

3. 選舉와 民主化

黃 秀 益

<目 次>

서언 : 政治發展과 民主化	거결과의 含意
I. 民主化에 있어서의 選舉	(1) 선거제도의 제도화
(1) 민주화의 의미	(2) 정치참여의 평등성
(2) 민주화의 척도	(3) 선거과정의 공정성
II. 제13대 대통령 및 국회의원 선	III. 결어 : 몇가지 制度的 改善方向

서언 : 정치발전과 민주화

정치발전은 규범적 개념이다. 같은 정치체의 상이한 두 시점에서의 상태를 비교 평가할 수 있을 때, 정치발전이라는 개념의 유의미한 사용이 가능해진다. 따라서 규범적 판단의 기준을 명백히 한다는 것은 정치발전 연구에 있어서 가장 중요한 첫걸음이다.

그 중요성에도 불구하고, 정치발전에 대한 기존의 문헌은 이 기준에 대한 논의를 암묵적으로 전제하고 있을 뿐이다.¹⁾ 이러한 암묵적 취급에는 몇가지 이유가 있다. 그 첫째는 경험 과학자로서의 정치학자들이 규범적 문제의 취급을 일반적으로 기피하고 있기 때문이다. 이에 못지 않은 또 하나의 이유는 구미 정치학자들 사이에 이 규범적 기준에 대한

1) David Apter, *Rethinking Development: Modernization, Dependency, and Postmodern Politics*, (Beverly Hills: Sage, 1987).

광범한 묵시적 합의가 존재함으로써, 이 기준에 대한 명백한 논의의 필요가 별로 없었다는 것이다. 그들에 있어서 정치발전의 척도는 정치제도와 행위양식의 근대화 또는 서양화(westernization)이다.²⁾

정치적 변화를 평가할 규범적 기준에 대한 암묵적 취급은 심각한 문제를 갖는다. 우선 가장 큰 문제는 정치발전의 묵시적 기준으로 널리 받아들여지고 있는 근대화라는 개념이 잘 정립된 개념이 아니라는 데서 연유한다. 근대화라는 개념은 다양한 사회현상의 속성들을 내포하는 바, 이들간의 원인적 관계(causal connection)가 확정되지도 않았고, 이와 관련하여, 이 다양한 현상들에 대한 가치판단들을 체계화할 수 있는 단일의 圖式도 발견할 수 없는 상태에 있다. 예컨대, 정치적 근대화에 국한한다 하더라도, 근대적 정치체제들은 몇가지 특징적 제도와 현상을 공유하고 있다. 구체적으로 말하면, 대부분의 근대정치체제들은 민주적 정치제도와 방대한 인적 물적 동원능력을 가지고 있다. 그러나 우리는 이 두가지 현상 사이의 원인적 관계가 있는지, 있다면 어떠한 관계를 갖는지 알지 못할 뿐만 아니라, 규범적인 차원에서 어느 것이 우선해야 할지를 판단할 체계적인 근거를 갖지 못한다. 이런 연유로 해서, 정치발전의 개념을 명백히 하려는 어떠한 노력도 아직은 이념적 편견의 피력이나 가치의 직관적 천명의 단계를 벗어나지 못하고 있다.

이 글은 정치발전이라는 포괄적인 개념보다는 비교적 정의하기 쉬운 민주화의 개념을 축으로 하여 전개된다. 이러한 자의적 결정은 정치발전의 최우선적 가치가 민주화라는 판단을 반영한다기 보다는 정치발전의 불가결한 한 측면으로서의 민주화에 논의를 국한시킴으로써 논의의 내적 일관성을 확보하고자 하는 방법론적 고려를 반영한다. 이 연구는 민주화를 정의하고, 민주화 과정에서 선거가 충족시켜야 할 처방적 기준을 도출하고, 이 기준에 비추어 제13대 대통령 및 국회의원 선거의

2) Lucien Pye, "The Concept of Political Development," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (March, 1965), pp. 3-13; G. Almond and B. Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little Brown), pp. 299-332.

결과를 평가하고, 그 제도적 개선책을 제시하는 것을 내용으로 한다.

I. 민주화에 있어서의 선거

(1) 민주화의 의미

민주화란 어느 한 정치체가 민주주의의 지속성을 구현해 가는 과정이다. 민주화가 구현해야 할 정치체의 속성이란 무엇인가? 민주주의란, 정치학에서 사용되는 거의 모든 기본 개념들과 마찬가지로, 논쟁의 여지가 많은 개념(a contestable concept)이다. 민주주의에 대한 어떤 정의도 모든 사용자들의 동의를 얻기는 거의 불가능하다.

여기서 사용되는 민주주의 또는 민주화는 그 외연에 있어서 정치적 영역에 국한된다. 정치적 의미에 있어서의 민주주의는 권위주의에 대칭되는 말로서, 국민의 통치(the rule of people)를 뜻한다. 국민의 통치는 보다 구체적으로는 정치체의 구성원들이 그들의 집단의사를 결정함에 평등하게 참여함을 의미한다.³⁾ 국민주권론, 동의에 의한 정부(rule by consent), 대의의 원리등과 같은 민주주의적 원칙들은 모두 위의 정의로부터 도출된다.

이렇게 정의될 때 민주주의는 사회적 조건의 평등화를 내용으로 하는 이른바 사회적 민주주의와 구별되며,⁴⁾ 동시에 민주주의의 동의어처럼 사용되는 자유민주주의와 구별된다. 자유민주주의는 자유주의와 민주주의의 결합어로서, 민주주의는 정치권력의 조직 원리이고, 자유주의는 권력의 행사 범위가 제한되어야 함을 뜻하는 것으로, 자유민주주의는 민주적으로 조직된 정치권력을 제한함으로써, 개인의 자유를 확보하고자

3) A. von Hayek, "The Principles of A Liberal Social Order," in C. Nishiyama and K.R. Leube, eds., *The Essence of Hayek* (Stanford: Hoover Institutions Press, 1985), p. 364; Douglas Rae, "Political Democracy as a Property of Political Institutions," *APSR*, Vol. 65, pp. 111-119 참조.

4) Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham: Chatham House Publishers, Inc, 1987), pp. 8-12.

하는 정치원리이다. 우리가 오늘날 일상적으로 사용하는 ‘민주화’는 대체로 자유민주주의의 확립을 뜻하는 것으로, 이 글에서 정치 발전을 평가하는 데 있어서의 하나의 척도로 사용되는 민주화는 이보다 좁은 의미의 개념이다.

민주주의를 국민의 평등한 정치 참여로 정의할 때, 선거는 국민의 평등한 정치참여의 기본적 제도로서, 민주주의의 실현에 있어서 그 중요성은 아무리 강조되어도 지나치지 않는다. 선거는 국민의 동의(consent)나 대의(representation)와 같은 민주주의의 요체를 현실화하는 실제적 도구이다. 국민의 정치 참여는 여러 형태를 취하나,⁵⁾ 국민의 대부분이 가장 값 싼 대가로 가장 중요한 정책 결정자들을 선출하는 선거는 민주주의의 확립에 있어서의 기본 요건이다. 따라서 선거가 정치권력의 조직이라는 그 본래의 기능을 하지 못할 때, 민주주의의 필요조건은 충족되지 않는다.

(2) 민주선거의 평가 척도

가. 선거제도의 제도화

우선 민주주의는 선거만이 정치권력을 조직하는 절차일 것을 요구한다. 역사적으로 볼 때, 정치권력을 조직하는데 있어서 폭력, 세습, 그리고 훨씬 드물지만 추첨(lottery)의 방법이 사용되어 왔으나, 앞의 두 방법은 민주주의와 양립할 수 없고, 후자는 모든 국민이 정치적 능력과 용의에 있어서 평등하다는 전제가 없이는 채택할 수 없는 절차이다. 현실적으로 가능한 민주정치는 선거에 의하여 조직되고 정당화되는 대의 정치이다. 그렇다면 한 국가의 민주화의 정도는 선거가 얼마나 제도화되어 있는가로 평가될 수 있다. 제도화란 조직이나 절차가 가치와 안정성을 획득해 가는 과정이다.⁶⁾ 다시 말해서, 조직이나 절차의 제도화란

5) Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York: Harper and Row, 1972), pp.44-55.

6) Samuel P. Huntington, *How Democracies Vote: A Study of Majority*

그것이 참여자들의 행위를 규제하는 규범체계로서 정착해 가는 과정이다. 민주화의 제일의 요건은 선거가 정치적 분쟁과 경쟁을 규제하는 기본적 규범체제로 모든 정치 참여자들에 의해 받아들여져야 하는데, 그러한 정착의 정도는 선거제도의 제도화를 통해 측정된다.

한 조직이나 절차의 제도화는 여러 면에서 측정될 수 있으나, 여기서 행해질 우리나라의 선거제도의 제도화에 대한 검토는 Huntington이 제시한 네가지 측면에서 記述的으로 이루어질 것이다.

나. 평등한 정치참여

민주주의는 모든 국민의 평등한 정치 참여를 그 내용으로 하는 바, 선거의 민주성은 국민의 평등한 정치 참여가 선거를 통해 어느 정도 이루어지고 있는가로 평가될 수 있다. 평등한 정치 참여는 적어도 세가지 각기 다른 각도에서 분석된다.

하나는 참정권의 문제이다. 민주 선거는 우선 국민의 일부가 재산, 교육, 또는 性과 같은 비절차적인 기준에 따라 선거권이 거부되거나 선거권에 있어서 차별받지 않을 것을 요구한다. 이 요건은 선거에 의해 정치권력을 조직화해 온 오랜 역사를 가진 구미의 민주국가에서도 오직 점진적으로만 충족되었다. 초기 민주화 운동은 참정권의 확대 내지 일반화를 그 내용으로 하였다. 건국과 더불어 보통선거권이 도입된 우리나라의 경우 이 참정권의 평등은 문제가 되지 않을 수도 있으나, 유신헌법 이래 대통령선거제도가 정치적 경쟁을 배제하고 있기 때문에, 대통령 선거에 관한 한 보통선거권은 형식화되었고, 제13대 대통령 선거의 직선은 국민의 참정권의 회복이라는 차원에서 논의될 것이다.

평등한 정치 참여의 또 하나의 차원은 투표자 개개인의 투표 결과에 대한 영향력에 있어서의 평등이다. 투표의 영향력의 평등은 대단히 복잡해서 조심스럽게 다루어져야 할 개념이나, 우선 두가지 상이한 차원에서 생각해 볼 수 있다. 그 하나는 일반적으로 투표의 (성과)가치라고

and Proportional Electoral Systems (London: Faber and Faber, 1970), pp. 44-55.

불리워지는 것으로, 예컨대, 국민 40%의 지지를 받은 정당이 60%의 의석을 차지하게 되는 선거와 같은 비율의 지지를 받은 정당이 40%의 의석을 차지하게 되는 선거가 있다고 가정할 때(경험적으로는 후자가 예외임), 전자의 선거는 국민의사의 정확한 반영이라는 선거의 기본 기능을 왜곡한다. 이러한 왜곡은 평등한 투표자의 불평등한 영향력을 함축하는데 이는 주로 선거구의 분할 방식, 투표 방식, 또는 승자의 결정 방식과 같은 제도적 변수의 결과이다. 어떠한 선거제도도 국민의 평등한 정치참여를 완벽하게 보장하지는 못하나, 경험적 연구의 결과는 어떤 제도는 정치적 불평등을 심화시키는 반면, 어떤 제도는 평등성을 고양시킴을 보여 주고 있다.⁷⁾

또 다른 차원에 있어서의 정치적 영향력의 평등은 국민 각자가 선거 결과에 있어서 다수파에 속할 확률에 있어서의 평등이다. 이를 승자연합(winning coalition)에 속할 확률의 평등이라고 개념화할 때, 이는 국민의 정치적 분열구조(the pattern of political cleavages)에 의존한다.⁸⁾ 예컨대, 100명의 국민이 51명과 49명으로 나뉘어 정치적으로 대립한다면, 다수파인 51명의 집단적 영향력은 1이고, 각 개인의 영향력은 1/51이라고 할 수 있으나, 소수파인 49명의 영향력은 개인적으로나 집단적으로나 0이다. 각 선거는 언제나 승자와 패자를 낳는다. 따라서 각 선거에서 선거 참가자 전원의 정치적 영향력을 평등화한다는 것은 불가능하다. 정치적 영향력의 평등화는 오직 장기적으로만 도모되어질 수 있다. 그러나 만약 무슨 이유에서건 위의 51명과 49명의 집단의 구성원들이 동일하다면, 정치적 영향력은 선거를 거듭할수록 평등화되기는 커녕

7) Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale Univ. Press, 1971); Enid Lakeman, *How Democracies Vote: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems* (London: Faber and Faber, 1987); Vernon Bogdanor and David Butler, eds., *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1983) 참조.

8) Douglas Rae and Michael Taylor, *The Analysis of Political Cleavages* (New Haven: Yale Univ. Press, 1969).

심리적으로 더욱 심화된다. 이와 같이 정치적 평등은 국민 각자가 다수파에 속할 확률이 같을 때 다시 말해서 다수파가 무작위적으로 구성될 때 완벽하게 이루어지고, 다수파와 소수파가 항구적으로 분열될 때 최악의 상태에 있게 된다. 그러나 국민 각자는 정치적으로 무편향의 동전이 아니라, 여러 가지의 이해관계에 따라 어느쪽으론가 편향되어(biased) 있다. 이러한 편향에 따른 국민들의 집단화를 정치적 분열(political cleavage)이라고 개념화할 때, 경험세계에 있어서 어떠한 구조의 정치적 분열이 민주주의의 실현에 가장 이상적이냐는 지적하기 어렵지만, 적어도 다음과 같은 점은 명백하다. 첫째 국민 전체가 하나의 축(예컨대 계급, 지역, 성 또는 종교 등)으로 양분될 때 정치적 평등의 실현은 불가능하다. 둘째 정치적 분열의 축이 다양해서 이들이 서로 착중(cross-cutting)하는 개인의 수가 많을수록 통계적으로 이상적인 상태에 가까워진다.⁹⁾

다. 공명한 선거과정

끝으로 민주화 과정에 있어서 고려되어야 할 것은 선거과정이 얼마나 자유롭고 공정한가 하는 문제이다. 자유롭고 공정한 선거는 국민들이 선거를 통해 표현할 정치적 선호를 구성함에 있어 情報源에 대한 제한이 없어야 하고, 그를 표현하는데 있어서 어떤 외적 제약이 없어야 하며, 또 그렇게 표현된 각자의 결정이 왜곡됨이 없이 평등하게 선거결과로 집계됨을 뜻하는 것으로, 다양한 제도적 보장을 전제로 한다.¹⁰⁾ 그러나 여기서는 선거과정에 국한해서, 선거과정에 있어서 정치적 행위자들, 특히 후보자들이 선거라는 게임의 규칙들을 얼마나 준수하느냐 하는 문제에 국한해서 논의하고자 한다. 이 문제는 자료의 제약으로 체계적이고 심도 있는 논의가 거의 불가능하나, 선거의 결과로 조직되는 정치권력의 정당성에 직결되며, 나아가서 정치권력의 조직 방법으로서의

9) James Madison, "The Federalist No. 10," in Jay Hamilton and J. Madison, *The Federalist* (New York: Modern Library), pp.53-62.

10) Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale Univ. Press, 1971), p. 3.

선거의 제도화와 관련되는 간과하기 어려운 문제이다.

이상에서 민주주의를 정의했고, 이와 관련하여 민주화 과정에 있어서 선거를 평가할 세 가지 기준을 제시했다. 다음에서 이 기준에 비추어 제13대 대통령 및 국회의원선거의 제 특징적 양상을 논의하고, 몇몇 기본적인 문제점을 부각시키고자 한다.

Ⅱ. 제13대 대통령 및 국회의원 선거

(1) 선거제도의 제도화

가. 대통령 선거제도

민주주의는 정치권력의 조직이 국민의 의사에만 의존할 것을 요구한다. 폭력에 의한 정권의 창출이나, 세습에 의한 그의 유지는 그 결과가 아무리 긍정적이라 하더라도, 민주주의라는 가치의 실현은 아니다. 일반적으로 국민의 의사에 의한 정치권력의 조직은 두 가지 형태 즉 의원 내각제와 대통령 중심제의 형태를 취한다. 우리 나라에서는 건국 이래 1960년의 4.19 직후 1년 미만의 짧은 기간을 제외하고는 대통령 중심제의 정부형태를 택하여 왔다. 따라서 최고 권력자인 대통령과 국민의 의사를 연결지워 주는 대통령 선거가 얼마나 제도화되었느냐는 지난 40년의 우리나라 정치사를 민주주의의 실현이라는 관점에서 평가하는데 있어서 중요한 척도가 된다.

어느 조직이나 절차의 제도화는 일반적으로 다음과 같은 상호 관련된 네 측면에서 측정된다. 첫째는 그 조직이나 절차가 환경의 변화에 얼마나 성공적으로 적응하면서 존속하여 왔느냐? 둘째는 그것이 기능적으로 그리고 구조적으로 얼마나 복잡하게 구성되었느냐? 셋째는 그것이 다른 조직이나 절차로부터 어느 정도의 자율적인 독자성을 유지하느냐? 끝으로 조직이나 절차의 참여자들이 그 조직의 기능적 경계나 그 절차의 유용성에 대해 얼마나 통일되고 일치된 의사를 갖느냐?¹¹⁾

11) Samuel P. Huntington, op. cit., pp.12-24.

이러한 기준에서 볼 때, 우리의 정치사는 대통령선거의 제도화의 참담한 실패를 기록하고 있다.

우선, 대통령 선거제도의 환경적 변화에 대한 적응성을 검토해 보자. 대통령 선거제도라는 절차의 적응성은 가장 간단히 그의 존속기간과 그 기간내에 몇 명의 대통령이 선출되었느냐로 측정될 수 있다.¹²⁾ 우리나라는 건국 이래 40년 동안 일곱번이나 대통령 선거제도를 바꾸었다. 각 선거제도는 평균 6년미만의 기간 밖에는 존속하지 못하였다. 그 가운데 두 번 즉 유신헌법과 제 5 공화국 헌법이 규정하고 있는 대통령 선거제도는 각각 비민주적 제도였다. 이들 선거제도는 민주선거의 요체라고 할 수 있는 경쟁성을 법적으로 또는 실질적으로 배제시키고 있기 때문이다. 대통령의 민주적 선거제도는 오직 단기간 동안만 존속하다가 다른 제도로 바뀌거나 비민주적 제도로 단절되었다. 지난 1987년 12월 16일 제 13대 대통령을 선출하였던 국민의 직접 투표는 16년만에 다시 채택된 제도이다.

더구나 대통령 선거제도가 정치권력의 조직 방법이 되지 못하였다는 것을 극명하게 보여주는 사실은 어느 자연인이 제도를 바꾸어 가면서 대통령이 된 적은 있으나, 어느 제도도 두명(자연인)이상의 대통령을 선출하는 데 실패했다는 것이다. 국회에 의해 선출된 초대 대통령 이승만은 개헌을 통해 대통령 선거제도를 직선제로 바꾸어 다음 대통령에 당선되었고, 국민의 직선으로 대통령이 된 박정희는 비민주적 간선제로 바꾸어 대통령직을 유지했다. 반면에 제 1 차 직선제(1952~60)는 이승만만을 대통령으로 선출했고, 제 2 차 직선제(1963~72)는 박정희만을 대통령으로 선출했다. 제 1 차 국회에 의한 간선제(1948)와 제 2 차 간선제(1960)는 각각 이승만과 윤보선을 대통령으로 선출하는데 그쳤다. 이러한 사정은 비민주적 선거제도의 경우도 마찬가지다. 제 5 공화국의 간

12) Huntington은 조직이나 절차의 적응성을 그의 연령, 세대적 연령, 그리고 기능적 적응성 등으로 측정할 수 있다고 하고 있으나, 대통령선거의 기능적 변화의 가능성을 배제할 때, 그의 제안은 위와 같이 무리없이 단순화시킬 수 있다; *Ibid.*, pp.13-17.

선제는 전두환만을 대통령으로 당선시켰다. 오직 예외가 있다면 유신헌법의 간선제로 박정희, 최규하, 전두환 등의 세 대통령이 배출되었다는 사실이 있으나, 후 이자는 정부의 법통을 잇기 위한 형식적 절차를 밟은 것에 지나지 않는 것으로, 후 이자의 정권이 이 절차에 의해 창출되었다고 볼 수는 없다.

요약컨대, 아직 같은 선거제도에 의해 정당간의 정권교체는 물론 같은 정당내에서의 자연인 간의 정권이양조차 이루어진 적이 없었다는 것은 여러가지의 함의를 갖겠지만 무엇보다 정권 창출의 절차로서의 선거가 제도화되지 않았음을 직접적으로 보여주고 있다.

제도화의 정도를 측정하는데 있어 두번째 척도인 복잡성의 관점에서 볼 때도 결론은 마찬가지이다. 대통령 선거제도 자체가 조직적 그리고 기능적으로 복잡할 수는 없으나, 선거 자체가 1952년부터 1961년까지의 짧은 기간을 제외하고는 대통령과 국회의원의 선출에 국한되어, 정치권력의 조직수단으로서의 선거가 대단히 단순한 형태를 취하고 있다. 이는 정치권력이 단선적으로 조직된 결과이기도 하지만, 대통령 선거제도의 제도화에 결코 도움이 될 수 없는 현상이다. 민주주의가 장기간 지속되고 있는 대부분의 국가들이 광범한 지방자치제도를 채택하고 있고, 선거가 각급 정치단위를 조직하는데 있어서 유일한 절차가 되고 있음을 보이고 있는데, 이렇게 각급의 선거가 서로 얽혀 있는 상황에서는 선거 이외의 방법에 의한 권력 형성은 실질적으로 불가능하게 된다. 우리나라의 대통령 선거제도는 일련의 선거들의 network의 일부로 끼워져 있지 않고 거의 단독으로 존재함으로써 외적 영향력에 쉽게 좌지우지되어 제도화되는 데 실패했다.

이미 위에서 시사된 바와 같이 우리나라 대통령 선거제도는 여러 차례에 걸쳐 자율성을 갖지 못함을 드러냈다. 선거제도와 같은 절차의 자율성이란 그 절차가 특정 개인이나 집단의 이익의 직접적인 표현이 아니라 독자적인 규범체계로서 그의 참여자들의 행위를 규제함을 뜻하나, 우리나라에 있어서는 역으로 대통령이 그의 정치적 편의에 따라 선거제

도를 개정하고 이용하는 경향이 있어 왔다. 국회의 간선으로 초대 대통령이 된 이승만은 국회에서 다음 대통령으로 선출될 가능성이 희박해지자 국민 직선제로의 헌법개정을 했고, 다시 3선 금지 조항을 철폐하는 헌법개정을 감행함으로써, 개인의 정치적 목적을 실현하기 위해 선거제도를 농락하였다. 국민 직선과 3선 금지의 선거제도 아래서 대통령이 된 박정희도 3선 금지와 직선제를 차례로 철폐하고 장기집권을 실현함으로써 이승만과 같은 유형의 행위를 보여 주었다. 이와 같이 우리나라의 대통령 선거제도는 정치적 경쟁을 규제하는 규칙으로서의 규범적 힘을 확립하지 못한 채, 특정 정치세력에 의해 권력 정당화의 수단으로 전락되어 온 흔적이 뚜렷하다.

끝으로, 조직이나 절차의 제도화는 궁극적으로 참여자들이 그 조직이나 절차가 내포하는 규범체계에 대하여 어느 정도의 의견일치를 갖느냐에 달려 있다. 이미 지적된 바와 같이 정치인 특히 집권자들이 선거제도를 지켜야 할 규칙으로 받아드리지 않음은 여러 차례에 걸쳐 명백히 드러났다. 정치인들의 이러한 의식과 그러한 의식이 통용될 수 있었던 정치적 조건들이 대통령 선거의 제도화를 가로 막았던 가장 중요한 원인이었다. 그러나 집권자들의 의식이 얼마나 달라졌느냐에 관해 믿을만한 정보는 없지만, 적어도 집권자들의 행동의 폭을 제한하는 중요한 조건인 국민의 의식은 현저한 변모를 보이고 있다. 제 5공화국 정권이 국민이 용인하는 선거절차를 통해 성립되지 않았기 때문에 늘 정당성의 문제로 시달렸고, 국민의 광범한 저항에 부닥쳤다는 사실은 정치권력을 조직하는 기본 방법으로서의 선거제도가 규범체제로 정착할 필요조건이 마련되었음을 의미한다. 이를 뒷받침하는 증거로서 1986년에 실시한 한 여론조사에 의하면 정부형태가 대통령중심제라는 것을 전제할 때 응답자의 90.6%가 직선제를 지지함¹³⁾으로써 선거제도에 관한 국민의 광범한 의견일치를 보여주고 있다.

13) 김승훈, 김광웅, 안병만 공저, 『한국선거론』(서울: 다산출판사, 1987), p. 103.

이상의 논의에서 볼 때, 제도화의 어느 기준에서 보더라도 우리나라의 대통령 선거제도는 정치적 경쟁을 규제하는 규범체계로서 자리잡지 못하고 있음이 분명하다. 지난 87년의 개헌에서 채택된 대통령 직선제는 16년만에 부활된 제도로서 이 제도가 얼마나 규범적 체계로서의 역할을 할지는 예측하기 어렵다. 다만 위에서 언급된 바와 같이 국민의 거의 전부가 대통령 중심제의 대통령은 국민의 직선에 의해 선출되기를 바란다라는 사실은 그런 절차에 의거하지 않은 대통령 정부가 직면하게 될 정치적 어려움을 시사해 주고 있는 것으로, 앞으로 대통령 선거제도의 제도화를 위해 고무적인 현상임을 지적할 수 있을 뿐이다.

나. 국회의원 선거제도

우리나라 국회의원 선거제도는 대통령과 국회의 권력관계를 반영하면서 변천되어 왔다. 대통령의 기능과 권한이 강화되면, 국회의 기능과 권한은 약화되고, 그에 따라 국회 조직에 대한 대통령의 영향력을 강화하는 방향으로, 또 그 역의 경우에는 대통령의 영향력을 축소 내지 배제시키는 방향으로 선거제도가 바뀌어 왔다.¹⁴⁾ 우리나라 40년 헌정사의 대부분 기간 동안 비민주적일 만큼 강력한 대통령들이 지배했기 때문에 국회의 권능은 대통령의 정치적 목적에 이바지할 수 있도록 조작되었고, 국회의 권능과 함께 그 선거제도 역시 독립적이며 자율적인 규범체계로서 발전할 수 없었다. 따라서 국회의원 선거제도의 제도화는 대통령 선거제도와 마찬가지로 미래의 과제일 뿐이다.

이상에서 우리나라의 선거제도는 모두 정치적 경쟁을 규제하는 규범 체계로서 제도화되지 못하였음이 분명하다. 제13대 대통령 및 국회의원 선거가 새로운 제도가 정착되어 가는 과정의 시발인지 아니면 또 하나의 단명의 민주화 실험으로 끝날지는 예측키 곤란하다. 비판적 조짐은 이미 정계 일각에서 정계개편과 관련지어 현 선거제도를 개정하고자 하는 움직임으로 나타나는데, 이는 선거제도를 자신들의 행위를 규제하는

14) 국회의원 선거에 있어서의 대통령의 영향력을 보장하는 제도적 장치에 대하여는 다음 절에서 논의된다.

규범체제로 받아드리기 보다는 자신들의 정치적 필요에 따라 바꿀 수 있는 것으로 생각하는 일부 정치인들의 발상을 나타내는 것으로 선거제도의 제도화에 결코 도움이 될 수 없는 것이다. 희망적인 조짐은, 위에서 지적했듯이, 정치권력의 조직방법에 대한 국민의 광범한 합의가 있고, 이 합의는 정치인들의 행위를 궁극적으로 제한하는 조건이 되리라는 것이다.

(2) 정치적 참여의 평등성

민주주의의 기본 속성은 국민 모두의 평등한 정치 참여에 있다. 따라서 민주화의 정도는 정치 참여의 평등성이 선거를 통해 어느 정도 구현되고 있는지를 알아 봄으로써 측정될 수 있다. 위에서 제시된 바와 같이, 평등한 정치 참여는 세 가지 변수 즉 참정권의 평등, 투표가치의 평등, 그리고 승자연합에의 참여가능성의 평등으로 표현되는데, 지난 13대 대통령 및 국회의원선거는 앞의 두 변수에 심대한 영향을 주는 제도적 변화속에 치루어졌고, 투표 결과는 승자연합에의 참여가능성의 평등이라는 개념에서 볼 때 중요한 합의를 갖는 정치적 분열 유형을 보여 주고 있다.

가. 참정권의 평등 : 87년의 개헌은 대통령 직선제를 16년만에 다시 채택함으로써 모든 국민의 평등한 참정권을 보장하고 있다. 건국과 더불어 보통 선거권이 도입되었으나, 유신헌법은 법적으로 또 제5공화국은 실질적으로 대통령선거에서 정치적 경쟁을 배제함으로써 국민들의 가장 중요한 정부선택권을 박탈하였다. 따라서 제13대 대통령 선거의 가장 큰 의의는 그것이 국민의 평등한 정치참여라는 민주화의 기본 요건을 충족시키고 있다는 데 있다.

나. 투표가치의 평등 : 87년의 개헌에 뒤이어 개정된 국회의원 선거법(1988. 3. 17)은 국회의원선거제도에도 커다란 변화를 가져 왔다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

1. 1구 1인의 소선거구제의 채택

2. 선거구(224개)의 새로운 획정

3. 전국구 의석의 감소 및 그 분배방식의 변경등이다. (제 5 공화국의 선거법에 의하면, 전국구의석은 184개의 지역구의석의 1/2인 92석이었으나, 새로운 선거법은 224개의 지역구의석의 1/3인 75개의 전국구의석을 배정하고 있으며, 분배방식에 있어서도 전자는 지역구의석 제 1 위인 정당에 전국구의석정수의 2/3를 배분하고, 잔여의석을 제 2 당 이하의 정당들에게 그 의석비율로 배분하였으나, 현행 제도는 지역구 총선거에서 5석이상의 의석을 차지한 각 정당의 지역구의석 비율에 따라 분배하고, 지역구의석 제 1 위인 정당의 의석수가 지역구의석 정수의 1/2 미만일 때에는 제 1 당에 전국구의석 정수의 1/2를 배분하고 잔여의석은 제 2 당 이하의 정당에 그 지역구의석 비율로 배분한다.) 이러한 제도적 변화는 투표가치의 평등화에 후술하는 바와 같이 긍정적 변화를 가져왔고 그러한 의미에 있어서 민주화에 기여한다.

진술한 바와 같이 아직까지 국회는 대체로 강력한 대통령의 시녀로서 대통령의 권한행사를 견제 또는 제한하기 보다는 그를 정당화시켜 주는 역할을 수행해 온 경향이 있고, 따라서 강력한 대통령일수록 그의 국회에 대한 영향력을 보장하기 위한 국회 구성상의 제도적 장치를 마련해 놓고 있었다. 유신체제는 1구 2인의 중선거구제의 채택과 함께 대통령에게 국회의원 정수의 1/3를 임명할 권한을 부여하고 있고, 제 5 공화국의 선거법은 1구 2인의 중선거구제와 전국구의석의 2/3를 제 1 당에 배분할 것을 내용으로 하는 바, 이러한 제도들은 모두 대통령 또는 대통령이 지배하는 집권당이 국회에서 압도적으로 우월한 지위를 확보하기 위한 것이다. 국민의 대의기관인 국회구성에 있어서 그 성원의 1/3의 임명권을 대통령에 부여하고 있는 유신체제는 국민의 참정권을 제한하는 비민주적 제도로써 민주주의의 가장 기본적인 요건을 충족시키지 못하고 있기 때문에 논외로 하기로 하고, 형식적으로는 국회의 구성을 국민의 의사에만 의존시키고 있는 제 5 공화국의 선거법이 위의 제도와 선거구획정을 통해 어떻게 그리고 얼마나 평등한 국민의 정치참여를 왜

꼭하고 있는지를 검토하고, 현행 선거법이 어느 정도 이를 시정하는데 기여하고 있으며, 어느 정도의 개선의 여지가 아직도 있는지를 살펴보기로 한다.

1구 2인제의 중선거제와 소선거구제 : 與村野鄕의 전통적인 투표행태를 보여 온 우리나라에 있어서 여당의 도시에서의 동반당선과 야당분열의 정치적 효과를 가져온 1구 2인의 중선거구제는 2등 당선자의 당선에 필요한 득표수에 대한 어떤 법적 제약도 가하지 않고 있기 때문에 2등 당선자에 투표한 유권자의 투표가치와 1등 당선자에 투표한 유권자의 투표가치의 불평등은 적어도 법적으로는 논리적으로 가능한 최대치가 허용되고 있으며, 그의 평등화는 선거민의 투표 성향이라는 偶然에 방치되어 있다.

실제로 제12대 국회의원 선거에 있어서 1,2등 당선자의 득표율의 차이가 40%이상이나 되는 선거구가 92개의 선거구 가운데 3개, 30%~40%가 7개, 20%~30%가 22개나 된다. 최고 득표율의 차이를 보인 곳은 충남의 영동, 보은, 옥천 선거구로 그 차이는 48.4%로서 2등 당선자의 득표수는 1등 당선자의 득표수의 1/4에 불과하였다.¹⁵⁾

현행 선거제도가 1구 1인의 소선거구제를 채택함으로써 위에서 본 바와 같은 1구 2인의 중선거구제 특유의 정치참여의 불평등은 완전히 불식되었다.

선거구의 획정 : 제 5 공화국 선거법이나 현행 선거법이나 모두 “지역구는 인구, 행정구역, 지세, 교통, 기타의 조건을 고려하여 이를 획정한다”고 규정하여, 인구수가 선거구획정에 있어서 하나의 고려사항임을 밝히고 있으나 기준 인구수를 설정하지는 않고 있다. 그 결과로 선거구 사이의 인구수의 편차가 심하여 투표가치의 불평등의 중요한 근원이 되었다. 현행 선거구획정은 제 5 공화국 시대의 선거구 간의 극심했던 불균형을 어느 정도는 시정하고 있으나 아직도 개선의 여지가 크다.

일반적으로 우리나라의 선거구는 지방주민의 투표가치가 대도시민의

15) 중앙선거관리위원회, 『제 12대 국회의원선거 총람』, 1985.

76 특집 : 한국政治 民主化의 方向연구

〈표 1〉 제12대 국회의원 선거에 있어서 지역별 선거구 유권자수 현황

		선거구수	유 권 자 수	선거구당 평균유권자수	전국선거구 평균유권자수와 의 비
서	울	14	5,955,403	425,386	1.63
부	산	6	2,055,161	342,527	1.31
대	구	3	1,148,657	382,886	1.47
인	천	2	813,562	406,781	1.56
경	기	10	2,791,114	279,111	1.07
강	원	6	1,017,454	169,576	0.65
충	북	4	831,033	207,758	0.80
충	남	8	1,720,236	215,030	0.82
전	북	7	1,297,178	185,311	0.71
전	남	11	2,132,196	193,836	0.74
경	북	10	1,865,046	186,505	0.72
경	남	10	2,096,119	209,612	0.80
제	주	1	264,671	264,617	1.02
		계 92	계 23,987,830	평균 260,737	1.00

투표가치보다 현저하게 크도록 획정되어 있다. 제12대 선거 당시 1선거구당 전국 평균 유권자수는 260,737명으로 이보다 선거구당 유권자수가 많은 지역은 서울, 부산, 대구, 인천, 경기도, 제주도를 제외하면 모두 대도시이다. 나머지 지역은 모두 전국 평균 유권자수보다 적다. 지역별 선거구당 평균 유권자수가 가장 많은 곳은 서울(425,386명)이며, 가장 적은 지역은 강원도(169,576명), 경상북도(186,505명)의 순으로 되어 있다(표 1). 서울의 선거구당 평균 유권자수는 강원도의 그것의 2.5배가 넘는다. 한편 제13대 선거 당시의 상황을 보면, 1 선거구당 전국 평균 유권자수는 116,956명이며 이보다 선거구당 유권자수가 많은 지역은 대구, 부산, 서울, 경기도로서 경기도를 제외하면 역시 모두 대도시이다. 지역별 선거구당 평균 유권자수가 가장 많은 곳은 대구(162,510명)로, 가장 적은 지역인 강원도의 평균 유권자수(74,370명)의 약 2.2배에 달한다(표 2). 특기할 사항은 제13대 선거에 있어서 서울 지역의 선거구당 유권자수가 상대적으로 줄어 이 지역 주민의

<표 2> 제13대 국회의원 선거에 있어서 지역별 선거구 유권자수 현황

		선거구수	유권자수	선거구당 평균유권자수	전국선거구 평균유권자수와의 대비
서울	울산	42	6,603,354	157,223	1.34
부산	대구	15	2,329,238	155,283	1.33
대전	인천	8	1,300,079	162,510	1.39
경북	경기	7	978,992	139,856	1.20
강원	기타	28	3,413,513	121,911	1.04
충북	원주	14	1,041,175	74,370	0.64
충남	북부	9	857,153	95,239	0.81
전북	남부	18	1,803,621	100,201	0.86
전남	북부	14	1,300,208	92,872	0.79
경북	남부	23	2,185,062	95,003	0.75
경기	북부	21	1,879,574	89,504	0.77
경기	남부	22	2,222,547	101,025	0.86
제주	제주	3	283,547	94,516	0.81
계		224	26,198,205	116,956	1.00
전국		75			
합계		299			

<표 3> 4대도시와 여타지방의 대비(제12대 선거)

	총유권자수	총선거구수	선거구당 평균유권자수	전국 평균대비	유권자수 비율	선거구수 비율
4대 도시	9,972,783	25	398,911	1.53	42%	27%
여타지방	14,015,047	67	209,180	0.80	58%	73%

정치적 불평등이 어느 정도 개선되었다는 것이다.

대도시와 지방 선거구 사이의 유권자수의 불균형 상황을 보면 제12대 선거에 있어서 서울, 부산, 대구, 인천 등 4개 대도시의 선거구당 평균 유권자수와 전국 선거구 평균 유권자의 비율은 1.53 : 1로서, 대도시의 유권자는 전국의 42%이면서, 할당 의원수는 27%에 불과하며, 반면 나머지 지방 선거구당 평균유권자수와 선거구당 전국평균과의 비율은 0.80 : 1로서, 유권자는 전체의 58%를 차지하면서 할당 의원수는 73%를 차지하고 있다(표 3). 제13대 선거에서는 4개 대도시의 선거구당 평균 유

권자수와 전국 평균의 비율은 1.33 : 1로 줄고, 전국 유권자의 43%를 차지하는 대도시 유권자에게 의원 정수의 31%가 할당되는 반면 나머지 지방 선거구당 평균과 전국 평균과의 비율은 0.84 : 1이며, 전 유권자의 57%가 의원 정수의 69%를 선출한 것으로 나타난다(표 4).

5위까지의 과다, 과소선거구를 보아도 제12대 선거의 경우 과다선거구는 그 가운데 4위를 제외하면 모두 서울의 선거구이며, 과소선거구는 모두 지방선거구이다. 그리고 그 차이도 현저하여, 최다선거구(서울 동대문구)와 최소선거구(전북 진안, 무주, 장수군)의 유권자수의 비율은 무려 5.85 : 1이다(표 5). 제13대 선거에 있어서 과다선거구는 모두 서울의 선거구이며 과소선거구는 모두 지방선거구로서, 최다선거구(구로구 갑)와 최소선거구(장흥군)의 유권자수의 비율은 4.60 : 1이다(표 6).

이상에서 본 바와 같이 국회의원선거에 있어서 대도시와 지방 사이에 선거구 유권자수의 현저한 불균형이 있고, 그 결과 정치참여의 가치에 있어서도 현저한 불평등이 존재한다. 다만 그 불균형의 정도에 있어서 현행 선거구획정은 제12대 선거 당시보다 모든 불균형의 지표에 있어서 약간씩의 개선을 보이고 있고 그런 한에 있어서 민주화에 기여하고 있다. 그러나 현존하는 선거구의 불균형상황은 민주국가(미국, 서독, 일본등)에서 違憲 또는 違憲狀態로 규정하고 있는 불균형보다 훨씬 더 심한 것으로, ¹⁴⁾ 개선의 여지는 아직 크게 남아 있다.

〈표 4〉 4대 도시와 여타 지방의 대비(제13대 선거)

	유권자수	총선거구	선거구당 평균 유권자수	평균구 비	유권자수 비율	선거구수 비율
4대 도시	11,211,663	72	155,717	1.33	43%	31%
여타지방	14,986,542	152	98,595	0.84	57%	69%

※ 13대 선거 직전 직할시가 되었던 광주와 대전은 12대 선거의 분석 자료와의 비교성을 유지하기 위해 대도시에서 제외됨.

14) 양 건, “한국의 선거와 선거제에 관한 법제도적 고찰 : 제 5공화국 국회의원선거법의 문제점을 중심으로,” 한국사회과학협의회 편, 『선거연구방법론에 대한 심포지움』 pp. 77-108.

전국구 의석의 배분방식 : 현행 제도나 제 5 공화국에 있어서의 분배방식이나 모두 전국구의석의 분배를 정당별 지역구 의석에 기초한다는 점에 기본적인 문제가 있다. 지역구와 전국구 비례대표제를 병용하는 혼합선거제는 원래 지역구 선거의 결과로 나타날 수 있는 대표의 불합리를 비례적으로 조정하자는 데 그 목적이 있는 것인데, 있을 수 있는 대표의 불합리를 이미 내포하고 있는 정당별 지역구 의석을 기준으로 전국구 의석을 배정한다는 것은 국민의 대표성이라는 기준에서 볼 때 어불성설의 제도이다. 더구나 제 5 공화국 제도는 지역구의석을 가장 많이 차지한 정당에 전국구 의석의 2/3를 배정하는데 이는 비례대표제의 한 형태라고 보기 힘든 비민주적 제도이다. 현행제도는 제 1 당에 대한 이러한 비민주적 프리미엄을 완화하고 있는데, 그 결과로 <표 7>과 <표 8>에서 보듯이 제 1 당의 의석점유율과 지역구 득표율의 편차가 제 12대의 +18.35에서 +7.85로 많이 감소되고 있음을 볼 수 있다. 그러나 아직도 전국구 의석의 배분이 정당의 득표율이 아닌 의석수를 기준으로 하고 있고, 또 제 1 당이 의석의 1/2을 차지하지 못할 경우 전국구 의석의 1/2를 배정하는 非比例적 프리미엄이 남아 있어 제 1 당의 의석점유율과 지역구 득표율의 편차는 +7.85이고, 지역구 득표율에서 제 3 당보다 4.47%의 열세를 보인 제 2 당은 +4.15의 편차를 보이고 있다(<표 8>). 이와 같이 불합리한 전국구 의석 배분방식은 국민의 평등한 정치참여의 실현에 장애 요인으로 남아 있다.

다. 승자연합(a winning coalition)에의 참여 가능성의 평등 : 제 13대 대통령 및 국회의원 선거에 있어서 보여준 국민의 투표행태의 가장 특징적인 양상은 국민의 지역주의적 투표 경향이였다. 그 이전까지의 투표행태의 특징이 대체로 여촌야도의 현상이었는데 반해 제 13대 선거에서는 유권자들의 연고지 출신 후보자에 투표하는 강한 성향을 보였다.

제 13대 대통령선거에 있어서의 지역주의적 투표행태에 대한 흥미롭고 중요한 한 연구에서 김형국은 각 후보자의 득표율을 종속변수로 하고 각 후보자의 연고지역의 출신 인구에 대한 두 변수 즉 출생지 인구와

〈표 7〉

12대 국회의원선거 결과의 분석

정 당 명	득 표 상 황		지역구의석		전국구의석 배 분		의 석 총 수		전국구 의석의 배분비 율	지역구 의석의 배분비 율	석과 의차
	득 표 수	%	의석수	%	의석수	%	의석수	%			
민 주 정 의 당	7,040,811	35.25	87	47.3	61	66.3	148	53.6	-6.3	+18.35	
신 한 민 주 당	5,843,827	29.26	50	27.2	17	18.5	67	24.3	-2.9	-4.96	
민 주 한 국 당	3,390,966	19.68	26	14.1	9	9.8	35	12.7	-1.4	-6.98	
한 국 국 민 당	1,828,744	9.16	15	8.2	5	5.4	20	7.2	-1	-1.96	
신 경 사 회 당	288,863	1.45	1	0.5			1	0.4	-0.1	-1.05	
근 로 농 민 당	185,859	0.93									
신 민 주 당	112,654	0.56	1	0.5			1	0.4			
민 권 당	75,634	0.38									
자 유 민 족 당	17,257	0.09									
무 소 속	650,028	3.24	4	2.2			4	1.4			
합 계	19,974,643	100	184	100				100			

출처 : 중앙선거관리위원회, 『제12대 국회의원선거 총람』 1985.

5년전 거주지 변수를 독립변수로 하는 후보자별 득표율의 회귀분석의 결과를 보고하는데, 이에 의하면 결정계수로 본 연관성은 김대중후보의 경우가 가장 높고(0.974), 그 다음 김종필후보(0.973), 김영삼후보(0.588), 노태우후보(0.415)의 순서이다.¹⁶⁾ 이러한 분석 결과는 후보자의 득표율이 연고지역 출신인구와 밀접한 상관관계가 있음을 확인해 준다.

제13대 대통령선거가 얼마나 심한 지역감정에 휘말렸는지는 그 선거 뒤에 실시된 한 여론조사에서도 분명히 나타난다. 전국 유권자 1,961명을 면담 조사한 결과, 응답자의 45.0%가 “후보자의 출신지역이 투표에 크게 영향을 주었다”고 대답했고, 34.1%가 “어느 정도 영향을 주었다”고 답함으로써, 응답자 5명 가운데 4명은 후보자의 출신지역이 유권자들의 투표에 영향을 준 것으로 드러났다. “특히 이러한 반응은 학력, 성별, 직업 그리고 지역 등에 따라서도 큰 차이를 보이지 않았다.”¹⁷⁾

이러한 투표행태의 문제점은 출신지역이라는 정치적 분열의 축이 여타의 축——예컨대, 유권자의 교육정도, 계층, 직업, 성별, 거주지의 특성등——을 무력화하고, 단일 축에 의한 분열구조를 형성하여 승자연합의 구성원을 고정화시킨다는 데 있다. 제13대 선거의 결과를 볼 때, 결정계수가 비교적 낮은 노태우, 김영삼후보의 경우, 그 낮음은 연고지역 출신인구라는 변수가 아닌 다른 사회변수의 작용을 시사하는 반면, 결정계수가 대단히 높은 김대중, 김종필후보의 경우 그럴 가능성은 거의 없다. 그렇다면, 그리고 그러한 경향이 장기화된다면, 김대중 김종필 후보의 지지자들은 그들의 지역출신 인구가 타지역에 비해 현저하게 늘기 전에는 언제나 패자연합의 구성원으로 남을 수 밖에 없다. 한국 가내의 특정 집단이 승자연합에서 배제되는 경향이 장기화되는 것은 민주주의의 안정적 발전을 위태롭게 하는데, 그 이유는 그들에게는 궁극

16) 김형국, 『제13대 대통령선거의 투표행태에 대한 지정학적 연구』(미발간), 1989, p.12.

17) 동아일보 1988년 1월 22일.

적으로 선거라는 집단적 의사결정기제의 존재이유가 의심스러운 것이 되기 때문이다.

이상에서 볼 때, 제13대 대통령 및 국회의원 선거는 제도적인 면에서는 국민의 참정권의 회복, 투표가치의 부분적인 평등화에 기여하고, 그런 한에 있어서 민주화에 기여한 중요한 의의를 갖으나, 투표행태면에서는 장기화되면 민주주의의 발전에 위해로운 행태의 조짐을 보인 선거라고 평가될 수 있다.

(3) 선거 과정의 공명성

선거라는 게임의 규칙이 얼마나 잘 지켜지는가는 단기적으로는 선거 결과의 정당성에, 장기적으로는 정치권력의 조직방법으로서의 선거의 제도화에 관련되는 중요한 문제이다. 그러나 이 문제에 대한 체계적인 연구나 체계적인 논의를 기초할만한 한 경험적 자료가 아직은 없는 상황이다. 이런 연유로 여기서는 이 문제를 논의하려면 반드시 필요한 하나의 자료를 발굴하려는 시도를 소개하는데 그칠 것이다.

제13대 대통령 및 국회의원 선거 당시 언론매체들은 연일 이 선거들이 타락선거였음을 보도하였다. 이 보도에 의하면 타락의 주요 양상은 막대한 선거자금의 살포였다. 과연 얼마만한 선거자금이 법정한도를 넘어 사용되었는지는 중요한 관심사가 아닐 수 없다. 그러나 언론매체들은 이에 대한 풍문을 보도할 뿐, 책임질 수 있는 단정적 보도나, 이를 밝히려는 어떠한 노력도 하지 않음으로 선거분위기를 혼탁하게 하는데 일조했을 뿐이다.

선거 자금의 규모는 그를 쓴 후보자들이 밝히기 전에는 정확히 알 수 있는 방법은 없다. 단지 그 추계의 첫 단계로서 선거 당시의 통화량의 변화추이를 추적해 보고자 한다. 한국은행의 통화개관표에 의하면 제13대 대통령선거가 있었던 87년 12월과 국회의원 선거가 있었던 88년 4월에 민간화폐보유액이 비정상적인 증가를 보이고 있다.¹⁸⁾ 87년 12월에 민

18) 한국은행, 『조사통계월보』 1988. 8.

간화폐보유액은 6,701억의 순증을 보이고, 88년 4월에는 2,243억의 순증을 보이는데 이러한 증가는 87년 7월부터 88년 6월까지의 12개월 중이 두 달에만 민간화폐보유액이 총통화의 1/10을 넘는다는 점에서 주목을 끈다. 특히 87년 12월의 순증은 같은 기간내의 어느 달의 순증(선거가 없었던 달의 최고 순증은 87년 9월의 3,933억)보다 크다. 여기서 이러한 통화량의 내적 구성상의 변화나 민간화폐보유액의 과도한 순증을 선거자금과 결부시킬 논리적 또는 경험적 근거는 없다. 그러나 앞으로 선거가 반복되고, 그에 따라 장기적으로 통화량의 변화를 추적하면, 이 양자의 상관관계를 추정할 수 있는 자료를 얻을 수 있을 것이다.

Ⅲ. 결어 : 몇가지 제도적 개선방향

이상의 논의에서 우리는 누구나 다 아는 몇가지 상식들을 재확인하였다.

1. 우리나라에 있어서 선거는 아직 제도화되는 데 실패했다.
2. 국민의 보다 평등한 정치참여를 실현하기 위해서는 제도적 개선이 요구된다.
3. 지역주의적 투표행태는 장기화되면 민주주의의 발전에 부정적인 영향을 줄 것이다.
4. 선거의 규칙들이 안 지켜지고 있다고 국민 모두가 느끼나, 선거과정의 공명성이 어느 정도 침해되는지를 체계적으로 논할 구체적 자료가 없다.

이러한 문제점들을 해결하기 위한 몇가지 방안을 모색해 보기로 한다.

1. 우선 선거의 제도화를 위해서는 현행 대통령직선제를 고수하고, 대통령 선거에 제 2차 결선투표를 실시하여 그의 결함을 보완하고, 지방자치제를 실시하여 선거를 통한 정치권력의 조직을 복잡하게 해야 한다.

2. 선거구획정에 있어서 기준인구수를 설정하여 선거구간의 인구수의 편차가 正負 50%를 넘지 못하게 선거구를 재획정하고, 전국구의석을

정당별 의석수가 아니라 득표율에 비례하여 분배하여야 한다.

3. 현재의 지역주의적 투표행태를 해소시키기 위해 대통령선거에 결선투표제를 실시한다. 결선투표제는 지역주의적 성향의 유권자에게 제 2의 선택의 기회를 줌으로서 지역적 분열의 축에 의해 무력화되었던 여타의 분열축을 작동시켜 장기적으로 볼 때 여러 정치적 분열이 서로 착종하는 분열구조를 형성할 것이다.

4. 선거법을 현실화하여 지나친 규제를 억제하는 대신 범법행위를 보다 구체적으로 유형화하여 상대 후보나 국민이 후보자의 범법행위를 고발하는데 있어 채증의 부담을 줄이고, 각 범법행위의 유형에 따른 처벌을 명시하여 고발의 결과를 예측케 해야 한다. 또 선거자금의 모금을 위한 후보자의 후원회를 공식화하여 모금과정을 부분적으로나마 공개해야 한다.