

선거제도의 변화와 민주화 이후 선거개혁: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례

이동윤

서강대학교 동아연구소 상임연구원

본 연구의 목적은 동남아시아 국가들 중 민주화를 이룩한 필리핀, 태국, 인도네시아의 선거제도 변화과정과 민주화 이후 이들 국가들이 추진하여 온 선거개혁의 내용들을 살펴봄으로써 선거제도와 민주주의 사이의 관계를 고찰하는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 민주주의의 기본 원리에 입각한 선거제도의 '경쟁성(competitiveness)'과 '공정성(fairness)' 개념을 통하여 각 국가들의 선거제도 변화 과정을 검토하였으며, 민주화 이후 이들 국가들에서 진행되어 온 선거개혁의 내용들을 포괄적으로 비교하였다.

연구 결과 이들 세 국가들의 선거제도는 민주화 이전까지 경쟁성과 공정성의 차원에서 모두 미약한 수준을 표출하였으나, 민주화 이후 경쟁성을 회복하고 공정성의 수준을 향상시키는 방향으로 선거개혁이 추진되고 있다는 사실을 알 수 있었다. 또한 민주화 이후 이들 국가들의 선거개혁은 공통적으로 선거제도의 경쟁성과 공정성을 복원하고 증진시키는 방향으로 전개되고 있으나, 보다 세부적인 내용에서는 이들 국가들의 정치사적 경험에 입각하여 선거과정에서 나타나는 제반 문제점들을 해결하기 위한 제도적 처방을 달리 하고 있다는 사실을 알 수 있었다.

◆ 주제어: 선거제도, 선거개혁, 민주화, 필리핀, 태국, 인도네시아

1. 서론

현대 정치과정에 있어서 선거제도는 민주정치를 구현하기 위한 최소한의 제도적 장치이다. 대의민주주의를 기반으로 하는 현대 국가에 있어서 선거는 일반 국민들이 정치과정에 참여할 수 있는 가장 기본적인 정치행위이며, 그들의 주권을 행사할 수 있는 가장 구체적인 방법이다(이극찬, 1985: 358). 일반 국민들은 정기적으로 실시되는 공직선거를 통하여 그들의 대표를 선출하며, 각각의 정당과 정치인들의 경쟁적 정책대안들을 선택한다. 선거는 국민의 정치적 욕구를 표출시켜 국가정책에 반영하는 정치과정의 중요한 구성요소일 뿐만 아니라 정부에 대한 국민들의 주기적인 평가를 통해 정치권력의 새로운 충원과 교체를 유도한다는 측면에서도 민주정치 발전의 본질이라고 말할 수 있다.

한편 동남아시아 국가들에 있어서 선거제도는 그 본원적인 취지에도 불구하고 선거 자체가 무시되어 시행되지 않거나 때로는 선거의 기본적인 목적이 왜곡

되어 독재 정권의 법·제도적 정통성을 확립시켜 주기 위한 도구적 수단으로 활용되어 왔다. ‘아시아 양식의 민주주의(Asian style democracy)’¹⁾라는 미명 아래 많은 동남아시아 국가들에서 일반 국민들의 정치참여 및 사회단체와 정당들의 정치활동이 통제되었으며, 법·제도적으로 선거제도를 명시하여 외형적이나마 선거제도가 실시되었다고 하더라도 실질적으로는 일반 국민과 야당의 선거참여 및 선거경쟁을 강압적인 방법으로 제한함으로써 비민주적인 선거제도가 운영되어 왔다.

그러나 ‘민주주의의 제3물결(the third wave of democracy)’이라는 세계사적 흐름 속에서 동남아시아 국가들도 1980년대 중반부터 민주화라는 커다란 정치변동을 겪게 되었다. 1986년 필리핀에서는 ‘민중의 힘(people’s power)’이라고 일컬어지는 민주항쟁이 발생하여 마르코스(Ferdinand E. Marcos) 대통령의 독재 정권이 무너지고 필리핀 국민들로부터 지지를 받는 아끼노(Corazon Aquino) 정부가 탄생하였으며, 1992년 태국에서는 쑤찐다(Suchinda Kraprayoon) 장군을 중심으로 한 군사쿠데타에 대항하여 태국 국민들의 민주화운동이 전개됨으로써 민간 정부의 탄생에 뒤이어 민주주의체제가 재건되었다. 또한 1998년 인도네시아에서는 1997년 경제위기 이후 인도네시아 국민들의 거센 민주화 요구가 촉진됨으로써 수하르토(Suharto)의 장기 권위주의체제가 무너지고 1999년 자유·경쟁선거를 통하여 민주화가 추진되었다. 특히 이들 국가들의 민주화과정을 통하여 공통적으로 나타난 특징은 그것이 선거제도의 파행적인 운영과 불법·부정선거 등에 기인하여 선거결과에 불복하는 국민들의 반발과 저항이 민주화과정으로 연계되어 나타났다는 점이다. 또한 이들 국가들은 민주화 이후 최우선적인 과제로서 헌법과 선거법, 정당법 등을 개정하여 선거제도의 전면적인 개혁을 단행하였다.

그렇다면 민주화를 전후하여 이들 세 국가들의 선거제도는 어떤 양상으로 변화되었으며, 어떤 내용으로 개혁되었는가? 민주화 이후 이들 국가들의 선거개혁을 통하여 나타난 공통점과 차이점은 무엇인가? 이러한 의문점들에 기초하여 본 연구는 동남아시아에서 민주화가 단행된 필리핀, 태국, 인도네시아의 선거제도 변화과정을 역사적인 맥락으로 살펴보고, 민주화 이후 이들 세 국가들의 선거개혁에서 나타난 공통점과 차이점을 포괄적으로 비교해 보고자 한다. 특히 본 연구는 민주주의의 기본 원리와 연관된 선거제도의 ‘경쟁성(competitiveness)’과 ‘공정성(fairness)’ 개념을 중심으로 이들 국가들의 선거제도 변화과정을 각 시기별로 살펴볼 예정이며, 민주화 이후 이들 국가들의 선거개혁이 어떤 유사성과 상이성을 나타내며 변화되었는지를 비교론적인 시각으로 분석하고자 한다.

1) 아시아의 여러 국가들에서 수행되어 온 ‘아시아 양식의 민주주의’는 진정한 의미의 민주주의이기보다는 준권위주의(semi-authoritarianism) 혹은 준민주주의(semi-democracy)에 가까운 정치체제라고 평가할 수 있다(Neher, 1994: 949).

II. 선거제도의 경쟁성과 공정성, 그리고 민주주의

한 국가의 정치제도와 정치과정을 고찰하고 민주주의 수준을 평가함에 있어서 우리가 선거제도를 살펴보아야 하는 이유는 그것이 그 국가의 정치체제 유형과 성격을 규정함에 있어서 중요한 판단 근거를 제공하여 주기 때문이다(Farrell, 1997: 142). 현대 민주주의는 정기적으로 실시되는 자유·경쟁선거를 통하여 국민들이 그들의 대표를 스스로 선출하는 대의민주주의 과정으로 설명될 수 있으며, 이러한 과정에서 선거제도는 국민들의 기본적인 정치참여를 유도하고 그들이 판단할 수 있는 정치적 선택의 기본 단위를 제공해 주는 민주주의의 제도적 환경과 여건을 마련해 준다.

여기서 ‘민주주의’란 다원적 정의가 가능하지만, “시민들에 의하여 통치자가 그들의 통치활동을 수행할 수 있는 책임을 부여받고, 선거에 의하여 선출된 시민의 대표들이 경쟁과 협력을 통하여 정치활동을 수행하는 통치체제(Schmitter et al., 1993: 40)” 그 자체를 의미한다. 이에 따라 달(Dahl, 1971: 3-7)은 그가 언명한 ‘다두제(polyarchy)’ 개념을 통하여 ‘민주주의’란 “모든 정부권력의 요직을 차지하기 위한 과정에서 폭력의 사용을 배제하되 규칙에 따라 이루어지는 개인 또는 조직화된 집단들 사이의 의미 있고 광범위한 경쟁이 보장되고, 지도자와 정책을 선택하는데 있어서 최소한의 규칙적이고 공정한 선거를 통해 주요 사회 집단들이 배제되지 않을 만큼 포괄적인 수준에서 정치참여가 이루어지며, 이러한 요소들이 충분히 표현되고 조직화될 수 있는 정치적·시민적 자유가 제약을 받지 않는 상태”라고 논의한 바 있다. 즉, 민주주의체제가 형성되어 유지되기 위한 최소한의 제도적 장치로서 선거제도의 역할과 기능을 강조하고 있는 것이다.

반면 우리는 ‘민주주의’의 반대 개념으로써 ‘권위주의’ 개념을 정의할 필요가 있다. ‘권위주의’란 ‘민주주의’에 반하여 “정치적 경쟁과 포용에 대한 기본적인 규칙과 절차가 무시되고 박탈된 정치체제(Share, 1987: 527)”이며, “정치참여와 경쟁을 위한 개인과 집단의 자유 및 권리가 보장되지 않는 상태에서 소수 엘리트들이 비교적 무제한적인 정치권력을 사용하는 상태(Miranda, 1983: 75)”를 의미한다. 따라서 권위주의체제에 있어서 선거제도는 간혹 무시되거나 시행되지 않을 수 있으며, 설사 법·제도적으로 일반 국민들의 참정권과 선거참여가 허용된다고 하더라도 실질적인 차원에서는 이러한 것들이 집권세력의 체제 유지를 위해 제한되거나 왜곡되어 운용되기 쉽다.

사실상 한 국가 내부에서 권위주의로부터 민주주의로의 체제전환 현상이 이루어졌다고 하더라도 반드시 그 국가의 정치제도와 과정이 자동적으로 민주적인 법·질서를 회복하고 제도화되는 것은 아니다. 오히려 민주화가 진행되고 새로운 민주주의체제가 형성되는 과정에서 정치제도 및 정치과정이 민주적으로 전환되지 못하고 정치적 불안을 조성하게 된다면, 민주화 이후 새롭게 형성된 민주

주의체제는 공고화되지 못하고 다시금 권위주의체제로 회귀할 수도 있는 문제이다. 이에 따라 민주화 이후 정치제도 및 정치과정의 개혁은 새로운 민주주의체제를 안정적으로 공고화시키기 위한 중요한 선결과제이며, 이러한 과정에서 선거제도의 개혁은 민주주의체제의 가장 기본적인 환경과 여건을 마련해 줄 수 있는 토대로서 중요한 역할을 수행하게 된다.

그렇다면 한 국가의 선거제도를 통하여 나타나는 민주주의 수준은 무엇을 통하여 평가할 수 있는가? 우선 민주주의의 일반적인 원리 속에서 강조되고 있는 ‘경쟁성’ 개념을 통하여 평가가 가능하다. 대의민주주의를 근간으로 하는 현대 국가 속에서 국민의 대표를 선출하기 위한 자유롭고 경쟁적인 선거제도의 중요성이 강조되면서부터 ‘경쟁성’ 개념은 민주주의를 구성하는 가장 핵심적인 요소로 등장하게 되었다. 즉, 민주주의체제를 형성하고 지속적으로 유지시키기 위해서는 일반 국민과 제 집단들의 고도로 포괄적인 정치참여가 이루어짐으로써 의미 있고 광범위한 선거경쟁(electoral competition)이 보장되어야 하며, 자유로운 정치참여와 경쟁을 추진할 수 있는 시민적·정치적 권리가 허용되어야 한다는 것이다(Sørensen, 1993: 13). 따라서 선거제도의 ‘경쟁성’을 확보하기 위해서는 개인 및 집단의 집회·결사·표현의 자유가 존중되어야 하며, 선거과정에서 개인과 집단, 정당의 선거참여 및 선거경쟁이 자유롭게 보장되어야 한다(NDI/ANFREL, 1996: 14). 만일 한 국가의 선거과정 속에서 정부가 이들의 선거참여를 억압적인 방법을 동원하여 제한하고, 일반 국민들의 정치의식과 정치활동 등이 탈정치화(de-politicalization)되어 정치적 대중동원의 수준이 낮아지고 인위적인 조작이 이루어진다면, 이것은 국민에 대한 정부의 책임을 상정하지 않는 권위주의체제라고 규정지을 수 있다(Diamond, 1989: 143; Linz, 1970: 255). 반대로 일반 국민 및 제 집단의 정치참여와 정당의 설립 및 정치활동이 자유로운 국가는 적어도 선거제도의 차원에서 경쟁성을 확보한 국가라고 평가할 수 있다.

한편 민주주의가 외형적 규범이나 절차뿐만 아니라 실질적인 운영의 차원에서 선거제도의 보다 높은 ‘경쟁성’을 확보하기 위해서는 그 제도의 실질적인 시행과정에서 이를 담당하고 집행하는 정부기관의 ‘공정성’을 필요로 한다(Karl, 1990). 선거제도를 통하여 나타나는 ‘공정성’ 개념은 개별 국가들에서 선거업무를 담당하는 선거관리위원회가 지니게 되는 독립성과 투명성 수준을 통하여 평가가 가능하다(NDI/ANFREL, 1996: 14). 또한 선거관리위원회뿐만 아니라 선거과정에서 각 국가의 군경 및 행정기관 등이 표출하게 되는 정치적 중립성 또한 중요한 판단 기준으로 작용할 수 있다. 흔히 권위주의체제에 있어서 선거관리업무를 담당하는 선거관리위원회는 중앙정부에 의하여 통제와 감독을 받게 되어 있으며, 일반 행정기관이나 군부, 경찰의 선거개입이 일반화되어 공정한 선거과정의 진행이 어렵다. 반면 보다 자유롭고 민주적인 정치체제를 수립하고 유지하기 위해

서는 선거관리업무의 독립성과 투명성이 보장되어야 하고, 군경과 행정기관의 선거개입 또한 철저히 차단되어 정치적 중립성이 확보되어야만 한다.

결국 우리는 한 국가의 민주주의 수준을 평가함에 있어서 선거제도의 '경쟁성'과 '공정성' 수준을 그 한 가지 지표로 활용할 수 있다. 특히 과거 권위주의로부터 민주주의로 체제전환에 성공한 국가들의 경우 선거제도의 개혁은 곧 과거 잘못된 선거제도의 문제점들을 바로 잡아 선거제도의 '경쟁성'과 '공정성'을 확보하기 위한 작업이라고 단언할 수 있으며, 선거제도의 개혁과 제도화야말로 그 국가의 민주주의체제를 공고화시키는 문제와 직결된 중요한 정치과제이다. 따라서 본 연구에서는 동남아시아 국가들 중 민주화에 성공한 필리핀, 태국, 인도네시아의 과거 선거제도 변화과정과 민주화 이후 추진된 선거개혁의 주요 내용들을 '경쟁성'과 '공정성'의 두 개념을 통하여 살펴봄으로써 이들 국가들의 선거개혁이 민주화 이후 어떤 양상으로 변화되고 있으며, 이것이 민주주의 공고화와 어떤 상관관계가 있는지를 유사성과 상이성의 차원에서 비교론적인 시각으로 고찰하고자 한다.

III. 필리핀의 선거제도 변화와 민주화 이후 선거개혁

1. 민주화 이전 필리핀의 선거제도 변화과정

필리핀은 1946년 독립 이후 지속적으로 대통령 중심제를 채택하여 왔으며,²⁾ 의회 구성에 있어서는 1972년 마르코스 대통령에 의하여 계엄령이 선포된 이후 1986년 민주화가 이루어지기 이전까지 단원제 국회를 형성하였던 시기를 제외하고 상·하 양원으로 분리되는 양원제 의회를 구성하여 왔다. 필리핀의 선거제도 변화는 크게 세 시기로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 1946년부터 1972년 사이 의회민주주의가 실시되었던 시기, 1972년부터 1986년 사이 마르코스의 권위주의체제가 수립되었던 시기, 그리고 1986년 민주화 이후 시기가 그것이다(정영국, 2001: 59-60; 박기덕, 2001: 64).

우선 1946년 독립 이후 1972년 계엄령 선포 이전까지 필리핀 국민들은 선거과정에서 발생하는 여러 가지 부정적인 현상들에도 불구하고 정기적으로 그들의 대표를 선출하여 공직에 내보내는 자유로운 선거제도를 경험할 수 있었다. 1940년대 초까지 필리핀 국민들의 선거권은 문자해독 능력과 재산관계, 공직자격 사항 등 세부적인 요건들에 의하여 제한을 받아 왔으나, 1946년 독립 이후 재산

2) 필리핀은 1972년 마르코스 대통령에 의한 계엄령 선포 이후 잠시 동안 의원내각제를 중심으로 한 헌법 개정을 단행한 바 있으나, 실질적으로는 제도적 운용이 이루어지지 못하고 의회의 기능 약화와 대통령의 권한 강화가 추진되었을 뿐이다.

및 공직자격 조항의 철폐, 여성의 참정권 인정, 문자해독 능력의 자격 완화, 그리고 연령 제한의 하향조정 등 여러 가지 제도적 개선이 이루어짐으로써 진정한 의미의 선거제도가 운영되었던 것으로 평가할 수 있다(Grossholtz, 1964: 142). 정당의 설립이나 정치활동 또한 비교적 자유로워서 1931년 불법화된 필리핀공산당(PKP: Partido Komunista ng Pilipinas)을 제외하고 어떠한 정당들도 모든 선거에 참여할 수 있었으며, 선거과정에서 그들의 실질적인 선거경쟁 또한 커다란 제약 없이 받았다. 특히 1940년 이전 실시된 각종 선거들의 경우 선거관리위원회가 내무부 장관의 지휘를 받음으로써 선거관리업무의 공정성 문제가 대두되었으나, 독립 이후 선거관리위원회의 독립성을 보장함으로써 선거제도를 운영하면서 나타날 수 있는 당파성을 불식시키고 선거업무의 공정성을 보장할 수 있었다(NDI/ANFREL, 1996: 28-29).

그러나 1972년 마르코스 대통령에 의하여 계엄령이 선포된 이후 필리핀의 선거제도는 커다란 변화와 위기를 맞이하게 되었다. 의회는 강제적으로 해산되었으며, 선거 및 정당활동이 금지되고, 마르코스 정권에 반대하는 정치인들은 모두 구금되거나 체포되는 정치적 통제가 실시되었던 것이다(Tancango, 1992: 67; Kimura, 1997: 49). 연이어 마르코스는 1972년 11월 새로운 헌법을 제정하여 대통령 중심제로부터 다수 의석을 차지한 정당이 정권을 담당하는 영국식 의원내각제를 도입하였으나, 실질적인 선거제도의 시행은 유보된 채 군부에 의한 억압 통치가 지속되었다.³⁾ 1976년에 이르러 마르코스 정권은 또 다시 헌법 개정을 통하여 국회의 권한을 보다 축소하고 행정부와 대통령의 권한을 강화하는 개헌을 단행하였으며, 그들 정권의 체제 유지와 정통성을 확보하기 위하여 1978년에는 임시국회(IBP: Interim Batasang Pambansa)의 개원을 위한 의회선거의 실시를 공포하였다.

그러나 이 시기 이후 민주화 이전까지 치러진 각종 선거들의 경우 정부·여당에 대항하는 모든 사회집단과 야당세력들이 철저하게 통제를 받는 가운데 선거관리위원회마저도 군부와 행정기관의 직·간접적인 감시와 감독을 받음으로써 실질적으로는 마르코스와 그 친위세력들에 의해 창당된 신사회운동당(KBL: Kilusang Bagong Lipunan)의 압도적인 승리가 보장된 비경쟁적이고 불공정한 선거제도가 운영되었다. 또한 정부는 군부와 경찰, 각종 정보기관 등을 동원하여 학생·지식인세력과 야당세력의 정치활동 및 선거참여를 효율적으로 감시하였으며, 선거과정에서도 군부와 경찰, 행정력을 동원한 관권선거를 획책함으로써 집권 연장을 도모하였다(박기덕, 1997: 5-6). 1981년 마르코스 정권은 다시 대통령이 국가 원수와 행정부 수반을 겸직하는 대통령 중심제로의 헌법 개정을 단행하

3) 이 시기 헌법 개정의 내용은 형식상 의원내각제 형태를 취하고 있었으나, 실질적으로는 대통령이 중심이 되어 대통령직과 총리직을 동시에 수행함으로써 대통령의 권한을 강화한 것으로서 오히려 대통령 중심제에 가까운 것이었다.

였으며, 정기국회(BP: Batasang Pambansa) 개원을 위한 의회선거를 실시하였다. 이에 따라 필리핀에서는 1981년과 1984년의 의회선거, 1986년의 대통령선거 등 외형적으로 정규적인 선거가 실시되었으나, 실질적으로 이것은 마르코스와 집권세력의 제도적·절차적 정통성을 확보하기 위한 요식적인 행위에 불과하였다.

2. 민주화 이후 필리핀의 선거개혁

필리핀의 선거제도가 다시 그 경쟁성과 공정성을 확보하게 된 것은 1986년 민주화 이후의 일이다. 민주화가 단행된 이후 그 동안 제한되었던 일반 국민들의 자유로운 정치참여와 정당 및 정치인들의 선거경쟁이 활성화되었으며, 선거과정에서 초래될 수 있는 관권·부정선거를 방지하기 위하여 독립된 선거관리위원회(COMELEC: Commission on Elections)가 제도화되었다. 우선 민주화 이후 새롭게 집권한 아끼노 정부는 1987년 2월 헌법 개정을 통하여 새로운 헌법을 제정하고 선거제도의 개혁에 착수하였다. 새롭게 제정된 헌법의 주요 내용은 총리직을 폐지하고, 대통령 중심제로 복귀하며, 의회는 상·하 양원으로 다시 복귀한다는 것 등이었다. 우선 대통령은 국가원수로서 임기 6년으로 국민들의 직접투표를 통하여 선출하되 재선을 금지하였다. 필리핀 의회는 상원의원과 하원의원 모두를 직접투표로 선출하되 그 임기는 상원의원의 경우 6년으로, 하원의원의 경우 3년으로 규정하였다. 또한 상원의 경우 24명, 하원의 경우 250명 이내로 의회를 구성하되, 하원의 전체 의석 중 20%는 ‘정당명부제(party-list system)’에 입각하여 직능단체나 비정부조직, 사회단체, 그리고 각종 소외집단의 대표들로 선출하도록 규정하였다(Hernandez, 1988: 231; de Leon, 1989: 95).

1987년 실시된 하원의원선거부터 새롭게 도입된 ‘정당명부제’는 필리핀의 선거·정당정치에서 중요한 의미를 지니게 되는데, 전국정당이나 지역정당의 참여를 포함하여 노동자, 농민, 도시빈민, 원주민집단, 여성·청년 등 사회의 각 부문을 대표하는 사회단체나 직능단체들이 이 제도를 통하여 하원의원 후보를 내고 선거경쟁에 직접 참여할 수 있는 제도적 방법이 보장된 것이다(Santos, 1997: 5). ‘정당명부제법안(PLSA: Party-List System Act, Republic Act 7941)’은 이후 새롭게 개정되어 어민과 노년층, 장애인, 해외노동자, 퇴역군인, 전문가집단 등이 추가되어 모두 12개 부문의 사회단체와 직능집단들이 이 제도를 통하여 하원의원선거에 의원 후보를 낼 수 있게 되었으며(Gonzalez, 2001: 272), 이를 통하여 필리핀 사회에 뿌리깊게 내재되어 있던 소수집단 문제가 제도권 내에서 논의될 수 있는 제도적 장치를 마련하게 되었다.

한편 1987년 새롭게 개정된 헌법은 자유롭고 공정한 선거를 보장하기 위하여 독립된 선거관리위원회의 설치를 규정하였으며, 전국·지방 단위의 모든 선거법

무를 조직하고 관리하는 책임을 부여하였다. 이와 더불어 선거관리위원회는 선거자금법 위반 및 불법·부정선거를 규제하고 처벌할 수 있는 권한을 갖게 되었으며, 선거과정에서 발생할 수 있는 물리적 충돌에 대비하여 군과 경찰력을 동원할 수 있고, 선거부정 등 특정 사안에 대해서는 재선거를 명령할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 또한 선거관리위원회는 공정한 선거업무 관리를 위하여 일반 국민들의 선거 참관 및 감시활동을 보장하는 선거감시기구의 승인과 인가 권한을 갖게 되었는데, 이러한 제도적 개선을 통하여 ‘자유선거를 위한 국민운동(NAMFREL: National Movement for Free Elections)’ 등 일반 시민들의 선거감시운동 조직들이 실질적으로 선거관리위원회와 함께 선거감시 활동을 벌임으로써 선거의 공정성을 향상시키게 되었다(서경교, 1999: 25). 결과적으로 선거관리위원회의 이러한 개선 내용들은 과거 마르크스 시기의 선거제도가 지니고 있었던 부정적 이미지를 탈피하여 보다 공정하고 자유로운 선거 분위기를 유도하는데 공헌하였다는 평가를 받고 있다(FEER 1987. 5. 21; NDI/ANFREL, 1996: 32).

또한 1991년 마련된 ‘통합선거법(Synchronized Election Law of 1991)’은 필리핀 국민과 정당의 선거참여 및 선거경쟁을 보다 폭넓게 보장하여 주는 계기가 되었다. 이 법안은 제60조를 통하여 “선거관리위원회에 등록된 이후 치러진 선거에서 해당 정당이 단독 또는 공동으로 추천한 후보들이 그들이 참여한 지역구 선거에서 최소 10% 이상의 득표율을 확보하지 못할 경우 그 정당은 해당 선거구에서 정당으로서의 법적 지위를 상실한다”고 규정하고, 제61조에서 “종교 교파는 정당으로 등록할 수 없으며, 폭력을 통하여 목적을 달성하려는 정당도 그 정당성을 인정받을 수 없다”고 규정함으로써 군소정당의 난립이나 무력에 의한 정권 획득을 주장하는 정당의 설립을 규제하였다. 또한 이 법안은 제70조를 통하여 ‘초청후보제(guest candidate system)’ 조항을 두어 자기 정당의 소속이 아닌 지역인사에 대해서도 후보를 추천하거나 선거운동을 지원할 수 있는 규정을 둬으로써 정당간 선거연합이나 공동후보의 채택을 자유롭게 허용하였다(정영국, 2001: 32).

결국 민주화 이후 필리핀의 선거제도 개혁은 법·제도적인 차원에서 일반 국민과 정치·사회집단들의 자유로운 선거참여와 선거경쟁을 폭넓게 보장하는 방향으로 추진되었으며, 실질적인 차원에서도 이러한 법·제도적 개선은 선거과정에서 보다 긍정적인 효과를 발생시킨 것으로 평가되고 있다. 또한 필리핀의 선거제도 개혁은 선거관리 업무를 주관하는 선거관리위원회의 독립성과 실무적인 권한을 강화하고 중립적인 민간기구가 선거감시업무에 함께 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 실질적으로 선거관리업무의 공정성과 투명성을 크게 향상시키는데 공헌하였다.

IV. 태국의 선거제도 변화와 민주화 이후 선거개혁

1. 민주화 이전 태국의 선거제도 변화과정

태국은 지난 1932년 일부 소장파 군부와 관료세력들이 궁정쿠데타를 추진하여 국왕을 중심으로 한 입헌군주제를 채택한 이래 현재까지 의원내각제를 실시하여 왔으며, 의회 구성은 연속적인 군사쿠데타의 발생으로 쿠데타를 통해 집권한 군부 권위주의체제가 단원제를 선호하였던 반면 민주정부가 집권하였던 시기에는 양원제가 실시되는 등 크고 작은 정치변동에 따라 다양하게 변화하는 양상을 겪어 왔다.⁴⁾ 이에 따라 태국의 선거제도 또한 각각의 집권세력과 정치변동의 양상에 따라 다양한 변화를 경험하게 되는데, 주로 1932년부터 1944년 사이 피분(Phibun Songkram) 정권이 집권하였던 시기, 1944년부터 1973년 사이 민간정부인 프리디(Pridi Panomyong) 정권에 뒤이어 1947년 이후 연이은 군사쿠데타가 발생하여 군부 권위주의체제가 형성되었던 시기, 1973년부터 1976년 사이 제1차 민주화가 추진되어 민간정부가 수립되었던 시기, 1976년부터 1992년 사이 군사쿠데타에 뒤이어 프렘(Prem Tinsulanonda) 정권의 준민주주의체제가 형성되었던 시기, 그리고 1992년 제2차 민주화 이후 현재까지의 시기 등으로 구분하여 그 변화 양상을 살펴볼 수 있다.⁵⁾

우선 태국의 선거제도는 1932년 궁정쿠데타로 입헌군주제를 채택한 군부 및 관료세력들이 1933년 11월 15일 최초로 의회선거를 실시함으로써 도입되었다. 그러나 당시 헌법은 의회 구성에 있어서 단원제 의회를 구성하고, 선출직 의원과 임명직 의원을 각각 절반씩 선출하되 선출직 의원의 경우 간접선거를 통하여 선출하는 등 진정한 의회민주주의가 실현되었다고 평가하기는 어렵다(이면우, 1998: 434). 이후 1937년 제2대 의회선거부터 절반의 선출직 의원을 직접선거를 통하여 선출하는 방식이 도입되었으나, 이 시기 의회선거는 국민의 의사를 대변할 수 있는 마땅한 정당이 존재하지 않는 가운데 야당의 설립 자체가 제한되었으며, 소속 정당이 없는 의원 후보들이 개인 자격으로 선거에 출마하는 등 체계적인 선거제도가 수립된 것은 아니었다(Thirawekin, 1992: 54).

태국에 있어서 경쟁적 정당정치와 선거제도가 시행된 것은 1946년 이후의 일

4) 과거 태국은 무려 17차례의 크고 작은 쿠데타가 발생하는 등 경쟁적인 군부세력들에 의한 군사쿠데타만이 정권 교체의 유일한 수단으로 치부되었으며, 쿠데타로부터 쿠데타로 이어지는 태국정치의 이러한 특징은 ‘태국정치의 악순환(vicious cycle of Thai politics)’이라 명명되기도 하였다(Samudananija, 1981: 1).

5) 이병도(2002: 46)는 1976년부터 1992년까지의 시기와 1992년 민주화 이후부터 현재까지의 시기를 하나의 시기로 구분한 바 있으나, 1992년 민주화 이후 새로운 선거제도의 개혁과 변화가 초래되었다는 점을 고려하여 본 연구는 1992년을 기점으로 두 시기를 구분하고자 한다.

이다. 1932년부터 1944년 사이 절대권력을 향유하였던 피분 정권은 제2차 세계 대전 당시 일본과 공수동맹을 체결하여 연합국에 대항하였다는 전범 혐의의 책임을 지고 정치권력에서 퇴진하였으며, 수 차례에 걸친 내각 교체에 뒤이어 1946년 3월 뿌리디가 총리직에 오름으로써 경쟁적 정당정치와 선거제도가 실시되는 등 민주적인 정치체제의 기틀이 마련되었다(Tongdhamachart, 1982: 10). 뿌리디 정권은 1946년 5월 10일 제3차 헌법 개정을 통하여 개인과 집단의 자유로운 정당 설립 및 선거참여를 허용하는 정치개혁을 단행함으로써 선거제도의 경쟁성을 보장하였다(Tongdhamachart, 1981: 20-25).

그러나 1947년 피분에 의하여 주도된 군사쿠데타가 성공함으로써 태국의 정치체제는 다시금 정당정치가 금지되고 의회가 해산되는 등 억압적인 권위주의체제를 형성하게 되었으며, 1952년 재구성된 의회 또한 모든 의원들이 임명직 의원으로 대체됨으로써 선거제도 자체가 부인되는 상황을 맞이하였다. 1955년에 이르러 피분 정권은 군부 출신의 짜릿(Sarit Thanarat) 세력과 경찰 출신의 파오(Phao Sriyanond) 세력 등 집권세력 내부의 권력갈등을 견제하고 피분 자신의 정치적 기반을 확충하기 위한 목적으로 1957년 2월 의회선거를 실시하였다. 그러나 이 시기 선거제도 역시 진정한 의미의 국민대표를 선출하겠다는 목적보다는 선거를 통하여 정권 유지를 강화하겠다는 목적이 보다 강조된 것이었다. 따라서 일부 야당의 선거참여에도 불구하고 군부 및 행정기관의 선거개입이 이루어져 혼탁한 선거 양상이 표출되었으며, 따라서 선거제도 자체의 경쟁성과 공정성을 찾아볼 수 없었다.

한편 1957년 2월 의회선거에서 파오 세력이 승리하자, 이에 불만을 품은 짜릿 세력은 다시금 군사쿠데타를 일으키고 새로운 정권 수립을 위한 선거를 실시하여 정치권력을 차지하였다. 그리고 1958년에는 공산주의세력의 위협으로부터 국가를 보호해야 한다는 명목으로 친위쿠데타를 일으키고, 1968년까지 계엄령을 선포하여 선거와 정당정치 등 일체의 정치활동을 금지시켰다(McCargo, 1997: 115). 1968년 10월 짜릿 정권은 헌법과 선거법, 정당법 등을 개정하여 의회선거의 재개를 공포하였으나, 야당세력의 선거참여에 대한 견제가 지속되고 선거관리위원회 또한 군부의 감독을 받음으로써 선거제도의 경쟁성과 공정성을 기약하기 어려웠다. 그나마 1971년 11월에는 짜릿의 측근인 타넘에 의해 친위쿠데타가 발생하여 다시금 헌법의 효력이 정지되었으며, 1972년 12월에는 전체 의원을 임명직으로 선출하되 그 중 3분의 2를 군부와 경찰에서 충원하는 비민주적 헌법이 발표되었다.

1973년 군부정권의 권위주의체제 강화에 저항하여 태국 국민들의 민주화 항쟁이 발생하자, 태국의 선거정치는 새로운 전환점을 맞이하였다. 군부의 퇴진으로 새로운 정치체제를 수립하게 된 민주화세력은 1974년 10월 의회민주주의를 중심으로 하는 헌법 개정을 통해 의회의 권한과 기능을 강화하였으며, 선거과정에서 무소속 후보의 출마를 금지시키는 등 정당정치의 중요성을 강조하였다(윤

진표, 2001: 99). 또한 새로운 헌법과 선거법은 모든 개인과 정당의 선거참여 및 실질적인 선거경쟁을 신장시킴으로써 선거제도의 경쟁성을 활성화하였다. 그럼에도 불구하고 1975년 1월 실시된 의회선거는 다당제에 기인하는 군소정당의 난립과 좌-우 정치세력들 사이의 이념적 갈등이 심화됨으로써 불안정한 정국이 형성되었으며, 새롭게 출범한 정부 또한 의회의 다수를 장악하지 못한 채 정당연합을 둘러싼 이합집산이 초래됨으로써 정치적 혼란과 사회적 불안이 지속되었다. 이에 따라 1976년 10월 혼미한 정국을 틈타 끄리양삭(Kriangsak Chamanan)을 중심으로 새로운 군사쿠데타가 발생하였으며, 쿠데타세력들은 1974년 헌법을 폐지하고 군부독재를 추진하였다.

그러나 1978년부터 군 내부의 갈등과 불만이 고조되자 끄리양삭은 친위쿠데타를 일으켜 군부의 반대세력들을 청산하게 되었으며, 1978년 12월에는 헌법 개정을 통하여 의회와 내각의 강력한 역할을 인정하는 새로운 정치제도를 발표하였다. 이후 개정된 헌법과 선거법에 따라 1979년 4월에는 다시 의회선거가 재개되었으며, 이 시기 선거제도는 제한된 범위 내에서 비교적 자유롭고 경쟁적인 선거가 보장되었다(이동운, 2002: 93). 또한 1980년 끄리양삭의 총리 사임으로 정권을 인수한 프렐 정권은 국가보안법의 테두리 안에서 대다수 정당의 설립과 정치참여를 인정하고 비교적 공정한 선거관리를 실시함으로써 이른바 ‘준민주주의 체제(semi-democratic system)’를 형성하였다. 이 시기에는 공산당세력과 반정부 세력 등을 제외한 대다수 개인과 사회집단, 정당들이 자유롭게 선거과정에 참여하여 선거경쟁을 추진할 수 있었으며, 선거관리의 공정성 또한 비교적 높게 평가되었다.

반면 1980년대 형성된 준민주주의체제에 의하여 비교적 원활한 선거정치가 이루어지고 있었음에도 불구하고 태국의 군부는 내부적 불만을 해소하기 위하여 1991년 쭈쩨ندا 장군을 중심으로 새로운 군사쿠데타를 일으키게 되었다. 군부는 강제적으로 의회를 해산하고 헌법 개정을 통하여 임명직 상원의원과 선출직 하원의원으로 구성되는 양원제 의회의 구성을 공포하였으며, 이에 따라 1992년 3월에 실시된 의회선거에서는 혼합선거구제 방식으로 투표가 진행되었다. 그러나 1992년 3월 의회선거 결과 불법·부정선거와 관련선거를 동원한 군부세력의 집권이 확실시되자, 새로운 군부정권의 수립을 거부하는 태국 국민들의 민주화 요구가 분출됨으로써 태국은 결국 1992년 5월 민주항쟁을 거쳐 민주화의 길을 걷게 되었다.

2. 민주화 이후 태국의 선거개혁

1992년 민주화 이후 태국의 선거제도는 1997년 헌법 및 선거법 개정과 1998년 정당법 개정 등을 통하여 선거제도의 경쟁성과 공정성을 신장시킬 수 있었다. 우선 1997년 10월 11일 공포된 새로운 헌법은 태국 헌정사상 가장 민주적인

헌법이라고 평가되고 있으며(Siwaraksa et al., 1997: 1), 태국 선거제도의 경쟁성과 공정성을 실질적으로 향상시키는데도 많은 기여를 하였다. 선거제도와 관련하여 1997년 개정된 헌법의 주요 내용은 “상원의원의 직선제 선출을 포함하여 하원의원선거의 경우 소선거구제에 의한 지역구의원 400명과 ‘정당명부제’에 의한 비례대표의원 100명을 선출하되, ‘정당명부제’의 경우 전체 유권자의 5% 이상 득표율을 획득한 정당만이 전국구 비례대표 의석을 배분받을 수 있다”는 것이었다(Callahan, 2000: 165; 송경아, 2000: 59-65). 또한 1997년 헌법은 깨끗한 선거와 선거관리업무의 공정성을 확보하기 위해 독립된 선거관리위원회(ECT: Election Commission of Thailand)의 설치를 규정하고, 그들의 실무적인 권한을 대폭 강화시켜 줌으로써 선거제도의 실질적인 운용에 있어서도 선거제도의 공정성을 향상시켰다.

선거제도와 관련하여 이 시기 헌법 개정 및 선거법·정당법 개선의 주요 특징은 일반 대중에 기반을 둔 보다 경쟁적인 정당을 육성하고, 이러한 정당들이 선거과정에서 보다 자유롭고 공정하게 경쟁할 수 있는 제도적 환경을 확충하였다는 점이다. 우선 1997년 개정된 새로운 헌법은 독립된 선거관리위원회가 선거업무를 담당하되 불법·부정선거를 감시하고 감독할 수 있는 그들의 권한을 대폭 강화함으로써 선거경쟁의 공정성을 확충시킬 수 있는 제도적 여건을 마련하였다.⁶⁾ 또한 1998년 제정된 새로운 정당법은 정당의 당원 확보와 지구당 설치에 관한 자격 요건을 강화함으로써 대중적인 지지기반을 둔 정당들 사이의 경쟁을 촉진시켰으며, 선거법 또한 정당의 선거자금 및 선거운동에 관한 규정을 강화함으로써 보다 깨끗하고 공정한 선거가 추진될 수 있는 환경을 보장하였다.

결국 민주화 이후 태국의 선거제도 개혁은 과거 권위주의체제나 준민주주의체제 시기의 일반 국민들과 정당들에 대한 정치참여의 제한 규정들을 철폐하고 모든 국민과 제 정치집단들이 자유롭게 선거에 참여하여 경쟁할 수 있는 선거제도가 복원되는 방향으로 추진되었으며, 실질적으로 이러한 법·제도적 개혁은 선거과정에서 태국의 일부 부정적인 선거문화를 개선시키는데 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되고 있다. 또한 태국의 선거제도 개혁은 선거관리업무를 담당하는 선거관리위원회의 독립성과 정치적 중립성을 보장하고 그 실무적인 권한을 강화하는 방향으로 이루어짐으로써 깨끗하고 공정한 선거관리업무가 시행되는데 많은 공헌을 한 것으로 평가되고 있다.

6) 실질적으로 태국의 선거관리위원회는 2000년 3월 4일 최초로 실시된 상원의원선거에서 총 200개 지역구 중 78개 지역구에 대하여 당선무효를 선언하고 재선거를 명하여 독립된 선거관리위원회의 강화된 위상을 인식시킨 바 있다. 또한 2002년 1월 6일 실시된 하원의원선거에서도 선거관리위원회는 총 400개 선거구 중 62개 선거구에 대하여 재선거를 명령한 바 있다(*The Economist*, 2000. 5. 6; *Bangkok Post*, 2001. 1. 26).

V. 인도네시아의 선거제도 변화와 민주화 이후 선거개혁

1. 민주화 이전 인도네시아의 선거제도 변화과정

1949년 말 네덜란드로부터 완전한 독립을 쟁취한 인도네시아는 1945년 독립 선언과 더불어 제정된 최초 헌법(UUD-45: Undang-Undang Dasar 1945)을 개정하여 1950년 잠정헌법(UUDS-50)을 채택하고, 대통령 중심제에 의원내각제가 가미된 독특한 정치체제를 유지하여 왔다. 의회 구성에 있어서 인도네시아는 지속적으로 단원제 국회(DPR: Dewan Perwakilan Rakyat)를 채택하여 왔는데, 국회의원의 선출은 비례대표제에 정당명부제가 가미된 혼합선거제도가 활용되었다. 또한 대통령과 부통령의 선출은 국회의원과 지역대표의원(DPD), 군경 직능대표 등으로 구성된 국민협의회(MPR: Majelis Permusyawaratan Rakyat)를 통하여 간접선거 방식으로 선출되었다. 인도네시아의 선거제도 변화는 크게 네 시기로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 1949년부터 1957년 사이 의회민주주의가 실시되었던 시기, 1957년부터 1965년 사이 수카르노(Sukarno) 대통령에 의하여 ‘교도민주주의(Guided Democracy)’가 실시되었던 시기, 1965년부터 1998년 사이 수하르토 대통령에 의한 신질서(Orde Baru)체제 시기, 그리고 1998년 민주화 이후 시기 등이 그것이다.⁷⁾

인도네시아 최초의 선거제도는 1955년 실시된 국회의원선거로부터 그 기원을 찾아볼 수 있다.⁸⁾ 당시 국회의원선거는 일반 국민과 정당의 선거참여 및 기타 관련법규들이 자유로워 대략 30여 개 이상의 정당들이 국회의원선거에서 선거경쟁을 벌일 수 있었으며, 정당과 후보들 사이의 선거운동 또한 자유롭게 진행될 수 있었다(양승윤, 2001: 147). 이 당시 선거제도는 네덜란드의 식민통치에 영향을 받아 정당명부제를 가미한 비례대표제가 채택되었으며, 이에 따라 개별 정당들은 선거과정에서 보다 높은 득표율을 획득하기 위해 치열한 경쟁을 벌일 수밖에 없었다. 물론 일부 정당들은 군벌세력과 결탁하여 정치적인 시위와 사회 불안 유도함으로써 선거경쟁이 지나치게 과열되기도 하였으나, 전반적으로 자유로운 분위기 속에서 선거가 진행될 수 있었다.

그러나 초기 의회민주주의 시기의 원자화된 다당제적 정당정치와 국회 및 내각의 정치적 파행이 거듭되자 수카르노 대통령은 1957년 3월 ‘비상사태령’을 발령하고, 국회 해산 및 정당정치의 금지와 더불어 1945년 헌정체제로의 복귀를

7) 양승윤(1993: 123-125)은 인도네시아의 정치발전과정을 1945년부터 1949년 사이의 국가 수립기, 1950년부터 1957년 사이의 초기 의회민주주의 시기, 1957년부터 1965년 사이의 교도민주주의 시기, 그리고 1966년부터 1998년 사이의 신질서체제 시기 등으로 구분한 바 있다.

8) 그 이전에 최초로 구성된 1950년 국회는 실질적으로 치러진 선거결과에 입각한 것이 아니라 정당간 협상에 의하여 의석 배분이 이루어진 것이었다.

선언하였다.⁹⁾ 이른바 ‘교도민주주의’로 지칭되는 이 시기의 의회정치는 국회 해산에 뒤이어 직능단체대표 152명과 정당대표 130명, 이리안자야(Irian Jaya) 대표 1명 등 총 283명의 임명직 의원으로 구성된 고통로용 국회(DPR Gotong Royong)로 대체되었으며, 실질적인 선거제도는 폐지되었다. 또한 수카르노는 1959년 12월 ‘정당 요건 및 간소화에 대한 대통령령’을 선포하여 모든 정당들이 인도네시아의 건국 이념인 뻬짜실라(Pancasila) 이념에 따라 1945년 헌법을 찬성하도록 강요하였으며, 1960년에는 제도적인 차원에서 인위적인 정당 통폐합을 단행하여 전체 정당의 숫자를 10개로 축소하였다.

한편 수카르노의 교도민주주의 시기 동안 공산주의의 확산에 따라 그들의 정치적 영향력이 확대되자, 이에 위기 의식을 느낀 군부세력은 수하르토를 중심으로 1965년 9월 30일 수카르노와 공산당세력의 친위쿠데타를 진압하고 정치권력을 장악하였다. 1965년부터 1967년 사이 공산당세력을 완전하게 제거한 수하르토는 군부의 직능단체였던 골까르(Golkar: Golongan Karya) 조직을 정당 형식으로 재편하여 1971년부터 국회의원선거를 재개하였으며, 군부의 정치 개입에 기반을 둔 신질서체제를 수립하였다. 이후 수하르토 정권은 1973년 인위적인 정당 통폐합을 단행하여 민족주의 정당과 기독교 정당 등 5개 정당들을 인도네시아민주당(PDI: Partai Demokrasi Indonesia)으로, 4개 이슬람 정당들을 통일개발당(PPP: Partai Persatuan Pembangunan)으로 통합함으로써 집권 여당의 역할을 수행하는 골까르를 중심으로 일당 우위의 패권적 3당체계를 형성하였다(Liddle, 1996: 45).

수하르토 시기의 선거제도는 법·제도적으로 정기적인 선거를 실시하고 일반 국민과 야당의 선거참여를 허용하는 등 형식상 민주주의체제를 가장하였으나, 실질적으로는 개인의 집회·결사·표현의 자유를 제약하고 야당세력의 정당 설립 및 정치활동을 철저히 규제함으로써 결과적으로 의사민주주의(pseudo democracy) 체제를 형성하였다(이동운, 2002: 134). 1975년 정부는 정당법을 개정하여 공무원의 정당 가입을 금지하고 모든 공무원들을 골까르 조직에 편입시켰으며, 야당의 지구당 설립 및 당원수 확장은 시·군 단위로 제한하였다. 또한 1977년 국회의원선거를 앞두고 정부는 ‘정치단체 규제 및 선거에 관한 법안’을 국회에 상정하여 야당의 정치활동을 제한함으로써 골까르와 경쟁할 수 있는 기회를 최소화하였다. 이와 더불어 1982년에는 선거규제를 위한 대통령령을 발령하여 선거운동에 대한 ‘사전심의제’를 실시하였으며, 야당의 선거운동을 약화시키기 위한 목적으로 선거운동 기간을 60일에서 45일로 축소하였다. 인도네시아 선거제도의 경쟁성은 1985년 통과된 선거법 개정안과 ‘국회 및 국민협의회 구성법’, ‘정당 및 직능단체법’, 그리고 ‘대중조직법’ 등을 통하여 더욱 악화되었는데,

9) 1945년 헌법은 행정부와 입법부의 권한을 명확하게 규정하지 않은 채 대통령에게 너무 많은 권한을 부여함으로써 결과적으로 이후 권위주의체제를 정당화시키는 도구로 이용되었다(최난경, 2002: 10).

이들 법안들은 선거과정에서 야당을 탄압하고 골짜르의 절대적 우위를 확보하기 위한 수단으로 활용되었다. 선거관리위원회 또한 정부의 철저한 관리·감독을 받으면서 궁극적으로 여당의 승리를 위한 제도적 장치로 활용됨으로써 선거제도의 공정성을 추구하기 어려웠다.

2. 민주화 이후 인도네시아의 선거개혁

1997년 외환위기 이후 정치적 자유와 민주주의를 요구하는 인도네시아 국민들의 민주화운동이 촉발되고 이에 기인하여 수하르토 대통령이 하야하자, 인도네시아의 민주화과정은 하비비(B. J. Habibie)의 과도정부 출범 이후 단행된 일련의 제도적 개혁을 통하여 새로운 변혁의 시대를 맞이하게 되었다. 우선 1999년 1월에는 정당 및 선거, 국회 구성에 관한 새로운 법안들이 통과되어 골짜르 우위의 패권적 3당체계가 해체되었으며, 정당 설립 및 정치활동에 대한 비민주적 제한들이 철폐되어 자유로운 정당 설립과 선거참여, 그리고 기타 정치활동 등이 재개되었다(윤진표·제대식, 2000: 326-328). 이에 따라 수하르토의 집권 기간동안 정치적으로 억압받던 일반 대중과 정치집단들의 정치참여 욕구가 동시다발적으로 폭발하여 수많은 정치세력들이 정당을 설립하였으며, 1999년 6월 실시된 국회의원선거에 경쟁적으로 참여하게 되었다.

선거제도와 관련하여 1999년 개정된 헌법과 정당법, 선거법 등은 대통령직의 임기를 5년으로 하되 재임까지 가능한 것으로 규정하였으며, 국민협회의 투표를 통한 간접선거 방식으로 대통령을 선출하기로 결정하였다. 국회의원의 경우 그 임기는 5년으로 하되 각 지역구별로 지역구제가 가미된 비례대표제를 통하여 선출하게 되었다. 또한 정당의 경우 “모든 정당은 전국 27개 주(州) 중에서 최소 9개 주 이상에 지구당을 두어야 하고, 각 주에서는 절반 이상의 시·군 지구당을 설치해야 한다(선거법 제82조)”는 규정을 두어 특정 정당이 특정 지역이나 민족을 대표함으로써 발생할 수 있는 민족갈등이나 분리·독립운동을 차단하였으며, 선거결과에 따라 최소 2% 이상의 득표율을 얻지 못한 정당은 차기 선거에 참여할 수 있는 권리를 배제함으로써 군소정당의 난립을 방지하였다.

1999년 개정된 선거법의 주요한 특징 중 하나는 중앙정부로부터 분리된 독립적인 선거관리위원회(KPU: Komisi Pemilihan Umum)를 설치하고, 그 산하의 행정기구로서 지방 단위별 선거위원회(PPI)를 구성하여 선거관리 및 불법선거 감시업무의 공정성을 강화하였다는 것이다. 이와 더불어 금권선거 및 부정선거를 방지하기 위하여 선거비용을 제한하는 조항이 신설되었으며, 선거법 위반과 불법·부정선거 등에 대한 처벌 조항도 강화되었다. 이에 따라 1999년 6월 실시된 국회의원선거는 폭력과 불법이 난무할 것이라는 전문가들의 예측에도 불구하고 비교적 자유롭고 공정한 선거가 치러져 선거과정 자체의 경쟁성과 공정성이 수하르토 시기보다 크게 확충되었다는 평가를 받고 있다(Hara, 2001: 311-312).

한편 1999년 민주적인 절차에 의하여 집권한 와히드(Abdurrahman Wahid) 대통령이 권력 남용 및 정부장악 능력의 부재로 국회 조사와 국민협의회(국민회의)의 탄핵을 받고 물러나자, 2001년 7월부터 새롭게 집권한 메가와티(Megawati Sukarnoputri) 정부는 2002년 8월 국민협의회에서 새로운 헌법 개정안을 통과시키고 정치개혁을 단행하게 되었다. 새롭게 개정될 헌법의 주요 내용은 1949년 독립 이후 수하르토 정권에 이르기까지 국민협의회를 통하여 유지되어 온 대통령의 절대권력을 입법·사법·행정부로 분산하고 견제와 균형이 보장되는 정치체제로 전환한다는 것이다(최난경, 2002: 8). 이에 따라 새로운 헌법 개정안은 정·부통령에 대한 직선제와 국민협의회(국민회의)의 균형대표·직능대표제 폐지 등 일련의 개혁을 이끌어냄으로써 인도네시아는 오는 2004년부터 현정사상 최초로 대통령을 직접 선출할 수 있게 되었다.¹⁰⁾ 또한 인도네시아 최고권력기관인 국민협의회는 현재 1999년 헌법 이후 국회의원선거에서 선출된 국회의원 500명, 전국 각 주별로 5명씩 선출된 지역대표의원 130명, 각 분야 전문가들로 구성된 직능대표 및 균형대표 65명 등 총 700명으로 구성되었으나, 2002년 헌법개정으로 군부의석과 직능대표제가 폐지됨으로써 군부의 직접적인 정치개입의 기회를 단절시켰다.

결과적으로 민주화 이후 인도네시아의 선거제도는 과거 정치적으로 억압받던 인도네시아 국민들과 정치·사회집단들의 정치적 자유와 선거참여를 자유롭게 보장하는 방향으로 전개되었으며, 실질적으로도 이러한 법·제도적 개혁은 인도네시아의 민주주의 공고화를 위하여 보다 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되고 있다. 물론 인도네시아의 선거개혁은 아직도 미완성의 형태로 계속 진행 중인 상황이지만, 선거업무를 담당하는 선거관리위원회의 독립성과 실무 권한을 강화하여 공정성을 증진시키고, 그 동안 문제가 되어왔던 ‘균형대표제’의 폐지 및 대통령 직선제 등을 추진하면서 보다 발전적인 방향으로 개혁이 추진되고 있다.

VI. 민주화 이후 각 국가들의 선거제도 개혁 비교

동남아시아 국가들 중 민주화에 성공한 필리핀, 태국, 인도네시아는 민주화 이후 헌법과 선거법, 정당법 등을 개정함으로써 과거 권위주의체제 시기에 남아있던 비민주적인 요소들을 제거하고, 대대적인 정치체제의 개혁을 단행함으로써 보다 민주적인 정치체제를 수립하여 공고화시키기 위해 노력하고 있다. 각 국가

10) 2002년 헌법 개정안은 2004년부터 실시될 대통령선거의 첫 단계에서 후보자가 과반수 이상을 넘지 못하는 경우 재선을 치르도록 제안하였다. 선거절차는 제1차 투표에서 전국적으로 50% 이상, 그리고 각 도에서 치소 20% 이상 득표한 후보자가 없을 경우 제2차 투표를 통하여 선출하는 것을 원칙으로 하였다(*Jakarta Post*, 2002. 8. 12; *The Economist*, 2002. 8. 17; 원순구, 2002: 21).

들에서 시행된 선거제도의 개혁 또한 이러한 정치개혁의 일환으로 전개된 것이며, 그 결과 실질적인 선거과정에서도 소기의 성과를 거두고 있다는 평가를 받고 있다. 그러나 이러한 제도적 개혁의 세부 내용들이 민주화 이후 각 국가들에서 언제나 동일한 방법과 양상으로 전개된 것은 아니다. 각 국가들의 선거개혁은 그들 국가들이 과거 권위주의체제 시기에 경험하였던 선거과정의 제반 문제점들을 해결하는 방향으로 추진되었으며, 따라서 그 해결방법이나 개혁의 방향 또한 조금씩 다른 양상으로 전개되고 있는 것이 사실이다.

<표 1> 민주화 이후 동남아 국가들의 선거제도 개혁 비교

국 가	경쟁성	공정성
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 · 부통령 직선제 · 상원: 전국구 비례대표제 · 하원: 지역구제 + 정당명부제 · 초청후보제(guest candidate system) 	<ul style="list-style-type: none"> · 선거관리위원회의 독립성 · 투명성 강화 · 공무원의 정치적 중립성 강화 · 선거자금법 제정
태국	<ul style="list-style-type: none"> · 상원: 지역구 직선제 · 하원: 지역구제 + 정당명부식 비례대표제 · 무소속 후보 출마금지 	<ul style="list-style-type: none"> · 선거관리위원회의 독립성 · 투명성 강화 · 공무원의 정치적 중립성 강화 · 선거자금 한도 제한
인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 · 부통령 직선제 · 군경대표제 폐지 · 국회: 지역구제 + 비례대표제 · 무소속 후보 출마 금지 	<ul style="list-style-type: none"> · 선거관리위원회의 독립성 · 투명성 강화 · 공무원의 정치적 중립성 강화 · 선거자금 한도 제한

우선 선거제도의 경쟁성 차원에서 민주화 이후 각 국가들의 선거제도 개혁은 공통적으로 그 경쟁성을 복원하고 향상시키는 방향으로 추진되었다. 기본적으로 이들 국가들은 선거개혁을 통하여 민주화 이전까지 제한되었던 개인과 집단의 정치적 자유를 복원시켰으며, 정당의 설립 및 정치활동, 선거참여 등에 대한 독소 조항과 제한 규정들을 철폐함으로써 보다 자유롭고 경쟁적인 선거제도를 보장하였다. 그러나 각 국가들이 민주화 이후 추진하여 온 선거제도 개혁의 세부적인 내용들은 다소간 차이를 나타내고 있다. 그것은 각 국가들의 기본적인 헌정체제와 정치구조, 그리고 그들 국가들이 과거 겪어 온 정치과정의 발전경로 등이 서로 다르고, 각 국가들이 지니고 있는 과거 선거제도의 문제점들도 각기 다른 부분을 지니고 있기 때문이다.

필리핀의 경우 1946년 독립 이후부터 현재까지 오랜 기간동안 대통령 중심제를 채택하여 왔기 때문에 민주화 이후에도 이를 중심으로 한 선거제도의 개혁이 추진되었다. 1946년부터 1972년 사이 의회민주주의의 경험을 되살려 필리핀은 의회 구성에 있어서는 상원과 하원으로 구성되는 양원제 의회를 채택하였으며, 이들 의원들을 선출하는 과정에서도 보다 자유로운 경쟁성이 보장되는 방향으로

선거제도의 개선이 추진되었다. 그 결과 상원의원의 경우 전국을 하나의 선거구로 하는 비례대표제를 채택하고, 하원의원의 경우에도 ‘정당명부제’나 ‘초청후보제’와 같은 필리핀 특유의 선거제도를 가미하는 선출제도를 운용하게 되었으며, 이러한 선거제도는 전국정당이나 지역정당들뿐만 아니라 정치적 소수집단 및 군소정당들의 선거참여와 선거경쟁을 보다 활성화시키는 결과를 초래하였다.

태국의 경우 1932년 궁정쿠데타 이후 현재까지 지속적으로 의원내각제를 실시하여 왔으며, 따라서 그들의 선거제도 개혁은 의회선거에 초점을 맞추어 진행되어 왔다. 태국의 의회 구성은 군부가 집권하였던 시기의 단원제 의회의 경험에도 불구하고 전통적으로 상원과 하원을 중심으로 한 양원제에 기반을 두고 있으며, 상원의원의 경우 임명직으로, 하원의원의 경우 선출직으로 구성되어 왔다. 그러나 민주화 이후 태국은 선거제도의 개혁을 통하여 그 동안 논란의 대상이 되어왔던 상원의원을 지역구에 기초한 직접선거 방식으로 선출하게 되었으며, 하원의원 또한 기존의 지역구 선출제에 ‘정당명부식 비례대표제’를 추가하여 1인 2투표권을 갖는 선거방식을 운용하게 되었다. 하원의원선거에서 ‘정당명부식 비례대표제’가 가미된 이유는 군소정당의 난립으로 정치적 혼란이 초래되는 것을 방지하기 위한 목적이 있었으며, 이러한 선거제도는 실질적으로 2001년 하원의원선거를 통하여 소기의 목적을 달성한 것으로 평가되고 있다(이동운, 2001: 284-311).

인도네시아는 1949년 독립 이후 대통령제를 중심으로 하되 국민협의회를 통하여 대통령을 선출하는 등 의원내각제가 가미된 독특한 헌정체계를 유지하여 왔으나, 민주화 이후 대통령을 간접적으로 선출하던 선거방식을 탈피하여 대통령 직선제를 추진함으로써 헌정구조와 선거제도의 커다란 변화를 경험하게 되었다. 또한 의회 구성에 있어서도 인도네시아는 지속적으로 단원제 국회를 고수하여 왔으나, 기존의 정당명부식 비례대표제에 지역구제를 가미한 선거제도를 운용하게 됨으로써 일반 국민들에 의한 국회의원의 직접적인 선출이라는 정치적인 의미를 강화하게 되었다. 이와 더불어 인도네시아는 그 동안 ‘이중기능(Dwifungsi: Dual Function)’이라는 명목 아래 군부의 정치적 개입을 정당화시켜 주던 ‘군경 직능대표제’를 차기 선거부터 전면적으로 폐지함으로써 보다 민주적인 선거개혁의 기본 방향을 실현하였다.

그러나 민주화 이후 이들 국가들이 추진하여 온 선거제도의 개혁은 그 경쟁성의 수준과 성격 면에서 조금씩 다른 차이를 나타내고 있다. 크고 작은 사회적 갈등을 겪고 있는 필리핀의 경우 일반 국민과 사회집단, 특히 소수집단의 정치참여를 보다 활성화시키기 위하여 무소속 후보의 출마 및 ‘정당명부제’, ‘초청후보제’ 등이 허용되고 있으며, 이에 따라 선거과정에서 군소정당 및 소수 사회집단들이 정당연합 및 선거연합을 통하여 보다 다양하게 참여함으로써 무한경쟁 현상이 이루어지고 있다. 이러한 선거 양상은 현재의 필리핀 정당정치 현황과 무관하지 않은 결과인데, 민주화 이후 전국을 포괄하는 전국정당이 부족한 현실

에서 군소정당 및 정치·사회단체들이 소수의 이익을 대표하면서 난립하게 됨으로써 정당연합 및 선거연합을 통한 정국 운영이 현실적으로 불가피하기 때문이다(이동윤, 2002: 189). 반면 태국과 인도네시아의 경우 무소속 후보의 출마를 금지하고 모든 의원 후보들은 정당의 공천을 받도록 규정함으로써 정당을 중심으로 한 선거경쟁의 질적 향상을 도모하고 있다. 이들 두 국가들은 과거 의회민주주의 시기에 다당제 정당정치에 기인하는 정치적 혼란과 사회적 불안을 경험한 바 있기 때문에 선거과정에서도 보다 안정적인 선거정치와 정당정치를 구현하기 위한 선거제도를 도입하게 된 것이다(Ganesan, 2001: 14).

한편 민주화 이후 이들 국가들의 선거개혁은 공통적으로 선거제도의 공정성을 확충시키는 방향으로 추진되어 왔다. 과거 권위주의체제 시기에 이들 국가들은 체제 유지를 위하여 선거제도가 집권 여당에게 보다 유리하도록 왜곡되고 불공정하게 운영되던 사례들을 경험한 바 있기 때문에 선거제도의 개혁이 그 공정성을 지향하는 것은 당연한 결과라고 말할 수 있다(이동윤, 2002: 180-181). 특히 이들 국가들은 과거 권위주의 정권의 불공정한 선거관리와 비경쟁적 선거결과에 기인하여 민주화운동이 촉발되었다는 사실을 상기해 볼 필요가 있다. 이에 따라 필리핀, 태국, 인도네시아는 민주화 이후 공통적으로 독립적인 선거관리위원회를 설치하여 선거관리업무의 투명성과 정치적 중립성을 보장하는 방향으로 선거제도의 개혁을 추진하였다. 또한 이들 국가들은 선거관리위원회의 실무적인 권한을 강화시킴으로써 선거제도의 공정성을 향상시켰으며, 특히 필리핀의 경우 선거관리위원회가 일부 명망 있는 시민운동단체들을 선정하여 함께 공동으로 선거감시활동을 수행할 수 있는 제도를 신설함으로써 선거관리의 공정성과 투명성을 크게 제고시킨 바 있다.

이와 더불어 이들 국가들이 민주화 이후 선거제도의 개혁을 통하여 공통적으로 지향하는 바는 “돈 적게 쓰는 깨끗한 선거”이다. 이것은 이들 국가들의 과거 선거행태에서 공통적으로 나타났던 금권선거 현상과 깊은 관련이 있는데, 이른바 매표(vote-buying) 행위로 불리는 불법·타락선거가 선거과정에서 공공연하게 자행되어 왔기 때문이다(Taylor, 1996, 4; Callahan, 2000: viii). 이에 따라 각 국가들은 민주화 이후 선거제도를 개선함에 있어서 선거자금 및 정치자금과 관련된 세부적인 법 조항들을 정비하여 선거자금의 상한선을 정해 놓고 이를 초과하는 정당 및 후보들에 대해서는 법적 처벌을 강화하는 등 제도적인 개혁을 추진하였다. 이를 통하여 개별 국가들의 실질적인 선거행태는 금권선거 양상이 점차 감소되고 있는 것으로 나타나고 있지만, 아직도 그 근본적인 문제점들이 해결된 것은 아니다.

VII. 결론

한 국가의 선거과정을 통하여 나타나는 선거제도의 경쟁성과 공정성 수준은 그 국가의 민주주의 수준을 평가함에 있어서 좋은 지표로 활용될 수 있다. 흔히 권위주의 국가에 있어서 선거제도는 개인이나 정당의 정치활동과 선거 자체를 허용하지 않거나, 법·제도적으로 선거제도를 시행한다고 하더라도 실질적으로는 일반 국민과 야당의 선거참여 및 선거경쟁을 극히 제한적으로 허용할 뿐이다. 또한 대부분의 권위주의 국가에서 선거제도는 집권 여당에게 유리하도록 왜곡되거나 편파적으로 운용되기 때문에 선거제도 자체의 공정성을 기대할 수 없다. 따라서 권위주의로부터 민주주의로의 체제전환에 성공한 국가들이 민주화 이후 추진하는 선거제도의 개혁은 일반적으로 그 자체의 경쟁성과 공정성을 복원하고 향상시키는 방향으로 전개되기 마련이다.

한편 동남아시아 국가들 중 민주화에 성공한 필리핀, 태국, 인도네시아의 경우에도 민주화 이후 이들 국가들이 추진한 선거제도의 개혁은 그 자체의 경쟁성과 공정성을 향상시키는 방향으로 추진되었다. 이들 국가들은 민주화 이후 공통적으로 헌법과 선거법, 정당법 등을 개정함으로써 개인 및 집단, 정당들의 자유로운 선거참여와 정치활동을 보장할 수 있도록 선거제도를 개선하였으며, 선거과정 속에서 보다 자유롭고 공정하게 선거경쟁이 이루어지도록 하는 제도적 환경을 조성하였다. 또한 이들 국가들은 민주화 이후 선거제도의 개혁을 통하여 독립된 선거관리위원회를 설치하고 그들 업무의 실질적인 권한을 강화시켜 줌으로써 선거관리업무의 정치적 중립성과 투명성을 제고시키고 선거제도 자체의 공정성을 향상시켰다.

그러나 민주화 이후 이들 국가들의 선거제도 개혁이 그 세부적인 내용 면에서 모두 동일한 방법으로 추진된 것은 아니다. 각각의 국가들은 그들 국가들의 헌정체제와 정치구조, 그리고 그들 특유의 정치사적 경험에 입각하여 민주화 이후 선거제도의 개혁과정에서 보다 다양한 선거방법을 유입하였다. 필리핀은 대통령 중심제를 기반으로 하여 대통령과 부통령을 직접 선출하고, 상원의 경우 전국구 비례대표제로, 하원의 경우 지역구제와 더불어 추가적으로 ‘정당명부제’를 혼합하여 선출하는 직접선거 방법을 채택하였다. 태국의 경우 의원내각제에 입각하여 상원의원에 대한 직선제를 채택하였으며, 하원의 경우에도 지역구제와 더불어 ‘정당명부식 비례대표제’를 추가하여 의원을 선출하는 방식을 선택하였다. 인도네시아의 경우에는 과거 간접방식으로 선출되던 대통령과 부통령에 대하여 직선제 개혁을 추진하였으며, 국회의원의 경우 지역구제와 비례대표제를 혼합한 선출방법을 채택하였다. 그밖에도 필리핀의 경우 무소속 후보의 출마를 허용하고 군소정당의 선거참여를 유도하는 ‘정당명부제’와 ‘초청후보제’를 시행함으로써 선거제도의 경쟁성을 강화하였다. 반면 태국과 인도네시아는 군소정당 및 무소속 후보의 난립을 방지하고 정당 중심의 선거경쟁을 유도하기 위하여 무

소속 후보의 출마를 금지하고 정당정치의 질적 향상을 도모하였다.

결과적으로 동남아시아 국가들 중 민주화에 성공한 필리핀, 태국, 인도네시아의 민주화 이후 선거제도 개혁은 포괄적인 차원에서 공통적으로 선거제도의 경쟁성과 공정성을 복원하고 향상시키는 방향으로 전개되었으나, 보다 세부적인 차원에서는 이들 국가들의 정치사적 경험에 입각하여 선거과정에서 나타나는 제반 문제점들을 해결하기 위한 제도적 처방을 달리하면서 선거제도의 개혁이 추진되고 있다. 또한 이들 국가들의 선거제도 개혁은 권위주의체제 붕괴 이후 민주주의체제의 수립이라는 측면에서 일단 가시적인 효과를 나타내고 있으나, 보다 근본적인 개혁과 변화가 촉진되기 위해서는 정부와 국민 모두의 지속적인 노력이 경주되어야 할 것으로 보인다. 즉, 이러한 선거제도의 개혁은 궁극적으로 새롭게 출범한 민주주의체제의 공고화라는 포괄적인 정치적 함의를 내포하고 있으며, 이들 국가들에서 민주주의체제가 조속히 공고화되기 위해서는 개별 국가들의 정치적 실정에 적합한 합리적인 선거제도의 개혁이 지속적으로 추진되어야 한다는 것이다.

《 참고 문 헌 》

- 박기덕. 1997. 「필리핀의 정치경제: 국가의 자율성과 능력을 중심으로」. 동남아시아지역연구회 월례발표회 발표논문 11월. 서울.
- _____. 2001. 「필리핀 정당체제의 변화와 정당정치의 문제점: 사회구조와 정치행태를 중심으로」. 『동남아시아연구』 제11권. 한국동남아학회. pp.68-90.
- 서경교. 1999. 「필리핀의 선거제도와 정당체제: 지속성과 변화」. 『동남아시아연구』 제7호. 한국동남아학회. pp.3-45.
- 송경아. 2000. 「1997년 신헌법 제정을 통해 본 태국의 정치개혁에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 정치학과 석사학위논문.
- 양승윤. 1993. 「인도네시아의 정치발전에 대한 연구: 이슬람과 군부의 세력경쟁을 중심으로」. 『지역연구』 제2권 제4호. 서울대 지역종합연구소. pp.123-176.
- _____. 2001. 「인도네시아의 정당과 정당정치」. 고우성 외. 『동남아의 정당정치』. 서울: 오름. pp.131-179.
- 원순구. 2002. 「인도네시아: 새 헌법 통과로 메가와티 유리한 입지」. 『국제지역정보』 제6권 제9호. 한국외대 외국학종합연구센터. pp.21-23.
- 윤진표·제대식. 2000. 「인도네시아의 민주화 연구: 군부와 이슬람세력 간의 동학」. 『국제정치논총』 제40집 3호. 한국국제정치학회. pp.317-336.
- _____. 2001. 「태국의 정당정치」. 고우성 외. 『동남아의 정당정치』. 서울: 오름. pp.87-129.
- 이극찬. 1985. 『정치학(제2전정판)』. 서울: 법문사.
- 이동윤. 2001. 「태국의 선거정치와 2001년 하원의원선거」. 『연세학술논집』 제34

- 집. 연세대학교 대학원. pp.284-311.
- _____. 2002. 「동남아시아의 정당정치와 민주주의: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교」. 연세대학교 대학원 정치학 박사학위논문.
- 이면우. 1998. 「태국의 정치제도와 민주주의」. 박기덕 편. 『민주주의와 정치제도: 체제수행능력을 중심으로』. 성남: 세종연구소. pp.429-477.
- 이병도. 2002. 「태국의 선거제도와 정당체계」. 『동남아시아연구』 제12권 1호. 한국동남아학회. pp.45-79.
- 정영국. 2001. 「필리핀의 정당과 정당정치」. 고우성 외. 『동남아의 정당정치』. 서울: 오름. pp.55-85.
- 최난경. 2002. 「인도네시아의 민주화와 헌법개정」. 『동아연구』 제43집. 서강대학교 동아연구소. pp.7-30.
- Callahan, William A. 2000. *Pollwatching, Elections and Civil Society in Southeast Asia*. Aldershot: Ashgate.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 1989. "Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democracy." *Washington Quarterly* 12(1), Winter.
- Farrell, David M. 1997. *Comparing Electoral Systems*. New York: Prentice Hall.
- Ganesan, N. 2001. "Appraising Democratic Developments in Postauthoritarian States: Thailand and Indonesia." *Asian Affairs: An American View* 28(1), Spring. pp.3-17.
- Gonzalez, III., Joaquin L. 2001. "Philippines: Continuing People Power." In John Funston, ed. *Government and Politics in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp.252-290.
- Grossholtz, Jean. 1964. *Politics in the Philippines*. Boston: Little, Brown & Co.
- Hara, Abubakar E. 2001. "The Difficult Journey of Democratization in Indonesia." *Contemporary Southeast Asia* 23(2), August. pp.307-326.
- Hernandez, C. G. 1988. "The Philippines in 1987: Challenges of Redemocratization." *Asian Survey* 28(2), February. pp.229-241.
- Karl, Terry Lynn. 1990. "Dilemmas of democratization in Latin America." *Comparative Politics* 23(1), October.
- Kimura, Masataka. 1997. *Elections and Politics Philippine Style: A Case in Lipa*. Manila: De La Salle University Press.
- de Leon, Josie H. 1989. "The Philippine Legislature After Marcos." In Renato Velasco and Sylvano Mahiwo, eds. *The Philippine Legislative Reader*. Manila: Great Books. pp.93-106.
- Liddle, R. William. 1996. "A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia." In R. H. Taylor, ed. *The Politics of Election in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press. pp.34-60.

- Linz, Juan J. 1970. "An Authoritarian Regime: Spain." In Erik Allardt and Stein Rokkan, eds. *Mass Politics: Studies in Political Sociology*. New York: Free Press. pp.251-283.
- McCargo, Duncan. 1997. "Thailand's Political Parties: Real, Authentic and Actual." In Kevin Hewison, ed. *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*. London: Routledge. pp.114-131.
- Miranda, Felipe A. 1983. "The Future of Government in Developing Countries." *Philippine Journal of Public Administration* 27(1), January. pp.71-86.
- National Democratic Institute for International Affairs and National Citizens Movement for Free Elections. 1996. *Making Every Vote Count: Domestic Election Monitoring in Asia*. Washington, D. C.: NDI.
- Neher, Clark D. 1994. "Asian Style Democracy." *Asian Survey* 34(11), November. pp.949-963.
- Samudananija, Chai-anan. 1981. *The Thai Young Turks*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Santos, Jr., Soliman M. 1997. "The Philippines Tries the Party-List System: A Progressive Perspective." *Kasarinlan* 13(2). pp.5-18.
- Schmitter, Philippe C. and Terry Lynn Karl. 1993. "What Democracy Is ... and Is Not." In Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. pp.39-52.
- Share, Donald. 1987. "Transitions to Democracy and Transition through Transaction." *Comparative Political Studies* 19(4), January. pp.525-548.
- Siwaraksa, Paichart, Chaowana Traimas, and Ratha Vayagool. 1997. *Thai Constitutions in Brief*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- Sørensen, Georg. 1993. *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*. Oxford: Westview Press.
- Tancango, Luzviminda. 1992. *The Anatomy of Electoral Fraud: Concrete Bases for Electoral Reform*. Manila: MJAGM.
- Taylor, R. H. 1996. "Elections and Politics in Southeast Asia." In R. H. Taylor, ed. *The Politics of Elections in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press. pp.1-11.
- Thirawekin, Likhit. 1992. *Wiwathanakan Kanmuang Thai(태국정치의 발전)*. Bangkok: Thammasat University Press.
- Tongdhamachart, Kramol. 1981. *Wiwathanakan Khong Rabobrathathamanoon Thai(태국 헌법체계의 발전)*. Bangkok: Bankit.
- _____. 1982. *Toward a Political Party Theory in Thai Perspective*. Singapore: Maruzen Asia.

Bangkok Post, 2001.

Far Eastern Economic Review, 1987.

Jakarta Post, 2002.

The Economist, 2000; 2002.

Change of Electoral System and Electoral Reform after Democratization: Cases of the Philippines, Thailand, and Indonesia

Lee Dong-Yoon

*Research Fellow of the Institute for East Asian Studies,
Sogang University*

The purpose of this paper is to review the changes of electoral system and the electoral reforms after democratization in the Philippines, Thailand, and Indonesia, and to compare similarities and differences of electoral reforms after democratization in each country. In particular, this study introduces the concept of 'competitiveness' and 'fairness' of electoral system. Based on these concepts, it also analyzes the changing process and the contexts of electoral reforms.

This paper proposes that each country has experienced various changes of electoral system, and they similarly tried to elevate its competitiveness and the fairness by electoral reform after democratization. But the method of electoral reform is somewhat different in each country. The Philippines emphasized the competitiveness of electoral system by adopting the party list system and the guest candidate system. Thailand and Indonesia also improved the basic competitiveness of electoral system, and for the stability of party politics, limited the participation of non-partisan candidate in electoral process. Thailand made the distribution threshold of parliamentary seat in the party list system. Indonesia limited small parties, which received only small number of votes, to participate in next elections.

이동윤. 서강대학교 동아연구소 상임연구원. 연세대학교 정치외교학과 강사. (136-763) 서울 성북구 안암동 3가 135 삼익APT 3동 802호. Tel.: 02-705-7942, 016-204-6227.
E-mail: jeby0070@unitel.co.kr