

한국정치와 選舉

吉 昇 欽
(서울대학교)

〈目 次〉

- | | |
|--------------|---------------|
| I. 序 論 | III. 選舉意識의 變化 |
| II. 選舉制度의 變化 | IV. 結 語 |

I. 序 論

한국의 선거를 개관하기 위해서는 적어도 두가지 면에 대한 검토가 이루어져야 한다. 하나는 선거제도가 어떻게 變化되어 왔느냐에 관한 것이고, 다른 하나는 선거행태가 어떻게 變化되어 왔느냐에 관한 것이다. 여기서는 우선 대통령, 국회의원, 지방자치단체 등에 관한 선거제도가 해방 이후 第5共和國에 이르기까지 어떻게 變化되어 왔으며 그에 따라서 선거결과는 어떻게 나타났었는지를 검토하기로 한다. 다음은 여러 학자들이 현지조사 및 통계자료의 분석 등을 통해 밝혀 놓은 선거행태의 특징을 근대화라는 사회전체변화 현상에 비추어서 설명하기로 한다.

II. 選舉制度의 變化

1945년 해방이 되면서 한국인은 정치적 평등과 참여를 기본원리로

하는 서구의 대의민주주의를 경험하게 되었다. 서구의 각종 정치제도가 급속히 이식되는 과정에서 선거제도도 도입되었는데, 1948년 5월에는 한국역사상 처음으로 보통선거가 실시되어 198명의 제헌국회의원을 선출하였다. 그로부터 40년 가까운 시간이 지나는 동안 한국은 대통령과 국회의원선거를 각각 12번씩 치루었고, 3차례에 걸친 지방의회의원 선거와 2차례의 地方自治團體長 선거를 치렀으며,¹⁾ 선거는 이로써 한국정치에의 가장 핵심적인 부분의 하나로 자리잡게 되었다.

그러나 이렇게 적지 않은 횟수의 선거를 치렀지만 한국의 선거제도는 아직도 시행착오를 거듭하고 있다. 8차례에 걸친 개헌과 갖은 선거법개정을 경험하면서 선거방법과 선거구 등 제도전반에 걸쳐 매우 불안정한 변화를 보여 왔으며, 개헌논의와 함께 선거제도의 개편도 계속 심각하게 거론되어 왔다. 선거제도상의 이러한 불안정은 선거가 민의를 반영하기 위한 올바른 수단으로 정착되지 못하고, 권력정치에 크게 영향을 받으면서 지나간 40년의 정치적 불안정과軌를 같이 해 왔음을 보여 주는 것이라 하겠다. 여기서는 해방 이후 오늘날까지의 한국의 대통령, 국회의원 그리고 지방정치에의 選舉史를 제도적 측면에서 추적해 보고자 한다.

1. 大統領選舉制度의 變化 : 한국의 대통령선거는 지나간 40년간 모두 12번 시행되었었는데, 선거제도는 한국의 갖은 정부형태의 변화와 대통령제직자들의 정권연장기도 등의 이유로 간선제와 직선제를 번갈아 채용하면서 오늘에 이르고 있다.

한국의 초대대통령인 李承晩은 국회에서 간선제로 당선되었다. 48년 7월 20일 실시된 초대대통령선거시 李承晩은 제헌국회의원 198명 중 196명이 참가한 투표에서 무려 180표를 얻어 압도적 승리를 거두어 당선되었으나,²⁾ 李承晩은 그 이후 本人의 카리스마적 리더십 때문

1) 吉昇欽·金光雄·安秉萬, 「韓國選舉論」(서울 : 茶山出版社, 1987), pp. 331~332.

2) 中央選舉管理委員會, 「大韓民國選舉史」, 第一輯(1981), pp. 72~74.

에 국회에서 韓民黨 세력을 중심으로 한 그의 지지세력을 잃게 된다. 그러자 그는 제 2대 대통령선거를 얼마 앞두고 대통령선거제를 간선제에서 직선제로 바꾸기 위해 임시수도 釜山에서 계엄령선포, 白骨團·땃벌떼 動員, 국회의원체포 등으로 이룬 「釜山政治波動」을 통하여 52년 7월 4일 소위 拔萃改憲을 성립시킨다. 이 개헌에 따라 대통령과 부통령은 국민의 직접선거를 통해 선출되게 되었고, 직접선거를 위한 절차법으로서 대통령 및 부통령선거법도 제정·공포되었다. 주요내용은 ① 선거권은 만 21세 이상의 국민이 가지며(1조), ② 피선거권은 만 3년 이상 국내에 주소를 가진 만 40세 이상에게 부여하였고(2조), ③ 선거구는 전국을 단위로 하고(7조), ④ 후보자가 1인인 경우에도 투표를 실시하여 득표수가 선거인총수의 3분의 1 이상에 달해야 당선이 결정된다는 것 등이다.³⁾ 이상과 같은 대통령선거제의 골격은 54년 11월 李承晩大統領에 한해서 重任制限을 철폐하는 소위 「4捨 5入改憲案」을 통과시킨 경우를 제외하고는 그대로 유지된다. 그러다가 60년 4·19 이후 정부형태가 대통령중심제에서 議院內閣制로 바뀌면서 대통령은 「國家의 元首이며 국가를 代表하는」 상징적 존재로 바뀌었고, 선거제도도 직선제에서 재적국회의원 3분의 2 이상의 득표로써 결정하는 간선제로 바뀌게 되었다.

61년 5·16 이후 군사정부는 정부형태를 다시 대통령중심제로 바꾸어 놓았고, 이에 따라 선거제도도 다시 직선제로 바뀌었다. 주요내용은 ① 선거연령을 제 1 공화국시절의 만 21세에서 만 20세로 낮추고, ② 후보자등록 요건도 과거의 추천인 500人 이상을 정당추천제로 바꾸고, ③ 선거운동의 주체를 정당본위로 하는 것 등이다.⁴⁾ 정당의 역할이 강조된 것을 제외하고는 제 1 공화국의 대통령직선제와 거의 유사한 내용이다. 제 3 공화국의 이와 같은 대통령선거제도는 69년 朴正熙大統領에게 「3選」을 허용하는 3選改憲의 경우를 제외하고는, 그 골

3) 위의 책, pp. 92~94.

4) 위의 책, p. 100.

격을 그대로 유지하였다.

3選改憲 이후 실시된 71년 4월 선거에서 朴正熙大統領은 金大中후보를 누르고 당선되었으나 72년 10월 17일에는 「10月維新政治體制」를 수립한다. 이로써 오늘(87년 8월)에 이르기까지 한국인은 대통령을 「내 손으로 직접 뽑는」 대통령직선제를 가져보지 못하게 되었다. 維新憲法은 국민의 기본권을 제한하고, 「政府의 能率의 極大化」를 위해 국회의 권능을 위축하고 대통령의 권한을 팽창시켰다. 대통령선거제도도 완전히 달라졌다. 즉 그것은 1區 1人에서 1區 5人까지 선출되는 統一主體國民會議代議員(72년 12월 선거시 2,359명, 78년 5월 선거시 2,853명)들이 「贊反討論없이」 선출하는 간선제였다. 중임제함에 관한 言及도 전혀 없으니 維新憲法은 朴正熙大統領에게는 4選, 5選, 6選도 가능하게 해준 것이다. 그러다가 한국유권자들은 79년에 10·26사태를 겪게 되었다. 그 이후 한국유권자들은 다시 과거와 같은 대통령직선제를 가지게 될 뻔 하였으나, 80년 5·17사태로 그 희망은 유산되고, 80년 8월 27일에는 全斗煥將軍이 유신헌법의 대통령선거제도로 대통령에 당선되었다. 새로이 출범한 정부는 제 5 공화국수립을 위한 새헌법개정안을 내놓고 이를 국민투표에 의해 확정된 후 10월 26일 公布하였다.

第5共和國憲法은 대통령선거와 관련하여 직접선거에 따른 선거과열·국론분열·국력낭비·지역감정의 표출을 막는다는 입장에서 간접선거를 규정하고 있다. 즉 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의해 선출되는 5,000명 이상의 大統領選舉人團에 의해 선출되도록 하고 있는 것이다. 이 「選舉人」은 유신헌법시대의 統一主體國民會議代議員과 성격상 근본적으로 다른 점이 없기 때문에 국민의 지탄을 받고 그 제도는 目下 철폐되게 된 것이다.

2. 國會議員選舉制度的 變化 : 대한민국의 초대국회인 제헌국회의원 선거는 48년 5월 10일 실시되었다. 이것은 UN총회의 결의에 따른 것

으로 선거가 가능한 남한에서의 첫번째 선거이다. 선거는 미군정당국이 관리·집행하였다. 군정당국은 우선 47년 9월에 공포된 南朝鮮過渡政府 法律 第5號「立法議員選舉法」을 골자로 해서 잠정적인 국회 의원선거법(군정법령 제175호)을 제정하였다. 주요골자는 선거권은 만 21세 이상인 자에게 주고, 국회의원의 임기는 2년으로 하고, 1區 1人制의 小選舉區制를 채택한 것 등이다.⁵⁾ 그리고 국회구성은 단원제로 하기로 한 것이다.

그러나 이 선거법은 미군정의 종료와 함께 소멸된다. 따라서 한국 정부는 50년 4월 제 2대 국회의원선거를 한달 정도 앞두고 국회의원 선거법을 제정하였다. 선거제도의 골격은 변화가 없었으며, 단 국회의원 임기는 종전의 2년에서 4년으로 늘어났다. 그러다가 52년 7월의 拔萃改憲에서는 民議院과 參議院을 두는 양원제가 채택되었으나,⁶⁾ 이 제도는 새로이 국회법이 마련되지 않아 실행되지는 않았다. 54년 5월에 실시된 제 3대 총선에서는 自由黨과 民國黨이 자기 임후보자공천제를 처음으로 실시하여 정당정치의 기틀이 형성되었으며, 또한 36.8%의 득표율을 얻은 自由黨은 114석을 차지하고, 47.9%의 득표율을 얻은 무소속은 겨우 67석을 차지하여 小選舉區制·多數代表制의 폐단이 노출되기 시작하였다. 제 4대 총선을 앞둔 58년 1월의 협상선거법에서는 공명선거를 위해 투표참관인의 권한을 확대하는 등 의미있는 조치들이 취해졌지만, 실제 선거는 부정선거로 끝났다. 그러나 이 선거의 결과 自由黨이 126석으로 집권당이 되고, 民主黨이 전체의석의 3분의 1이 넘는 79석을 획득하여(48년의 한민당은 29석, 50년의 民國黨은 24석, 54년의 民國黨은 15석) 양당제가 확립된 것은 의의있는 일이다. 1960년 4·19학생의거 이후 수립된 제 2 공화국시대에는 자유·공명선거를 보장하기 위한 선거법개정이 있었고, 양원제가 처음으로 채

5) 위의 책, pp. 71~73

6) 大統領 직선제를 관철시키기 위해 院外自由黨으로 하여금 지방의회를 장악케 하여 이를 對國會壓力으로 이용하였는데 이는 拔萃改憲案에서 양원제의 배경을 이룬다.

택·실시되어 참의원선거가 있었으나, 선거제도상 기본적인 변화는 없었다.

그러다가 61년 5·16군사정부가 들어서고 63년 8월에는 대폭적인 선거법개정이 이루어졌다.

우선 양원제는 철폐되었고, 국회의석(175석)은 131석은 종전과 같이 소선거구·다수대표제로 지역구에서 선출하고, 지역구의석의 3분의 1인 44석은 전국구비례대표제로 선출하는 지역구제·전국구제의 併用을 채택하였다. 그런데 전체적인 특징은 「政黨政治의 確立」에 역점을 둔 것이다. 지역구의 경우 후보자정당공천제를 제도화시킨 점, 전국구의 경우 정당이 후보자의 서열을 미리 정하게 한 점, 선거운동은 엄격히 제한하되 정당본위의 선거운동을 하게 한 점 등이 그 예이다. 그 이후 제 7대 총선거(1967년)와 8대 총선거(1971년)를 앞두고 선거법개정이 있었으나, 골격은 그대로 유지하면서 공명선거를 위한 제도적 보완이 있었을 뿐이다.

1972년 10월 17일을 기해 「10月維新」이 단행되자 국회의원선거법은 또 한차례의 개정을 맞이하였다. 우선 종전의 지역구제는 임기 4년에서 6년으로 연장되고 1구 1인제의 소선거구제는 1구 2인제의 중선거구제로 바뀐 것이다.

또 종전의 전국구비례대표제는 국회의원정수의 3분의 1에 해당하는 임기 3년의 維新政友會議員制度로 바뀐 것이다. 이들 의원은 공식적으로는 대통령이 추천하며 전술한 바 있는 統一主體國民會議가 당선을 확정시키는 것으로 되어 있으나 실제로는 대통령이 「임명」하는 것으로 되어 있었다. 「10月維新」의 선거법에서 또 한가지 지적해야 할 것은 선거구획정에 있어서 유권자의 수조향을 삭제한 것이다. 당시 한국유권자의 투표행태가 「與村野都」였었는데, 이상의 제도로 與有利·野不利의 결과가 생기게 된 것이다. 이상 제도상 與에게 절대적으로 유리한 선거제도였으나, 한국유권자의 정치의식수준이 상당히 높아졌다는 사실과 비교하면 시대착오적인 제도였었다. 예컨대 78년

제10대 총선시 한국유권자는 득표율에 있어서 여당인 共和黨보다 야당인 新民黨에게 1.1%를 더 안겨 주었다. 그럼에도 의석수는 與가 절대다수를 점유하였던 것이다. 결국 이와 같은 維新時代의 선거제도는 한국유권자의 비난을 받다가 79년 10·26事件으로 철폐되게 되었다. 그 이후 수립된 제5공화국하에서 제정된 선거법은 과거의 「非合理性」에서 크게 개선된 것이 없었다. 1981년 1월 소위 「國家保衛立法會議」에서 개정한 국회의원선거법에서 ① 지역구의 기준인구수를 명시하지 않은 조항을 두었으며, ② 과거의 유선정우회제를 철폐하고 전국구비례 대표제를 재도입하였으나, 전국구의 비중이 과거의 지역구의석의 3분의 1에서 2분의 1로 커졌고, 득표비율이 아닌 의석비율을 기준으로 전국구의석을 배분하게 하였고, 지역구최다의석정당이 무조건 전국구의석의 3분의 2를 배분받게 한 것이 그 예이다.⁷⁾ 이러한 근본적인 「非合理性」에 대하여 12대 총선을 앞두고 집권당인 民正黨과 야당인 民韓黨 사이에 84년 7월 선거법을 개정하여 고치려 하였으나, 그 개정은 부분적이고 지엽적인 개정에 불과하였던 것이다.

이상 한국의 국회의원선거제도사를 고찰해 보았거니와 크게 두가지의 특징을 지적해 낼 수 있다. 첫째, 한국의 선거법은 항상 집권여당에게 유리한 방향으로 개정·운영되어 왔고, 그 결과 집권여당은 「得票率」에 비해서 훨씬 많은 의석수를 점유하였던 것이다. 둘째, 선거법개정은 「國民代表性」의 제고보다 여·야간의 정치적 협상 또는 정치세력간의 도구로 이용되었던 것이다.

3. 地方選舉制度的 變化 : 전술한 바와 같이 한국의 국회의원선거의 경우에는 비정상적 형태로나마 해방 이후 오늘날까지 40년사를 가지고 있으나, 대통령선거의 경우에는 유신정치시대에 와서 유명무실한

7) 이에 관한 보다 상세한 설명을 위해서는 梁建, “韓國의 選舉와 選舉制에 관한 法制度的 考察”, 韓國社會科學研究協議會, 「選舉研究方法論에 관한 심포지움」(세라톤 워커힐, 1986. 8. 30), pp. 99~103을 볼 것.

존재로 하락하였다. 한국의 지방선거의 경우에는 대통령선거의 경우보다 훨씬 이전인 61년 5·16군사쿠데타 이후 오늘날까지 아예 그 명맥을 상실하게 되었다. 또 5·16 이전까지 지방선거사가 있었다고 하나 그것도 온전한 모습을 갖추었던 것은 아니다.

1948년 7월에 제정·공포된 한국의 制憲憲法은 지방자치에 관한 조항을 갖추고 있었고, 이에 따라 49년 7월에는 지방자치법도 제정·공포되었던 것이다.

주요내용은 ① 지방자치단체의 종류는 서울시·도와 시·읍·면으로 이원화하고, ② 자치단체장 중 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하고 시·읍·면장은 의원들이 간선하고, ③ 의결기관인 의회가 집행기관의 자치단체장을 견제하는 것 등이었다.⁸⁾ 그러나 이 법의 집행은 차일피일되다가 6·25전쟁으로 유산되고 말았다. 그러다가 지방자치선거는 52년 4월 임시수도 釜山時節에 처음으로 실시된다. 이것은 李承晩大統領의 전술한 바 있는 拔萊改憲計劃과 지극히 유관하다는 것이다. 즉 그것은 대통령직선제를 관철시키기 위한 일환책으로 院外自由黨으로 하여금 지방의회를 장악케 하여 이를 對國會壓力으로 이용하자는 것이었다.⁹⁾ 선거결과 지방의원선거에서 自由黨이 압승을 거두었으며, 시읍면장들도 의원들이 간선하여 自由黨一色이 되었다.

그 이후 한국의 지방자치제는 크게 바뀌었다. 56년 5월 제3내 대통령선거를 전후하여 自由黨政府는 56년 2월과 7월에 지방자치법을 개정하였다. 두가지 측면이 주요내용이다. 하나는 시읍면장을 종전에는 의원들이 간선케 하였는데 이 제도를 유권자에 의한 직선제로 바꾼 것이고, 다른 하나는 자치단체장에 대한 의회의 불신임권을 폐지시킨 것이다. 自由黨政府는 이상의 改正法下에서 56년 8월에 선거를 실시한 결과 당시의 「與村野都」의 현상에 따라 전체적으로는 승리

8) 鄭世煜, 「地方行政學」(서울: 法文社, 1986), p. 116

9) 孫鳳淑, “韓國의 歷代地方議會와 地方自治,” 「韓國行政學報」, 第19卷, 第1號(1985. 6), pp. 37~40.

를 거두었으나 대도시에서는 대패를 당하였다. 예컨대 서울특별시의 경우 47명의 의원 중 自由黨이 차지한 것은 1석에 불과하고, 釜山의 경우에는 19석 중 4석에 불과하였다. 이러한 상황 아래 自由黨은 또 다시 지방자치법 개정안을 내놓게 된다. 그것은 58년 12월의 소위 「2·4波動」(國家保安法 통과문제로 여·야간에 일어난 격돌사건)時 新國家保安法案과 함께 묻혀서 통과되었는데, 주요내용은 시·읍·면장의 직선제를 폐지하고 정부의 임명제로 바꾼 것이다.

그 이후 지방정치는 4·19를 맞이하고 제 2 공화국시절에 와서 완전히 민주화된다. 제 2 공화국정부는 60년 11월 1일 자치법을 개정·공포하여 자치단체장은 시·읍·면장은 물론 서울특별시장과 도지사를 포함하여 모두 직선제로 선출하는 제도로 바꾼 것이다.¹⁰⁾ 그러나 이와 같이 민주화된 지방자치제는 5·16군사쿠데타 이후 아예 그 모습을 감추고 오늘에 이르게 된 것이다.

Ⅲ. 選舉意識의 變化

여기서는 한국인의 선거의식 또는 투표행태의 변화를 보이기 위하여 이에 대한 기존문헌을 요약해서 소개하기로 한다. 한국의 가장 최초의 선거는 1948년 5월 10일 실시된 제헌국회의원선거이다. 그 이후 한국에는 오늘날까지 대통령, 국회의원, 지방자치단체 및 통일주체국민회의대의원선거 등 모두 29회의 선거가 있었으나, 전술한 바와 같이 選舉史 자체가 관세선거, 부정선거, 특정인의 정권연장을 위한 선거 등으로 얼룩진 역사였기 때문에 한국인의 선거의식 또는 투표행태는 학자들의 커다란 관심의 대상은 아니었다. 다만 한국인의 선거의식 또는 투표행태에 관한 연구가 있었다면, 그것은 극히 제한된 수의

10) 中央選舉管理委員會, 앞의 책, pp. 105~107

학자들에 의해서 이루어진 것으로 크게 두 그룹으로 나누어진다. 하나는 주로 국내학자들에 의한 현지조사 및 그 자료(survey data)에 의한 것이며, 다른 하나는 정부의 공식선거통계자료(official aggregate data)를 집중적으로 분석한 것이다. 전자 중 대표적인 연구는 尹天柱, 吉昇欽, 安秉萬, 金光雄, 李容善 교수 등에 의한 것이며, 후자 중 대표적인 것은 在美의 Chae-Jin Lee, Jae-ou Kim, B.C. Koh 등과 국내의 嚴基文 李甲允 교수 등에 의한 것이다.¹¹⁾ 이상 자료상 두 종류에 의한 학자들의 연구결과는 한국인의 선거의식·투표행태를 크게 두가지의 시각에서 다루고 있다. 하나는 한국인의 선거의식·투표행태가 「近代化」 내지 「合理化」되어가고 있는가에 초점을 맞추고 있고, 다른 하나는 대통령선거(직선제나 간선제냐의 문제), 국회의원선거(소선거구제나 중선거구제냐, 또는 단원제나 양원제냐의 문제), 지방자치단체선거(선거의 범위, 국회와 지방의회간의 역할분담의 문제)제도에 대하여 한국인이 어떤 인식을 가지고 있는가에 초점을 맞추고 있다.

1. 近代化와 選舉意識 : 「近代化」란 용어는 여러가지 의미로 사용될 수 있으나, 여기서 일컫는 「近代化」란 단순히 「社會經濟의 發展」을 의미한다. 문헌에는 자유세계의 경우 한 나라의 사회경제가 발전하면 사회구조가 점차 중산층위주의 구조로 변모하고, 시민의 소득·교육·도시성의 수준도 높아지고, 대중매체의 보급율도 확산되고, 그 결과 시민의 정치관심도 높아지고 정치의식도 깨어나서 투표행태도 점차 합리화되어가는 것으로 지적되고 있다. 다시 말하면, 한 나라의 사회경제의 발전과 시민의 선거의식·투표행태의 합리화간의 관계는 긍정적이라는 것이다.¹²⁾ 이러한 시각에서 한국인의 선거의식·투표행태를 조사·분석한 문헌의 내용 중 중요한 것 두 가지만 소개하면 다음과

11) 吉昇欽·金光雄·安秉萬, 앞의 책, pp.325~330 참조.

12) 또 이러한 견해와는 달리 양 요인간의 「無關係說」도 있다. 이상 긍정설과 무관계설에 관한 문헌은 위의 책, pp.207~210

같다.

학자들은 한국의 최근의 엄청난 사회경제발전이 한국인의 정치의식 수준을 높이는 데에 지대한 역할을 하였으리라는 전제하에 1963, 1978년 및 1985년 조사에서 「선생님은 이러한 선거가 없는 평상시에도 정치에 관한 이야기를 하십니까?」라는 設問을 제시하고 「한다」라는 비율을 얻어 냈다. 그 비율은 63년 조사에서 30.8%, 78년 조사에서 39.9%, 85년 조사에서 61.1%로 늘어 났고, 또 85년의 조사의 경우 교육별로 보니 國校·文盲者 33.6%, 中·高校者 57.8%, 大卒者의 경우 72.4%로 나타났고, 또 85년의 조사에서 거주지별로 보니 面지역 47.1%, 중소도시 및 邑지역 58.5%, 대도시지역 66.6%로 나타났다.¹³⁾ 이상을 통해서 알 수 있는 것은 한국인의 선거의식·투표행태가 維新政治「制度圈의 政治」등으로 불리는 시대에도 꾸준히 근대화·합리화되어 가고 있다는 것이다. 또 하나의 예는 투표행태의 변화이다. 문헌에는 유권자들이 투표시 후보자의 인물, 정책, 정당소속 등 여러가지의 요인을 보고 투표하는 것으로 알려져 있는데, 이 중 인물위주로 하는 투표행태가 가장 전근대적인 것으로 지적되고 있다. 학자들은 이러한 시각에서 설문대상자들에게 「선생님은 투표할 때 정당을 보고 투표합니까, 인물을 보고 투표합니까, 또는 정견을 보고 투표합니까?」라는 설문을 제시하고 그 반응을 조사해보니 「人物」을 보고 투표한다는 비율은 1960년 조사에서 68.8%(경북 尙州), 63년 조사에서 65.9%(全國), 78년 조사에서 55.0%(全國), 85년 조사에서 46.4%(全國)라는 결과가 나왔다. 반대로 「정당」과 「정책」 두 요인을 각각 보고 투표한다는 비율의 합은 60년 6.9%, 63년 17.1%, 78년 35.2%, 85년 44.4%로 늘어났다. 한국인의 투표행태가 해가 거듭할수록 근대화·합리화되어 가고 있다는 신빙성 있는 증거이다.

13) 尹天柱, 「韓國政治體系: 政治狀況과 政治參與」(서울대出版部, 1978) pp. 377~379

2. 政治制度에 對한 認識 : 한국정치는 과거 維新政治 그리고 최근의 「制度政治」 등으로 계속 수난을 겪어 왔다. 그러다가 85년 2월 실시된 제12대 총선을 계기로 하여 크게 활성화되었고, 이 분위기는 그 이후 계속 고조되어 오늘(87년 8월)에 이르고 있다. 학자들은 이러한 분위기하에서 86년 6월 한국에서는 처음으로 한국인의 각종 정치·선거제도에 대한 인식을 조사한 바 있다.¹⁴⁾ 이 조사에서 얻은 대통령, 국회 및 지방자치단체에 관한 한국민의 인식을 몇가지 소개하면 다음과 같다.

첫째는 한국의 정부형태 권력구조를 大統領中心制·內閣責任制 중 어느 것으로 해야 되느냐의 문제이다. 설문대상자 중 50.6%는 대통령중심제, 22.3%는 내각책임제, 19.9%는 二院執政府制(前二者를 절충한 형태)에 각각 응답했다. 두번째는 대통령선거방법에 관한 것이다. 직선제를 선호하느냐 간선제를 선호하느냐의 설문에서 응답자의 90.6%는 직선제를 8.8%는 간선제를 선호하고 있다. 세번째는 한국 국회의 단원제·양원제에 대한 선호이다. 전체적으로 볼 때에는 단원제에 52.0%, 양원제에 32.5%라는 비율을 보이고 있으나, 한국인 중 「現代的 韓國人」이라고 할 수 있는 대학교육층은 단원제에 55.9%, 양원제에 37.4%를 20~29세층은 전자에 43.0%, 후자에 42.1%의 비율을 주고 있다. 넷째, 한국인의 양당제·다당제에 대한 선호이다. 전체적으로 볼 때에는 양당제에 49.7%, 다당제에 43.5%의 비율을 보이고 있으나, 대학교층은 양당제 46.8%, 다당제 48.0%, 20~29세층은 양당제 42.7%, 다당제 49.7%의 비율을 보이고 있다.

다섯번째는 국회의원선거제도에 관한 것이다. 한국인 중 고연령층은 양당제지향적인 1구 1인제의 小選舉區制를 선호하고 있으나, 저연령층은 다당제지향적인 1구 1인제의 변형 또는 中·大選舉區制를 선

14) 이 조사는 吉昇欽, 金光雄, 安秉萬교수가 공동으로 실시한 것으로 그 결과는 「韓國選舉論」 제 2 편(우리나라 選舉制度에 대한 國民들의 認識)에 수록되어 있다.

호하고 있다. 마지막 여섯번째는 지방자치단체에 관한 것이다. 이미 전술한 바와 같이 한국은 과거 자유당시절 그리고 민주당시절에 지방선거를 가져 보았지만 당시 가장 중요한 이슈는 단체장정부임명·의원직선이냐 또는 단체장직선·의원직선이냐의 문제였었다. 학자들의 86년 6월 조사에 의하면, 연령·교육·소득 등의 요인과는 무관하게 한국인 대부분이 단체장직선·의원직선을 선호하고, 단체장정부임명·의원직선을 선호하는 비율은 7.5~14.4%에 불과하다.¹⁵⁾

이상을 통해서 알 수 있는 것은 86년 6월 현재 한국인은 대통령중심제를 선호하고 그 선출방법도 절대다수가 직선제를 선호하고 있으나, 한국인 중 저연령층 고교육층일수록 단원제보다는 양원제, 양당제보다는 다당제, 국회의원선거제도에서는 양당제지향적인 소선거구제보다는 다당제지향적인 다른 형태의 선거구제를 선호하고 있으며, 또 지방자치제의 즉시 실시와 단체장직선·의원직선제를 선호하고 있다는 사실이다. 즉 최근의 한국인은 정치권력의 분산화·다원화를 바탕으로 한 정치권력의 집중화를 바라고 있는 것이다.

IV. 結 語

이 글은 한국의 선거를 크게 제도와 행태 두가지 측면으로 나누어 과거 40년사를 살펴 보았다. 한국의 각종 선거제도는 정치엘리트에 의해서 A형 B형 C형 등으로 마구 변형되어 왔고, 그리고 그 방향은 제도의 민주화·활성화보다는 비민주화·왜소화 쪽이었다. 지방자치선거는 제1,2공화국시절까지는 실행되다가 그 이후에는 자취를 감추었고, 대통령직선제는 제3공화국까지 실행되다가 유신정치시대 이후 사라졌고, 국회의원선거는 계속 그 명맥을 유지해 왔으나 한 때에

15) 위의 책, pp. 140~172.

는 의석수의 3분의 1을 대통령이 임명하고, 또 국회가 존재하고 있으면서 국정조사권 한번 발동시키지 못하는 불구자의 국회였었다.

그러나 이상과 같은 제도사와는 달리 행태적인 측면은 전혀 달랐다. 한국인의 정치의식·투표행태는 한국의 사회경제가 발전함에 따라 꾸준하게 그리고 끈덕지게 근대화·합리화되어 갔다. 거기에 오늘날의 한국인이 바라고 있는 정치제도는 권력의 분산화·다원화를 바탕으로 한 大統領中心制·直選制이다. 이제는 이러한 한국인의 행태·의식에 각종 선거·정치제도가 따라와야 하지 않을까? 왜냐하면 의식과 제도는 두 레일 위에서 항상 같이 달려야 하기 때문이다.