




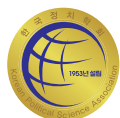


2014 한국정치학회 추계학술회의

기획패널(중앙선거관리위원회)

# 선거·정당의 제도적 개혁과 한국적 민주주의

- 일 시 : 2014년 9월 26일(금) PM 13:10~18:30
- 장 소 :  대한민국 국회 의원회관 2층
- 주 최 :  사단법인  
한국정치학회 KPSA
- 후 원 :  중앙선거관리위원회 NATIONAL ELECTION COMMISSION  중앙일보  한겨레신문사 THE HANGYEREH



사단법인  
한국정치학회 KPSA



2014 한국정치학회 추계학술회의

선거 · 정당의 제도적 개혁과 한국적 민주주의

□ 기획패널 1

- 1. 표현의 자유와 선거운동 확대방안 ..... 3  
김영태(목포대)
- 2. 선거운동의 비용중심 관리와 공정성 확보방안 ..... 13  
임성호 · 채진원(경희대)
- 3. 실질적 기회균등을 위한 제도개선 방안 ..... 31  
손병권(중앙대)

□ 기획패널 2

- 1. 지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성 ..... 41  
유성진(이화여대)
- 2. 정당 정책연구소의 위상과 역할: 외국의 사례와 한국적 함의 ..... 69  
한의석(중앙대)
- 3. 한국 정책연구소 운영의 문제점과 발전 방안: 주요 정당의 정책연구소를 중심으로 ..... 83  
한정택(연세대)

□ 기획패널 3

- 1. 합리적 선거구 획정과 지역주의 극복을 위한 선거제도 ..... 103  
박명호(동국대)
- 2. 당내민주주의와 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안 ..... 117  
강경태(신라대)
- 3. 정치자금의 원활한 조성과 투명성 확보방안 ..... 133  
강신구(아주대)

# 회의일정 9월 26일(금)

---

## ☀ 기획패널 I 13:40~16:10

[제1회의실]

### “선거 · 정당의 제도적 개혁과 한국적 민주주의” (중앙선거관리위원회)

사 회 김영래(동덕여대)

발 제 김영태(목포대) “표현의 자유와 선거운동 자유 확대 방안”

임성호(경희대) · 채진원(경희대) “선거운동의 비용중심 관리와 공정성확보방안”

손병권(중앙대) “실질적 기회균등을 위한 제도 개선방안”

토 론 윤영석(새누리당), 이언주(새정치민주연합), 박세각(중앙선거관리위원회),

전영기(중앙일보), 성한용(한겨레신문), 임성학(서울시립대)

## ☀ 자유공모패널 I 13:40~15:40

[제2회의실]

### “새로운 한국적 민주주의를 위하여”

사 회 김형국(중앙대)

발 제 최 선(연세대) “한국 민주주의 발전을 위한 ‘사법신뢰의 위기’ 진단과 대안 모색”

강철승(중앙대) “세월호 이후 국가위기관리 시스템 개혁방안”

홍기준(경희대) “Path Emergence in Institutional Dynamics: Focusing on Symbolic Interaction”

토 론 김슬기(대전대), 문경연(고려대), 양오석(강원대)

---

---

## ☉ 자유공모패널 II 13:40~16:10

[제3회의실]

### “한국의 선거와 정치적 결정”

사 회 이현출(국회입법조사처)

발 제 황아란(부산대) “현직 기초단체장의 재출마 결정요인 분석”

전진영(국회입법조사처) “지방 선출직 출신 국회의원의 의정활동 분석”

김연숙(숙명여대) “상충적(ambivalent) 유권자의 정서합리성(affectiverationality):

2007~2012년 대선 투표결정과정 분석”

송경재(경희대) “SNS와 여성의 정치참여”

토 론 이정진(국회입법조사처), 조영호(한양대), 민희(경희대), 정하윤(연세대)

## ☉ 기획패널 II 16:40~18:30

[제2회의실]

### “선거 · 정당의 제도적 개혁과 한국적 민주주의”(중앙선거관리위원회)

사 회 박찬욱(서울대)

발 제 유성진(이화여대) “지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성”

한의석(중앙대) “정당 정책연구소의 위상과 역할: 외국의 사례와 한국적 함의”

한정택 (연세대) “한국 정책연구소 운영의 문제점과 발전방안”

토 론 신우용(중앙선거관리위원회), 김원표(여의도연구원), 문병주(민주정책연구원),

최기영(진보정책연구원), 박철한(진보정의연구소)

---

---

## ☉ 기획패널 Ⅲ 16:30~18:30

[제1회의실]

### “선거 · 정당의 제도적 개혁과 한국적 민주주의”(중앙선거관리위원회)

사 회 장 훈(중앙대)

발 제 박명호(동국대) “합리적 선거구 획정과 지역주의 극복을 위한 선거제도”

강경태(신라대) “당내민주주의와 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안”

강신구(아주대) “정치자금의 원활한 조성과 투명성 확보방안”

토 론 김정은(중앙선거관리위원회), 정회옥(명지대), 김영필(생활정치연구소)

## ☉ 자유공모패널 Ⅲ 16:30~18:30

[제3회의실]

### “국제정치의 변화와 새로운 시각”

사 회 이상환(한국외대)

발 제 한병진(계명대) “너무나 북한적인 정치현상에 대한 일반적 설명”

도종윤(제주평화연구원) ‘유럽회의주의와 2014년 유럽의회 선거 이후’

손경호(국방대) “정형적 분란전 연구를 위한 제언”

토 론 오경섭(세종연구소), 김새미(경희대), 김석수(한국외대)

---

기획패널 I (중앙선거관리위원회)

## 선거 · 정당의 제도적 개혁과 한국적 민주주의

표현의 자유와 선거운동 확대방안

김영태(목포대)

선거운동의 비용중심 관리와 공정성 확보방안

임성호 · 채진원(경희대)

실질적 기회균등을 위한 제도개선 방안

손병권(중앙대)

---





2014 한국정치학회 추계학술회의

# 표현의 자유와 선거운동 확대방안

김영태(목포대)



# 표현의 자유와 선거운동 확대방안

김영태(목포대)

## I. 시작하며

1994년 기존에 개별로 적용되던 선거법(대통령선거법, 국회의원선거법, 지방자치단체장선거법, 지방의회의원선거법)을 하나로 통합한 '공직선거 및 선거부정방지법'이 제정·공포된 이래 선거법은 여러 차례 개정 과정을 거쳤음.

특히 2004년에는 고비용 선거 구조를 개혁하기 위한 선거법 개정이 이뤄졌으며, 2005년에는 선거법이 '공직선거법'으로 개정됨.

선거법은 이후에도 지속적으로 부분적인 개정이 이루어졌으며, 최근에도 사전투표제 도입 등의 선거법 개정이 이루어짐.

이러한 선거법 개정함께 부정선거가 횡행했던 우리의 선거문화는 그간 크게 변화해 왔음.

예컨대 금권선거와 관권선거와 관련하여 2002년 대통령선거에서 각각 148건과 26건에 이르던 위반건수가 2007년 대선에서는 각각 109건과 10건으로 줄어들었고, 총선에서 역시 2004년 각각 1,058건과 153건에서 2008년 248건과 37건으로, 그리고 지방선거의 경우 2002년 지2,222건과 190건에서 2010년 각각 952건과 119건으로 크게 줄어들었음(중앙선거관리위원회).

그럼에도 선거 때마다 현행 선거법에 대한 불만이 쏟아져 나오고 있으며, 현행 선거법의 시의성이나 국제적 기준 충족에 대해서는 적지 않은 의문이 제기되고 있음.

특히 규제 중심의 현행 선거법은 선거운동의 수단과 공간을 지나치게 제약하고, 유권자의 표현의 자유와 알 권리를 적절히 보장하고 있지 못하고 있으며, 그 결과 유권자들이 선거에 능동적으로 참여할 수 없을 뿐만 아니라 적절한 선택의 기회마저 보장받고 있지 못하다는 주장이 크게 설득력을 얻고 있음.

이를 고려하여 여기에서는 먼저 대의제 민주주의에서 (정치적) 표현의 자유가 함축하고 있는 의미를 간략히 정리해 보는 한편, 다음으로 표현의 자유와 선거운동의 지나친 제약이라는 관점에서 현행 선거법의 문제점을 살펴보고, 마지막으로 표현의 자

유와 선거운동의 확대 방안을 모색해 보고자 함.

## II. 대의제 민주주의에서 표현의 자유와 선거운동

대의제 민주주의에서 형식적 권력은 인민에게 주어져 있지만, 실질적인 권력은 경쟁적인 선거를 통해 선출된 대표자를 통해 행사되는 정치체제임. 이러한 점에서 선거는 대의제 민주주의의 핵심적 기제라고 할 수 있음.

예컨대 민주주의 이론의 대표적 권위자 가운데 하나인 로버트 달(Robert Dahl)은 민주주의를 자유롭고 공정하며 빈번하게 치러지는 선거를 통해 선출된 공직자가 정치적 의사결정을 내리고, 여기에 표현의 자유와 대안적 정보의 원천을 보장하는 것을 민주주의의 핵심적 요건으로 제시한 바 있음.

달에 따르면 처벌의 위협 없이 자신의 정치적 의사를 자유롭게 표현할 수 있는 표현의 자유는 먼저 자신의 견해를 알리고 남들을 설득하기 위해서, 그리고 정부 결정에 대한 영향력을 가지기 위해, 또한 시민의 개명된 이해력, 즉 자기계발을 위해서도 필요함.

즉 민주주의의 중요한 작동 기준인 참여와 경쟁은 개인의 자유를 통해서 보장될 수 있으며, 이러한 민주주의에서 개인은 자기계발을 통해 본질적인 개인의 이익을 보호하고, 사회적 번영과 평화를 실현할 수 있다고 봄.

표현의 자유가 민주주의의 중요한 절차적 조건임은 현실적으로 ‘연방의회는... 표현의 자유를 제한하는 법률을 제정할 수 없다.’는 미국 수정헌법 1조의 규정에서도 잘 확인할 수 있음.

이와 관련하여 인구에 흔히 회자되는 다음과 같은 미국의 렌퀴스트 판결문에 주목할 필요가 있음.

“미국 시민의 특권 중 하나는 공적인 인물이나 정책을 비판할 권리이다. 비판은 그 대상에 대한 증오나 악의에서 비롯된 것일지라도 허용되어야 한다. 비판의 동기를 문제 삼아 불이익을 준다면 공적인 문제에 대한 토론이 위축될 수 있기 때문에 격분해서 한 말일지라도 그 또한 생각의 교환이고 진실을 찾아가는데 기여한다. 표현의 영역에서 극악무도함은 너무 주관적인 잣대이며, 무엇보다 이 패러디 광고는 누가 봐도 사실이 아닌 허구임을 알 수 있다.”

우리나라 역시 헌법 21조 1항은 '모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.'고 규정하여 표현의 자유를 보장하고 있음.

물론 미국 수정헌법 1조에서 본래 강조하고자 했던 것은 검열과 사전제한의 금지이며, 우리나라 헌법의 표현의 자유 역시 일반적 의미의 표현의 자유임.

그럼에도 정치적 표현의 자유인 선거운동의 자유가 헌법이 보장하는 표현의 자유의 한 형태임은 부정할 수 없는 사실임.

이러한 점에서 헌법재판소는 “표현의 자유는 공동체내에서 개인에게 국가공동체의 정치생활에 형성적으로 참여하는 가능성을 개방함으로써 자유민주적 국가질서를 구성하는 요소”이며, 이러한 “표현의 자유, 특히 정치적 표현의 자유는 선거과정에서의 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표, 교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 헌법에 정한 언론, 출판, 집회, 결사의 자유 보장규정에 의한 보호를 받는다.”고 판시한 바 있음.

이처럼 정치적 표현의 자유인 선거운동의 자유는 헌법이 보장하는 국민의 기본권에 내포되어 있는 헌법상 권리임.

이는 선거운동 방법에 어떠한 제한도 두고 있지 않은 미국의 사례에서 잘 확인할 수 있으며, 선거의 공정성과 평등을 강조하는 독일 역시 투표 당일 투표소 내 선거운동만을 제외하고 선거운동과 관련하여 어떠한 법적 규제도 두고 있지 않은 독일의 사례에서도 잘 확인할 수 있음.

물론 표현의 자유에 대한 절대적 보장은 매우 논쟁적 사안임. 특히 정치적 표현의 자유 가운데 하나인 선거운동의 자유는 경쟁의 공정성이라는 관점에서 일정 제한을 받을 수 있다는 견해가 적지 않으며, 우리 헌법재판소 역시 선거운동의 자유와 관련한 각종 판결에서 공정성의 관점에서 선거운동의 자유가 제한될 수 있다고 판단함.

최근 새롭게 부상하는 선거의 품질과 관련한 논의에서 “선거운동이 최상의 민주적 품질을 보유하려면 (i) 선거운동의 자유가 최대한 확보되어야 하고, (ii) 자유를 손상시키지 않는 범위에서 공정이 최대한 보장되어야 하며, (iii) 자유와 공정의 조합이 그 사회의 정치, 사회, 문화적 맥락과 적절히 조응되어야 한다.”는 주장(김용철) 역시 이러한 점을 고려하고 있음.

다만, 여기에서 중요한 것은 표현의 자유, 즉 선거운동의 자유가 공정에 우선하며, 공정은 자유를 손상시키지 않는 범위로 제한되어야 한다는 것임.

이러한 점에서 앞서 언급한 미국, 독일 등 선진 민주주의 국가에서는 선거운동의 자유는 특정한 규제 없이 광범위하게 허용하되, 선거의 공정성을 위해 정치자금과 선거비용에 대한 규제를 엄격하게 하고 있는데 반하여, 우리의 경우 선거운동의 자유가

지나치게 규제되어 헌법적 권리인 (유권자의 정치적) 표현의 자유가 극도로 제한되고 있는 실정임.

### III. 현행 선거법의 문제점과 선거운동 확대방안

#### 1. 현행 선거법의 문제점

현행 공직선거법 제1조는 ‘선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록’ 하는 것을 선거법의 기본 목적으로 밝혀, 선거법의 기능이 표현의 자유와 공정성의 보장하는데 있음을 명확히 하고 있음.

그럼에도 현행 선거법이 정치적 표현의 자유 보장보다 공정성 확보에 초점이 맞추어져 있다는 것은 부인할 수 없는 사실임.

예컨대 제1조는 앞서 이어 “선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함”을 목적으로 한다고 하여, 2005년 ‘공직선거 및 선거부정방지법’이 ‘공직선거법’으로 바뀌었지만 여전히 선거부정의 방지를 위한 규제가 주요 목적임을 부정하고 있지 않음.

또한 2조에서 10조까지 나머지 1장의 총칙에서 다루고 있는 내용도 선거관리와 관련한 부분을 제외하고는 공정경쟁과 선거부정 방지를 주요 내용으로 하고 있어 공직선거법이 기본적으로 선거의 공정성과 부정 방지를 위한 규제 위주의 법임을 보여주고 있음.

특히 선거운동과 관련하여 현행 선거법 58조는 ‘누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다’고 하고 있으나, 곧바로 ‘이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.’는 단서조항을 통해 선거운동의 주체, 시간, 방법 등에 대해 다양한 형태의 규제를 하고 있음.

예컨대 선거운동의 주체와 관련하여 선거법 60조는 대한민국 국민이 아닌 자, 미성년자, 선거권이 없는 자, 국가공무원과 지방공무원(정당의 당원이 될 수 있는 공무원 제외), 각급선거관리위원회위원 또는 교육위원회의 교육위원, 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자, 각종 조합의 상근 임원과 중앙회장, 지방공사와 지방공단의 상근 임원, 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원, 대통령령으로 정하는 언론인, 향토예비군 중대장급 이상의 간부, 통·리·반의 장 및 주민자치위원회위원, 특별

법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자, 선상투표 신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장 등의 선거운동을 제한하고 있음.

선거운동의 기간 역시 59조에서 ‘선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다’고 규정하고, 제33조에서 선거기간을 대통령 선거는 23일, 국회의원 선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일로 제한하고, 이 기간 이외에는 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당 활동 등만을 허용하고 있음.(예비후보자의 선거운동, 문자 등 일부 제외)

특히 현행 선거법 58조는 선거운동을 ‘당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위’라고 추상적이고 포괄적으로 정의하고, 90조와 93조 등에서도 ‘선거에 영향을 주기 위한 행위’를 규제하는 등, 당락에 직접적 영향을 주는 행위뿐만 아니라 간접적 영향을 주는 행위도 선거운동으로 보고 이를 규제할 수 있도록 하고 있음.(예컨대 현수막 게시 등을 통한 정책에 대한 찬반의사의 표시, 투표참여 독려 운동도 후보자나 정당을 명시하거나 유추할 수 있는 경우 제한됨.)

또한 선거운동의 방법에 있어서도 현행 선거법은 예비후보의 등록과 예비후보자의 선거운동 방식, 선거운동 기구의 설치, 선거사무관계자 선임 등에서부터 현수막, 어깨띠, 광고, 연설·대담, 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 선거운동 등에 이르기까지 망라할 수 있는 모든 선거운동 방법에 대해 어떠한 방식으로 선거운동을 할 수 있는지 명시하고, 선거법에서 금하거나 명시하지 않는 행위는 모두 규제하고 있음.

이처럼 현행 선거법은 선거운동의 주체, 기간, 방법 등에 대해 광범위하게 각종 규제 장치를 두고 있으며, 이에 따라 정당이나 입후보자의 선거운동이 크게 제약을 받고 있어 일반 유권자들이 선거와 관련한 정보를 얻기가 매우 어려우며, 특히 일반 유권자들이 선거운동을 할 수 있는 방법은 거의 극히 제한적임.

예컨대 지난 2000년 총선연대의 낙천낙선운동, 2002년 ‘노사모’의 희망돼지 저금통 배포와 서명운동, 2004년 탄핵 비판 퍼포먼스 등 정당 혹은 후보자에 대한 단체의 반대운동, 인터넷 사이트 후보자 비판물 게시(2012년 인터넷과 SNS를 통한 선거운동은 상시 허용으로 선거법이 개정되었으나 선거법상 후보자 비방죄와 허위사실 유포죄는 유지되고 있음) 등과 유권자의 선거운동 참여나 의사개진이 불법과 탈법으로 금지된



바 있으며, 또한 2012년 총선과 대선에 즈음하여 야권단일정당을 만들자는 ‘국민의 명령’ 운동도 사전선거운동으로 규제를 받은바 있음.

특히 무상급식운동, 4대강 반대 관련 피케팅·사진전·현수막 게시 등과 같은 정책적 찬반 의견도 선거에 영향을 미칠 수 있다하여 금지한 바 있음.

이에 따라 표현의 자유와 선거운동 확대를 위한 선거법 개정에 대한 시민사회단체의 요구가 끊이지 않고 있으며, 중앙선거관리위원회 역시 관련 의견을 국회에 제출한 바 있음.

## 2. 표현의 자유와 선거운동 확대방안

지난 2013년 6월 중앙선거관리위원회는 선거운동을 대폭 확대하겠다는 취지로 국회에 선거법 개정 의견을 제출한 바 있음.

보다 구체적으로 중앙선거관리위원회의 선거법 개정 의견은 선거일을 제외하고 말로 하는 선거운동과 직접 전화에 의한 선거운동 상시 허용, 정부정책에 대한 찬반의견 제시 등 선거운동과 직접 관련 없는 인쇄물 배부·시설물 설치·집회 개최 등에 대한 규제 대폭 완화, 유권자와 후보자·예비후보자의 대면에 의한 옥내 정책토론, 언론 및 단체의 후보자 등의 초청 대담·토론회의 상시 허용, 예비후보자 등록 상시허용 및 예비후보자의 선거운동 제한적 허용, 선거기간 누구나 표지판, 표찰 등의 이용과 정당의 정강·정책 홍보활동 허용, 후보자가 선거비용 제한액 범위에서 자유롭게 선거운동 방식을 선택할 수 있도록 규제 완화, 언론기관, 시민단체 등의 정책공약 평가 및 결과 공표 시 서열화 허용, 인터넷실명제 폐지 등을 주요 내용으로 하고 있음.

이는 정치적 표현의 자유 확대라는 관점에서 매우 진일보한 것으로 평가할 수 있음.

그럼에도 중앙선거관리위원회의 선거법 개정안은 표현의 자유라는 관점에서 여전히 미진한 부분이 적지 않으며, 특히 선거 부정방지와 공정성을 기본으로 하는 기존 선거법의 틀을 크게 벗어나고 있지 못하다고 판단됨.

즉 선관위의 개정 의견에는 선거운동의 주체나 추상적이고 포괄적인 선거운동에 대한 정의와 관련한 의견이 포함되어 있지 않음.

뿐만 아니라 선거기간이나 선거운동 방식과 관련해서도 일부 선거기간 이외 활동 허용이나 선거운동방식의 자유로운 선택 등이 포함되어 있으나 선거법에서 금하거나 정하지 아니한 방법으로는 선거운동을 제한하는 포지티브 방식의 규정 역시 근본 틀을 유지하고 있음.



이러한 점에서 정치적 표현의 자유 확대라는 측면에서 현행 선거법은 선관위가 제안한 수준을 뛰어넘어 보다 근본적으로 개정될 필요가 있음. 즉 세세한 사안 하나 하나를 추가적으로 허용하는 것이 아니라 다음과 같은 근본적 인식의 전환 속에서 선거법 개정이 모색될 필요가 있음.

첫째, 선거법은 부정선거를 막기 위해 선거운동의 자유를 제한하고 규제하는 법이 아니라, 국가가 공직선거를 공정하게 관리하기 위한 법임. 따라서 선거법은 기본적으로 선거권과 피선거권, 선거인 명부와 후보자 추천·등록, 선거구제, 선거일 등과 같은 선거관리와 관련한 내용을 중심으로 재편될 필요가 있음.

둘째, 타법에서 제한하고 있는 행위를 선거법에서 보다 엄격히 규제하기보다 정치적 표현의 자유라는 관점에서 선거법에서는 보다 광범위하게 표현의 자유를 허용할 필요가 있음.

셋째, 현행 선거법의 포지티브 방식의 선거운동 규제를 네거티브 방식으로 전환하여 선거의 공정성을 위해 꼭 필요한 규제만을 명확히 제시하고, 여기에 해당되지 않는 모든 방식의 선거운동은 허용되도록 해야 할 것임.

물론 중앙선거관리위원회의 의견조차 제대로 선거법에 반영되고 있지 않은 현실을 고려할 때 이러한 획기적인 선거법 개정은 당장은 어려울 수 있으나, 부분 부분의 세부 개정으로는 정치적 표현의 자유를 보장하기에 커다란 한계가 있다는 점도 직시할 필요가 있음.

특히 표현의 자유라는 관점에서 세부적으로 다음과 같은 점이 선거법 개정 과정에서 필수적으로 고려되어야 할 것임.

첫째, 현행 선거법은 선거운동의 주체를 지나치게 제한하고 있음. 특히 국제적 추세를 감안할 때 선거권과 피선거권 연령이 상대적으로 높은 수준이며, 따라서 선거연령을 하향할 필요가 있으며, 미성년자의 선거운동 제한 규정도 폐지할 필요가 있음.

또한 앞서 언급한 선거법 60조에서 선거운동을 할 수 없는 자로 규정하고 있는 대상도 점진적으로 축소할 필요가 있음.

둘째, 58조 선거운동의 정의 규정이나 90조, 93조 등 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’ 등 매우 포괄적이고 추상적이어서 자의적 해석이 가능한 선거운동 제한 규정 등을 폐지하거나 직접적인 당락운동으로 명확히 규정하여 정당이나 유권자의 일상적 정치활동, 특히 정책에 대한 자유로운 정치적 의사표현이 제한되지 않도록 해야 할 것임. 또한 이와 관련하여 정책과 관련한 정치적 의사표현을 제한하고 있는 규정 역시 대폭 삭제할 필요가 있음. 또한 투표참여 독려운동 역시 제한 규정 없이 행할 수 있도록 해야 할 것임.

셋째, 선거운동기간은 ‘선거기간 개시일부터 선거일 전일까지’로 제한한 현행 규정

에서 선거운동 기간은 폐지하고, 투표일을 제외한 선거기간에만 할 수 있는 행위를 명시하고 여타의 행위는 언제든지 자유롭게 행할 수 있도록 허용해야 할 것임. 즉 지나치게 일상생활을 방해하거나 공정성을 훼손할 수 있는 매우 제한된 형태의 선거운동 방식은 선거기간에만 행하도록 하고, 여타의 선거운동은 선거기간과 관계없이 정해진 선거비용의 범위 안에서 후보자나 정당이 자유롭게 선택하여 행할 수 있도록 해야 할 것임.

넷째, 250조 허위사실 공표죄, 251조 후보자 비방죄, 그리고 93조 1항의 후보자 비판·지지 금지 규정 역시 대표적으로 후보나 정당에 대한 평가와 비판을 금지하고 표현의 자유를 억압하는 제도로 폐지할 필요가 있음. 또한 선관위가 제안하듯 인터넷 실명제도 폐지되어야 할 것임.

#### IV. 마치며

여기에서는 표현의 자유의 한 형태인 정치적 표현의 자유, 즉 선거운동의 자유는 헌법적 권리임을 명확히 하고 선거부정 방지에 초점을 맞추어 지나치게 규제 중심인 현행 선거법이 표현의 자유와 선거운동 확대 방안을 제시함.

물론 이러한 선거법 개정방안은 대부분 기존에 논의된 선거운동 확대 방안에서 크게 벗어나지 않는 것임.

그럼에도 이러한 개정방안이 현실적이지 못하다는 의견이 있을 수 있음.

다만, 헌법재판소와 사법부, 그리고 중앙선거관리위원회 등이 선거법을 지나치게 협소하게 해석하여 정치적 표현의 자유를 광범위하게 제한하고 있는 현실을 감안할 때 정치적 표현의 자유는 국회의 권한과 기능을 통해 보장받을 수밖에 없으며, 이러한 점에서 국회의 보다 능동적이고 적극적이며 획기적 선거법 개정이 매우 시급하다는 점도 간과할 수 없음.

한편 정치적 표현의 자유와 선거운동의 확대가 지나치게 선거의 공정성을 훼손하고 정치적 평등을 제한해서는 곤란할 것임.

따라서 선거의 공정과 정치적 평등을 위한 제도적 장치가 필수적임. 다만, 이는 정치적 표현의 자유와 선거운동의 제한이라는 방식보다 정치자금에 대한 규제를 통해서 이루어져야 할 것임.

그럼에도 여기에서는 정치자금 규제를 통한 선거의 공정성과 정치적 평등의 확보에 관한 논의는 논의의 필요상 생략하였음.

2014 한국정치학회 추계학술회의

# 선거운동의 비용중심 관리와 공정성 확보방안

임성호 · 채진원(경희대)



## 선거운동의 비용중심 관리와 공정성 확보방안<sup>1)</sup>

임성호·채진원(경희대)

### I. 현행 선거법으로 ‘민주주의의 꽃’을 피울 수 있을까?

○ 최근 수년간 한국이 자랑하는 국기인 태권도와 민속씨름이 국내 팬들에게는 물론 세계 스포츠경기 팬들에게 ‘박진감이 없어 재미가 없다’는 평가와 외면속에서 위기 상황에 봉착했다는 지적이 있어왔고, 그것에 대한 대응으로 ‘공격형 기술태권도’와 ‘공격기술을 동반한 경쟁씨름’ 등으로 게임의 룰을 바꿔서 살길을 도모해왔다.

○ 마찬가지로 ‘민주주의의 꽃’이라는 한국의 선거와 정치도 여러 이유에서 ‘정치무관심 증대’, ‘낮은 투표율’, ‘위헌판결’ 등으로 유권자들의 외면과 비판을 받으면서 ‘새로운 룰’을 통해 거듭날 것을 종용받고 있다. ‘민주주의의 꽃’을 피우기 위해서는 선거법과 정치의 룰을 혁신할 필요가 있다.

○ 선거의 룰을 새롭게 바꾸는 것의 핵심은 현행 선거운동관련 네거티브 룰을 포지티브 룰로 바꾸는 것이다. 포지티브 룰은 선거운동의 금지항목을 정하고, 여타의 운동 방식은 모두 허용하는 방식이고, 반면에 네거티브 룰은 허용하는 선거운동방식을 구체적으로 나열하고, 선거운동은 나열된 방식의 형태로만 하되 나머지 형태의 선거운동은 어떠한 것도 모두 금지하는 방식이다.

○ 현행 선거법을 바꿀 것을 종용하는 압력의 대표적인 예는 시민운동단체들의 불복종과 헌법재판소의 위헌판결이다. 이에 대한 사례는 2000년 총선시민연대의 낙천낙선운동이며, 후보자 간의 경쟁과 유권자가 의사를 후보자에게 전달하는 것도 선거운동의 개념에 해당된다고 판결한 2011년 12월 헌법재판소의 선거법 93조1항 한정위헌 결정, 2012년 8월에 헌법재판소가 정보통신망법상 인터넷 실명제(제한적 본인확인제)에 대한 위헌 결정이다.

---

1) 이 글은 2015년 9월 26일 한국정치학회 추계학술회의에서 발표될 원고이며, 사정상 임성호와 채진원이 전체적인 방향성을 토론하였고, 대표집필은 채진원이 했음을 밝힙니다. 아직 완성의 단계가 아닌 매우 초보적인 단계라 참고문헌을 달지 못함을 양해 바랍니다. 추후 코멘트와 지적을 통해 완성토록 하겠습니다.

○ 현행 선거법이 선거운동의 기간, 주체, 방법 등 규제를 두어 정치권과 후보자 및 유권자와 시민단체들의 정치적 자유와 선거운동의 참여를 원천봉쇄하는 등 지나치게 규제한다는 비판과 더불어 그것을 근본적으로 개혁해야 한다는 목소리가 나온 지 십수 년이 되었다. 이 같은 개혁의 목소리는 현행 선거법이 과연 ‘선거는 민주주의 꽃입니다’라는 선관위의 구호처럼 ‘민주주의의 꽃’을 피우도록 하는데 적합한 체제인지에 대해 근본적인 의문이 든다.

○ 빗발치는 개혁요구에 따라 중앙선관위도 2013년 5월 정치관계법 개정안 의견에서 “이번 개정의견안은 정당·후보자 중심에서 유권자가 주도하는 선거로 전환하기 위해 유권자 표현의 자유를 대폭 확대해 자신의 정치적 의사를 전파할 수 있는 기회를 제공하고, 후보자 정보에 대한 알권리 보장, 투표참여 편의제공을 확대하는 방향으로 준비했다”고 밝히고 있다.

○ 중앙선관위의 이 같은 개정안은 여전히 ‘선거운동방식’에 대한 규제를 서구의 경우처럼 ‘비용규제’로 전면적으로 전환하지 않아 유권자의 정치적 자유와 선거의 자유를 전면적으로 보장하는 데에는 한계가 있음에도 불구하고, 과거에 비해 선거운동에 대한 규제를 줄이고 유권자의 표현의 자유를 확대하는 한편 비용규제로 전환하는 변곡점이 되는 안을 제출하였다는 데에 큰 의의가 있다.

○ 중앙선관위의 정치관계법 개정안에서 드러난 문제의식을 기초로 현행 선거법이 서구의 선거법 체제처럼, 선거운동의 방식규제에서 선거운동의 비용규제로 전환하기 위해서는 정치활동과 선거운동과의 관계, 자유와 공정성의 조화, 시대전환기적 시대적 상황에 따른 바람직한 규제의 방향 등 당위적 명분과 함께 전환시 예상되는 부작용(기존의 경로의존적인 관행의 문제), 제도적 방안 등에 대한 폭넓은 토론과 합의가 필요하다.

○ 왜냐하면 유권자의 성숙한 시민의식과 정치문화적 풍토, 제도적 방안없이 선거운동에 대한 규제를 풀고 선거운동에 대한 비용규제로 전환했을 경우, 영국과 미국처럼 등 아래로부터 시민혁명과 보통법적 전통과 관습이 형성되어 있지 않거나 경로의존적으로 부족한 우리나라는 과거의 부정선거, 금권선거, 타락선거 등 공정성의 문제가 재발할 수 있기 때문이다.

○ 특히, 선거운동비용에 대하여 지출제한, 기부제한, 수지공개 등 비교적 엄격한 규제제도를 두고 있음에도 불구하고, 이 선거비용을 둘러싼 범규범과 정치현실과의 현격한 괴리, 실효성 없는 선거비용의 제한이 민주정치발전의 결정적인 저해요인이

되고 있기 때문이다. 이와 같이 규범의 변화에도 불구하고 권력과 자본의 동원능력이 어느 정도 평준화되지 않을 경우, 실질적인 경쟁이 될 수 없어 공정성의 문제가 심각하게 제기될 수밖에 없다.

○ 오늘날 선거가 민주주의 꽃으로 인식되고 유권자들은 선거라는 민주주의의 장에 참여하기를 원하고 있다. 하지만 현실은 그렇게 작동되지 않고 있다. 여러 가지 문제점이 있다. 본 발표문에서는 영국, 미국 선진국의 경험처럼, 우리도 민주화의 경험과 시대상황의 변화에 따라 선거운동방식 규제에서 비용규제로 전환하는 게 필요하다고 보고, 그 당위적 필요성을 실현하는 데 필요한 몇 가지 쟁점(현행 선거법체제의 문제점, 정치활동과 공정성의 조화, 바람직한 규제의 방향, 전환시 예상되는 문제점 등)을 살펴보고 해법의 실마리를 찾고자 한다.

## II. ‘60년 네거티브 선거법체제’의 문제점과 기원

### 1. 현 선거법 체제의 문제점

○ 현행 선거법의 문제점으로 여러 가지가 있다. 법의 전과정을 관통하는 핵심적인 문제점은 첫째, ‘정치활동’과 ‘선거운동’을 억지로 분리하려는 경향이다. 둘째, 선거의 공정성이란 명분하에 민주화 이후 변화된 시대상황을 무시하고 지나치게 정치활동과 선거운동의 자유를 억제한다는 점이다.

○ 셋째, 현 선거법 체제는 선거운동의 개념, 선거운동의 기간, 주체, 방식을 과도하게 제한하고 있어, 정당, 후보자, 유권자 등 이해관계자의 참여와 행위자간 토론을 통한 상호커뮤니케이션과정을 과도하게 규제하여 성숙한 대의민주주의 이상실현을 어렵게 하는 문제점이 있다. 대의민주주의는 일반적으로 절차적 민주주의·참여민주주의→공화민주주의·숙의민주주의로 발전하는 경향이 있다. 만약 선거라는 공간에서 정당-후보자간의 공정한 경쟁 그리고 후보자-유권자간 및 유권자간의 참여와 토론을 통한 상호커뮤니케이션과정을 방해하는 과도한 규제가 있다면, 이러한 규제는 대의민주주의 이상과 성숙을 달성하는 데 결코 부합할 수 없는 조치일 것이다.

○ 대의민주주의에서 정치활동의 개념은 일반적으로 선거 전후 전과정을 포함하여 통치자(정당과 정치인(후보자))와 피통치자(유권자, 시민단체, 이익단체 등 다양한 행위자들)간의 정치적 커뮤니케이션 과정이다. 하지만 현행 선거법에서 규정하고 있는



선거운동개념은 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”이다.

○ 따라서 정치활동과 억지로 구분되는 현행 선거법으로는 아주 짧게 정한 기간에만 선거운동이 가능하며, 이외 기간에 선거운동에 해당되는 선거운동을 하거나 반대로 선거기간동안 통상적인 정치활동을 제외한 다른 정치활동을 하면 제한받거나 처벌받는다. 정치활동과 선거운동의 애매한 경계를 구분하지 않는다면, “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”가 아니라 ‘최소한도로 선거운동’이란 정당과 후보자들의 선거운동과 유권자의 선거운동이라는 서로 다른 방향의 선거운동을 총칭하거나 세분화하여 재개념화할 필요가 있다.

○ 권위주의 시대에는 정부의 하향식 관료주의적 통제방식과 더불어 불법선거, 관권선거, 금권선거, 타락선거에 따른 반작용으로, 공정성의 실현이라는 명분하에, 정치활동과 선거운동의 자유가 과도하게 제한받았고, 이것이 어느 정도 합리화된 측면이 있다. 하지만 민주화 이후 시민권의 증진과 다원주의적 이해관계의 표출은 더 이상 공정성이라는 명분으로 시민의 기본권을 제한하거나 억압하는 방식으로 공정성을 담보할 수 없는 상황이 되었다.

○ 민주화가 된지 27년이 된 오늘날 선거는 민주주의의 꽃으로 인식되고 유권자들은 선거라는 민주주의의 장에 참여하기를 원한다. 그러나 변화된 상황에도 불구하고 새로운 현실을 반영하지 못하는 선거관리와 선거운동방식에 대한 규제는 후보자와 유권자간의 자유로운 정치적 커뮤니케이션을 어렵게 할 뿐만 아니라, 오히려 탈법, 불법 선거운동으로 이어져 정치적 불신을 확대 재생산하는 악순환을 낳고 있다.

○ 정치적 불신의 근본적 원인을 선거법에서만 찾을 수는 없겠지만 불필요할 정도로 엄격한 선거법이 후보자와 시민들 간의 자유로운 접촉을 막고 탈법, 불법을 양산 시킴으로써 유권자의 정당한 욕구는 좌절당하고, 결과적으로 국민들의 다양한 의사를 여러 방법으로 분출하는 것이 보다 더 장려되어야 할 선거기간에 국민들의 정치적 표현의 자유는 평상시 보다 더 위축되는 역진현상이 일어나고 있다. 이는 민주주의 자체에 대한 심각한 위협이 되고 있다.

○ 민주화와 함께 지구화, 정보화, 후기산업화, 탈냉전화 등 변화된 시대상황에서 공정성을 지나치게 강조할 경우, 정치활동의 자유와 선거의 자유를 과도하게 제한하여 시민의 기본권 침해를 초래할 수 있으므로 변화된 시대에 부응하는 새로운 공정성을 찾을 필요가 있다.



○ 즉, 민주화 이전의 공정성이 국가의 억압적이고 네거티브적 선거운동의 규제하에서 최소한의 선거운동만 허용되는 수준에서 합리화되었다면, 민주화 이후에는 시민의식의 성숙과 다양한 행위자의 등장으로 권력과 자본을 일방적으로 동원하는 것을 견제할 수 있는 만큼, 정치활동과 선거운동의 자유를 포함하여 경쟁자들이 경쟁할 수 있는 선거운동의 기회균등 보장과 지원이라는 두 가지 헌법이념의 조화를 통해 선거의 공정성을 기할 필요가 있다.

○ 왜냐하면, 선거의 공정은 선거의 자유를 실현하기 위한 수단적 목적에 불과하다. 선거의 공정성을 확보하기 위한 핵심은 선거운동의 기회균등을 보장하는 것이고 기회균등을 보장하기 위해서는 후보자의 선거비용에 대한 철저한 법적 규제가 요구되는 것이지 선거운동의 자유를 제한한다고 해서 선거의 공정성이 확보되는 것도 아니기 때문이다.

○ 따라서 선거의 공정을 위해 선거운동의 자유를 제한하는 것을 선거법의 최고의 가치로 정해 놓고, 공정과 선거의 자유간에 조화를 도모하는 해석은 결과적으로는 후보자나 유권자의 선거운동의 자유, 정치적 표현의 자유와 알권리를 과도하게 침해하게 될 뿐만 아니라 대의제 민주주의 국가에서 선거가 지니는 중요성과 의의를 훼손하게 된다. 따라서 선거의 공정과 선거의 자유를 대등한 가치로 대립시켜 놓고 조화를 도모해야 한다는, 그러면서도 결과적으로는 선거의 공정을 보다 우위에 놓는 기존의 선거법 체계와 해석 방식은 변경될 필요가 있다.

○ 그동안 헌재나 대법원은 선거의 공정성과 선거의 자유라는 양대 가치를 대립개념으로 이해하면서 전자를 후자에 대한 광범위한 제한을 정당화하는 논거로 사용하고 있다. 그렇지만 선거를 통한 대의기관 구성에서 국민의 의사가 정확하게 반영되어야 그 본래의 과제를 이행할 수 있으며 그럴 때에만 선거의 공정성도 실현되는 것이다.

○ 국민의 의사가 정확하게 반영되려면 무엇보다도 국민이 그 의사를 자유롭게 표현할 수 있어야 하고, 후보자, 정당, 정책에 관한 정보가 자유롭게 유통될 수 있어야 한다. 그러므로 선거의 공정성은 선거운동에 대한 법적 규율이 선거운동의 자유를 최대한 보장하는 가운데 확보될 수 있다. 그렇게 본다면 선거의 자유와 공정은 상호 대립·모순되는 것이 아니다. 오히려 선거의 공정성은 선거의 자유를 보장하기 위해 수반되는 개념이라 할 수 있다.

○ 미국·영국 등 대부분의 선진외국에서는 선거의 공정과 기회균등을 위해 선거운동에 대한 직접적인 제한보다는 선거비용에 의한 간접통제 방식을 택하고 있다.

## 2. 현 선거법체제의 기원과 변용

○ 우리나라 선거법에서 1960년 이전 선거법은 선거와 관련하여 ‘할 수 없는 행위’를 규정한 반면, 1960년 이후 선거법은 선거와 관련하여 ‘할 수 있는 행위’를 규정하고 있다.

○ 1948년 제정되어 1960년까지 지속된 우리나라 최초의 ‘국회의원선거법’에는 ‘선거운동에 관한 정의’와 ‘선거운동을 할 수 있는 기간’이 정해져 있지 않았다. 그 이유는 1960년 이전의 선거법이 1948. 3. 17. 미군정법령 제175호 국회의원선거법을 제정한 미국의 절대적인 영향으로 ‘보통법적인 전통’에 따른 자유주의 이념을 바탕으로 선거운동의 자유가 거의 제한받지 않았기에 지금과 비교하면 획기적인 포지티브 룰 법제였기 때문이다.

○ 1948. 3. 17. 미군정법령 제175호 국회의원선거법은 선거운동과 관련하여 세 가지를 규정하였다. (1) 후보자의 자유로운 선거운동 보장 (2) 각급선거위원회위원 및 선거사무에 관계있는 공무원 기타 일반공무원의 선거운동 금지 (3) 투표 및 기권과 관련한 매수 금지이다. 이것은 위와 같이 누구든지 선거운동을 할 수 있도록 하되 공무원만 선거운동을 할 수 없는 자로 규정하였고, 매수죄를 두어 금권의 개입을 차단하고자하였다. 한마디로 매수죄, 공무원의 관권개입 등을 규제하되 나머지는 뭐든지 자유롭게 할 수 있도록 만든 ‘포지티브’규제방식이었다.

○ 하지만 이러한 1960년대 이전 ‘포지티브 룰 선거법체제’가 1960년대 이후 현재까지 지속되고 있는 ‘네거티브 룰 선거법’체제로 전환되게 된 배경에는 다음과 같은 사정이 있다. 1958년 1월 25일 민의원의원선거법 및 참의원의원선거법을 신설한 이승만 정권이 당시 야당과 국민을 규제하기 위하여 기존의 자유주의적 선거운동을 보장한 법과 정반대로 ‘대륙법적인 전통’에 따른 제국주의의 정신이 그대로 담겨있던 일본의 선거법을 철저히 모방함으로써 규제위주로 바꿨다. 이후 이러한 법체제는 부정선거, 관권선거, 금권선거를 계기로 더욱 규제와 통제위주로 강화되었다.

○ ‘포지티브 룰 선거법’체제에서 역으로 ‘네거티브 룰 선거법’체제로 전환한 선거법이 현행 선거법으로 진화해오면서 다음의 사항을 포괄적이고도 구체적으로 규제하였다. 선거운동의 정의규정, 선거운동기간 제한제, 유사기관금지, 선거운동원제, 소형인쇄물, 선전문서, 규정 외문서 도화의 작성 배부 등의 금지, 탈법방법에 의한 문서도화의 금지, 개인연설회, 확성기와 자동차등의 사용제한, 허위방송의 금지, 경력방송의 공평, 방송이용의 금지, 신문 잡지등의 불법이용의 제한, 허위보도의 금지, 신문광고,

정치단체의 신문광고, 서명 날인운동 금지, 인기투표의 금지, 음식물제공금지, 소란행위 금지, 야간연설금지, 교통시설 편익공여의 금지, 허위사실유포금지, 기부행위의 제한, 기부받는 행위의 금지, 사전운동의 제한규정 및 선거비용 규정이다.

○ 이러한 우리의 선거규제법은 종래 일본 선거법제의 영향을 크게 받아온 것으로서 서구의 민주적 선거제도를 유지하고 있는 국가들과는 달리 선거운동이 지나치게 제약을 받고 있다. 영국의 선거운동규제는 주로 선거운동자금(finance of election campaign)의 규제를 의미하며, 언론 표현활동에 의한 선거운동은 거의 제약 없이 보장되고 있다. 그에 비해 우리의 선거운동규제는 선거의 부패방지를 위한 선거비용규제에는 충분하지 못하였으며, 오히려 자유로워야 할 선거운동은 지나치게 규제되고 단속되어 왔다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 전환기, 바람직한 선거관리·선거운동 규제 방식의 방향

#### 1. 전환기적 시대상황과 ‘60년 네거티브 선거법 체제’의 부조용

○ 민주화와 더불어 오늘날의 시대상황은 지구화, 정보화, 후기산업화, 탈물질주의, 탈냉전화로 요약된다. 시대상황의 변화는 사람의 가치와 규범에 영향을 미치게 된다. 기존의 것과 새로운 것이 충돌하게 되는 것이다. 당연히 새로운 가치와 규범의 등장은 기존의 법체계와 충돌하게 되고, 기존체계에 대한 충돌과 불만이 심화되면서 새로운 법체계를 요구하게 되는 것은 당연하다.

○ 민주화 진전에 따라 선거와 관련한 국민의 정치적 표현의 요구가 커지고 있으며 특히 정보화에 따라 활발한 의사소통을 가능하게 하는 미디어와 매체가 급격히 진화하면서 선거운동의 자유를 제한하는 우리나라의 법체도가 오늘날의 변화된 시대상황에 적합한 것인지에 대한 문제제기가 활발히 이루어지고 있다. 이러한 문제제기는 당연한 것이다.

○ 정치활동과 선거운동을 억지로 분리하는 경향을 가진 현행 네거티브 선거법 체제는 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다”는 선거운동의 자유를 천명하고 있지만 공직선거법을 비롯한 정치관계법의 개별조항들은 선거운동의 주체, 시기, 방법 등과 관련하여 후보자와 유권자의 선거운동의 자유를 제한하는 수많은 조항과 처벌조항을 두고 있다.

○ 따라서 정당, 후보자, 유권자, 시민단체, 이익단체 등 통치후보자와 피통치후보자 간의 정치커뮤니케이션을 통해 정치활동의 축제가 되어야 할 선거가 ‘정치적 공론장’이 되어야 한다는 구호만 있을 뿐 정치과정을 이끄는 다양한 행위자들은 소외와 무관심속에서 그렇게 작동하지 못하고 있다.

○ 선거가 정치활동의 한 과정으로서 실질적인 정치적인 공론장이 되기 위해서는 ‘60년 네거티브 선거법체제’를 벗어나 시대상황에 부합하는 방향에 따라 중앙선관위의 선거관리방식과 선거운동방식의 규제를 변화시키는 것은 당연한 일이다.

## 2. 새로운 거버넌스적 규제의 필요성

○ 오늘날의 시대상황은 지구화, 정보화, 후기산업화, 탈냉전화 등으로 요약된다. 지구화는 국가의 경계가 약화되면서 초국가적인 지구촌이 형성되는 과정을 말한다. 따라서 국가 이외의 다양한 행위주체들의 등장과 새로운 규범(협력, 신뢰) 및 역할(네트워크 등)이 등장하게 된다.

○ 즉, 국민국가 외에도 다양한 행위자들, 예컨대 다국적기업(MNC), 비영리단체(NPO), 비정부단체(NGO), 국제정부간기구(IGO), 국제비정부기구(INGO), 시민단체, 개인 등 다양한 행위주체들이 초국가적(supranational/transnational) 네트워크를 구축하고 세계적 차원에서 발생하는 다양한 문제들의 해결을 위해 협력해 나가는 과정을 지구화라고 정의할 수 있다.

○ 지구화는 초국가적인 지구촌을 형성하는 과정에서 시민과 시민단체 등 다양한 행위자들을 참여시키면서 협력하게 되는 거버넌스(협치), 네트워크, 파트너십과 같은 새로운 규범과 역할을 발전시킨다. 이러한 변화는 기존의 국가중심의 하향적 통치방식을 타격함으로써, 기존의 통치방식에 불신과 비효율을 가중시키면서 상대적으로 거버넌스(협치), 네트워크, 파트너십을 통한 새로운 통치방식과 규제방식으로 이행하도록 촉진한다.

○ 지구화와 더불어 인터넷, SNS 등 정보통신기술의 발전과 매체발달에 따른 정보화는 개방적인 커뮤니케이션의 확대를 통해 다양한 행위자들을 결집시키는 한편 지식을 직접 생산·공유·유통시킴으로써 집단지성그룹과 커뮤니티를 촉진한다. 집단지성그룹과 커뮤니티의 촉진은 기존의 정당과 정치인 중심의 정치활동과 선거운동방식에서 시민단체와 유권자 중심의 정치활동과 선거운동으로 전환될 수 있는 물적 기반과 지적능력을 제공한다.

○ 위에서 언급한 지구화, 정보화의 진전은 시민단체를 매개로 한 정치과정과 국가의 정책결정과정에 시민참여와 정치참여를 확대한다. 거버넌스란 일반적으로 기존의 국가가 가지고 있는 권력과 권위를 NGO, 시민단체, 지방자치단체, 초국가적 단위 행위자, 다양한 행위자들에게 분산하고 위임하여 참여와 협력을 이끌어내는 새로운 통치방식이다.

○ 변화된 시대상황에 맞게 국가의 통치방식과 행정을 변화시켜 나가지 않을 경우, 갈등과 불신, 대립과 불만이 증가하게 되어 통치의 비효율성이 증가하게 되어 결국 통치불능(ungovernability)의 상태에 빠질 수 있게 된다.

○ 선거관리와 선거운동의 규제 역시도 변화된 시대상황에 맞게 변환하지 않으면 불신과 비효율에 따른 통치불능상태에 빠질 수밖에 없다. 따라서 정책규제와 다른 선거관리규제에 있어서도 매우 제한적이지만 새로운 접근이 요구된다. 그것은 선거운동 방식에 있어서 이해당사자들의 참여와 협력을 통해 종전의 강압적인 ‘외부규제’에서 온건한 ‘자율규제’로 그리고 규제관리의 주체에 있어서 국가통제에서 점진적으로 정부와 중앙선관위가 중심을 갖되 공익적·비당파적 시민단체의 참여를 일정 허용하는 ‘제한적인 거버넌스 규제’로 규제의 방식을 전환하는 것을 조심스럽게 검토해 볼 필요가 있다.

### 3. 공익적·비당파적 시민단체를 활용하는 선거관리의 필요성

○ 통상적으로 규제는 정부의 고유 권한으로 인식되어 왔으며, 바람직한 경제질서 또는 사회질서의 수립을 위해 정부의 규제는 필수기능으로 간주되어 왔다. 특히, 시장기능이 실패하는 영역, 다원주의적 집단행동이 실패하는 분야에 대한 정부 개입의 수단으로 정당화된 것이 사실이다.

○ 그러나 전환기적 시대상황에 따라 등장한 거버넌스라는 통치양식은 거버넌스라는 협력적 통치속에서도 새로운 규제가 가능하다는 것을 보여주고 있다. 즉 정부주도적 통제에서 벗어나 정부가 중심을 갖되 민간도 협력할 수 있는 규제도 가능하다는 것을 보여주고 있다. 특히, 시민단체를 중심으로 하는 시민사회는 저항적인 정부 비판영역에서 벗어나 건전한 시민모니터링, 사회복지, 사회적 기업, 마을 만들기 등 정부와 시장이 못하는 공익적 영역을 대신하거나 협력하는 등 공공영역을 강화하고 있다.

○ 시민사회의 변화에 따라 정부와의 관계도 변화하고 있으며, 규제와 관련해서도 그 둘의 역할이 달라지고 있다. 과거 권위주의 시대의 정부 주도하의 규제에 국가조



합주의(state corporatism) 혹은 국가통제가 주를 이루어 왔으나, 민주화 이후에는 상황이 달라졌다. 즉 정부는 시민단체와의 관계 개선을 통해 서로가 협력하거나 역할분담을 하여 의약분업 등 소수의 이익단체들의 독점적인 이윤추구와 지대행위를 견제하거나 경쟁하도록 다원주의(pluralism)를 촉진하거나 또는 노사정위원회와 같은 사회적 조합주의의 문제를 견제하기 위해 시민들의 공익을 대변하는 시민단체 대표를 참여시키는 것처럼(일종의 결사체민주주의(association democracy)이다), 거버넌스 규제방식을 적극 활용하고 있다.

○ 정부주도의 일방적인 규제에서 정부가 중심을 갖되 일정 공익적·비당파적 시민단체가 참여하는 거버넌스적 규제방식으로의 변화는 선거관리 행정과 선거운동방식 규제에 있어서 새로운 기회를 제공할 수 있다. 거버넌스의 핵심이 정부가 공익적 시민단체와의 역할 분담을 통해 일정 시민단체에게 노젓기(rowing)를 위임하고 정부는 방향키 조정(steering)에 집중함으로써 중앙정부가 집행기능에 집착하기보다는 전략적인 정책역량을 강화하는 데 있다.

○ 따라서 지금까지 중앙선관위가 담당했던 노젓기에 해당하는 선거관리 행정의 일정부문을 공익적·비당파적 시민단체에게 일정 분담시키면서 중앙선관위는 조정(steering)과 메타거버넌스에 집중하는 역할이다. 거버넌스에서 조정의 역할이란 예를 들면 선관위가 매니페스토운동과 선거부정감시단을 활성화하는 과정에서 시민사회를 참여시키는 일, 공정선거의 감시를 위해 시민사회를 참여시키는 일, 투표참여의 활성화를 위해 시민사회를 참여시키는 일 등이다.

○ 또한 공익적 시민단체와의 제한적인 협력은 선거관리 행정뿐만 아니라 선거운동 규제에서 비용규제로의 전환에서 오는 공백 및 비용규제에서 ‘선거비용검증시민연대’와 같은 방식을 활용하여 정당과 유권자 및 이익단체의 불법행동을 견제할 수 있다. 특히, 공익적이고 비영리적인 시민단체, 자발적인 정치팬클럽, 자발적인 지지자모임의 선거운동 참여 허용은 유권자에게 선거참여의 동기를 활성화시키는 한편 정당과 후보자들 및 이익단체들의 파벌적, 독점적인 운동방식의 횡포는 물론 불법과 타락경쟁을 막고 정책경쟁을 다원주의화하도록 유도하는 데 중요한 자원이 될 수 있다.

#### 4. ‘선거운동방식’규제에서 ‘선거비용’규제로의 전환 필요성과 주의사항

○ 민주화 이후 변화된 정치적 시민권의 요구에 부응하지 못하는 현행 선거법으로 인한 현재 판결의 문제, 그리고 지구화, 정보화로 표현되는 전환기적 시대상황은 시민단체의 등장과 거버넌스 체제의 등장으로 우리사회가 더 이상 ‘60년 네거티브 선거

법'체제로 버틸 수 없다는 것을 웅변해 주고 있다.

○ 따라서 우리 역시도 영국, 미국 등 선진국이 아래로부터의 시민혁명과 시민결사체의 활성화 및 정치풍토에 따른 보통법적인 전통에 따라 선거비용규제의 방향대로 선거관리와 선거운동에 대한 규제가 전환되어야 하는 것이 합법칙적이고, 바람직한 방향이라 할 수 있다.

○ 바람직한 비용규제의 방향으로 (1) 후보자의 자유로운 선거운동 보장 (2) 각급 선거위원회위원 및 선거사무에 관계있는 공무원 기타 일반 공무원의 선거운동 금지 (3) 투표 및 기권과 관련한 매수 금지이다. 이것은 위와 같이 누구든지 선거운동을 할 수 있도록 하되 공무원만 선거운동을 할 수 없는 자로 규정하고, 매수죄를 두어 금권의 개입을 차단하고자 한 1948. 3. 17. 미군정법령 제175호 국회의원선거법으로 돌아가서 이것을 기초로 일정정도 보완할 필요가 있다.

○ 선거운동의 방법상 규제를 선거비용 규제로 전환하려고 하는 경우에도 단계적인 로드맵과 비전하에서 치밀하고 점진적으로 진행해야 한다. 첫째, 권력과 자본의 동원력의 차이를 최소화는 기회균등의 공정을 기하기 위해 선거운동의 방법상 규제를 대부분 폐지한다고 하더라도 선거비용제한액을 설정하여 그 범위내에서 자유롭게 선거운동을 하도록 해야 한다. 이렇게 할 경우 후보(예정)자는 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻기 위해 선거비용제한액 범위내에서 가장 효과가 있을 선거운동방법을 찾아내거나 개발하게 될 것이고 그러한 과정에서 유권자 또한 선거를 축제로써 느끼게 될 것이다.

○ 선거비용제한액은 현행 선거법에서도 선거종류에 따라서 인구수, 읍·면·동수에 일정금액을 곱하여 산정하며, 관할선거구위원회에서 공고하고 있다. 선거비용제한액의 산출·결정은 국가의 간섭을 배제하고 간편하게 적용할 수 있도록 법률로 규정하고 있으며, 물가변동 등 경제·사회적 상황변화에 탄력적으로 대응하기 위하여 소비자물가변동률을 감안하여 결정한다. 선거비용제한액은 전국소비자물가변동률을 감안하여 지속적으로 증가해왔다.

○ 대통령선거의 경우를 살펴보면, 16대 선거에서는 공식적인 선거비용 제한액이 341.8억원이었으나 17대 선거에서는 465.9억원으로 산정되었다. 국회의원 지역구선거의 경우 평균 선거비용제한액이 17대에서는 1억 7천만원이었으나 18대에서는 1억 8천 6백만원으로 9.4%포인트 증가하였다. 대략 물가상승분을 고려하면 19대 대선에서는 500억원 정도 규모, 국회의원의 경우 2억원 정도 규모를 예상할 수 있다.

○ 둘째, 공익적인 시민단체, 정치팬클럽, 자발적인 봉사조직은 장단기적으로 미국의 정치활동위원회(Political Action Committee)와 같은 후원회조직을 조직하여 후보자와 정당에게 정치자금을 후원하거나 정치광고와 정책홍보활동을 활동할 수 있도록 보장할 필요가 있다. 당연 후원회 조직의 수입과 지출사항을 엄격하고 보고하고 감사한다.

○ 새로운 정치활동과 관련된 선거운동의 상을 새롭게 정립할 필요가 있다. 즉, 정당과 후보자, 후보자가 되고자 하는 자와 유권자가 선거와 관련하여 할 수 있는 활동은 일상적인 정치활동의 연장으로 이해되어야 하기 때문이다. 여기에는 특정 정당이나 후보자, 정당의 정책이나 정견에 대해 지지하거나 반대하는 모든 행위가 포함되며, 굳이 이것이 선거 이전 시기와 선거시기라는 구분을 통해 구별될 필요는 없다.

○ 다만, 특정시점을 기해 후보자는 등록을 함으로써 유권자에게 공식적으로 등장을 하고, 정부는 후보등록 이후 정당이나 후보자의 활동을 지원해 줄 수 있는 부분을 밝히고 정당이나 후보자가 자체적으로 수행하는 활동에 대해서는 비방 및 허위정보 제공금지 등의 일반적인 정치활동 규제를 행한다. 비방이나 허위정보 제공금지 등의 규제는 굳이 후보자 등록이후 시기가 아니라 일상적인 정치활동 영역에서도 규제가 필요한 부분이기 때문이다.

○ 선거비용에 대한 개념도 재정의 할 필요가 있다. 선거비용이란 통상적인 정당활동 등을 제외한, 후보(예정)자를 위하여 선거일전 1년부터 소요되는 자금으로써 후보(예정)자의 자산, 차입금, 정당지원금, 후원금, 기타 수입을 포함하도록 규정한다. 즉, 후보(예정)자를 위하여 지출하는 일체의 비용으로서, 정당, 선거사무소장, 선거연락소장, 후보자의 배우자, 후보자의 직계존비속, 회계책임자가 지출한 비용과 이들과 통모하여 지출한 비용 모두를 포함하도록 한다. 후보(예정)자 본인과 그 가족의 생활비를 제외한 일체의 자금과 경비를 선거비용으로 계상하도록 규정한다.(현행 선거법상 선거비용으로 보지 아니하는 비용규정은 폐지하도록 함)

#### IV. 쟁점: 선거운동방식 규제에서 비용규제로의 전환 내용

##### 1. 주요 내용

○ ‘선거비용의 수입 및 지출내역’을 허위보고하거나 누락하는 경우 당선무효형에



처하고 10년간 피선거권을 제한하는 강력한 규정을 두어야 한다.

○ 선거비용 수입 지출에 대한 정치인의 회계보고내역과 일반국민이 체감하는 정도에는 현저한 차이가 발생하므로, 후보(예정)자의 선거비용은 ‘선거일전 1년’부터 소요되는 일체의 비용(후보자·후보자가 되고자하는 자와 그 가족의 생활비는 제외한다)을 선거비용으로 계상하여 보고하도록 하고 현행 선거법의 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용규정은 폐지하도록 한다.

○ 선거일전 1년부터 선거비용의 수입 및 지출내역을 보고하도록 제안하는 이유는 첫째, 선거운동의 준비가 선거일전 1년 전부터 시작되는 것으로 보이며 둘째, 현행 선거법에서도 대통령선거 예비후보자의 선거운동 개시시점이 선거일전 240일(약 8개월)이기 때문이다. 셋째, 임기중보다는 선거일이 임박한 일정시점(선거일전 1년전)부터 일체의 비용을 계상하도록 하여 회계보고를 하도록 하는 것은 그 진실성을 담보할 수 있다고 보기 때문이다. 선거운동의 준비가 시작된다고 보는 시점(선거비용을 계상하여야 할 개시 시점)은 정치적 환경, 선거의 종류 등 여러 가지요소를 고려하여야 할 것이다.

○ 선거비용은 그 지급일의 여하를 불문하고 기간 내에 행하여진 모든 비용을 포함하도록 하여야 하며, 정당 또는 단체 등이 후보(예정)자와 통모하여 직접 지출한 비용과 후보(예정)자에게 제공되는 직·간접의 편익과 서비스, 후보(예정)자에게 이익을 주는 기부물품 등의 평가액(현저하게 싸거나 비싸다고 이의제기가 있는 경우에는 공신력 있는 평가기관의 재평가액)도 포함하도록 하여야 할 것이다.

○ 선거비용 수입과 지출내역은 인터넷에 공개하고 ‘선거비용검증시민연대’와 같은 시민단체 위주의 검증이 있어야 하며 언론사와 공동으로 취재·조사하여 차기 선거일전 1년부터 그 입후보예정자의 검증결과가 언론에 보고되도록 하여야 한다.

○ 후보(예정)자는 선거비용제한액 범위내에서 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 하고, 개인, 기업, 기관, 단체(정치인팬클럽을 포함한다)가 선거운동을 하는 경우에는 주문자(자신)의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 그 선거운동매체에 반드시 명시하도록 하되, ‘정책에 한하여’만 정치적 의사를 표현(선거운동)할 수 있도록 한다. 그들이 정당이나 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하려고 할 때에는 반드시 ‘정책의 지지 반대와 함께 그 정당이나 후보(예정)자를 병기’하도록 한다.

○ 후보(예정)자에 대한 비방이나 허위사실 유포, 언어폭력은 엄격히 단속하고 제제

하며, 향응, 접대, 기부행위를 금지하고, 폭력, 선거의 자유 방해, 투개표소 질서문란 행위를 금지하며, 공무원의 선거관여나 비자발적 사조직의 선거운동을 제한하면서 선거비용을 규제하는 방향이다.

## 2. 비용규제로의 전환시 예상 문제점

○ 프랑스의 정치가이자 철학자인 토크빌은 1831년 미국을 여행하고 쓴 『미국의 민주주의(Democracy in America)』에서 미국의 성숙한 법치주의 관행은 미국인들의 자발적인 마음의 습속(the habits of the heart)인 결사체를 지향하는 성향(associations impulse)과 긴밀한 관계가 있다고 논파하고 이것이 미국의 민주주의를 지탱하는 사회적 기반이라고 분석하였다. 미국 법치주의가 작동되는 핵심에는 정치문화적 토대가 있기 때문이란 지적이다.

○ 이러한 토크빌의 시각은 우리나라가 비용규제중심의 선거법체제를 설계하여 제도화시키는 데에도 영감과 시사점을 준다. 예상되는 문제점은 선거운동규제를 하지 않고 비용규제를 대신해도 될 만큼, 우리에게도 자발적인 마음의 습속(the habits of the heart)인 결사체를 지향하는 성향(associations impulse) 같은 성숙한 시민의식과 시민적 미덕 및 사회적 자본(social capital)을 기반으로 하는 선진적인 정치문화가 굳건하게 자리를 잡고 있는가 하는 점이다. 만약 그렇지 않다면, 법과 현실의 괴리로 더 많은 부정선거, 금권선거, 불법과 타락이 발생할 수 있다.

## 3. 실효성 확보방안

○ 선거비용제한액범위 내의 합법적인 선거운동의 경우에는 그 사용내역이 전부 노출되기 때문에 문제가 없지만 불법선거자금을 조성하여 은밀히 금품을 살포하는 경우가 문제가 된다. 향응, 기부행위, 금품살포의 경우와 같이 은밀하고 파렴치한 불법선거운동 행위자에 대해서도 그 정도에 따라 당선무효형과 10년간 피선거권을 제한하도록 규정하여야 한다. 금품살포를 제외한 향응이나 기부행위의 경우에는 그 정도에 따라 처벌하여야 한다.

○ 사전선거운동금지를 폐지하고, 선거비용제한액 범위 내에서 후보(예정)자가 선거운동을 자유롭게 할 뿐만 아니라 개인, 기업, 기관, 단체(정치인팬클럽 포함)도 정치적인 의사표현을 허용하는 것을 제대로 관리하고 만일의 사태에 대비하기 위해서는 중앙선거관리위원회의 조사권을 확대·강화할 필요가 있다.

○ 선관위의 조사권을 강화해야 하는 이유는 다음과 같다. 선거법위반범죄의 경우 현장에서 증거수집이 중요하고, 선거범죄가 선거결과에 지대하게 영향을 미쳤음에도 선거일 후에는 이를 입증할 수 없는 특성이 있으며, 사회지도층인 후보(예정)자가 조사받기를 거부하는 경우가 종종 있기 때문이다. 뿐만 아니라 선거비용제한액 범위 내에서 선거운동이 이루어졌더라도 불법적인 선거자금 사용으로 경제력 차이가 발생하고 이에 따른 불평등이 발생하지 아니하였는지 확인하여야 하기 때문이다.

○ 정치인이 후원금을 직접 수수하지 못하도록 법문에 명시하여야 한다. 돈의 특성상 여러 사람의 손을 거치게 하여야 투명성을 높이게 되고 자금관리자 상호간 견제가 이루어지기 때문이다. 공천과 관련하여 혹은 이권개입을 목적으로 후원되는 사례가 발생한 경우에는 이유여하를 불문하고 당선무효형과 더불어 10년간 피선거권을 제한하는 법규정이 제정되어야 한다.

○ 불법사례 방지를 위하여 내부고발자에게는 포상금을 추가하는 포상금제도도 시행되어야 한다.

○ 과도기적으로 비효율적인 선거비용 지출을 일정정도 억제해야 한다. 돈 드는 비자발적 자원봉사자의 고용 금지, 청중동원에 많은 돈이 들어가는 집회를 이용한 옥내 또는 옥외에서 의 선거운동의 금지 등

○ 단속과 처벌을 강화해야 한다.

○ 공익적·비당파적 시민단체를 활성화하고 이들의 선거참여를 제도화해야 한다. 아울러 이들이 거버넌스 규제에 협력적으로 참여할 수 있는 정치문화를 조성해야 한다.

○ 시민교육을 활성화해야 한다.



2014 한국정치학회 추계학술회의

# 실질적 기회균등을 위한 제도개선 방안

손병권(중앙대)



## 실질적 기회균등을 위한 제도개선 방안

손병권(중앙대)

\* 민주주의는 국민의 다양한 의사가 정치과정에 반영되고, 이를 위해서 다양한 정치세력의 목소리와 입장이 정부 정책의 결정과정에 반영될 수 있도록 제도화하는 것이 중요함

\* 1987년 민주화 이후 우리 민주주의는 1인2표제의 도입을 통해 소수정당의 의회진입을 보다 용이하게 하는 비례대표제 투표를 별개로 실시하기도 하고, 여성후보의 원내진출을 돕기 위해서 비례대표 후보선정의 교호순번제를 도입하기도 하는 등 소수세력의 정책결정과정 참여를 위해 노력해 왔음

\* 이와 같은 포괄적 민주주의(inclusive democracy)를 구현하기 위해서 현재 양대 정당 간의 극한적인 대립과 갈등을 극복하는 것이 중요한데, 이를 위해서 현재 공천제도, 선거제도 등에 관한 논의가 진행 중이며, 분권형 개헌을 위한 공론화 노력도 정치권을 중심으로 진행중임

\* 이러한 포괄적 민주주의의 연장선상에서 한국 선거정치 역시 새로운 정당이나 소수정당 혹은 새로운 인물이나 정치적으로 열위에 있는 후보자들이 공정한 경쟁을 통해서 정치권에 진입하는 것이 매우 중요할 것으로 보임

\* 이를 뒷받침하려는 노력을 공정한 선거를 통해서 실질적인 기회균등을 보장하는 방식으로 진행되어야 함

### 1. 현역의원과 입후보예정자의 기회균등 확보방안

\* 한국 정당.선거정치는 대선, 총선, 지방선거 등을 경험해 가면서 다양한 개선의 과제를 드러내고 있음

\* 최근 7.30 재보궐선거의 경우 새정치민주연합의 계파 간 갈등 및 조정의 결과로

나타난 권은희 후보 공천의 문제는 민의와 유리된 공천이라는 문제를 제기하기에 이르렀음

\* 정치에 대한 국민의 불신이 최근 세월호 특별법 제정을 둘러싼 여야 간의 대립 및 이로 인한 우리 국회의 식물국회화 현상으로 그 어느 때보다 높아져 있는 상황에서 정치권의 각성이 촉구되는 상황에서 공정한 공천과 공정한 선거는 어느 때보다도 중요함

\* 이러한 반성에서 지역구 유권자의 민의를 반영하는 공천제도를 실시하기 위해서 여.야 공히 상향식 공천제도를 논의하기 시작했고, 새누리당의 경우 혁신위를 9월 18일 발족시켜 국민참여형 경선(오픈 프라이머리) 제도에 대한 논의가 본격적으로 시작되는 시점임

\* 따라서 정치에 대한 국민의 불신을 줄이고 정치권이 논의하는 공천제도가 효과적인 것이 될 수 있도록 하기 위해서는 개혁된 결과물로서 제도의 내용이 공정한 것이어야 함

\* 이러한 공정성은 선거에 있어서 현역의원과 당 내외의 도전자 간에 선거운동의 기회균등이라는 측면에서 더욱 부각된다고 할 수 있음

\* 특히 정치권에서 논의되기 시작한 국민참여형 경선(오픈 프라이머리)가 민의를 적절한 반영하여 효과적이고 혁신적인 결과를 만들어 내기 위해서 이러한 공정성을 제고하는 후보자간 실질적 기회균등의 보장이 매우 중요해 짐

\* 이미 현행 공직선거법은 이러한 공정성과 후보자 간의 기회균등의 보장을 위해서 예비후보자 제도를 도입하고 예비후보자의 선거운동 기간을 확정해 둔 바가 있음

\* 현행 공직선거법 제60조의 2의 1항은 예비후보자가 되려는 사람의 예비후보자 등록제에 관해서 규정하고 있음

- 대통령 선거의 경우 선거일 전 240일

- 지역구 국회의원 선거 및 시.도지사 선거의 경우 선거일 전 120일 등

\* 이러한 제도적 개선에도 불구하고 현재 국민참여형 경선(오픈 프라이머리) 제도 등이 도입하자는 논의가 시작되어 후보자간 공정한 경쟁을 위한 실질적 기회균등이 보장되어야 할 필요가 있음



\* 기존의 한국정당의 공천과정은 2004년 총선을 제외하고 상향식 공천제도보다는 정당 공천위원회에 의한 하향식 공천이 주류를 이루어 왔음

\* 정당지도부에 의한 현역의원의 물갈이 공천이 현역의원의 출마를 좌절시켜 엘리트 순환을 가능하게 한 측면이 있었음

\* 그러나 그렇지 않은 경우 현역의원이 기타 후보에 비해서 유리한 선거운동을 전개할 수 있었으며, 이는 현역의원의 인지도나 선거경험, 선거에 필요한 자원의 동원능력 등에 기인하는 것이었음

\* 이러한 상황에서 국민참여형 경선이 개최될 경우 현역의원의 경선을 막을 수 있는 방법이 원천적으로 봉쇄되어 현역의원의 선거운동 우위가 지속될 것으로 보이기 때문에, 공정한 선거를 보장하기 위해서는 현역의원 이외의 후보자들이 선거운동에 대한 제약을 상당히 풀어주어야 할 필요가 있음

\* 개선방안

- 우선 공직선거법상의 예비후보자 등록제도를 전면적으로 폐지하거나, 이것이 선거관리상 무리가 있다면 상시적으로 예비후보 등록이 가능하게 하여 누구든지 선거에 관심이 있는 사람은 선거운동을 할 수 있도록 해야 함(선관위안)

- 현직의원의 의정활동은 그 자체로 전국적인 매체나 지역매체를 통해서, 그리고 정당활동을 통해서 지역구에 직접, 간접으로 홍보되는 반면, 비현역 후보의 경우를 그렇지 못하다는 점을 고려할 때, 예비후보자에 대한 선거운동 규제의 제 조항은 비현역후보에게 좀 완화된 형태로 적용하거나, 혹은 선거에 최근접한 일정 기간에 국한해서 적용할 필요가 있음

- 선거비용 보전에 관한 조항 역시 비현직 후보자의 경우 선거비용 보전 기준(유효 총투표수 대비 득표비율)을 좀 완화해서 이들의 진입장벽을 낮출 필요도 있음; 그래야 정치신인과 기성정치인 간의 공정한 선거가 될 것으로 보임

- 국민참여형 경선이 도입될 경우 경선과정에서 비현역후보에게 불리할 뿐만 아니라, 통상 많은 문제가 있는 것으로 지적되어 온 여론조사결과의 반영방식은 배제하는 것이 옳음

## 2. 현행 선거공영제의 문제점과 개선방안

\* 현재 공직선거법에서 운영하는 선거공영제는 선거비용을 보전해주고 또한 보조해주는 방식이 운영되고 있음

\* 이는 국민의 참정권 행사의 가장 주요한 기제인 선거를 국가의 지원 하에서 치르게 한다는 취지로 보임

\* 그러나 현재 선거비용의 보전에 있어서 보전을 가능하게 해 주는 기준이 특히 소수정당과 비현역후보, 정치신인에 대해서 상대적으로 높아서 문제로 지적될 수 있음

\* 예컨대 현재 대통령선거나 국회의원 선거 등에서 후보가 당선되거나 유효투표총수의 15%이상을 득표한 경우는 선거비용 전체를 보전해 주고, 10-15% 인 경우 전체 선거비용의 절반을 보전 받게 되는데, 이는 비현직후보나 소수정당 후보의 경우에는 상당히 불리하게 작용할 소지가 있음

\* 한편 정치자금법에 규정된 선거보조금 제도 역시 교섭단체를 구성하고 있는 거대정당에게 유리한 방식으로 제도화되어 있어서 소수정당에게는 매우 불리함

\* 선거보조금 50%를 교섭단체를 구성한 정당에게 균등 배분하고, 이외에 군소정당에게 별도의 기준에 따라서 선거자금을 배분한 이후, 남은 잔여보조금도 국회 내 의석수에 따른 비율과 국회의원 선거 득표율에 따라서 배분하기 때문에 군소정당이 배분받는 보조금의 액수는 매우 적은 형편이어서 개선의 여지가 있음

### \* 개선방안

- 소수정당 후보나 비현직 후보자의 경우 선거비용을 보전 받을 수 있는 기준을 낮추는 방식으로 선거법을 개정할 필요가 있음

- 이와 병행하여 혹은 이와 별도로 10-15%의 득표율을 얻은 후보에 대해서도 선거비용을 전액 보전해 주는 방식도 고려해 볼 수 있음

- 현직의원에 비해 불리한 위치에서 선거전을 치르는 비현직후보 등 정치신인의 경우 개인적으로 치러야 할 선거비용에 대해서는 - 위에서 지적한 상시적인 예비후보 등록의 허용과 함께 - 이들의 경쟁력을 높이기 위해서 사전적인 선거비용 보전도 고려해 볼 수 있음

- 선거보조금의 경우 교섭단체에 대한 균등한 배분과 함께 일정 득표율 혹은 일정

의석수 이하의 군소정당에 대한 쿼타제도를 도입하여 이들의 정당.선거활동을 지원할 필요가 있음

- 궁극적으로는 선거제도를 개선하여 비례제로 선발되는 의석을 확대하는 방식도 적극적으로 고려하여 소수정당과 정치신인이 많이 등장하도록 배려해야 함

### 3. 선거보조금과 선거비용 보전의 중복 개선방안

\* 현재 정치자금법의 의해서 선거가 시작되면 정당에 선거보조금을 지급하고 선거를 마친 후에는 다시 정당에 대해서 후보자의 수와 기타 기준에 따라서 선거비용을 보전해 주고 있음

\* 이는 국민의 세금이 동일한 목적에 이중적으로 지불되는 효과를 가져와 개선의 여지가 있음

\* 실제로 이러한 혜택의 내용을 보면 거대정당은 군소정당에 비해서 지원받는 금액의 중복성이 더 크다고 판단되어 개선의 여지가 있음

#### \* 개선방안

- 선거보조금 지불액이 보전비용을 넘으면 보전비용은 별도로 지불하지 않고, 그 보전비용이 선거보조금보다 많은 경우에 국한해서 그 많은 액수만큼만 보전비용을 지불하는 방식을 생각할 수 있음

- 이는 현행 제도 하에서는 거대정당에게 지나치게 많은 선거보조금 혜택이 돌아가고, 소수정당에게는 반대로 지나치게 선거보조금 혜택이 적어서 나타나는 불균형의 문제점을 어느 정도 해소할 수 있음

### 4. “떡튀” 방지 방안

\* 각급 선거에서 정당이 후보를 낸 이후 선거일 전에 후보를 사퇴하는 경우가 있는데도 선거보조금을 정치자금법에 따라 - 의석비 및 득표율 기준 - 이미 지급받는 경우는 실제로 최종적으로 후보가 없는데 선거보조금을 받게 된다는 문제점이 있을 수 있음

\* 그리고 이러한 잠재적 “먹튀” 후보자들은 군소정당에 많거나 혹은 후보단일화를 추진하는 진보진영 쪽에 많은 경향이 있음

\* 그러나 이러한 총체적 “먹튀”가 사전적으로 의도된 것인지를 단정하기 어렵고, 선거전략상 진보세력이 추진하는 후보단일화 및 이에 따른 후보사퇴를 그 자체로서 비난하기는 어려울 뿐만 아니라, 비난의 방향 역시 선거자금을 “거저먹고 튀는 것”에 있다기보다는 무분별한 후보단일화와 이에 따른 유권자의 정당 및 후보 선택권의 혼란 등에 있으며, 또한 이러한 단일화 그 자체로서 “먹튀” 후보 및 그 소속 정당이 비난의 대상이 되고 있고 그 결과 선거의 역풍을 맞고 있기 때문에, “먹튀”에 대한 규제는 후보사퇴의 시기를 정하는 방향으로 규제하는 것이 옳음

\* 후보사퇴를 모두 의도된 “먹튀”로 보아 규제하는 것은 군소정당의 선거활동을 위축시킬 수도 있으므로 선별적인 규제가 필요한 사항으로 보임

\* 개선방향

- 후보사퇴를 선거일에 급박해서 실행하는 경우 이에 대한 규제로서 해당후보가 속한 정당에 지불한 선거보조금의 일부를 회수하는 방안을 고려할 수 있음

- 선거전략상 후보단일화를 위한 후보사퇴 이후 유권자들이 충분히 후보를 선택할 수 있는 시간이 주어져야 하고, 또 이럴 경우에만 유권자의 후보사퇴 정보부족으로 무효표가 감소될 것이기 때문에, 선거운동이 시작된 후 일정 기간 이후의 후보사퇴의 경우는 “먹튀”로 보아 선별적으로 선거보조금을 회수하는 것이 가능하다고 봄

기획패널 II (중앙선거관리위원회)

## 선거 · 정당의 제도적 개혁과 한국적 민주주의

지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성

유성진(이화여대)

정당 정책연구소의 위상과 역할:

외국의 사례와 한국적 함의

한의석(중앙대)

한국 정책연구소 운영의 문제점과 발전 방안:

주요 정당의 정책연구소를 중심으로

한정택(연세대)

---



2014 한국정치학회 추계학술회의

# 지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성

유성진(이화여대)





# 지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성\*

유성진(이화여대)

## I. 서론

규범적인 차원에서 정책 중심의 선거가 대의제 민주주의의 원활한 작동에 대해 갖는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 대의제 민주주의의 핵심적인 매개체인 정당은 선거의 장에서 유권자들의 지지를 얻기 위해 노력하는데, 그 과정에서 정책은 유권자들에게 주어지는 가장 기본적인 선택의 기준이 된다. 합리적인 유권자들은 선거에서 자신들에게 가장 이득이 되는 정책실행을 약속하는 정당과 후보들을 선택함으로써 스스로의 선택이 결과하는 이득을 극대화한다(Downs 1957). 이런 관점에서 보면 선거에서 정치행위자인 정당과 후보 그리고 유권자들은 정책을 중심으로 일종의 교환관계를 형성하며, 대의제 민주주의는 유권자들이 후보가 제시한 정책 공약을 면밀히 살펴보고 자신의 선호를 가장 잘 반영한 공약을 제시한 후보에게 투표하는 경우에 가장 잘 구현될 수 있다.

그 규범적 당위성에도 불구하고 현실적인 선거의 장에서 유권자들이 정책 중심의 대결을 목격하기란 쉽지 않은 것이 사실이다. 이상적으로 정책적 선호에 근거한 후보와 유권자들의 의사교환이 민주주의 체제의 정당성 유지에 핵심적인 과정이지만, 이러한 이상적 당위성에도 불구하고 우리의 정치현실에서는 정책에 근거한 투표행태가 쉽사리 목격되지 못하였고 선거 때마다 정책선거의 부재(不在)가 비판의 대상이 되어 온 것은 부인할 수 없다.

그러나 한편으로 선거 때마다 여러 쟁점이슈들이 등장하고 이에 관한 후보 간 각축이 일어나는 것 역시 사실이다. 지난 대선을 예로 들면, 소위 “경제민주화”라는 용어로 표상되듯 경제가 중요한 쟁점이슈로 부각되면서 “압축성장의 결과로 불거진 경제적 양극화가 어떠한 방식으로 해소될 수 있느냐” 그리고 “성장과 복지라는 두 마리 토끼를 어떻게 잡을 수 있느냐”를 중심으로 후보마다의 정책들이 경쟁적으로 제시된 바 있다.

이렇듯 선거 때마다 쟁점이슈들이 부각되지만 ‘정책선거의 부재’라는 비판이 나오는

\* 이 글은 2014년 한국정치학회·한국정당학회가 공동으로 수행한 중앙선거관리위원회의 『제6회 전국동시지방선거 외부평가』 중 필자가 담당할 부분을 수정·보완하여 정리한 것임을 밝힌다.

가장 큰 이유는 민주화 이후 한국의 선거과정이 ‘지역주의’에 크게 영향 받았고, 그 속에서 후보나 이슈의 영향력이 묻혀 버리거나 상쇄되었던 경향에 기인한다. 그러나 2004년 총선을 기점으로 이념과 세대균열의 중요성이 부각되기 시작하면서 한국 선거에서도 이슈와 정책이 갖는 영향력에 대한 관심이 확산되는 추세이다.

이러한 상황에서 실시된 2014년 지방선거는 정책선거의 부재에 대한 그간의 비판에 정당과 후보들이 얼마나 반응하고 있는지 살펴볼 수 있는 또 하나의 장을 제공하였다. 중앙집권의 경향이 강한 우리의 현실에서 지방선거에서의 정책선거를 목격하기란 그다지 쉽지 않은 것이 사실이지만, 정책선거에 대한 사회적 요구가 증대되고 있는 현실, 그리고 지방자치제도의 부활 이후 20여 년이 지났다는 점은 현 시점 정책선거에 대한 유권자와 정치행위자들의 인식에 대한 검토가 여전히 중요한 연구주제임을 알려준다. 더욱이 정책선거에 취약한 조건을 갖고 있는 지방선거에서 정책선거의 실천이 목격된다면 이는 우리의 대의민주주의 작동에서 책임성과 반응성이 크게 높아질 수 있다는 의미를 담게 된다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 매니페스토 운동과 그 영향력을 중심으로 정책선거 구현의 가능성을 지방선거에 초점을 맞추어 검토한다. 논의에 있어 중점적으로 다루어질 질문들은 다음과 같다. 한국의 지방선거에서 정책선거를 저해하는 요인들은 무엇인가? 지방선거의 부활 이후 한국의 선거제도는 어떠한 변화를 거쳤으며 이는 정책선거의 구현에 어떠한 영향을 미쳤는가? 정책선거를 바라보는 유권자들의 인식은 어떠한가? 지방선거에서 정책선거의 가능성을 높일 수 있는 방안은 무엇인가? 이러한 질문에 대한 검토는 ‘대표성’과 ‘책임성’을 중심으로 하는 대의민주주의체도가 우리의 지방자치 현실에서 얼마나 반영되고 있는지 확인해 볼 수 있는 계기가 될 것이다.

## II. 이론적 논의: 정책선거의 조건과 매니페스토 운동

고전적인 선거연구에 따르면 유권자들의 선택에는 크게 정당, 후보, 이슈 등 세 가지 요인들이 작용한다. 정당은 여러 선거에 걸쳐 나타나는 장기적 요인으로서 전체적인 선거의 구도형성에 영향을 미치며, 후보와 이슈에 대한 유권자 인식과 평가에 있어 일차적인 잣대로서 기능한다. 더불어 후보와 이슈는 선거 때마다 그 내용과 영향력이 변화하는 단기적 요인으로서 유권자 선택에 영향을 미친다(Campbell et al. 1960). 오랜 정당의 역사를 가지고 있어 정당이 다른 무엇보다 중요한 선택의 기준으로 이해되어 온 서구의 민주주의 국가들과는 달리, 정당의 오래 지속되지 못하거나 그 이름이 바뀌어 유권자들이 선거 때마다 새로운 정당들을 맞닥뜨려야 하는 우리의 현실에서는 정당 보다는 후보 그리고 이슈의 영향력이 부각될 가능성이 상대적으로

더 높다. 예를 들어, 1997년 대선의 경우 ‘동아시아 금융위기’의 촉발로 경제가 쟁점 이슈로 부각된 상황에서 이회창 후보 아들의 ‘병역문제’가 선거결과에 큰 영향을 미쳤다. 또한 2007년 대선에서도 경제성장이 이전보다 현격히 지체된 상황에서 ‘경제’를 전면에 내세운 이명박 후보가 도덕성 논란에도 큰 격차로 승리한 바 있다.

이처럼 능력과 도덕성으로 대표되는 후보의 자질요인들과 매선거마다 등장하는 쟁점이슈들이 선거결과에 큰 영향력을 행사함에도 불구하고 한국의 선거과정에서 매년 ‘정책선거의 부재’에 대한 자성과 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 이렇게 된 이유는 무엇일까?

통상 선거에서 쟁점이슈들이 큰 과급력을 발휘하기 위해서는 다음의 세 조건들이 선결되어야 한다. 우선, 유권자들이 정책에 근거한 투표를 하기 위해서는 유권자들이 중요하다고 생각되는 이슈가 쟁점으로 떠올라야 하며, 쟁점이슈에 대한 각 정당 혹은 후보들이 갖고 있는 차이가 선명하게 부각되어야 한다(Key 1966, Nie et al. 1974). 이와 더불어 유권자들은 전달된 정책적 차이를 명확히 인지하고 그것에 기반하여 투표에 임하여야 한다. 마지막으로 쟁점이슈의 성격 역시 중요하다. 쟁점이슈가 선거에서 과급력을 발휘하기 위해서는 이슈에 대해 유권자들이 중요하게 인식해야 할 뿐 아니라 해당 이슈에 대해 후보 또는 정당이 내세우는 정책적 차이를 쉽게 인식할 수 있어야 한다(Carmines and Stimson 1980, Sniderman et al. 1991).<sup>1)</sup>

문제는 이렇듯 이해되는 정책선거의 선결조건들이 현실정치에 있어서 만족되기 어려운 상황에 빠지기 쉽다는 점이다.<sup>2)</sup> 우선 “후보들 간의 선명한 정책적 차이”라는 조건을 보자. 쟁점이슈에 관한 후보들의 입장이 구체화되면 될수록 이에 대해 다양한 호불호를 갖고 있는 유권자들로부터 상반된 반응들이 나타날 가능성이 높다. 때문에 경우에 따라서 선거에 임하는 후보의 입장에서는 특정 사안에 관한 정책적 입장을 구체적으로 표명하는 것은 양날의 검이 되기 쉽다. 이러한 상황에서 후보들은 자신에게

1) 카마인스와 스티imson은 선거에서 후보 간 중요 쟁점이 된 정책 이슈를 ‘쉬운 이슈(easy issue)’와 ‘어려운 이슈(hard issue)’로 구분하고 쉬운 이슈가 쟁점이슈가 될 경우 유권자가 정책에 근거한 투표를 할 가능성이 높다고 주장하였다(Carmines and Stimson 1980).

2) 왜 유권자들이 “후보들 간의 선명한 정책적 차이”에 근거한 투표행태를 하기 어려운지에 관해서는 유권자들의 능력과 동기부여 그리고 정치환경의 영향에 근거한 설명들이 존재한다. 전자에 근거한 설명들로서 정책선거가 어려운 이유의 원인을 유권자들의 비합리성과 정치에 대한 인지능력부족 등에서 찾는 입장이 있는 반면(e.g. Campbell *et al.* 1960, Converse 1964, Delli Carpini and Keeter 1996), 오히려 유권자들의 합리성으로 인해 정책 공약에 대한 정보수집을 의도적으로 하지 않기 때문이라는 상반된 설명이 존재한다(Downs 1957). 한편, 키(V. O. Key)는 후보의 성향에 빗대 정책선거 부재의 책임을 유권자가 아닌 정치행위자들로부터 찾고 있는데, 그에 따르면 유권자들은 스스로의 ‘목소리(voice)’를 내는 행위자라기보다는 정치행위자들의 신호에 반응하는 ‘메아리(echo)’로서 기능한다(Key 1966).

유리한 이슈만을 중점적으로 부각시키고 자신에게 불리한 이슈인 경우 입장을 구체화하기 보다는 ‘전략적’으로 가능한 한 '모호한(ambiguous)' 상태를 유지하려는 경향을 보이게 마련이다(Shepsle 1972, Page 1978, Conover and Feldman 1989).<sup>3)</sup>

이와 같이 후보들의 쟁점이슈에 대한 입장이 구체화되지 못한 상황에서 ‘유권자들의 후보 간 정책적 차이에 관한 명확히 인지’는 대단히 어렵다. 정책에 대한 구체적인 설명 없이 추상적인 담론만이 오가는 상황에서, 유권자들은 명확한 정책적 ‘신호(cue)’를 파악하기 위해 후보가 속한 정당 혹은 정파의 과거행태에 기댈 수밖에 없다. 그러나 이 역시 한국 정치에서 지속적으로 목격되는 정책적 연속성의 부재(不在)로 인해 유권자들에게 혼선을 가져다주기 쉽다. 왜냐하면 정당정치가 안정화되지 못하고 선거 때마다 합종연횡을 반복하고 있는 우리의 상황에서 유권자들이 정당 ‘고유의 명칭(brand name)’을 통해 인지할 수 있는 정책적 정보가 그리 많지 않기 때문이다. 이러한 상황에서 이슈와 정책에 기반한 투표행태를 기대하기란 결코 쉬운 일이 아니다.

그러나 최근에 나타난 한국 선거환경의 변화와 정책선거의 활성화를 촉구하는 움직임은 한국 선거에서도 정책선거가 등장할 수 있는 토대가 마련되고 있음을 보여준다. 다른 무엇보다 2000년대 초반 지역주의의 상징적 인물들이었던 3김이 현실 정치에서 퇴장하면서 이전에는 크게 부각되지 못하였던 요인들이 선거과정에 본격적으로 등장할 수 있는 계기가 마련되었다. 이러한 변화를 배경으로 치러진 2004년 17대 총선에서는 지역주의와 차별화된 이념과 세대 요인이 유권자들의 선택에 중요한 균열점으로 등장하였다(이갑윤·이현우 2008, 이내영 2009, 정기진·이훈영 2008, 최준영·조진만 2005). 또한 2006년 지방선거를 기점으로 정책선거의 활성화를 촉구하는 매니페스토 운동이 사회단체와 학계를 중심으로 등장하면서 정책선거의 당위성과 구체적인 실천방안에 관한 고민들이 본격화되었다. 유권자들이 보다 용이하게 정책에 기반한 선택을 할 수 있도록 선거 때마다 제시되는 정당과 후보의 공약을 그 중요성과 실현가능성에 초점을 맞추어 구체화하고 평가하는 매니페스토 운동은 그 가능성과 한계라는 측면에서 생산적인 논쟁을 불러일으켰다(김영래·이현출 2006, 김영래·정형욱 2008, 이동윤 2010, 조진만 2010, 최준영 2008).<sup>4)</sup>

이렇듯 정책선거를 중심으로 한 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고 대다수의 민주주의 국가에서 선거의 장에서 정책은 여전히 중심적인 위치를 차지하지 못하고 있으며, 한국은 이러한 경향이 특히 취약한 것이 현실이다. 지역주의의 약화에 따른 선

3) 여야를 막론하고 ‘경제민주화’가 쟁점이슈로 떠올랐음에도 그것의 의미가 무엇인지 구체적으로 제시되지 못하고 모호한 주장만이 난립했던 지난 18대 한국 대선의 상황은 이러한 경향성을 잘 보여준다.

4) 이러한 변화에 발맞추어 학계에서 정책선거에 대한 학문적인 관심이 증폭되었고, 대선과 국회의원 선거 등 다양한 수준의 선거에서 유권자들의 선택에 있어서 정책이 갖는 영향력에 대한 경험적 분석들이 잇따랐다(김성연·김형국·이상신 2012, 김욱 2012, 마인섭 2011, 이재철 2008, 장승진 2013, 정희욱 2012).



거환경의 변화에도 불구하고, 후보들의 전략적 선택, 미흡한 정책적 정보, 그리고 불안정한 정당정치의 현실로 인해 한국 선거에서 유권자들이 이슈에 근거한 투표행위를 할 수 있는 여건은 크게 개선되지 못하고 있다. 그러나 이러한 제약에도 대의제 민주주의에서 정책선거가 갖는 규범적 당위성은 한국 선거에서 이를 어떻게 실현시킬 수 있는지를 매우 중요한 과제로 만든다. 이는 다른 무엇보다도 유권자들과 정치행위자 간의 원활한 의사소통과정을 중시하는 ‘대의제 민주주의’는 정치를 매개로 한 상호작용이 충실히 이루어질 경우에만 정치과정의 반응성과 책임성을 담보할 수 있기 때문이다. 유권자들이 선거에서 후보가 제시한 정책 공약을 면밀히 살펴보고 자신의 선호를 가장 잘 반영한 공약을 제시한 후보에게 투표하는 경우에 가장 잘 구현될 수 있음은 주지의 사실이다.

그렇다면 한국의 지방선거의 경우는 어떠한가? 그간 우리의 지방선거에서 정책선거의 구현을 저해하는 요인들은 무엇이었으며, 이를 극복하기 위해서는 어떠한 노력이 시도되었는가? 그리고 그 결과는 어떠한가?

### III. 지방선거에서의 정책선거와 매니페스토

#### 1. 지방선거와 정책선거에의 장벽들

지방선거는 유권자들의 관심도가 낮고 후보에 대한 정보가 부족한 선거환경을 갖고 있기 때문에 유권자들이 정책을 선택의 기준으로 삼기에는 대단히 제한적인 조건을 갖고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 사실은 선거환경의 측면에서 지방선거가 정책선거 구현에 그리 우호적이지 않음을 의미한다. 이러한 선거환경의 장애 외에도 한국의 지방선거에서는 정책선거의 구현을 어렵게 만드는 여러 추가적인 난관들이 존재한다.

우선, 지방선거는 ‘전국동시지방선거’라는 용어에 나타나 있는 것과 같이 다층적인 차원의 선거가 동시에 진행된다. 2014년 6월 4일 지방선거의 경우, 유권자는 광역자치단체장, 기초단체장, 교육감, 그리고 광역의회와 기초의회의 지역구의원과 비례대표 등 총 7표를 행사하였다.<sup>6)</sup> 이처럼 다층적으로 동시에 진행되는 지방선거에서는

5) 선거수준에 따라 정책이 유권자들의 판단에 상이한 영향을 갖는다는 점은 많은 연구들에 의해 경험적으로 입증되어 왔다. 예를 들어, 미국의 경우 의회 선거와 같이 후보자들에 대한 정보가 부족하고 불확실한 선거(low information elections)에서는 대통령 선거와 같이 정보와 관심이 풍부한 선거보다 후보의 정책 입장에 대한 선호가 갖는 영향력이 크게 저하되는 것으로 나타났다(Snyder and Ting 2002, Woon and Pope 2008).

6) 2010년 있었던 제5회 전국동시지방선거의 경우 유권자들은 교육의원을 포함 총 8표를 행사하였는데, 이번은 제주특별자치도를 제외하고는 교육의원 선거가 폐지되어 총 7표

유권자들의 선택의 부담이 더욱 커진다(황아란 2010). 이러한 부담은 낮은 관심과 제한적인 정보로 인해 선택의 불확실성이 보다 높은 지방선거의 환경을 감안할 때 현실적으로 유권자들의 선택이 더욱 어려워질 수 있음을 의미한다. 더욱이 선거구 규모의 차이로 인해 각 수준의 선거에서 제시되는 정책의 내용이 상이할 수밖에 없기 때문에 선거에 참여하는 유권자들의 부담은 더욱 증폭된다. 결국 다층적인 선거가 파생하는 후보자들의 다양성은 가뜩이나 미흡한 정책선거의 여지를 더욱 줄이게 된다.

둘째, 한국 정치에서 그간 목격된 지방정치의 중앙정치에의 예속 역시 정책선거를 어렵게 만드는 요인이다. 중앙정치에 예속된 지방정치는 지역 현안예의 정통한 인사들을 중심으로 각 지역마다의 환경에 맞는 정책을 구현하기 위해 고안된 지방자치 본래의 취지를 크게 훼손하는 것이다(육동일 2006). 지방정치가 중앙정치에 예속되어 독립적인 역할을 수행하고 있지 못한 이와 같은 현실은 정책결정자를 선출하는 선거 과정에 크게 영향을 미쳤다. 즉, 그동안 지방선거의 경험에서는 각 수준의 선거에서 지역 고유의 쟁점을 중심으로 정당과 후보 간 경쟁이 이루어졌다기보다는 중앙정치의 쟁점에 의해 지배되는 경향이 강했기 때문에, 유권자들은 각 지역의 현안과제를 정책적으로 판단해 볼 기회를 갖지 못했다. 지방선거의 후보자들은 지역현안과 관련한 스스로의 정책을 전면에 내세워 유권자들의 표를 얻으려했다기보다는, 중앙정당 혹은 중앙정부와의 관계를 강조하거나 정권심판론과 같은 거대 이슈를 쟁점화하면서 캠페인에 임하는 경향이 강했다.<sup>7)</sup> 결국 지방선거가 중앙정당의 대리전 양상으로 진행되었기 때문에 지방자치 본연의 의미가 크게 부각되지 못하는 결과가 초래되었고, 지방선거가 지역의 정책 중심으로 진행될 가능성을 낮추었다.

셋째, 지방선거에서 정책선거를 약화시키는 또 다른 요인으로 지역주의의 영향을 꼽을 수 있다. 역대 선거에서 여러 차례 목격되었듯이 한국의 정당은 지역을 중심으로 지지기반을 확보하고 있는 지역정당의 성격이 강하였다. 지역주의의 영향은 지역 정치구조를 특정정당에 독점화시켜 정당 이외에 다른 요인들이 끼어들 여지를 크게 줄인다. 즉, 유권자들의 선택에 있어서 후보의 자질이나 능력, 혹은 정책적 신호 등은 정당요인의 영향력 아래 압도되어 부차적인 선택기준으로 전락하거나 심한 경우 아예 무시되는 경우도 허다하였다. 이처럼 지역주의는 특정 정당을 해당 지역에서 독점적인 지지기반을 갖게 만들 뿐 아니라 선거가 지역 현안을 둘러싼 정책 중심의 대결구도로 이어지지 못하게 만드는데 결정적인 역할을 수행하였다.<sup>8)</sup>

를 행사하였다.

7) 이 글은 여러 학자들이 지적하고 있는 것처럼 주요한 행정권한이 중앙정부에 집중되어 있고 대부분의 지방정부의 재정자립도가 낮아 중앙의 재정지원에 의존하는 현실이 지방정치의 중앙 예속화를 가져오는 근본적인 요인이라는 데에 동의한다(강경태 2009, 황아란 2006). 다만 여기에서 지적하는 바는 이유야 어떻든 지방정치의 중앙 예속화가 지역현안에 근거한 정책선거에 부정적인 결과를 초래한다는 점이다.

8) 결과적으로 철회되었지만 2014년 지방선거에서 야권을 중심으로 제기되었던 기초의회

## 2. 지방선거와 선거제도: 변화와 영향력

앞에서 살펴본 것처럼 우리의 지방선거는 다층적인 선거의 동시 실시, 중앙정치에의 예측으로 인한 지방정치 본연의 정책이슈 실종, 지역주의에 기인한 정당경쟁의 약화 등 한국 지방선거의 구조적인 문제들로 인해 정책선거를 목격하기 대단히 어려운 상황에 처해 있다. 그러나 대의제 민주주의의 원활한 작동이라는 측면에서 정책선거가 가지는 규범적 정당성은 우리에게 이러한 악조건 하에서도 정책선거의 가능성을 어떻게 높일 수 있을 것인지에 관한 실천적인 과제를 안겨다 준다.

정책선거에 대한 규범적 당위성이 현실에서 실천적인 결실을 맺기 위해서는 한국의 선거에서 정책선거에 우호적인 환경 구축이 선행되어야 하며, 이는 선거환경을 제도적으로 규정하는 법제도적 변화와 밀접한 관련을 맺고 있다. 민주화 이후, 우리의 선거환경을 둘러싼 법제도적 변화를 살펴보면 정책선거의 구현이라는 측면에서 크게 두 가지 변화를 보여 왔다. 지방선거의 변화와 직접적으로 관련을 맺고 있는 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민주화 직후 나타난 선거법제의 변화는 권위주의 시절 왜곡되어 온 대표성과 비례성의 확보, 그리고 경쟁의 공정성과 형평성 확보에 초점이 맞추어져 있었다. 또한 과열경쟁과 혼탁 금권선거의 가능성을 최소화하려는 노력의 일환으로 대중집회와 연설을 통해 주로 이루어졌던 선거캠페인 방식을 대중매체를 이용한 방식으로 변모시킴으로써 정당 요인 보다는 후보와 정책 요인이 부각될 수 있는 선거환경을 구축코자 하였다.

이러한 목적 하에 나타난 제도적 변화는 1994년 약칭 ‘통합선거법’의 제정으로 나타났다.<sup>9)</sup> 1994년 3월 16일 제정된 통합선거법의 목표는 “선거가 국민의 자유로운

---

정당공천 폐지 논의는 유권자들이 후보의 정책선호를 파악할 수 있는 중요한 신호인 소속정당을 알 수 없게 만듦으로써 정책선거를 저해할 수 있는 또 하나의 요인을 배태하고 있었다. 정당공천은 그간의 부정적인 영향으로 논란의 여지가 있는 것이 사실이지만, 정책선거 구현의 측면에서 보면 후보의 소속정당에 관한 정보가 유권자들에게 투표 선택에 유용한 정보요약 도구로써 활용될 뿐 아니라 유권자들의 관심과 정치참여를 높이는 역할을 한다는 점을 고려할 때 정당공천 폐지는 정책선거 구현의 저해요인이 될 것임은 이론의 여지가 없다(가상준 2009, 전용주 2005, 황아란 2010, Adams and Merrill III 2008).

9) 우리나라의 선거법제는 1990년대 초반에 이르기까지 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거를 별개의 선거법에 의해 규율하여 왔으나, 1994년 ‘공직선거 및 선거부정방지법’의 제정으로 선거법체계를 단일 법률로 통합하였다. 이는 선거법규를 모든 공직선거에 통일적으로 적용함으로써 선거관리에 있어서 일관성을 유지하도록 하는 한편, 선거부정 및 부패에 대한 제재를 강화함으로써 공정한 선거풍토를 정착시키기 위한 것이었다. 통합선거법의 정식 명칭은 “공직선거 및 선거부정방지법”이며 이름에 걸맞게 법안제정취지에서 이 법의 제정목적이 선거와 관련한 부정을 방지하기 위함임을 명확히 하고 있다.

의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행해지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함”을 목적으로 하고 있다.<sup>10)</sup> 이후 몇 차례 세부적인 내용들에 관한 개정이 이루어지다가 1997년 대선을 앞둔 시점에서 공포된 8차 개정선거법(1997년 11월 14일)은 선거환경에 커다란 변화를 가져왔다. 개정의 방향은 “돈 많이 드는 비효율적인 선거운동방법을 배제하고, 돈이 적게 들면서도 효율적인 선거운동방법을 확대하고, 선거운동에 있어 공정성을 제고하며, 기타 그동안 운영과정에서 제기된 제도적 미비점을 보완”하는 것이었는데, 그 골자는 엄청난 비용이 소요되는 대규모 대중집회 대신 TV토론과 TV광고를 허용하여, 유권자 동원과정에서 나타난 혼탁한 선거환경을 완화하고 시청자를 대상으로 후보들이 정책토론을 하도록 함으로써 선거 때마다 대두되는 선동적인 요소를 제거하려는 목적을 반영한 것이다(유성진 2013, 81-111).

그러나 정당에 의한 동원보다는 후보자 중심의 선거운동, 그리고 정책대결을 지향한 선거제도의 변화는 그 자체로 선거환경을 일거에 변화시키는데 한계를 갖고 있었다. 이렇게 된 가장 큰 원인은 선거에서 나타난 유권자들의 분열구도가 지역을 중심으로 형성되었다는 데에서 찾을 수 있다. 즉, 지역 중심의 분열구도 하에서 정당과 후보 등 정치행위자들은 가장 효율적인 선거운동전략으로서 지역주의에 기댄 선거캠페인을 선택하였던 것이다.

결국 선거경쟁의 공정성, 그리고 고비용 정치구조를 개선하기 위한 이 시기 선거법 개정노력은 선거에 직접적으로 소요되는 비용의 절감과 기형적인 동원경쟁의 약화를 가져왔지만, 지역주의에 의해 나뉜 유권자들의 분열구도로 인해 이에 기댄 후보자들의 선거운동전략으로 이어졌고 결과적으로 후보자를 결정하는데 있어서 정당 지도부의 권한이 더욱 높아지는 아이러니한 상황을 초래하였다.<sup>11)</sup> 이러한 한계는 애초의 제도변화가 추구한 정책선거의 구현과는 거리가 먼 결과였다.

정책선거 구현을 위한 법제도 상의 두 번째 변화는 이러한 한계를 극복하기 위하여 마련되었다. 즉, 선거의 공정성과 민주성 강조에서 효율성과 생산성 강조로 이어진 선거제도 변화가 정책선거 구현에 큰 성과를 거두지 못하게 됨에 따라, 최근의 변화는 실질적인 정책선거의 토대를 구축하기 위해 유권자들의 알 권리 확대, 선거참여율 제고, 그리고 유권자 참정권의 실질적 보장 등으로 이행하였다. 이러한 변화를 촉발한 법제도상의 변화는 19차 개정선거법을 통해 나타났다. 2004년 3월 12일 17대 총선

10) 이 장에서 인용되는 공직선거법, 정당법, 정치자금법과 관련된 연혁과 내용은 국회홈페이지에서 제공하는 정치관계법지식데이터베이스(<http://likms.assembly.go.kr/alkms/cgi-bin/counter.cgi?lawcode=3001>)에 근거한 것임.

11) ‘3김에 의한 정치권력의 과점시기’라는 용어에 집약되어 있듯이 이 시기의 제도적 변화로 이전과 같은 독점적 여당의 모습은 많이 완화되어 권력의 수평적 분권화와 선거에서의 민주성은 크게 강화되었지만, 수직적으로는 여전히 소수의 정치지도자들에게 권력이 집중된 정치체제가 유지되었다(심지연·김민전 2006, 57).



을 앞두고 개정된 19차 개정선거법의 내용은 선거운동의 자유와 선거공영제의 확대, 선거운동의 공정성 강화, 유권자 참정권의 실질적 보장, 선거법 위반행위의 규제 강화와 실효성 제고, 선거비용투명화 등을 목표로 하여 여러 내용들이 새롭게 개정되었다.<sup>12)</sup>

이러한 변화는 단순한 법제도상의 변화에 그친 것이 아니라 선거 환경을 큰 틀에서 변모시키게 되는 계기가 되었는데,<sup>13)</sup> 이전에 정당과 후보를 중심으로 이루어졌던 선거운동에 시민단체와 유권자단체 그리고 유권자 개인이 개입할 수 있는 여지가 크게 늘어났다. 특히, 16대 총선을 기점으로 몇몇 시민단체들이 주도가 되어 정책과 공약을 중심으로 후보들에 관한 정보들을 인터넷을 통해 공개함에 따라, 유권자들이 후보 선택에 활용할 수 있는 정보들이 양산되었고 이는 정책선거가 효과적으로 구현될 수 있는 배경이 마련되었음을 의미한다.

이와 같은 변화와 더불어 선거환경에 근본적인 영향을 미친 구도상의 변화로 유권자 균열구도의 복잡화가 중요한 역할을 수행하였음이 지적될 필요가 있다. 2000년대 초반 지역주의의 상징적 인물들이었던 3김이 현실 정치에서 퇴장하면서 이전에는 크게 부각되지 못하였던 요인 즉, 이념과 세대 요인이 유권자들의 선택에 중요한 균열점으로 등장함에 따라, 한국의 선거 환경에서 지역균열 이외의 다른 요인들이 부상하게 되었다. 이는 지역균열의 압도적인 영향력 아래 정당 요인에 의해 주도되었던 선거 양상에 정책과 후보 요인이 영향력을 발휘할 수 있는 여지가 마련되었음을 의미한다.

이러한 변화에 발맞추어 2005년 중반 시민단체와 학계 전문가들을 중심으로 정책 선거를 촉진하기 위한 매니페스토 운동이 출범되었다. 시민사회에서는 2006년 2월 1일 '5.31 스마트 매니페스토 정책 선거 추진본부'를 출범시키면서 매니페스토 운동을 본격적으로 시작한다. 이 운동은 네거티브 선거나 캠페인 위주의 홍보성 선거운동의 한계를 지적하면서, 선거공약의 목표치를 구체적이고 명확하게 제시하고 이러한 목표의 재정적 근거와 로드맵을 공개함으로써, 유권자들에게 실효성 있는 선택기준을 제시하려는 취지로 시작되었다. 이후 매니페스토 운동은 2006년, 2010년 지방선거,

12) 개정요지와 목적, 그리고 주요내용에 관해서는 윤종빈(2004) 83쪽을 볼 것.

13) 선거법 개정과 더불어 이 시기 중요한 변화는 정치관계법 개정의 일환으로 같이 진행된 정당법의 개정이다. 비대한 중앙당 조직과 지역구 의원 혹은 위원장을 중심으로 사조직화된 지구당 조직으로 구성되었던 당시의 정당조직은 정치의 '고비용 저효율' 구조의 주요 원인인 동시에 권력의 집중과 독점의 연결고리로 기능하여 비민주적 정당운동을 배태하고 있었기 때문에 비판의 대상이었다. 따라서 19차 선거법 개정과 동시에 이루어진 정당법 개정에서는 지구당이 전격적으로 폐지되었고 정당의 설립요건이 완화되면서 인터넷을 이용한 입당과 탈당이 가능하게 되었다. 또한 당내 경선 탈락자의 출마를 금지하는 조항이 신설되었고 정당이 여성 비례대표 후보를 50%이상 추천하지 않을 시 불이익을 받도록 규정하였다.

2007년 대통령 선거, 2008년 국회의원 선거를 거치면서 선거의 장에서 정당과 후보, 그리고 유권자를 연결하는 주요한 고리 중 하나로 부상하였다(유문종·이창언·김성균 2011, 15-38).

2014년 제6회 전국동시지방선거의 경우, ‘한국매니페스토실천본부’는 17개 지역별 ‘반부패 청렴 공약지도’와 ‘사회적 경제 공약지도’를 선거 직전 연이어 발표하면서 유권자들에게 후보선택에 주요한 기준을 제시코자 하였고, 중앙선거관리위원회에서는 시·도별 ‘매니페스토 추진협의체’를 구성하여 지방자치 특성에 맞는 10대 정책 어젠다를 개발, 확산하고자 노력하였다. 유권자 중심의 정책선거 기반구축을 목표로 한 이러한 시도들은 정책이 후보선택의 가장 중요한 기준임을 유권자들에게 각인시키고, 이를 통해 선거행위자들의 정책경쟁을 유도하기 위한 방편이라 할 수 있다.

이렇듯 정책선거의 촉진을 가져올 만한 여러 선거환경의 변화에도 불구하고, 정당과 후보 등 선거행위자들은 이에 적극적으로 반응하려는 움직임이 아직은 미약해 보인다. 선거행위자들의 선거운동에서 지역주의에 기댄 전략의 선택이 여전히 목격되며 정책대결의 모습 보다는 상대후보에 대한 비방을 중심으로 한 네거티브 캠페인이나 추상적인 수준의 정책제안으로 유권자들의 판단을 흐리는 경향이 여전히 존재한다는 점은 한국 정치에서 정책선거가 목격되기 어렵게 만드는 결정적인 요인으로 남아 있다.

### 3. 정책선거와 매니페스토 운동의 현황과 유권자 인식

그렇다면 이러한 제도적 변화와 함께 정책선거의 실천적 구현에 중요한 유권자들의 인식은 어떠한가? 지방선거의 제도적 부활 이후 유권자들이 정책선거의 중요성을 어떻게 인식하고 있는가를 보여주는 첫 번째 경험적 분석은 <표 1>에 나타나 있다. <표 1>은 1995년 지방선거의 제도적 부활 이후 유권자들이 갖고 있는 지방선거에서의 후보선택기준을 정리한 결과이다. 분석의 결과는 통상 선거연구에서 유권자들의 선택기준으로 제시되고 있는 후보, 정당, 정책/이슈가 한국 지방선거에서도 중요한 결정요인임을 다시금 확인시켜주고 있다.

&lt;표 1. 유권자 투표결정요인&gt;

후보선택기준	지방선거 연도					
	1995	1998	2002	2006	2010	2014
정책/공약	25.3	6.2	12.2	17.9	31.6	32.8
소속 정당	21.3	18.5	26.3	35.6	25.0	31.5
후보 요인 (경력/능력/도덕성)	46.5	49.6	46.8	34.2	33.2	31.0
주변 평가	4.1		7.1	8.3	5.4	2.9
출신 지역		3.3	1.9	1.3	2.0	0.4
개인적 연고	0.8		1.3	1.7	1.7	1.2
기타	2.0	22.4	4.2	1.0	1.2	0.2

수치는 해당 선거에서 “선생님께서 누구를 찍을지 결정하실 때 어떤 점을 가장 크게 고려하셨습니다니까?”설문에 대한 응답비율(%).

한국의 지방선거에서 유권자들이 선거에 임하면서 가장 중요하게 생각하는 요인은 후보와 관련된 요인이다. 경력과 능력, 그리고 도덕성으로 표현되어 있는 후보요인은 1995년 46.5%를 기록한 이후 매 선거마다 후보선택의 가장 중요한 요인으로 인식되어 왔다. 이와 함께 후보자의 소속 정당 역시 중요한 선택의 기준이었음이 확인되었는데 2002년 선거 이후 25퍼센트를 넘는 응답자들이 소속 정당을 후보 선택의 가장 중요한 기준으로 생각하고 있었다.

이 글에서 주요하게 살펴보고 있는 주제인 정책은 1995년 25.3%의 응답률을 기록한 이후 그 영향력이 감소하다가 2006년 이후 가파른 상승세를 보이며, 가장 최근인 2014년 지방선거에서는 가장 중요한 후보선택의 기준으로 부상하였다. 이러한 결과는 지방선거에서 유권자들이 정책과 공약에 대해서 대단히 중요한 가치를 부여하고 있으며, 실제 선거에서도 그러한 인식을 실천할 자세가 되어 있음을 보여준다. 이는 적어도 유권자 인식의 측면에서는 우리의 지방선거에서도 정책선거가 구현될 수 있는 일차적인 조건이 형성되고 있으며 그러한 경향이 최근 들어 더욱 강화되고 있음을 의미한다.<sup>14)</sup>

유권자 인식의 차원에서 정책선거에 관한 중요성이 강화되고 있음을 보여주는 이러한 결과와는 대조적으로, 정책선거가 실제로 구현되고 있는지에 대한 유권자들의 인

14) 이를 뒷받침하는 또 다른 증거로 정책현안과 이슈에 관한 유권자들의 입장이 점차 분명해지고 있다는 점을 들 수 있다. 2014년 지방선거와 관련한 유권자조사에서는 대북 지원, 국가보안법 폐지, 복지확대와 경제성장, 경제규제완화, 대체복무제 허용, 사형제 폐지 등 한국 사회에서 논쟁적인 여섯 가지 이슈에 관한 응답자들의 입장을 조사하였는데 응답자의 1퍼센트 이내 만이 모름/무응답을 선택하였다. 이는 한국의 유권자들이 한국 사회의 주요 이슈들에 대해 명확한 입장을 갖고 있음을 보여주는 것이다.

식은 과거에 비해 크게 약화되고 있었다. <표 2>는 실제로 자신들의 의지와 선택이 정책으로 반영되는지에 관한 유권자들의 인식 즉, 유권자들이 갖고 있는 투표 혹은 정치효능감의 변화를 정리한 결과이다.

<표 2. 투표/정치 효능감>

	나에게는...*			정치나 정부는...**			투표는 아주 많은...***		
	동의	반대		동의	반대		동의	반대	
1998	59.5	29.2	+ 30.3	48.2	45.6	+ 2.6	16.7	78.7	-62.0
2006							28.4	70.1	-41.7
2010	63.9	35.0	+ 28.9	59.2	38.3	+ 20.9	25.4	73.0	-47.6
2014	64.3	35.7	+ 28.6	63.4	36.4	+ 27.0			

수치는 해당 응답의 퍼센트(%)

\* 나에게는 투표만이 정부가 어떻게 해야 되는지에 대해 말할 수 있는 유일한 방법이다,

\*\* 정치나 정부는 나 같은 사람들이 이해하기에 너무 복잡하고 어렵다

\*\*\* 투표는 아주 많은 사람들이 하기 때문에 내가 투표하는가 안하는가는 그리 중요하지 않다.

<표 2>의 결과는 유권자들이 한국 정치에서 정치과정의 선순환에 대해 갖고 있는 회의적인 인식이 과거보다 더욱 강화되고 있음을 간명하게 보여주고 있다. 정치효능감을 측정하는 대표적인 지표인 “나에게는 투표만이 정부가 어떻게 해야 되는지에 대해 말할 수 있는 유일한 방법이다”에 대해 동의하는 응답률은 1998년 59.5%에서 2014년 64.3%로 증가해 한국 사회에서 유권자들이 행사할 수 있는 정치적 의사표현 수단에 대한 제한적인 태도가 증가했다. 유사하게 “정치나 정부는 나 같은 사람들이 이해하기에 너무 복잡하고 어렵다”에 대한 동의는 1998년 48.2%에서 2014년 63.4%로 증가해 ‘내적 효능감’ 역시 감소하고 있었다. 또한, 1998년 10퍼센트 대 중반에 그쳤던 ‘투표효능감’의 측정 문항에 대해서도 2000년대 20퍼센트 대 중반 수준으로 높아져 전체적인 ‘정치효능감’의 저하가 확인되었다.

결국 유권자들은 정책선거의 당위성을 인식하고 이를 후보 선택의 중요한 기준으로 생각하고 있었지만, 실제로 자신들의 결정이 정책으로 이어질 가능성에 대해서는 회의적인 시각을 갖고 있었다. 그렇다면 이러한 유권자 인식의 대조적인 결과는 어떻게 야기되었는가?

일차적으로는 정당과 후보에 대한 정책공약이 양산되고 있음에도 그것이 체계적으로 유권자들에게 전달되지 못하고 있다는 점을 지적할 수 있다. <표 3>에 제시된 결과를 보면, 시민단체와 선거관리위원회를 중심으로 전개되고 있는 매니페스토 정책선거운동에 대한 유권자들의 인지수준은 여전히 낮은 수준에 머무르고 있다. 2010년 30퍼센트 수준에 도달했던 유권자들은 인지수준은 2014년에 13.6퍼센트로 급락하여 매니페스토 정책선거운동이 기대만큼 유권자들에게 제대로 전달되고 있지 못함을 알 수 있다.



〈표 3. 매니페스토 정책선거운동 인지도〉

2010		2014	
알고 있음	잘 모름	알고 있음	잘 모름
29.6	69.1	13.6	86.4
	-39.5		-72.8

수치는 해당 응답의 퍼센트(%)

이러한 결과는 2014년 지방선거에서 중앙선거관리위원회가 이전에 과편화되어 시행되던 매니페스토 운동을 체계화하여 ‘한국형 매니페스토(K-Manifesto) 활성화’를 위한 노력을 다각적으로 기울였다는 점을 고려하면 다소 놀라운 사실이다.<sup>15)</sup> 2014년 지방선거를 앞두고 중앙선거관리위원회에서는 전국적으로 114개 단체가 참여한 시·도별 ‘매니페스토 추진협의체’를 구성하여 지방자치 특성에 맞는 10대 정책 어젠다를 개발, 보급함으로써, 정당과 후보들이 유권자들의 정책적 요구를 파악하여 정책선거 분위기를 확산코자 노력하였다. 더불어 정당과 후보의 정책공약이 유권자들에게 원활하게 전달될 수 있도록 ‘정책공약알리미’사이트를 운영하여 유권자들이 정당, 후보가 제시하는 핵심적인 공약사항에 손쉽게 접근할 수 있도록 유도하였다.<sup>16)</sup> 이와 함께 한국매니페스토실천본부에서도 그간 지방자치 차원에서 축적되어 온 정보를 체계화하여 “반부패 청렴 공약지도”와 “사회적 경제 공약지도”를 발표함으로써, 유권자들이 자신의 지역구의 특성에 맞게 정책적인 측면에서 현직자와 도전자의 역량을 파악, 이를 선택에 활용할 수 있도록 지원하였다.<sup>17)</sup> 때문에 정책선거 활성화를 위한 이와 같은 노력에도 불구하고 매니페스토 정책선거운동의 인지도가 2010년에 비해 2014년에 크게 하락하였다는 점은 이러한 노력이 제한적인 효과만을 보였음을 알려주는 것이다.

한편, 매니페스토 정책선거운동이 소수의 유권자들에게만 인지되고 있었지만, 이러한 정보를 취득한 유권자들은 이를 스스로의 후보선택에 적극적으로 활용하고 있었다. <표 4>가 명확히 보여주고 있듯이, 비록 소수이지만 매니페스토 정책선거운동을 인지한 유권자들의 대다수는 중앙선거관리위원회를 통해 전달된 공약정보가 지지후보

15) 2010년 지방선거 때와 같이 2014년 지방선거에서도 선거관리위원회는 17개 시·도의 지역적 특성을 반영한 10대 선거정책 의제를 전국 시·도 당에 전달했고(2014년 2월 24일), 선관위 ‘정책공약알리미’ 사이트(policy.nec.go.kr)를 개설 ‘나는 후보자다’ 코너를 신설해 후보자가 자신의 학력, 경력, 출마의 변, 공약, 활동상황 등을 게시할 수 있도록 하였다. 또한 선거일 전 30일인 5월 5일부터 정당의 10대 정책과 지방자치단체장, 교육감선거 후보자의 5대 핵심 공약을 공개하였다.

16) 중앙선거관위의 분석에 따르면 등록 후보자 전원의 선거공보가 사이트에 공개되었고, 선거를 앞둔 기간 중 이 사이트에 접속하여 공개된 정보를 조회한 누적 조회수는 248만을 상회하였다.

17) 한국매니페스토실천본부의 “반부패 청렴 공약지도”는 2014년 5월 29일에, “사회적 경제 공약지도”는 6월 1일에 각각 공개되었다.

를 결정하는데 도움을 주었다고 답하여, 인지과정에서의 제한적 효과와는 대조적으로 인지된 정보를 적극적으로 활용하고 있음을 알 수 있었다.

<표 4. 매니페스토 정책선거운동의 효과><sup>18)</sup>

		도움이 되었다	도움이 되지 않았다	
2006		49.4	49.8	-0.4
2010	응답자 전체	40.3	57.3	-17.0
	인지 응답자	77.7	19.9	+57.8
2014	인지 응답자	63.0	35.8	+27.2

수치는 해당 응답의 퍼센트(%)

다만 일반유권자들을 대상으로 한 조사결과와는 달리, 전문가들을 대상으로 한 조사에서는 전체 212명의 응답자 중 23퍼센트(55명) 만이 매니페스토 정책선거운동을 통한 정보가 유권자들이 지지후보를 결정하는데 도움을 주었다고 응답하여 매니페스토 운동의 실제 효과가 그리 크지 않다고 생각하였다.<sup>19)</sup> 일반유권자와 전문가 조사에서 나타난 이러한 차이는 매니페스토 운동에 관하여 전문가 집단이 보다 부정적인 평가를 내리고 있음을 보여주는 것이다.

매니페스토 정책선거운동이 제한적인 효과만을 보인 또 다른 이유로는 실제 제시된 공약의 차별성과 실천의 측면에서 찾아볼 수 있다. <표 5>는 매니페스토 정책과 관련한 진술들에 대해 유권자들이 어떻게 생각하고 있는지 보여주고 있다. 매니페스토 운동을 인지하고 있는 유권자들 사이에서도 응답자의 76퍼센트가 “정당이나 후보자들의 매니페스토 정책(공약)이 별로 차이가 없다”고 답하였고, 81.6퍼센트가 “정당이나 후보자들이 제시한 매니페스토 정책(공약)이 제대로 지켜지지 않는다”고 생각하고 있었다. 같은 질문에 대한 응답이 전문가를 대상으로 한 조사에서는 각각 87.2퍼센트, 92.9퍼센트로 나타나 전문가들이 매니페스토 운동의 실질적인 효과에 더욱 부정적임을 알 수 있었다.

18) 구체적인 설문문항은 다음과 같다. “이번 선거에서 중앙선거관리위원회는 매니페스토 운동을 펼쳐 후보자들의 공약을 검증할 수 있는 정보를 제공하였습니다. 이러한 정보가 선생님께서 지지후보를 결정하는데 얼마나 도움을 주었다고 생각하십니까?”

19) 이러한 결과는 2010년 지방선거 직후 전문가 조사에서의 18.9%보다는 소폭 상승한 수치이다(이동운 2010, 122).

〈표 5. 매니페스토 관련 진술에 대한 입장(%)〉

	인지 유권자*			전문가		
	긍정	부정		긍정	부정	
정책상의 차이 없음**	76.0	23.4	+ 52.6	87.2	9.8	+ 77.4
정책준수여부***	81.6	17.9	+ 63.7	92.9	3.6	+ 89.3

\* 2014년 전국동시지방선거 후 유권자 조사에서 매니페스토를 알고 있다고 답변한 이들

\*\* 정당이나 후보자들의 매니페스토 정책(공약)이 별로 차이가 없다.

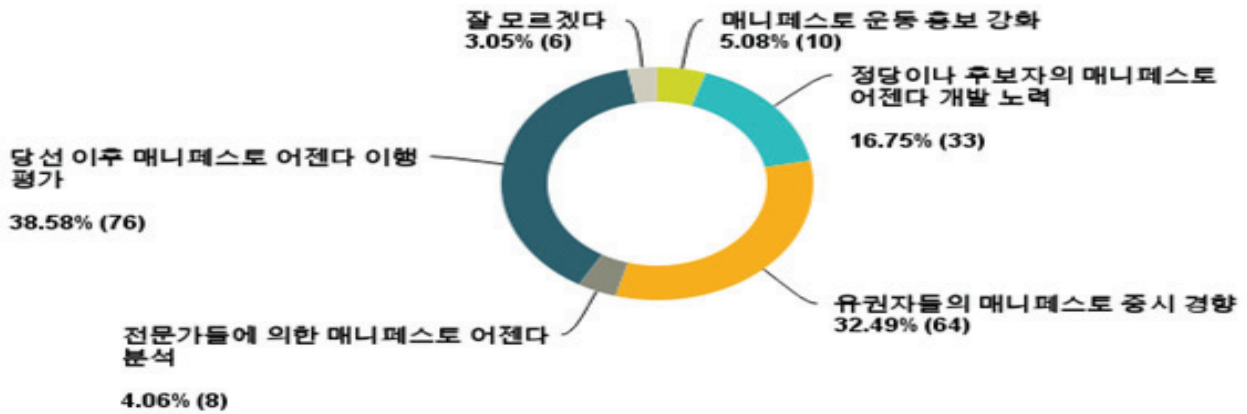
\*\*\* 정당이나 후보자들이 제시한 매니페스토 정책(공약)이 제대로 지켜지지 않는다.

이상으로 살펴본 바와 같이 민주화 이후 제도입된 한국의 지방선거는 유권자 차원에서 정책선거에 대한 인식과 중요성이 점차 높아지고 있지만, 실천적인 측면에서 정책선거의 구현은 아직 이루어지지 못하고 있다. 2000년대 중반 이후 급증하고 있는 정당과 후보의 정책정보가 유권자들에게 체계적으로 전달되고 있지 못할 뿐 아니라, 전달되었다 하더라도 정책정보가 명확하지 않거나 실제 정책으로 이어지지 못하고 있기 때문에 유권자들이 이를 적극적으로 활용하기에는 취약한 수준에 머무르고 있는 것이다.

결국 한국 선거에서 정책선거의 구현이 목격되기 위해서는 유권자들에게 정책정보를 원활하게 전달하는 것도 중요하지만, 여러 제도적인 루트로 유권자들에게 전달되는 정책정보가 실질적으로 후보선택의 명확한 기준이 될 수 있게끔 만드는 것이 무엇보다 중요하다. 보다 구체적으로 말해서 정책선거의 구현은 정당과 후보들이 선거의장에서 제시한 공약들이 실제 실행정책으로 이행되고, 이에 대한 정확한 평가가 이루어져서 이를 유권자들이 선거의장에서 다시금 중요한 선택의 기준으로 활용할 경우에만 가능하다. 이러한 관점에서 2014년 지방선거 직후 전문가들을 대상으로 한 조사에서 “매니페스토 정책선거의 선결조건”에 대한 조사결과는 시사하는 바가 크다.

<그림 1>의 결과에서 보듯이, 전문가들은 한국 선거에서 매니페스토 정책선거의 선결조건으로 ‘당선 이후 매니페스토 어젠다 이행 평가’를 가장 중요한 조건으로 꼽고 있으며, ‘유권자들의 매니페스토 중시 경향’과 ‘정당이나 후보자의 매니페스토 어젠다 개발 노력’을 그 다음으로 선택하고 있다. 이러한 결과는 지금 한국의 선거상황에서 정책선거의 구현을 위해 가장 취약한 부분이 무엇인지 명확하게 보여주고 있는 것이다.

<그림 1. 매니페스토 정책선거의 선결요건(2014년 전문가조사)>



이미 살펴보았듯이 한국의 선거환경에서 ‘유권자들의 매니페스토 중시 경향’은 점차로 강화되고 있고, ‘매니페스토 운동 홍보 강화’와 ‘전문가들에 의한 매니페스토 어젠다 분석’이 중앙선거관리위원회와 시민단체를 중심으로 실행되고 있다는 점은 정책선거의 한 축인 유권자 차원의 변화가 이미 나타나고 있음을 의미한다. 그럼에도 유권자들이 여전히 낮은 정치효능감을 보이고 있고 정당과 후보 간 정책적 차이를 인식하고 있지 못하다는 사실은 선거행위자들의 변화가 유권자 차원의 변화에 발맞추고 있지 못하고 있음을 보여주는 것이다. 결국 한국 선거에서 정책선거의 성공적인 정착은 정당이나 후보 등 선거행위자 차원의 변화가 강제될 때 완성될 수 있는 것이다.

#### 4. 평가와 정책적 제언

민주화 이후 제도적으로 부활하여 20여 년의 경험이 축적된 한국의 지방자치제도가 애초에 의도했던 지방자치 본연의 취지를 살리고 있는지에 관한 평가는 아직 유보적인 것이 사실이다. 다른 무엇보다도 지방정치가 중앙정치에 종속되어 독립적인 자율성을 확보하지 못하고 있는 까닭에 지방정치가 지역 고유의 현안들을 중심으로 실행되지 못하는 상황이 이어지고 있다. 때문에 현재의 지방자치는 과거 국가가 단체장을 임명하던 시절의 제도적 틀을 벗어나지 못한 채, 단체장을 선출직으로의 전환하였으나 선거과정에서 중앙정치의 영향으로부터 자유롭지 못하며, 선거를 통해 지방의회를 구성하였으나 실제 정책수행과정에서 그 역할이 대단히 미미한 상황에 머무르고 있는 것이다(강원택 2014, 24-25).

이렇듯 지방선거의 도입에도 지방을 중심으로 하는 지방자치 본연의 취지를 살리지 못하고, 운영방식이나 정책의 실현과정에 있어서 중앙정치에 크게 예속되어 있는 우리의 현실에서, 지방선거가 정책 중심으로 수행되기에는 대단히 어려웠던 것이 사실



이다. 그럼에도 지난 20여 년 간의 경험을 통해 지방자치의 첫 출발점인 지방선거가 지역발전에 기여해 왔다는 사실은 부인하기 어렵다. 실제로 <표 6>에서 보듯이 2014년 지방선거 직후의 조사결과를 보면 일반유권자와 전문가 모두에게서 지방선거가 지역발전에 대해 긍정적인 기여를 하고 있음이 발견되었다.

<표 6. 지방선거의 지역발전에 대한 기여 여부(2014년)>

유권자		전문가	
긍정	부정	긍정	부정
65.2	34.7	72.3	27.7
+ 30.5		+ 44.6	

수치는 해당 응답의 퍼센트(%)

결국 현 시점에서 고민해야 할 점은 지방자치 자체에 대한 회의적인 시각을 넘어서 어떠한 방식으로의 변화를 통해 지방자치 고유의 취지를 살릴 수 있을까하는 것이다. 당연하게도 이러한 고민은 ‘지방정치에서 정치과정의 선순환을 어떻게 구현할 수 있는가?’라는 질문에서부터 출발한다. 기본적으로 대의제민주주의에서의 정치과정은 “선거를 통한 정책결정자의 선출과 이들에 의한 정책형성과 실행, 그리고 실행된 정책의 성과에 근거한 정책결정자의 처벌과 보상”이라는 순환적인 과정으로 구성된다. 이상적인 차원에서 정치과정의 이러한 순환은 정책을 중심으로 한 정당과 후보의 경쟁, 그리고 정책에 기반한 유권자들의 의사결정, 그리고 약속된 정책에 대한 충실한 실행과 평가를 통해 이루어진다. 우리 지방선거의 현실에서 이는 어떠한 방법으로 가능할 것인가?

첫째, 가장 중요한 정책선거 구현의 연결고리로서 정치행위자들과 유권자들 간의 원활한 의사교환이 이루어질 기제들이 마련될 필요가 있다. 선거에 임하는 후보들은 본격적인 선거캠페인 과정에 있어서 선거에서의 승리를 위해 분명하게 구체화된 정책들을 제시하기 보다는 가능한한 모호한 입장을 취함으로써 유권자들의 판단을 흐릴 가능성이 높으며, 쟁점마다 그리고 대상 유권자들 마다 차별적인 선거전략을 통해 상반된 정책 신호를 줄 개연성 또한 높다. 따라서 정책선거가 구현되려면 본격적인 선거캠페인 과정에서 정당과 후보들이 정책신호를 구체화하고 이를 명확히 제시할 수 있도록 강제화할 필요가 있으며, 그럴 경우에만 정당과 후보 간 정책상의 차이가 유권자들에게 명확하게 전달되어 선거가 정책을 중심으로 수행될 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 그간 시민단체와 중앙선거관리위원회를 중심으로 전개되어 온 매니페스토 운동은 보다 확대될 필요가 있다. 사실 한국 매니페스토 운동의 원형이라 할 수 있는 일본의 사례에서 보듯이, 지역네트워크를 토대로 활발하게 진행된 매니페스토 운동은 후보자 차원의 정책경쟁을 활성화하는데 기여하고 있다. 이러한 모습은

지역주의로 인해 지역 차원의 정당경쟁이 본격화되고 있지 못한 한국 지방선거의 현실에서 매니페스토 운동의 활성화가 유권자들로 하여금 후보자 간 정책의 현실성과 우선순위의 차이 등을 파악할 수 있도록 도움으로써 정책선거의 토대를 마련해 줄 가능성을 의미하는 것이다.<sup>20)</sup> 이러한 운동은 정책선거 분위기를 조성하고 유권자의 참여와 관심을 높이는데 긍정적인 기여를 할 수 있으리라고 기대된다.

다만 이러한 노력들이 정책선거로 결실을 맺기 위해서는 정당과 후보자들의 정책 홍보 지원에 초점을 맞춘 지금의 방식을 넘어서 유권자들의 시각에서 정책신호를 전달하고 이를 후보 선택에 활용할 수 있도록 지원하는 방안들에 보다 초점을 맞출 필요가 있다. 앞에서 살펴보았듯이 2014년 지방선거에서 한국매니페스토실천본부와 중앙선거관리위원회는 정책 선거의 분위기를 조성하기 위해 다각적인 방안들을 추진하였지만, 이에 대한 유권자들의 인지는 그리 높지 않았다. 그렇게 된 하나의 이유로는 유권자들이 선거정보를 얻는 루트와 실제 매니페스토 운동이 펼쳐진 매개수단과의 괴리가 지적될 수 있다. 현재 매니페스토 운동이 이루어지고 있는 매체는 주로 선거관리위원회 사이트 등 인터넷 공간이 주를 이루고 있지만, 2014년 지방선거 후 유권자 조사에서 나타난 유권자들이 선거홍보 매체 중 효과가 높았다고 생각하는 매체는 ‘지상파 방송 등 TV’가 압도적인 비중(77.9%)을 차지하고 있었다. 결국 현재의 매니페스토 운동이 정책선거의 구현에 보다 기여하기 위해서는 선거정보의 공개수단을 유권자들의 눈높이에 맞추어 다각화할 필요가 있다.

둘째, 정당과 후보들이 선거캠페인에 임하는 과정에서 유권자들의 자유로운 정치참여와 공적 토론이 이루어져야 한다. 복잡한 정책적 신호들이 오고 가는 상황 속에서 유권자들이 스스로의 힘만으로 후보들의 정책신호를 정확하게 판별해 내기란 대단히 어렵다. 때문에 후보자들의 정책신호를 직접적으로 파악할 수 있는 후보자 간 공개토론회를 제도화하고 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

보다 구체적으로 지방선거에서는 유권자들의 직접적인 관심이 상대적으로 낮게 형성되어 있기 때문에 공개토론회의 내용과 이로부터 확인된 후보자들의 자질과 정책신호 등을 지역단위로 형성된 언론과 시민사회 네트워크가 전면에서 나서서 지역의 유권자들에게 적극적으로 전달할 필요가 있다. 또한 후보자 간 공개토론회에의 참여를 의무화하고 이를 온당한 이유 없이 거부할 경우 처벌규정을 마련하여 공개토론회 참여를 강제화할 필요가 있다. 대중매체를 통해 유권자들에게 토론내용을 적극적으로 전달하여 정보의 효율성을 높일 필요의 중요성은 두말할 나위가 없다.

셋째, 유권자들의 자유로운 선거운동과 의사교환, 그리고 정상적인 토론 등이 활성화할 수 있도록 선거운동의 각종 규제를 사전에 과감히 완화할 필요가 있다. 이미 언

20) 물론 이러한 가능성은 유권자들에게 전달되는 정책신호가 명확하다는 점을 전제로 실현된다. 일반적인 공약과 달리 구체적인 목표와 실천방안 등이 담겨 있는 매니페스토 본연의 의미를 살릴 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

급한 것처럼 정당과 후보들 간 정책적 차이가 명확하게 부각되는 경우에만 유권자들 스스로의 정책선호에 기반한 정책선거가 가능해진다. 때문에 공정한 선거경쟁을 해치는 상황은 제고되어야 하겠지만, 선거와 정치에 대한 막연한 불신 때문에 선거운동 자체가 여전히 규제와 통제의 대상으로 인식되고 있는 지금의 현실은 어찌 보면 이러한 유권자 스스로의 정책선호 파악에 장애물이 될 가능성이 크다.

규제완화의 측면에서 고려해 볼 수 있는 하나의 방편으로 정당과 후보가 제시하는 공약을 비교, 평가할 수 있는 기재 마련을 위한 법제도적 보완을 생각해 볼 수 있다. 대표적인 예로 현재 공직선거법 108조 2항은 ‘공정한 경쟁’을 해친다는 이유로 “언론기관 등이 후보자 등의 정책이나 공약에 관한 비교평가를 하거나 그 결과를 공표”하는 것을 금지하고 있다.<sup>21)</sup> 2009년 공직선거법 제34차 개정에서 신설되어 현재까지 유지되고 있는 이 조항은 선거의 공정성을 높이려는 취지를 담고 있으나, 공약의 비교평가와 이를 통한 서열화를 금지하고 있어 유권자들이 정책을 선택의 기준으로 삼을 수 있는 가능성을 원천적으로 막고 있다. 법안의 취지가 우려하듯이 공약의 비교평가와 서열화가 선거에서의 ‘공정한 경쟁’을 훼손한다면, 이를 법으로 금지시킬 것이 아니라 일정 부분 허용하면서 평가의 공정성을 담보할 수 있는 수단을 강구하면 될 것이다. 하나의 실천적인 방법으로 모든 공약을 총괄하는 전체적인 순위와 서열화를 지양하면서, 소요비용과 실행가능성 등 누구나 납득할 수 있는 평가의 기준을 세우고 몇몇 핵심적인 세부공약의 내용을 평가한다면, 선거에서의 공정한 경쟁 자체가 훼손될 가능성은 크게 줄어든다. 한국 유권자들의 정책선거에 대한 인식이 변화하고 있는 상황에서 정책선거 구현을 위한 유연한 규제 완화는 공정성의 훼손이라는 부정적 결과 보다는 정책선거의 촉진이라는 긍정적인 결과로 이어질 가능성이 높다.

마지막으로 공약의 이행 점검 및 평가를 보다 적극적으로 수행할 필요가 있다. 앞의 경험적 분석에서도 나타났듯이 과거와 비교해서 현재의 유권자들이 정책선거에 대한 태도가 보다 적극적으로 변화하고 있는 반면, 스스로의 선거 참여와 정책형성에의 영향력 등으로 표현되는 정치효능감은 점차로 감소하고 있다. 이러한 결과는 유권자들이 정책을 중심으로 선거의 장에 참여한다 하더라도 스스로의 결정이 기대했던 정책실행이라는 결과로 이어지지 못하기 때문에 실망으로 이어지기 쉽다는 점을 의미한다. 이러한 문제점은 선거캠페인 과정에서 제시된 정당과 후보의 공약이 실제로 당선 이후 실질적인 결과로 이어졌는지 판단할 수 있는 기제를 마련함으로써 해소될 수 있다.

많은 이들이 지적하듯이 그간 한국의 정당과 후보자가 사전준비와 합의가 부족한 상태에서 공약을 급조하여 발표하는 경향은 한국의 선거에서 매니페스토 운동이 실질

21) 정치관계법지식데이터베이스(<http://likms.assembly.go.kr/alkms/cgi-bin/counter.cgi?lawrcode=3001>).

적인 성과를 거두지 못하는 중요한 이유로 꼽히고 있다(조진만 2010, 최준영 2008). 정당체계가 불안정하여 정당들 간의 이합집산이 빈번하게 나타났던 한국 정당정치 현실은 이러한 경향에 크게 일조하였지만, 양당제의 모습으로 안정화되고 있는 최근의 모습은 정당을 중심으로 정책대결이 펼쳐질 가능성을 상대적으로 높이고 있다. 따라서 정당과 후보의 공약(公約)이 더 이상 ‘공약(空約)’으로 당연시될 이유는 없으며 적극적인 검토와 평가의 대상이 될 필요가 있다. 이러한 역할을 수행하는 주체로 공신력을 가진 중앙선거관리위원회가 주도적으로 독립적인 “공약검증·평가기구”를 설치함으로써 평가의 장(場)을 마련하고, 여기에 시민단체와 전문가 집단, 그리고 유권자들을 아우르는 행위자들이 평가의 주체로 참여한다면 공정성의 훼손을 최소화하면서 공약에 대한 검토와 평가가 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 개선책은 정책선거를 위한 중앙선거위의 긍정적인 역할을 제고하는 방법도 될 수 있다.

공약의 검증에 있어서 가장 주안점을 두어야 할 사안은 당연히 공약의 실현가능성과 관련된 내용이다. 무엇보다도 공약이 공약(空約)이 되지 않으려면 이행과정에서 소요되는 비용이 해당 지방자치단체에서 감당할 수준이어야 한다. 이를 위해 “공약검증·평가기구”에는 재정상황과 계획과 같은 재정추계정보를 중앙정부 및 지방자치단체에 요구할 수 있는 실질적인 권한을 부여할 필요가 있다. 이러한 정보들은 정당과 후보자들이 제시한 정책공약의 실현가능성을 평가하는데 활용될 수 있을 뿐 아니라, 정책공약의 작성단계에서도 후보자들에게 제공되어 실천 가능한 공약의 작성을 유도할 수 있다.<sup>22)</sup>

정책 평가의 측면에서 보다 근본적으로는 지방의회의 활성화가 필요하다. 역량 부족에 기인한 것이든 혹은 중앙정치에의 예속화의 결과이든 간에 그간 한국의 지방자치에서 지방의회는 실질적으로 지방정부의 견제기관으로서의 기능을 수행하지 못한 것이 사실이다. 따라서 궁극적으로는 지방의회의 활성화를 통해 지방정부의 정책에 대한 평가가 제도화될 수 있는 방안들이 모색될 필요가 있다. 그런데 지방의회가 활성화되기 위해서는 이에 대한 시민들의 적극적인 감시가 제도화되어야 한다. 결국 지역주민이 주축이 된 시민네트워크를 중심으로 지방의회의 활동에 대한 감시가 원활히 이루어지고 이를 통해 지방의회가 활성화된다면, 그간에 미진했던 정책 평가가 충실히 이루어지게 되며 이를 통해 진정한 의미에서 지방자치의 정치과정이 완성될 수 있을 것이다.

22) 후보자들에게 해당 자치단체의 재정상황과 계획에 대한 정보를 제공하는 것은 정책과 관련한 정치신인과 현직 후보자들 간의 정보격차를 해소하는 데에도 기여하여 선거운동의 형평성 역시 높일 수 있다.



#### IV. 결론

그동안 한국의 선거양상은 정당들이 차별적인 정책제시를 통해 유권자들의 선택을 이끌어내기 보다는 선거에서의 승리를 위해 지역주의에 기댄 호소전략과 후보의 자질에 대한 네거티브 검증전략에 집중한 까닭에 지속적인 비판의 대상이 되어 왔다. 정책을 중심으로 한 정당의 대결이 부재한 상황은 선거경쟁과정에 있어서의 파행을 야기하였을 뿐만 아니라, 선거 때마다 제시되는 공약이 실제로 선거가 끝난 이후에 제대로 이행되지 못하는 상황으로 이어져 이후의 선거에서도 정책대결이 이루어지기 힘든 악순환으로 반복되었다. 더불어 이는 국민들의 정당정치에 대한 불신 그리고 나아가서는 정치에 대한 불만을 초래하여 대의제 민주주의의 근간을 위협하는 상황으로까지 이어지고 있다.

이 글에서 살펴본 바와 같이 지방선거의 경우는 그간 한국의 선거양상에 있어서 정책선거 부재의 비판이 재현될 환경적인 요인들을 다분히 가지고 있다. 대선이나 총선거는 달리 지방선거에서는 유권자들의 관심도가 상대적으로 낮은데다가, 다층적인 선거가 동시에 치러지기 때문에 이에 따른 다양한 선택의 부담으로 유권자들이 적극적인 정책적 정보획득에 나설 유인이 그리 많지 않다. 더욱이 지방정부의 독립성이 취약하고 유권자들이 자치 효능감이 낮은 현실, 그리고 지방선거의 동시실시라는 제도적 문제들은 지방선거에서 유권자들이 의사결정에 사용할 수 있는 정보가 크게 취약하게 만든다. 취약한 정보가 야기한 이러한 상황은 중앙에 거점을 둔 정당들로 하여금 전국적인 이슈를 중심으로 캠페인을 수행토록 만듦으로써 지역현안들이 지방선거의 주요 쟁점으로 부각되지 못하고 중앙정치에 예속되게 만드는 결과를 초래하였다(황아란 2006, 11-12).

그럼에도 한국 지방선거에서 정책선거 구현의 긍정적인 가능성은 2006년 이래 지방선거에서 매니페스토 운동의 성과들이 축적되어 왔고, 정책 선거의 규범적 당위성에 대한 유권자들의 인식과 정치적 참여가 제고되고 있다는 사실에서 찾아볼 수 있다. 지방선거에서의 투표율은 2002년 48.9%로 최저점을 기록한 이후, 2006년 51.4%, 2010년 54.5%, 2014년의 경우 사전투표제의 본격적인 실시로 56.8%로 더욱 개선되고 있다. 이렇듯 제고된 지방선거에서의 정치참여는 유권자들이 여러 난관에도 불구하고 정책선거에 나설 준비가 되어 있음을 의미한다.

더욱이 기왕에 한국 선거를 좌지우지하였던 지역주의의 영향력이 지방선거에서도 여전히 지속되고 있는 상황에서도 점차로 강화되고 있는 지역균열 이외의 요인들로 인하여 선거에서의 균열구도가 복잡화하고 있다. 이는 선거에 임하는 후보들이 지역주의에 기댄 캠페인에 집중하기에는 유권자들을 가르치는 균열구도가 대단히 복잡해졌음을 의미하며, 이는 상대적인 의미에서 과거보다 진정한 의미의 정책선거의 장이 구현될 수 있는 여지가 증대될 가능성이 높아졌음을 알려준다.

정책선거의 구현을 위해서는 정당과 후보자 그리고 유권자와 시민단체, 언론 등 선거를 둘러싸고 있는 여러 행위자들이 정책선거를 위한 조건 마련에 다같이 노력해야 한다. 그러나 선거에서의 승리를 궁극적인 목적으로 하고 있는 정당과 후보자들이 분명한 정책 신호를 유권자들에게 자발적으로 전달할 유인은 그리 많지 않아 보이며, 오히려 전략적 캠페인 행위를 통해 상이한 정책 신호를 선택적으로 전달할 가능성이 높다. 때문에 정책선거 구현을 위해서는 이들 정치행위자들이 스스로의 정책 방향을 설정하고 이를 통해 선거 경쟁에 임할 수 있도록 강제하는 제도적 처방과 운영이 필요하다. 또한 시민단체와 언론은 정치행위자들의 정책 신호를 파악하고 이를 유권자들에게 전달함으로써, 이를 통해 유권자들의 후보자 선택과 정책 선택이 원활히 연결될 수 있도록 적극적인 역할을 수행해야 한다. 물론 전달되는 정책적 신호를 파악하고 이를 선택의 기반으로 삼는 것은 온전히 유권자들의 몫이 된다. 이와 더불어 정책 중심의 선거과정이 정치과정의 선순환이라는 측면에서 대의제민주주의의 질적 제고로 이어지기 위해서는 정당과 후보자에 의해 제시된 공약과 정책에 대한 평가가 선거과정 뿐만 아니라 정책의 실행과정과 결과에 있어서도 이루어질 수 있는 제도적 수단을 마련해야 한다.

근본적인 측면에서 정책선거 구현은 대의제 민주주의의 정치적 책임성과 대표성 강화에 중요한 함의를 갖는다. 대의제 민주주의에서 정치적 책임성과 대표성은 ‘대표되는 이들’과 ‘대표자들’ 간의 원활한 상호작용에 달려 있으며, 이는 선거의 장에서든 정책의 영역에서든 정당이 유권자들 앞에서 공정한 경쟁을 수행하고 이를 통해 유권자들의 보상과 처벌을 받는 안정적인 제도의 구축을 통해서 이루어질 수 있다. 당위적인 측면에서 유권자들의 보상과 처벌의 판단은 정치행위자들이 펼치는 ‘정책’이 되어야 한다는 점에서는 이론의 여지가 있을 수 없으며, 이러한 당위성은 정치과정의 순환 전반에 정책이 중심적인 역할을 수행할 경우에만 실현될 수 있다.

## <참고문헌>

- 가상준. 2009. “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택.” 『OUGHTOPIA』 24집 1호.
- 강경태. 2009. “정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 8권 2호.
- 강원택 편. 2014. 『한국 지방자치의 현실과 개혁과제』 서울: (주)사회평론아카데미.
- 김성연·김형국·이상신. 2012. “한국 유권자들은 후보자들의 정책을 어떻게 평가하는가?: 최근 설문조사자료에서 나타난 경험적 증거.” 『한국정치연구』 21집 3호.
- 김영래·이현출 편. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』 서울: 논형.
- 김영래·정형욱 편. 2008. 『매니페스토와 정책선거』 서울: 논형.
- 김욱. 2012. “정책선거 개념의 재정립을 통한 제5회 지방선거의 정책성향 평가.” 『21세기정치학회보』 22집 1호.
- 마인섭. 2011. “한국정당의 복지정책과 선거.” 『의정연구』 17권 3호.
- 심지연·김민전. 2006. 『한국 정치체도의 진화경로: 선거·정당·정치자금제도』 서울: 백산서당.
- 육동일. 2006. “지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 18권 1호.
- 유문종·이창언·김성균. 2011. 『시민과의 약속, 매니페스토: 한국형 매니페스토의 역사·이론·실천』 서울: (주)이학사.
- 유성진. 2013. “민주화 이후 선거환경의 변화와 선거행위자들의 대응: Off-line에서의 선거캠페인.” 장훈·윤종빈 공편. 『2012 대통령선거: 구조와 쟁점』 서울: 오름.
- 윤종빈. 2004. “선거법 개정과 17대 총선.” 『사회과학논총』 22집: 95-112.
- 이갑윤·이현우. 2008. “이념투표의 영향력 분석: 이념의 구성, 측정, 그리고 의미.” 『현대정치연구』 1권 1호.
- 이내영. 2009. “한국 유권자의 이념성향의 변화와 이념 투표.” 『평화연구』 17권 2호.
- 이동윤. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 22권 2호.
- 이재철. 2008. “17대 대통령 선거에서의 경제투표.” 『현대정치연구』 1권 1호.
- 장승진. 2013. “경제민주화와 제18대 대선.” 『한국정당학회보』 12권 1호
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 39집 2호.
- 정기진·이훈영. 2008. “사회균열구조의 선거 영향력에 대한 유권자 인식에 관한 실증 연구: 투표에서 유권자의 정당선택 기준을 중심으로.” 『한국정당학회보』 7

권 2호.

- 정회욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국 정당학회보』 11권 2호.
- 조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』 서울: 나남.
- 조진만. 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰.” 『한국정치학회보』 제44집 2호.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 14권 3호.
- 최준영·조진만. 2005. “지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타나는 이념과 세대균열의 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39집 3호.
- 황아란. 2006. “정당경쟁과 한국 지방선거의 구조화.” 『한국과 국제정치』 22권 2호.
- 황아란. 2010. “지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 2010년 지방선거의 특징과 변화.” 『21세기정치학회보』 제20집 2호.

- Adams, James and Samuel Merrill III. 2008. "Candidate and Party Strategies in Two-Stage Elections beginning with a Primary." *American Journal of Political Science* 52: 344-59.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller, and Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carmines, Edward and James Stimson. 1980. "The Two Faces of Issue Voting." *American Political Science Review* 74: 78-91.
- Conover, Pamela Johnston and Stanley Feldman. 1989. "Candidate Perception in an Ambiguous World: Campaigns, Cues, and Inference Processes." *American Journal of Political Science* 33: 912-40.
- Converse, Philip E. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics," In David E. Apter(ed.). *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.
- Delli Carpini, Michael and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Law.
- Key, Jr. V. O. 1966. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936~1960*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kiewiet, D. Roderick. 1981. "Policy-oriented Voting in Response to Economic Issues." *American Political Science Review* 75: 448-59.
- Kinder, Donald and D. Roderick Kiewiet. 1979. "Economic Discontent and



- Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgment in Congressional Voting." *American Journal of Political Science* 23: 495-527.
- Lodge, Milton, Marco Steenbergen, and Shawn Brau. 1995. "The Responsive Voter: Campaign Information and the Dynamics of Candidate Evaluation." *American Political Science Review* 89: 309-26.
- Nie, Norman, Sidney Verba, and John Petrocik. 1974. *The Changing American Voter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Page, Benjamin I. 1978. *Choices and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Page, Benjamin I. and Calvin C. Jones. 1979. "Reciprocal Effects of Policy Preferences, Party Loyalties, and the Vote." *American Political Science Review* 73: 1071-89.
- Shepsle, Kenneth A. 1972. "The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition." *American Political Science Review* 66: 555-68.
- Sniderman, Paul M., Richard A. Brody, and Philip E. Tetlock. 1991. *Reasoning and Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, J. and M. Ting. 2002. "An Informational Rationale for Political Parties." *American Journal of Political Science* 46: 90-110.
- Woon, J. and J. Pope. 2008. "Made in Congress? Testing the Electoral Implications of Party Ideological Brand Names." *Journal of Politics* 70: 823-36.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.



2014 한국정치학회 추계학술회의

# 정당 정책연구소의 위상과 역할: 외국의 사례와 한국적 함의

한의석(중앙대)



## 정당 정책연구소의 위상과 역할: 외국의 사례와 한국적 함의

한의석(중앙대)

### I. 서론

- 우리나라의 정당들은 2004년의 정당법과 정치자금법 개정을 통해 국고보조를 받는 정당 정책연구소를 설립할 수 있게 되었음
- 하지만 각 정당의 정책연구소들이 정책정당화와 같은 원래의 목적을 달성하는데 기대만큼 기여하지 못하고 있다는 지적이 계속되고 있음
- 정책연구소는 싱크탱크(Think Tank)라는 포괄적 개념으로 사용되는 경우가 많은데, 정책과정에서 정책연구소의 역할은 정책네트워크(policy network), 정책공동체(policy community), 인식공동체(epistemin community)의 형태나 정책옹호집단으로 나타남<sup>1)</sup>
- 미국이나 독일 등 서구 민주주의의 국가에서 정책연구소(싱크탱크)의 정책 과정에서의 긍정적 역할과 영향력 등에 대해서는 다양한 연구를 통해 잘 알려져 있음
- 하지만 정책연구소의 설립과 존속을 가능하게 하는 환경이 미국이나 독일과 한국은 현저한 차이를 보임에 따라 비교의 어려움이 존재함
- 정책연구소 전반에 대해 다루기에는 연구 범위가 광범위하므로, 우리나라 정당 정책연구소의 발전방안에 대한 시사점을 염두에 두고 외국의 사례 중 정당과 관련된 정책연구소 사례를 분석함
- 이 글은 특히 선진 사례로 자주 거론되는 미국, 독일 및 기타 국가의 정당 정책연구소들의 기능과 역할에 대해 분석함
- 이를 통해 한국의 정당 정책연구소의 역량 및 위상 강화에 대한 시사점을 얻고자 함

---

1) 정광호(2004, 78)

## II. 외국의 정책 연구소 사례

### 1. 독일

#### 1) 독일의 정당재단

- 독일에는 연방의회에 진출한 정당들과 밀접한 관계를 맺고 있는 여섯 개의 정치재단이 존재함(콘라드 아데나워 재단, 프리드리히 에버트 재단, 나우만 재단, 한스 자이델 재단, 하인리히 뵐 재단, 로자 룩셈부르크 재단)
- 인접정당이 연방의회 선거에서 네 번 이상 5% 이상의 의석을 얻은 경우에 국가에 지원을 요청할 수 있음
- 인접정당의 인정을 받아야 국고지원을 받을 수 있음
- 즉 정당재단의 존립에 있어서 기성 정당과의 관계는 필수적이라고 할 수 있음
- 하지만 정당의 일부나 산하기구가 아니며 독립적 공익기관이라고 할 수 있음
- 독일의 정당재단은 초기에는 기금을 통해 설립되었지만 현재에는 거의 전적으로 (90% 이상) 국가 지원금에 의해 운영됨
- 재원이 정당의 지원이 아닌 국가지원금으로 충당됨에 따라 정당으로부터의 자율성이 높아졌다고 할 수 있음
- 정당재단에 대한 지원액은 연방의회에서 결정되며 의회, 연방감사원 등에 의해 공적인 통제를 받음
- 독일의 정당재단들은 당원교육은 물론 일반시민에 대한 민주시민 교육을 병행하고 있다는 특징이 있음
- 정당간 이념적 정체성에 따라 프리드리히 에버트 재단은 노사관계, 나우만은 지방자치, 자이델 재단은 통일과 평화문제, 뵐 재단은 환경문제를 주로 다루고 있으며, 콘라드 아데나워 재단은 기민당의 정책연구 기능과 시민들을 대상으로 한 정치교육에 중점을 두고 있음<sup>2)</sup>

---

2) 신두철(2007, 60)

특히 아데나워 재단과 에버트 재단은 전체 예산의 상당 부분을 국제협력 사업에 배정하고 있음

대표적인 정당재단의 현황은 아래와 같음

	콘라드 아데나워	프리드리히 에버트
설립연도	1964	1925
주요활동	민주시민교육과 국제협력	민주시민교육과 국제협력
정치성향	기독교민주당	사회민주당
기능적 성격	정당 공익재단	정당 공익재단
재원조달	국고지원	국고지원
예산	1억2천만 유로	1억3천9백만 유로
직원수	560명	617명
부서	정치자문, 유럽·국제협력, 정치교육, 문서보관, 영재양성 문화, 의사소통, 교육운영, 행정	정치아카데미, 대내협력, 사회와 정치경제, 국제개발협력, 국제협력, 장학지원, 문서보관, 자금운용, 인사채용

출처: 정상호(2013, 38), 콘라드 아데나워 재단 홈페이지(<http://www.kas.de>), 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.de>)

## 2) 독일사례의 특징 및 시사점<sup>3)</sup>

- 일반인을 대상으로 한 시민정치교육을 포함
- 정당 정책연구소가 특정 영역에 집중, 고유한 연구 영역을 확립해야 함
- 정책연구소간의 네트워크를 강화하는 한편 사회의 주요정책에 대한 토론의 장 마련
- 정당 보조금이 아닌 국고보조금을 통해 활동함에 따라 정당으로부터의 자율성이 높음
- 한국의 경우도 정책연구소의 자율성, 독립성 확보를 위해 정당을 통한 국고보조금 지급이 아니라 직접적인 지급 방식을 고려해 볼 수 있음

3) 신두철(2011, 21)



## 2. 미국

### 1) 미국의 정당 관련 싱크탱크: 브루킹스연구소와 헤리티지재단

- 미국에는 2만 2천여개 이상의 다양한 정책연구소(싱크탱크)가 설립되어 있으며, 특정 정당에 속하지 않는 독립적 민간기관 임<sup>4)</sup>
- 명확하게 정당 정책연구소라고 부를 수 있는 정책연구소는 거의 없으나, 일부 연구소의 경우 정당과 상대적으로 밀접하게 관련되어 정책 기능을 하고 있음
- 정책연구소의 수입은 거의 대부분 기업이나 개인의 기부금에서 충당됨
- 미국의 정책연구소는 공화당이나 민주당에 속하지 않는 비영리적 성격을 띠고, 정책네트워크나 정책공동체로서 정치나 정책과정에 영향력을 발휘하기 위한 성격이 강함<sup>5)</sup>
- 정책연구소는 정책아이디어의 생산과 토론에 그치지 않고 언론매체나 다른 통로를 이용하여 적극적으로 홍보하여 정치적 지지를 이끌어 내는 정책마케팅을 강조함<sup>6)</sup>
- 정당과 관련된 대표적인 정책연구소

	브루킹스연구소	헤리티지재단
설립연도	1916년	1973년
주요활동	정책연구	정책연구
정치성향	중도(민주당)	보수(공화당)
기능적 성격	민간 정책연구소	민간 정책연구소
재원조달	개인·기업 후원	개인·기업 후원
예산	1억3천2백만 달러 (2012)	8천1백만 달러 (2012)
직원수	377명	334명

출처: 정상호(2013, 38)

- 브루킹스연구소는 실업가인 로버트 브루킹스가 1927년 설립, 학문적 연구에 중심을 둔 대학수준의 중도적 싱크탱크로 분류됨
- 헤리티지재단은 쿠퍼스의 창업자인 조지프 쿠퍼스의 기부로 1973년 설립, 미국

4) 박완주(2013, 7)

5) 정광호(2004)

6) 정광호(2004, 92)

주요 보수주의 운동가 및 지식인들의 산실로 기능함

- 브루킹스연구소와 헤리티지재단은 독일 정치재단과 더불어 정당 정책연구소의 벤치마킹 모델로 자주 언급되고 있으나 예산 규모는 물론 연구범위, 연구인력 등에서 한국 정당 정책연구소에 적용하기 어려운 측면이 있음

## 2) 정당과 연계된 정책연구소 평가

- 미국 펜실베니아 대학의 싱크탱크와 시민사회 프로그램(The Think Tanks and Civil Societies Program)에서 매년 각 국의 싱크탱크를 평가함
- 측정방식과 신뢰성에 일부 논란이 있으나 이 분야에서 권위 있는 조사라 할 수 있음
- 정당과 연계된 정책연구소 중 44위까지 제시하고 있는데, 일반적으로 우리나라 연구물에서 미국의 대표적인 정당 관련 정책연구소로 제시하고 있는 브루킹스와 헤리티지는 제외되어 있음

<표 1> 정당과 연관된 상위 15개 연구소<sup>7)</sup>

랭킹	연구소	국가
1	Konrad Adenauer Foundation	독일
2	Friedrich Ebert Foundation	독일
3	Heinrich Boll Stiftung	독일
4	Demos	영국
5	Fabian Society	영국
6	Friedrich Naumann Foundation	독일
7	Foundation for European Progressive Studies	벨기에
8	Hanns Seidel Foundation	독일
9	European Ideas Network	벨기에
10	Robert Shuman Foundation	프랑스
11	Progressive Policy Institute	미국
12	Central Party School	중국
13	Foundacion IDEAS	스페인
14	Foundacion Jaime Guzman	칠레
15	New Democrats Network	미국

출처: 2013 Global Go To Think Tank Index Report

7) <http://gotothinktank.com/dev1/wp-content/uploads/2014/01/GoToReport2013.pdf>

- 이 중 기존 연구에서 소개되지 않은 영국과 미국의 정책연구소 사례를 간략하게 소개함

### 3) 진보정책연구소(Progressive Policy Institute)<sup>8)</sup>

- 1989년 설립된 정책연구소로 빌 클린턴 대통령의 'New Democrats'를 위한 정책 아이디어 개발 및 제공을 목적으로 설립되었음
- 경쟁력과 생산경제(production economy), 에너지, 의료혁신, 주택 및 재정 서비스 분야에 중점을 둠
- 민주당의 Democratic Leadership Council의 싱크탱크임

### 4) 신민주네트워크(New Democrat Network)<sup>9)</sup>

- 중도 및 진보적 민주당 후보들을 위한 정책연구소로 1996년 설립
- 민주당에 중요한 영향을 미치는 싱크탱크로 정책 아이디어 제시 및 정책개발에 주력함
- 세계화, 친환경 에너지, 이민정책, 남미 정책 등을 주로 연구함
- New Policy Institute 및 New Politics Institute와 연계되어 있음

### 5) 미국사례의 특징 및 시사점

- 정책연구소의 예산이 정당과 무관하게 기부금 등에 의존함에 따라 운용의 자율성과 독립성이 높음
- 다만 기업이나 고액 기부자의 영향력이 강하게 작동할 가능성이 있음
- 중점 정책 분야를 중심으로 정책을 분석하고 정책 대안을 제시
- 브루킹스연구소나 헤리티지재단의 경우 연구소장(이사) 등의 재임기간이 10여년 이상인 경우를 다수 발견할 수 있음

---

8) <http://www.progressivepolicy.org/>

9) <http://ndn.org/>

- 이를 통해 연구소 집행부가 리더십을 발휘하고 중장기적 비전을 가지고 사업을 수행할 수 있음
- 정책연구소 인력이 정부 공직에 충원되거나 공직자가 정책연구소 인력으로 충원되기도 함

### 3. 영국

#### 1) 데모스(Demos)<sup>10)</sup>

- 초당적 정책연구소(cross-party think tank)로서 정치 조직과 유권자 및 정치지도자들 간의 간극을 좁히는 다양한 연구를 진행
- 어떠한 정당으로부터도 지원받지 않지만, 코카콜라, 영국문화원(British Council), 영국의 대학 등 민간과 공공기관으로부터는 기부를 받음
- 대부분의 수입이 출판물, 학회, 연구 활동을 통해 충당됨
- 2012년의 연구소 수입은 약 147만 파운드였음(약 25억원)
- 성장과 공정성, 복지 및 공공서비스, 시민권 및 정치참여, 국가 정체성 등의 분야를 중점적으로 다룸

#### 2) 파비앙 소사이어티(Fabian Society)<sup>11)</sup>

- 영국에서 가장 오래된 정책연구소로 1884년 설립되었음
- 진보 성향의 정책 아젠다 발굴 및 정책 개발 활동
- 외부 기부금을 통해 운영됨
- 7천명의 회원을 가진 조직으로 선거를 통해 선출된 집행위원회가 존재함
- 이념적으로 노동당과 밀접한 관련이 있으나 독립적이며 사회주의 조직 등과도 관계가 있음

---

10) <http://www.demos.co.uk/>

11) <http://www.fabians.org.uk/>

- 평등사회, 공공서비스, 민주주의, 시민권 및 인권, 지속가능한 개발 등의 분야에 관심을 두고 있으며 최근 Next State(영국을 위한 차세대 정부의 역할), Next Economy(성장과 사회정의의 동시 실현), Labour's Next Majority(노동당의 선거승리 및 연합정부 수립), Environment and Citizenship(환경과 시민권) 등의 정책 연구에 집중하고 있음

#### 4. 스웨덴<sup>12)</sup>

- 정당 정책연구소가 시민과 당원 모두를 대상으로 한 정치교육의 주체로 기능하며 정책 생산의 핵심 기구임
- 이념과 정치적 성향을 공유하는 우호적 단체 등과 함께 공동으로 정책을 생산함
- 교수, 연구자, 활동가 등 전문가 집단이 특정 유력 정치인의 개인자문이나 사조직 활동 보다는 정당과 정책연구소를 중심으로 연계하고 참여하고 있음

#### 5. 프랑스<sup>13)</sup>

- 프랑스에는 정당 정책연구소가 거의 존재하지 않음
- 2012년 대선을 앞두고 사회당이 정책연구소를 설립한 것이 대선 후보를 출마시킨 10개 정당 중 유일한 사례 임
- 사르코지 전 대통령이 소속된 대중민주연합의 경우 정당의 정책연구소는 없으나 2011년 초, 30여개의 외부 싱크탱크 및 정치단체를 모아 ‘국가 싱크탱크 위원회’를 만들기도 하였음

#### 6. 일본

- 일본의 민주당은 2005년 ‘공공정책 플랫폼’이라는 정책연구소를 자민당은 ‘싱크탱크 2005·일본’이라는 정책연구소를 설립하였음
- 일본의 경우 정당 정책연구소가 2010년 이후 사실상 활동을 중지한 상황임<sup>14)</sup>

---

12) 정상호(2013, 39-41)

13) 박완주(2013, 27-31)

14) 日本經濟新聞(2010/01/04)

- 일본의 정당 정책연구소들은 당 집행부가 단기간에 변화할 가능성과 선거실시의 가능성 등으로 안정적 정책개발 기반을 확보하지 못하였으며 이와 관련한 다양한 문제점을 보여주었음<sup>15)</sup>
- 주요 정당들이 다양한 가치관을 가진 그룹으로 구성됨에 따라 일관된 지향점을 갖기 어려움
- 이러한 상황은 당의 정치이념이나 정책지향의 불안정성으로 이어짐.
- 당 소속 의원이나 당 전체의 지지를 얻을 만한 주제 설정과 제시에 곤란을 겪었으며 정치관련 연구나 지식의 부족이라는 문제가 있었음
- 초단기적으로 결론을 내야하는 연구 수행이 많았다는 특징이 있음

### III. 한국 정당 정책연구소에 주는 시사점

#### 1. 한국 정당 정책연구소의 특징

- 우리나라의 정당 정책연구소는 정당 산하의 재단법인이라는 점과 주된 재원이 국고보조금이라는 점에서 독일식 모델과 유사성이 있으나, 실제 활동 면에서는 선거전략, 정세분석, 단기 과제 및 중장기 정책 수립에 집중하고 있다는 점에서 미국식 모델과 유사성이 있음<sup>16)</sup>
- 즉 우리나라 정당 정책연구소는 독일과 미국의 정책연구소 모델을 혼합하고 있는 독특한 형태로 운용되고 있음
- 하지만 이는 형식적인 측면에서의 유사성 일뿐으로, 정책연구소의 예산 규모 및 인력, 정당으로부터의 자율성, 정책생산 능력 등에 있어서 현저한 차이를 보임
- 따라서 외국제도와와의 비교가 어렵다는 문제가 발생함<sup>17)</sup>
- 이론적으로는 국고보조금을 통해 정당의 중장기비전이나 정책을 연구할 수 있으나 실제로는 정당내의 한 부서와 같이 정당의 고유한 일상 업무 또는 단기적인

15) 鈴木崇弘(2011, 42-43)

16) 정상호(2013, 38)

17) 황윤원(2008, 391)

수시과제에 단편적으로 대응하는 연구를 주로 하고 있음

- 한국의 경우 초단기 및 단기과제(3개월 이하)가 전체 연구 활동의 97%를 차지하고 있음<sup>18)</sup>
- 재원이 선진 정책연구소에 비해 턱없이 부족한 상황임(2012년 여의도연구원의 경우 대략 80억, 민주정책연구원 대략 40억원이며 이중 인건비의 비율도 60% 이상)
- 인건비 비율 과다에 대한 비판도 있으나, 전체적인 예산 및 인력 규모에 비추어 우수한 정책생산 능력과 연구능력을 갖추기는 어렵다고 할 수 있음

## 2. 외국사례의 시사점

- 전문성 강화, 자율성과 독립성의 강화, 중장기적 정책연구의 강화, 재정의 확충과 국고지원금 배분제도 개선이 필요함<sup>19)</sup>
- 정당 정책연구소 설립 이후 많은 학자 및 전문가들에 의해 지속적으로 제기되고 있으나 크게 개선되지 못함
- 외국사례를 통해 제시된 거시적 방향성에는 공감대가 형성되어 있으나 한국의 정당 정책연구소 운영의 개선을 위한 구체적 방안 제시가 미흡함
- 예산의 증액이 필요하지만 현재의 정치, 경제, 사회적 상황이나 국민적 인식에 비추어 정책연구소에 대한 국고보조금의 대폭 인상은 가능하지 않을 것이라는 전제로 개선 방안을 모색해야 함
- 기업과 같은 외부기관의 기부금 제도 확대 등을 생각해 볼 수 있으나 현 상황에서 어려울 것으로 판단됨
- 정책연구 기능 보다 독일식 모델과 같이 정책연구소가 민주시민교육에 주력하는 방안이 있음
- 국고보조금 지원의 목적이 '정책능력'의 강화에 있었다는 점에서 비판이 가능
- 또한 당파적 이해를 앞세운 편향적 교육의 가능성이 높으며, 사회통합에 저해되는

---

18) 김형준·김도중(2011, 17)

19) 황윤원(2008)



방향으로 실행될 가능성이 높음

- 민주시민교육의 경우 정당보다는 중앙선거관리위원회나 국회와 같이 보다 공정하고 중립성을 가질 수 있는 기관에서 수행하는 것이 바람직<sup>20)</sup>
- 예산이 제한적이므로 정책연구소가 실제 정책 생산에 집중하기 보다는 정책 네트워크의 허브(hub)기능을 강화하여 (스웨덴 사례와 같이) 정책연구소가 중심이 되어 다양한 전문가 집단과 연계, 공동으로 정책개발을 모색해 볼 수 있음.
- 한정된 예산 내에서 당의 정체성과 가장 밀접한 몇 개의 특정 정책분야에만 집중하거나 당의 이념적 정체성 강화 등에 집중하는 방식을 고려해볼 수 있음
- 연구 분야의 선택과 집중
- 연구소의 주요 미션과 업무는 중장기적 비전에 기초하여 우선순위를 두고 결정되어야 함
- 이를 위해서는 연구소가 정당으로부터 좀 더 자율성, 독립성을 가져야 함
- 정책연구소의 독립성 강화를 위해 국고보조금을 정당을 통하지 않고 직접적으로 지급하는 방안을 모색할 수 있음
- 연구소장 및 집행부의 임기 보장, 리더십의 안정을 통해 중장기적 비전을 갖고 사업을 추진할 수 있도록 함

---

20) 정상호(2013, 39)

## <참고문헌>

- 김영태. 2004. “독일의 ‘정당친화적’ 정치재단과 정치발전.” 『정당 정책연구소의 비전과 발전전략』 중앙선거관리위원회.
- 김준석·장혜영. 2012. 2011년도 정책연구소 연간활동실적 분석.
- 김형준·김도중. 2011. “한국 정당 정책연구소 운영성과 분석 및 발전 방안 모색.” 『현대정치연구』 4권 1호, 5-38.
- 박완주. 2013. “정당의 정책연구소, 그 문제점과 개선방안.” 입법조사처 정책자료집 #2013-1. 3월.
- 신두철. 2011. “지구화시대의 정당정책연구소 모델과 전략: 독일 콘라드 아데나워 정치재단과의 비교관점에서.” 『한독사회과학논총』 21권 3호, 3-26.
- \_\_\_\_\_. 2009. “독일 정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구.” 『한독사회과학논총』 19권 3호, 85-106.
- \_\_\_\_\_. 2007. “한국정당정책연구소의 역할과 변화.” 한국민주시민교육학회세미나 자료집. 7월.
- 정광호. 2004. “미국 정책연구소(Think Tank)의 역할 분석.” 『정당정책연구소의 비전과 발전전략』 중앙선거관리위원회.
- 정상호. 2013. “정당연구소의 과제와 발전 방향.” 여의도연구소·민주정책연구원 공동세미나 자료집. 서울. 9월.
- 황윤원. 2008. “우리나라 정당 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향.” 『한국거버넌스학회보』 15권 3호, 383-413.
- 鈴木崇弘. 2011. “日本になぜ(米国型)シンクタンクが育たなかつたのか?” 『政策・経営研究』 Vol 2, 30-50.

2014 한국정치학회 추계학술회의

# 한국 정책연구소 운영의 문제점과 발전 방안: 주요 정당의 정책연구소를 중심으로

한정택(연세대)



# 한국 정책연구소 운영의 문제점과 발전 방안: 주요 정당의 정책연구소를 중심으로

한정택(연세대)

## I. 서론

- 한국 정당의 정책연구소는 2004년 정당법에 의하여 창설<sup>1)</sup>
- 정당을 통한 책임정치의 구현이 시대적 과제이자 정치발전의 바람직한 방향
- 정당의 정책정당화 기반은 정책연구소의 역할에 달려 있음
- 정책연구소는 2000년대 이후 한국정치의 문제점으로 지적된 돈선거와 정치부패, 정당의 이합집산화 파벌화, 국고보조금의 방만한 운영 등의 고질적 적폐(積弊)를 해소하고 정책경쟁에 의한 정치시스템 구축, 정당의 책임성 강화, 국고보조금의 합리적 집행 등 정치개혁의 일환으로 논의되고 설계됨
- 정책연구소에 대한 학계의 일반적인 평가는 매우 부정적임: 활동 부진, 초단기 과제 중심의 연구과제, 전문성 부족, 특정 분야에 치중한 연구 성과, 연구와 정책 개발 성과에 대한 홍보 부족, 시민교육 부족 등(경제정의실천시민연합 2006; 김형준·김도중 2011; 신두철 2007; 중앙선거관리위원회 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)
- 정당과의 관계에 있어 “형식적으로는 독립기관화되어 있지만 모정당의 정치적 입장과 선거운동을 지원하는 활동에 치중하고 있으며 재정적으로도 정당의 국고보조금에 의존하여 운영되므로 정당의 하부기관이나 조직으로 전락.”(서현진 2012).
- 정책연구소는 공직선거 직·전후에는 그 움직임이 매우 축소되어 정책연구소의 전문가들이 공직선거에 참여하게 됨으로써 외형적으로 정책연구소의 활동 약화, 공직선거 후에는 다시 정책 활동 강화
- 정당 정책연구소는 정당의 ‘선거용 부속 기관’인가?

---

1) 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 정치관계법 개정 의견(2003. 8. 27.)에 정책 정당으로의 발전 지원을 위하여 정당의 정책연구기관을 국가가 지원하도록 하는 근거규정을 신설하였으며, 이를 바탕으로 그동안 학계 등에서 논의된 정책연구소 법정화와 관련하여 정책연구소의 신설을 포함한 정당법 중 개정 법률안(2004. 3. 2. 제안)이 마련되었다. 동 개정법률안의 제안 이유는 “새로운 정치풍토를 조성함으로써 우리 정치문화의 선진화를 이루려는 것”이었다(중앙선거관리위원회 2014).

- 정당 정책연구소는 정책선거와 책임정치와 어떠한 연관성을 갖는가?

## II. 정책연구소와 대의민주주의

- 정책연구소가 대의민주주의 하에서 어떠한 의미를 갖는가의 문제는 ‘정책 선거’와 ‘책임정치’의 관점에서 파악해야

- 정당 정책연구소의 목적

- ① 정당의 정치적 가치와 이념, 철학을 근간으로 유지·발전할 수 있도록 후원하는 기구
- ② 학문적 연구를 바탕으로 정책 수립이나 이와 관련된 아이디어를 생산하는 일종의 싱크탱크로써 정당의 나아갈 방향성을 정립·제시함과 동시에 새로운 정책 대안을 만들어내는 핵심 기관
- ③ 각 정당의 이념 및 정강에 부합하는 정책을 개발하고 이의 체계화 및 구체화로 정당이 지향하는 가치와 이념에 부합하는 일관성 있는 정책을 뒷받침
- ④ 정책연구소의 활동실적은 연구소의 연구 활동과 정책 개발의 결과가 정당에서 구체적인 정책으로 채택되고, 나아가 입법이나 정부 정책으로 수용·집행되어야
- ⑤ 집권당은 입법화 및 정부 정책으로, 야당은 여당 안에 대한 대안의 제시 등으로 선순환하는 것이 책임정치를 가능케 할 것임

- 정책연구소의 바람직한 발전 목표는 “정당이 추구하는 이념과 가치, 철학에 따른 정책의 연구와 개발을 충분히 할 수 있는 조직화와 기능 수행”(중앙선거관리위원회 2014)

- 정책연구소의 발전을 위하여 조직 측면에서는 조직의 제도화, 인적·물적 자원의 확보에 대하여 검토가 필요하고, 기능 측면에서는 현재 수행하고 있는 기능의 적실성과 확장성 등에 대한 검토가 요구됨

- 여당의 입장에서는 정부조직 개편과 안정성, 선거공약을 포함한 정책의 구체화를 위한 활동, 여야간 정책 이해 및 사회갈등에 대한 선도적 대응 방안 모색, 합의의 정치를 구현하기 위한 노력

- 야당 입장에서는 정부와 여당에 대한 견제, 선거공약을 포함한 정책의 구체화 활동, 정책대안의 마련을 통한 대안정당화

- 정치자금법상 국고보조금은 국회의석을 가진 정당에 배분이 되고, 정당법상 국고보

조금을 지급받은 정당은 정책연구소를 의무적으로 설치해야 하며, 이들은 매년 전 년도의 활동실적을 중앙선거관리위원회에 보고하도록

### Ⅲ. 정책연구소의 현황 분석

#### 1. 정책연구소 재정과 인력 현황 분석

<표 1> 정책연구소의 수입과 지출: 2013년

(단위: 백만 원)

	수입					지출				
	계	정당지원금			기타	계	인건비	사무실 운영비	정책 개발비	기타
		계	보조금	보조금 외						
계	18,368	16,617	11,372	4,424	1,769	15,813	3,164	2,577	9,678	394
여의도	10,659	10,192	6,019	4,172	467	9,804	122	1,492	8,190	-
민주 정책	5,752	4,991	4,741	230	761	4,306	2,687	769	850	-
진보 정책	1,081	821	821	-	260	896	306	122	309	159
진보 정의	894	613	612	1	281	807	49	194	329	241

\*. 「수입의 기타」는 전년도 이월금과 기타 수입, 「지출의 기타」는 조직활동비, 기타 비용 등임.

- 2013년 현재 총 수입액은 183억 8,600만원, 총 지출액 158억 1,300만원
- 국고보조금<sup>2)</sup>을 포함한 정당지원금의 비중이 90.4%
- 정당의 지원금은 보조금과 보조금 외로 구분되는데, 보조금은 [정치자금법] 제27조의 규정에 의하여 경상보조금 배분 비율<sup>3)</sup>에 따라 정당에 배분하고, 소속 정당은 그

2) [정치자금법] 제27조(보조금의 배분) 규정에 의하여 배분받은 경상보조금 중 30/100 이상을 [정당법] 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 의하여 설치된 정책연구소에 배분.

3) 국고보조금 배분 방법(정치자금법 제27조)

1. 총액의 50%에서 균등하게 배분: 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당
2. 총액의 5%씩 지급: 교섭단체를 구성하지 못하는 국회의원 수 5석 이상의 정당
3. 총액의 2%씩 지급
  - 임기만료에 의한 국회의원 선거에 참여했는데 국회의석이 없거나 5석 미만인 경우 임기만료에 의한 국회의원 선거에서 100분의 2 이상을 득표한 정당



- 보조금의 30/100 이상을 정책연구소에 지급하도록 규정되어 있어 소속 정당이 받는 경상보조금의 규모에 따라 정당 보조금의 규모에 차이를 보임
- 지출내역은 정책개발비가 전체 지출액의 61.2%, 인건비가 22.0%, 사무실 유지비 16.3%, 기타 2.5% 순
  - 전체 수입액 대비 정당지원금의 수준을 보면 여의도연구원은 95.6%, 민주정책연구원은 86.8%, 진보정책연구원은 75.9%, 진보정의연구소는 68.5%.
  - 정책연구소간 전체 수입의 차이는 국고 지원이 정당의 의석 비율에 따라 배분되기 때문에 필연적. 하지만 주요 정당의 정책연구소에 중앙당의 지원금 비율의 차이는 정당에서 정책연구소를 보는 시각의 차이

<표 2> 정책연구소의 연구원 수 변화 비교: 2009~2013년

(단위: 명)

	2009년			2010년			2011년			2012년			2013년		
	박사	석사	기타	박사	석사	기타	박사	석사	기타	박사	석사	기타	박사	석사	기타
계	122			88			84 (59)			131 (33)			154		
소계	28	32	62	26	26	36	17	21	46	30	32	69	34	42	78
여의도	10	16	32	9	8	9	7	4	8 (44)	20	19	57 (1)	21	23	39
민주정책	17	12	24	15	14	23	7	13	33 (3)	5	6	6 (19)	8	12	31
진보정책	1	4	6	2	4	4	3	4	5 (12)	1	3	2 (1)	3	2	3
진보정의										4	4	4 (12)	2	5	5

- \*. 진보정책연구원의 실적 중 2009년부터 2011년까지의 실적은 통합진보당의 전신인 민주노동당이 운영한 '새세상연구소'의 실적임(중앙선거관리위원회 2012).
- \*. 2011년과 2012년의 ( ) 내는 연구원이 아닌 일반 직원 및 국회직 파견자 등임(중앙선거관리위원회 2012, 2013).

- 임기만료에 의한 국회의원 선거에서 100분의 2 이상을 득표하지 못한 정당으로서 국회 의석을 가진 정당의 경우 최근에 전국적으로 실시된 후보 추천이 허용되는 비례대표 시·도의회 의원선거, 지역구 시·도의회 의원선거, 시·도지사 선거 또는 자치구·시·군의장 선거에서 0.5% 이상을 득표한 정당
  - 임기만료에 의한 국회의원 선거에 참여하지 아니한 경우 최근에 전국적으로 실시된 후보 추천이 허용되는 비례대표 시·도의회 의원 선거, 지역구 시·도의회 의원선거, 시·도지사 선거 또는 자치구·시·군의 장 선거에서 2% 이상을 득표한 정당
4. 잔여분: 잔여분 중 50%는 지급 당시 국회의석수 비율에 따라, 50%는 임기 만료 국회의원선거 득표율에 따라 배분

- 2013년 현재, 여의도 연구원 83명, 민주정책연구원 51명, 진보정책연구원 8명, 진보정의연구소 12명
- 박사급 연구원의 비율이 22.1%, 석사급 연구원 27.3%, 기타 50.6%
- 개별 정책연구소의 연구원 수는 정당의 세를 반영, 연구소의 중요성이 강조되고 있는 시대 변화에 따라 그 수의 증감이 반영

<표 3> 정책연구소 지출액 및 정책개발비 현황: 2013년

(단위: 백만 원, %)

	계	여의도 연구원	민주정책 연구원	진보정책 연구원	진보정의 연구소
지출 총액	15,813	9,804	4,306	896	807
정책개발비	9,678 (61.2%)	8,190 (85.3%)	850 (19.7%)	309 (34.5%)	329 (40.8%)

- 2013년 현재 정책연구소의 정책개발비는 총 96억 7,800만원으로 지출 총액 158억 1,300만원의 61.2%에 해당
- 2013년에 정책개발비의 비중이 급증. 이는 2012년까지는 정책연구소의 연구원 급여 등은 인건비 항목에서 지출, 2013년부터는 정책의 연구·개발 중 정책개발에 참여하는 연구원은 급여 등은 정책개발비에서 지출하도록 변경

<표 4> 정책연구소별 총 지출액 대비 정책개발비 비중: 2009~2013년

(단위: 백만 원, %)

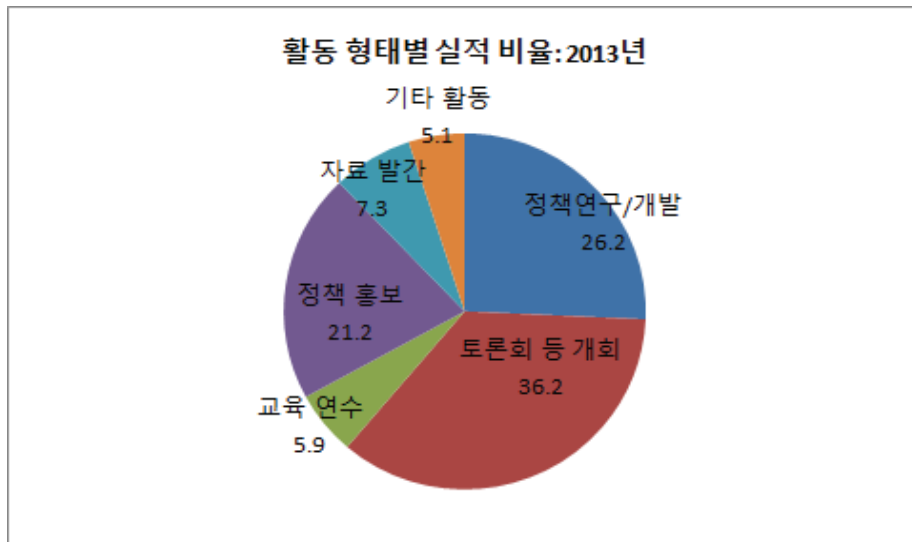
	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
	지출 총액	정책 개발비 (%)	지출 총액	정책 개발비 (%)	지출 총액	정책 개발비 (%)	지출 총액	정책 개발비 (%)	지출 총액	정책 개발비 (%)
계	11,641	3,686 (31.7)	12,848	3,961 (30.1)	12,252	2,713 (17.7)	12,847	2,309 (18.0)	15,813	9,678 (61.2)
여의도	6,992	2,111 (30.2)	8,024	2,502 (31.2)	7,367	1,569 (21.3)	8,465	1,259 (13.6)	9,804	8,190 (83.5)
민주 정책	4,129	1,336 (32.4)	4,097	1,273 (31.1)	3,929	940 (23.9)	3,572	940 (32.4)	4,306	850 (19.7)
진보 정책	520	239 (46.1)	727	186 (25.6)	956	204 (21.3)	713	106 (15.0)	896	309 (34.5)
진보 정의		-		-		-	97	4 (4.3)	807	329 (40.8)

## 2. 정책연구소 운영 성과 분석

<표 5> 정책연구소 별 활동형태 분류 분석: 2013년

(단위: 백만 원, %)

	총계	여의도 연구원	민주정책 연구원	진보정책 연구원	진보정의 연구소
계	1,100 (100.0)	455 (100.0)	249 (100.0)	297 (100.0)	99 (100.0)
정책 연구·개발	288 (26.2)	88 (19.3)	119 (47.8)	43 (14.5)	38 (38.4)
토론회 등 개최	400 (36.2)	197 (43.3)	67 (26.9)	87 (29.3)	49 (49.6)
교육·연수 활동	43 (3.9)	5 (1.1)	8 (3.2)	26 (8.7)	4 (4.0)
정책 홍보	233 (21.2)	104 (22.9)	24 (9.6)	103 (34.7)	2 (2.0)
간행물 등 자료발간	80 (7.3)	45 (9.9)	12 (4.8)	19 (6.4)	4 (4.0)
기타 활동	56 (5.1)	16 (3.5)	19 (7.7)	19 (6.4)	2 (2.0)



- 정당연구소의 활동 형태를 보면, 정책이나 현안 사항 등에 대한 토론회 등의 개최 활동이 가장 활발하였으며, 그 다음은 정책의 연구·개발, 정책 홍보, 간행물 등 자료 발간, 교육·연수 순

- 특히 교육·연수 활동은 상대적으로 저조
- 진보정책연구원을 제외하고는 교육·연수 활동 극히 저조. 정치에 대한 관심과 참여가 높은 대학생 등 젊은 층이나 일반 국민에 대한 민주시민 교육의 필요성이 증가하고 있는 현실에 비하여 정책연구소의 활동은 극히 제한적

<표 6> 활동형태 별 실적 비교: 2009~2013년

(단위: 백만 원, %)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	1,151 (100.0)	1,718 (100.0)	1,148 (100.0)	727 (100.0)	1,100 (100.0)
정책 연구·개발	204 (17.7)	174 (10.1)	230 (20.1)	238 (32.7)	288 (26.2)
토론회 등 개최	557 (48.4)	1,266 (72.7)	582 (50.7)	153 (21.0)	400 (36.2)
교육·연수 활동	63 (5.5)	73 (4.2)	66 (5.7)	41 (5.7)	43 (3.9)
정책 홍보	167 (14.5)	111 (6.5)	163 (14.2)	146 (20.1)	233 (21.2)
간행물 등 자료발간	87 (7.6)	61 (3.6)	66 (5.7)	46 (6.3)	80 (7.3)
기타 활동	73 (6.3)	33 (2.9)	41 (3.6)	103 (14.2)	56 (5.2)

<표 7> 분야별 정책 연구·개발 활동 실적: 2013년

(단위: 건, %)

	총계	여의도 연구원	민주정책 연구원	진보정책 연구원	진보정의 연구소
계	288 (100.0)	88 (100.0)	119 (100.0)	43 (100.0)	38 (100.0)
경제 / 민생	45 (15.6)	18 (20.5)	14 (11.8)	8 (18.6)	5 (13.2)
외교 / 안보	37 (12.9)	15 (17.0)	12 (10.1)	5 (11.6)	5 (13.2)
사회 / 복지	53 (18.4)	8 (9.1)	17 (14.3)	16 (37.2)	12 (31.6)
정치 / 행정	96 (33.3)	21 (23.9)	48 (40.3)	13 (30.2)	14 (36.8)
교육 / 문화	18 (6.3)	15 (17.0)	1 (0.8)	-	2 (5.2)
기타 / 종합	39 (13.5)	11 (12.5)	27 (22.7)	1 (2.3)	-

- 연수소별 실적은 민주정책연구원 119건, 여의도연구원 88건, 진보정책연구원 43건, 진보정의연구소 38건
- 정치/행정이 96건(33.3%), 사회/복지(18.4%), 경제/민생(15.6%), 외교/안보(12.9%), 교육/문화(6.3%) 순

<표 8> 분야별 정책 연구·개발 실적 비교: 2009~2013년

(단위: 건, %)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	192 (100.0)	174 (100.0)	230 (100.0)	303 (100.0)	288 (100.0)
경제 / 민생	41 (21.4)	30 (17.2)	48 (20.9)	92 (30.3)	45 (15.6)
외교 / 안보	43 (22.4)	41 (23.6)	44 (19.1)	47 (15.5)	37 (12.9)
사회 / 복지	16 (8.3)	13 (7.5)	44 (19.1)	50 (16.5)	53 (18.4)
정치 / 행정	73 (38.0)	64 (36.8)	79 (34.3)	84 (27.7)	96 (33.3)
교육 / 문화	18 (9.4)	19 (10.9)	13 (5.7)	24 (7.9)	18 (6.3)
기타 / 종합	1 (0.5)	7 (4.0)	2 (0.9)	6 (2.0)	39 (13.5)

<표 9> 연구·정책 개발의 추진 기간 분류: 2013년

(단위: 건, %)

	총계	여의도 연구원	민주정책 연구원	진보정책 연구원	진보정의 연구소
계	288 (100.0)	88 (100.0)	119 (100.0)	43 (100.0)	38 (100.0)
1개월 이하	194 (67.4)	64 (72.8)	101 (84.9)	20 (46.5)	9 (23.7)
2개월 이하	56 (19.4)	15 (17.0)	11 (9.2)	13 (30.2)	17 (44.7)
3개월 이하	19 (6.6)	3 (3.4)	3 (2.6)	5 (11.6)	8 (21.1)
4개월 이하	13 (4.5)	4 (4.5)	2 (1.7)	4 (9.3)	3 (7.9)
5개월 이하	1 (0.4)	-	1 (0.8)	-	-
6개월 이하	-	-	-	-	-
6 ~ 12개월	5 (1.7)	2 (2.3)	1 (0.8)	1 (2.3)	1 (2.6)
12개월 이상	-	-	-	-	-

- 정책연구소가 정당의 장기적 목표보다 현안이나 이슈 중심의 단기적 과제에 집중
- 당초 정책연구소의 설립 취지와 반하는 결과임
- 정책정당과 책임정치 구현을 위해 장기간에 걸친 연구·정책 개발의 추진이 요구됨

<표 10> 정책연구소 연구 주체 분석: 2013년

(단위: 건, %)

	계	여의도 연구원	민주정책 연구원	진보정책 연구원	진보정의 연구소
계	288 (100.0)	88 (100.0)	119 (100.0)	43 (100.0)	38 (100.0)
자체	235 (81.6)	63 (71.6)	110 (92.4)	41 (95.3)	21 (55.3)
외부 전문가	22 (7.6)	-	4 (3.4)	2 (4.7)	16 (42.1)
외부 공동	31 (10.8)	25 (28.4)	5 (4.2)	-	1 (2.6)

- 전체적으로 정책연구소의 자체 연구원에 지나치게 의존하고 외부와 연계한 정책의 연구·개발에는 관심을 기울이지 않아 정책연구소의 싱크탱크화 및 네트워크 활용 등에 한계점을 드러냄
- 외부 전문가 등의 연구율을 높여 정책연구소의 연구활동을 보다 폭넓게 증진시킬 필요

<표 11> 정책연구소 연구 주체별 추이: 2009~2013년

(단위: 건, %)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	204 (100.0)	174 (100.0)	230 (100.0)	238 (100.0)	288 (100.0)
자체	176 (86.3)	122 (70.1)	155 (67.4)	197 (82.8)	235 (81.6)
문헌 조사	-	30 (17.2)	44 (19.1)	-	-
외부 전문가	17 (8.3)	14 (8.1)	12 (5.2)	21 (8.8)	22 (7.6)
외부 공동	11 (5.4)	8 (4.6)	19 (8.3)	20 (8.4)	31 (10.8)

<표 12> 교육·연수 대상별 분석: 2013년

(단위: 건, %)

	계	여의도 연구원	민주정책 연구원	진보정책 연구원	진보정의 연구소
계	43 (100.0)	5 (100.0)	8 (100.0)	26 (100.0)	4 (100.0)
최고지도자	-	-	-	-	-
국회의원	-	-	-	-	-
정당실무자	18 (41.9)	-	1 (12.5)	16 (61.5)	1 (25.0)
당원	14 (32.5)	2 (40.0)	5 (62.5)	7 (26.9)	-
대학생/일반 국민	-	-	-	-	-
기타	11 (25.6)	3 (60.0)	2 (25.0)	3 (11.6)	3 (75.0)

- 진보정책연구원이 26회로 가장 많이 실시, 민주정책연구원 8회, 여의도연구원 5회, 진보정의연구소 4회 실시
- 2009년부터 2013년까지 교육·연수 활동은 평균 65.4회를 실시, 2012년이 82회로 최다, 2013년은 43회로 최소
- 선거가 실시되는 해에 대학생과 일반 국민을 대상으로 한 교육·연수 활동이 활발

<표 13> 교육·연수 활동 대상별 비교 분석: 2009~2013년

(단위: 건, %)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	63 (100.0)	73 (100.0)	66 (100.0)	82 (100.0)	43 (100.0)
최고지도자	16 (25.4)	-	-	-	-
국회의원	-	8 (11.0)	1 (1.5)	-	-
정당실무자	4 (6.4)	33 (45.2)	13 (19.7)	14 (17.1)	15 (34.9)
당원	-	9 (12.3)	17 (25.8)	10 (12.2)	22 (51.2)
대학생/ 일반 국민	36 (57.1)	23 (31.5)	33 (50.0)	17 (22.5)	-
기타	7 (11.1)	-	2 (3.0)	41 (50.0)	6 (13.9)



<표 14> 토론회 등 개최 실적 종류 분석: 2013년

(단위: 건, %)

	계	여의도 연구원	민주정책 연구원	진보정책 연구원	진보정의 연구소
계	400 (100.0)	197 (100.0)	67 (100.0)	87 (100.0)	49 (100.0)
토론회	106 (26.5)	59 (30.0)	22 (32.8)	6 (6.9)	19 (38.8)
간담회	42 (10.5)	-	22 (32.8)	16 (18.4)	4 (8.2)
포럼	71 (17.7)	-	20 (29.9)	37 (42.5)	14 (28.6)
세미나	32 (8.0)	5 (2.5)	1 (1.5)	23 (26.4)	3 (6.1)
강연회	9 (2.3)	-	1 (1.5)	-	8 (16.3)
심포지엄	2 (0.5)	2 (1.0)	-	-	-
공청회	1 (0.3)	-	-	-	1 (2.0)
국제회의	2 (0.5)	-	-	2 (2.3)	-
여론조사	135 (33.8)	131 (66.5)	1 (1.5)	3 (3.5)	-

<표 15> 정책연구소의 연구개발 정책의 활용처 분석: 2013년

(단위: 건, %)

구 분	연구개발	활용		
		당해 정당	국회의원	연구소 자체
계	288 (100.0)	249 (86.4)	16/11 (5.6)	23 (8.0)
여의도연구원	88 (100.0)	81 (92.0)	3/1 (3.4)	4 (4.5)
민주정책연구원	119 (100.0)	94 (79.0)	7/4 (5.9)	18 (15.1)
진보정책연구원	43 (100.0)	41 (95.3)	1/1 (2.3)	1 (2.3)
진보정의연구소	38 (100.0)	33 (86.8)	5/5 (13.2)	-

\*. 출처: 중앙선거관리위원회 2014.

\*. 국회의원에게 제공된 총수/입법정책용으로 제공된 수.

- 여의도연구원은 정책과제의 92%인 81건을 새누리당에 제공, 활용. 국회의원에게 총 3건을 제공하고 그 중 1건만 입법정책용으로 활용
- 민주정책연구원은 정책과제의 79%를 민주당에 제공, 국회의원에게 7건을 제공하고 그 중 4건을 입법정책용으로 제공
- 진보정책연구원은 정책과제의 95.3%를 통합진보당에 제공, 국회의원에게 1건을 제공하여 입법정책용으로 활용. 다른 정당 정책연구소에 비하여 정당에의 제공 비율이 가장 높음
- 진보정의연구소는 정책과제의 86.8%를 정의당에 제공, 5건의 정책과제를 국회의원에게 제공하여 입법정책용으로 활용. 국회의원에게 제공한 정책과제 건수가 가장 많아 상대적으로 활용도가 높게 나타남
- 정당 정책연구소에서 연구한 정책과제들은 국회에서 입법정책 등으로 활용되거나 정부의 정책으로 채택되어야 그 가치를 입증할 수 있음에도 불구하고, 현재 한국의 정당 정책연구소는 이러한 측면에서는 낮은 평가를 받을 수밖에
- 2013년 국회의 의원입법 결과를 보면 정책연구소에서 제공한 단 1건의 정책과정만이 입법정책에 반영(중앙선거관리위원회 2014)
- 실질적으로 정당 정책연구소의 입법에의 기여도는 매우 낮은 수준임

<표 16> 연구소별 정책 홍보 방법 분석: 2013년

(단위: 건, %)

	계	여의도 연구원	민주정책 연구원	진보정책 연구원	진보정의 연구소
계	233 (100.0)	104 (100.0)	24 (100.0)	103 (100.0)	2 (100.0)
사이트 게재	209 (89.7)	91 (87.5)	17 (70.8)	101 (98.1)	-
e-뉴스레터	13 (5.6)	9 (8.6)	4 (16.7)	-	-
인터넷 동영상	7 (3.0)	1 (1.0)	2 (8.3)	2 (1.9)	2 (100.0)
책자 배포	1 (0.4)	-	1 (4.2)	-	-
기타	3 (1.3)	3 (2.9)	-	-	-

<표 17> 정책연구소 정책 홍보 방법 비교: 2009~2013년

(단위: 건, %)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계	167 (100.0)	111 (100.0)	163 (100.0)	146 (100.0)	233 (100.0)
사이트 게재	90 (53.9)	33 (29.8)	99 (60.7)	20 (13.7)	209 (89.7)
e-뉴스레터	42 (25.1)	39 (35.1)	45 (27.6)	16 (11.0)	13 (5.6)
사이트 게재 + 보도자료	-	13 (11.7)	7 (4.3)	104 (71.2)	-
보도자료	35 (21.0)	16 (14.4)	5 (3.1)	2 (1.4)	-
방송	-	9 (8.1)	2 (1.2)	1 (0.7)	-
인터넷 동영상	-	-	-	1 (0.7)	7 (3.0)
책자 배포	-	-	-	2 (1.4)	1 (0.4)
기타	-	1 (0.9)	5 (3.1)	-	3 (1.3)

#### IV. 정책연구소의 개선 과제

##### 1. 조직 및 재정 안정성 확보

###### 1) 조직의 제도화

###### (1) 독립성과 자율성 확보

- 정책연구소는 정당의 하부 조직(sub-system)인가
- 독립성: 당해 정당으로부터 인사와 활동에 있어 독립적인가
- 자율성: 정책연구소가 외부의 간섭이나 관여 없이 스스로 의사 결정하고 그 의사를 집행할 수 있는가
- 정책연구소장의 겸직 문제, 당해 정당과의 인사 교류, 파견 문제 등이 쟁점

(2) 전문성을 확보하기 위한 연구 인력의 안정적 확보

- 박사급 연구원의 확충
- 부족한 연구원은 자문위원, 객원연구원 등을 활용하여 연구 수행 능력의 강화
- 연구 인력에 대한 직업적 안정성 확보 방안 모색

2) 재원 확보

(1) 정당보조금을 정책연구소에 직접 교부

- 정책연구소가 정당으로부터 보조금을 지급받기 때문에 독립성과 자율성에 제한
- 투명성과 합법성 담보 방안 마련: 회계 보고, 회계 공개 등

(2) 정치발전기금 제도

- 현재 공직선거와 관련하여 국가 등이 수입으로 하고 있는 기탁금, 과태료를 기본으로, 여기에 국가 또는 국민들의 출연금을 더해 재원으로 활용
- 장점: 재원 확보 용이, 재원 사용의 정당성
- 민주시민교육, 정책의 연구·개발에 투자
- 관련법 제·개정이 요구됨

(3) 후원금 제도

- 정당법 개정 등을 통해 정책연구소 후원회 제도를 도입
- 일반 국민에게도 정책연구과정에 참여할 수 있는 기회 부여

2. 정책연구기능의 강화

1) 정책연구소의 능률성 평가

2) 정책 연구의 기여도 고양

(1) 정책 활동의 다양성 확보

(2) 중장기적 과제 비율 확대

(3) 입법과정이나 정책화 가능성 높은 정책 연구 진행

### 3) 정책개발에 관한 국민 통제

(1) 현행 정기보고제도의 보완 및 개선<sup>4)</sup>

(2) 정책연구소의 실적 공개제도 개선

- 정기보고의 홈페이지 게시(정책연구소와 중앙선거관리위원회)
- 국고보조금으로 지원받고 있는 만큼 민주적 통제를 위하여 예산 사용 내역이나 연구결과물에 대한 공개

(3) 객관적인 평가기구 설치

### 4) 종합 싱크탱크 기능

(1) 싱크탱크로서의 정책 선도 기능 강화

(2) 외부 정책연구소와의 네트워크 강화

(3) 협약(MOU) 체결, 공동연구나 용역, 객원연구위원제 등의 확대

### 5) 민주시민교육 기능 강화

(1) 정책 연구·개발과 함께 민주시민교육을 실시해야

(2) 현행 정당 정책연구소들은 정치아카데미와 같은 행사를 통해 예비후보자나 당원 교육 등을 실시

(3) 가치중립적인 민주시민교육을 위하여 공공단체(중앙선거관리위원회나 선거연수원과 같은)와의 결합을 시도해야

---

4) 정책연구소의 보고서에 관한 문제점으로 지적되고 있는 사항은 다음과 같다(중앙선거관리위원회 2013).

첫째, 보고사항이 구체적이지 않으며, 체계적으로 구성되어 있지 않다.

둘째, 보고의 수준이 연구소 단위에 한정돼 있으며, 개인 혹은 연구원 단위의 보고 항목 없다.

셋째, 연구·개발 실적의 질적 수준을 평가할 수 있는 사항이 없다.

넷째, 주요 활동 실적의 보고서에는 평가의 기준이 포함되어 있지 않다.

## <참고문헌>

- 경제정의실천시민연합. 2006. “5대 정당 정책연구소 예산 운영과 연구실적 분석 결과.” 경제정의실천시민연합 보도자료.
- 김형준·김도중. 2011. “한국 정당 정책연구소 운영 성과 분석 및 발전 방안 모색.” 『현대정치연구』 4권 1호.
- 박명호. 2010. “한국 정당연구소의 정치 교육.” 한국민주시민교육학회-독일 콘라드 아데나워재단 심포지엄 발표문.
- 서현진. 2012. “한국 정당연구소의 정치교육 기능에 대한 연구: 2006~2010년 정치 교육 활동 자료 분석을 중심으로.” 『한국정치연구』 21집 1호.
- 신두철. 2007. “한국 정당 정책연구소와 독일 정당 재단의 역할과 특징: 2005년 한국 정당 정책연구소의 성과와 문제점을 중심으로.” 『유럽연구』 25권 1호.
- 조진만. 2014. “정당 정책연구소의 현실 분석과 제도적 개선방안 모색.” 『의정논총』 9권 1호.
- 중앙선거관리위원회. 2010. “2009년도 정책연구소 연간 활동실적 분석 보고서.”
- 중앙선거관리위원회. 2011. “2010년도 정책연구소 연간 활동실적 분석 보고서.”
- 중앙선거관리위원회. 2012. “2011년도 정책연구소 연간 활동실적 분석 보고서.”
- 중앙선거관리위원회. 2013. “2012년도 정책연구소 연간 활동실적 분석 보고서.”
- 중앙선거관리위원회. 2014. “2013년도 정책연구소 연간 활동실적 분석 보고서.”
- 황윤원. 2008. “우리나라 정당 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향.” 『한국거버넌스학회보』 15권 3호.

기획패널 Ⅲ (중앙선거관리위원회)

## 선거 · 정당의 제도적 개혁과 한국적 민주주의

합리적 선거구 획정과 지역주의 극복을 위한 선거제도

박명호(동국대)

당내민주주의와 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안

강경태(신라대)

정치자금의 원활한 조성과 투명성 확보방안

강신구(아주대)

---





2014 한국정치학회 추계학술회의

# 합리적 선거구 획정과 지역주의 극복을 위한 선거제도

박명호(동국대)



## 합리적 선거구 획정과 지역주의 극복을 위한 선거제도

박명호(동국대)

### 투표가치의 등가성과 정당성이 확보되는 선거구 획정제도

#### 선거구 획정의 목적

선거구 획정은 평등선거의 원칙을 구현하기 위한 선거제도의 본질적 요소로 할 수 있음

따라서 선거구 획정의 목적은 유권자의 투표가치를 평등하게 반영함으로써 공정한 대표성을 보장하는데 있음

이를 위해 선거구획정위원회를 구성하여 선거구를 획정하고 있음

#### 우리나라 선거구 획정의 역사적 변천

우리나라 선거구 획정은 1996년 제 15대 총선이전과 이후로 나누어 볼 수 있음

제15대 국회의원선거 이전까지는 대략적인 인구수를 기준으로 선거구를 획정하여 표의 등가성이 충실히 반영되지 못한 것으로 볼 수 있음

제15대 국회의원선거부터 인구의 상/하한선을 엄격히 적용하는 선거구 획정방식이 시작되어 이후 계속되어 왔음

제15대 총선은 인구 하한 7.5만, 상한 30만 명을 기준으로 통·폐합 및 분구 등의 방법으로 선거구를 획정했음

제16대 국회의원선거에서는 인구 상하한 편차가 9만~35만 명으로 제15대의 인구 편차 허용한도와 유사한 기준이 적용되었음

제17대 국회의원선거에서는 선거구간 인구편차를 최대 3:1까지 허용하였고, 지역구의 인구 하한선은 105,000명(16대의 9만 명)으로 높아져 농촌지역 선거구의 시·군들이 과거보다 더 많이 통폐합되는 결과가 나타남

반면, 인구 상한선을 315,000명으로 하여 도시지역의 많은 인구를 가진 시·구들은

선거구를 분구하는 결과가 나타남

제18대 국회의원선거에서는 인구 하한 104,000명, 상한 312,000명의 기준으로 선거구를 확정함 (인구편차 3:1)

제19대 총선의 경우 선거구획정위원회의 최종보고서에 따르면 2011년 10월 31일자 인구수 50,699,478명을 기준으로 전체 지역구를 248개로 분할하여 선거구를 확정함

이 때 선거구당 평균 인구수는 204,434명이며, 인구 상한선은 310,406명, 인구하한선은 103,469명으로 인구편차는 +49.45% ~ -48.96%(2.93:1)로 나타남

### 선거구 획정의 인구비율과 헌법재판

이와 같은 우리나라 선거구 획정기준의 변화에는 1995년과 2001년의 헌법재판소 판결이 중요한 계기로 작용했음

특히 2001년 헌법재판소는 1995년 헌법재판소 판결에서 제시된 상하 60% 편차(4:1)를 위헌으로 결정하고, 인구편차를 상하 50% 편차(3:1)로 하여 위헌여부의 기준으로 제시하며, 장기적으로 2:1을 지향할 것을 제시함

### 외국의 선거구 획정사례

#### 영국

1995년 확정된 선거구는 전체 선거구 중 75%가  $\pm 10\%$ (1.2:1), 나머지 선거구는  $\pm 40\%$ (2.3:1)의 인구편차를 보여 상대적으로 인구비율의 적절성을 확보하고 있음

#### 독일

독일은 1996년 11월 15일 개정된 연방 선거법에 따라 인구비율 상하편차 15%를 허용한도로 규정하고, 상하편차 25%를 반드시 준수해야 할 최대 허용한도로 명시함으로써 인구기준을 탄력적으로 적용하며 인구비율의 적절성을 유지하고 있음

#### 일본

1962년 이래 인구편차와 관련하여 수차례 문제제기가 있어온 이후 대체로 중의원의 경우 3:1정도의 인구편차, 참의원의 경우 5.26:1을 합헌으로 인정하고 있음

#### 프랑스

인구편차는 선거구 획정의 지표이며 선거구의 인구수와 당해 道(Department)의 선

거구별 평균 인구수 간의 편차는 20% 이내로 유지하고 있음

## 우리나라 선거구 획정의 문제점과 개선방향

### 1. 조정대상 선거구 선정기준의 불분명

대부분의 경우 인구 상한선을 준수하여 선거구 획정이 이루어졌지만, 분구와 합구, 또는 경계조정 대상 선거구를 선정한 기준이 불명확함

즉 어떤 기준에 의해 분구, 합구 또는 경계조정의 선거구로 선정되었는지에 대한 명확한 설명이 없어 선거구 조정의 원칙을 찾기 어려움

이에 따라 여야 간 또는 유력 정치인 간 거래와 타협의 산물로 선거구 조정이 인식 되어 정치적 논란과 불신을 야기하고 있음

### 2. 시·도 간 인구편차의 반영

전국을 하나의 단위로 하여 선거구 간 인구편차를 고려하여 선거구를 획정하는 것이 지금까지의 관례임

이에 따라 선거구 획정에서 광역시·도간 인구편차는 고려하지 않아 선거구간 인구편차의 허용범위인 3:1 내에 있으면서도 광역시·도간 인구편차는 과다하게 발생하는 문제가 발생할 수 있음

물론 단원제의 우리나라의 선거구 획정에서 우선 중요한 것은 선거구 간 인구편차임

그럼에도 광역시·도간 인구편차가 지나치게 확대될 경우 지역 간 갈등의 소지가 되며 정치적 논란의 가능성이 있어 주의가 필요함

### 3. 그 때 그 때 다른 인구 기준일

현재 선거구 획정을 위한 인구산정 기준일에 대한 법적규정이 없어 총선 직전 해의 마지막 날 인구수를 기준으로 하기도 하고 10월 31일을 기준으로 하기도 함

이에 따라 선거구 획정을 위한 인구산정 기준일에 대한 법적규정을 마련하여 정치적 논란과 유·불리 문제를 불식시킬 필요가 있음

#### 4. 선거구 획정위원회의 상설화 추진

현재 선거구획정위는 국회의원이거나 정당소속 인물의 참여를 배제하고 순수 민간위원으로 구성하도록 되어 있음

이에 따라 선거구획정위의 위원구성은 학계·법조계·언론계·시민단체 및 중앙선거관리위원회가 추천하는 자 중에서 위촉함으로써 사회 각계각층의 다양성과 전문성을 반영하는데 일정부분 성공적이라 할 수 있음

동시에 선거구획정위원회는 최소한의 정치적 공정성과 중립성을 지향할 수 있는 제도적 환경을 갖추고 있다고 할 수 있음

하지만 선거구획정위원회가 한시적으로 활동하여 충분한 준비와 논의가 이루어지지 못하고 있는 것도 사실이라고 할 수 있음

여기에 정치적 상황에 따라 선거구획정위원회가 급박하게 구성되기도 하여 정치신인 후보자들은 선거구가 어떻게 될지도 모르는 상황에서 예비후보자로 활동해야 하는 불리함을 갖기도 함

따라서 선거구획정위원회가 정치적 공정성과 중립성을 유지하면서 충분한 시간을 갖고 심도 있는 논의를 할 수 있는 시간적 조건을 마련해줄 필요가 있음

이를 위해 선거구획정위원회의 상설화를 장기적으로 추진하되 단기적으로는 선거구획정위원회의 최소 활동기간을 보장하는 제도적 개선이 요청됨

#### 5. 선거구획정위원회 권고안의 효력

현행 「공직선거법」 제24조 제10항은 국회가 선거구획정위원회의 조정안을 존중하는 수준으로만 명시하고 있음

이에 따라 선거구획정위원회의 원안이 단순히 권고안에 그치고 여야 간 정치적 타협과 거래에 의해 변경될 소지가 충분하며 지금까지 이러한 예도 많았음

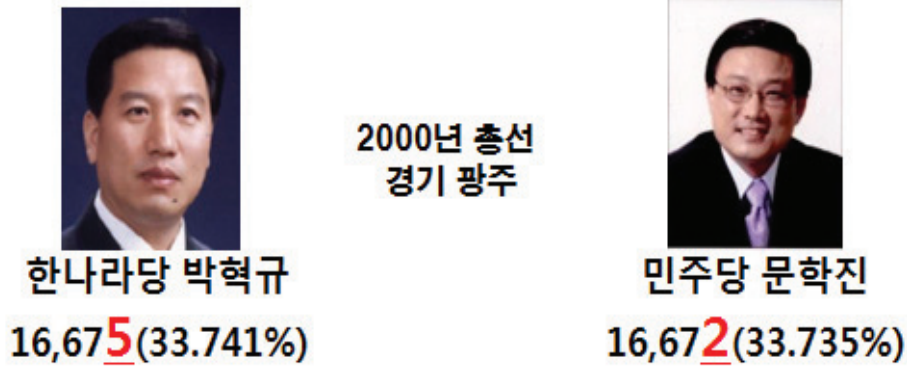
따라서 선거구획정위원회의 권고안을 국회가 반드시 따르도록 해야 한다는 주장이 제기되어 왔음






하지만 이는 국회의 입법권을 침해하는 것이라는 반론이 가능하며 외국의 예를 보더라도 단정적으로 어떤 방안이 더 나은 것이라는 주장을 하기 어려운 것이 사실임



## 지역주의 극복을 위한 선거제도 개선방안

### 우리나라 국회의원 선거제도의 특징



지역/정당	 한나라당	 열린우리당
 서울특별시	1,973,313 <b>41.3</b>	2,048,027 <b>42.8</b>
	204만 8700	225만 3200 (통합진보+) → 2012 총선 20만 5천표 차이
 Fly Incheon	409,477(38.9)	469,286(44.7)
 세계속의 경기도	1,760,838 <b>40.7</b>	1,979,555 <b>44.7</b>

우리나라는 ‘단순다수제+ 소선거제의 국회의원 선거제도’를 운영하고 있음

이에 따라 위의 그림에서 보듯 한 표라도 더 얻은 후보가 당선되는 선거제도로서 역대 국회의원선거 사상 가장 적은 표차로 당선자가 결정된 것은 2000년 총선 경기 광주 선거구의 3표차임

국회의원 선거제도와 같은 방식으로 광역의원을 선출하는 2014년 지방선거에서도 유사한 사례가 발생했음

서울시 의회 금천 제 2 선거구에서 2만 7천 202표 대 2만 7천 200표로 당선자가

결정되어 2표차의 선거결과였음

개별 선거구에서 나타날 수 있는 이러한 사례들이 지역적으로 밀집되었을 때 우리는 득표율 차에 비해 의석수의 차이는 더욱 확대되는 현상을 확인할 수 있음

즉 2004년 총선의 경우 서울에서 당시 한나라당과 열린우리당의 득표율은 1.5% 포인트 차이였지만 의석수는 32 대 16의 더블 스코어 차이였음

경기도의 경우는 더욱 심해 4% 포인트 차이의 득표율이 의석수에서는 35 대 10으로 나타남

따라서 당선자의 득표율보다 상대적으로 많은 표, 경우에 따라서는 절반 이상의 유권자들이 자신의 대표를 국회에 보내지 못하는 현상이 발생함

이렇듯 우리나라 국회의원 선거제도는 사표의 대량방생에 따른 대표성 또는 비례성 약화라는 문제점을 가진 것으로 볼 수 있음

지역주의의 실태

영남과 호남

연도 (의석수)	2000 (65)	2004 (68)	2008 (68)	2012 (67)	평균 (67)
새누리당	64	60	46+ (親朴연대 5) =51	63	58
非 새누리당	정몽준 (울산)	열린우리당 5 민주노동당 1 통합21 1 무소속 1	민주통합당 2 민주노동당 2 무소속 13	민주통합당 3 무소속 1	

합리적 선거구 획정과 지역주의 극복을 위한 선거제도

연도 (의석수)	2000 (29)	2004 (31)	2008 (31)	2012 (30)	평균 (30)
새정치민주연합	25	5	25	25	20
非 새정치민주연합	무소속 4	열린우리당 25 무소속 1	무소속 6	통합진보당 3 무소속 2	

지역주의는 1987년 절차적 민주주의의 회복이후 한국의 선거정치과정을 지배해온 가장 강력한 균열구조라 할 수 있음

이후 지역주의는 한국의 모든 선거와 정당정치를 규정하는 정치적 상수(常數)로서 자리 잡고 있음

특히 영남과 호남은 지역주의의 본거지로서 위의 표에서 보듯 지역에 배정된 거의 모든 의석을 석권해 왔음

구분	17대				18대				19대			
	득표율	의석율	이득비	보너스율	득표율	의석율	이득비	보너스율	득표율	의석율	이득비	보너스율
서울	41.3%	33.3%	80.69%	-7.98%	49.6%	83.3%	168.15%	33.77%	44.1%	33.3%	75.65%	-10.7%
경기	40.7%	28.6%	70.26%	-12.09%	47.8%	62.7%	131.18%	14.91%	45.7%	40.4%	88.45%	-5.3%
인천	39.0%	25.0%	64.12%	-13.99%	47.5%	75.0%	157.82%	27.48%	46.8%	50.0%	106.79%	3.2%
광주	0.1%	0.0%	0.00%	-0.12%	6.1%	0.0%	0.00%	-6.06%	5.1%	0.0%	0.00%	-5.1%
전남	0.8%	0.0%	0.00%	-0.84%	6.0%	0.0%	0.00%	-5.98%	3.4%	0.0%	0.00%	-3.4%
전북	0.1%	0.0%	0.00%	-0.14%	7.0%	0.0%	0.00%	-7.02%	7.4%	0.0%	0.00%	-7.4%
부산	52.5%	94.4%	179.82%	41.92%	46.7%	61.1%	130.98%	14.46%	49.4%	88.9%	179.91%	39.5%
울산	36.3%	50.0%	137.68%	13.68%	52.8%	83.3%	157.92%	30.56%	53.9%	100.0%	185.55%	46.1%
경남	47.7%	82.4%	172.60%	34.64%	50.6%	76.5%	150.99%	25.83%	50.4%	87.5%	173.64%	37.1%
대구	62.4%	100.0%	160.15%	37.56%	59.9%	66.7%	111.23%	6.73%	55.4%	100.0%	180.54%	44.6%
경북	54.6%	93.3%	170.98%	38.75%	53.3%	60.0%	112.47%	6.65%	59.5%	100.0%	168.06%	40.5%
강원	43.4%	75.0%	172.74%	31.58%	44.3%	37.5%	84.61%	-6.82%	52.2%	100.0%	191.74%	47.8%
대전	22.4%	0.0%	0.00%	-22.37%	26.4%	0.0%	0.00%	-26.41%	35.1%	50.0%	142.50%	14.9%
충남	15.8%	10.0%	63.43%	-5.77%	29.7%	0.0%	0.00%	-29.72%	36.1%	40.0%	110.80%	3.9%
충북	32.6%	0.0%	0.00%	-32.56%	39.2%	12.5%	31.88%	-26.70%	49.5%	62.5%	126.31%	13.0%
제주	40.2%	0.0%	0.00%	-40.17%	34.0%	0.0%	0.00%	-34.05%	25.1%	0.0%	0.00%	-25.1%
세종									13.6%	0.0%	0.00%	
전체	37.9%	41.2%	108.59%	3.3%	42.9%	53.5%	124.51%	10.53%	42.6%	51.6%	121.22%	9.0%

구분	17대				18대				19대			
	득표율	의석율	이득비	보너스율	득표율	의석율	이득비	보너스율	득표율	의석율	이득비	보너스율
서울	42.9%	66.7%	155.5%	23.8%	35.9%	14.6%	40.6%	-21.4%	45.1%	62.5%	138.6%	17.4%
경기	45.7%	71.4%	156.2%	25.7%	36.7%	33.3%	90.8%	-3.4%	41.3%	55.8%	135.0%	14.5%
인천	44.7%	75.0%	167.8%	30.3%	31.3%	16.7%	53.2%	-14.6%	44.3%	50.0%	112.8%	5.7%
광주	54.0%	100.0%	185.2%	46.0%	64.1%	87.5%	136.4%	23.4%	48.7%	75.0%	154.0%	26.3%
전남	46.9%	100.0%	213.4%	53.1%	60.7%	75.0%	123.6%	14.3%	55.6%	90.9%	163.6%	35.3%
전북	64.6%	53.8%	83.4%	-10.7%	53.7%	81.8%	152.5%	28.2%	50.9%	81.8%	160.6%	30.9%
부산	38.9%	5.6%	14.3%	-33.4%	11.6%	5.6%	47.9%	-6.0%	32.2%	11.1%	34.6%	-21.0%
울산	28.1%	16.7%	59.4%	-11.4%	2.2%	0.0%	0.0%	-2.2%	13.4%	0.0%	0.0%	-13.4%
경남	34.4%	11.8%	34.2%	-22.6%	8.4%	5.9%	70.2%	-2.5%	18.0%	6.3%	34.7%	-11.8%
대구	26.8%	0.0%	0.0%	-26.8%	0.8%	0.0%	0.0%	-0.8%	16.4%	0.0%	0.0%	-16.4%
경북	25.8%	0.0%	0.0%	-25.8%	3.0%	0.0%	0.0%	-3.0%	8.5%	0.0%	0.0%	-8.5%
강원	38.8%	25.0%	64.4%	-13.8%	24.3%	25.0%	102.8%	0.7%	33.6%	0.0%	0.0%	-33.6%
대전	45.8%	100.0%	218.5%	54.2%	23.8%	16.7%	70.1%	-7.1%	36.5%	50.0%	137.0%	13.5%
충남	38.8%	50.0%	128.7%	11.2%	14.1%	10.0%	70.7%	-4.1%	32.3%	30.0%	92.9%	-2.3%
충북	50.5%	100.0%	198.2%	49.5%	35.1%	75.0%	214.0%	39.9%	37.6%	37.5%	99.8%	-0.1%
제주	49.4%	100.0%	202.5%	50.6%	41.4%	100.0%	241.4%	58.6%	47.8%	100.0%	209.3%	52.2%
세종									46.8%	100.0%	213.5%	53.2%
전체	42.0%	53.1%	126.4%	11.1%	28.6%	26.9%	94.3%	-1.6%	36.7%	43.1%	117.3%	6.3%

‘단순다수제+ 소선거구제의 국회의원 선거제도’는 1987년 이후 한국정치의 지역주의 정당체계의 성립과 존속에 중요한 역할을 해온 정치제도로 볼 수 있음

나아가 영남과 호남의 이와 같은 지역주의적 정당체계는 ‘단순다수제+ 소선거구제의 국회의원 선거제도’의 태생적 한계인 사표발생에 따른 대표성의 약화 문제를 더욱 악화시키는 경향이 있음

위의 표는 새누리당과 한나라당 그리고 열린우리당, 통합민주당, 민주통합당의 시도별 득표율과 의석율을 비교한 것으로 이를 통해 우리는 대표성의 약화가 지역주의를 통해 더욱 악화되고 있음을 경험적으로 확인할 수 있음

위의 표의 이득비는 의석율을 득표율로 나눈 값으로 100이면 득표율과 의석율이 완전비례함을 의미하고, 100보다 낮은 경우 손해를 100보다 높으면 이득을 본 것으로 해석할 수 있음

이런 맥락에서 보면 양당은 영남과 호남에서 각각 다른 지역과 비교했을 때 낮은 득표율에 비해 높은 의석율로 상대적으로 이득을 본 것을 확인할 수 있음

한편, 보너스율은 득표율과 의석율의 차이를 나타낸 것으로 0에 가까울수록 양자가 비례적인 관계로 플러스 상태면 이득이고 마이너스 상태면 손해를 본 것을 나타냄

보너스율 또한 이득비와 같은 결과를 보여주어 양당이 각자의 본거지에서 득표율에 비해 상대적으로 많은 의석을 획득(석권)한 것을 확인할 수 있음

결국 지역주의의 가장 큰 폐해는 대표성의 약화라 할 수 있음

이외에도 지역주의는 인맥중심의 정치, 밀실정치, 금권선거 같은 후진적 정치문화, 정책선거의 실종 그리고 통합기체로서의 선거가 아닌 갈등을 유지·심화시키는 매개체로서의 선거라는 부작용을 가져오는 것으로 알려짐

## 선거제도가 핵심

선거제도, 정당제도 그리고 정치자금제도 중 가장 핵심적인 것은 선거제도라 할 수 있음

왜냐하면 선거제도에 따라 정당중심의 선거운동과 인물중심의 선거운동이 나타나기도 함

나아가 정치인 중심의 정치자금의 필요하지 아니면 정당중심의 정치자금의 필요하지도 선거제도에 따라 결정됨

또한 지구당 제도의 경우도 우리가 어떤 선거제도를 만드느냐에 따라 그 중요성이 다르게 나타남

특히 우리는 국회의원 선거제도를 논할 때 ‘당선자의 결정방식, 개별 선거구당 의원 정수, 의원전체정수, 지역구 선거구의 크기, 전국구와 지역구 의원 수의 배분, 투표방식, 무소속 후보의 출마허용 여부, 선거 시기, 의원의 임기’ 등이 중요한 논의 대상임

그 중에서도 당선자를 어떻게 결정할 것이며 (단순/절대다수제 또는 비례대표제), 선거구당 의원정수를 몇 명으로 할 것이냐가 가장 중요함

이는 당선자의 결정방식은 투표방식과 전국구/지역구 의원 수의 배분 그리고 무엇보다도 선거구당 의원 정수등과 깊은 연관이 있고, 의원 전체정수는 지역구의 크기와 전국구/지역구 의원 수의 배분문제와 관련되어 있음

## 비례성 강화가 필요

비례성의 강화가 지역주의의 문제점인 대표성 약화의 문제에 대한 대안으로 제시할 수 있음

물론 현행 우리의 국회의원선거제도를 [대선거구 + 비례대표제]로 개선하여 비례성 또는 대표성을 강화하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있음

## 제도적 정합성을 고려한 대안?

하지만 우리가 국회의원선거제도의 개선을 논하면서 변화된 국회의원선거제도 자체가 가져올 수 있는 정치적 효과만을 고려할 수 없음

즉 우리나라의 정부형태와 가장 적합하게 조화되면서 순기능적으로 작용할 수 있는 국회의원 선거제도를 선택해야함

우리의 대통령제 정부형태는 국민직선에 의해 선출하는 대통령과 의원을 가진 대통령제는 이중 정통성 (dual legitimacy)을 대표적인 제도적 특성하여 분점정부 (divided government) 또는 여소야대의 현상을 가져올 가능성이 농후함

대부분의 경우 분점정부의 등장은 대통령제 정부형태의 치명적인 약점이 될 수 있으며 따라서 의회 내 다당제적 경향을 강화시키는 것으로 알려진 [중/대선거구 + 비례대표제]는 대통령제 정부형태와는 부적절한 선거제도로 평가되고 있음

나아가 호남에서 일부나마 새누리당이 의석을 차지하고 영남에서 민주당이 몇 석의 의석을 얻는다고 지역감정이 완화되고 지역분할 정치가 해소될 수 있다고 볼 수는 없음

따라서 우리가 현재 취하고 있는 정부형태와 적절하게 결합하고 비례성 또는 대표성을 향상시킬 수 있는 선거제도의 검토가 요구됨

여기에 상대적으로 정당중심의 선거운동이 필요하게 하는 제도도 고려되어야 향후 정당정치의 착근을 위해서도 바람직함

이와 같은 요건을 모두 충족시키는 것이 [소선거구 + 단순다수대표제]에 의한 지역구 의원선출과 [정당투표에 의한 비례대표제]에 의해 전국구 의원을 선출하는 '1인 2표제'라 할 수 있음

이는 지금 우리가 사용하고 있는 제도이기도 하나 상대적으로 낮은 비례대표의 비중과 지역구 투표와 정당투표의 무관함 그리고 전국단위 비례대표의 선출 등에 대해 다음과 같은 고민과 방향이 필요함



지역구와 전국구원의 비율도 단기적으로는 지역구 우위 (2:1)의 형태를 취하되 장기적으로는 양자의 비율을 동등하게 가져가야 함

나아가 장기적으로는 지금과 같은 독립형에서 독일식의 연동형으로, 지역구 우위에서 지역구/전국구 동등으로으로 변화시켜야 함

이 때 전국구 비례대표의원의 수가 증가하게 되면 지금과 같은 전국단위에서 명부를 작성하여 전국단위의 정당득표율을 사용하는 것을 재검토할 필요가 있음

즉 전국단위에서 명부를 작성할지 아니면 권역별로 명단을 만들지 그리고 전국구의원을 배분할 때 전국단위의 득표율을 사용할지 아니면 권역별 득표율을 사용할지 등에 대해 논의해야 함





2014 한국정치학회 추계학술회의

# 당내민주주의와 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안

강경태(신라대)



# 당내민주주의와 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안

강경태(신라대)

## 1. 후보자 공천 등 정당의 의사결정에 당내민주주의 확보방안<sup>1)</sup>

### 1) 한국 정당정치의 위기

- ▲ 2011년 서울시장 보궐선거에서 여당과 무소속 후보간 대결에서 무소속후보승리
- ▲ 최근 야당 지지율 10%
- ▲ 지난 5개월간 법안 통과율 0
- ▲ 정치 실종

#### ■ 다양한 이유

- ▲ 협상과 타협정신, 의지, 노력 부족
- ▲ 준법정신 부족
- ▲ 각종 단체에 비해 위상은 높지만 정당의 해결능력 부재
- ▲ 자기희생과 공익, 국익우선보다는 개인 이익과 당리당락 우선
- ▲ 소수 지도자와 계파 줄 세우기 우선
- ▲ 개방적이면서 치열한 민주화된 공천과정 부족

### 2) 정당활동

#### ■ 헌법8조2항

- ▲ 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야
- ▲ 정당내부조직의 민주화 필요성 역설

---

1) 본 주제에 관하여 정당공천에 관한 주요 논문들(강승식 2012; 길정아 2011; 모종린·전용주 2004; 박명호 2012; 이부하 2012; 윤종빈 2012; 정만희 2002; 최준영 2012; 황아란 2002; Norris 1996; Rahat and Hazan 2001)을 참조하였음.

■ 공직선거법

- ▲ 정당의 공천에 관한 구체적 규정 없어
- ▲ 공직선거 후보자 추천시 추상적인 민주적 절차만 언급

■ 우리나라 정당공천의 문제점

- ▲ 공개가 아닌 비공개로 후보자 최종 추천
- ▲ 당원이나 국민의 의사보다는 당 지도부의 자유의지와 판단 중시

3) 최근 공천 경향

■ 17대 총선 당시 경선 명문화 시작

- ▲ 일부 선거구에서 경선 실시 --> 공천심사위원회 권한 강화
- ▲ 공천과정의 민주화 및 당내민주화 향상 도모
- ▲ 그러나 실제로는 경선 선거구 최소화 및 전략공천 위주

■ 18대총선

- ▲ 경선 포기 및 공천심사위원장들의 막강한 영향력
- ▲ 공천규정에 대한 당내 이견 충돌
- ▲ 공천 탈락자들 탈당 및 무소속 출마

■ 19대총선

<표 1> 19대총선 주요정당 후보자 공천에 관한 당헌·당규 내용

구 분	새누리당	민주당
공천 기구	◆공직후보자추천위원회	◆공직선거후보자추천관리위원회
구 성	◆최고위원회의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하는 <u>당내외 인사 20인</u> 이내로 구성	◆최고위원회의 의결을 거쳐 <u>15명</u> 이하의 위원으로 구성하며, 필요시 외부 인사 위촉
공천 권한	◆지역구 국회의원: 중앙당 공천위원회 심사와 최고위원회 의결로 확정하며 대표최고위원이 추천 ◆ 비례대표 국회의원: 중앙당공천위원회에서 지역 및 직능별로 공모후, 후보와 순위를 정하여 <u>국민공천배심원단의 심사와 최고위원회의 의결을 거쳐 대표최고위원이 추천</u>	◆지역구 국회의원: 중앙당공천관리위원회에서 심사와 최고위원회 의결과 당무위원회의 인준으로 추천 ◆비례대표 국회의원: 중앙당비례대표국회의원선거후보자관리위원회에서 다양한 사회적 계층을 안분하여 당대표에게 보고. <u>당무위원회 의결을 거쳐 중앙위원회에서 추천</u>

\*출처: 이부하(2012; 12)의 <표 1> 재작성.

- ▲ 소수의 공직후보자 추천위원회에서 비공개적으로 후보 추천
- ▲ 민주적인 정치 방식이라기보다는 효율 중시하는 기업 방식

<표 2> 19대 총선 주요 정당 지역구후보 공천 방식

구분	새누리당	민주통합당
공천기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆총선/대선 승리 기여</li> <li>◆지역주민의 신망 및 당선가능성</li> <li>◆사회 각계각층의 목소리를 대변하는 정책입안 능력</li> <li>◆도덕성과 참신성</li> <li>◆당 헌신도 및 사회 기여도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆정체성</li> <li>◆당기여도</li> <li>◆의정활동 및 능력</li> <li>◆도덕성</li> <li>◆당선가능성</li> </ul>
선출방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆선거인단</li> <li>-1,500명 규모</li> <li>-당원 20%와 일반국민 80%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆국민경선</li> <li>-모바일투표 + 선거인단 현장투표 + 여론조사</li> <li>-후보간 합의시 100% 국민여론조사</li> <li>-선거인단규모는 유권자 총수의 2%이내 (모바일/현장투표 70%+ 여론 조사 30%)</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆여성가산점(신인, 전현직 기초의회 의원20%, 전현직 비례대표 국회의 원/당협위원장/광역의회의원 10%)</li> <li>◆현역의원(교체여부 50%+ 경쟁력 50%, 하위 25% 배제)</li> <li>◆지역구 여성공천 30% 달성위해 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆여성15% 가점(중증 장애인 15%; 청년/사무직 당직자/당에 특별 공로자 10%; 윤리위원회 징계 -10%)</li> <li>◆지역구 공천후보자 15% 이상 여성후보 추천 목표</li> </ul>

\*출처: 윤종빈(2012; 12)의 <표 2> 재작성.

- ▲ 공천의 원칙 자체는 크게 문제 없음
- ▲ 객관적인 기준과 원칙 적용 노력

<표 3> 19대 총선 새누리당 및 민주당 공천결과

구분	새누리당 지역구	민주당 지역구
단수후보신청	21개 (8.5%)	47개(19.1%)
경선단독후보	3개 (1.2%)	3개(1.2%)
단수합의		2개 (0.8%)
무공천	16개 (6.5%)	4개 (1.6%)
(국민)여론조사경선	30개 (12.2%)	1개 (0.4%)
국민(참여)경선	6개 (2.4%)	63개 (25.6%)
국민경선+ 국민여론조사		15개 (6.1%)
경선	8개 (3.3%)	
전략공천	47개 (19.1%)	15개(6.1%)
공천위(공심위)결정	114개 (46.3%)	54개 (22%)
기타	1개 (0.4%)	9개 (3.7%)
합계	246개 (100%)	246개 (100%)

\*출처: 윤종빈(2012; 20-21)의 <표 8>과 <표 9> 재작성.

- ▲ 그러나 실제 공천 적용과정에서는 경선보다는 전략공천 등 위주로 진행
- ▲ 새누리당은 전략공천, 공천위 결정 등 하향식 공천 위주
- ▲ 민주당도 새누리당보다는 적지만 전략공천과 공심위 결정이 가장 많아

#### 4) 최근 한국정당 특징

- ▲ 3김의 퇴진 및 막강 권력의 총재제도 폐지
- ▲ 여전히 특정 인물 중심의 파벌 및 하향식 위계질서
- ▲ 진성당원(4% 정도) 없어 상향식 의사결정 어려워
- ▲ 개방적인 공천보다는 하향식공천으로 지도부가 후보 선정과정 통제
- ▲ 강력한 지역 기반으로 용이한 선거결과 예측 가능하여 후보 선정과정의 민주화 및 상향식 공천의 필요성 축소
- ▲ 결국 여전히 권위주의시대 정당식 정당운영

#### 5) 상향식 공천의 효과

- 상향식 공천의 부정적인 효과: 경선 폐널티
- ▲ 지나친 상호비방으로 본선경쟁력 약화



▲ 선거자금 과다

■ 상향식 공천의 긍정적 효과: 경선 보너스

- ▲ 선거관심 증가효과로 후보 이미지, 인지도, 지지도 향상
- ▲ 경선에도 일반 유권자의 선호도가 반영됨으로 본선 경쟁력 향상
- ▲ 지역패권정당이라도 후보간 경선으로 주권의식 고조

<표 4> 19대총선 공천유형과 정치적 결과-득표율

정당	단수공천	전략공천	경선	야권연대	계(평균)
새누리당	130(44.9%)	52(46.4%)	48(46.3%)	-	230(45.5%)
민주당	72(41.8%)	17(36.6%)	61(47.6%)	60(45.7%)	210(44.2%)

출처: 박명호(2012; 132) <표 3>.

- ▲ 새누리당 경선한 경우, 단수공천과 전략공천에 비하여 득표율 긍정적
- ▲ 민주당도 경선한 경우, 단수공천과 전략공천에 비하여 득표율 긍정적이며 야권연대효과와 비슷

<표 5> 19대총선 공천유형과 정치적 결과-당선율

정당	단수공천	전략공천	경선	야권연대	계(평균)
새누리당	69/130 (53%)	30/52 (58%)	28/48 (48%)	-	127/230
민주당	35/72 (49%)	6/17 (35%)	35/61 (57%)	30/60 (50%)	106/210

출처: 박명호(2012; 132) <표 4>.

- ▲ 새누리당은 경선한 경우 단수공천과 전략공천에 비하여 당선율 다소 저하
- ▲ 민주당은 경선한 경우 단수공천, 전략공천, 야권연대에 비하여 당선율 더 긍정적

<표 6> 2002년 지방선거 후보자 선정방식에 따른 득표율: 기초자치단체장선거

구분	경선자 중 득표율	비경선자 중 득표율
민주당	42.3%(79명)	33.1%(72명)
한나라당	48.6%(58명)	47.3%(125명)

출처: 모종린·전용주(2004; 243)의 <표 1>.

- ▲ 지방선거에서도 경선한 경우 비경선 경우보다 득표율 더 높아

## 6) 정당공천의 입법화 필요성

### ■ 정당공천의 중요성

- ▲ 정당의 성격 및 내부적 권력관계 중요
- ▲ 한국사회에서의 막강한 위상을 고려하면 민주적 내부 질서 필수불가결
- ▲ 정당내 과두화 현상 막기 위해서도 민주화
- ▲ 선거 이후의 정당정치, 의회정치, 지방정치 등 한국정치의 수준에 큰 영향

### ■ 정당공천의 3가지 유형

#### ① 입법 규제 불허

- 호주, 캐나다, 영국
- 그러나 최근에는 사법부가 정당공천 관련 분쟁에 적극 개입
- 정당내부의 부패나 권력집중 차단 의지
- 중앙당이 복수의 후보 리스트 작성하나 지구당 당원들 전원의 투표로 결정(영국)

#### ② 제한적 입법 규제

- 뉴질랜드, 독일, 그리스, 노르웨이, 핀란드
- 일반당원이 지역구 후보자 선출 및 비례대표후보자명단 작성에 참여
- 공직선거 후보자는 당원대회나 대의원대회에서 비밀투표로 결정  
(독일 정당법 및 연방선거법)
- 당원의 의사 중시

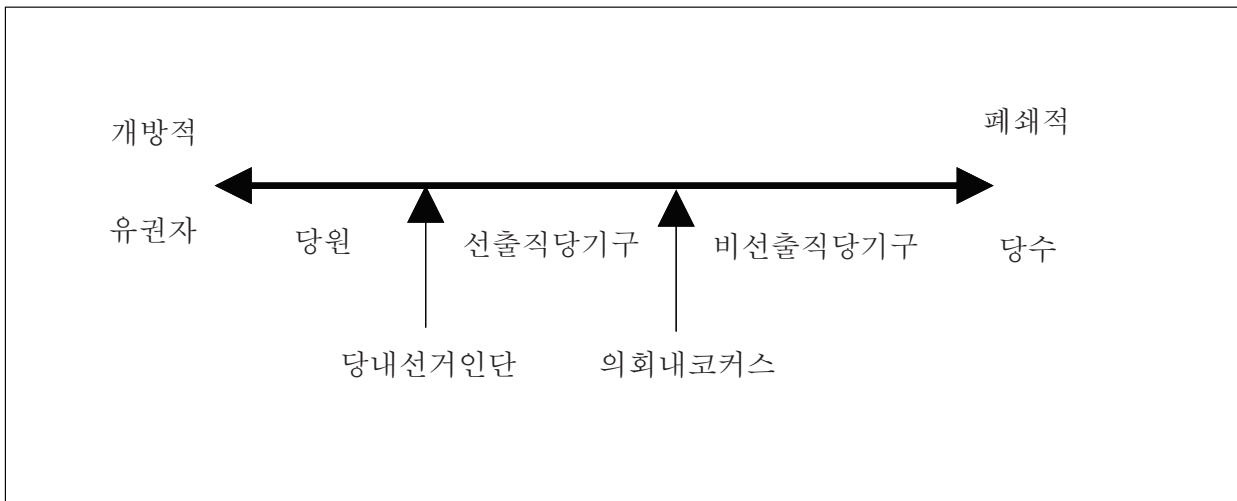
#### ③ 포괄적 입법 규제

- 미국
- 예비선거를 통해 공직후보자 추천
- 예비선거는 당원이나 유권자의 직접선거 실시로 완벽한 상향식 추천제

## 7) 정당공천의 방향

- 정당공천은 정당 내부만의 문제아님
- 입법화가 세계적 추세
- 우리헌법도 정당 조직의 민주성 강조함으로 상향식 공천 대폭 확대되어야

<그림 1> 정당의 후보선거인단 구성의 스펙트럼



출처: Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan(2001; 302)의 <그림 2>.

- ▲ 우리나라도 당수 등 소수 위주의 결정구조보다는 선출직 당기구나 일반 당원, 유권자 등이 공천과정에 대폭 개입하는 개방형으로 전환되어야

## 8) 정당공천의 민주적 해결 방안

- ▲ 선거시행 일시, 장소, 투표방식 등 공천절차에 대한 규정화 및 법제화 시급
- ▲ 선관위 개입하여 공정성 확보해야
- ▲ 출판기념회 등이 규제화되면 정치현실화위해 당내 경선도 국고보조금 지원해야
- ▲ 당원 증대 필요성
  - 지금까지는 중앙, 소수지도부 중심이었으므로 정당관심 낮았으나 일반 당원의 정당에 대한 영향력 증대된다면 당원 증대 가능
- ▲ 후보 공약에 대한 실질적인 평가위해 (주요)공약제출 시한 법제화

## 2. 책임정치 강화와 지방자치 활성화를 위한 정당구조 개선방안<sup>2)</sup>

### 1) 지방에서 정당의 위상

#### ■ 정당참여 찬성

- ▲ 정당의 가장 기본 기능인 여론 수렴 및 집약
- ▲ 정당 배제되면 혈연, 지연 등 사당이 지방정치 주도
- ▲ 정치 지방생들의 민주주의 학교 역할

#### ■ 정당 참여 반대

- ▲ 지방정치의 중앙 정치화로 지방자치 축소
- ▲ 기초선거까지 정당참여로 필요이상으로 선거과열 및 비리가능성
- ▲ 기초단체장과 의회는 행정성격이 강함으로 정당불개입으로 탈정치화 실현

#### ■ 최근 정당참여 및 배제 주장

- ▲ 안철수 등 일부 정치인 기초선거 정당공천제 폐지 일관적으로 주장
- ▲ 정당공천제 폐지 반대 자체만으로 정치발전 저해라고 주장
- ▲ 새누리당, 새정연 등도 정당 배제 공약했으나 많은 논란을 거치면서 결국 정당 참여

<표 7> 주요 정당의 대구와 광주 득표율(%)

선거 구분	새누리당		민주당	
	대구	광주	대구	광주
2002년 3회 지선	76.23	8.51	7.63	70.43
2006년 4회 지선	77.61	4.73	0	49.36
2010년 5회 지선	55.52	8.32	11.43	55.92
2004년 17대 총선	62.07	1.81	1.12	31.12
2008년 18대 총선	46.56	5.90	4.92	70.39
2012년 19대 총선	66.48	5.54	16.37	68.91

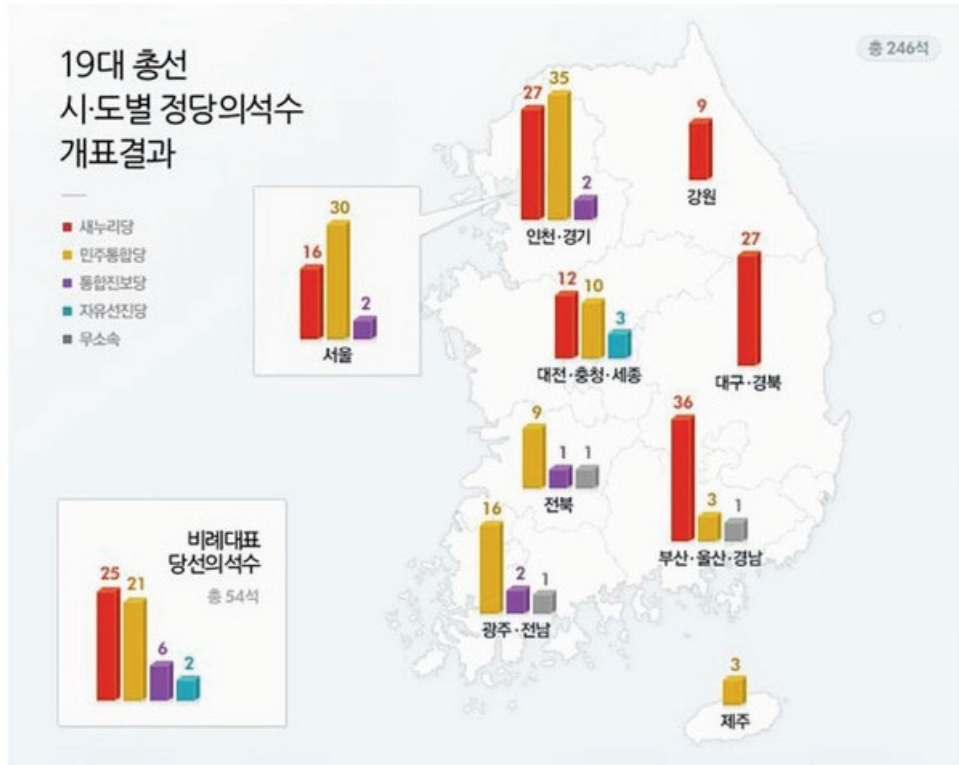
출처: 강명구·하세헌(2014; 60)의 <표 1> 재작성.

2) 본 주제에 관하여 지방선거에서 정당 참여와 관련된 각종 논쟁들은 각종 논문들(강경태 2009; 강명구·하세헌 2014; 강명세 2005; 정만희 2012)을 참조하였음.

▲ 대표적 지역주의 도시인 대구와 광주의 득표율 비교

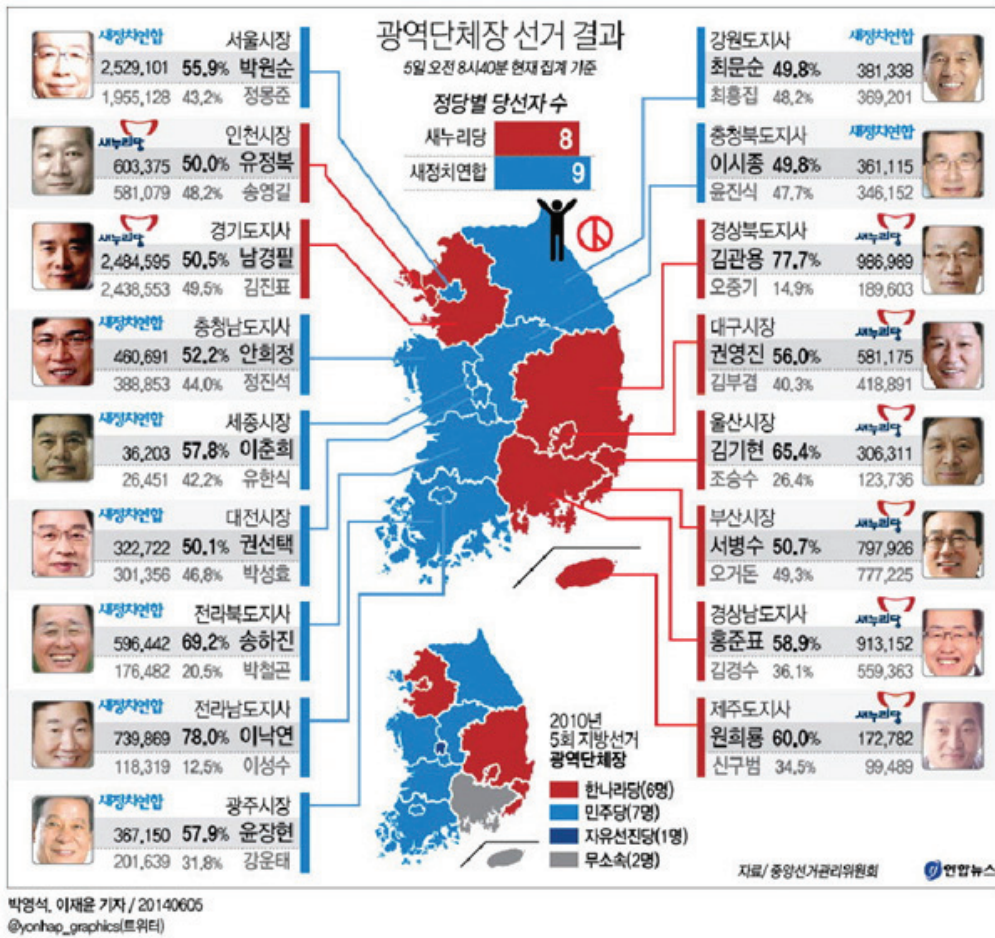
- 새누리당 대구에서 절대적 지위이나 광주에서는 절대적 열세
- 민주당은 광주에서 절대적 지위이나 대구에서는 절대적 열세
- 사실상 양 정당간 경쟁 불가능

<그림 2> 19대 총선 시도별 정당의석수 개표결과



출처: [http://www.chogabje.com/board/view.asp?C\\_IDX=44551&C\\_CC=AZ&ppage=/board/subcon/list.asp&sC\\_CC=F1064](http://www.chogabje.com/board/view.asp?C_IDX=44551&C_CC=AZ&ppage=/board/subcon/list.asp&sC_CC=F1064)  
 조갑제닷컴(검색일 2014. 9. 20).

<그림 3> 6·4지방선거 결과



출처: <http://www.incheonilbo.com/?mod=news&act=articleView&idxno=523410>(2014. 7. 11 검색).

▲ 19대 총선 전국적으로 동일 현상

- 김부겸 대구시장 후보(40.3%; 권영진 55.95%) 등 역할 뉴스 화제
- 대구지역주의 와해 가능성?
- 김후보의 지속적인 노력과 높은 지지율에도 불구하고 아직도 두 자리수 간격
- 정당간 승부 불가능

▲ 2014년 지방선거 동일 현상

- 영호남 이번 없어
- 영호남권에서 새누리당과 새정연 각각 절대권력

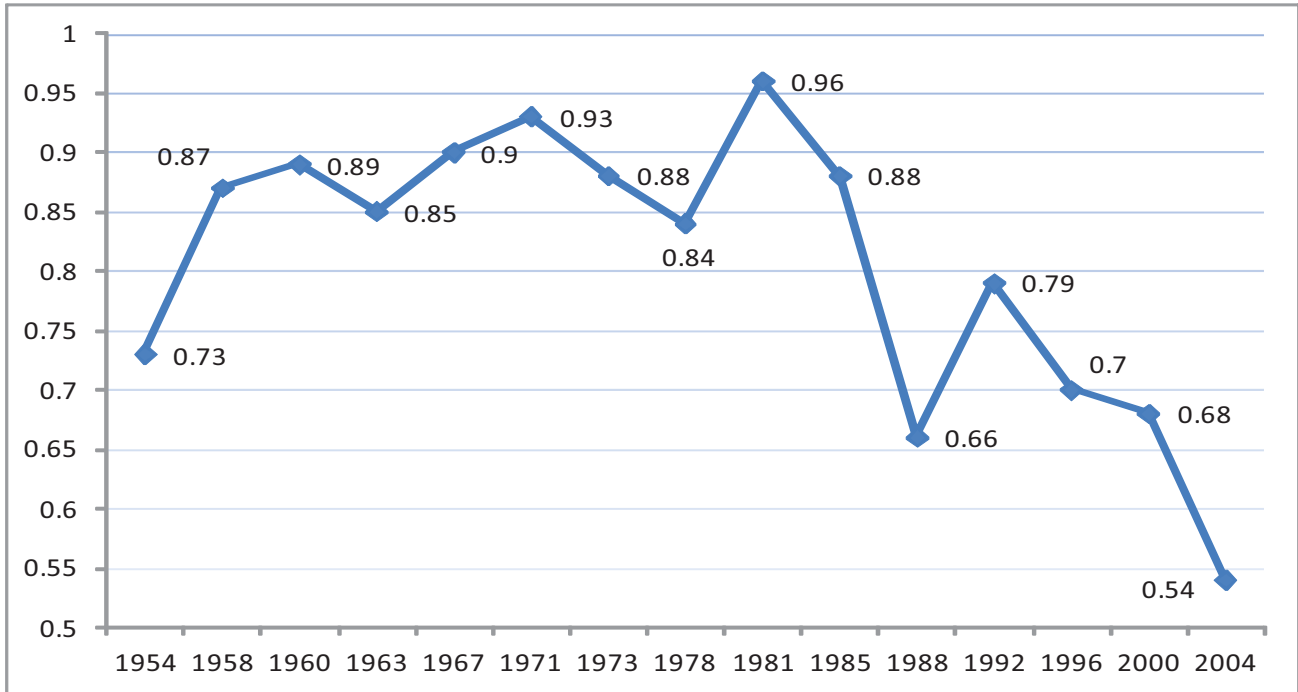
▲ 2014년 재보선 동일 현상

- 공약, 장기간의 진정성, 정권실세 등 강점을 지닌 이정현 당선이 당연시 되지

못하고 혁명시되는 선거

- 역설적으로 무너진 정당의 위상

<그림 2> 정당의 전국화지수: 3대국회(1954) ~ 17대국회(2004)



출처: 강명세(2005; 257)의 <표 1> 재작성. 당해연도 전국화지수는 당해연도 정당들의 지수 평균값.

▲ 한국 정당들의 전국화지수 하락하면서 지역 정당화

- 1988년 이전에는 0.85이상이었으나 1988년 이후는 0.80이하로 하락
- 따라서 한국에는 전국정당 全無

## 2) 전국정당 부재 이유

- ▲ 전국적으로 묻지마식 지역주의 완전함
- ▲ 현재 지방에서 정당의 제반 문제는 정당의 과대한 영향력 및 정당간 무경쟁으로 지역독점에서 비롯
- ▲ 경쟁시스템없이 장기간 무기력한 정치
- ▲ 현행법상 가장 큰 문제점은 지방선거에 참여하는 정당이 국가정당으로 제한 활력 있는 소수정당 진입 불가능
- ▲ 지역발전 제로, 정당무용론, 정치참여 하락



### 3) 해결방안

#### ■ 경쟁체제 도입해야

- ▲ 정당법은 전국정당체제를 규정하고 있지만, 역설적으로 현재 한국 정당체제는 지역정당체제
- ▲ 무소속, 지역정당, 선거인단체 등 다양한 지방정치세력의 지방선거 참여 기회 제공하여 지방정치 활성화, 제대로 된 전국정당 가능
- ▲ 지역정당과 경쟁할 때 전국 정당 가능

### 4) 대한민국 헌법 제8조

- ① 정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장
- ② 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여 하는데 필요한 조직을 가져야
- ③ 정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있음
- ④ 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의해 해산

### 5) 정당법

- ▲ 제3조 (구성) 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 "시·도당"이라 한다)으로 구성
- ▲ 제17조(법정시·도당수) 정당은 5 이상의 시·도당을 가져야
- ▲ 제18조(시·도당의 법정당원수)
  - ① 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야
  - ② 제1항의 규정에 의한 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할 구역 안에 주소를 두어야

### 6) 학계 인식 변화

- ▲ 종래 학계는 정당 조직기준 및 등록제 합헌 견해 다수
  - 헌법재판소 정당설립의 자유 제한 합리적 판단

- ▲ 최근 정당법이 정당 설립을 제한하는 허가제이므로 정당 설립의 자유를 침해하고 있기 때문에 위헌성 주장 제기

## 7) 유사 사례에 대한 「헌법재판소」 위헌 판결(2014. 1. 28)

- ▲ 진보신당·녹색당·청년당 등 2014년 6월 지방선거 참여
  - 국회의원 선거에서 의석을 얻지 못하고 유효투표총수의 2% 이상을 득표하지 못한 정당에 대해 등록을 취소하고 해당 정당명을 사용하지 못하도록 한 정당법 44조 및 41조에 대해 위헌 결정
  - 헌법 8조 1항의 정당설립의 자유 등을 고려해 볼 때 일정 수준의 정치적 지지를 얻지 못한 군소정당이라는 이유만으로 정당을 배제하는 입법은 허용 불가

## ▲ 유사 사례에 대한 「헌법재판소」 위헌 판결(2007년 6월 28일)

- 1999년의 판결을 번복하여, 국내에 주민등록이 되어 있지 않다는 이유로 재외 국민에게 선거권을 주지 않는 현행 공직선거법과 국민투표법 규정은 위헌

## 8) 진정한 전국정당 해결방안

- 구호성 지역주의 완화는 한계
- 선거기간 외에는 영호남 지역갈등 사실상 거의 전무
- 오히려 수도권과 비수도권간 새로운 형태의 지역주의 부상
- 지역의 정치문화를 대변하지 못하는 전국지향의 지역군립정당과 지역의 정치문화를 대변하는 지역정당(Local Party)간 새로운 경쟁으로 정치에도 변화와 경쟁 유인해야 지방과 전국 동시 발전 가능

## <참고문헌>

- 강경태. 2009. “정당공천제 개선방안: 기초의회의원선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제8권 1호 225-253.
- 강명구·하세현. 2014. “지역정당에 대한 정당일체감과 지방정치: 대구와 광주 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제48집 1호 55-77.
- 강명세. 2005. “지역주의 정치와 한국정당체제의 재편?” 『한국정당학회보』 제4권 2호 249-270.
- 강승식. 2012. “정당공천의 입법적 규제에 대한 비교법적 고찰.” 『미국헌법연구』 제23권 1호 1-30.
- 강재규. 2012. “지역정당 설립 등 지역정치결사 자유의 확대방안.” 『한국지방정부학회』 2011년도 동계학술대회. 357-389.
- 길정아. 2011. “국회의원후보자 선정과정의 동학: 제18대 총선에서 한나라당과 통합민주당의 공천을 중심으로.” 『한국정치연구』 제20권 1호 291-316.
- 이부하. 2012. “정당공천제도와 당내민주주의: 정당의 국회의원 선거후보자 추천을 중심으로.” 『세계헌법연구』 제18권 2호 1-19.
- 윤종빈. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점: 새누리당과 민주통합당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제11권 2호 5-37.
- 모종린·전용주. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화 : 2002년 6·13 기초자치단체장선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제38권 1호 233-253.
- 박명호. 2012. “2012년 총선에 대한 집합자료 분석.” 『정치정보연구』 제15권 제1호 127-154.
- 정만희. 2002. “정당의 민주적 공천제의 법리: 국민경선제의 법적 문제를 중심으로” 『공법학연구』 제4권 1호 43-71.
- \_\_\_\_\_. 2012. “정당법상 정당의 자유제한의 문제점.” 『동아법학』 54권 107-148.
- 최준영. 2012. “한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제.” 『한국정당학회보』 제11권 1호 59-85.
- 황아란. 2002. “지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방안.” 『지방행정연구』 제16권 제1호.
- Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment." Lawrence LeDue, Richard G. Niemi and Pippa Norris. eds. *Comparative: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics*, Vol 7. No 3: 297-322. London: SAGE.

2014 한국정치학회 추계학술회의

# 정치자금의 원활한 조성 투명성 확보방안

강신구(아주대)



## 정치자금의 원활한 조성과 투명성 확보방안

강신구(아주대)

### I. 들어가며: 글의 배경 및 목표

- “정치인이나 정당이 정치활동을 하는 데 필요한 비용”<sup>1)</sup>으로 일반적으로 정의될 수 있는 정치자금은 우리나라에서 ‘정치자금법’(1965년 처음 제정, 이후 25차례에 걸쳐 개정)과 ‘공직선거법’(특히 선거비용 및 선거비용보전금과 관련하여)에 의하여 규제·관리되고 있음.
- ‘정치자금법’은 지난 2004년, 소위 ‘차떼기 사건’의 여파 속에서 불법 정치자금 수수의 관행과 그로 인한 정경유착과 같은 정치부패를 근절해야 한다는 국민여론과 자성의 의지가 맞물려 대대적 개정이 이루어졌으며, 이후 10여 차례의 개정 속에서도 “소액다수 후원의 활성화에 의한 깨끗한 정치문화 정착”이라는 기초를 유지해 옴.<sup>2)</sup>(엄기홍 2012).
- 개정된 정치관계법은, 그 틀 속에서 실시된 일련의 선거(2004년, 2008년, 2012년의 17, 18, 19대 총선, 2006년, 2010, 2014년의 전국동시지방선거, 그리고 2007년, 2012년의 17, 18대 대선) 이후 실시된 각종 여론 조사의 결과를 근거로 “깨끗한 정치, 선거문화의 확립”이라는 정치관계법 개정 목적의 달성에 소정의 기여를 해 온 것으로 평가됨.<sup>3)</sup>
- 그러나, (2004년 개정의 기초를 유지하고 있는) 현행의 정치자금법은 정치자금의 조달을 과도하게 규제하여, 정치자금의 수요자(정치인, 정당)가 정치자금을 원활히 조달하는 것을 어렵게 함으로써, 부작용과 취약점을 아울러 나타내고 있음. 이와

---

1) 임성학, 2010, “정당과 정치자금,” 심지연 편, 『현대 정당정치 이해』 서울: 백산서당, 279-311 중 280쪽.  
2) 엄기홍, 2012, “정치자금법 쟁점과 평가,” 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원 선거 외부평가』 73-98.  
3) 강신구, 2013, “대선 선거비용 및 정치자금제도의 변화와 평가,” (사) 한국정치학회, 『2012 중앙선거관리위원회 용역보고서: 제18대 대통령선거 외부평가』 96-121, 중 105쪽.

같은 부작용과 취약점을 보여주는 사례 및 내용은 다음과 같음.

■ 출판기념회를 통한 음성적 정치자금 모금.

■ 지난 2009년 발생한 전국청원경찰친목협의회(‘청목회’) 사건을 통해 드러난, 이른바 ‘쫓개기 후원금.’

■ 국가보조금에 대한 과도한 의존에 따른 정당의 자생(自生)기반 약화.

□ 위와 같은 부작용과 취약점이 현행 정치자금법이 내포하고 있는 문제의 전부는 아닐지라도, 해결을 시급히 요하는 문제임은 분명함. 이에 이 글에서는 문제 중심적인 접근법을 택하여, 이들 부작용과 취약점들이

■ 현행 정치자금법의 어떠한 항목 또는 항목의 미비에 의해서 발생하고 있는지를 분석하고,

■ 이를 해결하기 위해서는 어떠한 제도적 보완이 필요한지를 제언하고자 함.

□ 정치자금법을 비롯한 정치관계법의 개정은 폭 넓고 심도 깊은 사회적 토론과 합의가 필수적임. 이 글의 제안들은 이와 같은 사회적 토론을 구성하는, 또는 구성하기 위한 하나의 입장에 해당하는 작성자의 사견(私見)임.

## II. 현행 정치자금법 체제의 부작용·취약 사례

### 1. 출판기념회

□ 문제

■ 출판기념회가 정치인, 특히 현직 국회의원들의 편법적이며, 음성적인 정치자금의 조달창구로서 활용되어 왔음은 오랜 기간 의심받아 온 사항

■ 아울러 이렇게 조성된 자금에 대한 대가로 입법, 감사 등에서 여러 가지 편의가 국회의원으로부터 제공된다면, 이는 불법으로 쉽게 전환될 수 있는 환경적 요인



으로 작용하는 것임.

- 지난 달(2014.8) 발표된 한 시민단체의 보고서에 의하면, 지난 2013년 10월의 국정감사를 앞둔 9월 한 달 동안 개최된 출판기념회는 45회로, 동년 1월부터 8월까지 열린 41회 보다 많음.<sup>4)</sup>

□ 현행 정치자금법 체제의 문제

■ 출판기념회는 현행 정치자금법에 의한 규제의 사각지대(死角地帶)에 놓여있음.

- 현행 정치자금법이 정치자금을 “당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그 밖에 정치활동을 위하여 정당(중앙당창당준비위원회를 포함한다), 공직선거에 의하여 당선된 자, 공직선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 정치활동에 소요되는 비용을 말한다”(3조 1호)로 규정되어 있음에도 불구하고, 현행의 정치자금법에는 출판기념회에 대한 관련규정이 없음.
- 이에 따라 출판기념회를 통해 얻은 수입과 이의 지출은 회계보고(37조, 40조)의 대상에서 제외되어 있음.<sup>5)</sup>
- 현행의 정치관계법에서 출판기념회와 관련한 규정은 선거일전 90일부터 선거일까지 출판기념회의 개최를 금지하고 있는 공직선거법의 제103조 5항이 유일하며, 그 규정 또한 정치인이 출판기념회를 활용하여 유권자들에게 정책을 선전하고 향응을 제공하기 위한 것을 막기 위함이지, 그 반대의 방향으로 자금이 흐르는 것을 관리하기 위함은 아님.

■ 출판기념회를 통해 자금을 조달하려는 것이 현재 과도한 규제에 묶여있는 정치자금을 조달하기 위한 어쩔 수 없는 자구책이라는 의견도 있음.

4) 이옥남·김연희, 2014, “국회의원 출판기념회 개최실태와 개선방안: 19대 국회 전반기를 중심으로,” 바른사회시민회의 정치실, 4쪽.  
 5) 제40조는 회계보고의 기간과 기한을 명시하고 있으며, 제37조는 보고의 대상이 되는 회계장부에 기재될 내용을 명시하고 있다. 후자에 의하면, 후원회를 둔 국회의원의 회계책임자는 회계장부에 소속 정당의 지원금과 후원회로부터 기부받은 후원금의 기부일자·금액 및 후원금에서 공제하고자 하는 선임권자의 재산(차입금을 포함한다) 등 수입의 상세내역과 지출의 상세내역이 기재되어야 한다. 이러한 규정을 통해, 출판기념회를 통한 수입과 지출은 회계보고의 대상에서 제외되어 있음을 알 수 있다.

- 현행 정치자금법은 개인으로서의 정치인이 정치활동에 필요한 정치자금을 조달하는 창구로서 소속 정당으로부터의 지원금, 후원금, 그리고 개인 재산만을 허용하고 있으며, 이 중 정치인으로서의 역량과 역할에 대한 평가와 직접적으로 관련되어 있는 지정된 후원회에 의한 후원금 모금의 총액은 연간 1억 5천만원, 선거가 있는 경우에라도 그 2배에 불과한 3억원으로(국회의원 후원회의 경우, 정치자금법 제12조6) 매우 제한적으로 설정되어 있으며, 이는 정상적인 의정 및 선거를 포함한 정치활동에 많이 부족한 것이라는 지적.
- 그러나 중앙선거관리위원회가 국회의원후원회의 회계보고를 토대로 발표한 보고서의 내용을 보면, 후원회의 연간모금액 평균은 2009년 1억 3천 9백만, 전국동시지방선거의 해로 모금한도액이 3억원으로 증액된 2010년에는 1억 5천 7백만, 2011년에는 1억 4백만원으로(출처: 중앙선거관리위원회, 『2011년도 정당·후원회 등의 수입·지출내역 공개』, 이현출 2012, 39쪽에서 인용) 지정된 연간모금한도액에조차 못 미치고 있음.
- 이는 출판기념회를 통한 정치자금의 조달이, 어쩔 수 없는 자구책인지, 아니면 관련법의 사각지대를 이용해서 손쉽게 정치자금을 조달하려는 정치자금 수요자로서의 정치인들과 공개·보고되지 않는 자금을 제공함으로써 그에 상응하는 이익을 얻고자 하는 정치자금 제공자의 야합의 결과인지를 판단하기 어렵게 하는 상황.

■ 출판기념회를 통한 정치자금 조달의 문제는 결국 정치자금 수입·지출 공개제도의 허점과 직결됨.

- 선거를 앞둔 시점에 공천에 영향을 미칠 수 있는 정당 실세의 출판기념회나 유력 상임위의 위원장이나 소속위원들의 출판기념회는 적게 잡아 수 억, 많게는 10억원 정도의 수입을 올릴 수 있는 것으로 추정되고 있는 상황.
- 이는 이렇게 큰 금액의 액수가 출판기념회 당사자의 개인금고에 머물러 있지 않는 한, 어딘가에 정치자금으로 사용되었다는 의심을 가능케 하는 정황임.

6) 선거를 위한 후보자가 지정하는 후원회에 대해서는 별도의 규정으로 제한하고 있다. 대통령 후보자 및 예비후보자, 대통령 선거 경선 후보자의 경우 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액, 지방자치단체장 후보자의 후원회는 선거비용제한액의 100분의 50, 그리고 당대표경선후보자의 경우는 국회의원과 마찬가지로 1억 5천만원이 후원회의 연간모금한도액으로 설정되어 있다(정치자금법 제12조). 이처럼 선거와 관련한 후보자의 후원회 연간모금한도액이 선거비용제한액 기준, 그리고 매우 작은 비중으로 설정되어 있는 것은 선거공영제의 원칙에 따라 선거비용을 보전해주는 제도와 관련되어 있는 것으로 보인다. 이는 아래에서 정당의 자생력 약화와 관련하여 별도로 논의하고자 한다.

- 그러나 회계책임자에 의해 작성된 회계보고가 수입과 지출의 큰 격차를 보고하는 것은 매우 드문 경우로 보임.
- 이는 중요한 지출보고의 내용이 누락되고, 이에 대한 공개의 제한<sup>7)</sup>으로 인하여 적절한 감시가 이루어지지 못했다는 것을 의미하는 것으로 판단됨.
- 이와 같은 허점은, 역설적으로 현행의 정치자금법이 과도한 규제로 정치자금의 원활한 조달을 막고 있다는 주장의 근거를 약화시키는 근거로 작용하고 있음.

## 2. 쪼개기 후원

### □ 문제

■ 지난 2009년 청목회 사건 이후로 이른바 “쪼개기 후원”의 문제가 지속적으로 제기되고 있음.

- 최근에도 한국선급, 한국치과의사협의회(치협), 한국전력, 주유소 협회 등에 대한 검찰의 수사가 진행되고 있음.

■ “쪼개기 후원”은 법인·단체의 기부를 금지하고 있는(정치자금법 제31조) 현행 정치자금법 체제에서 이익단체가 그 구성원으로 하여금 공개의 대상이 되는 한도 이하의 소액후원금을, 관심법안의 소관 상임위 위원 등에게 기부한 후, 이를 대가로 자신에게 유리한 방향으로 입법을 유도하는, 현행 법에서 금지하고 있는 입법 로비의 유형인 동시에 야합으로 비판받고 있음.

### □ 현행 정치자금법 체제의 문제

#### ■ 법인·단체의 기부금지

- 현행의 정치자금법은 31조를 통해서 외국인, 국내·외의 법인 또는 단체의 정

7) 현행의 정치자금법은 회계보고를 받은 관할 선거관리위원회는 마감일부터 7일 이내에 그 사실을 공고하고 보고받은 관련서류를 공고일부터 3개월간 열람하게 하고 있지만, 열람기간이 만료한 후에는 이의 공개를 금지하고 있다. 선거비용의 경우 인터넷 공개를 허용하고 있지만, 3개월 후 열람금지는 동일하게 적용된다. 아울러 정치자금법은 공개된 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용하는 것을 금지하고 있다(정치자금법 제42조)

치자금 기부와 단체의 자금으로 개인이 기부하는 행위를 금지하고 있음.

■ 개인의 연간 기부한도 및 공개에 대한 제도

- 현행의 정치자금법은 개인이 후원인으로서 (복수의) 후원회에 기부할 수 있는 후원금의 총액을 연간 2천만원으로 제한하고 있으며, 하나의 후원회에는 대통령후보자 및 예비후보자, 대통령선거경선후보자의 후원회에는 연간 1천만원, 이 밖의 모든 후원회에는 연간 5백만원으로 제한하고 있음(제31조)
- 현행 정치자금법은 또한 후원회의 회계책임자로 하여금 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원 (대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회의 경우에는 500만원)을 초과하여 후원금을 제공한 자에 대해서는 성명·생년월일·주소·직업·전화번호와 수입일자 및 그 금액을 보고하고(제37조, 제40조), 공개하게 하고 있지만(제42조),
- 그 이하 금액의 수입을 제공한 자의 경우에는 일자별로 그 건수와 총금액만을 기재하게 하고 있으며(제40조), 1회 10만원 이하, 연간 120만원 이하의 후원금은 익명으로 기부하는 것마저 허용하고 있음(제11조).

■ ‘소액기부활성화’를 위한 세액공제 제도의 악용(정치자금법 제59조)

- 현행의 정치자금법은 소액기부를 활성화한다는 취지 하에, 개인이 기부한 정치자금에 대하여 10만원까지는 세액공제의 혜택을 제공하고 있음
- 비록 1회 10만원 이하, 연간 120만원 이하의 후원금 조건에 의하여 익명으로 기부되는 후원금에 대해서는 세액공제의 적용을 배제하고 있지만, 세액공제를 신청하기 위한 서류에는 성명·생년월일 등의 인적사항과 거래일자, 거래금액만을 요구하고 있음,
- 이는 충분한 조직력을 확보하고 있는 이익집단이라면, 단체 혹은 단체를 구성하고 있는 성원의 자금이 아닌, 국민의 세금으로 이익집단의 정치적 목적을 달성하기 위해 유효한 정치적 압력을 정치인들에게 가할 수 있는 환경이 조성되어 있음을 의미.

□ 문제의 재인식

- ‘쫓개기 후원’의 문제는 공개대상이 되는 정치자금의 한도, 혹은 익명기부가 가능한 정치자금 한도의 하향조정 만으로는 해결되기 어려운 문제.

■ ‘쫓개기 후원’의 문제를 부정적으로만 바라보기 어렵다는 시각의 존재

- 민주주의 사회에서 동일한 이해관계를 가지고 있는 일정한 규모의 시민들이 제도가 허용하는 범위 내에서 집단적으로 이익을 추구하는 행위는 자연적인 현상
- 정치의 대표성(representativeness), 반응성(responsiveness)이라는 측면에서 정치인들이 일정한 투표수와 자금을 지원할 의도를 가진 집단의 정치적 요구에 반응하는 것 또한 부정적이기 어려운 현상.

■ 결국 ‘쫓개기 후원’의 문제는 이익집단과 정치인들의 정치행위 사이의 연계 자체가 아니라, 이와 같은 연계가 사회화, 대척적인 갈등을 구성하는 이익집단과, 경쟁하는 정치인의 감시를 벗어나서 이루어질 수 있는 가능성을 담고 있다는 점에 있다고 사료됨.

### 3. 정당의 자생(自生)기반 약화

□ 문제

■ 정당재정의 국고보조금에 대한 과도한 의존

- 정당은 기본적으로 시민사회의 자발적 결사체로서의 성격을 가지고 있는 조직임에도 불구하고, 현재 정당의 재정상황을 살펴보면 국고에 의한 보조에 지나치게 의존하고 있는 상황으로 이는 시민사회의 자발적 결사체로서의 성격을 무색케 함.
- 중앙선거관리위의 한 보고서에 의하면, 정당의 전년도 이월금을 제외한 수입 총액 중 국고보조금 비율은 비선거시(2009년)에는 50% 내외, 선거시(2008년)에는 30%내외로 높은 비중을 차지하고 있음.<sup>8)</sup>
- 선거 시에 국고보조금의 비율이 다소 낮아지는 것은 당비의 증가에 의한 것이라기보다는 차입금의 증가. 한 보고에 의하면 총선이 실시된 2008년의 정당차입금은 108억 정도로 2009년의 24억여원에 비해 4배 증가.<sup>9)</sup>
- 이와 같은 통계는 정당이 재정적으로 자립할 수 있는 여건이 매우 취약함을

8) 중앙선거관리위원회, 2011, “정치자금의 적정하고 원활한 조달과 투명성 확보방안,” 『정치자금법 개정 토론회』 발표자료(2011.3.15).

9) 이현출, 2012, “한국의 정치자금제도와 사례,” 선거연수원 (편), 『선진정치환경 조성을 위한 전임교수 연구결과 보고서: 정치자금 규제와 정치개혁에 관한 연구』 31-59 중 44쪽.

보여줌.

■ 교섭단체를 위주로 하는 현행의 국고보조금 배분규칙은 신생정당의 등장과 성장을 어렵게 하고 있음.

■ 한국 정당의 카르텔 정당화(cartelization) 현상 가속화

- 결국 정당의 자생적 기반약화와 신생정당의 등장 가능성 약화는 시민들의 지지를 조금이라도 더 얻기 위한 정당들의 경쟁을 약화시키고, 결국에는 시민사회와 정치사회의 간극이 지속적으로 확장되는 상황을 의미하는 카르텔 정당화 현상을 가속화할 우려.

□ 현행 정치자금법 체제의 문제

■ 정당후원회 금지

- 현행 정치자금법은 과거 정당이 기업인 등에게 정당 후원회를 통하여 정치자금 기부를 강요하는 등 부적절할 정경유착의 폐해가 발생하였기에 이를 근절할 목적으로 2005년 8월 4일 법 개정 시에 중앙당과 시·도당을 포함하여 전면 금지.<sup>10)</sup>
- 정당에 의한 독립적인 정치자금 조달의 창구가 사라져 버렸다는 것은 1) 특별당비를 제공할 수 있는 일부 재력인사들의 당내 영향력이 오히려 제고될 수 있다는 문제, 2) 돈은 없으나 경쟁력 있는 신인들을 발굴하고 지원할 수 있는 당내 자원의 부족, 3) 개별 후보들이 선거 및 정치자금의 모금에 투입할 노력과 비용의 중복투자에 따른 비효율성 증대 등과 같은 부작용과 위험을 아울러 초래.
- 정당후원회 폐지로 개인이 정당을 구성하는 정치인이 아닌, '정당' 자체와 정당이 추구하는 이념 및 정책에 대한 지지를 표명하고 재정적으로 돕는 길은 당원이 되어 당비를 납부하는 것이 유일한 방법이 됨.<sup>11)</sup>
- 그러나 당원이 된다는 것은 후원을 한다는 것보다 훨씬 높은 수준의 책임

10) 부칙에 의한 경과규정에 의해, 실제로 폐지된 것은 2006년 3월임.

11) 당비 이외에 정당이 국민으로부터 경제적 지원을 받을 수 있는 경로로 '기탁금'이 있지만, 기탁금은 개인이 선거관리위원회에 기탁한 정치자금을 국고보조금의 배분율에 따라 배분되는 것으로서, 개인이 정당에 돌아갈 몫을 지정할 수 없다는 의미에서, 정당자체에 대한 지지의 의미로서는 받아들일 수 없다. 기탁금의 주된 공급자는 당원이 될 수 없는 공무원과 사립학교 교원이다.



(commitment)을 개인에게 요구하는 것으로, 정당 후원회의 금지는 정당이 시민사회에 지지를 확대해 나가는 과제, 그리고 시민들이 보다 쉽게 정치적 견해를 표출하게 할 수 있는 과제, 양자의 과제 모두에서 심각한 제약요인으로 작용하는 것임.

■ 국고보조금 지급 및 배분 관련 규정(정치자금법 제5장, 제25조~제30조)

- 현행 정치자금법은 국고보조금의 형태로 정당에 대한 국가의 광범위한 지원을 제공하고 있음.<sup>12)</sup>
- 국고보조금은 정당에 대한 보조금의 성격을 가지는 ‘경상보조금’과 전국 선거가 있을 시 (전국동시지방선거를 포함) 이에 대한 포괄적 지원금의 성격을 가지는 ‘선거보조금’이 있으며, 이와 별도로 사회적 약자로서의 여성과 장애인의 대표성을 강화하기 위한 목적으로 공직선거에서 여성과 장애인을 일정 기준 이상 추천한 정당에게 지급하는 ‘공직후보자 여성추천보조금’과 ‘공직후보자 장애인추천보조금’이 있음.
- 그러나 이 중 큰 몫을 차지하는<sup>13)</sup> ‘경상보조금’과 ‘선거보조금’은 그 배분에 있어서 ‘교섭단체’의 구성여부에 크게 의존하고 있으며, 이에 1)교섭단체를 구성한 정당 간에 있어서는 경쟁의 약화, 2)교섭단체를 구성한 정당과 그렇지 않은 정당 및 신생 정당 간의 경쟁의 불공정성을 조장한다는 비판을 제기할 수 있음.<sup>14)</sup>

■ 선거보조금과 ‘선거비용보전금’(공직선거법 제122조)에 의한 이중지원 및 형평

12) 국고보조금 지급은 1980년 12월 31일의 정치자금법 개정 에 의하여 도입된 바, 2005년 개정으로 정당 후원회를 폐지한 것에 대한 반대급부의 성격을 가진다고 보기는 어렵다. 하지만 2005년 정당 후원회 폐지 이후 국고보조금의 규모는 지속적으로 확대되고 있다. 2008년 2월 29일의 개정은 보조금의 총액규모를 선거권자 총수와 전국소비자물가변동률에 따라 산정되는 보조금 계상단가를 곱한 금액으로 하계끔 함으로써 지속적으로 확장될 가능성을 열어놓았다.

13) 여성추천보조금은 국회의원 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액, 장애인추천보조금은 이에 20원을 곱한 금액을 총액으로 예산에 계상하게끔 설정하고 있다. 참고로 지난 2012년 제18대 대선에서 보조금 계상단가는 약 720원 정도에 산정되었다.

14) 구체적으로 배분기준을 살펴보면, 먼저 ①100분의 50을 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 균분하여 지급하고, ②앞의 규정에 의한 지급을 받지 못한 정당 중 5석 이상의 의석을 가진 정당에게 일괄적으로 100분의 5씩을 지급하고, ③5석 미만의 의석을 가졌거나 최근 실시한 국회의원 선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당 및 그 외 규정하고 있는 요건을 만족하고 있는 정당들에게 100분의 2씩을 지급하고, ④잔여분의 절반은 지급 당시 국회의석을 가진 정당에게 의석수의 비율에 따라, 나머지 절반은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분하는 것으로 규정되어 있다.

## 성 문제의 대두

- 현행 공직선거법은 정치자금법에 의한 선거보조금 지급과는 별도로, 별도로 산정한 선거비용제한액의 범위 내에서 적법하게 사용한 선거비용에 대해서 유효투표 총수의 15% 이상을 득표한 후보에게는 전액을, 10% 이상 15% 미만을 득표한 후보에게는 절반을 보전해 주고 있음.
- 이에 따라, 중앙선거관리위원회는 지난 18대 대선 선거비용에 대한 보전액으로 2013년 2월, 새누리당에게 453억 1백만원, 민주당에게 466억 6천만원을 지급한바 있음.
- 이는 국가가 선거공영제의 정신에 따라 선거비용을 보전해주는 상황에서, 교섭단체를 구성하는 정당을 위주로 선거보조금을 또한 지급하는 것은 이중지원의 성격을 갖는 동시에 교섭단체를 구성한 정당과 그렇지 않은 정당 사이에 형평성의 문제를 만들어내는 것이라는 비판이 존재함.
- 이중지원의 문제는 공직선거법에서 규정하는 선거비용의 제한적 성격에 의해 신중한 접근을 요구하지만,<sup>15)</sup> 형평성의 문제는 여전히 남음.
- 현행 공직후보자 후원회 중 국회의원후보자 후원회를 제외하고는 모두 선거비용제한액에 의해 후원회의 연간모금한도액이 제한을 받는 바,<sup>16)</sup> 공직선거법에 의해 보전대상이 되는 선거비용의 제한적 성격은 오히려 활발한 정책홍보활동을 통해 선거를 정치적 의사표현의 장으로 활용하고, 유권자들이 보다 많은 정보를 가지고 선택(informed decision)을 수행하게 하는 데 장애로서 작용할 수 있음.

---

15) 보전의 대상이 되는 선거비용은 일반적으로 생각할 수 있는 선거에 관련된 비용 전부가 아니라, 공직선거법에서 규정하고 있는 선거비용(제 119조) 만을 한정하여 의미한다. 이에 따르면 정책개발에 소요되는 비용이라던가 선거사무소와 선거연락소의 설치 및 유지비용 등은 선거비용에 해당하지 않는 비용(제120조)에 해당한다. 이에 대해서는 강신구(2013) 참조.

16) 대통령후보자등 후원회·대통령선거경선후보자후원회는 각각 선거비용제한액의 100분의 5, 지방자치단체장후보자후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액을 모금한도액으로 하고 있다(정치자금법 제12조).



### III. 문제의 개선을 위한 제언

#### 정치자금의 수입·지출 내역 공개의 실시간·전자화·상시·인터넷 공개

##### □ 제안의 이유

##### ■ 정치자금의 투명성 확보 및 필요한 자금에 대한 국민적 공감대 형성

- 현재 세비마저 환수해야 한다는 일부의 국민적 의견 또한 존재하며, 출판기념회 및 쫓개기 후원 등에 대한 비판적 국민여론이 형성되어 있는 가운데, 정치자금의 원활한 조성을 위하여 규제를 완화해야 한다는 의견은 공감대를 얻기 어려움.
- 이에 따라 정치자금 관련 법안의 개선은 정치자금의 투명성 확보 방안으로부터 출발해야 함.
- 정치자금에 대한 투명성 확보가 이루어진 다음에야, 국민들은 필요한 정치자금에 대한 규모를 알 수 있을 것이며, 이를 위해 필요한 조치를 고민할 수 있을 것임.

##### ■ 현재의 정치자금 공개제도는 너무 제한적

- 현재 정치자금 공개제도는 지정된 회계책임자가 일정한 기간 동안의 수입과 지출의 상세내역을 기록한 회계장부를 정해진 시점에 관할 선거관리위원회에 보고하고,<sup>17)</sup> 이후 3개월의 열람기간만을 갖도록 규정되어 있음.
- 또한 공개된 회계장부가 복사본의 형태로 이루어져 있어, 그 내용을 분석하기 위해서는 수 백장에 걸친 회계 장부의 수들을 다시 전자파일의 형태로 옮기는 작업이 필요함.

17) 예를 들어 후원회를 둔 국회의원의 경우, 공직선거에 참여하지 않은 연도에는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 수입·지출 내역을 담은 회계장부를 다음 해 1월 31일까지 제출하여야 하며, 공직선거에 참여한 연도에는 매년 1월 1일부터 선거일 후 20일까지의 회계장부를 선거일 후 30일까지, 선거일 후 21일부터 12월 31일까지의 회계장부를 다음 해 1월 31일까지 제출하여야 한다. 국회의원후원회의 회계책임자의 경우, 연간 모금한도액을 모금할 수 있는 연도, 즉 공직선거가 있는 해에는 매년 1월 1일부터 6월 30일까지의 회계장부를 7월 31일까지, 7월 1일부터 12월 31일까지의 회계장부를 다음 해 1월 31일까지 제출해야 하며, 연간모금한도액의 2배를 모금할 수 있는 연도에는 선거일 후 20일 까지의 회계장부를 선거일 후 30일까지, 이후 기간의 회계장부를 다음 해 1월 31일까지 제출하도록 되어 있다. 이를 통해 대체로 선거가 있는 해에는 6개월, 또는 1년 단위의 회계보고, 그리고 선거가 있는 해에는 선거 이전, 이후 단위의 회계보고가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

- 엄기홍의 정치자금 공개연구(Campaign Disclosure Project)는 1) 정치자금 공개법의 내용, 2)정치자금 보고의 전자화, 3)정치자금 내역의 접근성, 4)이용의 편리성이라는 4개의 항목으로 구성되는 투명성 지수를 통하여, 한국의 정치자금 투명성은 미국의 투명성에 비하여 낙제점을 면치 못하는 것을 보고하고 있음(미국 총점 258점 중 248, 한국 124).<sup>18)</sup>

□ 구체적인 제안: 회계책임자로 하여금,

- 수입·지출의 행위가 발생한 이후, 일정한 시간 안에 (예를 들면 48시간), 선거관리위원회가 운영하는 웹사이트에 직접 기록하게 하거나,
- 대안적으로, 보다 짧은 회계기간을 담고 있는(예를 들면 일주일 또는 한달) 회계장부를, 선거관리위원회가 운영하는 웹사이트에 전자파일의 형태로 등록(upload)하게 하고,
- 관심있는 누구든지, 언제라도, 이 웹사이트에 접속하여, 분석하고 조사를 위해 내려받기(download) 할 수 있는 시스템을 구성할 것을 제안함.

## 2. 정치자금 공개와 국회의원의 입법·의정활동 데이터베이스와의 연계

□ 제안의 이유

- 쪼개기 후원과 같은 현상의 진정한 문제는 그와 같은 후원이 이루어졌다는 것 보다는, 그와 같은 후원이 감시의 눈 밖에서 이루어짐으로 인해서, 정치자금의 제공자와 수요자 간에 부적절한 결탁이 가능했다는 점.
- 이와 같은 문제들을 공권력만으로 감시·방지하는 것은 역부족.
- 부적절한 결탁이 발생하는 영역이 주로 입법과 감사 등과 같은 의정활동인 것으로 판단되는 바, 정치자금의 수입내역과 이들 데이터베이스를 연동시킴으로써, 시민단체, 동료 정치인들이 상호간에 감시와 견제를 수행하는 것을 용이하게 하

---

18) 엄기홍. 2012. “정치자금법 쟁점과 평가.” 중앙선거관리위원회 『제19대 국회의원 선거 외부평가』 73-98.

는 것이 효과적일 것임.

□ 구체적인 제안: 위 1에서 언급한 (선거관리위원회가 운영하는) 웹사이트와

■ 국회의원의 입법발의 실적, 국회 표결기록 등의 내용을 담고 있는 데이터베이스 혹은 웹사이트와 연결, 혹은 통합 웹사이트 구축.

### 3. 정당의 중앙당 후원회 부활

□ 제안의 이유

■ 정당후원회의 문제는 후원회를 허용했을 경우와 그렇지 않은 경우의 득·실의 비교하는 문제라기보다는 대의민주주의에서 정당의 역할과 필요성에 대한 관점의 문제라는 입장.

■ 정당을 구성하는 개인들의 단순 합으로서 대표되기 어려운 정당의 이념과 정책이 존재한다고 했을 때, 이에 대한 시민들의 지지를 후원의 형태로 표출하는 것을 허용하는 것은 필요.

■ 따라서 정당후원회의 문제는 허용의 득실 문제보다는 원칙적으로 허용하되, 어떻게 과거의 폐단이 재발하지 않도록 억제하는가의 문제라는 입장.

■ 위의 1, 2의 제안들이 과거의 폐단이 부활하는 것에 대한 억제의 효과를 발휘할 것으로 기대.

■ 하지만 정당재정의 투명성을 강화하는 노력은 지속적으로 병행되어 추진되어야 할 것임.

- 일례로 현재의 정치자금 제도는 당비에 대해서 제한을 두고 있지 않으며, 공개대상에서도 제외하고 있음.

- 정당후원회를 허용할 경우, 당비의 투명성을 제고하기 위한 조치가 마련되어야 할 것임.

■ 지방정치의 활성화를 위하여 시·도당 후원회까지 허용하자는 의견도 있지만, 이

는 중앙당 후원회를 허용하고, 그 운영상황을 살펴본 후, 순차적으로 확대여부를 결정해도 늦지 않을 것으로 판단됨.

□ 구체적인 제안:

- 정치자금 공개제도의 투명성과, 정당재정운영의 투명성을 확보하기 위한 조치의 전제 하에, 정당 중앙당 후원회 허용.

#### 4. 국고보조금 배분제도의 개선

□ 제안의 이유

- 현행의 국고보조금 중, 특히 큰 비중을 차지하는 경상보조금과 선거보조금의 배분기준은 교섭단체 구성에 과도하게 의존함으로써, 교섭단체를 구성한 정당 간에는 경쟁의 약화, 교섭단체를 구성한 정당과 그렇지 않은 정당 및 신생정당 간에는 경쟁의 불공정성이라는 문제를 안고 있음.
- 이미 여성추천보조금과 장애인추천보조금은 100분의 50은 국회의원 의석비율에 따라, 나머지 100분의 50은 최근 실시된 국회의원 선거의 득표수비율에 따라 배분하고 있음.
- 경상보조금과 선거보조금의 배분기준도 여성·장애인 추천보조금의 배분기준과 같은 방식으로 전환하면, 교섭단체를 구성하는 정당 간의 경쟁 강화와 이들 정당과 그렇지 않은 정당간의 경쟁의 불공정성 완화에 도움이 될 것으로 판단됨.
- 당비납부실적을 국고보조금 배분에 반영함으로써 (이른바 ‘매칭펀드제’) 당원들의 자발적 당비납부를 촉진하여 정당의 자생기반을 강화할 수 있다는 의견도 있지만, 이는 오히려 대정당과 군소정당의 경쟁의 불공정성을 심화할 수 있기에 보다 신중한 접근이 필요하다고 판단됨.
- 선거보조금과 공직선거법의 선거비용보전금의 이중지원 문제는 공직선거법 상 인정되는 선거비용의 현실화 조치가 선행되어야 할 문제임.

□ 구체적인 제안:

- 경상보조금과 선거보조금의 배분기준을 여성·장애인 추천보조금의 배분기준에 준하거나 같은 방식으로 변경하고,
- 공직선거법 상 인정되는 선거비용을 현실화.

## 5. 법인·단체의 기부금지는 유지

□ 법인·단체의 기부금지를 유지해야 하는 이유

- 구성원의 의견에 반하거나 충분한 의견수렴을 거치지 않은 기부결정이 이루어질 가능성이 여전히 크고, 이를 적절히 감시할 만한 장치를 마련하는 것은 현실적으로 역부족.
- 쪼개기 후원의 문제는 법인·단체의 기부를 허용하더라도, 시민단체나 경쟁관계에 있는 다른 법인·단체의 감시를 벗어나서, 기부를 통한 이익을 추구하려는 의도가 있는 한, 여전히 지속될 가능성.