

# 공명선거 정착을 위한 정당의 기능과 역할

조 문 부

## I. 서 론

과정(process)을 중시하는 민주정치에 있어서 선거는 구성원의 다양한 갈등요인을 용해하여 흡수시킴으로서 정치체제의 정통성을 확립시키고 정치의 안정을 통하여 국가사회의 전반적인 발전을 이루도록 하는 것이다. 선거는 이러한 과정으로서의 기능만이 아니라 그 결과여하에 따라 정치·경제·사회·문화의 모든 면에서 국가사회의 발전을 좌우하게 된다.

우리의 정치문화는 동양문화의 특성이 그러한 것처럼 합리적인 요인보다도 비합리적인 혈연·지연·학연이나 이기적 정서주의와 같은 정실요인이 많이 작용하여온 것을 부인할 수 없을 것이다. 특히 우리나라는 '80년대이후 대선이나 총선에서 지역간 갈등이 심하여 지역적으로 분열되는 경향이 노골화되어 「지역감정 망국론」까지 등장하게 되고, 정당도 지역적으로 분열되어 「지역당」이라는 호칭을 받게 되었으며, 짧은 층을 중심으로 선거기피증까지 노정하는 현상을 나타내게 되었다. 양식있는 정치인들에 의해서 이러한 비합리적 원초적 정치감정을 극복하려고 노력하고 있으나 입후보자나 유권자들의 생활감정이 이를 완전히 불식하였다고는 볼 수 없는 것이다. 그래서 우리나라에서는 정치문화와 정치권력적 체제면에서 어떻게 공명선거의 풍토를 정착화시킬 것이냐는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

본고는 정당의 역할을 중심으로 공명선거의 정착을 위한 방안을 고찰하고자 하는 것이므로 가치지향적 판단이 수반되어야 한다. 따라서 실증적 귀납적 방법보다도 규범적 연역적 방법이라야 한다고 보며, 이러한 관점에서 Downs의 연역적 방법은 크게 참고가 되는 것이다.

## II. 공명선거 정착의 요건

### 1. 공명선거의 개념

공명선거라 함은 민주정치의 실현을 위한 절차적 과정으로서 입후보자나 유권자가 선거법이나 선거관리에 따른 규범을 준수하여야 함은 물론 입후보자는 합리적인 정책대안을 제시하고 유권자는 합리적으로 그 정책을 자유롭게 선택할 수 있는 선거를 말한다. 민주정치에서 선거를 하나의 과정으로서 중요시하는 것은 구성원의 자유의사를 존중하고 선택의 기회를 균등하게 부여하여 그 의사를 대변할 수 있는 제도적 장치가 되기 때문이다.

근대민주정치체제에서 선거의 기능은 국민스스로가 그 대표자를 선택하여 정부를 구성하는 것이며, 국민이 중대한 정치적 과제인 정책을 토론을 거쳐서 선택하게 함으로써 정치교육의 기회가 되게 하며, 정치적 지도자의 선별과 양성을 하는 것이다. 우리나라의 공직선거 및 선거부정방지법은 「…… 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행해지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적」(제1조)으로 하고 있다. 여기에서는 자유의사, 민주적 절차, 공정선거, 부정방지 등은 규정하면서, 정책선택의 합리성과 중요성을 배제한채 「민주정치의 발전에 기여」하도록 한다고 규정하고 있는 것이 문제이다.

법은 국민과의 관계에서 일종의 계약적 성질을 띠는 것이기 때문에 문화적으로 계약사상이 사회에 뿌리를 내리고 있어야 하며, 선거에 있어서는 정치문화로서의 관행과 사고방식 및 행동양식이 법에

근접되어 있을 수록 법을 지키기가 용이하므로, 선거에 관한 법제의 정비와 더불어 정치문화의 개선과 권력체제의 자제가 필요한 것이다. 그래서 법만이 아니라 선거를 중심으로 한 정치문화의 개선이 중요시되는 것이다.

한국의 정치학자들은 우리의 정치문화를 「권위주의적 정치문화」라 하고, 이를 구성하는 요소로서 묵종(默從) (obedience), 의인주의(擬人主義) (personalism), 형식주의(形式主義) (formalism)를 들고 있다. 묵종성은 권력소유자나 높은 신분·지위를 가진 자에게는 순종하여야 한다는 전통적, 유교문화적 가치관과 윤리의식을 말하는 것이며, 의인주의는 「1차적 집단지향」으로서 개인과 집단관계에 있어서 혈연적·지연적·학연적 유대나 사적인 친소관계가 인간관계를 형성하는 결정적 요소가 되고 소속집단과 타 집단을 엄격히 구분하여 불신이나 대결의 대상으로 간주하는 것이며, 형식주의란 실리보다 명분을 취하고 인간의 사회관계적 행동을 판단함에 있어서 행동의 내용(substance)이나 결과보다도 미소작전과 같은 외형적 행동양식에 역점을 두는 것이다. 우리나라의 전통화된 선거문화의 부정적 요인들은 관권과 금권의 선거에의 개입, 혈연·지연·학연과 같은 일차집단 지향적 사회관계, 외형적 가식적 예의등과 같은 정서적 행동양식등이 우선시되어 준법정신과 사회적 공익관이 약하여 이기주의적이며, 정책을 도외시하게 되어 입후보자는 합리적 정책개발을 소홀히 하고 투표자는 정책평가에 우선적 가치를 두지 않은 것이다. 이는 곧 정책의 합리성을 도외시한 정서적 이기주의라고 할 수 있다. 그래서 우리나라에서는 정서적 이기주의를 타파하고 정책의 합리성을 추구하는 것이 공명선거의 사회문화적 정착을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

## 2. 공명선거 정착의 요건

Downs는 민주적 선거의 조건으로서, ① 국민의 선거에 의하여 선택된 정당에 의한 정부운영, ② 여당에 의한 자의적 기간변경이

불가한 정기적 선거, ③ 평등한 선거권, ④ 1인 1표, ⑤ 과반수의 표를 획득한 정당의 정권 담당, ⑥ 패배한 정당의 비합법적 수단에 의한 정권획득 의사포기, ⑦ 정권획득 정당의 타당 정치활동 불제한, ⑧ 둘 이상의 정당에 의한 입후보자의 배출 등 8가지의 조건을 가정하고 있다. 이들을 요약해 보면 자유경선에 의한 정권획득, 균등한 선택, 정치적 합리성과 합법성등이라고 할 수 있다. 따라서 공명선거의 특징은 자유성, 경쟁성, 균등성, 합리성, 합법성의 보장이 라고 할 수 있다.

첫째로 공명선거에서는 입후보자의 정책결정과 투표자의 정책선택의 자유를 특징으로 한다. 자유에는 소극적 의미의 자유와 적극적 의미의 자유가 포함되고, 배타적 이익을 추구할 자유만이 아니라 사회의 공익을 추구할 자유가 포함되어야 하기 때문에 참정권은 포기할 수 없는 권리임과 동시에 의무인 것이다. 입후보자는 정책개발 및 정책제시의 자유, 입후보 의사의 자유, 등록의 자유, 선거운동의 자유를 가져야 하며, 투표자는 입후보자의 정책과 그 실천능력에 관한 정보를 획득할 자유, 그 정책을 비교분석하여 선택할 자유, 이러한 선택에 따라 투표할 자유를 가져야 하는 것이다. 자유의 직접적 침해요인은 흔히 권력과 금력이며 지위이고, 간접적이며 궁극적 침해요인은 정보의 비공개 독점 또는 허위정보인 것이다. 그래서 공명선거에서 중요시되는 것이 정보의 경쟁성과 더불어 그 공개성인 것이다.

둘째로 공명선거는 정책의 경쟁성을 그 특징으로 한다. 입후보자간에 오로지 보다 유리한 정책을 개발 제시함으로써 유권자들의 지지를 경쟁적으로 획득하려고 하는 과정이 공명선거인 것이다. 유권자들은 정책에 의하여 정당간의 차이를 알고 어느 정당의 정책이 그들의 효용을 극대화시킬 것인가를 계산하여 기대효용(expected utility)수입의 차에 의해서 지지의 투표를 한다. 여기에서 후보자간 또는 정당간에 정책의 대결이라는 경쟁이 일어나게 되는데, 이 경쟁

은 당선을 위한 경쟁입과 동시에 보다 발전을 위한 정책의 경쟁이 되는 것이다. 그러므로 입후보 이전의 경쟁상태만이 존재하는 단독 입후보인 경우라도 그 정책을 제시하여야 한다.

셋째로 공명선거는 균등성을 특징으로 한다. 자유와 평등은 민주주의의 기본리념이기도 하지만, 「모든 국민은 법앞에 평등하다.」(헌법제11조)는 헌법의 규정과 제8조「정당」, 제24조「선거권」, 제25조「공무담임권」에 근거하여 모든 국민은 동일한 조건하에서 참정권이 인정되어야 한다. 따라서 입후보의 기회균등, 정보수집 및 정책결정과 정책선택의 기회균등, 선거운동의 기회균등, 투표의 기회균등, 등이 모든 국민에게 인정되어야 한다.

넷째로 공명선거는 합리성을 특징으로 한다. 합리성이란 정책결정과 정책선택의 합리성을 말하며, 입후보자와 투표자만이 아니라 선거에 관여하는 모든 자가 합리적으로 행위를 하여야 함을 말하는 것이다. Downs는 「합리적 투표자」와 「합리적 후보자」를 가정하여 선거과정에 있어서는 각기 자기의 효용을 최대화하려고 행동하는 것으로 가정하고, 이러한 행동을 다음과 같은 것으로 규정하고 있다. 즉, ① 어떤 범위의 선택지에 당면할 때 항상 결정을 할 수 있다, ② 자기의 선호순위에 모든 선택지의 순서를 정할 수 있다, ③ 그들의 선호순위의 결정은 추이적이다, ④ 가능한 선택지 가운데에서 항상 선호순위가 제1위인 것을 선택한다, ⑤ 동일한 선택지에 당면할 때는 항상 같은 결정을 한다, 는 것이다.

이러한 5가지 합리적 행동모델에 대하여 Downs가 드는 비합리적 행동유형은 정당간의 정책차가 0(없는 것)인데도 불구하고 아무 정당이나 선택, 투표하는 것(정당선택의 경향이 없는 것), 정당간의 차에 관계없이 지도자의 인격적 매력이나 역사적 영웅에 끌리거나 부친의 투표경향에 따라서 투표하는 것, 등을 들고 있다. 이러한 비합리성외에 우리나라와 같은 정치문화에서는 정당 정책보다도 사적인 친화관계나 미소작전과 같은 정서적 인간관계(emotional human

relation)를 중시하는 것을 들 수 있을 것이다.

다섯째 공명선거는 합법성을 특징으로 한다. 선거는 입후보자중에서 경쟁에서 이긴 자만이 당선되는 것이므로 경기규칙(rule of game)에 따라 정선하게 되는 것이다. 이 경기규칙이 되는 것이 현행법으로는 공직선거 및 선거부정방지법인 것인데, 이 법은 가치합리성과 목적합리성의 원칙에 따라 선거윤리를 확립함으로써 민주정치의 발전에 기여하도록 하기 위하여 제정된 것이다. 이 법은 민주정치의 발전을 목적으로 하는 것이기 때문에 법에 일일이 규정되지 못한 것은 민주정치의 윤리를 확립함으로써 법의 취지나 목적을 살려 나갈 수 밖에 없다. 따라서 선거관련자 모두는 이 법을 준수하여야 함은 물론, 민주정치의 발전을 위한 선거윤리를 지켜야 한다.

여섯째 공명선거는 공공윤리성을 특징으로 한다. 민주정치에 있어서의 선거윤리란 참정의 동기가 공익을 위한 것이라야 한다. 민주정치의 선진국인 미국의 경우 Anglo-Saxon족에는 protestantism의 문화에 현저한 정치적 Ethos가 있는데, 이는 전통적으로 정치에서 가장 중요시되는 것이 사회전체의 공익을 명백히 하여 이를 항상 우선적으로 추구하고 사익을 배척하는 윤리성이 높은 것이다. 이런 내용의 정치풍토를 Good Government라고 하는데, 미국에서도 흑인이나 Hispanic계통은 물론 남부유럽이나 Slav권에서 이주한 민족에게는 이러한 정치풍토가 없어서 정치와 사회생활의 분리, 정치인들만의 정치라는 사고방식을 가져, 정책중심의 정당정치가 아니라 흑막정치(machine politics)가 제공하는 일시적인 물질적 혜택에 표를 매도하는 것을 당연시하여 정치부패의 구조적 원인이 되게 한다.

### Ⅲ. 정당의 기능 과 역할

#### 1. 정당의 기능

시민혁명, 산업혁명, 교육혁명, 정보혁명등을 배경으로 하는 현대

민주정치에 있어서 시민과 권력추구자가 대의정치제도 때문에 정당과 같은 정치적 장치를 필요로 하게 된 것이다. 시민은 「무력을 배경으로 한 권력강탈이나 권력세습」을 배격하고 보통선거권의 실현을 제기로 자신의 생활을 방어하기 위해 자신의 대표를 선출하여 유효하게 조직화할 필요가 있었다. 이러한 대의제도를 기초로 대중민주주의가 정치적 신앙개조로 정당제도를 정착시키게 된 것이다. 대의정치하에서 시민은 활용할 수 있는 수적 자원을 효과있게 활용하기 위해서 조직화하고 단결력을 강화하는 것이었으며, 이것이 근대적 대중조직으로서의 정당의 탄생이었던 것이다. 한편 권력추구자도 대의정치의 정착과 선거기반의 급팽창이라는 사태에 직면해서 선거에서 표명되는 시민의 지지획득이 필요하게 되면서 카리스마형 간부정당을 탈피하여 시민에게 접근하고 시민을 조직화할 필요가 생겨 권력의 수단으로 정당조직(조직정당의 위장)이 필요했던 것이다.

정당의 기능에 대하여는 와텐버그(Martin P. Wattenberg)가 열거하는 다음과 같은 기능이 주목된다. (1) identity와 충성의 symbol, (2) 정치적 이익의 표출과 집약, (3) 유권자간, 의회내에서의 과반수 세력의 동원, (4) 투표자의 사회화와 대중지지의 확보, (5) 불만과 반대의견의 조직화, (6) 정치적 지도자의 보충과 정부직의 추구, (7) 항쟁·분쟁의 제도화·채널화·사회화, (8) 분파주의(sectionalism)의 극복과 국익의 촉진, (9) 정책목표의 실행, (10) 정부결정의 정당화와 정부의 안정화 촉진, 등이 그것이다. 이러한 기능을 岡澤교수는 ① 이익의 집약기능, ② 정치적 지도자의 보충·선출기능, ③ 결정작성기구의 조직화 기능, ④ 정치적 사회화 기능, 등으로 요약하고 있다.

이 두가지의 기능 분류를 연역적, 발전적, 동태적 관점에서 분석 고찰해 보면, ① 정치적 이익의 표출과 집약화, ② 투표자의 사회화와 대중지지의 확보, ③ 정치적 지도자의 충원과 선출 기능, ④ 사회적 문제의 정책화와 정치의 사회화를 통한 국익의 촉진, 등이라고

할 수 있다. 여기에서 특히 ②와 ④는 정치적 후진국에서 주목할 만한 기능이라고 할 수 있는데, 정치적 후진국에서는 정치 지도자의 양성이나 정치적 이익의 집약화 방안도 중요하나, 정당이 사회의 합리적 진로와 객관적 수요에 따라 투표자의 의식을 합리화시키고, 정책을 결정, 이를 토대로 한 정치적 합의를 이루게 하는 정치사회의 통합기능이야말로 중요한 기능이라고 할 수 있다.

대의정치의 생명선이라고 할 수 있는 정당에 대하여 권력 - 의회의 관계에서 일반적으로 기대할 수 있는 역할은 가치창조기능(정권담당기능)과 대항가치의 표명·등록기능(권력비판기능)이며, 전자는 선거, 매스컴, 이익단체, 조언자의 권고등을 통해서 표명된 대중의 선호에 따른 건설적 정책을 선택·실현하는 기능이며, 후자는 보다 건설적인 대안(정책대안, leader대안)을 적극적으로 시민에게 제시해서 정권에 육박하는 기능이라고 할 수 있다. 정책을 둘러싼 이러한 기능자체가 시민교육 기능이라고 할 수 있지만 정책이나 정당에 대한 관심조차 희박한 시민들에 대해서는 그 이전단계의 교육기능이 필요하게 되는 것이다. 정당의 교육기능을 다함에 있어서는 시민에 대한 정치교육만이 아니라 정당이 시민생활과 밀접한 관련을 갖고, 시민생활에 관련된 정책을 펴도록 해야 한다.

## 2. 정당의 역할

정당구성원은 계층에 따라 담당하는 역할이 각기 다른 것이다. 여기에서 주목할 것은 L. W. Milbrath가 정치적 참가에 따른 대가(시간과 에너지에 의해서 환산되는)의 규모를 기준으로 해서 서열화한 정치관여의 형태이다. 그에 의하면 ① 당의 임원이 되어 정치자금을 모금하고 당간부회와 전략집회에 참가하며 공직후보자가 되는 등 경기자적 활동을 하는 당의 상위에 있는 자, ② 정치집회나 대회에 출석하며 공직자나 정치지도자와 접촉하고 정치자금을 관리하는 이행적 행동을 하는 중간관리층, ③ 정치적 대화를 나누며 정치적 자극



을 받고 선거용 기장이나 스틱카를 부치며, 투표를 권유하고 행하는 방관자적 활동을 하는 하위당원으로 나뉜다. 이들 삼자는 말은 바 역할에 따라 시민을 접촉하고 조직내에 흡수시키며, 그들의 참가의 욕을 자극시키려고 한다. 사회적 동물, 정치적 동물인 시민이 이에 자극을 받아 위화감없이 흡입되면 보다 고차적인 참가에 유도하는 것은 그리 어려운 일이 아니다.

이러한 과정이 시민의 정치화 교육과정이라고 할 수 있는데, 이 과정에서 정책적인 이해관계를 중시하느냐, 사적인 정적 관계를 중시하느냐는 정치문화의 차이에서 유래하게 되는 것이다. 민주주의는 선거민주주의라고 할 수 있으며, 선거민주주의는 「선거를 기초로 한 다원제(polyarchy)」라고 할 수 있다. 그 구성요소는 ① 공개적이며 경합적으로 (정권을 담당할) 소수자를 계속적으로 배출해내는 절차, ② (정권을 담당할) 소수자의 행동이 「예상적으로 반응될 수 있는 rule」에 따라 유도되는 절차라고 할 수 있다. 이는 곧 규칙에 따른 정권담당자의 배출이라고 할 수 있다. 즉, 「선거시장에서의 경합이 최종적으로 정권을 담당할 소수인에게 귀속시키는 것과 같은 다원제(polyarchy)를 형성하는 절차」라고도 하여, 권력의 분산·제한·통제·교대를 명제로 하는 민주주의를 정당간 경합에 의하여 실현하려는 체제인 것이다. 이러한 경합체제에서 어느 정당을 선택하느냐를 결정하는 심판자는 선거에 있어서의 유권자, 즉 합리적 투표자인 것이다.

#### IV. 결 론

현대민주주의가 대의정치를 채택하는 이상 정당없이 그 기능을 다 할 수 없으므로 정당은 현대의 대중민주주의를 위한 필수불가결의 수단이라고 할 수 있다. 그런데 오늘날 정당은 그에 상응한 기능을 충분히 다하고 있지 못하고 있으며, 그 기능부전 문제에 관한 뚜렷한

처방전이 없음에도 불구하고 여전히 정당에 그 역할을 기대하고 있는 것이다.

우리나라는 정치문화와 정치체제로 인하여 정당의 구조가 민주화 되지 못하고 권력의 산물로서 조직정당을 위장하여 왔다고 할 수 있다. 이러한 정치문화와 정치체제하에서는 공명선거가 용이하게 이룩되기 곤란하고, 따라서 민주정치의 발전을 기대하는 것이 용이하지 않다. 정치권력은 관권이나 금력을 동원하여 여당에게 유리한 투표를 획책하고, 투표자는 혈연·지연·학연등 정실이나 배타적 이기주의에 의한 사적 친화관계에 따라 인물을 선택할지언정 합리적인 정책을 선택하지 않은 경향이 많다. 그래서 정당의 기능은 권력의 창출이나 유지에만 몰두하여 시민생활과는 유리되게 된다.

그러나 정당이 시민교육 기능을 통하여 시민의 정치의식을 성숙시킴으로써 정당제도나 선거제도를 발달시키고, 선거풍토를 개선하여 공명선거를 이룩할 수 있는 것이다. 그래서 우리나라와 같은 경우 정당의 기능중 투표자의 사회화, 정치적 사회통합화 기능에 역점을 두어 그 역할을 다하도록 할 필요가 있다. 그러기 위해서는 정당 스스로가 훈련되어야 하지만 선거의 기회를 시민교육의 훈련장으로 하여 공명선거를 이룩하는데 기여하도록 하는 것이다. 공명선거는 입후보자와 투표자의 자유의사를 전제로 일정한 룰(rule)에 따라 균등한 경쟁을 통하여 합리적인 정책 선택을 하도록 하여야 하는 것이므로, 정당이 공명선거를 주도하여 투표자의 정치적 사회화기능을 발휘되도록 함으로써 민주정치의 발전을 위한 역할을 다하게 되는 것이다. 정당은 다수의 득표를 통하여 정권을 획득하는 것을 목표로 하지만, 지식인으로 구성된 정당은 지식인들에 의하여 영향을 받고, 국민에게 영향을 미쳐 민주정치의 발전에 기여하게 되는 것이다.