◇선거를 통한 변혁 가능성 진단을 위한 기획 시리즈 〈4〉 — 역대 한국 선거 사례와 그 의미(해방이후-70년말)

파행 일변도의 정권쟁탈전

선거, 변혁의 수단인가 목적인가

Ⅰ. 선거의 의미

시민의 참여, 즉 선거라는 제도적 장치를 통해 민의에 의한 통치를 한다는 것은 민주주의의 핵심적 요소이다. 그러나 1945년 해방과 더불어 시작된 민주주의 이식 사업은 한국의 정치를 민의에 의한 통치라기 보다는 단지 엘리트를 중심으로 국민의 의사를 대표하기 위해 경쟁하는 모습으로 변질되었다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 한국에서의 선거는 고전적 의미를 상실하고, 지배자가 되기 위한, 그리고 정통성을 획득하고 유지하기 위한 방안으로 변화한 것이다. 특히 합리주의적 입장에서 정당의 이익대표체계를 반영하는 다원주의적 제도로서, 혹은 정당 기원에 관한 역사적 상황론에서 처럼 국가통합을 유지하고 정통성을 획득하기 위한 선거의 기능을 적절하게 수행해 온 것도 아니다. 그럼에도 불구하고 40여년의 헌정사에서 선거는 여전히 민주적인 제도로 이해되고 또 일정한 규칙에 의하여 정규적으로 시행되고 있다. 그 이유는 선거가 가져 지는 가능성에 대한 애착이고 또 민의라는 실체에 대한 어길 수 없는 불문율에 기인한다고 볼 수 있다.

최근 매년 실시되는 과거에 경험하지 못한 선거의 홍수속에서 과연 우리 선거가 과거에 어떻게 치뤄졌고, 또 어떠한 의미를 부여할 수 있는가를 알아보는 것은 의미있는 일일 것이다. 이러한 입장에서 1970년대까지의 선거를 중심으로 한국의 선거제도의 변화와 유권자들의 투표행태를 살펴보고 이것이 정치발전적으로 어떠한 의미를 가지고, 또 변화를 기대하는 가능성의 선거가 정치권의 갈등 현상에 어떠한 의미를 내포하고 있는가를 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 선거제도와 정치권의 갈등

1948년 5월10일 국회의원 총선거가 실시된 이후 40년이 지나는 동안 국회의원 선거, 대통령 선거, 지방자치선거 등 많은 선거가 치루어졌다. 지금까지 선거가 합법하게 실시되었지만, 선거제도가 뿌리를 내리지 못하고 있는 것은 일부에 있어 편의에 의한 비합리적인 법개정에 기인하고 있다고 볼 수 있다.

한국에서 근대적인 선거제도의 성립은 미군정하에서 제정·공포된 '입법의회의원선거법'을 바탕으로 하는 점정적인 선거법에 의해 기초가 마련되었다. 당시 선거법의 주요 내용을 보면 선거권은 만20세, 피선거권은 만25세에 달한 국민에 평등하게 부여하였고, 소선거구제를 채택하였다.[1] 선거구는 200개로 선거구획정 법정주의에 따라 이루어졌고, 대수대표제로 당선자이 결정되었다.

이 선거법은 2대 국회부터 매회 선거마다 수정되었으나 일부를 제외하고는 큰 골격의 변화는 없었다. 구체적으로 보면, 2대 국회에서 입기를 4년으로 늘리고, 제3대 국회의원 선거에서는 임후보자 공탁금환원제도가 도입되어 정당정치의 기틀을 마련하였다. 제5대 총선거에서는 4.19혁명의 정신에 따라 선거연령을 21세에서 20세로 낮추었다. 제6대 총선거에서는 전국구제도와 지역구제도를 병행하도록 제도개선이 이루어졌으며, 그후 9대 총선거에서는 유신체제로의 전환에 따라 국회의원 선거제도가 크게 바뀌었다. 즉, 1개의 선거구에서 입기 6년의 의원 2인을 뽑는 중선거구제로 바뀌었으며, 통일주체 국민회의원서 국회의원 정수의 1/3을 입기 3년으로 유신정우회의원을 뽑도록 하였다. 또한 무소속 출마가 허용되고, 또 선거공영제가 도입되기 시작하였다.

이러한 일반적인 국회의원선거 제도와는 달리 대통령선거 제도는 집권자의 의도를 반영하여 많은 갈등을 낳게 된다. 먼저 1951년 간선으로 선출된 이승만 대통령은 국회가 대통령 직선제를 채택하도록 강요하였다. 1952년 선거에서 그에 재임을 보장해 주려는 헌법개정은 이른바 발췌개헌으로 정치파동을 일으켰고, 그 후 3선연임 문제와 관련하여 사사오입이라는 비민주적인 헌법개정을 추진하였던 것이다. 또한 2년간의 군정 이후 탄생한 제3공화국은 대통령의 3선을 제외하는 헌법을 채택하였다.

박대통령은 3선 개헌을 위해 1969년 헌법개정을 하고, 이어 장기집권을 위한 유신입법을 채택하도록 했다.

이러한 제도적인 변화는 순탄하게 이루어 졌을 것이다. 제1공화국의 발췌개헌, 사사오입과 같은 헌법개정, 그리고 유신헌법 이후의 전국구 제도와 대통령 간접선거의 경우에는 국민들의 심각한 저항에 직면하게 된다. 즉 제1공화국의 헌법개정과 관련된 선거제도의 변화는 정치적 영향으로 나타나기 보다는 장기적으로 정부당에 대한 깊은 불신으로 번져 나가기 시작했다. 제4대 총선거에서 야당은 단일정당으로 통합하여 '못살겠다 갈아보자'는 구호를 내걸고 집권당을 위협하으며, 급기야는 민심의 이반을 가져오게 되었다. 제5대 총선거에서는 4.19혁명의 정신에 따라 선거연령을 21세에서 20세로 낮추었다. 제6대 총선거에서는 전국구제도와 지역구제도를 병행하도록 제도개선이 이루어졌으며, 그후 9대 총선거에서는 유신체제로의 전환에 따라 국회의원 선거제도가 크게 바뀌었다. 즉, 1개의 선거구에서 입기 6년의 의원 2인을 뽑는 중선거구제로 바뀌었으며, 통일주체 국민회의원서 국회의원 정수의 1/3을 입기 3년으로 유신정우회의원을 뽑도록 하였다. 또한 무소속 출마가 허용되고, 또 선거공영제가 도입되기 시작하였다.

◇한국의 정치는 체제지체 현상으로 선거를 통한 발전 가능성을 차단 당하고 있다

정통성 확보 위한 절차로써의 선거기능 유명무실
권력유지 수단으로 헌법개정 등 제도적 장치 강제돼

이러한 제도적인 변화는 순탄하게 이루어 졌을 것이다. 제1공화국의 발췌개헌, 사사오입과 같은 헌법개정, 그리고 유신헌법 이후의 전국구 제도와 대통령 간접선거의 경우에는 국민들의 심각한 저항에 직면하게 된다. 즉 제1공화국의 헌법개정과 관련된 선거제도의 변화는 정치적 영향으로 나타나기 보다는 장기적으로 정부당에 대한 깊은 불신으로 번져 나가기 시작했다. 제4대 총선거에서 야당은 단일정당으로 통합하여 '못살겠다 갈아보자'는 구호를 내걸고 집권당을 위협하으며, 급기야는 민심의 이반을 가져오게 되었다. 제5대 총선거에서는 4.19혁명의 정신에 따라 선거연령을 21세에서 20세로 낮추었다. 제6대 총선거에서는 전국구제도와 지역구제도를 병행하도록 제도개선이 이루어졌으며, 그후 9대 총선거에서는 유신체제로의 전환에 따라 국회의원 선거제도가 크게 바뀌었다. 즉, 1개의 선거구에서 입기 6년의 의원 2인을 뽑는 중선거구제로 바뀌었으며, 통일주체 국민회의원서 국회의원 정수의 1/3을 입기 3년으로 유신정우회의원을 뽑도록 하였다. 또한 무소속 출마가 허용되고, 또 선거공영제가 도입되기 시작하였다.

이러한 일반적인 국회의원선거 제도와는 달리 대통령선거 제도는 집권자의 의도를 반영하여 많은 갈등을 낳게 된다. 먼저 1951년 간선으로 선출된 이승만 대통령은 국회가 대통령 직선제를 채택하도록 강요하였다. 1952년 선거에서 그에 재임을 보장해 주려는 헌법개정은 이른바 발췌개헌으로 정치파동을 일으켰고, 그 후 3선연임 문제와 관련하여 사사오입이라는 비민주적인 헌법개정을 추진하였던 것이다. 또한 2년간의 군정 이후 탄생한 제3공화국은 대통령의 3선을 제외하는 헌법을 채택하였다.

박대통령은 3선 개헌을 위해 1969년 헌법개정을 하고, 이어 장기집권을 위한 유신입법을 채택하도록 했다.