碩 士 學 位 論 文
指導敎授 黃 振 洙

韓國의 國會議員 選擧制度에 관한 硏究

A Study on the National Assemblymen Election System in Korea

1995年2月 日

漢城大學校 行政大學院

行 政 學 科

一 般 行 政 專 攻

姜 裁 洙

碩 士 學 位 論 文
指導教授 黃 振 洙

韓國의 國會議員 選擧制度에 관한 硏究

A Study on the National Assemblymen Election System in Korea

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

１９９４年 11月 日

漢城大學校 行政大學院

行 政 學 科

一 般 行 政 專 攻

姜 裁 洙

姜裁洙의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1994年 12月　　日

審査 委員長　　印

審 査 委 員　　印

審 査 委 員　　印

目　　次

第1章　緒　　論 1

第 1 節　研究의　目的 1

第 2 節 研究의 方法과 範圍 2

第 2 章 代議政治와 選擧制度 4

第1節　代議政治와 選擧 4

1. 代議政治의 意義 4

2. 代議政治와 政黨制度 7

3. 代議政治와 兩黨制 14

第2節　代表의 公正性과 選擧制度 18

1. 緒　言 18

2. 投票價値의 平等 20

3. 得票率과 議席數의 比例 22

4. 公正性 保障裝置 23

第3節　選擧區制 26

1. 選擧區制의 意義 26

2. 選擧區制의 比較 32

3. 選擧區의 代表制 32

第 3 章 韓國의 國會議員 選擧制度의 變遷過程 34

第1節 制憲 憲法下의 國會議員 選擧制度 34

1. 概　觀 34

2. 法令의 內容과 特色 34
3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 影響 分析 41
第2節 議員 內閣制下의 國會議員 選擧制度 44
1. 槪觀 44
2. 法令의 內容과 特色 45
3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 影響 分析 46
第3節 第3共和國의 國會議員 選擧制度 47
1. 槪觀 47
2. 法令의 內容과 特色 48
3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 影響 分析 50
第4節 維新憲法下의 國會議員 選擧制度 52
1. 槪觀 52
2. 統一主體國民會議와 維政會 國會議員 選擧制度 53
3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 影響 分析 55
第5節 第5共和國의 國會議員 選擧制度 58
1. 槪觀 58
2. 選擧法의 制定과 內容 58
3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 영향 分析 60
第6節 第6共和國 憲法下의 國會議員 選擧制度 62
1. 槪 觀 62
2. 法令의 內容과 特色 63
3. 現行 公職選擧 및 選擧不正防止法의 制定 64
4. 選擧 制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 영향分析 69

第4章 韓國의 國會議員 選擧制度上의 問題點과 改善方向 73
第1節 政黨의 候補者 公薦制 73
1. 地域區 國會議員 候補者 公薦 76
2. 全國區 國會議員 候補者 公薦 78
3. 改善方向 81
第2節 選擧區制 86
1. 選擧區制度 86
2. 地域區 劃定制度 92
3. 選擧區 人口의 不均衡 94
4. 改善方向 101
第3節 選擧運動에 따른 制度上의 問題點과 改善方案 102
1. 主要選擧運動 方法 102
2. 不法 및 脫法 選擧運動의 問題點 113
3. 不法, 脫法 選擧運動의 發生原因 118
4. 改善方案 120
第 5 章 結 論 134
參考文獻 140
附 錄 144
ABSTRACT 153

表目次

<표 - 1 > 政黨·團體別 立候補者狀況 40

<표 - 2 > 政黨·團體別 得票 狀況 40

<표 - 3 > 政黨·團體別 當選者比率 및 得票數比率 比較狀況 41

<표 - 4 > 政黨·團體別 當選狀況 43

<표 - 5 > 政黨·團體別 立候補狀況 45

<표 - 6 > 全國區 當選狀況 및 政黨別 得票現況 62

<표 - 7 > 우리나라 國會議員選擧制度의 變遷過程의 對比表 71

<표 - 8 > 全國區制에 따른 第7代 國會議員 選擧結果 84

<표 - 9 > 選擧別 小型印刷物別 種類 및 數量 105

<표 - 10> 第 14代 總選擧時 政黨別 候補者選擧費用 支出狀況 132

<표 - 11> 第 14代 總選擧時 選擧運動員 等에 대한 實費報償의 種類와 金額 132

第 1 章　緖　論

第 1 節　硏究의　目的

選擧(election)란 현대 민주정치 과정에 있어서 가장 重要한 行爲이다. 민주정치는 選擧에서 시작되어 選擧로 끝난다고 하여도 과언이 아닐 정도로 選擧가 민주정치에 있어 차지하는 비중이 크다.

選擧란 일반적으로 집단의 임원이나 대표자를 구성원이 投票에 의하여 選出하는 방식 또는 절차를 말한다. 그러므로 選擧는 임명이나 추첨 등에 의해 공직이 충원되는 것과는 다른 행위로서 오늘날 대의민주주의 하에서는 국민이 정책에 참여하는 가장 기본적인 행위라 할수 있다.

대의민주제 정치하에서는 『총탄대신 投票로서 (not bullet, but ballot)라는 말이 있듯이 일반국민은 選擧라는 절차를 통하여 自己意思를 반영한다.

서구 사회에서는 19세기 후반부터 20세기 초반에 이르는 사이에 選擧制度가 활발히 논의가 되었고, 그 結果 다음의 원칙이 수립되었다. 첫째로 재산세 납세액, 收入, 성별 등에 의한 制限選擧로부터 모든 성년 남녀에게 選擧權이 부여되는 普通選擧制로, 둘째, 不平等 選擧로부터 平等選擧로,셋째, 間接選擧로부터 直接選擧로, 넷째, 公開選擧로부터 秘密選擧로 이런 것들은 오늘날 각국에서 헌법상의 원칙으로 승인되고 있다. 그러나 이러한 원칙이 상존해 있는 法規定이 있다 할지라도 전체국민을 올바르게 대표할 수 있는 지도자 즉 大統領, 國會議員, 자치단체장, 또는 의원이 選出된다는 保障이 없다고 볼 수 있다. 왜냐하면 모든 選擧가 다 그러하듯이 국민이 자기의 의사에 따라 投票를 했다 할지라도 選擧區(小選擧區, 大選擧區),投票方法(單記制, 連記制), 당선자 決定方法 등을 어떻게 하는가에 따라 選擧結果가 달라질 수 있기 때문이다.

여기서는 한국의 國會議員 選擧制度에 국한하여 연구하고자 한다. 우리나라의 國會議員선거에 관련 법률은 건국 이후 오늘날까지 수차례에 걸쳐 改正이 있었고. 그 改正의 배경에는 정치지도자의 자의에 입각한 權力의 유지 내지

중대를 위한 음모가 내재되어 있는가 하면, 민주화의 물결에 밀리다시피하여 그 법을 개정한 사례도 있었다.

그러나 法이나 制度라는 것은 그 나라의 政治文化라는 커다란 틀 속에서 용해될 수밖에 없다고 할 때 사실은 정치문화적 차원에서도 이 문제를 다루어야 하겠지만 우선 여기에서는 制度的 입장이라는 정태적인 관점만을 다루고자 한다.

본 논문은 우리나라의 國會議員 選擧制度上의 여러가지 중에서 주로 政黨의 候補者 公薦制度, 國會議員 選擧區制, 選擧運動 의 방법과 選擧資金管理에 관한 것을 중심으로 문제점과 改善方案을 제시하는데 目的을 둔다.

第 2 節 硏究의 方法과 範圍

현대국가에서 선거의 기능적 의미와 목적을 확실히 규명하기 위해서는 選擧에 관한 정치적인 側面과 법률적인 側面 모두를 관찰하여야 한다. 또 選擧制度라는 것도 선거법이라는 규범에 기초를 둔 것이기 때문에 選擧에 관한 법률의 산물인것처럼 보이지만 그 원인행위에 해당하는 것은 정치적인 산출물이라 할수 있다.

그동안 한국에서는 많은 選擧를 치뤄 왔으며 헌법상에 保障된 비밀·평등·보통·직접의 選擧를 국민들이 행사해 왔다. 그러나 그렇게 법률적으로 완벽한 選擧를 치뤄왔음에도 불구하고 국민이 승복하지 못했던 것은 무엇 때문이었을까? 그것은 첫째로 政治的으로 대등한 테이블이 아닌 不均衡의 次元에서 협상을 했기 때문이며, 둘째는 法을 제정했으나 違法·脫法을 자행해도 그를 容認하는 制度운영상의 問題點, 셋째, 한국의 정치문화가 아직 덜 성숙되었기 때문에 일반국민이 選擧文化를 올바르게 이끌어 나갈 수 없었다는 점 등일 것이다.

그러나 이제 시대는 바뀌고, 과거의 파행적인 選擧를 용인할 수 있는 입장이 아니다. 이제는 국민도 어느 정도 성숙했고, 과거처럼 脫法·不法을 용인하는 選擧文化도 아니다. 더구나 최근에는 選擧에 관한 혁신적인 법이 통과되어 이 법대로만 시행한다면 이 나라에 새로운 選擧文化가 꽃을 피울 수 있는 계

기가 될 것으로 믿는다.

본 연구에서는 논의의 전개를 위하여, 이론적 배경르로, 選擧制度와 대표의 공정성, 代議政治와 선거제도 그리고 정치와 관련된 공정성의 문제 등을 다루고, 그동안 건국후 부터 최근까지 시행되었던 우리나라 國會議員 選擧制度의 變遷과정을 살펴보고자 한다.

그리고 政黨의 候補者 공천문제, 選擧區 획정으로 인한 게리멘더링의 가능성 문제, 選擧運動制度上의 問題點과 개선방향 등에 촛점을 두고 우리나라 국회의원 선거제도상의 문제점과개선방안을 모색하고자 한다. 또 나아가 選擧資金 管理上의 여러가지 파행적 관행에 관하여도 살펴보고 이에 대한 대안을 提示하고자 한다.

본 논문은 선게제도에 관한 논문,서적과 각종 정부간행물 등 文獻資料와 선거담당 공무원과의 深層面談을 통하여 얻어 지기도 하였으나 선거관리위원회에서의 본인의 경험을 바탕으로 하여 작성되었음을 밝힌다.

第 2 章 代議政治와 選擧制度

第 1 節 代議政治와 選擧

1. 代議政治의 意義

選擧는 민주국가에 있어서 국민의 意思表現인 것이다. 국민은 選擧를 통하여 국정에 참여하고 議會나 행정부는 選擧에 의하여 선출된 공직자에 의하여 구성되어 選擧에서 나타난 국민의 意思를 정책에 반영하는 것이다. 이러한 選擧의 정치적 機能을 열거해 본다면 첫째, 정치지도자의 충원기능이다. 둘째, 정부의 구체적인 選擇을 의미하고 있다. 選擧란 단순히 投票만을 행하는것이 아니고 投票를 통하여 구체적인 정부구성을 결정하기 때문에 정부를 구성하는 국민의 결단을 의미한다. 셋째, 국민의 다양한 의사· 價値·利益을 정치에 투입시키는 利益表出機能을 담당하고 있다. 넷째는 選擧는 選擧에서 당선된 정치지도자 행위에 권위와 정통성을 부여함으로서 정치체제의 안정을 기할 수 있는 機能을 지니고 있다.

또 選擧制度는 긍정적인 면만을 가지고 있는 것은 아니다. 위에서 논의한 議會 정치적 側面에서 살펴본다면 그것이 正의 관점일 때는 안정이 되지만 負의 관점일 때에는 상당한 葛藤을 招來하고 파행적일 수 있기 때문이다. 여기에서 중요한 몇가지의 의문점을 提示해 본다.

우선 정치적 側面의 에서 선거제도는 첫째, 정국의 안정을 가져올 수 있는가, 둘째, 현 정치상황하에서選擧人의 意思를 정확히 반영시킬 수 있겠는가, 셋째, 선거인과 의원과의 관계를 밀접하게 할 수 있겠는가, 넷째, 그 選擧制度下에서 政黨主體의 選擧가 실시될수 있는가하는 관점에서 고찰되어야 한다.

다음으로 선게제도는 기술적 측면에서 첫째, 選擧運動비용을 감소시킬 수 있는가,둘째, 立候補者의 난립을 막을 수 있는가, 셋째, 選擧運動이 과격해지지 않는가, 넷째, 選擧運動의 부정을 철저히 단속할 수 있는가. 다섯째, 선거공영

제의 실시를 용이하게 실시할 수 있는가. 여섯째, 投開票에 많은 노력과 시간을 필요로 하는가, 일곱째,신인의 진출이 용이한가,여덟째, 補闕選擧,再選擧의 執行에서 경비가 적게드는가, 아홉째, 동일정당내의 동지싸움의 弊端은 없는가, 열째, 선거간섭이 용이한가, 열한번째『게리만더링』의 弄絡이 쉬운하는관점에서 고찰되어야 한다.

라이프홀쯔 교수는 議會制 民主主義가 오늘날에 와서는 고도의 政黨國家的 경향을 띤 政黨制 民主主義 (Parteienstaatliche Demokratie)를 의미한다고 하면서, 議會制 民主主義와 政黨制 民主主義 특징을 다음과 같이 대비하고 있다. 첫째, 議會制 民主主義에서는 國民은 하나의 理念的 統一體를 의미하고,有權者 集團은 選擧가 실시되는 경우에 간헐적으로 投票에 참가할 뿐이지만, 政黨制 民主主義에서는 國民이 政黨의 仲介를 통하여 하나의 현실적인 行動統一體가 된다. 둘째, 議會制 民主主義에서는 國家權力의 分割이 특징이었지만, 政黨制 民主主義에서는 國家權力의 統合이 특징으로 되어 있다. 執權黨의 수중에 執行府는 물론 立法府에 대한 支配權까지도 집중되기 때문이다. 셋째, 議會制 民主主義에서는 議員은 全國民의 代表이므로 누구의 지시에도 따르지 아니하는 議員의 獨立性이 존중되었지만, 政黨制 民主主義에서는 議員의 政黨에의 예속이 당연한 것으로 간주되고 있다. 넷째, 議會制 民主主義에서는 選擧의 機能이 國民의 代表를 選出하고 國家機關을 구성한다는 의미를 가졌지만, 政黨制 民主主義에서는 어느 政黨에게 國家權力을 담당하게 할 것이냐 하는 政府選擇을 위한 國民投票制的 성격을 띠게 된다.

아무쪼록 政黨制 民主主義에서는 政黨이 國家意思를 적극적으로 형성하고, 議會의 운영을 주도하는 등 國政의 實際的 擔當者로서 기능한다. 이러한 현상은 콘라드 헷세가 指摘하고 있는바, 國民에 의한 支配가 아니라 政黨에 의한 支配를 의미한다[1]. 現代國家에 있어서 이와 같은 政黨의 政治的 機能과 憲法上의 地位를 유지하게 하기 위해서는 政黨의 設立과 活動의 自由가 충분히 保障되고, 완전한 의미의 複數政黨制가 확립되어야 하고 政黨制 民主主義 현실

---

1)權寧星, 『憲法學 原論』.(서울,注文社,1992), pp.175~176.

을 감안할 때, 政黨制를 악용하여 民主主義라든가 國家 그 자체를 파괴할 위험조차 없지 아니하다. 이러한 실정에도 불구하고 政黨制度가 憲法에 規定된 것은 제 2차대전 이후의 일이다. 일찌기 트리펠 (H. Triepel)은 政黨에 대한 國法의 태도를 發展史的으로 考察하여 ①敵對視한 단계, ②無關心 내지 無視한 단계, ③承認 내지 合法化한 단계, ④憲法에 受容하는 단계로 구분하였다.[2] 政黨制度를 憲法에 受容한 대표적인 예가 바로 1949년의 서독 基本法이고, 1948년 이탈리아 憲法과 1958년의 프랑스 第5共和國憲法도 政黨條項을 두고 있다. 이러한 경향에 따라, 우리나라에서도 1960년 憲法 (第 2共和國憲法) 이래 政黨條項을 두고 있다.

이러한 現代的 政黨은 國民의 意思를 조직화하여 여론의 구현을 目的으로 한다. 이 목적달성을 위하여 各 政黨은 選擧過程을 통하여 議會 및 行政府에 진출함으로써 國民의 意思를 대표하고 온갖 政略을 다하여 政權을 장악하려고 활동한다. 한편 政黨은 이러한 機能 이외에도 國民의 政治意識을 고양하고 有權者의 정치적 태도를 교육한다, 이러한 점에서 국민의 정치교육 역시 현대 政黨의 중요기능의 하나라고 볼 수 있다. 그러나 現代 政黨의 第一義的인 目標는 國民代表라는 이념에 입각하여 政治支配를 確保하고 그를 통하여 黨의 강령을 구현하는데 있다고 하겠다. 그러므로 각 政黨은 選擧에 임해서 多數得票를 위해 政策을 公約으로 提示하고 有權者의 지지를 호소하는 것이다. 그러므로 우리의 관심은 종래의 단순한 형식적인 憲法條文만을 해석하는 연구태도로부터 政治作用力과 政策形成過程을 考察하는 方向으로 기울어지는 것이다.

民主政治는 근저에 있어서 選擧民에 대한 고양된 능동성에의 호소이다. 즉 政黨을 통하여 비로소 民主政治를 機能化할 수 있다는 것이다. 다시 말하면 政黨이란 國民社會의 政治統合의 실질적인 組織媒介體로써 동일한 政見을 가진 사람들이 政治過程의 통제. 특히 政權의 획득 유지를 통해서 그 政見을 실현시키는 자주적 계속적인 조직단체라고 할 수 있을 것이다.[3]

現代國家에서 政黨은 國家의 重要한 政治組織이며 政治의 원동력이며 政治

---

2) H.Triepl, Die Staatsverfassung and die politischen Parteien, 2. Aufl, 1930.
3) 李克燦, 『政治學』, (서울 : 법문사, 1991) pp. 357-360

의 중추신경이다. 現代國家의 政治는 政黨을 통해서 일반 민중의 의지와 결부된다. 따라서 政黨은 社會意思와 政治權力을 가교하는 媒體로써 代表民主政治에 있어서 추진력이 된다. 다시 말하면 選擧에서 議會構成 그리고 政府라고 하는 대의정치에 있어서 政策決定 말하자면 매인 프로세스 (main process)의 中心이 政黨이다. 본래 政黨制의 근저에는 인간의 合理的 存在라고 하는 사고가 가로 놓여 있다.[4]

2. 代議政治와 政黨制度

民主政治는 代議政治를 기초로 하여 그 基本要素로써 政黨의 존재를 필수조건으로 하기 때문에 民主政治는 政黨政治로 歸着된다고 할 수 있다.

近代政治의 중요한 이슈(issue)는 보통 政黨間의 대립으로 나타나고 있으며 이들의 대립을 합리적으로 調整해 주는 것이 바로 代議政治下에서의 政黨인 것이다.

이것은 政黨이 광범위한 社會實在의 運營者 또는 조정자로서 國民統合, 正統性 形成, 社會의 諸般葛藤 解消와 管理,政治社會의 機能 등 광범위하고 다양한 정도의 共通된 機能을 遂行하고 있기 때문이다. 특히 政黨의 이러한 機能은 支配者와 一般市民들을 연결 시켜주는 연계의 수단으로써 他集團과 달리 政治體系內의 중요한 위치를 차지하고 있는 것이다.

또한 政黨은 有機的인 단체로서 構造와 成員, 目標 등을 갖고 있다. 政黨은 國民의 支持를 바탕으로 政治權力을 獲得하고 維持하며 政黨이 추구하는 主義,主張을 실현시키는 集團이다. 그리고 政黨의 諸般役割은 이러한 活動의 過程인 것이다. 그러면 오늘날 政黨이 遂行하는 役割과 機能은 具體的으로 무엇인가 ?

첫째, 政治出發이 개개인의 利益표출에 있다고 볼 때 政黨은 이러한 利益의 表出과 취합기능을 遂行하는 것이다. 政黨은 이를 통하여 다양한 이해와 葛藤을 조정하고 政策目標와 方向을 分明히 하게 된다.

---

4) 丁堯燮, "韓國政黨政治의 病理現象",「선거관리」, 제 34호 1988, p. 11.

둘째, 政黨은 國民들에 대하여 政治的인 敎育을 바탕으로 政治社會化의 機能을 담당한다.

셋째, 政黨은 政治的 엘리트를 充員한다. 물론 政治的 엘리트의 充員은 官僚制의 패턴에 따라 政黨의 役割에 대한 幅은 가변적이겠으나 政黨이 政治權力.創出의 주도적 입장에 있다는 側面에서 그 영향력은 크다고 할 수 있다.

넷째, 政黨은 公共政策을 開發하고 이를 施行하며 그 過程에서 政府를 統制함으로 投入과 算出過程에 계속적으로 영향을 미치게 된다. 이상 政黨이 遂行하는 機能을 들어 보았지만 이 밖에도 政黨은 정치체계 뿐만 아니라 사회체계 내에서 광범위한 役割을 담당하여 그 性格은 각 체계의 性格이나 政治文化 등의 환경에 따라 보다 다양하게 說明될 수 있을 것이다.[5]

그리고 『프란쯔 노이만』 교수는 政黨이란 항상 權力과 일정한 自由로운 거리를 유지해야 하며 權力에 매몰되어 버린 政黨은 자발적인 組織으로서의 生命力을 잃어버리고 만다고 했으며. 여당도 權力과의 사이에는 자유로운 거리를 유지하는 것이 민의를 媒介하는 政黨의 올바른 자세라고 하였다. 民主主義社會에 있어서 政黨이란 權力의 보조적인 機構가 아니라 바로 권위의 源泉이어야 한다. 더우기 傳統的인 統治機構가 허약하거나 존재하지 않는 곳에서는 政治安定의 전제 조건으로써 政黨의 존립이 있는 것이다.[6]

우리나라의 憲法에서 政黨에 관한 條項을 두게 된 것은 1960年 憲法부터였다. 建國憲法은 政黨에 대하여 그것을 다만 默認하는 태도에 그쳤으나, 1960年 憲法은 第 13 條에 第 2項을 신설하여 政黨의 保護와 政黨의 自由의 限界에 관한 規定을 두었다.

1962年 憲法은 이 條項을 그대로 인수하면서, 다시 大統領 選擧와 國會議員選擧에 立候補할 경우에 政黨의 推薦을 필수요건으로 하고, 脫黨의 경우나 所屬政黨이 解散된 경우에는 議員職을 상실하게 하는 등 철저한 政黨國家的 傾向을 지향하였다. 그러나 1972年 憲法에서는 國會議員 選擧에서도 無所屬 候補者를 허용하고, 統一主體國民會議 代議員選擧에서는 오히려 政黨所屬員의

---

5) 崔漢秀, "政黨發展과 정당체계 발전", 「선거관리」 제 31호 1985, pp. 39-48.
6) 李鍾麟, "韓國政黨의 發展方向", 「선거관리」, 3-2호. 1970, pp. 21-25.

출마를 禁止하는 등 政黨國家的 傾向을 상당히 후퇴시켰다.

1980年 憲法은 基本的으로 1972年 憲法의 政黨條項을 계승한 것이지만, 政治的 腐敗를 방지하고, 政黨政治를 활성화하기 위하여 政黨의 運營資金國庫補助條項을 신설하고 政黨의 推薦을 받은 大統領候補者의 우대를 規定 하는 등 1972年 憲法에 비하여 政黨國家的 傾向을 다소 强化하였다.[7]

한편 『듀베르제』 敎授는 政黨體制를 우선 複數政黨體制와 單一政黨體制로 區分하고 전자를 西歐民主主義의 特性으로, 후자를 現代獨立主義體制의 特性으로 보았다. 그리고 그 사이의 양자경계를 보호하게 만드는 체제를 支配政黨體制(the ruling party system)로서 이를 新生國民主主義 特性으로 보았다.

支配政黨體制란 한 나라에 여러개의 政黨들이 체모는 갖추고 있지만 그 중 한 政黨만이 너무 비대해서 다른 政黨들은 그 政黨은 權力에서 平和的으로 交替할 수도, 심지어 그 政黨 멋대로 行事하는 權力을 牽制할 수도 없는 政治體制를 말한다.

그러나 실상 支配政黨體制의 개념이란 모호하다. 실제상으로 보면 一黨制 아니면 複數 政黨制 중 어느 하나로 歸屬되고마는 現象을 나타낸다. 즉 反對黨의 세력이 강해서 언젠가는 執權할 수 있으면 이것은 複數政黨體制임에 틀림없고, 한편 反對派가 너무나 허약해서 無氣力하다면 이것은 一黨制나 다를 바 없다는 것이다.

『듀베르제』의 分類方法에 따라 우리나라 政黨體制를 規定해 보면 우선 支配政黨體制의 범주에 屬한다 하겠다. 그러나 막상 複數政黨體制로의 성향이 강하냐 일당체제적인 취향이 강하냐를 판단하기란 역시 모호하다.[8]

그리고 우리나라의 憲法 第 8條는 政黨의 性格을 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 政黨도 본질적으로는 結社의 일종인 政治的 結社다. 그러나 憲法 第 8조는 政黨의 特權과 그 특별한 國家的 保護 및 그 특수한 義務를 規定한 것이므로, 一般結社에 관한 規定인 제 21조에 대한 特別法的 規定이다. 그러므로 政黨에 관해서는 제 8조가 우선적으로 적용된다.

---

7) **權寧星**, **『憲法學 原論』**, (서울 : 법문사 1992), p. 177.
8) **李種麟**, **"前偎論壇"**, 「선거관리」, 1970 제 3호, p. 22.

둘째, 제 8조는 『制度』의 하나로써 複數政黨制를 保障하는 條項이다. 이로써 政黨制의 전면적 부정이나 一黨制는 인정되지 아니한다.

셋째, 제 8조는 직접적으로는 政黨設立의 自由를 保障하는 것이지만, 간접적으로는 모든 國民에게 政黨을 설립하고 해산할 『自由』(자유로운 政黨結成權)를 保障하는 것이며, 그 組織의 强制的 民主化에 관한 規定은 政黨에의 加入과 그로부터의 脫退의 自由 및 당내에 있어서 의견발표의 自由와 平等을 保障하는 意味를 가지는 것이다.

넷째, 제 8조에 의한 政黨設立의 自由와 더불어 複數政黨制의 保障은 自由民主的 基本秩序의 핵심적 構成要素이므로, 제 8조는 憲法改正에 의해서도 전면적으로 폐지할 수 없는 改正禁止對象이 된다 할 것이다.[9]

『사무엘. 헌팅턴』 (Huntinagton S.P) 의 명저 變革期 社會의 政治 秩序속에도 韓國의 政黨亂立의 폐풍이 으뜸가는 모델케이스로 등장하고 있다.

우리나라에서는 제헌 의회부터 第 5代國會議員選擧시까지는 총 122개 政黨社會團體가 選擧에 참여했고 1963년부터 政黨業務가 選擧管理委員會에서 시작된 이래 '94. 10. 1 현재 총 62개 政黨이 있어 왔다. 政黨 아닌 이런 류의 集團은 실제로는 당파에 불과했고 그런 현상은 美國의 18세기 政治를 支配했던 政治的 파벌 당파 및 가족적 集團과 너무 닮은 것이라고 『헌팅턴』은 혹평한 바 있다. 이와 같이 우리나라의 政黨이 해방후 혼미상태를 보인 것은 일제 36년을 통하여 國內의 政治的 運動이 거의 없었기 때문이었다고 할 수 있고 또 우리나라 執權黨은 그 시초부터가 執權者 個人을 위한 外殼 組織에서 비롯했으며, 『듀베르제』가 말하는 『私的 政黨』 (the personality party)이라 規定했고 이런 政黨들이 지니는 특징을 要約하면 다음과 같다[10].

---

9) **權寧星, 『憲法學 原論』**, (서울 : 法文社 1992), p. 178.
· **政黨**에 관해서는 그에 관한 기본조항을 의미하는 제 8조 이외에도, 제 89조 14호 (**國務會議**의 심의사항으로서의 **政黨解散**의 제소). 제 112조 제 2항 (**憲法裁判所 裁判官**의 **政黨加入禁止**), 제 111조 제 1항. 제 113조 제 1항 (**憲法裁判所**에 의한 **政黨**의 위헌심판), 제 114조 제 1항과 제 6항 (**選擧管理 委員會 委員**의 **政黨加入禁止**), 제 116조 제 2항 (**政黨**의 **選擧費用負擔制限**)등 **政黨制度**와 관련이 있는 조항들이 적지 아니하다.)

10) **李種麟**, 『前揭論文』, p. 24.

첫째, 이런 政黨들은 議會制度의 테두리 안에서 自然的으로 生成된 것이 아니기 때문에 議會制度 자체와 調和하려 하지 않으며, 더우기 이런 政黨의 指導者들은 자기네들의 政治的인 對抗者들을 용납하려 하지 않는다는 점이다.

둘째, 이런 政黨들은 投票를 조작해서 政治的인 경쟁을 形式化 시키든가 아니면 競爭을 꺼려한 나머지 政黨活動을 制限하든가 심하면 政黨을 廢止시키는 경우가 있다.

셋째, 이런 政黨들은 社會를 劃一化 시키든가 反對派를 억압하기 위한 이데올로기를 창안한다는 것. 특히 政治的.社會的 不安 → 物理的 變革 → 政黨에 대한 단죄 → 해체와 재출발로 연결되는 순환이 結果的으로 우리나라의 政黨을 무원칙한 인맥집단으로 전락시켜 政治的 計算과 절제를 앞세우는 이합집산의 난무를 연출케 하고 政黨의 民主的 競爭을 통하여 權力을 탄생시키는 것이 아니라 도리어 政權에 의해서 창출되는 피조성 (被造性)을 면치 못했다는 점 그리고 50년대 말과 60년대 말의 3선 개헌 70년 초의 유신헌법, 79. 10. 26사건은 야당의 國民에 대한 지지가 높을 때 나타났지만 이에 대응한 여당은 政治安定이나 國家安保 또는 효율성이라는 명분하에 政權의 영속화를 시도해 왔다 하겠다.

다시 되돌아 보면 ,

첫째, 政治的 變革의 주도적 대열에서 돌연히 부상한 政黨

둘째, 국민의 저버림속에서 權力에 의해서 속죄양으로 바쳐지는 政黨

셋째, 國民의 의식속에 뿌리내릴 겨를도 없이 단명으로 끝나버리는 政黨

넷째, 더우기 인맥을 따라 이합집산 하는 政黨, 바로 이것들이 우리의 政黨 모습이었다 할 것이다.[11] 이와같은 특성을가진 우리나라 政黨政治의 병리현상은 제1共和國으로부터 第 6共和國을 거쳐오는 동안 무수히 명멸해 갔던 韓國 政黨들은 모두 대중과는 유리된 채 엘리트 階層內의 이합집산을 거듭한 것일 뿐이어서 다음과 같은 전근대적인 性格의 것으로 特徵지어질 수 있다.

가. 幹部政黨

---

11) 丁堯燮, 『前揭論文』, pp. 1-11.

사실 우리나라의 政黨구조는 당정책의 形成. 指導者의 選出 및 立候補者의 결정 등 모든 政治權力이 중앙당과 少數의 指導者에 집중되어 있는 과두지배 현상으로 특징된다.

韓國의 議會政治過程에서 政黨이 연출해 온 그 役割을 살펴보면 우리나라 政黨은 간부중심의 정파단계를 벗어나지 못하고 있다.

당의 발전단계로 보면 지극히 초기단계라고 할 수있다. 先進國家의 政黨이 걸어온 길을 보면 제 1단계 간부 (또는 두목) 政黨, 제 2단계 階級政黨, 제 3단계 國民政黨인 것이다.

나. 理念의 결핍과 空虛한 政綱.政策

政黨의 性格은 그들이 내세우는 理念이나 政綱.政策에서 보다 오히려 당을 이끄는 指導 人物에서 찾아진다. 즉 전체 社會의 役割構造가 분화되어 있지 못하여 政治集團이 전문가에 의해 이루어지지 못하고 特定한 指導的 人物을 中心으로 하여 結成된다.

예를 舊 自由黨에서 찾아보기로 하자 『압제시대의 잔재와 관료주의 배제』를 政綱으로, 『노동자, 농민, 근로대중의 복지 증진』을 政策으로 내세웠던 自由黨은 이승만박사의 카리스마적 支配下에서 일제 치하의 관료계급을 재등장시켰고, 농민·노동자의 권익옹호와는 무관했음은 이미 널리 알려진 사실이다.

다. 私利私慾의 優先

國家의 利益보다는 黨의 利益을 - 事實은 黨을 이용하여 私利私慾의 추구를 - 보다 더 중요시하고 추악한 파쟁에 영일(寧日)이 없었다는 점이다.

라. 社會的 基本의 不實

韓國 政黨의 政治的.組織的 미성숙은 다른 集團이 政治的 役割을 대행케 했다. 즉, 政黨이 당관료 組織을 견고하게 하지 못했을 뿐만 아니라 확고한 下部組織을 갖고 있지 못함으로써 國民의 여러 이해관계 (interests)를 정확히 把握 또는 통합.조정할 수 없었다. 따라서 政黨은 國民과 동떨어진 存在(選擧때만 출몰하는)가 되고 말았다. 다시 말해서 韓國政黨의 利益을 집약하고 표출하는 能力이 상실되었으며 그 結果 유일한 조직세력인 군부와 같은 制度的 集團과 아

노믹한 集團에 의한 政治的 役割의 대행이 나타나고 있었던 것이다.

마. 압도적인 議員中心

中央組織만 있고 地方組織이 없다. 설사 있더라도 國會議員에 의해 형성.유지되면서 選擧때를 제외하고는 거의 움직이지 않는다. 韓國政黨 사상 처음으로 사무당원제를 채택한 共和黨도 창당 이후 내외의 줄기찬 反對에 부딪혀 점차 원내중심의 경향을 띠고 말았다.

바. 選擧急造 政黨

우리나라의 경우 대개의 政黨은 政黨으로서 평상시 부터 늘 機能하여 與論을 취합하는 것이 아니라 選擧 때마다 갑자기 만들어져 우후죽순처럼 나타났다가는 選擧가 끝나면 다시 사라져 버리는 『하루살이 政黨』 또는 『포말政黨』이 되었다.

사. 黨內 非民主的 秩序橫行

우리나라의 경우를 보면 지난날 國會議員 候補者를 推薦하는데 있어 최종결정권을 중앙당 간부회의가 장악하는 것이 통례였다. (민주공화당 당헌 제 22조 제 5호, 6호, 신민당 당헌 제 13조 제 8호 참조) 그러나 그것이 地區黨 대의원 총회의 意思와 맞지 않을 때에는 매우 심각한 問題를 야기시킨다.

아. 爭點提示의 機能弱化

政黨이 갖는 중요한 機能의 하나는 有權者 앞에 명확한 爭點을 提示하는 것에 있다.

韓國의 政黨은 이와같은 機能이 희미해졌었다고 말할 수 있다. 사실 爭點의 提示는 政黨의 生命이다. 爭點을 은폐한 政黨은 마치 이 빠진 사냥개와도 같이 그 存在 이유를 상실해 버린다고 해도 과언은 아니다. 그외도 權力追求型政黨, 압력단체의 非自主性 政黨을 통한 政黨, 구체적인 階層利害를 反映시키지 못한 政黨, 議員의 로비스트화, 政策執行 補助기구로써의 여당,당외 人物의 要職占有, 下向式組織, 政治資金의 調達 및 운영상의 問題, 政黨에 대한 國民의 불신. 정부와 여당의 不協和 등을 들 수 있으며,

現代國家에서 政黨은 重要한 政治組織이며 政治의 原動力이며 政治의 중추

신경이다. 現代國家의 政治는 政黨을 통하여 일반민중의 의지와 결부된다. 그런데 우리나라의 政黨은 權力에 의해서 창출되어 權力의 외곽장치 또는 守備隊의 구실을 해 왔을 뿐 당내에 있어서 民主的인 秩序 확립이 시급히 요망된다 하겠다. 이에 대하여 유의할 事項은 각급 당부의 운영책임자와 중요간부는 당원총회 또는 대의원대회에서 選擧되어야 하며 政黨運營에 관한 중요사항도 또한 政黨의 議決機關의 結果를 거쳐야 한다. 또한 여당이라고 하더라도 國家權力과의 사이에는 일정한 자유로운 거리를 두는 것이 바람직하다. 여당이라고 해서 관료기구와 완전히 밀착해 있다든지 시녀노릇만 하게 된다면 그것은 이미 올바른 政黨이라고는 말할 수 없다.

사실 現代民主政治의 동맥이라 할 수 있는 政黨의 機能이 제대로 遂行될 때 비로소 공명정대한 民主選擧도 개화 할 수 있을 것이다.[12]

3. 代議政治와 兩黨制

1) 兩黨制의 槪念

政黨制度(Party system)를 논의함에 있어서는 여러 變數가 고려되어야 하나 政黨의 數를 기본적인 변수로 보는 견해가 일반적이다. 政黨의 수를 기준으로 政黨制度를 분류할 때 政黨不在의 制度(Systems without Parties). 一黨制度(One - Party Systems), 二黨이상의 制度로 크게 나눌 수 있다. 二黨 이상의 制度에 대해서는 여러 학자에 분류가 다른데 크게 兩黨制度와 多黨制度로 나눈 Durerger의 견해가 古典的인 것이다. 최근의 유력한 견해는 Sartori교수의 분류이지만 여기에서는 兩黨制와 多黨制의 분류가 논의 적합하다하겠다.

兩黨制는 一黨 단독으로 정권을 담당할 수 있는 2個의 大政黨의 存在를 전제로 하고 이들이 交互로 정권을 담당하는 政治制度를 말한다. 물론 政黨이 2個만 존재한다는 것을 의미하지 않고 二大政黨외에 몇 개의 群小政黨은 존재하고 있는 것이다. E.E. Schartt schneider는 "사실상 兩黨制는 大政黨이 2개

---

12) 丁堯燮, 『前揭論文』, pp. 1-11.

로 한정되는데, 양자는 때로는 정권을 분담하기도 하지만 대개는 어느 한편만이 政權을 장악하며, 群小政黨은 결코 제3의 大政黨이 될 수는 없다"고 정의하였다.

한편 議會에 過半數의 의석을 차지하는 政黨이 없고 여러개의 당이 분립상태에 있는 경우에는 議會에서 過半數를 차지할 상태에까지 2개 이상의 政黨이 제휴하여 내각이 조직되는 制度를 多黨制라고 한다. 國政의 능률적 처리하는 側面에서 본다면 一黨制가 가장 적합하겠으나 民主主義의 원칙상 근본적으로 용납될 수 없는 것이다. 兩黨制는 同質的 社會問題에 있다. 따라서 政黨의 정치적 태도도 理想的 敎條的이 아니라 現實的 實利的임을 특징으로 한다. 이에 대하여 多黨制는 異質的 社會構造를 바탕으로 한다. 즉 역사적 전통, 민족성, 정당의 특성등이 多黨制의 요인이 되나, 보다 근본적인 원인은 사상, 민족, 종교, 계급, 언어, 지방 등의 전통적 대립에서 조성되는 것이다. 다당제하의 정부는 政黨의 연립 위에 형성되므로 정부의 책임성이 희박해짐은 물론 그 존립자체가 불안정하다는 견해가 있다.

그러나 다당제가 반드시 정부의 불안정의 절대적 요인이 되는 것은 아니다. 스칸디나비아 諸國과 프랑스 第4共和國등이 좋은 보기이다.

오히려 다당제는 현대의 多元的 社會構造에 있어서 여론의 대립과 사회적·경제적 利益의 葛藤을 정확히 議會에 반영시키고 政黨機能을 통해서 그 조정과 타협을 얻는 機能을 遂行하는 것이다. 이러한 관점에서, 平和統一이 되고 나면 양극화의 兩黨制가 될 가능성이 많아 첨예한 대립적 경쟁관계가 예상되므로 중간役割을 할 政黨의 존재가 필요하게 될 것이므로, 통일이후의 政治體制의 안정까지 고려하여 多黨制의 개발과 발전을 부정하는 견해도 있다.

보통 兩黨制의 多黨制에 대한 장점으로는 다음의 事項을 든다. ① 국정의 책임의 귀속이 명확하고 ② 국정이 강력하며 유효하게 신속하고, 一元的으로 처리된다는 것, ③유력한 反對黨이 交替勞力으로서 존재하기 때문에 독재적 독선적이 되지 않는다는 것, ④ 두개의 政黨에 관하여 정권의 귀추가 문제되므로 選擧에 있어서選擧人이 政黨을 選擇하기 용이하다는 것이다. 단점으로는 選擧에 있어 有權者가 兩者擇一을 강요당함으로 중립적 投票者는 딜레머에 빠

지고, 국민여론의 다양성과 複合性은 反映되기 어렵다는 점과 각 政黨은 여론 통일과 당내결속을 名分삼아 소수파의 의견을 희생시키며 黨員의 절대적 충성만을 强要한다는 점을 들 수 있다. 이러한 장·단점을 가진 兩黨制가 실제로 원활하게 運營되기 위해서는 사회·경제적 發展이 있어야 함과 동시에 정치에 있어서의 게임의 룰이 지켜져야 한다. 보다 중요한 것은 2개의 政黨이 사회의 근본 구조나 국가의 基本秩序에 대하여 同一한 입장을 취하여야 하고 國家權力도 政黨에 대하여 中立性을 지켜야 하는 것이다.

2) 兩黨制와 選擧制度

一國의 選擧制度가 그 나라의 政黨制度에 影響을 주며 역으로 政黨制度가 選擧制度를 결정하는 상호관련성에 대하여 생각해 볼 때 兩黨制와 1區 1人制(小選擧區制)가 특히 중요하다.

小選擧區制를 채용하면 반드시 兩黨制를 招來한다는 입장이 있다.

Duverger는 1945년 사회학적 定理를 내세웠는데 그 내용이 다음과 같다. ① 一回制의 多數는 兩黨制를 지향한다. ②比例代表는 다수이며 상호독립적인 政黨制度를 지향한다. ③二回制의 多數投票는 연합에 의하여 완화된 다당제를 지향한다. 그는 또한 "兩黨制가 단순다수 대표제를 촉진하고 그 반대도 된다. 다당제는 재投票제를 促進하고 그 반대도 된다"고 말한다. Merriam은 兩黨制의 발달원인을 多元的으로 把握하고 그 하나로서 小選擧區制를 指摘하고 있다. 이에 대하여 Key는 兩黨制가 小選擧區制에 의하여 招來된다는 것을 명백하게 인정하고 있다. 즉,"小選擧區에 의하여 招來된다는 것을 명백하게 인정하고 있다. 즉, "소選擧區에서는 다만 두개의 政黨이 성공의 희망을 가지고 選擧의 승리를 다툴 수 있는 것이다. 그리고 제3당은 二大政黨 中의 一黨의 추종자를 흡수하여 그것으로써 兩大黨 中의 一黨이 되지 않는 이상, 영구적 敗北을 운명지게 된다. 政黨은 패배의 확실성을 가지고서는 번영하지 않는다. 이 전망에 직면하여 유일한 兩者擇一은 양당중의 어느 一黨을 지지하는 것이다.

"고 말하면서 小選擧區制가 兩黨制를 형성한다고 단정한다. 小選擧區制가 兩黨制를 형성하는 과정에 대해서 E. E. Schatt schmeider는 다음과 같이 말하고 있다."他條件이 동일하다면 一政黨에의 總投票의 백분율이 크면 클수록 그만한 대가로 그 政黨은 議會에 있어서 의석을 얻게 될 것이다. 이와 반대로 一政黨에의 總投票의 백분율이 작으면 작을수록, 그만큼 비싼 값으로 의석이 획득될 것이다. 명백히 각개의 投票者는 小政黨의 候補者에게 投票하는 것보다도 대政黨의 候補者에게 投票함으로써 그 자신의 投票를 한 층 효과있게 할 수 가 있다."는 것이다.

一般的으로 小選擧區制는 兩黨制를 생성시킨다는 公理는 경험에 의한 유력한 반박에 부딪칠 수 밖에 없다. 즉 프랑스는 1876년에서 1885년까지, 1889년에서 1891까지, 1927년에서 제2차대전까지 小選擧區制를 채용하여 왔음에도 兩黨制는 招來되지 않고 多黨이 분립한 상태였던 것이다. 또한 스칸디나비아諸國과 독일은 1차대전 전에 단순다수대표제를 채용하였으나 兩黨制를 結果시키지 못한 것이었다. 한편, 兩黨制를 채택한 국가로서 영국과 미국을 대표적으로 들 수 있다. 영국에서는 원칙으로서 小選擧區制를 채택한 結果가 아니고 그 훨씬 이전부터 존재하고 있었던 것이다.

政局의 安定은 반드시 兩大政黨制下에서만 가능한 것은 아니다. 일반적으로 정국이 안정되어 있다고 생각되는 선진민주국가 - 특히 비례대표제를 채용하고 있는 스위스와 스칸디나비아제국 - 에 있어서는 英國政治에 있어서 그 나라 고유의 政治的·社會的 傳統속에서 형성되어 형성되어 온 産物인 것이다. 사실 우리나라에 兩黨制가 적합한지 다당제가 적합한지는 단정할 수 없는 어려운 문제이며 정치적·사회적·문화적 側面에서 오래 연구되어야 할 것이다. 그러나 이미 指摘한 바와 같이 兩黨制的 경향을 띠고 있는 것은 부정할 수가 없다. 또한 우리 選擧制度의 變遷과정도 兩黨制는 小選擧區에서 비롯된다는 神話에 집착한 結果라고 평가되므로 兩黨制의 확립이라는 관점이 지배적이다.

第 2 節　代表의 公正性과 選擧制度

1. 緖 言

選擧는 대의제 민주 제하에서는 國民이 政策決定에 참가하는 가장 기본적인 행위이며 또한 主權行事의 主體的인 方法이다.

現代 民主政治의 가장 큰 특징 중의 하나는 議會政治이다. 이는 國民이 그 代表를 選出하여 그 代表로 하여금 스스로를 다스리게 하는 것으로써, 이는 곧 모든 權力의 正當性은 國民에 의한 選出에 두고 있으며 그렇게 하는 경우에 그 國民의 自由와 權利가 최대한으로 保障될 수 있다는 思想이 基礎가 된다.

여기서 대표를 선출하는 方法, 즉 통치자에게 권력을 부여하는 과정이 이른바 선거로서 위와 같이 목적을 달성하기 위해서는 국민의 의사가 효과적으로 반영되는 『公正한 代表』 (fair representation)가 실현되지 않으면 안된다. 그래서 國民主權的 국가에 있어서 선거의 의미와 가치는 『합의에 의한 정치』를 실현하기 위하여 국민의 의사를 대표할 기관을 구성하는데 있다 할 것이며 그러므로 선거는 국민과 대표자를 연결시키는 가교의 역할을 한다. 오늘날 대다수 국가가 間接民主制를 統治方式의 기본으로 하고 있는 이상 選擧를 通하여 議會政治를 성공시키는 方法 이외에 달리 방도가 있을 수 없겠다.

選擧는 일반적으로 有權者의 集合體인 選擧人團이 議員이나 大統領과 같은 國民을 代表 하는 國家機關의 구성원을 選任하는 合成行爲로 본다, 단순히 大統領이나 議員 등 國家機關의 구성원 選出에 그치는 것이 아니라 政府와 議會의 代表者를 교체시킴으로써 執行部와 立法府의 쇄신을 기할 수 있고 選擧民이 政權擔當者나 立法者의 交替를 자유로이 할 수 있게 되며 또 選擧는 民意에 반하는 支配의 長期化를 방지할 수 있게 되며 폭력혁명이나 쿠데타를 豫防할 수도 있게 된다. 그럴 경우 選擧는 平和的 民主秩序形成과 평화적인 정부구성을 위한 중요한 制度가 될 것이다.

이를 위하여 우리 憲法 第 41條 第 1項은 「國會는 國民의 普通.平等.直接.秘密 選擧에 의하여 選出된 國會議員으로 구성한다」고 規定하고 있다.

이와 같은 基本原則에 대하여 選擧制度의 일반적 特性을 보면 다음과 같다.

1) 普通選擧

普通選擧는 制限選擧에 대응하는 制度이다. 普通選擧라 함은 財力이나 納稅額 또는 그 밖의 社會的 身分, 人種, 信仰, 性別, 敎育 등을 요건으로 하지 아니하고 일정한 연령에 달한 모든 국민에게 원칙적으로 選擧權을 인정하는 制度를 말한다.

그리고 세계 最初의 普通選擧權은 1793년 소위 자코방헌법에 규정된 후 普通選擧制가 햇빛을 본 것은 1848년 프랑스 2월 혁명에 의한 제 2共和國 憲法에서였으며 이어서 1871년 독일헌법과 1918년 영국 등이며 비서구 세계에서는 1925년 日本에서 처음 普通選擧제를 실현하였다.

2) 直接選擧

直接選擧는 間接選擧에 대응하는 制度로써 一般選擧人이 代表者를 직접 選出하는 制度이다. 間接選擧에 있어서는 一般選擧人은 中間選擧人을 選擧하는데 그치고 이 중간 選擧人이 代表者를 選出한다.

하지만 中間選擧人이 一般選擧人의 意思와 합치되는 結果를 낸다면 그것은 無用의 절차가되고 반대로 一般選擧人의 意思와 상이한 結果를 招來한다면 유해한 것이 된다. 따라서 일반적인 정치의식의 향상과 民主政治의 진전에 따라 現代民主國家에서는 間接選擧가 그 존재 이유를 상실하고 있다.

3) 秘密選擧

秘密選擧 (秘密投票制)는 公開選擧 (公開投票)에 대응하는 것으로 選擧人이 누구에게 투표하였는가를 제 3자가 알지 못하게 하는 制度이다.

秘密選擧의 典型은 無記名投票에 의한 『用紙秘密投票制』와『投票用紙官給

制』 및 投票 내용에 관한 『陳述拒否制』이다.

公開投票에 의할 때에는 매수.유혹.위협 등 각종 선거간섭이 자행되어 자유롭고 공정한 選擧가 침해될 위험이 있다.

4) 平等選擧

이 중에서 공정한 대표와 가장 관련이 있다고 할 여지가 있는 選擧法 原則이 바로 平等 選擧의 原則이라 할 것이다.

Duverger에 의하면 民主主義 3요소는 普通選擧로 하는 選擧에 의한 統治者의 지정,넓은 權力을 가지는 議會의 存在, 독립한 법관에 의한 관헌의 통제를 確保하는 法規範의 位階 秩序이며 그 중에서도 가장 중요한 것이 選擧에 의한 統治者의 指定이라고 했는데[13]

이에 따른 選擧方法中 平等選擧의 原則을 좀더 자세히 살펴본다,

2. 投票價値의 平等

1) 平等選擧의 原理

平等選擧는 差等選擧에 대응하는 制度이다. 平等選擧란 1人1票(One man One vote)을 원칙으로 하고 모든 選擧人의 投票價値를 평등한 것이 되게 하는 制度이다. 差等選擧에서는 社會的 身分, 敎育, 財産(납세액) 등을 이유로 특정의 選擧人에게 복수의 投票權을 부여하는 複數投票制 등이 있다[14]

選擧에 있어서 平等은 일반적인 平等原則이 적용되는 한 경우이다. 근대적 平等思想은 중세 기독교 교의인 신앞의 平等과 봉건制度의 신분적. 계급적 권력지배를 부정하고, 自然法 사상에 근거하여서 人間의 생래적인 自由와 平等을 주장하였으며, 다시 근대 民主主義와 결합하여 國家 意思 형성에의 平等한 참가를 요구하는 政治的 平等을 주된 내용으로 하게 되었고, 여기에서 參政權의 平等은 自然法的인 主權的 公權으로 인정되고 平等選擧는 客觀的 法秩序로

---

13) 金秉圭, 『 政治制度와 憲法』, 第1卷, (서울 : 三英社, 1979) p, 68.
14) 權寧星, 『憲法學原論』,(서울 : 法文社 1992) pp, 193~194.

써 승인받게 되었다.

2) 投票의 價値

選擧에 있어서 平等은 대략 다음과 같은 내용을 가진다.

즉 ① 選擧資格의 平等으로서의 投票의 數的平等 ② 投票價値의 平等 및 ③ 政黨의 機會均等을 내용으로 하고 있다. 이 경우에 있어서도 평등은 절대적인 平等은 될 수 없고 合理的인 差別은 가능하다고 본다. 이 중에서 주로 다루고자 하는 것은 投票價値의 平等이다.

議會는 國民代表機關으로서 議員選擧는 國民의 意思가 議會의 구성에서 효율적이고 정확하게 반영되도록 하여야 할 것이며, 議會가 代表하는 國民은 각자가 主權的 單位로써 他人과 平等하게 代表될 權利를 가지고 있다. 따라서 議會는 國民에 의하여 選出되는 議員으로 구성된다 함은 選擧에 있어서 1人의 投票는 실행 가능한 한 다른 사람의 投票와 똑같은 가치를 가져야 한다는 의미를 가진다고 하겠다.

投票價値의 平等에 대해서는 計算價値 平等說과 成果價値 平等說이 대립하고 있다.[15]

選擧에 있어서의 平等은 각 選擧區內에 있어서의 有權者의 投票가 計算에 있어 平等하게 취급되는 것으로 충분하다는 計算價値平等說은 19세기 選擧權擴大의 역사와 더불어 普通 選擧의 실시, 複數投票, 差等投票, 階級投票의 철폐를 위하여 『1人에게 1票를』 이란 計算價値의 平等을 내세운 연혁적 이유를 근거로 하고 있다. 그러나 計算價値平等說은 平等選擧의 원칙이 헌법상 확립된 2차 세계대전 이후 結果價値平等說로 대체되었다.

結果價値(Erfolgswert)의 平等은 형식적 平等에서 실질적 平等의 개념에 까지 擴大된 것이다. 그 內容은 選擧의 平等은 投票價値의 平等 즉 1選擧區 뿐만 아니라 全選擧區에 관련 하여 選擧人이 投票가 選擧의 結果에 他人의 投票와 同等한 영향을 미쳐야 한다는 것이다.

---

15) 韓渭洙, 『選擧區人口不均衡과 그 司法的 救濟』, (서울대 석사학위 논문. 1983)參照.

이는 독일, 미국, 日本의 지배적인 견해이며 우리나라에서도 동일하다[16] 多數代表制에 있어서는 다만 票數의 計算價値의 平等을 의미하는데 대하여 比例代表制에 있어서는 結果價値의 平等까지 요구한다는 견해가 있다. 즉 比例代表制 하에 있어서의 平等選擧의 原則은 일반적인 法規에 의하여 選擧權을 가진 사람은 다른 選擧權者와 마찬가지로 自己投票를 行事할 수 있고 유효하게 던져진 票는 다른표와 平等하게 評價되며 選擧權者는 자기가 던진 標數로써 選擧結果에 동등한 영향을 끼칠수 있다는 것이다.

3. 得票率과 議席數의 比例

近代民主政治에 있어서는 議會는 마땅히 國民을 代表하여야 하며 議會는 國民을 代表하는 機關인 점이 議會政治의 근본적 前提條件으로 되어 있다. 議會가 國民을 代表하자면 무엇보다도 먼저 議會가 全 國民의 축소체가 되도록 構成되어야 할 것이다. 全 國民이 原本 (Original) 이라면 議會는 그 사본 (Copy) 과 같은 것이므로 사본으로서의 議會는 원본으로서의 全 國民과 같은 比率의 것이 아니면 안된다. 投票의 結果價値의 平等이라는 槪念은 平等權의 問題로 把握하여 접근하는 方式이며 후술하고자 하는 得票率과 議席率의 비례라는 槪念은 國民代表原理의 問題로 把握하여 접근하는 방식이다. 議會가 전 國民의 축소체가 되도록 구성되자면 選擧에 있어서의 政黨別 得票率과 議席率 간에 일정한 비례관계가 保障되어야 한다. 選擧에 있어서 得票率의 比例관계의 保障問題는 비단 議會主議의 이론적 근거를 充足시키기 위해서만 필요한 것이 아니라 現代 各國에서 일어나고 있는 議會의 國政處理에 대한 원외 國民들의 반발과 불신의 사조를 해소시키기 위해서도 절실히 요청되고 있는 것이다.

議會의 국정처리에 대한 원외 國民의 반발과 불신은 근본적으로 議會의 構成이 選擧에 있어서 表明된 民意와는 상치된 형태로 구성되어지는데 기인하는 것이기 때문이다.

國民이 選擧한 國民의 代表機關인 議會의 意思와 民意가 상치될 때 國民은

---

16) 金哲洙, 『比較憲法論』, (서울 : 博英社, 1980) p. 125.

議會와 政府를 불신하게 되고 民心이 議會 및 政府로부터 이탈됨으로써 國家發展의 달성이 저해되어 民主政治는 그 본래의 目的과 機能을 상실하게 될 뿐만 아니라 그 존립의 근거마저도 상실하게 되는 것이다. 議會政治가 진정한 民主政治로서 존립하고 그 본래의 目的과 機能을 달성할 수 있도록 하기 위해서는 得票率과 議席率의 比例관계가 保障될 수 있는 選擧制度의 模索이 절실하다.[17]

4. 公正性 保障裝置

選擧는 國民의 뜻을 나타내고자 하는 制度로써, 國民의 뜻이 있는 그대로 정확하게 나타나도록 管理할 것이 요구된다. 이것을 選擧管理의 公正性 確保라 할 수 있는데, 選擧管理의 生命이라고도 할 수 있을 것이다.

해방 후 우리나라는 크고 작은 총 40여회에 달하는 각종 選擧와 國民投票를 치르었다. 이 過程에서 1960년 3. 15 不正選擧를 비롯한 많은 選擧가 여러가지 選擧不正이 있었던 것으로 論難이 되어왔다. 이러한 選擧不正에 대한 論難을 통해 選擧不正을 막을 수 있는 選擧制度의 필요성을 느끼게 하여 그 結果 갖가지 制度가 만들어졌는데 이를 選擧制度의 公正性 保障장치라 한다.

1) 選擧管理機關의 公正性 確保

選擧管理機關의 公正性 確保는 대외적으로는 獨立性이 보장되고, 대내적으로는 中立性이 유지되는가에 따라 決定된다. 대외적인 獨立性은 選擧管理機關이 외부의 어떤 機關이나 政治勢力으로 부터 간섭을 받지 않고 독자적인 판단에 의하여 選擧를 管理할 수 있어야 한다는 것을 意味한다.

우리나라의 경우는 選擧管理를 擔當하고 있는 機關은 選擧管理委員會이다. 選擧管理委員會는 中央選擧管理委員會를 비롯하여 市.道選擧管理委員會, 區.市.郡選擧管理委員會, 投票區選擧管理委員會의 4단계로 구성되어 있는데, 中央選

---

17) 金麟坤, "選擧에 있어서의 得票率과 議席率간의 比例관계의 실태에 관한硏究" 『慶北 大學校, 論文集 : 人文·社會』, Vol, 13 , 1970 p. 2-3.

擧管理委員會는 입법부, 사법부 및 행정부 등 어떠한 國家機關에도 속하지 않고 별도로 構成하도록 憲法에 정하여져 있다.

따라서 中央選擧管理委員會는 어떠한 國家機關이나 政治勢力의 지시나 간섭을 받지 않고 獨立하여 스스로의 責任하에 選擧를 管理하고 있다. 이 點은 中央選擧管理委員會 산하의 각급 選擧管理委員會도 마찬가지이다. 대내적인 중립성은 選擧管理委員會 내부에서도 특정 候補者나 政黨에 편파적이지 않고 中立的인 자세로 選擧를 管理하여야 한다는 것을 意味한다. 우리나라의 경우는 각급 選擧管理委員會를 7-9인의 委員으로 構成하고 이들이 合議하여 重要事項을 決定토록 함으로써 특정인의 성향에 의하여 편파적으로 選擧管理가 이루어지는 것을 막고 있다. 그러나 過去 自由黨 政府하에서는 選擧管理 機關이 없었던 關係로 不正選擧가 많이 자행되어 왔던 때도 있었다.

選擧管理委員의 자격은 法院公務員, 敎育公務員 또는 학식과 덕망이 있는 中立的인 인사로 制限하고 選擧의 中立性을 해칠 수 있는 政黨員은 選擧管理委員이 될 수 없도록 하고 있다.

각급 選擧管理위원회의 委員長은 委員 중에서 호선에 의해 選出하고 있는데 區.市.郡委員會 이상의 각급위원회 委員長은 대부분이 法官들로서 이점 역시 選擧管理의 中立性을 유지하는데 커다란 기여를 하고 있다고 보여진다.

選擧管理委員會의 中立性 確保를 위해서는 당사자 參與制度도 활용되고 있다. 選擧의 이해당사자인 各 政黨에서 推薦한 사람이 委員으로 참여하여 서로 감시하고 견제함으로써 選擧가 公正하게 이루어지도록 하는 것이다.

우리나라의 경우에는 각급 選擧 管理委員會에 國會의 원내 교섭단체를 構成한 政黨에서 推薦한 사람을 委員으로 위촉하도록 되어 있으며, 현재는 民主自由黨과 民主黨에서 推薦한 각 1인씩이 委員으로 위촉되어 참여하고 있다. 이들은 政黨원은 아니지만 政黨에서 推薦한 사람들인 만큼 中立性을 벗어나지 않는 범위안에서 그 政黨의 입장을 대신 한다고 할 수 있다.

2) 選擧管理過程에서의 公正性 確保

選擧管理過程에서는 각 업무별로 公正性 保障장치를 마련하고 있는데 주로 당사자 참여 制度에 의하여 이루어지고 있다.

우리나라 경우에는

① 政黨推薦委員이 選擧期間 중 상근하여 選擧管理에 참여할 수 있을 뿐만 아니라② 投票用紙의 부정한 사용을 막기 위하여 投票用紙의 인쇄과정을 政黨推薦위원 등이 감독하고, ③ 인쇄된 投票用紙에 政黨이나 候補者 대리인이 확인도장을 찍고 ④ 投票所에서도 政黨推薦委員이 選擧일 전일 또는 選擧日 投票개시 전에 도장을 찍도록 하고 있다. ⑤ 投票所에서는 候補者가 선정한 참관인이 投票狀況을 자유롭게 지켜볼 수 있으며 부당하게 管理하고 있다고 생각할 때에는 이의를 提起하고 필요시에는 사진촬영을 하여 나중에 選擧關聯 소송을 提起하였을 때 증거로 提示할 수 있다.

⑥ 投票가 끝난 후에는 投票參觀人이 投票함 운반차량을 함께 타고 가서 投票함을 개표장까지 옮기는 過程을 지켜볼 수 있다. 이것은 投票函運搬過程에서 投票函을 바꾸거나 다른 不正한 行爲를 하는 것을 막기 위함이다.

⑦ 개표장에서도 역시 候補者가 선정한 參觀人이 開票狀況을 參觀할 수 있다.

⑧ 이외에도 選擧人名簿사본을 候補者 측의 신청에 의해서 候補者에게 교부함으로써 候補者側에서 자격이 없는 選擧人이 名簿에 등재되었거나 자격있는 選擧人이 누락되었는지를 확인할 수 있도록 하는 選擧人名簿寫本 交付制度가 실시되고 있으며, 투표통지표 교부시 이를 교부하는 公務員이 특정인을 위한 選擧運動을 하는지를 候補者가 選定한 投票통지표 교부입회인이 지켜보도록 하는 투표통지표교부 입회인制度가 施行되고 있는데 이것 역시 당사자 參與制度에 의한 公正性 保障장치의 하나이다.

3) 기타 公正性 保障裝置

당사자 참여制度 이외에 우리나라에서 각종 重要事項에 대하여 公告를 함으로써 國民의 감시가 가능하도록 하고 있는데, 選擧管理委員名單 公告, 候補者登錄公告, 投票用紙模型公告, 當選者公告 등이 그것이다. 우리나라의 公正性

保障裝置는 制度上으로 볼 때 상당한 水準에 이르렀다 할 수있다. 選擧管理委員會 構成이나 選擧管理 각 過程에서 公正性을 해칠 수 있는 부분에 대하여는 이를 방지할 수 있는 각종 制度가 마련되어 있다. 어느면에서는 이러한 制度가 지나쳐 오히려 참여당사자에게 혼란과 비능률을 招來하는 경우도 있다. 投票用紙에 政黨대리인이 도장을 찍는 것에 대하여 번거롭다 하여 기피를 하고 있는 경우가 적지 않은데 이것이 바로 그러한 예일 것이다.

公正性 保障장치 가운데는 選擧管理에 대한 불신에서 생겨난, 절차를 위한 절차도 없지 않다. 公明選擧 풍토가 지속적으로 정착되는 가운데 절차를 위한 절차나 행정편의주의적인 制度에 대해서는 점진적 개선과 改革이 있어야 한다.

第 3 節 選擧區制

1. 選擧區制의 意義

選擧區란 議員을 選出하는 選擧의 單位가 되는 區域을 意味한다. 選擧區가 지닌 특징은 政治指導者를 充員하고 발탁하는 基準이 되며 이와 같은 基準은 당의 候補者를 選擇하는 過程을 決定的으로 左右하는 수가 많다. 당의 현역 候補者들은 政黨의 政治形態가 環境 條件에 제약받고 있듯이 候補者 選拔을 할 때 直接的으로나 間接的으로 選擧區의 制約에 영향받게 된다.

國會議員을 選出하기 위한 目的으로 全國을 選擧區로 分割하면 어떤 選擧區의 有權者는 대부분이 都市住民이 되기도 하고 또 어떤 選擧區는 農村有權者가 대부분이어서 農村의 이해관계가 支配的인 경우도 있게 된다. 選擧區 內에서 農村 또는 都市有權者가 有權者의 政黨指導者의 行爲에 영향을 얼마 만큼 미칠 수 있을 것인가의 한계점은 選擧區 내의 有權者가 政黨別로 어떻게 分割되어 있으며 이들의 農村 또는 都市性에 크게 左右된다고 본다.[18]

---

18) 尹正錫, 『選擧區의 社會人口的 特性』, (選擧管理. 1981) pp. 1~14.

또 選擧制度의 內容을 이루는 것으로 代表制와 選擧區의 劃定方法이 있다. 代表制라 함은 代表決定의 方式 또는 議員定數의 配分方法을 말하고, 選擧區라 함은 選擧人員을 분할하는 地域을 말한다. 그러나 比例代表制를 별도로 한다면, 代表制와 選擧區制는 대체로 표리의 관계에 있다. 이를테면 小選擧區制는 대체로 多數代表制를 의미하고, 大選擧區制는 少數代表制를 意味한다고 보는 것이 바로 그것이다. 그리고 選擧制度는 단순한 기술적인 問題에 그치는 것으로 보고 있지만, 그 方式 여하에 따라서는 選擧人團의 意思가 상이한 結果로 나타날 수 있기 때문에 일국의 憲法 體制에 중대한 영향을 미친다.

選擧의 目的은 民意를 정확하게 반영하는 代表를 選出하고 안정된 政治勢力을 確保 한다는데 있으므로, 이 두 가지 目的을 조화적으로 실현할 수 있어야 하며 選擧人團을 나누는 地域의 選擧區制에는 小選擧區制, 中選擧區制, 大選擧區制가 있다.

1) 小選擧區制

小選擧區制라 함은 1選擧區에서 1명의 代表者를 選出하는 制度이다.

投票는 單記를 原則으로 하고, 決定은 多數決에 의한다. 이 多數決에는 絶對多數決正主義 (過半數決定主義)와 比較多數決主義가 있다. 小選擧區制에서는 選擧區를 確定함에 있어 多數黨에 의한 黨利黨略的 選擧區劃定(gerrymandering)의 위험이 없지 않다. 그와 같은 폐해를 방지하기 위해서는 英國,印度,캐나다,뉴질랜드 등에서 볼 수 있는 獨立. 公正한 第 3者的 機關인 『選擧區制定委員會』의 설치를 생각할 수 있다. 小選擧區制의 장점으로는,

① 二大政黨制를 확립할 수 있고,

② 各 選擧區의 投票의 過半數를 획득하기 위해서는 당해 選擧區의 平均的 의견에 충실하여야 하므로, 政策이 유사한 政黨이 형성될 수 있고,

③ 그 結果 安定된 政治狀況을 確保할 수 있으며,

④ 選擧人과 議員간의 거리감을 줄일 수 있고, ⑤選擧人의 代表選出을 용이하게 하는 것 등을 들 수 있다. 그 단점으로는,

① 當選人 이외의 자가 획득한 票가 死票가 된다는 것,

② 政黨의 得票率과 議席의 配分이 不均衡하게 된다는 것,

③ 地方的 小人物이 당선될 가능성이 크다는 것,

④ 議員이 政策立案에 있어 지방적 편견을 가지기 쉽다는 것,

⑤ 매수 기타 不正에 의한 부패의 가능성이 크다는 점 등을 들 수 있다.

2) 中選擧區制

中選擧區制라 함은 관용례를 따를 때, 한 選擧區에서 2~4인의 代表者를 選出하는 制度를 말한다. 즉 넓은 의미에서는 大選擧區制에 속한다.이것은 어떤 확실한 이론적 근거에서 나왔다기보다는 그 절충안에 불과한데 그 장점은,

① 地域區의 過大와 過小에 따르는 여러가지 모순과 결함의 완화

② 選擧人이 選擧에 대한 관심제고 및 의원과 選擧人과의 관계 밀접

③ 選擧公營制를 어느 정도 실시하기 쉽다. 그 단점으로는,

① 候補者의 난립을 어느정도 막을수 있으나 동일 政黨內의 동지싸움을 일으키기 쉽다.

②選擧人들이 候補者를 선정하는데 힘이 든다.

③ 選擧費用이 많이 든다.

④ 單記投票方式을 취하면 부작용이 많다.

⑤ 勢力範圍가 비교적 넓고 믿음직한 인물이 當選되기 쉽지만, 3人區에서는 과거의 실적에 비추어 여당에 유리한 편이다.

3) 大選擧區制

大選擧區制라 함은 관례에 의할 때, 한 選擧區에서 5인 이상의 代表者를 選出하는 制度를 말한다. 大選擧區制의 장점으로는,

① 小數代表가 가능하고 小選擧區制에 비하여 死票가 적어지며,

② 人物選擇의 범위가 넓기 때문에 國民代表에 적합한 候補者를 選擇 할 수 있고,

③ 選擧干涉이나 不正選擧의 효과를 감쇄할 수 있으므로 選擧의 公正을 기할 수 있고,

④選擧時의 쟁점은 政黨의 綱領이나 政策이 되기 때문에 候補者와 有權者의 수준도 높아질 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 그 단점으로는,

① 群小政黨의 分立으로 政局의 不安定을 招來하는 경향이 있고

② 選擧費用의 支出이 과다하게 되며,

③ 有權者가 候補者의 人格이나 識見을 자세히 알기 어렵고, 補闕選擧나 再選擧가 곤란하다는 점 등을 들 수 있다.

우리나라의 國會議員 選擧制度 에 있어서는 現行 憲法 第1條 第2項에서 국민주권의 원리를 선언하고 그 구현방법으로 代表民主制의 원칙에 直接民主制를 가미한 방식을 채택하고 있다. 또한 국민에게 國政參與를 保障하기 위한 대전제로서 憲法 제24조에서는 選擧權을 規定하고 제25조는 被選擧權을 規定하고 있으며 그 기초위에 普通,平等,直接,秘密選擧制度를 두었다.

(1) 國會議員 選擧制度

현행법은 國會議員 選擧의 기본 원칙으로 直接選擧制와 비례대표제를 병용한다.

따라서 國會는 普通.平等.直接.秘密選擧에서 선출되는 地域區出身 國會議員과 比例代表制에 의한 全國區 出身 國會議員으로 구성된다.

(2) 投票方法에 관한 主要原則

國會議員選擧는 記票方法에 의한 投票로써 한다. 主要投票方法의 原則은 일정한 규격의 投票用紙를 投票所에서 교부하는 投票用紙 官給制,選擧人이 投票用紙에 기재된 候補者 중 1인을 選擇하여 記票하는 單記投票制,選擧人 자신이 기표하는 投票自書制, 選擧人 자신이 投票所에 직접가서 投票하여야 하는 本人出頭投票制, 選擧人이 候補者에 대해서만 投票하는 候補者投票制, 平等選擧의 원칙에 입각한 1人1票制,選擧人의 投票참여 여부가 自由인 任意投票制 등이 바로 그것이다.

(3) 地域區制와 全國區制

選擧는 각종집단에 있어서 그 구성원들이 代表者를 普通投票에 의하여 그들의 자유 意思에 따라 選出하는 것을 말한다. 이와 같은 代表者를 選出하는 國會議員 選擧制度는 基本 原則으로서 直接選擧制와 比例代表制를 併用하고 있다.

따라서 國會는 普通, 平等, 直接, 秘密選擧에 의하여 選出되는 地域區 出身議員과 比例代表制에 의한 全國區出身 國會議員으로 구성된다. 지역구 出身國會議員의 選擧制度란 1選擧區 1代表選出의 원칙에 따른 小選擧區制와 相對多數代表制를 채택했고 그 정수는 237명으로 하고 있다.

全國區出身 國會議員 의석은 62명으로 하고 있다. 그리고 全國區議席은 地域區選擧에서 5석 이상의 議席을 차지한 각 政黨의 지역구 의석 비율에 따라 배분한다. 다만 地域區 總選擧에서 議席을 얻지 못하였거나 5석 미만을 차지한 政黨으로서 그 得票數가 有效投票 總數의 100분의 3이상인 政黨이 있을 때에는 그 政黨에 대하여 우선 1석씩을 배분하도록 세계 어느 국가에서도 그 類例를 찾아보기 어려운 制度를 운영하고 있다.

그런 過程에서도 그동안 우리나라에서는 다음과 같은 4가지 類型의 制度가 사용되어 왔는데 그 첫번째는 直選에 의한 小選擧區制(1 - 5대와 13 - 14대)이고 둘째는 첫째방식에 변형된 比例代表制를 가미한 混合選擧制 (6 - 8대까지 地域區와 全國區制併用)이며 셋째는 維新憲法下의 制度로써 直選制下의 地域區制와 統一主體 國民會議 選出方式이다.

넷째는 第 5共和國 制度로서 3-4共和國의 혼합형태였다고 할 수 있겠다.

(4) 民議院 選擧制와 初代參議員 選擧制

第5代 國會議員 選擧를 歷代國會議員 選擧와 달리 民議員 議員選擧와 參議員 議員選擧를 동시에 실시했다.

이 制度는 이미 1952년 改正 憲法에서 國會는 民議員과 參議員 兩院으로 구성토록 되어 있었으나 參議員 구성에 필요한 입법 조치의 미비로 3,4대에서는 민議員만 구성하다가 여당인 자유당의 崩壞로 第2共和國의 內閣制下에서 우리나라에서는 처음으로 民·參兩院議員의 選擧를 동시에 실시하게 되었다. 制憲

이래 最初로 施行된 民·參議員 選擧는 選擧區를 서울특별시와 도단위로 하여 전국 10개 選擧區 議員定數 2-8인으로 하는 大選擧區制로 하였다. 議員 總 定員은 58인이며 候補者는 201명으로 경쟁율은 3.5:1이였다.

投票에서의 記票方法에는 당해 選擧區의 의원 정수의 반수이하로 候補者를 選擇할 수 있는 制限延期 投票制를 採擇하였고 先民議員選擧後 參議員 議員選擧를 동시에 실시한 選擧結果에 특징을 보면 당선자중 最高 得票者는 경기도의 呂運弘으로 439,744표 였는데 最低得票者는 제주도에서 당선된 康慶玉으로서 21,362표로 심한 選擧區 劃定에 따른 不均衡 현상을 보여 주었다. 또 다른 특기事項은 대부분 選擧區에서 기호 1번의 순위자가 전원 당선되는 結果를 볼 수 있었으며 이 制度는 1960, 7, 29 민주당 정부에 의거 처음실시된 후 61. 5. 16軍事革命으로 61. 5. 17일 임기가 만료되는 단명한 制度가 되었다.

(5) 統一主體 國民會議 選出 國會議員制.

1972. 10 維新으로 일대改革을 단행한 정부는 이에 따른 憲法改正으로 73. 2. 27. 總選擧로 全國區 制度가 없어지고 전국을 73개 中選擧區制로 하여 1구 2인제로 하며 헌정사에서 유래가 없는 選擧制度로서 統一主體國民會議에서 執權黨의 黨首인 大統領이 國會議員의 3분의 1이 指名한자를 選出하는 방식을 취하고 있다.

따라서 統一主體 國民會議는 그 권한중 國會議員의 3분의 1이 탈 政黨化 한 국민의 주권적 수임 의원으로써 選出했다. 이 制度는 1973. 3. 12. 73명의 維政會 國會議員을 選出하는 것을 비롯해서 1979. 3. 12. 77명을 選出하기 까지 총 226명의 統一主體 國民會議 選出 維政會 國會議員을 배출하고 80, 10, 27일 을 기해 타의에 의해 억지로 임기가 만료되며 숫한 問題點을 주었다.

2. 選擧區制의 比較

選擧區劃定 여하에 따라서는 選擧의 보편성의 原則이 사실상 왜곡되는 수가 있다. 投票價値가 표면상으로는 平等하지만 실질적으로는 어렵고 地域의 票가 다른지역의 票의 몇분의 1의 가치 밖에 되지 않는 경우도 볼 수 있기 때문이

다. 選擧의 일반적 요구는 投票의 表面價値의 平等性만을 요구하는 것이 아니라 投票의 結果價値의 平等性까지 요구한다.

따라서 選擧區의 劃定問題는 오늘날 특히 問題가 되며 人口比例라든가 選擧區劃定과 의원 정수 배분의 不均衡에서 생기는 不平等의 問題를 해소하지 않으면 안된다.[19]

國會議員은 『地域』을 代表하는 것이 아니라 『國民』을 代表한다. 그러므로 합리적인 범위 내에서 다른 요소를 고려하여야 하겠으나 人口比例에 의한 議員 定數의 배분은 憲法上의 명문확정의 有無에 관계없이 憲法上의 原則이라고 할 것이다. 地域이나 集團利益 등 人口 이외의 요소를 人口와 동등하게 또는 그 이상의 중요성을 가진 것으로 고려해야 한다는 주장은 결국 기존 選擧制度에서 혜택을 입고 있는 자들의 특수이익을 유지하고 이를 정당화하기 위한 이론일 뿐이다.[20]

3. 選擧區의 代表制

代表制라 함은 代表決定의 方式 또는 議員定數의 配分方法을 말한다. 여기에는 多數代票制, 小數代票制, 比例代表制, 割增制, 병용제, 職能代表制 등 여러가지가 있다.

1) 多數代表制 (Mehrheitswahl)라 함은 代表의 選出을 그 選擧區에 있는 多數者의 意思에 따르게 하는 方法으로 多數者만이 代表者를 낼 수 있고, 少數者는 代表를 내는 것이 불가능한 制度이다. 1名의 多數代表制에는 일정한 得票數를 요건으로 하는 絶對多數代票制와 상대적 多數를 요하는 比較多數代表制가 있다. 現行 우리나라의 選擧制度이다.

2) 小數代表制 (Minderheisvertretung)라 함은 한 選擧區에서 2人 이상의 代表를 選出 하는 制度를 말하며, 小數黨도 代表者를 낼 수 있도록 하기 위한 制度이다. 小數代表를 위한 方法으로는 累積投票法, 順序遞減法, 大選擧區單記

---

19) 權寧星, 『헌법학원론』, (서울 : 法文社 1991). pp, 193~194.
20) 李原煥, "大韓國民國會議員選擧制度에 관한 硏究", (서울대, 석사학위논문 1987). pp, 15-16.

非移讓式投票法 등 여러가지가 있다. 과거 우리나라에서도 사용된 바 있다.

3) 比例代表制라 함은 각 政黨에게 그 得票數에 比例하여 議席을 配分하는 代表制를 말한다. 比例代表制에도 여러가지 종류가 있는데, 代表的인 것은 名簿式 比例代表制이다.

이것은 選擧人이 政黨의 合同名簿에 대하여 投票하고, 投票한 票數를 當選基數(quota) 方式 또는 除數(d'Hondt)方式으로 當選者를 결정하는 制度이다.

比例代表制의 長點으로는,

① 選擧人의 意思를 정확하게 반영한 代表를 選出할 수 있다는 것,

② 民主政治의 요체인 政黨政治에 적합하다는 것,

③ 小數黨에게도 議席을 주어 小數意思에 대한 多數意思의 횡포를 방지할 수 있다는 것 등을 들 수 있다. 그 短點으로는

① 多黨制 내지 郡小政黨의 난립으로 政局不安을 招來할 위험이 있다는 것,

② 그 結果 不安定한 政治現況을 招來한다는 것,

③ 기술적 곤란성과 절차적 복잡성을 수반한다는 것,

④ 選擧人과 의원사이가 소원해진다는 것 등을 들 수 있다.

4) 割增制라 함은 有效投票總數의 25% 이상 또는 30% 이상 등 일정한 得票率(%) 이상을 득표한 정당에 대하여 得票數에 比例한 議席이 아니라 할애 또는 증감을 하여 總議員 數의 過半數라든가 3분의 2에 해당하는 議席을 配分하는 制度를 말한다.

5) 併用制라 함은 우리나라의 第 3共和國 당시와 현재의 韓國 및 獨逸과 같이, 比例代表制와 多數代表制 또는 割增制 등을 병용하는 制度를 말한다.

6) 職能代表制 (functional representation)라 함은 選擧人員을 각 職能別로 분할하고, 그 職能을 單位로 代表를 選出하는 制度이다.

이상과 같이 選擧區制에 따라 代表의 選出方法에서 우리나라의 경우는 아직까지 大選擧區 單記投票制는 실시된 예가 드물다

現代 選擧制度의 原則인 個人. 人格代表主義 基本原理는 법앞의 平等과 平等選擧主義 理念에 의하여 實現되며 選擧에 있어서 平等의 原則은 『投票의 數的平等』, 『投票價値의 平等』, 『政黨의 平等』과 같은 現象으로 나타난다.

第3章 韓國의 國會議員 選擧制度의 變遷過程

第1節 制憲 憲法下의 國會議員 選擧制度

1. 概 觀

制憲 憲法 第 1條 第2項은 『大韓民國의 主權은 國民에게 있고, 모든 權力은 國民으로부터 나온다』 고 規定하므로써 國民主權의 原則을 明示하고 있다.

이는 유엔 한국위원단이 1948년 5월 10일 이내에 可能地域인 南韓에서 總選擧를 실시한다는 宣言文을 발표함으로써 歷史的 制憲國會議員選擧가 실시된 바에 의거 동년 7월 12일 國會를 통과한 制憲憲法에서 채택되고 또 現下 制憲憲法第 36條第 1項 『國會는 國民의 普通.平等.直接.秘密選擧에 의하여 選出된 議員으로 構成한다』에 따라서 오늘까지 普通選擧制 하에서 國會議員이 選出되어 오고 있다

지난 1992. 3. 24 실시된 第 14代 國會議員 總選擧時까지 總14回에 걸친 國會議員 選擧에 대한 그때 그때의 施行過程과 또 그 制度가 어떻게 變遷해 왔는가를 주로 國會議員選擧法과 비례대표제도등을 中心으로 變遷과정을 살펴보고자 한다.

2. 法令의 內容과 特色

1) 制憲國會議員選擧와 그 制度

制憲國會議員選擧는 美軍政當局이 選擧의 準備와 執行을 擔當하였으므로 동 選擧에 적용된 國會議員選擧法은 大韓民國國會에서 國會議員選擧法을 制定할 때 까지의 暫定法인 軍政法令이었다.

그러나 동 選擧法은 美軍政下의 南朝鮮過度立法議員에 의하여 起草.制定되

어 1947년 9월 3일에 공포된 南朝鮮過渡政府 법률제 5호 『立法議會議員選擧法』을 骨子로 해서 制定된 것이므로 韓國人 自身의 意思에 의하여 決定된 것이라고도 볼 수 있을 것이다.

1948년 3월 17일 美軍政法令 第175號로 공포된 全文 57條의 동 選擧法의 중요내용을 살펴 보면 다음과 같다.[1)]

選擧權과 被選擧權 規程에 있어서 平等·普通·直接·秘密 選擧制를 채택하였으나 親日分子에게 公民權을 制限하였다. 選擧人 명단은 選擧人登錄所에서 選擧人의 자진등록에 의하여 작성하는 申告制度를 채택하였는데 이것은 미국식 制度를 따른 것이다. 議員候補者는 選擧人 명단에 등록한 자, 200인 이상의 서명.날인한 推薦狀을 첨부하여 選擧委員會에 등록하도록 하였다. 이것은 立候補의 난립을 막기 위한 制度이다. 選擧管理機關으로는 中央에 國會 選擧委員會를 두고 各道와 서울시에 選擧委員會를 두었으며, 各 選擧區에도 選擧委員會를 두었다.

選擧制度는 小選擧區制를 취하였고, 상대적 다수를 얻은 자를 당선시키는 多數代表制에 의하고, 無投票當選을 인정하였다. 國會議員의 임기는 2년이고 총수는 200명이었으며. 單記無記名投票의 投票方法에 의한바 投票用紙는 공급되었다.[2)]

制憲國會議員選擧의 特徵으로는 制憲國會議員選擧에 있어서는 左翼系列과 南北協商派가 不參하였으나 人口數의 40.9%에 該當하는 7,840,871인의選擧人이 登錄하였으며 登錄된 選擧人의 95.5 %에 該當하는 7,487,649인이 投票에 參加하였음은 우리 國民이 얼마나 獨立을 熱望하였는가를 統計的으로 表示하고 있으며 처음 實施되는 普通選擧임에도 不拘하고 有效投票率이 96.4% 이었음은 우리 國民의 政治的水準이 높음을 反證했다고 보여진다.[3)]

2) 第 2代 國會議員選擧와 그 制度

---

1) 『大韓民國選擧史 第 1輯』(中央選擧管理委員會), p, 71-73.
2) 『前揭書』(中央選擧管理委員會), p.613.
3) 『前揭書』,(中央選擧管理委員會). p,613.

2年間의 任期로 選出된 制憲國會議員의 任期 完了에 의한 第 2代 國會議員 總選擧는1950년 5월 30일에 實施하였다.

이 選擧는 制憲國會議員選擧가 당시의 不得已한 情勢로 인하여 美軍政에 의하여 執行되었던 것과는 달리 우리들 自身의 政府에 의하여 執行된 選擧라는데 큰 意義가 있었다.[4]

따라서 限時法으로서 制定되었던 軍政法令인 國會議員選擧法이 廢棄되고 우리 制憲國會에서 새로이 制定한 「國會議員選擧法」에 의하여 選擧가 실시되었다.

당시 選擧法의 主要 몇가지는 反民族行爲者에 대한 選擧權, 被選擧權制限을 解除하고 選擧人名簿를 職權作成制로 하며 選擧委員會委員數를 縮減하고 任命方法을 變更하며 選擧運動의 制限과 選擧肅正을 기하기 위하여 罰則規定을 强化하고 選擧訴訟에 있어서는 選擧의 效力과 當選의 效力에 관한 2種을 인정하고 대법원에 直接 提訴케 하는 단심제로 하였다.

이와 같은 選擧法 아래 合法的 民主政府樹立 以後 2년 동안 成長.發展한 우리의 民主力量에 의하여 우리의 自主力으로써 自由雰圍氣 가운데 누구의 監視도 干涉도 받음이 없이 施行한 第 2代 國會議員選擧는 우리 大韓民國의 自主性을 世界萬邦에 誇示한 選擧였다고 할 수 있다.[5]

(1) 選擧前後의 狀況

1950年 5月 30日에 選擧를 實施하여 동년 6월 19일 國會가 開院되었으나 不過 1주일만인 6월 25일에 不意의 以北 共産軍의 南侵이 있었으므로 制憲國會選擧에 不參했던 남북협상파 등 모두 참여한 우리의 자주적인 管理하에 執行한 選擧가 그 의의만큼 어려운 국난이었다.

(2) 第2代 國會議員選擧의 特徵

우리정부에 의하여 처음 管理.執行되었던 總選擧였으며 歷代 總選擧中 가장 격렬한 競爭 양상과 制憲國會議員選擧에서 不參하였던 남북협상파와 1부 중간

---

4) 『前揭書』(中央選擧管理委員會). p, 613.
5) 『前揭書』(中央選擧管理委員會). pp, 73-74.

계가 參加한 선거였으나 制憲國會에서 多數 議席을 가졌던 政黨團體가 참패하였으며 制憲議員의 재선은 불과 31인으로 재선율이 나빴다.

이는 업적이 없는 政黨團體는 배격할 수 있다는 選擧人의 새로운 選擇의 傾向이라고 판단되고 無所屬候補者 當選者 數가 126인이였음은 이를 뒷받침한다고 생각된다.

그리고 처음으로 女性當選者가 2인이나 있었음은 女性의 地位向上과 國民의 자각심이 향상 되었음을 표현하는 것이라고 할 수 있겠다.[6]

3) 第 3代 國會議員選擧와 그 制度

1952년 所謂 政治波動에 의한 拔萃改憲案이 7月 4日 國會에서 통과되어 7월 7일자로 공시된 改正憲法에 의하여 國會는 民議院과 參議院의 兩院으로 構成하게 되었으나 戰時中인 複雜多端한 國內外 情勢로 말미암아 參議院의 구성을 보지 못한 채 제2대 國會議員의 任期가 滿了되어 1954년 5월 20일에 第 3代 民議院議員 總選擧를 실시하게 되었다. 選擧法은 制憲國會에서 制定하여 1950년 4월 12일에 공포된 國會議員選擧法이 그대로 적용되었다.

第 3代 國會議員選擧에 있어 특징적인 狀況은 李承晩 大統領에 의하여 領導되고 있는 與黨인 自由黨과 院內第一 野黨인 民主國民黨이 各各 公薦候補者를 推薦하여 우리나라 選擧史上 最初로 立候補者 公薦制를 實施하므로써 政黨政治의 기틀을 보이기 시작하였다는 것이며, 特記할만한 事實로는 國會議員의 任期마다 選擧法을 改正하여 활용하였으나 第 3代 國會議員選擧는 選擧法의 改正없이 制憲國會에서 制定한 選擧法이 그대로 活用되었다는 점이라 할 것이다.[7]

(1) 選擧戰의 政勢

1952년 중에 實施될 第 2代 大統領選擧를 앞두고 大統領選擧 方法에 대한 改憲波動이 惹起되었다. 초대대통령 李承晩은 처음 超黨的인 統治形態인 擧

---

6) 『前揭書』, (中央選擧管理委員會), pp. 623-632.
7) 『前揭書』, (中央選擧管理委員會), p. 75.

國內閣을 構成하였으나 이에 民主國民黨 등이 反撥하여 野黨勢力을 결속함에 1951년 8월 15일 光復節을 기하여 신당조직의 必要性을 發表하고 이어 新黨으로서 李承晩을 중심으로 自由黨이 組織되었다.[8]

이러한 激動속에 1954년에 실시될 第 3代 國會議員選擧에 대비하여 與黨인 自由黨은 그 組織을 强化하여 우리 選擧史上 처음으로 議員候補者公薦制를 採擇하고 1954년 5월20일 第 3代 國會議員總選擧를 實施하였으며 이 選擧에 있어서는 우리나라 選擧史上 처음으로 議員候補者公薦制를 實施하여 政黨政治의 基礎을 마련하였다는 것이 그 特徵이라 볼수 있다.[9]

(2) 第3代 國會議員選擧의 特徵

第3代 國會議員選擧에 이르러 어느 정도 우리나라의 民主選擧가 基礎를 確立하는 曙光을 보이기 始作하였다고 생각된다.

첫째, 制憲國會議員選擧와 第2代 國會議員選擧에 있어 亂立의 극을 보였던 政黨.團體가 대폭 정비되었고 候補者數에 있어서는 無所屬이 絶對多數이었으나 當選者는 顯著한 減少를 보였으며 이들은 全國的인 組織을 가졌거나 基盤이 있는 自由黨, 民主國民黨, 大韓國民黨, 國民會와 개인적 人氣에 의한 無所屬으로 縮少되고 둘째, 與黨인 自由黨과 院內 第 1野黨인 民主國民黨이 候補者公薦制를 實施하여 政黨政治의 기틀을 보이기 始作하였고,

셋째, 與黨인 自由黨이 小選擧區多數代表의 利點을 利用하여 得票數 36.8%에 議席數는 56.2%인 114석을 獲得하고 院內에 安定勢力을 構築하였으며 넷째, 第 2代 國會議員의 再選者가 43인으로서 第2代 落選者의 第 3代 當選者 68인보다 弱勢를 보이고 있음은 選擧民이 候補者를 選擇함에 있어 旣成人物보다 新進을 갈구하는 傾向이 나타난 것이 아닌가 생각된다.

위와 같이 우리나라의 民主選擧가 第 3代 國會議員選擧에 이르러 정상적인 軌道인 政黨政治의 方向으로 轉向되어 가는 徵兆를 보이기 始作한 것과, 院內

---

8) 『前揭書』, (中央選擧管理委員會), pp. 208-216.
9) 『前揭書』, (中央選擧管理委員會), p. 633.

多數黨이 安定勢力을 確保하였다는 것은 3대선거의 特徵이라고 하겠다.[10]

그러나 自由黨이 36.8%의 得票率로 全體 議席의 56.2%를 차지한 것은 小選擧區制多數代表制가 多數黨에게 부당하게 유리하게 作用하는것을 結果的으로 입증한다.

이 選擧에서 過半數를 얻은 自由黨은 無所屬議員을 포섭하여 저 악명높은 4捨5入 改憲을 단행하였으며 小選擧區多數代表制로 인하여 自由黨이 부당한 이득을 보지 않았던들 歷史的인 오점은 면 할 수 있지 않았나 생각된다.[11]

4) 第 4代 國會議員選擧와 그 制度

1952년 7월 7일자 및 1954년 11월 29일자로 공포된 兩次의 改正憲法에 따라 國會는 民議院과 參議員의 兩院으로 構成하게 되어 必然的으로 參議院議員選擧法의 制定이 要請되었고 政府에서는 數次 兩院議員選擧에 適用할『國會議員選擧法案』과 이를 分離한 『民議員議員選擧法案』 및 『參議院議員選擧法案』을 提示하여 이 두 法案은 그 內容에 있어 野黨側案은 各級選擧委員會의 公正한 構成, 立候補者登錄 節次의 簡素化, 參觀人 權限의 擴大, 選擧의 公明性 確保 등이 主要骨子이었으며 與黨側案은 選擧運動의 大幅制限, 選擧 公營制와 立候補者 寄託金制의 實施, 選擧資金의 制限, 選擧事犯의 罰則 强化 등이 主要骨子이었다.

(1) 國會議員 選擧法의 內容

選擧權과 被選擧權 規定에는 改正前과 차이가 없었다. 候補者의 登錄에 있어 2중 推薦의 效力을 선순위 신청의 推薦만 인정하고, 登錄要件으로써 난립을 防止하기 위하여 候補者 1인당 50만환을 寄託하도록 했으며, 當選人을 除外하고는 當該 選擧區의 有效投票數의 6분의 1을 得票하지 못할 때에는 寄託金을 몰수하는 規程을 두었다.

---

10)『前揭書』, (中央選擧管理委員會), p. 644.
11) 李原煥, "前揭論文", pp. 41-42.

民議院議員의 選擧制度는 구법과 같으나 參議院議員의 選擧制度는 議員定數를 70인으로 하고, 選擧區는 各 市.道를 單位로 하여 人口 60만에 2인씩 選出하게 하여 35개의 選擧區를 두었다.[12]

(2) 立候補狀況

民議院議員 定數 233인에 대한 立候補者 數는 841인으로서 3.2배 競爭率을 보였으며 政黨別 立候補狀況 및 當選者 現況은 아래 표와 같다[13].

<표-1> 政黨·團體別 立候補者狀況

구분 / 정당.단체별	입후보자	비율(%)	구분 / 정당.단체별	입후보자	비율(%)
無所屬	357	42.4	國民黨	2	0.2
自由黨	236	28.1	農民黨	2	0.2
民主黨	199	23.7	大韓反共青年會	1	0.1
統一黨	13	1.5	大韓農民會	1	0.1
國民會	11	1.3	民主自由聯盟	1	0.1
勞農黨	7	0.6	大韓傷痍勇士會	1	0.1
民主革新黨	6	0.7	大韓反共國	1	0.1
獨立勞農黨	3	0.4	合計	341	100

<표-2> 政黨·團體別 得票 狀況

구분 / 정당.단체별	得票數	得票比率(%)	구분 / 정당.단체별	得票數	得票比率(%)
無所屬	1,838,884	21.5	國民會	51,906	0.6
自由黨	3,607,092	42.1	其他	90,123	1.1
民主黨	2,934,036	34.2			
統一黨	53,716	0.6	合計	8,576,757	100

12) 『前揭書』(中央選擧管理委員會), p.76.
13) 『大韓民國選擧史 第1輯』,(中央選擧管理委員會), pp.646-653.

<표-3> 政黨·團體別 當選者比率 및 得票數比率 比較狀況

區分 / 政黨 團體別	當選者數	當選比率(%)	得票數	得票比率(%)
無所屬	27	11.6	1,839,884	21.5
自由黨	126	54.1	3,607,092	42.1
民主黨	79	33.9	2,934,036	34.2
統一黨	1	0.4	53,716	0.6
國民會	-	-	51,906	0.6
其他	-	-	90,123	1.1
合計	233	100	8,576,757	100

(3) 第 4代 國會議員選擧의 特徵

第 4代 國會議員選擧에서는 國民 각자의 民主選擧에 대한 認識의 도가 높아가는 傾向을 나타내기 시작하였는데.

첫째, 制憲國會와 2.3代 國會議員選擧 때의 난립상이 다소 완화되어 841인의 立候補였을 뿐만 아니라 過去의 數多한 政黨 團體가 全國的으로 組織을 가진 自由黨과 民主黨으로 정비 되었으며, 둘째, 與黨인 自由黨이 小選擧區多數代表의 이점을 이용하여 得票數 42.1%에 議席數 54.1%인 126석을 획득하여 원내 안정 勢力을 確保하였고 셋째,기성인물 보다 신인을 갈망하는 傾向에서 112인의 초선의원을 배출했다.[14]

3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 영향 分析

1) 第 1代 國會議員選擧

1948년 5월 10일의 制憲國會議員選擧에는 左翼系와 南北協商派가 不參하였으며 중간파의 선거반대와 공산당의 좌익분자들이 投票所 습격, 폭력등 選擧방해가 있었다. 해방후 우후죽순처럼 많이 나타난 정당사회 단체와 또한 선거에 반대하는 政黨 社會團體의 不參으로 政黨選擧 이기보다는 人物選擧의 경

14) 『大韓民國選擧史 第 1輯』, pp. 657-658.

향이 농후했고 여성候補者의 당선이 전무했었다. 그리고 이 선거는 소선거구제 상대다수 대표제와 입후보시 추천장 제도를 사용하고 국회에 선거위원회를 두고 처음 실시한 이제도의 폐단은 보이지 않았다. 1인 후보자의 정당단체가 무려 26개이며 1人黨의 유명무실한 상태였고 무소속 當選者가 많은것은 아직 민주주의 전통이 오래되지 못하였다는 것과 정당의 기초가 확립되지 않은 증거라 하겠다. 市·道別 選擧狀況은 부록 <표 -1>과 같다.

2) 第 2代 國會議員選擧

1950년 5월 30일에 第 2代 國會議員總選擧를 實施하여 全國의 綜合的인 結果를 集計하지 못한채 동년 6월 25일 共産軍의 南侵으로 자료가 소실 또는 분실되었다. 이번 選擧는 제헌때의 한시법이 폐지되고 새 국회의원 선거법에 의거 시행된바 선거법 위반자에 대한 벌칙규정을 강화하고 議席의 過半數를 무소속이 차지함으로써 정당의 選擧라고 할수없고 制憲國會때 정당 단체가 파벌과 논쟁으로 입법활동을 했으나 이들이 재선된 숫자가 상당수에 달한점은 政黨과 選擧라는 등식을성립 시키는 계기가 되었다 특히 여성후보자가 2명이나 당선된것은 여성의 지위향상과 국민의 자각심이 향상되었다고 하겠다. 그리고 득표율에 비등한 의석율로 소선거구제의 폐단은적었다고 본다. 각 市·道別 選擧狀況은 기록하지 못하고 대신 政黨團體別 당선상황은 아래 <표-4>와 같다.[15].

---

15)『大韓民國選擧史 制1輯』, p. 626.

<표-4> 政黨·團體別 當選狀況

政黨 團體別 \ 市道名	서울	京畿	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	江原	濟州	計
無所屬	7	19	7	11	15	12	22	26	5	2	126
大韓國民會	2	6	3	3	1	2	3	-	4	-	24
民主國民黨	2	3	2	1	3	9	2	2	-	-	24
國民會	1	-	-	3	1	3	1	2	2	1	14
大旱青年會	-	-	-	-	3	4	2	1	-	-	10
大旱勞動總聯盟	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	3
社會黨	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2
一民俱樂部	-	1	-	1	-	-	1	-	-	-	3
民族自由聯盟	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
大旱婦人會	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
佛敎	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
女子國民黨	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
合計	16	30	12	19	25	31	32	31	11	3	210

3) 第 3代 國會議員 選擧

제3대에서는 最初 공인 후보제를 채택하여 자유당에서는 181인을, 야당인 민주국민당은 77인의 공인候補者를 출마시켰다. 처음 실시된 후보자 공천제로 제헌때와 2대 국회의원 선거에서 난립의 극을 보였던 政黨團體가 대폭정비되고 政黨政治의 기틀을 보였으며 2대 選擧의 再選者 43명은 2대 낙선자의 3대 당선자 68명보다 약세를 보여주었다. 이는 候補者 선택에서 기성정치인보다 신인을 선호하는 경향으로 選擧結果가 분석되고 또 小選擧區制 多數代表制가 다수당에게 유리하다는 분석이 가능했다. 市.道別 選擧狀況은 부록 <표-2>와 같다.

4) 第 4代 國會議員 選擧

1958年 5月 2日에 施行된 第 4代 民議院議員選擧는 이전의 것과 다르게 自由黨을 위한『黑白을 가리는 식』의 選擇過程을 벗어난 것이었다. 第 3代 國會議員選擧에 비하여 1.2%가 下廻하고 있는 바 이는 收復地區등 選擧에 경험이 적은 選擧權者의 增加에 起因한 것이라고 보겠다. 候補者 亂立防止를 위한 기탁금 제도의 신설과 自由黨의 權力 調整으로 인한 官權利用에 의하여 음성

적 선거부정이 속출하였고 통일당 1석을 제외하면 지도적 인물들이 대거 낙선하여 과거의 政黨團體가 自由黨과 民主黨으로 양당의 경향이 나타났다. 특히 이번 選擧는 초선의원이 112인으로 신인선호 경향이 나타났고 與·野는 정강정책으로 대결한점이 특이하며 민주당에서는 1958. 5. 7 이번 선거는 관권이용에 의한 추악한 選擧라고 강력 비난하는 성명서를 발표 하기도 했다. 市.道別 選擧狀況은 부록<표 3>과 같다.

第 2 節 議員 內閣制下의 國會議員 選擧制度

1. 概 觀

第 5代 國會議員 (民議院議員)選擧에 있어서는 歷代國會議員選擧와는 달리 民議院議員과 參議院議員을 동시 選擧한 바 그 特徵은 다음과 같다.

與黨인 自由黨이 1960년 3월 15일의 正·副統領 不正選擧로 因하여 동년 4월 19일의 學生 義擧로써 崩壞되고 唯一한 野黨인 民主黨이 全國的인 組織을 가진 基盤을 利用하여 勝利하였으며, 有效投票總數의 41.7%에 該當하는 得票와 議員定數의 75%인 175석을 獲得하여 壓桃的인 比率을 차지하여 院內의 安定勢力을 構築였다 革新政黨은 不過 5인의 當選者 를 가진데 不過하였고. 10餘年間이나 野黨이었던 民主黨은 自由黨 崩壞에 따라 國民의 絶對的인 支持로 鞏固한 勢力을 確保하였으나 그 反面에 그들을 억제할 勢力이 너무도 弱했다[16]. 參議院議員 定數 58인에 對하여 立候補者는 201인으로서 그 比率은 3.5배이었던 바 政黨·團體別 立候補狀況은 아래표와 같다.[17]

---

16) 『前揭書』(中央選擧管理委員會), p. 674.
17) 『前揭書』,(中央選擧管理委員會), p. 681.

〈표 -5〉　　政黨·團體別 立候補狀況

政黨.團體別 市道名	民主黨	自由黨	社會大衆黨	韓國社會黨	韓獨黨	其他團體	無所屬	合計
서울	6	-	1	-	1	2	18	28
경기	6	1	1	-	-	-	12	20
강원	4	-	-	-	-	-	8	12
충북	4	1	-	-	-	1	6	12
충남	6	2	1	-	-	-	13	22
전북	6	3	-	-	-	-	7	16
전남	8	3	1	-	-	-	10	22
경북	10	1	2	1	-	-	20	34
경남	7	-	1	-	-	2	18	28
제주	3	-	-	1	-	-	3	7
합계	60	11	7	2	1	5	115	201

初代 參議院議員選擧의 特徵은 制憲以來 最初로 施行된바 選擧區를 서울특별시와 道單位로 하여 議員定數를 2인 乃至 8인으로 하는 大選擧區制로 하였다. 候補者는 選擧區 單位 最少 7인에서 最高 34인까지에 이르렀다. 參議院議員選擧의 記標方法은 當該選擧區의 議員定數 半數以下의 候補者를 選擇할 수 있는 制限連記投票制를 채택하였다.

選擧結果에 나타난 特徵을 보면 첫째로, 參議院議員選擧를 民議院議員選擧와 동시에 施行하였으므로 選擧人數 등의 기본 상황에는 다름이 없었으나 投票節次上 民議院議員의 投票를 先順位로 한 投票者가 選擧人總數의 84.1%에 該當하는 9,747,688인으로서 民議院議員選擧보다 31,233인이나 적었다. 둘째로 政治意識과 文化水準이 높은 서울특별시를 除外하고 餘他 9個道에서는 기호 1호의 順位者가 전부 당선되었다.

2. 法令의 內容과 特色

1960年 3月 15日 실시한 정.부통령선거를 부정불법이라 하여 이승만 大統領이 하야하고 內閣責任制 改憲案이 발의하게 되었다. 이러한 政勢下에서 國會는 그 決議에 따라 憲法 改正에 著手하여 1960年 6月 15日에는 內閣責任制에

입각한 改正憲法의 公布를 보게 되었으며, 民議院議員과 參議院議員의 選擧를 實施할 것을 6月 27日자로 公告하였다.[18]

內閣責任制 改憲에 따라 1960年 6月 23日 國會議員選擧法을 公布하고 동 7월 29일 民議院選擧와 參議院選擧를 實施하게 되는데 이 選擧法은 參議院議員選擧法을 따로 두지 아니 하고 國會議員選擧法으로 統合한 것이 特色이다.

選擧年齡을 憲法에 따라 21세로 낮추었고 參議院議員의 被選擧權을 35세로 낮추었다.

選擧管理委員會는 憲法에서 獨立機關으로 規程되었고, 選擧管理委員會法으로서 그 組織과 機能이 規程되게 되었다. 民議院議員選擧制度는 전과 같고 參議院議員選擧에 있어서는 選擧區를 서울특별시.도단위로 하여 1選擧구에 2인 내지 8인의 定數로 하고 3년마다 2분의 1을 改選하도록 하였는데, 이것은 우리나라에서 처음으로 大選擧區를 채택한 것이다. 參議院議員의 定數는 58명이었다. 6년 任期와 3년 任期의 議員은 得票數에 따라 決定하였다. 1인 1표제였으며 기표 方法은 당해 選擧區 의원정수의 반수 이하의 候補者를 選擇할 수 있는 制限連記制를 채택하였다.

3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친영향 分析

1) 第5代 國會議員選擧

第5代 國會議員選擧에 있어 選擧區數는 233구, 投票區數는 7,079個區였으며 選擧人名簿에 登載된 選擧人數는 1955년 9월 1일 現在로 調査한 人口數 21,526,374인의 53.9%에 該當하는 11,593,432인으로서 選擧人의 登載比率이 가장 높았었다. 이번 選擧는 민의원과 참의원의 同時選擧로 민주당이 41.7% 득표하여 75% 의석을 얻어 득표율의 배에 가까운 의석율을 획득함으로써 소선거구 다수대표제의 폐단이 극단적으로 표출되었으며 4.19혁명으로 革新政黨이 대두했으나 이들의 議會進出은 거의 실패했다. 이는 4月혁명이 큰 영향으로

---

18) 『大韓民國選擧史』, 第 1輯, p. 79.

정당이 선거에 영향을 줄 수 없다는 특징을 보여 주었다. 그러므로 합리적이고 민주적 政治意思형성을 기할 수 있는 보수혁신의 兩黨制度 수립은 아직 이루어질 수 없음을 보여 주었다.

市·道別 選擧狀況을 보면 부록(표-4)와 같다.

2) 初代 參議院議員選擧

參議院議員選擧에 있어서 投票區數는 7,079個區이었으며, 選擧의 특징은 民議員選擧와 비슷하였고 특히 주목을 끄는 곳은 대부분 選擧區에서 候補者의 기호 1번이 당선되었다는 사실과 最初의 中選擧區制였다는 사실이다. 市.道別 選擧狀況은 부록 (표-5)와 같다.

第 3 節 第 3共和國의 國會議員 選擧制度

1. 概觀

1961.5.16 군사혁명으로 혁명정부에 의거 헌법 개정을 비롯 정당법과 선거관계법령이 제정되었다. 大統領책임제가 단원제를 골자로 한 改正헌법에 의거 63.1.15 選擧管理委員會法과 國會議員選擧法을 제정했다. 選擧法은 모든 정치관계 법률이 그러하듯 고도의 政治性을 가진 법률이므로 혁명주도세력의 의지가 반영된 것으로 6,7,8代 국회의원을 선출한 선거법은 이런 배경하에서 제정되었다. 이 법의 특징은

① 선거구를 지역구와 전구구로 양분하고,

② 후보자를 정당 추천제로 하였으며 특히 정당국가의 특색을 강조했다.

③ 1人1票로 전국구와 지역구의 후보를 동시에 선출 하였으며,

④전국의 의석배분은 독특한 비례대표제를 채택했다.

2. 法令의 內容과 特色

1) 第 6代 國會議員選擧

(1) 選擧의 特徵

1963년 11월 26일 總選擧에는 우리나라 選擧史上 처음으로 選擧區를 地域區와 全國區의 2種으로 구분하여 小選擧區 多數代表制와 比例代表制를 併用採擇하였다.

候補者의 推薦에 있어서는 憲法을 비롯한 政黨法과 國會議員選擧法의 規定에 따라 政黨推薦制를 絶對要件으로 하여 無所屬의 立候補를 完全히 封鎖하였다.

이번 選擧에 있어 特記할 만한 事實은 政局의 安定面을 考慮하여 全國區候補者의 議席配分에 있어 다른 나라에서는 類例가 없는 獨特한 制度를 採擇함으로써 政黨政治의 具顯과 兩大政黨의 育成을 法制化한 것이었다.[19]

(2) 國會議員 選擧法의 內容

革命政府가 1963년 1월 16일 公布한 國會議員選擧法을 實施해보지도 못하고 1963년 8월6일에 改正하였다. 改正 내용중 특별한 것은 選擧制度로는 地域區 상대적 多數代表制와 全國區 比例代表制를 採擇하여 특수성을 나타내고 있다. 地域區의 수는 131개이며 全國區는 地域區議員數의 3분의 1인 44명으로 하여 175명이 정원이 되었다. 全國區의 議席配分은 獨逸式을 잘못 採擇하여 외국에는 볼 수 없는 진기한 制度를 만들었다. 이것을 학술적으로는 Graben 식이라고 한다.[20]

兩大政黨의 育成을 위하여 第 1黨에게는 全國區 議席의 2분의 1에서 3분의 2까지를 주며 제 2당에게는 3분의 1이상을 配分하도록 하고 全國區候補者에 결원이 생기면 補闕選擧를 하지 아니하고, 所屬政黨의 全國區候補者名簿의 순

---

19) 『大韓民國選擧史 第 1輯』, pp. 81-697.
20) 李原煥, "前揭論文", pp. 70-90.

위에 따라 결원된 의원을 승계할 자를 決定했는데. 이와 같이 選擧制度는 政黨과 人物의 양기준에 따라 當選될 수 있도록 한 것이 특징이다.

2) 第7代 國會議員選擧

(1) 選擧法의 內容

第 6代 國會가 開院되고 同法에 의한 選擧의 實施에 다른 여러가지 운용상의 問題點이 提起되어 選擧法 改正論에 따라 改正內容은 選擧人名簿의 사본교부제도를 신설하고 選擧運動의 制限規程을 완화하였고 投票通知票의 交付制度를 變更하였고 行政區域 變更에 따른 國會議員地域區別 표를 변경한 정도이었다. 즉 制度 자체에는 하등의 변경도 가하지 아니하고 기술적인 세부적 改正에 그친 것이었다.

(2) 選擧의 特徵

이번 選擧에 있어 特記할 만한 사실은 國外에 滯留하고 있는 不在者에게 投票權을 許容한 점과 選擧人名簿寫本의 交付制度를 新設한 것이다.

3) 第 8代 國會議員選擧

(1) 選擧法의 改正過程

第 7代 國會에서는 三選改憲問題를 둘러싸고 對立이 격화되었다. 執權黨을 中心으로 경제 건설과 自主國防을 위해서 憲法을 고쳐야 한다는 주장이 나왔고, 재야에서는 이승만 정권의 실례를 들며 박 대통령 자신이나 韓國의 民主主義의 장래를 위해서도 三選改憲은 영구집권의 길을 트는 것이므로 반대한다는 與論이 일어 院內에서 치열한 격돌을 보였던 것이다. 신민당이 三選改憲의 저지와 1971년 總選擧에 대한 준비체제를 갖추고 黨의 해체라는 方法까지 택하면서 버티었으나 1969년 9월 14일 國會 제 3별관에서 改憲案이 전격적으로

통과되고 國民投票로 確定되었다.

第 7代 國會에서는 1969년 1월 23일 公布된 이른바 保障立法에 의한 選擧法 改正과 1970년12월 22일 公布된 協商 選擧法등 두차례의 改正을 거쳐 1971년 5월 25일 이 選擧法에 의하여 第 8代 國會議員選擧總選擧가 實施되었다.[21]

(2) 第8代 國會議員選擧法의 內容

選擧權이나 被選擧權에는 변경이 없고, 다만 選擧管理委員會의 위원중에서 政黨推薦議員은 그 政黨에서 選擧日 2일전까지 교체할 수 있게 하였다. 또 공무원 중 國會議員을 兼職하고 있는 국무총리와 국무의원은 사임하지 아니하고도 立候補 할 수 있게 되었다.

選擧制度는 地域區選擧와 全國區選擧로 第 7代와 비슷하다. 또 全國區의 議席配分은 有效投票의 5%를 얻고 地域區에서 5석 이상 얻은 政黨에 한한다. 이것은 全國區 議席의 配分을 어렵게 한 것으로 群小政黨의 난립을 막기 위한 措置를 强化한 것으로 생각 되었다.

3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친영향 分析

1) 第 6代 國會議員選擧

選擧結果에 나타난 特徵을 보면, 첫째, 投票에 參加한 選擧人은 選擧人總數의 72.1%에 該當하는 9,622,183인로서 歷代國會議員選擧와 比較하여 投票率이 가장 낮았으며, 新國會議員 選擧法에 의하여 정당에 의한 후보자 추천만을 인정한데 따라 부득이 정당을창당 할 수 밖에 없었으나 정당법의 제약에도 불구하고 選擧에 參加한 政黨은 12개 政黨이나 되었다, 民主共和黨이 全國區를 包含한 總議席數 175석중 110석을 獲得함으로써 壓倒的인 勝利를 거두었다. 民政黨은 41석을 確保하였다.

전기 2대 政黨이외에서는 민주당이 13석, 자유민주당이 9석 그리고 『國民

---

21) 『大韓民國選擧史 第 1輯』, p.87.

의 黨」이 2석을 얻는데 불과하였으며 이들 5개 政黨을 제외한 餘他의 7개 政黨에서는 當選者가 한 사람도 없어 群小政黨의 沒落을 招來하였다. 특히 8.8%의 득표를하고 2석만 당선시킨 「국민의 여당」은 유효투표 8.1% 확보하고 6석을당선시킴으로 전국구 의석을 배분 받은 自由民主黨과 달리 地域區議席 3석을 확보하여야 한다는 선거제도의 모순으로 전국구 의석을 배분받지 못하였다. 이는 정당의 평등원칙 및 투표가치의 平等原則에 違背된다고 볼것이다.

市·道別 選擧 狀況은 부록 (표-6)과 같다.

2) 第 7代 國會議員選擧

共和黨이 50.6%의 得票로 77.7%의 지역구 議席을 , 신민당이 32.7%의 得票로 막강한 조직과 풍부한 자금공세로 地域區 議席의 21.3%를 차지하였다 이로써 공화당이 3분의 2이상의 議席을 차지하게 되었는데 그 原因은,

① 選擧法에 禁止規程이 너무 많아 지켜지지 않았다는 점

② 選擧運動 중 지역사업공약이 유례없이 많았다는 점

③ 善心攻勢로 명예로운 승리가 되지 못하였다는 점

④ 群小政黨은 전패함과 동시에 投票의 地域的인 편차를 좁히지 못한 점을 들수 있다.[22] 이와같은 선거결과는 5.3 대통령 선거에서 평준화를보여준 도시와 농촌의 투표성향이 국회의원 선거에서는 다시 여촌야도 현상을 노정시켰다. 신민당은 지역구 당선자 28명중 24명을 대도시에서 당선시킨결과 이는 근본적으로 도시와 농촌이 정치적으로 의식구조가 다르고 이해를달리 하고 있다고 보여진다.

市·道別 選擧狀況은 부록 (표-7)과 같다.

3) 第 8代 國會議員選擧

第 8代 國會議員選擧에 있어서는 第7代 國會議員選擧時의 投票者보다는

---

22)李原煥, "前揭論文", pp. 56-57.

2.9%가 낮았고 市.道別로는 忠北이 80.2%로써 가장 높았으며 제일 낮은 곳이 서울의 59.2%이고 棄權者는 選擧人 總數의 26.8%에 該當하는 4,180,056인이었다. 신민당은 珍山파동이 있었으나 44.4%지지를 획득하여 공화당에서는 크게 실망하게 되었다. 신민당은 과반수 의석에 육박하는 의외의 결과에 호헌선 확보는 민주주의 의 승리라고 논평하고 與村野都를 탈피하지 못한 여야가 양극화 현상이 두드러지게 나타났다.

市·道別 選擧狀況은 부록 (표-8)과 같다.

第 4 節 維新憲法下의 國會議員 選擧制度

1. 概 觀

維新憲法案은 11월 21일에 實施된 國民投票에서 확정되었다.

統一主體國民會議는 維新憲法 第 3章에 根據을 두고 있으며 제 35조에서,

『祖國의 平和的 統一을 推進하기 위한 온 國民의 總意에 의한 國民的 組織體로써 祖國統一의 神聖한 사명을 가진 國民의 主權的 受任機關』이라고 그 姓格을 밝히고 있다. 따라서 統一主體國民會議는 그 機能面에서는,

①重要한 統一政策을 審議 決定하고,

② 國家元首인 大統領을 選出하고,

③國會議員定數의 3분의 1에 해당하는 수의 國會議員을 選擧하며

④ 國會가 發議 議決한 改憲案을 最終的으로 議決, 確定하며 統一主體國民會議를 構成할 初代代議員 選擧를 위해 政府는 11월 25일 維新憲法의 規定에 따라 代議員選擧法을 公布했다. 이 法의 特徵은,

① 選擧區를 小選擧區制와 中選擧區制로 混用, 1選擧區에서 1내지 5명의 代議員을 選出하며,

②選擧運動은 철저한 公營制로 했고

③被選擧權은 國會議員被選擧權이 있는 30세 以上의 國民으로서 그 選擧區에 계속 2년 이상 住民登錄이 있는 居住要件을 갖추고

④ 候補者 登錄要件으로 有權者 300명 이상의 推薦을 받도록 하였으며

⑤특히 政治人 (國會議員, 政黨의 당원)의 立候補를 禁止한 점이 特色이다.

같은 해인 11월 27일 統一主體 國民會議 初代議員選擧를 12월 15일 實施 公告하여 70.4% 投票率을 나타내어 代議員定數 2,359명 중 無投票當選者인 225명을 除外한 나머지 代議員이 당선 확정되었다. 이어 12월 23일 전원참석 第8代 大統領選擧를 實施했으며 이로써 第 4共和國의 歷史가 시작되었다.

2. 統一主體國民會議와 維政會 國會議員 選擧制度

박정희 大統領은 南北對話를 위한 憲法體制 변동을 강력히 주장하면서 그 必要性, 憲法의 一部停止, 國會解散, 非常國務會議, 改憲案 內容 등에 대한 非常事態特別宣言을 1972년 10월 17일에 발표했는데 이를 10월유신이라 한다.『10. 17 非常措置』에 의한 國會解散, 政黨活動의 중지 등 憲法의 一部條項의 정지는 일종의 超憲法的 憲法侵害라 할 것이며 23), 이에 의하여 第 3共和國 憲法이 전면改正된 것이 第 3共和國 憲法의 규범적 효력으로는 說明할 수 없다는 점에서, 그리고 그것이 現職 大統領으로부터 비롯되었다는 점에서 下向式革命 내지 政變이라고 評價할 수 있는 것이다.24) 이에따른 전직 國會議員인 葛奉根이 維新憲法의 內容을 解說한 것을 보면 다음과 같다.25)統一主體國民會議는 개별적 事項에 관한 權限만을 가지는 國家機構로써, 즉 制限된 범위의 國民의 主權的 수임기관이므로 傳統的인 權力분립의 原理에 違背되지 않는다. 그러므로 統一主體國民會議에서 國會議員을 선출하는 것은 國民의 代表라는 관점에

---

23) 權寧星, 『前揭書』, p. 85.
24) 許 營, 『憲法理論과 憲法』, (서울 : 傳英社 1983), p. 69.
25) 송 우, 『韓國憲法改正史』, (서울 : 集文黨, 1980), pp. 285-296.

서 地域區 國會議員과 다를 바가 없다. 그리고 統一主體國民會議에 의한 國會議員의 選出이 大統領의 일괄 推薦에 의하게 된다는 事實은 國民의 個別的 利益의 代表인 國會에 國民의 全體利益의 투입을 意味한다.

간단히 인용한 위의 論理에 대한 批判은 본 論文의 범위는 아니다. 그러나 議會主義의 原則上 國會議員이 國民의 直接選擧에 의하지 않고 選出된다는 것은 어떠한 근거에 의해서도 正當化 될 수 없을 것이며 더구나 大統領의 일괄 推薦에 의한다는 것은 大統領 일인의 獨裁體制의 발판이 될 것임이 豫見되기 때문일 것이다. 이는 이후의 憲法改正運動으로 擴散되었고, 이에 대한 무자비한 탄압이 긴급조치라는 명목으로 자행되었다. 1인정권, 혹은 1당정권이라 할 第 4共和國의 體制에 대한 國民의 반대는 選擧結果로 반영되었으며 이러한 관점에서 第 4共和國의 選擧制度를 考察하면서 또한 상대적으로 그 憲法的 地位를 지지하는 側面을 보면 다음과 같다.[26]

統一主體國民會議는 祖國의 平和的 統一을 추진하기 위한 온 國民의 총의를 反映한 國民的 組織體로써 祖國統一의 神聖한 使命을 가진 國民의 主權的 受任機關이다.

換言하면, 維新憲法은 自由民主國家를 前提하는 平和統一의 터전 구축 즉 北韓과 對決에서 國力의 優位 先取로의 길과 時間을 단축시키는데 있다. 그렇다면, 첫째로 이러한 狀況에서 우리가 西歐式 議會主議의 傳統的인 國民代表의 樣式을 버리고, 統一主體勢力을 기반으로 하는 강력한 權力을 國家의 基礎로 삼은 것과, 둘째로 國家的 次元의 利益追求와 『國家的 權力』(le pouvoir etatique) 確立을 우선화한 것 그리고 셋째로 唯一思想에 입각한 全體主意的 體制를 더욱 强化하고 있는 북한과의 對話.競爭에 있어서 提起되는 우리 國民들의 『共同的 情神』를 創造하려는 것은 너무나 당연한 일이라고 하겠다.

維新憲法은 이러한 時代的 要求와 현실주의적인 대의 아래서 統一主體國民會議를 設定한 것이라고 意見을 提示하고 따라서 統一主體國民會議는 統一勢

---

26) 葛奉根, "統一主體國民會議의 憲法上의 地位", 「선거관리」 1978, 제20호, pp2-9.

力의 國民代表的 主體이며『國家的 權力』의 源泉이며 동시에 『民主的 (國民的) 權力』(le pouvior democratiquele pouvoir populaire)에의 橋梁체인 것이라고 주장했다.

이러한 根據에서 國民會議는 統一政策의 審議·決定權을 가지며, 大統領의 『國家的 權力』의 正當性을 위하여 大統領을 選出하며 國家的 權力과 國民的 權力의 調和를 위하여 國會議員의 3분의 1을 脫政黨化한 國民의 主權的 受任議員으로서 選出하며 또 國會에서 議決된 憲法改正案을 최종적으로 確定하는 權限을 가진다.

까닭에 維新憲法에 있어서는 統一主體國民會議를 超政黨的 그리고 正當性을 基本 原則으로 하고 있다고 주장했는데 이는 아마도 당시의 政治狀況에 맹종했던 충정이 아닌가 생각된다.

3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친영향 分析

1) 第 9代 國會議員選擧

維新憲法에 따라 第 9代 國會議員選擧가 1973년 2월 27일에 實施되었다. 選擧結果, 共和黨이 38.7%의 득표로 73석을 차지하여 議席率 50.6%를 기록하였다. 신민당은 32.5%의 得票로 52석을 차지하여 35.6%의 議席率을 기록하였으며 統一黨은 10.2%의 得票를 하였으나 겨우 2석을 차지하였다. 共和黨과 신민당의 2대 政黨으로 政局이 운영됨으로써 兩黨制적 성향을 띠었으나 統一主體國民會議에서 選出되는 國會議員은 모두 執權黨 所屬이어야 하는 기형적인 制度로 말미암아 實質的으로는 一黨優位制였던 것이다. 즉 1區 2人制 역시 兩黨制를 촉진할 수 있다는 點을 指摘하고자 한다. 그리고 無所屬 出馬가 禁止되었던 第 3共和國을 除外하고 各 共和國 最初의 選擧에서는 항상 無所屬의 得票率이 增加하고 있는 점을 指摘하며 이는 人物投票的 성향에 기인하는 것으로 생각된다.

위와 같이 第 9代 國會議員의 選擧에서 선거제도상의 特徵을 살펴보면 地區黨의 설립제한으로 당시의 政治狀況에서는 야당은 단결할 수 밖에 없었다.

市·道別 選擧狀況은 부록 (표-9)와 같다.

2) 第 10代 國會議員選擧

維新體制는 輸出伸張과 高度經濟成長으로써 경이적인 經濟發展을 이룩하였다. 그러나 박정희 大統領의 長期執權에는 강력한 指導體制와 혁혁한 업적에도 불구하고 큰 그늘이 따르고 있었다. 維新憲法의 制定過程을 살펴보면 박정희 정권은 正統性(legitimacy)을 갖추기 어려웠다고 보여지며, 이것은 이후 金大中 拉致事件으로 더욱 擴大 되었다고 하겠다.

위와 같은 時代的 狀況에서도 9代 選擧를 마치고 1973년 3월 21일 소집된 第 85會 임시 國會에서 行政區域 개편에 따른 國會議員 選擧區域表의 改正이 있었고, 第 10代 國會議員選擧를 1년여 남겨놓은 1977년도 定期國會에서 政治議案인 選擧關係法 改正문제를 놓고 여.야는 同年 11월 10일부터 5자회담과 10인 중진회담을 번갈아 열며 20일 간의 협상끝에 타결된 國會議員選擧法중 改正법률을 1977년 12월 17일 國會에서 議決하여 1977년 12월 31일 法律 第 3093호로 公布하였다.

改正된 國會議員選擧法의 主要骨子를 보면 다음과 같다.[27]

첫째, 選擧區를 73개구에서 4개구 增設하여 77개 選擧區로 하였으며 議員定數는 選擧區에서 選擧하는 146인을 154인으로, 統一主體 國民會議에서 選擧하는 73인을 77인으로 하여 219에서 231인으로 증원하였다. 둘째, 選擧區 및 區.市.郡 委員會와 投票區委員會에 참관인 制度를 신설하여 第 1黨과 第 2黨은 각 1인씩 選任하여 당해 選擧에 관하여 의견을 개진하도록 하였다. 세째, 候補者 寄託金을 인상하여 無所屬候補者는 300만원에서 500만원으로 政黨의 推薦을 받은 자는 200만원에서 300만원으로 하였다.

選擧結果 共和黨은 31.7%의 得票로 44.2%의 議席을 차지하였는데 신민당은

---

27) 尹天柱, 『우리나라 選擧實態』, (서울 서울大學校出版部 1981), pp. 282.

32.8%의 득표를 하여 39.6%의 議席을 차지하게 되었다.[28]

10代 選擧의 特徵으로는 다음을 들 수가 있다. 첫째, 與村野都의 現象이 두드러지게 나타났다는 것이다. 물론 건국 후 아홉 차례의 選擧에서 與村野都의 現象은 누누히 나타났다.

그런데 특히 10代 選擧에서 굳이 특기하고자 하는 이유는 選擧史上 처음으로 野黨이 與黨보다 得票率이 앞섰음에도 불구하고 議席數에서는 열위였다는 사실 때문이다. 즉 도시에서 共和黨候補가 많이 탈락되었고 大都市 즉 서울과 부산에서는 共和黨候補는 거의 2위로 당선되었으며 공화당 후보의 得票數는 주로 신민당인 野黨에게 상대가 되지 않을 정도로 적었다는 사실이다. 이같은 與村野都의 現象은 政府의 신임도에 대한 重要한 問題點을 提示한 것이다. 다시 말해서 政治體制에 대한 評價가 양원화 되어 있었다는 사실이다. 현 政治體制를 지지하고 유지하려는 사람들이 많은 반면에 그것을 심각하게 반대하고 광범위한 變化를 요구하는 사람들 또한 많다는 것이다. 與黨은 政治構造에 대한 與論을 반영하지 않더라도 政策을 통해 혜택을 줌으로써 지지를 받을 수 있으나 政策을 통해 혜택을 줄 수 없는 野黨은 與論을 반영함으로써만 지지를 받을 것이기 때문일 것이다.

第 4共和國의 9代 選擧에서는 無所屬이 18.6%의 得票로 13.0%의 議席을 차지했고, 10代 選擧에서는 28.1%의 得票로 14.3%의 議席을 차지하였다. 第 9代 選擧까지 하향세를 보여오던 無所屬의 得票率이 10代 選擧에서 약 10%나 增加한 것은 첫째, 政黨의 不信任을 말하며 둘째, 投票人들이 政黨보다 人物中心으로 投票하였다는 사실을 반영한 것이라 생각된다.

그리고 無所屬은 어느 政黨의 공천을 받지 못해서 出馬한 候補者가 대부분이다.

따라서 政黨中心의 選擧를 하려면 무엇보다도 공천절차를 公正하게 하여 政黨의 決定에 대하여 불만을 품는 사람이 적도록 해야할 것이다.[29]

---

28) 『大韓民國選擧史 第 3輯』,(中央選擧管理委員會), pp. 337-359.
29) 劉鍾海, 『國民은 합극형』 政治를 바란다." 정경연구 1979, p. 231.

第 10代 選擧는 選擧史에 있어 最初로 野黨(32.8%)이 與黨(31.7%)보다 得票를 더 많이 한 選擧였다. 즉 市民들의 집중적인 지지를 획득함으로써 兩黨體制를 구축할 수 있는 중대選擧였던 것이다.[30] 그러나 第 4共和國 選擧制度에서는 헌정사에서 유례가 없는 統一主體國民會議에서 執權黨의 당수인 大統領이 國會議員의 3분의 1을 選出하는 方式을 취하고 있었으므로 정권교체의 하향성은 사실상 상당히 거리감이 있었다고 생각된다. 市道別 選擧狀況은 부록(표-10)과 같다.

第 5 節 第5共和國의 國會議員 選擧制度

1. 槪 觀

第 4共和國은 1979년의 釜馬事態와 10.26事態를 계기로 야기된 不安定으로 말미암아 와해되었고, 새로운 憲法秩序가 模索되었다. 이후 憲法改正에 대한 많은 논의와 우여곡절끝에 1980년 10월 22일에 政府案의 확정을 위한 國民投票가 實施되었으며, 이 憲法은 1980년 10월 27일에 공포되고 施行되었다. 이에 따라 1981. 1. 29 국회의원 선거법을 제정하고 동년 3. 25 제11대 총선거가 실시되고 그후 1984. 7. 25 부분적 개정을 거쳐 85. 2. 12. 제 12대 총선거를 실시 했다.

2. 選擧法의 制定과 內容

1) 第 11代 國會議員 選擧

第 5共和國 憲法은 國會議員選擧制度에 관하여 다음과 같은 規程을 두고 있

30) 安秉萬, 『韓國政府論』, (서울 : 茶山출판사 1985), pp. 137-149.

다. 즉 제 77조 제 1항에서 國會는 國民의 普通.平等.直接.秘密選擧에 의하여 選出된 의원으로 구성하며, 제 2항에서 國會議員의 數는 法律로 정하되, 200인 이상으로 하고, 제 3항에서 國會議員의 選擧區와 比例代表制 기타 選擧에 관한 事項은 法律로 정한다고 規程하고 있다.

이에 따라 現行 國會議員選擧制度는 混合식 選擧區制를 採擇하고 있으며 全國區의 議席은 地域區選擧에서 5인 이상의 議席을 획득한 政黨에 대하여 지역구 選擧에서의 議席數를 토대로 분배했다.

第 5共和國 國會議員選擧法은 1구 2인제의 地域區와 比例的 基準에 의한 全國區制를 병용하고 있는데 前者의 채택이유는 少數에게도 代表의 機會를 주는 소수대표제에 접근하려는 것으로 생각된다. 또한 後者를 병용하고 있는 취지는 地域區選擧結果의 불합리를 比例的으로 조정하고 全國的 人物의 등장을 통한 職能代表的 要素의 導入에 있다고 볼 것이다.[31] 그리고 第 5共和國이 兩黨制의 신화를 극복하고 다양한 社會的 세력을 반영하는 다당제를 지향하고 있음이 全國區制의 채택취지로 설명되어지며 1구 2인제의 短期投票制에서는 少數가 더 많은 代表를 가질수 있다는 점이 指摘된다.[32] 즉 得票率이 아니라 議席數를 기초로 하는 全國區制는 代表의 公正性을 현저하게 저해할 우려가 있는 것이다. 1980년 10월 27일 자동해산되었던 國會가 166일만인 1981년 4월 11일 개원함으로써 國會의 그 機能을 회복하였고, 政治資金에 관한 法律 중 寄託金의 지급은 寄託당시 國會에서 議席을 가진 政黨에게 그 議席數의 比率에 따라 配分.支給하게 하므로서 群小政黨의 배제에 기여하나 政黨판도의 고정화를 招來할 수 있다는 단점을 야기시켰다.[33]

2) 第 12代 國會議員選擧

第 12代 國會議員選擧를 앞두고 1984년 7월 25일에 選擧法 改正이 있었다. 이것은 選擧運動의 規制, 기탁금제, 투.개표 참관인제에 관한 부분적인 改正과

---

31) 金哲洙,『 憲法改正 回顧와 展望』, (서울 : 大學出版史 1986), pp. 361-363.
32) 朴承載, 『選擧制度論』,(서울 : 一潮閣, 1966), pp. 122-123.
33) 張正潤,"韓國의 政治資金에 관한 研究",(연세대학교행정대학원 석사학위 논문 1987).

全國區候補者로 등록되는 자는 등록신청시에 700만원을 中央選擧管理委員會에 寄託하도록 條項을 수정한 정도로서 選擧制度의 골격에는 아무런 變化가 없었다.

3. 選擧制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 영향 分析

1) 第 11代 國會議員選擧

第 5共和國의 主導勢力이 1981年 1月 15日에 창당한 民政黨과 第 4共和國의 共和黨 세력인 국민당과 신생 민한당의 3당의 대결로 選擧는 압축되었다.

民政黨이 35.6%의 得票率로 地域區 議席의 48.9%를 차지하여 全國區議席을 합하여 151석을 確保하고 81석을 얻은 민한당이 21.6%의 得票率로 地域區 議席의 31.0%를, 국민당이 13.3%의 得票率로 9.8%의 議席 25석을 차지하였다. 第 11代 選擧에서는 與論의 兩極化現象은 두드러지지 않았다. 第 5共和國 성립의 주도 세력이 民政黨을 창당한 때가 選擧 보름 전이었다는 점에 그 原因이 있으며 기존의 政治人들이 政治規制에 묶여 있어 民政黨 勢力에 반대하는 勢力의 결집이 상대적으로 신속하지 못했다는 점에도 原因이 있다고 하겠으며 國民이 政治構造에 대한 根本的인 合意를 이룬 서구에서는 兩黨制 하의 政黨政策이 與論의 중간에 가까울수록 지지가 增加되고 결국은 중간치로 수렴한다는 것이 사실로 받아들여졌다. 그러나 政治構造에 관한 根本的인 合意가 이루어지지 않은 개발도상국에서의 政黨政治는 타협과 협력보다는 對立과 葛藤이 표면화되고 있는 現實에서는, 온건한 政黨政策은 지지자들의 소외를 유발시키고 지지를 감소시킨다고 보겠다. 이러한 시각에서 第 5共和國 憲法의 성립이 다양한 集團과 勢力의 利益을 民主的으로 반영하기에는 너무 짧은 시간에 성립된 점과 民政黨 이외의 현저한 政治勢力이 없이 第 11代 總選擧가 치르어졌다는 점에서 民政黨의 大勝은 당연한 結果라 보겠다. 그리고 이번 선거에 4.19혁명 후나 5.16군사혁명, 유신헌법에 의한 9代 선거와 같이 중대한 정치사건의 직후 선거에서는 주도 세력에 대한 국민의 기대는 안정이라는 희망과 직결되어 나타나는 다수의석을 확보하는 결과를 보였다. 市·都別 選擧 投票狀況

은 부록 (표-11)과 같다.

2) 第 12代 國會議員選擧

選擧結果 民政黨이 35.25%의 得票로 地域區 議席의 47.3%를 차지하여 全國區 포함 148석을 획득하고 신민당은 29.26%의 得票로 地域區 議席의 27.2%를 차지하여 全國區 포함 67석을, 민한당은 19.68%의 得票로 地域區 議席의 14.1%를 차지하여 全國區 포함 35석을 국민당은 9.16%의 득표로 지역구 議席의 8.2%를 차지하여 全國區 포함 20석을 획득하고 기타 群小政黨에서는 6석을 確保하는데 그쳤으나 執權黨은 148석으로 원내 安定勢力을 구축했다.

또한 無所屬은 3.2%의 得票率로 2.2%의 의석율 4석을 차지하여 건국 이후 第 12代 選擧에 이르기까지 가장 적은 占有율을 보였다. 이는 政黨政治가 토착화되어 있다는 견해를 검토할 단계에 이르렀음을 시사한다.

그런데 신민당은 6대 都市 29지구에서 28석을 獲得함으로써 都市民의 絶對的인 지지를 받았다. 이로써 選擧結果는 與.野의 相反된 解析을 자아냈다. 즉 民政黨이 지난 選擧에 비해 비록 3석을 잃었지만 지지율은 줄지 않고 여전히 많은 議席差로 多數黨이 됨으로써 民政黨 政府의 지위와 업적에 대한 國民의 인정이라는 解析이 가능했던 반면, 강경 野黨인 신민당의 승리와 기존 온건야당들의 敗北는 民政黨 政府에 대한 國民의 반대와 민주화 要求의 표시라는 解析이 가능했던 것이다. 市·道別 投票 狀況과 당시 全國區當選 狀況 및 政黨別 得票 現況은 부록 (표-12)과 아래 (표-6)과 같다.

<표-6> 全國區 當選狀況 및 政黨別 得票現況

政黨名	議席數			得票數	得票率 (%)
	地域區	全國區	計		
民主正義黨	87	61	148	7,040,811	35.25
新韓民主黨	50	17	67	5,843,827	29.26
民主韓國黨	26	9	35	3,930,966	19.68
韓國國民黨	15	5	20	1,828,744	9.16
新政社會黨	1	-	1	288,863	1.45
新民主黨	1	-	1	112,654	0.56
勞動農民黨	-	-	-	185,859	0.93
民權黨	-	-	-	75,634	0.38
自由民族黨	-	-	-	17,257	0.09
無所屬	4	-	4	650,028	324
合計	184	92	276	19,974,643	100

第 6 節 第6共和國 憲法下의 國會議員 選擧制度

1. 概 觀

第 6共和國 憲法은 1987년 10월 27일 國民投票로 確定되고 10월 29일 公布되어 1988년 2월 25일부터 施行되었다. 第 6共和國은 第 5共和國에 비해서 미국식 大統領制에 보다 접근하고 第 3共和國 大統領制와 유사한 점이 많다.[34]

그리고 이번에도 예외는 아니어서 어느 때와 마찬가지로 이법 施行전이 憲法이 改正되는 過程에서 큰 代價를 치렀다고 할 수 있겠다. 1987년 6월『市民平和 大行進』이 감행되고 地域.階層간 區別없이 國民的統合으로 이루어낸 歷史的 事件이라고 정의하는 6.10항쟁 그리고 이의 후속조치로 어쩔수 없이 일어난 結果물이라는 6.29선언 등[35]을 배경으로 第 6共和國의 第 13代 國會議員選擧法은 1988년 3월 17일 法律 제 4003호에 의거 國會議員選擧法이 改正되었

34) 金雲泰 『前揭書』 p 446.
35) 한국일보 1993. 6. 11 제 2면 참조.

는데 우리가 여기서 주시하고자 하는 것은 위와 같은 국민적 여망을 최대한 수용하기 위하여 與野 代表들로 構成된 8인 정치회담이 개최되고 이 회담에서 마련된 單一改正案이 國會改憲 特別委員會에서 채택 9.18 國會재적위원 264명의 서명으로 발의되고 9.21의 公告에 이어 10.12 國會재적 272명 중 252명이 이에 찬성하므로써 國會의 議決을 거쳐 10.27 國民投票에서 總 有權者 78.2%에 該當하는 投票參席으로 確定되었으며 이는 헌정사상 획기적이라 할 수 있는데 여야가 토론하고 國民的 合意를 기반으로 하여 탄생한 것인 만큼 역대 어느 때 보다도 당당하고 떳떳한 民主的이고 國民的인 憲法으로 평가된다 하겠다.[36]

2. 法令의 內容과 特色

이 選擧法의 主要 內容을 보면 기존의 中選擧區制를 17년만에 小選擧區制로 바꾸고 地域區數가 92개구에서 224개구로 議員定數는 299명으로 대폭 늘렸다. 地域區에서 1구 2인씩 選出하던 것을 1區 1人씩 選出하고 全國區는 의원 정수의 2분의 1이던 것을 3분의 1로 하며 政黨推薦 候補者는 700만원씩 寄託하던 寄託金을 1000만원으로 증액하였고 無所屬候補者는 1500만원씩 하던 寄託金을 2000만원으로 上向調整하였으며 選擧運動에서도 소형인쇄물의 配布를 허용하고 投票用紙에 가인날인제를 신설하였으며 全國區議席 배분에 있어서도 제 1당에 全國區의 3분의 2를 配定하던 것을 제 1당이 획득한 議席이 地域區의 100분의 50미만일 때 全國區 議席의 2분의 1일을 配定토록 했다.

1) 第 13代 國會議員選擧

小選擧區制를 骨子로 하는 國會議員 選擧法이 國會를 통과하자 與野는 4월로 예상되는 第 13代 國會議員 總選體制로 돌입했다. 統一民主黨은 202명의 地域區 候補者와 40명의 全國區 候補者를 평민당은 168명의 地域區 候補者와 38명의 全國區 候補者를 確定했으나 호남과 영남에서 각각 公薦候補者를 내지

---

36) **權寧星 『前揭書』** p 97.

못하는 地域偏重 현상을 심하게 보였다. 이번 選擧에서는 무려 17개 政黨이 난립하고 14개 政黨이 候補者를 公薦總選에 참여하였는데 총 1,046명이 登錄하여 4.7대 1의 경쟁을 보였다. 政黨別 候補者 登錄狀況은 부록 (표-13)과 같다.

2) 第 14代 國會議員選擧

第 14代 國會議員 總選擧는 '92. 3. 7 選擧日이 公告되어 3.24 실시되었다.

公明選擧定着을 위한 選擧管理方案을 模索하였으며, 國會議員選擧法 개선에 관한 토론회를 개최 國會議員選擧法의 問題點과 改善方向에 대한 각계의 의견을 수렴하여 國會議員 選擧法 改正 의견을 작성, 定期國會에 제출하는 등 制度改善에 주력하였다. 政黨推薦候補者間의 균형을 도모하기 위하여 차별조항을 일부 改正하고 有權者에게 알릴 기회를 擴大하기 위하여 政黨演說會 개최, 政黨의 소형인쇄물 製作.配付 등 法政選擧運動方法을 대폭 擴大하였다.

3. 現行 公職選擧 및 選擧不正防止法의 制定

選擧法의 改善은 民主選擧의 基本原則인 『選擧의 自由』와 『候補者間 機會均等』이 서로 조화를 이루도록 하는 데서 찾아야 할 것이다. 選擧運動의 自由는 擴大하되, 그 自由가 實質的으로 保障되기 위하여는 候補者와 그 所屬 政黨의 便宜와 選擧區民의 利益이 均衡을 유지하며, 機會均等이라는 選擧公營制의 基礎를 바탕으로 하고 한편으로는 選擧法 違反의 規制를 强化하는 方向으로 나아가야 한다.

어느 法律이든 마찬가지이지만 選擧法도 現實性 있고 누구나 지킬 수 있으며 이를 지키는 자가 보호받고 違反하는 자는 그에 상응하는 制裁를 받게 되는 選擧法이 마련되어야 한다는 것이다. 그런데 選擧制度를 논의함에 있어 완전무결한 制度를 갖는다는 것은 불가능한 일인지도 모른다. 어느 制度이건 모든 사람이 滿足할 수 있는 制度란 있을 수 없다.

그러나 代議民主制를 採擇하고 있는 한 이상적인 選擧制度를 갖기 위하여는

選擧制度를 具體的으로 規定한 選擧法에 대하여 끊임없는 硏究와 勞力이 있어야 할 것이다.

選擧法은 『選擧의 自由』와 『候補者間의 機會均等』이 충분히 保障된 가운데 누구나 지킬 수 있으며 選擧法을 지키는 候補者가 득을 보고 選擧法을 지키지 아니하면 불利益을 받도록 하여 自由로운 분위기 속에서 選擧秩序가 唯持될 수 있도록 만들어져야 하고 특히 候補者가 自身의 政策.政見을 選擧人에게 알리고 選擧人은 候補者를 선택하는데 지장이 없어야 하며, 選擧人의 自由로운 政治的 意思決定과 표현에 지장이 없도록 해야 한다는 이념을 바탕으로 해야 할 것이다. 이런 기초에서 1994. 3. 16. 법률 제4,739호에 의거 制定된 統合選擧法의 制定은 歷代 選擧法 制定에서 가장 발전된 第 6共和國 문민정부에서 의욕적으로 추진한 政治改革의 選擧法으로서 성과 중 성과라 할 수 있겠다.

公職選擧 및 選擧不正防止法은 우리나라가 반세기 가까이 수많은 選擧를 치러왔으면서도 지금껏 우리가 바라는 깨끗한 選擧風土를 가꾸지 못한 것은 아직도 성숙하지 못한 國民의 민주의식과 政治愚衆에 길들여진 일부 政治人들의 그릇된 思考에 그 탓을 돌릴 수도 있겠지만 그보다는 오히려 選擧法을 政治的 이해의 산물로 認識하여 흥정의 도구로 삼는다든지, 選擧法을 어겨서라도 當選만 되면 그만이라는 選擧法 輕視풍조에 더 큰 原因이 있음을 否認할 수 없다. 選擧法은 민주주의 基本法이므로 選擧法을 자주 고치는 것은 민주주의 기본을 흔드는 것과 같다.

그런데도 우리나라는 選擧가 있을 때마다 뚜렷한 政策目標없이 그때그때의 政治狀況에 따라 한번도 거르지 않고 選擧法을 뜯어고쳐 왔으며 그나마도 大統領選擧法, 國會議員選擧法, 地方議會議員選擧法 등 공통적으로 規律하거나 統一的으로 운영되어야 할 내용들을 각기 다르게 따로따로 고치기를 거듭하여 왔다.

選擧法의 이와 같은 수난이 우리나라의 民主發展을 얼마나 저해하였으며, 또 選擧에 관여하는 國民.候補者.政黨.政府 그리고 選擧管理機關에 얼마나 많은 혼란을 가져다 주었는지를 우리는 깊이 반성하지 않으면 안된다.

다행히 우리는 최근에 있었던 地方議會議員選擧, 國會議員選擧, 大統領選擧

를 거치면서 이제 우리도 이 땅에 公明選擧의 뿌리를 내릴수 있겠다는 確信을 갖기에 이르렀고 이와 같은 확신은 우리로 하여금 번거롭게 고치지 않아도 될 만큼 公職選擧를 하나의 법전으로 모순없이 체계화하는 統合選擧法을 制定하므로써 우리나라의 民主發展에 크게 기여할 것으로 기대된다 하겠다.

그러면 統合選擧法은 어떤 制定의 방향 하에서 制定되어졌는가. 이에 따른 作成의 方向은 憲法이 국민적 합의에 의하여 制定된 國民生活에 있어서 최고의 법규범이며 政治生活의 가치규범으로서 政治와 社會秩序의 지침을 제공하고 있기 때문에 그 권위는 최대한 존중되어야 하고 그 이념과 憲法上의 제 원칙은 반드시 具現되어야 하는 것처럼 이것은 選擧法이라고 해서 예외일 수는 없다 할 것이다.

따라서 選擧가 올바로 實施되기 위해서는 헌법전문과 본문전체에 담겨져 있는 국민주권주의, 자유민주주의라는 憲法理念과 憲法上 平等의 原則(11조). 意思表現의 自由 즉 思想.意見을 표명하고 전달할 自由의 保障(21조). 選擧權과 공무담임권의 保障(24.25조). 普通, 直接, 秘密, 自由라는 選擧의 基本原則(41.67조). 選擧運動에 있어서 機會均等과 選擧費用의 국가 부담의 原則 (116조)등 憲法上의 선거관련 제원칙 등이 選擧過程을 통해서 구체적으로 具現되어야 하며 選擧制度 내지 選擧法은 바로 이를 위한 制度的 裝置라고 할 수 있을 것이다. 따라서 憲法理念과 憲法上의 제원칙은 選擧法을 制定하고 改正할 수 있는 한계일 뿐만 아니라 具體的인 方向이 되고 制定된 選擧法令을 해석, 적용하는데 지침이 되며 選擧에 참여하는 모든 政黨이나 候補者 그리고 國家機關은 물론이고 모든 國民이 반드시 따라야 할 가장 基本的인 가치 규범이 되어져야 한다. 이러한 作成方向에서 제정된 주요 選擧法의 內容은,

(1) 選擧法體系의 合理的 改善

지금까지는 選擧法으로 大統領選擧法. 國會議員選擧法. 地方議會 (광역.기초) 議員選擧法. 지방자치단체장의 選擧法 등 갖가지 법과 그 내용이 각각 달랐다. 여기에서부터 非合理的 蓋然性이 있었는데 실례로 選擧日의 경우를 보면,

지금까지는 어떤 基準이 없이 그때 그때 형편에 따라서 政府에서 일방적으

로 날자를 정해 왔다. 이에 여당에서는 무조건 찬성하는 方向이었고 野黨은 당리당략이라는 여러가지 구실로 연기 혹은 앞당겨 實施해야 한다는 그럴듯한 主張을 하면서 맞서왔다. 統合選擧法에서는 大統領選擧의 경우 現行 大統領 任期滿了日 前 70일 이후 첫번째 목요일 國會議員選擧에서는 任期滿了日 前 50일 이후 첫번째 목요일을, 그리고 地方議會議員 및 지방자치단체의 長選擧는 그 임기만료일 전 60日 이후 첫번째 목요일을 아예 법정화 시켜버림으로써 與野 당리당략적 격론을 차단시키고 누구나 選擧時期를 예측할 수 있게 했다.

이 規程에 의하면 第15代 大統領選擧日은 97. 12. 18 이 된다는 것을 쉽게 예측할 수 있게 된다.

(2) 選擧運動의 自由擴大와 制限禁止의 合理的 調整

지난 選擧法은 包括的禁止規程으로 해놓고 거기에다 또 個別的 禁止規程으로 制限하고 있다. 그래서 包括規程을 풀고 개별 禁止條項으로 轉換하여 특별한 자 외는 누구나 選擧運動을 자유자재로 할 수 있도록 人的制限을 철폐하므로써 選擧事犯을 養成하는 과거 選擧法을 改正했다. 또 候補者는 회수.지역.장소 등 제한없이 연설이나 대담할 수 있게 하였고 시민단체 등에서도 候補者를 초청하여 정강정책에 대한 대담 토론 등을 자유자재로 하게 하여 候補者와 有權者의 접촉기회를 늘리고 候補者의 能力資質을 有權者들이 직접 확인 검증할 수 있는 機會를 듬뿍 갖도록 했다.

(3) 政黨 또는 候補者는 신문, TV, 라디오의 弘報에 필요한 廣告를 할수 있고 방송사를 편의상 活用할 수 있도록 한점도 특기할 만하다.

(4) 奇附行爲의 制限 强化

위와 같이 候補者와 選擧有權者가 접촉할 수 있는 機會를 여러가지로 확충하면서도 또한 候補者와 有權者 사이에 오갈 수 있는 奇附行爲 즉 금전, 화환, 달력, 서적, 음식물, 선심관광, 交通施設 便宜提供 등을 철저히 制限시킴으로써 공명정대한 후보자상 또 성숙한 選擧權者의 意識을 轉換시켜 갈것을 유도

했고 만약 특별히 축·조의를 해야 할 경우는 候補者가 직접 현장에 가서 提供할 수 있도록 했으며 그 금액의 制限을 가했는데 애경사의 경우 2만원 이하는 無制限으로 허용하였다.

(5) 選擧費用의 不法支出 規程裝置의 마련

기부행위제한 기간은 選擧日 前 180일 부터 選擧일까지로 하고 選擧費用의 制限을 비용별 제한방식에서 총액제한방식으로 轉換했으며 그리고 이에 따른 選擧費用의 收入과 支出은 선관위에 선임 신고된 會計責任者만이 할 수 있도록 하되 金融機關 豫金計座를 통한 方法으로만 가능케 하고 특히 회계책임자는 收入 및 支出을 提供하거나 제공받은 경우는 이의 證憑資料를 姓名, 住所, 住民登錄番號, 電話番號 등을 기재하게 하여 會計責任者의 한계를 明白히 할 뿐만 아니라 選擧 후에는 누구에거나 收入.支出내역의 結果를 공개하게 하고 異議申請者의 이의를 해명할 수 있도록 법제화 했다.

(6) 選擧公營制의 擴大 등 候補者 負擔의 최소화

選擧公營制의 擴大로 候補者의 選擧費用 중 國家 또는 地方自治團體의 부담을 擴大했으며,

(7) 選擧時期前後의 政黨活動의 合理的 規制

평소 政黨의 團合大會나 회수를 選擧期間 中에는 일정한 횟수 이내로 制限하므로써 無所屬候補者 등과의 형평성을 기하자는 취지가 반영되었고 이는 물론 候補者에게 공평한 기회를 提供하자는 意味이다.

(8) 選擧犯罪에 대한 가혹한 法的措置와 이의 擴大强化로 當選人은 물론이고 選擧事務長, 選擧連絡所長, 會計責任者 또는 候補者의 가족이 당해 選擧에 있어 매수 및 이해유도죄, 기부행위의 禁止制限 등 위반죄와 부패와 관련된 犯罪로 징역형을 宣告받거나 選擧事務長 또는 會計責任者가 選擧費用制限額을 초과支出한 때에는 그 候補者의 當選을 無效로 하도록 연좌제를 强化하여 選

學犯의 경우 選擧權 및 被選擧權의 制限期間을 연장시켜 실제 향후 選擧에 참여할 수 없도록 하고 財産形 보다는 自由形으로 擴大하므로써 選擧運動은 自由스러운 분위기에서 하되 잘못은 엄격하게 다스리도록 했다.

(9) 選擧區의 공정한 획정을 위해 국회 내에 選擧區 획정위원회를 설치하고

(10) 選擧事犯에 대한 재정신청을 허용하되 재정신청 주체와 재정신청 대상 犯罪를 엄격히 制限한 점 등의 장점이 있으나 반면에 投票 및 開票節次의 改善을 위한 전산 개표제 導入과 현지 동별 開票制度의 미실시로 現在의 개표장내 過熱墮落 현상에 대한 대책이 없고 選擧運動 自願奉仕者 制度의 導入이 구체적으로 언급이 없으며 候補者와 언론단체간(관훈클럽 등) 대담, 토론을 할 수 있는 근거가 없고 헌법상 표현의 자유와 조화되지 못한 문서나 도서의 무조건 配付禁止規定과 특히 음식물 제공 관련의 대부분 規定들이 방만하고 산만해서 어려우며 포괄적 禁止規定을 해제했다고 하나 사사건건 개별 條項으로 오히려 더욱더 禁止 規定을 强化시킨 점 등은 이 법의 한계성으로 볼 수 있다.

4. 選擧 制度上의 特徵이 選擧結果에 미친 영향分析

1) 第 13代 國會議員選擧

選擧結果 民主正義黨은 地域區에서 87석, 全國區에서 38석 등 125석을 얻는데 그쳐 의정 사상 最初로 執權與黨이 원내의석의 過半數 (150석)에 未達하는 여소야대 현상이 나타났다. 第 2野黨이던 平和民主黨은 호남지역에서의 절대적 우세를 바탕으로 제 1야당으로 부상한 반면 통일민주당은 第 2野黨으로 밀려났고 신민주공화당도 35석을 차지해 政局은 4당시대로 돌입했다. 또한 總選에 참여한 14개 政黨 중 5개 政黨만이 議席을 確保하였다.

여소야대로 나타난 第 13代 總選結果는 政府.與黨에 대한 國民의 견제심리,

第 5共和國에 대한 비판심리 등이 작용한 것으로 分析되기도 하였으나 무엇보다도 第 13代 大統領 選擧에서 나타난 극심한 地域感精이 다시 擴大 재현된 것으로 評價된다.

민주정의당은 호남에서 단 1석도 얻지 못하였고 부산에서는 1석밖에 確保하지 못했으며 평화민주당은 黨所屬 候補가 登錄無效된 신안군 選擧區를 제외한 호남의 전 選擧區에서 당선되었다. 統一民主黨은 부산·경남, 신민주공화당은대전·충남에서 후보의 대부분이 당선되는 등 극심한 地域偏重 現象을 보였다.

地域區 당선자 224명 중 절반이 넘는 113명을 초선의원이 차지했으며 全國區까지 합치면 166명으로 전체의 56%가 되어 世代交替 現象이 나타난 것도 하나의 特徵이었으며 市·道別 投票現況은 부록 <표-14>와 같다.

2) 第 14代 國會議員選擧

第 14代 國會議員總選擧는 公明選擧政黨協議會 개최 등 政黨.候補者.選擧運動關係者 등의 選擧法 준수 및 깨끗하고 秩序있는 選擧運動誘導, 신속하고 效率的인 違法選擧運動에 대한 대처, 그리고 言論機關, 各種社會團體, 職能團體, 學校등과 協助.連繫를 통한 國民意識改革운동의 범국민적인 전개 등 公明選擧 정착에 총력을 기울인 結果, 歷代 國會議員選擧에 비해 평온하고 秩序있는 가운데 비교적 公明하게 치르어진 選擧로 評價되었다.

市道別 得票狀況은 부록 <표-15>와 같으며 역대 우리나라 國會議員選擧制度의 變遷過程을 對比한 결과 아래<표-7>과 같았다.

(표 - 7) 우리나라 國會議員選擧制度의 變遷過程의 對比表

구분 \ 시대별	第1共和國				第2共和國	第3共和國		
	제헌	제2대	제3대	제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
選擧日	48.5.10	50.5.30	54.5.20	58.5.2	60.7.29	63.11.26	67.6.8	71.5.28
選擧區域과 議員定數	200(명)	210	203	233	233	175(131:44)	좌동	204(153:51)
國會議員의 任期	48.5.31 - 50.5.30	50.5.31 - 54.5.30	54.5.31 - 58.5.30	58.5.31 - 60.7.28	60.7.29 - 61.5.16	63.12.17 - 67.6.30	67.7.1 - 71.6.30	71.7.1 - 72.10.17
候補者數	948	2029	1207	841	1563	1001	821	698
選擧運動期間	41(일)	49	44	32	32	31	31	24
選擧區制	지역구 1구 1인제	지역구 1구 1인제	지역구 1구 1인제	지역구 1구 1인제	지역구 1구 1인제	지역구제 전국구제	좌동	좌동
再選擧와 補闕選擧回數	보궐선거 2	보궐선거 8	보궐선거 5	재선거 7	보궐 : 11 재선거 : 5	보궐 : 5 재선거 : 1	보궐 : 4 재선거 : 3	보궐선거 1
選擧에 관한 訴訟回數		39	31	108	50	38	280	45
選擧法의 改正回數	4	2	1	1	1	3	2	2
投票率	95.5%	91.9	91.1	90.7	84.3	72.1	76.1	73.2
選擧權과 被選擧權	선거권:21 피선거권:25	21 : 25	21 : 25	21 : 25	20	20 : 25	20 : 25	20 : 25
政黨別 議員數	한국민주당29 한국독립당 1 조선민주당 1 독립촉성당55 대동청년당12 조선민청 6 대한노총 2 대한농총 1 기타무소속93	대한국민 24 민주국민 24 사회 2 국민회 14 대한청년회10 대한노총 3 기타무소속133	자유 126 민주국민 15 대한국민 3 국민회 3 기타무소속68	자유 126 민주 79 통일 1 무소속 27	민주당 175 자유 2 사대 4 한사 1 통일 1 기타무소속50	민주공화당 (88 : 22) 민정당 (27 : 14) 민주당 (8 : 5) 자유민주당 (6 : 3) 국민 : 2	민주공화당 (102 : 27) 신민당 (28 : 17) 대중당 : 1	민주공화당 (86 : 27) 신민당 (65 : 24) 국민당 : 1 민중당 : 1
歷代選擧時 無投票當選數	12		1	7				
人口數	19,190,877	20,178,641	20,178,641	21,526,374	21,526,374	26,278,025	29,174,190	30,839,687
選擧人數	7,840,871	8,434,737	8,446,509	10,164,428	11,593,432	13,344,149	14,717,354	15,610,258
人口數에 대한 選擧人數의 比率	40.9	41.8	41.9	47.2	53.9	50.8	50.4	50.6

第4共和國		第5共和國		第6共和國	
제 9 대	제 10 대	제 11 대	제 12 대	제 13 대	제 14 대
73.2.27	78.12.12	81.3.25	85.1.12	88.4.26	92.3.24
219(146 : 73)	231(154 : 77)	276(184 : 92)	좌동	299(244 : 75)	299(237 : 62)
73.3.12 - 79.3.11	79.3.12 - 80.10.27	81.4.11 - 85.4.10	85.4.11 - 88.5.29	88.5.30 - 92.5.29	92.5.30 - 95.4.29
339	473	863	611	1218	1052
18	18	20	20	18	18
중선구제 직능대표제	중선거구제 직능대표제	중선구구제 전국구제	중선거구제 전국구제	지역구제 1구 1인제	지역구 1구 1인제
보궐선거 : 1				보 궐 : 3 재선거 : 2	보궐선거 : 11
22	14	9	4	29	31
2	1	1	1	1	1
72.95	77.1	78.4	84.6	75.8	71.9
20 : 25	20 : 25	20 : 25	20 : 25	20 : 25	20 : 25
민주공화당73 유정회73 신민당52 민주통일당2	민주공화당68 유정회7 신민당61 민주통일당3 무소속22	민주정의당(90:61) 민주한국당(57:24) 한국국민당(18:7) 민권2 민주사회2 신정2 민주농민1 안민1 무소속11	민주정의당(87:61) 신한민국당(50:17) 민주한국당(26:9) 한국국민당(15:5) 신정사회당1 신민주당1 무소속4	민주정의당(87:38) 통일민주당(46:13) 평화민주당(54:16) 신민주공화당(27:8) 한겨레민주당1 무소속9	민주자유당(116:33) 민주당(75:22) 통일국민당(24:7) 신정당1 무소속21
4		2			
31,502,534	36,228,754	37,768,977	40,361,844	41,578,821	43,862,069
15,690,130	19,489,490	21,094,468	23,987,830	26,198,205	29,003,828
49.8	53.8	55.9	59.4	63.0	66.1

第 4 章　韓國의 國會議員 選擧制度上의 問題點 과 改善方向

第 1 節　政黨의 候補者 公薦制

政黨이 國會議員이나 大統領候補者를 推薦하는 制度를 公薦이라고 일컫는다. 이 制度는 第 3共和國 第 6代 國會議員選擧時 (1963. 11. 26. 施行) 候補者의 推薦에 있어서는 政黨推薦制를 절대요건으로 하여 無所屬의 候補者를 완전봉쇄 하였는데 이는 第 8代 國會議員選擧시까지 계속되었다.

그후 政黨이 推薦한 사람만이 반드시 候補者가 되는 것은 결코 아니었지만 公薦이 當落을 좌우 하는 傾向은 많았다. 이런점에서 現在 우리나라의 政黨과 같이 地域性이 농후한 경우에는 政黨의 公薦이 곧 當選이라는 등식이 成立하게 된다. 때문에 政黨의 公薦制度는 좋게 말해서는 政黨자체가 훌륭하고 能力과 資質있는 候補者를 選擇하여 國民에게 推薦할 수 있다는 側面에서는 바람직하다고도 할 수 있지만 그 반대로 政黨의 公薦이 잘못된다면 실질적으로 國民의 選擧權과 被選擧權을 制限하는, 즉 民主主義 原理에 역행하는 制度로 전락할 가능성도 있다. 그러면 우리나라의 政黨의 現實은 어떤가! 政治의 主體인 政黨의 당내 民主化가 다른 여타 集團의 民主化 속도에 미치지 못하고 있어 비판의 대상이 되고 있는데, 즉 現在의 우리나라 政黨들이 人物中心, 地域偏重, 카리스마적 운영이라는 구태 의연한 모습을 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 政黨政治의 핵심이라고 할 수 있는 組織, 政策, 公薦, 주요당직의 選出이 權威主義 時代의 유산을 그대로 간직한채 운영되고 있다는 말이다. 그 結果 與·野를 막론하고 政黨은 철저한 하향식으로 운영되고 있고 총재나 代表가 非民主的으로 選定하는 人物도 예외없이 出馬 또는 地區黨 管理를 하고 있는 실정 이다.

公薦은 國民이나 地域住民의 代表를 뽑는 選擧의 重要한 過程이고 選擧의

일부이기 때문에 先進民主國家에서는 당원은 물론이고 당원이 아닌 일반 有權者에게까지 候補者의 推薦과 決定過程에 참여시키려는 노력이 여러가지 형태로 시도되고 있다.

그러나 우리의 現實에서는 選擧의 50%에 該當하는 公薦過程에 일반 有權者의 참여는 고사하고 당원의 참여마저도 原則的으로 배제되고 당총재나 代表 또는 소수의 실력자들에 의해서 公薦이 사실상 決定되고 있는 實定이고 한사람 또는 몇 사람이 黨의 公薦權을 쥐고 있으니 公薦을 받으려는 사람들은 당원이나 地域住民 아닌 당의 총재나 대표들의 눈치 보기에 급급하게 된다. 때문에 現在 우리나라 政黨들이 하고 있는 公薦過程은 政黨의 民主化를 요구하고 있는 憲法의 趣旨에 어긋나는 것으로 당연히 地域區에서 民主的인 方式으로 뽑도록 하여 選擧때만 되면 現行 公薦制는 바뀌어야 한다는 목소리가 없도록 해야 할 것이다.

그러면 政黨의 公薦制에 대한 부정적 시각은 어떠한가?

첫째, 中央黨에서 指名式으로 이루어지는 現行 公薦制는 政治的 權利의 完全한 平等性에 위배된다는 것이다.

둘째, 물론 黨員이면 누구나 공천심사를 申請할 수 있으나 그 審査가 黨首腦部에 의해 좌우되기 때문에 被選擧權에 대한 制約이 된다는 점이다.

셋째, 民主主義는 어떤 合議나 原則에 도달하는 過程이 가장 重要하다. 그런데 現行 下向式 公薦制는 黨員에 의한 民主的 節次가 부정돼 民主的 훈련이 불가능 하다는 것이며

넷째, 出馬地域과 아무런 因緣이 없는 사람이 公薦된다는 점 즉 地域有權者들의 意思는 무시되고 이로 인한 國民의 政黨에 대한 귀속감 缺如와 정치부재 내지 정치냉소주의. 정치에대한 無關心現象을 일으키는 原因이 되는 점과 그로 인한 與野 공히 地域區 공천휴유증 때문에 시달리기도 한다.

다섯째, 與論調査는 政黨이나 選擧公約보다 人物本位로 選擇하겠다는 반응율이 대부분 60% 內外를 보이고 있다는 점이다. 이는 우리나라의 政黨이 대

의기관으로써 대중속에 뿌리내리지 못하고 있다는 풀이일 것이다.

政治에 가장 關心이 많은 듯한 한국민이 實質政治와 유리된 것은 公薦制度에서 그 원인과 근인을 찾을 수 있을 것 같다. 즉 政黨에 대한 귀속감이 없는 판에 표는 당연히 이해가 가까운 候補에게 갈 것이기 때문이다.

그러므로 하향식 공천制度는 價値基準의 設定과 판단이 특정인이나 集團에 전속되고 있다는 것이며 가치판단의 전횡과 强要가 전제주의라고 한다면 현행 公薦制는 反民主的이고 不道德한 制度라고 해도 과언이 아니다. 흔히 民主主義를 歸納的이라고 하고 즉 上向式이라는 말이고 반대로 전제나 獨裁는 演繹的이라 한다. 하향식이라는 말일 것이다.

第 2共和國 第 3次 改憲에서 처음 政黨制度를 憲法에서 명문화 한 후 實質的으로 公薦制를 政黨推薦제로 하고 있는 1963년 8월 6일 改正公布된 第 3共和國의 첫번째중 選擧에서 적용된 國會議員選擧法에 의한 候補者 推薦은 憲法情神에 따라 政黨推薦제로 한 公薦制度 이었다. 政黨의 候補者 推薦은 政黨과 選擧와의 關係에 속하는 事項이라 할 수 있겠으나 동시에 政黨의 內部秩序에 속하는 事項이라고 할 수도 있다.

우리나라 政黨法에서 政黨의 公職選擧 候補者推薦은 民主的이어야 하며 그 節次에 관하여는 당헌으로 이를 정하여야 한다. 라고 規程하고 있어 公職選擧 候補者 推薦은 政黨의 자율에 맡기되 그 選定方法이 民主的일 것을 요구하고 있다.

그래서 오늘날의 政黨은 公共機關의 성격을 가지고 있으며 政黨은 憲法과 政黨法에 의하여 그 存在의 活動을 뒷받침하고 있는데 이렇게 생각할 때 政黨의 決定이 國民의 意思를 반영한다고 보아야 하겠으나 現實的으로 政黨의 公薦過程에는 당외의 國民이 개입할 여지가 전혀 없으므로 따라서 有權者는 자기 뜻대로 의원을 고를 수 있는 것이 아니고 政黨이 推薦하는 사람을 찍어야 하는 制約을 받는다 하겠다. 위와 같이 政黨의 推薦을 받아 候補登錄을 하게 한 것은 第 3共和國에서 시작된 것으로 無所屬의 國會議員 立候補를 禁止한 조치 등과 함께 보수양대정당제를 형성해서 政治的 安定을 實現하고자 하는 立法趣旨에서 나온것으로 풀이된다.[1]

또 候補者의 指名節次 즉 公薦節次에 대한 政黨의 개입정도는 매우 多樣하다. 우선 候補者는 반드시 어느 政黨에 의하여 推薦되어야 하는가 또는 候補者는 政黨의 후원없이 選擧人의 投票에 자유로이 對面할 수 없는가 하는 問題가 있다.

이 問題는 동시에 法律的 및 실제적인 기반에 달려 있다. 우리나라 第 3共和國을 비롯한 몇몇 國家에서 政黨은 法律上 독점적인 地位를 享有했다.

그러나 이러한 경우는 매우 드물고 相對的인 獨占을 많이 보게 된다. 미국이나 우리나라 기타 여러나라에서 選擧法 및 政黨에 의하여 推薦받지 아니한 候補者 (lescandidats hors-partis)에 대하여는 일정수의 署名人의 署名을 받도록 하고 있다.

法律上 獨占의 정도는 政黨의 構成에 관한 節次 및 政黨聯合의 構成에 의하여 設定된 규칙에 따르게 된다. 政黨의 사실상의 獨占狀態는 一般的으로 법률상의 獨占狀態보다 더 重要하다. 만약 政黨에 의하여 推薦된 候補者가 평상시에 유일한 成功의 機會를 가졌다면 政黨에 의하여 推薦받지 아니한 候補者에게 모든 自由를 허용하는 일은 결코 없게 된다.

그래서 政黨에 의한 候補者 選擇의 技術問題는 한층 더 重要하다.[2]

1. 地域區 國會議員 候補者 公薦

民主國家에서 選擧가 어떻게 실시 되느냐 하는것은 政治風土 개선에 있어서 가장 중요한 要素이다. 政治는 基本的으로 政治人에 의해서 이루어질 수 밖에 없기 때문에 어떠한 選擧過程을 통하여 政治人이 選出되느냐가 그 나라의 정치풍토를 가늠하는 基準이 될 수 밖에 없다. 따라서 選擧는 정치에 있어 가장 基本的이면서도 本質的인 요소다. 때문에 選擧가 잘못 실시되면 아무리 정치改革을 외쳐도 소용 없다.

---

1) 金雲泰,『前揭書』, p. 662.
2) M.Duverger. (中央選擧管理委員會, 譯.113), pp. 434-447.

그래서 政黨이 변해야 政治改革을 이룰수 있다는 것은 자명하다. 그중에서도 아직까지 與野 공히 엄두조차 내지 못하고 있는 것이 있다. 다시말해서 國會議員候補者 公薦制度이다.

섣불리 이 問題를 거론했다가는 자칫 지도부에 대한 도전행위로 영낙없이 다음 選擧에 공천을 받지 못할 것이기 때문이다. 지금까지는 國會議員에 대한 공천은 黨指導部가 全權을 거머지고 있다. 일선 地區黨의 의견과 상관없이 下向式으로 一方通行式 결정만 있을 뿐이었다. 그러니 議員들은 任期 내내 소신 한번 제대로 펴보지 못하고 黨指導部의 눈치를 살펴야 하고 특정계보의 우산 밑에 몸을 의지할 뿐이다. 이는 오랜 權威主義 시절에 형성된 관례로 보아지는데 昨今의 이 시대에까지 無感覺하게 無批判的으로 이 慣例를 답습한다는 것은 아무래도 실망이 아닐 수 없다.

그래서 公薦制度의 민주화가 政治改革의 핵심이 되어야 하고 몇몇사람이 밀실에서 공천권을 행사하는 이상 돈을 차단할 수 없을 뿐만 아니라 계보 정치 및 당권싸움이 계속될 수 밖에 없다. 따라서 각 政黨은 政治改革法의 취지에 맞게 黨憲黨規를 손질해야 한다. 왜냐하면 원래 政黨이 餘他의 社會的 결사체와 다른 이유는 그 조직체의 運營主導權을 平黨員이 쥐어야 한다는 規範的 目標에 있기 때문이다. 즉 政黨이 民主的이라는 말은 평당원에게 그 政黨의 運營權이 歸屬된다는 것을 뜻하기 때문이다.

따라서 地區黨이 어떤 候補者를 公薦했다는 것은 그 공천이 당연히 평당원의 主導下에 上向式으로 이루어져야 한다는 것이다. 다시 말해서 獨逸처럼 政黨推薦候補者의 選出을 地區黨員間의 경선으로 하도록 법제화까지 해야 한다는 것이다. 그런데도 이번 改革立法인 公職選擧 및 選擧不定防止法에서도 候補者 公薦過程에 대한 평당원의 意見提示나 적극적참여 기회를 구체적 언급이 없어 예전과 같이 小數의 당원 엘리트들이 배타적 심사권을 향유하도록 방치됨은 종전과 같은 表裏浮動性이 계속해서 이어져갈 전망이다.

우리는 過去 공천신청자들이 그들이 동원할 수 있는 資金能力과 지역지지 기반을 자술토록 强要되어 온 점을 주시하며 이런 位階와 虛構의 構造 속에서

落選되는 경우에도 無所屬이나 他黨所屬으로 出馬하지 않겠다고 서약하지 않고서는 公薦의 審査對象조차 될 수 없었던 점을 안다.

이렇게 우리의 國會議員公薦候補過程은 시종 위계의 이중구조로 중첩되어 왔다. 그런만큼 이런 구조속에서 公薦되는 候補者가 진정한 민의의 대변자가 되고 有權者의 신뢰와 존경을 촉발할 수 있다면 그것은 거의 기적에 가까운 일이 아닐수 없다 할 것이다.

따라서 새로운 政治文化를 창달하는 지금의 시점에서 누구나 政治權에 진입하는 가장 우선시 되는 관문인 公薦過程의 정상화를 위한 결단에 나서야 한다.

公薦過程의 공개와 객관화 및 분권화 그리고 공정화 없이 새로운 政治의 시대는 요원하다는 認識 속에서 公薦過程을 장악하고 있는 이들의 소아적 자기이익 추구를 극복하는 계기가 마련되어야 함은 時代的 당면한 요청이 아닐 수 없다.

이를 위해서는 現在의 각당 公薦者 선별 기구로써 公薦審査委員會를 두고 있으나 실제공천권은 당권장악자나 당내 실세에 의하여 행사되는 이 기구는 단지 그렇게 하여 결정된 내용을 공론화 하거나 그 結果에 대한 責任을 대리하는 용도로만 활용되었던 지난날의 공천심사의 非民主性이 혁명적인 政治改革法의 制度화로 정치행태와 정치문화의 혁명까지도 몰고 오기를 기대하고 過去 요식행위에 불과했던 공천심사 위원회가 이제는 평당원들에 의한 意見提示와 이의 결집으로 공천되는 새모습을 찾아야 할 것이다.

2. 全國區 國會議員 候補者 公薦

全國區의 부작용을 막을 장치없는 推薦制度는 마땅히 시정되어야 한다. 지역구 候補者의 公薦制度와 흡사히 운영되고 있는 全國區 議員推薦制度는 처음에는 比例代表制의 장점을 살려 직능대표의 國政參與를 명분삼아 制度화된 것으로 이것이 여당총재의 선심쓰기와 야당의 자금줄로 활용되어 버린 것은 천하 公志의 사실로 되어 버렸다. 그런데 이번의 政治改革法에서도 이와 같은

허점을 보완할 장치는 아무 것도 발견할 수 없다. 다시 말해서 與野의 地域的 공천작업과 관련하여 나타나는 정치행태들은 現行 推薦制度가 누구를 위한 推薦制度인지 회의를 품게 한다. 이의 원인은 아무래도 國民들이 國會議員 立候補者 개개인을 보고 표를 준 것이 아니라 그 당의 총재나 대표를 보고 그 당에서 推薦한 이들에게 무조건적으로 표를 모아 준것이 애당초 잘못된 것이 아닌가? 결국 國會議員은 개개인이 하나의 국가기관임에도 불구하고 우리는 이들을 政黨의 공천권을 쥐고 있는 사람의 부속품으로 전락시켜주고 말았다. 따라서 이들이 자기를 뽑아준 選擧區民의 意思와는 정반대로 행동하고 당총재나 代表의 거수기 노릇을 하도록 만든 것은 바로 우리들이다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 1963年 11月 26日 實施된 第 6代 國會議員 總選擧는 우리나라 選擧사상 처음으로 選擧區를 地域區와 全國區의 2종으로 구분하여 小選擧區 多數代表制와 比例代表制를 활용토록 하였다.

이는 政局의 安定面을 고려하여 全國區 候補者의 議席配分에 있어 다른나라에서는 유례가 없는 독특한 制度를 採擇함으로써 政黨政治의 구현과 양대政黨의 育成을 법제화한 것이었으나[3]

全國區의 公薦을 둘러싼 갖가지 잡음이 잇따르고 있는 實定이다.

이것도 地域區 公薦과 마찬가지로 人物選定의 基準이 지극히 모호할 뿐만 아니라 그 人選作業 자체가 與野 모두 密室에서 이루어짐으로써 政治的 논쟁의 파장이 확산될 조짐을 보여 왔으며 이제 全國區公薦도 制度로써 존립여부에 관한 근본적인 檢討의 必要性이 提起되어야 할 것이다.

다시말해서 比例代表制는 投票方法, 得票計算 議席의 配分에 있어서 非民主性과 非合理的인 制度上의 問題點이 있을뿐만 아니라 특히 지나간 選擧에서 우리가 경험한 바와같이 운영면에서보다 더 큰 問題點을 나타내고 있다 하겠다. 그것은 특히 全國區 議席에 대한 候補者 公薦過程에서 賣官賣職으로 選擧資金의 捻出을 위한 하나의 부당한 수단이 되어온 점, 그래서 이에 따른 政黨幹部들이 葛藤이나 獨善을 가져와 이미 아는 바와 같은 新民黨 全國區 波動을

---

3) 『大韓民國選擧史』, 第 1輯, p. 697.

가져오기까지 하였다. 그리하여 일부에서는 全國區比例代表制를 완전히 폐지하고 전의석을 小選擧區制로 채용하자고 주장하는 논자가 있는가하면 혁신적으로 制度를 改善하자는 의견이 있어왔다.

그러면 지금까지의 민자 민주 양당이 全國區候補로 거론하거나 영입교섭을 벌인 그간의 인사들에 대한 면면을 보면 政.官.財界에서 혹은 軍에서 한자리를 역임했던 巨物級 인사 또는 地域區에서 탈락한 일부 현역의원 및 고위당직자 그리고 거액의 政治資金이 가능할 것으로 믿어지는 재력가 등이 바로 그 對象人物들이라 하겠다.

이는 全國區 制度의 存在意味를 크게 퇴색시키는 것이라고 생각된다.

全國區議員의 存在는 議會의 본질적인 機能과 떼어서 생각할 수 없다. 民主議會의 두 가지 큰 機能은 立法과 예산심의로 집약되는데 職業 政治人만으로는 이 機能의 效率的 遂行이 어렵다는 점에서 全國區 議員의 必要性이 인정되고 이에 우리는 이의 인선을 중요시 하는 것이다. 그런데 우리 헌정사에서 全國區 制度가 인선과정에서 뿐 아니라 議席 配分에 이르기까지 참된 의도와 제대로의 기능으로 운영된 적은 한번도 없었다고 생각되며 3共和國에서 표방하고 유정회에서 절정을 이룬 執權勢力이 議會의 絶對安定 議席確保를 위해 마련한 전횡적 제도였을 뿐이다. 또 制度權 野黨에서는 權力의 묵인 아래 政治資金을 모금할 수 있는 가장 확실한 담보이기도 했으며 현재의 시점에서 全國區公薦作業을 重要시 요망하는 이유는 時代가 달라진 지금 政治改革에 대한 國民의 여망이 어느때 보다 높아지고 있음에도 불구하고 全國區議席 配分方式만 달라졌을 뿐 公薦方式은 구태를 벗어나지 못하고 있기 때문이다.

實際로 1992. 2. 10일자 모일간지 與論調査 結果는 다음과 같다.

現行 全國區 議院制度가 우리 政治實定상 필요한가? 라고 全國 成人男女 818명을 대상으로한 電話與論調査結果를 보면, 必要하다:36.1%, 必要하지 않다: 38.8% 모르겠다:25.1% 로 나타났는데 우리나라 국민들은 全國區議院 制度의 必要性에 관해 엇갈린 반응을 보였으나 대부분이 現行 全國區配分과 밀실 공천방식을 民主的인 方案으로 改善해야 한다는 의견을 보였다. 또한 현행대로 地域區 議席 比率로 하는 制度를 질문했는데 得票率 基準으로 配分해야 한

다 43.4% , 현행대로 地域區議席 比率로 하는 것이 좋다는 의견은 21.4% 로 現行制度를 改善해야 한다는 의견이 支配的이라는 반응을 보였으며 현행공천 方法에 대한 質問에는 현행대로가 좋다 6.8%에 불과한 반면 당내에 全國區候補 公薦審査 위원회와 같은 기구를 설치 候補公薦過程을 公開決定해야 한다는 意見이 44.1%, 직능대표를 選出하기 위해 각 階層으로부터 推薦을 받아야 한다. 33.0% 로 응답한 有權者가 압도적으로 많아 차제에 全國區公薦方式을 개선해야 할 것으로 要約된다.[4)]

한편 그동안 우리는 제5대 參議院選擧에서 大選擧區制에 制限連記名 比例代表制를 실시했고, 또 한번은 6,7,8代 國會議員選擧에서 全國區比例代表制를 실시한 바 있으며, 세번째는 11,12,13.14대 國會議員選擧에서의 全國區比例代表制를 실시해온바 있다.[5)]

3. 改善方向

1) 地域區 公薦制

選擧區 단순 다수 1차 投票制度와 全國區比例代表制의 混合選擧制라는 특징이 있는 6, 7, 8代의 選擧法을 보면 立候補 申請者의 地域區에서의 신망과 당선가능성을 공천의 유리한 조건으로 고려 하기는 하였으나 個人的 차원에서 공천권자와 공천신청자 사이에 충돌이 있거나 당내의 계파 인맥 또는 안배의 原則에 마찰이 생길때는 반드시 公薦申請者의 個人的인 德望과 資質이 공천을 保障하지 않았다.

그러므로 불가피하게 당 실력자의 의중을 살피면서 活動하고 順應하는 수밖에 없으며 앞으로의 충절을 맹세할 수 밖에 없었다. 이렇게 보면 黨의 公薦이란 일종의 충성심사라 할 수 있었다. 차라리 공천을 地區黨에서 당원들로 하여금 공천신청자에 대한 豫備選擧를 實施케 한 다음 그 結果를 中央黨.공천심

---

4) 세계일보사의 세계풍향계 1992. 2. 10 일자 제 963호 제 1면 참조
5) 金雲泰, 『前揭書』, p. 662-663.

사위원회에서 公式的으로 승인하는 요식을 거치게 하고 이에 덧붙여 공천을 안받고도 出馬할수 있는 길을 터 놓았더라면 당내 民主主義와 國會議員의 自律性을 훨씬 더 발전시킬수 있었을 것이다. 그런데 지금까지 우리나라에서의 政黨의 候補者 공천은 오히려 政黨政治의 경직화를 招來한 것으로 評價될 수 있고 무소속候補者 출마禁止 또한 더욱이 黨의 公薦을 받아 立候補한 자가 當選이 된 다음에 어떠한 이유에서라도 당적을 이탈하거나 變更하면 國會議員職을 박탈하도록 되어 있으니 당선전후를 막론하고 그는 당실력자에게 예속될수 밖에 없었다. 그러므로 政黨의 공천은 어떤 경우라도 지구당에서 당원들로 하여금 경선에 의한 候補者를 추대하는 方案이 강구되어야 하고 중앙당에서는 이에 특별한 하자가 없는 한 이를 승인하는 형식으로 개선되어야 하겠다.

2) 全國區 公薦制

第3共和國이 第 6代 國會에서 건국 후 처음으로 全國區 比例代表制를 導入한 바 이는 1949년 이래 獨逸聯邦共和國 選擧制度와 매우 흡사한 것처럼 보이나 알고 보면 그 취지나 結果에 있어서 전혀 상이하다는 것은 이미 언급한 바가 있다.

다만 外形이 비슷할 뿐이었는데 獨逸의 경우에는 有權者가 地域區候補者와 比例代表候補者에게 따로 따로 投票함으로써 양자 공히 國民의 심판을 받을 뿐 아니라 政黨別 得票數에 比例하여 公正하게 議席數를 配分받도록 되어 있으나 우리나라의 경우는 전혀 다르게 짜여져 있다. 6代 國會의 경우 地域區 131명 全國區는 3분의 1에 該當하는 44석 도합175명으로 國會를 構成하였다.

그런데 44명의 全國區 立候補者는 有權者의 심판을 獨立的으로 받음이 없이 地域區 立候補者에 의한 得票結果에 따라 반사적으로 당락이 決定되도록 되어 있다. 즉 國民으로부터 어떠한 심판도 없이 의정단상에 진출하게 되는 것이다.

44석의 配分方式을 보면 131개 地域區 選擧에서 總 得票數의 순에 따라 第1黨. 第 2黨. 第 3黨순으로 제 1당은 무조건 22석을 가져가게 되어 있다. 만약 제 1당이 유효投票 총수의 50% 이상을 得票하였을 경우에는 比例대로 가져가되 그 3분의 2 즉 29석을 그리고 제 2당은 제 3당 이하 모든 政黨의 得票

數에 2를 곱한 것 보다 적을 때에는 제 1당이 가져가고 남은 議席의 3분의 2를 가져가게 되어 있으므로 結果的으로 제 2당은 무조건 14석을 가져가는 셈이다. 그러므로 제 1당 全國區候補 名單 중 22번까지와 제 2당의 14번 이내의 候補者는 당수가 地名하는 순간 이미 自動的으로 國會議員이 된 것과 다름이 없다.

따라서 명실상부의 서열이 당락을 決定하게 되고 그 서열을 정하는 權限을 당실력자가 장악하고 있으니 어찌 所屬 國會議員 사이에 충성심 競爭과 黨 리더쉽의 독주가 발생하지 않았겠는가? 그래서 이는 기회의 平等原則 및 投票價値의 平等原則에 위배되는 制度인 것이다. 이와 같은 制度는 그만큼 議會民主主義 過程에서 民主發展을 후퇴시킨 逆機能의 代表的 예일 것이다.

더욱이 全國區 比例代表制가 地域區 정수 3분의 1에서 11대에서는 地域區 정수의 2분의 1로 議席比率이 增加되었으며 그 過程에서 全國區候補者들의 政治資金의 음성적 헌납과 관련 政治腐敗를 야기시켰는데 당시 신문지상을 통하여 세상에 알려진 바에 의하면 1963년의 경우 野黨의 全國區 1번에서 15번까지는 100-500만원 선이 순위와 당공헌도에 따라 헌납되었고 1967년의 경우에는 2,000-3,000만원선 그리고 1971년에는 1번부터 17번까지는 3,000만원 18번에서 21번까지는 2,000만원 22번부터 24번까지는 1,000만원으로 책정된 것이 지면을 통하여 공개 폭로된 바 있으며 최근에는 무려 수억원에 이르게 되었으니 더욱 놀라지 않을 수 없다.

그런데도 事實은 위와 같은 狀況을 우리 國民들이 이제는 아무런 경악과 개탄없이 마치 지극히 당연한 것처럼 보도하고 수용하고 있다는 현실이다.

民主政治에서 금력이 대세를 좌우한다면 그 體制의 正通性은 끝내 돈없는 國民에 의해서 거부당하게 마련이고 階層間 위화감과 葛藤이 民衆의 폭력을 불러내게 되어 있는 것이다.

실명제가 實施되고 있는 現在의 視點에서 우리의 政治制度 중 시급히 개선해야 할 課題라고 생각하며 아울러 당적이 없는 全國的 人物을 구제할 수 있는 方案의 模索도 必要하다.

돌이켜 보는 1963年부터 實施된 이 制度는 比例代表制라고 보기 보다는 全

國區代表制라고 부르는 것이 타당할 것이다. 실례를 들어보면 第 7代 國會議員選擧는 1967년 6월 8일에 실시되었는 바 民主共和黨은 50.6%의 得票를 얻어 지역구에서는 77.7%인 102석을 획득하였고 全國區에서는 61.4%인 27석을 얻어 總議席은 73.1%인 129석을 얻었다.

이에 반하여 第 2黨인 신민당은 32.7%의 得票를 얻었으나 지역구에서는 21.3%인 28석밖에 얻지 못하고, 全國區에서는 38.6%인 17석을 얻어 總議席은 45석이 되었고 比率은 25.7%였다. 大衆黨은 2.3%의 得票率을 얻어 지역구에서 1명이 當選되었고 全國區에서는 5%를 얻지 못하여 議席配分을 받지 못하였다.

(<표-8> 참조) 이 選擧에서 신민당은 共和黨의 64%에 달하는 得票를 하였으나 議席은 그 35%에도 미치지 못하여 議席配分의 不均衡을 가져왔다.

<표 - 8> 全國區制에 따른 第7代 國會議員 選擧結果

政黨	得票數	得票率	全局區議席數						증감
			∮125	比率	Hare 식	比率	d'Hont	比率	
民主共和黨	5,494,922	50.6	27	61.4	22	50.0	24	54.5	
新民黨	3,554,224	32.7	17	38.6	17	38.6	16	36.4	
自由黨	393,448	3.62	0	0	2	4.5	1	2.3	
民主黨	323,448	2.98	0	0	1	2.3	1	2.3	
大衆黨	323,203	2.30	0	0	1	2.3	1	2.3	
韓國獨立黨	249,561	2.22	0	0	1	2.3	1	2.3	
民衆黨	240,936	1.66	0	0	0	0	0	0	
正義黨	180,324	1.31	0	0	0	0	0	0	
自由民主黨	142,670	0.81	0	0	0	0	0	0	
統韓黨	88,474	0.77	0	0	0	0	0	0	
統一社會黨	104,975	0.97	0	0	0	0	0	0	
合計	10,856,008	100	44	100	44	100	44	100	

둘째, 現行 全國區 比例代表制의 功過를 든다면

(1) 양당의 育成과 群小政黨의 淘汰

(2) 不平等한 全國區 比例代表制의 議席配分을 들 수 있으며

셋째, 全國區 比例代表制의 違憲性을 指摘할 수 있다. 우리 憲法 第 41조는 直接選擧의 原則을 規程하고 있는데 全國區에 立候補한 사람에 대하여는 간접選擧의 理論이 成立한다고 볼 수 있으며, 지금까지의 적용된 規定에 의하면 全國的으로 많은 得票를 얻은 政黨이라 하더라도 5명이상의 地域區에서 당선

되지 않으면 全國區 議席을 配分받을 수 없게 하는 점은 모순이며 무소속에 대한 배려가 무시된 점, 그리고 議席數에 대한 배분방식은 不平等 間接選擧이기때문에 위헌이다고 할 수 있을 것 같다. 그렇다고 全國區制度나 比例代表制度가 완전히 부당하고 不必要하다고만은 할 수 없을 것이다. 다만 운영상 모순이 있음에도 불구하고 小選擧區制의 지나친 不均衡을 어느 정도 조정해 주었고 약간이나마 직능대표적인 役割을 할 수 있었기에 合憲的인 존속이 요망되는 側面도 있다 하겠다. 이에 全國區 比例代表制의 合憲化를 위한 法律과 制度의 改善이 필요하다고 생각되는데 첫째, 완전 比例代表制의 채택 둘째, 獨逸式 比例代表制의 採擇으로 地域區 候補者와 全國區候補者는 양쪽에다 立候補할 수 있도록 하여 당의 幹部들은 地域區에서 落選하더라도 全國區에서 當選하게 하므로써 選擧運動의 過熱相을 막고 國會나 政黨이 必要로 하는 有能한 人才를 確保하도록 하는 方案을 模索하는 方案이다.

또 投票는 1人 2票 制度로 하여 第 1票는 地域區 候補者에게 投票하고 第 2票는 政黨別 合同名簿에 투표케 하여 第 2票에 의하여 當選議席數를 결정하도록 하자는 것이다. 政黨별 합동 名簿에 의한 投票에 따라 比例的으로 全體議席이 決定되기 때문에 地域區의 重要性은 별로 없어질 것이나 選擧管理와 Gerrymandering의 防止를 위하여 選擧區의 구획은 中央選擧管理委員會 規則으로 정하고 그 決定은 법원의 違憲番査의 對象이 되도록 하며 이러한 制度의 導入으로 現行 全國區 比例 代表制가 가지고 있는 違憲性의 問題는 除法될 수 있을 것으로 보나 賣官買職의 병패가 없어질 것인가는 疑問이다. 賣官買職과 黨의 寡頭化 등의 패단은 政黨의 民主化와 政黨財政의 健全化로써만 可能할 수 있을 것이다. 獨逸式인 比例代表制의 導入으로 選擧戰의 過熱을 막고 選擧不正과 腐敗를 줄일 수 있으며 健全한 政策政黨을 育成할 수 있는 점에서 이 制度는 유리할 것이라고 생각된다.

잘못 이용된 獨逸式比例代表制의 適用으로 因한 矛盾등을 內包하고 있는 現行 全國區 比例代表制는 比例 代表制槪念에 조차 混線을 이르키고 있는 것이므로 하루 속히 變更 되어져야 한다. 그래서 관선의원 선임 方案이나 정치자금 조달方案을 불식시켜야 한다.

그리고 지금까지 어떤 基準이나 原則없이 각 政黨이 30명 내지 40명의 候補

者를 提示하고 있으므로 有權者들이 全國區 候補者들을 把握 할 수 없었고 일부 대도시를 제외한 餘他地域에서는 候補者 名簿조차 제시하지않는 政黨의 공천만으로써 當選이 旣定事實化되는 일이 없도록 하여야 하며 政黨과 立候補者가 공히 국민의 審判臺에 올라서게 됨으로써 국민을 무시한 채 오로지 政黨의 便宜와 嗜好에 따른 하향식 공천태도는 크게 지양되어 져야 한다.

第 2 節　選擧區制

1. 選擧區 制度

選擧區란 議員을 選出하는 單位地域을 말한다. 즉 選擧구는 오직 全國民이 代表者를 選任하는 選擧節次 상의 便宜的 단위에 不過한 것이다. 그러나 어떠한 境遇에 있어서나 選擧區民의 境界劃定은 항상 政治的으로 매우 重要性을 내포하고 있다.

「맥켄지」(W.J.M.Mackenzie) 敎授는 選擧區의 劃定에 관하여 두가지의 重要點을 들고 있는바 그 하나는 議會는 議員들이 다른 方法이 아닌 選擧를 통해서만 그리고 當選을 예상으로 하여서만이 議會構成의 性格이 決定되기 때문에 選擧區의 境界線 劃定의 方針에 따라 議會의 일반적 性格은 影響을 받는다는 것이며 다른 하나는 選擧區의 境界劃定 (delimination)은 역시 立候補者個人이나 政黨의 運을 左右할 수 있을 것이라고 指摘하고 있다. 그 이유는 選擧區간의 投票의 分布狀態는 候補者 個人이나 政黨의 實效性에 대하여 影響을 미치고 있기 때문이다.[6] 다시 말해서 投票價値의 등가성 保障을 위한 各 選擧區의 選擧人 數와 그 區의 의원정수의 비는 각 選擧區를 통틀어 가급적 같아야 하고 또 選擧區는 특정정파에 不當한 利益이 없도록 공평하여야 한다는 것이다. 우리나라의 경우 歷代 選擧에서 選擧區 劃定은 어떠했는지를 먼저 간추려 보면,

1) 제헌 國會議員 選擧시에는 選擧區는 「各 選擧區마다 1人의 國會議員을

---

6) 金玟河, "研究論壇」, 現行 選擧制度의 改善點",「選擧管理」, 1972, p.18.

選出』(第 8條) 하는 小選擧區 制度를 採擇하였고 選擧區의 劃定은 府.郡 및 서울市의 區를 單位로 하여 人口의 15萬 未滿은 1個區, 人口 15萬 以上 25萬 未滿은 2個區, 人口 25萬 以上 35萬 未滿은 3個區, 人口 35萬 以上 45萬 未滿의 府는 4個區로 하되 同法 附表 第 1號에 대하여 總 200개의 選擧區를 確定하여 法定選擧區劃定主義에 依하였으며 投票區는 邑. 面 또는 洞 (府.市의 區)을 單位로 하여 人口 2,000以下로써 劃定토록 하였다. (第 12條)

2) 第 2.3代 國會議員選擧에서는 行政區域 單位 및 人口數에 의한 법정 劃定 制度를 그대로 採擇하였다.

3) 第 4.5代 國會議員選擧에서도 選擧區域은 그 劃定. 設置方法에 있어 다름이 없었다.

4) 第 6代 國會議員選擧時 地域區의 劃定은 行政區域單位로 人口가 비등하도록 하되 同一 區. 市. 郡를 分割하여 다른 區.市.郡의 地域區에 분속하지 못하게 하였다.

5) 第 7.8代 國會 議員 選擧時는 行政區域 명칭변경에 따른 國會議員 地域을 選擧區域表로 증설분 포함 정리하였을 뿐이며,

6) 第 9代 國會議員選擧時에는 1 選擧區에서 2 人씩 選出하고 中選擧區制로 하여 全國을 73個의 選擧區로 하였다.

7) 第 10代 國會議員選擧에서는 9代 國會와 똑같은 選擧區외 4個 選擧區가 증설 되었다.

8) 第 11代 및 第 12代 國會에서는 地域選擧區數 : 92個 1區 2人制였으며

9) 第 13代에서는 92個 地域區를 224個의 小選擧區制度의 選擧區로 늘렸고 第 14代에서는 237個 地域區로 選擧區가 劃定되었다.[7]

이상에서 살펴본 바에 의하면 選擧區 劃定 問題는 대체로 行政區域單位와 人口數를 기준으로 하는 原則을 지키는 듯 했으나 자세히 보면 行政區域, 교통, 지세, 면적의 대소,인구밀도, 주민의 구성, 역사적 연혁등 어느 側面을 고

---

7) 『大韓民國選擧史』, 中央選擧 管理 委員會, (제1집, 1948. 5. 10-1972. 10. 16)참조.
『大韓民國選擧史』, 中央選擧 管理 委員會, (제1집, 1972. 10. 17-1973. 12. 31)참조.
『大韓民國選擧史』, 中央選擧 管理 委員會, (제1집, 1974. 1. 1-1979. 12. 31)참조.

려하여 결정되어 왔는지 특별한 기준이 없어 보인다. 그러나 현실적으로는 各國의 選擧區는 行政區域과 일치하게 정해져 있고 地方團體가 選擧權을 갖는다는 의미는 아니며 選擧節次의 편의상 行政區域이 選定됨에 불과한 것으로 본다.

人口比例의 原則이 적어도 第 1次적인 판단기준으로 되는 이상 다른 요소를 고려하는 정도는 投票價値를 실질적으로 不平等하게 하지 않는 합리적인 범위에 있을 것이 요구된다.

그러나 이러한 요소는 객관적으로 決定할 수 있는 것이 아니므로 人口比例만을 기준으로 投票價値의 平等을 판단할 수 있는 한도를 생각하여야 하며, 이것이 바로 人口偏差의 許容限界의 問題이다. 우리나라에서는 偏差의 許容限界를 최대인구비 2대 1을 기준으로 함이 다수설이다. 물론 偏差의 許容限界를 일률적으로 정하는 것은 적절하지 못하다.

그러나 1選擧區의 選擧人이 다른 選擧區 選擧人보다 2배 이상의 投票價値를 가진다면 이는 平等選擧의 原則에 明白히 반하는 것이다. 또한 실제상 問題로써도 他選擧區 人口의 배이상의 人口를 가진 選擧區는 단순히 둘로 나눔으로써 그 不平等을 쉽게 해소할 수 있을 것임에도 불구하고 이를 하지 않는 것은 합리적인 차별의 범위를 명백히 벗어난다 고 볼 것이다. 제헌헌법에서 현재까지를 종합해보면,

첫째,해방이후 우리나라의 選擧區 制度의 變遷過程을 살펴보면 制憲國會時부터 第 4代까지는 小選擧區制만을 계속 채택했고 둘째,4.19 이후 第 2共和國하의 民主黨 政權당시는 양원제를 처음 活用하여 民議員을 小選擧區制로 참의원은 市·道별에 따라 中·大選擧區制를 채택 하였다.

셋째, 第 3共和國의 6代부터 8代까지는 地域區와 全國區로 구분 하였고 넷째 9代부터 12代까지는 1區 2人制를 그리고 제13.14代에서는 다시 小選擧區制로 轉換되어 選擧區制는 정권이 교체될 때마다 變化되어 왔을 뿐 아니라 選擧區의 당략적 劃定으로 行政區域을 변경했기 때문이거나 아니면 區域 內의 議員數를 변경함으로써 議員定數의 上限線은 증가 추세에 있다.8)

1) 小選擧區制

小選擧區制는 1區에서 1人의 當選者를 選出하는 制度로 1인을 選出하는 것이므로 單記投票制.多數決主義에 의한다. 小選擧區制는 候補者의 식별이 용이하고 小黨分立 防止, 多數黨 出現의 용이 (政局安定), 選擧費用의 저렴, 選擧運動의 용이, 不法行爲團束의 용이 등의 長點이 있는 반면, 死票의 과다한 發生, 全國的 人物에 불리, 新人進出 곤란, 地方的 理解나 情實에 좌우되는 경향과 選擧運動이 過熱되는 등의 短點이 있다.

2) 大選擧區制

大選擧區制는 1區에서 2人이상을 出馬하는 制度이나 오늘날 大選擧區와 小選擧區의 중간형태인 中選擧구가 나타남에 따라 1區에서 5人이상의 대표자를 選出하는 것을 말한다.

大選擧區制는 死票가 減少되고 小數政黨과 새로운 政黨의 進出이 可能하고 全國的 人物의當選이 용이하며 게리맨더링의 豫防이 可能하다는 장점이 있는 반면, 같은 政黨의 同志간 싸움이 되기 쉽고 인물把握이 곤란하며 選擧運動費用이 많이 든다는 短點이 있다.

3) 中選擧區制

中選擧區制는 2~4인의 代表者를 選出하는 制度로써 小選擧區制度와 大選擧區制의 短點을 줄여 보자는 취지에서 나타난 制度이다. 中選擧區制는 大政黨에나 小政黨에나 公評하여 인물식견을 비교적 명백히 把握할 수 있고, 과도한 경쟁을 줄일 수 있으며 비교적 少額의 選擧運動費用으로 選擧運動을 할 수 있다는 長點이 있는 반면에, 大選擧區制나 小選擧區制의 短點이 그래도 나타날 수 있다는 短點이 있다.

4) 1區 1人制

制憲 이래 우리나라 國會議員 選擧區制度는 1區 1人制度를 주축으로

---

8) 金玟河,"現行選擧制度의 改善點",「選擧管理」, 1972. 5-1호, p. 18.

現在에 이른다.

選擧制度란 實際로 特定한 나라의 支配的인 政治勢力들 간의 타협의 산물이라고 할 수도 있다. 우리나라에서의 選擧制度를 낳은 主要한 政治勢力들의 이합집산의 過程과 그 構造的 特質 등을 고려하면 政黨의 類型化를 불가능하게 하리 만큼 政黨의 構造가 不安定 하고 機能이 繼續的이긴 하지만 政黨類型을 重大한 政局의 위기나 選擧전야에 指導者를 中心으로 하는 명사들의 離合集散에서 찾을 수 있다고 생각된다. 그 離合集散의 時期에 與黨의 勢力이 壓倒的으로 우세하면 반사적으로 野黨의 단합을 촉진하게 되므로 그러한 경우엔 兩黨制의 요건이 조성되고, 어느 黨도 6.25사변 전과 같이 지배적인 勢力을 가질 수 없을 땐 다당제의 與件이 조성되기도 한다. 이와 같이 유동적인 政治的 환경에 의해 재편된 主要한 政治勢力들의 旣得權을 용호하기 위해 小選擧區制가 採擇된 것이다.

또 小選擧區制는 다른 요인에서 형성된 兩黨制를 그대로 지속시켜 주는 役割을 遂行하게 된다. 이러한 관점에서의 議席率로써 1區 1人制의 機能을 보면 1區 1人制가 投票시의 與論을 院內議席의 配分過程에서 群小政黨을 탈락시키는 技術的인 속성을 갖고 있다. 그러나 群小政黨을 배제한다는 속성이 制度내적인 技術적 차원을 넘어서 일당후보제로 發展하는 경우도 허다한 것이다.

制憲選擧와 第 2代 選擧에서와 같이 無所屬이 議席의 過半數를 차지하는 狀況 하에서는 主要政黨과 群小政黨간의 區別이 意味가 없다고 할 것이고, 第 3代와 第 5代 選擧에서는 6.25사변과 4.19혁명 직후란 특수한 政治的 與件의 結果로 하나의 主要政黨만을 등장시켰고 소위 兩黨制가 확립되었다던 第 4代 選擧때에도 이승만 박사의 종신집권의 체제화에 반대한 汎野大同團結이란 당시의 政治政勢의 산물에 불과한 것이었다. 第 6代와 第7代 選擧에서는 1區 1人制가 일견 兩黨制의 확립에 공헌한 듯이 보여지지만 실제로는, 不均衡한 兩黨制를 强要하는 結果를 가져왔던 것이다. 물론 第 8代 選擧에서는 兩黨制가 확립되었다고 評價할 여지는 있으나, 1區 1人制가 兩黨制를 성립시킨다는 일

반론으로 한국의 選擧制度를 평가할 수는 없을 것이다. 그리고 第 3共和國 이래의 왜곡된 全國區制度가 1區 1人制의 制度的 結果를 변형시켜 執權黨의 政權유지에 큰 몫을 담당했음을 指摘할 수 있으며[9]

第9代 國會議員選擧時에 1選擧區에서 2인씩 選出하는 中選擧區制가 採擇되어 第12代 國會議員選擧時까지 中選擧區制와 地域區의 混合形態를 보여주다가 6.29선언으로 다시 小選擧區制로 還元 地域區와 全國區가 병용되는 1區 1人制가 지난 1992. 3. 24 제 14대 總選擧시까지 운용되었는데 이는 미국을 비롯한 영국 등 先進外國에서도 계속해서 主選擧區制 方式으로 사용될 전망이다.

5) 1區 2人制

歷代 國會議員 選擧는 그동안 네가지 制度를 사용해 왔는데 그 중 하나는 維新憲法下의 制度로써 直選에 의한 地域區 즉 한선거구에서 2인씩 選出하는 中選擧區를 가미한 出身 議員을 전체 議席의 3분의 2를 選出하고 나머지 3분의 1은 大統領이 推薦하여 統一主體國民會議에서 選出하는 方式이다. 이에 따라 1區 2人制度는 우리 헌정사에서 維新憲法에서 처음 채택된다.

1972년 12월 30일 法律 제 2404호로 制定 公布된 選擧法에 의하여 1973년 2월 27일 國會議員選擧가 實施되었는데 이때 부터 12대 選擧까지 1구 2인제로 國會議員을 選出했다.

全國區制度는 없어지고 전국은 73개 選擧區로 하여 1選擧區에서 選出하는 議員數를 2인으로 하여 選擧方法은 단기제였다.

우리나라 양당정치의 특성인 與野의 조화되기 어려운 對立과 葛藤, 그에 따른 政黨政治의 불안정은 기존정치구조에 대한 與論의 양극화 現象에서 기인한다고 볼 수 있는데 與論의 양극화 현상과 여촌야도의 現象이 반드시 동일한 말은 아니지만 어느 정도는 상호 포섭될 수 있는 말이라고 할 때, 그 배경하에서 執權黨에서 유리할 수 있는 制度로 1구 2인제가 機能하고 있다고 評價될 수 있다. 이는 흔히 동반당선의 現象이라고 指摘되며, 그렇기 때문에 選擧區의

---

9) 李原煥 "前揭論文", p, 69 -70.

획정과 큰 關係가 있는 것이다. 즉 與論이 양극화 되어 있고 選擧制度가 1區 2人制라면 與黨과 野黨이 동반당선될 것임은 명약관화한 일이고 그 때는 選擧區의 획정이 소위 Gerrymandering 으로 되어 執權黨에 유리하게 機能하는 열쇠가 될 것이다. 與論의 양극화 現象이 심하지 않으면 1區 2人制는 野黨의 分裂效果를 가져올 수 있고 양극화 現象이 심하다면 與黨과 강력한 野黨의 동반당선으로 나타난다. 比較的 與論의 양극화현상이 심했던 第 4共和國의 두 選擧는 共和黨과 신민당 양당의 동반당선으로 나타난 것이다.

2. 地域區 劃定制度

우리나라는 地域區劃定 基準에 있어 人口代表主義와 行政區域主意를 併用하는 한편 選擧區 劃定主義를 採擇하고 있다. 즉 地域區는 人口 行政區域.地勢.交通.其他의 條件을 考慮하여 各 地域區의 人口가 比等하도록 이를 劃定하여야 한다. 그러나 地域區의 劃定에 있어 區.市.郡의 일부를 分割하여 다른 區.市.郡의 地域區에 소속하지 못하게 規定하고 있으므로 사실상 인구수를 基準으로 하여 평등한 地域區를 劃定할 수 없을 뿐 만 아니라 불합리한 결합구가 속출하고 있어 여론의 대상이 되고 있다. 그리고 인구수에 있어서는 더욱 不平等한 選擧區가 있다. 第6代國會에 있어서는 10만 미만인 珍島와 10만이상 15만이하인 選擧區가 무려 22개나 되는가 하면 人口 25만이상 30만이하의 選擧區가 21개구가 되었다는 點은 人口不均衡의 現況을 如實히 나타내 주고 있다.

또 지난 제 14대 國會議員 選擧는 選擧人數를 기준으로 분류할 때 전국 237개소의 選擧구 기준 5-10만 이하 88개소, 10-20만 이하 133개소, 20-30만 이하 16개소로, 최소選擧人數 全羅南道 장흥군 選擧區 45,880명인데 비해 서울 송파구을 選擧區 229,208명의 選擧人數는 4.8배의 格差를 보여주고 있다. 이는 장흥군민과 서울 송파구민의 投票가치가 4.8:1이라는 인구 平均차이를 보여준다고 하겠다. 그리고 최다 得票者인 民主自由黨 부산 동래구 甲選擧區 박관용 후보의 경우 92.353표를 획득 당선한데 비하여 금산군 選擧區 통일민주당 정태영후보는 14.171표를 얻어 當選된 사례가 있다.

따라서 부산동래구 甲選擧區의 選擧民은 금산군의 표수의 약 6.5표의 가치 밖에 發揮할 수 없다고 하겠다. 따라서 國會議員 地域區의 劃定에 있어서는 管轄區域 안에서 人口.行政區域. 地勢.交通 其他條件을 고려하여 劃定한다고 規定하고 있어 適正 選擧區가 劃定된 것 같이 보이지만 서울의 경우 選擧人數 기준 44개 각 選擧區가 平均 166.976명인데 비하여 강원도의 14개 각 選擧區는 72.957명으로 약 2.3배의 格差를 보여 주고 있다.

또 부산의 경우 16개 各 選擧區 平均 159,542명인데 경북 21개 各選擧區의 경우는 91,491명으로 都市와 農魚村間 상당한 格差가 있음을 보여 주고 있는데 都市民에게는 山間.農魚民票의 價値보다도 적게 배당하고 있음을 단적으로 나타내고 있다고 하겠다. 그래서 選擧區의 劃定은 곧 政治的인 論爭을 불러 일으키지 않을 수 없는 성질의 것이 되고 있다. G.M.Carter와 J.H.Herz가 말한 바와 같이 협소한 都市 選擧人들보다 넓은 地域에 걸쳐 산재하고 있는 山間農村마을의選擧人들이 投票價値가 보다 높은 보상을 받아야 한다는 이론에 따른다 하더라도[10] 서울 송파구 乙選擧區의 選擧人數는 229.208명인데 비하여 전남 장흥군 選擧區 選擧人數는 45,880으로 약 4.9배에 육박하고 있는데 이것은 미국이나 독일의 選擧區 人口數에 대한 司法審査制度를 들지 않더라도 우리나라가 人口代表主義에 의한 平等한 選擧區를 立法情神으로 함에 비추어 부적정 選擧區를 合理的으로 시정하는데 더욱 노력하지 않으면 안된다는 것을 반증한다 하겠다.

다시 말해서 우리나라의 地域區에 대한 法的 規制는 人口代表主義, 行政區域主義, 選擧法政主義를 동시에 規程하고 있으므로 완벽한 選擧區制度인 것 같지만 사실은 인구의 自然增加나 人口의 社會移動으로 인한 選擧區間의 人口偏差가 너무나 클 뿐만 아니라 地勢.交通.通信 등의 難點이 많음에도 行政區域主義에 얽매어 있기 때문에 人口의 平等을 基準으로 한 選擧區의 再劃定은 사실상 制限을 받고 있는 실정이다. 그러므로 이러한 불합리한 現行 選擧區制를 개선하는 方法으로 國會議員 地域 選擧區의 公正한 劃定을 위한 國會內 選

---

10) 金玟河 : 『選擧管理』, 中央選擧管理委員會, 1972, 1월호 p.18~27. 現行 選擧制度의 改善點, 참조.

擧區 획정위원회를 둔 制度를 中央選擧管理委員會로 하여금 選擧區 劃定 事務를 전담케 하거나 選擧區 劃定 審議 委員會와 같은 機構를 설치하여 그 機能을 담당케 하므로서 實質을 기하는 것이 바람직할 것으로 判斷된다.

3. 選擧區 人口의 不均衡

最大過密區와 最大過少區의 人口比率은 1963년에 약 3대 1로써 상당한 格差를 보였다.

그후 약 20년이 흐르면서 그 격차는 줄어들기는 커녕 더욱 擴大되었다. 또한 最大過密區의 人口는 1971년 第 8代 選擧 이후 계속 平均選擧區人口의 2배 이상이었고, 最小選擧區의 人口는 거의 모든 기간동안 平均選擧區 人口의 2분의 1에도 미치지 못하였다.

第 11代 國會議員選擧에서 人口가 가장 많았던 選擧區는 859,679명이었고 서울의 동대문 選擧區이며, 人口가 가장 적었던 選擧區는 193,935명인 강원도의 속초, 인제, 고성, 양양 選擧區로써 그 人口比率은 약 4.4대 1에 이르고 있다. 過密選擧區는 제 5순위까지 모두 서울의 選擧區이며 過少選擧區는 대부분 農村 또는 산간지역의 選擧區이다. 또한 第 10代 選擧에서도 서울 동대문구와 속초.고성.인제.안양의 選擧區의 인구비는 약 4대 1의 격차를 보이고 있었다.

또 한편 制憲國會議員選擧時의 한 예를 보면 當選者 중 最高得票者는 서울특별시 성동구에서 이청천의 41,532표이었으며 最低 得票當選者는 경기도 장서군의 조중원으로서 2,792표이 었고 1988년 4월 26일에 實施된 第 13代 國會議員總選擧의 경우를 보면, 選擧區마다 1명씩 國會議員을 選出하는 서울특별시 구로구 갑의 有權者는 238,346명인데 대하여, 전라남도 장흥군 구의 有權者는 51,770명 밖에 되지 않았다. 그 結果 구로구 갑의 有權者의 投票價値는 장흥군 구의 有權者의 投票價値에 비하여 5분의 1정도 밖에 되지 않았다.

외국의 경우를 한번 보면 日本의 경우는 이 점에 관하여, 『구체적으로 決定된 選擧區 劃定과 議員定數의 配分 하에서 選擧人의 投票價値의 不平等이

國會에서 통상 고려할 수 있는 제반의 要素를 참작하더라도, 一般的으로 合理性을 갖는 것으로는 도저히 생각할 수 없는 정도에 달할 때에는, 이미 國會의 合理的 裁量의 한계를 넘은 것으로 推定되어야 할 것이고, 이같은 不均衡을 正當化 할 특단의 이유가 提示되지 않는 한 憲法違反이라고 판단할 수 밖에 없다』고 하였다.[11] 또한 1985년 11월 7일 大法廷, 民集 37권 9호 1면에서도, 『有權者의 1票의 價値가 最高 4倍 이상 차이가 났던 지난 1983년 12월의 衆議員議員選擧의 議員定數 配定은, 法 아래 모든 國民의 平等을規定한 憲法에 違反되는 것』이라고 하면서도, 選擧자체는 事情判決의 法理를 적용하여 有效라고 하고 , 그러나 『앞으로는 일정한 유예기간이 지나면 選擧無效를 선언할 수 있다』는 자세를보임으로써, 議員定數配定을 시정하지 아니하고 다시 選擧를 하는 경우에는 , 選擧無效判決을 할수 있다는 것을 암시하는 이른바 將來效判決을 내리고 있다.

美國의 경우는, 1946년 聯邦最高法院이 Colegrove v. Green (328 U.S. 549) 事件에서 『選擧區의 劃定은 소위 政治問題이므로 私法的 審査의 對象에서 除外되어야 한다.』라고 한 바 있다. 그러나 1962년에는 Baker v. Carr (369 U.S. 186) 事件에서 不平等한 人口比例의 選擧區劃定은 憲法修正 第 14조의 平等保護條項에 위배된다고 提示하였고, 그후 1964년의 Reynolds v. Sims (377. U.S. 533) 사건과 Wesberry v. Sanders (376 U.S) 사건에에서도 같은 뜻의 재결을 내린 바 있다.

獨逸의 경우를 보면, 獨逸聯邦憲法法院은 1963년에 基本法 第 38條 (평등選擧條項) 를 근거로 選擧區人口의 平等이 實現되어야 한다고 强調하고, 『聯邦議會議員選擧法所定의 33.33....%의 偏差가 넘은 경우에는, 議會에서 選擧法附表를 改正하여야 한다』고 提示 하였다.[12]

그러므로 投票價値의 平等을 완벽하게 實現하려면 全國을 한 選擧區로 하는 比例代表制를 채용하는 수 밖에 없다. 그러나 代表選出方法은 각국의 政治的 傳統, 政黨발전정도, 국민적 기질 등을 충분히 考慮하여 決定될 問題인 만큼

---

11) 1976년 (昭和 51) 4월 14일 大法廷, 民集 30卷 3號, 223면..
12) 權寧星, 『前揭書』, p. 194.

地域區에서의 多數代表制 方式의 議員選擧의 전통이 깊은 우리나라에서 전면적인 比例代表制의 施行은 당장은 무리가 있는 것으로 생각된다. 그렇다면 選擧區의 人口不均衡을 해소하는 것이 시급한 問題가 아닐 수 없다. 또한 여촌 야도 現象과 결부하여 생각해 보건대, 過密選擧區의 대부분이 대도시이며 과소選擧구의 대부분이 農村과 山間地域인 점에서 選擧區의 適正한 劃定이 平和的 政權交替의 한 方法임에 틀림없다 하겠다.

한편 불합리한 현행 選擧區制를 개선하는 方法으로 選擧區制 획정 심의 위원회와 같은 기구를 설치하여 자문하도록 하는 方案도 강구되어야 할 것이다.

1) 與村野都現象

韓國的 投票性向은 都市에서 벽촌에 이르는 縱的 수직적 단면과 橫的 수평적인 地域的 분포에 의해 與村野都 現象의 특징이 해방후 오늘날까지의 현상이라 하겠다.

韓國人의 경우 知識人과 그 주변의 都市住民들 사이에는 『萬年 野黨的 性向』이 두드러지고 한편 農村에서는 『權威主義』가 뿌리 깊다고 관측되어 왔다. 그러나 都市化. 産業化 過程에 交通通信 수단이 계속 발달하다 보면 서울에 있은 일은 곧 全國의 시골까지 확연된다는 공리가 明白하게 된다. 게다가 오늘날에는 全國이 1일 생활권화한 느낌이다.

이러한 조건에서 요즈음 都市와 農村을 가릴 것이 없을 것이다.

韓國人의 都市住民들은 專制王朝時代에 이은 일제식민지 통치, 8.15 이후의 정국혼란, 自由黨政權下의 1인 政治 등을 몸소 피부로 체험했고 상대적으로 높은 敎育.文化 水準에 비추어 좌절감이 한결 더 통절했으며 부조리에 대한 접촉기회가 많았기 때문에 政治 一般에 대한 혐오심 또는 반항심이 치열하게 마련이었다. 이리하여 都市選擧民들은 政治란 『누가 해 먹는것』 으로 간단화 하기 쉬웠다 할 것이다.

그러한 社會 心理 狀況은 自主的 事態 개선노력에 별로 도움될 까닭이 없다. 다른 한편 農村住民들은 政治라면 누가 해주는 것 정도로 생각해왔다.[13]

건국 이후 1972년까지 우리는 1區 1人制를 유지해 왔다. 1區 1人制는 兩黨制를 出現시키는 傾向을 나타내었는데 즉 執權政黨의 독주는 野黨의 合黨으로 나타 났던 것이다. 與論이 양극화 되어 있는 狀況에서는 온건야당은 밀려날 수 밖에 없으며 강경야당을 中心으로 단결하는 수 밖에 없었다. 1區 1人制 하에서는 여러 野黨들이 난립 하여 복수의 候補를 내세우는 것은 執權黨 候補의 當選을 保障시켜 주는 것이나 마찬가지 이므로 野黨은 단결하여 단일야당으로 執權黨과 대결하였던 것이다.

이는 第3共和國의 마지막選擧人 第 8대 選擧에서 잘 나타났다. 共和黨이 48.8%의 得票로 地域區 議席의 56.2%를 차지했으며 신민당이 44.4%의 得票로 地域區 議席의 42.5%를 차지하고 나머지 政黨은 4% 미만의 得票로 명목만을 유지했던 것이다.

1區 1人制가 野黨統合의 結果를 招來한 부담 이상으로 執權黨에게는 與村野都現象이 부담이 되었다. 第 7代 選擧에서는 서울과 부산에서 신민당이 18석을, 第 8代 選擧에서는 24席을 차지한 반면, 共和黨은 7代 選擧에서 3席, 8代 選擧에서 3席을 차지하였다.

政治的으로 重要한 大都市의 國會議員이 대부분 野黨出身이라는 것은 執權黨에게는 큰 부담이 되었다.

1區 2人制는 이러한 與村野都現象에 제동을 거는 制度的 政治라고 할 수 있다.

第 9代 選擧의 경우, 서울의 8개 選擧區 가운데 1위 當選者 수를 보면, 共和黨이 3명 신민당이 4명, 無所屬이 1명이었는데 이 가운데 共和黨이 1위를 차지한 3개 選擧區는 모두 신민당 候補가 복수 推薦된 地域이었고, 신민당이 1위를 차지한 4개 選擧區는 신민당이 모두 복수 推薦을 하고도 1위를 차지한 경우였다. 부산의 4개 選擧區에서는 共和黨이 1명, 신민당이 3명의 1위 當選者를 내었는데, 신민당이 1위를 차지한 3개 選擧區 가운데 2개 選擧區는 복수推薦을 한 地域이었다.[14]

第 10代 選擧에서는 서울의 11개 選擧區 가운데 1위 當選者는 공화당이 2

---

13) 朴東雲, "主人意識涵養과 選擧", 「선거관리」, 1982, pp. 36 ~ 37.
14) 大韓民國選擧史 第 2輯, 『中央選擧管理委員會』 1983, pp. 363 ~ 364.

명, 신민당이 9명이며, 부산에서는 5개 選擧區 모두에서 신민당이 1위를 차지하였다.

第 11代 選擧에서는 당시의 特殊한 政治狀況으로 大都市에서도 與黨이 우세를 보였다. 서울의 14개 選擧區 中에서 12명, 부산의 6개 選擧區 中에서 4명의 1위 當選者가 民政黨 소속이었던 것이다. 그러나 第 12代 選擧에서는 완전히 역전되어 서울의 14개 選擧區에서 民政黨은 13명의 當選者를 내었으나 1위 當選者는 2명이었으며, 부산의 6개 選擧區에서는 3개 選擧區에서 當選者를 내었으나 1위 當選者는 1명이었다. 반면 경상북도 10개 選擧區 모두와 경상남도 10개 選擧區 중 9개 選擧區에서 民政黨이 1위로 當選되었다

의식수준이 높고 執權黨의 政策의 혜택에도 影響을 적게 받는 都市에서는 강경야당이 1위로 當選되는 경우가 많으나, 온건 野黨과 與黨의 2위 다툼에서는 政局의 安定을 바라는 國民의 희망으로 與黨이 우세를 지킨다.

반면 中小都市와 農漁村에서는 執權黨은 반드시 當選되고 나머지 2위 議席은 野黨분열의 現象을 나타낸다. 이러한 시각에서 1區 2人制가 야당분열의 結果를 가져온다는 비판은 경청할 만한 것이라고 하겠으며 특히 어느때보다도 與村野都 現象이 두드러지게 나타난 選擧는 지난 10代 選擧일 것이다. 이는 選擧史上 처음으로 野黨이 與黨보다 得票率에 앞섰음에도 불구하고 議席數에서는 열위였다는 사실 때문이다. 즉 都市에서 共和黨 候補가 많이 탈락되었고 大都市 즉 서울과 부산에서는 공화당 후보는 거의 2위로 當選되었으며 공화당 후보의 得票數는 주로 신민당 野黨에게 상대가 되지 않을 정도로 적었다는 사실이다.

이와 같은 與村野都 現象은 政府의 신임도에 대한 問題點 提示와 이로인한 政治體制에 대한 評價가 양극화 되었다는 事實로 비화시켜 볼수도 있을 것 같다. 즉 위와 같은 現象은 都市人이 政府에 대한 비판적인 野黨性向이고 農村은 많은 官權介入으로 農村人의 尊奉性이 높은 점에서 기인된다 할 것이다.

2) 南北·東西問題

우리의 民主政治는 짧은 歷史 속에서도 異質的 산물인 選擧制度를 導入하여

그 나름대로의 많은 選擧를 치려 오면서 꾸준히 成長해 왔다 할 수 있겠다.

歷代 選擧結果를 分析해 보고 우리國民의 政治的 관심도를 投票率에 의거하여 投票의 性向을 보면 與村野都 南北現象 東西現象問題로 확연히 갈리었던 狀況을 알 수 있다.

표에서 보듯이 全體的인 投票率의 점증과 더불어 都市나 地方 할 것 없이 각각 상이한 원인에 대하여 地域的인 減少現象을 보여주고 있다. 各道別 地域的 投票率은 大都市를 제외하곤 불규칙 하나마 대체로 "投票率의 平準化" 現象을 나타내고 있으나 都市 특히 大都市와 地方農村간에는 현격한 投票率 차를 보이고 있다. 즉 서울 부산 등 大都市의 경우 여타도의 投票率보다 현저히 낮으며 그러한 傾向은 매 選擧時마다 일반적으로 나타나고 있다.[15]

投票率은 또한 都市化와 관계가 깊다. 특히 1963. 10. 15 실시한 제 5대 大統領選擧에서 우리는 흔히 " 63票의 南北現象" 이라는 말을 한다.

이는 당시 民主共和黨 박정희 候補가 주로 영남지방, 호남지방 그리고 제주도에서 압승한데 비하여 民政黨 윤보선 候補는 서울에서 압승했고 중부와 영동지방에서 우세한 것을 지역적 關係로써 分析하고 지칭한 것이다.

이어서 第 6代 大統領選擧에서는 "63년도 選擧때 있었던 票의 南北現象"이 깨지고 표의 東西現象이 나타났다.

그 이유는 共和黨 政權의 중농 경농정책의 여유로 수혜의 차가 심하여 영남에서 박후보가 윤후보다 100만여표를 더 크게 『리드』한데 대해 서울에서는 윤후보가 약간 『리드』하였고 호남에서는 백중지세를 보여준 結果를 일컬어 東西現象으로 칭한다.

그런데 問題는 최근에 더욱 가공할 投票率이 우리주변을 무엇인지 모를 것으로 깊이 깊이 심화시키고 있다는 것이다.

지난 第 13代 國會議員 總選擧에서는 特定政黨들이 영남과 호남 그리고 중부권의 표 갈라 서기 게임을 했다고 할 수 있겠다.

---

15) 金圭澤, 『選擧와 投票行爲』, 교수에 의하면 都市는 都市民의 反抗的 野黨的 기질과 서구적인 政治的 無關心에서, 農村地方은 政治的 각성의 향상에 原因이 있다고 했다.

호남에서는 總議席 37석 중 37석을 平和民主黨이 몽땅 차지했다. 반면 영남권의 부산과 경남에서는 統一民主黨이 37석 중 23석을 차지했으며 중부권에서도 표의 平準化를 보여 주지 못했다. 특히 최근 실시한 第 14代 大統領選擧에서는 그 정도가 극에 달해 投票의 特定政黨 지지율은 영호남의 총 投票者數 영남 6,986,261명 호남 3,097,504명 총계 10,083,765명 중 영남권의 김영삼후보는 47.08%의 4,747,181표를 호남권의 김대중후보는 27.91%의 2,814,218표로서 1,932,963표의 격심한 표차로 당시 도하 각 매스컴에서는 特定地域 감정 망국병을 치유하기 전에는 호남에서는 영원히 大統領에 當選될 候補者가 없을 것이라는 비관론까지 등장하는 판이었다.

위와 같은 현상들을 표의 동서문제 또는 표의 남북현상이이라고 하면서 이런 現象을 우리는 21세기까지 계속 존치시켜 갈 것인지 아니면 有權者의 政治意識에 호소할 것인지 그것도 아니면 지금까지의 制度權 政治體制를 아예 내각 責任制로의 轉換 등으로 획기적 改革을 단행해야 할 때가 우리세대에서 이룩되어야 할 것이 아닌가 한다. 물론 先進民主國家 미국에서도 남부(solid south)흑인, 카톨릭, 저소득층, 저학력층을 기반으로 한 민주당과 南部 諸州를 제외한 주의 小都市.專門職.實業家를 중심으로 한 공화당으로 표가 양분되는 傾向이 뚜렷하나 이는 어디까지나 兩大政黨制라는 國民의 확실한 지지기반 위에 存在하는 性向이며 이에 비한 우리의 政黨制는 思想的 基盤이 아닌 A. christensen 이 주장하는 인물 중심의 결합으로 領袖를 둘러싸고 결합하는 경우로 당파의 政綱政策은 근본적인 차이가 없으나 저수준의 단순성에 머무르고 있으며 그리고 집권정당의 관용 하에서만 어느정도 야당의 機能遂行이 가능한 종속성을 면치 못하였다. 그러므로 與黨의 원내 의견총화가 아닌 黨指導者의 統制 하에 問題解決과 野黨의 파벌 투쟁과 철새 政黨현상 하의 特徵的 性向을 가진 政黨體制에서는 지금같은 극한 地域的 편향성을 시정해 볼 재간이 없을 것으로 이것은 어떤 方案을 동원해서라도 꼭 풀어야 할 당면한 숙제일 것으로 생각된다.[16]

---

16) 李鐵衡, 『孝試 政治學』 1992, p. 193.

4. 改善方向

과거 國會議員 選擧에 있어서 選擧區의 大小의 不均衡으로 投票者의 投票價値의 偏差도 深化되었다. 그리하여 우리나라 選擧區의 不平等, 不均衡, 比比例도 등이 深化되어 眞正한 民意反映이 歪曲되어 왔으며 또한 選擧意識的인 側面에서 構造的인 病理現象까지 漫然하였다.

우리나라 小選擧區制는 그 自體가 韓國的 病理現象을 構造化시킨 것이 아니라 小選擧區制를 施行하고 있었던 韓國的 政治文化가 小選擧區制의 脆弱點에 영합하였다는 것이 더 說得力이 있을 것이다.

우리나라 小選擧區制의 病理現象은 ① 官權介入에 의한 行政選擧現象 ② 實彈選擧 등으로 불리우는 金力亂舞에 의한 選擧腐敗 ③ 選擧犯罪의 無罪意識의 漫然 ④ 當選하고 보자는 心理로 選擧亡國的 政治現象을 노정시킨 選擧過熱 ⑤ 選擧運動이 政黨本位가 되지 못하고 政策代案이 없이 지방사업공약만이 亂舞하였고, 地方色의 露骨化와 地域感情을 부채질했다. ⑥ 小選擧區制의 缺陷이 우리의 政治文化와 철저히 상합하여 選擧의 逆機能을 招來한 점과 한편 全國區 比例代表制에서는 現行 選擧制度는 第 3共和國의 比例代表制와 第 4共和國의 中選擧區制를 混合形態로 全國區 比例代表制는 6代부터 採用되었다. 이는 死票防止와 地緣, 血緣, 金力의 排除로 斬新한 全國的 人物의 選定, 職能代表의 加味 등에 두었으나 獨逸式 混合選擧制의 變形導入에서 오는 問題를 빚어냈다.

獨逸에서는 聯邦議會構成에 있어서 一部는 小選擧區에서 單純多數制로, 나머지는 州單位 中選擧區에서 比例代表 立候補者에게 각각 別途로 投票權을 行使한다. 그러나 우리의 境遇에는 地域區候補에게 던진 票로 全國區 候補가 當選되는 一時投票의 二重效果로 全國區候補는 國民의 審判臺로부터 死角地帶에 隱匿되며 政黨은 比例代表制 議席을 序列에 따라 값을 매겨 팔았으며 또한 黨의 公薦이 立候補의 法律上 要件이 된 事實과 겹쳐 더욱 黨指導層의 權限을 强化시켰다. 또 議席配分方式에 있어서 第1黨에게 無條件 全國區議席의 2/3를 配分하고, 나머지 議席은 第2黨 以下의 政黨에게 得票比率에 따라 配分했다.

여기서 第1黨이란 得票數에 의한 序列이 아닌 議席數에 의한 序列임을 留念할 必要가 있으며 現在는 得票比率과 議席數를 同時에 包含하고 있는데 이는 地域代表性보다는 國民代表性을 强調하고 得票率과 議席配分率간의 偏差를 減少시켜야 할 것이다.

第 3 節 選擧運動에 따른 制度上의 問題點과 改善方案

1. 主要選擧運動 方法

현재 운용 중인 주요 選擧運動의 종류는 대략 다음과 같다.

宣傳壁報와 選擧公報를 每세대에 우편 送付하는 것, 그리고 小型印刷物의 배부와 懸垂幕을 이용한 選擧運動, 標札·手記 등을 이용한 選擧運動, 新聞廣告, 放送廣告, 候補者 등의 放送演說, 放送施設主管 候補者 演說의放送 經歷放送, 政黨候補者 등에 의한 演說會, 韓國放送公社 시설에 의한 經歷放送, 韓國放送公社 施設主管에 의한 候補者 經歷放送, 合同演說會, 政黨候補者 등에 의한 演說會, 候補者 招請 對談討論會, 言論機關 招請 對談討論會 등이 있으나 여기에서는 公營화된 選擧運動으로 주로 모든 후보들이 어떤 選擧에서나 사용하는 다음의 5가지 選擧運動 즉 宣傳壁報, 選擧公報, 小型印刷의 배부, 懸垂幕, 合同演說會에 대한 選擧運動方法과 외국의 選擧運動實態에 대해서 重點的으로 살폈다.

1) 宣傳壁報에 의한 選擧運動

宣傳壁報란 印刷物을 이용한 법정 選擧運動方法의 하나로서 候補者의 기호·사진·성명· 所屬政黨名·經歷·정견 및 소속政黨의 정강·정책 기타 弘報에 필요한 事項을 게재(4색도의 이내)하여 候補者 본인이 작성하고, 관할 選擧管理委員會가 당해 選擧區의 인구비율에 따라 첩부, 管理하는 候補者 弘報物의 하나이다.

이외 선전벽보의 첩부, 管理와 허위내용에 대한 처리절차 등에 대해 살펴보면,

(1) 宣傳壁報의 帖付와 管理

宣傳壁報는 候補者登錄 마감일 후 3일까지 候補者가 작성하여 관할 選擧管理委員會에 제출하고, 관할 選擧管理委員會가 이를 확인하여 선전벽보 제출 마감일 후 3일까지 관할지역에 帖付하고 管理한다.

選擧管理委員會가 宣傳壁報를 帖付할 때에는 사전에 소유주의 승락을 얻어야 할 것이지만, 승락없이 첩부된 벽보라도 正當한 이유없이 훼손·철거할 경우에는 選擧法에 違反(선전벽보를 불법 훼손·철거한 자: 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금)될 것이다.

(2) 學歷·經歷 등의 虛僞揭載에 대한 公告 및 告發

宣傳壁報의 게재내용에 관한 虛僞事實을 이유로 서면 이의 提起할 경우 관할 選擧管理위원회가 그 사실을 확인하여 虛僞事實임이 판명될 때에는 그 사실을 공고한다. 또한 宣傳壁報에 다른 候補者나 그 가족의 私生活에 대한 사실을 들쳐내어 비방하는 경우에도 選管委는 告發하고 公告한다. 候補者가 宣傳壁報 등에 虛僞의 事實을 게재하는 것은 당선될 목적으로 有權者의 판단을 그르친 結果이기 때문에 選擧法上의 虛僞事實 公表罪(허위사실을 공표한 자 : 3년 이하의 징역 또는 200만원 이상 1천만원 이하의 벌금)에 해당된다.

2) 選擧公報에 의한 選擧運動

選擧公報란 宣傳壁報·小型印刷物과 더불어 印刷物을 이용한 法廷選擧運動(選擧公營制)의 하나로서 選擧가 있을 때마다 候補者가 작성하여 관할 선관위에 제출하고, 選管委가 매세대와 不在者申告人에게 우편으로 발송하는 候補者 弘報物이다. 選擧공보에는 候補者의 寫眞·姓名·記號·所屬政黨名·經歷·政見 및 소속 政黨의 政綱·政策 기타 弘報에 필요한 事項을 게재할 수 있는데 選擧公報의 발송과 허위내용에 대한 처리절차를 살펴보면,

(1) 選擧公報의 發送

候補者가 候補者 登錄 마감일 후 3일까지 제출한 選擧公報는 관할 選擧管理

위원회가 확인하여 選擧公報 제출마감일 후 3일까지 우편 발송하게 된다. 이때에 부재자신고인에게는 候補者의 小型印刷物과 投票用紙를 매세대에게는 소형인쇄물을 동봉 우송하며, 選擧人의 世帶移轉으로 인해 選擧공보를 발송하지 못한 세대가 있을 경우 추가로 選擧公報를 우송한다.

(2) 學歷·經歷 등의 虛僞揭載에 대한 公告 및 告發

選擧公報의 揭載內容에 관한 虛僞事實을 이유로 서면 이의 提起할 경우 관할 選擧管理위원회가 그 사실을 확인하여 虛僞事實로 판명될 때에는 그 사실을 공고한다. 또한 選擧公報에 다른 候補者나 그 가족 등의 사생활에 대한 사실을 들쳐내어 비방하는 경우에는 선관위가 고발하고 공고한다.

候補者가 選擧公報 등에 허위의 사실을 게재하는 것은 有權者의 판단을 흐리게 하여 결국 올바른 候補者를 選擇하지 못하게 하는 結果이므로 選擧法상의 허위사실 공표죄(3년 이하의 징역 또는 200만원 이상 1천만원 이하의 벌금)에 해당된다.

3) 小型印刷物에 의한 選擧運動

小型印刷物이란 候補者 또는 政黨이 選擧運動期間中에 당해 選擧區民에게 候補者의 당선을 목적으로 候補者의 寫眞· 姓名·記號 ·所屬政黨名 ·經歷 · 政見 및 소속政黨의 政綱 ·政策 기타 弘報에 필요한 事項을 게재한 4색도 인쇄물로서 全段型, 名啣型, 冊子型 3種類가 있다.(「選擧別 小型印刷物의 종류 및 수량(배부대상)」은 아래 별표 참조) 小型印刷物의 배부方法을 알아보면 관할 구역내의 매세대와 不在者申告인 및 選擧人에게 選擧管理委員會가 1~2회 우송하는 경우와, 候補者가 관할 구역내 有權者에게 직접 배부하거나 우송하는 두가지가 있다.

<표-9> 選擧別 小型印刷物別 種類 및 數量

선거별 \ 소형인쇄물		전 단 형	명 함 형	책 자 형
大統領選擧	종 류	2종(38x27cm 또는 54x19cm)	1종(10x6cm)	1종(27x19cm로 16면 이내)
	수 량 (배부대상)	선거권자수 (선거권자)	선거권자수 (선거권자)	세대수+부재자수(매세대 및 부재자신고인)
國會議員選擧	종 류	1 종 (38x27cm또는 54x19cm)	1종(10x6cm)	1종(27x19cm로 8면 이내)
	수 량 (배부대상)	세 대 수 (매세대)	선거권자수 (선거권자)	세대수+ 부재자수(매세대 및 부재자신고인)
市·道知事選擧	종 류	1 종 (38x27cm 또는 54x19cm)	1종(10x6cm)	1종(27x19cm로 8면 이내)
	수 량 (배부대상)	세 대 수 (매세대)	선거권자수	세대수 + 부재자수(매세대 및 부재자신고인)
自治區 市·郡 議長 選擧	종 류	1 종 (38x27cm 또는 54x19cm)	1 종 (10 x6cm)	1종(27x19cm로 8면 이내)
	수 량 (배부대상)	세 대 수 (매 세 대)	선거권자수 (선거권자)	세대수 + 부재자수(매세대 및 부재자신고인)
地方議會議員選擧	종 류	1종(38cm x 27cm 또는 54x19cm)	1종(10x6cm)	없 음 .
	수 량 (배부대상)	세대수+부재자수(매세대 및 부재자신고인)	선거권자수 (선거권자)	없 음

(1) 小型印刷物의 共同作成 및 政黨의 政綱·政策 弘報物의 製作·配付 同時選擧에 있어 같은 政黨의 推薦을 받은 2인 이상의 候補者는 법이 정한 종류와 규격범위 안에서 공동으로 小型印刷物을 작성할 수 있으며, 이와는 별도로 각 政黨의 중앙당은 選擧期間 중 관할 選管委에 신고한 후 候補者를 推薦한 選擧區의 소속당원에게 "政黨의 政綱·政策 弘報物"을 배부할 수 있다.

(2) 選擧別로 보면 大統領選擧의 경우 전단형 정강정책 弘報物 및 책자형 政綱·政策 弘報物 각 2종, 地域區 國會議員選擧와 地方議會議員 및 지방자치단체의 장 選擧의 경우 책자형 정강·정책 弘報物 1종을 소속당원수 만큼 제작하여 각 소속당원에게 배부할 수 있다.

4) 懸垂幕을 이용한 選擧運動

法廷選擧運動의 한 方法으로 이용되고 있는 懸垂幕은 候補者들이 가장 손쉽게 選擧權者에게 자신을 알리는 道具로 이용되고 있으며 그 設置枚數나 場所·設置方法에는 制限이 있다.

(1) 懸垂幕 揭示의 規則

① 懸垂幕은 候補者(大統領選擧의 政黨推薦候補者는 그 推薦政黨)가 제작하여 관할 選擧管理위원회에 揭示場所申告書와 함께 제출하여 검인을 받아 게시하며 揭示할 때에는 신호등을 가리는 등 도로교통에 장애를 주지 아니하는 일정한 장소에 固定 揭示하여야 한다.

② 懸垂幕은 10m x 1m 규격 이내에서 작성하며, 候補者의 記號·姓名 및 所屬政黨名(무소속候補者는 "無所屬"이라 표시)과 選擧의 종류·選擧區名·政黨을 상징하는 마크나 심벌의 표시를 허용하는데 大統領選擧에서는 選擧口號까지 게재할 수 있다.

③ 현수막의 게시가능 枚數는 大統領 및 시·도지사選擧는 구·시·군選擧管理委員會의 관할 구역안에 邑·面·洞數의 2분의 1에 상당한 수, 國會議員 및 자치구, 市·郡의 長選擧는 區·市·郡選擧管理委員會의 관할 구역안의 邑·面·洞數에 상당한 수, 시·도 議會議員 選擧는 選擧區안의 읍·면·동수에 상당한수, 구·시·군·議會議員選擧는 選擧區안에 1매를 候補者登錄 후부터 選擧日 전일까지 게시할 수 있다.

④ 또한 현수막의 훼·오손시는 교체할 수 있는데 훼손된 현수막과 내용 및 규격이 동일하여야 하며 훼손된 懸垂幕을 관할 選擧管理委員會에 반납하고 다시 검인을 받아 그 자리에 게시하여야 한다.

⑤ 2매의 懸垂幕을 완전히 누비어 양면에 동일하게 작성하여 하는 경우에도 그 매수는 1매로 산정하고 1면에 같은 내용을 두번씩 기재하여도 법정현수막으로 본다.

(2) 懸垂幕 揭示違反 등에 대한 措置

公職選擧 및 選擧不正防止法에서 規定한 方法이 아닌 懸垂幕으로 選擧에 영향을 미치게 하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

또한 選擧管理委員會의 검인을 받아 게시된 候補者의 選擧運動用 현수막을 正當한 사유없이 揭示를 방해하거나 이를 훼손·철거한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하며, 選擧管理委員會의 위원, 직원 또는 選擧事務에 관계있는 公務員이나 警察公務員이 위와 같은 행위를 하게 하거나 한때에는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하게 되어 있다.

5) 合同演說會에 의한 選擧運動

選擧運動 중에서 가장 중요한 것의 하나로 合同演說會를 規定하고 있다. 이는 관할 選擧管理委員會가 일정한 일시와 장소를 정하고 불특정 다수인을 집합시켜 候補者 각자의 정치적 의견을 발표토록 하는 집회다. 이처럼 합동연설회는 有權者편에서는 각 候補者의 演說內容과 인품을 비교 평가하여 올바른 판단을 내릴 수 있는 기회가 되고, 候補者편에서는 자신의 정견을 직접 有權者에게 알릴 수 있는 좋은 기회가 된다.

(1) 합동연설회의 개최회수는 選擧에 따라 다음과 같이 다르다.

地域區國會議員選擧의 경우에는 지역구마다 2회, 다만 하나의 지역구가 2이상의 구·시·군으로 된 경우에는 그 區·市·郡마다 각1회, 市·道議會議員選擧는 각 選擧區 1회), 자치구·시·도회의원선거 및 自治區·市·郡議長選擧의 경우에는 選擧區마다 2회(同時選擧시 市·道議會議員選擧는 각 選擧區 1회), 自治區·市·郡議會議員選擧의 경우에는 選擧區마다 1회이다, 한편, 大統領 및 市·道知事選擧의 경우에는 合同演說會가 없다.

(2) 開催方式을 보면 演說時間은 候補者마다 30분의 範圍안에서 均等하게 配定되고, 연설의 순[illegible] 연설회마다 추첨에 의하여 결정하며 候補者가 자기의 演說順位의 시각까지 참석하지 아니한 때에는 연설을 포기한 것으로 본다. 또한 , 연설은 당해 選擧區의 候補者가 아니면 할 수 없다.

(3) 合同演說會 개최 [illegible]에는 타 연설회가 制限을 받게 되는데 개최 예정시각 전 1시간부터 그 종료예정 시각후 1시간까지의 사이에는 合同演說會 장소로부터 區·市에 있어서는 300미터, 郡에 있어서는 500미터 안의 구역에서는 政黨·候補者 등에 의한 연설회[illegible] 개최할 수 없다.

(4) 有權者들에 대한 告知方法은 개최일 전 2일 까지 개최일시와 장소 등을 공고하여 候補者 또는 選擧事務長에게 통지하고 확성장치가 부착된 차량을 이용하여 고지방송을 하며 합동연설회의 日時·場所를 알리는 告知壁報를 일정수만큼 첩부한다.

(5) 合同演說會의 開催場所를 선정하는 때에는 演說場所의 選定基準으로 관할 구역내의 人口·地勢 ·交通 등 지역적 여건을 고려한 學校運動場·聽衆이 많이 모일 수 있는 넓은 장소나 교통이 편리하고 選擧區民에 잘 알려진 곳이다.

(6) 合同演說會의 秩序維持를 위해서는 候補者가 이법에 違反되는 내용을 발표하는 때에는 이를 제지하여야 하며, 그 명령에 불응하는 때에는 연설의 중지 기타 필요한 조치를 취함을 물론 연설을 방해하거나 질서를 문란하게 하는자가 있는 때에는 이를 제지하고 그 명령에 불응할 경우 연설회장 밖으로 퇴장 시킬 수 있다.

6) 外國의 選擧運動制度 檢討

(1) 獨 逸

政黨政治가 정치의 傳統인 독일의 경우 동.서독 통일 후 처음 실시된 總選인 12대 분데스탁(議會)選擧에서는 662명의 議員이 選出되었으나 사전選擧運動이나 不正選擧 시비가 단 1건도 없었다. 이같이 公明選擧가 가능한 것은 制度的인 장치와 높은 國民水準이 뒷받침 되고 있다 할 것이며 한마디로 候補者는 有權者에게 개인적인 인심을 쓸 필요가 없으며, 有權者들은 부도덕한 候補者를 절대로 밀어주지 않기 때문에 選擧가 과열되거나 墮落할 소지가 없고 더욱이 事前選擧運動이란 있을 수 없다.

독일政黨들은 個人과 團體로 부터 政治獻金을 받고 있으나 개인적인 獻金은 2만마르크(9백만원), 단체나 기업은 5만마르크까지만 면세이고, 그 이상은 중과세 대상이기 때문에 사실상 特定個人나 團體로 부터 거액의 政治資金을 지원받아 로비활동을 벌이는 일은 있을 수 없다. 실례를 들면 베를린 부시장을 역임한 룸머議員이 지난 10대 選擧때 베를린에서 당선되었지만 選擧가 끝난 뒤 選擧費用을 정산한 結果 2천마르크 (90만원)의 행방을 밝힐 수 없어 의원

직에서 사퇴한 일은 독일에서는 너무나 당연했던 일로 받아 들여진다.

(2) 美 國

美國의 경우에서는 選擧運動이란 우편물을 통해 자기를 소개하고 자기정견을 밝히는 것이 中心인데 현역의원은 우편요금이 전액 국가예산에서 지급된다. 美國의 主要選擧는 대부분 豫備選擧를 치르게 되어 있으므로 選擧戰이 긴만큼 돈이 많이 드는 것은 상식이다. 그러나 우리가 놓치지 말아야 할 부분은 이러한 制度的 비능률과 소모전에도 불구하고 그 過程이 公正하고, 특히 選擧資金이 공개된다는 사실이다.

들어온 돈, 나간 돈을 손금 펴보이듯 밝혀야 한다. 돈봉투니 선물이니 향응이란 생각조차 할 수 없다. 밀실에 앉아 『공천장 흥정』을 벌이는 政治人을 有權者들이 용납치 않는다. 다소 비판의 소지가 있지만 전과정이 公正하기 때문에 決定的인 저항에 부딪히지않고 있는 것이다. 어느 경우이든 費用의 支出은 公開的이고 合法的인 것은 물론이다. 選擧資金은 지지자나 지지단체의 기부금과 모금파티 收入, 그리고 立候補者 個人의 資産으로 충당된다. 選擧의 규모에 따라 다르고 단체기부금액과 개인기부액 상한액이 모두 달라 일률적으로 말할 수 없으나 地方選擧의 個人 奇附金의 경우 1백달러 90센트 (한화7만5천원)이상은 모두 選擧감시기관에 보고하도록 돼 있다. 候補者 個人이 쓰는 費用은 制限이 없어 부자가 유리하게 되어 있는게 美國選擧이지만 터무니 없는 돈 공세는 有權者가 걸러 내는 것이 美國政治이다. 그리고 美國에는 연방選擧委員會. 政治活動委員會 등 각종 選擧監視機構가 발달해 있다. 이들 機關이 항상 監視하고 각종 資料를 發表하기 때문에 有權者는 즉시 候補者들의 不正行爲를 把握할 수 있다. 또 候補 個人이 쓰는 돈도 쓰는 액수에는 制限이 없더라도 쓴 內容은 報告하게 되어 있어 기록으로 남는다.

(3) 프랑스

프랑스에서도 不正選擧나 墮落選擧라는 말을 들을 수 없다. 더구나 有權者 매수란 상상할 수 없다. 88년 總選擧時 選擧費用은 候補 한 사람당 약 22만프랑 (약 3천만원)으로 공식 발표되었다. 選擧運動員들은 소속당원이거나 個人的으로 候補者를 좋아하는 자원 봉사자들이므로 인건비가 많이 들지 않는다. 88

년 대통령선거때 候補들이 쓴 費用은 모두 7억6천4백만프랑으로 밝혀졌다. 이렇게 總選擧나 大統領選擧에 쓴 費用들이 밝혀질 수 있는 것은 支出이 公開的이기 때문이다. 암암리에 有權者 매수를 위해 쓰는 따위의 費用이 없다는 이야기가 된다. 모든 候補者는 選擧 3개월 전에 自身의 所得과 選擧費用을 發表해야 하고 選擧 後 30일 이내에 選擧費決算書를 공개해야 한다.

이 서류들은 공인회계사가 작성해야 하며, 영수증 등 증빙서류가 갖춰져야 한다. 當選者들은 國會事務國과 憲法委員 및 司法機關에도 제출해야 한다. 法은 選擧費用 상한선을 『國家가 提供한 宣傳費用외에 50만프랑을 넘지 못한다』고 명시하고 있다. 이 상한액수는 소비자 물가상승률을 감안하여 올릴 수 있게 되어 있다. 候補에 대한 국가지원금은 88년 총선때 5만프랑 (약 7백만원)이었다.

選擧를 위해 候補들은 奇附金을 받을 수 있는데 이 또한 關係規程의 엄격한 制限을 받는다. 候補者가 한 個人으로부터는 2만프랑, 한 法人으로부터는 5만프랑을 넘을 수 없다. 그리고 총액은 50만 프랑을 넘을 수 없다. 프랑스의 有權者들은 좌파든 우파든 나름대로 뚜렷한 성향을 지니고 있어서 특별한 명망가가 아니라면 人物보다는 政黨에 投票하는 것이 일반적이다. 금력이 힘을 쓸만한 여지는 그만큼 줄어들 수 밖에 없다.

(4) 캐나다

캐나다의 경우는 연방정부나 주정부 공히 내각책임제를 하고 있어서 議員選擧가 選擧의 전부라 할 수 있다. 聯邦議會選擧가 되었든 主議會選擧가 되었든 議員選擧가 政治의 모든 것이기 때문에 캐나다는 議員選擧의 公正性을 유지하는데 각별한 關心을 갖고 있으며, 그만큼 『安全裝置』도 많이 確保하고 있다.

各 地區黨이 選擧 때 당의 候補를 위해 쓸 수 있는 돈은 有權者 1인당 캐나다달러 1달러로 엄격히 制限되어 있다. 聯邦議會의 경우 全國 選擧區가 2백98개의 小選擧區로 나뉘어 있는데 各 選擧區의 有權者數는 대략 4만명 내외인 것이 보통이다. 다시 말하면 候補 1인을 위해 쓸 수 있는 돈이 4만달러 (한화

2천 8백만원)정도이다. 여기에는 TV광고료에서 부터 팜플렛 제작비용, 選擧事務所 管理費用은 물론 選擧費用 중 有權者와 햄버거 등을 같이 먹는 비용도 포함되어 있다. 選擧費用 마련은 거의 모두가 모금파티에 의존하고 있다. 보통 1백-2백달러짜리 모금 디너파티를 여는데 指名도가 높은 候補는 디너파티 1회면 選擧資金이 충분하다. 2백달러짜리 디너파티에 2백명만 모이면 비용한도액에 이르는 것이다.

(5) 북유럽

북유럽의 스웨덴은 세계 최고의 복지국가답게 이 나라 國民들의 政治에 대한 關心은 유럽 어느 국가보다 높다. 過去 平均投票率은 90% 이상이었으나, 지난해는 다소 떨어진 86.7%였다. 그러나 選擧는 매우 조용한 분위기 속에서 치러진다. 墮落, 매표, 향응 등의 단어는 이 나라 政治辭典에는 없는 단어들이다. 스웨덴 國會議員의 任期는 3년이다. 國會議員 뿐만 아니라 道.市.郡議員의 任期도 3년이기 때문에 자주 選擧를 치르는 번거로움을 피하기 위해 選擧를 한꺼번에 실시한다. 現議會는 지난 92년 9월 15일의 選擧로 構成되었다.

각 政黨代表들이 교섭을 벌여 選擧運動期間을 정하는데 대략 그 期間은 2~3주이다. 選擧運動期間 중 게시판에 각 政黨別 候補者가 인쇄된 벽보가 나붙고 합동정견발표회도 열리나 有權者들은 TV정책토론에 더 큰 關心을 보이고 있다. 選擧壁報에는 政黨名稱이 큰 활자로 인쇄되어 있고, 그 밑에 候補者의 이름이 반정도 크기로 표시되어 있는 것이 우리와 다르며 합동정견발표회에서도 候補者들은 所屬政黨의 정강.정책을 弘報하며 지지를 호소할 뿐 다른 政黨이나 候補를 비난하는 일은 전혀 없다. 스웨덴의 政治는 철저한 政黨中心이므로 無所屬이 없다. 候補者들은 모두 自身이 속해 있는 政黨의 推薦을 받아 地域區에 出馬 하지만 일체의 경비는 당이 보조하고 有權者들도 自身이 지지하는 당을 代表한 候補를 밀어 주기 때문에 候補는 당의 代理人에 지나지 않는다.

스웨덴 政治가 政黨政治를 바탕으로 하고 있는 만큼 政黨運營과 활동비는 國家豫算으로 지원하고 있다. 또 政黨은 국가지원금으로 選擧費用全額을 충당하고 있기 때문에 候補者가 별도의 경비를 쓸 필요가 없다. 깨끗하고 조용한

選擧運動 분위기가 이루어질 수 있는 바탕이 制度的으로 保障되고 있는 것이다. 스웨덴의 깨끗한 政治風土는 政黨中心制. 당비국가보조제. 選擧公營制 등 정치구조가 선진화 되어 있는데도 기인하지만 불법과 墮落을 용납하지 않는 有權者들의 높은 政治意識의 소산이다. 政治에 대한 國民들의 높은 關心度와 공개적인 당운영으로 조용하고 民主的인 選擧를 치르는 전통은 이웃 노르웨이, 핀란드 등 북구국가들에 있어서도 共通된 정치풍토 이다.

(6) 英 國

마지막으로 영국의 選擧는 모범적인 代議 民主制度의 본 고장답게 깨끗하고 조용하게 치러진다.

영국도 우리와 마찬가지로 候補者의 옥내외의 집회에다 全國的인 기자회견과 방송을 통한 選擧遊說 등이 있다. 그러나 基本的으로 돈 안드는 選擧가 法的으로 保障되어 있는데다 성숙한 市民意識으로 과열.墮落현상은 찾아보기 힘들다. 입헌군주국이면서도 民主制度의 발상지로 통하는 영국의 政治는 1人 1區 小選擧區制에서 選出되는 임기 5년의 議員들로 構成되는 下員을 中心으로 행해지고 있다. 영국은 國會議員 選擧의 公式費用을 政府에서 부담해 公明選擧를 制度的으로 뒷받침하고 있다. 매표, 향응제공, 협박행위 등은 法으로 엄격히 制限된다. 選擧運動의 方法과 選擧費用의 制限을 規定한 『부패 및 위법행위 방지법』을 어길 경우, 최고 10년까지 選擧權 또는 被選擧權이 박탈된다 또한 選擧費用 한도액을 명확히 설정, 이를 어기면 당선이 無效가 된다.

候補者들은 1인당 모두 3천6백48파운드 (한화 5백2만원 정도)를 選擧費用으로 쓸 수 있다. 여기에다 인구밀도가 높은 도시지역 選擧區는 選擧人 1인당 3.1펜스 (한화 40원 정도)를 農村地域의 경우에는 약 4.1펜스를 더 쓸 수 있다. 有權者數가 11만명으로 영국에서 가장 큰 選擧區인 잉글랜드 지역내 밀턴 케인즈의 경우, 약 1천만원정도를 사용할 수 있는 셈이다.

이러다 보니 有權者들에게 식사대접 등 향을을 제공한다는 것이 現實的으로 불가능하다. 選擧철만 되면 향우회니 동창회니 하는 모임을 빙자해 候補들에게 손을 벌리는 墮落한 有權者도 없고 이런 곳을 찾아 票를 달라며 돈 봉투를

내미는 파렴치한 候補도 없다. 영국 政治人들 개개인의 소신있는 政治意識도 이 나라의 정치풍토를 깨끗하게 유지해주고 있는 基本要素 중의 하나이다. 自身의 理念과 所信에 따라 政黨을 選擇하여 정치에 입문하면 政治를 그만둘 때가지 당적을 바꾸는 일이 거의 없다. 우리나라에서 늘 잡음을 이르키고 있는 政治資金의 출처는 영국의 경우 당의 지지기반에 따라 다소 다르다. 집권 보수당의 경우, 기업등의 獻金과 個人의 자발적 奇附金이 주요 재원이다. 노동당은 收入의 약 90%를 당원들이 내는 연례회비 (60펜스)와 選擧區協會와 사회주의단체등에서 내는 資金으로 충당하고 있다. 그러나 野黨은 國家의 補助金을 받음으로써 與黨과의 資金能力 格差를 解消, 공평한 競爭을 통한 건전한 民主政治 發展을 실현해 가고 있다. 政治資金의 奇附에 대한 特別한 規制는 없다. 다만 企業이 연 2백파운드 이상 (한화 27만원 정도)의 政治資金을 낼 경우에는 그 기부처와 금액을 주주총회에 보고토록 함으로써 정경유착에 의한 정치부패를 豫防하고 있다. 대신 政治資金의 支出狀況은 상세히 보고토록 하고 있다. 이와 함께 選擧管理機關은 候補者가 임명한 選擧事務長이 提出한 選擧費用 내용을 選擧後 選擧區內에 배포되는 2개 이상의 신문지상에 공고, 有權者들에게 選擧費用을 公開하고 있다. 이상과 같은 外國의 選擧運動이나 정치자금의 모금. 選擧費用의 출처등을 볼 때 우리와는 아직 비교할 수 없는 수준이지만 우리나라에서도 國民 누구나가 만들어진 選擧法만 잘 지킨다면 머지 않은 장래에 선진제국들과 같은 정치문화와 公明選擧 풍토를 정착시킬 수 있을 것이다.

2. 不法 및 脫法 選擧運動의 問題點

1) 官權選擧運動

官權選擧運動을 與黨의 프레미엄으로 간주하는 구조적 부정이다. 選擧法에서는 공무원의 중립을 明記하고 있으나 실제는 각종정보의 독점과 행정의 하부조직을 비롯하여 政府가 각종혜택을 부여하는 새마을 指導者會, 洞婦女會, 영농후

계자회, 反共聯盟 등을 활용하여 特定候補者를 지원하는 경향은 농후하다.

구체적으로 관할 군수가 관내 邑·面 職員을 각자 연고지에 출장케하여 여당의 후보지지를 명하고 官用車輛을 동원 일선 里·洞長으로 하여금 與黨候補를 지지토록 관권개입하는 경우, 畜産資金을 특정후보를 찍지 아니하면 자금을 주지 않는다고 공공연히 不法選擧運動을 한 사실, 管內 洞長, 統長, 班長 등의 행정조직을 자신의 選擧運動員으로 불법사용한다는 野黨候補者들의 주장이 있는가 하면 한겨레신문 91.5.29 일자에 의하면 釜山東區廳 社會課長 등 12명은 자생단체인 동구 불우 이웃돕기, 自願奉仕會가 救護物資를 나누워 주는 과정에서 민자당 후보 모씨를 주민들에게 소개한 것을 비롯, 인천 부평경찰서에서는 投票참여 캠페인을 벌이던 野圈候補와 그 운동원 29명을 구금하여 열세의 민자후보를 지원하고 있다는 비난을 받은 한겨레신문 91.6.19일자 보도 등에서 보듯 官權 選擧運動이라는 실례가 있다 하겠다.

2) 不正, 墮落 選擧運動 實態

不正墮落選擧에서 가장 우려할 것은 금전을 수수하고 매표하는 행위일 것이다.

돈으로 표를 살 수 있다는 생각은 당선을 위해서 어떠한 수단과 方法도 불사하는 候補者들의 選擧觀이다. 일반적인 不法, 脫法 選擧運動의 實態를 행위주체별로 분류하여보면,

(1) 政黨의 不法·脫法 行爲

가. 中央黨의 候補者 支援

特定地域에서 中央黨 주관 政黨집회를 개최하여 政黨代表 간부가 候補者 지원 연설과 候補者에 대한 과장된 인물소개 게재 당보를 지역별로 구분 발간하여 비당원에게 배포하거나 候補者에게 막대한 選擧資金 支援으로 有權者 등 買收行爲 助長및 再選擧, 補闕選擧時 현역 國會議員 등을 현지에 집중 파견하여 候補者 宣傳 그리고 新聞廣告 및 通常方法 이외의 배포행위

나. 地區黨의 政黨活動을 빙자한 不法·脫法 行爲,

政黨集會 고지를 빙자한 候補者의 姓名, 寫眞, 口號 등 揭載 壁報, 懸垂幕 등 揭帖및 政黨 집회에 一般有權者를 참석시켜 불법연설회 개최와 집회에 참석한 군중에게 紀念品, 金品 提供 그리고 당원 교육을 빙자하여 一般有權者들에게 집단 관광 제공 또한 入黨 勸誘를 빙자한 戶別 방문 및 買收行爲.

(2) 候補者 등 選擧運動 關係者의 不法·脫法行爲

가. 不法壁報, 懸垂幕 등의 揭帖

천연색 선전벽보의 다량 연결 첩부와 宣傳口號 등 게재 미검인 懸垂幕 揭示

立看板, 廣告塔, 廣告板 등 제작 설치

나. 不法 印刷物의 製作 配布

揭載事項 違反 小型印刷物의 배포와 다른 候補者의 非榜油印物 配布 및 不法 冊子, 漫畵 등 제작 배부

다. 확성장치 등의 不法使用

選擧事務所 옥외에 확성장치를 설치하고 候補者 선전과 選擧運動 차량에 확성장치 裝着 街頭放送, 즉석 연설 등

라. 公·私組織을 통한 不法·脫法 運動

鄕友會, 宗親會, 同窓會 등을 이용한 選擧運動과 조합단체 등 회의시를 이용한 候補者 宣傳行爲

마. 合同演說會場 秩序紊亂 등 不法 ·脫法 行爲

지지군중 糾合 團體 立場과 候補者 宣傳 어깨띠, 피켓, 黨旗 등을 앞세워 대오형성 입장 및 연호 행위 그리고 제복, 모자착용 및 징, 꽹과리, 북 등 지참, 特定候補者 지지 연호 또는 연설 방해와 상대 지지군중과의 충돌, 폭력행위 유발 및 演說會場 周邊에 不法 宣傳物 帖付 揭示 및 懸垂幕 이동 게시 그리고 다른 候補者, 政黨에 대한 허위사실 유포 등.

바. 寄附行爲 制限 違反 行爲

候補者 지지를 조건으로한 響應, 金品 등 제공과 鄕友會, 동창회 등의 행사 경비 제공 또한 老人亭, 養老院 등 訪問 위문금 전달 및 選擧人에게 候補者

의 저서 등 무료 증정사례

사. 其他 各種 禁止, 制限規程 違反 行爲

法庭選擧運動 機構 이외의 類似機關 설치나 選擧運動관계자 이외의 자를 選擧運動員으로 활용 및 서적 광고 행위를 빙자한 광고문 게재와 기타 법정 選擧運動 이외의 方法에 의한 選擧運動 등.

(3) 公共組織에 의한 不法·脫法 行爲

통·반장을 이용한 選擧運動과 公務員 등의 출장을 통한 候補者 지원 행위 그리고 각종 組合·關聯團體를 통한 選擧運動 支援 行爲

(4) 選擧權者에 의한 不法·脫法 行爲

候補者 支持를 조건으로한 寄附要求 行爲나 각종 親睦會 開催 경비의 요구 행위 그리고 가족, 친지등에게 特定政黨·候補者 支持勸誘 또는 强要行爲 및 평소 반감을 가지고 있던 政黨 또는 候補者 秘方行爲 등이 있다.

그리고 위와같은 不正墮落 選擧運動의 實態를 不正選擧라고 관계당국에 選擧訴訟을 提起한 구체적인 사례들을 살펴보면 宣傳壁報, 選擧公報의 허위 學力·經歷 등의 사실 기재 및 허위 사실 公表行爲를 비롯하여 選擧運動을 위한 음식물 및 金品提供, 選擧運動을 위한 戶別訪問行爲, 僞裝轉入者의 選擧運動員 登錄, 選擧權者의 僞裝轉入, 不法油印物의 配布, 選擧당일의 選擧運動行爲, 選擧運動 禁止 후의 違法選擧運動, 選擧費用의 過多支出行爲, 選擧公報를 합동연설회장에서 배포한 행위, 훼손된 벽보를 임의로 보완, 첩부한 행위, 임으로 제작한 약력소개 印刷物의 배포와 인사장의 郵便配付, 黨報를 대문에 삽입살포하는 行爲. 合同演說會에서의 公約濫發로 有權者를 현혹하고 비신자 인 자로서 교회를 방문하여 신자로 신앙을 다짐하는 등의 不法選擧運動, 타후보 選擧사무원에 대한 辭退脅迫, 事前選擧運動, 金品 收受및 향응제공, 자동차 사용대수 制限違反, 虛僞事實流布, 候補者登錄 妨害 및 立候補者 사퇴종용, 정견으로 볼 수 없는 내용이 기재된 選擧公報發行, 戶別訪問한 金錢撒布行爲, 事前選擧運動 및 賣票行爲로 女性福祉會館에 자기경영회사 제품 삼익호루겔피아노 1대

와 현금 1,000,000원을 기증하고 지지를 호소한 사례, 자기 지지 청년당원에게 選擧運動 機動力으로 기아혼다 90cc 100대를 활동장외 99명에게 일괄구입제공한 사례, 候補者로부터 賣票資金을 받아 마을 회관용의자 90개를 구입 비치한 경우, 選擧運動員 機動力으로 자전거를 구입 산간벽지까지 配付行爲 特定人의 모의 投票 란에 "0" 를 찍은 용지를 다량 작성하여 부락민에게 배부한 행위 동갑계를 빙자한 각읍면 대표를 초청자 입당을 종용하고 서명날인한 계원에게 금30,000원식을 지급하고 選擧運動을 권유한 行爲, 미장원을 포섭하여 동 미장원 사용자에게는 협정가 5,000원을 3,000원으로 할인해 주고 주민등록과 도장을 지참 날인한 자에게는 백설표 설탕3kg 1포를 제공하여 지지를 당부한 脫法 행위를 자행한 謝禮, 投票場 앞에서 술, 안주 등을 공공연히 제공한 사실, 신문잡지 등의 不法利用, 허위보도 論評, 허위사실 公表, 候補者 비방 등, 또한 고의로 특정지역 有權者들을 選擧人 名簿에서 누락시키는 方法으로 投票權 행사를 방해한 사례, 라이타, 볼펜, 타올, 비누, 밀가루, 열쇠고리, 설탕, 선물셋트, 지갑 등 배부하는 등 이상과 같은 金錢收受, 物品提供, 음식접대 등의 구체적 사례는 빙산의 일각에 불과한 거의 모든 候補者들이 이와 유사한 方法으로 不正不法 墮落選擧運動을 실제로 遂行하고 있다.

관광여행과 취직약속 利權斡旋, 그리고 職場上士들의 直, 間接的인 選擧運動들도 이 範疇에 속한다. 특히 지역주민 들을 부부동반 위로여행 안내로 1박2일간 온천 등 관광알선은 頹敗行爲까지 조장하는경우가 있었다.[17]

그러면 위와 같은 不法行爲를 助長하는 것은 누구인가?

물론 당사자인 候補者가 전적으로 책임이 있겠지만 정치 一線에서 잔뼈가 굳은 사람의 소행 즉 소위 政治選擧의 베테랑이라고 하는 사람들이 이 작업을 실제 계획하고 추진하는 것이다. 政黨의 전, 현직 간부들이 거의 담당하고 있는 것이 常例이다.

왜냐하면 이것은 有權者나 候補者 전부에게 독약이기 때문에 그것이 발각되

---

17) 中央選擧管理委員會, 여론조사 분석보고서, 1991, p. 32. 및 시도의회위원선거 選擧訴請決定案文集, 1991 참조.

는 경우 전부를 잃어버리게 된다. 따라서 경험있고 가장 믿을 만한 소수가 이 작업을 담당하는 것이다.

選擧일정 중 어느 시기에 금전을 살포할 것인가?

그것도 밤인가, 낮인가, 어떤 方法으로 살포할 것인가 등 거기에 관한 소위 Know- How는 정치꾼 선거꾼 들이 전문으로 하는 것이기 때문이다.

이와같은 金錢撒布를 당이 유도하는 경우가 있는가하면 따라서 돈에 관한 한 여당은 어느 野黨보다도 選好하는 경향이 있어 金錢撒布를 당연시하고 거기에서 일정부문을 떡고물로 착복하기도 한다.

3. 不法, 脫法 選擧運動의 發生原因

1) 官權選擧의 理由

政治權力을 장악한 지배자는 權力維持와 强化를 통하여 자신의 권력을 지속화할려는 경향이 바로 정치와 권력에 내재되어 있는 속성일 것이다.

이러한 권력의 속성 때문에 權力的 地位를 確保하고 있는 旣得權者는 그가 사용할 수 있는 모든 方法 중에서 行政系統의 命令, 指揮體系를 활용하는 것이 곧 官權選擧로 나타나게 된다. 이는 곧 當選과 落選의 차이가 정치에서는 비정한 結果를 나타내기 때문에 그러한 강박 관념이 不正選擧를 조장하게 된다.

또한 현실적으로는 정치와 경제가 밀접하게 관련되어 있고 바로 그 사실 때문에 당선이 물질적이권의 確保라는 認識을 갖고 있기 때문에 當選을 위하여 官의 개입을 招來하게 되는 것이다.

2) 不正 墮落選擧運動의 理由

響應, 金品 등을 제공받는 이유는 다음과 같은 것 등이 있다.

選擧때만 되면 당연히 있는 것, 지지하는 候補者의 誠意 , 거절할 수 없기 때문에 直,間接的으로 요구하기 때문에 등으로, 그 類型을 정리해 볼 수 있으

나 무엇보다도 候補者는 當選을 위하여 金錢과 饗應을 제공하고 有權者들은 그것을 의식적으로 바라고 있는데 문제가 크다. 즉 選擧의 과열과 墮落의 원인을 政治人들과 有權者 그리고 公職者 들에게 있다는 사실을 엿볼 수 있다.

그러면 이러한 墮落腐敗 選擧運動이 이루워 지는 원인은 어디에 있는가?

이를 좀 더 구체적으로 보면,

①政黨 또는 候補者間의 과열경쟁을 들 수 있겠다.

②有權者의 방관과 관용, 나아가서 그들이 요구하기 때문이다.

이미 指摘한바 選擧때만 되면 당연히 있는 것으로 거절할 수 없는 優柔不斷한 태도, 자신이 지지하는 후보의 성의로서 恣意的으로 해석하고 나아가서는 이왕지사 누구가 되어도 나 자신의 利益을 반영하는 대표자와는 거리가 멀기 때문에 현실적으로 돈이나 챙기자는 金錢萬能의 세태에 스스로 적응하기 때문이다.

③공직자의 選擧關與가 一般化 되어 있기 때문이다.

④選擧管理의 不公正이다. 이는 아주 적게 墮落選擧에 작용하나 그영향은 대단한 것이다.

⑤ 社會的 批判의 脆弱性 등을 들 수 있다.

이는 직접적인 원인이라 할 수는 없지만 언론의 사회적 役割을 비쳐볼 대 언론이 사회적 공기로서의 役割을 하지 못하는 이유이다.[18]

⑥ 選擧運動關係者의 遵法精神 缺如를 들 수 있겠다.

그들은 정치지상주의적 法輕視 풍조가 만연하고 피해망상적 경쟁심리가 작용하여 안하면 손해본다는 피해의식 충동에서 남이 하니까 나도 한다는 連帶的 경쟁심리의 발현이다.

⑦ 選擧運動員의 구태의연한 選擧運動 행각으로 選擧철의 한탄주의적 사고방식 등이다.

⑧ 有權者의 저급한 민주의식을 들 수 있는데 金權에 쉽게 현혹되는 의식수준과 불법 脫法選擧運動에 대한 무비판적 수용 그래서 選擧運動制度에 관한

---

18) 鄭龍河, "금품 제공등 不法, 脫法 선거운동 抑止力발휘를 위한 민주시민위식의 高揚方案" 「선거관리」, 1991, pp. 19-28.

무관심과 지식의 缺如 그리고 혈연, 지연, 학연 등 연고를 중시하는 생활 관습

⑨ 選擧運動管理機關의 소극적 대처로 公營選擧制 하에서의 안일한 管理타성과 비현실적인 選擧制度

⑩ 選擧事犯에 대한 사직당국의 소극적인 대응자세 즉 選擧事犯에 대한 미온적인 처리

⑪ 選擧運動 制度의 비현실성을 들 수 있는데 현대화의 추세에 따른 弘報기법과 現行制度의 乖離現像 즉 포괄적 制限 規定과 禁止規定으로 候補者들의 불만고조와 고도화된 각종 매스컴이나 상업광고 기법에 따른 候補者의 宣傳慾求 噴出現狀 등을 불법 탈법 選擧運動의 발생원인으로 볼 수 있을 것이다.

위 이외의, 不法·脫法 選擧運動의 발생원인으로는 특히 저급한 정치문화를 들수 있다. 이는 국민의 저급한 民主意識에 따른 主權意識 缺如와 의리중심의 뿌리깊은 緣故主義 및 不正에 대한 비판의식 缺如를 말할 수 있을 것이며 그리고 候補者의 미성숙한 政治意識으로 候補者의 特權意識, 當選은 곧 출세라는 그릇된 사고방식, 政見·政策開發 미흡를 또한 政黨의 社會 代表性 缺如와 국민의 지지기반 취약성 및 黨利 黨略에 집착성 그리고 選擧法 輕視풍조에 따른 選擧犯罪에 대한 죄의식 缺如와 과정보다는 結果를 중시하는 그릇된 관행을 발생원인으로 볼수도 있다. 司法機關의 대처 미흡으로 적극적 대응능력 부족을 그리고 關係機關의 糾合機能 缺如와 정치적 문제에 대한 단속기피 및 選擧犯罪에 대한 적극적 대처의지 缺如를 그리고 또한 시대감각에 맞지 않는 選擧運動 方法과 다양한 弘報化 趨勢에 반한 지나친 選擧運動 規制 및 委員會의 機能을 초월하는 과중한 책임 부여를 발생원인으로 보기도 한다.

4. 改善方案

1) 改善의 前提 條件

政治에 대한 責任은 政治를 담당하는 政治人들에게 일차적인 책임이 있다하겠다. 물론 한나라의 정치는 그나라 國民의 水準을 반영한다고 하지만 우리와

같은 정치 환경에서는 반대이다. 政治人들이 經濟, 社會, 文化 등 국민생활의 거의 모든 부분을 주도하는 상황에서 특히 정치과정인 選擧에서 不正과 墮落은 政治人들에 의하여 主導되고 構造化되어 있다고 할 수 있다.

그래서 우선 政治人들의 道德性과 良心의 회복이 필요하다. 이는 政治人이라면 당연히 갖어야 할 基本 德目으로서 規制措置가 아니다. 따라서 공무원 윤리강령이나 政治道德性 回復宣言과 같은 것이 提起되기로 했던 것이다.

그러나 이런것들은 현실성이 부족하므로 법적조치가 필요하다.

첫째 : 規制를 위한 법의 성역없는 적용이 필요하다 할 것이다.

둘째 : 법은 規制를 위한 規制의 성격이 되어서는 안된다.

셋째 : 공직자들의 자세이다.

官權選擧는 아직도 職業公務員制度가 정착하지 못하고 spoils sytem이 작용하기 때문이다. 형식적으로는 근대 공무원 制度를 遂行하고 있지만 실제는 血緣, 地緣, 學緣 등이 작용하고 있기 대문이다. 그러므로 公職者들은 사적인 기준에서보다 공적인 기준으로 최소한 選擧에서 만이라고 聖職者의 자세를 갖출 필요가 있겠다. 公職者의 주인을 국민이지 직장 상사는 아니다. 私利私慾에 얽매이지 말고 자신들로부터 바른 國家가 세워 질수 있다는 강한 義務感을 鼓吹할 필요가 있겠다.

이상과 같은 公明選擧가 실시할 수 있는 전제가 確保되면 有權者들의 認識도 크게 變化될 수 있다. 그러나 이러한 것만으로만 모든것이 해결되지 아니하고 그 당사자인 有權者 들의 公明選擧를 위한 意志가 반드시 필요하다.

政黨, 候補者, 選擧運動員 을 비롯한 有權者 자신들이 그들의 利害를 위해서라도 不正 墮落選擧를 배격해야 하겠다.

2) 有權者의 民主意識 高揚策

지금까지 有權者의 政治意識을 결정지운 것은 바로 정치권에 있는 政治人들의 行態가 중요한 原因으로 작용하였던 것이다.

그들이 권력을 장악하고 그들 마음대로 권력을 행사하니 힘이 없는 有權者들은 권력을 쫓는 해바라기성 政治的 人格을 갖게 되고 또 정치를 불신하고

무관심하게 되었던 것이다.

그런데 정치권의 행태는 소문과 유언비어로 擴散되는 것이 많지만 일단 공개적인 言論을 통하는 것이 대부분이다. 그러므로 主 責任은 政治人들이지만 副次的 책임은 언론에 있다고 할 수 있다.

(1)言論의 有權者 啓蒙

選擧意識의 改革을 위해서는 국민의 情緖를 마음대로 좌우하는 TV, 신문, 라디오 등 언론 媒體의 役割이 대단히 중요하다. 그래서 言論에 종사하는 사람들의 基本認識이 權力으로부터 독립되고 中立된 자세를 얼마나 堅持하느냐에 크게 달려있다.

그래서 먼저 TV, 라디오, 신문을 통한 全國的 규모의 啓蒙運動이 필요하다.

다음으로는 地域新聞, 各種雜誌 등이나 政治學者, 政治家 등의 세미나, 토론회 등 지속적 政治敎育 등 언론이 有權者들에게 올바른 政治意識을 일깨워 줄 때 유권자들은 진정한 政治的 主體로서 홀로 설 수 있는 것이다. 그러므로 주체적이고 참여적 政治文化는 言論으로 부터 시작되어 시민의 민주의식으로결정되어 그 국가의 政治發展을 가져오는 것이다.

그러면 言論은 有權者의 民主意識의 高揚을 어떤 方向으로 해야할까.

첫째, 政治에 대한 정확한 認識의 鼓吹 둘째, 우리나라의 政治 現狀과 本質을 把握 셋째, 選擧의 役割과 機能에 대한 認識 넷째, 選擧의 墮落과 不正의 結果와 市民利益과의 聯關 다섯째, 主體的 參與와 批判의 重要性 등 이것을 公明選擧 캠페인으로 대민홍보차원에서 지속적으로 해야 한다.

(2)政黨機能의 活性化

일반적으로 政黨의 機能은 이익집약인 與論의 형성과 조직화 기능, 대중에 대한 政治敎育, 政府組織化 機能, 指導者의 選出機能, 권력에 대한 비판과 저항 등을 들 수 있다.

위와 같은 정당의 기능이 우리의 政治社會에 일부나마 적용되어왔다면 우리

가 겪고 있는 選擧腐敗는 어느정도 해소되었을 것이다.

그러나 우리의 정당은 人物本位나 정권의 탄생한 후 정권적 필요에 의해서 만들어진 것이다. 때문에 파당적 성격이 강하고 카리스마적 지도자의 영향력에 의존하여 派閥的 이익에만 집착한 나머지 國民政黨으로 성장하지 못하였던 것이다.

그래서 특히 黨內 指導者를 民主的으로 선출함으로써 당원 및 국민들의 민주의식을 함양하는데 기여할 수 있고 대중에 대한 政治敎育이 政權維持次元이 아닌 국가적 차원에서 民主政治敎育을 실시함으로써 政黨의 公的機能을 회복함과 동시 선거에 나타나는 제반 부패를 조절하여 이 땅에 참된 민주주의를 뿌리내리게 해야 겠다.

3) 改善方案

1950년대는 自由黨 政府에서의 직접적이고 露骨的인 그리고 가장 원시적인 票 略奪의 問題가 있었다고 한다면 1970년대에서는 選擧法改正의 주요내용이 與野 첨예한 意見差異로 自由黨政府 下의 投票와 開票의 不正問題의 초점에서 墮落 腐敗選擧와 관련된 公權力의 選擧간섭 관여로 즉 간접적이고 지능적이며 기교적인 投票행태에 대한 影響을 問題삼아 오는 추세를 보여 주었다. 1990년대에는 金權 墮落選擧를 깨끗한 政治, 돈안드는 選擧를 획기적인 이슈로 하고 있는 실정인 바 무슨 짓을 하더라도 當選만 되면 그만이라는 그릇된 認識을 바꾸자는 자구책이 절실히 요청되는 시점에 온 것이다.

그래서 選擧法은 改正되어야 한다. 그 까닭은 각 政黨이 分析 把握하는 현실사회의 變遷의 정도와 그 社會가 처해 있는 政治的 성숙의 진화 정도에 따라 그 推薦하는 立候補者의 性格이 달라질 것이며 그들이 전개하는 選擧運動의 樣相이 변하여 時代에 따른 特徵이 있기 마련이기 때문이다.

(1) 選擧運動

① 問題點 및 包括的 禁止條項改正

지난 選擧法은 선전벽보.현수막 등 법에 허용된 方法으로만 選擧運動을 할 수 있도록 되어 있고 이에 어긋난 方法으로는 일체 選擧運動을 할 수 없도록 해 놓았으면서 (包括的 制限) 또다시 호별방문금지. 시설물 설치 등의 禁止 등과 같이 개별적으로 制限禁止規程을 두고 있다. 이와 같은 禁止規定에 대한 選擧가 부패, 墮落하게 되는 데에는 우리 국민의 의식수준이나 政治的文化와 유교적 전통이나 권위주의 社會의 일반적 사고방식 등이 배경이 되어서 金權選擧, 官權選擧, 地域選擧, 감정선거와 이러한 不公正 選擧의 基礎를 이루는 비윤리적 選擧樣式이 주류를 형성하는 등의 여러가지 原因으로 진단해 볼수 있으나 특히 현행 選擧關係法이 아직도 지나치게 폐쇄적이고 경직되어 있어서 現實的 요구와 괴리가 클 뿐만 아니라 기성정당이나 특정집단 위주의 편향적인 性格을 지니고 있고 그래서 법의 권위가 서지 않으며 法輕視풍조를 유발하는 側面도 있다 하겠다. 그러므로 選擧運動의 改善方案으로 包括的 禁止條項을 廢止시킨 現行 選擧法에 보다 選擧運動의 規制를 완화하므로서 選擧運動의 機會를 擴大하며 법으로 制限된 자를 제외하고 누구나 選擧運動을 할 수 있는 方案으로 選擧運動의 자유가 擴大되어야 할 것이다.

② 不法.脫法 選擧運動예방

不法 및 脫法選擧란 官權選擧와 금품. 향응. 매표 등의 不正墮落 選擧로 대별할 수 있다. 여기서의 不法選擧란 法이 아닌 것으로서 法에 어긋난 違法選擧를 말하고 脫法選擧란 法律의 禁止를 교묘히 벗어난 選擧이다.

첫째, 法定事項 違反행위에서는 ⓐ 法定方法違反 즉 選擧運動關係者가 아닌 자의 選擧運動. 불법소형인쇄물의 배부. 사제선전벽보 첩부. 검인 없는 현수막의 게시 및 신고장소 외 이동게시 등과 ⓑ 制限禁止違反事項으로 유사기관 설치. 시설물 설치. 자동차 등의 불법사용 탈법方法에 대한 저술. 각종집회의 개최, 특수관계를 이용한 選擧運動 호별 방문. 음식물 제공. 합동 연설회장에서의 소란행위. 기부행위 권고요구. 교통시설 편의제공(집단관광에 버스제공) 등이 있고,

둘째, 反社會的 행위 중에는 선전물 등의 고의훼손. 他候補者 연설방해. 또

는 他政黨에 대한 허위사실 유포, 비방행위, 폭력행위, 경쟁 관계자의 흑색선전 買收行爲 등이며

셋째, 기타 불법행위에는 政黨活動을 빙자한 선전물게첩 및 選擧運動 집회 개최, 당원용 기념품을 매세대에 배부한다든지 탈법적 선전물 살포 등이 갈수록 지능화 하고 음성적으로 성행하는 실정 등 이것들을 不法.脫法 選擧運動事例들의 실상이라 하겠다.

특히 모든 公職者들은 사적 기준보다는 공적기준을 가지고 공직자의 主人은 國民이라는 의무감으로 ⓐ 행정력을 强化하고 關係機關과의 有機的 協助體制로 管理體制를 구축하며 ⓑ 政黨協議會와 같은 活動과 상시게도로 豫防대책을 평소부터 세우며 ⓒ 유관기관과의 합동단속반의 편성, 不法, 脫法의 選擧運動에 대한 고발센타 운영이나 選擧事犯에 積極的으로 대처할 管理對策을 수립할 것과 ⓓ 개인연설회 신설, 신문광고의 허용, 또한 制限禁止事項의 완화조치를 選擧運動의 制度改善으로 提示한다.

넷째, 有權者들의 政治意識 轉換이다. 이들에 대한 올바른 政治意識의 社會的 유인이 필요하다. 그것은 각종 言論이 선봉이 되면 가능할 것으로 생각되는데 言論이 有權者들에게 올바른 政治意識을 일깨워 줄 때 有權者들은 진정한 政治的 主體로서 홀로 설수 있을 것이며 그러므로 主體的이며 참여적 政治文化는 언론으로부터 시작되어 市民의 民主意識으로 정착되고 그 國家의 政治發展을 가져오게 할 것이다.

③ 有權者의 主體的 努力

主體的인 政治意識을 갖고 자신의 판단에 따라 投票하고 그 結果에 承服하는 자세가 바로 民主 意識인 것이다.

그래서 부정을 傍觀하고 오히려 墮落을 조장하는 적을 과감히 척결하는 자세는 일 개인으로서 반드시 가져야 할 자세이지만 이러한 자세를 사회적 약속으로 擴大시켜야 된다. 즉 범시민 운동으로 擴散시켜야 된다는 것이다. 이는 현재의 公明選擧 실천 市民運動 協議會를 비롯하여 사회단체들 뿐만 아니라 각종 시민모임들을 중심으로 전개되는 것이 바람직 할 것이다. 그러면 이러한

단체들이 시민의식을 고양하기 위한 내용을 보면, 첫째, 不正과 腐敗에 의한 告發精神 둘째, 적극적인 참여의 誘導와 啓蒙 셋째, 타협의 양보정신 배양 넷째, 시민정신의 생활화로 일상생활이 정치의 연장임을 認識하고

이상 계몽운동과 같은 시민들의 主體的 努力이 現實에서 實踐的으로 遂行될 때 현재 우리가 겪고 있는 不正 墮落 選擧를 극복할 수 있는 현실적 조건을 確保하게 될것이며 나아가서 현장의 政治生活化로 方向轉換을 하게 되어 政治가 우리의 삶을 윤택하게 해 주는 본래의 機能을 回復할 것이다.

④ 公明選擧의 保障裝置

公明選擧의 실현은 政黨.候補者 및 選擧管理機關 등이 選擧法을 遵守하고 맡은 바 役割을 다할 때 가능하다고 할 것이며, 또한 政黨.候補者 및 選擧運動關係者들이 公明選擧를 하겠다는 意志가 가장 重要하다고 하겠다. 그러나 過去의 選擧史에 비추어 볼때 選擧法을 違反한 자가 結果에 있어서는 오히려 利得을 보아온 것을 부정할 수 없으므로 選擧法을 違反하면 반드시 그에 상응하는 제재를 받는다고 認識될 수 있도록 하는 公明選擧 保障裝置가 制度的으로 마련되어야 한다.

가. 選擧犯罪에 대한 監視.團束 强化

公明選擧의 實現은 選擧法의 實效性이 確保되어야 가능하므로 選擧法의 違反事例에 대한 監視.團束이 强化되어야 하는데 이를 위해서는 먼저 選擧管理의 직접 주무기관인 選擧管理委員會의 機能强化가 선행되어야 하고 감시.단속에 필요한 인적.물적차원의 점진적 擴大가 必要하다고 보며, 그 業務의 效率的 추진을 위하여 단속지침 强化 方案을 導入 直接 또는 關係機關에 위임하여 강력조치할 수 있게 하며 選擧事犯에 대한 재정신청제를 최대한 활용하고 選擧事犯에 대한 公正하고 철저한 搜査를 强化하되, 告發.搜査依賴한 事件에 대하여는 그 處理結果의 回報를 義務化 하는 등 監視.團束機能의 實效性을 確保하는 方案의 導入이 요구된다.

나. 民間團體 監視機能 法制化

不法·脫法選擧運動에 대한 감시.規制는 국가기관뿐만 아니라 民間의 自律的

監視活動에 의뢰함으로서도 效果의 擴散이 있을 것으로 생각된다. 따라서 社會團體의 公明選擧推進活動을 장려하되, 그 公正性과 中立性 유지를 위하여 관계기관에 申告 후 활동을 展開하도록 하며 필요시 財政的인 支援이 가능하도록 하는 制度的 裝置의 마련도 필요할 것이다.

다. 選擧法違反行爲 處罰 强化

과거 選擧를 보면 當選되면 그만이고 選擧法을 지키면 오히려 손해라는 認識이 일반적인 現象이었다 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 選擧法違反行爲에 대한 處罰을 强化하고 選擧犯罪에 대해서는 連坐制로 責任을 추궁하여 選擧法을 철저하게 遵守하게 하며 이를 위하여는 현행법의 選擧費用의 超過支出로 인한 當選無效, 當選人의 選擧犯罪로 인한 當選無效 및 選擧事務長 기타 選擧와 관련 選擧犯罪로 인한 당선무효에서 規定하는 당선무효사유를 擴大하라는 것이다.

첫째, 候補者의 일정범위의 家族 즉, 배우자, 직계존.비속, 형제자매와 區.市.郡選擧連絡所責任者, 留級選擧事務員의 選擧犯罪에 대하여도 候補者가 그 責任을 지도록 하여 이를 當選無效事由로 하고,

둘째, 當選無效事由가 되는 選擧犯罪의 範圍를 擴大하여 現行法에서 規程하는 買收관련 犯罪뿐만 아니라 選擧費用 虛僞報告도 當選無效對象에 포함시키도록 하여야 할 것이다.

또한 選擧法을 違反한 選擧事犯이라 하여 裁判上에 있어 刑事犯과 달리 취급할 수는 없을 것이나 選擧法의 實效性은 결국 裁判의 적극성.신속성에도 크게 좌우된다고 할 것이므로 選擧法을 違反하여 當選된 자가 任期가 滿了될 때까지 處罰을 받지 않은 事態가 招來되지 않도록 選擧事犯의 特性을 勘案하여 그 處理期限을 1년으로 規程하는 것이 필요하다 할 것이며 경미한 違反자에 대해서는 과태료를 賦課징수 할 수 있도록 하여 꼭 법이 지켜지도록 해야 한다.

(2) 選擧 公營制

① 選擧 公營制 擴大實施

選擧公營制度는 2대 國會議員選擧法에서 일부 公營選擧運動制度를 採擇한 것을 시발적으로 우리나라 選擧制度에 처음 導入되었다고 볼 수 있다.

이때는 선전문서의 경우 1회에 한하여 選擧人에게 무료우편으로 발송할 수 있게 하였고 選擧公報를 매세대에 1매씩을 選擧管理委員會에서 配付케 하는 단계였다. 제3대 國會議員選擧에서도 2대 國會議員選擧와 같았으며 第4代 國會議員選擧에서는 조금 더 확충 되어서 選擧公營制의 실시로 選擧費用을 制限하고 選擧費用을 管理執行하는 출납책임자 制度를 두었다. 계속해서 6대에서는 公營選擧運動 制度를 확창 施行했으며 9代에서는 보다 철저한 選擧公營制를 근간으로 하는 法으로 접근하여 현재에 이르고 있다.

그러면 選擧公營制란 무엇인가. 그리고 現行法에서의 選擧費用規制의 現況과 現實化方案은 어떠하며 또 選擧公營制의 擴充方案은 어떻게 할 것인가?

그리고 選擧公營制는 왜 필요한가에 대해서 심도있게 관심을 가져야 한다.

選擧公營制란 選擧의 公正性을 確保하기 위하여 選擧를 選擧管理委員會 등 공적기관이 管理하도록 하는 것으로써 選擧費用을 國家機關에서 부담함으로써 選擧의 公正性을 確保하기 위한 制度이다. 選擧費用 중 선전벽보의 발송, 첩부, 選擧公報의 발송 소형인쇄물의 발송, 비용 등 候補者의 選擧運動에 소요되는 비용을 國家 및地方自治團體가 부담 또는 보전해 주는 制度이다.

즉 選擧費用의 일부를 國庫에서 充當시킴으로써 立候補者간의 기회를 균등하게 하고 選擧運動의 公評性을 기하려는데 의의가 있다. 우리는 그동안 수차례의 選擧에서 조직적이고 구조적인 정경유착을 바탕으로 한 金權選擧 시비와 選擧費用의 過多支出이 論難되어왔다. 그래서 이러한 弊端을 防止하기 위하여 根本的인 대책 마련이 要求되고 있는 현실이다. 그 改善方案으로 많은 先進國들이 採擇하고 있는 "選擧公營制"를 확립하고 擴大해 가야 하는데 이 制度가 돈에 의해서 選擧結果가 좌우되는 폐해를 방지할 수 있고 출마자에게 均等한 機會를 提供하는 가장 確實한 制度的 裝置가 될 수 있기 때문이다. 그

래서 選擧公營制가 확립되지 못할 경우 소신과 능력은 있지만 돈이 없는 候補의 당선가능성이 낮아지고 돈에 의한 득표의 극대화가 훨씬 더 용이해지기 때문이며 現行 우리의 選擧法은 選擧公營制의 원리가 충실히 반영되어 있다고 하나 경비부담 側面에서는 거의 모든 費用을 候補者가 부담하도록 規程하고 있다. 예를 들면 선전벽보, 選擧公報와 소형인쇄물의 경우에만 그 비용을 국고 또는 지방자치단체에서 보전하여 주는데 이를 대폭 擴大하여 합동연설회 비용이나, 현수막 비용 등의 범위까지도 관급으로 제작 혹은 작성하되 違反시는 엄격한 제제를 가하는 方案이면 좋겠다.

그런데 현재는 選擧運動費用의 부담에 관하여 選擧公營制를 선언한 憲法情神에 비추어 볼 때 미흡하다 하지 않을 수 없다.

앞으로 모든 選擧에 있어 公明選擧가 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 돈 없이도 능력과 인품있는 인사가 選擧에 참여할 수 있는 選擧公營制가 더욱 광범위하게 정착되어야 하며 한마디로 選擧公營은 주로 被選擧權의 保護와 平等을 意味한다는 점에서 더욱 그렇다.

② 選擧運動에 따른 選擧費用規制

現代 民主政治의 대의정치는 깨끗하고 公明正大한 選擧를 통해서만 可能하다고 하면서 다른 한편으로는 現實的으로 광대한 地域과 많은 大衆의 지지를 획득하기 위한 활동을 전개하지 않으면 안되기 때문에 거대한 組織과 막대한 政治資金을 운용하지 않으면 안되는 난관에 직면하고 있다.

選擧를 치르기 위해서는 本質的으로 막대한 돈이 필요한 것은 아니지만 현실적인 필요악으로 상당한 돈이 필요한 것도 사실이다.

이러한 이유 때문에 選擧公營制가 필요하며 또 너무나 非現實的으로 選擧費用과 選擧運動을 制限하면 오히려 더 큰 돈을 不法的으로 쓰게 할 수도 있다는 兩面性이 있는 것이다.

現行 國會議員 選擧法令에 의거한 選擧費用 制限 規程은 동법 第119條 選擧비용에 관한 정의부터 第 136條를 마지막으로 회계장부 기타 規定을 두고 있는데,

첫째, 법제119조의 정의는 이법에서 選擧費用의 경우에는 당해 選擧에서 選擧運動을 위하여소요되는 금전.물품 및 채권 기타 모든 재산상의 가치가 있는 것으로써 당해 候補者가 부담하는 비용을 말한다.

둘째, 選擧費用 制限額은 地域區 候補者의 選擧費用의 경우에는 관할 選擧管理委員會가 정하는 금액의 한도이며 셋째, 制限額의 公示는 법 제122조에 의거 관할기관이 選擧日 前 30일 이내 制限額을 공시한다. 위 공시된 금액범위 내에서 사용한 選擧費用 내용은 選擧日 後 30일까지 당해 選擧管理委員會에 보고하는 과정과, 넷째, 이에 따른 罰則規定으로는 위의 공시액을 초과 支出했을 때는 5년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금형에 처하게 하고 選擧費用超過 支出로 인한 當選無效까지도 하도록 規程되어 있다.

위와 같은 일련의 過程들이 選擧公營制의 諸 취지에 맞게 選擧의 自律性을 살리고 형평성을 保障할 수 있는 方向으로 운영되어야 함에도 法과 現實과는 심한 괴리감이 없지 않다. 즉 選擧費用制限을 비용별 制限方式에서 總額制限 방식으로 轉換했으나 支出 部門 規制에만 엄격하고 收入部門에 대하여는 거의 規制하고 있지 않다는 점이다. 選擧費用의 收入과 支出을 명확히 하는 것이 公明選擧實現에 있어 가장 중요한 課題인 만큼 選擧費用調達도 支出과 같이 엄격한 規制로 選擧費用規制의 實效性을 제고시킬수 있어야 한다.

③ 第 14代 國會議員選擧費用 制限額 및 支出額現況 分析

選擧法上 選擧費用制限額이 너무 낮게 책정되어 있어도 비현실적이지만 각 候補者들이 턱없이 많은 돈을 쓰면서도 選擧費用制限, 限度額에 미치지 못하는 보고를 한다면 이법 취지나 法의 效率性에 問題가 아닐 수 없다.

實際로 선거철이 되면 도하 언론보도에 대서특필되는 내용 중 30억을 쓰면 당선되고 20억을 쓰면 낙선된다는 뜻으로 3당 2락이란 말들이 공공연 하게 나돌고 있고 더욱 놀란 일은 모지역구 모씨는 40억을 또 모씨는 30억원을 이상 썼다는 소리들이 많이 들렸다.

그런데 지난번 3. 24 제 14대 國會議員 選擧시 選擧費用額은 候補者 1인당

平均制限額이 123,632,000원이고 選擧後 各候補者들로 부터 접수된 支出보고서상의 平均支出額은 47.6%인 58,809,000원으로 집계 되었다. 위의 選擧費用制限額 1억 3천만원과 비교할 때 40억은 무려 30회 이상을 쓰고 당선 아니면 낙선되었다니 選擧法上 選擧費用 制限額과 현실적인 選擧費用과는 너무나 거리가 먼 소리가 아닐 수 없다.

選擧運動의 自由는 최대한 保障되어야 하지만 選擧運動에 無制限의 자유가 주어지면 政黨이나 候補者의 재력에 의하여 不平等한 結果를 가져올 위험이 있게 된다. 이처럼 無制限적인 選擧運動自由의 허용은 選擧過熱로 인한 選擧비용의 過多支出을 가져와 候補者 간의 不平等을 招來하기 때문에 機會均等의 保障原則을 選擧公營制를 통하여 공정한 選擧制度를 갖자는 취지인데 사실상 30억 40억을 執行한 候補者들이 選擧費用制限額의 47.6%밖에 사용하지 않았다고 관계기관에 보고하고 있는 事實은 가공할 웃음거리일 수 밖에 없을것이다.

거듭 말하자면 選擧費用을 制限하여 公明選擧를 유도하려는 법적 장치가 위와 같은 허황된 현실 앞에서는 사실상 選擧公營制는 무기력하기만 하다.

또 한편으로는 돈을 많이 쓰는 選擧판에서 選擧運動을 하루 종일 하면서 일당 5,000원만받고 (식비 등 제외)일하라는 것은 너무나 비현실적인 側面도 있다. 사실은 이들에게 실제로 1일 5만원에서 10만원씩 주고도 운동원을 제대로 구하지 못하는 경우가 합동연설회장의 청중동원시 실례로서 選擧관계자들에 의해서 공공연한 事實로 들어나기도 했다.

참고로 第 14代 國會議員 選擧時 政黨별 候補者 選擧費用支出 한도액과 選擧運動員등에 대한 실비보상의 종류와 금액은 <표-10>과 <표-11>과 같았다.

<표-10> 第 14代 總選擧時 政黨別 候補者選擧費用 支出狀況

(단위 : 천원)

區分 / 所屬別		報告書提出 候補者數	制限總額 (候補者當 平均制限總額)	支出總額	候補者當 平均支出額	支出比率 (%)
계		1,049	129,690,356	61,690,310	58,809	47.6
政黨	소 계	825	95,974,380	5,198,010	63,006	54.2
	민자당	237	27,361,380	21,060,328	88,862	77.0
	민주당	225	26,056,761	13,640,328	60,624	52.3
	국민당	189	21,724,858	13,740,001	72,698	63.2
	신정당	111	13,277,174	2,387,217	21,527	18.0
	공명당	12	1,402,535	198,316	16,527	14.1
	민중당	51	6,151,358	954,123	18,708	15.5
무 소 속		224	33,715,976	9,709,910	43,347	28.8

資料:選擧管理, 中央選擧管理委員會. 1992. p.20

<표-11> 第 14代 總選擧時 選擧運動員 等에 대한 實費報償의 種類와 金額

비목 / 구분	식 비 (1일당)	잡 비 (1일당)	비 고
전국구선거사무장	7,000원 이내	5,000원 이내	
지역구선거사무장	6,000원 이내	4,000원 이내	
선거연락소장	6,000원 이내	3,000원 이내	
선거운동원	3,000원 이내	2,000원 이내	

* 동일인이 겸무하는 경우에는 보상액 중 많은 금액의 1을 지급함.

資料:選擧管理, 中央選擧管理委員會. 1992. p.22

현행 選擧制度는 選擧公營制의 原則을 選擧管理委員會에서 주관하고 있지만 選擧費用에 관해서는 불안전한 管理로 인한 실효성에 많은 問題点을 招來하고 있다 金權選擧를 방지 할 수 있는 많은 候補者의 選擧費用 制限에 관한 規制가 支出부문에서만 해당하고 收入부문에 대해서는 전혀 規制하지 않고 있는 점. 이처럼 收入規制가 전혀 없는 현행법하에서는 음성적인 뒷거래를 통한 資金이 조성되고 選擧資金의 방만한 支出이 가능케 되어 金權選擧가 활개칠 수 밖에 없는 점.

또한 選擧管理委員會의 選擧費用支出 部分規制에 관해서도 그 실효성에 의문이 提起된다.

현행법에서 회계사무 擔當者는 選擧費用支出時마다 증빙서류를 구비하도록 되어 있으나 현금출납의 蓋然性이 높은 금품제공이나 買收行爲등은 規制할수가 없다.

이와 같은 형식적이고 엉성한 規制 下에 불법탈법이 자행되는 예는

ⓐ 當選되고 보아야 한다는 사고와 不法이라도 當選만 되면 그만이라는 사고 방식 팽배

ⓑ 실제 當選者에 대해서는 處罰의 완화

ⓒ 有權者들의 露骨的 금품요구 行爲

ⓓ 돈이 표와 직결된다는 사고방식으로 有權者들의 유혹을 候補者들이 뿌리치지 못하는 태도

ⓔ 은밀한 거래의 금품수수사실의 노출을 꺼리는 심리를 候補者들이 악용한다는 점

ⓕ 選擧運動關係者의 실비보상액과 현실의 현격한 괴리

ⓖ 選擧費用이 너무 축소 制限되는 점

ⓗ 候補者나 有權者나 공히 選擧法 輕視 풍조

ⓘ 選擧法에 대한 사직당국의 소극적 자세 등의 때문이라 진단할 수 있을 것 같다.

이상과 같이 選擧法의 실효성과 關聯하여 提起되는 問題는 當選無效의 범위가 制限되어 있다는 점과 選擧事犯에 대한 재판의 소극성과 지연성에서도 찾아볼 수 있다.

候補者의 일가 친척이나 選擧事務長을 제외한 選擧運動員의 금품과 관련된 選擧法 違反事項에 대한 處罰規定이 빈약하고 選擧事犯에 대한 재판이 選擧法을 違反하여 당선된 자가 任期滿了때까지 處罰받지 않는 상태에서 어떤 수단을 쓰더라도 當選만 되면 그만이라는 認識의 擴散과 더불어 金權選擧는 판을 치게 되어 왔다.

選擧運動이 공정하고 國民의 自由意思를 충분히 반영키 위하여 原則的으로 完全한 選擧 運動의 自由가 候補者와 운동원에게 주어져야 한다 이른바 選擧運動의 自由化가 바람직 할 것이다. 그러나 그 自由化가 가져오는 여러가지 弊端으로 말미암아 실질적으로 國民의 진정한 의사표시와 적격한 代表者를 選出할 수 없는 현실적인 어려움으로 選擧의 평등과 候補者의 機會均等이라는 原則을 遵守하기 위해서는 選擧資金의 平等化를 추진하지 않으면 안된다.

第 5 章　結　論

우리나라는 1947년 9월 最初의 國會議員 選擧法이라고 할 수 있는 立法議員 選擧法이 制定된 이래 그간 14회에 걸쳐 國會議員 選擧(總選擧)를 實施하였고, 이 選擧를 치루는 동안 27회의 選擧法 改正이 있었다. 그런데 이 選擧法의 改正이 법이론적 입장을 충실히 遂行한 것이 아니라 卽興的이었으며, 때로는 選擧法에 관한 弘報기간도 전혀 없을 때가 있을 정도로 未熟한 행태를 연출하기도 했다. 어떤 때는 選擧法 公布日이 選擧의 公告日인 때도 있었다.

또 법의 執行에 있어서도 문제가 있었다. 법을 제정한 國會議員이나 그것을 인지했을 따름이고, 국민들은 전혀 選擧法을 모른채 選擧에 임하거나 選擧運動을 했다고 할 정도로 選擧에 관한 基礎事項도 公知되지 않았다. 그동안 우리나라에서 施行되었던 選擧制度의 特色을 살펴보면 다음과 같다.

건국 이후 50여년만에 9차에 걸친 憲法改正은 한국의 政治를 각종 政治制度의 試驗場으로 만들어 놓았다. 憲法改正이 權力鬪爭과 직결된 것이었기 때문에 자연히 權力의 獲得과 연장에 관련된 제 政治的 변수, 그중에서도 選擧制度와 政黨制度는 언제나 그 궤를 함께 하여 왔으며 變革의 핵을 이뤄왔다.

第 1共和國 이승만 政權때는 野黨이 統合되어 왔다고 할 수 있으며 第2共和國에서는 憲法의 취지에 일치하는 選擧制度를 내걸고 장면의 의원내각제가 출범했으나 5.16군사 政府에 의해 몰락되어 버렸으며 第 3共和國이 출범하게 되었다.

第 3共和國의 選擧制度는 5.16 軍事革命의 主體 勢力의 주관 하에 고안되어 일방적으로 주어진 制度로 기존의 어느 경우보다 최고실력자의 지휘.명령을 所屬國會議員이 일사불란하게 복종할 것을 전제로 하는 政黨의 公薦制度를 법적 요건으로 만들었다.

말하자면 政黨에 의하여 점지를 받지 못하면 어느 누구도 立候補할 수 없을 뿐 아니라 無所屬 立候補者의 出馬도 禁止시킨 것이다. 덧붙여서 당적을 이탈하거나 변경하면 國會議員職을 박탈시키도록 하였으니 당선 전후를 막론하고 그들은 당실력자의 지시에 예속될 수 밖에 없었다. 또한 건국 후 처음으로 全

國區 比例代表制를 導入하여 小選擧區制와 混用하였다. 예컨데 第 6代 國會의 경우 地域區 131석 그리고 그의 3분의 1에 該當하는 44석 도합 175석으로 國會를 構成하였던 것이다.

그런데 第 3共和國의 選擧制度는 그후 오늘에 이르기까지 우리나라 國會議員 選擧制度의 골간을 이루고 있다. 그것은 國民의 選擧權 보다는 黨權强化 내지 政黨代表主義를 制度 유지의 基調로 삼아 왔기 때문일 것이다. 그런데 制度改革은 언제나 國民을 소외시키고 最高 實力 集團에 의하여 편한대로 설계되어 왔으므로 議會民主主義가 파행적으로 운영되기도 했다.

특히 全國區候補制度는 政治資金의 음성적인 헌납과 關聯하여 정치부패를 촉진하는데 도움을 주었다.

이런 맥락에서도 굳이 第 3共和國의 選擧制度를 따라야 한다면 적어도

① 법적요건으로서의 당공천을 政治的 요건으로 還元 (제 3.4대 國會처럼) 하고 ② 또는 地區黨次元의 公開的 예비공천選擧制度 導入과 ③ 全國區比例代表制는 독일연방共和國制度를 충실히 導入 政黨別 得票比率에 의거한 議席配分과 이에 따른 立候補者 名簿 作成時 금력개입 방지책을 制度的으로 마련함이 바람직할 것이고,

④ 黨籍 없는 全國的 人物을 구제하는 方案 등이 模索될 수 있을 것으로 본다.

維新體制 下의 第 9代 選擧에서는 總議席數의 3분의 2에 該當하는 146석은 73개의 中選擧區에서 단기명단순다수 1차 投票로 상위得票者 2인씩 選出하고 나머지 3분의 1인 73명은 大統領이 指名하여 統一主體國民會議에서 선거하였다. 지역구 선거의 結果는 共和黨은 73명 신민당은 52명당선되었다.

73 : 52라는 의원정수는 공화당과 신민당 2대 정당으로 政局이 운영됨으로써 양당제적 성향을 띠는 것 같으나 統一主体國民會議에서 選出되는 국회의원은 모두 집권당 소속이어야 하는 기형적인 제도로 말미암아 실질적으로는 一黨優位制 이었다. 또한 제9대 선거에서는 3共和國 이래 禁止되었던 無所屬의 立候補制度가 10년만에 다시 부활했다.

두번째 실시한 유신체제하의 選擧結果는 新民黨의 32.8% (4,861,204표) 대 31.7% (4,695,995표)로 집권당의 득표율이 야당보다 낮음에도 많은 의석수를

차지하는 第 4共和國 특유의 選擧結果를 나타냈다. 헌정사에 유례가 없는 이러한 選擧制度를 통한 政權交替의 가능성은 전혀 없었다고 할 수 있을 것이다.

第 5共和國에서는 全國區 比例代表制와 그리고 第 4共和國에서의 中選擧區制를 導入하여 配合한 選擧方式으로 第 3共和國 보다 더 솔직 대담한 全國區 分配方式을 볼 수 있다. 즉 全國을 92개 中選擧區制로 나누고 2인씩 選出하여 184명을 第 4共和國의 그것과 같은 단순다수득표순으로 하고 그 2분의 1에 該當하는 92명의 全國區議員議席가운데 3분의 2 (61석)를 제1당이 차지하는 제1당 독과점 방식 이였으며 남은 議席 31석은 봉쇄 條項에 걸리지 아니한 제2당 이하 잔여 政黨에 議席數의 比率에 따라 配定했다. 그리고 4共和國의 73개 선거구를 92개 선거구로 확대했다. 다양한 집단과 세력들의 이익을 반영하기에는 너무짧은 시간에 성립된 제5공화국 헌법에 기초한 선거법 때문에 민정당 이외의 현저한 정치세력이 없었으므로 다수의석을 주도세력이 확보하는 결과를 보였다.

第 6共和國을 評價해 본다는 것은 좀 이르다. 그러나 民主化의 바람 속에 새롭게 구성되어야 하는 第 13代 國會의 總選擧는 制憲國會부터 8代 國會議員 選擧까지의 小選擧區制로 다시 還元, 224개의 地域區를 두도록 했으며 第 14代 總選擧에서는 無所屬과 政黨推薦 候補者 공히 寄託金制度에 있어서 동일 액수를 납부토록 한 점은 눈에 보이는 특징이다. 또 歷代 選擧史上 지역偏重 현상의 강도가 가장 극심했던 第 13代 總選擧에서 議席數 37석중 37석 모두 平民黨이 湖南地域에서 차지하는 가공할 地域偏重 現象이 일어났다는 점을 指摘하지 않을 수 없고 執權與黨은 의정사상 처음으로 원내 議席過半數 未達 事態가 발발하여 與小野大 現象이 나타났으며 執權與黨과 第 2, 第3野黨이 統合하여 신당을 결성하는 過程을 거쳐 14대 總選擧가 치루워 졌다. 이와 같은 복잡난해한 韓國政治를 유연성 있는 民主化의 길로 인도하려면 政黨정치의 과두제와 權威主義를 막으며 國會議員의 政治的 生命을 당으로부터 어느 정도 해방시켜야 한다

이를 위하여는,

① 責任있는 政黨政治의 育成 ② 黨內 民主主義 實現 ③ 革新政黨을 포함한

中小政黨의 進出 保障 ④ 國民의 投票權行事의 실세화 ⑤ 國會議員의 당권으로부터의 自律性 保障 등이 制度的으로 確保되어야 할 것이다.

요컨데 國會議員을 당권으로부터 풀어내어 국민속으로 還元시키고 당 독재체제를 방지하는 方向으로 개선 방안이 마련되어야 할 것이다. 그리고 選擧制度에 있어서는 무엇보다도 代表의 公正性이 우선적으로 고려되어야 한다. 이외에 政局의 安定도 매우 重要한 것이지만 우리의 選擧制度는 後者를 지나치게 强調함으로써 權力의 正當性 자체를 위태롭게 하여 왔다는 데에 큰 문제가 있으며, 우리 社會의 社會經濟的 變化도 選擧制度에 반영할 필요가 있다. 급속한 産業化와 이와 연관된 社會의 多元化現象은 社會 諸利益의 葛藤, 특히 階層간의 葛藤을 야기하고 있는 바, 이러한 葛藤을 흡수하여 調整할 필요가 있고 이러한 必要가 選擧制度에 있어서도 고려되어야 한다.

이와 같은 歷代 選擧制度의 變遷過程에서 나타난 問題點을 導出하고 그 改善方案을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 政黨 候補者와 全國區 候補者 公薦制度를 들 수 있다.

후보자 공천제도는 第3共和國 제6대 총선거시부터 제8대까지 그리고 제11代부터 현재까지 시행중인 제도로서 잘되면 능력과 자질이 있는 후보자를 선택하여 추천할 수 있으나 반대로 公薦이 잘못되면 실질적으로 국민의 선거권과 피선거권의 제약으로 민주주의에 역행하는 제도가 된다.

地域區후보자나 全國區후보자의 공천은 권위주의적 시대의 유산으로 與·野를 막론하고 철저하게 下向式으로 운영되어 총재나 대표자가 非民主的으로 지명하는 人物 등이 예외 없이 출마하거나 地域黨을 관리하여 왔다.

특히 地域性向이 농후한 우리나라에서는 공천이 곧 當選이라는 당락을 좌우하는 주요 변수로 작용하여 왔으며 全國區制度도 與黨은 총재의 선심쓰기로 與黨은 政治資金줄이 되어 매관 매직으로 활용되고 있어 지역구나 전국구를 막론하고 공천은 일종의 충성심사가 되어버린 것이 지금까지 우리나라 공천제도의 실상이라 하겠다.

그런데 공천은 選擧의 중요한 過程으로 선거의 일부이기 때문에 선진국과 같이 우리나라에서도 黨員은 물론이고 당원이 아닌 一般 有權者까지 후보자의 추천과 결정과정에 참여시키는 새로운 公職候補者 선출제도가 확립되어져야

하겠다.

즉 정당의 말단조직인 지구당으로부터 공직후보자가 경선되어 개인적 덕망과 자질이 이 경선과정에서 예비검사를 받도록 하고 중앙당은 이와 같은 과정이 특별한 하자나 결격사유가 없는 경우 이를 승인하는 공천제도를 아예 법제화 하자는 것이다.

그리고 전국구제는 독일의 경우처럼 有權者가 地域區후보자와 比例代表制候補者에게 따로 따로 투표하여 양자 공히 국민의 심판을 받고 이에 비례한 공정한 의석수를 배분 받도록 하여 現行 下向式공천제도는 기필코 改善되어져야 할 것이다.

둘째, 選擧區制에 있어서는 법정선거구 획정 주의로 인구비례가 우선 1차적 판단기준이 되어 왔다. 그런데 人口數 不均衡에서 오는 갖가지 문제가 歷代政權이 교체될 때 마다 있어 왔고, 黨略的 劃定으로 행정구역을 변경하여 왔으며 변경된 행정구역은 與村野都 현상과 밀접하게 연계되어 왔다.

과대 선거구는 도시이고 과소선거구는 대부분 농촌 산간 지역인 것은 집권당에게 유리한 결과를 갖다 주었으며 지난 제14代 총선거시 서울의 구로구 선거인은 229,208명인데 전남 장흥군구 선거인은 45,880명으로 약5:1의 격차를 보였다. 선거구별 유권자 수 편차의 허용한계를 일률적으로 정하는 것은 적절하지 않으나 이와 같이 현격한 인구 격차는 인구 대표주의에 의한 평등한 선거구 입법 정신에는 부적당하다고 본다. 즉 이와같은 격차를 일반적으로 合理性을 갖는다고 보기는 도저히 생각할 수 없는 정도에 달하므로 평등보호조항에 따라 정수배정을 시정해야 할 것이다. 시정방안으로는 전국구 인원수를 줄이고 지역구수를 늘리는 안도 있을 수 있으며, 이러한 시각에서 選擧區의 공정한 劃定이 시급하며 이에 관한 選擧區 劃定 委員會의 機能업무를 현행 국회에서 하기보다는 업무의 독립성이 유지되고 선거의 전문기관인 中央選擧管理委員會에서 하는 방안도 심도있게 검토되어야 하겠다.

셋째, 選擧運動과 選擧費用分野이다.

선거와 선거운동은 동전의 양면과 같다. 또한 선거와 돈은 필요 불가결한 존재이다. 그래서 代議民主制 政治에서 선거운동은 어느나라의 경우나 늘 문제가 되어 왔다. 그런데 우리나라에서의 선거운동 실태는 어떠한가?

우리나라의 역대 선거에서는 官權選擧運動을 與黨의 프리미엄으로 간주하는 구조적 不正이 자행되어 왔다. 選擧法에는 公務員의 中立을 명기하고 있으나 실제는 각종 정보의 독점과 행정의 下部조직을 비롯하여 특정후보자를 지지하는 경향이 농후했다, 또한 선거철만 되면 의례히 향우회니 동창회니 하는 公私組織을 통한 모임을 빙자해서 후보들에게 손을 벌리는 타락한 有權者들의 금품수수행위와, 지연, 혈연, 계모임 등 이런 곳을 찾아 다니며 票를 달라고 돈 봉투를 내미는 파렴치한 후보들의 선거 행태도 문제다. 당선을 위해서는 어떤 수단과 방법도 불사하는 후보자들의 선거관과 돈을 주면 표를 주겠다는 노골적인 유권자들의 政治意識이 한판 어우러진 것이 지금까지의 우리 국민들의 선거관이자 선거운동의 실태였다.

그래서 이와 같은 타락선거를 방지할 수 있는 選擧運動의 制度改善이 必要하다.

우선 制度改善의 前提條件을 보자 ①정치인들의 도덕성이 제고 되어야 할 것이며, ②規制를 위해서는 法의 성역없는 적용이 있어야 하고 ③ 지연, 혈연, 학연이 작용하는 선거행태가 시정되고 ④公職候補者들의 公明選擧을 위한 의지가 필요할 것이다. 그리고 政黨機能의 活性化 등의 前提하에 선거운동의 포괄적 금지규정의 개정으로 누구나 선거운동을 자유로이 할 수 있는 분위기가 조성되고 有權者들의 민주적인 政治意識의 고양 내지는 主體的 노력이 있어야 할 것이다. 또한 민간단체의 감시기능을 법제화하고, 선거법 위반 행위자의 처벌강화 및 選擧費用의 엄격한 규제가 제도적으로 뒷받침 되어야 할것이다. 무엇보다도 후보자들에게 기회균등의 가장 확실한 제도적 장치가 될 수 있는 選擧公營制의 擴大實施가 바람직 할 것이다. 또한 지금까지는 도입하지 못했던 公明選擧의 실시를 制度的으로 뒷받침할 자원봉사자에 대한 활용방안도 법제화할 필요가 있을 것이다.

參考文獻

1. 書 籍

姜吉奉, 行政學原論, 育書堂, 1992.

權寧星, 憲法學原論, 서울 : 法文社, 1992.

金秉圭, 政治制度와 憲法 , 서울 : 博英社, 1979.

金雲泰, 政治學原論, 서울 : 博英社, 1991.

金順圭외, 政治學槪論, 서울 : 博英社, 1992.

金哲洙, 比較憲法論, 서울 : 博英事, 1990.

朴承載, 選擧制度論, 서울 : 一潮閣, 1966.

_____ 現代選擧論, 서울 : 法文社, 1977.

白尙建, 政治學 講義, 서울 : 博英社, 1992.

송 우, 韓國憲法改正史, 서울 : 集文堂, 1980.

李克燦, 政治學, 서울 : 法文社, 1991.

李鐵衡, 考試政治學, 서울 : 法文社, 1992.

尹天柱, 韓國政治體系序說, 서울 : 文運堂, 1962

우리나라의 選擧實態, 서울 : 서울大學校出版部, 1981.

鄭正佶, 政策學原論, 서울 : 大明出版社, 1992.

丁堯燮, 選擧論, 서울 : 博英社, 1965.

許 營, 憲法理論과 憲法, 서울 : 博英社, 1983.

金光雄외2, 選擧制度의 變遷과 國民意識, 다산출판사, 1987.

2. 論　文

金光雄,　民主意識과 投票行態, 韓國政治學會 1985.

葛奉根,　統一主體國民會議 憲法上의 地位, 『選擧管理』 1978. 20호.

金麟坤,　選擧에 있서 得票率과 議席率간의 比例關係의 實態에 관한 研究 論文集 경희대. 1970.

金圭澤,　歷代 選擧의 統計的 分析, 成大 『社會科學』 第6集 1967.

金玟河,　現行 選擧制度의 改善點 『選擧管理』,1972. 제 5-1號.

金哲洙,　國會議員選擧區劃定과 選擧區人口의 平等, 『Fides』. 14卷 2號, 1968.

———　國會議員選擧制度改革의 法的 諸問題,『省谷論叢』, 제 2집. 1971.

康文用,　選擧制度의 考察, 『選擧管理』, 1969 第 2卷. 第 1號.

朴東雲,　主人意識涵養과 選擧. 『選擧管理』, 1982.

裵成東,　代議政治의 本質과 問題點, 『選擧管理』, 1978. 第 21號.

白尙建,　韓國選擧制度의 問題點, 『論文集』, 中央大學校. 1967.

白　鐵,　選擧를 통한 韓國國民의 政治意識에 관한 研究. 석사학위논문, 서울대, 1981,

李原換,　大韓民國 國會議員選擧制度에 관한 研究, 석사학위 논문, 서울대. 1987.

李鐘麟,　韓國政黨의 發展方向, 『選擧管理』 1970. 3-2호.

劉鍾海,　國民은 『合議型』 政治를 바란다. 10대 總選에 나타난 國民의 의식 및 投票행태分析,『政經研究』, 1970. 12.

李延植,　한국인의 政治意識狀況研究, 東國大 博士學位 論文 1973.

尹正錫,　選擧區의 社會人口的 特性 『選擧管理』,1981. 第 25號.

尹亨燮,　選擧, 政黨, 文化, -11대 總選 分析, 『月刊朝鮮』, 1981. 5.

———　選擧制度 40년의 變遷과 結果,『政經文化』, 1985. 2.

張乙炳, 小選擧區 多數代表論, 『選擧管理』, 1972. 6.

———— 왜 選擧法은 改正되어야 하나, 『新東亞』, 1977. 10.

張正潤, 韓國의 政治資金에 관한 硏究, 연세대학교 석사학위 논문. 1987.

丁堯燮, 韓國政黨政治의 病理現實, 『選擧管理』 1988. 34호.

鄭然春, 韓國豫算決定에서의 市民參與에 관한 硏究. 博士學位論文, 단국대,1989,

鄭龍河, 금품제공등 不法, 脫法 選擧運動 抑止力 發揮를 위한 民主市民意識의 高揚方策, 『選擧管理』, 1991.

———

崔先鎬, 大統領選擧制度에 관한 比較法的 考察. 석사학위 논문, 서울대 1988.

崔漢洙, 政黨發展과 政黨체계 발전, 『選擧管理』 1985. 31호.

車仁錫, 選擧人의 政治意識과 得票行爲, 『選擧管理』 1969. 3-2.

韓渭洙, 選擧區人口不均衡과 그사법적 주제, 석사학위논문. 서울대. 1983.

3. 外國文獻

Mackenzie, W.J.M, Free Elections, 李京求 譯, 選擧論, 서울, 一潮閣 1963.

Hesse, Konrad, Grundzuge des Verfassungs Rechts, 桂禧悅, 譯, 서독 憲法原論, 서울, 三英社, 1985.

Hesse, Konrad, Elemente einer Verfassbgstheorie, 桂愷悅 譯, 憲法의 基礎理論, 서울, 三英社, 1985.

Leibholz, Gerhard, Struktur Probleme der Modern Demokratie, Verlag C.F.Muller, Karlsruhe, 1958.

Schmitt, Carl, Verfassungslehre, 金箕節 譯, 憲法理論, 서울:敎文社

Sartori, Giovanni, Parties and Party System, 어수영 譯, 現代政黨論, 동

녘선서 36. 서울, 동녘, 1986.

H.Triepl. Die Statstvertassung and die Politischen Parteien, 2. Aufl. 1930.

4. 資　　料

省谷學術文化財團 (편) 『省谷論叢』第 22輯. 1991.

中央選擧管理委員會. 大韓民國選擧史,

_____ 第14代 國會議員總選擧에 관한 有權者意識調査結果.1992.

_____ 第 11.12.13.14代 國會議員選擧總覽.

_____ 政黨의 選擧, 1988.

세계일보사, 『세계풍향계』 1992. 2. 10.

中央選擧管理委員會 公明選擧 강의 교안. 1993. 第 1輯.

< 附　錄 >

<표-1>　制憲 國會議員　市·道別 選擧狀況

區分 / 市 道別	選擧區分	投票區數	人口數 1946.8.30 現在	選擧人數	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率(%)	投票率(%)	無效投票率(%)
					有效	無效	計				
서울	10	737	1,141,766	501,291	501,911	28,414	530,325	37,966	49.8	93.3	94.6
京畿	29	1,661	2,486,369	1,088,515	1,029,479	20,913	1,050,392	38,123	43.8	96.5	98.0
江原	12	797	1,116,836	467,554	451,194	7,844	459,038	8,516	41.9	98.2	98.3
忠北	12	788	1,112,894	462,090	432,605	12,029	444,634	17,456	41.5	96.2	97.3
忠南	19	1,542	1,909,405	794,392	737,848	22,846	760,694	33,698	41.6	95.8	97.0
全北	22	1,519	2,016,428	801,988	749,599	27,234	776,833	25,155	39.8	96.9	96.5
全南	29	1,875	2,944,842	1,106,397	997,954	46,217	1,044,171	62,226	37.6	94.4	95.6
慶北	33	2,453	3,178,750	1,227,597	1,087,695	59,096	1,146,791	80,806	38.7	93.4	94.9
慶南	31	1,813	3,185,832	1,287,007	1,198,094	44,615	1,224,709	44,298	40.3	96.6	96.4
濟州	3	87	97,755	37,040	30,563	1,499	32,062	4,978	37.9	86.6	95.3
合計	200	13,272	19,190,877	7,840,871	7,216,942	270,707	7,487,649	353,222	40.9	95.5	96.4

資料 : 大韓民國 選擧史 制1輯 p.626.

<표-2>　制3代 國會議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市 道別	選擧區分	投票區數	人口數 1949.5.1 現在	選擧人數	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率(%)	投票率(%)	有效投票率(%)
					有效	無效	計				
서울	16	469	1,556,361	458,735	395,184	10,038	405,222	53,222	29.3	88.3	97.5
京畿	23	631	2,620,252	902,018	795,227	20,504	815,731	86,287	34.4	90.4	97.4
江原	12	386	1,138,785	468,915	428,168	7,120	435,288	33,627	41.1	92.8	98.3
忠北	12	421	1,146,509	493,725	446,534	8,912	455,446	38,279	43.0	92.2	98.0
忠南	19	561	2,028,188	886,133	784,616	18,656	803,272	82,861	43.7	90.6	97.6
全北	22	644	2,050,485	870,132	785,321	22,691	808,012	62,120	42.4	92.8	97.1
全南	30	884	3,042,442	1,263,480	1,131,316	37,281	1,168,597	94,883	41.5	92.5	96.8
慶北	34	904	3,206,201	1,400,337	1,257,477	34,855	1,292,332	108,005	43.6	92.2	97.3
慶南	32	1,037	3,134,829	1,564,962	1,364,918	42,538	1,407,456	157,506	49.9	89.9	96.9
濟州	3	71	254,589	138,072	103,547	3,487	107,034	31,038	54.2	77.5	96.7
合計	203	6,008	20,178,641	8,446,509	7,492,308	206,082	7,698,390	748,119	41.8	91.1	97.3

資料 : 大韓民國 選擧史 制1輯 p.646.

<표 -3> 第4代 國會議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1955.9.1 現在	選擧人數	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率 (%)	投票率 (%)	有效投票率 (%)
					有效	無效	計				
서울	16	484	1,574,868	797,389	625,726	17,556	643,282	154,107	50.6	80.1	97.2
京畿	25	768	2,363,660	1,188,695	1,014,797	33,925	1,048,722	96,006	50.3	91.6	96.7
江原	20	585	1,496,301	803,663	619,981	22,068	642,049	47,595	53.7	93.0	96.6
忠北	13	525	1,192,071	556,596	496,701	19,334	516,035	40,561	46.7	92.7	96.2
忠南	22	713	2,222,725	1,000,434	886,649	32,926	919,575	80,859	45.0	91.9	96.4
全北	24	845	2,126,255	978,486	865,409	40,160	905,569	72,917	46.0	92.5	95.6
全南	32	1,186	3,127,559	1,411,060	1,242,906	49,869	1,292,775	118,285	45.1	91.6	96.1
慶北	38	1,092	3,363,798	1,593,091	1,286,207	65,843	1,352,050	126,920,	47.4	91.4	95.1
慶南	40	1,115	3,770,209	1,713,354	1,431,723	60,578	1,492,301	169,387	45.4	89.8	95.9
濟州	3	105	288,928	121,660	106,658	4,889	111,547	10,113	42.1	94.9	87.7
合計	233	7,418	21,526,374	10,164,428	8,576,757	347,148	8,923,905	916,750	47.2	90.6	96.1

資料 : 大韓民國 選擧史 制1輯 p.79.

<표 -4> 第5代 國會議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市道別	選擧區數	人口數 1955.9.1 現在	選擧人數	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率 (%)	投票率 (%)	有效投票率 (%)
				有效	無效	計				
서울	517	1,574,868	1,109,569	787,384	49,035	836,419	273,150	70.4	75.4	94.1
京畿	746	2,363,660	1,297,896	1,017,257	90,795	1,108,052	189,844	54.9	85.4	91.8
江原	528	1,496,301	646,631	527,092	35,378	562,470	84,161	54.2	87.0	93.7
忠北	700	1,192,071	1,169,383	911,895	75,464	987,359	182,024	52.6	84.4	92.3
忠南	756	2,222,725	1,105,114	872,775	76,912	949,687	155,427	52.0	85.9	92.0
全北	1028	2,126,255	1,616,626	1,271,405	104,914	1,376,319	240,307	51.7	85.1	92.4
全南	1046	3,127,559	1,801,826	1,426,039	103,534	1,529,573	272,253	54.1	84.1	93.2
慶北	1084	3,363,798	1,940,109	1,506,130	117,552	1,623,682	316,427	51.5	83.7	92.8
慶南	555	3,770,209	769,474	644,146	40,035	684,181	85,293	51.4	88.9	94.1
濟州	119	288,928	136,804	113,711	7,467	121,179	15,625	47.3	88.6	93.8
合計	7079	21,526,374	11,593,432	9,077,835	701,086	9,778,921	1,814,511	53.9	84.3	92.8

資料 : 大韓民國 選擧史 制1輯 p.624

<표-5> 初代 參議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市道別	選擧區數	人口數 1955.9.1 現在	選擧人數	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率(%)	投票率 (%)	有效投票率 (%)
				有效	無效	計				
서울	517	1,574,868	1,109,569	813,403	19,277	832,680	276,889	70.4	75.0	97.6
京畿	746	2,363,660	1,297,896	1,066,700	44,046	1,110,746	187,150	54.9	85.5	96.0
江原	528	1,496,301	646,631	547,885	18,651	566,536	80,095	54.2	87.6	96.7
忠北	700	1,192,071	1,169,383	956,086	38,061	994,147	175,236	52.6	85.0	96.1
忠南	756	2,222,725	1,105,114	900,952	44,112	945,064	160,050	52.0	85.5	95.3
全北	1028	2,126,255	1,616,626	1,297,554	72,008	1,369,562	247,064	51.7	84.7	94.7
全南	1046	3,127,559	1,801,826	1,439,360	85,438	1,524,798	277,028	53.5	84.6	94.3
慶北	1084	3,363,798	1,940,109	1,535,074	64,754	1,599,828	340,281	51.4	82.5	96.0
慶南	555	3,770,209	769,474	664,694	18,541	683,235	86,239	51.4	82.7	97.0
濟州	119	288,928	136,804	115,997	5,095	121,092	15,712	47.3	88.5	95.0
合計	7079	21,526,374	11,593,432	9,337,705	409,983	9,747,688	1,845,744	53.9	84.1	95.8

資料 : 大韓民國 選擧史 制1輯 p.676.

<표-6> 第6代 國會議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1962.11.10 現在	選擧人數	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率 (%)	投票率 (%)	有效投票率 (%)
					有效	無效	計				
서울	14	582	3,108,894	1,774,155	997,838	23,464	1,021,302	752,853	57.0	57.6	97.7
釜山	7	257	1,292,797	686,993	455,090	12,670	467,760	219,233	53.1	68.1	97.3
京畿	13	759	2,759,014	1,429,892	953,593	31,988	985,581	444,311	51.8	68.9	96.8
江原	9	575	1,598,225	823,332	598,483	21,346	619,829	203,669	51.5	75.3	96.6
忠北	8	533	1,401,926	694,670	524,548	18,121	542,669	152,001	49.6	78.1	96.7
忠南	13	700	2,728,880	1,306,741	943,698	34,594	978,292	328,449	47.8	74.9	96.5
全北	11	721	2,350,281	1,146,772	805,526	32,137	837,663	309,109	48.9	73.0	96.2
全南	19	1,065	3,694,949	1,798,695	1,270,204	53,938	1,324,142	474,553	48.7	73.6	95.9
慶北	20	1,150	4,052,659	2,036,277	1,480,309	52,638	1,532,947	503,330	50.2	75.3	96.6
慶南	15	931	3,001,521	1,494,661	1,150,332	37,988	1,188,320	306,341	49.8	79.5	96.8/
濟州	2	127	288,879	151,795	119,209	4,469	123,678	28,117	52.5	81.5	96.4
合計	131	7,400	26,278,025	13,344,149	9.298,830	323,353	9,622,183	3,721,966	50.8	72.1	96.6

資料 : 大韓民國 選擧史 制1輯 p.686.

<표-7> 第7代 國會議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1966.10 現在	選擧人數	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率(%)	投票率(%)	有效投票率(%)
					有效	無效	計				
서울	14	673	3,794,959	2,255,389	1,271,163	28,787	1,299,950	955,439	59.4	57.6	97.8
釜山	7	295	1,425,703	777,538	528,272	11,579	539,851	237,687	54.5	69.4	97.8
京畿	13	815	3,101,687	1,610,659	1,153,368	37,910	1,191,278	419,381	51.9	74.0	96.8
江原	9	620	1,831,094	882,332	695,942	21,378	717,320	165,012	48.2	81.3	97.0
忠北	8	547	1,549,288	722,778	610,256	16,142	626,398	96,380	46.6	86.6	97.4
忠南	13	738	2,911,001	1,389,451	1,091,797	37,189	1,128,986	260,465	47.7	81.3	96.7
全北	11	746	2,521,879	1,240,336	947,298	36,647	983,945	256,391	49.1	79.3	96.3
全南	19	1,108	4,050,688	1,948,173	1,476,611	60,878	1,537,489	410,684	48.1	78.9	96.0
慶北	20	1,225	4,475,243	2,175,876	1,690,765	55,640	1,746,405	429,471	48.6	80.3	96.8
慶南	15	968	3,176,237	1,546,754	1,263,905	36,101	1,300,006	246748	48.7	84.0	97.2
濟州	2	128	336,411	168,068	126,631	4,058	130,689	37,379	48.9	77.8	96.9
合計	131	7,863	29,174,190	14,717,354	10,856,008	346,309	11,202,317	3,515,037	50.44	76.1	96.9

資料 : 大韓民國 選擧史 制1輯 p.556.

<표-8> 制8代 國會議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1970.12.31 現在 (A)	選擧人數 (B)	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率(%) (A:B)	投票率(%) (B:E)	有效投票率(%) (E:C)
					有效 (C)	無效 (D)	計 (E)				
서울	19	1,054	5,089,969	3,022,490	1,764,937	24,200	1,789,137	1,233,353	59.3	59.2	98.6
釜山	8	396	1,786,504	950,038	675,470	9,052	684,522	265,516	53.1	72.1	98.7
京畿	16	1,025	3,284,460	1,697,587	1,206,033	23,036	1,229,069	468,518	51.7	72.4	98.1
江原	9	759	1,832,599	870,649	670,423	14,260	684,683	185,966	47.5	78.6	97.9
忠北	8	584	1,522,483	697,209	547,282	11,953	559,235	137,974	45.8	80.2	97.9
忠南	15	816	2,936,308	1,389017	1,017,470	22,314	1,039,784	349,233	47.3	74.9	97.9
全北	12	818	2,434,329	1,170,054	873,925	24,163	898,088	271,966	48.1	76.8	97.3
全南	22	1,350	3,970,416	1,911,446	1,426,600	39,109	1,465,709	445,737	48.1	76.7	97.3
慶北	24	1,368	4,466,642	2,182,666	1,683,920	34,781	1,718,701	463,965	48.9	78.7	98.0
慶南	18	1,092	3,156,326	1,537,640	1,191,806	27,152	1,218,958	318,682	48.7	79.3	97.8
濟州	2	144	359,651	181,462	138,056	4,260	142,316	39,146	50.5	78.4	97.0
合計	153	9,406	30,839,687	15,610,258	11,195,922	234,280	11,430,202	4,180,056	50.6	73.2	97.9

資料 : 大韓民國 選擧史 制2輯 p.719.

<표 - 9> 第9代 國會議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1972.12.31 現在 (A)	選擧人數 (B)	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率(%) (A:B)	投票率 (%) (B:E)	有效投票率 (%) (E:C)
					有效 (C)	無效 (D)	計 (E)				
서울	8	1,065	5,487,328	3,055,496	1,866,169	27,629	1,894,248	1,161,248	55.7	62.0	98.5
釜山	8	534	1,876,265	999,611	690,521	11,881	702,402	297,209	53.3	70.3	98.3
京畿	8	1,077	3,435,789	1,712,695	1,135,631	16,638	1,152,269	397,545	49.8	74.3	98.6
江原	5	774	1,805,002	835,936	664,104	10,491	674,595	161,341	46.3	80.7	98.4
忠北	4	584	1,502,668	701,554	547,266	9,295	556,561	144,983	46.7	79.3	98.3
忠南	7	850	2,963,396	1,388,869	1,026,464	21,310	1,047,616	341,253	47.3	75.4	98.0
全北	6	1,101	2,402,456	1,149,686	850,539	16,310	866,849	282,837	47.9	75.4	98.1
全南	10	1,534	3,964,723	1,888,125	1,398,894	29,713	1,428,607	459,518	47.6	75.7	97.9
慶北	11	1,591	4,567,349	2,225,629	1,657,913	39,974	1,697,887	527,742	48.7	76.3	97.6
慶南	9	1,138	3,150,118	1,548,217	1,015,895	19,734	1,035,629	333,388	49.1	75.6	98.1
濟州	1	182	374,440	184,322	137,590	2,231	139,821	44,501	49.2	75.9	98.4
合計	73	10,430	31,502,534	15,690,130	10,991,436	205,048	11,196,484	4,151,565	49.8	72.9	98.1

資料 : 大韓民國 選擧史 制2輯 p.282

○ 참고事項

初代 統一主體國民會議 代議員 選擧 結果

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1972.9.30 現在 (A)	總選擧人數 (B)	選擧人數 (C)	投票數(投票者數)			棄權數	人口對選擧人比率 (%) (A:B)	投票率 (%) (C:F)	有效投票率 (%) (F:D)
						有效 (D)	無效 (E)	計 (F)				
合計	1,630	10,402	31,536,109	15,802,435	14,599,617	9,960,601	323,205	10,283,793	4,315,824	50.1	70.4	96.9

<표-10> 第10代 國會議員 市·道別 選擧狀況

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1978.10.31 現在 (A)	選擧人數 (B)	投票者數			棄權者數	人口對選擧人比率 (%) (A:B)	投票率 (%) (B:E)	有效投票率 (%) (E:C)
					有效 (C)	無效 (D)	計 (E)				
서울	11	1,483	7,910,777	4,574,959	3,078,725	35,100	3,113,825	1,461,134	57.8	68.1	98.9
釜山	5	709	2,872,831	1,596,605	1,171,832	15,226	1,187,058	409,547	55.6	74.3	98.7
京畿	8	1,355	4,350,037	2,403,075	1,802,900	24,264	1,827,164	575,911	55.2	76.0	98.7
江原	5	894	1,805,535	922,254	771,325	10,822	782,147	140,107	51.1	84.8	93.6
忠北	4	607	1,476,506	761,710	641,189	10,704	109,817	109,817	51.6	85.6	96.4
忠南	7	903	2,963,741	1,523,271	1,234,948	24,535	263,788	263,788	51.4	82.7	98.1
全北	6	1,132	2,376,141	1,200,940	971,772	16,326	212,842	212,842	50.5	82.3	93.3
全南	10	1,602	3,902,835	1,955,966	1,533,083	23,761	399,122	399,122	50.1	79.6	98.5
慶北	11	1,656	4,874,787	2,584,587	2,028,595	29,304	526,688	526,688	53.0	79.6	93.6
慶南	9	1,191	3,277,031	1,748,440	1,393,358	18,075	337,007	337,007	53.4	80.7	98.7
濟州	1	193	418,533	217,683	184,716	2,810	30,157	30,157	52.0	86.1	98.5
合計	77	11,725	36,228,754	19,489,490	14,812,443	210,927	4,466,120	4,466,120	53.8	77.1	98.6

資料 : 大韓民國 選擧史 制3輯 pp.368-388

○ 참고事項

第 2代 統一主體國民會議 代議員 選擧 結果

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1978.3.31 現在 (A)	總選擧人數 (B)	選擧人數 (C)	投票數(投票者數)			棄權數	人口對選擧人比率 (%) (A:B)	投票率 (%) (C:F)	有效投票率 (%) (F:D)
						有效 (D)	無效 (E)	計 (F)				
合計	1,665	11,582	3,599,593	19,140,303	16,877,189	12,946,178	372,898	3,319,076	3,558,113	53.1	78.9	97.2

<표-11> 第11代 國會議員 選擧 投票狀況

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1981.1.31 現在 (A)	選擧人數 (B)	投票者數			乘權數	人口對選擧人比率 (%) (A:B)	投票率 (%) (B:E)	有效投票率 (%) (E:C)
					有效 (C)	無效 (D)	計 (E)				
서울	14	1,639	8,588,243	5,048,348	3,543,764	45,403	3,589,167	1,459,181	58.8	71.1	98.7
釜山	6	785	3,159,551	1,803,273	1,226,629	13,875	1,240,504	377,421	57.1	76.7	98.9
京畿	12	1,473	4,830,415	2,795,272	2,105,598	22,106	2,127,704	667,568	57.9	76.1	99.0
江原	6	902	1,790,710	947,977	825,759	8,494	834,253	113,724	52.9	88.0	99.0
忠北	4	638	1,444,178	788,748	675,656	7,858	683,514	105,234	54.6	86.7	98.9
忠南	8	918	2,990,447	1,613,381	1,280,976	15,368	1,296,344	317,037	54.0	80.3	98.8
全北	7	1,136	2,316,498	1,237,238	989,702	11,358	1,001,060	236,178	53.4	80.9	98.9
全南	11	1,637	3,865,404	1,996,274	1,591,229	26,496	1,617,725	378,549	51.6	81.0	98.4
慶北	13	1,690	5,008,231	2,771,236	2,237,556	20,533	2,258,089	514,147	55.34	81.5	99.1
慶南	10	1,222	3,340,833	1,857,765	1,532,999	17,013	1,550,012	307,753	55.6	83.4	98.9
濟州	1	197	434,467	233,956	197,457	2,016	199,473	34,483	53.8	85.3	99.0
合計	92	12,237	37,768,977	21,094,468	16,207,325	190,520	16,397,845	4,511,275	55.9	78.4	98.8

資料 : 제11대 國會議員 選擧總覽(중앙선거관리위원회,1981) p.10

<표-12> 第12代 國會議員 市·道別 投票狀況

區分 / 市道別	選擧區分	投票區數	人口數 1984.12.31 現在 (A)	選擧人數 (B)	投票者數			乘權數	人口對選擧人比率(%) (A:B)	投票率 (%) (B:E)	有效投票率 (%) (E:C)
					有效 (C)	無效 (D)	計 (E)				
서울	14	1,798	9,681,296	5,955,403	4,763,368	68,671	4,832,039	1,123,364	61.5	81.1	98.6
釜山	6	843	3,475,140	2,055,161	1,730,149	22,738	1,752,887	302,274	59.1	85.3	98.7
大邱	3	389	1,974,416	1,148,657	929,610	12,298	941,908	206,749	58.2	82.0	98.7
仁川	2	277	1,312,322	813,652	645,932	10,927	656,859	156,703	62.0	80.7	98.3
京畿	10	1,355	4,516,935	2,791,114	2,281,438	37,025	2,318,463	472,651	61.8	83.1	98.4
江原	6	927	1,783,255	1,017,454	894,781	15,503	910,284	107,170	57.1	89.5	98.3
忠北	4	654	1,424,406	831,033	738,485	12,888	751,373	79,660	58.3	90.4	98.3
忠南	8	950	2,981,646	1,720,236	1,459,678	27,694	1,487,372	232,864	57.7	86.5	98.1
全北	7	1,168	2,278,786	1,297,178	1,086,294	19,080	1,105,374	191,804	56.9	85.2	98.3
全南	11	1,722	3,793,493	2,132,196	1,782,729	30,805	1,813,534	318,662	56.2	85.1	98.3
慶北	10	1,341	3,128,812	1,865,046	1,622,624	23,677	1,646,301	218,745	59.6	88.3	98.6
慶南	10	1,277	3,549,640	2,096,119	1,807,927	26,965	1,834,892	261,227	59.1	87.5	98.5
濟州	1	210	461,697	264,671	231,628	3,758	235,386	29,285	57.3	88.9	98.4
合計	92	12,911	40,361,844	23,987,830	19,974,643	312,029	20,286,672	3,701,158	59.4	84.6	98.5

資料 : 제12대 國會議員 選擧總覽(중앙선거관리위원회,1985) p.95.

<표-13> 第13代 國會議員 政黨別 候補者 登錄狀況

政黨名	議席數			得票數	得票率(%)
	地域區	全國區	計		
民主正義黨	87	38	125	6,670,494	33.96
平和民主黨	54	16	70	3,783,279	19.26
統一民主黨	46	13	59	4,680,175	23.83
新民主共和黨	27	8	35	3,062,506	15.59
한겨레民主黨	1	-	1	251,236	1.28
민중의당	-	-	-	65,650	0.33
韓國國民黨	-	-	-	65,032	0.33
新韓民主黨	-	-	-	46,877	0.24
民主韓國黨	-	-	-	36,799	0.17
우리正義黨	-	-	-	25,433	0.13
제3세대당	-	-	-	16,148	0.08
한主義統一韓國黨	-	-	-	3,736	0.02
社會民主黨	-	-	-	3,267	0.02
基督聖民黨	-	-	-	2,247	0.01
無所屬	9	-	9	933,161	4.75
合計	224	75	299	19,646,040	100

資料 : 第13代 國會議員 選擧總覽(中央選擧管理委員會,1988) p.100

<표-14> 第13代 國會議員 市·道別 投票狀況

區分 市道別	地域選擧區數	人口數 88.2.29 現在 (A)	選擧人數 (B)	投票數			選擧權者數	인구수 대 선거인수 비율 (A:B)	투표율(%) (B:E)	유효투표율(%) (E:C)
				有效投票 (C)	無效投票 (D)	計 (E)				
서울	42	10,121,901	6,603,354	4,540,549	36,296	4,576,845	2,026,509	65.2	69.3	99.2
釜山	15	3,678,132	2,329,238	1,794,289	14,416	1,808,705	520,533	63.3	77.7	99.2
大邱	8	2,103,002	1,300,079	990,859	7,976	998,835	301,244	61.7	76.8	99.2
仁川	7	1,523,250	978,992	680,038	6,672	686,710	292,282	64.3	70.1	99.0
光州	5	1,041,147	609,578	471,629	3,506	475,135	134,443	58.5	77.9	99.3
京畿	28	5,256,488	3,413,513	2,409,616	25,499	2,435,115	978,398	64.9	71.3	99.0
江原	14	1,704,428	1,041,175	842,768	11,036	853,804	187,371	61.1	82.0	98.7
忠北	9	1,383,533	857,153	702,213	9,998	712,211	144,942	62.0	83.1	98.6
忠南	18	2,944,770	1,803,621	1,404,819	15,775	1,420,594	383,027	61.2	78.8	98.9
全北	14	2,162,252	1,300,208	1,027,070	13,735	1,040,805	259,403	60.1	80.0	98.7
全南	18	2,631,921	1,575,484	1,246,392	19,334	1,265,726	309,758	59.9	80.3	98.5
慶北	21	2,992,781	1,879,574	1,543,813	22,065	1,565,878	313,696	62.8	83.3	98.6
慶南	22	3,565,776	2,222,547	1,756,712	19,393	1,776,105	446,442	62.3	79.9	98.9
濟州	3	466,440	283,689	231,273	3,074	234,347	49,342	60.8	82.6	98.7
合計	224	41,578,821	26,198,205	19,642,040	208,775	19,850,815	6,347,390	63.0	75.8	98.9

資料 : 第13代 國會議員 選擧總覽(中央選擧管理委員會,1988) p.91

<표-15> 第14代 國會議員 市·道別 投票狀況

區分 / 市道別	地域區數	人口數 92.1.31 現在	選擧人數	投票數			棄權者數	투표율 (%) (B:E)	유효투표율(%) (E:C)
				有效投票	無效投票	計			
서 울	44	10,884,339	7,346,986	5,029,577	52,971	5,082,548	2,264,438	69.2	99.0
釜 山	16	3,863,362	2,552,674	1,741,630	22,361	1,763,991	788,683	69.1	98.7
大 邱	11	2,244,017	1,472,014	968,597	12,168	980,765	491,249	66.6	96.8
仁 川	7	1,970,485	1,298,965	871,574	11,166	882,740	416,225	68.0	98.7
光 州	6	1,182,734	744,894	517,150	4,860	522,010	222,884	70.1	99.1
大 田	5	1,094,915	702,916	487,398	5,449	492,847	210,069	70.1	98.9
京 畿	31	6,266,447	4,193,755	2,880,425	36,794	2,917,219	1,276,536	69.6	98.7
江 原	14	1,560,810	1,021,396	786,953	10,116	797,069	224,327	78.0	98.7
忠 北	9	1,389,980	908,751	680,397	9,889	690,286	218,465	76.0	98.6
忠 南	14	1,880,980	1,228,910	920,400	13,293	933,693	295,217	76.0	98.6
全 北	14	2,044,943	1,315,306	964,183	13,258	977,441	337,865	74.3	98.6
全 南	19	2,344,486	1,514,234	1,126,042	24,075	1,142,034	372,200	75.4	98.6
慶 北	21	2,870,509	1,921,329	1,482,475	23,075	1,506,736	414,593	78.4	98.4
慶 南	23	3,770,671	2,458,560	1,876,475	23,691	1,900,166	558,394	77.3	98.8
濟 州	3	494,332	323,138	250,350	3,587	253,937	69,201	78.6	98.6
合 計	237	43,862,069	29,003,828	20,583,812	259,670	20,843,482	8,160,346	71.9	98.8

資料 : 第14代 國會議員 選擧總覽(中央選擧管理委員會,1992) p.106

ABSTRACT

A Study on the National Assemblymem Election System in Korea

Khang, Jai Su
Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Han-Sung University

Parliamentarism is the cornerstone of democracy and the electoral system is very important to parliamentarism. The fair electoral system guarantees the legitimacy of the regime.

This thesis aims at searching for the historical process of the revision of the Koream national assembly members election act.

This thesis deals with the two important foundations of electoral system; constituting the fair representation and securing the stability of political situation.

The first is studied with the conception of proportion between the percent of parties votes and seats inducing from the principle of equitable election.

The second is studied with the problem of establishment of the two party system with relation to electoral system from the

viewpoint of the 'parteienstatt'.

And this thesis also deals with the problem and reformatives of the National Assemblymen election system in Korea.

From the viewpoint of the above topics, the historical development of the election system in Korea is divided into four parts : the 'one' member district system of the first. second. third. sixth Republic ; the Yuijeonghye National Assemblymen election system of the Fourth Republic ; the 'two' member district system of the Fifth Republic ; the mixed system of local constituencies and national constituencies.Comparing the two, system the 'two' number district system is excellent, but it is not absolute from the viewpoint of the fair representation.

The electoral system is the product of bargaining among political parties and it has contributed to predominant party system in Korea.

Here, the 'One' member distric system and the 'two' number district system the much alike.

The 'Two' member district system is criticized functioning the opposition parties split, related to the phenomenon " Ye-chon-Ya-Do " (The government party is predominant in the country and the opposition parties in the city).

But, in any aspect, the 'One' member district system a little contributed to establishment of two party system.

Finally, it is suggested that the reform of the electoral system be

preceded for the realization of the peaceful replacement of political power.

It is thus hoped that German electoral system - the party system of the double voting system and the proportional representation - will be deeply examined and that the synthetic electoral law will be established to establish democratic electoral culture.