



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

윤진표 교수지도

석사학위 청구논문

동아시아 선거민주주의의

제도와 과정에 관한 비교연구

-한국, 대만, 인도네시아 사례를 중심으로-

2009

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

고우정

동아시아 선거민주주의의
제도와 과정에 관한 비교연구
-한국, 대만, 인도네시아 사례를 중심으로-

윤진표 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2009년 5월

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

고우정

인 준 서

고우정의 석사학위 논문을 인준함.

심사위원 _____ 印

심사위원 _____ 印

심사위원 _____ 印

성신여자대학교 대학원

논문개요

본 연구는 동아시아에서 민주화를 이룩한 한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의를 비교분석한 것이다. 이를 위하여 본 연구는 이들 세 나라의 민주화 이후 선거민주주의를 제도적 측면과 행태적 측면의 두 가지 차원으로 나누어 평가하였다. 이러한 평가들을 토대로 하여 각 국가들의 민주주의 수준을 유형화함으로써 이들 나라들의 선거민주주의를 비교론적인 시각으로 고찰하였다.

우선 제도적 측면은 각 국가의 민주화 이후의 헌법 규정을 통하여 평가하였다. 구체적으로 권력위임, 선호표현의 자유와 보호, 참여의 권리를 살펴보았고, 이러한 조항들을 통해 각 국가의 제도적 측면을 높고 낮음으로 평가하였다. 민주주의의 또 다른 한 축을 형성하는 행태적 측면은 선거관련 데이터와 선거참여를 통하여 평가하였다. 특히 선거참여는 정치권과 시민사회의 선거참여로 나누어 살펴보았고, 어떤 요소가 더 강하게 선거결과에 영향을 미치는지를 분석하였다.

한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의를 이론적으로 고찰한 결과는 다음과 같다. 한국은 제도적 수준은 높고, 정치권보다 시민사회의 선거참여가 활발하게 나타나고 있다고 평가할 수 있다. 대만은 제도적 수준은 높고, 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발하게 나타나고 있다고 평가할 수 있다. 마지막으로 인도네시아는 한국과 대만에 비해 제도적 수준은 낮고, 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발하게 나타나고 있다고 평가된다. 결론적으로 본 연구를 통하여 각 국가의 제도적 측면과 행태적 측면을 교차 분석함으로써 한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의의 유형을 파악할 수 있었다. 비록 본 연구가 선거라는 하나의 요소를 통하여 민주주의 수준을 유형화하고 비교하였으나, 이러한 유형화 작업을 통하여

각 국가들의 선거민주주의의 제도적 측면과 행태적 측면을 이해하는데 기여할 수 있을 것이다.

목 차

논문개요

I. 서론	1
1. 문제제기와 연구목적	1
2. 기존연구의 비판적 검토	3
3. 연구의 내용과 방법	6
II. 이론적 논의와 분석틀	9
1. 이론적 논의	9
1) 민주주의와 선거	9
2) 거버넌스와 선거참여	16
2. 분석틀	19
III. 한국의 선거민주주의	26
1. 민주화 이전 한국의 선거	26
2. 민주화 이후 한국의 선거	29
1) 제도적 측면	29
2) 행태적 측면	33
① 선거관련 데이터	33
② 선거참여	37
3. 한국의 선거민주주의 평가	48
IV. 대만의 선거민주주의	51

1. 민주화 이전 대만의 선거	51
2. 민주화 이후 대만의 선거	52
1) 제도적 측면	52
2) 행태적 측면	55
① 선거관련 데이터	55
② 선거참여	60
3. 대만의 선거민주주의 평가	64
V. 인도네시아의 선거민주주의	66
1. 민주화 이전 인도네시아의 선거	66
2. 민주화 이후 인도네시아의 선거	68
1) 제도적 측면	68
2) 행태적 측면	71
① 선거관련 데이터	71
② 선거참여	75
3. 인도네시아의 선거민주주의 평가	78
VI. 동아시아 선거민주주의 비교 및 평가	81
1. 한국, 대만, 인도네시아 비교	81
2. 동아시아 선거민주주의 평가	84
VII. 요약 및 결론	89

참고문헌

ABSTRACT

표 목 차

<표 2-1> 선거방식의 유형	15
<표 2-2> 프리덤하우스의 정치적 권리(PR)와 시민적 자유(CL)	22
<표 2-3> 동아시아 선거민주주의의 규범적 전제	24
<표 3-1> 한국의 선거민주주의에 관한 법규정	31
<표 3-2> 한국의 대통령선거와 국회의원선거의 투표율	34
<표 3-3> 한국의 정당	35
<표 3-4> 한국의 정치적 권리와 시민적 자유도 평가	37
<표 3-5> 한국의 17대 총선: 정당별 지지율의 변화	40
<표 3-6> 시민단체의 낙천대상자 발표	42
<표 3-7> 총선연대 낙천대상자 최종결과	43
<표 4-1> 대만의 선거민주주의에 관한 법규정	54
<표 4-2> 대만의 총통선거와 입법의원선거의 투표율	55
<표 4-3> 대만의 정치적 권리와 시민적 자유도 평가	60
<표 4-4> 대만의 2004년 입법의원선거 정당별 의석수 현황	62
<표 5-1> 인도네시아의 헌법 개정 과정	69
<표 5-2> 인도네시아의 선거민주주의에 관한 법규정	70
<표 5-3> 민주화 이후 인도네시아의 국회의원선거 정당별 득표율 ..	72
<표 5-4> 인도네시아의 정치적 권리와 시민적 자유도 평가	74
<표 5-5> 인도네시아의 2004년 대통령 제1차 선거결과	77

<표 5-6> 인도네시아의 2004년 대통령 제2차 선거결과	78
<표 6-1> 한국, 대만, 인도네시아의 제도	85

그림 목 차

<그림 2-1> 선거민주주의의 강령적 정의	12
<그림 2-2> 제도적·행태적 측면에 따른 선거민주주의 유형	25
<그림 4-1> 대만의 정당체제	58
<그림 6-1> 한국, 대만, 인도네시아의 제도적·행태적 측면에 따른 선거민주주의 유형	87

I. 서론

1. 문제제기와 연구목적

현재 세계의 정치는 민주주의가 대세를 이루고 있다. 중국, 베트남 등 극소수의 국가들이 여전히 공산당 일당지배체제를 유지하고 있지만, 이들 국가 역시 부분적으로 자본주의적 요소를 수용하며 공산주의 체제에 수정을 가하고 있다. 이제 민주주의는 그 어떤 국가도 거부할 수 없는 지배적 정치 이데올로기로 존재하고 있는 것이다. 이러한 흐름은 소위 '제3의 물결'로 설명되는 민주화의 거센 바람이 불어 닥친 결과이다(Huntington 1991).¹⁾ 이러한 민주화의 물결은 더욱 거세져 동유럽과 소련을 붕괴시켰고 1990년에는 동독이 서독에 흡수통일 되면서 현실 사회주의 시대는 붕괴되었다. 마침내 자유민주주의의 세계가 도래된 것이다.

이러한 민주화의 세계사적 흐름에서 아시아도 예외가 될 수 없었다. 1970년대 중반 남부 유럽에서 시작된 민주화는 세계를 서진하면서 전 세계를 강타하게 되었고, 이러한 민주화는 80년대 중반 이후 아시아에도 영향을 미치게 되었다. 특히 동아시아의 여러 나라들은 독재를 반대하고 민주화를 열망했던 시민들의 자발적인 민주화 운동이 도미노 현상처럼 일어나면서 권위주의 국가체제가 붕괴되고 비로소 민주주의를 실현하게 되었다. 필리핀을 시작으로 한국, 미얀마, 중국, 대만, 태국, 인도네시아 등에서 민주화 운동은 확산되어 갔다. 이전의 독재와 쿠데타로 얼룩졌던 동

1) 헌팅턴(S. P. Huntington)은 1974년 포르투갈의 민주화 이후, 세계적으로 확산된 민주화의 흐름을 '제3의 물결'로 명명하였다.

아시아가 80년대 중반 이후 진정한 민주주의를 시험받게 된 것이다. 동아시아의 민주화는 독재로 인하여 왜곡된 정치체제를 진정한 민주주의로 실현하기 위해 시민들의 손으로 일궈낸 값진 결과로 설명할 수 있다.

어느덧 동아시아 국가들의 민주화 이후, 짧게는 10년에서 길게는 20년이란 많은 시간이 흘렀다. 민주화 이후 한국, 대만, 인도네시아 등 민주주의의 제도 구축과 공고화를 달성한 나라들도 있었고, 태국 등 민주주의 공고화 과정에서 민주주의가 오히려 후퇴한 나라들도 있었다. 그리고 미얀마, 중국, 베트남 등 여전히 권위주의 혹은 공산주의 체제를 유지하고 있는 국가들도 있다. 또한 ‘비자유적민주주의’라고 불리는 싱가포르와 같이 변형된 형태의 민주주의를 구축하고 있는 나라들도 있다.²⁾ 동아시아에서는 다양한 정치체제가 여전히 공존하고 있다. 따라서 동아시아의 민주주의 형태에 대해 재조명해 볼 필요가 있다.

동아시아 민주주의를 제대로 이해하기 위해서는 정치·경제·사회·문화적 요인을 포괄적으로 살펴봐야 한다. 그러나 본 논문에서는 선거민주주의를 통해서 동아시아 민주주의를 파악하고자 한다. 민주주의의 최소조건인 선거를 통해 분석하고자 하는 이유는 ‘선거의 실시’여부가 민주주의를 평가하는 가장 기본적인 요소이기 때문이다. 물론 선거의 실시만으로 선거민주주의가 구축되었다고 보는 것은 너무 단순한 평가일 것이다. 선거의 실시만으로 민주주의를 평가한다면 동아시아는 이미 선거민주주의를 실현하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 선거민주주의의 질적 차원에서 본다면 다양한 형태로 선거민주주의가 나타나고 있는 것이 사실이다. 이러한 관점에서 선거민주주의를 보는 시각의 다양성이 중요해진다. 따라서 선거의 제도 및 행태적 측면에서의 종합적 분석을 통해 동아시아 선거민

2) 비자유민주주의는 자유민주주의로의 이행에 대한 비판적 견해로 제시되었다. 비자유적민주주의에 관한 논의는 자카리아(Zakaria 1997), 레비츠키(Levitsky 1997), 서경교(2003, 2004, 2005), 최경희(2005) 등의 논의를 참고하기를 바란다.

민주주의를 비교분석할 필요가 있다. 본 논문은 이러한 문제의식을 바탕으로 선거민주주의의 분석틀을 제시하고, 한국과 대만, 인도네시아의 사례를 통해 선거민주주의의 비교연구를 진행하고자 한다.

이를 위해 본 논문은 지역적 측면에서 동북아와 동남아시아를 개별적으로 연구하는 기존연구의 한계를 넘어 동아시아의 민주주의를 전반적으로 검토하게 될 것이다. 또한 방법론적인 측면에서 제도적 측면과 행태적 측면을 동시에 분석하게 될 것이다. 민주주의가 실현되는 과정에서 실제적으로 선거제도가 어떻게 구축되어 있으며, 선거참여는 어떻게 이루어지고 있는가를 통해 민주주의의 공고화 정도를 측정하려고 한다.

이러한 분석기준을 바탕으로 본 논문은 동아시아 민주주의 공고화의 성공사례인 한국, 대만, 인도네시아의 비교연구를 통해 동아시아 선거민주주의를 살펴보고자 한다. 선거제도 구축의 시기나 정치권과 시민사회의 참여 양상에서 차이점은 있으나 지역적 특성과 민주화 유형이 유사한 세 나라는 최대유사체계로서 비교가능성이 크기 때문이다. 이 연구를 통해 최대유사체계인 세 나라의 제도 및 행태분석을 교차 비교함으로써 동아시아 선거민주주의의 유사성과 차이점을 도출하고, 세 나라의 민주주의 공고화 정도를 측정하고자 한다.

2. 기존연구의 비판적 검토

민주주의에 대한 기존의 이론적·역사적 문헌은 그 역사만큼이나 방대하지만, 동아시아 민주주의를 선거제도와 선거참여의 관점에서 종합적으로 살펴본 문헌은 드물다. 기존 연구의 대부분은 동아시아의 선거와 민주주의를 제도적인 측면에서만 분석하거나, 시민사회(civil society)의 선거

참여라는 행태적 측면에서 단편적인 분석을 수행했을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 몇몇 학자들의 연구 성과는 주목할 만하다.

박사명의 『동남아 정치변동의 동학』은 동남아시아로 지역을 국한시켰으나 태국, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 베트남 등 동남아시아 국가들의 경제성장과 정치발전의 과정을 포괄적인 입장에서 고찰하고 있다(박사명 2004). 또한 동남아 국가들을 포괄적으로 포함하는 지역단위체로서 아세안의 발전과 진화과정을 함께 살펴봄으로써 동남아시아 전반의 경제성장과 정치적 발전과정을 평가하였다(박사명 2004, 15). 이러한 연구를 통해 동남아시아 국가들의 정치발전 형성과 변화의 요인들을 이론적 논의와 실증적 사례분석 연구를 동시에 검토하는데 도움을 준다. 그러나 정치 발전과정을 제도적 측면에서 분석하지 못한 한계점을 갖고 있다.

조희연·박은홍의 『동아시아와 한국』은 단순한 지리적 범주의 인접성에서 벗어나 정치·경제적인 이해관계가 밀접히 연결되고 있는 동아시아를 재조명하고 있다(조희연·박은홍 2007). 특히 『동아시아와 한국』에서는 민주화보다는 민주주의 공고화에 초점을 두고, 민주화 이후의 민주주의 공고화 과정에서 발생하는 위기들을 분석하고 있다. 1부와 2부에서 대만, 인도네시아, 필리핀, 태국의 사례를 통해 ‘민주화 이후 민주주의 위기’를 다루고 있고, 3부는 아직도 권위주의체제가 지속되고 있는 말레이시아와 미얀마의 사례를 다루고 있다. 이를 통해 민주주의의 위기와 권위주의체제의 안정에 대한 이해를 제공하고 있다. 그러나 민주주의 공고화 과정에서의 위기에 초점을 맞추므로써 민주주의 공고화의 방향을 제시하지 못하는 한계점을 보여준다.

신윤환은 『동남아의 선거와 정치사회적 변화(서강동아연구총서 2)』를 통해 동아시아 선거민주주의에 대해 살펴보고 있다.(신윤환 2008). 『동남아의 선거와 정치사회적 변화』는 현대 민주주의의 최소조건인 선거가

동남아에서 어떻게 적용되고 있는가를 살펴보고 있다. 단순히 형식적·절차적인 민주주의로의 선거뿐만 아니라 시민 참여 등의 실질적인 민주주의의 측면도 검토하여, 동아시아 선거민주주의의 제도분석과 행태분석이 적절히 배합된 문헌으로 볼 수 있다.

김웅진과 서경교 등이 저술한 『동아시아의 정치변동』은 동아시아의 시민사회의 정치참여와 선거거버넌스에 대해 살펴보고 있다.(김웅진·서경교 2001). 이 책은 동아시아 정치변동 분석모형의 구축을 위해 정치변동의 동아시아적인 의미를 살피고, 동아시아 정치변동 모형의 구축에 필요한 몇 개의 방법론적 전략을 제시하고 있다. 특히 주목해봐야 할 부분은 이정희가 쓴 제5장 “동남아 국가의 시민사회와 정치변동: 사회 제세력의 역할을 중심으로”이다. 여기에서는 동아시아 시민사회의 선거참여라는 행태적 측면을 분석하고 있어 연구의 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나 이 책의 다른 논문들은 동아시아의 정치변동에만 치중하여 민주주의 공고화에 대한 이론적 설명을 하지 못하는 한계를 보이고 있다.

캘러한(William Callahan)의 *Pollwatching Elections and Civil Society in Southeast Asia*은 동남아시아의 투표에 대한 전 과정을 자세히 다루고 있다(Callahan 2000). 선거과정에서의 캠페인과 민주화 포럼, 언론의 활동 등에 대해서 자세히 다루고 있을 뿐만 아니라, 시민사회의 선거참여를 다각적인 시각에서 다루고 있다. 이 책은 다른 논문들이 제도적인 측면에서 동남아시아의 선거를 다룬 반면에 행태적인 측면인 참여에 초점을 맞추어 분석하고 있어 연구적 성과가 크다고 할 수 있다.

이외에도 라오타마탕(Anek Laothamatas)의 *Democratization in Southeast and East Asia*를 주목할 만하다(Laothamatas 1997). 비록 민주화에 초점을 맞추어 민주주의에 대해 서술하고 있으나, 동북아시아와 동남아시아를 아우르고 있다는 측면에서 동아시아의 민주주의를 연구 분

석하는데 큰 의미를 준다고 볼 수 있다.

아차리아(Amitav Acharya)의 “Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia”의 논문은 라오타마탄의 저서처럼 민주화에 초점을 맞추어 설명하는 한계를 보이고 있다(Acharya 2003). 그러나 참여적 시각을 바탕으로 동남아시아를 재조명하고 있다는 측면에서 동남아시아의 참여 민주주의에 대한 관점을 파악하는데 도움을 주고 있다.

그러나 이상에서 살펴본 것처럼 선거민주주의에 대한 기존문헌들의 대부분은 동남아시아의 국가들을 중심으로 연구되고 있는 한계를 보이고 있다. 동북아시아의 경우 각 국가별 선거민주주의에 대한 연구만이 비교적 활발히 진행되고 있을 뿐이다. 더욱이 대만 민주주의에 대한 연구는 한국에서 거의 이루어지지 않고 있다. 결국 동북아와 동남아를 아우르는 동아시아의 선거민주주의를 분석하고 있는 연구는 찾을 수가 없다.

또한 동아시아의 민주화 과정에서 선거제도 구축과 정치참여에 대한 연구는 활발히 진행되는 반면, 민주주의 공고화라는 측면에서 자유롭고 공정한 선거제도와 선거참여가 실질적으로 이루어지고 있는지에 대한 분석은 부족하다고 볼 수 있다. 즉 방법론적 측면에서 제도 및 행태 분석이 동시에 이루어지는 연구가 부족한 것이다. 따라서 동아시아 선거민주주의를 제도로서의 선거와 행태로서의 선거참여를 결합한 포괄적 연구가 학술적으로 필요하다는 점을 기존 연구에 대한 분석이 보여주고 있다.

3. 연구의 내용과 방법

본 논문은 다음의 순서에 따라 기술될 것이다. 동아시아 선거민주주의

의 비교분석을 위해 먼저 이론적 배경으로 민주주의에서 선거의 중요성을 설명하고 현실에서의 선거참여를 함께 살펴볼 것이다. 다음으로 이 논문의 준거 틀인 스케들러(Andreas Schedler)가 정리한 “the Chain of Democratic Choice” 이론을 살펴보는데 이 과정에서 민주적 선택의 규범적 전제를 구체적으로 보려고 한다(Schedler 2002, 39). 이와 동시에 동아시아 선거민주주의를 제도로서의 선거와 행태로서의 선거참여를 동시에 분석하여 이론적 설명의 수준을 높이려고 한다.

3장부터는 앞에서 제시한 이론적 분석 틀을 한국, 대만, 인도네시아 사례에 각각 적용한다. 먼저 선거법과 선거제도를 중심으로 제도를 분석하고, 선거참여 관점에서 정치권(polity)과 시민사회의 참여를 중심으로 행태를 분석한다(Tilly 1978).³⁾ 그리고 제도적 측면과 행태적 측면의 분석을 기초로 하여 각 국의 선거민주주의를 분석한다.

6장에서는 3~5장에서 살펴 본 한국, 대만, 인도네시아 사례의 분석을 토대로 교차비교를 시도한다. 이를 통하여 각국의 선거민주주의 뿐만 아니라 동아시아 선거민주주의의 유사점과 상이점을 도출한다. 결론적으로 본 논문은 민주화 이후 동아시아의 선거민주주의의 제도적 측면과 행태적 측면을 비교하여 세 나라의 유사성과 상이성을 도출하고 세 나라의 민주주의 공고화 정도를 측정해 보고자 한다.

본 연구는 문헌자료와 선거관련 통계자료를 모두 종합하여 연구목적에 부합하는 연구 자료를 활용하고자 한다. 문헌자료는 연구대상 국가들의 국문 자료와 영문 자료를 포괄적으로 활용하여 분석을 실시한다. 특히 한국을 제외한 대만과 인도네시아의 경우 통계자료와 분석 자료가 충분하지 못하므로 문헌자료들을 최대한 활용하여 보완하고자 한다. 각 국가들

3) 톨리(Tilly)는 *From Mobilization to Revolution*에서 "polity"와 "civil society"를 설명하고 있다. 본 논문에서는 톨리의 개념을 바탕으로 polity를 정치권으로, civil society를 시민사회로 정의하여 행태적 측면을 분석하고자 한다.

의 선거민주주의의 제도적 측면을 살펴보기 위하여 각 국가들의 헌법을 심층적으로 분석할 것이고, 각국의 민주화 이후에 실시된 대통령선거와 국회의원선거 결과를 활용할 예정이다. 그리고 각국의 중앙선거관리위원회 등 선거에 관련된 홈페이지를 적극 활용할 예정이다.

본 연구는 이러한 각종 연구 자료를 포괄적으로 활용하여 통계수치를 기반으로 한 서술적 연구방법을 사용하고자 한다. 각국의 선거민주주의를 분석하는 과정에서 각종 선거자료들을 사용할 예정이며, 선거자료를 통해 나타나는 설명력의 한계와 부족한 논의들은 문헌자료를 통해 보완할 것이다. 이러한 연구방법을 통해 논리적 설명을 체계적으로 연결시켜 논문의 완성도를 높이고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의와 분석틀

1. 이론적 논의

1) 민주주의와 선거

동아시아 선거민주주의를 분석하기 전에 선거에 대한 의미부터 이해하는 것이 무엇보다 중요하다. 민주주의의 최소조건으로 여겨지는 선거는 매우 중요한 개념이다. 따라서 많은 학자들이 민주주의와 선거에 대한 정의를 내리고 있다. 본 논문에서는 민주주의의 다양한 정의를 통해 최대 및 최소 강령적 정의로의 민주주의를 구분하여 설명하고자 한다.

민주주의의 최대 강령적 정의는 민주주의의 영역을 포괄적으로 산정하여 다양한 요건을 민주주의 개념에 활용하는 것을 말한다. 예를 들어 최대 강령적 정의로 민주주의를 설명하고 있는 학자에는 데이비드 비담(David Beetham)과 케빈 보일(Kevin Boyle)이 있다.⁴⁾ 비담과 보일은 ‘자유롭고 공정한 선거, 열려 있고 책임지는 정부, 시민적·정치적 권리, 민주사회’ 등 네 가지 요소를 통해 민주주의를 넓게 정의하고 있다(Beetham and Boyle 1995). 이러한 민주주의는 “집단적 의사결정의 영역에 대한 대중적 통제(popular control)원칙과 동등한 권리(equality of rights) 원칙”이 적용된다(Beetham and Boyle 1995, 17). 즉 민주주의는 개인적 의사결정이 아닌 집단적 의사결정의 영역인 것이며, 이러한 집단적 의사결정은 곧 선거를 통한 의사결정체제인 대의민주주의를 의미하는

4) 데이비드 헬드(David Held)는 비담과 보일보다 더 넓은 의미로 민주주의를 정의하고 있지만, 정치문화까지 민주주의의 요소로 고려하고 있는 헬드의 정의는 본 논문에서 제외시키기로 한다.

것이다.

물론 대의민주주의가 모든 시민의 의사결정을 반영하지 못한다는 비판을 받고 있는 것은 사실이다. 그러나 “대의제는 대중이 정부를 통제할 수 있도록 고안해 낸 최선의 제도”이다.(Beetham and Boyle 1995, 24). 대의제는 선거를 통해 시민들에게 권리를 이양 받은 정부를 직접 구성할 수 있으며, 이러한 선거의 지속성을 통해 끊임없이 정부를 감시할 수 있기 때문이다. 즉 ‘자유롭고 공정한 선거’는 민주주의의 실현을 위해 필수 요소인 것이다. 여기서 ‘자유롭고 공정한 선거’란 선거체제 즉 법률을 갖추고 동시에 선거절차를 확립하는 과정을 의미한다(Beetham and Boyle 1995, 47-48). 결과적으로 넓은 의미로서 민주주의를 정의 내린다 할지라도 ‘자유롭고 공정한 선거’는 시민들 간의 정치적 평등을 보장하는 중요한 무대인 것은 분명하다.

로버트 다알(Robert A. Dahl)은 보다 좁은 의미로 민주주의를 정의 내리고 있다. 구체적으로 다알은 민주주의에 관한 수많은 개념들 속에서 공통된 기준을 확보하고 있다. ‘효과적 참여, 투표의 평등, 계몽적 이해의 확보, 의제설정에 대한 최종적 통제의 행사, 성인들의 수용’ 등이 바로 그것이다(Dahl 1998). 여기서 첫 번째 기준은 선거에서의 참여를, 두 번째 기준인 투표의 평등은 모든 성원의 동등하고 효과적인 투표의 기회를 의미한다. 다알이 제시한 두 기준을 통해 선거의 실행이 민주주의의 공통된 기준이라는 점을 명확하게 할 수 있다.

한편 민주주의의 기본요건을 최소화시켜 민주주의를 정의하는 경우도 있다. 민주주의를 최소 강령적으로 정의를 내리고 있는 대표적인 학자로는 조셉 슈페터(Joseph A. Schumpeter)가 있다. 슈페터는 민주주의가 때와 장소에 따라서는 반드시 최상의 방법이 아닐 수 있다는 관점에서 이론을 전개하고 있다. 즉 민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 사회적·

경제적 조건이 필요하다는 것이다. 여기서 슈페터가 말하고 있는 조건은 바로 선거이다. 슈페터에게 있어서 민주주의의 표준은 “선거민의 투표를 획득하기 위하여 자칭 지도자들이 자유롭게 경쟁할 수 있다는 것”이다 (Schumpeter 1984, 285). 이는 정치가들 사이에서 유권자들이 주기적으로 정치지도자를 선출하는 하나의 정치적 방법을 의미한다. 결과적으로 슈페터는 민주주의란 목적이 아니라 하나의 정치방식이며, 민주주의적 방식이 효과적으로 작동하기 위해서는 다수의 정치정당간의 경쟁적이고 공평한 선거의 보장이라는 조건이 충족되어야 한다고 주장하면서 선거로 국한된 최소 강령적 민주주의를 정의하고 있다.

민주주의에 대한 최소 강령적 정의를 내리고 있는 또 다른 학자로는 아담 쉘보르스키(Adam Przeworski)가 있다. 쉘보르스키는 “민주주의에서는 결과를 예측할 수 없으며, 미래의 승리를 보장해 주지 않는다”고 설명한다(Przeworski 1991, 78). 즉 민주주의는 불확실성의 영역이며, 이러한 결과의 불확실성이 결과의 순응을 제도화시켜 민주주의가 작동한다는 것이다. 여기서 말하고 있는 결과의 불확실성이 바로 선거의 결과를 의미한다. 또한 미래의 선거참여에 대한 기회 때문에 모든 선거참여자들이 결과에 순응하게 되는 것이다. 따라서 쉘보르스키는 선거경쟁의 결과로써 정부가 구성되는 제도를 민주주의로 정의내리고 있다. 결과적으로 쉘보르스키 역시 슈페터와 마찬가지로 민주주의 하에서 다수의 정치세력들이 제도적 틀 안에서 경쟁하는 선거가 필수적으로 보장되어야 민주주의는 지속될 수 있다고 주장하면서 선거로 국한된 최소 강령적 민주주의를 정의하고 있다.

이상에서 살펴본 선거민주주의의 이론적 배경을 정리하면 선거민주주의는 최대 강령적 정의에서부터 최소 강령적 정의까지 다양하게 존재한다. 본 논문은 최대 강령적 정의로 비담과 보일을, 최소 강령적 정의로

슈페터와 웨보르스키를, 그리고 중간적 입장으로 다알의 정의를 통해 민주주의의 최소조건을 확인하고자 하였다. 민주주의란 정치지도자를 선출하는 시민들의 집단적 의사결정 과정이다. 이러한 집단적 의사결정 과정을 표현하는 정치적 방법이 바로 선거이다. 즉 공정하고 자유로운 선거의 실행은 민주주의가 실현되고 있다는 최소조건인 것이다. 결과적으로 선거 민주주의에서는 항상 경쟁과 참여를 위한 최소수준의 선거를 필요로 하고 있으며, 우리는 한 나라의 선거민주주의의 수준을 평가함으로써 그 나라의 민주주의가 실현되는지를 살펴보는 것이 가능해진다.

<그림 2-1> 선거민주주의의 강령적 정의

최소 강령적

최대 강령적

슈페터	다알	비담
웨보르스키		보일

한편 선거민주주의를 보다 정확하게 이해하기 위해서는 제도로서의 민주주의가 현실에서 어떻게 적용되고 있는지를 살펴보아야 한다. 실제로 민주주의는 현실에서 다양한 형태로 존재한다. 물론 ‘선거의 실시’라는 민주주의의 보편성만은 변하지 않는다.

민주주의 이론을 재정의한 사르토리(Giovanni Sartori)는 민주주의의 다양한 형태에 대해 설명한다. 사르토리는 민주주의에는 합리적 민주주의와 경험적 민주주의라는 두 유형이 존재한다고 말한다(Sartori 1987). 합리적 민주주의는 서유럽에서 보편적으로 나타나는 민주주의를 말하며, 경험적 민주주의는 영국과 미국에서 나타나고 있는 민주주의를 말한다. 이러한

민주주의의 다양성은 민주주의가 출현한 계기와 밀접하게 연관되어 있다. 서유럽에서는 혁명에 의해 단절된 형태로 민주주의가 나타나게 되지만, 영국과 미국에서는 지속적인 정치발전을 통해 민주주의가 나타나게 된다. 따라서 출현 방법에 따라 민주주의는 현실 속에서 다양한 형태로 존재하게 된다. 사실상 나라별로 나타나는 민주주의 형태는 다양한 형태로 발전하고 있다.

다알 역시 민주주의의 다양한 형태에 대해 설명하고 있다(Dahl 1998). 국가의 상이한 규모는 연방제와 단일제라는 다른 형태의 국가체제를 형성한다. 또한 각 국가별로 확립된 독자적인 헌법은 행정부, 입법부, 사법부, 정당체계, 지방 정부 등의 형태를 결정한다. 이를 통해 다양한 정당제도와 선거제도가 결정되어 다양한 형태의 민주주의가 출현하게 된다. 결과적으로 선거제도의 다양성이 다른 형태의 민주주의를 출현시키게 되는 것이다.

그렇다면 민주주의의 유형에 결정적인 역할을 하는 선거제도란 무엇일까? 선거제도는 어떻게 분류할 수 있을까? 선거제도의 유형을 분류하는 학자로는 먼저 아렌트 레입하트(Arend Lijphart)의 분류를 살펴볼 수 있다(Lijphart, 143-170). 레입하트는 ‘다수제, 비례대표제, 준비례대표제’라는 세 가지 유형으로 선거제도를 구분하고 있다.⁵⁾ 다수제는 선거에서 다수의 지지를 받은 사람이 당선되는 방식으로, 다시 단순다수제, 결선투표제, 대안투표제로 분류된다. 단순다수제란 각 선거구에서 최대 득표자가 선출되는 방식을 말하며, 결선투표제는 절대다수를 획득한 후보자가 나오지 않은 경우 상위 2명의 후보자를 두고 결선투표를 하는 방식을 말한다. 그리고 대안투표제는 유권자에게 1지망, 2지망 등을 모두 기재하게 한 후에 절대다수를 획득한 후보자가 나오지 않은 경우에 2지망의 후보자의

5) 준비례대표제는 극히 드물게 나타나는 선거제도이므로 본 논문에서는 다루지 않는다. 실제로 일본에서만 채택하고 있다.

표를 더하여 득표수를 계산하는 방법이다.

비례대표제는 후보자 개인이 아닌 정당에 투표하여 의회의석수를 배정하는 방식으로 정당명부식 비례대표제, 혼합비례대표제, 단기이양식(STV: Single Transferable Vote)방식이 있다. 정당명부식 비례대표제란 후보자가 아닌 정당에 투표하는 방식을 말하며, 혼합비례대표제는 정당과 후보자에게 동시에 투표하는 방법을 말한다. 그리고 단기이양식방식이란 정당이 아닌 후보자 개인에게 투표하는 방식으로 대안투표와 비슷한 방법이다.

이외에도 신명순 역시 선거제도를 분류하고 있다. 신명순은 ‘다수제, 비례대표제, 혼합제’로 선거제도를 유형화하고 있다(신명순 2006, 259-312). 신명순은 다수제를 단순다수제와 절대다수제로 구분하여 설명하고 있는데 단순다수제는 레임하트의 단순다수제의 정의와 일치하고, 절대다수제는 결선투표제와 대안투표제를 포함한다.

비례대표제에는 정당명부식 비례대표제와 단기이양식 비례제로 나눌 수 있다. 혼합제는 다수제와 비례대표제를 혼합한 제도로서 독일식 혼합선거제도와 대한민국식 혼합선거제로 구분한다. 독일식 혼합선거제란 의회에서 각 정당이 차지하는 의석수를 각 정당이 비례대표제 투표에서 얻은 득표율에 따라 결정하는 제도를 의미한다. 대한민국식 혼합선거제도는 각 정당의 의석수를 1인 선출 선거구에서 당선된 의원수와 비례대표 의원선거에서 당선된 의석수를 합쳐 전체 의원수를 결정하는 방식이다.

한편 한국의 중앙선거관리위원회는 다수대표제, 소수대표제, 비례대표제로 선거제도를 유형화하고 있다(중앙선거관리위원회 <http://www.nec.go.kr>). 여기서 소수대표제란 다수대표제의 결함과 소수파를 무시하는 결점을 보완하기 위해 만든 제도로, 군소 정당에게도 당선의 기회를 보장하는 것을 말한다. 소수대표제의 방식으로는 제한연기투표제, 누적투표제, 단기투표

제, 당선최저한제 등이 있다.

지금까지 선거제도의 유형에 대한 논의를 살펴보았다. 본 논문에서는 이상의 논의를 토대로 독자적인 선거제도를 유형화하고자 한다. 먼저 크게 다수제, 비례대표제, 혼합제로 분류하고자 한다. 이는 다수제와 비례대표제가 선거제도의 큰 유형이고, 혼합제는 다수제와 비례대표제의 단점을 보완하기 위해 고안된 제도이기 때문이다.

다수제는 다시 단순다수제, 결선투표제, 대안투표제로 분류한다. 이들의 정의는 레입하트의 다수제에 대한 정의와 동일하다. 비례대표제는 정당명부식 비례대표제와 단기이양식 비례대표제로 분류한다. 이들의 정의는 신명순의 비례대표제에 대한 정의와 동일하다. 그리고 혼합제도는 비례대표제식 혼합제와 다수제식 혼합제로 분류한다. 비례대표제식 혼합제도란 다수제의 비중보다 비례대표제의 비중이 더 높은 혼합선거제도를 말하며, 다수제식 혼합제도란 다수제의 비중이 비례대표제의 비중보다 더 높은 혼합선거제도를 말한다.

<표 2-1> 선거방식의 유형

분류법	구체적 분류방법		
다수제	단순다수제	결선투표제	대안투표제
비례대표제	정당명부식 비례대표제		단기이양식 비례대표제
혼합제	비례대표제식 혼합제		다수제식 혼합제

그러나 선거방식에 따라 선거민주주의의 수준을 측정하는 것은 매우 어렵다. 선거방식은 각 국가의 역사적·환경적 상황에 따라 변화하며 정

착했다. 또한 각 선거방식에는 모두 장·단점이 존재한다. 어떠한 시각으로 보느냐에 따라 선거방식은 비판받을 수 있다. 따라서 본 논문에서 선거방식으로 선거민주주의의 수준을 평가하는 것은 적절치 않다. 이러한 관점에서 본 논문은 각 나라의 선거방식 유형으로 선거민주주의 수준을 평가하지는 않을 것이다. 제도적 측면에서 어떠한 선거방식으로 선거가 진행되고 있는지만 설명하고자 한다.

2) 거버넌스와 선거참여

현대 정치에서 민주주의의 개념은 다양한 의미를 내포하고 있으나, 어떤 형태의 민주주의가 유지되어야 하는지에 대해서는 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 선거를 통해 대표자를 선출하고 그 권한을 위임하는 ‘대의민주주의’는 일반적으로 받아들여지고 있다. 대의민주주의 하에서 선거에 의하여 선출된 의원으로 구성된 의회는 시민의 의사를 수렴하고 대표하는 기능을 수행한다. 그러나 의회가 국민의 대표기관으로 시민의 의사를 수렴하고 대표하는 기능을 제대로 수행하지 못하게 되자, 시민사회의 정치참여에 대한 필요성이 부각되었다. 시민의 직접적인 참여를 의미하는 ‘참여민주주의’ 관점이 중요해진 것이다. 그러나 분명한 점은 참여민주주의는 대의민주주의를 대체하지 못하며, 의회주의의 정당한 제도와 절차보다 포퓰리즘(populism) 혹은 동원의 정치로 전락할 가능성을 갖고 있다는 것이다(김의영 2005, 46-47).⁶⁾ 따라서 국가와 사회 간의 협력과 견제의 적절한 균형 유지가 필요하며, 참여민주주의는 대의

6) 포퓰리즘이란 일반 대중의 인기에 영합하는 정치행태를 말하며 종종 소수 집권세력이 권력유지를 위하여 다수의 일반인을 이용하는 것으로 이해되기도 한다.

민주주의의 보완적 관계로 작동되어야 한다.

참여민주주의는 최근에 논의되고 있는 거버넌스 개념과 연결시켜 설명될 수 있다. 거버넌스는 기존의 국가중심 통치체제에 대한 비판적 대안으로 등장하기 시작하였다(최민자 2007, 591). 시민사회의 활성화로 인해 정치행위자의 참여는 직접적인 형태로 변화되었고, 기존의 국가중심의 의사결정체제는 국가-사회의 쌍방향 의사결정체제를 지향하게 되어 거버넌스가 등장하게 된 것이다.

거버넌스 이론은 제도주의에 기반을 두고 있으며, 선거민주주의와도 관련성이 높다. 여기서 “제도는 반복적이고 상호적인 관계를 규율하는 절차를 구성하는 공식적 및 비공식 규칙, 행위의 약속과 규범”이라고 일반적으로 정의할 수 있다(Kjaer 2007, 20). 이러한 제도의 개념에 비추어 볼 때 사회현상은 제도라는 구조와 절차가 개인들의 선호와 결합되어 나타나는 것이다. 따라서 구조는 개인행위에 대한 제약요인으로서 존재하지만, 개인의 선호에 따라 다양한 제도가 형성될 수 있다. 이러한 측면에서 거버넌스 역시 제도라는 구조 속에서 형성되게 된다.

그렇다면 거버넌스란 무엇인가? 거버넌스에 대한 개념은 학자에 따라, 학문영역에 따라 다양하게 제시되고 있다. 가령 Commission in Global Governance는 거버넌스를 “개인들과 사적·공적 조직들의 그들의 공동사를 관리하기 위한 여러 방식들의 합”으로 정의내리고 있다(Commission in Global Governance 1995, 2). 코헨과 나이(Keohane & Nye)도 거버넌스를 “조직의 집단적 활동을 이끌고 제약하는 공식 혹은 비공식적 과정과 제도”들로 정의하고 있다(Keohane & Nye 2000, 12). 이러한 정의 하에 거버넌스는 구조와 제도라는 측면에서 계층제, 시장, 네트워크, 공동체와 같이 다양한 유형을 포함하는 것으로 이해된다(Pierre and Peters 2000). 로즈(Rhodes)는 기업지배구조(corporate governance)의 거버넌스,

시장논리에 기초한 새로운 공공경영(new public management)의 거버넌스, 효율적인 경제발전을 위한 좋은 거버넌스(good governance), 초국가적인 대응으로서의 거버넌스, 사회통치기제로서의 거버넌스, 공공부문과 민간부분의 네트워크로서의 거버넌스, 그리고 정치경제 접근법으로서의 거버넌스 등 총 7가지의 거버넌스의 개념과 유형을 제시하기도 하였다 (Rhodes 2000).

이들의 정의를 바탕으로 거버넌스는 국가와 비국가 행위자와의 자율적, 참여적, 수평적 네트워크 행위를 통칭하는 개념으로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 선거제도 속에서 국가-사회 간의 네트워크를 통해 의사결정을 수행하는 과정이 거버넌스가 될 수 있다. 따라서 선거민주주의에서 보다 정확한 개념 역시 선거제도와 네트워크의 역할을 수행하는 거버넌스가 함께 작동되는 것을 의미한다.

본 논문은 선거민주주의의 제도와 네트워크의 역할에 초점을 맞추어, 동아시아 선거민주주의를 분석하고자 한다. 한 나라의 선거민주주의에는 제도적 측면과 행태적 측면이 동시에 작용하고 있다. 즉 민주주의를 실현시키는 선거제도 위에 선거과정에 참여하는 국가와 사회가 함께 작용하여 선거민주주의를 완성하게 되는 것이다. 물론 국가와 사회의 선거과정 참여가 단순히 투표권 행사만을 의미하는 것은 아니다. 보다 적극적으로 선거과정에 참여하여 선거결과에 직접적인 영향을 미치는 과정까지 포함한다. 이러한 능동적인 참여는 참여민주주의적 관점에서 선거민주주의를 보다 공고하게 하는 결과를 낳게 된다. 따라서 본 논문은 동아시아 선거민주주의를 분석함에 있어 선거민주주의 제도적 측면과 행태적 측면을 종합적으로 분석하여 동아시아 선거민주주의를 평가해 보고자 한다.

2. 분석틀

현대 민주정치는 정기적인 자유선거를 통하여 국민들이 그들이 대표자를 스스로 선출하는 선거민주주의 과정으로 설명될 수 있다. 선거민주주의는 선거를 통해 대표자를 선출하는 형태를 띠고 있기 때문에 선거의 실시는 민주주의 실현에 직접적인 영향을 미친다. 한 국가의 자유롭고 경쟁적인 선거의 제도와 과정은 민주주의 유형을 평가하는 문제와 직접적인 관계가 있다.

사실상 한 국가의 민주주의 유형을 평가함에 있어서 선거민주주의의 제도는 매우 중요한 판단 기준으로 작용할 수 있다. 한 국가의 선거제도의 수준은 그 국가의 민주주의를 성공적으로 수행하기 위한 필수적인 조건이다. 이러한 제도는 법치주의에 의해 보장된다. 법치주의란 법이 통치의 중요장치로 작용하는 것을 의미한다(최대권 2008, 215). 여기서의 법치주의란 형식적 법치주의를 의미하지만, 형식적 법치주의만을 추구한다면 법치주의는 변질될 수 있다. 법의 실체적 내용과 적용을 의미하는 내용적 법치주의가 함께 작용해야 법치주의가 완결될 수 있다. 이러한 관점으로 본 연구는 선거민주주의에 대한 법의 형식적 측면과 내용적 측면을 모두 살펴보려고 한다. 법규정과 법의 시행여부를 통해 제도적 측면을 분석할 것이다. 법규정은 제도 구축의 여부가 법에 의해 보장되고 있는지를 말하며, 시행은 자유롭고 공정한 선거가 실제로 현실에서 적용되고 있는지를 말한다.

선거제도와 더불어 민주주의의 유형을 평가함에 있어 행태적인 측면 또한 중요한 판단기준이 될 수 있다. 행태적 측면이란 선거과정을 의미하며, 선거과정에서의 정치권과 시민사회의 선거참여는 선거결과에 영향을 미치는 요인이 된다. 본 연구는 선거과정에서의 선거참여라는 맥락 하에

행태적 측면을 분석하고자 한다. 선거참여는 선거관련 데이터와 정치권과 시민사회의 선거참여 과정 모두를 살펴본다. 선거관련 데이터는 투표율과 정당과 시민단체의 양적 규모, 공공기관의 민주성 평가 등 세 영역의 양적인 수치를 통해 분석한다.

선거관련 데이터 분석의 첫 번째 영역은 투표율이다. 선거의 투표율은 국민이 정치에 참여하는 과정을 가장 쉽게 나타내 준다. 국민이 정치에 참여하는 가장 일반적인 수단은 투표행위이다. 투표란 대의민주주의 국가에서 국민의 의사를 대신 표현해주는 정치적 대리인을 선거권을 가진 국민이 직접 선출하는 행위를 말한다. 즉 투표를 통해 국민은 선호를 표현함과 동시에 정치에 직접 참여하게 된다. 따라서 투표율은 선거관련 데이터의 가장 기초적인 분석이라 할 수 있다.

두 번째 영역은 정당과 시민단체의 양적 규모이다. 정당은 선거민주주의에서 가장 기본적인 정치집단이다. 정당이란 본래 선거를 통한 정치적 영향력을 위한 목적으로 결성된다. 따라서 정당의 결성과 입당은 국민의 이익표출을 정치제도의 영역에서 수행하는 것이다. 정당이 정치제도의 영역에서 정치적 영향력을 표출하는 집단이라면, 시민단체는 시민사회의 영역에서 정치적 영향력을 표출하는 집단이다. 선거참여 관점에서 정치권 영역과 시민사회 영역의 상호작용으로 국가의 정책은 결정된다. 이러한 관점에서 한 나라의 정당과 시민단체의 양적규모는 선거민주주의의 양적 수준을 살펴보는 기준이 될 수 있다.

세 번째 영역은 공공기관의 민주성 평가이다. 미국의 프리덤 하우스(Freedom House)는 매년 서베이(survey)를 통해 각 나라의 민주주의 수준을 발표하는 공신력을 인정받고 있는 기관이다. 프리덤 하우스에서 제시하는 선거민주주의의 기준으로는 경쟁적이고 다당제적 정치제도, 성인 보통선거권, 비밀투표·투표보안·대규모 부정투표 행위가 없이 주기적으

로 시행되는 선거, 주요 정당이 미디어와 공개 캠페인을 통해 유권자들에게 공적으로 접근할 수 있는 권리 등이다. 즉 정당간의 경쟁 속에서 정기적이고 자유롭고 공정한 선거를 통해 부여되며, 현 정부의 교체가 선거를 통해 가능한 것을 선거민주주의로 본다. 이러한 평가기준으로 프리덤 하우스에서는 2008년 현재 총 121개국을 선거민주주의로 평가를 하고 있는 나라로 평가했다.

프리덤 하우스에서는 구체적으로 각 나라의 정치적 권리와 시민적 자유를 측정하여 『정치적 권리와 시민적 자유 보고서(The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties)』를 발표한다. 정치적 권리(PR)에는 선거의 과정, 정치적 투표와 참가자, 정부의 기능에 관한 요소를 포함하고 있다. 요컨대 정치적 권리는 선거민주주의를 확립하는 제도적 장치라고 볼 수 있다. 이와 반대로 정치적 부패, 폭력, 정치적 차별 등은 선거민주주의를 제한하는 요인이다. 시민적 자유(CL)는 정치적 권리와는 전혀 다른 성격이다. 오히려 경제적 자유와 같은 속성을 가진 자유이다. 따라서 정치적 자유주의라고 말할 때 선거민주주의와 시민적 자유를 분명히 구분해야 한다. 시민적 자유에는 믿음과 표현의 자유, 집회 조직의 자유, 법의 규칙, 자율성과 권리를 포함된다. 따라서 시민적 자유가 어떤 입법정책에 의해 제한되거나 보호받는가를 평가한다.

프리덤 하우스는 위의 정치적 권리와 시민적 자유에 대한 서베이를 바탕으로 각국의 자유도를 평가하고 있다. 이러한 프리덤 하우스의 평가기준은 한 나라의 선거민주주의를 평가하는 중요한 지표가 될 수 있다. 따라서 본 논문에서는 프리덤 하우스에서 제시하는 정치적 권리와 시민적 자유에 대한 지표를 통해 한국, 대만 그리고 인도네시아 세 나라의 선거민주주의를 비교해보고자 한다. 두 지표 모두 점수가 높을수록, 지수가 낮을수록 자유도가 높다고 평가할 수 있다. 즉 지표가 1과 2인 나라는 자

유국가로, 3~5인 나라는 부분적인 자유를 행하고 있는 나라로, 6과 7인 나라는 비자유국가로 평가할 수 있다. 다음의 <표 2-2>는 정치적 권리와 시민적 자유에 대한 점수와 지수를 나타내고 있다.

<표 2-2> 프리덤하우스의 정치적 권리(PR)와 시민적 자유(CL)

Total Scores	PR Rating	Total Scores	CL Rating
36-40	1	53-60	1
30-35	2	44-52	2
24-29	3	35-43	3
18-23	4	26-34	4
12-17	5	17-25	5
6-11	6	8-16	6
0-5	7	0-7	7

* 출처: Freedom House 사이트(www.freedomhouse.org)

정치권과 시민사회의 선거참여는 투표행위에 참여하는 것을 넘어서 개인적·집단적 선거참여를 의미한다. 여기서 정치권은 정당이 참여하는 국가영역으로 이해된다. 정당을 통한 정치권의 참여는 정당을 결성하거나, 개인 또는 집단으로 입당하고, 집단이 연합하거나 연대하는 방법이 있다. 정당은 결성 이후 당을 대표하는 후보자를 선출하여 선거에 직접적으로 참여하게 된다. 시민사회란 시민단체의 참여로 대변되는 사회영역으로 이해된다. 사회적 선호가 다양화되면서 동일한 선호를 추구하는 집단이 형성하게 되었고, 이들이 실제적으로 선거결과에 영향을 미치고자 하였다. 그러나 본래 선거란 개인의 투표행위에 의해 이루어진다. 그러므로 집단의 선거참여는 본래의 선거민주주의의 개념과 상치된다. 또한 시민사회는

기본적으로 영역 개념으로, 주체로 묘사할 경우 시민단체의 대표성 문제가 제기될 수 있다(Diamond 1999). 따라서 시민사회의 선거참여는 정치권의 선거참여를 보완하는 역할로 국한되어 설명해야 한다. 시민단체를 통한 시민사회의 참여의 방법도 후원, 지지 표명, 공명선거·정책선거 캠페인 활동 등의 방법에 의해 설명되어야 하며(이영제 2006, 252), 지나친 선거개입으로 특정 정당 또는 인물의 편들기 식의 선거참여는 배제되어야 할 것이다. 정치권과 시민사회의 선거참여는 개별사례를 통해 두 영역의 작동여부를 측정해 볼 것이고, 어느 영역의 선거참여가 강하게 작동되는지를 통해 각 국의 선거민주주의 유형을 분석하고자 한다.

본 논문은 동아시아 선거민주주의의 규범적 전제를 통해 선거민주주의의 유형을 분석해 보려고 한다. 현대 민주주의는 국민에게 권력을 위임받은 대표자들을 선출하는 대의민주주의의 형태로 존재한다. 이러한 대의민주주의는 선거를 기반으로 유지되는 제도이며, 이러한 제도가 유지되기 위해서는 일정한 규범적 전제가 필요하다. 본 논문에서는 이러한 규범적 전제를 바탕으로 동아시아 선거 민주주의의 분석틀을 마련하였다. 다음의 <표 2-3>은 스케들러가 정리한 “The Chain of Democratic Choice” 민주적 선택의 규범적 전제를 바탕으로 재구성한 것이다(Schedler 2002, 39).⁷⁾

7) 스케들러는 다알의 효과적인 민주적 선택을 위한 일곱 가지의 규범적 전제를 통해 "The Chain of Democratic Choice"로 재구성하였다. 다알에 의하면, 민주적 이념은 모든 시민들에게 그들의 정치적 선호를 조직하기 위해 손상되지 않는 기회를 제공할 것과 공공 의사결정과정에서의 평등을 요구한다. 이러한 맥락에서 다알은 효과적인 민주적 선택을 위한 권력위임, 공급의 자유, 요구의 자유, 참여, 보호, 정직함, 역전불가능이라는 일곱 가지의 규범적 전제를 제안하고 있다.

<표 2-3> 동아시아 선거민주주의의 규범적 전제

구분	선거민주주의의 규범적 전제	평가
1	권력위임: 민주적 선거를 통해 정책을 결정하는 권위가 위임되었으며, 선거에 참여한 사람들이 선거결과에 승복하는가?	높음 낮음
2	제도적 측면 선호표현의 자유와 보호: 정당, 후보, 정책의 형성, 가입, 지지 및 반대가 자유로우며 대안들을 자유롭게 접근, 표출할 수 있는가? 선호표현의 자유가 보호받는가?	
3	참여의 권리: 정치공동체의 모든 구성원들은 참여의 동등한 권리를 갖으며 선거제도의 공정성이 제도적으로 보장되는가?	
4	행태적 측면 선거관련 데이터: 시민들이 투표에 참여하고 있는가? 선거에 영향을 미치는 정당과 시민단체는 존재하는가? 공공기관의 선거민주성 평가는 어떠한가?	정 치 권
5	선거참여의 형태와 결과: 정치권과 시민사회의 선거과정 참여는 어떠한 형태이며, 선거결과에 어떠한 영향을 미치는가?	시민사회

위의 분석들은 제도적 측면을 3가지로, 행태적 측면을 2가지로 구성하고 있다. 1~3 항목은 법적 영역을 포함한 제도적 측면으로, 선거의 실시 여부와 제도유형의 항목을 추가하여 법적 측면과 제도적 측면을 동시에 분석하는 영역을 만들었다. 구체적으로 각 국의 헌법에 명시된 법조항을 토대로 선거제도의 구축 여부를 분석할 것이다. 또한 제도가 실제로 적용

되고 있는지도 함께 살펴본다.

4~5 항목은 행태적 측면으로 정치권과 시민사회의 선거참여에 초점을 맞추어 구성하였다. 행태적 측면은 선거관련 데이터 분석과 정치권과 시민사회의 선거참여로 구분하여 살펴본다. 선거관련 데이터 분석은 투표율과 정당 및 시민단체의 양적 규모, 프리덤 하우스의 민주성 평가 등 세 영역의 데이터로 살펴볼 것이다. 그리고 정치권과 시민사회의 선거참여는 정당으로 설명되는 정치권의 선거참여와 시민사회를 의미하는 시민단체의 선거참여를 모두 의미한다.

결론적으로 1~5 항목의 평가를 통해 각국에 제도적 측면과 행태적 측면이 어떻게 작용하고 있는지 살펴볼 것이다. 제도적 측면은 각 항목이 현실에서 실행되고 있는지에 따라 높고 낮음으로 판단할 것이며, 행태적 측면은 개별사례를 통해 어느 영역이 강하게 작용하는지를 통해 구분할 것이다. 이를 통해 다음 <그림 2-2>와 같이 각국의 선거민주주의를 유형화한다.

<그림 2-2> 제도적 · 행태적 측면에 따른 선거민주주의 유형

		제 도 적 측 면	
		높 음	낮 음
행 태 적 측 면	정 치 권	제도수준 ↑ 정 치 권 ↑	제도수준 ↓ 정 치 권 ↑
	시 민 사 회	제도수준 ↑ 시민사회 ↑	제도수준 ↓ 시민사회 ↑

Ⅲ. 한국의 선거민주주의

1. 민주화 이전 한국의 선거

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었다. 해방 이후 국가 수립에 대한 많은 정치적 구상이 있었지만 이승만이 주도한 정치세력들은 자유민주주의라는 헌법적 기틀 속에서 남한정부를 수립하였다. 이로써 한국의 민주주의 체제는 헌법적으로 보장되었다. 그러나 한국의 선거민주주의는 1987년 민주화 이전까지 형식적으로 존재할 뿐이었다. 부정선거가 난무하였고, 지도자의 장기집권을 위한 개헌이 반복되는 정치역사를 갖게 되었다. 즉 한국의 민주주의는 이승만-박정희-전두환으로 이어지는 권위주의 체제로 변질되어갔다.

수립 직후에 실시된 첫 대통령선거에서 이승만 후보가 당선되었다. 이승만은 사회주의 북한과의 대립, 6·25전쟁 등의 안보위기를 극복하는 강력한 지도력을 발휘하게 되었고, 위기극복에 대한 국민의 지지를 바탕으로 일인지배체제를 구축하기 시작했다. 이를 위해 반대파에 대한 정치적 탄압과 개헌 부정선거 등 민주주의 체제의 확립에 부정적인 정치사건들을 자행하게 된다. 구체적으로 1954년 이른바 사사오입개헌은 한국 헌정사에서 하나의 수치스러운 희극으로 기록될 만했다(김영명 2006, 92). 의원재적 3분의 2선인 136표에서 1석 모자란 135석의 개헌 찬성표를 얻었으나 부결 선포가 있는 이틀 후, 야당 의원들의 강력한 반발 속에 사사오입이라는 반올림 셈 원칙으로 통과시킨 것이다. 이 개헌으로 초대 대통령의 연임제한이 폐지되었고 이승만의 장기집권이 사실상 헌법적으로 승

인되었다. 그 이후에도 3·15 부정선거라 불리는 정부통령 선거에서의 대규모 부정선거가 자행되었다. 이러한 일련의 사건들은 대중들의 분노를 폭발시켜 4·19혁명으로 이어지게 되었고, 이승만 대통령 하야라는 극단적 상황을 초래하게 되었다. 그리고 한국의 선거민주주의는 이승만 정권 이래 쇠퇴의 길을 걷게 되었다.

이승만 대통령 하야 이후 최초의 자유롭고 공정한 선거가 실시되었다. 이 선거를 통해 윤보선이 대통령으로 취임하게 되었고 의원내각제로 전환하는 정치변동을 겪게 되었다. 그러나 당시 정부의 무능함으로 정치·경제적 혼란은 가중되었다. 결국 이러한 혼란 속에서 박정희에 의한 군사 쿠데타가 발생하게 된다. 쿠데타 이후 한국은 강력한 군부통치자의 등장과 함께 강성국가라는 권위주의 모델로 변모하였다(김영명 2006, 141). 이를 위해 박정희 정권은 1962년 3월 16일 『정치활동정화법』을 신설하였다. 『정치활동정화법』을 통해 구정치인 4,374명의 정치활동을 규제하고, 15개 정당과 238개의 사회단체를 강제로 해산시켰다. 그리고 1,170여 종의 신문과 잡지를 폐간하였다. 그러나 이러한 국가규제 속에서도 박정희 정권의 경제성장정책에 대한 국민들의 지지는 커져갔고, 윤보선(민정당)과 박순천(신한당)의 야당세력 분열로 1967년 선거에서 야당은 참패하게 된다.

박정희 정권에 대한 국민들의 지지는 1969년 삼선개헌으로 변화하게 된다. 박정희는 대통령의 연임금지 조항 철폐를 위한 삼선개헌을 위해 9월 14일 새벽에 기명투표라는 변칙방법을 사용하여 삼선개헌을 통과시켰다. 이를 통해 1971년 7대 대통령으로 당선될 수 있었고, 그해 10월에 유신체제를 선포하며 삼권을 통합하는 강력한 지배체제를 완성하게 되었고, 유신체제 이후 한국의 선거민주주의는 더욱 쇠퇴의 길을 걷게 된다. 그와 동시에 이러한 박정희 정권의 무리한 정치적 야욕은 민주화를 갈망하는

민간세력을 성장시키게 된다.

1979년 10월 26일, 한국 정치역사의 중대한 사건이 발생하였다. 강력한 군부독재체제 속에서 박정희 대통령이 피살된 것이다. 박정희 피살과 동시에 한국의 민주화의 가능성이 열리게 되었다. 그러나 12월 12일 전두환을 중심으로 한 군부의 쿠데타가 다시 발생하게 되었다. 이들은 순식간에 정부를 장악하였고 간선제로의 헌법으로 개정하였다. 또다시 한국의 선거민주주의의 부활이 좌절되는 순간이었다.

전두환 정권 집권 이후 민중의 저항 의지는 그에 비례해서 한층 높아졌다. 그러던 중 사태를 극적으로 뒤집는 사건이 터졌다. 경찰이 서울대생 박종철을 고문하였고 끝내 목숨을 앗아가고 만 것이다. 이 사건은 곧장 전두환 정권의 본질을 폭로하면서 엄청난 파문을 불러일으켰다. 박종철 고문치사 사건을 규탄하는 성명서 발표와 추도미사 및 기도회, 항의농성 등도 잇따랐다. 이와 같은 민중의 거센 항의 열기에 김대중, 김영삼은 통일민주당 창당을 선언하며, 민주화 운동을 추진하였다. 결국 1987년 6월 항쟁이라는 민주화 운동이 전국적으로 확산하게 되었고, 6월 29일 노태우 당시 민정당 대통령 후보는 직선제 개헌의 수용을 핵심 내용으로 하는 6·29 선언을 발표했다. 6·29 선언을 통해 한국은 대통령 직선제 수립과 함께 야당에 대한 여당의 지속적인 탄압이 중지되고 대중적인 정당이 출현하는 정당정치가 발전하게 되었다(김용직 2003, 52). 그 이후 한국의 선거민주주의는 제도적·행태적 측면 모두가 괄목할만한 성장을 이루게 되었다.

2. 민주화 이후 한국의 선거

1) 제도적 측면

6·29선언으로 대통령 직선제를 채택한 한국은 헌법과 선거법의 다양한 조항을 통해 선거민주주의의 제도를 보장하고 있다. 우선 헌법에서는 국민주권과 대의민주주의, 국민의 선거참여, 정당의 성립 등을 통해 총체적으로 대한민국의 민주주의를 명시하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 총강 제1조 “대한민국은 민주공화국이다”를 통해 대한민국이 민주주의체제 국가임을, “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”를 통해 국민주권을 분명하게 명시한다. 이와 함께 국민주권 원리를 지키는 한 방법으로 대의민주주의를 명시한다. 또한 제21조 ‘표현의 자유’ 조항을 통해 정당의 지지 또는 반대의 자유와 대안의 접근 등을 보장하고 있음을 명시하고 있다.

대의민주주의에 대해서는 제41조에서 명시하고 있다. 제41조 “국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다”와 67조 “대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다”를 통해 선거에 의한 대의민주주의와 선거의 4대원칙 보장을 명시하고 있다. 특히 제67조를 통해서도 직선제를 통해 대의민주주의를 실현함을 분명히 밝혀두고 있다. 뿐만 아니라 제41조, 67조의 ‘선거구와 비례대표제’의 법조항을 통해 한국의 선거제도가 다수제와 비례대표제가 혼합된 혼합선거제도임을 알 수 있다. 그리고 제67조, 70조의 ‘국회의원·대통령의 임기’ 조항과 제72조, 130조의 대통령이 부의한 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표와 헌법 개정안 확정 에 관한 국민투표는 주목할 만하다. 국회의원과 대통령의 임기 조항은 4

년 또는 5년에 한 번씩 국회의원과 대통령이 선출되는 것과 이로써 지속적으로 선거가 실시됨을, 국민투표에 관한 조항은 직접민주주의를 헌법에서 보장하고 있음을 알 수 있다. 그리고 제24조 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”를 통해 선거에서의 국민 참여 권리를 보장하고 있다.

선거법에서는 보다 다양한 법규정을 토대로 후보추천, 사회단체의 선거참여, 개표과정 등 선거민주주의의 세부적인 내용을 다루고 있다.⁸⁾ 선거법 제6조 ‘선거권 행사의 보장’ 조항에서는 헌법에서 명시한 국민의 선거참여를 국가가 보장하고, 이와 함께 국민의 선호표현의 자유도 함께 보장하고 있음을 명시한다. 이러한 선호표현의 자유는 제11조 ‘후보자 등의 신분보장’에서도 명시하고 있다. 즉 선거권자의 선호표현 뿐만이 아니라 피선거권의 신분을 보장함으로써 모든 국민의 선호표현의 자유가 보장되고 있다. 또한 제146조 ‘일인일표 보장’ 조항을 통해 평등선거를 법적으로 보장하고 있음을 알 수 있다. 제47조와 48조에서는 ‘정당의 후보자 추천’과 ‘선거권자의 후보추천’을 통해 후보자 추천 요건을 자세하게 명시한다. 특히 제10조 ‘사회단체 등의 공명선거 추진활동’을 통해 선거과정에 사회단체가 참여할 수 있음을 명시한다. 그리고 제11장 ‘개표’를 통해 개표과정에서의 공정함을 위한 다양한 조항을 마련하고 있다. 구체적으로 제172조 ‘개표관리’, 177조 ‘투표함의 개함’, 178조 ‘개표의 진행’, 181조 ‘개표의 참관’, 182조 ‘개표관람’, 183조 ‘개표소의 출입제한과 질서유지’, 185조 ‘개표록·집계록 및 선거록의 작성 등’, 186조 ‘투표지·개표록 및 선거록 등

8) 한국의 공직선거법이 현행의 틀을 갖추게 된 것은 1994년 3월 16일 “공직선거 및 선거부정방지법”이 제정되면서부터다. 이전에는 대통령선거, 국회의원선거, 지방의원선거에 관한 법률이 각각 독자적으로 존재하였으나 14대 국회에서 “공직선거 및 선거부정방지법”이 제정되면서 공직선거법이 통합되었다. 2004년 제19차 개정선거법은 예비후보자등록제의 도입, 의정보고 금지기간 확대, 인터넷 선거운동 자유화 및 미디어 선거운동 확대 등 선거환경 변화에 맞추어 새로운 선거문화를 유도하는 제도적 뒷받침이 이루어졌다. 또한 집회방식의 선거운동을 폐지하여 그동안 돈 선거의 주범으로 지목되어 온 청중동원의 소지를 원천적으로 차단하는 성과를 이루기도 하였다.

의 보관’ 등의 조항에 명시되어 있다. 마지막으로 제15장 ‘선거에 관한 쟁송’을 통해 선거결과의 역전 자체가 불가능하며, 부득이한 선거결과의 역전을 위해서는 법적인 절차가 필요함을 알 수 있다. 이러한 법조항을 분석들의 제도적 측면에 적용해보면 다음의 <표 3-1>로 설명될 수 있다.

<표 3-1> 한국의 선거민주주의에 관한 법규정

	규범적 전체	구체적 요건	구체적인 법조항
1	권력위임	선거를 통한 권력위임	헌법 제1조 ‘국민주권’
2	선호표현의 자유와 보호	선호표현의 자유	헌법 제8조 ‘정당의 성립’, 헌법 제21조 ‘표현의 자유’
		보호	선거법 제6조 ‘선거권 행사의 보장’
3	참여의 권리	참여의 동등한 권리	헌법 제24조 ‘국민 참여 권리 보장’ 선거법 제146조 ‘일인일표’
		개표의 공정성	선거법 제11항 ‘개표’
4	선거의 실시	지속적인 선거의 실시	헌법 제41조, 67조 ‘선거의 4대 원칙’, 헌법 제42조, 70조 ‘임기’
5	제도의 유형	합리적인 선거제도 구축	헌법 제41조③, 67조②,③ ‘선거제도’

한국은 선거민주주의를 보호하는 헌법의 기틀위에 자유롭고 공정한 선거가 이루어지고 있다. 다양한 법조항을 토대로 공정한 선거의 시행을 보호하고 있으며, 불법선거가 자행되었다 하더라도 재·보궐선거를 통해 선거의 결과를 바로잡고 있다. 여기서 재·보궐선거란 재선거와 보궐선거를 합한 명칭이다. 재선거란 정식 선거에서 당선된 후 당선인이 임기 개시 전 사망하였거나 불법선거 행위 등으로 당선 무효 처분을 받게 된 경우에 치러지는 선거를 말한다. 그리고 보궐선거란 선거에 의해 선출된 의원

등이 임기 중 사퇴, 사망, 실형 선고 등으로 인해 그 직위를 잃어 공식 상태가 되는 경우에 치러진다. 따라서 재·보궐선거의 목적은 사전에 예방하지 못한 불법선거를 사후에 바로잡아 공정한 선거를 시행하기 위한 것이다.

한국의 경우, 다양한 법조항과 재·보궐선거를 통해서 선거시행의 공정성을 확인할 수 있다. 선거에 대한 세부적인 내용을 다루고 있는 선거법에서는 선거자금, 개표 등 다양한 법조항을 통해 선거의 공정성을 보호한다. 특히 선거법 제11항 ‘개표’ 조항은 개표과정의 공정성을 위해서도 다양한 법조항이 제도적으로 마련되어 있음을 알 수 있다. 한편 한국은 불법선거 발생시 선거결과를 바로 잡기 위해 노력한다. 1987년 민주화 이후 총 63회의 재·보궐선거를 통해 선거의 공정성을 유지하고 있다.(조진만·최준영·가상준 2008, 76-77; 96-97).⁹⁾ 모든 재·보궐선거는 국회의원 선거에서만 시행되었다. 13대 총선에서 정호용 전의원의 사직으로 처음 보궐선거가 치러진 이후 14대 총선에서는 총 4차례, 11개의 선거구에서 재·보궐선거가 시행되었다. 15대 총선에서는 총 8차례, 21개의 선거구에서 치러졌고, 16대 총선에서는 총 4차례, 20개의 선거구에서 재·보궐선거가 시행되었다. 그리고 17대 총선에서는 총 2차례, 10개의 선거구에서 치러졌고, 18대 총선에서는 현재 2009년 4월 29일 치러진 5개의 선거구에서 보궐선거가 시행되었다. 한국에서 지속적인 재·보궐선거가 시행되고 있는 것을 통해 한국이 선거의 공정성을 유지하려고 노력한다는 것을 알 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 한국은 선거민주주의에 대한 제도적 장치가 마련되어 있다. 헌법과 선거법에서 선거민주주의의 다양한 요소를 충족하는

9) 조진만·최준영·가상준의 “한국 재·보궐선거의 결정요인 분석” 논문에서는 13대 총선에서 이루어진 보궐선거를 제외하였으나, 본 논문에서는 13대 총선 보궐선거도 포함하여 총 63회로 보고자 한다.; 조진만·최준영·가상준, “한국 재·보궐선거의 결정요인 분석,” 『한국정치학회보』 제40집 제2호.

법적 제도장치를 마련해놓고 있기 때문이다. 즉 한국은 제도적으로 불법 선거를 사전에 차단하고 있으며, 사후에 불법선거가 발생한 경우에도 이를 바로 잡기 위한 노력의 일환으로 재·보궐선거를 시행하고 있다. 따라서 한국의 선거민주주의는 헌법과 선거법을 통한 제도뿐만 아니라 제도를 현실에 적용하는 시행 측면까지 모두 작용하고 있는 것으로 판단된다.

2) 행태적 측면

① 선거관련 데이터

선거관련 데이터는 투표율과 정당과 시민사회의 양적규모, 프리덤 하우스의 민주성 평가를 통해 평가해 보고자 한다. 한국의 투표율은 민주화 이후의 대통령 선거와 국회의원 선거에서 가장 높게 나타났다. 이는 민주화 이후 직선제에 대한 국민들의 뜨거운 관심에서 나타난 결과로 평가한다. 그러나 시간이 흐름에 따라 투표율이 낮아지는 것을 볼 수 있다. 특히 이러한 현상은 대통령 선거에 비해 국회의원 선거에서 뚜렷하게 보이고 있다. 가장 최근에 이루어진 제18대 국회의원 선거에서는 처음으로 국민의 과반수 이하만이 선거에 참여한 결과를 낳았다. 이는 선거에 대한 국민들의 무관심이 커지기 때문이다. 따라서 투표율이 저하되고 있는 추세 속에서 투표행위만으로 한 나라의 선거참여를 분석할 수는 없다. 투표를 제외한 정당결성 및 입당으로 설명되는 정치권의 참여와 후원, 지지표명, 캠페인 활동으로 설명되는 시민사회 참여를 함께 살펴봐야 하는 이유가 여기 있다. 다음의 <표 3-2>는 1987년 민주화 이후의 한국의 대통령 선거와 국회의원선거의 투표율을 보여주는 것이다.

<표 3-2> 한국의 대통령선거와 국회의원선거의 투표율

구분	대통령선거		구분	국회의원선거	
	선거가능인원(명)	투표율(%)		선거가능인원(명)	투표율(%)
제13대 (1987년)	25,873,624	89.2	제13대 (1988년)	26,198,205	75.8
제14대 (1992년)	29,422,658	81.9	제14대 (1992년)	29,003,828	71.9
제15대 (1997년)	32,290,416	80.7	제15대 (1996년)	31,488,294	63.9
제16대 (2002년)	34,991,529	70.8	제16대 (2000년)	33,482,387	57.2
제17대 (2007년)	37,671,415	63.0	제17대 (2004년)	35,596,497	60.6
-	-	-	제18대 (2008년)	37,796,035	46.1

* 출처: 대통령 선거는 『중앙선거관리위원회』 (<http://www.nec.go.kr>)
 국회의원 선거는 『국회』 (www.assembly.go.kr)

투표율과 함께 살펴봐야 하는 것이 정당과 시민단체의 규모이다. 한국의 정당의 수는 중앙선거관리위원회의 ‘정당등록 및 창당준비위원회 결성신고현황’에 의하면 2009년 4월 현재 총 17개로 집계되어있다(중앙선거관리위원회 <http://www.nec.go.kr>). 국회의석을 확보하고 있는 한나라당, 민주당, 자유선진당, 민주노동당, 창조한국당의 정당을 비롯하여 제18대 국회의원 선거에서 한시적으로 등장했던 친박연대도 정당으로 포함되어 있다. 그 외에 진보신당, 국제녹색당, 기독교사랑실천당 등 다양한 정당이 존재하고 있다. 그리고 창당을 준비하고 있는 정당도 총 7개로 집계되어있다(중앙선거관리위원회 <http://www.nec.go.kr>).

<표 3-3> 한국의 정당

정 당 명 (약 칭)	등 록 연 월 일
한 나 라 당	1997. 11. 24
민 주 당	2008. 2. 18
자 유 선 진 당 (선 진 당)	2008. 2. 4
친 박 연 대	2007. 10. 2
민 주 노 동 당	2000. 5. 24
창 조 한 국 당	2007. 11. 7
경 제 통 일 당 (경 제 당)	2008. 1. 15
국 제 녹 색 당	2007. 8. 8
기독사랑실천당 (기독당)	2004. 3. 26
문 화 연 합 당	2008. 10. 20
민 주 공 화 당 (공 화 당)	2007. 10. 29
사 회 당	2008. 8. 11
선 진 한 국 당 (한 국 당)	2006. 5. 3
자 유 평 화 당 (평 화 당)	2006. 10. 10
진 보 신 당	2008. 3. 17
통 일 당	2008. 10. 29
평 화 통 일 당	2007. 11. 7

* 출처: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>)

한국의 시민단체의 수는 시민의 신문사가 1997년 이후부터 3년마다 발간해 온 『한국민간단체총람』에 의하면 총 23,017개이다(시민의 신문사 2006). 『한국민간단체총람』에서는 시민단체와 민간단체로 구분하여 설명한다. 시민단체란 “자발성에 기초하여 사회운동 차원에서 경제적 이익과 단체이익을 추구하지 않고 회원가입에 배타성이 없는 권익주창형 또

는 갈등형 비정부기구(NGO)”라고 정의되며, 총 5,556개의 단체가 존재한다(시민의 신문사 2006) 시민단체는 세부적으로 ‘시민사회, 교육·학술, 국제연대·협력, 노동, 농어민, 문화, 사회서비스, 여성, 빈민·지역·자치, 환경, 온라인단체’ 등 11개 분야로 분류되어 있다. 이 중 시민사회에 해당하는 단체는 총 1,336개(24%)로 시민단체 영역에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 여기서 시민사회란 평화·통일·민족과 인권·추모사업회 등을 포함한 시민사회의 일반적 영역을 모두 포함한다.

미국의 프리덤 하우스는 매년 서베이를 통해 선거민주주의 국가를 발표하고 있다. 한국은 1987년 민주화 이후, 매년 선거민주주의 국가로 평가받고 있다. 이를 통해 한국이 프리덤 하우스의 경쟁적이고 다당제적 정치제도, 성인보통선거권, 비밀투표·투표보안·대규모 부정투표 행위가 없이 주기적으로 시행되는 선거, 주요 정당이 미디어와 공개 캠페인을 통해 유권자들에게 공적으로 접근할 수 있는 권리 등의 기준이 지켜지고 있음을 알 수 있다.

한국은 정치적 권리와 시민적 자유가 모두 높은 점수를 기록하고 있으며, 이를 통해 자유국가로 평가받고 있다. 2005년 이전에는 정치적 권리와 시민적 자유가 모두 2.0으로 평가 받았으나, 이후에는 정치적 권리가 최고점인 1.0의 등급으로 평가받아 합계점수에서도 상승을 보였다. 이러한 측면에서 정치적 권리에 해당하는 선거의 과정, 정치적 투표와 참가자, 정부의 기능적 요소가 한국에서 민주적으로 정착·유지되고 있음을 알 수 있다. 결과적으로 프리덤 하우스의 선거민주주의와 정치적 권리, 시민적 자유의 평가를 토대로 한국은 선거민주주의 국가임과 정치적 권리와 시민적 자유가 상당히 보호받고 있는 제도적 장치가 마련되었다고 판단된다. 다음의 <표 3-4>는 한국의 정치적 권리와 시민적 자유도에 대한 평가 지수를 나타낸 것이다.

<표 3-4> 한국의 정치적 권리와 시민적 자유도 평가

연도	PR Rating	CL Rating	Total Rating	Country Status
2002년	2.0	2.0	2.0	Free
2003년	2.0	2.0	2.0	Free
2004년	2.0	2.0	2.0	Free
2005년	1.0	2.0	1.5	Free
2006년	1.0	2.0	1.5	Free
2007년	1.0	2.0	1.5	Free
2008년	1.0	2.0	1.5	Free

* 출처: Freedom House 사이트(www.freedomhouse.org)

② 선거참여

한국의 선거참여는 정치권과 시민사회의 참여가 모두 나타나고 있다. 정치권으로 대변되는 한국의 정당은 선거결과에 영향을 미치는 중요한 행위자이다. 정당의 연합이나 후보 단일화 등을 통해 선거 결과에 직접적인 영향력을 행사한다. 그러나 한국의 경우 정당의 정치적 전략은 실패하는 경우가 종종 보여 진다. 김영삼·김대중의 후보 단일화 실패로 인한 노태우의 당선, 노무현 대통령 탄핵 등 정치권의 선거 전략은 목적과 달리 선거결과에 부정적인 영향을 미치기도 하였다.

반면 한국의 시민사회는 1987년 민주화 이후, 규모뿐만 아니라 질적으로도 성장했다. 시민단체들은 밑으로부터의 민주화 쟁취 이후 어느 정도 정당성을 인정받고 있었고, 정치외적인 경제·사회·문화·환경 등 다방

면에서 발생하는 사회적 문제들에 구체적인 대안 마련을 위한 활동도 꾸준히 펼쳤기 때문이다(이성철·백운순 2002, 286). 또한 당시의 정당이 여전히 만연한 지역주의, 권력다툼, 부정부패, 무능함에서 벗어나고 있지 못해 국민의 의견을 대변하는 제역할을 충실히 수행하지도 못했기 때문이다. 새롭게 부상하는 사회적 쟁점들을 제도권(국회) 내에서 해결하는데 한계가 있을 수밖에 없었다. 이러한 제도권 상황을 근본적으로 변화시키기 위해 시민단체들은 직접적인 형태로 선거과정에 참여했다. 뿐만 아니라 IT 강국의 위상에 걸맞게 다양한 형태의 인터넷 선거활동이 함께 나타나 시민단체의 영향력을 더욱 확대시키고 있다. 따라서 한국은 시민사회의 참여가 보다 활성화된 모습을 보인다.

먼저 정치권의 선거참여에 대해서 살펴보자. 정치권의 선거참여는 김영삼·김대중의 후보 단일화 실패로 인한 노태우의 당선, 노무현 대통령 탄핵이라는 두 가지 경우를 통해 살펴볼 수 있다.

첫째, 김영삼·김대중의 후보 단일화 실패 사건이다. 1987년 6월 29일, 노태우 민전당 대통령 후보는 '6·29 민주화 선언'을 통해 대통령직선제 개헌을 수용하고, 연내 대통령선거 실시를 통해 1988년 2월에 정권이양을 약속하였다. 그리고 1987년 10월 12일 여야합의에 의한 헌법개정안이 국회에서 가결되었고, 10월 27일 국민투표를 통과하여 확정, 10월 29일 공포되었다. 이후 12월 16일, 제13대 대통령 선거가 시행되었다. 13대 대선에서는 민주화를 이끈 야권세력의 당선이 거의 확실시되었다. 그러나 야권의 김영삼과 김대중은 대선을 앞두고 후보 단일화에 실패하게 된다. 이를 통해 17년 만에 처음 실시된 대통령 직선제 선거에서 전두환 정부의 정권계승자로 지목되었던 노태우 후보가 어부지리의 승리를 하게 되었다. 또한 이들의 갈등으로 인해 지역주의적 갈등이 증폭됨과 동시에 정당을 지역정당으로 전락시키고 말았다(이갑윤·문용직 1995, 225). 결과적으로

김영삼·김대중의 야권후보 단일화 실패는 13대 대선에서 선거결과에 부정적인 영향을 미치게 되었다고 볼 수 있다.

둘째, 노무현 대통령 탄핵사건이다. 2004년 3월 12일 우리나라 국회는 헌정사상 처음으로 노무현 대통령의 탄핵안을 가결했다. 탄핵이란 14세기 영국에서 의회가 관료에 대해 책임을 추궁하기 위해 고안된 제도이다(Berger 1973, 1). 한국도 정부 수립 이래 탄핵제도를 채택하고 있으며, 파면을 정당화할 정도로 대통령이 중대한 범위반을 할 때, 탄핵을 진행할 수 있다(2004헌 나1). 따라서 대통령을 임기 중에 물러나게 할 수 있는 유일한 방법이 바로 탄핵이다. 그러나 한국의 탄핵은 국회에서 정치적으로 이루어지지만 그에 대한 심판은 헌법재판소의 9명 재판관 가운데 6명 이상의 판단에 좌우된다(최한수 2006, 6).

한국은 헌정 이래 단 한 차례도 탄핵안이 가결되지 않았다. 그러나 2004년 3월 12일 한국 국회는 헌정사상 처음으로 노무현 대통령의 탄핵안을 가결하였다. 노무현 대통령의 열린우리당 지지발언이 선거법을 위반했다는 사건이 발단이였다. 이후 한나라당과 민주당 등 야권에서는 노무현 대통령의 사과와 재발방지를 요구하였다. 그러나 이러한 요구는 거절되었고, 결국 탄핵안 가결에까지 이르렀다.

탄핵안 가결 이후 많은 상황이 바뀌게 되었다. 당시 경제위기 상황의 이유로 노무현 대통령과 집권당인 열린우리당의 지지율은 야당의 지지율보다 낮았다. 그러나 탄핵안이 가결되자 야당은 국민들의 분노에 직면했다. 2003년 10월 약 15%의 지지율을 기록한 열린우리당은 탄핵안이 가결된 이후의 조사에서는 약 51%의 지지율을 기록했다. 그리고 이러한 국민들의 의사는 4·15 총선에 그대로 반영되었다. 다음의 <표 3-5>는 제17대 총선에서의 정당별 지지율 변화를 나타내는 것이다.

<표 3-5> 한국의 17대 총선: 정당별 지지율의 변화(%)

	2003년		2004년			2004년 4·15 총선	
	10/4	12/20	3/16	3/25	4/1	정당득표	의석수
한나라당	27.4	16.6	14.7	17.6	24.1	35.8	121
새천년 민주당	10.4	12.4	3.6	3.9	4.2	7.1	9
열린우리당	15.6	12.7	50.9	48.4	43.8	38.3	152
민주노동당	2.9	2.5	3.0	2.7	5.1	13.0	10
무응답	40.1	53.8	26.3	26.1	21.3	-	-
		한나라당 차떼기 확인	탄핵안 통과 이후	박근혜 대표 선출	정동영 노인 발언		

* 출처: 『한겨레신문』, 2004년 4월 15일

<표 3-5>에서 보듯 노무현 대통령에 대한 국민들의 실망을 이용한 야당의 탄핵안 가결 전략은 실패로 돌아간 것을 알 수 있다. 실제로 국민들은 4·15 총선에서의 지지 후보 결정에 가장 큰 영향을 준 사건으로 절반이 탄핵안 통과를 꼽았다. 박근혜 대표 선출, 한나라당 차떼기, 정동영 노인 발언, 노무현 대통령 측근 비리, 추미애 삼보일배, 정동영 선대위원장 사퇴 등의 의견이 그 뒤를 따랐다(『한겨레신문』 2004년 4월 19일). 결과적으로 탄핵이라는 극단적인 방법을 선택한 야당에 대해 국민들의 분노가 총선의 결과로 이어지게 되었다. 노무현 대통령 탄핵안 가결은 정치권의 극단적인 선택이 선거결과에 부정적인 영향을 미치게 한 대표적인 사건이라고 볼 수 있다.

이렇듯 한국에서의 정치권의 선거참여는 선거결과에 부정적인 영향을 미치는 경우가 많다. 이 외에도 새천년민주당과 열린우리당의 분열 후에 탄핵을 주도한 새천년민주당이 선거에서 참패한 사건이나, 한나라당의 친

이와 친박계열 의원들의 공천갈등 등 한국에서는 정당의 선거 전략이 실패로 나타나는 경우가 종종 있다. 즉 한국의 정당은 선거과정에서 주도적인 역할을 수행하며 선거에 참여하고 있지만, 그 결과가 긍정적으로 이어지지 않는 경우가 많다. 이러한 정치권의 선거참여의 부정적 영향으로 인하여 시민사회의 선거참여의 영향력은 상대적으로 증대될 수밖에 없다.

시민사회의 선거참여에서 먼저 살펴봐야 하는 것은 선거운동의 허용범위이다. 2000년 총선시민연대를 비롯한 시민사회의 요구에 의해 개정된 선거법에서는 기본적으로 시민단체의 선거운동을 다음의 범위 안에서 허용하고 있다. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지와 반대 의견 개진 또는 의사 표명하거나 특정 후보자에 대한 지지와 반대운동의 경우 선거법상 명시된 단체들을 제외하고는 선거기간에 한하여 허용한다. 또한 당선 또는 낙선대상자 명단을 단체의 홈페이지에 게재하는 행위 등은 가능하다. 특히 선거부정 감시 등 시민단체의 공명선거 추진활동에 대해서는 선거법 제10조에서 인정하고 있다. 그러나 신문광고나 인쇄물 배부, 현수막설치, 집회 개최 등은 선거법에 의해 허용되지 않는다.(김의영 2005, 54). 이러한 선거운동의 합법성에 초점을 두어 본 논문에서는 낙천·낙선운동, 노사모운동, 바른사회시민회의의 활동, 인터넷 선거참여라는 네 가지 경우를 통해 시민사회의 선거참여를 평가해 보고자 한다.

첫째, 시민단체의 낙천·낙선운동이다. 시민단체의 낙천·낙선운동은 제도권의 고질적인 질병으로 꼽히는 밀실공천을 배제하고, 능력 있고 깨끗한 후보자를 선거에서 당선시키고자 하는 것을 말한다. 정당공천 과정에서 국회의원으로 부적격한 자가 후보자로 공천 받아 국회의원으로 입후보하거나, 선거에서 당선되는 것을 막기 위해 선거과정에 시민사회가 직접적으로 참여한 것이다(이성철·백운순 2006, 286).

2000년 4·13총선에서 시민단체는 낙천·낙선운동을 시작하였다. 먼저

경실련이 1월 11일 부정부패관련자, 각종 선거부정사건, 개혁입법 반대, 지역감정 조장 발언자 등을 기준으로 164명의 공천반대자를 발표하였다. 이후 총선시민연대가 1월 24일 부패행위, 선거법 위반행위, 헌정파괴 및 반인권 전력, 지역감정 선동행위, 의정활동의 불성실성, 개혁법안 및 정책에 대한 태도, 재산·병역·납세·전과기록 등 중앙선거관리위원회 등록 사항에 대한 진위여부 등을 기준으로 66명의 1차 공천반대자를 발표하였다. 그리고 차후에 2차 공천반대자 47명을 발표하여, 총 133명의 낙천대상자를 발표하였다. 그리고 1월 27일에는 정치개혁시민연대가 철새정치인에 초점을 두어 도덕성, 의정활동, 품위유지, 전근대적 정치형태 등 17개 기준을 제시하며 89명의 공천반대자를 발표하였다(배성인 2000, 4). 정치개혁시민연대는 특히 전과사실, 당적변경, 지역감정 발언을 주요기준으로 제시하였다.

<표 3-6> 시민단체의 낙천대상자 발표

소속 시민단체	새천년 민주당	한나라당	자민련	무소속	계
경실련	50명	66명	32명	16명	164명
총선시민연대	16명	29명	16명	5명	66명
정치개혁 시민연대	34명	31명	21명	3명	89명
2개 단체 중복선정	13명	20명	12명	3명	48명
3개 단체 중복선정	11명	10명	8명	1명	30명

* 출처: 배성인, 2000, “시민단체 낙선운동 평가,” p.4.

이러한 낙천운동으로 총선시민연대가 발표한 133명의 낙천대상자 중

52%가 낙선되는 결과를 낳았다. 낙천운동 이후 4월 2일에는 86명의 낙선 대상자를 발표하면서 본격적인 낙선운동에 돌입하게 된다. 거의 90여일 동안 전국에서 850여개 시민단체가 참여한 낙선운동의 결과, 전체 86명 중 59명이 낙선하여 68.6%의 낙선율을 기록하게 되었다.

<표 3-7> 총선연대 낙선대상자 최종결과

지역별상황	후보자수										총계	낙선 백분율
	낙선자					당선자						
	민주당	한나라당	자민련	기타	계	민주당	한나라당	자민련	기타	계		
수도권	5	4	9	1	19	1	0	0	0	1	20	95.5
충천/강원권	1	5	6	6	18	1	1	1	2	5	23	78.3
영남권	4	0	2	10	16	0	18	0	1	19	35	45.7
호남권	2	0	0	4	6	2	0	0	0	2	8	75
계	12	9	17	21	59	4	19	1	3	27	86	68.6
22개 집중지역	7	2	4	2	15	1	6	0	0	7	22	68.2

* 출처: 배성인, 2000, “시민단체 낙선운동 평가,” p.11.

제16대 총선에서의 시민단체 낙천·낙선운동은 정치에서의 객체였던 시민사회가 선거과정에 직접적으로 참여함으로써 정치의 주인임을 보여 주었다는 점에서 큰 의미를 지닌다. 이를 통해 시민사회 영역이 국가와 정치권에 대한 견제 역량을 강화하게 되었고, 대의민주주의의 한계를 시민운동을 통해 극복할 수 있다는 가능성을 보여주게 되었다(김의영 2005, 64). 그러나 시민단체의 합법성 문제와 심사기준의 공정성 문제, 정책 중심의 경쟁보다는 인물위주의 경쟁을 유도한 점, 유권자의 지역주의 투표 행태를 크게 완화시키지 못했다는 문제, 대안제시가 없는 운동으로서 정

치권에 대한 유권자의 혐오감을 더욱 강화하여 투표참여율을 낮추었다는 문제 등은 한계점으로 지적받고 있다.(김의영 2005, 64-65; 윤종빈 2002).

둘째, ‘노사모 운동’이다. ‘노무현을 사랑하는 사람들의 모임’을 뜻하는 노사모 운동은 정보화 사회 속에서 온라인상에서 특정정치인을 지지하는 자발적인 결사체 운동의 형태로 시민들의 정치참여가 이루어진 현상이다. 이 운동은 2000년 4·13 총선에서 노무현 후보가 낙선되자, 그의 낙선에 대한 반대와 더불어 노무현 후보에 대한 동정과 지지여론이 형성되었다. 이러한 상황 속에서 네티즌들은 자발적으로 온라인상의 팬클럽을 형성하게 되면서 노사모 운동은 시작되었다. 이들은 주로 인터넷상의 홈페이지 게시판에 글을 올리며 후보를 지지하는 여론 형성에 힘썼고, 민주당의 국민경선제 도입 이후 오프라인까지 확대되어 선거에 직접적으로 참여하게 되었다.¹⁰⁾

노사모는 자발적으로 조직된 결사체인 만큼 다른 모임과 달리 회원들의 의견을 통해 조직이 운영된다. 중요한 사안에 대해서는 인터넷투표를 통해 이루어지는 밑으로부터의 의사결정구조를 가진다. 이러한 집단의 다양한 참여와 소통을 바탕으로 노사모는 10대부터 70대까지의 다양한 연령층의 참여를 이끌어낼 수 있었고, 그동안의 지역주의와 연고주의에서 벗어난 집단으로 성장하게 되었다. 또한 결성 초기 2,000명의 회원에 불과하였지만, 꾸준한 회원증가율을 보이다 2002년 5월 20일 기준으로 45,486명을, 대선직후인 2003년 1월 16일에는 73,446명의 회원 수를 보유하게 되었다(이성철·백운순 2006, 287).

노사모 운동의 가장 큰 특징은 이전의 우리나라 정치에서 볼 수 없었던 자발적인 결사체에 의해 민주적인 정치참여가 이루어졌다는 것이다. 특히 정당을 포함한 정치집단들이 오프라인상에서의 정치 활동을 보조하

10) 여기에서 국민경선제란 총재중심의 정당경선이 아닌 당원과 국민들에 의해 경선이 실시되어 후보자를 공천하는 것을 말한다. 이를 통해 그동안 만연해 있던 밀실공천의 병폐를 없애고자 하였다.

기 위한 차원에서 온라인을 이용하던 것을 넘어서 온라인을 중심으로 정치활동을 펼쳤다는 점에서 이전의 정치참여와 다르다고 볼 수 있다(강원택 2004, 164). 결과적으로 이러한 노사모 운동은 정보인프라의 확산을 바탕으로 자율성을 바탕으로 둔 개인이 네트워크 운동을 통해 정치와 선거 과정에 직접적으로 참여한 최초의 사례로 볼 수 있다.(이성철·백운순 2006, 289). 그러나 노사모 운동 역시 낙천·낙선운동과 마찬가지로 정책 중심의 경쟁보다는 인물위주의 경쟁을 유도한 점과 특정 후보자 지지 위주의 선거참여 행태가 나타난 점은 한계점으로 지적될 수 있다.

셋째, ‘바른사회시민회의’의 활동이다. 바른사회시민회의는 참여연대, 경실련이 가지고 있는 한계를 극복하고, 자유민주주의와 시장경제에 반하는 활동 감시를 주목적으로 밝히며 2002년 3월 12일 창립되었다. 바른사회시민회의는 확고한 자유민주주의와 자유시장경제체제가 실현된 사회를 바른사회라고 정의하고 이를 위해 뜻을 같이하는 각계 각층의 모든 시민과 단체들이 함께 힘을 합쳐 노력하는 비영리 순수 민간 기구로 다양한 선거활동을 펼치고 있다(바른사회시민회의 <http://www.cubs-korea.org>).

구체적으로 살펴보면 모니터링, 행동, 교육, 연구 등의 활동을 펼치고 있다(바른사회시민회의 <http://www.cubs-korea.org>). 시장경제와 자유민주주의를 정착시키기 위해 다양한 정부 및 민간의 기관, 단체, 개인의 모니터링 활동을 추진하고 있다. 직접적인 행동으로 연구·홍보·입법청원 및 관련단체와의 연대활동 전개하고 있으며, 정부기관, 국회, 사법부, 정당, NGO 등을 상대로 정보공개를 요구하고, 사이버 시민단체로의 활동도 펼치고 있다. 교육활동도 활발하게 진행하고 있다. 일반 시민과 청년 대학생을 대상으로 교육을 실시하여 시장경제와 자유민주주의 정신을 고취하고 있다. 학자들을 중심으로 자유시민사회를 지탱할 수 있는 이론 연구 진행 및 대학과 기업연구소를 잇는 학술연대 사업을 추진하는 등의 연구

활동도 펼치고 있다. 특히 선거참여를 독력하기 위한 가두활동을 펼치고, 후보자의 정책적 조언을 돕는 정책토론회와 좌담회 등의 연구 활동을 통해 정치권에 대한 시민사회의 정책적 조언 기능을 수행하는 것은 시민사회의 선거참여라는 측면에서 주목할 만하다. 이러한 정책토론회는 인물이나 지역중심의 선거문화를 정책중심의 선거문화로 전환시키고자 노력이라는 측면에서 중요한 기능을 수행하고 있다. 즉 바른사회시민회의의 일련의 활동은 정치권을 견제하고 보완하는 시민사회의 역할을 충실하게 실천하는 한편, 특정 후보자나 정당을 지지하는 것에서 벗어나 선거문화를 변화시킨다는 측면에서 높이 평가할 수 있다.

넷째, 인터넷 선거운동이다. 21세기 정보인프라 구축으로 인터넷 선거운동은 정보의 빠른 전달력, 지지층 확대에 효율적인 쌍방향성, 시공간적 제약이 없어 24시간 선거운동이 가능한 점, 유권자의 태도와 동향 파악이 유리한 이유로 점차 확대되고 있다. 최근의 모든 선거에서 나타나듯 인터넷을 통한 선거활동은 보편화되었고, 네티즌들의 온라인 선거활동도 더욱 활발해 지고 있다. 이러한 인터넷을 통해 정당 및 후보자들의 선거유세활동으로 활용하고 있으며, 동시에 네티즌들이 의견을 개제하여 여론을 형성하는 쌍방향 커뮤니케이션이 형성되었다.

한국의 경우, IT 강국의 명성에 맞게 인터넷을 활용한 선거운동이 활발하게 진행되고 있다. 선거기간 동안 정당과 많은 후보자들이 홈페이지를 활용한 선거활동을 펼치고 있으며, 선거와 관련된 각종 사이트들의 접속자수는 크게 증가하였다. 구체적으로 2000년 16대 총선의 경우, 지역구 출마자 1,038명 가운데 50.3%인 514명이 인터넷 홈페이지를 개설하였고, 17대 총선에서는 1,715명 가운데 1,434명이 중앙선관위 사이트에 정식 등록하여 83.6%의 개설율을 보였다. 또한 정당 홈페이지에도 평소보다 많은 네티즌이 접속하였다. 일례로 17대 총선기간 중 한나라당의 홈페이지

에는 평균 1,500개 이상의 글이 게시판에 올라왔고, 정당에서 소개하는 공약이나 뉴스에도 500이상에서 1000건의 조회 수를 기록하였다(윤성이 2006, 143). 그리고 16대 국회의원 선거일인 2000년 4월 13일 하루 동안 중앙선거관리위원회 홈페이지 접속 건수가 112만 건에 달하고 접속 후 게재내용 검색 건수도 630만건으로 나타났다. 선거기간 동안 다음(Daum)이나 네이버(Naver) 등의 유명 포털사이트에도 선거와 관련된 카페와 블로그들이 운영되었다.

이처럼 한국에서는 인터넷을 통한 선거참여가 활발하게 나타나고 있다. 기본적으로 정당 및 후보자의 홈페이지부터 선거 관련 사이트들과 유명 포털사이트에서의 활동 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 이러한 인터넷 선거참여는 참여의 확대라는 측면에서 큰 의미를 지닌다. 오프라인 선거 참여보다 더 빠른 속도로 쌍방향 커뮤니케이션이 가능하고 간편하게 참여할 수 있다는 측면에서 오프라인보다 시민들의 참여가 활발히 이루어지고 있기 때문이다. 또한 유권자인 시민과 후보자들 간의 직접적인 의사소통이 가능해져 전자민주주의 실현에 한 걸음 다가가는 계기를 마련해주었다. 그러나 인터넷 선거참여 활동이 질 높은 공론을 만들어 내는 것이 아닌 개인 의견 개제 수준에 머무르고 있다는 비판도 제기된다. 또한 이러한 선거참여 활동이 투표참여라는 선거에 대한 직접적인 관심으로 이어지지 못한 채 주요한 쟁점 외에는 무관심한 것은 한계로 지적될 수 있다(조성대·정연정 2006, 57-58).

지금까지 한국의 시민사회의 선거참여에 대해 살펴보았다. 한국의 시민사회의 선거참여는 시민단체의 낙천·낙선운동과 노사모 운동, 바른사회 시민회의의 활동, 그리고 인터넷 선거참여로 나타나는 특징을 보이고 있다. 이러한 시민사회의 선거참여는 정치권의 선거참여보다 많은 영향력을 보이고 있다. 물론 여전히 한국의 선거에서 정당으로 대변되는 정치권의

영향력이 존재한다는 점과 시민사회의 선거참여에 대중들의 관심이 지속되지 못한다는 것은 한계로 지적될 수 있다. 그러나 정치권의 선거참여가 전략적으로 실패하는 경우가 많은 반면, 시민사회의 선거참여는 선거결과에 긍정적 영향력을 발휘하고 있는 경우가 많다. 따라서 한국의 선거에서는 정치권보다 시민사회가 폭넓은 영향력을 행사하고 있다고 볼 수 있다.

3. 한국의 선거민주주의 평가

지금까지 한국의 선거민주주의를 제도적 측면과 행태적 측면의 두 가지 차원으로 분석하였다. 한국은 1987년 민주화 이후, 선거민주주의에 대한 법적·제도적 기반을 형성하였다. 이 과정에서 직선제 헌법이 개정되었고, 공직선거법을 통해 선거에 대한 다양한 법조항이 마련되었다. 국민주권과 표현의 자유, 참여의 권리 등이 보장되었고, 이를 통해 다양한 정당과 시민단체들도 등장할 수 있었다. 또한 선거의 공정성을 위한 사전예방 차원의 법조항을 신설하였고, 사후에 발생한 불법선거를 바로잡기 위한 노력으로 재·보궐선거도 지속적으로 실시하고 있다. 이처럼 한국은 제도적 기틀 위에 자유로운 선거를 시행하고 있다. 특히 2004년 총선부터는 국민의 의사를 최대한 반영하기 위해 다수제를 중심으로 비례대표제를 혼합한 형태의 선거제도를 도입하여 좌파계열인 민주노동당이 국회에 진입하게 된 정치적 성과를 얻을 수 있었고, 이를 통해 다양한 정치적 대안형성이 제도권 내에서 가능하게 되었다.

한국의 선거민주주의에서 특히 주목해야 할 것은 바로 시민사회의 선거참여 확대이다. 한국은 선거민주주의의 제도적 기반위에 시민사회의 다양한 선거참여가 돋보인다. 김영삼·김대중의 후보단일화 실패나 노무현

대통령 탄핵으로 인한 한나라당과 민주당의 위기 등의 사건들은 정치권의 참여가 선거결과에 부정적인 영향을 미친 대표적인 사례이다. 반면 시민사회의 선거참여는 성공적으로 이어진 경우가 많았다. 제16대 총선에서의 낙천·낙선운동과 노사모 운동, 바른사회시민회의의 활동이 대표적인 사례이다. 낙천·낙선운동은 시민단체의 선거참여에 대한 적법성 여부와 후보선정의 공정성 등 많은 한계점을 내포하고 있지만, 시민단체가 선거 과정에 직접적으로 참여함으로써 시민사회가 정치권에 영향을 미쳤다는 측면에서 성과가 크다고 할 수 있다.

노사모 운동은 이전의 정치활동에서 볼 수 없던 민주적인 정치참여가 자발적 결사체에 의해 온라인을 중심으로 이루어진 운동이다. 노사모운동은 정보인프라의 확산을 바탕으로 이루어질 수 있었으며, 시민사회가 정보네트워크를 통해 선거과정에 참여한 최초의 사례로 볼 수 있다. 그러나 정책 중심의 경쟁보다는 인물위주의 경쟁을 유도한 점과 특정 후보자 지지 위주의 선거참여 행태가 나타난 점은 한계점으로 지적될 수 있다.

바른사회시민회의는 후보자의 정책적 조언을 돕는 정책토론회와 좌담회 등의 연구 활동을 통해 정치권에 대한 시민사회의 정책적 조언 기능을 수행하고 있다. 이러한 바른사회시민회의의 활동은 정치권을 보완하는 시민사회의 역할을 충실하게 실천하고 있다고 판단되며, 특정 후보자나 정당을 지지하는 것에서 벗어나 선거문화를 변화시킨다는 측면에서 높이 평가할 수 있다.

시민단체의 활동과 함께 오프라인을 넘어선 다양한 형태의 인터넷 선거활동이 함께 나타나 시민단체의 영향력을 더욱 확대시키고 있다. 이러한 활동은 정당 및 후보자의 홈페이지와 선거 관련 사이트의 활성화 및 유명 포털사이트에서의 참여 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 이러한 인터넷 선거참여는 시민들의 참여를 유도하고, 유권자인 시민과 후보자 간

의 직접적인 의사소통을 가능하게 하는데 일조하였다. 그러나 인터넷 선거참여 활동이 질 높은 공론을 만들어 내지 못하며, 선거참여 활동이 투표참여라는 선거에 대한 직접적인 관심으로 이어지지 못하는 것은 한계로 지적될 수 있다.

한국의 선거민주주의는 제도적 기반위에 성립되었다. 다양한 범조항과 이를 보장하고자 하는 현실적인 노력은 정치권과 시민사회에 선거민주주의를 제도적으로 정착시킬 수 있었다. 선거민주주의 제도를 바탕으로 정치권과 시민사회의 활동은 보장되었으며, 특히 한국의 시민사회의 선거참여가 활성화되는 결과를 낳았다. 시민사회의 선거참여는 사회운동적 측면으로 나타나게 되었다. 낙천·낙선운동과 노사모 운동, 그리고 바른사회 시민회의의 활동 등 시민단체의 오프라인 선거참여와 인터넷을 통한 선거참여는 선거과정에 직접적인 영향력을 미치게 되었다. 이를 바탕으로 한국은 제도적 기반을 토대로 시민사회의 다양한 활동이 활발하게 나타나는 선거민주주의를 구축하고 있다고 평가할 수 있다.

IV. 대만의 선거민주주의

1. 민주화 이전 대만의 선거

1948년 3월 초대 국민대회를 통해 장제스가 중화민국(中華民國; 이하 대만)의 총통으로 선출되었다.¹¹⁾ 이후 대만은 1949년 5월 계엄령을 선포하였고, 계엄령을 통해 정당 창당이 허용되지 않은 상황 속에서 국민당에 의한 일당지배체제를 구축하게 되었다. 이를 바탕으로 장제스(蔣介石)는 권위주의 체제를 확대하게 되었다. 그러나 대만은 민주주의 체제를 형식적으로 유지하였다. 금권선거의 성격을 지녔으나, 외양적으로는 민주적인 선거를 지속적으로 시행했다(정상화 2001, 124). 선거의 지속과정 속에서 국민당에 반대하는 세력들도 성장하게 되었다. 특히 1975년 중소 자본가 집단을 기반으로 신당을 창당하려는 사건이 벌어졌다. 물론 주동자가 체포되며 실패로 돌아가게 되었지만, 이 사건이 미국 등 국제사회에 알려지며 국제사회의 비난을 초래하게 되어 결과적으로 이후 대만의 민주화에 기여하게 되었다(정상화 2001, 124).

1975년 5선 총통으로 장기 집권하던 장제스가 사망하였다. 장제스 사망 이후 1978년 국민대회의 표결을 통해 장제스의 아들인 장징궈(蔣經國)가 총통에 선출되었다. 장징궈는 장제스와 달리 개혁정치를 수행하고자 하였다. 전문성을 지닌 행정관료 충원과 부정부패 단절 등이 그의 대표적인 개혁정치의 내용이 있다. 이러한 개혁정치는 당시의 민주화라는 시대적 요구와 맞물려 마침내 1986년 국민당은 계엄령 해제와 복수정당제의 보

11) 대만은 정치지도자의 명칭을 '총통'으로, 의회의원을 '입법의원'으로 부르고 있다. 따라서 본 논문에서는 위의 명칭을 사용한다.

장을 국민들에게 약속하게 된다. 결국 1986년 9월 최초의 야당인 민주진보당(이하 민진당)이 창당되었고, 1987년 계엄령이 공식적으로 폐지되어 대만은 민주화의 전기가 마련되었다. 1988년 장징궈의 사망 이후, 부통령이던 리덩후이(李登輝)가 취임하면서 대만의 민주화는 더욱 가속도가 붙게 되었다. 1986년 12월에는 1969년 국민대회 및 입법위원의 보궐선거 이후 최초로 전국 규모의 선거가 실시되기도 하였다.

그러나 여전히 총통선거는 국민대회에 의해 선출되는 간선제를 유지하고 있었다. 마침내 1995년 총통선출방식에 대해 헌법이 개정되었고, 개정 헌법 제12조의 '총통선거규칙'을 통해 전체 유권자에 의해 선출하는 직선제로 바뀌게 되었다. 개정된 헌법을 바탕으로 1996년 직선제에 의한 총통선거가 시행되었다. 비록 국민당의 리덩후이가 재선되어 정권이양이 이루어지지 않는 않았지만 민주화 조치 이후의 최초의 직선 총통선거였다는 점에서 그 의의가 컸다. 그리고 마침내 2000년 민진당의 천수이볜(陳水扁)이 총통으로 당선되면서 대만은 선거에 의한 평화적인 정권이양이 이루어지게 되었다. 그리고 현재까지 대만의 선거민주주의는 점차 제도적으로 정착 되어가고 있다.

2. 민주화 이후 대만의 선거

1) 제도적 측면

대만은 법의 다양한 조항을 통해 선거민주주의를 제도적으로 보장하고 있다. 1989년 1월 '인민단체법'을 공포하여 복수정당제를 인정하게 되었고, 1989년 2월 선거법 개정을 통해 '선거활동의 제약'에 대한 법령이 개

정되었다. 이후 대만은 1990년 6월 28일~7월 4일에 열린 ‘국시회의(國是會議)’를 통해 헌법 개정을 논의하게 되었다. 1991년 4월 국민대회에서는 전시비상법체제인 ‘동원감란시기임시조례(動員戡亂時期臨時條例)’를 개정하였고, 제2회 국민대회 임시회의에서 10개의 개정조항이 채택되어 1991년 4월 30일자로 동원감란시기(動員戡亂時期)가 종료하였다.¹²⁾ 그러나 총통직선제는 75대 318이라는 수적인 열세로 인해 민진당 대표들이 퇴장하고, 6명의 무소속의원들이 이에 가세함에 따라 헌법개정과정은 국민당이 장악하게 되어 총통선출방식은 1995년까지 연기되었다(안승국 2005, 26).

1995년 마침내 총통선출방식에 대해 헌법이 개정되었다. 개정헌법 제12조의 ‘총통선거규칙’에는 다음과 같이 규정되어 있다. “1996년의 9대 총통 및 부총통은 ‘중화민국의 자유지구’의 전체 유권자에 의해 선출한다.” 선출방식은 1995년 5월 20일 이전에 소집되는 국민대회 임시위원회에서 추가조항으로 규정한다”(안승국 2005, 26). 이로써 대만의 총통선출방식은 헌법에 의해 간선제에서 직선제로 바뀌게 되었다.

헌법에서는 국민주권과 대의민주주의, 국민의 선거참여, 정당의 설립 등 총체적으로 대만의 민주주의를 명시하고 있다. 헌법 제2조 “중화민국의 주권은 국민에게 있다”를 통해 국민주권을 분명하게 명시한다. 이와 함께 국민주권 원리를 지키는 한 방법으로 대의민주주의를 제25조 “국회는 헌법의 규정에 따라 국가의 모든 국민의 정치적 권리 행사를 대신한다”를 통해 명시하고 있다. 이러한 국회의원은 다수제와 비례대표제를 혼합한 형태의 선거방식에 의해 선출한다. 또한 제2장 ‘국민의 권리와 의무’ 조항을 통해 표현의 자유를 보장함을 명시하고 있으며, 특히 제11조 “국민은 언론, 교육, 출판의 자유를 가지고 있다”와 제14조 “국민은 조직과

12) 동원감란시기임시조례는 대만이 중국과의 전쟁상태임을 규정한 전시비상조치법이다. 이러한 임시조례는 그 동안 대만이 국가비상상태임을 규정하고 있어, 민주적인 헌법 개혁을 어렵게 만들었다. 그러나 1991년 폐지됨으로써 민주적인 헌법 개혁안이 승인되었다.

결사의 자유를 가지고 있다” 조항을 통해 구체적으로 나타내고 있다. 참여의 권리에 대해서는 제17조에서 명시하고 있다. 제17조 “국민은 선거, 청원, 국민발안제, 국민투표의 권리를 가진다” 와 제129조 “선거는 보통선거, 평등선거, 직접선거, 비밀선거의 선거의 4대원칙을 존중한다” 를 통해 선거에 의한 국민의 참여와 선거의 4대원칙 보장을 명시하고 있다.

이렇듯 대만은 민주화 조치 이후, 선거민주주의를 보호하는 헌법의 기틀위에 자유로운 선거가 지속적으로 시행되고 있다. 다양한 법조항을 토대로 불법선거를 사전에 예방하고, 공정한 선거가 시행되도록 보장하고 있다. 따라서 대만은 선거민주주의에 대한 제도적 장치를 마련해 놓고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 법조항을 분석틀의 제도적 측면에 적용해보면 다음의 <표 4-1>로 설명할 수 있다.

<표 4-1> 대만의 선거민주주의에 관한 법규정

	규범적 전제	구체적 요건	구체적인 법조항
1	권력위임	선거를 통한 권력위임	헌법 제2조 ‘국민주권’
2	선호표현의 자유와 보호	선호표현의 자유	헌법 제14조 ‘조직과 결사의 자유’, 헌법 제11조 ‘언론, 교육, 출판의 자유’
		보호	헌법 제17조 ‘선거권리 보장’
3	참여의 권리	참여의 동등한 권리	헌법 제129조 ‘평등선거’

2) 행태적 측면

① 선거관련 데이터

대만의 투표율은 계엄령 해제라는 민주화 이후보다 2000년 제10대 총통 선거에서 가장 높게 나타났다. 제10대 총통선거에서는 천수이볜이 당선되면서 장기집권여당인 국민당에서 민진당으로 정권이 이양되었다. 이러한 정권이양의 분위기 속에서 투표율이 가장 높게 나타난 것으로 보인다. 그러나 입법의원 선거는 민주화 이후 1992년 제2대 선거에서 가장 높게 나타났다. 이는 민주화 이후, 국민들의 뜨거운 관심에서 나타난 결과로 평가된다. 다음의 <표 4-2>는 1987년 계엄령 해제 이후의 대만의 총통선거와 입법의원선거의 투표율을 나타낸 것이다.

<표 4-2> 대만의 총통선거와 입법의원선거의 투표율

구분	총통선거		구분	입법의원선거	
	선거가능인원(명)	투표율(%)		선거가능인원(명)	투표율(%)
제9대 (1996년)	14,313,288	76.0	제2대 (1992년)	13,421,170	72.0
제10대 (2000년)	15,462,625	82.7	제3대 (1995년)	14,153,420	67.7
제11대 (2004년)	16,507,079	80.3	제4대 (1998년)	14,961,930	68.1
제12대 (2008년)	17,321,622	76.3	제5대 (2001년)	15,822,583	66.2
			제6대 (2004년)	16,559,254	59.2
			제7대 (2008년)	17,179,656	58.5

* 출처: 대만 행정원, 『중앙선거위원회 선거자료』

대만 역시 한국처럼 시간이 흐름에 따라 투표율이 낮아지고 있다. 특히 이러한 현상은 총통 선거에 비해 입법의원 선거에서 뚜렷하게 보이고 있다. 이는 국민들이 선거에 대한 국민들의 무관심이 커졌기 때문이다. 따라서 투표율이 저하되고 있는 추세 속에서 투표행위만으로 대만의 선거 참여를 분석할 수 없으며, 다양한 측면에서 대만의 선거민주주의를 분석해야 한다.

투표율과 함께 살펴봐야 하는 것이 바로 정당과 시민단체의 양적규모이다. 1987년 계엄령 해제 이후 대만의 정당결성은 허용되었다. 이후 1989년 정당등록제가 실시되면서 많은 정당들이 정치적 경쟁에 참여하게 되었고, 2001년에는 총 95개의 정당이 등록하였다. 그러나 그 중 실제로 정치적인 영향력을 행사하는 5%이상의 득표율을 가진 유효정당은 극히 드물다. 1998년 입법원 선거 시점에서의 유효정당은 국민당, 민주진보당, 신당으로 3개에 불과하였다. 2004년 입법원 선거를 전후해서는 신당이 사실상 소멸하여 2000년 친민당과 대만단결연맹이 설립되면서 2006년까지 국민당, 민주진보당, 친민당, 대만단결연맹으로 4개뿐이었다(지은주 2008, 330).

국민당은 1949년 장제스 정부가 중국대륙에서 대만으로 넘어온 이래 50여년간 대만을 집권한 정당이다. 그러나 1988년 장제스의 뒤를 이어 집권한 장징궈 총통이 사망하면서 세력이 조금씩 약화되었다. 그리고 2000년 선거에서는 민진당의 천수이볜 총통이 집권하게 되어, 50여년간 지켜오던 정권이 교체되는 결과를 겪었다. 그러나 2008년 3월에 치러진 총통 선거에서 마잉주(馬英九) 국민당 후보가 총통에 당선됨으로써 다시 재집권하게 되었다.

민진당은 1986년 창당되어 1990년대 초기부터 국민당의 강력한 경쟁상대로 부상하게 되었다. 1992년 입법의원선거에서는 총 의석 수 161석 중

에서 50석을 획득하면서 세력 확대를 증명하게 되었고, 2000년 선거에서는 드디어 집권여당으로 부상하게 되었다. 그러나 2008년 선거에서 천수이벤 총통의 재집권이 실패하면서 다시 야당으로 전락하게 되었다.

신당은 1993년 8월 국민당의 계파로 탈당하여 창당되었다. 창당 이래 2~3년 만에 당세가 크게 확대되면서 대만의 제3당으로 부상하면서 1995년 입법의원 선거에서는 총 의석수 164석 중 21석을 획득하게 되었고, 이를 통해 국민당과 민진당을 제어하는 역할을 수행하였다. 그러나 신당은 소수의 대륙출신 유권자를 지지기반으로 하는 문제점으로 다수인 대만본토인의 지지를 획득하는데 한계가 있어 의회 내에서 제한적인 영향력을 행사할 수밖에 없었다. 결국 신당은 1995년 선거 이후 소형정당으로 전락하게 되었다.

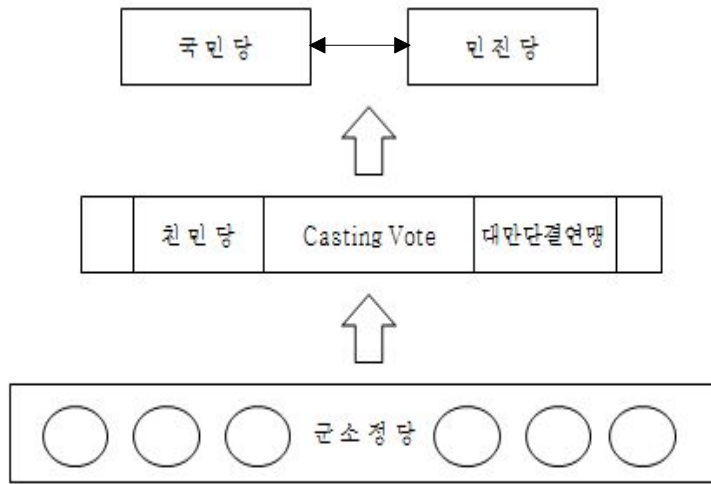
친민당은 2000년 총통선거 직후 설립되었다. 쑹추위(宋楚瑜)는 3월 20일 총통선거에서 패배하였지만 국민당의 쑨잔(連戰) 보다 앞선 2위를 기록하였다. 이를 발판으로 쑹추위는 3월 31일 친민당을 창당했다. 창당 이후 2001년 제5대 입법위원 선거에서 18.6%의 지지를 얻어 총 46석의 의석수를 확보했다. 그러나 제6대 선거에서는 13.9%의 지지를 얻어 총 34석의 의석수를 확보해, 2000년 제10대 총통선거 선거에서보다 낮은 득표율을 기록하게 되었다.

대만단결연맹은 2001년 8월 16일 공식적으로 창당하였다. 2000년 총통선거에서 민진당의 천수이벤 후보가 당선되자, 당시 국민당의 후보였던 리덩후이는 선거패배의 책임을 지고 탈당하게 된다. 이후 리덩후이의 이상을 계승하는 대만단결연맹이 창당하게 되었다. 대만단결연맹은 2004년 총통선거 시기 민진당과 연합하여 '범록진영'으로서 천수이벤 후보를 지지하였다. 그리고 2001년 제5대 입법위원 선거에서는 7.8%의 득표율을 얻어 총 13석의 의석수를 획득하였고, 2005년 제6대 입법위원 선거에서도

7.9%의 득표율을 얻어 총 12석의 의석수를 획득했다.

이상에서 살펴보았듯이, 현 대만 정당 구조는 국민당과 민진당이 경쟁하는 양당체제가 기본적으로 형성되어있다. 이러한 양당체제에 친민당과 대만단결연맹이 캐스팅 보트(casting vote)의 역할을 수행하고 있고, 이들 정당을 제외한 군소정당들이 공존하는 형태를 보이고 있다. 다음의 <그림 4-1>은 이러한 정당체제를 나타낸 것이다.¹³⁾

<그림 4-1> 대만의 정당체제



1987년 계엄령 해제 이후 대만의 시민사회는 급속한 성장을 보였다. 그러나 계엄령 해제 이후 가장 높은 성장률을 보였던 사회단체는 개혁형의

13) 대만의 정당체제는 그림으로 표현하기에 용이한 반면, 한국과 인도네시아의 정당체제는 그림으로 설명하기에 어려운 면이 있다. 한국은 정당의 지속성이 짧아 정당체제를 그림으로 표현할 수가 없다. 단, 현재의 한국의 정당은 한나라당과 통합민주당(현재의 명칭으로 사용)의 양당체제를 기본으로, 진보세력으로 분류되는 민주노동당과 진보신당이 캐스팅 보트의 역할을 수행하고 있다. 인도네시아는 양적으로 정당의 규모가 세 나라 중에서 가장 많다. 따라서 정당의 구조를 그림으로 표현하기가 어려운 측면이 있다. 다만, 전통적으로 골짜리와 민주당이 가장 많은 의석수를 차지하는 구조를 지니고 있다.

사회단체가 아니었다(김도영 2007, 14). 대만의 시민사회 조직은 형식상 ‘사단’과 ‘기금회’로 구분되어 존재한다. 사단이란 사단법인의 형태를 띄우고 있는 시민사회 조직을 의미하며 기금회는 재단법인 형태의 시민사회 조직이다. 사단은 계엄령 해제 이후 급증하여 90년대 중반에 이미 11,788개를 넘어섰으며, 기금회는 1997년 기준으로 1,595개에 이르렀는데, 70% 이상이 80년대 이후에 성립된 것들이다(박윤철 2004, 516). 원래 사단은 비정부기구(NGO)와 거의 유사한 사회적 활동영역에 참여하고, 기금회는 직접적인 사업과 프로그램을 통해 이익집단으로써 존재했다. 그러나 대만의 경우 법률상의 신분차이만 있을 뿐 실제적 의미에서는 그 차이가 무의미하다(박윤철 2004, 516).

대만은 1987년 민주화 이후 매년, 미국의 프리덤 하우스에서 발표한 서베이에서 선거민주주의 국가로 평가받고 있다. 이를 통해 대만이 프리덤 하우스의 경쟁적이고 다당제적 정치제도, 성인보통선거권, 비밀투표·투표보안·대규모 부정투표 행위가 없이 주기적으로 시행되는 선거, 주요정당이 미디어와 공개 캠페인을 통해 유권자들에게 공적으로 접근할 수 있는 권리 등의 기준이 지켜지고 있는 나라임을 알 수 있다.

대만은 정치적 권리와 시민적 자유가 모두 높은 점수를 기록하고 있으며 이를 통해 자유국가로 평가받고 있다. 2002년에는 정치적 권리는 1.0을, 시민적 자유는 2.0으로 평가 받았다. 이후 2년 동안에는 정치적 권리와 시민적 자유 모두 최고점인 1.0의 등급으로 평가받아 합계점수에서도 상승을 보였다. 그러나 다시 2005년부터 1.5를 받아 합계점수가 하락하였다. 합계점수가 하락하기는 하였지만 대만은 민주주의를 유지하고 있다고 판단된다. 정치적 권리에 해당하는 선거의 과정, 정치적 투표와 참가자, 정부의 기능적 요소가 최고점에 해당하는 1.0의 등급을 받았기 때문이다. 결과적으로 프리덤하우스의 선거민주주의와 정치적 권리, 시민적 자유의

평가를 토대로 대만은 선거민주주의 국가임과 정치적 권리와 시민적 자유가 상당히 보호받고 있는 제도적 장치가 마련되었다고 본다. 다음의 <표 4-3>은 대만의 정치적 권리와 시민적 자유도에 대한 평가 지수를 나타낸 것이다.

<표 4-3> 대만의 정치적 권리와 시민적 자유도 평가

연도	PR Rating	CL Rating	Total Rating	Country Status
2002년	1.0	2.0	1.5	Free
2003년	2.0	2.0	2.0	Free
2004년	2.0	2.0	2.0	Free
2005년	2.0	1.0	1.5	Free
2006년	1.0	2.0	1.5	Free
2007년	1.0	2.0	1.5	Free
2008년	1.0	2.0	1.5	Free

* 출처: 『Freedom House』 (www.freedomhouse.org)

② 선거참여

정치권으로 대변되는 대만의 정당은 선거결과에 영향을 미치는 중요한 행위자이다. 정당은 선거 결과에 직접적인 영향력을 행사한다. 민진당은 창당 이후 세력을 확장하며 마침내 2000년 총통선거에서 평화적으로 정권을 이양 받게 된다. 선거민주주의의 경쟁적인 측면이 민진당의 창당이후 확립된 것이다. 또한 대만의 경우 이슈별로 정당 간의 연합이 빈번하

게 발생하고 있다. 이러한 정당 간의 연합은 선거결과에 직접적인 영향을 미치고 있다.

대만의 민주화 과정에서 최초의 자생야당인 민진당은 상당히 중요한 역할을 수행한다. 대만의 실질적인 집권여당인 국민당과의 합의를 이루어 낸 것이 바로 민진당이였기 때문이다. 민진당은 강력한 권위주의 체제를 유지해나가던 국민당에 민주화라는 강력한 압력을 행사함으로써 대만의 민주화를 이끌어 냈다. 따라서 민진당은 선거에 참여하는 정당 이상의 정치적 저항을 주도하는 운동연합체의 역할을 수행하였다고 볼 수 있다(안승국 1997, 67). 이러한 측면에서 아래로부터의 민주화를 이룬 한국과 국민당 정권과 반대세력 간의 상호작용의 결과로서 민주화를 이룬 대만은 큰 차이점을 보일 수밖에 없다.

한편 민진당은 창당 2개월 후 1986년 입법위원 선거에서 12석의 의석을, 국민대회대표선거에서 10석을 획득하며 33%의 득표율을 기록하였다. 그 후 1989년 선거에서는 21개의 의석을 획득하게 되었고, 1992년 입법의원선거에서는 161석 중 50석을 획득했다. 마침내 2000년 총통선거에서 민진당의 천수이볜이 당선됨으로써 대만의 민주화를 이끌며 국민당의 일당지배체제를 위협하는 반대세력에서 집권여당으로 부상하게 된다. 이로써 대만은 평화적으로 정권이양이 이루어지게 되어 선거민주주의를 확립시켜 나가게 된다. 결과적으로 대만의 선거민주주의에서 민진당의 창당 이후 여러 정당들이 선거 경쟁에 참여하는 선거민주주의의 요소를 확립시키게 되었다. 그리고 2000년 선거 이후부터는 4개의 유효정당이 원내 진출하게 되어 정당체제를 일당지배체제에서 전환시키는 중요한 역할을 수행하였다고 볼 수 있다.

한편 대만의 정치권은 정당 간의 연합을 통해 선거결과에 중요한 영향을 미친다. 정당 간의 연합의 대표적 사례는 ‘범남진영’과 ‘범녹진영’의 연

합이다. 대만의 정당은 오랜 역사를 가진 국민당과 민주화 과정에서 자생적으로 성장한 민진당을 중심으로 하여 국민당에서 탈당한 인사들이 설립한 신당, 친민당, 대만단결연맹으로 구성된다(지은주 2008, 341). 이러한 대만의 정당 간 연합은 이슈별로 나타나게 되는데, ‘범남진영’과 ‘범북진영’의 연합은 대만의 가장 중요한 이슈로 생각되는 통일이슈에 의해 나타나게 되었다. ‘범남진영’과 ‘범북진영’은 2000년 총통선거 이후 나타났다. 궁극적으로 중국과의 통일을 지향하는 국민당과 신당, 친민당이 ‘범남진영’으로 연합했고, 대만의 독립을 지향하는 민진당과 건국당, 대만단결연맹은 ‘범북진영’으로 연합하였다. ‘범남진영’은 삼민주의, 체제 내 개혁, 대중국의식, 중국통일, 경제발전, 사회 안정 등에서 공통점을 보이며, ‘범북진영’은 민주적 가치, 반체제개혁, 대만우선, 주민의 자결, 대만독립, 환경보호, 사회복지 등의 특성을 지닌다(지은주 2008, 341).

선거에서 이들 정당의 연합은 선거 결과에 큰 영향을 미치게 되었다. 대만 국민들은 ‘범남진영’과 ‘범북진영’이 추구하는 이데올로기에 따라 투표하는 모습을 보인다. 다음의 <표 4-4>는 2004년 입법의원선거에서의 ‘범남진영’과 ‘범북진영’의 진영별 의석수 현황을 나타내는 것이다.

<표 4-4> 대만의 2004년 입법의원선거 정당별 의석수 현황

정당	의석수	백분율
범남색진영(국민당, 친민당, 신당)	114석	50.7%
범북색진영(민진당, 건국당, 대연)	101석	44.9%
무소속	10석	4.4%

* 출처: 대만 행정원, 『중앙선거위원회 선거자료』

이러한 이데올로기에 기초한 투표행위는 선거결과에 큰 영향을 미치고 있다. 구체적으로 2004년 총통선거에서는 선거 기간 중에 국민당과 민진당의 연합으로 국민당의 지지자들의 표가 천수이볜의 표로 계산되어 100%의 득표율로 당선되기도 하였다.

이처럼 대만의 정치권은 민진당의 창당으로 인한 경쟁적 선거민주주의의 확립과 ‘범남진영’과 ‘범북진영’이라는 정당 간의 연합이라는 특징을 보이고 있다. 이러한 정치권의 선거참여는 선거결과에 직접적인 영향력을 보이고 있다. 그러나 상대적으로 NGO의 성격을 가진 대만의 시민사회는 선거과정에 참여하지 못하는 한계를 보이고 있다.

대만의 시민사회는 경제발전과 민주화 이후 급속히 성장하였다. 그리고 대만의 선거민주주의의 정착을 위해 시민사회의 역할이 더욱 강조되고 있다. 그러나 대만의 시민사회는 아래로부터의 민주화 요구 보다는 제도권에서의 집권여당과 반대세력의 합의에 의해 성립하게 되었다. 국민당과 반대세력인 민진당의 합의를 통해 이루어진 민주화 과정에서 시민사회의 역할은 미비할 수밖에 없었다. 따라서 대만의 시민사회는 저항적인 성격이 약할 수밖에 없다. 그리고 이러한 민주화 과정은 대만의 시민사회를 투쟁적 성격이 강한 운동지향적 조직보다는 정치적 성향이나 목적이 상당히 절제된 시민성, 공공성, 인권 및 참여 등과 같은 가치를 표방하는 비운동지향적 조직이 주류를 이루게 하였다(박윤철 2003, 14).

결국 대만의 시민사회는 비정부기구의 성격을 가진 시민단체가 대부분이며, 선거에 직접적으로 참여하는 시민단체의 수는 극히 드물다고 할 수 있다. 따라서 규모면에서 대만의 시민사회가 정당보다 크다고 해도 정치적인 영향력도 그와 같다고는 할 수 없다. 정치권의 선거참여가 전략적으로 선거결과에 영향을 미치는 반면, 대만의 시민사회의 선거참여는 나타나고 있지 않기 때문이다. 오히려 정당의 창당과 연합 등의 정치권의 선

거 전략이 선거결과에 중대한 영향을 미치는 것을 볼 수 있다.

3. 대만의 선거민주주의 평가

지금까지 대만의 선거민주주의를 제도적 측면과 행태적 측면의 두 가지 차원으로 분석하였다. 대만은 1987년 계엄령 해제 이후, 선거민주주의에 대한 법적·제도적 기반을 구축하였다. 이 과정에서 대만의 선거제도는 직선제 헌법으로 개정되었고, 선거에 대한 다양한 법조항이 마련되었다. 국민주권과 표현의 자유, 참여의 권리 등이 보장되었고 이를 통해 다양한 정당과 시민단체들도 등장할 수 있었다. 그리고 다수제를 중심으로 한 비례대표제를 도입한 혼합형 선거제도의 도입으로 국민의사를 최대한 반영하고자 노력하였다.

대만의 선거민주주의에서 특히 주목해야 할 점은 정치권의 선거참여이다. 대만은 경쟁적 선거민주주의의 기반위에 정치권의 선거참여가 두드러진다. 민주화 과정에의 참여 부족으로 NGO의 성격이 강한 대만의 시민사회에 비해, 대만의 정치권은 민진당의 창당 이후 선거민주주의의 경쟁적 측면이 강화되었다. 민진당은 대만의 민주화 과정에서 실질적인 집권여당인 국민당과의 합의를 이루었고, 강력한 권위주의 체제를 유지해나갔던 국민당에 민주화라는 강력한 압력을 행사함으로써 대만의 민주화를 이끌어 내었다. 그리고 마침내 2000년 총통선거에서 민진당의 천수이벤이 당선됨으로써 집권여당으로 부상하게 된다. 이로써 대만은 평화적으로 정권이양이 이루어지게 되어 선거민주주의를 확립시켜 나가게 되었고, 민진당의 창당 이후 여러 정당들이 선거 경쟁에 참여하는 선거민주주의의 요소를 확립시키게 되었다.

이데올로기에 기초한 정당 간의 연합은 대만 선거결과에 직접적인 영향을 미치는 중요한 변수이다. 정당 간 연합의 대표적인 사례는 ‘범남진영’과 ‘범북진영’의 연합이다. ‘범남진영’과 ‘범북진영’은 2000년 총통선거 이후 나타난다. 중국과의 통일을 지향하는 국민당과 신당, 그리고 친민당이 ‘범남진영’으로 연합했고, 대만의 독립을 지향하는 민진당과 건국당, 그리고 대만단결연맹은 ‘범북진영’으로 연합하였다. 정당의 연합으로 인해 대만 국민들은 ‘범남진영’과 ‘범북진영’이 추구하는 이데올로기에 따라 투표하는 모습을 보이며, 이러한 투표행위는 선거의 승패에 큰 영향을 미치고 있다.

법적 기반위에 성립한 대만의 선거민주주의는 정치권과 시민사회에 제도적으로 선거민주주의를 정착시켰다. 선거민주주의의 제도를 바탕으로 정치권과 시민사회의 활동이 나타나게 되었는데, 특히 대만의 정치권의 선거참여가 주목할 만하다. NGO에 머물러 있는 시민단체가 선거과정에 참여하지 않는 반면, 정치권은 정당의 창당과 연합으로 선거를 주도적으로 이끌고 있다. 이를 바탕으로 대만은 선거민주주의의 제도적 기반을 바탕으로 정치권의 선거참여가 활발하게 나타나는 선거민주주의를 구축하고 있다고 평가할 수 있다.

V. 인도네시아의 선거민주주의

1. 민주화 이전 인도네시아의 선거

인도네시아는 네덜란드로부터 독립한 이후, 1945년 제정헌법을 개정하여 1950년 잠정헌법을 채택하였다. 헌법 개정을 통해 대통령 중심제에 의원내각제가 가미된 독특한 정치체제를 형성하게 되었다. 그리고 1955년 최초의 선거를 실시하였다. 1955년 국회의원 선거에는 정당명부제를 가미한 비례대표제를 채택하여 대략 30여개 이상의 정당들이 선거에 참여할 수 있었으며, 정당과 후보들 사이의 선거운동도 자유롭게 진행할 수 있었다(양승윤 2001, 147).

그러나 다당제적 정당정치와 국회와 내각의 정치적 파행이 거듭되자 수카르노(Ahmed Sukarno) 대통령은 1957년 3월 ‘비상사태령’을 발령하고, 국회 해산 및 정당정치의 금지와 1945년 헌정체제로의 복귀를 선언하였다(최난경 2002, 10). ‘교도민주주의(guided democracy)’라 불리는 이 시기에는 총 283명의 임명직 의원으로 구성된 고통로용 국회(DPR Gotong Royong)로 대체되었으며, 실질적인 선거가 시행되지 않았다(이동운 2003, 80).¹⁴⁾ 또한 수카르노는 뻘짜실라(Pancasila)이념을 토대로 정당을 통폐합을 단행하게 된다.¹⁵⁾

14) 수카르노는 자유민주주의하의 다당난립(多黨亂立)에 의한 정국 불안정과 민족 분열을 해결하기 위해 인도네시아에 적합한 민주주의를 제창하였다. 엘리트의 협의와 합의 그리고 상호부조로서의 교도적 역할을 강조하였고, 이것을 '교도 민주주의'라 부른다.

15) 뻘짜(Panca)는 산스크리트어로 다섯 또는 손을 의미하며 실라(Sila)는 주춧돌 또는 기본원칙을 뜻한다. 전지 전능하신 신에 대한 신앙심의 원칙(Sila Ketuhanan yang Maha Esa), 정의롭고 예절 바른 인간성에 대한 원칙(Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab), 인도네시아 통일에 관한 원칙(Sila Persatuan Indonesia), 대중 협의와 대의 제도를 통한 지혜로운 정책에 의해서 인도되는

이후 1965년 수하르토(Mohammad Suharto)가 군부세력을 중심으로 수카르노와 공산당세력의 친위쿠데타를 진압하고 정권을 장악하게 되었다. 수하르토는 1973년 민족주의 정당과 기독교 정당 등 5개 정당들을 인도네시아민주당(PDI: Partai Demokrasi Indonesia)으로, 4개 이슬람 정당들을 통일개발당(PPP: Partai Persatuan Pembangunan)으로, 골까르(Golkar: Golongan Karya)라는 군부의 직능단체를 중심으로 정당을 통합·재편하면서 신질서체제(Orde Baru)를 구축하였다. 당시 형식적인 국회의원선거는 재개되었으나, 인위적인 정당재편으로 형식적인 선거에 불과하였다. 수하르토는 실질적으로 개인의 집회·결사·표현의 자유를 제약하였고 집권여당의 반대세력에 대한 정치적 제약을 철저하게 단행하였다. 이러한 골까르를 중심으로 지배체제를 확립한 수하르토는 강력한 권위주의 체제를 확립하게 되었고, 이러한 수하르토 체제는 1998년 민주화 이전까지 32년 동안 계속되었다.

그러나 강력한 권위주의 체제를 확립하였던 수하르토도 경제위기 앞에서 무너질 수밖에 없었다. 1997년 태국에 이어 인도네시아에도 외환위기가 발생하였다. 외환위기는 인도네시아에 정치적 자유와 민주화를 요구하는 계기가 되었다. 국민들의 강력한 민주화 시위로 인해 수하르토는 하야하게 되고, 하비비(Bacharuddin Jusuf Habibie)의 과도정부가 출범하게 된다. 하비비 정권은 1999년 1월에 정당 및 선거에 관한 새로운 법안들을 통과시켰고, 골까르 중심의 패권적 3당 체제를 해체시켰다. 그리고 정당 설립 및 정치활동에 대한 비민주적 제한들을 철폐하여 자유로운 정당 설립과 선거 참여를 가능하게 하였다(윤진표·제대식 2000, 326-328; 이동

민주주의 원칙(Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan atau Perwakilan), 전 인도네시아 국민을 위한 사회 정의의 원칙 (Sila Keadilan Sosial bagi seluruh Indonesia) 등 5가지의 기본원칙으로 구성되어있다. 뻘짜실라는 인도네시아에서 국가권력 구조의 가장 상부에 존재하는 국가철학이며 국가이념인 동시에 국민생활관으로 인식되고 있다.

윤 2003, 81). 이를 통해 수많은 정당들이 창당되었고, 그리하여 1999년 민주화 이후 최초의 국회의원 선거에 48개의 정당이 참여하게 되었다(최정욱 2005, 114).¹⁶⁾

한편 국민협의회(MPR: Majelis Permusyawaratan Rakyat)에 의한 간선제로 대통령에 당선된 집권한 와히드(Abdurrahman Wahid)가 2001년 7월 국민협회의회의 탄핵을 받고 물러나자 메가와띠(Magawati Sukarno Soekamoputri) 부대통령이 집권하였다. 메가와띠는 2001년 11월과 2002년 8월 국민협회의회에서 새로운 헌법 개정안을 통과시켰다. 대통령 직선제를 바탕으로 한 삼권분립의 정치체제를 완성하였다. 개정헌법에 따라 2004년 헌정사상 최초로 대통령을 직접 선출하게 되었다. 결과적으로 헌법 개정과 직선제 도입을 통해 법적인 측면에서 인도네시아의 선거민주주의가 확립될 수 있었다.

2. 민주화 이후 인도네시아의 선거

1) 제도적 측면

인도네시아는 1998년 민주화 이후 1999년부터 2003년까지 4년간에 걸쳐서 진행된 헌법 개정에 따라 제도적으로 많은 변화를 이루어내었다. 우선 헌법에서는 국민주권과 대의민주주의, 국민의 선거참여, 정당의 성립 등 총체적으로 인도네시아의 민주주의를 명시하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 1945년 헌법 제 1조는 “모든 권력은 국민에게 있고, 국민협의회가

16) 선거에 참여하기 위해서는 27개 도 중에 최소한 9개 도에 집행위원회를 설립하여야 하고, 각 도에서도 최소한 절반의 시와 구에서 집행위원회를 설치해야만 한다(최정욱 2005, 114).

이를 전적으로 행사한다”라고 규정되어 있었다. 그러나 개정된 헌법에서는 “국민주권은 이제 더 이상 국민협의회를 통해서 행사되지 않으며 헌법에 따라서 행사하는 것”으로 명시한다. 그리고 국민주권 원리를 지키는 한 방법으로 대의민주주의를 표방한다. 대의민주주의의 원칙을 강화하기 위해 선거제도의 공정성을 유지하려고 노력하고 있으며, 이를 위해 선거관리위원회를 헌법이 보장하는 독립성을 갖게 하였다(최난경 2004, 25). 다음의 <표 5-1>은 인도네시아의 헌법 개정 과정을 정리한 것이다.

<표 5-1> 인도네시아의 헌법 개정 과정

	연도	핵심내용
제1차 헌법개정	1999년 10월	<ul style="list-style-type: none"> • 행정부와 입법부, 사법부의 삼권분립 • 대통령직의 2회 중임
제2차 헌법개정	2000년 8월	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령제로의 정치체제 개편
제3차 헌법개정	2001년 11월	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령제에 대한 기본골격 완성 • 직선제로의 전환
제4차 헌법개정	2002년 8월	<ul style="list-style-type: none"> • 인도네시아 군부의 정치개입 제한

여기서 주목해야 되는 것은 바로 제3차 헌법 개정이다. 대통령을 국민협의회가 선출하는 인도네시아의 독특한 대통령제가 직접선거를 통해서 선출되는 보편적인 대통령제로 바꾼 것이 제3차 헌법 개정이 가져온 가장 큰 성과라고 할 수 있다. 이러한 헌법 개정을 통해 인도네시아는 민주적인 선거를 치를 수 있게 되었다. 2004년 대선에서는 드디어 직선으로 대통령을 선출할 수 있었고, 대통령 선거방식은 결선투표제로 진행되었다. 결선투표제란 1차 투표에서 전국적으로 50% 이상 득표하고, 모든 주

에서 20% 이상 득표하여야 당선되는 것을 원칙으로 한다. 만약 해당하는 후보자가 없을 경우 2차 투표를 실시하여 최다 득표한 후보자가 대통령으로 당선된다.

헌법 제22조에 의하면 국회의원 선거방식은 비례대표제이며, 국회의원 수는 500석으로 확정하였다. 비례대표제를 채택하게 된 이유는 독립 이후부터 다양한 지역, 인종, 종교집단의 이해관계가 정책결정과정에서 반영되는데 가장 적합한 선거제도가 비례대표제였기 때문이다. 따라서 각 정당은 선거 이전에 후보명단을 선거위원회에 제출하는데, 그 지역에 배정된 의석수의 두 배까지 후보자 명단을 작성할 수 있다. 유권자는 지지하는 정당의 그림을 못으로 뚫어 투표권을 행사한다(최난경 2004, 1).

구체적으로 법조항을 살펴보면, 선호표현의 자유는 헌법 제32조에 명시되어 있다. 선호표현의 자유를 보호하는 조항은 헌법 제5장에 나타나 있다. 그리고 제5장 28-31조 ‘선거권의 보장’을 통해 선거를 보장하는 조항을 명시하고 있다. 특히 헌법 제1장 1조 ‘선거권의 보장’에는 보통선거, 평등선거, 직접선거, 비밀선거를 의미하는 선거의 4대원칙이 명시되어 있다. 이러한 법조항을 분석틀의 제도적 측면에 적용해보면 다음의 <표 5-2>로 설명할 수 있다.

<표 5-2> 인도네시아의 선거민주주의에 관한 법규정

	규범적 전제	구체적 요건	구체적인 법조항
1	권력위임	선거를 통한 권력위임	헌법 제1조 ‘국민주권’
2	선호표현의 자유와 보호	선호표현의 자유 보호	헌법 제32조 ‘선호표현의 자유’ 헌법 제5장 28-31조 ‘선거권의 보장’
3	참여의 권리	참여의 동등한 권리	헌법 제1장 1조 ‘선거의 4대원칙’

지금까지 인도네시아의 선거민주주의의 제도적 측면을 살펴보았다. 인도네시아는 선거민주주의를 보호하는 헌법 개정과정을 통해 자유로운 선거가 지속적으로 시행되고 있다. 이를 통해 다양한 법조항을 토대로 공정한 선거의 시행을 보호하는 제도적 장치를 마련해 놓고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 한국과 대만에 비해 개표과정에서의 공정성이 부족한 부분이 있어, 한계점을 보이고 있다.

2) 행태적 측면

① 선거관련 데이터

인도네시아는 평균 80%이상의 높은 투표율을 기록하고 있다. 민주화 이후 처음 치러진 1999년 총선에서는 1억 5,000만 명의 유권자 중 1억 1,200만 명이 참여해 투표율 87.2%를 기록하였으며, 2004년 최초의 직선제 대통령선거에서는 90%에 육박하는 투표율을 기록하였다. 이러한 인도네시아의 높은 투표율은 민주화 이후 선거에 대한 국민들의 뜨거운 관심에서 나타난 결과로 보인다. 그러나 인도네시아가 높은 투표율을 가진다고 해서 선거참여가 활발하게 진행되고 있다고 단정할 수는 없다. 왜냐하면 인도네시아의 민주화 이후의 선거 경험은 1999년과 2004년, 2009년 총선, 2004년 대선으로 단 4차례뿐이었기 때문이다.¹⁷⁾ 따라서 투표율만으로 인도네시아의 선거민주주의를 분석할 수는 없으며 정당과 시민사회의 참여가 어떻게 이루어지고 있는지를 통해 인도네시아의 선거민주주의를 분

17) 4월 9일에 시행된 2009년 총선 결과는 시기상의 문제로 인해 본 논문에서 다루지 않으나, 선거관련 통계자료는 <표 5-3>에서 살펴보도록 한다.

해 와야 할 것이다.

<표 5-3>은 민주화 이후 인도네시아의 1999년, 2004년, 2009년 국회의원선거에서의 정당별 득표율을 나타낸 것이다. 표에서 볼 수 있듯, 인도네시아는 다당제적 구조를 보이고 있다. 인도네시아에서 선거에 참여하고 있는 정당은 1999년 선거에서는 48개였으며, 2004년 선거에서는 24개였다. 이러한 수치는 정당정치가 인도네시아에서 매우 활발하다는 것을 보여준다. 특히 인도네시아의 정당은 정당명부식 비례대표제 선거방식 도입으로 인하여 어느 정당도 과반수를 획득하지 못하는 모습을 보이며 다당제적 구조를 형성하고 있다.

<표 5-3> 민주화 이후 인도네시아의 국회의원선거 정당별 득표율(%)

정 당	1999년	2004년	2009년
골카르 (Golkar)	22.5	21.6	14.5
인도네시아투쟁민주당 (PDI-P)	33.7	18.5	14.0
민족각성당(PKB)	12.7	10.6	4.9
통일개방당(PPP)	10.7	8.2	5.3
민주당(PD)	-	7.5	20.9
정의당(PKS / PK)	1.4	7.3	8.3
국민수권당(PAN)	7.1	6.4	6.0
월성당(PBB)	1.9	2.6	1.8
개혁성당(PBR)	-	2.4	1.2
번영평화당(PDS)	-	2.1	1.5
민족중심활동당(PKPB)	-	2.1	1.4
Others	10.0	10.2	20.2

* 출처: 『인도네시아 중앙선거관리위원회』 (<http://www.kpu.go.id>)

한편 인도네시아의 시민단체는 2000년 기준으로 약 7,000개 정도가 있다. 이들 중 이익단체로서의 역할을 하기도 하지만 아직까지 정치·사회적 변화를 초래할 만큼 효과적이지는 못했다는 평가를 받고 있다 (Suryadinata 1997, 271). 그렇지만 인도네시아 시민사회에서 이슬람 조직의 영향력은 아주 크다. 대표적으로 1912년 설립된 무함마디아, 1926년에 설립된 나흐다툼 올라마(NU)가 있다. 이들은 설립 초기에 사회봉사와 교육 사업에만 열중하였으나, 이슬람조직에 대한 네덜란드 식민정부의 감시가 심해지자 점차 정치적인 조직으로 변해가게 되었다. 이러한 정치적인 색채는 시간이 갈수록 점차 뚜렷해지고 있다. 이슬람조직들은 직접 정당을 창당하여 선거경쟁에 참여하고 있다. 이러한 측면에서 사실상 인도네시아에서는 선거에 참여하는 순수한 시민사회는 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 선거에 참여하고 있는 시민사회는 모두 정당에 영향력을 미치는 이익단체로서의 이슬람조직으로 존재하기 때문이다. 따라서 인도네시아에서의 선거민주주의에서 시민사회의 활동은 뚜렷하게 나타나지 않고 있으며, 이슬람조직과 연계된 정치권의 활동만이 나타나고 있다.

미국의 프리덤 하우스는 인도네시아를 1998년 민주화 이후 매년 선거 민주주의 국가로 평가하고 있다. 이를 통해 인도네시아는 경쟁적이고 다당제적 정치제도, 성인보통선거권, 비밀투표·투표보안·대규모 부정투표 행위가 없이 주기적으로 시행되는 선거, 주요 정당이 미디어와 공개 캠페인을 통해 유권자들에게 공적으로 접근할 수 있는 권리 등의 기준이 지켜지고 있는 나라임을 알 수 있다. 다음의 <표 5-4>은 인도네시아의 정치적 권리와 시민적 자유도에 대한 평가 지수를 나타낸 것이다.

<표 5-4> 인도네시아의 정치적 권리와 시민적 자유도 평가

연도	PR Rating	CL Rating	Total Rating	Country Status
1997년	7.0	5.0	6.0	Not Free
1998년	6.0	4.0	5.0	Partly Free
1999년	4.0	4.0	4.0	Partly Free
2000년	3.0	4.0	3.5	Partly Free
2001년	3.0	4.0	3.5	Partly Free
2002년	3.0	4.0	3.5	Partly Free
2003년	3.0	4.0	3.5	Partly Free
2004년	3.0	4.0	3.5	Partly Free
2005년	3.0	4.0	3.5	Partly Free
2006년	2.0	3.0	2.5	Free
2007년	2.0	3.0	2.5	Free
2008년	2.0	3.0	2.5	Free

* 출처: 『Freedom House』 (www.freedomhouse.org).

인도네시아는 현재 2008년 정치적 권리를 2.0을, 시민적 자유를 3.0의 점수를 바탕으로 총점 2.5점으로 자유국가로 평가받고 있다. 1997년에는 정치적 권리는 7.0점을, 시민적 자유는 5.0점을 받아 총점 6.0점으로 비자유국가로 평가받았다. 비자유국가란 선거민주주의가 제도적으로 정착되지 않았음을 의미한다. 그러나 인도네시아는 1997년부터 2005년까지 계속 부분적 자유국가로 평가받으며, 선거민주주의가 제도적으로 정착되어가는

모습을 보이고 있다. 그리고 2006년부터는 정치적 권리가 2.0점, 시민적 권리가 3.0점을 받아 총점 2.5점으로 자유국가로 평가받게 된다. 이러한 프리덤하우스의 선거민주주의와 정치적 권리, 시민적 자유의 평가를 토대로 인도네시아는 선거민주주의 국가임과 정치적 권리와 시민적 자유가 보호받고 있는 제도적 장치가 마련되었다고 평가된다.

② 선거참여

인도네시아는 정치권 위주의 선거참여가 두드러지게 나타나고, 정치권으로 대변되는 인도네시아의 정당은 종교적 색채가 짙다. 특히 이슬람조직과 연계되어 선거결과에 많은 영향을 미친다. 그 중에서도 특히 무함마디아와 NU는 인도네시아 이슬람조직의 양대 산맥을 이루고 있다. 무함마디아는 순나(무함마드의 관행)를 지향하고 이슬람의 순수성을 회복하고자 하는 이슬람 개혁운동에 편승하여 조직되었으며, 대다수 서구교육을 받은 지식인들로부터 시작된 집단이다. 이들은 교육, 사회, 복지활동, 민주주의 및 인권 등 사회변화의 구심점 역할을 해온 동시에 정치문제에 대해서도 매우 비평적인 집단이다. 그리고 NU는 이슬람 교리를 가르치는 전통적인 이슬람 학교인 뿐독(pondok)과 뽀산뜨렌(pesantren)을 운영하는 이슬람신학자인 올라마(ulama)들을 중심으로 구성된 집단으로 이슬람법학체계를 수용하는 부류이다(강영순 2007, 71).¹⁸⁾

무함마디아와 NU를 중심으로 한 수많은 이슬람조직들은 1998년 민주화 이후 정당의 창당과 조직이 자유로워지자 직접적인 정치참여를 할 수 있는 정당을 결성하게 된다. 이러한 현상은 1999년에는 462석이었던 국회

18) 뿐독과 뽀산뜨렌은 이슬람을 전파하기 위한 작은 규모의 종교 기숙학교를 말하며, 올라마는 이슬람 사회의 신학자와 법학자를 총칭하는 용어이다.

의석이 2004년에 559석으로 늘면서 더욱 활성화되었다. 대표적인 이슬람 조직인 무함마디아와 NU도 이슬람정당을 창당하였다. 무함마디아는 개방 정당인 국민수권당(PAN: Partai Amanat Nasional)을, NU는 민족각성당(PKB: Partai Kebangkitan Bangsa)을 창당하였다. 두 정당 모두 무함마디아와 NU의 이름으로 창당한 정당은 아니었으나, 두 조직의 임원진들로 구성되면서 조직의 대표정당으로 인식되었다. 그리고 두 정당은 구성원들의 압도적인 지지를 바탕으로 1999년과 2004년, 두 차례에 걸쳐 총선에 참여하게 되었다.

1999년 총선에서는 NU의장이었던 와히드가 대통령으로, 무함마디아 의장이었던 아민 라이스(Amien Rais)가 국민협의회 의장으로 선출되는 쾌거를 이룩하였다. 와히드 당선은 이슬람조직의 선거과정에서의 참여 없이는 불가능했다고 볼 수 있다. 당시 국회의석 중 36%인 153석을 점유하며 가장 큰 정당은 인도네시아투쟁민주당(PDI-P: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan)이었다. 따라서 인도네시아투쟁민주당의 총재인 메가와띠의 당선이 가장 유력시되었다. 그러나 선거결과 국회의석 12.6%에 달하는 51석만을 보유하고 있던 NU의 와히드가 당선되었다. 이것은 이슬람조직의 협력의 결과로 판단할 수밖에 없었다. 또한 국회의석 7%인 34석만을 보유하고 있던 국민수권당의 아민 라이스의 국민협의회 의장 선출 역시 이슬람조직의 협력의 결과로 볼 수 있다.

한편 2004년 선거에서는 이슬람조직의 연합이 선거결과에 중대한 영향을 미치게 된다. 당시의 선거경쟁은 신구 정치세력 간의 기본적 대립이라기보다는 집권을 위한 권력 및 정당 간의 연합이 두드러지게 나타났다(최경희 2006, 53). 다음의 <표 5-5>는 인도네시아의 2004년 대통령 제1차 선거 결과를 나타낸 것이다.

<표 5-5> 인도네시아의 2004년 대통령 제1차 선거 결과

후보자(정당)	투표자수(명)	득표율(%)
유도요노(민주당)-갈라(골까르)	39,838,184	33.6
메가와띠(인도네시아투쟁민주당)-무자디(NU)	31,569,104	26.6
위란또(골까르)-와히드(NU)	26,286,788	22.2
아민라이스(국민수권당)-시스위노(선장관)	17,392,931	14.7
함자(통일개발당)-아쿰(군인)	3,569,861	3.0
합 계	118,656,868	

* 출처: 『인도네시아 중앙선거관리위원회』 (<http://www.kpu.go.id>)

특히 인도네시아의 대통령 선거에서는 정당보다는 종교가 주요한 투표 요인으로 작용한다. 물론 이전의 선거에 비해 종교의 영향력은 많이 감소되었지만, 여전히 정당은 더 많은 지지를 얻기 위해 또 다른 정당이나 이슬람조직과 연계하고 있다. 이러한 현상은 2004년 대통령 제2차 선거에서도 나타나고 있다. 골까르, 인도네시아민주투쟁당, 통합개발당은 메가와띠-하심 후보를 지지하기 위해 ‘국가연합(National Coalition, Koalisi Kebangsaan)’으로 연합하였으며, 민주당, 월성당, 복지정의당은 유도요노-갈라 후보를 지지하기 위해 ‘민중연합(People’s Coalition, Koalisi Kerakyatan)’으로 연합하였다. 이러한 정당 간의 연합으로 민주당의 유도요노 후보가 당선되는 이변을 낳았다. 다음의 <표 5-6>는 정당 간의 연합의 결과로 나타난 인도네시아의 2004년 대통령 제2차 선거 결과를 나타낸 것이다.

<표 5-6> 인도네시아의 2004년 대통령 제2차 선거 결과

후보자(정당)	투표자수(명)	득표율(%)
유도요노(민주당)-갈라(골까르)	69,266,350	60.7
메가와띠(인도네시아투쟁민주당)-무자디(NU)	44,990,704	39.9
합 계	114,257,054	

* 출처: 『인도네시아 중앙선거관리위원회』 (<http://www.kpu.go.id>)

Suryadinata 2005, 139; 142.

이처럼 인도네시아의 정치권은 이슬람조직의 정치참여와 정당 간의 연합이라는 특징을 보이고 있다. 이러한 정치권의 선거참여는 시민사회가 정당을 창당함으로써 선거경쟁에 직접적으로 참여하는 것에 의해 시작되었다. 모든 시민사회의 선거참여는 이슬람조직과 연계된 정당의 활동으로만 나타나고 있기 때문이다. 따라서 인도네시아의 선거에서는 시민사회의 선거참여가 정치권과 연합되는 과정으로 인하여 시민사회의 직접적인 선거참여는 나타나지 않고 있다.

3. 인도네시아의 선거민주주의 평가

지금까지 인도네시아의 선거민주주의를 제도적 측면과 행태적 측면의 두 가지 차원으로 분석하였다. 인도네시아는 1998년 민주화 이후, 선거민주주의에 대한 법적·제도적 기반을 형성하였다. 총 4차까지 진행된 헌법 개정으로 정치체제를 대통령제로 확립시켰고, 대통령 선거를 직선제로 개

편하였다. 그리고 정당명부식 비례대표제로 선거제도를 도입하여 이슬람 조직과 연계되어있는 다양한 정당을 선거경쟁에 참여할 수 있게 만들었다. 또한 선거를 보호하기 위한 다양한 법조항이 마련되었으며, 군부의 정치참여를 완전하게 배제하였다. 이로써 인도네시아는 헌법 개정을 통해 선거민주주의의 제도를 확립할 수 있게 되었다. 그러나 민주화 이후 실시한 대통령 선거와 국회의원 선거가 총 4회뿐으로, 선거민주주의의 제도가 현실에 적용되고 있는지를 살펴보기에는 아직 시간이 더 필요하다. 또한 개표과정에서의 공정성이 부족한 부분이 있어, 한계점을 보이고 있는 것도 사실이다.

인도네시아의 선거민주주의에서 특히 주목해야 할 것은 바로 정치권의 선거참여이다. 인도네시아에서 선거에 참여하고 있는 정당은 2004년 선거 기준으로 24개로, 이러한 수치는 인도네시아의 정당정치가 활발함을 확인시켜준다. 반면에 인도네시아의 시민사회는 아직까지 정치적 변화를 초래할 만큼 효과적인 활동은 보여주고 있지 않다. 모든 시민사회의 선거참여는 이슬람조직을 통해서만 이루어지고 있으며, 이슬람조직들은 직접 정당을 창당하여 선거경쟁에 참여한다. 따라서 인도네시아의 선거민주주의에서 시민사회의 활동은 뚜렷하게 나타나지 않고 있으며, 이슬람조직과 연계된 정치권의 활동만 나타나고 있다.

인도네시아의 이슬람조직 중 가장 대표적인 조직이 바로 무함마디아와 NU이다. 이들은 각각 국민수권당과 민족각성당을 창당하였다. 두 정당 모두 무함마디아와 NU의 이름으로 창당한 정당은 아니었으나, 두 정당이 무함마디아와 NU조직의 임원진들로 구성되면서 이들의 정당으로 인식되고 있다. 두 정당은 구성원들의 압도적인 지지를 바탕으로 두 차례에 걸쳐 총선에 참여하게 되었다. 그리고 1999년 총선에서는 NU의장이었던 와히드가 대통령으로, 무함마디아 의장이었던 아민 라이스가 국민협의회 의

장으로 선출되었다.

인도네시아의 선거에서는 정당 간의 연합도 활발히 나타나고 있다. 정당 간의 연합은 2004년 대통령 선거결과에 중대한 영향을 미쳤다. 당시의 선거경쟁은 신구 정치세력 간의 기본적 대립이라기보다는 집권을 위한 권력 및 정당 간의 연합이 두드러지게 나타났다. 특히 대통령 제2차 선거에서 메가와띠-하심 후보를 지지하는 골까르, 인도네시아민주투쟁당, 통합개발당의 '국가연합'과 유도유노-갈라 후보를 지지하는 민주당, 월성당, 복지정의당의 '민중연합'의 연합의 결과로 유도유노 후보가 대통령으로 당선되는 이변을 낳았다. 그리고 2009년 총선에서는 유도유노 대통령의 정당인 민주당이 20%가 넘는 지지율로 제1당이 되어, 대통령에게 권력을 집중되게 되었다.

인도네시아의 선거민주주의는 민주화 이후의 헌법 개정을 통해 제도적으로 성장해 가고 있다. 법적 기반위에 성립한 인도네시아의 선거민주주의는 정치권의 선거경쟁을 활성화시켰다. 이러한 정치권의 선거경쟁은 궁극적으로 이슬람조직이라는 시민사회와의 연계를 통해 발전해 가고 있다는 측면에서 주목할 만하다. 이를 바탕으로 인도네시아는 개정된 헌법이라는 법적 제도위에 이슬람조직의 정치권의 진입 노력과 정당간의 연합으로 설명되는 행태적 특징이 나타나고 있다. 결과적으로 인도네시아는 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발하게 나타나는 선거민주주의를 구축하고 있다고 평가할 수 있다.

VI. 동아시아 선거민주주의의 비교 및 평가

본 논문은 제3장, 제4장, 제5장에서 한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의를 제도적 측면과 행태적 측면을 종합적으로 분석하여 민주주의의 수준을 평가하였다. 이에 따라 제6장에서는 선행된 국가별 연구결과를 기반으로 하여 세 나라의 제도적 측면과 행태적 측면을 비교·평가하고, 이를 바탕으로 각 국가별 선거민주주의의 유형을 정리해 보고자 한다.

먼저 선행된 각 국가별 연구결과를 토대로 한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의의 수준을 그 두 가지 차원인 제도적 측면과 행태적 측면으로 나누어 각각 비교·평가해 보고자 한다. 제도적 측면은 법규정을 중심으로 살펴본다. 그리고 행태적 측면은 투표율, 정당과 시민단체의 양적규모, 공공기관의 평가를 토대로 한 선거관련 데이터 분석과 정치권과 시민사회의 선거참여를 중심으로 살펴본다.

1. 한국, 대만, 인도네시아 비교

한국, 대만, 인도네시아는 각각 헌법과 선거법의 법조항을 토대로 선거민주주의를 제도적으로 보호하고 있다. 한국은 1987년 민주화 이후 가장 먼저 직선제를 도입하였다. 그리고 권력위임과 선호표현의 자유와 보호, 참여의 권리를 보호하는 등 세 나라 중 가장 먼저 헌법 개정을 단행하였다. 선거제도의 경우, 현재 다수제 성격이 강한 혼합선거제도를 채택하고 있다. 대만은 1987년 계엄령 해제 이후, 권력위임과 선호표현의 자유와

보호, 참여의 권리를 보호하는 헌법 개정이 단행하였다. 그러나 직선제는 1995년 개정헌법 제12조를 통해 도입되어 민주화 시기와 직선제 도입 시기가 차이를 보인다. 그리고 대만 역시 다수제 성격이 강한 혼합선거제도를 채택하고 있다. 인도네시아는 1998년 민주화 이후, 선호표현의 자유와 보호, 참여의 권리를 보호하는 헌법 개정을 단행하였다. 그러나 직선제는 1999년~2002년까지의 헌법 개정을 통해 2004년 대통령 선거부터 도입되었다. 대만처럼 민주화 시기와 직선제 도입 시기가 차이를 보이고 있는 것이다. 한편, 인도네시아는 선거제도에서 한국, 대만과 차이점을 보인다. 한국과 대만이 다수제 성격이 강한 혼합선거제인 반면, 인도네시아는 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있다.

행태적 측면은 투표율, 정당과 시민단체의 양적규모, 공공기관의 평가를 토대로 한 선거관련 데이터 분석과 정치권과 시민사회의 선거참여를 중심으로 살펴본다. 단, 정당과 시민단체의 양적 규모는 정치권과 시민사회의 선거참여와 밀접한 연관이 있으므로 선거참여부분에서 함께 다루도록 한다.

먼저 투표율을 살펴보면, 한국의 투표율은 민주화 이후의 대통령 선거와 국회의원 선거에서 가장 높게 나타났다. 그러나 시간이 흐름에 따라 투표율이 낮아지는 것을 볼 수 있다. 특히 이러한 현상은 대통령 선거에 비해 국회의원 선거에서 뚜렷하게 보이고 있다. 대만의 투표율은 계엄령 해제라는 민주화 이후보다 제10대 총통 선거에서 가장 높게 나타났다. 제10대 총통선거에서는 천수이볜이 당선되면서 장기집권여당인 국민당에서 민진당으로 정권이 이양되었다. 이러한 정권이양의 분위기 속에서 투표율이 가장 높게 나타난 것으로 보인다. 인도네시아는 평균 80%이상의 높은 투표율을 기록하고 있다. 민주화 이후 처음 치러진 1999년 총선에서는 약 87%의 투표율을 기록하였고, 2004년 최초의 직선제 대통령선거에서는

90%에 육박하는 투표율을 기록하였다. 세 나라의 투표율을 토대로 분석해 본 결과, 모두 민주화 이후의 대통령 선거에서 가장 높은 투표율을 기록하였다. 이는 직선제에 대한 국민들의 뜨거운 관심에서 나타난 결과로 보인다.

공공기관의 평가는 프리덤 하우스의 정치적 권리와 시민적 자유를 중심으로 살펴보았다. 한국과 대만은 민주화 이후부터 현재까지 정치적 권리와 시민적 자유에서 높은 점수를 기록하며 자유국가로 평가받고 있다. 그러나 인도네시아는 1997년까지 비자유국가로 구분되었으며, 1998년에 처음으로 부분적 자유국가로 평가받았다. 이후 선거민주주의의 제도적 측면을 개선해 나가던 인도네시아는 마침내 2005년 처음으로 자유국가로 평가받게 된다. 이로써 한국, 대만, 인도네시아는 2008년 현재 모두 자유국가로 평가받고 있다.

정치권과 시민사회의 선거참여는 투표행위에 참여하는 것을 넘어서 집단적인 행위를 의미한다. 한국의 정당과 시민단체의 수는 양적규모에서 엄청난 차이를 보인다. 이러한 양적규모의 차이는 민주화 과정에서 나타나게 된다. 대중들에 의해 형성된 시민단체들은 밑으로부터의 민주화를 스스로 쟁취하며 사회적 문제들에 구체적인 대안 마련을 위한 활동도 꾸준히 펼쳤다. 이러한 노력으로 한국의 시민사회는 정치권보다 선거과정에서 더 큰 영향력을 발휘하고 있다.

대만의 경쟁적 선거민주주의는 민진당의 창당으로 가능하였다. 집권여당인 국민당에 압력을 행사할 수 있는 민진당의 창당과 1989년 정당등록제의 실시로 많은 정당들은 창당되었고, 이들은 정치적 경쟁에 참여하게 되었다.

많은 정당을 기반으로 하는 대만의 정치권은 정당 간 연합을 통해 선거결과에 많은 영향을 미치고 있다. 구체적으로 중국과의 통일문제를 들

러싼 ‘범남진영’과 ‘범북진영’의 연합은 선거결과의 승패에 큰 영향을 미치게 되었다. 반면에 대만의 시민사회는 비정부기구의 성격을 가진 시민단체가 대부분이며, 선거에 직접적으로 참여하는 시민단체의 수는 극히 드물다고 할 수 있다. 따라서 NGO의 성격을 가진 대만의 시민사회는 선거과정에 참여하지 못하는 한계를 보이고 있다.

인도네시아의 시민단체는 2000년 기준으로 약 7,000개 정도가 있다. 그러나 이러한 시민사회의 선거과정 참여는 미비한 수준이며, 이슬람조직으로 구성된 시민단체는 정당 창당을 통한 직접적인 정치참여의 형태로 선거과정에 참여하고 있다. 따라서 모든 시민사회의 선거참여는 이슬람조직과 연계된 정당의 활동으로만 나타나고 있기 때문에 인도네시아에서는 시민사회의 선거참여는 뚜렷하게 나타나지 않고 있다.

2. 동아시아 선거민주주의 평가

위와 같은 분석을 바탕으로 한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의의 유형을 평가할 수 있다. 먼저 내릴 수 있는 평가는 제도적 측면에서의 평가이다. 세 나라의 제도적 측면에서의 평가를 민주화와 직선제 도입 시기, 선거제도의 방식, 선거민주주의의 규범적 전제를 통해 정리하면 다음과 같다. 민주화와 직선제 도입의 최단시간은 한국으로 나타나고 있어, 한국이 민주화 이후 가장 빠른 시간에 선거민주주의의 제도를 정비한 것으로 판단할 수 있다. 그리고 선거제도의 방식은 한국과 대만은 동일하며 인도네시아는 차이를 보이고 있다. 그러나 세 나라 모두 권력위임, 선호표현의 자유와 보호, 참여의 권리는 제도적 측면의 법적조항은 헌법과 선거법에 의해 보장하고 있다. 그렇지만 인도네시아의 경우, 민주화 이후 4

번의 선거만 치룬 점(특히 직선제 선거는 한 번이었다는 점)과 개표과정에서의 공정성이 취약하다는 점에 비추어 볼 때, 한국과 대만보다 제도적 측면이 공고화되지 못했다고 판단할 수 있다.

<표 6-1> 한국, 대만, 인도네시아의 제도

	구분	한국	대만	인도네시아
1	민주화	1987년	1987년	1998년
	직선제 선거	1987년	1996년	2004년
2	선거제도의 방식	다수제식 혼합선거제도	다수제식 혼합선거제도	정당명부식 비례대표제
3	권력위임	헌법 제1조	헌법 제2조	헌법 제1조
4	선호표현의 자유와 보호	헌법 제8,21조 선거법 제6,11조	헌법 제11,14조,17조	헌법 제32조, 제5장 28-31조
5	참여의 권리	헌법 제24조 선거법 제146조	헌법 제129조	헌법 제1장 1조

다음으로 살펴 볼 수 있는 사실은 행태적 측면에서의 평가이다. 세 나라의 선거민주주의를 정치권과 시민사회의 선거참여라는 행태적 측면의 평가를 통해 정리하면 다음과 같다. 한국의 경우 양적규모와 선거결과의 영향력으로 보았을 때, 정치권보다 시민사회의 선거참여가 활발히 진행되고 있다고 볼 수 있다. 반면에 대만과 인도네시아의 경우, 양적규모에서도 한국에 비해 정당의 수가 많은 것을 볼 수 있으며, 한국과 다르게 시민사회가 선거과정에 적극 참여하지 않는 것을 볼 수 있다. 따라서 대만과 인도네시아의 경우 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발히 진행되고 있다고 볼 수 있다.

제도적 측면과 행태적 측면의 평가를 토대로 한국, 대만, 인도네시아의

선거민주주의의 유형을 최종적으로 파악할 수 있다. 민주화 이후 가장 빠른 시간에 직선 대통령 선거제도를 도입한 한국은 세 나라 중 가장 먼저 민주적 선거제도를 정비하였다. 이를 바탕으로 헌법과 선거법에서 민주적 선거의 최소 기준인 권력위임과 선호포현의 자유와 보호, 참여의 권리를 보장하고 있다. 한편, 행태적 측면에서 한국은 정치권보다 시민사회의 선거참여가 돋보인다. 정치권의 선거참여보다 시민사회의 선거참여는 성공적으로 이어진 경우가 많았기 때문이다. 따라서 한국은 민주화 이후 질적으로 성장한 제도를 바탕으로, 정치권보다 시민사회의 선거참여가 활발하게 나타나는 선거민주주의를 구축하고 있다고 평가할 수 있다.

대만은 민주화 이후 직선 대통령 선거제도를 도입하기 위해 약 10년이라는 긴 시간이 걸렸다. 그러나 헌법 조항을 통해 살펴 본 대만의 선거제도는 매우 민주적이라고 볼 수 있다. 행태적 측면에서 대만은 시민사회보다 정치권의 선거참여가 돋보인다. 대만의 정치권은 정당의 창당과 연합으로 선거과정을 주도하고 있었다. 따라서 대만은 민주적 선거제도를 바탕으로, 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발하게 나타나는 선거민주주의를 구축하고 있다고 평가할 수 있다.

마지막으로 인도네시아는 세 나라 중 가장 늦게 민주화가 이루어졌으며, 민주화 이후의 헌법 개정을 통해 점차적으로 민주적 선거제도를 확립하고 있다. 따라서 인도네시아는 민주적인 선거제도를 구축하고 있으나, 한국과 대만에 비해 제도적 수준은 낮다고 보여진다. 행태적 측면에서 인도네시아는 대만과 마찬가지로 시민사회보다 정치권의 선거참여가 돋보이고 있다. 이슬람조직으로 구성된 대부분의 시민단체는 정당의 창당의 방법으로 직접적으로 선거과정에 참여하고 있으며, 다른 형태의 시민사회의 선거참여는 나타나고 있지 않다. 결과적으로 인도네시아는 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발하게 나타나는 선거민주주의를 구축하고 있

다고 평가할 수 있다.

다음의 <그림 6-1>은 분석내용을 토대로 한국, 대만, 인도네시아의 제도적·행태적 측면에 따른 선거민주주의의 유형을 나타낸 것이다. 한국은 제도적 측면은 높고, 시민사회 영역이 더욱 활발하게 나타나고, 대만은 제도적 측면은 높고, 정치권 영역이 더욱 활발하게 나타나는 선거민주주의로 볼 수 있다. 그리고 인도네시아는 제도적 측면은 낮고, 정치권 영역이 더욱 활발하게 나타나는 선거민주주의로 평가된다.

**<그림 6-1> 한국, 대만, 인도네시아의
제도적·행태적 측면에 따른 선거민주주의 유형**

		제 도 적 측 면	
		높 음	낮 음
행 태 적 측 면	정 치 권	대 만	인 도 네 시 아
	시 민 사 회	한 국	/

<그림 6-1>에서 알 수 있듯, 세 나라들의 선거민주주의의 유형에서 공통적으로 지적되고 있는 문제점은 정치권과 시민사회의 선거참여의 불균형이다. 세 나라들은 민주주의의 공고화와 연관된 선거참여 과정에서 어느 한 쪽만이 과대된 구조를 가지고 있다. 민주주의의 공고화는 결과적으로 정치권과 시민사회의 균형적인 선거참여를 통하여 구현될 수 있다. 따라서 불균형 구조를 가진 각 국가들은 부족한 영역의 참여를 확대하여

보다 균형적인 구조를 갖추어야 할 것이다. 이와 더불어 법적으로 보장되어 있는 선거를 시행함에 있어, 자유롭고 공정한 선거의 실시가 현실적으로 적용되도록 노력하는 것도 중요하다. 선거민주주의를 제도화하기 위한 노력이 법·제도적인 차원에서 뿐만 아니라 실질적·행태적인 차원에서도 현실적인 효과를 거두어야 민주주의 체제는 공고화 될 수 있다.

VII. 요약 및 결론

동아시아 국가들의 민주화 이후 한국, 대만, 인도네시아는 선거민주주의의 제도를 구축하였다. 이 세 나라는 선거제도 구축의 시기나 시민사회의 정치참여 양상의 형태에서 차이점은 있으나 지역적 특성과 유사한 민주화 유형 면에서 동일하기 때문에 최대유사체계로써 비교가능성이 크다. 따라서 본 논문에서는 제도적·행태적 비교를 통해 세 나라의 선거민주주의 유형을 나타내고자 하였다.

한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의를 이론적으로 파악하려면 먼저 선거민주주의에 대한 정확한 이해가 필요하다. 본 논문은 그의 일환으로 최대 강령적 민주주의에서 최소 강령적 민주주의를 고루 살펴보았다. 이를 통해 민주주의의 가장 기본적인 요소는 선거임을 알 수 있게 되었다. 이와 동시에 민주주의가 실현되는 과정에서 실제로 선거제도가 어떻게 구축되어 있으며, 정치참여의 형태가 어떻게 이루어지고 있는가를 선거참여와 함께 살펴보았다. 선거참여는 거버넌스 개념을 통해 국가(정치권)와 사회(시민사회)영역이 네트워크로 연결될 것으로 볼 수 있었다. 이러한 이론적 논의를 통해 본 논문은 스케들러가 정리한 민주적 선택의 규범적 전제를 재구성하였으며, 각 국가의 선거민주주의를 제도적 측면과 행태적 측면으로 나누어 살펴보았다. 그리고 결론적으로 동아시아 선거민주주의를 제도로서의 선거와 행태로서의 선거참여를 비교·평가함으로써 이론적 검증의 신뢰도를 높이고자 했다.

본 연구 결과를 통하여 지역적 인접성과 민주화의 시기가 유사한 세 국가의 선거민주주의가 모두 다른 형태로 나타나는 것을 알 수 있었다.

한국은 1987년 민주화 이후, 세 나라 중에서 가장 빨리 직선제로 헌법을 개정하였다. 이를 통해 민주주의 법규정을 완성하게 되었고, 이후 자유로운 선거가 현재까지 지속되고 있다. 또한 사후에 불법선거가 발생한 경우에는 재·보궐선거를 통해 선거결과를 바로잡고 있다. 이러한 측면에서 한국의 제도적 수준은 높다고 평가되었다. 행태적 측면에서 한국은 정치권보다 시민사회의 선거참여가 선거결과에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 입증하기 위해 본 논문에서는 정치권의 선거참여 사례로 김영삼·김대중의 후보단일화 실패와 노무현 대통령의 탄핵사례를 살펴보고, 시민사회의 선거참여는 낙천·낙선운동과 노사모운동, 바른사회시민회의 활동, 그리고 인터넷 선거참여 사례를 살펴보았다. 이러한 분석을 통해 한국은 정치권보다 시민사회의 선거참여가 활발하게 진행되고 있다고 평가하였다.

대만은 1987년 계엄령 해제 이후, 야당인 민진당이 창당되면서 민주화를 진행하였다. 1995년 직선제로 헌법을 개정하고, 다양한 법규정을 통해 선거를 보장하고 있으며, 1996년 직선으로 대통령 선거를 진행하면서 민주주의의 제도적 측면을 공고화하고 있다. 행태적 측면에서 대만은 정치권의 선거참여에 주목할 만하다. 민진당의 창당으로 다양한 정당이 창당한 이래, 대만은 정당간의 빈번한 연합이 선거결과에 큰 영향을 미치고 있다. 반면에 사단과 기금회로 구분되는 시민사회는 모두 NGO의 성격이 강해, 선거과정에 직접적인 참여가 이루어지지 않고 있다. 이러한 분석과정을 통해 대만은 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발하게 진행되고 있다고 평가하였다.

인도네시아는 1998년 민주화 이후, 4차례의 헌법 개정을 진행하였다. 이를 통해 직선제로의 헌법이 개정되었고, 2004년 최초의 직선 대통령 선거가 시행되었다. 이와 더불어 인도네시아는 다양한 법규정을 통해 선거

를 보장하고 있다. 그러나 민주화 이후, 단 4차례의 선거만 시행되어 다른 두 나라에 비해 제도적 측면을 측정하기가 매우 어렵다. 행태적 측면에서 인도네시아는 이슬람조직과 연계된 정치권의 선거참여가 활발히 이루어지고 있다. 시민사회 대부분이 이슬람조직과 연계되어 직접적인 정당 창당으로 선거과정에 참여하고 있기 때문이다. 따라서 인도네시아에서 선거에 참여하는 독자적인 시민사회 활동은 저조하다고 할 수 있으며, 모두 정치권으로 선거에 참여하고 있다고 평가된다.

제도적 측면과 행태적 측면의 평가를 토대로 한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의 유형을 평가하면 다음과 같다. 한국은 제도적 수준은 높고, 정치권보다 시민사회의 선거참여가 활발하게 나타나는 선거민주주의 유형으로 평가할 수 있다. 대만은 제도적 수준은 높고, 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발하게 나타나는 선거민주주의 유형으로 평가할 수 있다. 마지막으로 인도네시아는 한국과 대만에 비해 제도적 수준은 낮고, 시민사회보다 정치권의 선거참여가 활발하게 나타나는 선거민주주의 유형으로 평가된다. 결론적으로 본 연구는 각 국가의 제도적 측면과 행태적 측면을 교차 분석함으로써 한국, 대만, 인도네시아의 선거민주주의의 유형을 비교정치적 관점에서 파악할 수 있었다.

비록 본 연구가 선거라는 하나의 요소만으로 각 국가들의 민주주의의 수준을 유형화하고 비교하였지만, 이러한 유형화 작업을 통해 선거가 민주주의의 제도적 측면과 행태적 측면을 공고화 하는 과정에서 중요한 역할을 수행할 수 있음을 알 수 있었다. 따라서 이들 국가들의 민주주의 공고화와 관련된 많은 요인들을 분석하고 평가함에 있어서도 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이라 생각한다. 이러한 연구방법과 시도는 민주주의 수준을 보다 심층적으로 연구하는데 있어서 하나의 연구 지표로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

<국문 자료>

- 강영순. 2007. “현대 인도네시아 선거정치에서 이슬람조직의 경쟁과 협력: 나흐다툴 울라마와 무함마디아를 중심으로.” 『동남아시아연구』 제17권 제1호. 69-113.
- 강원택. 2004. “인터넷 정치집단의 형성과 참여: 노사모를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제20권 3호 통권 46호. 161-184.
- _____. 2005. “17대 국회의원 선거와 탄핵.” 『행정논집』 제32집. 동국대학교행정대학원. 3-21.
- 김도영. 2007. “대만 NGO의 변천과정과 자제공덕회.” 『중앙대학교 대학원 역사학과 석사학위 논문』.
- 김영명. 2006. 『한국의 정치변동』. 을유문화사.
- 김용직. 2003. “신국가혁신론과 정치개혁-이론과 과제.” 『사회과학논총』. 성신여대 사회과학연구소, 39-61.
- 김웅진·서경교. 2001. 『동아시아의 정치변동 (연구의 쟁점과 전략. 학술총서120)』. 인간사랑.
- 김의영. 2005. “제17대 총선에서 시민단체의 선거참여.” 박찬욱 편. 『제17대 국회의원 총선거 분석』. 푸른길, 46-75.
- 박사명 편. 2004. 『동남아 정치변동의 동학(안정과 변화의 갈림길)』. 오름.
- 박윤철. 2003. “대만 시민사회의 성장과 비영리조직의 활성화: 대만특색의 기금회를 중심으로.” 『중소연구』 통권 98호. 13-36.
- _____. 2004. “대만의 시민사회조직과 시민사회의 성숙도.” 『중국학연

- 구』 제30집. 511-538.
- 배성인. 2000. “시민단체 낙선운동 평가.” 『16대 총선과 한국 민주주의의 진로』. 16대 총선 평가 학술회의. 1-18.
- 서경교. 2003. “정치변동의 양면성에 대한 분석: 한국과 필리핀의 비교연구.” 『국제지역연구』 6권 4호. 109-135.
- _____. 2004. “정치변동과 민주화를 바로보는 시각: 논의와 평가.” 『국제지역연구』 8권 1호. 371-394.
- _____. 2005. “필리핀의 민주주의: 민주화 과정을 통한 고찰.” 『동남아시아연구』 15권 1호. 1-39.
- 신명순. 2006. 『비교정치』. 박영사.
- 시민의 신문사 편집부. 2006. 『한국민간단체총람』. 시민의 신문사.
- 신윤환. 2008. 『동남아의 선거와 정치사회적 변화(서강동아연구총서 2)』. 서강대학교출판부.
- 안승국. 1997. “대만의 민주화와 정당정치: 선거지형과 이행의 동학을 중심으로.” 『국제정치논총』 제37집 제1호. 61-81.
- _____. 2005. “동북아에 있어서 선거민주주의의 도래: 한국과 대만의 사례를 중심으로.” 『동서연구』 제17권 제1호. 5-38.
- 양승윤. 2001. “인도네시아의 정당과 정당정치.” 고우성 외. 『동남아의 정당정치』. 오름.
- 윤성이. 2006. “인터넷과 17대 총선.” 『시민정치학회보』 제7권. 140-151.
- 윤종빈. 2002. “한국 선거에 있어서의 시민단체의 역할: 낙천낙선운동에 대한 경험적 평가.” 『내나라』 제11권 1호, 79-96.
- 윤진표·제대식. 2000. “인도네시아의 민주화 연구: 군부와 이슬람세력 간의 동학.” 『국제정치논총』 제40집 제3호. 317-336.
- 이갑윤·문용직 1995. “한국의 민주화: 전개과정과 성격.” 『한국정치학회

- 보』 제29권 제2호. 217-232.
- 이동윤. 2003. “선거제도의 변화와 민주화 이후 선거개혁: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례.” 『국제·지역연구』 제12권 제1호. 67-90.
- 이성철·백운순. 2002. “한국 시민사회운동의 정치기회구조에 관한 비교 연구: 총선시민연대의 낙천·낙선운동과 노사모 운동을 중심으로.” 『지역발전연구』 제2권 제2호. 277-293.
- 이영제. 2006. “시민운동의 정치참여와 정당의 변화에 관한 연구.” 『시민사회와 NGO』 제4권 제1호. 247-275.
- 정상화. 2001. “중화민국(대만) 민주주의의 발전과 전망: 정당체계의 변화를 중심으로.” 『동서연구』 제13집 제2호. 117-140.
- 조성대·정연정. 2006. “사이버커뮤니티와 정보접근. 그리고 정치참여: 17대 총선과정에 나타난 인터넷의 정치적 효과.” 『한국과 국제정치』 제22권 2호 통권 53호. 29-62.
- 조진만·최준영·가상준. 2008. “한국 재·보궐선거의 결정요인 분석.” 『한국정치학회보』 제40집 제2호. 75-98.
- 조희연·박은홍 편. 2007. 『동아시아와 한국』. 민주화운동기념사업회.
- 지은주. 2008. “대만 정당체제의 분극적 경쟁과 정당의 이데올로기적 특징.” 『한국정치학회보』 제48집 제4호. 329-355.
- 최경희. 2005. “인도네시아 정치체제의 성격 고찰: 개념 적실성 문제를 중심으로.” 『한국국제정치학회 연계학술회의』. 55-76.
- _____. 2006. “인도네시아의 민주적 제도와 사회적 의제해결.” 『비교민주주의연구』 제2집 제1호. 33-62.
- 최난경. 2002. “인도네시아의 민주화와 헌법개정.” 『동아연구』 제43집. 서강대학교 동아연구소. 7-30.
- _____. 2004. “인도네시아 선거제도의 개혁과 한계.” 『인도네시아 2004년

- 4월 5일 총선: 개선된 제도, 증대된 실망』 한국동남아연구소 동향분석 시리즈 No. 2004-01.
- 최대권. 2008. “우리나라 법치주의 및 의회주의의 회고와 전망.” 『서울대학교 법학』 서울대학교 법학연구소. 208-248.
- 최민자. 2007. 『생태정치학』 도서출판 모시는사람들.
- 최정욱. 2005. “선거제도, 사회구조와 정당체계: 인도네시아 1955년과 1999년 총선거.” 『동남아시아연구』 제15권 제1호. 105-130.
- 최한수. 2006. “노무현 대통령 탄핵에 관한 소고.” 『대한정치학회보』 제13집 제3호. 97-119.
- Beetham, David & Boyle, Kevin. 1995. 『민주주의를 이해하는 여든 가지 물음』 . UNESCO. 1995.Lijphart, Arend. 143-170.
- Kjaer, Anne Mette. 2007. 『거버넌스』 . 이유진 역. 오름.
- Przeworski, Adam. 1991. 『민주주의와 시장』 . Cambridge University Press.

<영문 자료>

- Acharya, Amitav. 2003. “Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia.” *Third World Quarterly* 24(2). 375-390.
- Berger, Raoul. 1973. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Callahan, William. 2000. *Pollwatching Elections and Civil Society in Southeast Asia*. Aldershot: Ashgate.

- Cohen, Jean & Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press.
- Commission in Global Governance. 1995. *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert. 1971, *Polyarchal Democracy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- _____. 1998. *On Democracy*. Yale University Press.
- Diamond, Larry. 1999, *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Johns Hopkins.
- Evans, K. 2002. *The History of Political Parties and General Elections in Indonesia*.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Keohane, R. O. and Nye, S. 2000. "Introduction." in Nye, S. and Donahue, J. (ed.). *Governance in Globalizing World*. Washington D.C.: Brookings Instituted Press.
- Laothamatas, Anek (ed.). 1997. *Democratization in Southeast and East Asia*. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.
- Levitsky, Steven. and Lucan A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* Vol. 13(2). 51-65.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Pierre, Jon and Guy Peters. 2000. *Governance, Politics, and State*. New York: St. Martin Press.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Part

- One: The Contemporary Debate. Chatham House Publishers. Inc.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy* Vol. 13(2). 36-50.
- Schumpeter, Joseph A.. 1984. *Capitalism. Socialism. and Democracy.* Harper Collins.
- Suryadinata, L. 1997. "Democratization and Political Succession in Suharto's Indonesia." *Asian Survey*. Vol.37 No.3.
- _____. 2004. "Indonesia: Continuing Challenge and Fragile Stability." *Southeast Asian Affairs 2004*. 89-103.
- Rhodes, R. A. W. 2000. "Governance and Public Administration." in Pierre, Jon (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy.* Oxford: Oxford University Press.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution.* Random House.
- Zakaria, Fareed. 1997, "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* (Nov./Dec). 1-9.

<기타 자료>

- 『대만 중앙선거위원회』 (<http://www.cec.gov.tw>)
- 『대만국립정치대학 Election Study Center』 (<http://vote.nccu.edu.tw>)
- 『대한민국국회』 (www.assembly.go.kr)
- 『대한민국 중앙선거관리위원회』 (<http://www.nec.go.kr>)
- 『대한민국 헌법재판소 결정문(2004 헌 나1 대통령(노무현) 탄핵』 .
- 『바른사회시민회의』 (<http://www.cubs-korea.org>)

『인도네시아 선거관리위원회』 (<http://www.kpu.go.id>)

『프리덤 하우스(Freedom House)』 (www.freedomhouse.org).

『한겨레신문』 2004년 4월 15일; 2004년 4월 19일

ABSTRACT

A Comparative Study on Electoral Democracy in East Asia - With Special Emphasis on South Korea, Taiwan and Indonesia-

Woo-Jung, Ko

Department of Political Science and Diplomacy
Graduate School of Sungshin Women's University

The purpose of this study is to compare the electoral democracy of South Korea, Taiwan and Indonesia which have experienced democratization in East Asia since the last decade. For the purpose of doing so, this study evaluated institutional and behavioral dimensions of electoral democracy in three countries. Based on the evaluation, this study suggested a typology of democratic level for the study of comparative electoral democracy.

First of all, as the institutional dimension, this study examined the constitution and the electoral law after the democratization of each country. More concretely the commission of power, the freedom of expression and its protection, the right of participation were analyzed through which the level of institutional dimension of each country was estimated. On the other hand, the behavioral dimension of electoral democracy was evaluated with respect to election data and participation. In particular, electoral participation was examined

through polity and civil society and then the impact of them on the result of election was analyzed.

This study on electoral democracy in South Korea, Taiwan and Indonesia obtained the following findings; South Korea achieves a high institutional dimension and takes the electoral participation of civil society rather than that of polity. Taiwan also has a high institutional dimension, but takes the electoral participation of polity rather than that of civil society. On the contrary, Indonesia still has a low institutional dimension and takes the electoral participation of polity rather than that of civil society. In conclusion, this study evaluated both institutional and behavioral dimensions and compared the type of electoral democracy of three counties. Although this study is limited on the election as one aspect of democracy, it could contribute to better understanding the institutional and behavioral dimensions of electoral democracy according to this typological work.