재학 편. 1994. 『정당구조론』. 서울: 나남.
- 김재홍. 1992. 『한국정당과 정치지도자론 - 분단극복의 정치과정연구-』. 서울: 나남.
- 김종현. 1986. “한국 「제3공화정(1961~1971)」 연구 - 권위구조와 통치엘리트를 중심으로-”. 부산대학교 박사학위논문.
- 김중훈. 1982. 『한국정당사』. 서울: 고시학회.
- 김 혁. 2010. 매니페스토와 선거 결과의 관계성에 대한 연구 -2006년 지방선거에서의 매니페스토 평가결과를 중심으로. 한국정책학회보, Vol.19. No.3. 289-314.
- 남광규. 2001. 「해방 초기 중간과 약화와 좌우대결의 격화(1945.8.-1946.2)」. 고려대학교 정치외교학과 박사학위 논문.
- 노무현 재단 편. 유시민 정리. 『노무현 자서전: 운명이다』 돌베개.
- 동아일보사. 1974. 「동아연감」. 동아일보사.
- 로드 헤이그·마틴 해롭. 2007. 김계동 외 옮김. 『현대비교정치론』. 서울: 명인문화사.
- 모종린, 전용주. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화: 2002년 6·13 기초자치단체장선거를 중심으로” 『한국정치학회보』 38집 1호, 233-253.
- 문용직. 1992. “한국의 정당과 지역주의”. 경남대학교 극동문제연구소 『한국과 국제정치』. 제8권 1호.
- 박명림. 1999. “한국전쟁과 한국정치의 변화”. 한국정신문화연구원 편. 『한국전쟁과 사회구조의 변화』. 백산서당
- 박명호. 2007. “2006 지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석: 열린우리당과 한나라당을 중심으로” 『정치정보연구』 10집 2호, 79-95.
- 박상철. 1989. “한국의 정치발전과 혁신정당론”. 『현대사회』. 제35호
- _____. 1995. 『선거운동과 정치관계법』. 서울: 한줄기.
- 박승식. 1991. 『선거분석의 이론과 실제』. 서울: 대영문화사.
- 박찬욱 편. 2000. 『비례대표 선거제도』. 서울: 박영사.
- 박찬표. 2007. 『한국의 국가형성과 민주주의』. 후마니타스

- 백운선. 1992. 「제헌국회내 소장파에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문.
- 서복경. 2003. 「한국 정당체제의 기원과 변화에 관한 연구」. 고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문.
- 손호철. 1994. “분단 후 한국사회에서 ‘진보적’ 투표 행태에 관한 연구: 1956년, 63년 대 대통령 선거를 중심으로” 『사회비평』 11호.
- 신명순. 1989. “한국정당의 기능수행에 관한 연구: 제3공화국의 민주공화당을 중심으로”. 연세대학교 『사회과학논집』. 제20집.
- 新民黨. 1967. 『六·八不正選舉 白書』. 新民黨.
- 심지연. 1982. 『한국민주당연구1 - 정치적 성장과정과 정치이념 및 관계자료』. 서울: 풀빛.
- 심지연. 1990. “한국보수정당론”. 『사상과 정책』. 제11호.
- 심지연. 1991. 『인민당연구』. 서울: 경남대학교극동문제연구소.
- 심지연. 2009. 『증보판 한국정당정치사: 위기와 통합의 정치』. 백산서당.
- 심지연, 김민전. 2006. 『한국 정치제도의 진화경로: 선거, 정당, 정치자금제도』. 백산서당.
- 안병만. 1985. 『한국선거론』 서울: 다산출판사.
- 안순철. 1998. 『선거체계 비교: 제도적 효과와 정치적 영향』. 서울: 법문사.
- 양재인. 1996. “정치엘리트의 역할과 공과.” 이우진·김성주(공편). 『현대한국정치론』. 서울: 사회비평사.
- 여현덕. 1996. “신군부권위주의체제의 등장과 정치갈등.” 한홍수 편. 『한국정치동태론』 서울: 오름.
- 오명호. 1998. “제2공화국과 민주적 실험.” 한양대 「사회과학논총」 제17집.
- 윤남이승만문서편찬위원회. 1998. 『이화장소장 윤남이승만문서(동문편)』. 13권
- 윤성이. 2003. 16대 대통령선거와 인터넷의 영향력. 한국정치학회보 제37집 제3호.
- 윤종빈. 2008. “2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로” 『세계지역연구논총』 26권 1호 31-55.
- 이갑윤. 1985. “제5공화국 국회의원선거의 분석과 전망.” 『한국정치학회보』 제19집: 47-58.
- 이갑윤. 1992. “선거제도와 정당정치”. 서강대학교 사회과학연구소 『사회과학연구』. 제1집.
- 이기택. 1987. 『한국야당사』. 서울: 백산서당.
- 이남영 편. 1993. 『한국의 선거(1)』. 서울: 나남.
- _____. 1993. 『한국의 선거 I』. 서울: 나남.
- _____. 1998. 『한국의 선거 II』. 서울: 푸른길.
- 이남영. 1985. “산업화와 정치문화: 민주의식 변화를 중심으로 (1974년과 1984년의 비교분석)”. 한국정치학회. 『한국정치학회보』. 제19집.
- 이내영, 이현우, 김장수 공편. 2007. 변화하는 한국 유권자 2: 패널 조사를 통해본 5.31 지방선거. 동아시아연구원.
- 이은국. 1996. “한국 선거제도하에서 득표·의석간의 편차 측정에 관한 연구”. 김광웅 편. 「정당·선거·여론」. 서울: 한울.

- 이은진· 김석준 외. 1992. 『한국의 정치와 선거문화』. 서울: 사회문화연구소.
- 이정복. 1996. “제5공화국 시대의 정치제도.” 민준기 외. 『한국의 정치』 서울: 나남출판.
- _____. 2006. 『한국 정치의 분석과 이해』 (개정증보판). 서울: 서울대학교출판부.
- 이정식. 1976 “제2공화국.” 한국사료연구소 편. 『해방30년사』 제3권. 서울: 성문각.
- 이준한. 2007. 한국정당 연합의 사례와 전망. 『개헌과 민주주의』 파주: 한울. PP. 150-170.
- 이현우. 2006. “16대 대통령 선거에서 나타난 이슈와 후보자 전략.” 어수영 편 『한국의 선거 V: 제16대 대통령 선거와 제17대 국회의원 선거』 서울: 오름. pp. 39-73.
- _____. 2006. “지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성.” 『세계지역연구논총』 24집 3호 219-245.
- 임혁백. 1997. “한국에서의 민주화과정 분석.” 임혁백. 『시장·국가·민주주의: 한국 민주화와 정치경제이론』 서울: 나남.
- 장 훈. 2000. “민주공화당의 실패한 실험: 전통 앞에서 좌절한 민주공화당의 대중정당의 실험.” 한국정치학회 한국정치사 기획학술회의 「박정희 시대의 한국: 국가, 시민 사회, 동맹체제」 발표논문.
- 장달중. 1986. “제 3 공화국과 권위주의적 근대화”. 한국정치학회 편. 『現代韓國政治論』. 법문사.
- 전상인. 1994. “510선거와 530선거를 어떻게 볼 것인가”. 경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』. Vol. 10. No. 1
- 전선일. 2008. 『한국의 공직선거와 선거문화』. 서울: 성문기획.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39집 2호 217-236.
- 전흥기혜. 2002. 한나라당 경선 민주당과 어떻게 다른가. 프레시안 2002/04/09.
- 정병준. 2001. 「이승만의 독립노선과 정부수립 운동」. 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위 논문.
- 정승화. 1987. 『12·12사건: 정승화는 말한다』 서울: 까치.
- 조선일보 “盧, 단일화로 李 추월 성공.” 2002/12/19.
- _____. “미국이 헛소리한다고 북한도 국내 좌파도 펄펄 뛰더니...” 2010/11/22.
- _____. “이 34%-정 22.6%-노 19%” 2002/11/03조선일보
- 조성겸, 김지연, 나윤정, 이명진. 2007. “선거여론조사의 문제점과 개선 방향: 2006년 지방선거 전화조사를 중심으로.” 『조사연구』 8권 1호 31-54.
- 조진만, 최준영. 2006. 1인 2표 병립제의 도입과 유권자의 투표행태: 일관투표와 분할투표의 결정요인 분석. 한국정치학회보 제40집 제1호: 71~90.
- 주용학. 2002. “지방선거에서의 기초단체장 정당공천제에 대한 연구.” 『한국지방자치학회보』 14권 1호 43-69.
- 중앙선거관리위원회. 1973. 『대한민국선거사 제 1집』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 1981. 『대한민국정당사 제 2집』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 1983. 『국회의원선거법 변천상황』. 서울: 중앙선거관리위원회.

- _____. 1989. 『대한민국선거사 제1집』 (3판). 서울: 서광문화사.
- _____. 1992. 『국회의원 선거법령집』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 1992. 『대한민국정당사 제 3집』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 1992. 『대한민국정당사 제1집』 (3판). 서울: 영진사.
- _____. 2000. 『제16대 국회의원선거 총람』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 2002. 『제3회 전국동시지방선거 총람』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 2009. 『대한민국선거사 제4집』 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 2009. 『대한민국선거사: 제6집』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회 제4회 동시지방선거 투개표 조회. http://www.nec.go.kr/nec_new2009/InsStatisticData.do?module=NEC.
- 중앙선거관리위원회 제4회 동시지방선거 투개표 조회. <http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html>.
- 중앙일보. “단일후보 노무현 확정” 2002/ 11/ 25.
- _____. “예비후보 도입 4년 … ‘보완’ 목소리.” 2008/2/18
- 지방자치법 시행령. 2007. 제16599 호 전자관보. 행정안전부.
- 지병문. 김용철. 천성권. 지충남. 유경화. 2010. 『현대한국의 정치: 전개과정과 동인』. 서울: 박영사.
- 지병문·김용철·안종철·김철홍. 1997. 『현대한국정치의 전개와 동학』. 서울: 박영사.
- 진영재 편. 2002. 『한국의 선거제도 1』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 최장집. 2010. 『민주화 이후의 민주주의』 개정제2판. 후마니타스
- 최종두. 1985. 『민주정치와 선거론』 서울: 태창출판사.
- 최한수. 1995. 『한국정치의 새도전』. 서울: 대정진.
- _____. 1996. 『한국선거정치론』. 서울: 대왕사.
- 필립스 쉬블리. 2008. 김계동 외 옮김. 『정치학 개론: 권력과 선택』. 서울: 명인문화사.
- 한겨레신문. 2002. 특집 민주당 대선후보 국민경선. <http://www.hani.co.kr/section-special/2002/2002vote-1.html>. 접근일
- 한겨레신문. 한나라 이회창 후보 당선 확정. 2002. 05.09. 접근일 2010.11. 17. <http://www.hani.co.kr/section-003000000/2002/05/003000000200205091803083.html>.
- 한국일보. “노대통령 지지도 43%” 2007/10/07.
- 한국정치연구회. 1989. 『한국정치론』 서울: 백산서당.
- _____. 1990. 『한국정치사』 서울: 백산서당.
- 한정일. 1994. “신군부 등장과 5·18 광주비극.” 동아일보사. 『5공 평가 대토론: 현대사를 어떻게 볼 것인가 6』 서울: 동아일보사.
- 행정안전부 선거의뢰과. 2009. “보도자료: 2010년 지방의원 의정비 동결 수준에서 결정.” 게시일: 2009-12-10.
- 행정안전부 선거의뢰과. 2010. “2010년도 의정비 결정결과.” 게시일: 2010-08-30.
- 호광석. 1980. 『제10대 국회 경과보고서』. 서울: 국회사무처.

- _____. 1981. 『국회사(제9대)』. 서울: 국회사무처.
- _____. 1993. "한국혁신정당의 변천에 관한 연구". 동국대학교대학원. 『대학원연구논집』. 제23집.
- _____. 1994. "정당체계 분석을 위한 이론적 고찰". 동국대학교대학원. 『대학원연구논집』. 제24집.
- _____. 1996. 『한국 정당체계의 유형 변화에 관한 연구: 환경·구조 분석을 중심으로』. 동국대 박사학위논문.
- _____. 1996. 『한국 정당체계 분석: 제헌 국회부터 제14대 국회까지 한국 정당체계의 환경과 구조』 서울: 들녘.
- 홍석률. 2009. "1971년 대통령 선거의 양상: 근대화 정치의 기능성과 위험성." 『역사비평』 여름호 (통권 87호).
- 황아란. 『1998년 6·4 지방선거 분석』. 한국지방행정연구원 연구보고서. 1998년.

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice. 1963. *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State* New York: Wiley.
- Edelman, Murray. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: Illinois University Press.
- Farrell, D. 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. London and New York: Palgrave.
- Hague, Rod and Martin Harrop. 2001. *Comparative Government and Politics*. New York and London: Palgrave Macmillan.
- Hermet, Guy. Richard Rose. Alain Rouquie. eds. 1978. *Elections without Choice* London: MacMillan.
- Katz, Richard. 1997. *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Koh, B. C. 1985. "The 1985 Parliamentary Election in South Korea." *Asian Survey* 25(9): 883-897.
- Laakso, M. and R Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A measure with Application to West Europe. " *Comparative Political Studies*. 12: 1. pp.3-27
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies. 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rokkan, S. 1970. *Citizens. Elections. Parties*. New York: McKay.
- Shively, Phillips. 2008. *Power and Choice An Introduction to Political Science* 11th ed. New York: McGraw-Hill.

Shugart, M. and M. Wattenberg. 2000. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.