

대학생연수용 교재

---

# 선거로 본 대한민국 정치사

---



민주시민교육 전문기관

선거연수원

<http://www.civicedu.go.kr>



## === 차 례 ===

제1장 머리말	1
제2장 선거 및 선거제도에 대한 개관	3
1. 선거의 개념과 기본원리	3
2. 선거의 종류	5
3. 선거종류의 다양성	7
제3장 대한민국 선거사의 시대 구분	10
1. 해방과 제1공화국시기의 선거	10
2. 4.19혁명과 제2공화국 시기의 선거	14
3. 5.16군사정변과 제3·4공화국 시기의 선거	17
4. 12.12군사쿠데타와 제5공화국 시기의 선거	22
5. 87년 민주화운동과 민주적 공고화 시기의 선거	24
제4장 대한민국 선거의 시계열적 분석	33
1. 선거제도의 시계열적 변화	33
2. 대통령선거의 시계열적 변화	35
3. 국회의원선거의 시계열적 변화	36
4. 지방선거의 시계열적 변화	37
제5장 한국 선거정치와 발전과 평가	39
1. 선거제도의 민주성 제고	39
2. 선거과정의 민주화를 통한 ‘완전한 민주주의’ 실현	40
3. 공약선거에서 매니페스토선거로 변화	41
제6장 맺 음 말	43



# 선거로 본 대한민국 정치사

차재권 (동의대 교수)

## 제1장 머리말

선거란 무엇인가? 사전적인 의미에서 그것은 일정한 조직이나 집단에서 그 대표자나 임원을 투표 등의 방법으로 뽑는 것을 의미한다. 국가나 지방자치단체와 같은 정치공동체의 수준으로 선거의 의미를 확장시켜보면 주권을 가진 국민 혹은 주민이 공무를 담임할 대표자를 뽑는 행위를 선거라 할 수 있다. 그렇기에 선거는 대의민주주의 국가의 통치질서를 형성하는 가장 핵심적인 제도라 할 수 있으며, 국민의 신성한 주권행사의 수단으로서 민주주의의 꽃으로도 불린다.

국민의 대표를 투표로 선출하는 선거는 우리가 일상생활에서 가장 쉽게 접할 수 있는 대중화된 정치행위 혹은 현상이라 할 수 있다. 왜 우리는 초등학교 학생들의 반장선거에까지 대표를 뽑기 위해 ‘선거’라는 독특한 정치행위를 필요로 하는 것일까? 다양한 설명이 가능하겠지만 그것이 가장 효율적이고 민주적으로 공동체 구성원의 일반의지(*general will*)를 모을 수 있는 방법이기 때문이다.

선거는 정치공동체의 질서를 유지함에 있어 두 가지 핵심적 역할을 담당한다. 첫째, 선거는 정치공동체를 다스리는 통치권력에 절차적인 정당성을 부여하는 기능을 하고 있다. 둘째, 선거는 민주주의 국가에서 국민이 정치에 참여할 수 있는 본질적 수단을 제공하고 있다. 즉, 거의 모든 민주국가의 헌법에 명시된 ‘국민주권’의 원칙은 선거라는 국민의 보편적인 참여행위를 통해 비로소 실현될 수 있는 것이다.

이런 의미에서 선거는 대의민주주의의 보편적 규범이라 할 수 있다. 우리나라 헌법 제1조 제2항에는 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 명시되어 있다. 이 조항은 보통, 평등, 직접, 비밀선거의 4대 원칙과 ‘자유선거’라는 보충적 원칙 아래 국민 혹은 주민들이 자신의 대표자를 선거라는 고도의 정치행위를 통해 직접 선출해야 비로소 국민주권의 원리가 제대로 실현된다고 보고 있다.

이런 헌법적 근거가 없다면 우리나라에서 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원 등을 간접 혹은 직접적인 방법으로 선거를 통해 선출하거나 국민 투표, 주민투표를 통해 국가 혹은 지방자치단체의 중요한 사안을 결정할 아무런 절차적 근거가 없게 되고, 경우에 따라서는 정치공동체의 근간이 위태롭게 될지도 모를 일이다. 이런 점에서 선거는 숭고한 민주주의의 이상을 실현하는 수단인 동시에 하나의 정치공동체를 가장 효율적으로 구성하고 운영, 관리해 나갈 수 있는 수단인 것이다.

하지만 인간의 이기적 욕망으로 가득 찬 정치사회의 현실에서 선거는 결코 위에서 말한 바와 같이 절차적으로 투명하거나 숭고한 민주주의의 이상이 실현되는 과정으로만 나타나지는 않는다. 현실에서 선거는 후보자의 전략과 전술이 그 대로 노출될 수밖에 없는 공개적인 게임인 동시에 경우에 따라서는 현직에 있는 선출직 정치인이 도전하는 후보자들에 비해 훨씬 유리한 상황에 처할 수밖에 없는 불공정한 게임이기도 하다. 이러한 선거의 실상은 해방이후 제5공화국 시기까지 헌법 개정의 역사를 살펴보면 쉽게 알 수 있기도 하다.

한국의 정치사를 되돌아보면, 비록 남한만의 단독선거에 의한 것이었지만 1948년 6월 10일 광복 이후 최초로 민주적 권위와 절차에 입각한 선거가 치러졌다. 그 후 오늘까지 모두 19차례의 국회의원선거, 18차례의 대통령선거, 10차례의 지방선거, 6차례의 국민투표를 실시했고, 각급 선거별로 수없이 많은 재·보궐선거를 치러왔다. 지금까지 치러 온 그 많은 선거 중에는 사실상 민주적 절차를 거치지 않은 명목상의 선거가 실시되기도 하였으나, 1987년 민주화 이후 비로소 주기적이고 민주적인 선거가 정착되었다.

이렇듯, 한국의 선거정치는 비민주적인 절차를 허용하는 시기를 거쳐 민주적인 선거를 제도화하는 단계로 발전하여 왔다. 그 발전과정에 대한 성찰은 한국의 선거정치가 이룩한 민주주의 성과에 대한 평가라는데 의의를 가지게 될 것이다.

그러므로 본 교재에서는 해방이후 한국의 정치사를 ‘선거’라는 민주적인 제도를 통해 살펴보고, 우리나라 선거가 이룩한 정치적인 성과를 평가함으로써 민주 시민교육적 의미를 제시하고자 한다.

## 제2장 선거 및 선거제도에 대한 개관

### 1. 선거의 개념과 기본원리

#### 1) 선거의 기능과 역할

선거는 정치적인 측면에서 다음과 같은 몇 가지 중요한 기능을 가지고 있다. 첫째, 선거는 대표자를 선출하는 기능을 갖고 있다. 즉 선거는 국민을 대신하여 국정을 수행할 공적 대표자를 선출하는 기능을 수행한다. 이는 선거의 기본적인 기능으로서 민주주의 체제뿐만 아니라 권위주의, 전체주의 체제에서도 선거를 시행하는 한 요구되는 것이다. 나아가 선거에 의해 선출된 대표들이 국가 내지 지방자치단체의 다른 통치기구들을 구성함으로써 선거는 간접적으로 국가기구를 조직하는 기능을 수행한다.

둘째, 선거는 정치공동체를 통치하는 주체에 민주적 정당성을 부여하는 기능을 수행한다. 「대한민국헌법」과 「공직선거법」 등 국민이 동의한 의사결정 규칙에 따라 국정의 최고책임자와 입법자를 선출함으로써 모든 통치 권력의 행사에 대하여 민주적 정당성을 부여하며 국가권력의 정당한 행사가 국민을 구속하는 근거로서 작용하는 신임부여 기능을 수행한다.

셋째, 선거는 정치적 통합기능을 수행한다. 선거는 국민의 다양한 의사를 집약하여 그 결과에 승복하게 함으로써 이해대립과 갈등을 해결하는 정치적 통합기능을 수행한다. 선거를 통한 다수결의 원리로 집권한 정치세력에게 정책수행을 용인함으로써 국론분열을 막고 평화적 정권교체를 가능하게 한다.

넷째, 선거는 정치적 통제기능을 수행한다. 대표자와 유권자의 관계를 정치적 대표관계로 파악하는 경우, 대표자의 업무수행이 자신의 의사와 다르거나 효과적이지 못하다고 판단되면 유권자는 다음 선거에서 다른 사람을 선출함으로써 대표자를 정치적으로 통제할 수 있다.

다섯째, 선거는 정치적 참여기능을 수행한다. 후보자는 공직선거에 입후보하여 선거운동을 할 수 있고, 당선되면 대표자로 활동하게 되며, 유권자는 공직선거에서 대표자를 선출하기 위하여 자신의 투표권을 행사함으로써 정치과정에 참여하게 된다. 뿐만 아니라 선거는 유권자들에게 후보자나 정당이 제시한 정책과 공약에 대해 학습할 수 있는 기회를 제공함으로써 정치참여에 간접적으로 기여한다.

## 2) 선거의 기본원칙

민주주의 사회에서 이루어지는 선거에는 일반적으로 4개의 중요한 원칙이 적용된다. 우리나라 헌법은 국민주권을 실현하기 위하여 헌법 제41조제1항 및 제67조제1항에서 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 국회의원과 대통령을 선출하도록 선거의 원칙을 명시하고 있다. 또한, 헌법에 명시되지는 않았지만 자유선거의 원칙이 추가적으로 보장되고 있다.

첫째, 보통선거의 원칙이다. 보통선거의 원칙이란 사회적 신분이나 교육, 재산, 인종, 종교, 성별 등에 의한 자격요건을 제한함이 없이 일정한 연령에 달한 모든 국민에게 선거권이 주어져야 한다는 원칙이다. 여기에서 일정한 연령은 선거가 행해지는 국가마다 제각기 다를 수 있는데 대체로 만 16~21세부터 선거권이 주어지는 경우가 많다.

둘째, 평등선거의 원칙이다. 평등선거의 원칙은 불평등선거의 원칙에 반하는 것으로 모든 유권자에게 동등하게 1인 1표를 부여함으로써 선거인의 투표가치를 모두 평등하게 취급해야 한다는 원칙이다. 평등선거의 원칙이 확립되기 이전에는 특권층에 1인 2표를 부여하는 복수투표제나 재산의 많고 적음에 따라 선거인을 몇 등급으로 나누어 각각 같은 수의 의원을 선출하게 하는 등급별 선거제와 같은 불평등 선거가 공공연히 이루어지기도 했다.

셋째, 직접선거의 원칙이다. 직접선거의 원칙이란 선거권자가 중간선거인과 같은 대리인을 통해 피선거권자를 선출하는 것이 아니라 선거권자가 직접 피선거권자를 선출하는 원칙이다. 직접선거의 반대 개념은 간접선거인데 19세기 유럽 국가들에서는 간접선거가 광범위하게 실시되었으며, 우리나라의 경우에도 유신 헌법 제정 이후 통일주체국민회의의 대의원을 뽑아 그들로 하여금 대통령을 선출케 하는 간접선거가 실시된 적도 있었다. 하지만 오늘날 미국을 제외한 대부분의 민주국가들에서는 직접선거가 보편적으로 이루어지고 있다.

넷째, 비밀선거의 원칙이다. 비밀선거는 호명이나 거수, 기립, 기명 등의 방법으로 선거인의 투표내용을 공개하는 공개선거와는 달리 무기명투표에 의해 선거인의 투표내용을 알 수 없게 해야 한다는 원칙이다. 선거인의 투표내용을 공개하게 되면 투표에 따른 책임을 명확히 한다는 점에서는 일부 장점이 있을 수 있지만 자유로운 의사표시를 방해할 가능성이 있으므로 선거의 공정성이나 자유로



운 분위기를 저해할 가능성이 높다.

선거의 기본원칙에는 앞서 말한 4가지 중요한 원칙 이외에도 우리나라 헌법재판소에서 추가로 천명하고 있는 ‘자유선거’의 원칙이 있다. ‘자유선거’의 원칙은 우리나라 헌법재판소가 우리 헌법에 대한 조화로운 해석을 통하여 새롭게 확인한 것으로 선거인이 외부의 간섭이나 강제를 받지 않고 자신의 선거권을 자유롭게 행사할 수 있는 원칙으로서 강제선거에 대비되는 개념이다.

## 2. 선거의 종류

우리나라에서 실시되고 있는 공직선거는 크게 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거의 3가지로 구분해 볼 수 있다. 먼저 대통령선거는 전국을 선거구 단위로 하는 상대다수대표제를 채택하고 있는데 최고득표자가 2인 이상일 때에는 국회 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자가 당선인으로 결정된다. 다만 후보자가 1인이라 하더라도 투표를 실시하고 선거권자 총수의 1/3이상을 득표하여야 당선인으로 결정된다.

국회의원선거는 지역구 국회의원선거와 비례대표 국회의원선거로 구분된다. 지역구 국회의원선거는 전국 246개의 선거구에서 선거구별로 최고득표자 1인을 당선인으로 하는 소선거구 상대다수대표제를 채택하고 있다. 그에 반해 비례대표 국회의원선거에서는 전국이 하나의 선거구 단위로 구성된다. 의석배분조건은 지역구 선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 정당, 비례대표선거에서 유효투표총수의 3/100이상을 득표한 정당에 대하여 득표비율과 정당명부 순서에 따라 총 54명의 당선인을 결정하는 방식이다.

지방선거는 시·도 등 광역자치단체 수준에서 실시되는 시·도의회의원선거와 자치구·시·군과 같은 기초자치단체 수준에서 실시되는 자치구·시·군의회의원선거, 특별시·광역시의 장과 자치구·시·군의 장을 선출하는 지방자치단체장 선거로 구분된다.

자치구·시·군의회의원선거는 시·도의회의원지역구 내에서 시·도 조례로 정하는 2인 이상 4인 이하로 선출하는 중선거구제 비교다수대표제를 채택한 지역구 선거와, 자치구·시·군을 단위로 하고 의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 10/100으로 비례대표시·도의원선거와 동일한 정당별 득표비례구속명부제를 채택하고 있는 비례대표 선거로 구분된다.

지방자치단체장 선거의 경우에는 상대다수대표제에 입각하여 당선자를 결정하며, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자가 당선인으로 결정된다. 다만 후보자가 1인인 경우에는 투표를 실시하지 않고 선거일에 그 후보자를 당선인으로 결정하게 된다.

<표 1> 우리나라 선거의 종류별 선출방식

구 분		선 출 방 식	
대 통 령		전국 선거구, 상대다수대표제 적용	
국회의원	지 역 구	소선거구제, 상대다수대표제 적용	
	비례대표	정당명부식 비례대표제 적용	
지방자치 단 체 장	광역단체장	광역행정단위 선거구, 상대다수대표제 적용	
	기초단체장	기초행정단위 선거구, 상대다수대표제 적용	
지방의회 의 원	광역 의원	지 역 구	소선거구제, 상대다수대표제 적용
		비례대표	광역행중단위 정당투표 득표율 기준
	기초 의원	지 역 구	중선거구제
		비례대표	기초행정단위 정당투표 득표율 기준
교 육 감		광역행정단위 선거구, 상대다수대표제 적용	

마지막으로 특별자치제 선거의 하나로 교육감선거가 있는데, 교육감선거는 다른 선거들과 달리 정당공천제가 적용되지 않으며, 시·도 등 광역행정단위를 선거구로 해서 상대다수대표제를 적용하여 당선자를 결정한다.

이와 같이 구분해 볼 수 있는 우리나라 선거제도는 선거의 종류별로 투표방식이나 선거운동의 방법, 당선자 결정방식 및 선거권·피선거권 자격 요건 등이 다르다. 따라서 우리나라 선거를 제대로 이해하기 위해서는 그 차이를 명확히 구분할 필요가 있다.

한편, 우리나라는 선거와 유사한 또 하나의 제도적 장치로서 국가적(지역적)인 중대 사안에 대해 공동체 구성원들의 의사를 묻는 ‘국민(주민)투표제도’를 채택하고 있다. 국민(주민)투표는 공무를 담임할 선출직 공무원을 뽑는 선거와는 달리, 국가나 지방자치단체의 운영과 관련하여 중요한 사안이 발생하였을 때 이를 국민 혹은 주민의 의견을 직접 물어 결정하기 위해 활용된다. 일반적으로 국민(주민)투표는 오늘날 선거의 대의제적 측면을 보완하는 직접 민주제적 요소로서 이해되고 있다.

<표 2> 우리나라 역대 국민투표 현황

시행일	투표율	찬성율	실시사유	정치적 결과	특이사항
1962.01.27	85.3%	78.8%	헌법개정	제3공화국 출범	최초 국민투표 실시(헌법개정시)
1969.10.17	77.1%	65.1%	헌법개정	제6차 헌법개정	
1972.11.21	91.9%	91.5%	헌법개정	제4공화국 출범	
1975.02.12	79.8%	73.1%	정부신임	제4공화국 헌법 유지	제4공화국 헌법에 대한 비판 무마용
1980.10.22	95.9%	91.6%	헌법개정	제5공화국 출범	
1987.10.27	78.2%	93.1%	헌법개정	제6공화국 출범	

출처: 대한민국선거사(2009) 토대로 필자 작성

우리나라의 경우, 국민투표는 주로 헌법개정안에 대해 실시되어 왔는데 이는 우리나라 헌법을 제정 혹은 개정하거나 폐기할 경우 반드시 국민투표를 통해 국민 전체의 의사를 묻도록 규범화하고 있기 때문이다.

### 3. 선거제도의 다양성

선거제도란 실제로 선거를 실시할 때 사용되는 선거의 구체적인 방식을 말하는 것으로, 투표와 개표를 어떤 방식으로 할 것인지, 또 최종적인 선거 결과는 어떻게 확정할 것인지 등의 문제를 다루는 일련의 규칙을 의미한다.

선거제도에 있어 무엇보다 중요한 요소는 먼저 ‘선거구의 크기를 어떻게 정할 것인가’ 즉, 1개의 단위 선거구에서 몇 명을 당선자로 선출할 것인가를 결정하는 문제이다.

다음으로 중요한 문제는 ‘당선자를 결정할 때 어떤 방법으로 정할 것인가’이다. 가장 표를 많이 획득한 사람을 당선자로 정할 것인지 아니면 일정한 득표기준을 통과한 후보들을 고른 후 다시 그들끼리 경쟁하게 하여 가장 득표를 많이 한 후보를 당선자로 결정할 것인지 등의 문제를 결정하는 것이다.

또한 투표자의 투표방법도 당선자 결정에 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 즉, 한명의 후보자에게만 기표하게 할 것인지 아니면 순위투표에서 볼 수 있는 바와 같이 여러 명의 후보자에게 기표할 수 있게 할 것인지에 따라서 당선자 결정방법도 달라질 수 있다.

## 1) 선거구의 크기에 따른 분류

먼저, 선거구를 크기에 따라 구분하고 그 장점과 단점을 살펴보면, 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 선거구의 크기에 따라 선거구제를 구분해 보면, 선거구당 1명을 선출하는 소선거구제, 선거구당 2~4명을 선출하는 중선거구제, 선거구당 5명 이상을 선출하는 대선거구제, 선거구당 1구 1명 또는 1구 2명 이상을 혼합하여 선출하는 혼합선거구제의 4가지로 나누어 볼 수 있다.

소선거구제는 미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 호주 등 주로 영미법 국가들에서 채택되고 있는데, 이 제도는 다수당의 출현으로 정국이 안정되고, 선거인의 입장에서 후보자에 대한 정보 파악이 용이하며, 소액의 선거비용 지출로도 선거를 치를 수 있는 등의 장점을 갖고 있다. 반면에 지방토호들이 당선될 가능성이 높아져 의원의 질이 저하되고, 신진 정치인의 진출이 불리하며, 과도한 사표가 발생하는 등의 단점도 존재한다. 우리나라도 기초의회의원선거를 제외한 모든 선거에서 소선거구제를 채택하고 있다.

중선거구제는 아프카니스탄, 안도라, 오스트레일리아, 브라질, 케이만 군도, 지부티, 인도네시아, 아일랜드, 필리핀, 폴란드 등 많은 나라들이 채택하고 있는 제도이다. 중선거구제에서는 비교적 광범위한 지역에 기반을 둔 인물의 정계진출이 가능해지고, 정당 규모와 관계없이 비교적 공정한 경쟁이 이루어지는 장점이 있는 반면, 정당 내 분열이 조장되거나 선거부정이 발생할 가능성이 높고 선거비용이 비교적 많이 소요된다는 단점도 있다.

대선거구제는 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 그리스 등 유럽 선진국들이 널리 채택하고 있는 제도이다. 대선거구제는 신진 정당이나 정치인, 전국적 명망가 등의 당선이 용이하고, 사표가 감소해 정당정치의 발전과 선거과열을 방지하는 장점을 갖고 있다. 그러나 군소정당의 출현으로 정국이 불안정해질 우려가 있고, 선거비용이 과도하게 소요되며, 후보자가 난립하는 등 여러 가지 단점도 갖고 있다.

혼합선거구제는 독일, 일본, 뉴질랜드, 러시아, 이탈리아 등에서 채택되고 있는데 대·소선거구제의 결점을 상호보완하고, 득표율과 의석률 간의 편차가 적으며, 선거구 불평등 문제가 해소되는 등의 장점을 갖고 있다. 그러나 선거구획정 방식에 따라 집권 정당에만 유리할 가능성이 상존하는 단점이 존재한다.

## 2) 당선자 결정방법에 따른 분류

당선자를 결정하는 방식에는 다수대표제, 소수대표제, 비례대표제, 혼합대표제의 4가지 방식이 있다. 한국은 다수대표제와 비례대표제를 혼용하고 있는데, 비례대표제는 국회의원 및 지방의회의원선거의 경우에만 적용된다.

다수대표제는 하나의 선거구에서 한 명의 당선자를 뽑는 소선거구제를 바탕으로 당해 선거구에서 가장 많은 표를 얻은 후보자가 당선되는 제도이다. 다수대표제는 유효 투표 중 가장 많은 표를 얻은 후보자를 당선자로 결정하는 상대다수대표제와 유효투표의 과반수 이상을 얻은 최다득표자를 당선자로 결정하는 절대다수대표제가 있다. 다수대표제의 경우 당선자 결정 절차가 간단하다는 장점이 있지만, 사표가 많이 나오며 소수의 의사를 반영하지 못하는 단점이 있다.

소수대표제는 하나의 선거구에서 2인 이상의 당선자를 선출하는 중·대선거구제에 바탕을 둔 제도로 대정당의 의석 독점을 막고 소정당에게도 의석을 확보할 수 있도록 하는 당선자 결정방식이다. 이와 같은 당선자 결정방식은 비교적 사표가 적게 나오고 소수의 의견도 반영할 수 있다는 장점이 있으나 당선자 결정 절차 등 선거관리가 상대적으로 복잡하다.

비례대표제는 정당이 획득한 득표수나 의석수에 비례하여 의원을 선출하는 제도로써 다수대표제와 소수대표제의 단점을 보완하고 투표가치의 등가성을 최대한 보장하기 위해 도입되었다. 소수파에게도 그 득표에 따라 의석을 부여하기 때문에 소수파의 의회진출이 용이하고 사표를 줄일 수 있어 평등선거 원칙에 부합되는 장점이 있는 반면, 소수당의 난립으로 정국의 불안정이 우려되고 유권자는 정당에 대한 지지만을 결정하게 되어 있어 후보자를 선택하는 데는 거의 영향을 미치지 못한다는 단점이 있다.

## 제3장 대한민국 선거사의 시대 구분

### 1. 해방과 제1공화국 시기의 선거

이승만 대통령이 이끈 자유당정권의 장기집권이 이루어졌던 제1공화국 시기는 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립일로부터 1960년 4월 19일 4.19혁명으로 자유당 정권이 붕괴되기까지 약 13년의 기간을 말한다. 1946년 한국문제가 UN에 상정되었고, UN은 총선거를 통해 정부를 수립할 것을 결정하였다. 이로써 한국정치에서 선거라는 정치제도가 가시화되기 시작하였다.

여러 가지 우여곡절을 겪으면서 남북동시선거가 좌절되고, 1948년 5월 10일 남한만의 단독선거가 UN의 감시 하에 치러져 마침내 제헌국회가 구성되었다. 제헌국회에서의 간접선거를 통해 이승만 대통령이 이끄는 새로운 정부가 수립되었는데 제1공화국 정부의 우선과제는 친일과 등 식민지배의 유산을 조속히 청산하면서 자주국가의 기반을 다지는 일이었다. 그러나 당시 부통령과 국회의장을 야당인 민국당에서 차지하고 있었기 때문에 이승만 대통령의 재출마가 어렵게 되자 이승만체제는 6.25전쟁을 거치면서 장기집권에 대한 구상을 구체화하게 된다.

이승만 대통령은 장기집권을 위해 1951년 12월 친이승만계인 공화민정회와 대한청년단(한청), 국민회, 대한노동조합총연맹(노총), 농민조합연맹, 대한부인회 등 5개 기관·사회단체를 중심으로 보수정당인 자유당을 창당하였다.

1952년 발췌개헌을 통해 대통령 선거방식을 직선제로 바꾼 후 1954년에는 이른바 사사오입 개헌까지 단행해 중임제한을 철폐하게 되었다.

이러한 이승만의 독재체제에 맞서 야당인 민국당을 중심으로 호헌동지회가 결성되었고, 그로 인해 국회 내에 강력한 야당이 존재하게 되면서 독재체제를 유지하게 어렵게 되자 자유당정권은 1960년 3월에 치러진 제4대 대통령 선거에서 대규모의 부정선거를 시도하게 되었다. 결국 심각한 민심이반으로 4.19가 발생하게 되어 자유당 정권은 붕괴하게 된다.

#### 1) 대통령선거

1948년 5월 10일 실시된 제헌국회의원선거에서 198명의 제헌국회의원이 선출

되어 국회의장에 이승만, 부의장에 신익희와 김동원이 선출되었다. 7월 12일 헌법이 국회에서 통과되었고, 7월 17일 대한민국헌법이 발효되었다. 이어 국회는 7월 20일 헌법 제53조에 의거하여 초대 대통령 및 부통령선거를 실시하였다. 재적의원 198명 중 196명이 참석하여 무기명비밀투표를 실시한 결과, 이승만이 180표를 얻어 초대 대통령에 당선되었다. 부통령선거에서는 결선투표에서 이시영 후보가 133표를 획득해 초대 부통령에 당선되었다.

제2대 대통령선거는 1952년 이른바 발췌개헌으로 불리는 제2차 헌법 개정을 통해 대통령직선제로 실시되었다. 8월 5일 직접선거의 결과, 이승만이 재선되었는데, 2위를 차지한 무소속의 조봉암 후보보다 약 440만 표가 더 많았다. 따라서 제2대 대통령선거는 이승만으로 하여금 직선제를 통해 압도적인 승리를 거둘 수 있게 함으로써 자유당정권의 장기집권의 기틀을 마련해 준 선거로 평가된다.

<표 3> 제1공화국 시기의 대통령선거 현황<sup>1)</sup>

구분 (연도)	선거결과			선거제도	주요이슈	선거결과 의 정치적 영향
	당선자	득표수 (%)	2위 표차 (%P)			
제1대 (1948)	이승만	180 (92.3)	165 (84.6)	국회 선출	단독정부 참가 여부	대한민국 건국 선포
제2대 (1952)	이승만	5,238,769 (74.6)	4,441,265 (63.2)	직접 선출	발췌개헌 (직선제, 양원제)	자유당 독재체제 구축
제3대 (1956)	이승만	5,046,437 (70.0)	2,882,629 (40.0)	직접 선출	사사오입 개헌 및 신익희 사망	자유당 독재체제 공고화

출처: 중앙선거관리위원회 발간 『대한민국선거사』를 토대로 필자 작성

1956년 5월 15일 치러진 제3대 대통령선거는 1954년 사사오입 개헌으로 중임제한이 철폐되고, 민주당의 신익희 후보가 야권단일후보 추대과정에서 뇌일혈로 사망하면서 자유당의 이승만과 무소속의 조봉암이 재경돌하는 양상으로 전개되었다. 투표 결과, 이승만은 70%의 득표율을 기록해 무소속의 조봉암을 득표율에서 40%p나 앞지르며 압도적인 표차로 당선되었다. 이승만대통령의 압승은 유력

1) 당선자의 득표율과 2위 후보와 득표 차이는 유효득표수를 기준으로 계산되었다. 이하 모든 표에서 동일하다.

후보였던 민주당의 신익희 후보가 선거 유세도중에 급사한 것과 무관하지 않다.

## 2) 국회의원선거

1948년 5월 10일 치러진 제1대 국회의원선거는 제헌국회를 구성할 국회의원을 선출하기 위해 실시된 대한민국 최초의 근대적 선거로 제헌국회의원선거로도 불린다.

이 때 투표율은 역대 최고인 95.5%를 기록했으며, 선거 결과, 이승만이 이끄는 대한독립촉성국민회는 총의석의 27.5%인 55명이 당선되어 제1당의 위치를 차지하였고, 한국민주당은 총의석의 14.5%인 29명만이 당선되었다. 하지만 제1대 국회의원선거는 정당에 대한 국민적 인식이 미흡했던 탓에 개인적 인지도를 내세운 무소속 후보가 전체 입후보자의 44%인 417명에 이르렀고 이들 중 85명이 당선되었다는 점에서 매우 특징적인 선거라 할 수 있다. 또한 제1대 국회의원선거에서는 여성의원이 단 한명도 당선되지 않았다.

1950년 5월 30일 실시된 제2대 국회의원선거는 91.9%의 투표율을 기록했는데, 제헌국회의원선거에서보다 무소속의 영향이 훨씬 더 크게 나타난 선거였다. 총 210개의 의석 중 무소속 당선자는 126명으로 무려 전체의 60.0%에 달했다. 여당인 대한국민당과 야당인 민주국민당을 제외하고도 무려 30개의 정당·사회단체가 10명 이내의 후보를 냈고, 이 중 1명의 후보자를 낸 정당·사회단체가 18개나 될 정도로 정당·사회단체의 난립이 극심했다. 대한국민당과 민주국민당은 각각 24명이 당선되어 뚜렷한 제1당이 형성되지 못했던 것도 제2대 국회의원선거의 특징 중 하나이다.

1954년 5월 20일 치러진 제3대 국회의원선거는 여당인 자유당과 야당인 민주국민당이 모두 우리나라 선거사상 최초로 정당공천제를 도입하여 치른 선거였다. 이 점에서 특색이 있다. 투표율은 91.1%로 여전히 매우 높았으며, 제1~2대 선거에 비해 정당공천제 도입의 영향으로 사회단체의 난립 현상이 현저히 약화되어 14개의 정당만이 선거에 참가하였다. 투표 결과, 여당인 자유당이 56.2%인 114석을 차지한 반면, 제1야당인 민국당은 15석(7.4%)을 차지하는데 그쳤다. 무소속 당선자는 67석(33%), 기타 정당 7석으로 나타났다. 제3대 국회의원선거에서 나타난 여당의 압도적 승리는 이후 이승만 정권의 사사오입 개헌과 이를 통한 장기집권 추진의 정치적 계기로 작용하였다.



<표 4> 제1공화국 시기의 국회의원선거 현황

구 분 (연도)	전 체 의석수 (%)	선거결과			선거 제도	주요이슈	선거결과 정 치 적 영 향
		제1당 의석수 (%)	제2당 의석수 (%)	기 타 의석수 (%)			
제 1대 (1948)	200 (100)	55 (27.5)	29 (14.5)	116 (58.0)	소선거 구 제	단독정부, 신탁통치	대한민국 정부수립
제 2대 (1950)	210 (100)	24 (11.4)	24 (11.4)	162 (77.2)	소선거 구 제	내각제 개 헌	발체개헌 시도
제 3대 (1954)	203 (100)	114 (56.2)	15 (7.4)	74 (36.4)	소선거 구 제	정 당 공천제 도 입	사사오입 개헌
제4 대 (1958)	233 (100)	126 (54.1)	79 (33.9)	28 (12.0)	소선거 구 제	민의원, 참의원 선거 실시	양당제 구도형성

출처: 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사』 를 토대로 필자 작성

1958년 5월 2일 치러진 제4대 국회의원선거에서는 제3대 국회의원선거와 마찬가지로 정당사회단체의 난립현상이 약화되고 무소속 당선자가 27석으로 현저히 감소하는 현상이 나타났다. 투표율은 조금 하락하여 90.6%를 기록하였다. 투표 결과, 여당인 자유당은 전체 의원정수의 54.1%인 126석, 야당인 민주당은 33.9%인 79석을 획득했다. 제4대 국회의원선거에서는 자유당 대 민주당의 양당제 경쟁구도와 여촌야도(與村野都)의 전형적인 한국형 투표행태가 형성되기 시작했다.

### 3) 지방선거

1948년 7월 17일 공포된 제헌헌법 제97조에 따라 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정·공포되었다. 이 법에 근거하여 1950년 12월 최초의 지방자치선거를 실시할 계획이었으나, 6.25전쟁 발발로 지연되어 1952년 4월 25일에 시·읍·면의회의원선거를 실시하였다. 전쟁이 한창이던 시기에 지방선거가 치러진 것은 지방의회를 통해 개헌논의를 확산시켜 보겠다는 이승만정권의 정치적 계산이 작용했기 때문이다(문용직, 1995). 도의원 선거는 시·읍·면의회의원선거 15일 이후인

1952년 5월 10일 실시되었는데 두 선거 모두 여권이라 할 수 있는 자유당, 한청, 국민회, 노총 등의 조직이 전체 의석의 60%를 차지하게 되었다.

1956년 8월 8일과 8월 13일 치러진 제2차 지방선거 역시 지방자치단체장선거의 당선자 580명 중 여당인 자유당이 50.3%, 무소속이 46.0%를 차지한 반면, 야당인 민주당은 10명으로 전체 당선자의 1.7%에 불과했다.

#### 4) 소결

대한민국 정부수립 이후 4.19혁명으로 이승만 자유당정권이 붕괴하기까지 치러진 선거의 특징은 당시 우리 사회가 겪고 있었던 혼란상을 그대로 보여주고 있다.

정당정치에 대한 유권자의 이해도가 낮았던 탓에 정당보다는 후보자 개인의 지명도에 따라 선거 결과가 정해지는 경우가 비일비재하였고, 다양한 이념적 스펙트럼 하에서 정당 및 사회단체들이 우후죽순으로 난립해 전체적으로 선거의 혼란이 가중되는 양상을 보였다. 이와 같은 정당의 난립과 무소속의 강세 현상은 이승만 대통령의 장기집권과 선거제도의 잦은 개편으로 인해 더욱 심화되었다.

그럼에도 불구하고 제3대 국회의원선거에서부터 도입되기 시작한 정당공천제는 정당 및 사회단체의 난립을 막고 무소속의 영향을 줄임으로써 이후 우리나라 정치가 안정적인 양당제 구도로 나아갈 수 있는 기반을 다지는 데 크게 기여한 것으로 평가될 수 있다.

## 2. 4.19혁명과 제2공화국 시기의 선거

4.19혁명의 서막은 사실상 집권여당이 제4대 부통령선거에서 패배하고, 1958년 5월 2일 실시된 제4대 국회의원선거에서 야당인 민주당이 33.9%(79석)의 의석률을 보이며 약진한 데서부터 시작되었다. 야당의 약진과 여당에 대한 민심이반에 위기의식을 느끼게 된 이승만 자유당정권은 1960년 3월에 치러진 제4대 대통령선거와 제5대 부통령선거에서 전국적인 규모의 대대적인 선거부정을 시도하였고, 결국 이것이 4.19혁명을 촉발시켜 제1공화국이 붕괴하게 된 것이다. 4.19혁명으로 제1공화국이 붕괴되자 1960년 6월 15일 내각책임제를 골자로 하

는 헌법 개정이 이루어져 마침내 제2공화국이 수립되었다.

## 1) 대통령선거

제4대 대통령선거는 두 번에 걸쳐 실시되었는데 1960년 3월 15일 치러진 대통령선거에서는 이승만 대통령이 97%의 투표율에 88.7%의 득표율을 얻어 당선되었지만 부정선거의 정황이 속속 드러나면서 광범위한 국민적 저항에 부딪히게 되었다. 결국 4.19혁명에 의해 이승만 대통령이 하야하면서 선거 자체가 무효화되었다.

제1공화국 붕괴 이후 1960년 6월 15일 내각책임제를 기초로 하는 제2공화국 헌법이 공포되어 대통령을 양원합동회의에서 선출하였다. 재적국회의원 2/3 이상의 지지를 획득하지 못할 경우, 결선투표를 통해 최종 당선자를 확정하는 방식으로 대통령 선거제도가 변경되었다. 1960년 8월 12일 변경된 제도 하에서 치러진 국회 간접선거에서 윤보선후보가 1차 투표에서 208표로 무난히 대통령에 당선되었다.

<표 5> 제2공화국 시기의 대통령선거 현황

구분 (연도)	선거결과			선거 제도	주요이슈	선거결과 정치적 영향
	당선자	득표수 (%)	2위 표차 (%P)			
제4대 [무효] (1960)	이승만	9,633,376 (100)	-	직접 선출	3.15 부정선거	부정선거로 4.19 학생의거 촉발
제4대 [재선거] (1960)	윤보선	208 (82.2)	179 (70.7)	국회 선출	4.19혁명	4.19혁명 성공으로 내각제 개헌 추진

출처: 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사』를 토대로 필자 작성

## 2) 국회의원선거

1960년 7월 29일 치러진 제5대 국회의원선거에서는 양원제 의회를 구성하도록 한 개정헌법에 따라 최초로 참의원선거가 실시되었다.

민의원선거에는 1선거구에 1인을 선출하는 소선거구제가 적용되었으나, 참의원선거는 1선거구에 2~8인을 선출하는 대선거구제로 실시되었다. 민의원선거 결과, 민주당이 의원정수의 75.1%에 해당하는 175석을 차지하였을 뿐만 아니라 민주당 성향의 무소속 당선자도 49명이나 되어 사실상 민주당의 압승으로 끝났다.

참의원선거의 경우, 민주당은 의원정수 58명 중 31명의 당선자를 배출한 반면 야당인 자유당은 4석을 얻는데 그쳤다. 참의원선거에서도 무소속이 20명이나 당선되었다.

<표 6> 제2공화국 시기의 국회의원선거 현황<sup>2)</sup>

구분 (연도)	전체 의석수 (%)	선거결과			선거제도	주요이슈	선거결과 정치적 영향
		제1당 의석수 (%)	제2당 의석수 (%)	기타 의석수 (%)			
제5대 (1960)	233 (100)	175 (75.1)	4 (1.7)	54 (23.2)	소선거구제 (민의원) 대선거구제 (참의원) 선거위원회 독립기관화	민주당 신구파 갈 등	제2공화국 체제 공고화

출처: 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사』를 토대로 필자 작성

### 3) 지방선거

4.19혁명 이후 단행된 헌법 개정을 통해 지방자치의 제도적 기반이 마련되었고, 제5대 국회의원선거로 구성된 국회는 지방자치법을 개정하여 지방자치단체장과 지방의회의원을 다시 주민이 직접 선출하도록 했다.

이에 따라 1960년 12월 12일에는 서울특별시·도의원선거, 12월 19일에는 시·읍·면의원선거, 12월 26일에는 시·읍·면장선거, 12월 29일에는 서울특별시시장·도지사선거가 연이어 실시되었다.

2) 민의원 선거 결과만 반영

하지만 제2공화국에서 본격적으로 추진되었던 지방자치는 1961년 발생한 5.16군사정변으로 인해 지방의회가 해산되고 단체장 선출이 임명제로 바뀌면서 전면 중단되었다.

#### 4) 소결

제2공화국은 1960년 6월 15일부터 1961년 5월 16일까지 겨우 11개월간 존속한 헌정체제였다. 하지만 이 단명한 헌정체제에서는 내각책임제에 기반한 새로운 권력구조와 전면적인 지방자치제가 시행되는 등 다양한 민주주의 정치제도의 실험이 전개되었다. 또한, 4.19혁명의 분위기가 팽배하던 이 기간에 실시된 거의 모든 선거에서 여당인 민주당이 압승을 거두었다. 하지만 이와 같은 국민의 전폭적인 지지에도 불구하고 민주당 정권은 장면을 중심으로 하는 신파, 윤보선을 중심으로 하는 구파 사이의 정치적 갈등으로 이렇다 할 정치적 리더십을 보여주지 못했고, 그 결과 5.16군사정변의 빌미를 제공하게 되었다.

### 3. 5.16군사정변과 제3·4공화국 시기의 선거

4.19혁명 이후 표출된 다양한 요구와 이로 인한 정치·사회적 혼란은 제2공화국의 정치적 리더십 부재와 맞물려 사회 안정을 이유로 한 군부세력의 군사적 행동에 빌미를 제공하였다. 특히 윤보선과 장면 간에 국군통수권을 놓고 벌어진 권력투쟁은 5.16군사정변에 대한 적절한 군사적 대응을 불가능하게 하는 요소로 작용하였다.

5.16군사정변으로 권력을 잡은 박정희는 제5대 대통령선거에서 당선되었고, 이후 1969년 삼선개헌과 1972년 유신헌법 제정을 통해 권위주의 장기집권체제를 구축하였다.

#### 1) 대통령선거

5.16군사정변으로 정권을 잡은 박정희는 군사혁명위원회를 국가재건최고회의로 바꾸면서 사회가 안정된 이후에는 권력을 민정으로 이양하고 자신은 군으로 다시 돌아갈 것을 약속했다. 하지만 이 약속은 지켜지지 않았고, 1962년 12월 17일 국가재건최고회의가 국민투표에 회부한 헌법 개정을 통해 권력구조가 내각

제에서 대통령직선제로 다시 전환되었다.

1963년 10월 15일 치러진 제5대 대통령선거는 모두 6개 정당에서 6명의 후보가 입후보 하였는데 제2공화국의 윤보선 대통령과 허정 과도내각 수반도 포함 되어 있었다.

여러 후보가 난립한 가운데 선거구도는 박정희와 윤보선의 대결로 압축되었고, 선거 결과 박정희가 46.6%, 윤보선이 45.1%의 지지를 획득해 불과 1.5%p 차이로 군사정변의 주역인 박정희가 대통령에 당선되었다.

1967년 5월 3일 실시된 제6대 대통령선거에서도 윤보선과 박정희가 다시 격돌하게 되는데 당시 박정희정부는 한일기본조약의 줄속처리와 월남파병 결정으로 인해 야권 및 재야세력의 거센 저항에 직면해 있는 상황이었다.

하지만 윤보선은 선거과정에서 이와 같이 유리한 상황을 자신에 대한 지지로 전환시키지 못했고, 그 결과 박정희는 51.4%를 득표한 반면, 윤보선은 40.9%를 득표하는데 그쳤다. 제6대 대통령선거에서 새롭게 나타난 현상은 지지세력 분포가 종전 남북에서 동서로 양분되는 형태로 재편성되었다는 점이다.

제7대 대통령선거는 1969년 10월 21일 국회를 통과한 개정헌법에 의해 현직 대통령의 3선이 가능해진 상황에서 1971년 4월 27일에 실시되었다. 여러 가지 부정선거의 정황이 있었음에도 불구하고 박정희 대통령이 53.2%, 김대중후보가 45.2%로 1-2위 간 득표차가 많지 않았다. 이에 따른 위기의식은 결국 박정희로 하여금 유신헌법으로의 개헌을 서두르게 만들었다.

제7대 대통령선거는 호남을 대표하는 김대중후보와 영남을 대표하는 박정희후보 간의 대립이라는 지역주의적 요소와 함께 이러한 대립을 조장, 정치적으로 이용하고자 한 박정희 대통령 측의 선거 전략으로 인하여 이후 우리나라 정치구조의 특징인 지역주의가 심화되는 계기가 되기도 하였다.

이후 헌법상의 마지막 임기를 보내게 되는 박정희는 임기의 반을 채우지도 않은 시점에서 국회해산과 계엄선포를 통해 10월 유신을 선포하고 유신헌법을 통해 장기집권을 시도하게 된다.

10.26사태로 박정희 대통령이 서거하면서 유신체제가 무너지고, 전두환을 중심으로 하는 신군부 세력의 집권 시나리오가 전개되는 가운데 치러진 제10대 대통령 선거에서도 역시 신군부 세력의 지지를 받은 최규하 대통령이 간접선거를 통해 당선되었다. 제8대~제10대 대통령선거에서는 통일주체국민회의를 통한 간

접선거에 의해 대통령이 선출되었고, 이 기간에 치러진 대통령선거야말로 대한민국의 선거정치사에서 가장 비민주적인 방식으로 치러진 선거라 할 수 있다.

<표 7> 제3·4공화국 시기의 대통령선거 현황<sup>3)</sup>

구분 (연도)	선거결과			선거제도	주요이슈	선거결과 정치적 영향
	당선자	득표수 (%)	2위 표차 (%P)			
제5대 (1963)	박정희	4,702,640 (46.6)	156,026 (1.5)	직접선출	5.16 군사정변, 대통령 직선제	제3공화국 권위주의 집권체제 출범
제6대 (1967)	박정희	5,688,666 (51.4)	1,162,125 (10.5)	직접선출	한일기본 조약, 월남파병	여야 지지가 동서로 균열
제7대 (1971)	박정희	6,342,828 (53.2)	946,928 (7.9)	직접선출	삼선개헌 지역주의	10월유신 선포
제8대 (1972)	박정희	2,357 (100)	-	통일주체 국민회의 선출	유신헌법	유신체제 지속
제9대 (1978)	박정희	2,577 (100)	-	통일주체 국민회의 선출	유신체제 정당성	유신체제 지속
제10대 (1979)	최규하	2,465 (100)	-	통일주체 국민회의 선출	12.12 군사 쿠데타	신군부 세력 집권

출처: 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사』를 토대로 필자 작성

## 2) 국회의원선거

1963년 11월 26일 치러진 제6대 국회의원선거는 우리나라 헌정사상 최초로

3) 제8대, 제9대, 제10대 대통령선거는 단독입후보로 유효득표수만 포함되었다. 무효표는 2표(제8대), 1표(제9대), 84표(제10대)였다.

전국구 비례대표제가 실시된 선거이다. 5.16 군부 세력에 의해 단행된 헌법 개정의 결과, 내각책임제에서 대통령중심제로 권력구조가 바뀌었을 뿐만 아니라 국회 역시 양원제에서 단원제로, 그리고 국회의원 선거구는 지역구와 전국구를 혼합한 제도가 도입되었다.

선거 결과, 지역구 131석과 전국구 44석으로 구분된 총 175개 의석 중 민주공화당이 62.9%인 110석, 민정당은 23.4%인 41석, 민주당을 포함한 기타 정치세력은 13.7%인 24석을 획득해 제1당인 공화당의 의회독주체제가 형성되었다.

1967년 6월 8일 치러진 제7대 국회의원선거는 제6대 국회의원선거와 동일한 제도 하에서 실시되었는데, 민주공화당이 제6대 선거보다 19명이 늘어난 129명(73.7%)을 당선시켜 확고한 제1당의 자리를 차지하였다. 야당인 신민당은 25.7%인 45명을 당선시켜 제1야당이 되었으며, 1석을 확보한 대중당을 제외한 나머지 정당들은 단 1석의 의석도 얻지 못해 양당제가 강화되는 구도를 형성하였다.

1971년 5월 25일 실시된 제8대 국회의원선거에서는 국회의원정수가 29명이 늘어 총 204명이 되었는데, 선거 결과, 민주공화당이 55.4%인 113석을, 야당인 신민당이 과반에 가까운 89석인 43.6%를 얻어 집권여당에게 위기감을 안겨 주었다. 아울러, 같은 해 4월 27일 실시된 제7대 대통령선거에서 김대중후보가 기록한 높은 득표율(45.3%)은 민주공화당으로 하여금 10월 유신을 단행케 하는 계기가 되었다.

제8대 국회 출범 이후 1년여가 지난 1972년 10월 17일 박정희 대통령은 국회를 해산하고 정당 및 정치활동을 중지시키는 특별선언을 통해 10월 유신을 단행하여 같은 해 11월 21일 국민투표를 통해 유신헌법을 확정하였다.

유신헌법에 따라 국회는 지역구 국회의원선거에서 선출되는 임기 6년의 지역구 국회의원과 통일주체국민회의에서 선출되는 임기 3년의 유신정우회 국회의원으로 구성되었다. 또한 국회의원선거법이 개정되어 한 선거구에서 2인을 선출하는 중선거구제가 도입되었다.

유신헌법에 의거하여 1973년 2월 27일 치러진 제9대 국회의원선거에서 민주공화당은 73명의 지역구의의석을 획득해 전체 지역구의의석의 50.0%를 차지했고, 야당인 신민당 역시 중선거구제 도입의 영향으로 52석의 지역구의의석을 얻게 되었다. 무소속후보의 출마가 가능하게 되어 무소속이 19석을 차지하였다.

1978년 12월 12일 실시된 제10대 국회의원선거에서는 지역구 8석과 유신



정우회 4석이 늘어나 총의석이 231석이 되었다. 유신헌정우회 의석을 제외한 전체 선출의석은 154석이였다. 선거 결과, 지역구의석 중 민주공화당이 44.2%인 68석, 신민당이 39.6%인 61석을 얻어 박빙의 승부가 전개되었다.

<표 8> 제3·4공화국시기의 국회의원선거 현황<sup>4)</sup>

구분 (연도)	전체 의석수 (%)	선거결과			선거제도	주요 이슈	선거결과 정치적 영향
		제1당 의석수 (%)	제2당 의석수 (%)	기타 의석수 (%)			
제6대 (1963)	175 (100)	110 (62.9)	41 (23.4)	24 (13.7)	소선거구제 비례대표제	5.16 군사 정변	5.16군사 정변세력의 의회권력 장악
제7대 (1967)	175 (100)	129 (73.7)	45 (25.7)	1 (0.6)	소선거구제 비례대표제	한일기 본조약, 월남 파병	민주공화당 독주체제 강화, 양당제 강화
제8대 (1971)	204 (100)	113 (55.4)	89 (43.6)	2 (1.0)	소선거구제 비례대표제	3선 개헌, 지역 주의	야당 약진으로 10월 유신 단행
제9대 (1973)	146 (100)	73 (50.0)	52 (35.6)	21 (14.4)	중선거구제 간선제	유신 체제 정당성	유신헌정권 공고화
제10대 (1978)	154 (100)	68 (44.2)	61 (39.6)	25 (16.2)	중선거구제 간선제	유신 체제 정당성	야당 약진으로 유신헌정권 불안 증대

출처: 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사』를 토대로 필자 작성

### 3) 소결

4) 제9~10대의 경우, 통일주체국민회의에서 선출하는 임기 3년의 전국구 의원(유신헌정우회 의원)은 포함되지 않은 결과이다.

5.16군사정변으로 권력을 잡게 된 박정희정권은 장기집권을 위해 민주주의 제도를 유보하는 다양한 조치들을 단행하게 된다. 대표적으로 4.19혁명으로 들어선 민주당정권에서 전격적으로 시행되었던 전면적 지방자치제가 국론분열을 조장한다는 명분으로 전격 폐지되었으며, 내각책임제의 권력구조는 강력한 대통령중심제 권력구조로 전환되었다.

이 과정에서 이루어진 1969년의 삼선개헌과 1972년의 유신헌법으로 인해 강력한 대통령의 권력에 기반을 둔 권위주의정권이 탄생되었고, 민주주의 선거제도가 왜곡되는 결과를 가져왔다. 금권과 관권에 의한 부정선거로 정부여당의 지위를 획득한 공화당은 국회 다수당의 지위를 독점했으며, 야당의 존재감은 찾아보기 어려웠다.

#### 4. 12.12 군사쿠데타와 제5공화국 시기의 선거

##### 1) 대통령선거

1979년 10월 26일 발생한 박대통령 시해사건으로 전두환을 중심으로 한 신군부세력이 급부상하였다. 신군부의 영향 아래 제10대 대통령으로 당선된 최규하 대통령이 평화적인 정권교체의 전통을 남긴다는 명분 아래 하야하고, 통일주체국민회의를 통한 간접선거로 치러진 제11대 대통령선거에서 전두환이 대통령에 당선되었다.

<표 9> 제5공화국 시기의 대통령선거 현황

구분 (연도)	선거결과			선거제도	주요이슈	선거결과 정치적 영향
	당선자	득표수 (%)	2위 표차 (%P)			
제11대 (1980)	전두환 (단독 후보)	2,524 (100)	-	통일주체 국민회의 선출	계엄확대 야당정치인 탄압	신군부 세력 영향력 확대
제12대 (1981)	전두환	4,755 (90.2)	4,351 (82.5)	대통령 선거인단 선출	7년 단임제 제5공화국 헌법	신군부 권력 안정화

출처: 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사』를 토대로 필자 작성

1980년 전두환 대통령은 유신헌법을 개정하여 7년 단임제를 골자로 하는 새로운 제5공화국 헌법을 마련하여 국민투표로 확정하였다. 새로 개정된 제5공화국 헌법에 의거하여 1981년 2월 25일에 치러진 제12대 대통령선거에서는 대통령선거인단을 통한 간접선거에서 전두환이 다시 대통령에 선출되었다.

## 2) 국회의원선거

1981년 3월 25일 실시된 제11대 국회의원선거는 각 지역구에서 2명을 선출하는 중선거구제로 184명을 선출하고, 비례대표인 전국구에서 92명을 선출해 총 276명의 국회의원을 선출했다. 여당인 민주정의당은 지역구 90석, 비례대표 61석으로 총 151석, 제1야당인 민주한국당은 지역구 57석, 비례대표 24석으로 총 81석을 차지해 여당의 압도적인 승리로 끝났다.

1985년 2월 12일에 실시된 제12대 국회의원선거는 전두환 정권의 집권 중반기에 실시되어 일종의 중간 평가적 성격을 띠게 되었다. 1984년 단행된 정치활동 자유화 조치로 민주화추진협의회가 결성되고 신한민주당이 창당되는 등 야당의 약진이 두드러진 상황에서 민주정의당은 53.6%인 148석을 얻었고, 선거 직전에 창당된 신한민주당은 24.3%인 67석을 얻어 제1야당이 되었다. 이전 제1야당이었던 민주한국당은 12.7%인 35석을 얻었으나 제2야당으로 밀려났다.

<표 10> 제5공화국 시기의 국회의원선거 현황

구 분 (연도)	전 체 의석수 (%)	선거결과			선거제도	주요 이슈	선거결과 정치적 영향
		제1당 의석수 (%)	제2당 의석수 (%)	기 타 의석수 (%)			
제11대 (1981)	276 (100)	151 (54.7)	81 (29.3)	44 (16.0)	중선거구제 비례대표제	정치 활동 금지	다 당 제 구조 로 전환, 신 군 부 세 력 기반안정화
제12대 (1985)	276 (100)	148 (53.6)	67 (24.3)	61 (22.1)	중선거구제 비례대표제	민추협 결성, 정치 활동 재개,	민 주 정 의 당 안정의석 확보, 신 한 민 주 당 약진으로 민 주 화 투쟁 활성화

출처: 중앙선거관리위원회. 『대한민국선거사』를 토대로 필자 작성

지역구선거에서 민주정의당은 35.2%의 득표율을 기록하는데 그쳤으나, 지역구 선거에서 의석수 제1위인 정당에게 전국구의석의 2/3을 배분토록 규정한 선거법에 힘입어 전체의석의 53.6%를 차지하여 안정적인 의석을 확보할 수 있었다.

### 3) 소결

10.26사태와 12.12 신군부쿠데타 등 굵직한 정치적 사건을 배경으로 등장한 전두환의 신군부세력은 5.18광주민주화운동에 대한 탄압을 계기로 권력의 전면에서 나서는 되었다. 아울러 유신헌법이 남긴 대통령 간접선거제도를 활용하여 두 번에 걸친 대통령 선거에서 전두환이 대통령에 당선되었다. 또한, 여당인 민주정의당은 중선거구제와 전국구 비례대표제를 혼합한 선거제도의 도입으로 제1당의 지위를 유지할 수 있었다. 야당진영은 신한민주당의 창당과 이어진 제12대 국회의원선거에서의 약진으로 전열을 재정비하게 되었다. 이 시기는 신군부 권위주의 세력과 야당 중심의 민주화 투쟁 세력 간에 장기적인 대치 상황이 이어진 시기라고 볼 수 있다.

## 5. 87년 민주화운동과 민주적 공고화 시기의 선거

### 1) 대통령선거

1987년 12월 16일 치러진 제13대 대통령선거는 1987년 박종철 고문치사 은폐 및 축소 사건으로 촉발된 민주화항쟁으로 인해 전두환 정권이 대통령직선제를 수용하는 6.29선언을 발표하고, 10월 27일 국민투표를 통해 직선제 헌법개정이 이루어진 상황에서 실시되었다. 선거 결과, 민주정의당 노태우 후보가 유효투표수 36.6%로 28.0%인 통일민주당 김영삼 후보, 27.0%인 평화민주당 김대중 후보, 그리고 8.1%를 득표한 신민주공화당 김종필 후보를 누르고 대통령에 당선되었다. 16년 만에 이루어진 직선제 선거였다는 점에서 국민적 관심이 매우 높았으며, 후보의 출신지역에 따라 지지도가 갈리는 지역주의 투표행태가 극명하게 드러난 선거였다.

1992년 치러진 제14대 대통령선거는 선거를 4개월 앞두고 벌어진 한준수 전 연기군수의 제14대 국회의원선거 당시 관권선거 폭로 파문으로 노태우 대통령이

민주자유당을 탈당하는 등 어수선한 분위기 속에 민주자유당 김영삼 후보, 민주당 김대중 후보, 통일국민당 정주영 후보 등 8명의 후보가 출마하였다. 선거 결과 1991년 3당 합당을 통해 집권여당의 대통령 후보로 변신한 민주자유당 김영삼 후보가 유효투표수의 42.0%를 얻어 대통령에 당선되었다. 제14대 대통령 선거 역시 제13대 대통령 선거에서와 마찬가지로 영호남 지역주의 투표행태가 재연되었다.

제15대 대통령선거는 IMF 외환위기 가운데 치러진 선거로 여당인 신한국당이 이인제 전 경기지사의 국민신당 창당으로 내홍에 시달린 반면, 새정치국민회의 김대중 후보는 자유민주연합 김종필 후보와의 대통령후보 단일화에 성공하면서 대선에서 유리한 고지를 점령하였다.

선거 결과, 새정치국민회의 김대중 후보가 유효투표수의 40.3%를 얻어 38.7%를 얻은 한나라당 이회창 후보를 누르고 대통령에 선출되었다. 제15대 대통령선거는 우리나라 헌정사상 최초로 여당과 야당간 수평적 정권교체가 실현된 의미 있는 선거였다.

2002년 12월 19일 실시된 제16대 대통령선거는 여당은 물론 야당까지도 당내 경선과정에 일반국민을 참여시키는 국민 참여 선거인단을 통해 대통령 후보를 확정하였다는 점에서 우리나라 헌정사상 유례를 찾아보기 어려운 정치적 실험이 행해진 선거였다.

여당인 새천년민주당의 경우 대의원, 일반당원, 일반국민 등 7만 명의 선거인단을 지역별, 성별, 연령별 인구비례에 따라 구성하였다. 출마 후보자들이 전국 16개 시도를 순회하며 지역별 경선을 통해 대통령 후보를 선출했다. 야당인 한나라당 역시 5만 명의 선거인단을 대상으로 전국을 11개의 권역으로 나누어 국민경선을 실시했다.

국민경선 실시 결과, 새천년민주당에서는 노무현후보가, 한나라당에서는 이회창 후보가 각각 대통령 후보로 선출되었다. 본선 선거 결과, 노무현 후보가 유효투표의 48.9%를 얻어 46.6%를 차지한 한나라당 이회창 후보를 누르고 대통령에 당선되었다.

2007년 12월 19일 실시된 제17대 대통령선거의 경우에도 제16대 대통령선거와 마찬가지로 대대적인 국민참여 경선이 실시되었다. 이명박 후보에 대한 BBK 연루 의혹, 후보단일화와 관련된 각종 잡음이 끊이지 않는 등 시종일관 어수선

한 분위기 속에 선거가 치러졌다.

선거 결과, 이명박 후보가 유효투표수의 48.7%를 얻어 26.1%에 그친 대통합 민주신당 정동영 후보를 여유 있게 누르고 대통령에 당선되었다.

2012년 12월 19일에 실시된 제18대 대통령선거는 선거 막판 국가정보원 여직원의 선거 개입 사건을 놓고 여야 간 갈등이 증폭되는 가운데, 1987년 민주화 헌법 개정 이후 최초로 51.6%의 과반 이상 득표율을 기록한 새누리당 박근혜 후보가 여성 최초로 대통령에 당선되었다. 민주통합당의 문재인 후보는 48.0%를 얻는데 그쳤다.

<표 11> 87년 민주화운동과 민주적 공고화 시기의 대통령선거 현황

구 분 (연도)	선거결과			선거 제도	주요이슈	선거결과 의 정치적 영향
	당선자	득표수 (%)	2위 표차 (%P)			
제13대 (1987)	노태우	8,282,738 (36.6)	6,337,581 (8.6)	직선제	3김 분열, 민주화	지역주의 투표행태 심화
제14대 (1992)	김영삼	9,977,332 (42.0)	1,936,048 (8.2)	직선제	3당 합당, 14대 총선 관련 개입	문민정부의 과거사 청산 및 각종 민주화 조치
제15대 (1997)	김대중	10,326,27 (40.3)	390,557 (1.6)	직선제	IMF 외환위기 책임론, DJP연합	최초의 여야 정권교체 실현
제16대 (2002)	노무현	12,014,277 (48.9)	570,980 (2.3)	직선제	한일월드컵, 국민참여 경선	진보 성향 여당의 집권 연장 성공
제17대 (2007)	이명박	11,492,389 (48.7)	5,317,708 (22.6)	직선제	BBK 의혹, 후보단일화	진보에서 보수로 여야 정권교체
제18대 (2012)	박근혜	15,773,128 (51.5)	1,080,496 (3.6)	직선제	국정원 및 국방부 심리 전단선거 개입의혹	보수성향 여당의 집권연장 성공

출처: 중앙선거관리위원회. 『대통령선거 총람』 를 토대로 필자 작성

## 2) 국회의원선거

1987년 12월 16일 실시된 제13대 대통령선거 후 불과 4개월 만인 1988년 4월 26일 제13대 국회의원선거가 실시되었다. 선거구제도가 중선거구제에서 다시 소선거구제로 변경되었을 뿐만 아니라 전국구의석 배분방식도 개정되었다.

전국구의석은 지역구에서 5석 이상 차지한 정당에게 지역구의석의 비율에 따라 배분하는 방식으로 바뀌었다. 선거 결과, 총 299개 의석 중에서 집권여당인 민주정의당이 41.8%인 125석, 야당인 평화민주당이 23.4%인 70석, 통일민주당이 19.7%인 59석, 신민주공화당은 11.7%인 35석을 차지해 의정사상 최초로 여소야대 정국이 만들어졌다.

1992년 3월 24일 실시된 제14대 국회의원선거는 제14대 대통령선거를 9개월 앞두고 실시되어 대통령선거의 전초전 성격을 띠었다. 1990년 1월에 이루어진 3당 합당 이후 치러진 최초의 국회의원선거라는 점에서도 유권자의 관심과 주목을 끌었다.

선거 결과, 총 299개 의석 중 민주자유당이 49.8%인 149석을 얻었고, 민주당은 32.5%인 97석을 얻었다. 통일국민당은 10.4%인 31석을 얻는데 그쳤으나 원내교섭단체를 구성하기에 충분할 정도로 기대 이상의 성과를 거둔 선거였다.

제14대 국회의원선거에서는 무소속이 7%인 21석을 얻어 그 어느 선거보다 무소속 바람이 강하게 불었으나 선거 후 여당이 계속해서 무소속 당선자를 영입해 나가면서 결국 여소야대에서 여대야소로 전환되었다.

1996년 4월 11일 실시된 제15대 국회의원선거는 정계에 복귀한 김대중의 새정치국민회의 창당, 민주자유당의 신한국당으로의 당명 변경, 김종필의 민주자유당 탈당 및 자유민주연합 창당으로 기존 통합민주당까지 가세한 4당체제가 형성된 가운데 치러진 선거였다.

노태우 전 대통령의 비자금 사건과 김영삼 대통령의 5.18 관련자 처벌을 위한 특별법 제정 등 급변하는 정세 속에서 여당인 신한국당이 46.5%인 139석, 새정치국민회의가 26.4%인 79석을 얻었고, 자유민주연합은 16.7%인 50석을 얻어 선전하였다. 과거 제1야당이었던 통합민주당은 겨우 5.4%인 16석을 얻는데 그쳐 원내교섭단체도 구성할 수 없는 상황에 내몰렸다.

제15대 국회의원선거 결과 역시 여소야대 정국을 초래하였으나 신한국당의 무

소속 및 통합민주당 당선자 영입으로 제15대 국회 개원 전에 신한국당이 과반의석을 이미 확보하였다.

2000년 4월 13일 치러진 제16대 국회의원선거는 2000년 총선시민연대의 낙천낙선운동이 이어지고 IMF 외환위기의 여파로 국회의원정수 26명이 줄어드는 등 어수선한 상황에서 실시되었다. 선거 결과, 총 273개 의석 중 집권여당인 새천년민주당이 42.1%인 115석, 제1야당인 한나라당이 48.7%인 133석을 얻어 강력한 여소야대 정국이 형성되었다.

2004년 4월 15일 실시된 제17대 국회의원선거는 금권선거를 차단하기 위한 여러 가지 제도들이 갖추어진 가운데, 지역구선거 결과로 전국구의석을 배분해 온 기존 방식이 헌법재판소에서 위헌판결을 받게 됨에 따라 지역구와 비례대표를 별도로 선출하는 1인 2표제가 도입되는 등 선거법이 대대적으로 개정된 상황에서 실시된 선거였다. 또한 노무현 대통령의 열린우리당 지지 발언으로 인해 탄핵정국이 조성되는 등 매우 어수선한 분위기 속에서 선거가 치러졌다.

선거 결과, 집권여당인 열린우리당은 총 299석 중 50.8%인 152석을 얻어 제1당이 되었고, 제1야당인 한나라당은 40.5%인 121석을 얻었다. 진보세력인 민주노동당의 경우 3.3%인 10석을 얻어 제3당으로 약진했다.

제17대 국회의원선거에서 가장 주목할 부분은 선거를 5개월 앞두고 47명의 국회의원이 중심이 되어 창당한 열린우리당이 과반이 넘는 의석을 차지하였다는 점이다. 이는 노무현 대통령에 대한 탄핵정국의 영향이 컸던 때문으로 분석된다.

2008년 4월 9일 실시된 제18대 국회의원선거는 제17대 대통령선거에서 한나라당 이명박 대통령이 당선된 지 3개월 만에 치러진 선거였는데, 여야 간 치열한 경쟁이 전개되는 가운데 특히 ‘한반도 대운하 건설’과 관련된 찬반논쟁이 선거의 중심 이슈로 부각되었다. 선거 결과, 299개 의석 중 한나라당은 51.2%인 153석, 통합민주당은 27.1%인 81석, 자유선진당은 6%인 18석, 친박연대가 4.7%인 14석을 얻었고, 무소속 역시 8.3%인 25석을 얻어 친박연대와 무소속 바람이 강력한 가운데 여대야소 정국이 형성되었다.

2012년 4월 11일 실시된 제19대 국회의원선거는 재외국민선거권이 최초로 인정된 선거로 2011년 10월 26일 재보궐선거에서 패배한 한나라당이 박근혜 전 대표를 중심으로 비상대책위원회체제로 전환하고 당명을 새누리당으로 개명하면서 치른 선거였다.



<표 12> 87년 민주화운동과 민주적 공고화 시기의 국회의원선거 현황

구분 (연도)	전체 의석수 (%)	선거결과			선거제도	주요이슈	선거결과 정치적 영향
		제1당 의석수 (%)	제2당 의석수 (%)	기타 의석수 (%)			
제13대 (1988)	299 (100)	125 (41.8)	70 (23.4)	104 (34.8)	소선거구제 전국구 비례의석	민주화, 야권분열	여소야대로 3당 합당 유도
제14대 (1992)	299 (100)	149 (49.8)	97 (32.5)	53 (17.7)	소선거구제 전국구 비례의석	3당 합당 심판론	여소야대 정국 탈피위한 무소속 영입
제15대 (1996)	299 (100)	139 (46.5)	79 (26.4)	81 (27.1)	소선거구제 전국구 비례의석	김대중 정계 복귀, 노태우 비자금 사건 발생	집권당의 무소속 영입으로 DJP연합의 기반 조성
제16대 (2000)	273 (100)	133 (48.7)	115 (42.1)	25 (9.2)	소선거구제 전국구 비례의석	총선 시민연대 낙천낙선 운동, IMF 외환위기 극복	야당의 압도적 승리한 강력한 여소야대 정국 형성
제17대 (2004)	299 (100)	152 (50.8)	121 (40.5)	26 (8.7)	소선거구제 비례대표제	선거법 개혁, 대통령 탄핵 정국	강력한 여대야소 정국
제18대 (2008)	299 (100)	153 (51.2)	81 (27.1)	65 (21.7)	소선거구제 비례대표제	한반도 대운하 사업, 친이계와 친박계 간 공천 갈등	친박연대와 무소속 바람으로 여당 내 권력갈등 증폭
제19대 (2012)	300 (100)	152 (50.7)	127 (42.3)	21 (7.0)	소선거구제 비례대표제	한나라당 당명변경, 한미FTA, 4대강 사업 등	여대야소 정국 형성으로 집권여당 안정화

출처: 중앙선거관리위원회. 『국회의원선거 총람』를 토대로 필자 작성

선거 결과, 예상과는 달리 새누리당이 152석으로 과반의석을 지킬 수 있었고, 제1야당인 민주통합당은 127석으로 수도권지역에서 선전한 것을 제외하고는 기대에 미치지 못한 결과를 낳았다. 통합진보당의 경우 13석을 획득해 약진하였다.

### 3) 지방선거

1987년 민주화투쟁으로 촉발된 민주주의 공고화 과정은 지방자치의 원형을 새롭게 복원하는 작업과 그 궤를 같이했다. 1980년대 후반 노태우정권의 출범과 함께 지방자치제의 부활에 대한 논의가 활발하게 진행된 결과, 1990년 지방의회 개원을 시작으로 지방자치제가 전면 제도입되었다. 이후 지금까지 6번의 지방선거가 치러졌는데 지방선거는 선거구의 크기나 선거기간에 다루어지는 이슈의 특성이 대통령선거나 국회의원선거와는 판이하게 다르다는 점에서 나름의 특성을 지니고 있다.

<표 13> 역대 지방선거에서의 단체장의 야당 점유 비율(%)

구 분	제1회 (1995)	제2회 (1998)	제3회 (2002)	제4회 (2006)	제5회 (2010)
광역단체장	10/15 (66.7%)	6/16 (37.50%)	12/16 (75.0%)	15/16 (93.75%)	10/16 (62.5%)
기초단체장	169/230 (69.57%)	119/232 (51.29%)	188/232 (81.03%)	211/230 (91.74%)	146/228 (64.04%)

출처: 중앙선거관리위원회. 『전국동시지방선거 총람』를 토대로 필자 작성

지방선거만이 지니는 특징을 간략히 살펴보면, 먼저 지방선거는 지역 차원의 선거로 다수의 분할된 선거구에서 치러지는 선거라 할 수 있다. 또한 우리나라에서 지방선거는 정권에 대한 중간평가의 성격이 매우 강한 선거여서 [표 13]에서와 같이 역대 지방선거에서 단체장의 야당 점유 비율이 제2회 지방선거를 제외하고 대부분 60%를 상회하고 있으며, 제4회의 경우에는 90%를 상회할 정도로 정부여당에 대해 징벌적 성격이 매우 강한 선거이다.

<표 14> 87년 민주화운동과 민주적 공고화 시기의 지방선거 현황

구분 (연도)	투표율	대통령 지지율	선거결과	주요이슈	비고
제1회 (1995)	68.4%	50% 초반	여당 참패, 민주당 약진, 자민련 선전	5공청산, 김대중 정계복귀	
제2회 (1998)	52.7%	80% 초반	여당 선거연합 승리, 야당 패배	IMF 극복, 정계개편	DJP 연합, 지역주의
제3회 (2002)	48.9%	30% 후반	여당 참패, 한나라당 완승, 자민련 퇴조	대통령 측근 비리, 한일월드컵, 대선후보 경선	
제4회 (2006)	51.6%	30% 중반	한나라당 압승, 열린우리당 참패, 민주당 약진, 민노당 침체	행정수도 이전, 한미 FTA, 사학법 개정, 비정규직 법안	여당분열, 지역주의, 박근혜 피습사건
제5회 (2010)	54.5%	40% 초반	한나라당 패배, 민주당 약진, 선진당 침체, 민노당 약진	천안함 사태, 무상급식, 세종시 이전	역대 최저전 선거, 지역주의 완화, 친노 약진
제6회 (2014)	56.8%	50% 초반	광역단체장 황금분할, 기초단체장 및 광역의회 선거 새누리당 선전, 기초의회 선거 새정치민주연합 약진, 기타 진보정당 및 무소속 침체	세월호 참사, 정권안정론 vs. 정권심판론	정당공천제 논란, 기초의회 무공천 논쟁

출처: 중앙선거관리위원회. 『전국동시지방선거 총람』를 토대로 필자 작성

#### 4) 소결

전두환, 노태우 정권을 거치면서 이어져 온 민주화세력과 신군부 중심의 권위주의 정치세력 간의 장기적인 대치상황은 1987년 6월의 민주화투쟁으로 인한

대통령직선제와 평화적 정권교체를 약속하는 6.29선언으로 민주주의체제로의 전환이라는 새로운 국면을 맞게 되었다.

이후 노태우 정권과 김영삼 문민정부를 거치면서 오랜 권위주의 군사독재하의 반민주적인 선거 및 정치제도들이 하나씩 제자리를 찾아가게 되었다. 대통령직선제의 도입에서부터 지방자치제의 도입에 따른 지방선거의 실시에 이르기까지 다양한 민주적 선거정치제도의 개혁이 이 시기에 본격적으로 이루어지게 되었고, 김대중 대통령의 당선으로 대한민국 헌정사상 최초의 평화적인 수평적 정권교체가 이루어지게 되었다.

노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부를 거치면서 여야간, 진보와 보수간 정권의 주기적 교체라는 민주주의 선거의 선순환구조가 정착되면서 우리나라의 민주주의는 새롭게 진일보한 단계로 발전해 나가게 된다. 이 과정에서 선거관리의 민주성과 공정성이 획기적으로 개선되고 각급 선거에서 다양한 민주적 선거제도의 개선이 이루어지게 되었다.

## 제4장 대한민국 선거의 시계열적 분석

### 1. 선거제도의 시계열적 변화

역사상 한국의 대통령선거는 1948년과 1960년 국회, 1972년 유신선포 이후 통일주체국민회의, 1981년 대통령선거인단을 통한 간접 선출을 제외하고는 모두 국민의 직접 선출 방식으로 치러졌다. 무효가 된 1960년 제4대선거를 포함하면 전체 19번 중 7번이 간접선거, 12번이 직접선거였다. 1987년 민주화 이후에는 대통령임기가 5년 단임제로 변화하면서 대통령선거가 5년마다 주기적으로 실시되고 있다.

국회의원 선거제도는 1948년 처음으로 국회의원선거를 위한 선거법이 마련된 이후 많은 변화를 겪었다. 우리나라 최초의 국회의원 관련 선거법은 1947년 8월 12일 남조선과도입법의원에서 통과되었다. 이 선거법은 미군정장관에 의해 9월 3일 공포된 ‘입법의회의원선거법’으로 한 선거구에서 1인을 선출하는 소선거제를 채택하였다. 이는 1948년 3월 17일 군정법령 제175호로 공포된 ‘국회의원선거법’에도 그대로 적용되었다. 이후 국회의원 선거제도는 각 정당의 정치적 이해관계와 맞물려 다양한 형태로 변화하게 되었다.

지금까지 실시된 국회의원 선거제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 선거구 크기와 관련하여 대체로 소선거구제를 채택하여왔다는 점이다. 1948년 이후 2012년까지 실시된 19번의 국회의원선거 중 1973년부터 1985년까지 치러진 4번의 선거는 모두 중선거구제로 실시되었으며 나머지는 소선거구제 형태로 치러졌다. 이렇게 소선거구제도가 오랫동안 지속된 이유는 여당뿐만 아니라 제1야당에게도 유리한 제도적 속성을 갖고 있었기 때문이다.

둘째, 한국의 국회의원 선거제도는 지역구와 비례대표 선출방식을 혼합하는 형태를 채택하여 왔는데, 그 중 비례대표제는 다양한 변화를 겪었다. 1963년부터 전국구제가 도입되었는데 10년 뒤인 1973년에 대통령이 임명하는 방식으로 바뀌었고, 1980년에는 의석비율에 따라 비례의석이 배분되는 방식으로 변경되었다. 이와 같은 비례의석 배분방식은 1992년까지 유지되다가 1996년부터 득표율에 비례하여 배분되는 방식으로 바뀌었다.

셋째, 국회의원 선거제도에서 의원정수는 제도변화에 따라 지속적으로 증감되었다. 1948년 최저 의석수 200석을 시작으로 2012년 최고 300석까지 증감되

반복되었다. 전체 의원 정수의 변화와 함께 지역구의석과 비례대표의석의 비율에도 지속적인 변화가 있었다. 도시화의 진전에 따라 도시지역으로 인구집중이 심화되면서 선거구의 수가 증가하게 되고 이러한 변화는 전체 의원정수가 일정한 상태에서 종종 비례대표 정원축소라는 결과로 이어지곤 하였다.

1991년 이후 지방선거제도는 지방 정치 대표들의 책임성과 대표성을 강화하는 방향으로 지속적으로 변화해왔고, 지역주민의 투표행태는 물론 정당체계의 변화를 가져올 정도로 급속한 제도화의 길을 걷고 있다. 그 중 특기할 만한 변화들을 열거해 보면 정당공천제, 비례대표제, 중선거구제, 지방의원 유급제의 4가지를 꼽을 수 있다.

정당공천제의 경우, 1991년 시·도의원 선거에서 신설된 이후 1995년의 제1회 전국동시지방선거에서 광역단체장과 기초단체장에 대해 적용하게 되었으며, 2006년 실시된 제4회 전국동시지방선거에서는 기초의원에 대해서도 확대 적용되기에 이르렀다. 그러나 정당공천제와 관련된 논란은 끊이질 안았는데, 찬성론자들은 책임정치의 구현과 후보자에 대한 사전 검증 및 정보제공이라는 측면에서 정당공천제를 옹호하고 있는 반면, 반대론자들은 지방정치의 중앙예속과 공천비리 등을 이유로 폐지 내지 축소를 주장해오고 있다.

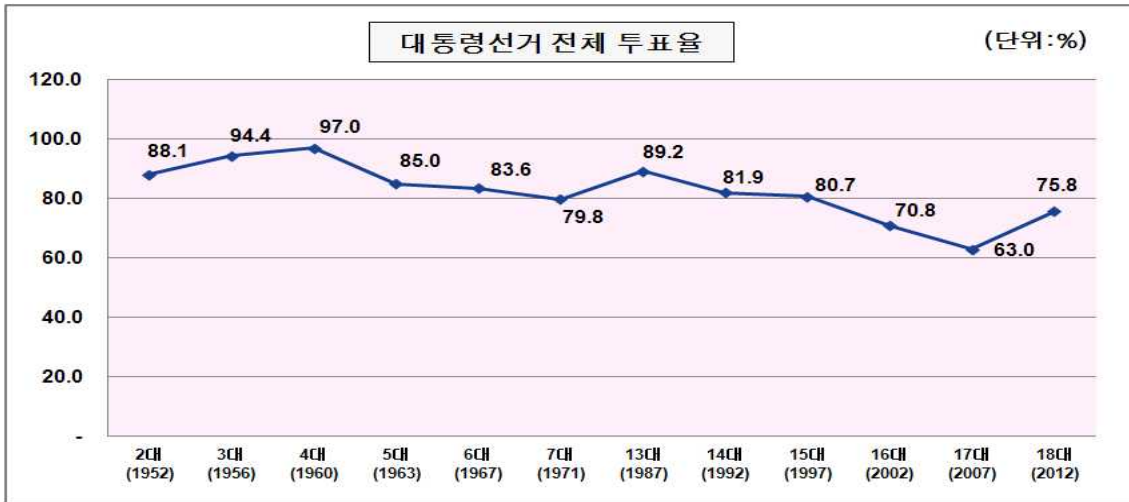
비례대표제의 경우, 2002년 제3회 전국동시지방선거에서 광역자치단체의 의회 구성에 있어 정당명부식 비례대표제를 통해 73명의 비례대표의원을 선발토록 함으로써 처음 도입되었으며, 2006년 제4회 전국동시지방선거에서는 비례대표의원의 범위를 기초의회의원까지 확대하기에 이르렀다.

중선거구제의 경우, 2006년 제4회 전국동시지방선거에서 시행된 바 있는데, 이는 선거구의 크기를 확대함으로써 주요 대규모 정당들 사이에서 소수정당들이 기초의회에 진출할 기회를 넓혀 정치신인들이 기초의회에 보다 많이 충원될 수 있게 하자는 취지에서 마련된 것이었다. 하지만 이 제도 역시 도입의 취지와는 달리 주로 4인 선거구가 아닌 2인 선거구 형태로 적용됨으로써 오히려 여당과 제1야당 중심의 주요정당들이 기초의회를 독점하게 되는 결과를 초래하였다는 비판을 받고 있다.

지방의원 유급제의 경우, 지방의회의 제도적 역량을 강화하고자 하는 취지에서 지방의원직을 무보수/명예직에서 일정한 보수와 지원을 받게 하는 방향으로 2006년 제4회 전국동시지방선거에서부터 전격적으로 도입되었다.

## 2. 대통령 선거의 시계열적 변화

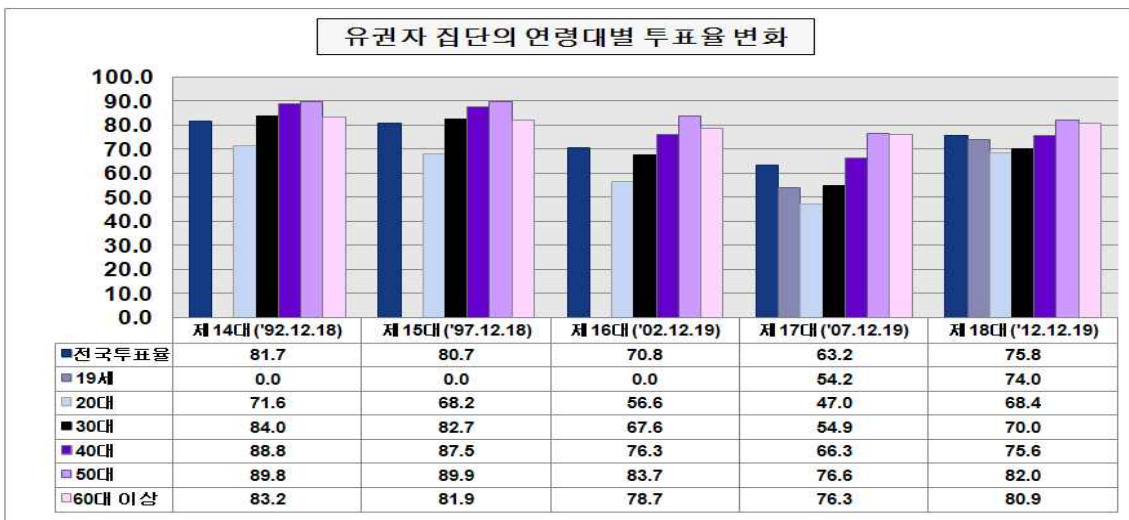
<그림 1> 대통령선거 전체 투표율



출처: 중앙선거관리위원회. 『제18대 대통령선거 총람』

대통령선거의 시계열적 변화를 투표율을 중심으로 살펴보면, 투표율이 지속적으로 하락하고 있다는 점을 알 수 있다. 1987년의 경우, 6·29선언과 대통령직선제 실시에 따라 투표율이 대폭 높아졌지만, 이후 민주화가 진행되면서 투표율이 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 특히, 2007년에는 63.0%를 기록하여 대통령선거 역사상 최저 투표율을 기록하였으며, 2012년 선거에서 76.8%로 증가하였지만 향후 증가 추세가 지속될지는 미지수이다.

<그림 2> 대통령선거 유권자 집단의 연령대별 투표율 변화



출처: 중앙선거관리위원회. 『제18대 대통령선거유권자의식조사』

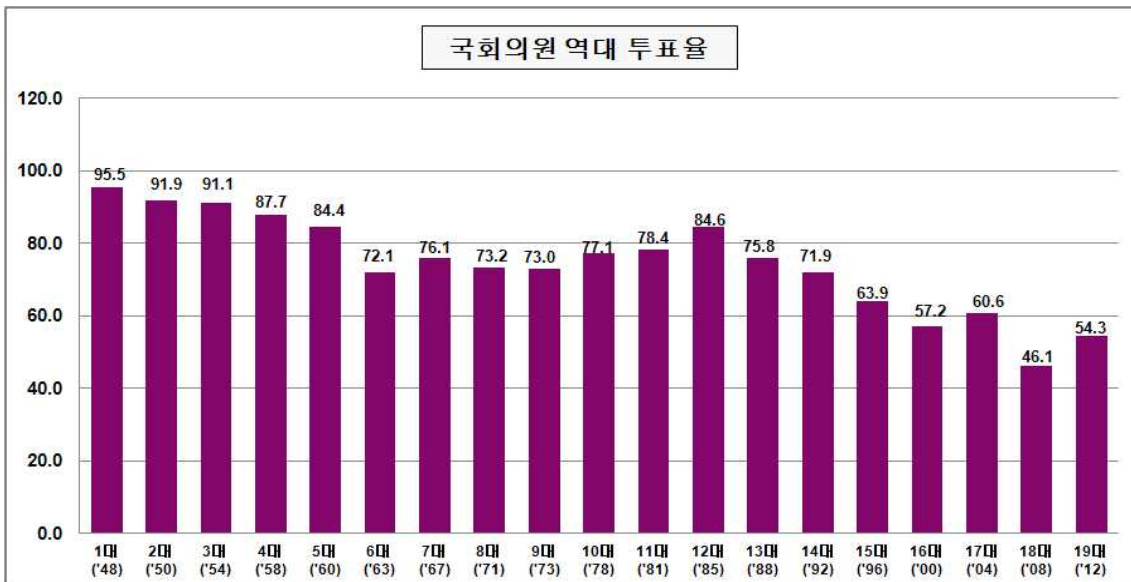
투표율을 연령대별로 보면, 대체로 젊은 층은 낮고 고령자 층은 높게 나타나 는 경향이 지속되고 있음을 알 수 있다. 그러나 1992년 선거에서 20대였던 유권 자가 2012년 선거에서는 40대가 되었지만 투표율 상승폭이 크지 않으며, 마찬가지로 40대가 60대로 고령화 되었지만 투표율은 감소하는 경향을 보이고 있다 는 점에서 한국의 투표율 감소현상은 연령대가 높아갈수록 투표율이 상승하는 이른바 가령효과(加齡效果)의 약화가 하나의 원인이라고 볼 수 있다.

### 3. 국회의원선거의 시계열적 변화

국회의원선거에서 투표율은 1948년 초대 국회의원선거를 정점으로 지속적으로 감소하는 경향이 나타나고 있다. 1985년 총선에서 일시적으로 증가현상이 보이는데 그 이유는 전두환 정권에서 정치활동 금지가 해제되고 새로운 야당이 만 들어지면서 정치참여가 폭발하였기 때문이다.

투표율 감소현상이 지속되면서 2008년에는 국회의원선거 사상 처음으로 46.1%를 기록하여 50% 이하로 떨어지게 되었다. 2012년에는 54.3%까지 회복 되었으나 이는 역대 국회의원 선거 사상 두 번째로 낮은 투표율이다.

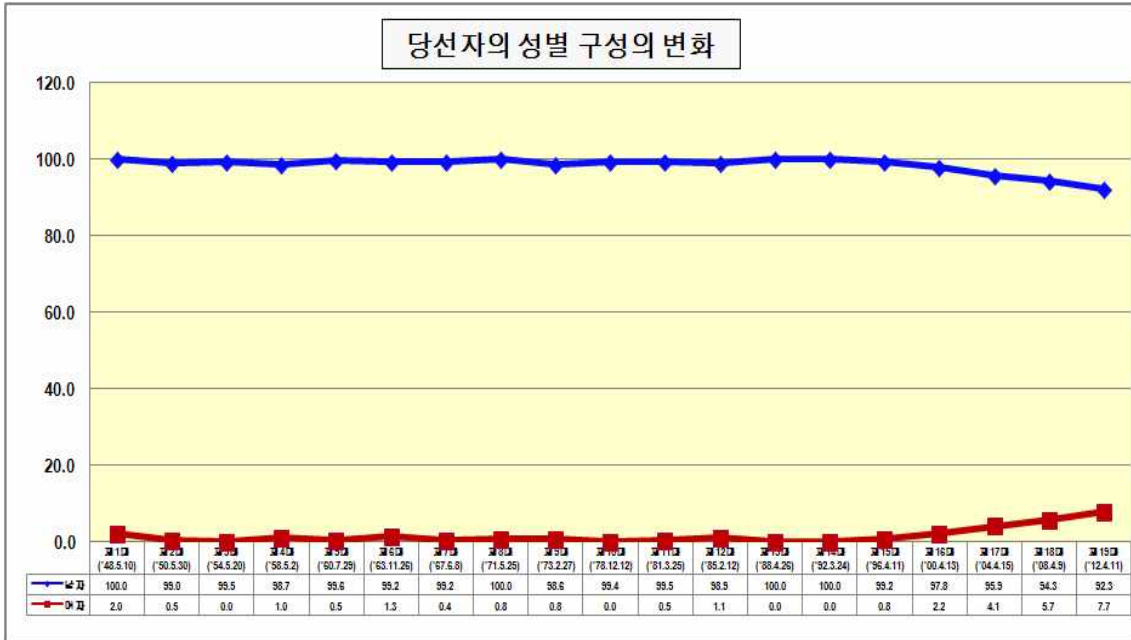
<그림 3> 역대 국회의원선거의 투표율 변화



출처: 중앙선거관리위원회. 『제19대 국회의원선거 총람』



<그림 4> 역대 국회의원 당선자의 성별 구성의 변화



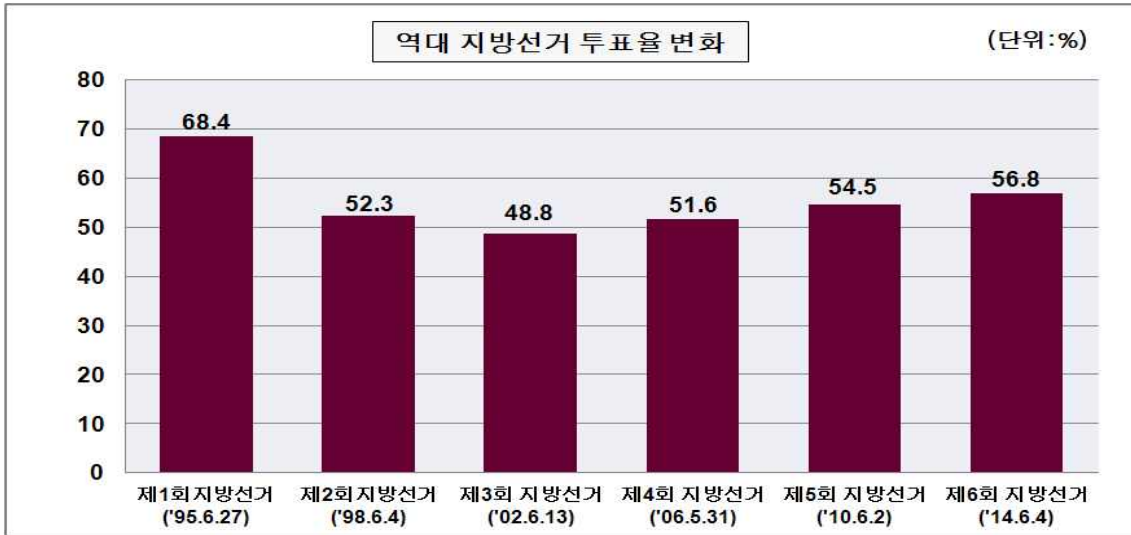
출처: 중앙선거관리위원회. 『제19대 국회의원선거 총람』

국회의원선거의 시계열적 변화에서 괄목할만한 점은 여성의원의 증가이다. 제헌의회부터 2%를 넘지 못했던 여성의원비율이 2000년 국회의원선거에서 2.2%를 기록하게 되었으며, 이후 2004년 4.1%, 2008년 5.7%, 2012년 7.7%를 기록하는 등 지속적으로 증가하였다. 그 이유는 비례대표선거에서 여성 할당제가 도입되었기 때문인데, 2000년 선거에서 최초로 30% 여성 할당제가 도입되었고, 2004년에는 비례대표명부 홀수 번호에 여성을 배치하는 것이 의무화 되었다. 반면, 지역구의 경우에는 30% 여성 할당이 권고사항임에도 불구하고 큰 증가율을 보이지 않고 있다.

#### 4. 지방선거의 시계열적 변화 분석

지방선거에서 투표율은 1995년 제1회 전국지방동시선거에서 68.4%를 기록하여 가장 높게 나타났다. 그러나 투표율이 점차 감소하여 2002년에는 48.8%로 최저치를 기록하였고, 이후에는 증가 경향이 나타나고 있다. 대통령선거나 국회의원선거에서 감소 경향을 나타내고 있는 것과는 상반되는 현상이라고 볼 수 있다.

<그림 5> 역대 지방선거 투표율 변화

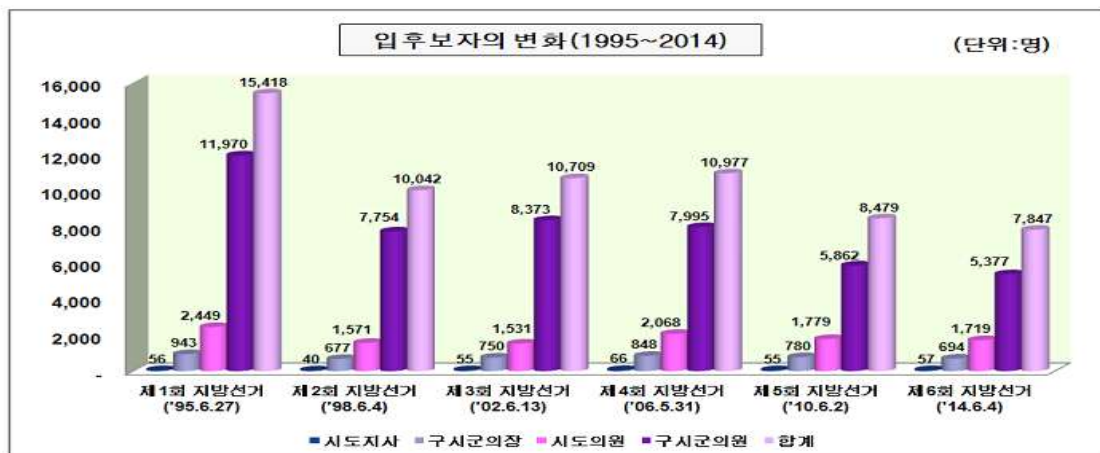


출처: 중앙선거관리위원회. 『제6회 전국동시지방선거 총람』

지방선거에 참여하는 후보자의 수를 살펴보면, 1995년 15,418명을 정점으로 점차 감소하여 2014년에는 7,847명까지 감소하였는데 이것은 입후보자 거품현상이 거의 사라졌음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 투표율이 증가하는 이유는 지방선거가 생활선거의 하나로 정착해 가고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

여성할당제에 따른 여성의원의 증가현상은 지방선거에서도 동일하게 나타나고 있다. 여성의원의 비율은 2002년 지방선거에서 비례대표 여성 50% 할당제가 법제화되면서 증가하기 시작하여 2014년에는 17% 수준까지 증가하였다.

<그림 6> 역대 지방선거 선거유형별 입후보자수의 변화



출처: 중앙선거관리위원회. 『전국동시지방선거 총람』 토대로 필자작성

## 제5장 한국 선거정치의 발전과 평가

### 1. 선거제도의 민주성 제고

선거제도의 개혁을 통한 민주주의 발전을 고려할 때, 중요한 과제는 선거구간 인구편차 문제이다. 민주적인 선거제도가 마련되기 위해서는 헌법이 보장한 참정권의 평등원칙이 확립되어야 한다. 참정권의 평등원칙을 보장하기 위해서는 모든 유권자가 재산이나 학력 등에 관계없이 한 표를 행사하는 1인 1표 원칙과 모든 유권자가 행사하는 한 표의 가치가 동등하게 취급되는 1표 1가치(one vote, one value) 원리가 함께 실현되어야 한다.

실제로 한국의 선거정치에서 과거 권위주의 정권에서 진행되어 온 선거구별 인구편차 문제가 표의 등가성 원칙을 크게 훼손시켜 왔다. 특히, 도시와 농촌간의 선거구수 및 인구수의 격차는 여당이 다수당을 확보하기 위한 수단으로 악용되는 측면이 있었다. 하지만 1988년 소선거구제 도입 이후에도 좀처럼 선거구간 인구편차문제는 해결될 기미를 보이지 않았는데, 1995년 국회의원 선거구획정 당시 최소선거구와 최대선거구의 인구편차는 8배를 넘어서기도 하였다.

1988년 이후 소선거구제가 도입되면서 도시-농촌간 인구격차는 심각한 문제로 대두되었다. 1995년 선거구획정 당시에는 인구수 상한선을 최대 30만 명, 최소 7만 명으로 하고, 30만 명 이상 선거구는 2개 선거구로 나누고, 7만 명 이하 선거구는 통폐합하는 안을 골자로 하는 선거구획정안(4.3:1)을 확정하였다. 그러나 1995년 12월 27일 이 선거구획정안에 대해서 ‘불합리’ 이유로 위헌결정이 내려지는 동시에(95헌마224·239·373병합) 선거구간 인구격차의 허용한계가 4:1로 명시되었다.

2000년(제16대) 국회의원선거에서는 상한 35만, 하한 9만 명을 기준으로 선거구획정안(3.88:1)을 확정하였다. 그러나 2001년 10월 25일 헌법재판소는 인구편차가 3:1을 초과하는 국회의 선거구 획정은 국회의 가지는 재량권의 한계를 일탈하는 것으로 보아 위헌이라 판시하였다.

2014년 10월 30일 헌법재판소는 현행 국회의원 선거제도의 선거구간 인구편차에 대하여 다시 위헌판결(헌법불합치)을 내리면서 현행 3:1 까지 허용하는 인구편차를 2:1 이하로 축소하라고 주문하였다. 2014년 10월 30일 선고에서 헌법

재판소는 ‘평등한 투표의 가치’를 강조하였다. 헌법재판소의 견해에 따르면, 인구편차의 상하 50%를 적용할 경우, 1인의 투표가치가 다른 1인의 투표가치에 비하여 3배의 가치를 가지게 되는데 이는 투표의 지나친 불평등이라는 것이다.

민주화 이후 선거구간 인구편차 문제는 헌법재판소의 위헌결정이 내려질 때마다 개선의 계기가 마련되었는데, 2001년에 결정된 3:1이라는 선거구간 인구편차의 기준은 2014년에 다시 2:1로 축소되었다. 이로써 한국의 선거구간 인구편차 기준도 다른 선진국가들 수준으로 근접하게 되었다.

## 2. 선거과정의 민주화를 통한 ‘완전한 민주주의’ 실현

최근 국제사회에서 국가에 대한 평가나 이미지는 국가의 브랜드가치 형성에 막대한 영향을 주고 있다. 그러므로 모든 국가에서는 국제기구나 각종 단체에서 시행하는 평가에 높은 점수를 받기 위하여 다양한 노력을 기울이고 있다.

선거와 관련해서는 영국에서 발행되는 이코노미스트(Economist)지가 「민주주의 지수(Democracy index)」를 발표하고 있는데, 이 평가에서 한국은 완전한 민주주의(Full Democracy) 국가로 평가받고 있다.

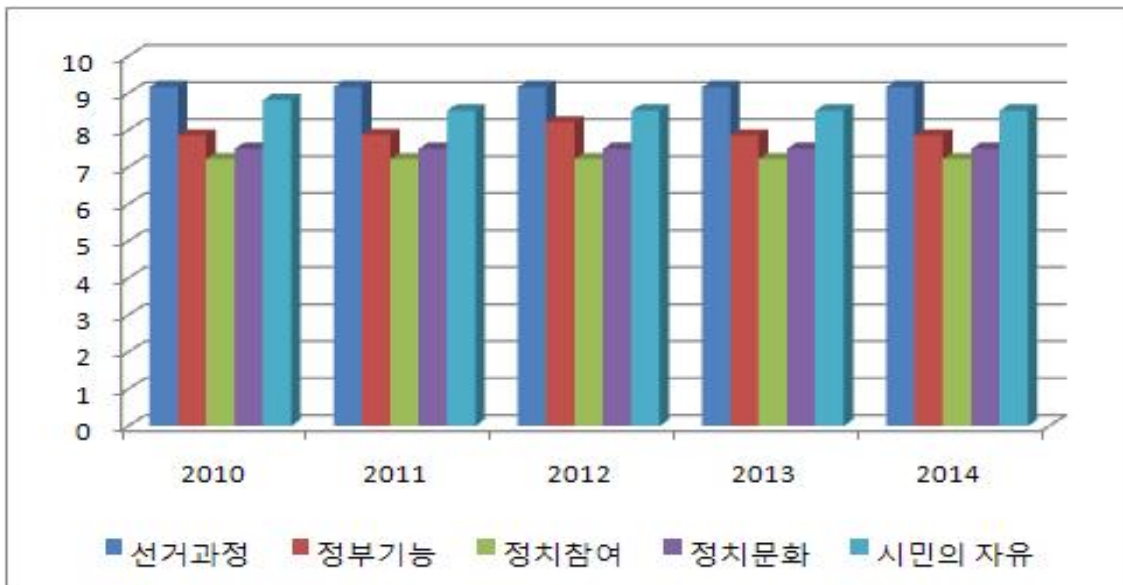
「민주주의 지수(Democracy index)」는 대략 세계 167개 국가의 민주주의 상태를 조사하여 작성한 지수이다. 평가항목은 ①선거과정의 투명성 및 다원주의 존중 ②정부의 기능 ③정치 참여 ④정치 문화 ⑤시민의 자유 등 5개 범주로 구분되어 있다. 「민주주의 지수(Democracy index)」 평가에서 한국은 2010년 20위, 2011년 22위, 2012년 20위, 2013년 21위, 2014년 21위로 평가되었다.

국가별 지수평가는 4단계로 구분된다. 2014년 기준으로 ①완전한 민주주의(Full democracies, 8.0~10.0) : 25개국(15%), ②불완전 민주주의(Flawed Democracy, 6.0~7.9) : 54개국(32.4%), ③혼합형 정치체제(Hybrid regimes, 권위주의 + 민주주의, 4.0~5.9) : 36개국(21.5%), ④권위주의(Authoritarian regimes, 4.0 미만) : 52개국(31.1%) 등이다.

한국은 최상위그룹에 속하는 완전한 민주주의 국가로 평가받고 있다. 각 평가항목별 지수를 살펴보면, ①선거과정의 투명성 및 다원주의 존중분야 9.17 ②정부의 기능 7.86 ③정치 참여분야 7.22 ④정치 문화 분야 7.5 ⑤시민의 자유분야 8.53 등이다. 이러한 분야별 평가지수를 살펴보면, 선거과정이 가장 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

한국의 전체 「민주주의 지수(Democracy index)」가 8.06으로 나타나고 있는 점을 감안하면, 선거과정에서 압도적으로 높은 평가를 받고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 한국의 선거과정이 완전한 민주주의(Full Democracy) 국가로 평가받는데 크게 기여하고 있다는 점을 시사해준다.

<그림 7> 한국의 분야별 민주주의 지수 평가 결과



출처: 「민주주의 지수(Democracy index)」 결과를 토대로 필자 작성

### 3. 공약선거에서 매니페스토선거로 변화

2006년 제4회 전국동시지방선거를 필두로 시작된 한국의 매니페스토 운동은 대통령선거 2차례, 국회의원선거 2차례, 지방선거 3차례를 거치면서 외형적으로 진일보한 발전을 보였다. 매니페스토 운동은 그 동안 선거과정에서 매니페스토 정착을 위한 평가지표 개발과 정책선거 홍보 등 다양한 활동을 통해 정책선거 활성화를 위한 하나의 시민운동으로 자리 잡게 되었다. 특히 한국의 매니페스토 운동은 2010년 공직선거법 개정을 통해 정책선거를 위한 선거공약서 제출을 의무화하는 등 매니페스토와 관련된 법·규정의 법제화에 주력함으로써 정책선거 활성화를 위한 제도적 기틀을 마련하였고, 이를 기반으로 더욱 활발한 노력을 전개해 왔다.

뿐만 아니라 매니페스토의 도입은 한국정치에 설명책임(accountability)을 높이

는 계기로 작용할 것으로 기대되었다. 당선자는 자신이 국민에게 약속한 정책이 집행 완료되었는지 또는 진행 중인지 아니면 아직 시작하지 못했는지 등에 대해 지속적으로 자체평가를 하여 국민들에게 보고하게 된다. 이 때 야당은 당선자의 자체평가에 대한 심의를 담당함으로써 정책적으로 여당에 대한 견제와 감시를 수행한다. 또한 시민단체나 언론 등도 여당의 정책집행과정을 면밀히 분석하여 그 평가를 지속적으로 공표함으로써 당선자가 국민에게 한 약속을 위반하는 일이 없도록 감시한다.

선거에서 승리하기 위해서는 유권자의 마음을 사로잡는 매니페스토의 제시는 필수불가결하다는 인식을 가지게 되었다. 후보들은 보다 나은 정책을 만들기 위해 노력하고 있으며, 이는 보다 발전된 매니페스토의 작성과 제시로 이어질 것이다. 후보들이 완성도 높은 매니페스토를 제시하는 경우 유권자의 정책 본위투표가 더욱 촉진될 것이며 선거과정 자체가 정책결정과정 속으로 완전히 편입될 수 있을 것이다.

이러한 과정이 지속적으로 일어나게 되는 경우, 과거 한국의 정치를 지배하여 왔던 정책적 악순환이 점차 사라지고 정책적 선순환을 상징하는 매니페스토 사이클이 그것을 대체하게 되어 한국정치의 근본적 개혁이 일어나게 될 것으로 기대된다.

우선 정치인의 국민에 대한 책임성을 강화시켜 보다 나은 대의민주주의를 구축할 수 있으며, 소모적인 정치투쟁이 아니라 정책을 둘러싼 건전한 경쟁으로 정당이나 정치인의 경쟁구도의 틀을 전환시킬 수 있다.

아울러, 정책 본위의 선거가 이루어지므로 한국 선거의 고질적 병폐인 지역주의가 사라질 수 있으며, 정책의 집행을 둘러싸고 벌어지기 마련이었던 국정 혼란도 사전에 예방할 수 있다. 또한 선거에서 승리하기 위해 전체 유권자를 염두에 두고 매니페스토를 만들고 집행하기 때문에 정책결정과정에서 이익집단의 이해관계가 개입하는 것이 상대적으로 어렵게 될 수 있다. 이처럼 매니페스토 사이클이 형성될 수만 있다면 한국정치 개혁을 위한 무한한 가능성이 열릴 수 있을 것으로 기대되고 있다.

## 제6장 맺음말

이상에서 우리는 해방 이후 지금까지 우리나라 역대 선거의 실시 현황과 선거 관련 각종 제도 변천, 각 선거의 정치적 쟁점과 선거결과가 미친 영향 등에 대해서 살펴보았다.

본 교재에서는 우리나라 역대 선거정치사를 크게 5개의 중요한 시기로 구분하였다. 한국의 선거정치사는 1948년 제헌의회 국회의원선거가 실시된 시기 이후, 4.19혁명, 5.16군사정변, 12.12군사쿠데타, 1987년 민주화투쟁 등 네 차례의 큰 정치적 격변을 겪었다. 이러한 과정에서 이승만, 박정희 대통령의 장기집권에 따른 선거과정의 왜곡을 경험하기도 하였다. 민주화투쟁 이후, 지속적인 국민들의 노력에 힘입어 민주주의 선거제도가 회복되는 역사를 동시에 경험하게 되었다.

이승만 정권의 장기집권을 위한 무리한 헌법 개정과 불합리한 선거제도 개편으로 인해 왜곡되기 시작한 우리나라의 민주주의는 1960년 4.19를 계기로 회복의 계기를 마련하였다. 그러나 4.19혁명을 통해 회복된 민주주의 정치체제는 1961년 5.16군사정변으로 인해 다시금 부침을 경험하게 되었다. 5.16군사정변 이후 직선제로 실시되어 왔던 대통령선거는 1972년 유신헌법 등장과 동시에 통일주체국민회의에 의한 간접선거로 변화하게 되었다. 10.26사태로 박정희정권이 무너진 이후 등장한 제5공화국에서도 대통령선거는 대통령선거인단에 의한 간접선거로 치러졌다.

국회의원선거와 관련되어서도 무소속의 출마제한이나 여당에 유리한 비례대표 의석배분 등과 같은 여러 제도들이 우리나라 선거의 민주성을 저해하는 큰 문제점으로 지적되어 왔다.

한편, 1961년 이후 지방자치제도가 폐지됨으로써 지방자치의 민주적 기능이 원천적으로 봉쇄되기에 이르렀다. 더구나 지방선거의 폐지는 한국의 풀뿌리 민주주의가 성장할 수 있는 기회를 박탈하는 정치적 결과를 초래하였다.

하지만 1987년 민주화 이후, 한국의 선거는 비로소 공정하고 주기적인 형태로 실시될 수 있게 되었다. 대통령선거는 국민이 직접 투표로 선출할 수 있게 되었고, 국회의원선거 역시 보다 많은 민의의 반영과 여성을 포함한 다양한 사회계층의 참여가 가능한 방향으로 개선되고 있다.

1995년 다시 부활된 전국동시지방선거에서는 68.4%의 높은 투표율을 기록하

였다. 지방선거 도입 초기, 후보자의 과잉참여로 인한 부작용이 있었지만 곧 해소되었고 투표율도 상승하는 가운데 지방선거는 생활선거라는 바람직한 형태로 정착되어 가고 있다.

해방 이후 우리나라의 선거정치사는 이승만 대통령의 자유당정권, 박정희 대통령의 제3·4공화국시기, 전두환 정권의 제5공화국 등 권위주의 시기의 시련기를 거쳐 1987년 민주화 시기 이후, 평화적인 수평적 정권교체의 민주적 사명을 완수하게 되었다.

1987년 이후 한국선거정치는 주기적인 민주적 선거를 통해 정권교체가 수시로 반복되는 민주주의의 공고화 즉, 선거민주주의의 성숙기에 접어들었다고 볼 수 있을 것이다. 민주주의의 공고화는 선거제도의 민주성 제고를 통해서도 구체화되고 있다. 뿐만 아니라 한국의 선거민주주의에 대한 국제적인 평가에서도 완전한 민주주의(Full democracy)로 평가 받고 있다.

선거문화와 관련해서도 그 동안 한국 선거정치의 고질적인 병폐로 지적되어 온 지역주의 투표행태, 인물중심의 투표 등 제반의 문제점을 극복하고 우리의 선거문화를 한 단계 더 발전시키기 위하여 2006년 지방선거부터 매니페스토(manifesto)가 본격적으로 도입되었다. 매니페스토 선거의 본격화는 정책중심의 선거문화 정착과 정치가의 국민에 대한 설명책임을 높이는데 기여할 것으로 평가된다.

우리나라 선거제도 발전의 역사는 곧 민주주의 발전의 역사와도 그 궤를 같이 한다고 볼 수 있다. 1948년 5월 10일 헌정사상 최초로 제헌의회 선거가 치러진 이후, 현재까지 18차례의 대통령선거, 19차례의 국회의원선거, 10차례의 지방선거, 6차례의 국민투표가 실시되었다. 이러한 선거정치사가 만들어 낸 성과는 국민의 적극적인 참여와 관심을 토대로 한 것이다.

이승만 정권에서 전두환 정권 시기까지 권위주의를 청산하고 민주적인 선거정치의 정착을 위하여 적지 않은 희생을 치렀다. 이러한 측면에서 볼 때, 현재 우리에게 주어진 과제는 한국의 민주주의가 다시 과거로 되돌아가는 일이 없도록 그것을 지속적으로 발전시키는 일일 것이다.

향후, 한국의 선거가 지속가능한 민주주의를 담보하고 더 높은 수준의 선거정치를 만들어가기 위해서는 주권자인 유권자의 역할이 무엇보다 중요하다. 민주 시민으로서 자질을 갖추고 주권자로서의 권리를 수행하는 책임 있는 시민의 역



할이 무엇보다 필요하다고 생각된다. 결국, 한국 선거정치사 속에서 민주시민의 중요성을 확인하고, 향후 민주시민으로서 역할을 재인식하는 것은 민주주의 제도를 올바르게 정착시키는 밑거름이 될 것이다.

## <참고문헌>

- 강원택. 2010. 「한국 선거정치의 변화와 지속」. 서울: 나남.
- 김광수. 1997. 「선거와 선거제도」. 서울: 박영사.
- 아렌드 레이파아트저, 서주실역. 1997. 「선거제도와 정당제」. 서울: 삼지원.
- 이남영 편. 1993. 『한국의 선거』. 서울: 나남.
- 문용직. 1995. “한국의 선거제도와 정당제.” 「한국정치학회보」 29집 1권.
- 박찬욱 편. 2004. 「제 17대 국회의원 총선거 분석」. 푸른길.
- 안순철. 1998. 「선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향」. 서울: 법문사.
- 박찬욱 (편). 2000. 「비례대표 선거제도」. 서울: 박영사.
- 전용주외. 209. 「투표행태의 이해」. 서울 : 한울.
- 조중빈 편. 1999. 「한국의 선거제도 3」. 서울: 푸른길.
- 진영재 편. 2002. 「한국의 선거제도 1」. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 중앙선거관리위원회. 2005. 「외국의 선거제도 비교분석집1.2」.
- 중앙선거관리위원회. 2008. 「제 18대 국회의원선거총람」.
- 중앙선거관리위원회. 2014. 「제 19대 국회의원선거총람」.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 「대한민국선거사1-5권」.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 「선거관련 헌법재판소 판례집」.