

# 政治關係法制와 國民法意識

朴相哲\*

## 차 례

### I. 序 說

### II. 政治關係法制 改革의 主要內容

1. 外國의 立法例와 政治改革
2. 政治關係法制 改正의 主要爭點

### III. 國民法意識과 政治關係法制的 改善方向

1. 選舉法의 規範力에 대한 認識
2. 不法墮落選舉에 대한 評價
3. 選舉運動方法에 대한 選好度
4. 政黨의 選舉 및 地方政治參與에 대한 評價
5. 기 타

### IV. 結 語

\* 한국법제연구원 수석연구원, 법학박사

## I. 序 說

국민이 정치의 주인이 되고 모든 권력이 국민에게서 비롯된다는 사상이 정착하기까지 세계사는 우여곡절의 과정을 수없이 겪어왔다. 서구적 의미에서의 민주주의에서는 물론 다른 유형의 명목적 민주주의를 표방하는 어떠한 체제에 있어서도 국민 내지 인민은 그 권력구조나 국가형태의 존립근거가 되고 있다. 고대 그리스의 아테네 민주광장에서 비롯된 直接參與型 民主政이 오랜 세월이 지난 오늘날에도 민주주의 실현의 한 모델로 거론되는 것은 봉건시대나 절대왕정 시절 주된 권력이 領主와의 契約 내지 王家의 血緣的 相續에 국한되어 일반 국민의 同意를 구하는 민주주의 정신이 상실되었던 경험과 현대 대중민주주의시대에서 造作된 自發性 즉, 同調性에 의하여 지배되는 정치선전과 구호의 난무와 확연히 비교되기 때문이다. 21세기를 향하는 오늘에도 主權在民이라는 민주주의사상은 그 본질에 있어서 조금도 퇴색됨이 없이 오히려 정치 및 사회개혁의 근본정신이 되고 있다. 구소련의 해체와 동구권의 붕괴, 일본·이태리·대만 등의 정치개혁 등도 이와 무관하지 않다. 정치는 나라의 주인이 국민이라는 단순한 公理의 범주를 일탈할 때는 이미 정치가 아닌 것이다. 이 공리를 실현하기 위한 제도적 장치로서 현대적 의미의 정치관계법제가 존재하는 것이며 모든 국가가 나름대로의 정치제도를 갖고 있다.

최근 우리의 정치현실은 정치개혁의 욕구로 충일되어 있고, 이의 법제화를 위하여 활발한 움직임을 보이고 있다. 주권재민의 민주주의정신의 구현을 담은 헌법전의 부속법률인 선거법·정당법·정치자금에관한법률 등 정치관계법제를 둘러싸고 이미 각 정당은 관계법률 중 개정안을 제안하고 치열한 막후 교섭을 진행하고 있다.<sup>1)</sup> 그동안 정치관계법제는 공직후보자·정당·정당원 등이나 주권의 주체인 국민의 불법타락선거 및 정치의식으로 말

1) 정당법중개정안은 1993년 12월 1일 국회 본회의에서 의결됨으로써 일단락되었으나 선거법 및 정치자금에관한법률은 여·야간의 몇가지 현격한 입장차이로 결국 다음 회기로 넘겨졌다.

미암아 그 후진성을 면치 못하였으며, 과거 각 공화국의 단절된 정치목표의 추구나 집권당의 안정세력기반 구축의 지나친 욕구, 그리고 입법관계자의 자의적인 입법태도가 정치게임에서의 공정한 게임규칙을 인위적으로 또는 일방적으로 수정·폐기하여 버림으로써 정치관계법제 상호간에 갈등관계에 있는 법조항들과 그 규범적 의미에 반하는 제도가 많았다. 따라서 정치관계법제 처럼 지속적으로 그 문제점의 지적과 개선이 요구되어지고 있는 법제도 드물었다. 선거를 치를 때마다, 특히 정권이 바뀔 때마다 그 정도는 더욱 심하였다.

특정 분야의 법이 規範力을 상실하고 있을 때는 크게 두가지 측면에서 그 진단이 가능한데 첫째, 그 법을 지키고자 하는 의욕 내지 정신 즉, 法意識의 측면과 둘째, 법제화과정에서부터 인위적으로 발생되는 遵法不能의 立法行態로 구분할 수 있다.

법의식은 국가사회의 법제도가 그 合法性과 正當性を 잃지 않게 하려는 의욕 내지 정신이며 동시에 그 힘인 것이다. 이는 법의식이 법치국가의 실질적 실현을 위한 좌표임을 시사하며 동시에 法の支配<sup>2)</sup>가 법을 도구로 이용하는 '合法的支配'로 가장될 때 법치주의는 실종상태로까지 갈 수도 있다는 점을 내포하고 있다. 법의식이란 법정립 및 법집행기관에 의하여, 정치적 공개작업에 의하여, 대중매체에 의하여, 사회제도에 의하여, 그리고 지도층이나 특정계층문화의 구성원에 의하여 표현됨과 동시에 법적 공동체의 합의의 중심기반으로 작용되기에<sup>3)</sup> 법치주의 실현 내지 정착에 매우 중요한 역할을 하게 된다. 특정분야의 법규범력의 확보에 있어서 이해당사자 및 관계자의 법의식제고는 결정적인 셈이다.

그러나 여기에서 간과하여서는 아니될 중요한 사항으로서 법의식의 수준 여하를 닦하기 이전에 과연 그 법이 지킬만하며 지킬 수 있게 되어 있는가에 대한 진단이 반드시 전제되어야 한다는 것이다. 법은 법을 만드는 사람의 의지가 아니라 현실을 질서지우는 규범력에서 출발하여야 한다. 법의 규

2) 노이만(F. Neumann)은 법의 지배에는 정치적인 법(political law)의 지배와 실질적인 법(material law)의 지배라는 이중적인 개념이 내재되어 있다고 설명한다: F. Neumann, *The Rule of Law*(Berg Publishers Ltd., 1986, p.65).

3) K. Obermayer, "Über das Rechtsgefühl", (JZ, 1986), S.4; T. Württenberger, "Schwankungen und Wandlungen im Rechtsbewußtsein der Bevölkerung", (NJW, 1986), S.2282.

범력이 약화될 수 있는 이유 중 사실적인 것에 규범력을 인정함으로써 비롯되는 경우가 허다하며, 국민의 법감정 및 법현실과 현행법제간의 괴리정도가 심한 법제나 해당 법규의 규범적 의미에 반하는 자의적 또는 인위적인 법제정 및 개정의 태도가 이러한 현상을 빚는 主犯<sup>4)</sup>이 되어 왔다. 따라서 법의 규범력 확보는 그 법이 소속된 국가사회의 가치기준과 생활조건을 잘 반영하고 동시에 법의식이 제고될 때 비로소 완전하게 된다.

정치관계법제는 그 규범력 확보를 위하여 법의식제고와 국가사회의 가치기준 및 생활조건을 충실히 반영하는 입법태도를 동시에 추구해야 하는 당면과제를 안고 있는 전형적인 법제중의 하나라고 할 수 있다. 본고에서는 현재 진행중인 국회의 입법과정에서 논의되는 정치관계법제의 개정의견과 배경을 소상히 밝히고 한국법제연구원에서 1992년 10월 실시한 「選舉關係法制와 國民法意識」 조사자료 중 일부 유용한 것을 선택하여 정치관계법제의 규범력 확보에 있어서 현행 법제와 국민법의식간의 상호순응적인 조화관계를 모색함으로써 우리의 정치문화나 정치현실에 보다 적실성 있는 政治規範의 방향을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 政治關係法制 改革의 主要內容

1992년 8월 지방자치단체장선거 연기문제로 첨예하게 대립된 경색정국을 타결하기 위하여 당시 여·야대표들은 국회에 「당면한 정치문제 타결을 위한 특별위원회」를 설치할 것을 합의하였는데 이것이 모태가 되어 1992년 9월 28일 政治關係法審議特別委員會가 구성되었고 1993년 2월 임시국회 이후 이 위원회는 상설적으로 설치·운영되어(동년 12월말까지 한시적으로 운영될 예정임) 수차례에 걸친 여·야간의 의견조정과 공청회 개최 등을 통하여 정치관계법 개정에 관한 각계의 의견제출 및 여론조성이 활발하여졌다. 그 결실로 국회는 1993년 12월 1일 정당설립요건과 정당가입자격·절

4) 국민의 법감정 및 법현실과의 괴리가 심한 법제로서는 가정의례에 관한 법률, 법규의 규범적인 의미에 반하는 자의적인 입법으로서의 각종 선거법·정당법·정치자금에 관한 법률 등 정치관계법제를 그 대표적인 사례로 꼽을 수 있다.

차의 완화 내지 간소화와 향후 개정될 선거법제를 예상한 법체계상의 문제점의 보완을 주요내용으로 하는 정당법의 개정안을 통과시켰으며 각당은 통합선거법과 정치자금에관한법률중개정안을 제안하고 최종 합의점을 찾기 위하여 활발한 막후 교섭을 하고 있다.

정치관계법제의 규범력 확보는 이해관계자는 물론 일반국민의 법의식 여하에 좌우될 수 있으나, 무엇보다 선행되어야 할 것은 우리의 정치문화나 정치발전에 적합한 법제화작업이다. 특정 정치세력의 의사가 아닌 정치현실을 질서지우는 규범력을 갖추어야만 법제도로서 그 정당성을 확보하게 되기 때문이다.

그러나 정치는 엄연한 현실로서 각 정당간의 이해타산의 논리가 선거법·정당법·정치자금에관한법률 등 정치관계법제의 개정방향에 어떠한 부담을 줄지는 속단할 수 없다. 예를 들어 돈 안드는 정치풍토를 구현하기 위하여 미국의 예처럼 상설지구당을 폐지하자는 의견에 대하여 여·야 모두 '금융실명제 이후 지구당은 권력기반의 유효한 유일한 수단이다', '지구당의 폐지는 지방화·분권화 추세에 반한다' 등의 현실론에 입각하고 있는 실정이다. 이는 여·야의원들이 지구당운영의 어려움을 인식하면서도 자신의 정치적 기반의 상실이라는 현실앞에서 주저하는 셈이다. 또한 국민의 자발적인 정치참여와 투명한 정치자금 모금을 위한 후원회제도의 활성화 및 강화에 대하여서도 그 명분과 논리에 있어서는 수긍하게 되지만 야당위원의 경우 민자당의 120여개에 비하여 19개에 불과한 후원회 숫자를 의식하지 않을 수 없을 것이다. 이와 같은 既得權維持의 자세와 現實論의 논리를 뛰어넘어야만 소위 '新政治改革'이 가능해지고 정치개혁을 통한 국가사회 및 경제발전에 기여를 하게 될 것이다.

정치관계법제가 재정비되고 있는 요즘에 있어서 각 정당의 개정안에 정치관계법제가 갖는 규범적 의미에 반하는 제안이 혼재되어 있는지에 대한 진단은 더욱 중요하여지며 이를 위하여 각당에서 제출한 개정의견을 검토하는 것은 불가피하다. 이에 앞서 우리의 정치관계법제 개정의 모델이 되고 있는 미국·독일·영국 등의 정치선진국의 입법례와 21세기를 향한 정치개혁이라는 세계사적 흐름에 동참하고 있는 일본·이태리 등의 정치개혁현황을 살펴봄으로써 우리의 정치관계법제 개정작업에 보다 심도있는 자료를 제공하고자 한다.

## 1. 外國의 立法例와 政治改革

각국의 정치제도는 나라수 만큼이나 다양하나, 그 중 우리에게 많은 영향을 주었고 또한 바람직한 모범이 되고 있는 국가는 대략 미국·독일·영국 등으로 이들은 정치선진국으로 분류되고 있다.

미국의 정치제도는 특히 돈 안드는 정치풍토의 구현을 위한 대안으로 요즘 많은 각광을 받고 있다. 정당운영과 선거비용의 조달에 압박을 받고 있는 우리의 실정에서 선거전 1년여를 제외하고는 평상시 상·하원의원이나 대통령 등 당선자 중심의 정당체제로서 비상설식의 지구당운영과 소수정예화된 중앙당요원의 운영행태 등은 매우 시사적인 것이다. 정치자금의 출처와 수지 공개의 엄격성과 선거비용의 모금에 있어서 일반국민의 정치참여의 통로가 되고 있는 후원회와 자원봉사자의 활성화 또한 과거 음성적인 정치자금의 조성으로 인한 '1인 1표'라는 민주적 정치참여의 실질적 침해와 유급선거운동원의 파행적 운영으로 부정과 불법행위가 만연한 우리의 정치풍토에 많은 귀감이 되며 금융실명제 실시 이후 이의 지양은 불가피하다.

그리고 깨끗한 선거풍토구현을 위하여 각종 부정 타락선거운동행위에 대하여는 엄격한 형사처벌 내지 피선거권의 박탈 등을 통한 엄벌의 원칙을 철저히 적용할 경우 획기적인 개선이 가능해지는데, 1883년에 제정된 영국의 「부패및위법행위방지법(Corrupt and Illegal Practice Prevention Act)」은 적절한 모델이 되고 있다. 이 법의 주요특징은 후보자의 대리인에 의해서 부패행위의 죄가 범해지더라도 해당후보자의 피선거권을 7년간 박탈하고, 후보자의 선거비용에 대한 철저한 조사와 위반시 5년간 공민권을 박탈하며 선거소송에 있어서 신속, 또한 실효적으로 재판제도를 개선하여 선거소송의 원고를 검찰총장(Director of Public Prosecutions)의 책무로 하고 2인의 판사가 심리하여 그 결과가 하원에 보고되면 소송사건의 결과가 결정되도록 한 점 등이다.<sup>5)</sup> 선거에 있어서 부정한 일체의 행위를 중벌

5) 영국의 「부패및위법행위방지법」에 대한 상세한 해설과 동법의 전문은 박영도, 『영국의 선거부패 및 위법행위방지법제(중보)』(한국법제연구원, 1993)에 소개·수록되어 있다.

함으로써 깨끗한 선거풍토를 구현하기 위한 방안으로서 영국의 「부패및위법행위방지법」은 좋은 참고가 될 것이다.

동서독의 통합을 완수한 독일은 그 법제의 합리성과 정합성에 힘입은 바 큰데 정치관계법의 정비 또한 우리에게 시사하는 바가 많다. 예를 들어 독일 정당법의 제17조 ‘…… 후보자추천은 비밀투표로 결정되어야 한다. 추천은 선거법 또는 정당의 당헌이 정하는 바에 따라야 한다’라는 규정과 연방선거법 제22조 ‘…… 정당입후보자의 선출은 소선거구내의 선거권 있는 당원대회나 그들의 당대의원대회에서 비밀투표에 의하여야 한다’ 등의 규정은 공직후보자의 추천이 당지도부의 지명행위에 의하여 일방적으로 결정되어 정당의 하부조직, 즉 지구당이 사조직화되는 것을 법규차원에서 방지하게 한다. 우리의 경우 정당법 제29·31조에서 공직선거후보자의 추천을 비롯한 정당의 내부적 질서에 관하여 당헌에 완전히 위임하고 있는 실정인데 이는 당내문제의 비민주적 운영에 대한 사후구제적 차원에 소홀할 수 밖에 없게 한다. 또한 불평등한 선거구문제에 있어서도 독일은 연방선거법 제3조(선거구위원회와 선거구의 분할)<sup>6)</sup>에서 선거구간의 선거인수의 편차허용범위를 법규의 차원에서 규정함으로써 각 선거구인구의 지나친 불균형으로 말미암아 어떤 선거구 주민의 선거권의 가치가 저락되는 결과를 사전에 방지

6) 독일연방선거법(Bundeswahlgesetz) 제3조(선거구위원회와 선거구의 분할)

②선거구위원회는 선거구구역의 인구수 변동을 보고하고, 선거구분할의 변경이 필요한지, 필요하다면 어떤 변경을 필요로 하는지를 설명할 임무를 띤다. 이 위원회는 그 보고서에서 다른 근거에 따라서도 선거구분할변경을 제안할 수 있다. 선거구분할을 제안할 때에는 다음의 원칙이 준수되어야 한다.

1. 주의 경계는 지켜져야 한다.
2. 한 선거구의 인구수는 선거구의 평균인구수와 비교하여 100분의 25를 상회하거나 하회하여서는 안된다. 특정선거구인구수와 평균선거구인구수의 격차는 100분의 33과 1/3을 초과할 때에는 새로운 구획이 행해져야 한다.
3. 각 주의 선거구의 수는 인구비례에 따라 할당되는 숫자와 가능한 한 최대한 부합되어야 한다.
4. 선거구는 전체가 하나의 관련된 지역을 구성하여야 한다.
5. 읍·면(Gemeinde)·군(Kreis)·시(Kreisfreien Städten)의 경계는 가능한 한 지켜져야 한다.

인구수를 조사할 경우에는 외국인의 수는 고려하지 않는다.

하고 있다. 이에 반하여 우리의 경우 정치문제(political question)라는 사법심사대상의 한계로 받아들여져 지역선거구간의 인구불평등 문제가 裁判上의 爭訟의 대상이 된 적이 없고 오히려 각 정당간의 타협에 의한 게리맨다링(Gerrymandering)의 소지가 다분한 실정이다.

이상과 같은 정치선진국의 입법례는 그 일부분의 소개에 지나지 않지만 정치개혁을 갈망하는 우리에게 많은 개선방향을 제시한다. 그러나 이들 각국의 정치제도도 나름대로의 고충이 있다. 지나치게 인물중심의 정치로 전락하고 특정 이익집단의 영향력 증대로 공공성에 대한 많은 침해를 우려하는 것이 오늘날 미국의 현실이고<sup>7)</sup>, 독일과 영국은 새로운 정치세력의 등장에 많은 아쉬움과 어려움을 갖고 있다. 그리고 이들이 우리의 정치문화나 헌정상 권력구조가 판이한 점, 즉 서구적 민주주의의 정착, 연방제·의원내각제 등으로 인하여 여과과정 없는 제도의 수용은 많은 한계를 갖는다는 것을 명심하여야 할 것이다.

한편, 경제적 부에 있어서 위의 선진국 못지 않은 일본과 이태리가 우리와 비슷한 시기에 정치개혁의 일환으로 선거법을 비롯하여 정치자금법 등 정치관계법제를 개정하였는데 두 나라의 공통점은 특정정치세력의 장기집권과 음성적인 정치자금조달 및 정치부패현상이 만연하였다는 점이다. 이의 개혁을 위하여 양국은 종전의 중선거구 내지는 완전한 정당비례대표제를 폐지하고 소선거구제에 비례대표제를 병행하는 선거법안을 각각 1993년 9월 중순(일본), 8월 초순(이태리) 의회(일본의 경우 중의원)에서 통과시켰다. 일본의 경우 개인에게의 정치헌금을 일체 중지함으로써 향후 파벌보

7) 이러한 현실을 1960년 이후 政黨退潮現象에서 그 원인을 찾는데 David Truman, "Party Reform, Party Atrophy, and Constitutional Change", Political Science Quarterly, Vol.99, No.4(Winter 1984~5); Everett C. Ladd, "Party Reform and the Public Interest", Political Science Quarterly, Vol.102, No.3(Fall 1987); Gerald Pomper, "The Decline of Party in American Elections", Political Science Quarterly, Vol.92, No.1(Spring 1977) 등의 논문은 이에 대하여 전당대회의 중요성 감소와 예비선거제도의 확산 등을 그 주원인으로 지적하면서 극복방안으로 선거 때 후보자 아닌 당을 통한 정당지원, 중간전당대회 개최, 예비선거제도의 축소 등을 제시하여 정치제도로서의 정당의 책임을 증가시킬 것을 강조한다.



수중심의 정치행태에 썩기를 박고 이태리 또한 영국식 선거사범엄벌주의를 채택하여 정치·경제·사회 전반의 부패고리를 끊는 계기를 마련하였다. 이는 1990년대 초부터 새롭게 형성되기 시작한 신국체질서는 자국내의 정치개혁이 반드시 수반하는 데서 출발되고 있음을 보여주는 세계사적 흐름의 한 단면이라고 하겠다.

## 2. 政治關係法制 改正의 主要爭點

복잡했던 정치관계법제의 개혁이 통합선거법·정당법·정치자금에 관한 법률 등으로 구분되어지면서 그 주요방향이 가닥을 잡아가고 있는 듯하다. 그동안 정치관계법제의 개선 등을 위하여 개진되었던 각계의 입법의견<sup>8)</sup>을 대략 정리하면 다음과 같다.

각종 선거법의 개혁대상은 무엇보다도 국민의 정치적 의사를 국정에 반영시키는 대의민주주의의 대표원리가 제대로 작동되고 있는지와 불법타락 선거의 방치로 민주주의의 중요한 儀式인 선거제도의 본래의 취지를 무력화시키고 있는지에 대한 우려이다. 현재 제1당에 유리한 의원수 배분형태의 전국구의원제도의 개선과 불평등선거구의 재획정 및 소선거구제의 변형 등이 논의되는 것은 정당국가적 대의민주정에서의 국민 내지 주민의 대표원리가 선거권자와 피선거권자간에 가급적 일치되어야 한다는 공통된 인식에서 비롯된 것이다. 또한 불법·타락선거에 대한 정치적 열등의식은 우리 헌정사의 시작과 더불어 끊임없이 이어져 왔는데 이는 민주의식의 배양에 앞서 서구식 정치제도가 무분별하게 수용된데서 원인을 찾을 수 있지만 선거사범에 대한 法治가 전혀 부재했기 때문이라고도 볼 수 있다.

둘째, 정당법에 있어서의 문제점은 초법적 상황이 아닌 한 국민의 정치적 의사와 판단이 기존의 정치권의 재편을 원한다 할지라도 원천적으로 그 흐름을 막고 있다는 데 있다. 이에 대한 반성은 최근에 정당의 설립요건을 완화하고 당내 민주적 절차의 강화를 위한 법률적 보장으로 그 개정을 한 바 있어 매우 고무적이다.

8) 한국법제연구원, 정치관계법제의 개선방향(국내입법의견조사 제9호, 1993)에 상세히 소개되어 있다.

세계, 정치자금제도에 대한 개선으로서 과거 음성적인 정치자금의 조성으로 인한 '1인 1표'라는 민주적 정치참여의 실질적 침해현상을 일반국민의 현대적 정치참여 형태로 승화시키고 정치자금의 확보과정이 보다 투명하고 밝아지는 풍토를 조성하는 것이다. 이를 위해서는 자발적인 자원봉사자나 후원회의 활성화를 통하여 궁극적으로 사적 정치자금의 유통을 차단하고 공적 정치비용을 늘리는 방안을 강구하여야 할 것이다. 완전한 선거공영제의 실시·의원의 의정활동비 증액 등 정치비용의 증가분은 국민에게로 전가되지만 정치의 진정한 주인이 국민에게로 되돌아가고 중국에는 정치발전에 기여하게 되는 민주비용으로 사용될 것이므로 오히려 효과적인 부담이 된다.

### 1) 政黨法の改正

정당법의 개정에 있어서 여·야간의 첨예한 의견대립은 별로 없었다. 단지 당원자격제한과 그 범위에 대하여 약간의 이견이 있었을 뿐 지역당 설립요건의 완화, 당내질서의 민주화, 정당법예의 정당운영에 있어서의 당비납부제도의 도입 등에 쉽게 합의하였다(1993년 12월 1일).

지구당설립요건의 완화는 보다 다양한 정치세력이 제도권에 용이하게 편입됨으로써 기존 정치세력의 재편과 개혁을 가능하게 하고 특히 자기가치실현을 위한 정치참여의식이 고조되는 후기산업사회적 현상이 혼재(mixed)되어 있는 오늘날 우리 사회에 있어서<sup>9)</sup> '制度圈外 政治勢力의 常存化'를 방지하여 장기적으로 정치·사회적 안정에 기여할 것이다. 법정지구당 수가 48개에서 24개로 완화됨으로써<sup>10)</sup> 정당의 설립이 용이하여졌으나, 서울특별시·직할시와 시·도 중 5개 이상이라는 분산규정은 여전히 큰 부담이 되고 있다.

정당법의 개선을 논의할 때 독일의 정당법 제17조와 연방선거법 제22조가 당내민주주의를 법규적 차원에서 보장하고 있는 입법례로서 많은 시사

9) 박상철, 국민법의식조사연구(I) -법치주의의 정착가능성 진단-, 한국법제연구원, 1991.38면.

10) 중앙선거관리위원회는 1993년 6월에 15개이상의 법정지구당수, 3이상의 특별시·직할시·도별 분산규정 등의 개정의견을 제시한 바 있다.

주었다. 대통령중심제의 권력구조이면서 책임정당국가적 경향이 강한 우리의 경우 당내민주주의의 제도화는 정당국가적 대의민주정의 원리의 중핵을 이루고 있음에도 불구하고 개정전 우리 정당법은 제29조와 제31조에서 정당의 내부질서에 관한 한 모든 절차를 당헌에 백지위임하고 있는 실정이었다. 그러나 개정정당법 제31조에서 정당의 공직선거후보자의 추천은 민주적이어야 함을 규정하고 나아가 후보자 추천시 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 규정함으로써 향후 당내민주주의의 정착에 큰 기대를 걸 수 있게 되었다.

개정정당법에 있어서 또하나의 중요한 변화는 언론인의 정당가입을 전면 허용한 점이다. 언론의 정치적 중립의 유지라는 명분 때문에 언론인의 정당가입이 제한되어 왔으나, 이는 항상 헌법 제11조 제1항의 정신에 위배될 소지가 있었고 정당구성원의 다양화 및 고급화의 확보를 위하여 매우 바람직한 결과로서 정당정치발전에 많은 기대가 되고 있다.

이외에도 지구당창당준비위원회 신고제도 폐지(제10조), 당비납부제도 정착의 유도(제22조의2), 당원의 탈당권 보장(제23조제1항), 창당방해죄의 신설(제55조제1항 및 제2항) 등이 개정 및 신설되었다.

우리와 같이 단일법 형태의 정당법을 가지고 있는 나라는 독일·태국·아르헨티나 등 몇몇 나라에 지나지 않는다. 이는 정당의 법적 성격이 나라마다 다르기 때문이며 그 지위가 헌법규범과 정치현실간의 미묘한 교차점에 위치한데서 연유한다. 정당은 정치사회화 과정에서의 유일한 조직으로 단정지울 수는 없지만 정당국가적 대의민주정의 원리가 유지되는 한, 정당은 '헌정에서의 결정적 기구'<sup>11)</sup>로서 국민과 국가간의 정치적 의사를 소통하고 스스로 정치참여기능을 갖는 '헌법상의 특수한 결사'라고 규정할 수 있다. 이러한 의미에서 정당법은 정당의 기능과 활동을 한정짓고 규제하는 데에서 그 규범력을 찾을 것이 아니라, 오히려 새롭게 나타날 정치영역과 정치현상에 유효한 법규가 되도록 규정되어 나아가야 할 것이다.

일례를 들어 야당의 기능에 따른 법적 지위를 부여하는 방안을 강구할 수

11) 독일연방헌법재판소는 판례에서 정당을 '헌법생활에서의 결정적 요인'(BVerfGE 1, 208(229)), '헌법상의 필수적인 기구'(BVerfGE 13, 54(82)), '기관으로서의 속성'(BVerfGE 4, 27(31)) 이라고 정의내리고 있다.

있을 것이다. 집권여당이 행정부와 의회를 동시에 지배하는 권력융합현상 속에서 과거 행정부에 대한 입법부의 비판·견제기능이 야당에게로 전이되어 온 것이 오늘날의 정치현실인데 여기에 대하여 현행법령체계에서는 입법적 침묵을 지키고 있다. 현재는 국회법상 '원내교섭단체'를 인정함으로써 야당의 지위를 보장하고 있는 단계이나 헌법 및 정치현실이 야당의 법적 지위의 보장까지 요구할 경우에 정당법은 새로운 요청에 부응할 필요가 있는 것이다.<sup>12)</sup>

요컨대 정당법의 규범력은 규제와 제한에 치중할 때 보다는 정치적 변화와 수요에 탄력적으로 대응할 수 있을 때 더 크게 확보될 것이다.

## 2) 統合選舉法의 問題

국민이 직접 참여하는 모든 공직선거법체계의 통일과 절차의 합리화 그리고 각급 선거를 종합조정하기 위하여 일본식의 통합선거법의 제정 필요성이 1991년 지방의회의원선거가 실시되면서 즉, 빈번한 공직선거가 예상되면서 제기되기 시작하여 1993년 여·야는 각각 공직자선거및선거부정방지법안(11.15), 공직선거법안(11.25)을 발의하였다. 그러나 여타 정치관계 법제와는 달리 여러부문에 걸쳐서 여·야간에 개정의견이 대립되고 있어서 연내타결이 결국 무산되고 말았다. 특히 비례대표선출방식, 선거범죄재정신청제, 현수막 설치 및 합동연설회와 당원단합대회 폐지문제, 선거연령, 현직언론인출마 등에 있어서 각각 당론을 고수하는 입장이며, 피선거연령, 개인연설회, 기부행위제한 등은 약간의 이견을 보이고 있다. 반면에 불평등한 선거구조정을 위한 선거구획정위원회의 설치, 선거사범에 대한 피선거권 박탈 내지는 연대책임제 도입, 선거공영제의 확대에 따른 선거비용의 대폭 축소 및 선거관리위원회에의 선거비용심사권 부여, 자치구·시·군의 장 및 자치구·시·군의회의원의 선거에의 정당추천제 도입, 비례대표국회의원의 소속당 탈당시 의원직 박탈 및 득표율에 따른 의석배분 등에 있어서는 이미 여·야간의 합의를 보아 선거 및 정치발전을 위한 진일보된 개정안

12) 야당의 법적 지위에 관한 자세한 설명은 박상철, 「현대정당제도의 공법적 고찰」(성균관대학교 대학원 박사학위논문 1992), 143~155면 참조.

을 각기 내놓았다. 이외에도 민주당의 경우 비례대표국회의원후보자 추천에서 100분의 20 이상의 여성할당제(안 제47조제2항), 공개좌담회제도(안 제77조) 등을 신설하고 있다.

이와 같이 대체적으로 민자·민주 양당에서 발의한 통합선거법안은 정치개혁을 위한 선거개혁으로서 명실공히 개혁입법의 진면목을 보이고 있으나 비례대표선출방식·선거범죄재정신청제·선거운동의 방법과 제한 등에 있어서 현격한 입장차이를 보인 끝에 결국 회기를 넘기고 말았다.

비례대표선출방식의 경우 야당인 민주당에서 정당투표제의 도입을 주장함으로써 독일의 2개의 투표권(Stimmen)을 인정하는 입법례<sup>13)</sup>와 유사한 법안을 제출하면서 단순소선거구제와 그 득표율에 따른 비례대표제를 고수하는 민자당과 타협의 여지가 거의 없는 실정이다. 정당정치의 구현과 소수의 정치세력의 의석확보가 가능해짐으로써 다양한 민의를 반영한다는 점에서 정당투표제의 도입은 일용 그 타당성을 가지나 당내민주주의가 정착되지 못한 우리의 정당정치현실에서 당지도부의 전횡이 국민의 정치적 결단을 퇴색시킬 경우에 대한 우려가 없지 않다는 것이 민자당의 반론이다.

통합선거법안의 최대쟁점은 무엇보다 선거범죄재정신청제인정 여부와 선거운동방법과 그 제한에 있다 할 것이다. 민주당은 선거사범에 대한 일반인의 재판회부권한이 부여되지 않는 한 부정선거를 막지 못한다며 재정신청제의 도입을 요구하고 있는 데 반하여(안 제268조) 민자당은 선거사범도 檢事起訴主義의 예외에 들 수는 없다며 오히려 빈번한 재정신청으로 인한 선거후 과열정쟁을 우려하고 있다. 선거운동의 방법과 제한에서도 양당은 많은 이견을 보이고 있는데 여당인 민자당은 합동연설회 및 현수막 설치를 금지하고 당원단합대회를 현행대로 허용할 것을 주장하고, 이에 민주당은 선거공영제 확대차원에서 합동연설회를 허용하는 대신 금품제공의 기회로 활용될 우려가 있다는 이유를 들어 당원단합대회에 반대하고 있다.

이러한 양당간의 의견대립에도 불구하고 불평등한 선거구조정을 위한 선거구획정위원회의 설치, 선거사범에 대한 피선거권 박탈 내지는 연대책임제 도입, 선거비용의 축소와 선거관리위원회에의 선거비용심사권 부여 등에 대하여는 그 견해를 같이 함으로써 추후 마련될 통합선거법에 대한 기대

13) 독일연방선거법(Bunderswahlgesetz) 제4조 참조.

는 매우 크며 그로 인한 정치발전의 조짐은 매우 낙관적이라 할 수 있겠다.

특히 과거 우리나라에서는 지역선거구의 인구불평등의 문제가 裁判上의 爭訟의 대상이 된 적이 없고<sup>14)</sup> 정치문제(political question)라는 사법심사대상의 한계로 받아들여지고 있는 실정이었으나 독일연방선거법 제3조 제2항과 같은<sup>15)</sup> 선거구획정위원회 제도를 도입함으로써 불평등선거구문제를 보다 빠른 시일내에 근본적으로 해결할 수 있게 되었다. 이 규정을 두지 않을 경우 불평등선거구문제를 선거에 관한 평등권침해로 간주하여 헌법재판소의 적극적인 위헌법률심사활동에 그 기대를 걸 수 있으나 選舉爭訟의 當事者適格의 제한된 요건 때문에 활발하지는 못할 것이다. 미국연방대법원의 경우 NYC Board of Estimate of City of New York v. Morris (1989)사건에서 투표의 결과가치를 무시한 경우까지를 평등선거원칙에의 위반으로 판결하고 있는데 이는 보다 엄격한 선거구획정위원회의 업무활동을 위한 우리의 입법참고자료로서 많은 시사를 하고 있다.

선거법이란 흡사 이기기 위해서 최선을 다하는 게임에서 있는 심판과 같은 것이다. 공직후보자와 그 지지자는 이기기 위한 모든 합법적인 수단을 동원하며 경우에 따라서는 규칙을 어기기 십상이다. 선거법은 이러한 법제

14) 대법원판결요지(특별편 I-1)(法院行政處, 1986)에 나타난 선거쟁송은 대략 다음과 같다.

- (1) 선거관리위원회법 : 중앙선거관리위원회의 지시에 위배한 재검표의 효력에 관한 건의 3건
  - (2) 국회의원선거법 : ①선거권과 피선거권과 관련한 3건, ②선거인명부에 관한 2건, ③후보자에 관한 29건, ④선거운동에 관련된 16건, ⑤선거일과 투표와 관계된 19건, ⑥개표에 관한 9건, ⑦ 당선인과 관련된 6건, ⑧ 재선거와 보궐선거에 관한 3건, ⑨선거에 관한 쟁송 107건, ⑩벌칙에 관계된 19건, ⑪동법시행령과 관련하여 3건.
  - (3) 대통령선거법 : 대통령당선소송의 제기권자에 관한 건의 4건
  - (4) 통일주체국민회의대의원선거법(폐) : 당선인의 위법을 이유로 한 당선무효소송에 있어서의 피고적격에 관한 건의 8건
- 15) 인구편차의 허용한계에는 독일과 아직 현격한 차이가 있다. 독일의 경우 한 선거구 인구수와 평균선거구인구수의 격차는 100분의 25를 상회 또는 하회함을 금하고 있으나, 민자당안(안 제25조 제2항)은 가능한 한 100분의 60을 그 기준으로 하도록 규정하고 있다.

상의 성격에 적합할 경우에 한하여 그 규범력을 확보할 수 있는 것이다. 요컨대 당사자가 최선을 다하는 데 방해가 되는 지나친 규제조항은 가급적 없애야 할 것이며 동시에 이러한 의미의 '최소한의 규제'는 예외없이 '최대의 적용'을 하는 司法政策이 병행될 때에 비로소 선거법은 그 입법의 목적을 충분히 달성할 수 있을 것이다.

### 3) 政治資金에관한法律과 改正意見

민주정치 현실에 있어 '돈'은 필요악의 존재로 간주되고 있다. 정치현실에서 돈은 정치자금기부자와 후보자와의 관계에서 부정한 거래관계를 형성할 소지가 다분한 반면, 민주주의의 값비싼 댓가로서 민주주의 참여의 한 수단으로 대체되는<sup>16)</sup> 경향을 동시에 간직하고 있는 양면성을 갖고 있다. 따라서 선거비용과 정당의 정치활동비 등이 그 주종을 이루고 있는 정치자금에 대한 여러나라의 입법적 태도는 규제의 소극적 차원과 정치자금의 활성화 및 보조라는 적극적 차원 사이에서 다양하게 그 대응방안이 탐색되고 있다.

우리의 현행 '정치자금에관한법률'은 어떠한 의미에서 세계 각국에서 창안된 모든 정치자금제도를 망라하고 있다 하여도 과언이 아니다. 현행법에 규정된 후원회·지정 및 비지정기탁금·국고보조금·당비제도 등이 그 예이다. 정치자금의 적정한 제공을 보장한 것이 '정치자금에관한법률'의 목적 중의 하나이므로 이의 효율적 운용이 뒤따를 경우 우리의 정치자금법제는 정치자금의 확보과정에 있어서 가장 완벽할 수도 있다. 그러나 지금까지 후원회제도의 소액기부자 외면·가입자격의 제한적 규정, 지정기탁금의 편중, 의석비율에 따른 국고보조금 배분, 검은 돈의 유입과 당내비민주적 행태의 당비 모금과정, 그리고 중앙선거관리위원회에의 형식적 회계보고 등은 '정치자금에관한법률'의 규범력을 형해화하고 말았다.

이에 여·야는 물론 중앙선거관리위원회는 1993년 11월 개정안에서 후

---

16) H.E. Alexander, "Money and Politics : rethinking a conceptual framework", H. E. Alexander (ed.), Comparative Political Finance in the 1980s (Cambridge Univ. Press, 1990) pp.9~23.

원회참여 회원수의 증원(민자·민주·선관위), 원내교섭단체를 구성하지 않은 정당의 지구당에게도 후원회 주체자격 부여(민자·민주·선관위), 노동조합의 1인 효과의 후원회가입자격 부여(민주·선관위), 회계보고의 엄격화(민자·민주·선관위) 등의 개정의견을 제출하여 그 정치자금에 관한 법률의 개선방향을 제시하였다. 그러나 지정기탁금제 폐지, 정치자금기부증서(쿠폰제) 도입 등에 있어서 여·야간의 합의가 여의치 않아 결국 연내타결에 이르지 못하였다. 현재 여당이 거의 기탁받는 지정기탁금에 대하여 야당은 이를 폐지, 국고보조금의 배분비율에 따라 정당에 지급하고 익명성이 보장되는 정치자금기부증서제의 도입을 주장한 반면, 여당측은 지정기탁금은 정당에 대한 일종의 기부행위이며 정치자금기부증서제는 정치자금의 투명성 확보에 정면으로 배치된다는 반대의견을 내놓고 있다.

이러함에도 불구하고 정치자금법제의 개정에 있어서 여·야간의 대립은 결국 통합선거법과 같은 본질적인 측면의 대립으로 볼 필요는 없을 것이다. 정치자금의 규제문제가 정치의 활성화와 국민의 정치참여의 요로 확보에 있고 정치자금의 음성적 모금방법과 그에 따른 정책영향력을 최소화하는데 집중된다는 점을 여·야가 공히 인식하고 있기 때문에 절대적인 정치비용이 확보될 경우 쉽게 합의점에 도달할 수 있을 것이다. 선거관리위원회에의 회계보고의 엄격화에 대한 공통적인 필요성 제기가 이를 반증하고 있다.

요컨대 정치자금의 문제는 그 자체제도의 불합리성 보다는 정치체제의 탈권위주의화, 당내민주화, 선거공영제 확립, 금융실명제 실시 등 경제환경의 조성 등과 같이 외적 조건의 개선이 더욱 효과적이고 정치자금에 관한 법률의 목적 중 다른 한가지인 수입과 지출상황의 공개에 있어서는 이와 반대로 법규정의 정합성 여부가 규범력 확보에 관건이 될 것이다.

#### 4) 同一立法體系로서의 政治關係法制

대부분의 법분야가 비슷하겠지만 정치관계법제의 경우 특히 관련 법제간에 강한 상호협조 및 보완적 법률체계를 형성하고 있다. 정치관계법제의 개정작업은 일정한 목표를 향하여 체계적으로 개선 및 확산되어 갈 때 보다 효과적일 것이다. 정치관계법제가 상호간 동일한 차원의 입법체계로서의 특징을 많이 내포하고 있기 때문이다. 일례를 들어 정치비용의 절감의 측면



에서 살펴볼 때 정당법·선거법·정치자금법 등의 정치관계법제는 매우 밀접한 상호관련체계에 있음을 알 수 있다.

정치관계법의 입법방향은 여러가지 측면에서 다양한 접근이 가능하지만, 정치를 위한 소요비용, 즉 정치비용의 수요측면에서 정치관계법의 주요 입법방향을 제시하면 다음과 같다.

정치비용은 크게 선거를 위한 선거비용, 정당 및 정치조직의 운영을 위한 관리비용, 입법활동을 위한 의정비용 등 세가지로 구분이 가능하다. 선거비용의 경우 여러가지 독특한 입법의견들이 다양하게 제시되지만, 완전한 선거공영제를 실시하는 방법이 최선이 될 듯하다. 그 비용이 결국 국민에게로 전가되지만 정치의 진정한 주인이 국민에게로 되돌아가고 선거운동이나 선거풍토의 개선을 위해서라면 조금더 그 부담이 가중되더라도 국가발전 및 국민경제의 입장에서 살펴보면 오히려 공명정대하고 경제적인 것이다. 완전한 선거공영제가 실시될 경우 당연히 선거운동에 대한 보다 엄격한 규제와 집행이 반드시 수반될 것이며 이는 선거풍토쇄신은 물론 정치발전에까지 기여하게 될 것이다.

둘째, 관리비용, 즉 정당 및 정치조직의 운영을 위한 비용은 가급적 조직원의 자발적이고 적극적인 참여의식에 의존하여 최소한으로 절감시켜 나아가야 할 것이다. 이를 위하여는 정치인의 자정노력과 솔선수범이 요망되며 아울러 국민의 가치관도 변화하여야 할 것이다. 그러나 이러한 의식의 변화에만 의존하기 보다는 비대한 정당조직의 지양과 정당운영의 민주화를 위한 법규차원의 제도개선이 있어야 할 것이다. 현행 정당법은 정당의 운영 관리에 관하여 지나치게 당헌에 일임하는 실정인데, 당내질서의 민주화 및 공천제, 회계감사, 당비규정 등을 아예 정당법의 법규차원에서 규정하는 것이 제도개선에 보다 부합할 것이다.

마지막으로 국회의원들의 입법활동에 소요되는 의정비용의 증대방안으로서 국회의 예산중액으로 의원들의 보다 효과적인 입법활동을 지원하게 될 경우 의회정치의 활성화 이외에도 선거비용과 관리비용에 부담을 덜어줌으로써 전체적으로는 정치비용의 절감효과를 가져다 줄 것이다. 특히 국가예산차원에서 소요되는 돈은 결코 음성화되기 쉽지 않기 때문에 정치의 투명성확보라는 또다른 효과가 수반된다. 1993년 국회예산이 약 1천 150억여 원인데 반하여 정부예산은 38조를 상회하고 있다. 단순히 예산상의 수치만

을 비교하여도 의회가 효과적으로 국정감시 비판 및 입법활동을 수행하기에는 큰 무리이다. 이에 의정비용을 국가예산의 차원에서 증액하여 의원들의 입법활동사업비 증가와 보좌관 및 비서관의 증원 및 신분보장을 기할 경우 정치비용의 큰 부분을 담당해줌으로써 깨끗한 정치풍토를 개선하는데 기여할 뿐만 아니라 의회정치의 활성화를 통한 국가발전에까지 그 영향을 미칠 것이다.

이상은 정치비용의 절감과 투명성 확보를 위하여 완전한 선거공영제의 실시·정당운영비용의 자체조달·국회예산의 증액 등의 세가지 원칙에 입각하여 궁극적으로 사적 정치자금의 유통을 차단하고 공적 정치비용을 늘림으로써 정치풍토를 개혁하는 측면에서의 정치관계법제의 주요개선방향의 제시로 요약될 수 있다.

이외에도 정치관계법의 개선과 그 입법방향은 여러가지 측면과 발상에서 총체적 접근이 가능할 것이며, 그것은 중국에는 정치관계법의 체계적인 개선과 정비에 반영될 것이다. 보다 효과적인 개선을 위하여 다소의 시간이 걸리더라도 우리의 정치문화의 실정에 적합하면서도 전향적인 개혁을 위한 종합적이고도 총체적인 진단과 개선작업에 모든 입법관계자들은 이해득실의 차원에서 벗어나 상호협조적이고 체계적인 입법자세를 보여야 할 것이다. 이는 동일입법체계로서의 정치관계법제에서 요청되는 개정자세이다.

### Ⅲ. 國民法意識과 政治關係法制的 改善方向

한국법제연구원에서는 1992년 10월 28일부터 일주일간에 걸쳐 전국(제주도 제외) 성인남녀 1200명을 대상으로 국민의 법의식수준을 높이고 선거관계법제 개선의 방향을 모색하기 위한 기초자료로 활용하기 위하여 「국민 법의식조사(Ⅱ) -선거관계법제와 국민법의식-」을 조사한 바 있었다.<sup>17)</sup>이

17) 이 조사에는 필자외에 본원의 박상희 선임연구원, 배승희·김명연 연구원이 공동연구 및 조사자로서 참여하였다. 이 조사의 결과를 전산화하여 기본빈도표와 교차분석을 하였으나 본 보고서를 발간하는 시점에 이르러 조사 당시에는 상상할 수 없을 정도의 급변한 정치현실과 정치관계법제의 개혁적 차원의 입법방향이 설정되었는데, 본 조사의 내용과 너무도 격차가 커 조사결과는 부득이 원내보관용으로 처리하였다.

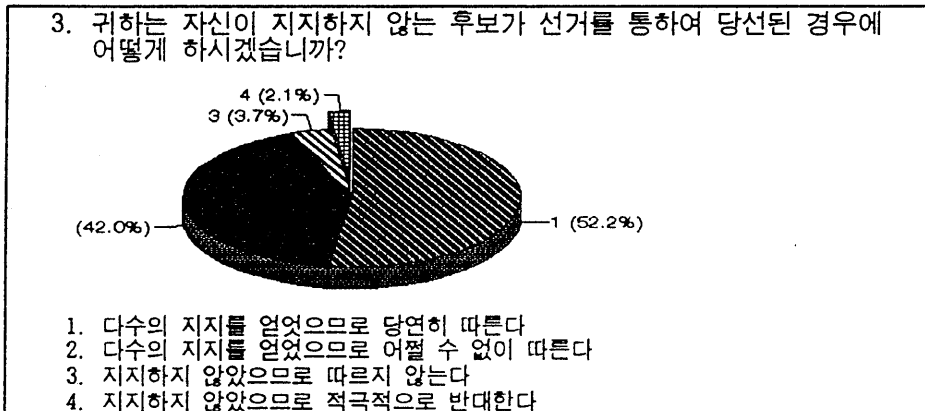
조사의 기초자료 중 정치관계법제의 규범력 확보에 일반 국민의 법의식수준에 따라 좌우될 수 있는 부문으로서 유용한 것을 선택하여 정치개혁의 일환으로서 개정되었거나 개정중인 정치관계법제와 국민법의식간의 괴리정도 및 현주소를 측정하여 향후 개선되어야 할 방향을 간략하게 소개한다.

### 1. 選舉法の 規範力에 대한 認識

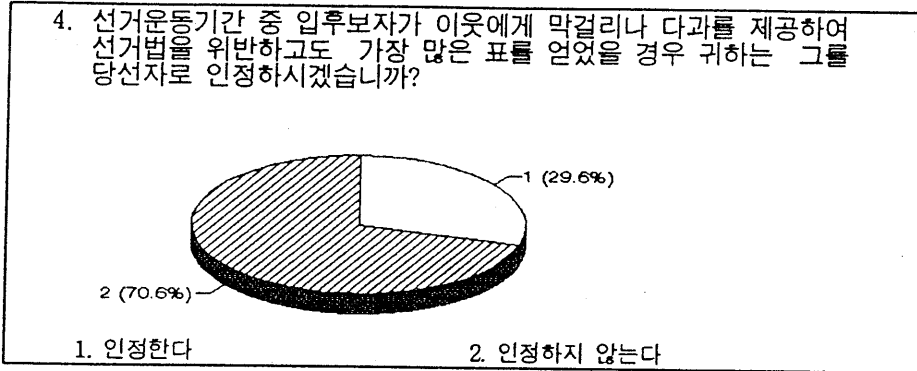
민주법치국가에서 선거란 민주주의의 불가결한 儀式으로서 뿐만 아니라 자신의 주권을 올바르게 사용한다는 두가지 의미를 동시에 내포하고 있다. 이 두가지에 대한 반응은 곧 선거법제의 규범력에 대한 일반적인 인식이기도 하다.

‘자신이 지지하지 않는 후보가 당선된 경우에 어떻게 하겠는가’와 ‘선거기간 중 탈법행위를 하고도 당선된 경우 이를 인정하겠느냐’는 질문을 통하여 일반국민의 선거법의 규범력에 대한 인식을 물었는데 그 결과는 다수의 지지를 얻은 경우 ‘당연히’(52.2%) 혹은 ‘어쩔 수 없이’(42.0%) 따른다라고 응답(그림 1)하였다. 이는 선거의 민주적 절차로서의 중요성을 인식한 데서 비롯된 응답인 반면, 탈법행위자에 대한 당선자로서의 불인정이 무려 70.6%에 까지 이르고 있는 결과(그림 2)를 보면 결코 정당성 없는 다수결의 원칙은 용납치 않는다는 태도가 강하다. 여기에는 선거법을 위반하는 자에 대한 강력한 규제와 처벌을 원하는 염원이 반영되어 있다.

【그림 1】 선거법의 규범력에 대한 평가



【그림 2】 탈법행위자에 대한 평가

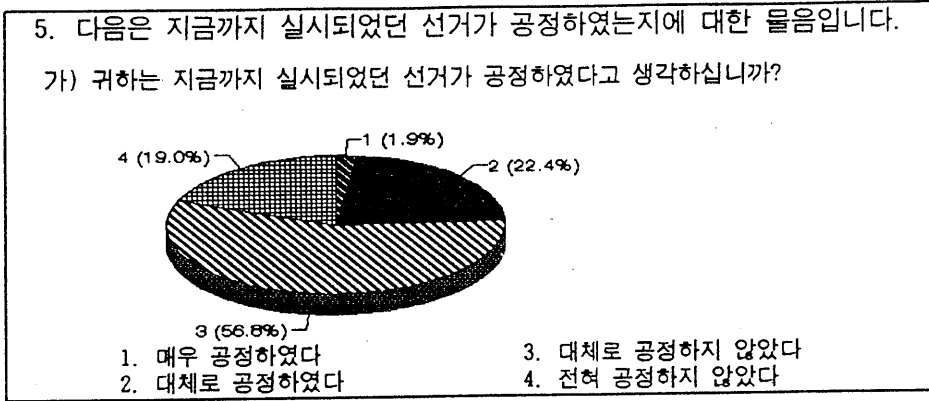


## 2. 不法墮落選舉에 대한 評價

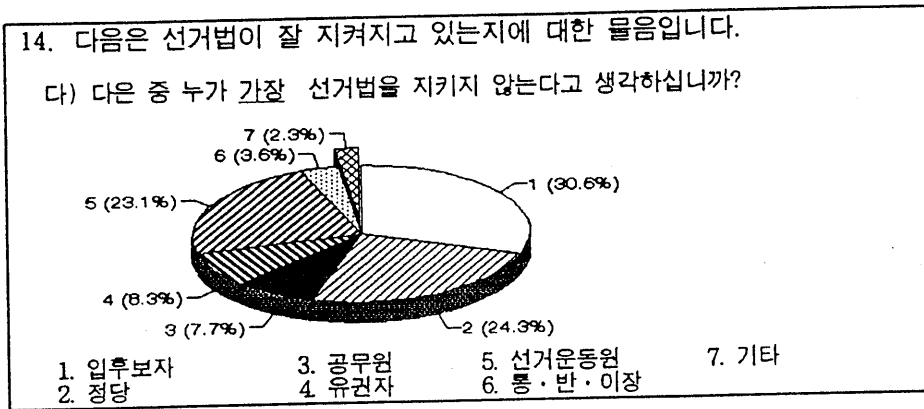
【그림 2】에서 보듯이 선거법을 위반하는 자에 대하여는 비록 당선되었다 할지라도 이를 인정할 수 없다는 반응이 압도적이었다. 이는 선거법 또는 정치자금관계법이 개선되어야 할 입법방향을 암시하는 것으로서 위법행위의 강력한 규제 및 처벌에 대한 대다수 국민의 요구가 표현된 것이다.

‘지금까지 실시되었던 선거가 공정하지 못하였던 이유’에 대한 물음에 대부분의 응답자가 ‘언론의 편파적 보도’(3.5%)나 ‘선거제도의 불공평’(7.3%) 보다는 ‘유권자의 의식부족’(30.6%), ‘관권의 개입’(26.3%), ‘정당의 편파적 선거운동’(17.2%), ‘입후보자의 과열경쟁’(15.6%) 등 선거운동주체와 유권자에게 그 책임(그림 3)을 돌리고 선거법위반의 주범으로 80% 가까이 입후보자·소속정당 및 선거운동원을 지적(그림 4)하고 있다. 이는 선거법제의 규범력확보를 위해서는 선거운동관계자에 대한 엄벌이 강력히 요청되는 대목으로서 통합선거법 개정안 중 선거사범에 대한 피선거권 박탈 및 연대책임제의 도입은 매우 적절한 것으로 평가될만 하다.

【그림 3】 선거법 준법질서 I

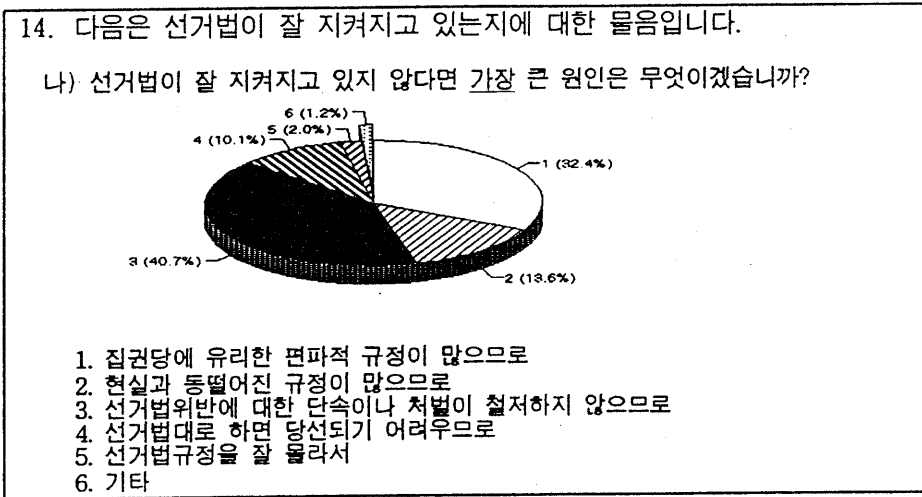


【그림 4】 선거법 준수도

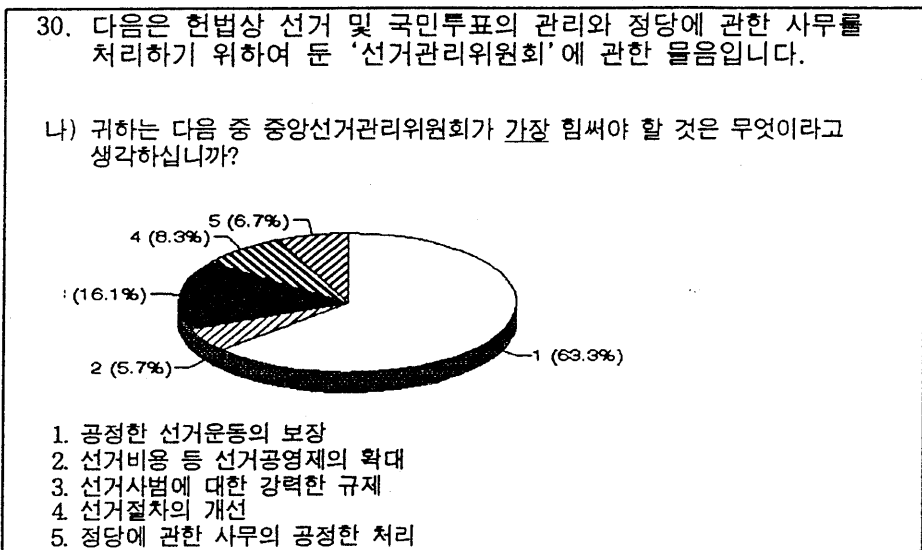


이에 대한 직접적인 물음으로서 선거법 위반의 원인에 대한 질문에 40.7%가 선거사범에 대한 단속이나 처벌이 철저하지 못한 점을 가장 많이 지적(그림 5)하고 있다. 또한 선거관리위원회가 그 임무에 있어서 가장 힘써야 할 부문은 '공정한 선거운동의 보장'(63.3%) 다음으로 '선거사범에 대한 강력한 규제'(16.1%)를 요구(그림 6)하고 있다.

【그림 5】 선거법 준법질서 II



【그림 6】 선거관리위원회의 임무

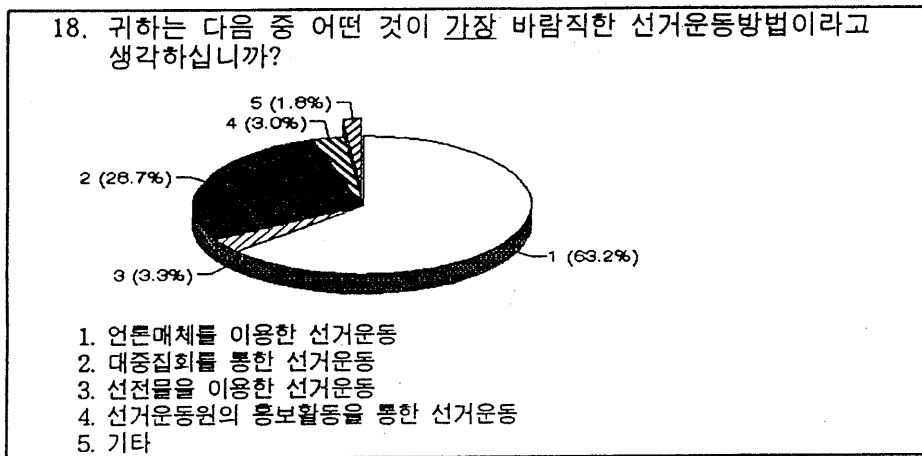


### 3. 選舉運動方法에 대한 選好度

통합선거법의 쟁점으로서 선거운동방법에 있어서 여·야는 현수막 설치 및 합동연설회 폐지문제를 두고 첨예한 입장차이를 보였는데 조사결과 가장 바람직한 선거운동방법으로써 '언론매체를 이용한 선거운동'(63.3%)를 선

호[그림 7]하고 입후보자와 그의 공약에 대해서는 '언론매체를 통하여'(42.8%) 주로 인지[그림 8]하고 있는 것으로 나타났다. 바람직한 선거운동방법으로써 언론매체를 이용한 선거운동을 선호한 집단은 교차분석결과 [표]고학력·전문직·고소득·대도시·진보적 성향군 등으로 나타났다.

【그림 7】바람직한 선거운동방법

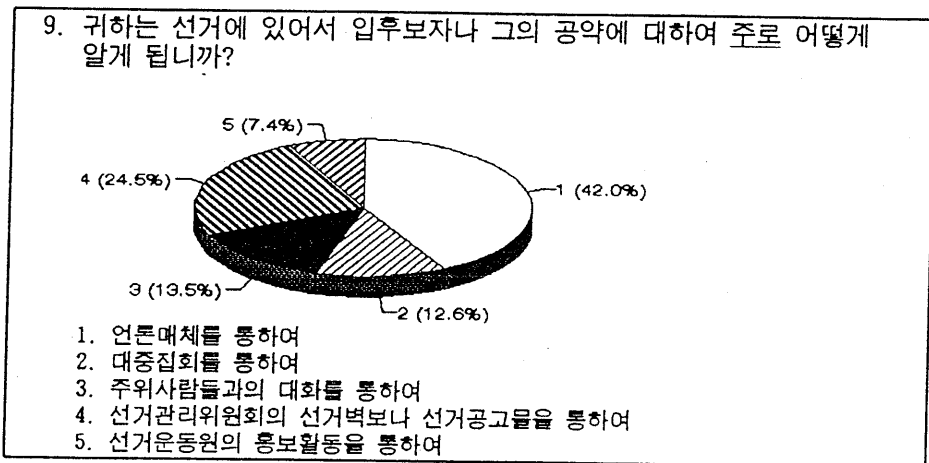


【표】 고학력·직업·소득·성향·주거규모별 선거운동방법에 대한 선호도

응답구분		빈도수 (명)	① 언론 매체를 이용한 선거운동	② 대중 집회를 통한 선거운동	③ 선전물을 이용한 선거운동	④ 선거운동원의 홍보활동을 통한 선거운동	⑤ 기타
학력	①국졸 이하	137	52.6	35.0	4.4	4.4	3.6
	②중졸	147	57.1	34.0	4.1	4.8	0.0
	③고졸	503	62.0	29.8	3.6	2.6	2.0
	④대재 이상	408	70.6	23.3	2.2	2.5	1.5
직업	①전문·관리직	117	77.8	19.7	0.9	1.7	0.0

직업	②사무직	167	66.5	26.3	1.8	5.4	0.0
	③판매·서비스직	295	61.0	30.2	5.1	1.7	2.0
	④생산직	86	68.6	26.7	0.0	1.2	3.5
	⑤농어업	120	51.7	38.3	5.0	3.3	1.7
	⑥학생	82	57.3	35.4	0.0	4.9	2.4
	⑦주부	261	62.5	29.1	2.7	3.4	2.3
	⑧기타·무직	65	64.6	20.0	9.2	3.1	3.1
	가구 소득	①70만원 미만	235	56.2	33.6	2.6	4.3
②70만원~90만원		189	61.4	31.2	2.6	2.1	2.6
③90만원~120만원		240	59.2	32.5	4.6	2.1	1.7
④120만원~150만원		201	61.7	29.9	4.5	3.5	0.5
⑤150만원~200만원		163	71.2	23.3	1.8	3.7	0.0
⑥200만원 이상		152	77.0	17.1	2.0	2.6	1.3
성향	①진보적	615	65.2	26.7	3.7	2.6	1.8
	②중도적	304	60.9	31.3	2.0	3.6	2.3
	③보수적	271	60.9	31.0	3.7	3.3	1.1
지역 규모	①대도시	586	68.6	23.9	3.2	2.7	1.5
	②중·소도시	316	58.5	33.5	2.8	2.8	2.2
	③읍·면 이하	292	57.5	33.2	3.8	3.8	1.7

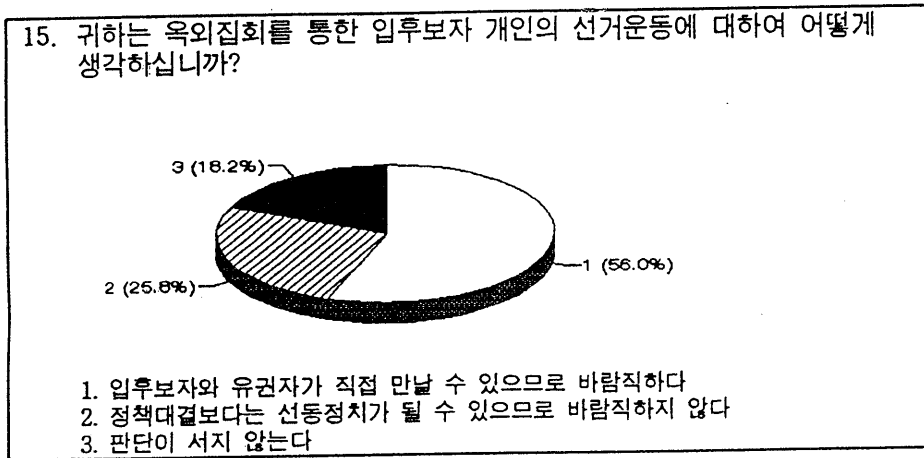
【그림 8】 선거공약의 인지경로





그러나 옥외집회를 통한 입후보자 개인의 선거운동에 대하여는 56.0%가 입후보자와 유권자가 직접 만날 수 있으므로 바람직하다고 응답하여 합동유세와 같은 대중집회에 대해서는 부정적 심리를 보여주고 있으나 소규모의 개인연설회에 대하여는 꼭 필요한 선거운동방법으로 꼽고 있다.

【그림 9】 개인연설회에 대한 선호도



#### 4. 政黨의 選舉 및 地方政治參與에 대한 評價

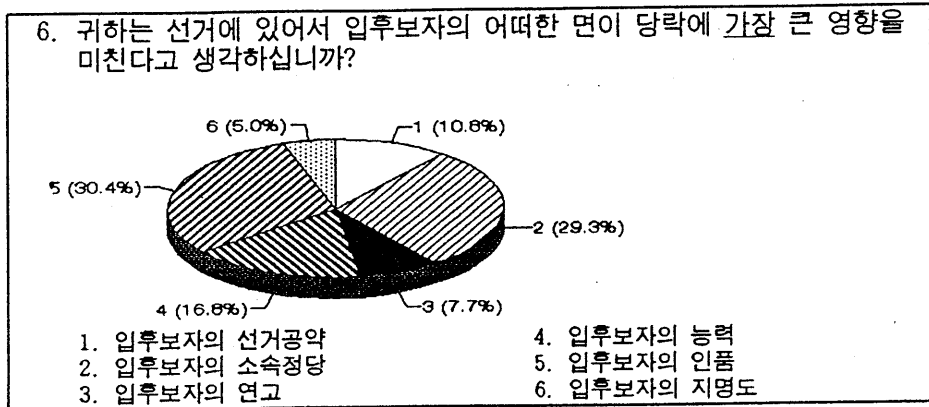
정당은 정치사회화 과정의 주요한 조직으로서 국민의 정치적 의사의 형성 및 전달에 기여할 뿐만 아니라, 제2의 비법률적 정부로서 각종 선거에 참여하여 한 나라의 통치형태와 권력구조는 물론 국가의 구조적 원리마저 결정짓는 매우 중요한 정치집단이다. 그러나 과거 우리의 헌정사와 정당정치 발달과정은 '극도의 권위주의 정치체제에서 집권 여당은 권력에 의해서 被造되고 야당은 이에 대한 극한 대립의 형태로 離合集散을 거듭한 정치과정'이었다고 평가내려도 큰 무리는 없을 것이며 정치체제의 정통성 시비로 일관되어온 정당간의 경쟁은 정당국가적 대의민주주의에서 담당할 정당의 역할수행을 불가능케하였고 정당내부질서의 集權性과 寡頭性을 日常化시켜 온 점 또한 부인키 어렵다.

그러나 제6공화국 이후 잦은 선거를 거치면서 정당에 대한 과거의 인식이 조금씩 퇴색되어가고 그 정치적 기능에 대한 기대와 현실적 역할을 어느 정

도 수용하고 있다.

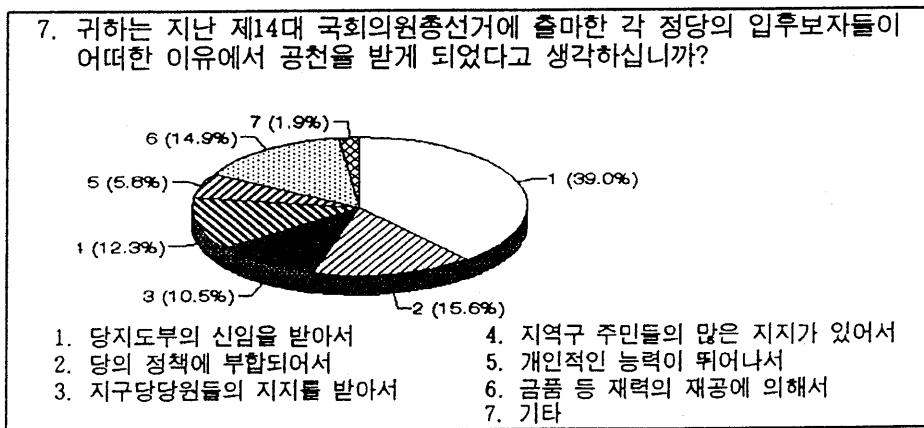
【그림 10】에 나타나듯이 입후보자의 당락이 소속정당에 따라 많은 영향을 받고 있다(29.3%).

【그림 10】 입후보자의 당락원인



그러나 입후보자의 공천사유가 당지도부의 신임 여하에 달려 있음에 39.0%의 다수가 응답(그림 11)한 것으로 보아 아직도 일반국민은 우리의 정당을 정책정당으로서의 면모를 인정을 하지 않고 있다.

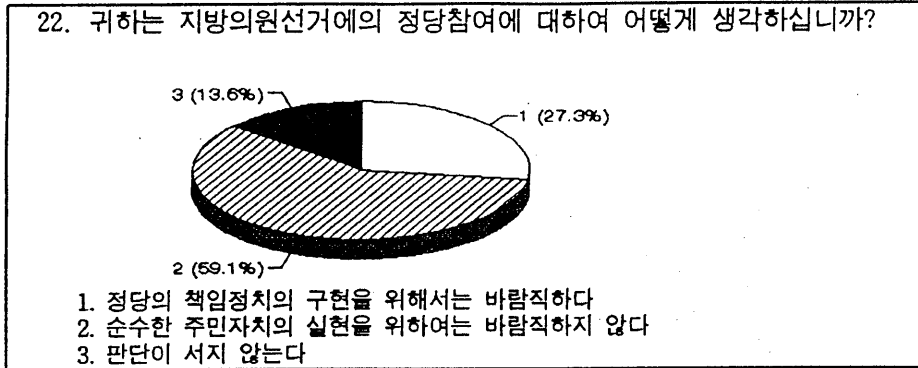
【그림 11】 입후보자의 공천사유



아울러 지방정치에의 정당의 개입에 대해서도 59.1%가 순수한 주민자치

의 실현을 위하여는 바람직하지 않다는 반응[그림 12]을 보였는데 이는 아직도 부정적인 政黨觀이 엄존해 있다는 반증이기도 하다.

【그림 12】 정당의 지방정치참여에 대한 평가

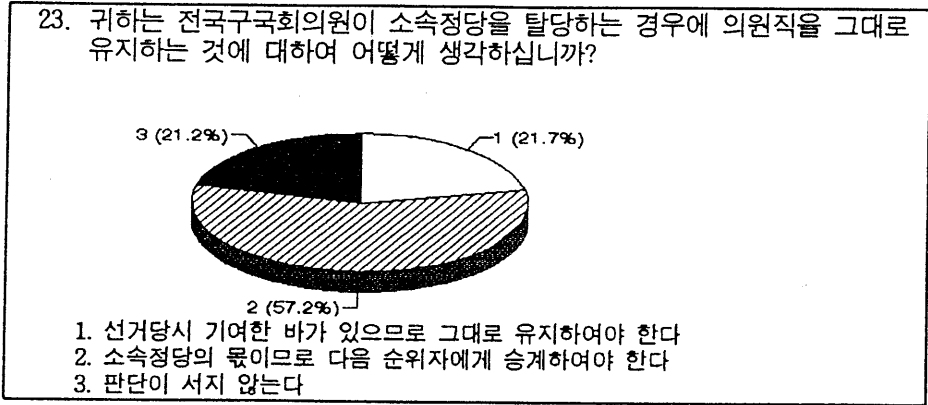


그러나 이 조사의 결과를 그대로 인정하는 것은 매우 성급한 해석으로 볼 수 있다. 지난해 8월 지방자치단체장선거 연기문제로 정국은 심각한 경색분위기에 봉착된 적이 있었다. 여기에는 단순히 지방자치단체장선거 연기문제의 위험적 요소에 대한 공방 외에도 정당이 지방정치발전에 장애요인이라는 부정적인 政黨觀이 근저에 깔려 있었다. 특히 최초의 지방자치의 실시 여부를 두고 1990년 이후 언론매체에는 주로 정당의 지방정치개입은 정국의 혼란을 가중시키고 나아가 경제침체라는 한국의 총체적 위기에 역기능을 담당하게 될 것이라는 정치교육적 기사들로 난무하였다. 이러한 여론이 형성되기까지 당시 정부와 언론의 부정적 정당관의 대국민교화적 태도도 사실상 많은 영향을 끼쳤으리라 판단된다.

금년 12월 1일에 통과된 개정정당법 제4조의 제2항은 정당의 지방정치참여를 보장하고 있고 통합선거법안에서 여·야 모두 정당추천제를 제안하고 있다. 책임정당제의 구현을 전제로 할 때 이는 당연한 것의 규정으로서 받아들일 수 있을 것이다. 단지 일반국민의 정당의 비민주적 운영에 대한 부정적 시각과 지방정치의 자율성이 보장되기 위해서는 당내 민주주의의 정착이 무엇보다 시급하며 이를 위하여 개정정당법 제31조 공직선거후보자추천절차에 대한 법규적 보장은 매우 고무적이랄 수 있겠다. 이 경우 전국구국회의원이 소속정당을 탈당하는 경우 의원직을 박탈하는 것은 당연[그림 13]

하며 여·야의 통합선거법안은 모두 이를 반영하고 있다.

【그림 13】 소속정당탈당시 전국구의원직 박탈 여부

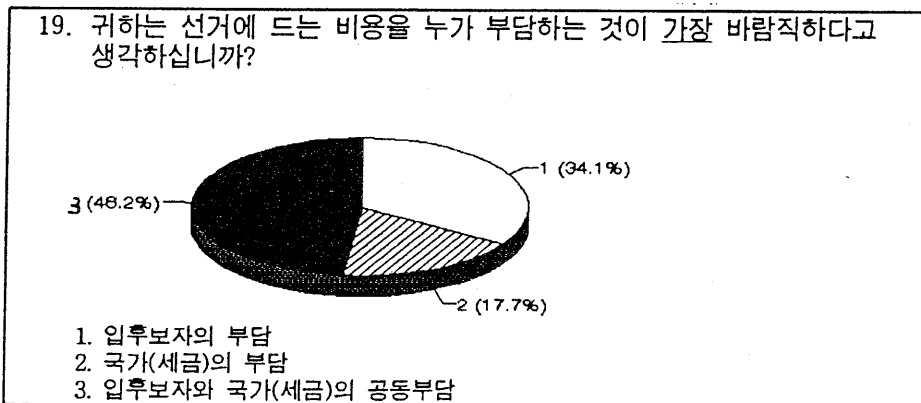


## 5. 기 타

### 1) 選舉公營制에 대한 認識

정치관계법심의특별위원회에 상정된 각당의 통합선거법안에는 선거공영제의 범위를 가급적 많이 확대하여 금권의 선거지배를 배제하고 후보자들이 같은 조건으로 주권자인 유권자에게 접근할 수 있도록 기회균등을 보장하려는 노력이 돋보인다. 그러나 아직도 일반국민의 선거공영제에 대한 인식은 입후보자를 선거의 주된 당사자 내지는 주체로 보는 시각이 상대적으로 강한 편(그림 14)이다.

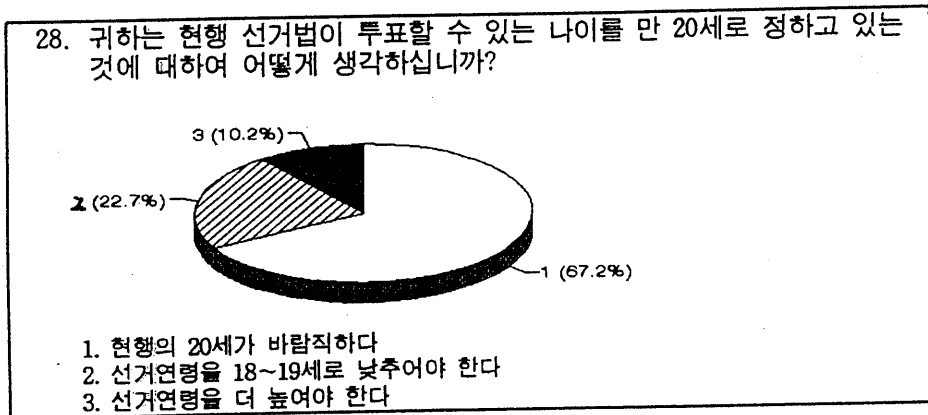
【그림 14】 선거공영제에 대한 인식



## 2) 選舉年齡問題

선거법 개정이 있을 때마다 선거연령문제는 항상 여·야간의 쟁점사항으로 등장하였다. 이는 여·야간의 지지기반 상충으로 인한 이해득실의 차원과 '선거인단으로서의 국민'의 구성이라는 합리적 차원에서 제기되는 문제이다. 이에 대한 기초자료의 조사를 구하기 위하여 선거연령문제를 설문지 문항으로 구성하였는데 이에 대한 응답은 대다수 현행의 20세가 바람직한 것으로 응답(그림 15)하였다.

【그림 15】 선거연령문제



## IV. 結 語

정치관계법제가 고도의 규범력을 확보하기 위하여는 일반국민과 이해당사자의 법의식제고 못지 않게 법제화 과정이 입법관계자의 의지가 아니라 정치현실을 질서지우는 규범력에서 출발하는 것이 중요하다. 즉, 법의식제고와 더불어 국가사회의 가치기준 및 생활조건을 충실히 반영하는 입법자세를 견지하여야 하는 것이다.

개혁입법으로서의 정치관계법제의 완성은 내년도로 미루어졌지만 입법관계자 즉, 여·야간의 심의과정에서의 제안들은 매우 진일보한 것이었다.

정당법의 경우 규제와 제한보다는 정치적 변화와 수요에 탄력적으로 대응할 수 있을 때 그 규범력은 보다 크게 확보되고 선거법은 당사자가 최선을 다 하는데 방해가 되는 지나친 규제조항은 가급적 없애고, 동시에 이러한 의미의 '최소한의 규제'를 예외없이 '최대의 적용'을 하는 사법정책이 병행되어야 비로소 그 입법의 목적을 충분히 달성할 수 있음을 확인하였다. 정치자금에 관한 법률의 경우 적정한 정치자금의 조달을 위하여 법외적 영역의 개선이 관건이 되는 반면, 정치비용의 수입과 지출상황의 공개에 있어서는 법규정의 정합성 여부가 규범력 확보를 좌우하게 된다는 점을 또한 지적할 수 있었다.

정치관계법제는 관련법제간에 강한 상호협조 및 보완적 법률체계를 형성하고 있다. 정치관계법제의 개정작업이 일정한 목표를 향하여 체계적으로 개선 및 확산되어 갈 때 한하여 법의식차원에서의 개선방향 모색은 보다 효과적일 수 있다. 정치관계법제의 개선과 법의식 제고는 곧 우리 정치현실에서 정치관련법제가 합법성과 정당성을 잃지 않게 하려는 의욕 내지 정신과 직결되어 정치관계법제의 규범력 공고화에 기여하게 된다.

선거법의 규범력에 대한 인식, 불법타락선거에 대한 평가, 선거운동방법에 대한 선호도, 선거에서의 정당의 역할, 선거공영제에 대한 인식과 선거연령문제에 대한 국민법의식의 조사자료는 완전히 일치되고 있지는 않지만 많은 부분 정치관계법제의 개정방향과 동일한 궤를 취하고 있음을 알 수 있었다.

보다 효과적인 개선을 위하여 다소의 시간이 걸리더라도 우리의 정치문화와 헌법현실에 적합하면서도 전향적인 개혁을 위한 종합적이고도 총체적인 진단과 개정작업에 모든 입법관계자들은 이해득실의 차원에서 벗어나 향후 우리 국운의 향방을 규정짓게 될 정치관계법제의 개선에 총력을 기울여야 할 것이다. 일본과 이태리의 반성과 경험에서 보듯이 21세기를 향한 국가사회의 재도약은 새시대의 요청에 부응하는 정치규범의 일대개혁에서 비롯되기 때문이다.