



## 저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 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 교수 지도  
박사학위 청구논문

한국과 인도네시아의  
민주주의에 관한 비교연구

: 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성 측면의 분석

2017

성신여자대학교 대학원  
정치외교학과  
고우정

한국과 인도네시아의  
민주주의에 관한 비교연구

: 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성 측면의 분석

윤진표 교수 지도

이 논문을 박사학위논문으로 제출함

2016년 10월

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

고우정

# 인 준 서

고우정의 박사학위 논문을 인준함.

심사위원 \_\_\_\_\_ 印

심사위원 \_\_\_\_\_ 印

심사위원 \_\_\_\_\_ 印

심사위원 \_\_\_\_\_ 印

심사위원 \_\_\_\_\_ 印

성신여자대학교 대학원

## 논문개요

본 논문의 목적은 한국과 인도네시아의 민주주의를 ‘기본권’, ‘경쟁성’, ‘권력공유’, ‘책임성’이라는 민주주의의 측정지표를 통해 분석하고, 민주주의의 측정지표에서 나타나는 특징이 민주주의에 어떠한 영향을 주고 있는지를 고찰하기 위한 것이다. 민주주의의 확산은 민주화, 민주주의로의 전환과 이행, 민주주의 공고화에 대한 연구를 발전시켰다. 하지만 기존의 민주주의 제도에 관한 연구는 제도적 전환과 구축과정에 치우쳐 있어 민주주의 제도의 실행과 작동을 포괄하는 연구는 부족한 상황이다. 또한 개별요소에 대한 연구만 존재하여 민주주의의 실행적 측면에 대해 다루지 못하였다. 이러한 측면에서 본 논문은 제도적·실행적 측면에서 민주주의를 측정하는 새로운 연구를 시도했다.

민주주의 수준을 분석할 사례로는 한국과 인도네시아를 선정하였다. 한국과 인도네시아는 신생 민주주의 국가로 많은 유사성을 가진다. 현대정치에서 매우 유사한 역사적 경험을 가지고 있으며, 대통령제와 민주공화국 등의 유사한 헌정체제를 갖는다. 또한 최근에 민주주의를 공고화하는 과정에서 여러 문제가 발생되고 있다는 점에서도 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 한국과 인도네시아는 최대유사체계로서 비교가능성이 높아 본 연구에 적합한 사례이다.

민주주의를 측정하기 위해서 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성의 네 가지 지표를 설정했다. 기본권은 시민사회의 자유도를 측정하기 위한 원리이며, 경쟁성은 시민사회의 대표성을 측정하기 위한 원리이다. 권력공유는 국가의 통치구조, 권력관계를 분석하기 위한 원리이며, 책임성은 시민사회와 국가의 균형 및 국가기구간의 관계를 측정하기 위한 원리이다.

본 논문에서는 민주주의 수준에 대한 측정지표를 통해 기본권, 경쟁성, 권

력공유, 책임성의 수준을 개별적으로 평가하고, 이를 통해 민주주의를 평가해보았다. 각각의 측정지표는 민주주의 제도와 실행을 위한 요소로 상호 간에 영향을 미친다. 이러한 관점에서 본 연구의 분석틀은 민주주의를 분석하는데 유효하다.

기본권의 측면에서 한국과 인도네시아의 기본권은 제도적으로 보장되고 있었지만 여성대표성과 언론의 자유 측면에서는 모두 부분적으로 제한받고 있었다. 특히 언론의 자유의 측면에서 기본권이 제약받는 과정은 양국이 다르게 나타났다. 한국은 민주화 이후 언론의 자유가 보장되었으나 최근 다시 언론의 자유를 제약받는 양상으로 나타났다. 반면에 인도네시아는 민주화 이후에도 언론의 자유를 제도적으로 보장받지 못하였다.

민주주의 측정지표를 통해 제도적으로 기본권이 보장되는 상황에서 여성대표성을 위한 제도적 장치가 마련되어 여성들의 정치참여에 제한이 없고 언론의 자유가 보장된다면, 기본권의 수준은 높다고 평가된다. 측정결과 한국은 민주화 이후 기본권이 높은 수준에서 유지되거나 향상되는 것이 아니라 오히려 하락하였다. 반면에 인도네시아의 기본권은 민주화 이후 점차 높은 수준으로 향상되기 보다는 정체되어 있다고 평가되었다.

경쟁성의 측면에서 한국과 인도네시아는 참여의 규칙을 제도적으로 보장하고 있다. 하지만 한국은 선거관리위원회의 독립성에서는 좋은 평가를 받았지만 하향식 공천방식에서 경쟁성이 제한되어 있었다. 인도네시아는 공천구조의 폐쇄성과 선거관리위원회의 독립성 결여로 경쟁성이 제대로 보장되지 못하였다.

경쟁의 규칙이 제도적으로 보장되는 상황에서 정당의 공천경쟁성이 민주적이고, 독립적으로 선거관리가 이루어진다면, 이것은 투명한 경쟁성으로 평가된다. 한국은 독립적인 선거관리위원회의 활동에 대해서는 긍정적으로 평가되지만 공천과정의 폐쇄성으로 공천경쟁성이 민주적으로 평가되지 않았다. 이러한 측면

에서 한국의 경쟁성은 제한적으로 투명하다는 의미에서 반투명한 경쟁성의 양상으로 평가되었다. 반면에 인도네시아는 경쟁성을 평가하는 공천경쟁성과 선거관리에서 모두 부정적인 평가를 받았다. 이러한 측면에서 인도네시아의 경쟁성은 불투명한 경쟁성으로 평가되었다.

권력공유의 측면에서 한국과 인도네시아는 행정부와 입법부의 권력공유 관계를 제도화하고 있다. 하지만 정부구성의 형태로 행정부와 입법부의 관계는 다르게 설정되었다. 이러한 측면에서 행정부와 입법부의 권력공유의 양상은 상이하게 나타났다.

권력공유는 행정부와 입법부간의 관계가 견제와 균형의 관계를 보이는 것이 권력공유의 바람직한 양상이다. 하지만 많은 국가들에서 행정부와 입법부의 권력관계가 견제에 치우치거나, 혹은 의존적으로 나타나고 있다. 한국은 행정부와 입법부간의 관계가 균형적 관계를 넘어서 긴장관계를 형성한다. 이러한 상황속에서 행정부와 입법부의 관계는 배타적일 수밖에 없으며, 서로를 견제하는 것에 집중하게 되어 상호간의 타협과 협력이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이러한 측면에서 한국의 권력공유는 상호견제적 권력공유로 평가되었다. 반면에 인도네시아는 연립정부라는 구조적 특징으로 행정부와 입법부는 긴밀한 협력 속에서 관계를 유지한다. 그렇기 때문에 인도네시아의 권력공유는 상호의존적 권력공유로 평가되었다.

한국과 인도네시아의 책임성 양상은 유사하다. 하지만 수평적 책임성의 관점에서 사법부의 독립성이 보장되고, 수직적 책임성의 관점에서 높은 공직자의 윤리의식을 바탕으로 부패가 일어나지 않는 것을 높은 수준의 책임성으로 본다면, 인도네시아는 한국보다 책임성의 수준이 낮다고 평가되었다. 책임성의 측면에서 한국과 인도네시아는 수평적 책임성과 수직적 책임성을 제도화하고 있다. 수평적 책임성의 관점에서 헌법재판소의 역할은 긍정적으로 평가되었다. 하지만 수직적 책임성의 관점에서 한국과 인도네시아는 여전히 책

임성의 수준이 높지 않았다. 공직자의 윤리위반과 부패문제는 공직자의 수직적 책임성이 결여되어 있음을 증명한다. 이러한 측면에서 한국은 중간책임성으로, 인도네시아는 약한 책임성으로 평가받았다.

민주주의 측정요소를 통한 한국과 인도네시아의 민주주의에 관하여 종합적으로 평가해보면 다음과 같다. 기본권, 경쟁성, 책임성의 측면에서 한국과 인도네시아의 민주주의는 제한받는다고 평가되었다. 또한 권력공유의 측면에서도 한국은 행정부와 입법부간의 지나친 갈등구조가 나타나고 있고, 인도네시아는 행정부와 입법부간의 의존적 관계로 인하여 상호간의 견제기능이 약화되어 민주주의 공고화에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 관점에서 한국과 인도네시아의 민주주의는 공고화되기 위해 많은 부분에서 보완되어야 한다.

본 연구가 제시한 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성의 네 가지 지표가 민주주의의 모든 측면을 평가할 수는 없다. 하지만 이러한 시도는 헌정체제에서 나타난 민주주의 제도와 제도가 작동하는 실행적 측면을 분석하였다는 점에서 의미가 있다. 또한 기존의 연구와는 다른 관점에서 민주주의 수준을 측정해본다는 점에서 독창성을 갖는다. 따라서 이러한 연구방법과 시도는 다른 국가의 민주주의 수준을 분석하는데 원용될 수 있으며, 연구의 외연 또한 확장할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

# 목 차

## 논문개요

<b>I. 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 문제제기와 연구목적 .....	1
2. 기존연구의 비판적 검토 .....	7
3. 연구 분석틀과 연구내용 .....	41
<b>II. 한국과 인도네시아의 기본권 측면의 민주주의</b> .....	<b>57</b>
1. 한국의 기본권 측면의 민주주의 .....	57
1) 한국의 기본권 제도 .....	58
2) 한국의 여성대표성 측면의 기본권 .....	60
3) 한국의 언론의 자유 측면의 기본권 .....	66
2. 인도네시아의 기본권 측면의 민주주의 .....	72
1) 인도네시아의 기본권 제도 .....	73
2) 인도네시아의 여성대표성 측면의 기본권 .....	75
3) 인도네시아의 언론의 자유 측면의 기본권 .....	78
3. 한국과 인도네시아의 기본권에 대한 비교 .....	83
<b>III. 한국과 인도네시아의 경쟁성 측면의 민주주의</b> .....	<b>89</b>
1. 한국의 경쟁성 측면의 민주주의 .....	89
1) 한국의 경쟁의 규칙 .....	90
2) 한국의 공천과정의 경쟁성 .....	93
3) 한국의 선거관리 .....	98
2. 인도네시아의 경쟁성 측면의 민주주의 .....	101
1) 인도네시아의 경쟁의 규칙 .....	102

2) 인도네시아의 공천과정의 경쟁성 .....	105
3) 인도네시아의 선거관리 .....	108
3. 한국과 인도네시아의 경쟁성에 대한 비교 .....	110

#### **IV. 한국과 인도네시아의 권력공유 측면의 민주주의 .....117**

1. 한국의 권력공유 측면의 민주주의 .....	117
1) 한국의 정부구성 .....	118
2) 한국의 행정부-입법부 권력관계 .....	128
2. 인도네시아의 권력공유 측면의 민주주의 .....	136
1) 인도네시아의 정부구성 .....	137
2) 인도네시아의 행정부-입법부 권력관계 .....	144
3. 한국과 인도네시아의 권력공유에 대한 비교 .....	150

#### **V. 한국과 인도네시아의 책임성 측면의 민주주의 .....156**

1. 한국의 책임성 측면의 민주주의 .....	156
1) 수평적 책임성: 한국 사법부의 독립성 .....	157
2) 수직적 책임성: 한국 공직자의 윤리와 부패 .....	160
2. 인도네시아의 책임성 측면의 민주주의 .....	172
1) 수평적 책임성: 인도네시아 사법부의 독립성 .....	173
2) 수직적 책임성: 인도네시아 공직자의 윤리와 부패 .....	176
3. 한국과 인도네시아의 책임성에 대한 비교 .....	184

#### **VI. 결론 .....191**

### **참고문헌**

### **ABSTRACT**

## 【 표 목 차 】

<표 1-1> 인도네시아의 헌법 개정 과정 .....	34
<표 1-2> 민주주의 측정지표 .....	55
<표 2-1> 한국 헌법의 기본권 제도 .....	59
<표 2-2> 민주화 이후 한국의 국회의원 성비 .....	62
<표 2-3> 한국의 언론자유지수 .....	67
<표 2-4> 한국의 세계언론자유지수 .....	68
<표 2-5> 인도네시아 헌법의 기본권 제도 .....	74
<표 2-6> 민주화 이후 인도네시아의 국회의원 성비 .....	76
<표 2-7> 인도네시아의 언론자유지수 .....	79
<표 2-8> 인도네시아의 세계언론자유지수 .....	80
<표 2-9> 기본권 측면의 한국과 인도네시아의 민주주의 .....	86
<표 3-1> 제19~20대 국회의원선거에서의 주요 정당의 지역구 후보 공천방식 ...	96
<표 3-2> 제19대 국회의원선거에서의 새누리당과 민주통합당의 선거구 후보 공천방식 .....	97
<표 3-3> 경쟁성 측면의 한국과 인도네시아의 민주주의 .....	114
<표 4-1> 한국의 제13~19대 국회의원선거 지역구의 주요 정당간 득표율과 의석비율 .....	119
<표 4-2> 한국의 정당 .....	122
<표 4-3> 한국의 제13~20대 국회의원 선거에서의 제1당과 2당 .....	126
<표 4-4> 한국의 제13~19대 국회의 법률안 통계 .....	129
<표 4-5> 인도네시아의 국회(DPR)의원선거의 주요 정당간 득표율과 의석비율 .....	139
<표 4-6> 2015년 인도네시아의 입법현황: 의회와 정부 발안 비교 .....	146
<표 4-7> 권력공유 측면의 한국과 인도네시아의 민주주의 .....	153
<표 5-1> 민주화 이후 한국의 재보궐선거 현황 .....	167

<표 5-2> 민주화 이후 한국의 재보궐선거 시행 이유 .....	168
<표 5-3> 책임성 측면의 한국과 인도네시아의 민주주의 .....	188

## 【그림 목 차】

<그림 1-1> 민주주의의 강령적 정의 .....	10
<그림 1-2> 정치체제 분류체계 .....	13
<그림 1-3> 연구 분석틀 .....	42
<그림 4-1> 한국의 주요 정당 변천사 .....	124
<그림 5-1> 한국의 WGI의 부패통제지표 .....	163
<그림 5-2> 한국의 부패인식지수 .....	164
<그림 5-3> 인도네시아의 WGI의 부패통제지표 .....	177
<그림 5-4> 인도네시아의 부패인식지수 .....	178

## 【약어 Abbreviation】

- AJI: 독립언론인연합(Aliansi Jurnalis Independen)
- BMOIWI: 인도네시아 무슬림여성연합조직(Badan Musyawarah Organisasi Islam Wanita Indonesia)
- BPKP: 재무 및 개발감독 위원회(Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan)
- CPI: 부패인식지수(Corruption Perception Index)
- DPD: 지역대표협의회(Dewan Perwakilan Daerah)
- DPR: 국회(Dewan Perwakilan Rakyat)
- DPRD: 지방의회(Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)
- Gerindra: 인도네시아 대약진당(Partai Gerakan Indonesia Raya)
- Golkar: 골카르(Partai Golongan Karya)
- Hanura: 민주민족당(Partai Nasional Demorat)
- INPRES: 대통령의 지시(Instuksi Presiden)
- KNN: 부패, 결탁, 족벌주의(Korupsi, Kolusi, Nepotism)
- KOWINI: 인도네시아 국회여성조직(Kongres Wanita Indonesia)
- KPK: 부패척결위원회(Komisi Pemberantasan Korupsi)
- KPKPN: 부정축재감사위원회(Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara)
- KPTPK: 부패방지위원회(Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)
- KPU: 선거관리위원회(Komisi Pemilihan Umum)
- MPR: 국민협의회(Majelis Permusyawaraton Rakyat)
- NasDem: 민주민족당(Partai Nasional Demokrat)
- OPP: 불법징수금 척결작전(Operasi Pemberantasan Pungil)
- PAN: 국민수권당(Partai Amanat Nasional)

PD: 민주당(Partai Demokrat)

PDI-P: 투쟁인도네시아민주당(Partai Demokrat Indonesia Perjuangan)

PKB: 국민각성당(Partai Kebangkitan Bangsa)

PKS: 복지정의당(Partai Keadilan Sejahtera)

PPP: 통일개발당(Partai Persatuan Pembangunan)

SDO: 지방정부의 자율성(Subsidi Daerah Otonom)

TI: 국제투명성기구(Transparency International)

Tim Tastipikor: 반부패연합팀(Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak  
Pidana Korupsi)

Tipikor: 반부패법원(Pengadilan Tindak Pidana Korupsi)

UUD 1945: 인도네시아 공화국의 1945년 헌법(Undang-Undang Dasar  
Negar Republik Indonesia Tahun 1945)

WGI: 세계거버넌스지표(World Governance Indicators)

# I. 서론

## 1. 문제제기와 연구목적

2016년 한국의 민주주의는 큰 위기에 직면하였다. 대통령 측근의 국정개입 의혹으로 국정은 혼란을 겪고 있으며, 이러한 혼란 속에서 시민들은 한국 민주주의에 대해 적극적으로 우려를 표하고 있다. 하지만 민주주의의 위기상황은 한국에만 국한되지 않는다. 민주주의를 실행하고 있는 많은 국가들에서 여러 문제점이 나타나고 있다. 민주화 이후 민주주의가 제도적으로는 정착되었지만, 실행적 차원에서 여러 문제를 보이고 있기 때문이다.

민주주의는 1970년대 중반 남부 유럽에서 시작된 민주화의 ‘제3의 물결’의 흐름 속에서 확산되었다(Huntington 1991). 민주화의 세계사적 흐름에서 아시아도 예외가 될 수 없었다. 특히 동아시아는 독재를 반대하고 민주화를 열망했던 시민들의 자발적인 민주화 운동이 도미노 현상처럼 일어나면서 권위주의 국가체제가 붕괴되고 민주주의를 실현하게 되었다. 필리핀을 시작으로 한국, 미얀마, 중국, 대만, 태국, 인도네시아 등에서 민주화 운동은 확산되어 갔다. 이전의 독재와 쿠데타로 얼룩졌던 동아시아가 1980년대 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.

물론 아시아에서 중국, 베트남, 북한 등 극소수의 국가들은 여전히 일당체제를 유지하고 있다. 하지만 이들 국가 역시 부분적으로 자본주의적 요소를 수용하며 기존의 국가주도 경제체제에 수정을 가하고 있다. 이제 민주주의는 그 어떤 국가도 거부할 수 없는 지배적 정치 이데올로기로 존재하고 있

다. 2016년 프리덤 하우스에서 조사한 195개 국가의 자유와 민주주의 상황을 보면, 전체 44%에 해당하는 86개국은 자유 민주주의국가로 분류되고 있으며, 30%에 해당되는 59개국은 부분적 자유국가로 분류되고 있다. 나머지 26%에 해당하는 50개국은 비자유국가로 분류되었다. 조사국의 74%에 해당하는 국가들이 자유민주주의를 부분적이거나 시행하고 있는 것이다(Freedom House 2016).

그러나 민주주의 확산이 곧 민주주의 공고화를 의미하지는 않는다. 여전히 많은 이행기 국가들은 민주주의의 제도화와 공고화에 도달하지 못하고 있으며, 불법적이고 자의적인 국가기관의 권력행사로 인한 개인과 집단의 인권침해가 사라지지 않고 있다. 비록 다수의 민주화 이행 국가들은 선거라는 형식적이고 절차적인 규칙의 제도화를 주기적으로 시행하고 있지만, 민주주의에서 필수적으로 요구되는 광범위한 자유와 시민에 대한 책임 등이 보장되지 않는 ‘허약한 민주주의’, ‘비자유적 민주주의(illiberal democracy)’를 유지하고 있다(김형철 2005, 90). 많은 신생 민주주의 국가에서 민주주의 공고화 과정에서 민주주의와 비자유적 요소가 혼합된 형태로 나타나고 있는 것이다.

동아시아의 신생 민주주의 국가에서도 다양한 형태의 민주주의가 실행되고 있다. 한국과 인도네시아 등 비교적 민주주의의 제도 구축과 공고화가 진행 중인 나라도 있고, 미얀마처럼 새로운 변화의 바람이 불고 있는 나라도 존재한다. 태국 등 민주주의 공고화 과정에서 민주주의가 오히려 후퇴한 나라들도 있으며, 중국, 베트남, 북한 등 여전히 권위주의 혹은 일당체제를 유지하고 있는 국가들도 있다. 또한 ‘비자유적 민주주의’라고 불리는 싱가포르와 같이 혼종 형태로 민주주의를 유지하고 있는 나라들도 있다. 이러한 현상은 민주주의로의 이행으로 등장한 많은 신생민주주의 국가들이 민주주의에 대한 제도적 운영에 상당한 편차를 보이고 있기 때문이다. 많은 신생

민주주의 국가들에서 부분적으로 자유가 보장되지 않는 형태로 민주주의가 이루어지고 있는 것이다. 민주주의에 대한 낙관적 평가와는 다르게 민주주의가 한 방향으로 공고화되는 것이 아니라, 다양한 형태로 정착되고 있다고 볼 수 있다.

민주화 이행 이후 공고화는 더 이상 자연스러운 현상이 아니다. 민주주의 제도와 실행이 공고화되기는 쉽지 않다. 민주주의가 공고화되지 못한 채 민주주의와 권위주의 사이의 형태로 존재하는 경우도 많기 때문이다. 민주주의 제도 자체가 부분적으로 제약되기도 하고, 제도가 완전하게 마련되어 있지만 실행적 차원에서 제대로 운영되지 않을 수도 있다. 실행적 차원에서 헌법에서 보장하는 기본권이 제한되거나 경쟁성이 보장되지 않는 경우도 많다. 권력이 공유되기 보다는 한 곳에 집중되어 견제와 균형의 원칙이 지켜지지 않기도 한다. 또한 시민사회에 대한 국가의 책임성이 부족한 경우도 많다. 이렇듯 민주주의를 공고화하는 과정에서 민주주의가 불만족스럽게 유지되는 경우가 종종 있다. 한국과 인도네시아의 민주주의도 제도는 마련되어 있지만, 운영과정에서 여러 문제점이 나타나고 있다.

이러한 관점에서 민주주의에 대한 연구는 민주주의 이행과 공고화의 관점에서 벗어나 현재 개별 국가에서 나타나는 민주주의 유형과 특징을 분석해야 한다. 이러한 연구는 각국의 민주주의를 분석함으로써 부족한 점을 개선할 수 있도록 도움을 준다. 본 연구는 각 나라의 민주주의를 측정지표를 통해 분석하고, 각 국가의 제도적 특징이 어떻게 민주주의에 영향을 미치는지를 설명하고자 한다. 기존의 제도배열에 관한 논의는 주로 권력공유, 즉 다수제적 성격이나 합의제적 성격이냐에 초점이 맞추어져 있었다(윤진표 외 2014, 6). 하지만 본 연구는 여기에 기본권의 보장과 선거와 참여의 경쟁성, 시민사회에 대한 국가의 책임성 항목을 추가하여 민주주의 수준을 살펴보고자 한다. 기본권은 시민사회의 자유도를 측정하기 위한 원리이며, 경쟁성은

시민사회의 대표성을 측정하기 위한 원리이다. 권력공유는 국가의 통치구조와 권력관계를 분석하기 위한 원리로, 권력의 분배를 의미한다. 책임성은 시민사회와 국가, 국가기구간의 균형과 감시를 측정하기 위한 원리이다.

많은 민주주의 국가들은 기본권을 제도적으로 완전하게 보장한다. 기본권의 보장은 민주주의의 가장 기초적인 요소이기 때문이다. 하지만 민주주의를 운영하면서 기본권이 부분적으로 제약받는 경우가 많다. 특히 언론의 자유 등 표현의 자유가 가장 많이 제한받고 있다. 또한 여성의 정치적 참여도 여전히 활성화되지 않는 경우도 많다. 이러한 측면에서 여성의 대표성과 언론의 자유는 기본권을 측정하는데 매우 중요한 요소로 평가된다.

경쟁성은 민주주의의 운영방식으로 민주주의 수준을 평가하는 요소이다. 대의제 민주주의에서 경쟁성의 보장은 필수적이다. 이러한 경쟁성은 대부분의 민주주의 국가에서 제도적으로 보장된다. 하지만 선거가 투명하게 운영되지 않은 경우도 존재한다. 또한 선거에서 주요 참여자인 정당 내부의 경쟁성은 여전히 폐쇄적인 경우도 많다. 이러한 측면에서 정당의 공천경쟁성과 선거관리의 투명성을 경쟁성 측면에서 분석할 필요가 있다.

민주주의 제도는 입법부-행정부-사법부의 균형적 관계를 지향한다. 이러한 권력분립을 통해 국가 권력기구간의 권력공유가 발생한다. 특히 행정부와 입법부간의 견제와 균형은 권력공유의 중요한 부분이다. 많은 민주주의 국가들은 행정부와 입법부의 권력공유를 지향한다. 하지만 정부의 형태에 따라 권력공유의 양상은 다르게 나타난다. 이러한 측면에서 권력공유의 양상은 민주주의 유형을 구분하는 기준이 된다.

대의민주주의에서 선출된 대표에게는 그에 따른 책임이 요구된다. 특히 책임성은 행정부가 있는 모든 국가에 적용될 수 있는 개념이다. 이러한 측면에서 행정부의 높은 책임성은 민주주의에서 필수적인 요소이다. 많은 민주주의 국가에서는 책임성을 위한 제도적 장치를 마련한다. 또한 국가기구

간 견제를 하거나 시민사회의 감시를 통해 높은 책임성을 유지하기 위해 노력한다. 특히 독립적인 사법부를 통해 행정부를 견제하고 있다. 이러한 제도적 노력에도 불구하고 많은 민주주의 국가들에서 여러 문제들이 나타나고 있다. 특히 공직자의 부족한 윤리의식으로 부패문제는 끊이지 않고 발생하고 있다. 따라서 수직적 책임성의 관점에서 공직자의 윤리와 부패문제를 분석할 필요가 있다.

각각의 측정지표는 서로에게 영향을 주면서 민주주의를 발전시킨다. 선거와 참여라는 측면에서 기본권의 보장은 경쟁성의 기본 원리가 된다. 경쟁성에서 나타나는 제도적 특징은 권력공유의 형태에 미친다. 권력공유에서 나타나는 행정부와 입법부의 관계는 시민사회와 국가, 국가기구간의 균형과 견제를 측정하는 책임성에 영향을 미친다. 따라서 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성의 측정지표는 서로에게 영향을 미치면서 민주주의를 형성한다. 이러한 관점에서 네 가지의 측정지표를 포괄하는 분석틀은 민주주의를 평가하는데 의미있는 연구가 될 것이다. 특히 신생 민주주의 국가로 민주주의를 공고화 하는 과정을 겪고 있는 국가들에게 네 가지의 측정지표는 민주주의를 평가하는 유용한 분석틀이 될 것이다.

본 논문에서 민주주의 제도를 분석할 사례로는 한국과 인도네시아를 선정하였다. 동아시아 국가들은 민주화의 ‘제3의 물결’ 속에서 신생민주주의 국가가 되었다. 따라서 한국과 많은 유사성을 가지고 있다. 특히 인도네시아는 여러 측면에서 한국과 유사한 면을 보이고 있다.

첫째, 한국과 인도네시아는 현대정치에서 매우 유사한 역사적 경험을 공유하고 있다. 한국과 인도네시아는 모두 독재정권에서의 경제성장 이후에 민주화를 경험하였다. 한국은 18년 동안의 박정희 독재정권의 경제성장 이후에 민주화를 경험하였고, 인도네시아는 30년 동안의 수하르토(Haji Mohammad Soeharto) 이후에 민주화를 경험하였다. 독재정권의 붕괴 이후, 한국은 1987

년 민주화 이후 민주주의 체제로 전환되었고, 인도네시아는 1997년 외환위기 이후 민주주의 체제로 전환되었다. 인도네시아는 10년 주기로 한국의 민주화를 따라가는 양상을 보이고 있다.

둘째, 한국과 인도네시아는 제도적으로도 유사한 체제를 가지고 있다. 한국과 인도네시아는 민주공화국, 대통령제 등 동일한 헌정체제를 가진다. 또한 행정부-입법부-사법부의 삼권분립의 기틀 위에 민주주의를 실현한다는 점에서도 제도적 유사성을 가진다.

셋째, 최근 민주주의 공고화 과정에서 한국과 인도네시아의 민주주의에서 여러 문제가 나타나고 있다. 일례로 2014년 프리덤 하우스의 연례보고서인 『정치적 권리 및 시민적 자유 보고서』(The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties)에 따르면, 한국은 9년 만에 정치적 권리(PR: Political Rights)가 1등급에서 2등급으로 하락하였다. 프리덤 하우스는 국가정보원의 정치개입 의혹을 포함해 세간의 관심을 받은 부패, 권한 남용 추문으로 인해 한국의 정치적 권리를 2등급으로 평가하였다고 덧붙였다. 인도네시아 역시 2006년 자유국가로 분류된 지 8년 만에 다시 부분적 자유(PF: Partly Free)국가로 분류되었다. 인도네시아의 시민적 자유도는 3등급에서 4등급으로 하락하였다.

한국과 인도네시아는 역사적·제도적 측면에서 많은 유사성을 보이고 있다. 또한 최근에 민주주의 공고화 과정에서 여러 문제가 나타나고 있다는 점도 비슷하다. 하지만 선거제도와 정당체계에서 상이한 부분도 존재한다. 이러한 제도적 특징으로 선거에서의 정치참여, 정부의 구성, 행정부와 입법부의 권력관계 등의 양상이 다르게 나타난다. 또한 문화적 차이로 인하여 기본권이나 부패에 대해서도 다르게 인식한다. 이러한 맥락에서 한국과 인도네시아는 유사성이 많은 최대유사체계로 상이성을 비교하기에 적합한 사례이다.

한국과 인도네시아의 민주주의 비교는 서로에게 긍정적인 교훈을 줄 수

있다는 점에서도 의미가 있다. 한국은 민주화 이후 20년이 넘는 기간 동안 자유롭고 평등한 선거를 시행하고 있으며, 두 번의 평화로운 정권교체를 이루는 등 민주주의가 공고화되고 있다. 그러나 짧은 민주화 기간 동안 제도적 전환이 이루어져, 제도적 측면에서 보완되어야 될 점이 많다. 반면에 인도네시아는 오랜 기간 동안 제도적 전환을 추진하여 제도적으로 성숙한 민주주의 체제를 갖게 되었다. 그러나 여전히 민주주의를 운영하고 실행하는 측면에서 여러 문제들이 나타나고 있다. 따라서 한국과 인도네시아의 민주주의에 대한 비교연구는 두 국가의 제도와 실행적 측면을 보는 데에 많은 도움을 줄 것이다.

## 2. 기존연구의 비판적 검토

민주주의에 대한 기존연구는 매우 방대하다. 또한 다양한 시각에 대한 연구가 존재한다. 기존연구는 크게 민주주의 이론, 민주화와 민주주의로의 전환, 민주주의 공고화에 대한 연구로 나뉘어 전개되었다. 민주주의 이론에 대한 연구는 민주주의의 개념과 성격을 정의하는 것을 의미한다.

### 민주주의의 정의

민주주의 이론은 민주주의에 대한 다양한 정의를 통해 최대 및 최소 강령적 정의로써 민주주의를 설명한다. 민주주의의 최대 강령적 정의는 민주주의의 영역을 포괄적으로 산정하여 다양한 요건을 민주주의 개념에 활용하는 것을 말한다. 헬드(David Held 2010)는 민주주의를 최대 강령적으로 정의하

고 있다. 헬드에 의하면, 민주주의란 “서로 경쟁하는 담화들(narratives)을 정당하게 틀을 짓고 한정할 수 있는 유일한 거대 담화”로, “국가의 권력을 제한하는 하나의 방법이자 서로를 경합하는 개인적·집단적 프로젝트들을 중재하는 한 방식”이다. 이러한 민주주의는 상이성을 받아들이고 협상하는 기초를 제공한다. 따라서 민주주의가 지닌 호소력은 국민들 자신에 의해서 상정되지 않은 어떤 정치적 선의 개념도 원칙적으로 받아들일 수 없다는 데 있다.

비담(David Beetham)과 보일(Kevin Boyle)도 최대 강령적으로 민주주의를 정의한다. 비담과 보일은 ‘자유롭고 공정한 선거, 열려 있고 책임지는 정부, 시민적·정치적 권리, 민주사회’ 등 네 가지 요소를 통해 민주주의를 넓게 정의하고 있다(비담과 보일 1995). 이러한 민주주의는 “집단적 의사결정의 영역에 대한 대중적 통제(popular control) 원칙과 동등한 권리(equality of rights) 원칙”이 적용된다(비담과 보일 1995, 17). 즉 민주주의는 개인적 의사결정이 아닌 집단적 의사결정의 영역인 것이며, 이러한 집단적 의사결정은 곧 선거를 통한 의사결정체제인 대의민주주의를 의미하는 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(비담과 보일 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 선거제도 즉 법률을 갖추고 동시에 선거절차를 확립하는 과정을 의미한다(비담과 보일 1995, 47-48). 결과적으로 넓은 의미로서 민주주의를 정의 내린다 할지라도 ‘자유롭고 공정한 선거’는 시민들 간의 정치적 평등을 보장하는 중요한 무대인 것은 분명하다.

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, 의제설정 에 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.

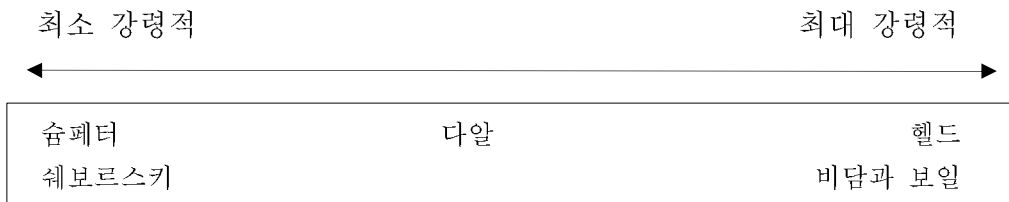
민주주의의 기본요건을 최소화시켜 민주주의를 정의하는 경우도 있다. 민주주의를 최소 강령적으로 정의내리고 있는 대표적인 학자로는 슈페터 (Joseph A. Schumpeter)가 있다. 슈페터는 민주주의가 때와 장소에 따라서는 반드시 최상의 방법이 아닐 수 있다는 관점에서 이론을 전개하고 있다. 즉 민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 사회적·경제적 조건이 필요하다는 것이다. 여기서 슈페터가 말하고 있는 조건은 바로 선거이다. 슈페터에게 있어서 민주주의의 표준은 “선거민의 투표를 획득하기 위해 자칭 지도자들이 자유롭게 경쟁할 수 있다는 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 정치 정당간의 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 쉐보르스키는 선거경쟁의 결과로써 정부가 구성되는 제도를 민주주의로 정의내리고 있다. 결과적으로 쉐보르스키 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 민주주의의 이론적 배경을 정리하면 민주주의는 최대 강령적 정의에서부터 최소 강령적 정의까지 다양하게 존재한다. 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. 다음의 <그림 1-1>은 경쟁과 참여를 위해 최소한의 장치인 선거를 바탕으로 민주주의를 강령적으로 정의한 것이다. 최대 강령적 정의로 헬드와 비담·보일을, 최소 강령적 정의로 슈페터와 쉐보르스키를, 그리고 중간적 입장으로 다알의 정의로 구분할 수 있다.

<그림 1-1> 민주주의의 강령적 정의



## 민주화 이론

1980년대부터 비교정치학에서는 민주화가 정치변동에 관한 중심 연구주제가 되었다. 헌팅턴(Saumual Huntington)은 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (1991)를 통해 새로운 민주주의의 확산과정을 설명한다. 헌팅턴은 1974년부터 1990년 사이에 발생한 세계적인 민주화의 흐름에 주목하여, 이러한 흐름을 ‘제3의 물결’로 정의하였다. 또한 이 시기 동안 약 30여 국가가 비민주주의 정치체제에서 민주주의 정치체제로 이행되었으며, 이전에 나타났던 민주화보다 더 많은 국가에서 민주화가 이루어졌다고 주장한다.

민주화 이론은 오도넬(Guillermo O’Donnell)과 슈미터(Philippe Schmitter)의 *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (1986)에서 더욱 구체화된다. 오도넬과 슈미터는 민주화 이행론의 관점에서 권위주의 정권에서 민주주의로의 정치변동에 대해 설명한다. 오도넬과 슈미터에 따르면, 민주화는 권위주의 정권의 정치엘리트들의 전략과 선택에 의해 이루어진다. 또한 정치엘리트들의 전략적 선택에 의해 개방, 이행, 공고화의 3단계를 거쳐 순차적으로 민주화가 진행된다.

헌팅턴, 오도넬과 슈미터의 연구는 민주화가 곧 공고화를 의미한다고 전제한다. 이러한 민주화 이행론의 관점은 이행에 중점을 두고 있다는 측면에서 민주화 연구의 기틀을 마련하였다. 하지만 헌팅턴이 주장한 ‘제3의 물결’ 속에서 민주화의 숫자는 이전의 민주화에서 나타난 숫자보다 크지 않았다. 또한 선거에만 초점을 맞추어 민주주의를 규정하고 있어 다양한 형태의 민주주의에 대한 설명력이 부족하다. 오도넬과 슈미터의 연구도 헌팅턴의 관점과 크게 다르지 않다. 이들의 연구는 최근 나타난 민주주의의 정체 혹은 퇴조현상 속에서 민주화 이행론의 관점은 설명력이 약화되었다.

반면에 세보르스키(Adam Przeworski 1991)는 민주화는 정치체제가 권위주의라는 균형점에서 민주주의라는 균형점으로 이동하는 것으로 정의한다. 세보르스키에 의하면, 구조적 조건에서 정치행위자들의 선택은 제약받지만, 전환이라는 정치변동은 궁극적으로 정치엘리트에 의해서 결정된다. 여기서 정치행위자들은 그들 이익의 극대화를 위한 방향으로 서로 상호작용한다. 이러한 상호작용 속에서 정치체제는 전환되거나, 현상 유지되거나, 과거로의 복원이 이루어진다. 세보르스키의 연구는 민주화 이행론에서 벗어나 정치변동에 대해 설명하고 있다는 측면에서 의미가 있다.

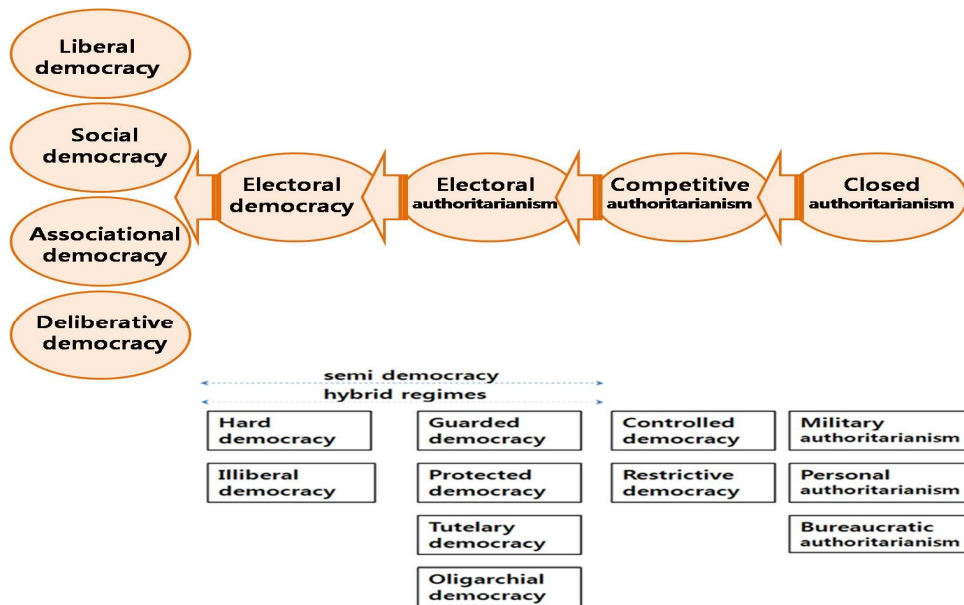
### 정치체제 및 민주주의 유형

이러한 맥락에서 최근 민주주의 연구는 민주주의 수준 및 유형에 관한 주제로 이루어진다. 오늘날 많은 국가에서는 민주주의와 권위주의 체제도 아닌 모호한 유형의 체제들이 나타나고 있다. 즉, 자유민주주의와 권위주의 사이에는 넓고 불투명한 영역이 존재한다. 많은 학자들은 이러한 현상을 ‘민주주의로 이행하는 체제’ 또는 ‘혼종 체제’(hybrid regime), ‘준민주주의’(semidemocracy), ‘선거민주주의’(electoral democracy), ‘가상민주주의’(virtual democracy), ‘가짜민주주의’(pseudodemocracy), ‘비자유민주주의’(illiberal democracy), ‘준권위주의’(semi-authoritarianism), ‘선거권위주의’(electoral authoritarianism)와 같은 중간단계의 체제로 설명한다. 이러한 관점에서 대부분의 민주주의 수준 및 유형에 관한 연구는 민주주의와 권위주의 체제 사이에 존재하는 다양한 형태의 민주주의에 대한 연구로 발전하였다.

<그림 1-2>는 민주주의의 여러 유형에 대한 연구를 바탕으로 정치체제를 분류한 것이다. 민주주의 정치체제에서 권위주의 정치체제로의 변동은 완전

한 민주주의, 선거민주주의, 선거권위주의, 경쟁적 권위주의, 폐쇄적 권위주의로 구분된다. 완전한 의미에서의 민주주의에는 자유민주주의, 사회민주주의, 협의민주주의, 심의민주주의가 해당된다. 선거민주주의와 선거권위주의는 ‘준민주주의’적인 정치체제로 ‘혼종 체제’가 여기에 해당한다. 경성민주주의, 비자유민주주의, 감시민주주의, 보호민주주의, 후견민주주의, 과두제 민주주의, 통제민주주의, 제한적 민주주의 등 형용사가 포함된, 즉 약간의 결함이 있는 민주주의 체제가 모두 여기에 해당된다. 마지막으로 경쟁적 권위주의와 폐쇄적 권위주의에는 군부권위주의, 개인권위주의, 관료적 권위주의 등 민주주의가 아닌 체제들이 포함된다.

<그림 1-2> 정치체제 분류체계



출처: 최경희, 2009, “인도네시아 민주주의 측정지표 개발에 관한 연구,” 『사회과학 연구』 제33집 제2호, 200.

민주주의와 권위주의 사이에 존재하는 다양한 체제에 대한 연구는 많은 학자들에 의해 이루어지고 있다. 스케들러(Andres Schedler)는 “The Menu of Manipulation”(2002)에서 민주주의의 근간인 ‘선거’를 통해 권위주의와 민주주의 체제를 설명한다. 선거는 민주주의 체제에서 뿐만 아니라 권위주의 체제에서도 행해진다. 하지만 권위주의 체제에서의 선거는 정당간의 경쟁을 보장함과 동시에 때때로 폭력을 행사하는 이중적인 구조로, 이러한 체제에서의 선거는 권위주의의 규칙 속에 놓여있다고 볼 수 있다. 반면에 민주주의에서의 선거는 자유롭고 공정함 속에서 스케들러는 권위주의와 민주주의 체제에서 실행되는 선거과정을 통해 선거민주주의와 선거권위주의를 정의한다. 스케들러에 의하면, “선거권위주의 체제는 다당제의 구조 속에서 행정부의 수장과 입법부 대표에 대한 정기적인 선거가 실시되지만, 민주주의 제도를 만들기 보다는 권위주의 제도 속에서 선거가 시행되어 자유롭고 공정한 자유민주적 원리를 위반한다.” 이러한 관점에서 선거민주주의 하에서의 선거는 자유롭고 공정한 경쟁은 보장받지만, 선거권위주의 하에서의 선거는 그러하지 못하다고 볼 수 있다.

스케들러의 연구는 선거의 경쟁성에 국한하여 체제를 구분한다. 따라서 선거가 자유롭고 공정하다면 민주주의는 실행되고 있다고 가정한다. 하지만 민주화 이후 자유롭고 공정한 경쟁이 보장되고 있는 국가에서도 민주주의의 위기가 나타나고 있다. 또한 민주주의 체제에서도 다양한 형태의 민주주의가 나타나고 있다. 따라서 좀 더 넓은 시각에서 혼종 체제에 대한 시각이 필요하다.

캐러더스(Thomas Carothers)는 스케들러의 연구보다 좀 더 넓은 시각으로 논의를 전개한다. 캐러더스는 권위주의 체제가 민주주의 체제로 전환된다는 관점에서 벗어나 민주주의의 전환기에 나타나고 있는 ‘혼종 체제’의 현상, 그 자체를 분석하고 있다. 캐러더스는 “The End of the Transition

Paradigm”(2002)을 통해 이러한 현상을 ‘전환적 패러다임’이란 용어로 정의하였다. 캐러더스는 기존의 이행론(transition paradigm)이 민주화의 일정단계에서는 설명력을 가졌지만, 최근 나타나는 광범위하고 다양한 정치변동(민주화 포함) 현상을 설명하기에는 이제 더 이상 유용한 도구가 아니라고 주장한다. 따라서 이행론의 한계를 극복할 새로운 모델이 필요하다고 주장한다.

캐러더스는 ‘민주화 이행론’의 다섯 가지의 주요 가설에 대한 비판을 통해 주장을 뒷받침하고 있다. 첫째, 권위주의 체제나 독재체제의 붕괴가 곧 민주주의로의 이행을 의미한다는 가설에 대해 비판하고 있다. 권위주의 체제나 독재체제가 붕괴되면서 일부 자유화는 이루어졌지만, 모든 국가에서 민주주의가 이행된 것은 아니다. 둘째, 민주화 이행이 개방, 전환, 공고화의 3단계의 과정 속에서 이루어진다는 가설에 대해 비판하고 있다. 실제 민주화 과정은 3단계로 진행되지 않는다. 셋째, 정기적인 선거가 민주화를 강화한다는 가설에 대해 비판하고 있다. 선거는 지도자를 선출한다는 의미만 가질 뿐이다. 유권자들은 투표를 제외한 다른 정치참여를 하지 않기 때문에 선거만으로 민주화가 강화되지는 않는다. 넷째, 민주화에 있어 전제조건은 존재하지 않으며, 어떠한 상황이나 조건에서도 민주화는 가능하다는 가설에 대해 비판하고 있다. 이러한 가설은 정치과정과 정치제도의 측면만을 강조하여 개별 국가적 상황에 대해서 고려하지 않는다. 다섯째, 민주화 이행론은 국가의 기본적 기능이 확립된 후 이루어진다는 가설에 대해 비판하고 있다. 실제로 정치체제 변동을 겪고 있는 많은 국가들에서 기본적인 국가기능이 확립되지 않은 사례가 발견되었다.

이러한 맥락에서 다이아몬드(Larry Diamond)도 기존의 민주화 논의의 문제점에서 대해서 지적한다. 다이아몬드는 “Thinking About Hybrid Regimes”(2002)에서 기존의 민주주의 연구가 민주주의 개념에 대한 합의 없이 광범

위하게 민주주의를 정의한다고 비판한다. 경쟁적 선거를 통한 민주주의의 정의는 민주주의 정치체제 속에서 권위주의적 성격을 가지고 있거나 혹은 권위주의 정치체제 속에서 민주적 성격을 가지는 여러 정치체제를 설명하기에 어렵다. 다이아몬드는 이러한 정치체제를 ‘혼종 체제’로 규정한다.

레비츠키(Steven Levitsky)와 웨이(Lucan A. Way)의 “The Rise of Competitive Authoritarianism”(2002)는 혼종 체제 중에서 ‘경쟁적 권위주의 체제’(competitive authoritarianism)에 대해 정의한다. 민주적 제도는 겉으로는 경쟁적 권위주의 체제 안에서 유지되는 것처럼 보이지만, 실제로 지도자는 민주적 규칙을 종종 위반하며, 민주주의의 최소한의 기준도 지켜지지 않는다. 선거가 규칙적으로 실시될지라도 선거는 조작될 수 있다. 또한 지도자는 국가자원을 함부로 남용한다. 따라서 이러한 체제의 성격은 민주적인 요소에 의해 설명할 수 없다. 그러므로 경쟁적 권위주의 체제는 민주적 표준과는 구별되며, 권위주의의 체제가 약화된 형태로 볼 수 있다.

캐러더스, 다이아몬드, 레비츠키와 웨이의 연구는 권위주의 체제가 궁극적으로 민주주의 체제로 전환되어 공고화된다는 이행론의 관점에서 벗어나 새로운 시각을 제공했다는 측면에서 많은 의의를 갖는다. 이들의 연구는 민주화 이후의 민주적 요소와 권위주의적 요소가 함께 나타난 많은 국가들의 새로운 정치체제에 대해 주목하였다. 이러한 연구는 민주주의와 권위주의 사이에 존재하는 수많은 혼종체제에 대해 논의할 수 있는 계기가 되었다. 이를 통해 민주주의의 다양한 유형에 대한 연구도 활발하게 진행될 수 있었다.

### 측정지표를 활용한 민주주의 연구

다양한 형태의 민주주의 연구는 민주주의 수준과 질을 측정하는 연구로

확장되었다. 민주주의 수준과 질을 측정하기 위해 많은 학자들은 평가지표를 활용한다. 커트라이트(Cutright 1963)는 정치발전 지수를 통해 민주주의를 측정하였다. 정치발전지수에는 의회의 존재여부, 의회 내 정당별 의석분포, 대통령 선출, 대통령에 대한 지지도가 포함되었다. 커트라이트의 정치발전지수에서 의회 내 정당별 의석분포에 대한 평가는 한 정당이 의회 내 의석의 70% 이상을 차지한 국가의 경우에는 부정적으로 평가된다. 하지만 예외적인 부분도 있는데, 직접선거에 의해 대통령이 선출되는 국가는 대통령의 출신 정당이 의회 의석의 70% 이상을 차지하는 경우라도 긍정적으로 평가된다.

이후 커트라이트는 와일리(Wiley 1969)와 함께 기존의 정치발전 지수에 투표권을 추가하여 정치대표지수(political representation index)를 개발하였다. 정치대표지수는 한 정당이 의회의석의 70% 이상을 점유하지 않고, 두 번째 정당이 의회의석의 20% 이상을 점유한 국가를 가장 긍정적으로 본다. 하지만 의회 내 한 정당이 70% 이상을 차지하는 경우는 부정적으로 평가한다.

커트라이트의 정치발전지수와 와일리와 함께한 정치대표지수는 민주주의 수준을 평가하는 초기의 연구에 많은 영향을 끼쳤다. 하지만 이들의 연구는 여러 부분에서 오류가 나타나고 있다. 먼저 이들의 연구는 많은 부분을 선거결과에만 의존한다. 선거는 민주주의 수준을 평가할 수 있는 객관적 지표이지만, 선거결과만으로 민주주의 수준을 평가하기는 어렵다. 정량적 분석과 정성적인 분석이 함께 이루어져야 신뢰할 수 있는 지표가 될 수 있다.

다음으로 커트라이트와 와일리의 가정에는 명백한 오류가 있다. 이들의 가정에서 한 정당이 의회의석의 70% 이상을 차지하는 경우는 부정적으로 평가한다. 하지만 이러한 가정은 개별 상황을 전혀 고려하지 않은 것이다. 정치대표지수에 의하면 양당제의 구조 속에서 한 정당이 분열하여 대다수의 시민들이 양당제의 다른 정당을 지지하는 특수한 경우가 발생하더라도 부정

적으로 평가된다. 하지만 이러한 상황 속에서는 한 정당이 의회의석의 70% 이상을 차지하였다고 민주적이지 않다고 볼 수 없다(조원빈 2014, 71-72).

민주주의 측정지표에 대한 연구는 2000년대 이후 활발하게 진행되었다. 특히 민주주의를 측정하는 다양한 지표들이 개발되었다. Polity IV는 1946년부터 2013년 동안 167개국의 데이터를 바탕으로 특정 정치제도에 민주주의적인 특성과 권위주의적인 특성이 어느 정도 포함되었는지를 분석한다. 이를 위해 행정부 총원, 행정부의 제약요건, 정치적 참여를 각각 여섯 가지의 항목을 통해 평가한다. 평가결과는 합산되어 '정체점수'(polity score)를 활용한다. 정치체제는 완전히 제도화된 권위주의(fully institutionalized autocracies), 혼합된 권위주의(mixed autocracies or anocracies), 완전히 제도화된 민주주의(fully institutionalized democracies)로 분류된다. 민주주의를 측정하기 위한 polity score의 범위는 -10점에 세습적 군주제(hereditary monarchy)를 놓고, +10점에 공고화된 민주주의(consolidated democracy)를 기준점으로 정해놓았다. -10점에서 6점까지는 권위주의 체제로, -5점에서 +5점까지는 혼합적 권위주의로, +6점에서 +10점까지는 민주주의 정치체제로 구분되어 진다.

Polity IV는 민주주의 발전 정도를 측정하면서 정치참여와 경쟁을 통해 측정하고 있다. 이러한 측정방식은 선거의 절차적 측면을 강조하는 민주주의의 최소강령적 정의를 잘 반영하고 있다. 하지만 선거의 절차적 측면에 집중하여 민주주의를 측정하고 있어 민주주의의 다양한 양상에 대해 평가가 어렵다. 또한 Polity IV에서 평가하고 있는 문항들은 서로 중첩되는 것도 비판을 받고 있다(Munck and Verkuilen 2002).

프리덤 하우스(Freedom House)는 정치적 권리(political rights)와 시민적 자유(civil liberties)를 구분하여 민주주의 수준을 자유민주주의, 부분적 자유민주주의, 비자유민주주의로 구분한다. 정치적 권리는 세 개의 측정항목으로, 시민적 자유는 네 개의 측정항목으로 구성된다. 정치적 권리는 선거제도

(electoral process), 정치적 다원성과 참여(political pluralism and participation), 정부의 기능(functioning of government)으로 구성된다. 시민적 자유는 표현과 신념의 자유(freedom of expression and belief), 집회와 결사의 자유(associational and organizational rights), 법치(rule of law), 개인의 자율성과 권리(personal autonomy and individual rights)로 이루어진다. 각각의 항목은 매년 프리덤 하우스의 팀과 외부 분석가, 학계, 싱크탱크, 인권 단체로부터 자문을 받아 측정된다.

프리덤 하우스 지수(Index)는 민주주의 정치체제의 다양성을 측정한다. 하지만 방법론적으로는 몇 가지 한계를 보인다(김형철 2005). 각각의 측정항목을 평가하기 위해 특정 국가의 전문가들을 대상으로 한 설문지 답변의 방식은 정성적인 방법에 의해서만 측정된다는 점에서 한계를 가진다. 또한 1부터 7까지로 수치화되는 점수는 신생민주주의 국가들의 역동적인 변화, 즉 민주주의의 향상이나 하락 등의 변화를 보여주기 어렵다.

민주주의지수(Democracy Index)는 이코노미스트(Economist Intelligent Unit)에서 165개국과 두 개의 영토를 대상으로 민주주의 정도를 측정한다. 민주주의지수는 60가지의 항목들을 포함하여 선거절차와 다원주의(electoral process and pluralism), 시민의 자유(civil liberties), 정부의 기능(the function of government), 정치 참여(political participation), 정치 문화(political culture) 등 다섯 가지 분야로 구분된다. 이러한 측정지표를 바탕으로 완전한 민주주의(full democracies), 결함 있는 민주주의(flawed democracies), 혼종 체제(hybrid regimes), 권위주의 체제(authoritarian regimes)로 분류된다.

민주주의지수는 전문가들의 평가와 함께 여론조사 자료를 활용한다. 여론조사 자료는 World Value Survey, Eurobarometer Survey, Gallup Polls, Asia Barometer, Latin American Barometer, Afrobarometer, 각국의 여론조사와 데이터를 활용한다. 민주주의지수가 전문가와 여론조사 자료를 바탕으

로 정성적·정량적 방법을 분석에 활용하고 있지만, 신뢰성에 대해서는 비판을 받고 있다. 민주주의지수를 평가하는 전문가 집단에 대한 개인 신상이 공개되지 않고 있고, 평가 문항을 어떻게 작성하는지에 대한 정보가 정확하게 공개되지 않고 있기 때문이다.

아시아 지역을 위한 민주주의 지표도 개발되었다(김형철 2012). 성공회대학교 민주주의 연구소에서 개발한 아시아 민주주의 지표에서는 아시아 민주주의의 질적 수준이 민주화 과정에서 해체되지 않은 정치·경제·사회영역에서의 독점의 해체와 연관되어 있다고 주장한다. 독점의 해체는 사회 구성원의 자율성 회복과 동시에 타 영역으로부터의 규제 혹은 개별 영역에서의 독점의 규제로부터 벗어나는 것이며, 다양한 가치의 경쟁이 보장되는 것을 의미한다. 또한 분화된 각 영역에서 자원의 독점에 대한 견제와 균형이 얼마나 이루어지고 있는지, 그리고 그것을 할 수 있는 자원이 평등하게 배분되고 있는지를 의미한다. 따라서 아시아 민주주의 질은 자율과 경쟁을 속성으로 하는 자유화와 권력분권과 연대를 속성으로 하는 평등화를 핵심원리로 한다. 다시 말해서 기회의 평등이 제도적으로 보장된다고 해서 결과의 평등이 자동적으로 보장되지는 않으며, 또한 결과의 불평등이 심하면 기회의 평등은 제도가 있어도 제약받을 수밖에 없다. 이런 의미에서 아시아 민주주의의 질 지표는 절차적 수준의 민주주의를 측정하는 자유화보다는 탈독점의 실질적 내용을 측정할 수 있는 평등화가 강조되어진다. 그리고 두 원리를 중심으로 하위원리와 지표를 구성한다.

자유화에는 자율성과 경쟁성이 포함된다. 자율성은 국가폭력의 행사정도, 시민적 자유, 정치집단의 형성 및 활동의 자유, 정치적 반대의 허용을 통해 측정되고, 경쟁성에는 참정권의 확대, 국가의 효율성, 비선거적 최고권력의 존재, 법치/법의 존재, 선거공정성, 투명성을 통해 측정된다. 평등화에는 권력분권과 연대성이 포함된다. 권력분권은 권력기구 상호간 독립성 및 상호

견제, 의회 내 권력분산, 정치적 대표성, 국가기구의 민주화를 통해 측정되고, 연대성은 참여제도 및 참여정도, 적극적 조치, 현 민주주의 제도에 대한 신뢰도, 민주주의 제도 및 가치에 대한 신뢰도를 통해 측정된다.

아시아 민주주의 지표를 구성하는 항목들은 전문가의 설문평가로 이루어진다. 전문가의 주관적 평가를 극복하기 위해 아시아 민주주의 지표는 각 국가별로 이념적으로 다양한 전문가 집단들을 대상으로 설문응답을 하고 있다. 이러한 시도에 대해 개별 국가의 정치적 상황이나 경제와 정치의 관계의 특수성, 시민단체와 정부간의 관계의 특수성을 부각하여 민주주의 질에 대한 국가간의 비교분석을 어렵게 하고 있다는 비판도 존재한다(조원빈 2014, 77).

하지만 국가의 특수성을 부각하여 분석하는 것이 비교분석을 어렵게 하는 것은 아니다. 특히 아시아 국가들의 경우 민주화 과정과 민주주의의 양상이 다양하게 나타나고 있어, 오히려 국가의 특수성을 고려한 비교분석은 아시아 지역연구에 적합하다. 또한 아시아 민주주의 지표는 아시아 실정에 맞게 지표가 개발되었다는 점에서 그 자체로 의의가 있다. 대부분의 아시아의 국가들은 권위주의 정권을 경험하였고, 권위주의 정권에서 국가의 모든 자원은 독점되었다. 따라서 민주화 과정을 독점의 해체로 보는 관점은 아시아를 분석하는데 유용하다.

민주주의 지표개발은 여러 학자들에 의해서도 이루어지고 있다. 조원빈(2014)은 절차와 결과를 통해 '좋은 민주주의'를 측정한다. 절차(procedure)는 생산물이 계획된 대로 정해져 있는 절차에 따라 나타나는 결과물을 평가하는 것이다. 절차적인 측면에서 질 높은 민주주의는 시민들이 권력을 보유하며 스스로 정부가 법의 지배를 통해 민주주의의 가치인 자유와 평등을 올바르게 추구하여 견제하고 평가할 수 있는 정치체제이다. 다시 말해, 시민들이 정부가 공권력을 남용하지 않고 법질서를 잘 유지하고 있는지, 시민사회

가 요구하는 것과 관련해 선출된 정치 엘리트들이 책무성과 대표성을 잘 이행하고 있는지를 감시할 수 있는 민주주의 체제이다.

다음으로 결과(outcome)는 사용자(소비자)가 그 생산물이나 서비스에 얼마나 만족해하는가를 평가한다. 결과적인 측면에서 높은 질을 보여주는 ‘좋은 민주주의’는 정치체제에 대한 시민들의 만족도가 높아 확고한 정당성을 가지는 경우이다. 반면에 정치체제에 대한 시민들의 폭넓은 지지를 확보하지 못하는 경우는 자신의 정당성을 공고히 하기 위해 자원을 소비하여 스스로의 민주주의적 가치를 실현하기 어려워진다.

‘좋은 민주주의’의 지표의 절차적 측면은 두 개의 하위 개념인 절차와 효능(effectiveness)으로 구성된다. 절차를 구성하는 요소로 참여와 경쟁을 들 수 있다. 참여는 집회와 결사의 자유, 표현의 자유, 정치의 다양성과 참여로 구성되고, 경쟁은 자유롭고 공정한 선거, 참여 경쟁, 행정수반 선출 경쟁으로 측정한다. 효능을 구성하는 요소로 대표성과 책임성과 반응성을 들 수 있다. 대표성은 정당체제, 국가정체성, 의회 내 여성의원 의석수 비율로 구성되고, 책임성과 반응성은 권력분립, 부패방지 정책, 효율적인 통치 권력으로 평가한다.

‘좋은 민주주의’의 결과적 측면은 두 개의 하위 개념인 성과(performance)와 통합(integration)으로 이루어진다. 성과를 구성하는 두 가지 요소는 경제 성장과 복지, 평등이다. 경제성장은 GDP 성장률, 산출의 강도, 구조적 제약으로 구성되고, 복지는 사회안전망, 교육에 대한 공적 지출 비율, 5세 이하 어린이 사망률로 평가한다. 평등은 사회경제적 장벽, 기회의 균등, 여성의 경제활동 권리를 포함한다. 통합을 구성하는 요소는 소통과 신뢰와 합의를 들 수 있다. 소통과 신뢰는 사회 자본, 갈등조정, 내용에 대한 제한을 통해 측정하고, 합의는 목표에 대한 합의, 갈등의 강도, 화해 등을 이용한다.

조원빈의 연구는 다양한 민주주의 정치체제들을 체계적으로 분류하고 있

다. 특히 조원빈의 연구는 최대강령적 정의를 통해 측정지표를 시도한다는 점에서 주목할 만하다. 이러한 시도는 기존의 민주주의 측정지표 대부분이 정치제도, 특히 선거결과를 중심으로 절차적 차원에서 민주주의를 평가하는 것에서 벗어난 것이다.

하지만 조원빈의 연구는 몇 가지 측면에서 방법론적 한계가 나타난다. 우선 여전히 민주주의에 대한 최대강령적 정의에 대한 학문적 합의가 없는 상태에서 이러한 측정지표는 비판의 소지가 있다. 너무 많은 요소를 측정지표에 포함한 것 역시 지적할 수 있다. 특히 GDP 성장률, 산출의 강도, 구조적 제약 등의 경제분야의 평가가 민주주의에 직접적으로 어떻게 영향을 미치는지를 알 수 없다.

김용철(2016)은 한국 민주주의가 여전히 불안정하며, 결함이 있다는 관점에서 한국의 민주주의를 측정지표를 통해 평가한다. 김용철의 연구에서 민주주의 품질은 선거민주주의, 자유민주주의, 시민민주주의로 구분하여 측정된다. 선거민주주의는 선거공정성을 의미한다. 이를 위해 프리덤 하우스의 평가지표와 한국의 유권자 평가결과를 활용하였다. 이를 토대로 한국의 선거민주주의는 서구의 선진민주주의 수준에는 미치지 못하지만, 그에 근접한 민주적 품질을 확보한 것으로 평가한다. 하지만 지나치게 짧은 선거운동기간으로 선거의 자유가 충분히 보장되지 못하는 점과 여전히 불법적인 선거운동이 발생하고 있다는 점은 결함으로 지적된다.

자유민주주의는 결사의 자유, 노동권, 언론자유 등의 시민적 자유와 법의 지배를 포함한다. 시민적 자유 중에서 결사의 자유는 프리덤 하우스의 평가와 ABS(Asian Barometer Survey)의 평가결과를 활용하였고, 노동권은 CIRI 인권 자료 프로젝트팀(CIRI Human Rights Data Project)의 평가와 세계 최대의 노동단체인 국제노동조합총연맹(ITUC: International Trade Union Confederation)가 발표하는 국제노동권 지수(Global Rights Index)를 참고하였다. 언론자유는

‘국경 없는 기자회’(Reporters Without Borders)가 매년 발표하는 언론자유지수(Press Freedom Index)를 활용하였다. 법의 지배는 세계은행(World Bank)의 세계거버넌스지표(WGI: Worldwide Governance Indicators)와 ABS 여론조사 결과를 활용하였다. 이를 토대로 한국의 자유민주주의는 불안정한 상태로 평가되었다. 시민적 자유는 여전히 불완전한 상태이며, 노동자의 권리는 민주화 이후 상당히 개선되었으나 여전히 많은 부분에서 개선되어야 한다. 뿐만 아니라 언론의 자유 역시 상당히 위축되었다. 법의 지배 측면에서도 과거 권위주의 체제의 특징이었던 인치(rule of man)은 상당부분 사라졌으나, 법치주의가 일상화되지는 못한 상태로 평가되었다.

시민민주주의는 정책적 반응성, 수직적 책임성, 수평적 책임성을 의미하며, 이를 위해 여론조사 결과를 활용한다. 이를 토대로 한국의 시민민주주의는 낮은 수준으로 평가되었다. 우선 여론조사 결과에 따르면, 정책적 반응성에 대한 일반시민들의 평가는 매우 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. 또한 정부의 수직적 책임성 역시 낮은 수준으로 조사되었는데, 수직적 책임성은 선거를 통해 정책결정자의 책임을 묻는 형태와 선거와 선거 사이의 기간의 다양한 정치활동을 통해 정책결정자에 책임을 묻는 형태가 있다. 여론조사 결과에 의하면, 선거 시기에 일반시민들이 정책결정자의 정치적 책임을 추궁하는 능력에 대해 과반만이 긍정적으로 평가하였고, 선거와 선거 사이의 기간에 한정하면 과반 이상이 부정적으로 평가하였다. 이는 선거를 통한 정치적 책임을 추구하는 메커니즘은 어느 정도 작동하나, 일단 선거가 끝나면 대통령의 수직적 책임성은 거의 작동하지 않음을 의미한다. 이러한 현상은 수직적 책임성을 평가하는 또 다른 지표인 부패지수에서도 나타난다. 한편, 수평적 책임성 역시 원활하게 작동하지 못하는 것으로 평가된다. 우선 입법부의 행정부 견제기능과 관련하여 국회의 의정활동은 ‘행정부 대 입법부’라는 상호 견제와 균형을 보다는 ‘정부 여당 대 야당’의 대립구도 속에서 전

개되어 왔다고 평가된다. 또한 사법부의 독립성 역시 대통령의 사면권의 정치적 오·남용으로 많은 비판을 받고 있다.

김용철의 연구는 한국의 민주주의를 세 가지 차원에서 분석하고 있다. 이를 통해 선거민주주의는 높은 평가를 받았고, 자유민주주의는 불완전한 상태로, 시민민주주의는 낮은 평가를 받았다. 이러한 연구는 한국의 민주주의 수준을 분석하는 것은 긍정적인 시도로 보인다. 하지만 김용철의 연구는 여론조사 및 정량적 데이터에만 의존하고 있다. 또한 세 가지 차원에 대한 분류는 하고 있지만, 정교한 지표개발을 하였다고 보기는 어렵다. 세 가지 차원에 대한 측정항목이 없어 방법론적 한계를 보이고 있는 것이다.

#### 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성에 대한 연구

본 연구는 기존에 연구된 민주주의 측정지표를 토대로 공통의 네 가지의 측정지표를 발견하였다. 첫 번째는 여성의 자유, 표현의 자유, 언론의 자유 등이 시민적 자유로 표현되었던 기본권이다. 두 번째는 참여, 자유롭고 공정한 선거, 선거의 공정성 및 투명성으로 설명되는 경쟁성이다. 세 번째는 권력분산, 권력기구 상호간의 독립성 및 상호견제를 의미하는 권력공유이다. 네 번째는 부패방지 정책, 국가기구의 독립성을 의미하는 수직적·수평적 책임성이다. 이러한 네 가지의 측정지표는 개별 연구로 논의되고 있다.

과거 기본권에 대한 연구는 인권문제나 노동문제와 결합되어 이루어졌다. 크라즈너(Stephen Krasner 1993)는 국제정치에서의 주권문제를 국제사회의 인권 규범으로 해석한다. 크라즈너는 국제사회적으로 인권 규범의 역할이 강화된 측면에서 인권문제를 논의한다. 도널리(Jack Donnelly 1993)는 기본권을 인권문제 측면에서 설명한다. 도널리는 국제인권규범, 인권의 이론과

보편적 인권에 대한 다양한 논쟁들을 소개하면서 국제인권이 현실화 될 가능성과 한계에 대해 분석한다. 그러나 최근에 다양한 주제로 기본권에 대한 논의가 전개되고 있다.

성정엽(2014)는 법치국가의 관점에서 기본권의 의미와 기능을 설명한다. 전통적인 법치국가 원리는 개인의 천부적·선형적 자유가 존재한다는 것을 전제로 하고 이러한 자유영역에 대한 간섭은 법률에 의해서만 가능하다고 본다. 이러한 법치국가 원리는 근대 이후 지금까지 지배계급의 권력을 정당화하고 공고히하는 역할을 수행하여 왔다. 그러나 민주주의 이념의 확대로 지금까지 법의 지배를 받았던 수동적인 시민들의 역할이 확대되면서 기본권의 의미와 기능도 변화되었다. 법치국가 원리는 법의 제정과 집행, 그리고 적용과정에서 시민의 참여와 투쟁을 정당화하는 민주적 법치국가 원리로 변모되었다. 따라서 법치국가 원리와 민주주의는 인간의 존엄, 자유와 평등 보장이라는 이상을 달성하기 위한 제도적 기초 혹은 수단이며, 기본권은 이러한 이상에 대한 법적 표현이다.

성정엽의 연구는 민주주의에서의 기본권을 법치국가 원리를 통해 설명한다는 점에서 민주주의에서의 기본권의 역할을 강조하고 있다. 하지만 이러한 논의는 법학적 관점에서 이루어지고 있어, 정치적 측면에서의 기본권의 의미와 기능에 대해서는 설명하지 못하고 있다.

경쟁성에 대한 논의는 선거와 정당의 경쟁성 측면에서 연구가 되고 있다. 특히 최근의 정당경쟁성은 공천문제를 중심으로 연구가 이루어지고 있다. 공천문제에 대한 사례를 분석한 전용주·공영철(2012)의 연구는 의미가 있다. 전용주·공영철은 19대 총선에서의 공천문제를 사례연구로 하여, 이를 선거경쟁과 연결하여 설명한다. 전용주·공영철은 19대 총선에서의 공천문제를 공천유형과 특징, 공천유형별 경쟁구도와 본선 경쟁력, 공천경쟁도와 본선 경쟁력을 통해 분석하였다. 연구결과 본선 경쟁력에 대한 경선의 긍정적 효

과가 확인되었다. 특히 본선 경쟁력의 한 지표인 득표율에서 이러한 경향은 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다. 둘째, 공천 유형과 본선 경쟁력 관계는 공천 유형별 경쟁 구도를 통해서도 확인되었다. 한 선거구에서의 선거 결과 1, 2위 후보의 득표율 차이는 경선 후보가 1위, 비경선 후보가 2위를 한 경우에 가장 크게 나타났고, 경선 후보가 경쟁하여 1, 2위를 각각 차지한 경우, 혹은 비경선 후보가 1위, 경선 후보가 2위를 한 경우에는 그 득표율 차이가 다른 경우보다 크지 않았다. 셋째, 공천경쟁도에 관한 결과는 공천경쟁도가 높은 지역구에서 공천된 후보는 본선 경쟁력이 높아진다는 것이 확인되었다.

전용주·공영철의 연구는 한국 정당의 공천유형과 공천경쟁도, 그리고 본선 경쟁력간의 관계를 실증적으로 분석하고 있다. 이를 위해 다른 변수들을 고려하지 않았다는 점에서는 한계가 있다. 하지만 연구대상의 범위를 좁혀 대상을 단순화하여 상관관계를 더욱 명확히 분석할 수 있었다. 이를 통해 비교를 극대화할 수 있었다.

레이파르트(Arend Lijphart)는 ‘권력공유’(power sharing) 개념을 통해 민주주의를 유형화한다. 권력공유의 개념은 *Power-Sharing in South Africa* (1985)을 통해 처음으로 등장하였고, 레이파트는 아프리카의 사례에 적용하여 권력공유에 대해 설명하였다. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries* (1984)에서 21개국의 민주주의 유형을 다수제와 합의제로 분류하였고, *Patterns of Democracy* (1999)에서는 36개국의 민주주의 유형을 분류하였다. *Patterns of Democracy*에서 레이파트는 권력공유란 개념을 발전시켜 민주주의 유형을 합의제 민주주의 (consensus democracy)와 다수제 민주주의(majoritarian democracy)로 분류하였다.

레이파트는 두 가지 차원의 변수를 통해 다수제 민주주의와 합의제 민주

주의를 비교·측정하고 있다. 하나는 행정부-정당차원의 제도 변수이고, 다른 하나는 단방제-연방제 차원의 제도 변수이다. 행정부-정당차원의 제도 변수에는 정부구성, 행정부-입법부의 권력관계, 정당체계, 선거제도, 내각집행권으로 구성된다. 단방제-연방제 차원의 제도 변수에는 중앙-지방의 권력분할, 상하원의 권력분할, 헌법의 개정, 헌법심사권, 중앙은행의 독립성으로 구성된다.

다수제 민주주의는 특정한 결정기제, 즉 선거·투표를 통해 승리한 세력의 뜻이 관철되는 체제를 의미한다(윤진표 외 2014, 10). 하지만 현실의 선거에서 승리한 세력이 진정한 다수가 되지 않는 경우도 빈번히 발생한다. 이러한 문제점이 있기 때문에 레이파트는 합의제 민주주의를 진정한 다수를 승자로 만드는 것이라 정의하였고, 이를 ‘다수를 최대화’(maximization of majority)하는 것이라 설명하고 있다(Lijphart 1999). 즉, 레이파트는 합의제 민주주의를 권력이 최대한 분점되는 민주주의 형태로 정의하고 있다. 따라서 합의제 민주주의란 “정치·문화적으로 분열되어 있는 민주주의 체제를 안정된 민주주의 체제로 변모시키는 엘리트 카르텔에 의한 정부”(Lijphart 1969, 216)로, 보다 직접적으로 연립정부에 의한 권력공유가 실현되는 민주주의 형태를 의미한다. 이러한 측면에서 다수제 민주주의가 ‘다수파의 사람들’에 의한 민주주의를 의미한다면, 합의제 민주주의는 ‘가능한 많은 사람들’(Lijphart 1984, 4)에 의한 민주주의를 의미한다. 이러한 새로운 개념을 통해 레이파트의 연구가 전달하려는 바는 대체로 다음 두 가지로 요약된다. 하나는 특정한 (정치)제도들이 합의제적 성격의 결과물을 생산하는 데 보다 유리하다는 것이며, 다른 하나는 합의제적 성격의 민주주의 체제가 다수제적 성격의 민주주의 체제보다 여러 면에서 최소한 동등하거나 우월한 수행능력을 갖는다는 것이다(홍재우 2010, 246).

레이파트의 이론은 권력공유라는 개념을 통해 민주주의 유형을 다수제 민

주주의와 합의제 민주주의로 유형화한다는 점에서 의미가 있다. 하지만 합의제 민주주의가 다수제 민주주의 체제보다 여러 면에서 동등하거나 우월한 수행능력을 갖는다는 것은 지나친 일반화이다. 다수제 민주주의 유형으로 설명할 수 있는 국가들 중에서 민주주의 수준이 높은 국가도 존재한다. 예를 들어, 영국의 경우 다수제 민주주의의 성격으로 분류할 수 있지만 민주주의의 질적 수준이 낮다고 볼 수는 없다.

한국에서의 권력공유에 대한 대표적인 연구는 윤진표 외(2012)의 연구가 있다. 윤진표의 연구는 동남아시아의 4개국의 헌정체제와 민주주의를 권력공유와 책임성이라는 민주주의 지표를 통해 분석하고 있다. 권력공유에 대한 개념은 레이파트의 이론에 기초하여 논의를 전개하고 있다. 특히 동남아시아 국가들이 갖는 다종족, 다문화, 다언어의 특징으로 합의제적 차원에서 권력공유가 어떻게 나타나고 있는지를 분석한다.

책임성은 정부가 국민에 대해서 책임져야 한다는 수직적 책임성과 정부가 책임감에 따라 행동할 것이 기대된다는 수평적 책임성, 두 가지 차원이 있다. 책임성은 거버넌스와 윤리적 측면에서도 설명할 수 있는데, 전자를 정부의 행위, 결정, 과정, 결과에 대한 평가로 한다면, 후자는 정부를 구성하는 공직자들의 윤리의식과 도덕성까지를 포함한다. 따라서 책임성 개념은 공공영역을 구성하는 행위자들의 결정·정책·과정·결과의 국민에 대한 책임성을 내포하는 것이다. 이러한 측면에서 공직자의 청렴과 윤리의식은 공직사회의 책임성을 높이는 데 매우 중요하다.

이러한 분석방법을 토대로 태국, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아의 민주주의를 평가한다. 먼저 태국의 분석결과, 권력공유 측면에서 어느 한 차원의 기본 모델을 사용하지는 않은 것으로 나타났다. 1997년 헌법은 합의제적 성격이 가미된 다수제적 특징을 가졌다. 하지만 이러한 제도배열은 제도화만 되었을 뿐, 민주주의의 심화를 보장하지는 못하고 있다. 이는 정치세력간의

담합의 성격에 의해 제도배열이 결정되었고, 헌정체제의 규범들이 관료지배 체제, 군부, 국왕, 사법부라는 현실적인 힘의 논리에 의해 왜곡되었기 때문이다. 이러한 측면에서 태국의 책임성의 수준 역시 낮게 평가되고 있다.

필리핀의 헌정체제는 권력공유와 책임성의 관점에서 많은 문제점을 내포하고 있다. 이러한 문제점을 발생시키는 가장 중요한 제도적 결함으로 정당 정치의 부재가 여전히 지적되고 있다. 필리핀에서는 정치행위자들이 자신의 정치적 이해관계를 제도화된 정당에 의존하기보다는 유력 정치인이나 가문 혹은 정치적 파벌에 의존하는 경향이 강하다. 이는 곧 대통령과 의회의 관계가 정당정치에 근거하여 상호 견제와 균형이 이루어지기보다는 대통령과 의원들 간의 개별적 관계로 귀결되는 경향을 보인다. 또한 강한 대통령을 지향하는 필리핀 헌정체제는 대통령의 권한을 의회의 권한보다 상위에 두고 있다. 대통령은 부분 거부권을 통해 의회의 의견을 분리하여 대응할 수 있다. 이러한 권한은 의회에 대한 대통령 권력의 절대적 우위를 보장한다. 이처럼 정당정치가 발전하지 못한 상황과 대통령에게 강한 권력을 부여하는 구조적 요인으로 의회는 대통령에 대한 강력한 견제역할을 수행하기 쉽지 않다. 한편, 필리핀 헌법은 공직자의 책임성을 확보하기 위하여 공직자들의 불법행위를 감찰하고 기소할 수 있는 헌법기관으로 옴부즈맨을 두고 있고, 고위 공직자에 대한 탄핵제도를 갖고 있다.

인도네시아의 권력공유는 민주화 이후 상당부분 이루어지고 있는 것으로 보인다. 민주화 이후 가장 큰 성과로 평가될 수 있는 것은 바로 국회의 고유기능 회복이다. 민주화 이후 국회는 대정부질의권, 국정조사권 등을 갖고, 예산 관련 법안에 대해 대통령과 국회 사이에 공동승인이 필요한 제도적 거부권을 보유하게 되었다. 행정 권력과 의회 권력의 공동승인을 최대한 이끌어내고자 한다는 것은 합의제적 민주주의가 가능하다고 볼 수 있다. 인도네시아의 헌정체제는 민주화 이후 감사원, 헌법재판소, 사법위원회, 선거위원

회(KPU)를 두면서 수평적 책임성을 높이려는 진전이 있었다.

향후 인도네시아 민주주의 발전을 위한 헌정체제의 주요 쟁점은 부패문제가 지적되었다. 입법부와 행정부의 개혁과 함께 사법부의 독립성을 확보하는 것도 시급한 과제이다. 또한 선거위원회(KPU)의 수준을 확보하는 문제도 중요한데 정치적 관행으로 남아있는 폭력과 금권선거를 근절시키기 위해 독립성과 자질향상을 통해 선거위원회(KPU)에 힘을 실어주어야 한다.

말레이시아의 정치체제는 오랫동안 종족적 복합성으로 인한 권력공유라는 특징에 의해 설명되어왔다. 다수 원주민 종족인 말레이인과 소수 외래 종족인 중국인과 인도인 혹은 비말레이인 간의 권력공유는 일찍부터 발달했다. 특히 이러한 권력공유는 영역별 권력의 분점 형태로 나타났다. 다시 말해 정치영역에서는 말레이인의 우위를 인정하는 대신 경제영역에서는 현실적으로 경제력을 가진 비말레이인의 경제활동의 자유를 인정하여 경제권력을 보다 많이 갖도록 설정했다. 하지만 이러한 구조적 특징은 말레이시아의 권력공유를 효과적으로 작동하기 어렵게 만든다. 책임성의 측면에서 말레이시아 정치는 식민통치를 했던 영국의 행정체계와 정치체계를 물려받아 어느 정도 기본적인 제도적 책임성은 확보되었다. 하지만 실행적 측면에서 이러한 책임성은 제대로 지켜지지 않고 있다.

윤진표의 연구는 권력공유와 책임성이라는 개념을 통해 동남아시아의 민주주의를 분석했다는 측면에서 새로운 시도이다. 특히 다종족, 다문화, 다언어의 특징을 합의제적 차원에서 권력공유로 분석하고 책임성을 역사적·정치·문화적 관점에서 논의한 것은 동남아시아 국가들의 특수성을 반영한 결과로 볼 수 있다.

하지만 권력공유와 책임성을 평가하는 뚜렷한 지표 없이 4개국의 헌정체제를 비교한 것은 한계점으로 지적될 수 있다. 권력공유와 책임성의 개념만을 공유한 채 개별 국가들의 평가과정은 다르게 나타난다. 예를 들어, 인도

네시아에서 책임성은 주로 부패문제와 연관되어 설명되고 있는데 반하여 말레이시아는 책임성을 선거문제와 연관지어 설명하고 있다. 이러한 측면에서 각국의 민주주의 상황은 자세하게 설명되었지만, 평가과정의 상이성으로 인하여 비교가 제대로 이루어지지 않았다고 평가된다.

한편 권력공유에 대한 연구는 수직적 책임성의 관점에서 관료의 민주적 책임성에 주목하여 논의가 이루어지고 있다. 이러한 논의를 바탕으로 수직적 책임성은 감시기능과 균형이라는 관점에서 연구된다. 수평적 책임성은 부패와 연관되어 논의되어, 부패문제의 해결을 민주주의 공고화를 위한 단계로 보는 연구도 있다.

#### 한국과 동남아시아 민주주의 비교연구

한국에서 이루어지는 인도네시아 연구는 민주화 과정을 중점적으로 분석한다. 최난경(2002)은 인도네시아 민주화 이후의 헌법개정을 정치변혁 혹은 개혁(reformasi) 과정이 결정화된 것으로 설명한다. 헌법개정을 통해 인도네시아의 민주주의 정치체제의 근간을 형성한다는 측면에서 헌법개정에서 이루어진 여러 변화들을 살펴보는 것은 인도네시아의 민주주의의 변화를 가늠할 수 있는 척도가 된다.

인도네시아는 민주화 이후 헌법개정을 네 차례에 걸쳐서 진행했다. 1차 헌법개정은 민주적 정권으로의 이행과 행정부에 과도하게 부여된 권력을 입법부에 이전되었다. 우선 대통령의 임기와 권한에 대한 내용이 민주적으로 변화되었다. 1차 헌법개정에서는 대통령의 5년 임기와 중임제를 채택한다. 그리고 대통령의 권한을 견제하는 국회(DPR: Dewan Perwakilan Rakyat)와 사법부의 권한을 강화되었다. 권위주의 정권 시절 대통령에게 부여되었던

입법초안권은 국회(DPR)에게 부여되었다. 또한 모든 법률 제정은 국회(DPR)의 동의하에 이루어진다. 즉, 입법권은 전적으로 국회(DPR)에 위임되었다. 한편 대통령은 대사 임명에 대해 국회(DPR)의 견해를 고려해야 하며, 사면권은 사법부의 견해를 고려해야 한다.

2차 헌법개정을 기점으로 인도네시아의 정치체제는 대통령제를 기본 골격으로 하고 있음이 분명해 졌다. 하지만 다른 한편으로는 입법부의 실질적 권한이 상당히 강화되었다. 국회(DPR)의 입법권이 강화된 것과 동시에 대통령을 포함한 대정부질의권(hak interpelasi)을 갖게 되었고, 정부령은 국가비상사태와 같은 상황에서만 제정될 수 있으며, 그 다음 회기의 국회(DPR)에서 인준을 얻도록 규정하였다. 또한 지방자치와 인권에 대한 보편적 선언이 헌법에 반영되었다.

3차 헌법개정은 와히드(Abdurrahman ad-Dakhil Wahid) 대통령의 탄핵과 메가와티(Megawati Soekarnoputri)의 정부이양의 정치적 상황이 반영되었다. 2001년 8월로 예정되었던 정기회의는 국민협의회(MPR: Majelis Permusyawaratan Rakyat)가 와히드 대통령을 탄핵하기 위한 절차에 들어가면서 연기되었으며, 7월에는 국회의 제청으로 국민협의회(MPR) 비상회기가 소집되었다. 결국 와히드 대통령이 탄핵되었고, 당시 부통령이었던 메가와티를 대통령으로 추대하였다. 이러한 상황 속에서 이루어진 3차 헌법개정으로 헌법재판소(Mahkamah Konstitusi)를 기존의 대법원(Mahkamah Agung)으로부터 분리되었다. 이를 통해 견제와 균형의 원칙하에 사법부의 독립이 인정되었다. 그리고 대통령이 국민협의회(MPR)에 의해서 선출되는 인도네시아의 대통령제가 직접선거를 통해서 선출되는 보편적 의미에서의 대통령제로 바뀌게 된 점이 3차 개정이 가져온 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 또한 3차 개정으로 정·부통령 탄핵절차가 규정되었고, 대통령과 국회(DPR)의 선거규정이 확립되었다.

2002년 8월에 이루어진 4차 헌법개정은 2004년 총선거를 위한 제도적 준비에 들어가는 전환점을 마련한 것으로 평가된다. 이를 위해 2004년 선거조항이 확립되었고, 국민협의회(MPR)의 권한은 축소되었다. 또한 대의민주주의 원칙을 강화하는 측면에서 선거위원회(KPU: Komisi Pemilihan Umum)의 독립성을 헌법에서 보장하게 되었다. 그리고 사법부의 독립과 법치주의가 더욱 강화되었고, 중앙은행의 독립성 보장, 헌법개정 절차 등이 규정되었다. 마지막으로 중요한 변화는 인도네시아 군부의 정치적 역할이 폐지된 것이다. 4차 헌법개정으로 인하여 권위주의 정부에서 국민협의회(MPR)에 배정된 군부의 의석은 폐지되었고, 대신 군인들은 2004년부터 투표권을 행사할 수 있게 되었다. 이로써 군부가 국회에서 유지해 온 정치적 입지는 영구적으로 폐지되었다.

<표 1-1> 인도네시아의 헌법 개정 과정

	연도	핵심내용
제1차 헌법개정	1999년 10월	·행정부과 입법부, 사법부의 삼권분립 ·대통령직의 2회 중임
제2차 헌법개정	2000년 8월	·대통령제로의 정치체제 개편
제3차 헌법개정	2001년 11월	·대통령제에 대한 기본골격 완성 ·직선제로의 전환 ·헌법재판소 독립
제4차 헌법개정	2002년 8월	·대의민주주의 원칙하에 2004년 총선거 원칙 확립 ·인도네시아 군부의 정치적 역할 폐지

부패문제의 해결이라는 측면에서 인도네시아의 민주주의 공고화 과정에 대해 논의한 연구도 있다. 부패문제를 인도네시아의 사례에 적용한 연구로 최경희(2008)의 연구에 주목할 수 있다. 최경희는 유도요노(Susilo Bambang

Yudhoyono) 정부의 개혁정책의 하나인 반부패 전략에 대한 중간적인 평가를 하고 있다. 민주주의와 개혁을 국정운영의 목표로 둔 유도요노 정부는 인도네시아 사회에 만연된 부패문제를 해결하기 위해 ‘위로부터의 개혁’을 진행하였다. 유도요노 정부는 직접적으로는 ‘INPRES 5’와 ‘RAN-PK’ 등과 같은 정책프로그램을 집행하였고, 간접적으로는 부패방지를 위한 독립적 국가기관인 부패방지위원회(KPTPK: Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)와의 협조체제를 통해 반부패 전략을 수행하였다. 하지만 인도네시아의 정치적 리더십과 정치구조, 부패구조의 복잡성과 제도적 한계, 그리고 무엇보다 사회문화적 특수성으로 인하여 인도네시아 부패척결에는 한계가 존재한다.

인도네시아의 부패문제의 해결이 어려운 첫 번째 이유는 신생민주주의 국가들에서 나타나는 대통령 및 집권정당의 리더십 문제이다. 신생민주주의 국가들이 당면한 사회적 의제들의 성공여부는 리더십과 긴밀하게 연관되어 있다. 하지만 유도요노 대통령은 정치적 리더십이 약하여 개혁의제의 정책적 성과들이 미흡하게 나타났다. 이는 유도요노 대통령의 출신 기반인 민주당(PD: Partai Demokrat)의 약세와 연합정부가 갖는 태생적 한계 때문이다.

인도네시아의 부패문제의 해결이 어려운 두 번째 이유는 부패의 구조적 복잡성과 제도적 한계이다. 인도네시아 부패문제는 권력 구조적이고 다층적 상호 연계성을 갖고 있다. 인도네시아에서 삼권분립의 체계는 담합과 야합이 난무한다. 그렇기 때문에 더욱이 부패사건은 끊이지 않는다. 특히 부패 발생지역인 국회(DPR)와 국세청, 그리고 이민국과 같은 정부구조 및 부처들은 이 사안과 관련하여 접근하지도 못하고 있다고 밝히고 있다.

마지막으로 반부패 정책이 효과를 거두지 못하는 가장 큰 요인은 사회문화적 요인이다. 부패와 인도네시아 문화가 갖는 뿌리깊은 연계성은 부패문제가 단절되지 못하는 주요 원인이다. 부패에 대해서 인도네시아 시민들이

가지는 생각은 매우 다르게 나타나며, 부패가 잘못되었다는 인식에 대해서도 합의가 되고 있지 않다. 이러한 시민들의 의식은 부패가 만연한 사회로 만들고 있다.

최경희의 연구는 부패문제를 정치적 리더십과 정치구조, 부패구조의 복잡성과 제도적 한계, 그리고 무엇보다 사회문화적 특수성이라는 세 측면으로 분석하여 반부패 정책에 대해 평가하고 이를 민주주의 공고화적 관점에서 설명하고 있다. 이는 공직자의 윤리의식과 부패라는 측면에서 인도네시아 사례에 적용하여 분석하였다는 점에서 의미있는 시도이다. 하지만 이를 책임성의 관점까지는 연결시키지 못한 것으로 보인다.

한국에서 인도네시아에 대한 연구는 많은 부분에서 이루어지고 있지 않다. 민주주의를 선거와 정당 등 좁은 관점에서 연구하고 있다. 구체적으로 민주주의에 대한 대중의 인식, 인도네시아 선거분석, 이슬람정당과 선거의 연관성 등의 연구가 이루어지고 있다(서경교 2015; 최경희 2010; 김형준 2014). 또한 한국과 인도네시아의 비교분석에 관한 논의도 부족하다. 한국, 대만, 인도네시아 사례의 선거민주주의에 관한 고우정(2009)의 연구와 민주화 이행기의 군부의 정치적 퇴진에 관한 이동윤(2012)의 연구가 존재하지만, 고우정의 연구는 ‘선거’에 국한하여 민주주의를 본다는 한계를 가지고 있으며, 이동윤의 연구는 ‘이행기’의 연구로 볼 수 있다.

민주주의 수준을 측정하는 한국과 인도네시아의 비교연구는 없으며, 한국과 다른 동남아시아 국가의 민주주의 수준에 대한 비교연구도 이루어지지 않았다. 제도적 차원에서 한국과 동남아시아 국가를 비교하거나 동남아시아 국가간의 비교연구, 그리고 인도네시아의 민주주의를 측정하는 연구는 진행되었다. 인도네시아의 민주주의를 측정하는 연구는 최경희(2009)가 있다. 최경희는 기존 민주주의 측정 연구를 비판적으로 고찰하여 인도네시아 민주주의를 보다 실제적으로 측정할 수 있는 지표를 개발하였다. 즉, 인도네시아의

역사적·사회문화적 조건과 맥락을 고려한 지표를 제시한 것이다. 제시한 지표로는 이슬람 종교의 영향, 후원-수혜관계의 영향, 뽀짜실라 통치이념의 영향, 부패이슈를 들고 있다. 이러한 지표들은 인도네시아가 가지는 고유의 특징으로 인도네시아의 민주주의 공고화에 직접적인 영향을 미치고 있다. 최경희의 연구는 인도네시아 개별 사례에 대한 평가지표를 개발하였다는 측면에서 주목할 수 있다. 하지만 제시한 지표들만으로는 개별 사례의 연구에 국한되어 다른 국가와의 비교가 불가능하다는 점은 한계점으로 평가된다.

한국과 동남아시아 국가를 비교하는 연구로는 서경교(2003)과 이동운(2008b)의 연구를 들 수 있다. 서경교의 연구는 정치변동을 정확히 이해하기 위해서는 그 긍정적 측면과 부정적 측면을 함께 고찰해야 한다는 전제에서 출발하여, 한국과 필리핀 정치변동의 양면성을 비교분석하고 있다. 한국과 필리핀의 정치변동의 민주화에서 긍정적인 측면은 다음과 같다. 첫째, 오래 지속된 권위주의체제의 붕괴됨으로서 민주화로 평가되는 정치변동이 시작되었다. 둘째, 민주적 제도와 절차의 복원 및 확립이다. 셋째, 경쟁적 선거결과에 의한 정권교체이다. 넷째, 정당을 중심으로 하는 정치과정의 활성화이다. 두 나라 모두에서 권위주의체제에서 제대로 기능하지 못했던 정당들의 기능과 역할이 자유로워지면서 정치과정이 과거와 비교하여 활발해졌다. 다섯째, 시민사회의 활성화이다. 이 밖에도 필리핀에서는 광범위한 지지를 받는 리더십의 형성이 되었다는 것과 한국에서는 성공적인 군부개혁이 개별적으로 발견되는 정치변동의 긍정적 측면이었다.

반면에 정치변동의 부정적 측면은 다음과 같다. 첫째, 강력한 대통령의 영향력이다. 권위주의체제가 붕괴된 이후에도 여전히 강력한 영향력을 행사하는 한국과 필리핀의 대통령의 지위와 역할은 많은 부분 정치변동의 부정적 측면으로 기능하고 있다. 둘째, 정당과 의회의 기능이 미약하다. 여전히 정당과 의회의 기능은 민주적 정치체제의 기준에 미치지 못한다. 특히 대통령

과 행정부에 종속된 지위를 벗어나지 못하고 있다. 셋째, 정치권력과 결탁된 부패문제이다. 넷째, 개혁의 부진과 실패이다. 권위주의체제의 문제점을 해결하기 위한 시급한 개혁정책들이 부진하거나 실패함으로써 정치변동의 미래가 불확실하다.

긍정적 측면과 부정적 측면에서의 한국과 필리핀의 정치변동의 분석결과 차이점보다는 유사점이 더욱 많이 나타나고 있다. 특히 부정적 측면에서의 유사성이 더욱 두드러진다. 대통령의 강력한 영향력과 함께 정당과 의회의 미약한 기능은 권위주의체제가 붕괴된 이후에도 두 나라 모두에서 정치변동의 부정적 측면으로 기능하고 있다. 부패문제나 개혁의 부진도 심각한 부작용을 양산해내고 있다. 또한 두 나라 모두 시급히 요청되는 개혁과제들이 부진함으로써 민주화로의 긍정적인 변화가 정체된 상황에 머물러 있다.

이동윤의 연구는 선거제도, 정당정치, 그리고 민주주의와의 상관관계를 논의의 바탕으로 한국과 태국의 선거제도와 정치를 비교 분석한다. 특히 민주화 이후 민주주의 이행과 민주주의 공고화 과정에서의 선거제도의 경쟁성(competitiveness)과 정당정치의 안정성(stability)에 주목하여 이들 국가들의 민주주의 수준을 평가한다.

한국과 태국의 선거제도는 민주화 이후 공통적으로 일련의 헌법개정과 법·제도적 준비를 통해 민주적 절차에 입각한 선거제도의 경쟁성을 확보하였지만, 선거제도와 정당정치의 실질적인 운영과정에서 보다 성숙된 정치의식과 민주적 태도를 배양하지 못한 채 제도적 불안정성을 유발함으로써 다양한 문제점들이 지적되고 있다. 우선 선거제도의 경쟁성 차원에서 한국은 1987년 민주화 직후 헌법 개정과 일련의 선거법 개정 등을 통해 자유로운 정치활동과 포괄적인 선거참여가 보장되었으며, 이를 통해 선거제도의 공정성과 경쟁성이 크게 확충되었다. 태국 또한 1992년 민주화 이후 1997년 헌법 개정을 통해 태국 정치사상 가장 민주적인 정치제도가 확립되고 선거제

도의 공정성과 경쟁성을 보장하는 일련의 제도개혁이 이루어졌다. 하지만 2006년 초부터 발생한 정치적 위기와 9월 재발된 군부쿠데타는 그 동안 확립해 놓은 선거제도의 경쟁성을 하루아침에 무너뜨리는 결과를 초래하였다.

선거과정과 정당정치에 제도적 안정성 차원에서 두 국가의 선거행태와 정당정치는 아직도 민주적 태도와 정치적 정향이 미성숙한 많은 문제점들이 지적되고 있다. 우선 정당의 조직 규모와 구조 차원에서 두 국가의 정당들은 모두 외향적으로 대중정당을 표방하면서도 실질적으로 일반 국민들의 정치적 의사를 충실하게 반영하는 정당정치를 수행하지 못하고 있다. 물론 두 국가 모두 일부 거대정당들을 중심으로 정당의 당비를 납부하는 기간당원의 확충과 조직 정비를 위한 다양한 노력들이 전개되고 있으나, 특정한 정치지도자나 파벌을 중심으로 한 군소정당의 난립과 이합집산이 지속됨으로써 정당정치의 안정성을 크게 떨어뜨리고 있다. 이들 정당들은 공직후보의 선출과 정당의 의사결정 등 당내 민주화 수준에 있어서도 아직까지 특정 정치지도자나 당 지도부를 중심으로 한 위계적 의사결정구조를 벗어나지 못하고 있고, 비록 한국에서는 많은 부분 사라졌다고는 하나 태국의 경우 선거과정에 있어서 금품이나 향응이 제공되는 동원선거를 탈피하지 못하고 있다. 결과론적으로 이들 두 국가에서 민주화 이후 새롭게 형성된 민주주의체제가 보다 안정적으로 정착되고 공고화되기 위해서는 제도적·절차적 민주주의 차원에서 요구되는 선거제도의 경쟁성뿐만 아니라 실질적 민주주의에서 필요로 하는 선거과정과 정당정치의 안정성을 함께 확립하는 것이 시급한 과제로 대두되고 있다.

민주주의 관점에서 한국과 동남아시아 사례를 비교한 연구가 부족한 상황에서 서경교와 이동윤의 연구는 의미가 있다. 서경교의 연구는 정치변동의 관점에서 한국과 필리핀을 비교한다는 점에서 주목할 수 있다. 또한 이러한 정치변동을 한쪽에서 치우치지 않고 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 나

누어 살펴봄으로써 현 상황을 더욱 적절하게 분석하고 있다. 이러한 분석방법은 최근에 등장하는 여러 혼종체제의 연구에도 많은 도움을 줄 것이다. 한편, 이동윤의 연구는 민주주의 수준을 한국과 태국의 사례에 적용했다는 측면에서 의의가 있다. 이동윤의 연구를 바탕으로 한국과 동남아시아의 연구에서 민주주의에 대한 연구가 부족한 상황에서 다른 국가사례로 외연을 확장할 수 있을 것이다.

기존의 민주주의 연구는 민주주의의 확산, 민주주의로의 전환, 민주주의 공고화 등 민주주의 체제의 전환과 지속에 대한 연구, 민주주의라는 제도 자체에 중점을 두는 제도적인 연구, 민주주의가 형성되는 문화에 중점을 두는 문화적인 연구, 민주주의와 시장경제의 상관관계에 대한 연구, 민주주의 수준 및 유형에 관한 연구 등 다양한 주제로 논의되었다. 하지만 기존 연구는 민주주의의 여러 유형의 등장원인을 설명하기에는 부족하다. 특히 신생 민주주의 국가로 민주주의를 공고화 하는 과정을 겪고 있는 국가들에서 나타나는 여러 현상들을 포괄하지 못하고 있다.

또한 민주주의를 비교하기 위한 민주주의 측정지표에 대한 연구는 개별 요소를 통해서만 논의가 진행되고 있다. 개별 주제에 관한 연구만 활성화되어 있을 뿐 네 가지 지표를 함께 살펴보는 연구는 없다. 따라서 연구의 외연을 확장할 필요가 있다. 본 연구에서 제시하는 네 가지의 민주주의 측정지표로 민주주의를 연구하는 것은 민주주의에 대한 입체적 분석에 유용할 것이다.

그리고 무엇보다 민주주의 연구에서 동남아시아 연구는 많이 이루어지지 않고 있다. 한국이나 선진국의 사례에 적용하여 설명되어질 뿐, 동남아시아의 사례에 적용되는 연구는 거의 없었다. 이러한 측면에서 한국에 대한 연구를 바탕으로 인도네시아의 사례에 적용하는 것은 의미있는 시도가 될 것이다. 특히 헌정체제에서 찾아볼 수 있는 여러 측정요소, 즉 기본권, 경쟁성,

권력공유, 책임성의 측정지표를 통해 기존의 연구와는 다른 관점에서 민주주의 수준을 측정해 본다는 점에서 유용한 분석틀이 될 것이다.

### 3. 연구 분석틀과 연구내용

민주주의 제도화 혹은 공고화를 위해서는 우선 헌법에서 민주적 정치체제를 보장해야 한다. 즉, 주어진 정치·경제적 조건 하에서 민주적 게임의 규칙인 제도들의 체계가 “우리 동네에서 할 수 있는 유일한 게임(the only game in town)”으로 받아들여져야 한다(Przeworski 1995). 쉬보르스키는 이러한 상태를 민주주의의 공고화로 정의하고, 민주주의가 공고화되기 위한 조건으로 네 가지를 제시한다. 첫째, 경쟁을 위한 제도적 틀이 구축되어야 한다. 둘째, 경쟁적 대표체제가 확립되어야 한다는 것이다. 셋째, 경쟁적 갈등은 민주적 제도에 의해 여과되어야 한다는 것이고, 마지막으로 군부는 민간통제 하에 있어야 한다는 것이다(Przeworski 1995). 그러나 사회구성원들이 유일한 게임으로 받아들여야 할 민주주의가 무엇인가에 대한 견해는 다양하며, 최소한의 합의도 이루어지지 못하고 있다(김형철 2005, 93). 따라서 민주주의에 대해 다시 정의해 볼 필요가 있다.

민주주의에 대한 다양한 정의가 있음에도 불구하고, 민주주의를 보는 공통된 내재 원리를 찾아볼 수는 있다. 특히 ‘기본권’, ‘경쟁성’, ‘권력공유’, ‘책임성’이라는 네 가지 원리를 통해 민주주의를 분석하고자 한다. 기본권은 시민사회의 자유도를 측정하기 위한 원리이며, 경쟁성은 시민사회의 대표성을 측정하기 위한 원리이다. 권력공유는 국가기구의 권력분립을 분석하기 위한 원리이며, 책임성은 국가기구간의 균형과 시민사회에 대한 국가기구의 책임성을 측정하기 위한 원리이다. 특히 권력공유는 권력분립의 관점에서 행정

부와 입법부의 관계에 초점을 맞추어 논의할 것이고, 책임성은 국가기구간의 균형의 관점에서 사법부의 독립성에 대하여 논의할 것이다.

<그림 1-3> 연구 분석틀



첫째, 민주주의는 제도적 측면에서 기본권 등 국민의 권리 보장 속에서 발전한다. 따라서 기본권이 제도적으로 마련되어 있고, 이것이 실제로 보장 받고 있는지의 여부는 민주주의의 가장 핵심적 요소이다. 기본권의 주체는 원칙적으로 국민일반이다. 다수자로서의 국민이든 소수자로서의 국민이든 이를 가리지 않고 국민이라 함은 한 나라의 국적을 가진 모든 사람을 말한다. 이러한 국민은 국가의 영속적 구성원으로서 소재지에 관계없이 국가의 통치권에 복종하고 기본권을 누린다. 이와 같이 기본권의 향유자로서의 국

민은 개개인으로서의 국민이기 때문에 기본권의 주체에는 미성년자나 정신 병자·수형자 등도 포함된다. 하지만 기본권 행사능력은 국민 중에서 일정한 자격 또는 능력을 가진 자에 국한된다. 예컨대, 선거권, 피선거권에서 연령은 제한된다.

선거권, 피선거권 등의 연령 제한을 제외한 기본권은 모든 국민이 누릴 수 있는 보편적 권리이다. 하지만 오랜시간 동안 여성은 정치적 기본권인 참정권에서 배제되었다. 아테네에서부터 시작한 민주주의에서 선거권의 주체는 오직 성인남성에 국한되었다. 1893년 뉴질랜드에서 여성에게 투표권을 부여하기 전까지 여성은 정치에서 객체일 뿐이었다. 이후 미국에서는 1920년에, 영국에서는 1928년에 남녀에게 동등하게 투표권이 주어졌고, 제1차 세계대전 이후에 서유럽 대부분의 국가에서는 여성참정권이 인정되었다.

여성의 참정권이 최초로 인정받은 이후, 여성들의 선거참여는 보편적 권리로 인정받게 되었다. 하지만 대표성의 측면에서 여성의 정치참여는 남성과 동등하지 않은 것이 현실이다. 많은 국가들에서 여성은 여전히 정치의 영역에서 주체적인 행위자로 활동하지 못하고 있다. 특히 남성중심의 정당 문화를 가진 국가일수록 남성에 비해 여성의 정당공천은 활발히 이루어지지 않아 여성의 대표성이 나타나기 힘든 구조를 보이고 있다. 이러한 측면에서 여성의 정당공천에 대해 살펴보는 것은 여성에 대한 기본권을 확인할 수 있는 요소이다.

여성의 대표성을 높이기 위한 방법으로 여성할당제를 주목할 만하다. 하지만 여성할당제를 가지고 있다고 하더라도 정치영역에서 완벽한 양성평등이 구축된 것은 아니다. 전체 의원의 비율에서 여전히 많은 국가에서 여성은 소수이기 때문이다. 여성할당제의 목표가 단기적으로 여성의원수를 증가시키는 것이 아니라 장기적인 관점에서 할당제 없이도 여성의 대표성이 증가하도록 하는 것이라는 것을 목표로 한다면 여성할당제가 실제로 여성의

대표성을 증가시키는지를 함께 살펴봐야 한다(김민정 2014, 205).

여성의 대표성과 함께 민주주의에서 중요하게 생각되는 기본권은 언론의 자유이다. 기본권에는 기본권의 일반 규정, 평등권, 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회적 기본권이 모두 포함된다.<sup>1)</sup> 언론의 자유는 자유권적 기본권에 포함되는 영역으로, 언론·출판·집회·결사의 자유를 모두 포괄한다. 언론의 자유는 그 나라의 민주주의 수준을 가늠하는 중요한 기준이 된다. 민주주의에서 표현의 자유가 제대로 보장받는지 알 수 있는 영역이기 때문이다. 이러한 측면에서 프리덤 하우스의 언론자유지수(Freedom of the Press)와 국경없는 기자회의 세계언론자유지수(Worldwide Press Freedom Index)는 주목할 만한 평가자료이다.

이것은 1941년 뉴욕에 설립된 보수성향의 민간 인권감시단체 프리덤 하우스가 1980년부터 언론의 자유 점수를 집계하여 매년 각 국가별 순위로 발표하는 자료이다. 총 23개 항목을 평가해 그 결과를 토대로 0~100점으로 환산해 언론자유지수를 산정하며, 점수가 낮을수록 언론자유지수가 높은 것이다. 0~30점은 언론자유국(Free), 31~60점은 부분적 언론자유국(Partly Free), 61~100점은 비언론자유국(Not Free)로 분류된다. 한편, 세계언론자유지수는 국경없는 기자회에서 2002년 이후 매년 출판되고 있다. 각 국가는 '상태양호(good situation)', '만족할 만한 상태(satisfactory situation)', '문제있음(noticeable problems)', '어려운 상태(difficult situation)', '매우 심각한 상태(very serious situation)'로 평가된다. 두 지수는 언론의 자유에 대한 절대적인 기준을 제시하지는 않는다. 하지만 각국의 언론 수준을 비교하는 연구에 참고할 수 있는 지표이다.

둘째, 민주주의의 운영방식으로 경쟁성(competition)을 통해 민주주의 수준을 평가할 수 있다. 선거를 통해 대표 혹은 공직자를 선출하는 민주주의

---

1) 기본권에 대한 구분은 정희철, 2012, 『기본권의 헌법』을 참고.

에서 경쟁성의 보장은 매우 중요하다. 후보자 개인간의 경쟁성뿐만 아니라 정당간의 경쟁성, 정당 내부의 경쟁성 모두가 민주적으로 보장받아야 진정한 의미에서 민주주의의 경쟁성이 보장된다고 볼 수 있다. 특히 정당은 민주주의의 경쟁성 측면에서 매우 중요한 개념이다. 정치인들은 선거에서의 승리와 자신들과 뜻을 같이하는 사람들을 선거에 당선시키기 위한 수단으로 정당을 만든다(신명순 2010, 192). 정당의 존재이유는 권력의 획득이다. 하지만 정당의 경쟁성을 보장하는 법적 제도가 존재하지 않는다면, 정당은 존재할 수 없다. 이러한 측면에서 투명하고 공정한 정당의 경쟁성은 민주주의에서 보장받아야 할 중요한 부분이다.

본 논문에서는 정당의 경쟁성을 측정하기 위해 공천경쟁성을 살펴보고자 한다. 공천과정의 경쟁성은 정당법과 정당의 당헌이나 당규에서 명시하고 있는 공천에 대한 전반적인 사항과 실제로 공천이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴봐야 한다. 공천이란 “개별 정당들이 유권자들의 투표에 의해 결정되는 관직에 적합한 인사가 누구인지를 결정하는 과정”으로 정의된다(Ranney 1981). 따라서 공천은 정당의 가장 중요한 활동이 되며, 정당의 고유한 영역이라고 볼 수 있다. 특히 정당의 공천은 세 가지 측면에서 민주주의에 많은 영향을 미친다. 첫째, 공천과정은 개별 정당 내부의 권력관계의 반영입과 동시에 향후 정당 내부 권력관계에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 둘째, 공천과정을 통한 후보자는 다른 정당의 후보자와의 경쟁구도에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 공천과정은 행정부와 의회의 ‘정치충원’(political recruitment)의 첫 번째 단계로, 민주적 대의체제에 많은 영향을 미친다(최준영 2012, 60-61; 전용주·공영철 2012, 134). 결국 공천은 개별 정당만의 문제가 아니라 정당정치체제, 나아가 대의민주주의체제에까지 많은 영향을 미치는 요소이다.

공천방식의 유형은 후보선정 과정의 포괄성, 후보선출 주체의 포괄성과

선발방식, 공천방식의 지역적 분권화 정도, 선발방식 등으로 구분하여 분류한다. 첫째, 후보선정과정의 포괄성이란 후보가 될 수 있는 자격에 대한 포괄성을 말한다(Rahat and Hazan 2001). 둘째, 후보선출 주체의 포괄성이란 공천권한을 갖는 사람들의 범위를 의미한다(Duverger 1954; Funderburk 1982, Rahat and Hazan 2001; 이동운 2008a; 이동운 2012). 선발방식이란 지명(appointment)에 의해 선발되는지 혹은 투표(voting)를 통해 선발되는지를 말한다(Rahat and Hazan 2001; 박명호·차홍석 2014). 후보선정 주체의 포괄성과 선발방식은 공천방식의 민주성과 연관된다. 셋째, 공천방식의 지역적 분권화 정도는 공천의 주체가 중앙당인지 지방 혹은 지역단위인지에 따라 분권화 정도를 평가한다(Ranney 1981; Rahat and Hazan 2001; 전용주 2010; 박명호·차홍석 2014). 공천방식에 의해 공천과정이 후보선정 과정과 후보선출 주체가 폐쇄적이기보다는 포괄적일수록, 선발방식이 지명(appointment)보다는 투표(voting)에 의해 이루어질수록, 공천의 주체가 중앙당보다는 지역 및 지방단위로 내려갈수록 보다 민주적 공천방식을 띠고 있다고 볼 수 있다. 본 논문에서는 후보선출 주체의 포괄성과 선발방식을 통해 공천방식의 민주성을 평가해보고자 한다.

한편, 경쟁성은 투명한 선거를 바탕으로 확보된다. 투명한 선거를 관리하기 위해서는 선거관리위원회의 역할이 매우 중요하다. 선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무 처리를 위한 기관으로, 법적으로 독립성을 보장받는다. 선거관리위원회가 독립적으로 운영되는 것은 선거관리위원회가 가지는 역할 때문이다. 민주주의에서 경쟁적 선거의 보장은 무엇보다 중요하다. 따라서 선거관리는 가장 공정하고 투명하게 운영되어야 한다. 이를 위해 선거관리위원회는 경쟁적 선거관리의 독립적 운영자로서 의사결정과정에서 다른 국가기관, 정치적 영향에서 독립적이어야 한다. 행정부 혹은 특정 정당에 의한 선거관리기구 구성은 선거의 공정성을

해칠 수 있다(김태홍 2012, 78). 따라서 선거관리 기구의 구성은 정치적 중립성을 바탕으로 독립적으로 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 선거관리위원회의 위원의 임명도 정치적 영향력이 최대한 배제되어야 한다. 하지만 현실적으로 선거관리는 정치권력으로부터 영향을 받기 쉽다. 그래서 선거관리에 대한 정치적 중립성이 확보되도록 선거관리를 헌법적 차원에서 규율할 필요가 있다(음선필 2015, 227-228).

선거관리는 선거과정을 관리하거나 운영하는 모든 활동을 포함한다. 이러한 선거관리는 선거관리의 목표에 따라 행정관리형과 정치발전형으로 구분된다(임성호 2008, 432-433; 이종우 2009, 63; 이종우 2014, 58). 행정관리형 선거관리는 중립적 입장을 바탕으로 가장 공정하고 원활한 선거를 진행하는 것이 목표이다. 따라서 정치적 사안에 대해서는 개입을 최대한 자제한다. 반면에 정치발전형 선거관리는 선거관리기구가 민주주의의 중요한 정치행위자라는 전제하에 적극적인 역할을 기대한다. 단순히 행정적 차원의 선거관리를 넘어 정치적 사안에 대한 적극적 의견 개시와 제도수정을 제안한다. 본 논문에서는 선거관리위원회의 독립성을 바탕으로 한 선거관리위원회의 활동을 통해 선거관리의 유형에 대해 살펴보고자 한다.

셋째, 민주주의 제도와 관련된 권력공유(power sharing)에 대한 부분이다. 진정한 의미의 민주주의는 국가 권력기관, 특히 입법부-행정부-사법부의 균형적 관계 속에서 발전된다. 권력분립이란 국가권력을 여러 국가기구에 분산시킴으로써 상호간의 견제와 균형을 통해 국민의 자유와 권리를 보호하려는 것을 의미한다(정희철 2012, 836). 이러한 권력분립은 입법부-행정부-사법부 등의 국가 권력기구간의 권력을 분산하여 권력을 공유하게 만든다. 권위주의 정권에서는 모든 국가 권력은 행정부에 집중되지만, 민주주의 정부에서는 국가기구간의 권력공유가 필수적이다. 특히 행정부와 입법부간의 견제와 균형의 관계는 권력공유의 중요한 부분이다.

행정부와 입법부의 권력공유 관계는 제도와 밀접하게 연관되어 있다. 특히 대통령제와 내각제 등 개별 제도의 특성은 행정부와 입법부간의 관계에 영향을 미친다. 일반적으로 대통령제보다 내각제에서 행정부와 입법부는 긴밀한 관계를 보인다. 한편 제도적으로 같은 대통령제를 추구하는 경우에도 정부의 형태에 따라 행정부와 입법부간의 권력공유의 형태가 다르게 나타날 수도 있다. 정부의 구성은 정당체계와 선거제도에서 영향을 받아 형성되는데 정부의 구성방식에 따라 행정부와 입법부간의 권력공유의 운영방식에서 상당한 차이가 발생한다.

양당제의 정당체계와 다수제의 선거제도를 가진 경우, 하나의 정당으로 구성된 정부(cabinets)가 나타날 가능성이 많다. 반면에 다당제의 정당체계와 비례대표제의 선거제도를 가진 경우, 연립정부(coalition government) 혹은 대연정(grand coalition)이 나타나는 경우가 많다. 하나의 정당으로 구성되는 정부의 경우, 정부를 견제하는 반대당(야당)의 존재로 행정부와 입법부간의 긴장관계가 형성된다. 반면에 여러 정당간의 연합으로 구성된 연립정부는 입법부를 구성하는 여러 정당들이 행정부를 구성하는 형태로, 행정부와 입법부간의 긴밀한 관계가 형성된다. 행정부와 입법부의 견제와 균형을 중시하는 권력관계에서는 행정부는 행정의 역할에, 입법부는 입법의 역할에 집중하고 있으며, 또한 서로의 견제 기능도 보유하고 있다. 이러한 관계 속에서는 정책의 입안 및 실행에 많은 시간이 소요된다. 반면에 행정부와 입법부간의 긴밀한 관계가 형성되어 있는 경우, 의회의 다수당이 정부를 구성하여 행정부와 입법부간의 협력 속에서 운영되며 서로에 대한 견제 기능은 상당부분 발휘되지 못한다.

행정부가 입법부가 견제의 관계 속에서 형성될 때 정부가 국회를 견제하는 대표적인 수단이 대통령의 법률안 거부권(veto power)이다. 대통령의 법률안 거부권이란 국회에서 의결하여 정부에 이송된 법률안에 대해서 대통령

이 이의가 있을 때 국회에 재의를 요구할 수 있는 권한이다(이용재 2010, 339). 만약 국회에서 재의결되지 못한 법률안은 폐기되기 때문에 법률안 거부권이라 불린다. 법률안 거부권은 단점정부(unified government, 여대야소)와 연립정부에서 보다 분점정부(divided government, 여소야대)에서 종종 행사된다. 분점정부의 경우 정부와 국회의 정책선호도 면에서 차이가 발생할 가능성이 커지게 되어 거부권 행사의 가능성도 높아지게 된다(전형철·함상득 2005, 70). 분점정부에서는 행정부가 입법부를 견제하는 수단으로 법률안 거부권을 행사하는 것이다.

입법부가 행정부를 견제하는 수단으로는 대통령의 탄핵소추권이 있다. 탄핵소추권은 헌법이나 법률 규정에 의하여 일반적인 징계절차로써 파면시키거나 일반 사법기관에서 소추하기 곤란한 대통령을 포함한 특정 고급공무원의 위법행위에 대하여 탄핵의 소추를 의결할 수 있는 국회의 권리이다(권영성 2004, 2). 탄핵소추권은 14세기 영국에서 의회가 관료에 대해 책임을 추궁하기 위해 고안된 제도(Berger 1973, 1)로, 민주주의 제도에서 입법부가 행정부를 견제하는 가장 강력한 권한이다. 권력공유라는 측면에서 법률안 거부권과 탄핵소추권은 행정부와 입법부가 서로를 견제하는 수단으로 활용되고 있으며, 이러한 견제를 통해 행정부와 입법부간의 권력공유가 이루어지고 있다.

넷째, 민주주의의 중요한 원리 중 하나는 책임성(accountability)이다. 현대 민주주의는 시민이 그들의 대표를 스스로 선출하여 통치권을 위임하는 구조이다. 따라서 이러한 대의민주주의에서 선출된 대표에게는 그에 따른 책임이 필요하다. 여기에서 ‘책임’이란 선출된 대표가 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 자신의 행위와 결과에 대해 책임을 진다는 뜻을 가진다. 따라서 민주주의에서 선출된 대표가 갖는 책임성은 필수적으로 요구되는 가치이다.

책임성은 행정부가 있는 모든 국가에 적용될 수 있는 개념이다. 책임성이

란 민주주의 체제에 대한 기능적 관점에서 정부가 결정이나 행동에 책임을 질 수 있는 능력을 말한다(Hickok 1995, 9). 책임성은 민주적 정치체제에 대한 기능을 의미한다. 따라서 민주적 정부의 가장 중요한 전제는 정부가 국민에 대해서 책임을 지는 것이다. 책임성은 정치적 책임성, 윤리적 책임성, 행정적 책임성, 시장 책임성으로 구분하여 설명할 수 있다. 정치적 책임성은 입법기구인 의회와 정부 및 공공영역에 있는 정부관료, 공무원, 정치인의 책임성을 말한다. 윤리적 책임성은 공직자들의 윤리의식과 도덕성을 의미한다. 행정적 책임성은 정부와 정부 산하의 공공기관이나 기구에 있는 공무원들의 책임성을 포함한다(윤진표 2014, 12). 시장 책임성은 공공 서비스를 제공하는 방식에 시장 기제를 도입하는 것을 의미한다. 즉 기존의 행정 관료제를 통한 독점적 제공에서 민영화를 바탕으로 한 시장 기제의 도입으로 전환하여 공공서비스 공급자와 소비자를 직접 연결하고자 한다(Dubnick 2005; Barberis 1998; 엄석진 2009). 여기에서 공공서비스를 구매하는 사람은 고객(client)로 이해된다.<sup>2)</sup> 본 논문에서는 책임성을 행정·입법·사법부를 비롯한 공공기관의 행위자들이 국민에게 가진다는 관점에서 정치적 책임성과 행정적 책임성에 국한하여 살펴보고자 한다.

책임성에는 수평적 책임성(horizontal accountability)과 수직적 책임성(vertical accountability)의 두 가지 차원이 있다. 수평적 책임성은 국가기구 간의 견제와 균형을 의미한다. 행정부, 입법부, 사법부간의 견제뿐만 아니라 다른 국가기구를 견제하고 감독하는 역할을 수행하는 감독기구가 수평적 책임성에 포함된다. 따라서 수평적 책임성을 위해서는 감독기구의 독립성이 전제되어야 한다. 감독기구에는 감사원, 헌법재판소, 선거관리위원회 등이 포함된다. 감독기구 중 헌법재판소는 삼권분립의 의미로 행정부와 입법부를 견제하는 유일한 감독기구로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 수평

2) Stone(1995)이나 Hoek et al(2005)는 시장주의와 관련된 책임성을 구분하기 위해 '시장 책임성' 혹은 '고객 책임성'(customer accountability)과 같은 별도의 개념을 도입하여 설명한다.

적 책임성의 관점에서 사법부의 독립성을 살펴보고자 한다.

헌법재판소는 법률의 위헌심사, 탄핵심판, 정당의 해산심판 등을 관장하는 특별법원으로, 기능과 본질적인 의미에서 독립적인 지위를 보장받는다. 이러한 헌법재판소는 다양한 의미에서 민주주의에 기여한다. 첫째, 헌법재판소는 국가권력이 위헌적으로 행사되었는지를 심사하여 위헌성이 확인되면 효력을 제거함으로써 국가권력의 남용을 통제한다. 헌법재판소는 위헌심사로 권위주의 정권이나 독재체제로부터 민주주의로의 이행과 정착을 돕는다. 둘째, 헌법재판소는 수평적 권력분립을 확장한다. 사법부는 정책을 만들거나 집행하는 것이 아니라 사건이 접수되면 해결하는 수동적인 기구이다. 하지만 헌법재판소와 위헌법률심사제도는 사법부가 적극적으로 행정부와 입법부를 견제하게 하여, 국가기능체계의 수평적 권력분립을 가능하게 한다. 셋째, 헌법재판소는 정당해산심판을 통해 반민주적이거나 위헌적인 정당을 강제로 해산시킴으로써 민주적 기본질서를 수호함으로써 민주주의에 기여한다. 마지막으로 헌법재판소는 소수자의 인권보호를 통해 다원적 민주주의의 이상을 구현하며, 재판절차를 통하여 심의 민주주의를 실현한다(윤정인·김선택 2015, 136-139). 이러한 측면에서 헌법재판소의 존재는 민주주의 실현에 중요한 요소이며, 헌법재판소의 독립성을 보장하는 것은 수평적 권력분립을 확장하는 요소이다. 본 논문에서는 사법부의 독립성에 대한 평가를 헌법재판소의 역할에 초점을 맞추고자 한다.

사법부의 독립성의 요소는 다양하게 볼 수 있다. 사법부의 예산편성 독립의 문제, 법관의 임기·정년보장의 문제, 법관인사의 독립성(김명식 2011, 4) 혹은 법원의 중립성, 법관직무권한의 독립, 법관의 신분보장, 법원의 자치, 법관의 시민적 자유의 문제(오동석 1999, 274) 등을 들 수 있다. 사법부의 독립성을 판단하는 요소에서 핵심적인 것은 법관 부분이다. 법관의 독립성이 보장되어야 재판은 공정하게 이루어질 수 있다. 따라서 사법부의 독립성

을 판단하기 위해서 헌법재판소의 법관의 독립성에 대해 살펴봐야 한다.

헌법재판소의 여러 기능 중 위헌법률심사제도는 헌법재판소의 독립성을 판단하는 요소이다. 위헌법률심사제도는 법률이 헌법에 위반되는지 여부를 심사해서 위헌이라고 판단을 할 경우에 해당 법률 효력을 부정하거나 적용 거부를 하는 제도를 의미한다. 법률의 제정의 합헌성을 결정하는 ‘위헌심사권’(Judicial Review)을 입법부가 행사하는지 또는 사법부가 행사하는지에 따라 사법부의 독립성 여부가 결정된다.

수직적 책임성은 행정·입법·사법부를 비롯한 공공기관이 국민에 대해서 책임을 진다는 것을 의미한다. 수직적 책임성은 공직자의 민주적 책임성으로 설명될 수 있으며, 공직자의 윤리의식과 밀접한 연관을 갖는다. 공직자의 윤리의식이 제대로 수립되지 않은 국가일수록 부패가 만연하게 되고, 이러한 사회적 분위기 속에서는 공공기관의 민주적 책임성을 기대하기 어렵다. 이러한 측면에서 공직자의 윤리의식과 부패문제는 민주적 책임성의 수준을 나타내는 요소이다. 본 논문에서는 공직자의 윤리문제는 공무원의 윤리위반에 대한 법적 제재조치가 제도적으로 마련이 되어 있는지, 또한 그것이 실효성을 가지고 있어 부패가 발생하지 않는지를 통해 살펴보고자 한다.

공무원의 윤리위반에 대한 법적 제재조치는 시민사회의 감시기능으로 설명할 수 있다. 시민사회의 감시기능으로는 주민소환제도, 헌법소원제도, 부패방지법 등을 통한 제도적 측면에서 설명할 수 있다. 주민소환제도는 주민들이 지방자치체제의 행정처분이나 결정에 심각한 문제점이 있다고 판단할 경우, 단체장을 통제할 수 있는 제도이다. 일정한 절차를 거쳐 해당 지역의 단체장이나 지방의회 의원을 불러 문제가 되는 사안에 대한 설명을 들은 뒤에 투표를 통해 단체장을 제재할 수 있다. 헌법소원제도는 공권력의 행사 또는 불행사로 헌법상 보장된 국민의 기본권이 침해되는 경우에 국민이 헌법재판소에 자신의 기본권을 구제하여 줄 것을 청구하는 제도이다.

부패문제는 우선 부패관련 법규를 통해 제도적 측면에서 설명할 수 있다. 또한 부패수준은 세계거버넌스지표의 부패규제 지표와 부패인식지수(Corruption Perception Index)를 활용하고자 한다. 세계거버넌스지표는 세계은행에서 발간하는 자료로, 1996년부터 조사되기 시작하여, 전 세계 200여 개국의 지역을 연구대상으로 삼고 있다. 세계거버넌스지표는 참여와 책임성(Voice and Accountability), 정치적 안정과 비폭력/테러리즘(Political Stability and Absence of Violence/Terrorism), 정부효과성(Government Effectiveness), 규제성(Regulatory quality), 법의 지배(Rule of Law), 부패규제(Control of Corruption)의 여섯 가지 구성지표를 통해 해당지역을 설명한다. 본 논문에서는 세계거버넌스지표에서 부패규제 지수만을 참고할 것이다. 부패인식지수는 국가사회 및 특정 기관의 부패 정도에 대한 관련자들의 인식을 지수화한 수치를 말한다. 국제투명성기구(TI: Transparency International)에서는 매년 각 국가별로 공무원과 정치인의 부패 정도에 대한 기업인 및 애널리스트들의 인식 정도를 지수화하여 발표하고 있다. 부패인식지수는 주로 공공부문의 부패에 초점을 맞추고 있다.

결론적으로 본 연구는 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성이라는 네 가지 관점에서 민주주의 제도와 행태적 수준을 분석하려고 한다. 각각의 측정지표는 민주주의 제도와 실행을 위한 핵심요소로, 서로에게 많은 영향을 미친다. 선거와 참여라는 측면에서의 기본권 보장은 경쟁성의 기본 원리가 된다. 경쟁성에서 나타나는 제도적 특징은 권력공유의 형태에 미친다. 권력공유에서 나타나는 행정부와 입법부의 관계는 시민사회와 국가, 국가기구간의 균형과 견제를 측정하는 책임성에 영향을 미친다. 따라서 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성의 측정지표는 서로에게 영향을 미치면서 형성된다.

민주주의 측정지표를 통해 제도적으로 기본권이 완전하게 보장되는 상황에서 여성대표성을 위한 제도적 장치가 마련되어 여성의원의 정치참여의 제한이 없

고 어떠한 제약도 없이 언론의 자유가 보장된다면 기본권의 수준은 높다고 평가할 수 있다. 경쟁성은 자유롭고 공정한 경쟁의 규칙이 제도적으로 보장되는 상황에서 정당 내부의 공천경쟁성이 민주적이고, 독립적으로 선거관리가 이루어질 때 투명한 경쟁성으로 평가된다. 이때 공천에서 후보선출 주체의 포괄성이 폐쇄적이기보다는 개방적이어야 하고, 후보를 선별하는 방식이 지명보다는 투표로 이루어질 때 민주적인 공천경쟁성이라고 볼 수 있다.

권력공유는 행정부와 입법부의 권력이 견제와 균형의 관계를 보이는 것이 권력공유의 바람직한 형태이다. 하지만 행정부와 입법부의 권력관계가 견제에 치우치거나, 혹은 의존적이라면 상호견제적이나 상호의존적으로 볼 수 있다. 책임성은 수평적 책임성과 수직적 책임성으로 구성된다. 수평적 책임성의 관점에서 사법부의 독립성이 보장되고, 수직적 책임성의 관점에서 공직자의 윤리와 부패에 관한 제도적 장치가 마련된 상황에서 공직자의 높은 윤리의식을 바탕으로 부패가 일어나지 않는다면, 높은 수준의 책임성으로 평가된다.

본 연구의 연구대상의 기간은 한국과 인도네시아의 민주화 이후로 한정한다. 한국은 1987년, 인도네시아는 1998년 민주화 이후를 연구대상 기간으로 한다. 연구대상에는 민주화 이후의 헌정체제, 네 가지 측정지표에 연관되는 법률과 제도, 국회의원선거와 대통령선거, 관련 사례들을 모두 포함된다. 한국과 인도네시아의 민주주의 수준을 측정하기 위한 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성의 하위지표들을 정리해보면 다음의 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> 민주주의 측정지표

측정지표	구성요소		측정자료
기본권	제도	·기본권의 법률 조항	·헌법
	실행	·여성대표성 ·언론의 자유	·여성 국회의원의 공천제도 ·국회의원의 성비 ·언론자유지수, 세계언론자유지수
경쟁성	제도	참여의 규칙	·헌법 ·선거법 ·정당법
	실행	·공천경쟁성 ·선거관리	·정당의 당헌·당규 ·선거관리위원회
권력공유	제도	·권력분립	·헌법 ·선거법 ·정당법
	실행	·정부의 구성 : 하나의 정부 vs 연립정부 ·행정부-입법부의 권력관계	·대통령, 국회의원 선거결과 ·법률안 통계 ·인도네시아 입법과정
책임성	제도	·권력분립(사법부) ·공직자의 윤리위반과 부패에 관한 법률	·공무원법 ·공직자 윤리법
	실행	·수평적 책임성 : 사법부의 독립성 ·수직적 책임성 : 공직자의 윤리와 부패	·세계거버넌스지표 ·부패인식지수

본 연구를 위해서 한국과 인도네시아의 정치체제를 파악할 수 있는 각종 법률을 활용한다. 헌법, 공직선거법, 정당법, 국회법, 지방자치법, 공무원법, 공직자 윤리법 등의 많은 법률 자료가 활용된다. 특히 인도네시아의 민주주

의를 분석하기 위해 인도네시아어로 되어 있는 법률 자료는 모두 번역하여 활용하였다. 정치학에서 법률을 통한 민주주의 연구가 부족한 상황에서 이러한 연구는 의미있는 시도가 될 것이다.

제도의 운영과 실행적 측면을 살펴보기 위해서는 역대 대통령선거와 국회의원 선거결과를 비롯하여 각종 지표들과 기타 자료들도 활용한다. 기본권 측면에서 언론의 자유를 분석하기 위해 프리덤 하우스의 언론자유지수와 국경없는 기자회에서 발표하는 세계언론자유지수를 활용한다. 경쟁성 측면에서 공천과정을 분석하기 위해 정당의 당헌과 당규를 참고한다. 권력공유 측면에서는 법률안의 입법 통계결과 및 법률안 거부권과 탄핵사례를 함께 살펴본다. 책임성 측면에서는 부패수준을 보여주는 세계거버넌스 지표, 부패인식지수를 활용한다. 법률 자료를 비롯한 많은 자료들의 활용은 보다 포괄적인 연구를 통해 민주주의 수준에 대한 심층적인 분석을 가능하게 할 것이다.

본 연구는 연구 자료를 포괄적으로 활용한 서술적 연구방법을 사용한다. 민주주의를 측정하는 지표들의 개별적인 분석기준을 서술적으로 비교한다. 연구 자료를 통해 민주주의 수준을 분석하는 과정에서 나타나는 설명력의 한계와 부족한 논의들은 문헌자료를 통해 보완한다. 이러한 연구방법은 논리적 설명을 체계적으로 연결시켜 논문의 완성도를 높여 줄 것이다.

민주주의 측면에서 기본권, 경쟁성, 권력공유, 책임성 등 네 가지 지표는 매우 중요한 기준이 된다. 기본권의 보장은 민주주의의 필수요건이다. 자유롭고 공정한 선거를 위한 공천경쟁성과 투명한 선거관리를 통한 경쟁성은 제도적으로 보장되어야 한다. 행정부와 입법부의 권력공유는 민주주의를 더욱 안정적으로 만든다. 마지막으로 수평적 책임성과 수직적 책임성이 법과 제도에서 보장받고 실현될수록 더욱 성숙한 민주주의로 발전할 수 있는 것이다.

## II. 한국과 인도네시아의 기본권 측면의 민주주의

### 1. 한국의 기본권 측면의 민주주의

한국은 입헌주의를 경험한 역사가 길지 않다. 한국의 정치사회에서 근대적 의미의 인권관념의 보급과 기본권 보장제도가 확립된 것은 제2차 세계대전 이후의 일이다. 1945년 광복과 더불어 실시된 미군정 하에서 1948년 3월에 군정법령에 의하여 도입된 구속적부심사제도(拘束適否審査制度)가 우리에게 알려진 최초의 기본권 보장제도의 등장이라 할 수 있다. 그 후 1948년 7월 헌법의 제정으로 서구식 기본권 보장제도가 도입되었고, 이에 따라 기본권 이론도 다양하게 전개되었다. 특히 1948년 건국헌법을 통해 평등의 원칙과 신체의 자유를 비롯한 고전적 기본권에 대한 보장과 법률유보에 의한 자유권적 기본권의 제한이 규정되었다. 1960년 제2공화국 헌법에서는 언론·출판·집회·결사의 자유를 더욱 확대하였다. 하지만 이후 오랜 기간 동안 독재정권에서 국민들은 기본권을 제대로 보장받지 못하였다.

민주화 이후 한국은 제도적으로 기본권을 완전하게 보장한다. 기본권 측면에서 구속적부심청구권이 전면 보장되었고 범죄피해자에 대한 국가구조제도가 신설되었다. 또한 형사피의자의 권리가 확대되었으며 허가 및 검열의 금지에 의한 표현의 자유가 확대되었다. 정치적인 측면에서 자유로운 정당 활동도 보장받게 되었다. 뿐만 아니라 정치에서의 여성대표성을 위한 여성할당제가 도입되었다.

하지만 2000년대 후반 들어 한국의 기본권은 위협받고 있다. 여성할당제가 도입되었지만 여전히 국회의원에서의 여성의 비율은 20%에도 미치지 못하고 있다. 또한 민주주의에서 중요하게 생각하는 언론의 자유는 침해받고

있다. 이러한 측면에서 최근의 한국의 기본권은 실행적 측면에서 여러 문제가 발생하고 있으며 따라서 실행적 측면에서의 다각적인 분석을 통해 기본권에 대한 평가가 이루어져야 한다.

### 1) 한국의 기본권 제도

한국의 기본권은 기본권의 일반 규정, 평등권, 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회적 기본권으로 구분된다.<sup>3)</sup> 기본권의 일반 규정에는 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권이 포함되어 있으며 평등권에는 법 앞의 평등 등이 포함되어 있다. 자유권적 기본권에는 인신에 관한 자유권(생명권, 신체를 훼손당하지 않을 권리, 신체의 자유), 사생활 영역의 자유권(사생활의 비밀의 자유, 주거의 자유, 거주이전의 자유, 통신의 자유), 정신생활 영역의 자유권(양심의 자유, 종교의 자유, 언론출판의 자유, 집회결사의 자유, 학문과 예술의 자유)이 포함된다. 경제적 기본권에는 재산권, 직업의 자유, 소비자의 권리가 포함되고 정치적 기본권에는 정치적 자유권과 참정권이 포함된다. 청구권적 기본권에는 청원권, 재판청구권, 국가배상청구권, 형사보상 청구권, 범죄피해자구조 청구권이 포함된다. 마지막으로 사회적 기본권에는 인간다운 생활을 할 권리, 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로3권, 환경권, 혼인과 가족생활의 보장, 모성의 보호와 보건권이 포함된다. 이 외에도 헌법에 열거되지 아니한 기본권도 모두 포함된다.

한국의 기본권 제도는 헌법의 기틀 위에 명시되어 있다. 다양한 법조항을 토대로 기본권은 보호되고 있다. 행복추구권과 평등권이 명시되어 있으며, 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회적 기본권을 확인할 수 있다. 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회적 기본권은 다시 세부조항으로 구체적으로 보장된다.

3) '기본권'에 대한 구분은 정회철, 2012, 『기본권의 헌법』을 참고.

<표 2-1> 한국 헌법의 기본권 제도

	분류	구체적 조항	내용
기본권의 일반 규정	행복추구권	제10조	모든 국민이 행복을 추구할 권리를 보장
평등권	법 앞의 평등	제11조	법 앞의 평등
자유권적 기본권	인신에 관한 자유	제12조	생명권, 신체를 훼손당하지 않을 권리, 신체의 자유
	사생활 영역의 자유	제17조, 제14조, 제16조, 제18조	사생활의 비밀의 자유, 주거의 자유, 거주이전의 자유, 통신의 자유
	정신생활 영역의 자유	제19조, 제20조, 제21조, 제22조	양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유, 학문과 예술의 자유
경제적 기본권	재산권	제23조	모든 국민의 재산권은 보장
	직업의 자유	제15조	모든 국민은 직업선택의 자유를 보장
	소비자의 권리	제124조	소비자보호운동을 보호
정치적 기본권	정치적 자유권	제8조	정당 설립의 자유
	참정권	제24조	국민의 선거권을 보장
청구권적 기본권	청원권	제26조	국가기관에 청원하는 권리보장
	재판청구권	제27조	모든 국민의 법관에 의하여 재판을 받을 권리의 보장
	국가배상청구권	제28조	불구속기소 혹은 무죄판결의 경우 국가에 배상을받을 권리
	형사보상청구권	제29조	손실보상청구권의 보장
	범죄피해자구조청구권	제30조	범죄피해자의 위협에서 보호받을 권리
사회적 기본권	인간다운 생활을 할 권리	제34조	생존권, 인간다운 생활의 보장
	교육을 받을 권리	제31조	교육을 받을 권리의 보장
	근로의 권리	제32조	근로의 자유를 보장
	근로3권	제33조	근로자들의 단결권, 단체교섭권, 단체 행동권을 보장
	환경권	제35조	모든 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장
	혼인과 가족생활의 보장	제36조	혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지
	모성의 보호와 보건권	제36조	모든 국민의 보건을 보호

<표 2-1>에서 보는 바와 같이 한국의 민주주의는 헌법을 통해 기본권의 제도적 장치를 마련하고 있다. 헌법의 세부조항을 통해 기본권의 많은 영역은 보장된다. 하지만 기본권에 대한 법조항이 마련되어 있다고 실행적 측면에서 기본권이 보장받고 있는 것은 아니다. 실제로 기본권이 보장받고 있는지를 더 자세하게 살펴볼 필요가 있다.

한국은 헌법 제24조에서 명시되어 있듯이 정치적 자유권에서 참정권 측면에서 일정 연령이상의 모든 시민의 선거권을 보장한다. 하지만 이러한 헌법조항은 선거권의 측면에서의 참여만을 보장하는 것을 의미하며, 정치에서의 여성대표성이라는 측면에서 여성의 역할을 보장하지는 않는다. 한편 헌법 제19~22조에서 자유권적 기본권에서 표현의 자유는 보장되고 있다. 양심, 종교의 자유뿐만 아니라 언론·출판의 자유 역시 법의 테두리에서 보장된다. 하지만 최근의 여러 언론자유지수에서 한국의 언론은 부분적으로만 자유가 인정받고 있다고 평가되었다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 정치에서의 여성대표성과 언론의 자유의 측면에서 한국의 기본권이 제대로 보장받고 있는지 살펴볼 것이다.

## 2) 한국의 여성대표성 측면의 기본권

한국은 2000년 2월 개정된 정당법에 “국회의원 비례대표와 광역의회 비례대표 선거에서 정당이 여성을 30% 이상 추천”하도록 권고하였다. 하지만 이러한 여성할당제는 강제력이 없었다. 이에 제16대 국회의원 선거에서 여성의원의 비율은 이전 제15대 국회의원 선거에서 획득한 3%보다 약간 증가한 5.9%에 그쳤다. 이후 2002년 정당법과 공직선거 및 선거부정방지법은 다시 개정되었다. “정당은 비례대표 국회의원 선거에서 후보자중 100분의 30

을 여성으로 추천하고, 광역의원에 대해서는 50%를 추천하도록 하면서 후보자 2인마다 여성을 1인씩 포함해야 한다.” 또한 여성할당제 위반시 후보 추천 등록은 무효화한다는 조항을 넣어 여성할당제는 강제성을 갖게 되었다(「공직선거법」 제52조).

2004년 3월 개정된 정당법에 의해 비례대표 국회의원 선거에서 추천해야 하는 여성의원의 비율은 50%로 증가하였다. 이러한 정당법은 제17대 국회의원 선거부터 적용되었고 현재까지 유지되고 있다. 이와 같은 내용은 2005년 8월 개정된 선거법에 규정되었다. 개정된 선거법에 의하면 “정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다”(「공직선거법」 제47조 제3항). 이후 2006년 10월 선거법은 다시 개정되었다. 비례대표 국회의원의 50% 여성할당제(「공직선거법」 제49조 제8항)을 비롯하여 남녀교호순번제 위반시 정당후보자 명부 수리 불허 및 등록무효를 광역의회와 기초의회 선거로 확대되었다(「공직선거법」 제52조 제1항의 2). 이러한 여성할당제는 2010년 1월 개정된 선거법에 의해 지역구 지방의회 선거로 확대되었다. 지역구 지방의회 선거의 후보자 추천시에 지역구 시·도의회 또는 지역구 자치구·시·군의회 선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원 지역구마다 1명은 여성을 추천하는 것이 의무화되었다(「공직선거법」 제47조 제5항). 2010년 3월 개정된 선거법에서는 군 지역을 제외한 지방의회 선거에 있어서 지역구마다 1명을 여성으로 추천할 것으로 의무화하였다(「공직선거법」 제52조 제1항의 2).

이러한 여성할당제의 도입은 한국만의 특수 상황은 아니었다. 1990년대에 들어오면서 여성할당제의 도입은 전 세계적으로 확대되었다. 1980년대 이전에 할당제를 채택한 국가는 10개국에 지나지 않았지만 1990년대에는 50개국 이상으로 확대되었다. 그리고 2000년대에 들어와서는 다시 100개국 이상의

국가에서 여성할당제를 채택하게 되었다(김민정 2011, 11). 여성할당제가 전 세계적으로 확대되는 것은 정치에서의 여성대표성의 증진에 효과적이기 때문이다. 실제로 한국에서도 여성할당제가 강제성을 가지게 되었던 제17대 국회의원 선거에서 여성의원의 비율은 급격히 증가했다.

<표 2-2> 민주화 이후 한국의 국회의원 성비

	여성의원(%)	남성의원(%)
제13대 국회의원 선거(1988년)	2.0	98.0
제14대 국회의원 선거(1992년)	2.7	97.3
제15대 국회의원 선거(1996년)	3.7	96.3
제16대 국회의원 선거(2000년)	5.9	94.1
제17대 국회의원 선거(2004년)	13.0	87.0
제18대 국회의원 선거(2008년)	13.7	86.3
제19대 국회의원 선거(2012년)	15.7	84.3
제20대 국회의원 선거(2016년)	17.0	83.0

\* 출처: 중앙선거관리위원회(www.nec.go.kr)

<표 2-2>에서 보는 바와 같이 제13대 국회의원 선거와 제14대 국회의원 선거에서 여성의원 수는 각각 2.0%, 2.7%에 불과했다. 제15대 국회의원 선거에서 3.7%로 약간의 증가를 보였다. 제16대 국회의원 선거에서는 국회의원의 성비 불균형을 개선하기 위해 여성할당제를 도입하였다. 하지만 권고 수준에 그쳐 정당들은 제대로 지키지 않았고, 그 결과 여성의원의 비율은 큰 증가폭 없이 여전히 5.9%에 머물렀다. 제17대 국회의원 선거에서부터 여성할당제가 제도적인 강제성을 띠자 여성의원의 비율은 급격하게 증가했다. 제17대 국회의원 선거에서 13.0%를 시작으로 제18대 국회의원 선거에서는 13.7%, 제19대 국회의원 선거에서는 15.7%, 제20대 국회의원 선거에서는

17.0%의 의석점유율을 보이고 있다. 이러한 결과는 여성할당제가 단기적으로 여성의원수를 늘인다는 것을 증명한다.

여성할당제와 함께 여성정치의 활성화를 위해서 정당들의 노력도 이루어지고 있다. 여성의원 할당제도의 도입과 함께 한국정당은 여성정치의 활성화를 위해 여러 제도적 장치를 마련하였다. 새누리당은 「공직후보자의 추천」 당헌을 통해 여성에 대한 여러 보호 장치를 마련하고 있다. 우선 제8조 제6항에서는 “위원회가 각종 공직후보자 추천 시 여성 등의 정치적 소수자 등을 우선적으로 고려하여 추천한다”고 명시되었다. 이러한 전제를 바탕으로 비례대표 국회의원과 지역구 지방의회의원에서도 여성의원에 대한 할당제도를 명시하고 있다. “비례대표 지방의회의원 후보자를 추천할 때 여성 등의 정치적 소수자를 우선적으로 추천해야 한다”고 규정하고 있으며(새누리당 당헌 제41조 제2항), “지역구 지방의회의원 선거의 후보자 추천시 광역·기초의원 정수 중 1명 이상을 여성으로 추천해야 한다”고 명시하고 있다(새누리당 당헌 제37조 제2항). 뿐만 아니라 “국민선거인의 50%는 여성으로 해야 한다”고 규정하고 있다(새누리당 당헌 제23조3의 제4항).

더불어민주당의 당헌에서는 여성에 대한 조항을 더 많이 발견할 수 있다. 공천관리위원회의 구성에서부터 비례대표 국회의원의 추천, 심사기준, 심사가산기준 등에서 여성 할당제도에 대해서 규정하고 있다. 공천관리위원회를 구성할 때, “정원이 짝수일 경우 여성위원이 위원회 정원의 100분의 50 이상이 되도록 구성하고, 위원회 정원이 홀수인 경우 위원장을 제외하고 100분의 50 이상으로 구성하여야 한다”(더불어 민주당 당헌 제98조 제2항). 비례대표에 대한 조항은 다양하게 명시되어 있다. 제102조 제1항에서는 “후보를 심사함에 있어 직능, 세대, 성, 지역 등 다양한 사회적 계층에 안분하여야 한다”를 통해 여성의 할당제도에 대해 언급하고 있다. 제2항에서는 보다 구체적으로 “후보자 중 100분의 60 이상을 여성으로 한다”고 규정하고 있

다. 제4항에서는 비례대표 우선순위를 정함에 있어서 “여성, 노인, 장애인, 직능, 농어민, 안보, 재외동포, 국가유공자, 과학기술, 다문화 등의 전문가를 고르게 안분하여야 한다”를 통해 여성의 할당제도에 대해 언급하고 있다. 후보자의 심사기준에서도 여성에 대한 특별한 배려가 필요하다고 강조하고 있다(더불어 민주당 당헌 제106조 제3항). 마지막으로 경선에 참여한 여성후보자에 대한 배려도 돋보인다. 경선에 참여한 여성후보자는 본인이 얻은 득표수의 100분의 25를 가산 받게 된다(더불어 민주당 당헌 제108조 제2항의 5).

2000년대 이후 이러한 정당들의 노력으로 여성의 정치참여는 활성화되고 있다. 정당 내에서 여성의 역할은 커지고 있으며 이는 여성 당대표의 선출로까지 이어지고 있다. 한국의 헌정사상 첫 여성 당대표는 1963년 민주당 박순천 총재였다. 제3공화국때 민주당 총재로 선출되었고, 1965년 통합야당인 민중당 당수가 됐다. 이후 2000년대까지 여성 당대표는 선출되지 않았다. 김대중 대통령이 1987년 대선에서 패배한 후 정계를 은퇴하자 당시 평화민주당 박영숙 부총재가 총재 권한대행을 맡은 적은 있지만 경선을 통한 선출은 2000년대 이후이다.

2004년 탄핵정국에서 위기를 맞은 한나라당에서는 박근혜 대통령을 당대표로 선출하였다. 보수정당 사상 첫 여성 당대표로, 탄핵역풍을 맞은 한나라당을 재정비했다. 이후 대선 직전인 2012년에는 당 비상대책위원장을 맡기도 하였다. 특히 2012년에는 많은 정당에서 여성 당대표가 선출되어 여성대표 전성시대를 맞기도 했다. 참여정부 시절 사상 처음으로 여성 총리를 역임한 한명숙 전 총리가 민주통합당 당대표가 된 것을 시작으로 군소정당이었던 통합민주당에서 심상정, 이정희 공동대표가 배출되었다. 2016년 12월 현재 심상정 대표는 정의당 대표를 맡고 있으며, 2016년 8월에는 더불어민주당에서 추미애 의원이 당 대표로 선출되었다. 이러한 여성 당대표의 선출

은 한 여성의 정치참여에 그치는 것이 아니라 정당 내에서 여성의 역할이 증대된 것을 의미한다. 즉 정당들의 변화로 궁극적으로 여성의 정치참여가 활발해지고 있다.

하지만 여전히 한국의 의원성비는 불균형적이다. 국제의원연맹의 국회의원성비에 대한 보고서에 따르면 한국의 의원성비 비율은 중하위권에 머무르고 있다. 2016년 보고서에서 63.8%로 르완다가 1위를 차지한 가운데 한국은 17.0%, 109위로 평가받았다. 이는 다른 동아시아 국가들과 비교해서도 낮은 수치이다. 이러한 측면에서 한국의 여성정치에서의 한계가 분명하게 보인다.

이는 공천과정에서의 문제점에 기인한다. 여성후보의 공천과정에서 현실적인 한계가 존재한다. 사실상 여성할당제의 도입은 지역구 대표 국회의원들의 기득권을 해치지 않는 수준에서 이루어지고 있으며 비례대표 후보자 공천에만 적용하고 있다(정진영 2013a). 정진영(2013b)의 연구에 따르면, 모든 원내정당이 후보자 공천비율과 공천순위 규정을 준수한 경우는 적었으며, 여성할당제는 비례대표에 적용되어 여성할당제의 효과는 제한적으로 나타난 것으로 드러났다. 또한 제20대 국회의원 선거 직전 이루어진 선거구 획정에서 비례대표가 7석이 감소된 것도 여성할당제의 효과를 약화한 것으로 보인다. 비례대표 의석의 감소로 인하여 결과적으로 여성 비례대표 의석은 4석이 감소하였다.

정당들의 경선방식에서도 문제점이 나타났다. 현재 정당들이 채택하고 있는 경선방식은 여성들에게 오히려 불합리한 제도가 되고 있다. 지금의 경선방식에서 여성후보가 경선에 참여한 지역은 극히 적으며 경선을 통과하는 확률도 저조하다(김민정 2012). 또한 정당들은 외부의 여성후보를 영입할 때 공천경쟁성이 있는 전문직의 여성을 선택하는 경우가 많았다(오미연·김기정·김민정 2005). 이러한 정당들의 공천과정으로 비례대표 여성의원의 수만 증가하는 결과를 낳게 되었다. 따라서 비례대표에 국한한 여성할당제로 인

하여 전체 여성의원의 수적 증가 효과는 가지게 되었으나 지역구 여성의원의 수는 크게 증가하지 못하였다.

### 3) 한국의 언론의 자유 측면의 기본권

한국은 인신에 관한 자유권(생명권, 신체를 훼손당하지 않을 권리, 신체의 자유), 사생활 영역의 자유권(사생활의 비밀의 자유, 주거의 자유, 거주이전의 자유, 통신의 자유), 정신생활 영역의 자유권(양심의 자유, 종교의 자유, 언론출판의 자유, 집회결사의 자유, 학문과 예술의 자유)을 포함한 자유권적 기본권을 헌법에서 보장한다. 특히 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유는 헌법 제21조 제1항 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”와 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다”라는 제2항을 통해 명시되어 있다. 제21조의 규정은 표현의 자유뿐만 아니라 정보의 자유(특히 알권리), 매체의 자유를 모두 포괄하는 것으로 해석될 수 있다(차진아 2012, 8).

1998년 헌법재판소에서 내려진 판결에 의해서도 언론·출판의 자유는 민주주의체제에 있어서 불가결의 본질적 요소로 여겨진다. 사회구성원이 자신의 사상과 의견을 자유롭게 표현할 수 있다는 것이야말로 모든 민주사회의 기초이며 사상의 자유로운 교환을 위한 열린 공간이 확보되지 않는다면 민주정치는 결코 기대할 수 없기 때문이다(「헌재 1998.4.30. 95헌가16 결정」).

하지만 최근 한국의 언론자유는 크게 위협받고 있다. 한국의 언론자유에 대해 평가한 각종 지표들에서 언론자유지수가 하락하였다. 한국은 프리덤 하우스의 언론자유지수에서 1989년 이후 언론자유국가로 평가받은 이래 22년 만에 2011년 부분적 언론자유국가로 평가받았다.

<표 2-3> 한국의 언론자유지수

	상태	점수
1988	Partly Free(Print) / Not Free(Broadcast)	
1989	자유(Free)	-
1990	자유(Free)	-
1991	자유(Free)	-
1992	자유(Free)	-
1993	자유(Free)	-
1994	자유(Free)	29
1995	자유(Free)	28
1996	자유(Free)	22
1997	자유(Free)	25
1998	자유(Free)	28
1998	자유(Free)	28
2000	자유(Free)	27
2001	자유(Free)	27
2002	자유(Free)	30
2003	자유(Free)	29
2004	자유(Free)	29
2005	자유(Free)	29
2006	자유(Free)	30
2007	자유(Free)	30
2008	자유(Free)	30
2009	자유(Free)	30
2010	자유(Free)	30
2011	부분적 자유(Partly Free)	32
2012	부분적 자유(Partly Free)	32
2013	부분적 자유(Partly Free)	31
2014	부분적 자유(Partly Free)	32
2015	부분적 자유(Partly Free)	33
2016	부분적 자유(Partly Free)	33

\* note: 1980년부터 1988년까지 언론자유지수는 인쇄매체와 방송매체에서의 자유도의 상태를 각각 평가하는 방식이었다. 이후 1989년부터 1993년까지는 매체를 구분하지 않고 언론자유도를 상태만 평가하였고, 1994년부터 현재까지는 언론자유도의 상태와 점수를 함께 공개하고 있다.

\* 출처: 프리덤 하우스(www.freedomhouse.org)

<표 2-3>의 한국의 언론자유지수를 살펴보면, 민주화 직후인 1988년에는 인쇄매체와 방송매체의 자유도를 따로 평가하는 방식이었다. 당시 인쇄매체에 대해서는 부분적 언론자유국가로 평가받았고 방송매체에 대해서는 비자유 언론국가로 평가받았다. 1989년부터 통합된 평가방식이 적용되었는데 1989년부터 2010년까지 언론자유국가로 평가받았다. 1996년에는 22점으로 최저점수를 기록하기도 하였다. 그러나 2000년대에 들어서 점수가 조금씩 상승하였고 결국 2011년 부분적 언론자유국가로 평가받았다. 이러한 평가는 2016년 현재까지 동일하다. 한국의 언론자유도는 다른 지수에서도 비슷한 평가를 받고 있다.

<표 2-4> 한국의 세계언론자유지수

	순위	점수
2002	39/134	10.50
2003	49/158	9.17
2004	48/157	11.13
2005	34/160	7.50
2006	31/160	7.75
2007	39/163	12.13
2008	47/167	9.00
2009	69/169	15.67
2010	42/172	13.33
2011	-	-
2012	50/177	12.67
2013	50/177	24.48
2014	57/179	25.66
2015	60/179	26.55
2016	70/179	28.53

\* 출처: 국경없는 기자회(www.rsf.org)

국경없는 기자회에서 발표하는 세계언론자유지수 역시 각국의 언론자유도를 알 수 있다. 2002년부터 2008년까지 꾸준히 중상위권에 순위를 보이던 한국은 2009년 69위로 전년도 대비 22계단 하락하게 되었다. 다시 2010년 순위가 42위로 상승하였으나, 이후부터 꾸준히 하락세를 보이고 있다. 2016년 현재 179개국 중 70위로 중위권 수준으로 평가받고 있다. 한국은 2000년대 말부터 프리덤 하우스의 언론자유지수와 국경없는 기자회의 세계언론자유지수에서 모두 언론자유도가 하락한 것으로 평가받았다.

이는 언론규제에 대한 여러 조치의 결과로 보인다. 언론규제는 다양하게 나타났는데 방송통신위원회(이하 방통위)의 설치도 그 중 하나로 지적할 수 있다. 2008년 출범한 이명박 정부는 기존의 정보통신부와 방송위원회를 통합하여 대통령 직속으로 방통위를 설치했다. 방통위는 방송사업자의 허가 및 재허가, KBS 이사추천 및 감사 임명, MBC 방송문화진흥회 이사 및 감사 임명, EBS 사장·이사 및 감사 임명, 방송사업자들의 프로그램 및 방송광고의 운영과 편성 규제 등 방송심의 뿐만 아니라 방송정책 전반에 관한 사안을 관철하게 되었다. 정부산하기구로 설치된 방통위는 방통위 위원 5명 중 3명이 대통령과 집권당에 의해 장악되었다. 방통위의 회의는 ‘재적위원 과반수의 찬성으로 의결’되며 이러한 구조적 특징으로 정부에 의해 많은 영향을 받게 되었다(이승선 2014a).

더욱 문제로 지적할 수 있는 것은 방통심의위를 통한 언론규제 활동이 이명박 정부보다 박근혜 정부에서 더 두드러지고 있다는 점이다. 2010년 41,103건이었던 삭제조치 시정요구는 2011년 53,485건, 2012년 71,925건, 2013년 76,023건으로 매년 증가하였다. 이러한 삭제조치 시정요구의 양적 증가는 행정기관의 요청으로 인한 것이었다. 예를 들어 국회의원과 같은 공인들에 대한 인신공격성 글이 아닌 비판적인 게시물에 대한 내용에 대해서도 삭제조치가 시행되었다(이승선 2013b). 특히 이러한 조치들은 행정기관에 의

해 이루어지고 있고, 방통심의위가 행정기관의 정보 삭제 역할을 자임하고 있는 것으로 나타났다(양선희·김재영 2011). 이러한 측면에서 방통위가 행정기관을 대신하여 언론을 통제하고 규제하는 수단으로 존재하며, 이를 통해 언론의 자유가 심하게 훼손되고 있음을 알 수 있다. 따라서 방통위의 법적 위상이나 기능 수행에 대해 검토가 선행되어야 한다(이승선 2014c; 정연부 2012; 심석태 2012; 박경신 2010; 지성우 2009).

2011년에 개정된 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(2011. 4. 14 개정) 역시 언론규제를 강화하고 있다. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제3조에 의하면 “언론의 자유와 독립은 보장”되며, 언론의 역할에 대해 “국민의 알권리와 표현의 자유를 보호한다”(「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제4조 제1항)고 되어 있다. 이러한 법률조항을 통해 언론이 공익을 대변하고 민주적 여론형성에 이바지해야 한다는 점을 강조하고 있다. 하지만 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」을 살펴보면 언론의 자유가 진정 보장받고 있는지에 대해 의문이 들 수밖에 없다. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」은 정보통신망 법(사이버 모욕죄), 방송법, 신문법, 언론중재법, 전과법, 멀티미디어 통신법, DTV전환 특별법 등의 일곱 가지 부분에서 광범위하게 언론규제를 강화하여 언론의 자유를 침해하고 있다.

특히 논란이 되었던 것은 통신망법과 방송법의 개정부분이다. 통신망법은 사이버 모욕죄로 설명할 수 있는데, 인터넷상 특정인물을 비난하면 벌금형 등의 형사처벌을 한다는 내용이다. 통신망법은 자의적으로 불법성이 없는 광범위한 안건들을 심의 대상에 포괄적으로 포함되고 있다는 점에서 논란이 되고 있다. 이러한 측면에서 통신망법은 인터넷상의 표현의 자유를 억압하는 유력한 수단이 되고 있는 것이다.

한편, 방송법의 개정으로 방송사 지분제한 규정 변경하여 대기업과 신문사의 방송운영 참여를 전면 허용하고 방송법 시행령에 뒀던 자산규모 10조

원 미만 규정까지 무력화하여 재벌(대기업)의 방송 소유 길을 열어 주었다. 신문법의 개정으로 신문·방송 겸영 금지 규정이 아예 삭제되었다. 특히 신문방송 겸영 규정은 헌법재판소에서 여론 다양성 보호를 위한 장치로 합헌 결정까지 내려졌던 조항이었다. 당시 여당이었던 한나라당까지 제한적 겸영 등 최소한의 제한장치는 뒤야 한다고 주장했던 규정이었으나 최종적으로 삭제되었다. 이러한 삭제조치로 신문·방송 겸영이 전면적으로 허용이 되었다.

언론중재법으로 인하여 신문지원기관 통폐합과 기관장 임명권을 문화체육부 장관에게 주어지게 되었다. 이러한 신문지원기관 통폐합과 기관장 임명권 부여는 정부에 의해 언론이 통제될 수 있다는 점에서 언론의 자유를 침해하고 있다. 또한 언론진흥기금의 활용권도 정부에서 행사한다는 점에서 많은 문제점을 보이고 있다. 멀티미디어법으로 신문 방송 교차 소유가 가능하게 되었다. 또한 지배주주 1인 소유제한이 상향조정되어 사주의 이권에 의해 방송이 왜곡될 수 있는 여지가 생겼다. 디지털TV전환법은 시대상황에 맞추어 언론법을 개정한 것으로 해석할 수 있으나 외국자본의 방송진출을 허용하려는 의도로 보인다.

언론의 자유는 가장 중요한 기본권 중 하나로서 세계인권선언에서도 보호하고 있는 대상이다. 더구나 언론의 자유는 현대 민주주의의 유지와 안정적 발전에 필수불가결한 요소로 받아들여진다. 하지만 한국은 방송통신위원회의 설치와 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」의 개정으로 언론자유가 상당히 침해되고 있다. 언론에서 다루는 내용을 행정기관이 심사하고 제재하는 것은 정부가 언론을 사실상 통제하는 것과 다르지 않다. 이러한 측면에서 한국의 언론의 자유는 제도적으로는 보장받고 있지만 실행적 측면에서는 상당부분 침해받고 있다고 평가된다.

## 2. 인도네시아의 기본권 측면의 민주주의

인도네시아 헌법의 근간은 1945년 헌법(UUD 1945: Undang-Undang Dasar Negar Republik Indonesia Tahun 1945)<sup>4)</sup>이라고 할 수 있다. 1945년 헌법(UUD 1945)은 인도네시아 역사상 최초의 헌법이라는 점에서 의미가 크다. 하지만 1945년 헌법(UUD 1945)은 매우 짧은 시간에 만들어져 민주적으로 완벽한 헌법은 아니었다(Indrayana 2008, 2). 이후 인도네시아의 헌법 개정은 1998년이 되어서야 이루어졌다.

인도네시아는 1998년 민주화 이후 1999년부터 2003년까지 4년간에 걸쳐서 진행된 헌법 개정에 따라 제도적으로 많은 변화를 가져왔으며 민주적 헌법으로 완성되었다. 개정된 헌법을 통해 국민주권과 대의민주주의, 국민의 선거참여, 정당의 성립 등의 내용을 보장하고 있다. 국민주권의 원리를 지키는 방법으로 대의민주주의를 표방하고 있으며 선거의 공정성을 기하기 위해 선거위원회(KPU)의 독립성을 보장하고 있다(최난경 2004, 25). 또한 정치적인 측면에서 정당 성립 등 자유로운 정당 활동을 보장하고 있다.

하지만 인도네시아에서 여전히 여성의원은 남성의원에 비해 소수에 불과하다. 국회에서의 남녀성비가 불균형적인 구조에서 여성할당제가 도입되었지만 큰 성과를 보고 있지 못하다. 또한 민주주의에서 중요한 기본권 중에서 언론의 자유는 민주화 이후에도 상당부분 보장받지 못하고 있다. 이러한 측면에서 인도네시아는 제도적인 수준에서 여성할당제의 확대와 언론법의 개정이 필요하며, 실행적 측면에서 나타나는 여러 문제에 대해서도 논의가

---

4) 1945년 헌법(UUD 1945)은 UUD 1945 또는 UUD'45로 불리며, 인도네시아의 기본적인 법률로써, 인도네시아 공화국의 국가행정을 위한 헌법이다. 1945년 헌법(UUD 1945)은 1945년 8월 18일 인도네시아 독립준비위원회(PPKI: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia)에 의해 비준되었다. 이후 1950년에 헌법이 개정되면서 부분적인 수정이 이루어졌다가 1959년 수카르노 대통령에 의해 다시 복귀되었다. 1999~2002년에 진행된 4차례의 헌법 개정으로 인해 민주적인 헌법으로 많은 변화가 이루어졌다.

이루어져야 한다.

### 1) 인도네시아의 기본권 제도

인도네시아 헌법은 다양한 조항에서 기본권을 명시하고 있다. 인도네시아 헌법에서의 기본권은 기본권의 일반 규정, 평등권, 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회적 기본권으로 구분된다. 기본권의 일반 규정은 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권이 포함되어 있으며 평등권에는 법 앞의 평등, 기회의 균등 등이 포함되어 있다. 자유권적 기본권에는 생명권, 신체를 훼손당하지 않을 권리를 포함하는 인신에 관한 자유권, 주거의 자유와 거주이전의 자유를 포함하는 사생활 영역의 자유, 그리고 양심의 자유, 종교의 자유, 언론출판의 자유, 집회결사의 자유, 학문과 예술의 자유를 포함하는 정신생활 영역의 자유권만 명시되어 있다. 경제적 기본권에는 재산권, 직업의 자유가 명시되어 있고, 정치적 기본권에는 정치적 자유권과 참정권이 포함된다. 마지막으로 사회적 기본권에는 인간다운 생활을 할 권리, 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로3권, 환경권, 혼인과 가족생활의 보장, 보건권이 포함된다.

인도네시아 헌법에서 기본권 제도는 헌법의 기틀 위에 분명하게 명시되어 있으며, 다양한 법조항을 토대로 기본권을 보호하고 있다. 기본권의 일반 규정인 행복추구권과 평등권이 명시되어 있으며, 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 사회적 기본권을 확인할 수 있다. 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 사회적 기본권은 다시 세부조항으로 설명되어 있다.

<표 2-5> 인도네시아 헌법의 기본권 제도

	분류	구체적 조항	내용
기본권의 일반 규정	인간의 존엄과 가치	제10장 27조 2항	인간의 존엄성을 강조
	행복추구권	제10A장 28H조 1항	신체적·정신적 행복보장
평등권	법 앞의 평등	제10장 27조 1항	법과 정부 앞에 평등한 지위를 보장
	기회의 균등	제10A장 28H조 2항	동일한 기회와 혜택 보장
자유권적 기본권	인신에 관한 자유	제10A장 28G조 1항 제10A장 28G조 2항 제10A장 28J조 1항	생명권, 신체를 훼손당하지 않을 권리
	사생활 영역의 자유	제10A장 28E조 1항	주거와 거주이전의 자유
	정신생활 영역의 자유	제10A장 28E조 2항 제10A장 28J조 1항 제10A장 28E조 1항 제11장 29조 2항 제10장 27조 10A장 28C조	양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유, 학문과 예술의 자유
경제적 기본권	재산권	제10A장 28H조 3항	모든 국민의 재산권 보장
	직업의 자유	제10A장 28E조	직업선택의 자유를 보장
정치적 기본권	정치적 자유권	제10A장 28C조 2항 (정당법) 총칙, 제1조 1항	정당 설립의 자유
	참정권	제2장 2조 제3장 6조 1항 제7장 19조 제7A장 22C조	국민의 선거권을 보장
청구권적 기본권	해당 사항 없음		
사회적 기본권	인간다운 생활을 할 권리	제10A장 28조	생존권, 인간다운 생활의 보장
	교육을 받을 권리	제13장 31조	교육을 받을 권리를 보장
	근로의 권리	제10장 27조 2항 제10A장 28D조 2항	근로의 자유의 보장 및 고용·임금 및 근로조건에 대한 부당한 차별을 방지
	환경권	제10A장 28H조 1항	좋고 건강한 환경에서의 생활을 보장
	혼인과 가족생활의 보장	제10A장 28B조 1항	혼인과 가족생활을 보장
	보건권	제14장 34조 3항	국민에게 보건서비스 제공

<표 2-5>에서 보는 바와 같이 인도네시아는 헌법에서 기본권에 대한 제도적 장치를 마련하고 있다. 인도네시아는 1945년 헌법(UUD 1945)을 기초로 민주화 이후에 이루어진 네 번의 헌법 개정을 통해 기본권의 많은 영역을 보장하고 있다. 하지만 기본권에 대한 법조항이 마련되어 있다고 실행적 측면에서 기본권이 보장받고 있는 것은 아니다. 여성의 정치대표성의 측면이나 언론의 자유 측면에서 실제로 기본권이 보장받고 있는지를 실행적 차원으로 살펴볼 필요가 있다.

인도네시아는 헌법을 통해 정치적 자유권 중 참정권의 측면에서 일정 연령이상의 모든 시민의 선거권을 보장한다. 하지만 이러한 헌법조항은 선거권만을 보장하는 것일 뿐 정치적인 측면에서 소수로 여겨지는 여성의 역할을 보장하고 있지 않다. 한편 헌법에서 양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유, 학문과 예술의 자유가 보장되고 있다. 하지만 제도적으로 보장되고 있는 언론의 자유는 실행적 측면에서 완전하게 보장받고 있지 않다. 민주화 이후 조사된 언론자유지수에서 인도네시아는 부분적 언론자유국가로 평가받고 있다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 여성의 정치대표성과 언론의 자유 측면에서 인도네시아의 기본권이 제대로 보장받고 있는지 살펴본다.

## 2) 인도네시아의 여성대표성 측면의 기본권

인도네시아는 2008년 개정된 선거법(*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan*) 제55조에서 “정당의 추천후보 중 적어도 30%는 여성을 추천”하도록 명시하고 있다. 이러한 조항은 여성할당제를 의미하며 이러한 여성할당제는 현재까지 유지되고 있다. 여성할당

제가 적용된 선거법에 의해 여성의원의 수도 증가하였다.

<표 2-6> 민주화 이후 인도네시아의 국회의원 성비

	여성의원		남성의원	
	의석수	퍼센트(%)	의석수	퍼센트(%)
1997-1999	54	10.8	500	89.2
1999-2004	45	9.0	500	91.0
2004-2009	62	11.3	488	88.7
2009-2014	101	18.0	459	82.0
2014-2019	104	18.6	456	81.4

\* 출처: Khofifah Indar Parawansa. 2005. "Enhancing Women's Political Participation in Indonesia." Julie Ballington (eds.). *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stromsborg: IDEA; UNDP Indonesia. 2010. "Situation Analysis of Women in Politics and Government." *Women's Participation in Politics and Government in Indonesia*. Jakarta: UNDP Indonesia.

독립이후 1987년 이전까지 3~8% 사이에 유지되었던 여성의원이 비율은 <표 2-6>에서 보는 바와 같이 1987년 국회에서 13%로 처음으로 10%대에 진입하게 되었다. 민주화 이후 2004년 국회에서도 11.3%에 머물러 있었다. 하지만 여성할당제가 적용된 총선인 2009년 국회에서 18%, 2014년 국회에서 18.6%로 증가세를 보였다. 물론 여전히 여성의원의 비율은 20%에 미치지 못하고 있지만 여성할당제의 도입 이후 여성의원의 수가 증가했다는 점은 주목할 만하다. 이러한 결과는 여성할당제가 여성의원의 수를 증가시키는데 효과가 있음을 증명한다.

여성할당제는 여성의원에 국한되는 것이 아니라 정당에서도 적용된다. 2008년 개정된 정당법(*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun*

2008 *Tentang Partai Politik*)에 따르면 정당설립을 위해서도 여성당원에 대해 언급하고 있다. 제2조 제2항에서는 “정당설립을 위해서는 30% 이상의 여성 대표가 포함되어야 한다”라고 명시되어 있다. 또한 제2조 제5항에서는 “정당임원을 구성할 때에도 여성을 적어도 30% 포함”하도록 하고 있다. 이러한 정당법은 정당 내에서 여성의 역할을 증대하는데 긍정적인 영향을 미친다. 반면에 인도네시아 정당의 당헌·당규에서는 여성에 대한 조항을 찾을 수 없다. 공천과정에서도 여성에 대한 배려와 할당제 조항은 찾을 수 없다.

당헌·당규에서 여성에 대한 언급이 없다는 것은 정당 내에서 여성의 역할을 제한하는 요소가 되고 있다. 많은 여성들은 정당원으로 정당에서 활발한 역할을 하고 있지만 여전히 인도네시아 여성 당대표는 거의 선출되고 있지 않다. 2014년 국회에 진입한 원내정당들 중 투쟁인도네시아민주당(PDI-P: Partai Demokrat Indonesia Perjuangan)만이 유일하게 여성이 당대표를 두고 있다. 투쟁인도네시아민주당(PDI-P)의 당수인 메가와티는 1999년 처음으로 당대표로 선출된 이후 현재까지 네 번의 연임을 통해 당대표직을 맡고 있다. 여성 당대표의 선출은 정당 내에서 여성의 역할을 증대한다는 측면에서 의미가 있다. 하지만 여전히 인도네시아에서 정당의 리더십에는 남성들 위주의 문화가 형성되어 있으며 이러한 상황 속에서 여성의원의 역할은 제한적일 수밖에 없다.

또한 인도네시아의 의원성비는 여전히 불균형적이다. 국제의원연맹의 국회의원성비에 대한 보고서에 의하면 인도네시아의 의원성비 비율은 중하위권에 머무르고 있다. 2016년 보고서에 따르면 인도네시아는 17.1%로 107위로 평가되었다. 정치, 경제, 문화적 상황이 유사한 동남아시아의 다른 국가들과 비교해 보면 의원성비 불균형이 더욱 두드러진다. 이슬람의 종교특성이 강한 말레이시아, 군부정권이었던 미얀마, 군사쿠데타가 잦은 태국을 제외한 나머지 국가들은 모두 인도네시아보다 높은 순위를 보이고 있다. 필리

핀이 29.8%로 가장 높은 수치를 보이고 있고, 라오스, 베트남, 싱가포르, 캄보디아가 그 뒤를 따랐다. 물론 이들 국가들 역시 20~30%의 비율로 남녀 의원 성비가 완전하게 평등한 상황은 아니다. 하지만 인도네시아는 이들 국가들보다 더 낮은 수치를 기록하고 있다는 것은 정치에서의 여성대표성이 더욱 개선되어야 한다는 점을 나타낸다.

### 3) 인도네시아의 언론의 자유 측면의 기본권

인도네시아는 인신에 관한 자유권(생명권, 신체를 훼손당하지 않을 권리), 사생활 영역의 자유권(주거의 자유, 거주이전의 자유), 정신생활 영역의 자유권(양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유, 학문과 예술의 자유)을 포함한 자유권적 기본권을 헌법에서 보장한다. 특히 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유는 헌법 제10장 제27A조 “집회와 결사, 말과 글의 표현, 그리고 선호의 자유는 법에 의해 규정되어야 한다”고 명시되어 있다. 이러한 조항은 표현의 자유를 광범위한 형태로 보장하고 있음을 알 수 있다.

하지만 인도네시아에서는 언론의 자유 조항에 헌법적 법률 유보 조항을 두어 일정한 범위 내에서 언론의 자유를 제약하고 있다. 헌법에 명문 규정을 두어 기본권의 제약을 직접 규정하는 경우를 ‘헌법 유보’ 혹은 ‘헌법의 직접적 제약’이라고 하고, 헌법이 기본권의 제약을 직접 규정하지 않고 법률에 위임하는 경우를 ‘법률 유보’ 혹은 ‘헌법의 간접적 제한’이라고 한다. 인도네시아는 언론자유를 직접적으로 제약할 수도 있는 헌법 유보 조항을 두고 있다. 인도네시아 헌법 제28I조 제5항에 따르면 “법에 의해 규정된 민주적 국가의 원리에 따라 기본권을 유지하고 보호하기 위해서 기본권의 실현은 법률 안에서 보장되고 규제되어야 한다”고 되어 있다. 이러한 조항은 언

론의 자유 역시 법률에서 결정할 수 있음을 보여주며 법률에 의해 충분히 규제되고 통제될 수 있다는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 제도적 언론규제로 인하여 인도네시아의 언론은 여전히 완전한 형태의 자유를 보장받지 못하고 있다. 이러한 측면에서 인도네시아는 민주화 이후 언론의 자유에 대해 평가한 언론자유지수에서도 여전히 부분적 언론자유국가로 평가받고 있다.

<표 2-7> 인도네시아의 언론자유지수

	상태	점수
1998	비자유(Not Free)	77
1999	부분적 자유(Partly Free)	53
2000	부분적 자유(Partly Free)	49
2001	부분적 자유(Partly Free)	47
2002	부분적 자유(Partly Free)	53
2003	부분적 자유(Partly Free)	56
2004	부분적 자유(Partly Free)	55
2005	부분적 자유(Partly Free)	58
2006	부분적 자유(Partly Free)	58
2007	부분적 자유(Partly Free)	54
2008	부분적 자유(Partly Free)	54
2009	부분적 자유(Partly Free)	54
2010	부분적 자유(Partly Free)	52
2011	부분적 자유(Partly Free)	53
2012	부분적 자유(Partly Free)	49
2013	부분적 자유(Partly Free)	49
2014	부분적 자유(Partly Free)	49
2015	부분적 자유(Partly Free)	49
2016	부분적 자유(Partly Free)	49

\* 출처: 프리덤 하우스([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org))

<표 2-7> 언론자유지수에서 인도네시아는 민주화 다음해인 1999년부터 현재까지 여전히 부분적 언론자유국가로 평가받고 있으며 점수에서도 큰 변화를 보이고 있지 않다. 2001년 47점으로 가장 좋은 평가를 받았고, 2005년과 2006년에는 58점으로 가장 나쁜 평가를 받았다. 2012년부터 현재까지는 49점으로 유지되고 있다. 인도네시아의 언론자유도는 다른 지수에서도 비슷한 평가를 받고 있다.

<표 2-8> 인도네시아의 세계언론자유지수

	순위	점수
2002	57/134	20.00
2003	110/158	34.25
2004	117/157	37.75
2005	102/160	26.00
2006	103/160	26.00
2007	100/163	30.50
2008	111/167	27.00
2009	100/169	28.50
2010	117/172	35.83
2011	-	-
2012	139/177	68.00
2013	139/177	41.05
2014	132/179	38.15
2015	138/179	40.75
2016	130/179	41.72

\* 출처: 국경없는 기자회(www.rsf.org)

<표 2-8> 인도네시아의 세계언론자유지수를 살펴보면, 인도네시아는 2002년 134개국 중 57위로 중위권으로 평가받은 것을 제외하고 2003년부터

20016년까지 중하위권으로 평가받고 있다. 점수에서도 큰 변화를 볼 수 없지만 2012년에 68.00점으로 큰 폭으로 하락하였다. 이러한 현상은 동남아시아의 많은 국가들에서 공통적으로 나타난다. 세계언론자유지수의 순위에 의하면 동남아시아 국가들 중에서 동티모르가 99위로 가장 높은 순위를 기록하였고, 캄보디아가 128위로 뒤를 이었다. 태국 136위, 필리핀 138위, 미얀마 143위, 말레이시아 146위, 싱가포르 154위, 브루나이 155위, 라오스 173위 등 인도네시아를 포함한 모든 동남아시아의 국가들은 하위권으로 평가받았다.

인도네시아는 민주화 이후에도 프리덤하우스의 언론자유지수와 국경없는 기자회의 세계언론자유지수에서 여전히 부분적 언론자유국가로 평가받고 있다. 이는 아직도 언론의 자유가 침해받고 있음을 의미한다. 특히 언론인의 보도의 자유가 상당부분 제약받고 있으며 언론인의 안전이 보장되지 못하고 있다. 수하르토 정권시절부터 언론의 역할은 시민이 반대 의견을 표현하거나 지지하여 공개적인 대중 토론에 참여하는 권리보다 국가와 기득권의 이익을 대변하는 것으로 한정되었다. 국가 이데올로기, 집권 여당 혹은 기득권을 보호하기 위해 언론을 정치적으로 통제한 것이다. 이러한 상황에서 사실이나 뉴스 편집 시 자기 검열을 하는 것도 일반적 관례로 이어졌다.

하지만 민주화 이후 1999년 언론법(*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Year 1999 Tentang Pés*)은 개정되었다. 우선 제1조 제9항에 의하면, 불법적이고 특정한 권력에 의해 출판과 언론은 금지될 수 없다. 또한 개정된 언론법에 의해 이전까지 검열환경 속에 놓여있던 언론인의 자유는 일부 보장받게 되었다.

한편으로는 여전히 언론규제가 나타나고 있다. 새로운 법안이 도입돼 공익과 관련된 정보를 다루려는 것을 막거나 명예훼손에 해당한다는 위협을 가해 언론인의 활동을 방해하고 있다. 구체적인 사례로 2013년 4월에 인도네시아 국회에서 제정된 ‘언론 행동수칙’을 들 수 있다. 인도네시아 국회

(DPR)는 ‘언론 행동수칙’을 제정하여, 국회(DPR) 내에서 진행되는 회의에 대한 직접 취재를 제한하는 규정을 신설하였다(이주영 2013/4/8). 새로 제정된 언론행동수칙에 따르면, 국회(DPR) 내에서 진행되는 공개회의를 포함한 모든 회의에 대한 기자들의 현장 취재가 금지되었다. 또한 국회의원과과의 인터뷰는 사전에 구두 또는 서면에 허가를 신청하는 경우에만 허용하였으며, 국회 행사를 촬영하기 위해서는 하루 전에 국회사무처에 촬영 계획을 통보하도록 하였다. 이러한 행동수칙은 언론인의 취재의 자유를 침해한다는 비난을 사고 있다.

이러한 현실 속에서 언론인의 안전마저 위협받고 있다. 현재 인도네시아의 언론시스템은 언론인에 대한 법적 보호에 대해 어떠한 규정도 존재하지 않는다(Wiratraman 2015). 언론인의 법적 보호 장치가 없는 현실에서 인도네시아에서는 로컬 미디어의 외압이 빈번히 이루어지고 있어, 여전히 언론인의 보도의 자유가 제약받는다. 인도네시아에서 언론인에 대한 폭력은 대중에게 정보를 전달하는 언론의 권리에 대한 무지함 혹은 상황을 통제하려는 국가 보안요원이 권한을 행사하면서 벌어진다. 최근 파푸아에서 프랑스인 저널리스트 두 명이 체포된 사건이나 무슬림 단체에 의해 자카르타 포스트(Jakarta Post) 편집장이 범죄자로 지목당한 사건 등의 사례는 인도네시아에서 언론인들이 많은 위협 속에 놓여있음을 보여준다(Jakarta Globe 2015/5/3).

그렇지만 최근 인도네시아에서 언론의 자유에 대한 긍정적인 조치가 나타나고 있다는 점은 주목할 만하다. 2010년 인도네시아 헌법재판소는 법무장관에게 부여해 온 출판금지 권한을 폐지하기로 결정하였다. 인도네시아는 민주화 이후 표현의 자유를 제한하는 많은 법규들을 폐지했다. 물론 여전히 인도네시아 법무장관이 서적의 출판이나 판매를 금지할 수 있는 법적 권한을 가지고 출판 검열이 이루어지고 있었다. 출판금지법에 의해 2004년 직선

제 이후, 군사작전이나 파푸아의 분리주의 반란 움직임을 다룬 서적 등 20여권이 이 법에 따라 출판을 금지되었다. 이에 책 출판을 금지 당한 작가들로 구성된 ‘독립언론인연합’(AJI: Aliansi Jurnalis Independen)은 2009년 헌법재판소에 출판금지법에 대한 헌법소원을 제기했다. 헌법재판소가 독립언론인연합이 제기한 헌법소원을 받아들이면서 출판금지법은 폐지되었다.

출판금지법의 폐지는 언론의 자유를 보장한다는 측면에서 긍정적인 신호로 보인다. 그렇지만 여전히 인도네시아의 언론의 자유는 많은 부분에서 제약받고 있다. 언론인들의 안전은 보장되고 있지 않다. 이러한 상황에서 공정한 언론보도가 불가능하여 언론의 자유 역시 지켜지지 않을 수밖에 없다. 따라서 인도네시아에서 언론의 자유가 지켜지기 위해서 우선 자유를 보장하는 제도가 개선되어야 하며, 이를 통해 언론의 자유가 지켜지는 문화를 형성하여야 한다.

### 3. 한국과 인도네시아의 기본권에 대한 비교

한국과 인도네시아의 민주주의는 제도적 기반 위에 성립되었고 기본권의 다양한 조항들은 많은 법률에서 보장받는다. 한국의 기본권은 1948년 제헌헌법에서 처음 등장하였지만 과거의 독재정권 시기 헌법의 많은 부분에서 기본권은 제한받았다. 1987년 민주화 이후 민주주의 제도에 대한 법적 기틀을 형성하는 과정에서 국민주권과 표현의 자유, 참여의 권리 등이 보장되었다. 특히 헌법에서는 다양한 조항들을 통해 기본권을 분명하게 명시하였다. 기본권은 기본권의 일반 규정 및 평등권, 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회적 기본권 등으로 다양하게 명시되었다.

인도네시아의 민주주의 역시 1998년 민주화 이후 네 차례에 걸친 헌법

개정을 통해 민주주의의 제도적 기반을 형성하였다. 이 과정에서 국민주권과 대의민주주의, 국민의 선거참여, 정당의 성립 등이 보장되었다. 1945년 헌법(UUD 1945)의 기초 위에 기본권을 보다 분명하게 명시했다. 특히 헌법에서는 기본권의 일반 규정을 인간의 존엄과 가치와 행복추구권을 보장하고 있으며, 평등권 및 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 사회적 기본권도 언급하고 있다.

하지만 제도적으로 보장받고 있는 기본권이 현실에서도 실현되지 못하고 있는 것이 양국의 현실이다. 특히 여성대표성과 언론의 자유는 지속적으로 개선되어야 할 문제이다. 한국은 민주화 이후 여성정치를 활성화하기 위해 노력하고 있다. 2000년대 이후 여성할당제가 도입되었고 새로운 제도를 바탕으로 정당들은 당헌·당규를 개정하여 여성들의 정치참여를 유도하고 있다. 이러한 여러 변화들로 인하여 여성의원의 수는 양적으로 증가하게 되었다. 하지만 여전히 국회의원으로 선출되는 여성의원의 수는 20%에 머물고 있다. 이는 지역구 여성의원의 수가 크게 증가하지 않았기 때문이다. 여성할당제 도입이후 여성의원수가 증가하였지만 도입이후로 한정한다면 여성의원수는 고작 4%밖에 증가하지 않았다. 당헌·당규에 의해 한국 정당들은 여성의원의 공천률은 보장하고 있지만 여전히 당선가능성이 높은 지역에서 대부분의 남성의원들이 공천을 받고 있다.

인도네시아도 한국과 상황이 크게 다르지 않다. 선거법의 개정을 통해 30%의 여성할당제를 도입하였고 정당법의 개정을 통해 정당 내에서의 여성의 역할 확대를 위해 제도적으로 노력하고 있지만 성과는 크지 않다. 정당들의 당헌·당규에서 여성에 대한 조항은 찾아볼 수 없으며 의원성비는 여전히 불균형하다. 여성할당제가 도입된 2009년 선거 이후 치러진 2014년 선거에서는 여성의원의 비율이 0.6% 증가하는데 그쳤다. 이러한 측면에서 인도네시아에서도 여성할당제가 단기적인 효과에 그치고 있음을 알 수 있다.

따라서 보다 근본적인 개선이 이루어져야 한다. 우선 정치에 참여하는 여성들의 네트워크와 조직을 강화하여, 여성정치를 활성화되는 문화를 만들어야 한다. 인도네시아 국회(DPR) 내에 여성의원들을 중심으로 한 인도네시아 국회여성조직(KOWINI: Kongres Wanita Indonesia) 및 인도네시아 무슬림 여성연합조직(BMOIWI: Badan Musyawarah Organisasi Islam Wanita Indonesia) 등의 조직을 활성화하여 정치에서 여성의 참여를 활발하게 유도해야 한다(Khofifah 2005, 88-89). 이러한 여성의원들의 단합을 통해 국회(DPR) 내에서의 여성의원들의 목소리를 높여야 한다. 이와 함께 현재 적용되는 30%의 여성할당제의 비율을 확대하는 제도개선도 이루어져야 할 것이다. 여성할당제의 비율이 확대된다면 지금보다는 여성의원이 수적으로 증가할 것이며 이를 통해 국회 내에서 여성의원의 역할이 증대될 것이다.

표현의 자유, 언론의 자유 측면에서도 한국과 인도네시아는 부분적으로 자유를 침해받고 있다. 한국은 언론의 자유, 나아가 표현의 자유를 제도적으로는 보장하고 있다. 하지만 제도의 구축과 별개로 최근의 언론법 개정으로 언론규제가 강화되어 언론의 자유가 침해받고 있다. 이러한 상황 속에서 한국에 대한 언론자유는 긍정적으로 평가받지 못하고 있다. 인도네시아 역시 민주화 이후에도 언론의 자유는 크게 달라지지 못하고 있다. 오랜 독재기간 동안 언론인들은 자기검열의 문화가 형성되었고, 이는 민주화 이후에도 여전히 지속되고 있다. 또한 언론을 통제한다는 사고방식에 기인한 정부에 의해 언론인의 안전은 보장받고 있지 않으며, 이러한 상황 속에서 공정한 언론보도는 이루어지고 있지 않다. 하지만 최근 출판금지법의 폐지는 언론자유를 위한 긍정적인 첫걸음으로 평가할 수 있다.

<표 2-9> 기본권 측면의 한국과 인도네시아의 민주주의

		한국	인도네시아
헌법의 기본권 제도	기본권의 일반규정	행복추구권	행복추구권
	평등권	법 앞의 평등	·법 앞의 평등 ·기회의 균등
	자유권적 기본권	·인신에 관한 자유 ·사생활 영역의 자유 ·정신생활 영역의 자유	·인신에 관한 자유 ·사생활 영역의 자유 ·정신생활 영역의 자유
	경제적 기본권	·재산권 ·직업의 자유 ·소비자의 권리	·재산권 ·직업의 자유
	정치적 기본권	·정치적 자유권 ·참정권	·정치적 자유권 ·참정권
	청구권적 기본권	·청원권 ·재판청구권 ·국가배상청구권 ·형사보상청구권 ·범죄피해자구조청구권	해당사항 없음
	사회적 기본권	·인간다운 생활을 할 권리 ·교육을 받을 권리 ·근로의 권리 ·근로3권 ·환경권 ·혼인과 가족생활 보장 ·모성의 보호와 보건권	·인간다운 생활을 할 권리 ·교육을 받을 권리 ·근로의 권리 ·환경권 ·혼인과 가족생활의 보장 ·보건권
여성대표성	제도 (여성할당제의 도입)	비례대표 국회의원 50% 여성할당제	30% 여성할당제
	실행	·과거에 비해 여성의원 의 양적 증가 ·지역구 여성의원의 수는 증가하지 않음	·과거에 비해 여성의원 의 양적 증가 ·여성할당제 비율의 증가가 필요
언론의 자유	제도 (언론법)	·방송통신위원회 설치 ·언론중지 및 피해구제 등에 관한 법률	·언론법 개정으로 언론의 자유 보장 ·언론법 개정 이후 새로운 규제조치 ·출판금지법 폐지
	실행	·언론자유지수 하락 ·언론법 개정으로 언론의 자유 침해	·부분적 언론자유국가 ·자유와 규제가 복합적 으로 나타남
기본권의 양상		하락한 기본권	정체된 기본권

<표 2-9>에서 보는 바와 같이 한국과 인도네시아의 헌법에서의 기본권 조항은 몇 가지 측면에서 다른 점이 발견된다. 평등권의 측면에서 한국은 법 앞의 평등만을 명시하고 있지만, 인도네시아는 여기에 기회의 균등 조항을 함께 명시한다. 반면에 경제적 기본권에서 한국은 재산권, 직업의 자유, 소비자의 권리를 함께 명시하고 있지만, 인도네시아에서는 소비자의 권리에 대한 조항을 찾아볼 수 없다. 또한 인도네시아는 청구권적 기본권에 대한 조항도 명시되어 있지 않다. 사회적 기본권에 대해서도 한국에서만 근로3권 조항이 포함되었다. 기본권의 제도적 측면에서 헌법적 조항을 살펴본 결과, 한국의 기본권이 더욱 자세하게 명시되어 있었다.

여성대표성의 측면에서 한국과 인도네시아는 모두 여성할당제를 도입하고 있었다. 한국은 비례대표 국회의원에 한하여 50%의 여성할당제를 채택하고 있고, 인도네시아가 30%의 여성할당제를 채택하고 있다. 단순한 비율적 측면에서 한국의 비율이 더 높게 책정되었지만, 인도네시아는 전체의석의 30%의 비율이기 때문에 직접적인 비교는 불가능하다.

그러나 한국과 인도네시아 모두 과거에 비해 여성의원의 비율은 증가한 것을 확인할 수 있다. 물론 한국에서의 지역구 여성의원의 비율이 증가하지 않았다는 점, 인도네시아에서 여성할당제의 비율의 확대가 필요하다는 점 등의 보완 사항은 지적할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국과 인도네시아의 여성할당제로 인하여 여성의원의 수가 양적으로 증가했다는 측면에서 두 국가의 여성할당제는 모두 효과적이었다고 평가된다.

언론의 자유 측면에서 한국과 인도네시아의 언론자유는 부분적으로 통제받고 있다. 한국은 민주화 이후 언론자유가 보장되었다. 하지만 2000년대 이후 설치된 방송통신위원회와 「언론중지 및 피해구제 등에 관한 법률」로 인하여 부분적으로 언론의 자유가 침해받고 있다. 이러한 조치들로 언론자유지수는 하락하게 되었다. 인도네시아 역시 민주화 이후 언론법 개정으로 언론의 자유를 보장

받았다. 하지만 최근 언론을 규제하는 법률이 신설되어 문제가 되고 있다. 이러한 상황 속에서 출판금지법은 폐지되어 언론의 자유가 어느 한 쪽에서는 보장받지 못하는 반면 다른 한쪽에서는 보장받는 양상을 보이고 있다. 이러한 측면에서 한국과 인도네시아의 언론의 자유는 모두 부분적으로 제한되어 있다고 평가된다. 하지만 한국과 인도네시아의 언론의 자유의 양상은 다르게 나타난다. 한국의 언론자유는 최근에 오히려 하락한 형태로 평가할 수 있으며, 인도네시아의 언론자유는 특정 부분에서 제약된 형태로 나타나고 있다.

제도적으로 기본권이 보장되는 상황에서 여성대표성을 위한 제도적 장치가 마련되어 이를 통해 여성의원의 정치참여에 제한이 없고 언론의 자유가 보장된다면, 기본권의 수준은 높다고 평가된다. 한국은 여성할당제의 도입으로 여성대표성이 양적으로 증가되었다는 것은 긍정적으로 평가되었지만, 지역구 여성의원의 수가 증가하지 않았다는 점은 지적될 수 있다. 또한 언론의 자유는 최근에 오히려 하락하였다. 이러한 점에 기초하여 한국은 민주화 이후 기본권이 높은 수준에서 유지되거나 향상되는 것이 아니라 오히려 하락했다고 평가된다.

인도네시아 역시 한국과 유사하게 여성할당제의 도입으로 여성대표성이 양적으로 증가하였다는 것은 긍정적으로 평가되지만, 민주화 이후 언론의 자유는 여전히 제약적이다. 즉 민주화 이후 인도네시아의 기본권은 점차 높은 수준으로 향상되기 보다는 향상되지 못한 채 정체되어 있다.

### Ⅲ. 한국과 인도네시아의 경쟁성 측면의 민주주의

#### 1. 한국의 경쟁성 측면의 민주주의

1987년 6월 항쟁으로 불리는 민주화 운동이 전국적으로 확산되었고, 그 결과 당시 민정당 대통령 후보인 노태우는 직선제 개헌의 수용을 핵심 내용으로 하는 6.29 선언을 발표하게 됐다. 6.29 선언은 군부의 권위주의 정권이 민중의 민주화항쟁에 굴복하였다는 점과 이후 민주적인 경쟁규칙에 따라 실시되었다는 점에서 한국 정치사에서 획기적인 일로 받아들여지고 있다. 민주화 이후 한국은 경쟁적 선거를 제도적으로 보장하고 있으며, 이러한 제도적 틀 안에서 여섯 번의 대통령선거와 여덟 번의 국회의원선거를 ‘자유롭고’ ‘민주적’이며, ‘지속적’으로 실시하였다.

한국의 선거에서 정당간의 경쟁은 민주적으로 유지된다. 하지만 정당 내부에서의 경쟁성은 민주적으로 평가하기 어렵다. 한국은 여전히 공천과정에서 많은 문제점을 노출하고 있다. 후보선출 주체는 폐쇄적이며, 투표를 통한 경선보다는 지명에 의해 공천이 이루어지고 있다. 이러한 한국의 공천과정은 민주적이지도, 경쟁적이지도 않다.

한편, 민주화 이후 경쟁적인 선거의 정착에 선거관리위원회의 역할은 매우 중요했다. 선거관리위원회는 선거관리에 대한 전반적인 행정업무를 전담한다. 초기의 선거관리위원회는 단순히 선거를 관리하는 차원에서 활동하였지만, 민주화 이후 금권선거와 부정선거를 막기 위해 적극적으로 선거에 개입하였다. 이러한 선거관리위원회의 활동으로 한국의 선거에서 오랫동안 지적받았던 금권선거와 부정선거가 상당부분 사라지게 되었다.

## 1) 한국의 경쟁의 규칙

경쟁의 규칙은 제도적으로 보장하고 있는 경쟁의 규칙에 대한 법조항을 통해 살펴볼 수 있다. 먼저 한국은 헌법을 통해 정당 설립의 자유와 표현의 자유, 선거권, 선거의 원칙, 선거관리 등을 명시하고 있다. 헌법 제8조에서는 정당 설립의 자유를 인정하고 있다. 구체적으로 제1항에서 “정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다”로 명시되어 있다. 제2항에서는 정당의 성격과 정의를 나타낸다. “정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 필요한 조직을 가져야 한다.” 표현의 자유는 제21조 제1항에서 나타난다. “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.” 제24조에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”를 통해 선거권을 명시하고 있다. 또한 제41조 제1항과 제67조 제1항에서는 “보통·평등·직접·비밀선거”라는 선거의 4대 원칙을 분명히 하고 있다. 선거관리는 제114조 선거관리위원회의 구성, 제115조 선거관리위원회의 활동, 제116조 선거운동을 통해 자세하게 명시하여 있다.

「공직선거법」에서는 선거권, 피선거권, 후보추천, 정당의 후보자 추천을 위한 당내경선, 선거방법 등을 자세하게 설명한다. 「공직선거법」 제15조에 따르면 선거권은 19세 이상의 국민이다. 반면에 대통령의 피선거권은 선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민이고, 국회의원의 피선거권은 25세 이상의 국민이다(「공직선거법」 제16조).

후보추천은 제47조 정당의 후보자 추천, 제48조 선거권자의 후보자 추천으로 구분하여 명시한다. 정당의 경우 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다. 무엇보다 정당이 후보자를 추천할 때에는 ‘민주적’

인 절차를 따라야 한다는 점을 분명하게 명시하고 있다. 선거권자의 후보자 추천은 관할선거구 안에 주민등록이 된 선거권자는 각 선거(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 제외한다)별로 정당의 당원이 아닌 자를 당해 선거구의 후보자(이하 “무소속후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 무소속후보자가 되고자 하는 사람은 관할선거구선거관리위원회가 후보자등록신청개시일전 5일(대통령의 임기만료에 의한 선거에 있어서는 후보자등록신청개시일전 30일, 대통령의 궐위로 인한 선거 등에 있어서는 그 사유가 확정된 후 3일)부터 검인하여 교부하는 추천장을 사용하여 다음 각 호에 의하여 선거권자의 추천을 받아야 한다.

정당의 후보자 추천을 위한 당내경선은 제57조의2에서 명시한다. 제1항에서는 “정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선(이하 “당내 경선”이라 한다)을 실시한다”고 명시한다. 제2항에서는 보다 자세하게 당내 경선의 과정을 설명한다. “정당이 당내경선[당내경선의 후보자로 등재된 자(이하 “경선후보자”라 한다)를 대상으로 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 포함한다]을 실시하는 경우 경선후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다. 다만, 후보자로 선출된 자가 사퇴·사망·피선거권 상실 또는 당적의 이탈·변경 등으로 그 자격을 상실한 때에는 그러하지 아니하다.”

선거방법은 제146조에서 명시한다. 제1항에서는 선거의 기표방법에 대해 설명하고, 제2항에서는 1인 1표제를 언급한다. 다만, “국회의원선거, 시·도의원선거 및 자치구·시·군의회선거에 있어서는 지역구의원선거 및 비례대표의원선거마다 1인 1표로 한다”고 덧붙이고 있다. 마지막으로 제3항에서는 “투표를 함에 있어서 선거인의 성명 기타 선거인을 추정할 수 있는 표시를 하여서는 아니된다”로 규정하고 있다.

「정당법」에서는 총칙을 통해 정당의 목적과 정의를 설명하고, 정당의 설립과 정당의 운영, 정당의 기구, 정당의 재정, 정당 활동의 보장 등을 명시한다. 제1조에서는 정당법의 존재목적에 대해 설명한다. 이를 통해 “정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 확보하고 정당의 민주적인 조직과 활동을 보장함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다”는 것을 분명히 하고 있다. 제2조에서는 정당을 “국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”으로 규정한다.

「정당법」 제4조에 따르면 정당은 중앙당이 중앙선거관리위원회에 등록함으로써 성립된다. 정당을 설립하기 위해서는 강령 및 당헌의 기재사항을 공개해야 하며(제28조), 정당의 기구를 설립해야 한다(제29조). 제34조에 따르면 정당의 재정은 “정당의 재산 및 수입·지출 등 재정에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.”

정당활동의 보장은 제37조에 명시되어 있다. 제1항에서 “정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다”고 분명하게 명시되어 있으며, 제2항에서는 “정당이 특정 정당이나 공직선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물·시설물·광고 등을 이용하여 홍보하는 행위와 당원을 모집하기 위한 활동(호별방문을 제외한다)은 통상적인 정당 활동으로 보장되어야 한다”고 설명되어 있다.

한국은 헌법, 공직선거법, 정당법을 통해 경쟁의 규칙에 대해 자세하게 명시하고 있다. 다양한 법조항에 의해 경쟁의 규칙은 전제된다. 이러한 제도적 노력에 의해 민주적 ‘경쟁성’은 보장받고 있다. 그러나 이러한 경쟁성은 국회의원선거에서의 정당간의 경쟁성 혹은 대통령선거에서의 후보간의 경쟁성

만을 의미하며 정당 내부의 경쟁성은 정당의 자율성에 맡겨져 있다. 하지만 정당 내부의 경쟁성 역시 민주주의에서 경쟁성을 평가할 수 있는 원리이다. 따라서 정당 내의 공천과정을 통해 정당 내부의 경쟁성을 확인해야 한다.

## 2) 한국의 공천과정의 경쟁성

공천에서 후보를 선출하는 과정을 법으로 규정하고 있는 국가는 미국, 독일, 핀란드 등 극히 소수에 불과하다. 거의 대부분의 국가에서 공천과정은 정당 내부의 당헌이나 당규에 의해 정해지고 있다(Hazan and Rahat 2010). 한국의 경우 2005년 개정된 「공직선거법」에서 정당의 후보자 추천을 위한 당내 경선에 대한 내용이 포함되어 있다. 그러나 공직선거법에서의 당내 경선에 대한 내용은 일반론적 내용에 국한되어 있다. 따라서 정당 내부의 경쟁성을 살펴보기 위해서는 실제 정당의 공천과정을 분석해야 한다. 공천방식은 후보선정 과정의 포괄성, 후보선출 주체의 포괄성과 선발방식, 공천방식의 지역적 분권화 정도 등의 분류방법에 의해 유형화된다. 본 연구에서는 후보선출 주체의 포괄성과 선발방식에 집중하여 공천방식을 평가한다. 이를 위해 정당의 당헌이나 당규를 참고한다.

한국 정당에서 공천제도가 도입된 것은 1954년 자유당에 의해서였다. 당시 자유당의 공천제도는 하향식 공천방식이었다. 이러한 하향식 방식은 오랜 시간 지속되었다. 민주화 이후의 대통령 선거에서 후보자 추천은 경선에 의해서 이루어지지 않았다. 제13대 대통령 선거에서 민주정의당은 전두환 대통령의 지명으로 노태우 후보를 천거했고(신명순 2015, 114), 통일민주당은 김대중 후보와의 단일화 실패 이후 김영삼 후보를 추대하였다. 평화민주당은 전당대회를 개최하여 김대중 총재를 추대하였다. 제14대 대통령선거부

터 경선이 도입되었다. 그러나 여전히 국회의원 선거에서는 중앙당의 공천 심사위원회에서 하향식으로 후보자가 결정되었다.

2002년 지방선거부터 이전의 폐쇄적인 하향식 후보 공천 방식은 변화되기 시작하였다(전용주 2005; 전용주·공영철 2012). 공천과정에서 경선제도가 도입되었다. 제17대 국회의원 선거에서 주요 정당은 경선제도를 도입하였으며, 현재까지 당헌과 당규를 통해 상향식 공천방식을 명시하고 있다. 새누리당의 공천방식은 당헌 제5장 대통령후보자의 선출과 제6장 공직후보자의 추천에서 명시된다. 제5장 제91조 대통령후보자의 선출에 따르면, “대통령후보자는 대통령후보자 선출을 위한 국민참여선거인단대회의 투표결과와 여론조사 결과를 종합하여 선출”한다고 명시되어 있고, “국민참여선거인단 유효투표 결과 80%, 여론조사결과 20%를 반영하여 산정”한다고 덧붙이고 있다. 또한 제6장 제97조 후보자추천에서는 “당의 각종 공직선거의 후보자는 국민참여 선거인단대회 등 상향식 추천방식을 통해 추천한다”고 명시하고 있다.

더불어 민주당의 공천방식은 당헌 제100~105조에 명시되어 있다. 제100조 대통령후보자의 추천에 따르면, “대통령후보자의 선출은 국민경선 또는 국민참여경선을 원칙으로 한다”고 되어 있다. 제101조 시·도지사선거후보자 및 지역구국회의원선거후보자의 추천에 따르면, “시·도지사선거후보자 및 지역구국회의원선거후보자는 중앙당공천관리위원회가 심사하여 두 명 이상으로 선정하고 경선방법을 마련하되, 당규로 정하는 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 단수로 선정할 수 있다”고 설명한다.

정당의 당헌과 당규에 민주적 경선방식에 대한 조항이 포함되어 있지만 여전히 한국 정당의 공천과정은 민주적이지 않다. 제17대 국회의원 선거에서 주요 정당은 실질적 경선 대신에 ‘단수 우세후보지역, 전략선거구’라는 명목 하에 현역의원이나 외부 영입인사를 우선적으로 공천하여 공천과정의 민주성과 공정성을 확보하지 못하였다(신명순 2015, 119). 또한 경선을 실시

한 경우에도 경선 선거인단의 구성과 저조한 투표참여율의 문제가 발생하였다(신명순 2015, 119). 가장 최근에 치러진 제20대 국회의원 선거에서도 공천제도는 당헌·당규에서 규정하고 있는 상향식 추천방식으로 치러졌다고 보기 어렵다.

새누리당과 더불어 민주당 모두 정당의 지도자, 지도부 혹은 공천심사위원회가 공천권한을 갖는다. 즉 후보선출 과정은 여전히 폐쇄적인 구조를 보인다. 정당의 지도부가 후보공천 과정에 적극적으로 개입하는 공천방식으로 후보의 선발방식 역시 투표보다 지명에 의해 이루어지고 있다. 이러한 측면에서 한국 정당의 공천과정은 여전히 하향식 공천방식을 보이고 있다고 평가할 수 있다.

제19~20대 국회의원 선거에서 새누리당과 민주통합당, 더불어 민주당은 모두 경선을 기본 원칙으로 하고 있다. 새누리당은 당원과 일반국민으로 구성된 선거인단을 통한 경선방식을 채택하였다. 제19대 국회의원선거에서 민주통합당은 모바일투표, 현장투표, 여론조사를 통한 국민참여경선 방식을 채택하였다. 더불어 민주당은 권리당원과 권리당원이 아닌 유권자를 대상으로 하여 투표 혹은 조사결과를 반영하거나 선거인단을 구성하는 방식을 채택하였다. 권리당원과 유권자의 비율은 각각 50%이다. 하지만 여전히 공천결정권은 정당의 지도부에 의해 선발된 공천심사위원회에 의해 주도되고 있다.

<표 3-1> 제19~20대 국회의원선거에서의  
주요 정당의 지역구후보 공천방식

		새누리당	민주통합당/더불어 민주당
후보 자격	19대	(책임) 당원	(권리) 당원
	20대	(책임) 당원	(권리) 당원
공천 기준	19대	1) 총선/대선승리 기여 2) 지역주민의 신망 및 당선가능성 3) 사회 각계각층의 목소리를 대변하는 정책입안 능력 4) 엄격한 도덕성과 참신성 5) 당 헌신도 및 사회기여도	1) 정체성 2) 기여도 3) 의정활동 능력 4) 도덕성 5) 당선가능성
	20대	1) 여성·장애인 등 정치적 소수자 2) 유능한 정치신인 3) 당 기여도가 높은 인사	1) 정체성 2) 기여도 3) 의정활동 능력 4) 도덕성 5) 당선가능성
공천 결정 권	19대	중앙당 공천위원회 심사 국민공천배심원단 추천 (전략지역 후보 재의권고가능) 최고위원회 의결확정	공천심사위원회 심사 최고위원회 인준
	20대	중앙당 공천관리위원회 심사 국민공천배심원단 최고위원회 의결확정	중앙당 공천관리위원회 심사 최고위원회 의결 및 당무위원회 인준
선출 방법	19대	선거인단 -1,500명 규모 -당원 20% + 일반국민 80%	국민참여경선 -모바일투표+선거인단현장투표+ 여론조사 -후보 간 합의시 100% 국민여론조사 -선거인단 유권자 총수의 2% 이내 (모바일/현장투표70%+여론조사 30%) -타 정당의 당원이 아니면서 총선경선에 참여한 적이 없는 자
	20대	국민참여선거인단 -당해 선거구 유권자수의 0.5% 이상 또는 1,000인 이상 규모 -당원 30% + 일반국민 70%	국민참여경선 -권리당원과 권리당원이 아닌 유권 자를 대상으로 하여 투표 또는 조사 결과를 반영 혹은 선거인단을 구성 -권리당원의 투표 및 조사결과 50% + 유권자의 투표 및 조사결과 50%

\* 출처: 새누리당 당헌, 더불어 민주당 당헌,  
윤종빈. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점: 새누리  
당과 민주통합당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제11권 제2호, 12를 재편집.

<표 3-1>에 따르면, 새누리당은 중앙당 공천심사위원회의 심사와 국민공천배심원단의 추천을 병행하여 일정한 자격과 기준에 의거한 당원 이외의 일반 시민들이 후보선출 과정에 참여하여 최고위원회가 의결을 확정하는 공천방식을 보이고 있다. 하지만 전략지역후보의 경우 재의권고가 가능한 단서조항을 두었으며, 여전히 공천심사위원회에 의해 공천이 주도되고 있다. 민주통합당과 더불어 민주당은 당원 이외의 일반 시민의 공천참여를 제한하고 있으며, 오로지 공천심사위원회의 심사를 통해 최고위원회가 인준하는 공천방식을 보인다.

이러한 공천방식으로 제19대 국회의원선거에서 새누리당은 후보를 공천한 230개 지역구 중 183곳에서 중앙당 공천위원회가 심사한 단수 후보를 공천하였고, 국민참여경선은 단 8곳에 불과하였다. 또한 여론조사 방식으로 39개 지역구의 후보자를 공천하였다. 반면에 민주통합당은 99개 지역구에 단수 후보를 공천하였고, 국민참여경선을 통해 86개의 지역구에 후보자를 공천하였다. 또한 여론조사 방식으로 25개의 지역구에 후보자를 공천하였다. 특히 ‘여성의 대표성’과 관련하여 50%의 여성할당제가 실시되는 비례대표 공천방식에서는 두 정당 모두 ‘불투명한’ 공천방식을 채택하고 있다.

<표 3-2> 제19대 국회의원선거에서의  
새누리당과 민주통합당의 선거구 후보 공천 방식

	단수후보	국민참여경선	여론조사	합계
새누리당	183(79.6%)	8(3.5%)	39(17%)	230(100%)
민주통합당	99(47.1%)	86(41%) 현장투표+모바일:68 현장투표+모바일+여론조사:18	25(11.9%)	210(100%)

\* 출처: 전용주. 2012. “19대 총선과 정당 공천방식의 변화: 진전 혹은 퇴보?.” 『시대정신』 제55호(여름), 171.

<표 3-2>에서 보는 바와 같이 제19대 국회의원선거에서 새누리당은 민주통합당보다 중앙당 공천심사위원회에 의한 하향식 단수후보 공천이 많은 비중을 차지했다. 또한 국민참여경선보다 여론조사를 더욱 선호하였다. 반면에 민주통합당은 새누리당보다 국민참여경선을 선호한다. 따라서 민주통합당은 새누리당에 비해 상향식 후보 공천방식을 더 활용하였다고 평가된다. 제20대 국회의원선거에서 새누리당과 더불어 민주당의 공천방식은 제19대 국회의원선거의 공천방식과 크게 달라지지 않았다. 새누리당은 선거인단을 통한 공천방식을 유지하고 있으며, 더불어 민주당은 국민참여경선의 공천방식을 채택하였다. 이러한 공천방식에 의해 제20대 국회의원 선거에서도 새누리당에 비해 더불어 민주당이 상향식 후보 공천방식을 더 활용하여 후보선정 과정에서 높은 수준의 포괄성을 보였다. 제19대~20대 국회의원 선거에서 민주통합당과 더불어민주당은 새누리당을 비교하여 지명보다는 투표에 의한 선별방식과 후보선출 주체의 높은 포괄성을 보여주었다. 즉 민주통합당이 더욱 포괄적인 공천과정을 보여주고 있으며, 이를 바탕으로 민주적 공천방식의 성격을 띠었다고 평가된다.

### 3) 한국의 선거관리

선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무처리를 위한 기관이다. 한국은 헌법 제114조 제1항에서 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다”고 명시하고 있다. 제2항에서 선거관리위원회의 구성에 대한 조항을 살펴볼 수 있는데, 이에 따르면 “대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인, 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성된다.” 이러한 조항은 선거관

리위원회의 독립성을 보장하기 위한 것이다. 즉 대통령과 국회, 대법원장에 각각 임명권을 부여하여 정부 혹은 특정 정당에 의한 정치적 영향력에 의해 선거관리위원회의 독립성이 침해받지 않기 위함이다. 한편, 제4항에서는 “선거관리위원회의 위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다”고 명시하고 있다. 이는 선거관리위원회가 감독기관으로써 정치적 중립성이 전제되어야 하기 때문이다.

선거관리위원회는 선거과정에 대한 대부분의 일을 관리한다. 여기서 선거과정(electoral process)은 선거의 준비와 실시에 관하여 단계별로 전개되는 일련의 절차를 의미한다(음선필 2015, 224). 이러한 선거과정의 범위에는 선거법 제정, 선거구 확정, 선거일정 확정, 선거권자 확정, 정당등록, 후보자등록, 선거운동관리, 선거권자에게 선거정보의 제공, 선거비용 혹은 정치자금관리, 투표관리, 개표 및 집계, 선거결과의 확정, 분쟁의 해결 등이 포함된다(음선필 2015, 224). 한국은 현행법상 선거법 제정과 선거구에 관한 사항의 결정은 국회의 권한에 속하고(「헌법」 제41조 제2항 및 제3항, 제67조 제5항, 제118조 제2항), 선거쟁송의 해결은 법원의 사법권에 속한다(「헌법」 제101조). 그리고 선거일정은 「공직선거법」에 명시된다(「공직선거법」 제33조~제36조). 선거법 제정, 선거구 확정, 선거일정 확정, 선거쟁송의 해결을 제외하는 선거과정에는 선거관리위원회가 수행한다. 선거관리위원회가 담당하는 선거관리에는 선거인명부 작성의 감독, 통합선거인명부의 작성에 의한 선거권자의 확정, 정당등록, 후보자등록, 선거운동관리, 선거권자에 대한 선거정보의 제공, 선거비용 및 정치자금의 관리, 투표관리, 개표 및 집계, 선거결과의 확정이 포함된다. 이외에도 선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거관리에 관한 규칙을 제정할 수 있으며(「헌법」 제114조 제6항), 선거관리위원회와 시·도선거관리위원회는 지방선거에서 선거와 당선에 관한 선거소청에 대하여 결정권을 가진다(「공직선거법」 제219조~제221조).

초기 선거관리위원회의 활동은 선거행정을 관리하는 차원에서 이루어졌다. 민주화 이전의 선거관리위원회는 선거인명부 작성의 감독, 정당등록, 후보자등록, 선거운동관리, 투표관리, 개표 및 집계, 선거결과의 확정 등의 행정관리형의 태도를 유지했다. 당시의 선거관리위원회는 정부로부터 엄격한 독립성을 보장받지 못하였고, 정부의 영향력에서 자유롭지 못했다. 따라서 정치적으로 의견을 내어 영향력을 줄 수 있는 행위보다 선거관리라는 행정적인 역할에만 집중하는 모습을 보였다.

하지만 민주화 이후 선거관리위원회의 역할은 확대되는 모습을 보인다. 선거관리를 정상화하고 비효율적인 선거관리체제를 관리하는 등의 역할로 확대되었다(김태홍 2012, 67). 특히 금권선거와 불법선거의 고질적 병폐를 치유하기 위해 선거관리위원회가 적극 개입했다. 1989년 동해시 국회의원재선거는 이러한 변화를 시작한 단초가 되었다(이종우 2014, 60). 이 선거에서 선거관리위원회는 처음으로 선거법 위반행위에 대한 단속활동을 시작했고, 후보자와 선거사무장 전원을 검찰에 고발하였다. 이후 1991년 실시된 지방선거에서는 최초로 단속반을 운영하였고, 선거법 위반행위 신고센터를 운영하기 시작하였다. 1992년 제14대 국회의원선거에서는 기동단속반과 특별단속반을 처음으로 편성·운영하였다. 이러한 과정을 거치면서 불법선거에 대한 선거관리위원회의 적극적인 활동은 시작되었다.

1994년 「공직선거 및 선거부정방지법」 제정으로 불법선거를 억제하기 위한 제도개선이 되었으며, 선거관리위원회가 활동하는 영역은 더욱 확대되었다. 선거범죄에 대한 선거관리위원회의 조사권이 강화되었고, 선거법 위반행위에 대한 중지 경고 또는 시정명령권 및 수사의뢰와 고발권을 갖게 되었다. 이러한 선거법 위반행위를 단속하는 권한을 바탕으로 선거관리위원회는 1997년 제15대 대통령선거부터 2012년 제18대 대통령선거까지 선거법 등의 위반행위에 대한 34,850건의 위반조치를 적발하였다(이종우 2014, 60).

선거관리위원회는 독자적인 인사 및 예산편성권은 물론 국회에서 선거에 관한 법령의 제정·개정시 의견을 제출할 수 있는 권한을 갖는다. 1994년 「공직선거법」 개정으로 선거관리위원회는 준사법권, 준입법권과 함께 인사·예산편성권 및 특별사법경찰권까지의 권한을 가지게 되었다(김태홍 2012, 68). 최근 2016년 8월에도 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였다. 선거운동의 자유 확대, 유권자의 알권리 강화, 참정권 확대와 국민 신뢰 보호, 기타 선거제도의 합리적 개선에 대한 공직선거법에 대한 개정의견과 정당활동의 자유 확대와 내실화, 정치자금의 원활한 조달, 정치자금의 회계투명성 강화 등의 정당법·정치자금법에 대한 개정의견을 제출하였다(중앙선거관리위원회 「정치관계법 개정의견: 공직선거법·정당법·정치자금법」 2016. 8. 25 제출). 개정의견에는 선거권자 연령을 18세로 하향 조정하는 방안, 당선무효된 사람 등에 대한 선거비용 반환제도의 실효성을 확보 방안, 사전투표제도의 개선점, 정당후원회 제도 부활 등의 내용이 포함된다.

선거관리위원회의 역할의 확대는 선거관리위원회의 독립성을 보여준다. 특히 선거관리위원회의 개정의견에 대한 활동은 선거관리위원회가 행정관리의 역할을 넘어서 정치적으로 영향력을 발휘하고 있다는 것을 보여준다. 이러한 선거관리위원회의 독립성을 바탕으로 한국의 선거는 자유롭고 공정하게 시행되고 있으며, 경쟁적 선거가 보장받는다. 따라서 선거관리의 측면에서는 한국 민주주의의 경쟁성은 보장받는다고 평가할 수 있다.

## 2. 인도네시아의 경쟁성 측면의 민주주의

인도네시아는 대통령과 국회의원의 임기가 동일하며, 당해 국회의원선거와 대통령선거가 실시된다. 인도네시아는 대통령선거의 후보를 추천하는 자

격을 “국회(DPR)의원 선거에서 25%의 득표율을 획득하거나 혹은 국회(DPR) 의원 선거에서 20%의 의석수를 획득한 정당”으로 규정한다(「대통령 및 부통령과 관련된 2011년 2번 법률(이하 「정·부통령 선거법」으로 표기)」 *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* 제9조.) 따라서 인도네시아에서 국회(DPR)의원선거에서의 득표율은 매우 중요한 의미를 갖는다.

인도네시아는 민주화 이후 헌법, 선거법, 정당법 등의 법률조항을 통해 경쟁적 선거를 제도적으로 보장한다. 민주화 이후에 실시된 세 번의 대통령선거와 국회의원선거는 모두 민주적 제도를 바탕으로 시행되었다. 하지만 정당 내부의 경쟁성은 민주적이지 않다. 정당 내부의 공천과정은 제도화되지 않았으며, 여전히 지도부에 의한 공천이 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 선거과정에서도 부정선거 등 끊임없는 논란이 야기되고 있다. 특히 선거위원회(KPU) 임원들의 부패스캔들은 선거위원회(KPU)의 활동을 축소하는 데 결정적인 역할을 하게 되었다.

### 1) 인도네시아의 경쟁의 규칙

인도네시아 민주주의의 참여의 규칙은 제도적으로 보장하고 있는 경쟁의 규칙에 대한 법조항을 통해 살펴볼 수 있다. 먼저 인도네시아는 헌법을 통해 표현의 자유, 정치적 자유권, 선거의 원칙 등을 명시하고 있다. 헌법 제27A조에서는 표현의 자유를 인정하고 있다. 구체적으로 “집회와 결사, 말과 글의 표현, 그리고 선호의 자유는 법에 의해 규정”하고 있다. 정치적 자유권은 제28E조의 제3항 “개인은 그들의 의견을 결합시키고, 모으고, 표현하는 권리를 가진다”를 통해 보장하고 있다. 선거의 원칙은 제22E조의 제1항을

통해 “5년에 한 번씩 정직하고 공정한 방법으로 직접, 보통, 자유, 비밀선거로 시행된다”고 명시하고 있다. 또한 제6A조 제1항, 제19조 등을 통해 대통령과 부통령, 국회(DPR), 지역대표협의회(DPD: Dewan Perwakilan Daerah), 지방의회(DPRD: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)의 구성원은 총선거를 통해 선출된다는 점을 분명히 하고 있다.

「정·부통령 선거법」에는 총선거 원칙, 선거권, 피선거권, 선거방법, 선거관리, 정당의 후보자 추천, 공천과정의 민주성 등의 내용이 포함된다. 「정·부통령 선거법」 제2조에 따르면 총선거는 “효율적으로 선거를 실행하기 위해 자유롭고 정의롭게 시행되어야 한다.” 「정·부통령선거법」 제27조에 따르면 선거권은 선거 당일 만 17세 이상 혹은 결혼을 했거나 한 적이 있는 인도네시아 국민이다. 반면에 제5조에 따라 피선거권을 갖기 위해서는 열여덟 개의 자격요건을 갖춰야 한다. 대표적으로 후보자는 태어날 때부터 인도네시아의 국민이었고, 또한 그의 의지로 다른 국적을 받아들인 적이 없어야 하며, 인도네시아 공화국에 거주해야만 한다. 그리고 대통령 혹은 부통령 직책의 세 번 중임은 불허하고 있다. 하지만 한국처럼 연령에 의한 피선거권의 제한은 없다.

선거방법은 제118조 제1항에 명시되어 있다. 이에 따르면, “정·부통령 선거에서 투표지의 기표는 한 번의 표식(tanda satu kali)으로만 이루어져야 한다.” 선거관리는 제1조 제5항에 명시되어 있다. 이에 따르면, “선거위원회(KPU)는 독립적이고 정착되어 있고 국가적인 성격을 가진 선거를 주관하는 위원회”로 정의된다. 한편, 대통령과 부통령은 정·부통령제로 선출되며, 대통령과 부통령의 후보는 조건을 갖춘 정당 혹은 연합정당들에 국한된다(「정·부통령선거법」 제1조 제4항). 이를 위해 대통령과 부통령의 후보는 관련된 정당내규로부터 민주적이고 공개적인 방식으로 선정되어야 한다(「정·부통령선거법」 제10조 제1항).

「국회(DPR), 지역대표협의회(DPD), 지방의회(DPRD)의원 선거와 관련된 2012년 8번 법률」(이하 국회(DPR) 선거법으로 표기) (*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*)을 통해서 총선거 원칙, 선거제도, 선거권, 피선거권, 의회진입을 위한 정당의 봉쇄조항 등이 설명되어 있다. 「국회(DPR) 선거법」 제1조 제1항에 따르면 총선거는 “뻘짜실라와 1945년 헌법(UUD 1945)를 바탕으로 인도네시아 공화국 안에서 국민들의 통치권을 즉시, 대중, 자유, 비밀, 정직, 공정하게 실행하기 위해서 시행되어야 한다.” 선거제도는 「국회(DPR)의원 선거법」 제5조를 통해 명시되어 있다. 제1항에서는 “국회(DPR), 주 지방의회(주 DPRD), 군/시 지방의회(군/시 DPRD) 의원을 선출하기 위한 총선거는 개방형 정당명부식 비례대표제(proporsional terbuka) 방식으로 시행”된다고 설명한다. 제2항에서는 “지방의회(DPD) 의원을 선출하기 위한 총선거는 지역구 다수득표제(distrik berwakil banyak) 방식으로 시행”된다고 설명한다.

한편, 「국회(DPR)의원 선거법」 제1조 제25항에 따르면 선거권은 선거 당일 만 17세 이상 혹은 결혼을 했거나 한 적이 있는 인도네시아 국민이다. 반면에 피선거권은 21살 이상의 인도네시아 국민이다(「국회(DPR)의원 선거법」 제12조). 또한 제7조에 따르면 국회(DPR)의원 선거의 피선거권을 갖는 주체는 개인이 아닌 정당으로 국한되어 있다. 이는 인도네시아의 국회(DPR)의원 선거제도가 비례대표제이기 때문이다. 의회진입을 위한 정당의 봉쇄조항은 제8조에서 명시되어 있다.

「정당법」에서는 총칙을 통해 정당을 정의하고, 서문을 통해 정당의 목적과 설립을 보장하고 있다고 명시하고 있다. 「정당법」 제1조 제1항에 따르면, 정당은 “국가적인 성격을 바탕으로 조직된 것으로, 인도네시아의 시민

들에 의해 같은 의지로 자발적으로 국가, 사회, 조직원을 보호하고 함께 이 상을 위해 투쟁/전진하기 위해 만들어졌으며, 뻘짜실라와 1945년 헌법(UUD 1945)를 바탕으로 완전한 인도네시아 공화국을 지키고자 노력”하는 것으로 정의할 수 있다. 정당설립을 위해서는 적어도 정관(akta notaris)과 함께 21살 이상의 인도네시아 성인 50명이 정당원으로 등록되어야 한다(「정당법」 제2조 제1항). 또한 「정당법」 서문에 따르면 정당이란 “인도네시아 국가이 상을 실현하는 것을 바탕으로 정치를 참여할 수 있는 기구로 필요”하며, 정당은 “책임, 기능, 역할을 수행함으로써 사회의 다양성을 발전하고 활력을 높이는데 기여”해야 한다.

인도네시아는 헌법, 정·부통령 선거법, 국회(DPR)의원 선거법, 정당법을 통해 경쟁의 규칙에 대해 자세하게 명시하고 있다. 다양한 법조항에서 경쟁의 규칙은 전제되며 경쟁성은 보장받는다. 그러나 후보자간의 경쟁성이 정·부통령선거법에, 정당간의 경쟁성이 국회(DPR)의원 선거법에 명시되어 있는 것과는 달리 정당 내부의 경쟁성에 대한 내용은 언급되어 있지 않다. 따라서 정당 내부의 경쟁성에 대한 평가를 위해 개별 정당의 공천과정을 확인해야 한다.

## 2) 인도네시아의 공천과정의 경쟁성

인도네시아는 비례대표제를 채택하고 있다. 비례대표제는 한 선거구에서 여러 명의 의원을 선출하는 제도로, 다수제 선거제가 가지고 있는 정당의 득표비율과 의석비율 사이의 비비례성의 문제를 줄이기 위해 고안되었다(신명순 2010, 301). 비례대표제는 한 선거구에서 정당이 얻은 득표수에 비례하여 의석을 배분한다. 비례대표제 선거방법 중에서 대부분의 국가들이 사용

하는 방법은 정당명부식 비례대표제이다. 이 제도에서는 해당 선거구에서 선출할 의원의 수와 같거나 적은 수의 후보명부를 정당이 제출하며 유권자는 후보명부를 보고 이들을 공천한 정당에 투표한다.

정당명부식 비례대표제를 채택하는 국가들에서 유권자들이 투표지에 기표하는 방법은 정당에 투표하는 방식과 후보자 개인에 투표하는 방식으로 구분된다. 정당에 투표하는 제도는 비선호(non-preferential) 투표제 혹은 폐쇄형 정당명부(closed party list) 비례대표제라고 부른다. 인도네시아는 1999년 국회(DPR)의원 선거에서는 정당에 투표하는 방법을 채택하였다. 정당에 투표하는 방법은 정당이 제출한 후보자명부에 있는 후보자 순서대로 당선자가 결정된다. 유권자는 정당에 대해서만 선호표시를 할 수 있을 뿐, 정당이 제시한 명부에 기재된 후보의 선호도까지 표시할 수 없다. 따라서 후보자명부의 순서는 후보자들의 당락에 많은 영향을 미칠 수 있기 때문에 공정하고 민주적인 공천과정이 무엇보다 중요하다. 하지만 후보자명부의 순서를 결정하는 공천과정에서 정당 지도부의 영향력에 의한 폐해가 발생하기도 한다. 인도네시아 역시 공천과정에서 공정하고 민주적인 상향식 공천보다는 정당 지도부의 막대한 영향력에 의한 하향식 공천으로 후보자들의 순서가 결정되었다.

정당명부식 비례대표제의 두 번째 방법은 정당명부 중에서 유권자가 개별 후보를 선택하는 제도이다. 선호(preferential) 투표제 혹은 개방형 정당명부(open party list) 비례대표제라고 부른다. 이 제도에서 유권자는 정당이 제출한 후보자명부의 순서에 동의할 경우에는 정당에 투표를 하고, 만약 그렇지 않다면 선호하는 후보에게 개별적으로 투표한다. 후보에게 투표할 수 있기 때문에 정당의 공천방법은 후보자들의 당락에 영향을 미치지 않는다. 인도네시아는 2004년 국회(DPR)의원 선거에서부터 유권자가 개별 후보를 선택하는 개방형 정당명부 비례대표제를 도입하였다. 개방형 정당명부 비례대

표제의 도입으로 후보자들에게 개별 투표가 가능해졌고, 지도부에 의해 당락이 결정되는 공천문제를 해소할 것이 기대되었다.

하지만 여전히 개별 후보자의 공천과정에서의 당락은 정당의 지도부에 의해 결정되고 있다. 제도적으로 공천에 대한 당헌·당규를 마련하고 있지 않으며, 정당의 지도부에 의해 공천이 결정된다. 즉 지도부의 성향에 따라 후보자가 선택되고 있다. 또한 모든 공천순서 역시 지도부에 의해 결정된다. 뿐만 아니라 선거 당일에 후보자가 바뀌는 사례도 일어나고 있다.

정당 지도부의 성향에 따라 후보자의 선택 기준이 다르게 나타난다. 투쟁민주당(PDI-P)은 정당 내부에서 후보자를 찾기 보다는 인기나 대중적 지지를 가진 인물을 영입하는 것을 선호한다. 영입하고자 하는 인물은 정당의 지도부에서 주로 추천된다. 자카르타 주지사 선거 등 영향력이 큰 선거에서는 대중적인 인지도를 가지고 있는 외부인사를 영입하는 전략을 보이고 있다. 이러한 전략은 2014년 대선에서도 나타났다. 당시 자카르타 주지사로 큰 인기를 누리고 있는 조코위(Joko Widodo)를 영입하여 투쟁민주당(PDI-P) 대선후보로 선택하였다. 반면에 골까르(Golkar: Partai Golongan Karya)는 정당 내에 강력한 영향력을 행사할 수 있는 잠재적 후보군이 많이 존재한다. 골까르는 권위주의 정권부터 주요 정당으로써 권위주의 정부시절의 관료였거나 현재 기업의 회장직을 역임하고 있는 인물들이 골까르를 지지하는 경우가 많다. 따라서 인기나 대중적 지지를 가진 외부인사보다 정당을 강력하게 지지하는 내부 인물을 선호하는 경향을 보인다. 예를 들어 2012년 대통령 선거의 경우 지도부 회의에 의해 당 총재인 아부리잘 바끄리(Aburizal Bakrie)를 후보로 결정하였다.

지도부의 성향에 따라 투쟁민주당(PDI-P)과 골까르(Golkar)의 후보자 선택기준은 다르게 나타나지만, 두 정당 모두 공천과정이 지도부에 의해 좌우되고 있는 것은 분명하다. 다른 정당들 역시 두 정당과 크게 다르지 않은

상황이다. 이러한 공천과정은 인도네시아의 정당 내부의 경쟁성이 여전히 제한적인 것을 보여준다.

### 3) 인도네시아의 선거관리

선거관리위원회는 선거를 주관하는 곳으로 선거관리에 대한 모든 업무를 담당한다. 인도네시아는 「정·부통령 선거법」과 「국회(DPR)의원 선거법」에서 선거위원회(KPU)를 언급하고 있다. 먼저 「정·부통령선거법」 제1조 제5항에서 “선거위원회(KPU)는 선거를 주관하는 기구로 독립적으로 정착되어 있고, 국가적인 성격을 가진다”고 명시되어 있다. 「국회(DPR)의원 선거법」에서도 제1조 제6항에서 “선거위원회(KPU)는 총선거를 전국적·안정적·독립적으로 시행하기 위한 하나의 기구”로 정의한다. 이러한 법적 조항은 선거위원회(KPU)의 독립적 성격을 보장하고 있다.

선거위원회(KPU)는 일곱 명의 위원으로 구성되며, 임기는 5년이다. 선거위원회(KPU)의 위원은 국회의 심사를 통해 대통령에 의해 임명된다. 임명을 위한 상호동의가 필요한 조항을 통해 국가권력의 분산을 위해 노력하는 한편, 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무처리에서 자율성과 독립성을 더욱 강화시키고 있다.

선거를 운영하는 조직의 중립성과 전문성은 민주적 선거를 위한 최우선적인 전제조건이다. 따라서 선거위원회(KPU)의 책임성은 인도네시아의 민주적 선거에 많은 영향을 미친다. 민주화 이후 처음으로 실시된 2004년의 두 번의 선거의 성공으로 인도네시아의 선거관리는 긍정적 평가를 받았다. 하지만 선거 이후 선거위원회(KPU) 임원들의 부패스캔들이 발생하면서 상황은 달라지게 되었다. 선거위원회(KPU) 많은 임원들이 뇌물수수 혐의에 연

루되어 해임되었고, 2007년 새로운 임원들이 임명되기 전까지 선거위원회(KPU)의 기능은 마비가 되었다. 새로운 임원들의 선거경험 부족으로 선거 관리는 제대로 이루어지지 않았다(Schmidt 2010).

선거위원회(KPU)의 부패스캔들로 인하여 「선거조직에 관한 2007년 22번 법률(이하 「선거조직법」으로 표기)」(*Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Organisasi Pemilihan*)이 개정되었다. 「선거조직법」의 신설 목적은 선거를 운영하고 감독하기 위한 다양한 행위자의 책임성의 역할을 분명히 하기 위해서였다. 개정된 법률로 인하여 선거를 운영하고 감독하는 선거위원회(KPU)의 권한은 매우 축소되었다(Schmidt 2010). 특히 운영자금을 독자적으로 사용할 수 없게 되었다. 선거위원회(KPU)의 권한 축소로 선거위원회(KPU)의 활동은 선거행정을 관리하는 차원에서만 이루어지게 되었으며, 제한적으로 독립성이 유지되었다.

「선거조직법」 개정으로 인하여 2009년 선거 관리는 질적으로 많은 문제를 야기하였고, 선거 운영과 실행과정에서도 특이한 문제가 나타나게 되었다. 종속적인 운영자금으로 인한 인력부족으로 유권자에게 선거에 대한 충분한 정보를 제공하지 못하게 되었다. 특히 투표용지를 기표하는 방식의 변화, 즉 마킹에서 편칭하는 방식으로의 전환에 대한 정보가 제대로 제공되지 않아 2009년 선거에서 무효표로 처리된 비율이 14.4%에 달하게 된다. 이는 당시 정당의 지지도와 비교해 볼 때, 20.85%의 지지를 얻은 민주당(PD), 14.45%의 지지를 얻은 골까르(Golkar)에 이어 세 번째에 해당하는 수치이며, 지지율 3위를 기록한 투쟁민주당(PDIP)의 14.03%보다 높은 수치이다. 선거위원회(KPU)의 부패스캔들로 촉발된 선거조직법 개정으로 인하여 2009년 선거참여는 충분한 정보의 제공 없이 이루어졌으며 많은 혼란을 야기한 선거가 되었다.

그러나 더 많은 혼란을 야기한 것은 선거위원회(KPU)의 권한이 축소되어

문제 해결 능력마저 상실하게 되었다는 측면이다. 이는 특히 선거위원회(KPU)의 종속적인 운영 자금으로 인하여 발생하게 되었다. 고정적이고 충분한 자금의 지원이 없어, 직원을 충분히 고용할 수 없게 되었고, 이를 통해 유권자 명부를 제대로 업데이트 하지 못하게 되었다(Sukma 2010). 그 결과 오직 각 주의 50%의 유권자만을 업데이트 하게 되었다. 2009년의 선거에서의 선거위원회(KPU)는 투명하고 공정한 선거를 위한 제역할을 수행하지 못하였으며, 선거위원회(KPU)의 선거 경영에서의 문제점은 인도네시아 민주주의에서 개선되어야 할 부분으로 지적받고 있다.

### 3. 한국과 인도네시아의 경쟁성에 대한 비교

민주주의가 정당의 경쟁성을 보장해야 한다는 측면에서 정당간의 경쟁성과 함께 정당 내부의 경쟁성도 민주주의를 평가할 수 있는 지표가 될 수 있다. 특히 정당의 공천과정의 공정성과 투명성은 개별 정당의 민주성을 보여준다. 한국과 인도네시아는 공정하고 자유롭고 민주적인 선거를 실시하고 있다. 이러한 민주적 선거를 위해 한국과 인도네시아는 헌법, 선거법, 정당법 등을 통해 경쟁성을 법적으로 보장하고 있다. 하지만 한국과 인도네시아의 선거가 모든 측면에서 경쟁성을 보장하고 있다고 보기는 어렵다. 정당 내부에서 완전한 경쟁성이 보장받지 못하고 있다. 특히 공천과정에서 한국과 인도네시아는 모두 민주적이지 않다.

한국은 정당 내에서 당헌과 당규를 바탕으로 공천과정의 경쟁성을 명시하고 있다. 당헌과 당규에 의하면, 정당들은 모두 경선을 통한 상향식 공천방식을 지향한다. 하지만 정당들은 여전히 하향식 공천방식에 의해 공천을 진행하고 있다. 더불어 민주당이 국민참여경선제도를 도입하고는 있지만 하향

식 공천방식이 병행되고 있으며, 새누리당의 경우 국민참여경선제도보다 여론조사를 선호한다. 또한 중앙당의 공천심사기구가 우선적으로 후보를 선별하여 경선에 참여하게 하고, 경선결과 역시 중앙당의 심사에 의해 바뀔 가능성이 존재하기 때문에 후보선정 과정이 완전히 개방되어 있거나, 공천과정이 완전히 분권화되어 있다고 보기 어렵기 때문이다(최준영 2012, 65). 즉 한국의 공천과정은 후보선출 주체가 정당의 지도부 혹은 공천심사기구로 한정되어 폐쇄적인 구조를 보이며, 선별방식 역시 투표보다는 지명을 선호하고 있다. 따라서 한국의 공천과정을 여전히 민주적으로 평가하기는 어렵다.

인도네시아는 한국보다 더욱 폐쇄적인 공천구조 속에서 불투명한 경쟁성이 나타난다. 당헌이나 당규에서 공천에 대한 내용을 찾아볼 수 없으며, 정해진 규칙 없이 공천이 이루어지고 있다. 정당의 지도부에 의해 후보자의 당락이 결정되며, 이러한 공천과정으로 선거 당일에 후보자가 변경되는 사태까지 발생되고 있다. 후보선출 권한이 오직 지도부에 부여되는 폐쇄적인 구조로 후보선출이 오로지 지명에 의해 이루어진다는 점은 인도네시아의 공천에서 가장 민주적이지 못한 부분으로 지적된다. 최근 선거법과 정당법의 개정을 논의하는 과정에서 공천에 대한 부분을 추가하는 것을 논의 중이지만 아직 확정된 사안은 아니다. 또한 정당차원에서의 공천에 대한 제도개선에 의지를 보이고 있지 않다. 이러한 상황으로 민주적 공천방식으로서의 전환은 이루어지지 않고 있다.

한국과 인도네시아의 공천과정은 모두 폐쇄적으로 평가된다. 따라서 한국과 인도네시아의 공천과정은 점차적으로 개선되어야 한다. 한국은 우선적으로 후보자의 공천을 결정하는 방식이 개방적으로 변화되어야 한다. 기존의 공천위원회에 의해 후보자가 결정되는 방식에서 후보선출을 할 수 있는 주체가 확대되는 방향으로 제도가 개선되어야 한다. 또한 전략공천이나 단수후보를 선정하는 비율보다는 경선비율을 확대하여 공천경쟁성을 높여야 한

다. 인도네시아는 공천제도를 구축하는 것부터 시작하여야 한다. 지금과 같은 지도자 개인 혹은 지도부에 의해 좌우되는 방식에서 탈피해야 한다. 후보선출 과정에서의 공정성을 기하기 위해 제도가 우선적으로 마련되어야 할 것이다.

선거관리는 민주적 선거에서의 경쟁성 측면에서 중요한 요소이다. 한국과 인도네시아는 선거관리위원회를 통해 선거행정을 관리한다. 하지만 선거관리에 대한 권한은 다르게 나타난다. 한국은 선거법 위반 단속활동에 대한 여러 권한을 선거관리위원회에 부여한다. 여러 권한을 바탕으로 선거관리위원회는 선거과정과 행태에 대해 적극적 관여의 태도를 보인다. 특히 불법행위에 대한 사전예방 및 단속과 징벌이 강화되면서 선거관리의 본질적인 행정 이외에 정치발전의 질적 개선을 위한 다양한 역할을 수행하게 되었다. 정치관계법 제정과 개정의견을 국회에 제출하기 시작하면서 정치에 영향력을 행사하고 있는 것도 이와 같은 맥락으로 해석할 수 있다. 2006년 이후부터는 정책선거 등 선거문화 개선과 유권자의 참정권 확대를 통한 제도개선에도 적극적인 역할을 수행하고 있다(이종우 2014, 51). 선거관리위원회는 다양한 활동으로 선거를 관리하는 차원에서 벗어나 정치적 영향력을 행사하고 있다. 이러한 측면에서 한국의 선거관리 모델은 행정관리형에서 정치발전형으로 전환하게 되었다고 평가된다(이종우 2009; 이종우 2014; 김태홍 2012).

반면에 인도네시아의 선거위원회(KPU)는 제한된 권한만을 갖는다. 선거위원회(KPU)의 부패스캔들 이후 개정된 「선거조직법」에 의해 선거위원회(KPU)의 권한은 축소되었다. 한국과 같이 선거법 위반 단속활동이나 정치관계법 제정과 개정의견을 국회에 제출하는 권한 없이 선거행정을 관리하는 역할만을 수행한다. 뿐만 아니라 운영자금을 독자적으로 사용할 수도 없다. 이러한 종속적 운영자금 운영으로 선거관리에 필요한 충분한 인력이 활용되

지 못하여, 선거관리에 핵심적인 유권자명부마저 제대로 구축되지 않았다. 이러한 측면에서 인도네시아의 선거관리 모델은 여전히 행정관리형에 머무르고 있다고 평가된다.

선거의 공정성은 선거관리의 독립성에서부터 시작한다. 이러한 측면에서 인도네시아의 선거위원회(KPU)의 역할은 변화되어야 한다. 선거위원회(KPU)의 부패스캔들 이전처럼 독립성이 보장되어야 한다. 특히 운영자금을 독자적으로 사용할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 최근에도 종종 발생하는 유권자명부의 오류를 줄이기 위해서는 유권자명부에 투입되는 충분한 인력이 필요하다. 독립적으로 자금을 운영할 수 있을 때 공정한 선거관리를 위한 인력의 충원과 자원을 활용할 수 있을 것이다. 다만 이전과 같은 부패스캔들의 재발을 방지하기 위해 선거위원회(KPU)의 임원에 대한 철저한 관리가 이루어져야 할 것이며, 부패행위를 저질렀을 경우에는 엄중하게 처벌을 해야 할 것이다.

선거의 경쟁성이 보장된다는 것은 민주주의 발전에 있어 필수적 요소이다. 한국과 인도네시아는 선거의 경쟁성을 위한 여러 제도적 장치를 마련하고 있다. 하지만 공천과정의 경쟁성의 측면에서는 여전히 민주적으로 투명하게 이루어지지 않는다. 선거관리 측면에서 한국은 선거관리위원회의 독립성을 바탕으로 선거관리에 많은 권한을 부여하여 경쟁성을 갖지만 인도네시아는 선거위원회(KPU)에게 너무나 제한된 권한들만을 부여하여 선거관리가 제대로 이루어지지 않고 있다.

<표 3-3> 경쟁성 측면의 한국과 인도네시아의 민주주의

		한국	인도네시아
경쟁의 규칙		헌법, 선거법, 정당법에서 경쟁의 규칙 명시	헌법, 정·부통령선거법, 국회(DPR)의원선거법, 정당법에서 참여의 경쟁 명시
공천과정의 경쟁성	제도 (공천제도)	하향식 공천방식	공천제도 없음
	실행 (후보선출 주체의 포괄성)	폐쇄적	폐쇄적
	실행 (선별방식)	투표 < 지명	지명
선거관리	제도 (선거관리위원회)	선거관리위원회의 독립성 보장	선거관리위원회의 독립성 결여
	실행 (선거관리의 유형)	정치발전형	행정관리형
경쟁성의 양상		반투명한 경쟁성	불투명한 경쟁성

<표 3-3>에서 보는 바와 같이 한국과 인도네시아의 경쟁의 규칙은 법적으로 명시되어 있다. 한국은 헌법, 선거법, 정당법에서 경쟁의 규칙이 명시되어 있으며, 인도네시아는 헌법, 정·부통령 선거법, 국회(DPR)의원 선거법, 정당법에서 경쟁의 규칙이 명시되어 있다. 명시된 경쟁의 규칙은 유사하게 나타났다. 하지만 채택하고 있는 선거제도는 다르다. 한국이 일부 비례제를 포함하는 혼합제의 선거제도를 채택하고 있는 반면 인도네시아는 개방형 정당명부 비례대표제를 채택하고 있다.

공천과정의 경쟁성의 측면에서 한국과 인도네시아는 다른 양상을 보이고 있다. 한국이 하향식 공천방식을 채택한 반면, 인도네시아에서는 공천과정을 제도

화하고 있지 않다. 인도네시아에서는 공천에 대한 규칙이 정당의 당헌·당규에 명시조차 되어 있지 않다. 따라서 후보선출의 권한은 정당의 지도부가 모두 가지고 있으며, 선별방식 역시 정당의 지도부의 지명에 의해서만 이루어진다. 한국 역시 공천심사위원회에 의해 후보가 선출된다는 점에서 후보선출 주체의 포괄성은 폐쇄적이다. 또한 여전히 지명에 의해 후보자가 선출되는 비율이 높게 나타난다. 하지만 한국에서는 공천제도가 정당의 당헌·당규에 명시하고 있고, 투표에 의해서도 선별된다는 점에서 인도네시아에 비해서 공천과정의 경쟁성은 민주적으로 평가된다.

선거관리의 측면에서도 한국과 인도네시아는 다르게 평가된다. 한국이 제도적으로 선거관리위원회의 독립성을 보장받지만, 인도네시아는 선거위원회(KPU)의 독립성이 결여되고 있다. 이러한 선거관리위원회의 독립성 보장 정도의 차이로 인하여 한국의 선거관리위원회가 인도네시아보다 더 많은 역할을 수행한다. 선거의 공정한 관리뿐만 아니라, 부정선거를 막기 위한 선거법 위반 단속활동, 국회의 의견 개시 등을 역할을 하고 있으며, 이를 통해 정치발전형 모델로 평가할 수 있다. 반면에 인도네시아는 선거위원회(KPU)의 독립성이 일부 제한되어 있어, 독립적인 자금도 운영할 수 없다. 따라서 공정한 선거관리에 어려움을 겪고 있다. 이러한 측면에서 선거관리에서도 한국이 인도네시아보다 민주적으로 평가된다.

투명한 경쟁성은 자유롭고 공정한 경쟁의 규칙이 제도적으로 보장되는 상황에서 정당 내부의 공천경쟁성이 민주적이고, 선거관리의 독립성이 보장되는 것을 의미한다. 공천에서의 후보를 선출하는 주체의 포괄성은 개방적일 때, 후보를 선별하는 방식이 지명보다는 투표일 때, 공천경쟁성은 민주적으로 평가된다. 한국의 선거관리위원회의 여러 활동이 독립성의 보장을 통해 이루어진다는 것은 긍정적으로 평가되었다. 하지만 공천과정에서의 폐쇄성으로 공천경쟁성은 민주적으로 볼 수 없다. 따라서 한국의 경쟁성은 제한적으로 투명한

경쟁성이라는 의미에서 반투명한 경쟁성의 양상으로 나타난다.

반면에 인도네시아는 경쟁성을 평가하는 공천과정과 선거관리에서 모두 부정적으로 평가되었다. 공천과정은 폐쇄적이었고, 선거관리는 독립성을 보장받지 못한다. 이러한 측면에서 인도네시아의 경쟁성은 불투명한 경쟁성으로 평가된다. 공천경쟁성과 선거관리의 측면에서 종합하면, 경쟁성 측면에서 한국이 인도네시아보다 더 나은 민주주의로 평가된다.

## IV. 한국과 인도네시아의 권력공유 측면의 민주주의

### 1. 한국의 권력공유 측면의 민주주의

한국은 하나의 정당이 주로 여당의 역할을 수행하였다. 이를 통해 여당으로 불리는 하나의 정당으로 구성된 정부가 형성되었다. 하지만 대통령과 국회의원의 임기가 달라 선거결과에 따라 행정부와 입법부의 관계는 변화되었다. 선거결과에 따라서 단점정부 혹은 분점정부가 나타날 수 있다. 대통령을 배출한 집권 여당이 국회 내에서 다수당의 지위를 확보하는 단점정부의 경우, 정부의 정책실행을 위한 국회의 동의가 수월하여 대통령의 권력이 더욱 강화된다. 반면에 대통령을 배출하지 못한 야당이 국회 내에서 다수당의 지위를 확보하는 분점정부의 경우, 입법부의 행정부에 대한 감시와 견제기능이 강화되고 한편으로는 타협정치도 가능하다. 하지만 정부의 정책 입안 및 실행에 있어 교착상태가 발생하기 쉽다. 야당이 중심이 되는 분점정부는 대통령의 국정 운영에 발목을 잡을 수 있기 때문이다.

분점정부 현상은 한국 민주주의의 운영방식과 질에 있어서 많은 영향을 미쳐왔다(장훈 2002, 108). 분점정부의 출현은 민주주의에서 중요하게 생각되는 상호간의 견제를 위한 효과적인 현상으로 볼 수 있다. 그러나 분점정부 하에서 행정부와 입법부가 협력과 공존을 모색하는 관계가 아닌 정치적 교착과 대결 속에 놓여있다면 갈등이 야기되어 체제의 불안정을 초래하여 민주적 정치발전을 저해할 수 있다(박기덕 2007, 117). 이러한 관점에서 분점정부 현상은 정당정치의 구조, 정부구성의 형태에 영향을 받아 나타나는 현상으로 행정부와 입법부의 관계에 따라 민주주의 체제의 안정성에 영향을 미친다. 특히 권력공유의 측면에서 행정부와 입법부간의 긴장관계를 유발하

여 법률안 거부권 및 탄핵소추권의 행사에 영향을 미친다.

### 1) 한국의 정부구성

한국은 대통령 선거에서는 다수제의 선거제도를 채택하고 있고, 국회의원 선거에서는 다수제와 비례대표제를 병합한 혼합제도를 채택하고 있다(「헌법」 제41조, 제187~191조). 국회의원 선거에서 비례대표제를 혼합한 제도를 채택하고 있지만 한국의 선거제도는 다수제에 기반을 두고 있다고 볼 수 있다. 다수제는 투표방법이 쉽고 간단하며, 투표집계도 빨리 할 수 있다는 장점을 가진다. 하지만 거대정당에게 유리한 선거제도라는 단점이 있다. 다수제를 채택하고 있는 한국의 경우에 군소 정당이 의회에 진입하기에 어려운 것을 알 수 있다. 정당간의 득표율과 의석비율에서 규모가 큰 정당의 경우, 대체로 득표율보다 더 많은 의석비율을 차지하는 것으로 나타난다. 반면에 군소 정당의 경우 득표율보다 더 적은 의석을 차지하게 된다. 이는 많은 유권자들이 당선가능성이 낮은 정당의 후보에게 투표하여 자신의 투표가 사표가 되는 것을 원하지 않기 때문에 자신이 가장 선호하는 제3당이나 군소 정당의 후보에게 투표를 하지 않고 차선의 후보에게 투표하는 전략적 투표(strategic voting)를 하기 때문이다(신명순 2010, 293).

<표 4-1> 한국의 제13~20대 국회의원 선거 지역구의  
주요정당간 득표율과 의석비율

	정당	득표수	득표율(%)	의석수	의석비율(%)	증감
13대 국회의원 선거 (1988년)	민주정의당	6,670,494	34.0	87	41.8	+7.8
	평화민주당	3,783,279	19.3	54	23.4	+4.1
	통일민주당	4,680,175	23.8	46	19.7	-4.1
	신민주공화당	3,062,506	15.8	27	11.7	-4.1
14대 국회의원 선거 (1992년)	민주자유당	7,923,718	38.5	116	49.8	+11.3
	민주당	6,004,578	29.2	75	32.4	+3.2
	통일국민당	3,574,419	17.4	24	10.4	-7
15대 국회의원 선거 (1996년)	신한국당	6,783,730	33.7	121	46.5	+12.8
	새정치국민회의	4,971,961	24.7	66	26.4	+1.7
	통합민주당	3,178,474	15.8	9	5.0	-10.8
	자유민주연합	2,207,695	11.0	41	16.7	+5.7
16대 국회의원 선거 (2000년)	한나라당	7,365,359	38.4	112	48.7	+10.3
	새천년민주당	6,780,625	35.4	96	42.1	+6.7
	자유민주연합	1,859,331	9.7	12	6.2	-3.5
17대 국회의원 선거 (2004년)	열린우리당	8,957,665	41.5	129	53.1	+11.6
	한나라당	8,083,609	37.5	100	41.2	+3.7
	민주노동당	920,229	4.3	2	0.8	-3.5
	새천년민주당	1,698,368	7.9	5	2.1	-5.8
18대 국회의원 선거 (2008년)	한나라당	7,487,776	43.0	131	53.5	+10.5
	통합민주당	4,977,508	28.6	66	26.9	-1.7
	자유선진당	984,751	5.7	14	5.7	0
	친박연대	628,179	3.6	6	2.4	-1.2
19대 국회의원 선거 (2012년)	새누리당	9,324,911	42.8	127	51.6	+8.8
	민주통합당	8,156,045	37.4	106	43.1	+5.7
	통합진보당	1,291,306	5.9	7	2.8	-3.1
	자유선진당	474,001	2.2	3	1.2	-1.0
20대 국회의원 선거 (2016년)	더불어민주당	6,069,744	25.5	123	41	+15.5
	새누리당	7,960,272	33.5	122	40.7	+7.2
	국민의당	6,355,572	26.7	38	12.7	-14
	정의당	1,719,891	7.2	6	2	-5.2

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

제13대부터 19대 국회의원 선거 지역구의 주요 정당간 득표율과 의석비율은 많은 차이를 보여주고 있다. <표 4-1>에서 보는 바와 같이 제13대 국회의원선거에서 민주정의당은 34%의 득표율보다 7.8% 높은 의석비율을 보이지만, 통합민주당과 신민주공화당은 득표율보다 4.1% 적은 의석비율을 보이고 있다. 제14대 국회의원선거에서 민주자유당은 득표율 38.5%보다 무려 11.3% 높은 의석비율을 가지고 있으며, 반면에 통합국민당은 득표율보다 7% 적은 의석비율을 보이고 있다. 제15대 국회의원 선거에서 신한국당은 33.7%의 득표율보다 무려 12.8%나 높은 의석비율을 가지는 것을 볼 수 있다. 반면에 통합민주당은 득표율에서는 15.8%를 획득하였으나 그보다 10.8%보다 적은 5% 의석만을 것을 알 수 있다.

제16대 국회의원 선거에서 한나라당은 38.4%의 득표율보다 10.3% 높은 48.7%의 의석을 차지한 반면, 자유민주연합은 9.7%의 득표율보다 3.5% 낮은 6.2%의 의석만을 차지하게 되었다. 제17대 국회의원 선거에서 열린우리당은 41.5%의 득표율보다 11.6%나 높은 의석비율을 가지고 있으며, 반면에 군소정당으로 분류할 수 있는 민주노동당, 새천년민주당은 득표율보다 낮은 의석비율을 할당받았다. 제18대 국회의원 선거에서 한나라당은 득표율 43%보다 10% 높은 53.5%의 의석비율을 가지게 되었다. 제19대 국회의원 선거에서 새누리당은 득표율 42.8%보다 8.8% 높은 51.6%의 의석비율을 차지하였으나, 통합진보당과 자유선진당은 득표율보다 낮은 의석비율을 차지하였다.

제20대 국회의원 선거에서 역시 정당규모가 큰 더불어민주당과 새누리당은 득표율보다 더 많은 의석을 차지하게 되었고, 반면에 군소정당으로 분류할 수 있는 정의당은 득표율보다 5.2% 적은 의석을 획득하였다. 만약 득표율로 국회의 의석을 배분하였다면 선거결과는 매우 다른 양상을 보였을 것이다. 이러한 측면에서 한국의 국회의원 선거 지역구에서의 다수제의 선거 방식은 정당이 선거에서 득표하는 비율과 의회의 의석비율의 비비례성을 높

이고, 군소정당보다 규모가 큰 정당에게 유리하게 작용한다. 이를 통해 규모가 큰 정당 위주의 양당제 성립이 가능하게 되었다.

한국의 양당제는 정당 설립의 자유와 복수정당제의 헌법적 보장을 통해 가능하다(「헌법」 제8조 제1항). 이러한 헌법조항에 의거하여 중앙선거관리위원회에 등록되어 있는 정당은 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 총 28개로 집계된다(중앙선거관리위원회 <http://www.nec.go.kr>. 검색: 2016년 8월 15일 기준). 현재 존속되고 있는 정당 중에서 새누리당과 국제녹색당을 제외한 정당은 2010년 이후 새로 창당했다. 새누리당만이 19년 동안 지속되고 있고, 국제녹색당이 9년 동안 유지되고 있다. 이는 한국 정당이 비교적 짧은 기간에만 존속되고 있다는 것을 확인시켜 준다.

하지만 한국의 정당들이 당명을 변경하였다고 완전하게 다른 정당이 되었다고 보기는 어렵다. 한국의 정당들은 당명만을 바꿀 뿐 진보와 보수라는 같은 이념적 노선을 바탕으로 오랜 기간 동안 지속되고 있다. 이들은 정치적 위기를 타개하기 위해 당명을 바꿔 다시 재창당하거나 다른 정당과의 연합을 하는 전략을 취하고 있다. 또한 일부 세력의 탈당으로 당명을 변경하는 경우도 많다. 2016년에 당명을 변경한 더불어민주당 역시 일부 세력의 탈당으로 새정치민주연합에서 더불어민주당으로 당명을 변경하였다. 이러한 측면에서 한국 정당은 당명의 변경, 일부 세력의 탈당, 연합 등으로 정당의 창당이 빈번하게 일어난다고 볼 수 있다.

<표 4-2> 한국의 정당

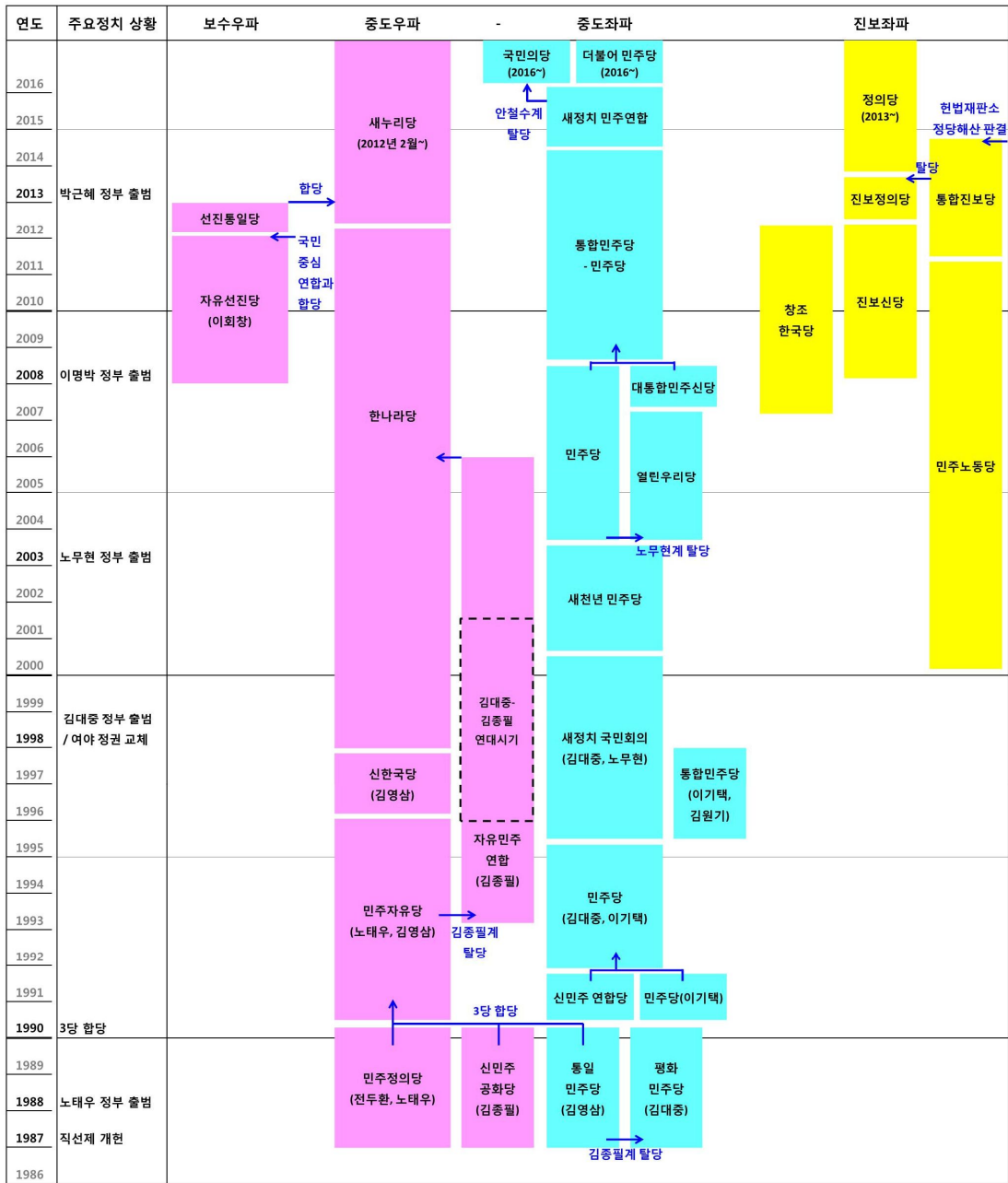
정 당 명 (약 칭)	등 록 연 월 일
새누리당	1997. 11. 24
더불어 민주당	2014. 3. 26
국민의당	2016. 2. 5
정의당	2012. 10. 31
가자코리아(코리아)	2012. 11.13
강제동원일제피해일본군위안부인 권정당(일제위안부인권정당)	2016. 3. 21
개혁국민신당(개혁신당)	2012. 11.13
고용복지연금선진화연대(고복연)	2015. 3. 16
공화당	2014. 5. 14
국민행복당	2015. 10. 7
국제녹색당	2007. 8. 8
그린불교연합당(불교당)	2012. 12. 11
기독교당	2014. 5. 1
기독교자유당	2016. 3. 16
노동당	2012. 10. 22
녹색당	2012. 10. 22
대한민국당(대민당)	2012. 7. 16
민주당	2014. 9. 25
민중연합당	2016. 3. 7
복지국가당	2016. 2. 15
진리대한당(대한당)	2016. 2. 15
친반통일당	2016. 3. 21
통일한국당	2015. 12. 2
통합민주당(통민주당)	2016. 5. 16
한국국민당	2015. 8. 4
한나라당	2013. 4. 15
한누리평화통일당	2016. 2. 15
한반도미래연합(한미연)	2016. 3. 21

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

한국의 정당 중에서 중도보수 성향의 새누리당은 노태우 정부시절에는 민주정의당, 김영삼 정부시절에는 민주자유당, 김대중 정부시절에는 신한국당, 노무현 정부시절에는 한나라당으로 당명을 변경하였다. 중도좌파 계열의 새정치민주연합은 노태우 정부시절에는 평화민주당, 김영삼 정부시절에는 민주당, 김대중 정부시절에는 새정치국민회의, 노무현 정부시절에는 새천년민주당, 민주당, 통합민주당으로 당명을 변경하였다. 이후 통합민주당은 노무현계가 탈당해 창당한 열린우리당과 다시 통합하여 새정치민주연합으로 재창당되었다. 그리고 2016년 현재, 안철수계가 탈당하여 국민의당을 창당되었고, 새정치민주연합은 더불어민주당으로 당명을 변경하였다. 진보좌파 계열의 민주노동당은 2000년 5월에 창당하였으나, 창당 8년 후에 이념적 갈등으로 인하여 진보신당, 정의당 등으로 분당되었다. <그림 4-1>은 민주화 이후의 한국의 주요 정당의 변천사를 나타낸 것이다.

한국의 주요정당은 많은 변화를 겪으며 오랜 기간 동안 지속되는 경향이 있다. 이승만 정부시절부터 존재한 많은 정당들 중에서 현재의 새누리당과 더불어민주당은 1988년 민주화 이후부터 정당정치의 한 축을 담당하고 있다. 현재의 새누리당으로 불리는 중도보수 정당은 노태우 정부시절에는 민주정의당이였다. 1988년 4월 제13대 국회의원선거로 여소야대 정국이 형성되자 정국주도에 불편을 느낀 민주정의당의 총재 노태우 대통령은 정치개편의 일환으로 새로운 정당을 창당하였다. 그 결과 1990년 1월 22일 민정당의 노태우 대통령, 통일민주당의 김영삼 총재, 신민주공화당의 김종필 총재가 3당 합당을 선언함으로써 거대보수여당인 민주자유당으로 탄생하였다. 3당 합당으로 민주자유당은 국회에서 개헌선인 2/3을 넘는 218석을 확보하고, 지역에 기반으로 한 4당 구조를 보수 대 혁신의 양당구조로 바꾸어 놓았다.

<그림 4-1> 한국의 주요 정당 변천사



\* 출처: 강귀일, 2011, 울산평화복지포럼에서 발표한 자료를 재작성.

그러나 김영삼이 대통령에 당선된 이후, 민정계·민주계·공화계 3계파간의 갈등은 증폭되었다. 그 결과 1992년부터 1995년까지 당대표를 역임하였던 공화계의 김종필 대표를 비롯한 공화계는 탈당하여 신민주공화당을 창당하였다. 이후 민주정의당은 정국의 주도권을 상실하고 6월 27일 지방선거에서 참패하였으며, 새롭게 시작하려는 뜻으로 12월 6일 신한국당으로 당명을 바꾸었다. 이후 1997년 11월 신한국당과 민주당이 통합해 한나라당이 창당되었고, 이후 새누리당으로 당명을 변경하였다. 한국의 중도보수 정당으로 국회에서 많은 의석을 차지하고 있다.

현재 더불어민주당은 중도좌파 정당으로 김대중 전 대통령에 의해 창당되었다. 노태우 정부시절에는 평화민주당, 김영삼 정부시절에는 민주당, 김대중 정부시절에는 새정치국민회의라는 이름으로 존재하였다. 이후 2000년 1월 20일 기존의 새정치국민회의를 확대 개편하여 새천년민주당이란 이름으로 재창당하였고, 노무현 대통령을 당선시키며 2004년에는 여당이였다. 그러나 새천년민주당은 2002년 노무현 대통령과의 갈등으로 친노세력의 열린우리당과 분당하게 된다. 이후 열린우리당은 제17대 총선 때 정당별 비례대표 23명을 포함해 총 152명의 국회의석을 확보한 여당이 되었다. 2007년 8월 대통합민주신당과 합당한 열린우리당은 2008년 2월 다시 민주당과 합당하여 통합민주당이 되었다. 2014년 3월 26일에는 안철수 세력과 연합하여 통합신당인 새정치민주연합으로 창당되었다. 이후, 안철수 세력의 탈당으로 세력이 분열되어 더불어민주당으로 재창당되었다. 2016년 현재 국회에서 가장 많은 의석을 차지하고 있다.

새누리당은 중도보수 정당 계열로, 더불어민주당은 중도좌파 정당 계열로 이어져 오고 있으며, 한국의 정당체계는 새누리당과 더불어민주당으로 구성된 양당제와 비슷한 구조로 나타나고 있다. 양당제에서 두 정당의 득표율은 90%에 육박하지만 두 정당 중의 어느 한 정당도 55~60% 이상의 의석수를

차지하지는 못하고 있다. 한국 역시 이러한 양당제의 원리 안에서 선거결과가 나타나고 있으며, 이러한 현상은 2000년대 이후 더욱 강하게 나타나고 있다.

<표 4-3> 한국의 제13대~20대 국회의원 선거에서의 제1당과 2당

	제1당		제2당	
	당명	의석수	당명	의석수
13대 국회의원 선거 (1988년)	민주정의당	125석	평화민주당	70석
14대 국회의원 선거 (1992년)	민주자유당	149석	민주당	97석
15대 국회의원 선거 (1996년)	신한국당	139석	새정치국민회의	79석
16대 국회의원 선거 (2000년)	한나라당	133석	새천년민주당	115석
17대 국회의원 선거 (2004년)	열린우리당	152석	한나라당	121석
18대 국회의원 선거 (2008년)	한나라당	153석	통합민주당	81석
19대 국회의원 선거 (2012년)	새누리당	152석	민주통합당	127석
20대 국회의원 선거 (2016년)	더불어민주당	123석	새누리당	122석

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

제13대부터 제20대까지의 국회의원 선거에서 제1당과 제2당의 득표율을 합하면 13대 75%, 14대 82%, 15대 72%, 16대 90%, 17대 91%, 18대 78%, 19대 93%, 20대 81.7%로 모두 70% 이상을 보이고 있다. 2000년 이후 선거인 제16대 국회의원 선거에서부터 두 정당의 득표율은 90% 이상을 기록하고 있는 것을 알 수 있다. 제18대 국회의원 선거에서는 자민련 계열의 자유선진당과 한나라당 공천에서 탈락하여 무소속으로 출마한 친박연대에서 각각 18석, 14석의 의석수를 갖게 되어 두 정당의 득표율이 하락하였다. 하지

만 선거 이후 친박연대로 선출된 국회의원들이 한나라당에 입당하였으므로, 양당제의 원리가 약화되었다고 볼 수 없다. 그러나 제20대 국회의원의 선거에서는 다시 두 정당의 지지율이 80%대로 하락하였다. 이는 진보세력 간의 분열로 형성된 국민의당의 영향으로 볼 수 있다.

제13대부터 제20대까지의 국회의원 선거에서 두 정당 중의 어느 한 정당도 60% 이상의 의석수를 차지하지는 못하고 있다. 제1당의 득표율은 13대 41%, 14대 49%, 15대 46%, 16대 48%, 17대 50%, 18대 51%, 19대 50%, 20대 41% 이다. 제17대 국회의원 선거에서부터 제1당이 국회 의석수의 과반을 차지하였으나, 모두 양당제의 기준인 60% 이상의 의석수를 차지하지는 못하고 있다. 제20대 국회의원 선거에서도 두 정당의 득표율이 90%에 육박하지 못하고 있지만, 어느 한 정당도 55~60% 이상의 의석수를 차지하지는 못한다는 관점에서 한국의 정당체계는 양당제에 가깝다고 할 수 있다.

다수제를 기반으로 한 선거제도와 이를 통한 양당제의 정당체계는 군소정당의 의회 진입장벽을 높게 한다. 이를 통해 규모가 큰 정당간의 양당제의 성립이 용이해져 과반을 획득하거나 혹은 하지 못하더라도 대통령의 소속정당이 여당이 되기 쉬운 구조가 된다. 역사적으로 노태우 정부에서는 민주정의당, 김영삼 정부에서는 민주자유당이 여당의 역할을 수행하였다. 김대중 정부에서는 새정치국민회의(이후 새천년민주당으로 정당명 변경)가, 노무현 정부에서는 열린우리당이 여당의 역할을 수행하였다. 이명박 정부에서는 한나라당이, 현재 박근혜 정부에서는 새누리당이 여당의 역할을 하고 있다.

한국은 대통령과 국회의원 선거가 개별적으로 시행된다. 따라서 국회의원의 선거결과에 따라 행정부와 입법부의 관계가 변화된다. 국회의원의 선거결과에 따라 대통령을 배출한 집권 여당이 국회 내에서 다수당의 지위를 확보하는 단점정부 혹은 대통령을 배출하지 못한 야당이 국회 내에서 다수당의 지위를 확보하는 분점정부가 나타난다. 한국은 1988년부터 2000년까지의

국회의원 선거결과로 모두 분점정부가 출범하였다. 특히 김대중 정부 시절에 치러진 2000년 제16대 국회의원 선거에서 야당인 한나라당이 133석을 확보하여 여당이었던 새천년민주당보다 18석을 더 차지하게 되어 제1당이 되기도 하였다. 이는 노무현 정부 초반까지 이어져 여소야대 국회로 인한 국정차질이 발생하곤 하였다. 또한 최근 제20대 국회의원 선거결과를 통해 다시 한 번 야당인 더불어민주당이 제1당이 되어 분점정부가 나타나게 되었다.

분점정부의 상황 속에서 한국의 정부와 국회는 서로 다른 정책을 선호하는 경우가 많았다. 따라서 협력과 공존보다는 정치적 교착과 대결로 인한 많은 갈등을 겪어왔으며 국정운영에 차질이 발생하였다. 정당의 내부기율이 엄격한 한국의 정당정치의 현실에서 대통령이 야당의원들에 대한 설득을 통해서 국회와의 협력과 공존을 모색하는 것은 거의 불가능했다(장훈 2002, 108). 이러한 이유 때문에 한국에서는 인위적인 정계 개편을 단행하여 분점정부 상태를 해결하려 노력했다. 노태우 정부는 3당 합당을 하여 4당 체제를 붕괴시켰고, 김영삼 정부는 야당과 무소속 의원을 영입하여 원내과반의석을 확보하였다. 또한 대통령은 분점정부 상황을 정치적으로 활용하는 경우가 많았으며, 정부가 국회를 견제하는 수단으로 법률안 거부권을 행사하기도 했다. 이러한 관점에서 분점정부 하에서의 한국의 민주주의는 행정부와 입법부간의 견제와 균형의 원리 하에서 권력공유를 통한 안정보다는 상호간의 긴장 속에 놓여있다고 할 수 있다.

## 2) 한국의 행정부-입법부 권력관계

한국은 1948년 8월 15일 제헌헌법에 의하여 대통령제의 정치제도를 채택하였다. 비록 이승만 정부시절 1952년과 1954년에 걸친 두 차례의 헌법 개정이 있기는 하였으나 대통령제의 정치제도의 변경을 가져온 것은 아니었

다. 오히려 대통령이 권한을 강화시키거나 혹은 대통령의 전제적 통치를 가능하게 하는 제도적 밑받침이 되었을 뿐이다. 이후 민주화 이전까지는 독재정권이 집권한 통치구조였으며, 민주화 이후 대통령을 국민들이 직접 선출하게 되었다.

민주화 이후 한국의 권력관계에서의 특징은 행정부와 입법부간의 권력분립을 지향한다는 점이다. 한국의 대통령제는 권력분립이 엄격하며 행정부와 입법부간의 상호 간섭이 배제되어 있는 정부구조였다. 하지만 2013년 「국회법」 개정을 통해 국회의원의 국무위원 겸직이 합법화되면서 내각제적 요소가 포함되었다. 현재 국회의원과 국무위원의 겸직은 「국회법」 제29조의 “의원은 국무총리 또는 국무위원의 직 이외의 다른 직을 겸할 수 없다”는 조항에 의해서 가능하다. 그러나 이러한 조항도 대통령제의 기본 원리를 흔들지 않는 수준에서 실행되고 있다. 행정부에게는 정책의 실행이라는 측면에 많은 권한을 부여하고 있으며 입법부에게는 입법발의에 많은 권한을 부여한다.

<표 4-4> 한국의 제13대~19대 국회의 법률안 통계

	의원의 법률안 발의	정부의 법률안 발의
13대 국회 (1988-1992년)	570	368
14대 국회 (1992-1996년)	321	581
15대 국회 (1996-2000년)	1,144	807
16대 국회 (2000-2004년)	1,912	595
17대 국회 (2004-2008년)	6,389	1,102
18대 국회 (2008-2012년)	12,220	1,693
19대 국회 (2012-2016년)	15,413	1,034

\* 출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)

민주화 이전의 권위주의 정권에서는 국가의 모든 권력이 행정부, 즉 대통령에 집중되어 있었다. 입법권 역시 대통령의 주도 하에 이루어졌다. 하지만 민주화 이후 점차적으로 입법권은 국회가 주도적으로 수행하고 있음을 알 수 있다. 한국은 국회의원과 행정부 모두 법률안을 제출할 수 있는 권한을 헌법에서 보장하고 있다(「헌법」 제52조). 2000년 이전의 국회에서 국회의원이 발의하는 법률안과 정부가 발의하는 법률안의 비율은 큰 차이를 보이고 있지 않았다. 심지어 제14대 국회에서는 정부가 발의하는 법률안이 국회의원이 발의하는 법률안보다 많은 것을 알 수 있다. 하지만 2000년 이후의 국회에서는 국회의원이 발의하는 법률안이 정부가 발의하는 법률안보다 압도적으로 많은 것을 알 수 있다. 이러한 수치는 한국에서 입법의 역할이 국회에서 이루어지는 것을 확인시켜준다. 민주화 이후의 한국에서는 행정부는 정책의 실행에 집중하는 역할이 부여되고, 입법부에게는 입법발의의 역할이 주어지고 있다. 행정부와 입법부간의 권력분산은 행정부와 입법부의 권력공유가 이루어지고 있음을 보여준다.

행정부와 입법부의 권력공유는 상호간의 견제를 통해서도 설명된다. 한국은 헌법에서 국가기관 상호간의 견제기능이 명시되어 있다. 행정부에 대해 국회는 예산심의확정권(제54조 제1항), 국정감사 및 조사권(제61조 제1항), 조약체결·선전포고 및 국군의 해외파견 등에 대한 동의권(제60조), 일반사면에 대한 동의권(제79조 제2항), 국무총리·국무위원 등에 대한 출석요구권 및 질문권(제62조 제1항), 국무총리 또는 국무위원에 대한 개별적 해임건의권(제63조 제1항), 탄핵소추권(제65조 제1항), 긴급명령 및 긴급재정경제처분·명령에 대한 승인권(제76조 제3항), 계엄해제요구권(제77조 제5항) 등의 견제권을 갖는다. 반면에 국회에 대해 행정부는 법률안제출권(제52조), 대통령의 법률안 거부권(제53조 제2항), 대통령의 계엄권(제77조 제1항), 예산안제출권(제54조 제2항), 대통령의 임시국회소집요구권(제47조 제1항), 국회에서

의 의견표시권(제81조) 등의 견제권을 가진다.

여기서 주목할 부분은 대통령의 법률안 거부권이다. 대통령의 법률안 거부권은 입법역할을 담당하는 국회에 대한 행정부의 견제수단으로 가장 강력한 것이다. 한국은 대통령의 법률안 거부권을 통해 국회에서 의결하여 정부에 이송된 법률안에 대해서 대통령이 이의가 있을 때 국회에 재의를 요구할 수 있다. 대통령은 법률안이 정부에 이송된 후 15일 이내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고 그 재의를 요구한다. 이 때 대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수는 없다. 거부권을 행사할 법률안 결정은 해당 부처의 제기에 따라 법제처가 이를 심의, 국무회의에 상정해 의결을 거쳐 대통령에 보고하여 결재를 받으면 즉각 국회에 통보되고 법안은 효력을 상실한다. 그러나 거부된 법안에 대해 국회에서 재의결에 붙여 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하면 그대로 법률로 확정된다. 만약 국회에서 재의결되지 못한 법률안은 폐기된다. 제헌국회 이후 지금까지 대통령이 법률안 거부권을 행사한 경우는 모두 68건이다.

민주화 이후의 법률안 거부권의 행사는 16건이다. 노태우 정부의 거부권 행사 법안이 7건으로 가장 많았고 노무현 정부에서는 6건, 이명박 정부 1건, 박근혜 정부 2건이었다. 16건 법안의 사후조치에는 평균 387일 걸렸으며, 가장 길었던 것은 이명박 정부 당시 거부되면서 19대 국회가 임기를 마친 2016년 5월 29일 공식 폐기되어 총 1222일이 소요된 '택시법'(대중교통 육성 및 이용촉진법)<sup>5)</sup>으로 나타났다. 최근 박근혜 대통령이 행사한 거부권 사례를 제외한 15건 가운데 절반인 7건은 국회 재의가 실시됐고 6개 법안은 부

---

5) 택시법이란 대중교통수단의 정의에 택시를 포함시키는 법이다. 택시가 대중교통수단으로 인정받게 되면 택시의 환승할인 적용, 소득공제 적용, 통행료 인하, 공영차고지 제공 등이 가능해진다. 또한 준공영제를 실시하고 차량구매비까지 지원받을 수 있다. 특히 대중교통시설에 택시승강장과 차고지를 포함하여 버스 전용 차로에 택시도 통행이 가능해진다. 이러한 택시법은 1조9천억의 재원이 소요될 것으로 예상되었고, 특히 감차보상비용, 택시업계에 추가지원하는 금액이 1조원이 소요될 것으로 보여 논란이 많았다.

결(폐기), 1개 법안은 가결(공포)됐다. 나머지 8건의 법안은 재의 대신 여야가 대체입법을 통해 해당 법안을 폐기했거나 할 예정이다. 유일하게 재의돼 가결까지 넘은 법은 노무현 정부 당시 ‘대통령 측근비리 특검법안’으로 9일 만에 처리됐다.

이러한 사례는 한국에서 대통령의 법률안 거부권이 국회를 견제하는 강력한 권한임을 보여준다. 법률안 거부권 제도는 야당이 다수당을 차지하고 있는 국회에서 경솔과 횡포를 방지하기 위하여 적절히 행사되면 행정부를 안정시킬 수 있다(이용재 2010, 348). 한국 역시 국회에 주어진 입법의 역할을 정부가 견제할 수 있는 수단으로써 법률안 거부권을 행사한다. 하지만 국회로 되돌아간 15건의 법률안 중에서 재의결된 법안이 단 1건에 그친 것은 국회에 대한 행정부의 견제보다는 통제수단으로 법률안 거부권이 행사되고 있는 것으로 보인다. 이는 한국의 정치상황과 무관하지 않다. 민주화 이후의 한국은 국회와 정부의 정책노선이 달라 종종 갈등을 유발하였다. 갈등의 상황 속에서 정부는 국회를 견제하는 정치적 수단으로 법률안 거부권을 활용한 것으로 보인다.

대통령의 법률안 거부권 행사는 특히 분점정부 상황에서 많이 발생하였다. 민주화 이후 한국에서 분점정부는 노태우 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 박근혜 정부에서 나타났다. 제6공화국은 실질적으로 최초의 분점정부였다. 당시 여당인 민주정의당은 전체 299석의 의석 중 125석을 차지하고 있어 야당에 수적으로 열세였다. 이러한 상황에서 노태우 대통령 법률안 거부권을 통해 정책을 입안하고자 했다. 당시의 국회 상황에서 거부권을 행사하여 다시 국회에 환부된 법안을 재의결한다면 재의결 조건인 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 어려웠기 때문이다.

노무현 대통령 역시 취임 당시 여당인 민주당이 102석의 국회의석만을 차지하고 있어 여소야대의 분점정부 구조였다. 이러한 구조적인 특징으로 2건

의 특검법은 모두 여당이 참석하지 않은 상황에서 야당만이 참석하여 단독 통과되었다. 이에 노무현 대통령은 정치적 전략의 일환으로 법률안 거부권을 활용하였다. 대북송금에 대한 2차 특검법에 대해 노무현 대통령은 거부권을 행사하였는데 이는 재의결 조건인 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 어렵다는 판단 때문이었다.

박근혜 대통령은 취임 당시 여대야소의 단점정부의 상황에서 국정을 운영하였다. 하지만 2016년 4월 실시된 제20대 국회의원 선거 결과, 여소야대의 분점정부로 상황이 바뀌게 되었다. 이러한 상황 속에서 2016년 5월 박근혜 대통령은 ‘상시청문회법’ 또는 ‘청문회 활성화법’으로 불리는 국회법 개정안에 대해 법률안 거부권을 행사하였다. 제19대 국회가 이 법률안을 재의결하기 위한 본회의를 개최할 수 없는 상황에서 법률안 거부권을 행사하였다는 점에서 정치적 전략에 의한 법률안 거부권 행사로 보인다.

한국에서 대통령의 법률안 거부권은 분점정부였던 노태우 대통령과 노무현 대통령에 의해 가장 많이 행사되었다. 단점정부 상황에서 법률안 거부권은 전체 16건 중 단 2건에 불과하다. 단점정부였던 김영삼 대통령은 법률안 거부권이 1건도 없었고, 이명박 대통령과 박근혜 대통령은 각각 1건이었다. 특이한 점은 김대중 대통령은 분점정부의 상황에서도 거부권을 단 한 번도 행사하지 않았다는 점이다. 김대중 대통령의 사례를 예외적으로 보고, 정부의 형태와 법률안 거부권의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 법률안 거부권을 가장 많이 행사한 노태우 대통령과 노무현 대통령의 사례는 법률안 거부권이 국회를 견제하고 압박하는 정치적 전략이었음을 보여준다. 반면에 단점정부였던 이명박 대통령의 ‘택시법’ 거부권은 정치적 전략보다는 사안에 대한 반대의 결과였다. 박근혜 대통령의 첫 번째 법률안 거부권인 ‘국회법’의 경우 역시 국회를 견제한다는 의미보다는 국회법을 통과시킨 당내의 세력을 견제하는 정치적 수단으로 활용되었다.

한편 한국에서 입법부의 행정부에 대한 가장 강력한 견제기능은 탄핵소추권이라고 할 수 있다. 「헌법」 제65조 제1항은 “대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장, 헌법재판소 재판관, 법관, 중앙선거관리위원회 위원, 감사원장, 감사위원, 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다”고 규정한다. 탄핵소추권은 국회에 부여하고 있으며, 「헌법」 제111조 제1항 제2호는 “탄핵의 심판”을 헌법재판소의 관장사항으로 규정하여 탄핵심판권을 헌법재판소에 부여하고 있다. 이렇게 탄핵소추기관과 탄핵심판기관을 분리하여 규정한 것은 탄핵제도의 국정통제기능보다는 헌법보호기능을 강조한 것으로 평가된다(허영 2002, 873). 여기서 주목할 점은 대통령에 대한 탄핵소추권이다. 제도적으로 국정통제기능보다 헌법보호기능이 강조된 것은 사실이나 대통령에 대한 탄핵소추권은 입법부가 행정부에 대한 견제를 목적으로 한다.

대통령에 대한 탄핵소추가 발의되기 위해서는 국회 재적위원 과반수의 발의가 있어야 한다(「헌법」 제65조 2항). 탄핵소추의 발의에는 피소추자의 성명·지위와 탄핵소추의 사유·증거·기타 조사상 참고가 될 만한 자료를 제시하여야 한다(「국회법」 제130조 3항). 탄핵소추의 발의가 있는 때에는 국회의장은 즉시 본회의에 보고하고 본회의는 의결로 법제사법위원회에 회부하여 조사하게 할 수 있다(「국회법」 제130조 1항). 법제사법위원회가 탄핵소추의 발의를 회부받았을 때에는 지체없이 조사·보고하여야 하고 그 조사에 있어서는 국정감사 및 조사에 관한 법률이 규정하는 조사의 방법 및 조사상의 주의의무규정이 준용된다(「국회법」 제131조 1항·2항). 대통령에 대한 탄핵소추의 의결을 위해서는 국회 재적의원 2/3 이상의 찬성이 있어야 한다(「헌법」 제65조 2항). 국회에서 탄핵소추가 의결되어 소추의결서가 송달된 때에는 피소추자는 헌법재판소의 심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다(「헌법」 제65조 3항·「국회법」 제134조 2항). 따라서 권한행사 정지의 시

점은 국회의 탄핵소추의결의 시점이 아니라 소추의결서가 피소추자에게 송달된 때이다. 또한 권한행사정지의 효력이 종료하는 시점은 헌법재판소의 탄핵심판에 대한 종국결정의 송달일이 아니라 선고일로 보아야 한다.

한국에서는 대통령에 대한 탄핵소추권이 2번 발의되었다. 2004년 노무현 대통령 탄핵사건은 1월 5일 새천년민주당의 조순형 대표의 언급으로 본격화되었다. 노무현 대통령의 선거중립의무 위반과 측근비리에 대한 갈등으로 인하여 3월 9일 한나라당과 새천년민주당은 공동으로 탄핵소추안을 국회에 제출하였다. 3월 12일 한나라당, 새천년민주당, 자유민주연합 등 195명의 야당 의원들 가운데 193명의 찬성으로 탄핵소추안이 기습적으로 가결된 뒤 헌법재판소에 소추의결서가 접수되었다. 하지만 5월 14일 헌법재판소는 헌정사상 최초의 탄핵소추안에 대해 기각 결정을 내렸고, 이로써 두 달 동안 지속된 대통령의 권한정지는 자동적으로 해소되고 탄핵사태는 종결되었다.

노무현 대통령 탄핵사건 이후 12년 만에 국회에서 대통령의 탄핵소추권이 다시 발의되었다. 2016년 12월 9일 국회에서는 야당과 무소속 의원들의 발의로 최순실 게이트와 관련하여 박근혜 대통령의 탄핵소추가 발의되었다. 이는 대한민국 헌정사상 두 번째로 국회가 현직 대통령에 대한 탄핵소추를 발의한 것이다. 재적의원 300명 중 299명 참석(최경환의원 중도퇴장)한 가운데 234명의 찬성(반대 56표, 기권 2표, 무효 7표)으로 박근혜 대통령 탄핵소추안은 가결되었다. 이로써 박근혜 대통령은 헌법재판소의 심판이 있을 때까지 직무가 정지되었다. 박근혜 대통령의 탄핵 여부는 차후 헌법재판소의 판결에 의해 결정될 예정이다. 판결까지는 최대 180일이 걸리며, 9명의 재판관 중 6명 이상이 찬성해야 탄핵이 최종 확정된다.

권력공유의 측면에서 한국에서의 입법부에 대한 행정부의 견제기능은 대통령의 법률안 거부권으로 나타나고 있으며, 행정부에 대한 입법부의 견제기능은 대통령에 대한 탄핵소추권으로 행사된다. 법률안 거부권과 탄핵소추

권은 모두 견제기능으로써 활용되고 있는 것으로 보인다. 하지만 한국에서의 대통령의 법률안 거부권은 정부구성의 형태에 영향을 받아 행사된다는 점에서 견제기능만으로 설명할 수 없다, 정부와 국회의 관계에 따라 다른 의미로 법률안 거부권이 행사되고 있다. 분점정부에서의 법률안 거부권은 국회를 견제하고 압박하는 정치적 전략으로 활용되고 있지만, 단점정부에서의 대통령의 법률안 거부권은 국회를 견제하고 압박하는 것보다는 사안에 대한 반대와 당내 갈등을 보여주고 있다. 즉, 한국에서의 대통령의 법률안 거부권은 입법부에 대한 행정부의 견제기능으로 설명할 수 있지만 정부구성에 따라 다른 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

## 2. 인도네시아의 권력공유 측면의 민주주의

다당제 국가에서 대통령제를 채택할 경우 분점정부가 나타나기 쉬워 대통령제의 경직성에 교착상태를 불러와 체제의 불안정성이 더욱 증대된다고 주장한다(홍재우·김형철·조성대 2012, 94; Mainwaring 1993; Jones 1995; Przeworski et al 2000). 다당제 국가이면서 대통령제를 채택하는 많은 나라들은 체제가 가지는 불안정성을 연립정부를 통해 극복하고 있다. 대통령제 하에서 연립정부란 대통령이 특정 정당 소속이라 해도 다른 정당이 대통령과 (대통령의) 정당과의 협약을 통해 내각에 참여하는 것을 의미한다. 즉, 대통령이 의회의 과반정당의 지지를 받지 못하는 분점정부일지라도 연립정부의 성립과 지속 정도에 따라 대통령과 의회간의 교착상태와 위기의 정도는 달라질 수 있는 것이다(홍재우·김형철·조성대 2012, 12).

연립정부에서는 입법부와 행정부가 긴밀한 관계를 유지한다. 연립정부의 구성을 위한 입법부의 연정은 한 정당이 입법부의 안정 의식을 확보하려는 것에서 시작되지만 어떤 연정이든 입법부와 행정부간의 상호 연계를 바탕으

로 이루어지게 된다(박병석 2006, 130). 인도네시아는 비례제도의 선거제도로 인한 복잡한 다당제 구조 속에서 하나의 정당으로 정부를 구성하기는 어려운 상황이다. 따라서 여러 정당들의 연합을 통해 정부가 구성되며, 연립정부에서의 행정부와 입법부 간 긴밀한 관계가 유지된다.

### 1) 인도네시아의 정부구성

민주화 이후 2004년부터 직선제를 채택한 인도네시아는 선거민주주의에 대한 법규정을 헌법과 선거법 등의 다양한 법률 조항을 통해 보장하고 있다. 인도네시아는 1999년부터 2003년까지 네 번의 헌법 개정을 통해 많은 변화를 이루어냈다. 특히 헌법개정을 통해 직선제와 대의민주주의를 분명히 명시하고 있다(「헌법」 제6A조, 제22E조 제2항). 이를 바탕으로 대통령 선거는 결선투표제(「정·부통령 선거법」 제159조)를 통해 시행되며, 국회(DPR)의원, 지방의회(DPRD)의원 선거는 개방형 정당명부식 비례대표제(proporsional terbuka)로 시행된다(「국회(DPR)의원 선거법」 제5조 제1항). 하지만 지역대표협의회 의원을 선출하기 위한 총선거는 지역구 다수득표제(distrik berwakil banyak) 방식으로 시행된다(「국회(DPR)의원 선거법」 제5조 제2항).

대통령 선거에서 채택하고 있는 결선투표제는 절대다수 선거제의 유형으로 선거에서 유효 투표수의 50% 이상을 획득한 후보가 없을 경우에 2차 투표를 실시하는 제도이다. 인도네시아는 전국 지지율 50% 이상을 획득하고 전체 인도네시아 주 중의 절반에서 20% 이상의 지지율을 얻지 못하면 2차 투표가 진행된다. 이러한 결선투표제는 유권자의 50% 이상의 지지로 당선되어 단순다수선거제보다 정통성이 강화되는 장점이 있다. 직선제로 처음

치러진 2004년 대통령 선거에서는 총 5명의 후보가 출마했으며, 민주당(PD)의 유도요노가 33.57%의 득표율로 1위를 기록했다. 그러나 과반에 미달하여 결선 투표가 치러졌으며, 이후 결선투표에서 60.62%의 득표율로 메가와티 후보를 꺾고 당선되었다. 2009년 대통령 선거에서는 유도요노가 60.8%의 득표율로 재선에 성공하였다. 2014년 대통령 선거에서는 조코위가 53.15%의 득표율로 46.85%의 득표율을 획득한 프라보워(Prabowo Subianto) 후보를 꺾고 당선되었다.

의회선거에서 인도네시아는 개방형 정당명부식 비례대표제를 채택하여 정당이 제시한 후보명부들 중에서 유권자가 지지하는 후보를 개별적으로 선택하게 함으로써 유권자에게 보다 많은 선택권을 부여하고 있다. 이를 통해 정당의 지도부가 독단적으로 후보명부의 서열을 결정하고 유권자가 이를 강제로 받아들일 수밖에 없는 문제를 보완하고 있다.

<표 4-5>에서 보는 바와 같이 인도네시아 국회(DPR) 의원 선거에서 주요 정당간 득표율과 의석비율은 거의 차이가 없다. 1999년 국회(DPR) 의원 선거에서는 모두 1~2% 정도의 비율차이를 보이고 있고, 2004년 국회(DPR) 의원 선거에서는 모두 2% 미만의 비율차이를 보이고 있다. 하지만 2009년 국회(DPR) 의원 선거에서는 민주당(PD)이 5.62%, 골까르(Golkar)가 4.48%로 약간의 큰 격차를 보이고 있다. 그러나 다시 2014년 국회(DPR) 선거에서는 모든 정당이 1.5% 이하의 비율의 격차만을 보이고 있다. 이러한 측면에서 인도네시아의 국회(DPR) 의원 선거의 개방형 정당명부식 비례대표제의 선거방식은 정당이 선거에서 득표하는 비율과 의회의 의석비율의 비례성을 높이고 있는 것을 알 수 있다.

<표 4-5> 인도네시아 국회(DPR)의원 선거의  
주요 정당간 득표율과 의석비율

	정당	득표수	득표율(%)	의석수	의석비율(%)	증감
1999년 DPR의원 선거	투쟁민주당	35,689,073	35.68%	153	33.12%	-2.56
	골까르당	23,741,749	23.74%	120	25.97%	+2.23
	국민각성당	11,329,905	11.32%	58	12.55%	+1.23
2004년 DPR의원 선거	골까르당	24,461,104	21.62%	128	23.27%	+1.65
	투쟁민주당	20,710,006	18.31%	109	19.81%	+1.5
	통일개발당	12,002,885	10.61%	52	9.45%	-1.16
2009년 DPR의원 선거	민주당	21,655,295	20.81%	148	26.43%	+5.62
	골까르당	15,031,497	14.45%	106	18.93%	+4.48
	투쟁민주당	14,576,388	14.01%	94	16.79%	+2.78
2014년 DPR의원 선거	투쟁민주당	23,681,471	18.95%	109	19.46%	+0.51
	골까르당	18,432,312	14.75%	91	16.25%	+1.5
	대약진당	14,760,371	11.81%	73	13.04%	+1.23

\* 출처: 인도네시아 선거위원회(<http://www.kpu.go.id>)

정당명부식 비례대표제를 채택하는 인도네시아의 선거결과는 군소 정당의 의회 진입을 유리하게 한다. 규모에 상관없이 군소 정당도 정당의 비율에 따라 의회의 의석을 배분받기 때문이다. 이는 민주화 이후에 치러진 네 번의 국회의원 선거에서 각각 21개, 16개, 9개, 10개의 정당이 의회에 진출한 것을 통해 확인된다. 인도네시아는 전국적 총선 지지율이 2.5%를 넘지 못하면 의회에 진입할 수 없는 봉쇄조항이 있음에도 불구하고 많은 수의 정당이 의회에 진출하고 있다.

인도네시아의 정당은 복수정당제로 유지되고 있으며 현재 인도네시아의 정당은 300~400개로 추정된다. 다당제의 정당체계를 가지고 있는 인도네시아는 선거위원회(KPU)를 통해 총선에 참여하는 정당을 심사한다. 이를 바

탕으로 1999년 총선에서는 48개 정당, 2004년 총선에서는 24개 정당, 2009년 총선에서는 44개의 정당만이 총선에 참여하였다. 지난 2014년 총선에서는 15개의 정당만이 총선에 참여할 수 있는 자격을 획득하였다. 민주화 이후에 총선에 참여하고 있는 정당을 바탕으로 인도네시아의 주요 정당으로는 투쟁 민주당(PDI-P), 골까르(Golkar), 대약진당(Gerindra: Partai Gerakan Indonesia Raya), 민주당(PD), 국민각성당(PKB: Partai Kebangkitan Bangsa), 국민수권당(PAN: Partai Amanat Nasional), 복지정의당(PKS: Partai Keadilan Sejahtera), 민주민족당(NasDem: Partai Nasional Demokrat), 통일개발당(PPP: Partai Persatuan Pembangunan), 국민양심당(Haunra: Partai Hati Nurani Rakyat)<sup>6)</sup> 등이 있다.

선거위원회(KPU)의 심사를 통해 선거에 참여하는 정당의 수를 보더라도 인도네시아는 다당제를 가지고 있는 나라이다. 다당제는 의석이 있는 정당의 숫자가 2개 이상이면서 그 중 1~2개의 정당이 의석을 독점하지 않은 형태를 말한다. 즉, 의회에 여러 정당들이 진출하여 있는 경쟁하는 정당체계를 말한다. 인도네시아는 정당명부식 비례대표제의 선거방식을 도입하여 어느 정당도 과반수를 획득하기 어려운 다당제의 특징을 보인다. 또한 특정 정당의 득표율을 모두 합해도 과반 의석을 독점하지 못하는 형태를 보이고 있으며, 이러한 현상은 민주화 이후의 선거에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

민주화 이후 국회의원 선거에서 제1당~3당의 득표율을 합하면, 1999년에 70.74%, 2004년 50.54%, 2009년 49.27%, 2014년 45.51%를 보이고 있다. 1999년을 제외하면 3번의 선거에서 3당의 득표율이 과반정도에 불과하다. 특정한 하나의 정당 혹은 두 정당이 의회의 과반정도의 의석수만을 획득한 것이다. 또한 민주화 이후에 치러진 네 번의 국회의원 선거에서 각각 21개, 16개, 9개, 10개의 정당이 의회에 진출하고 있다. 이를 통해 규모에 상관없

---

6) 정당의 순서는 지난 2014년 총선에서의 지지율을 바탕으로 한다.

이 다양한 정당들이 의회에 진출하는 것을 확인할 수 있다. 이러한 측면에서 인도네시아의 정당체계는 “두 개 이상의 정당들이 존재하고 또 의회에 여러 정당들이 진출하여 있는 다당제적 정당체계”로 설명된다(신명순 2010, 241). 이러한 다당제적 정당체계의 특징으로 인도네시아는 하나의 정당이 여당 역할을 할 수 있는 구조가 형성되기 어렵다. 따라서 대통령 선거를 위한 후보자를 추천하는 과정에서부터 연합정당이 구성되며 선거 이후에는 승리한 후보자 진영의 연합정당에 기초하여 연립정부가 구성된다.

인도네시아 대통령 선거의 후보는 모두 정당의 추천에 의해 이루어지며, “국회(DPR) 의원 선거에서 25%의 득표율을 획득하거나 혹은 국회(DPR) 의원 선거에서 20%의 의석수를 획득한 정당만이 추천할 수 있다(「정·부통령 선거법」 제9조).” 하지만 인도네시아는 1~2개의 정당만이 정권을 독점하지 않은 다당제의 구조 속에서 국회(DPR) 의원 선거에서 25%의 득표율 혹은 20%의 의석수를 획득하는 것이 상당히 어렵다. 따라서 인도네시아는 정당 간의 연합을 통해 대통령 선거에서 후보자를 추천하고 있으며 이를 통해 연합정당을 기초로 한 정부가 구성되고 있다. 이러한 연합정당과 연립정부에 대한 내용은 「정·부통령 선거법」에도 명시되어 있다. 대통령 선거법 총칙에서는 “정·부통령 후보자는 선거가 시행되기 전에 정당이나 혹은 연합정당으로부터 선출된다”라는 내용을 통해 연합정당으로부터의 후보자 추천에 대해 언급하고 있다. 또한 “연립정부를 구성하기 위해서 반드시 연합정당은 합의된 내용을 문서화해야 한다”를 통해 연립정부의 출현을 공식화하고 있다.

인도네시아는 한국과 같이 분점정부가 발생할 수밖에 없는 구조를 갖고 있지만 분점정부보다는 연립정부를 구성하고 있다. 실제로 메가와티 정부 시절에 메가와티 대통령은 정당마다 골고루 장관 자리를 배분하였고 군부 이익도 가급적 건드리지 않았다. 유도요노 대통령은 거대연립정부의 구도, 즉 무지개 연합(rainbow caalition) 정부를 구성하였다. 민주당(PD)-골까르

(Golkar)-복지정의당(PKS)-국민수권당(PAN)-통일개발당(PPP)-민족각성당(PKB)으로 구성된 유도요노 정부의 거대정당연합내각은 2기 정부 출범초기 까지 유지되었다. 2기 정부 시절인 2011년 10월 내각개편을 추진하였지만 집권여당의 이해를 골고루 조정하고 유지하는 의미 내에서 내각 개편이 이루어졌을 뿐이다. 실제로 무지개 내각을 유지한 형태로 정부구성이 이루어진 것이다.

인도네시아의 연립정부는 조코위 정부에서도 지속되고 있다. 2014년 총선에서 투쟁인도네시아민주당(PDI-P)은 18.95%의 지지율로 승리하였으나 대통령 후보를 단독으로 추천할 수 있는 25% 이상의 지지율 확보에는 실패하였다. 이에 투쟁인도네시아민주당(PDI-P)은 대통령 선거에 후보자를 추천하기 위해, 국민각성당(PKB), 국민양심당(Hanura), 민주민족당(NasDem)과 연합하였다. 국민각성당(PKB)의 9.04%, 국민양심당(Hanura)의 5.26%, 민주민족당(NasDem)의 7%의 지지율을 바탕으로 대통령 후보로 조코위를 추천하였다.

연합정당의 지지 속에 대통령으로 당선된 조코위는 기존 인도네시아의 정치 풍토와는 전혀 다른 새로운 내각에서 야당연합을 완전히 배제하였으며 이 과정에서 ‘여소야대’ 국회가 나타나게 되었다. 정부의 구성 이후 야당연합을 버리고 여당연합과 연정한 통일개발당(PPP)만이 종교장관직을 확보하였다. 통일개발당(PPP)이 여당연합으로 이동하였지만 여당연합과 야당연합간 국회의석 비율은 여당 43.5% 대 야당 56.5%로 여전히 야당연합이 우위에 있다. 뿐만 아니라 국민협의회(MPR)와 국회(DPR)의 의장과 부의장직을 모두 차지한 야당 연합은 국회(DPR) 분과위원회와 직능위원회를 구성하는 과정에서 여당연합을 강도 높게 배제하고 있다. 2016년 현재 국민협의회(MPR) 의장단은 야당 연합 소속이며, 쥘키빨리 하산(Zulkifli Hasan) 의장은 부의장단과 런닝메이트 형식의 패키지를 구성하여 의장선거에 출마하여 투

쟁인도네시아민주당(PDI-P)의 주도(Judo) 후보를 누르고 당선되었다.

최근 야당연합이 여당연합에게 일부 상임위 의장단(부의장)직을 양보하며 여당연합이 별도로 구성해야 하는 의장단 체제를 중단하는 등 여야 간 정쟁은 일단락되었다. 이러한 상황 속에서 조코위 정부는 두 번의 개각을 통해 야당연합의 국회의원에게 장관직을 임명하여 여야의 관계를 개선하도록 노력하고 있다. 2015년 8월 12일에 이루어진 1차 개각에서는 골까르(Golkar)의 국회(DPR)의원 1명을 장관으로 임명하였고, 2016년 7월 27일에 이루어진 2차 개각에서는 골까르(Golkar)의 국회(DPR)의원 2명<sup>7)</sup>, 국민수권당(PAN)의 국회(DPR)의원 1명을 장관으로 임명하였다. 야당연합의 국회의원에 대한 장관직 임명은 야당연합의 지지율이 우위에 있는 연립정부의 불안정한 상황을 야당연합과의 관계 개선을 통해 극복하려는 것으로 보인다.

정리하면 인도네시아는 분점정부보다는 연립정부를 통해 ‘여대’(與大)의 정부를 구성하는 것을 선호한다. 연립정부의 하에서의 인도네시아는 정부와 국회간의 갈등보다는 협력과 공존을 모색한다. 이를 통해 정부의 정책 실행 및 국회의 입법과정의 효율성을 높이고 있다. 하지만 행정부와 입법부간의 긴밀한 관계가 형성되어 있어 서로에 대한 견제 기능은 상당부분 발휘되지 못하고 있다.

유도요노 정부 시절 이슈화된 부패혐의 문제에서도 정부와 국회와의 관계 속에서 부패혐의를 가진 장관의 경질이 매우 경미한 형태로 이루어졌다. 예를 들면, 부패혐의를 받았던 노동이주부 장관 무하이민 이스칸다르(Muhaimin Iskandar)은 반부패 활동가나 단체들에 의해 부패척결위원회(KPK: Komisi Pemberantasan Korupsi)를 통한 조사와 장관의 경질을 촉구 받았지만 2011년 개편에서도 장관직은 유지되었다. 또한 청년스포츠부 장관인 안디 말라랑깅(Andi Mallarangeng) 역시 부패이슈<sup>8)</sup>와 연관되어 경질될

---

7) 2차 개각 임명 중에서 골까르(Golkar)의 루훗 빈사르 판자이탄(Luhut Binsar Panjaitan)은 2016년 8월 15일 에너지자원장관으로 임명되었다.

확률이 높았으나 내각 개편에서 장관직이 유지되었다. 또한 많은 장관들이 내각 안에서 다른 부서로의 이동으로 임명 받았기 때문에 쇄신과 혁신의 의미로의 내각개편의 의미는 약화될 수밖에 없었다. 결국 큰 틀에서 부패이슈와 연관된 장관과 무능한 장관의 경질이라는 원칙은 있었지만 내각개편의 방향은 각 정당의 이익을 고려하고, 정당 간 연합에 기초한 거대정부의 유지에 따른 정치적 거래를 고려한 내각 개편으로 이어졌다. 이러한 관점에서 연립정부 하에서의 인도네시아의 민주주의는 행정부와 입법부 간의 협력과 공존 속에서 정부의 정책 실행 및 국회의 입법과정의 효율성을 높이고 있지만 견제의 측면에서의 권력공유는 제대로 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다.

## 2) 인도네시아의 행정부-입법부 권력관계

독립 이후 지금까지 인도네시아는 1950년대의 '내각제 민주주의'라고 불리는 9년의 시간을 제외하고는 대통령제를 유지하고 있다. 그러나 대통령에게 주어진 권한과 대통령과 의회, 정당, 사법부와 같은 다른 정치기구들과의 관계는 시대에 따라 변화되었다. 인도네시아가 처음으로 대통령제를 채택한 것은 1945년 헌법(UUD 1945)이었다. 하지만 1945년 헌법은 매우 짧은 시간에 만들어진 혁명적인 헌법으로 제한적이고 권위주의 체제로 편향되어 있었다(Indrayana 2008). 수카르노(Sukarno)는 1945년 헌법의 권위주의 속성을 바탕으로 '교도민주주의(guided democracy)'를 추진하였으며 이를 통해 권력을 강화시켰다. 또한 수카르노 이후에 등장한 수하르토 역시 권위주의 체제를 공고하게 하려고 1945년 헌법(UUD 1945)을 이용하였다.

---

8) 2011년 10월 말 인도네시아 보고르(Bogor)에서 개최된 '동남아시아 게임'에 엄청난 비용이 드는 함바랑(Hambalang) 스포츠 스타디움을 건설하는 과정에서 뇌물을 받은 혐의로 탄핵되었다.

그러나 1998년 민주화 이후 인도네시아의 대통령제는 많은 변화를 보였다. 1945년 헌법(UUD 1945)은 민주화 이후에 이루어진 네 번의 개정과정을 통해 민주적 헌법으로 전환되었다. 이러한 과정을 통해 ‘권력분립의 제도화’가 이루어졌다. 1999년, 2000년에 이루어진 1차, 2차 헌법 개정을 통해 삼권분립이 이루어졌으며, 그 결과 대통령의 권력을 제한하는 상당수 장치가 마련되었다. 그러나 이러한 전환은 불안정한 상태를 야기하게 되었고 대통령의 위치는 국회(DPR)의 구성원들로 구성된 국민협의회(MPR)의 정치적 전략에 영향을 받게 되었다. 대통령은 다원적 정당체제로 인하여 입법부를 장악하지 못하였고, 2001년 와히드 대통령은 국민협의회(MPR)에 의해 탄핵되었다. 이후 2001년, 2002년에 이루어진 3차, 4차 헌법 개정을 통해 대통령과 의회의 권력은 더욱 균형을 이루는 방향으로 제도화되었고, 직선제로 선출하는 대통령제로 전환되었다.

인도네시아의 대통령제는 권력분립이 엄격하여 행정부와 입법부간의 상호 균형적인 구조를 지향하고 있다. 실제로 민주화 이후 개정된 헌법에서는 대통령의 입법 권한이 약화되었다. 민주화 이전의 1945년 헌법(UUD 1945)은 대통령과 의회 모두에 입법 권한을 부여하고 있었으나 현재는 대통령의 의회 입법안에 대한 동의권만을 인정하고 있다. 또한 대통령은 조례를 확립할 수 있고 국가 예산을 제한할 권한을 가지고 있었다. 민주화 이전의 대통령은 의회의 권한을 상당부분 침해하고 있었다.

그러나 민주화 이후 대통령의 입법 권한은 완벽하게 변화되었다. 입법권은 의회에게 부여되었다. 물론 법안의 비준권은 대통령이 가지고 있지만 의회에서 법안이 통과되는 상황에서 대통령은 그 법안에 대해 대부분 반대하지 않는다. 이러한 측면에서 인도네시아의 대통령은 헌법상 강력한 입법 권한을 부여받지 못하고 있다고 볼 수 있다.

<표 4-6> 2015년 인도네시아의 입법현황: 의회와 정부 발안 비교

기간/합계	의회발의		정부발의
	DPR	DPD	
2015년			11
	27	1	
총합	28		11

\* 출처: 국회(DPR) 홈페이지(<http://www.dpr.go.id>)

2015년 입법과정에서 통과된 법률안에서 의회의 발의는 정부의 발의보다 세 배 가까이 많다. 이러한 측면에서 인도네시아의 입법의 역할을 의회가 주도적으로 수행하고 있음을 알 수 있다. 하지만 행정부가 정책의 실행을 위해서는 입법부의 협조가 필수적이다. 대통령은 정책을 추진하기 위해서 의회위원 다수의 지지가 필요하다. 그렇지만 인도네시아의 대통령은 의회에서 안정적인 정치적 지지, 즉 의회의 과반을 확보하기 어렵다. 그러므로 인도네시아에서 대통령은 효율적으로 정책을 추진하기 위해 연립정부를 구성할 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 현실에서 대통령은 항상 연합정당의 파트너로부터 지지를 보장받을 수 없다.

정당들의 연합은 정치적 계산에 의해 이루어지며 모든 정당들은 개별정당의 이익을 위해 연합한다. 특히 인도네시아는 2002년 개정된 정당법에 의해 정당의 규율을 위반하거나 다른 정당의 규율을 따르는 것을 금지하고 있다. 만약 이를 위반한다면 정당의 구성원이 되지 못할 뿐만 아니라 의회의원도 되지 못한다. 따라서 정당의 연합보다는 개별정당의 구성원으로 정당의 규율 안에서 행동하며 이러한 상황에서 대통령은 안정적인 정치적 지지를 확신할 수 없다. 연립정부 내에서 연합정당의 파트너들은 정부가 제안한 정책에도 반대의견을 내는 경우가 많다. 연합정당은 개별 정당의 규율 속에서 정책을 선호하기 때문에 정부의 의견과 달리 하는 경우도 종종 발생한다.

연립정부 내에서 연합정당의 파트너들의 안정적 지지를 얻지 못하게 되면 대통령의 위치도 불안정해진다. 1998년 민주화 이후부터 2004년 직선제 이전에는 국민협의회(MPR)에 의해 대통령이 선출되었고 이를 통해 국회의 안정적 지지를 기대할 수 있었다. 하지만 국민협의회(MPR)에 의해 선출된 와히드 대통령은 정당 사이의 다양한 이익을 연합하는 데 실패하였고 이에 연합정당 파트너들이 이탈하게 되었다. 그 결과 와히드 대통령은 탄핵을 받아 해임되었다. 이러한 측면에서 연합정당에 기초하여 구성되는 인도네시아의 연립정부는 불안정한 연합의 형태로 유지된다고 볼 수 있다. 의회에서 의석수의 공유는 단지 명목상의 숫자에 불과하고 정당 사이의 관계는 유동적이다. 따라서 행정부와 입법부의 관계도 사안에 따라 유동적으로 변화된다.

인도네시아의 법률에서는 행정부와 입법부의 권력공유적 요소를 상호간의 견제를 통해 명시하고 있다. 인도네시아는 헌법에서 국가기관 상호간의 견제기능이 명시되어 있다. 행정부에 대해 국회는 예산·감독권(제20A조 제1항), 장관 등의 행정각료에 대한 질문권(제20A조 제2항), 조약체결 등의 동의권(제11조 제2항), 비상사태의 상황에서의 규정에 대한 제정권·규정에 대한 동의권(제22조), 탄핵소추권(제7A조 제1항, 제7B조) 등의 견제기능을 갖는다. 반면에 국회에 대해 행정부는 법률안 제안권(제5조 제1항), 법률안 공동 동의권(제20조 제2항), 법률안 비준권(제20조 제4항), 비상입법권(제22조 제1항) 등의 견제기능을 갖는다.

현행 인도네시아 헌법 하에서 입법권 행사는 국회(DPR)와 지역대표협의회(DPD)에 의해 이루어진다. 국회(DPR)은 모든 법률에 대해서, 지역대표협의회(DPD)는 지역 관련 법률에 대해서, 대통령은 행정부의 대표로 모든 법률에 대한 일정한 비준권한을 가진다(변해철 2013, 92). 인도네시아에서는 의회가 법률안에 대한 의사결정을 하는 과정에서 대통령의 동의를 요구되며 대통령과 의회의 합의에 기초한 의사결정을 제도화하고 있다. 즉, 법률안에

대한 대통령과 국회(DPR) 간의 협력은 필수적이다. 따라서 인도네시아에서의 법률안 심의과정이 대체로 길게 나타난다. 인도네시아의 의회의 법안 승인기간은 여러 해에 걸쳐 이루어진다. 민주화 이후 어떤 법안의 경우에는 10년 동안 심의가 이루어지기도 했다. 유도요노 정부 하에서의 법안의 평균 심의기간은 1년 이상으로 나타났으며, 경제분야의 법안은 600일 이상의 심의기간이 소요되었다.

인도네시아에서 입법부의 행정부에 대한 가장 강력한 견제기능은 탄핵소추권으로 설명된다. 인도네시아 「헌법」 제7A조 제1항은 “대통령과 부통령은 임기동안 반역, 부패, 다른 중대한 범죄를 행함으로써 법을 위반한 것이 입증되거나 대통령과 부통령의 임기를 채울 필요조건을 더 이상 충족하지 못한다면 국회(DPR)의 조언에 따라 국민협의회(MPR)에 의해 탄핵될 수 있다”고 규정한다. 탄핵소추권은 국회(DPR)에 부여하고 있으며, 「헌법」 제7B조에서는 “탄핵의 심판”을 헌법재판소의 관장사항으로 규정하여 탄핵심판권을 헌법재판소에 부여하고 있다. 특히 인도네시아 헌법에서는 탄핵소추권을 국회(DPR)의 주요한 기능 및 역할임을 분명히 명시하고 있다(「헌법」 제7B조 제2항).

대통령에 대한 탄핵소추가 발의되기 위해서는 국회(DPR) 재적위원 2/3 이상의 발의가 있어야 한다(「헌법」 제7B조 3항). 대통령에 대한 탄핵소추가 발의되었다면, 이를 헌법재판소는 공정하게 심사해야 한다(「헌법」 제7B조 제4항). 또한 헌법재판소가 대통령이 법을 위반했다는 결정을 내렸다면, 국회(DPR)는 국민협의회(MPR)에서 대통령의 탄핵에 대한 본회의를 개최할 수 있다(「헌법」 제7B조 제5항). 대통령에 대한 탄핵소추의 의결을 위해서는 국민협의회(MPR) 재적의원 1/4 이상 참석한 가운데 본회의를 개최하여야 한다(「헌법」 제7B조 제7항).

인도네시아에서 대통령에 대한 탄핵소추권은 단 1번 발의되었다. 민주화

이후 수하르토가 사임하자 1999년 10월 와히드 대통령이 집권하였다. 와히드 대통령은 인도네시아 최초의 민주적 선거로 당선된 대통령이자 국민협의회(MPR)에서 간접선거로 선출된 마지막 대통령이었다. 와히드 대통령은 소속정당의 수적 한계를 극복하기 위한 방편으로 다양한 정파 인사들로 구성된 '무지개 내각'을 출범시킨데 이어 각종 국가발전 청사진을 제시하였다. 그렇지만 집권 후 경제위기를 극복하지 못하는 상황에서 개인의 부패문제와 동티모르의 문제가 겹치면서 위기를 맞이하게 되었다. 국민협의회(MPR)은 2001년 7월 21일 와히드 대통령에 대한 즉각적인 탄핵 절차 개시를 공식 승인하였고, 곧이어 23일 국민협의회 695명의 재적의원 가운데 598명이 출석한 가운데 찬성 591표로 탄핵이 승인되었다.

정리하면 권력공유 측면에서 인도네시아의 입법부는 행정부에 대한 견제 권한을 적절하게 활용하고 있다. 대통령의 탄핵소추권은 행정부에 대한 입법부의 견제기능을 보여주는 사례이며 이를 통해 입법부의 견제기능을 확인할 수 있다. 반면에 인도네시아에서의 입법부에 대한 행정부의 견제기능에서 법률안 거부권이 존재하지 않는다는 점은 인도네시아에서 대통령의 입법 권한은 매우 제한적이라는 것을 의미한다. 인도네시아에서 대통령은 법률안에 대한 대통령의 거부권이 주어지지 않으며, 공동의 동의로 심의를 거친 법률안에 대해서 단지 의회가 제안한 법안에 대한 비준의 권한만을 갖는다(Kafwamura 2010, 20). 1945년 헌법(UUD 1945)에 포함되어 있던 대통령의 법률안 거부권은 민주화 이후의 헌법 개정 과정에서 삭제되었다. 대통령은 단지 의회가 제안한 법안에 대한 비준의 권한만을 부여받았다(Kafwamura 2010, 20). 이는 민주화 이후의 인도네시아에서는 대통령의 주도적 입법권 행사 및 의회의 통제라는 입법기제를 더 이상 수용하지 않는다는 의미로 볼 수 있다(변해철 2013, 93). 또한 입법부 우위의 대통령제 운영방식을 지향하는 것으로 해석된다.

### 3. 한국과 인도네시아의 권력공유에 대한 비교

권력을 최대한으로 분점하는 권력공유가 이루어질수록 민주주의는 성숙할 수 있다. 즉, 행정부-입법부-사법부의 균형적 관계 속에서 발전되는 민주주의는 견제와 균형의 원칙 속에서 권력의 공유를 중요하게 생각한다. 특히 행정부와 입법부간의 견제와 균형의 관계는 권력공유의 형태에 많은 영향을 미친다. 행정부와 입법부간의 권력공유관계는 선거제도와 정당체계를 통해 구성되는 정부형태에 따라 다르게 나타난다.

한국은 다수제를 기반으로 한 선거제도로 규모가 큰 정당간의 양당제 성립이 용이해져 하나의 정당이 여당의 역할을 할 수 있는 구조가 되기 쉽다. 반면에 인도네시아는 비례대표제를 기반으로 한 선거제도로 군소정당의 의회진입이 유리하여 다당제의 정당체계를 보인다. 이러한 다당제의 정당체계 특징으로 인도네시아는 하나의 정당이 여당 역할을 할 수 있는 구조가 형성되기 어려워짐으로써 정당간의 연합이 빈번하게 발생한다.

선거제도와 정당체계의 구조적 특징으로 한국은 하나의 정당이 여당의 역할을 수행하며 정부를 구성한다. 정당간의 연합을 통한 연립정부가 구성된 적이 없다. 오히려 대통령과 국회의원의 선거결과에 따라 대통령의 정당이 집권당이 되는 단점정부 혹은 야당이 다수당이 되는 분점정부의 형태로 변화되었다. 반면에 인도네시아는 정당간의 연합을 통해 ‘여대’의 정부, 즉 연립정부를 구성한다. 이는 행정부의 원활한 정책운영을 위한 다수의 지지를 확보하기 위함이다.

비록 정부구성의 형태는 두 나라가 다르게 나타났지만, 한국과 인도네시아는 모두 행정부와 입법부간의 권력공유가 제도화되고 있다. 한국의 대통령제는 행정부와 입법부간의 상호 간섭은 배제되며 균형적인 관계를 지향한다. 행정부는 정책의 운영과 실행 측면에서, 입법부는 입법발의의 역할에 대

한 권한을 부여받았다. 2000년 이후의 국회에서 의원이 발의하는 법률안이 정부가 발의하는 법률안보다 압도적으로 많은 것은 이를 뒷받침해주는 근거이다. 인도네시아 역시 행정부와 입법부간의 권력분립이 제도화되어있다. 하지만 민주화 이후 대통령의 입법 권한은 굉장히 축소되었다. 입법의 역할은 의회를 중심으로 이루어지고 있다.

한국과 인도네시아의 행정부와 입법부간의 권력공유는 제도화 되었지만 정부구성의 형태에 따라 행정부와 입법부간의 관계는 다르게 나타났다. 단점정부와 연립정부에서는 행정부와 입법부간의 협력은 비교적 용이하다. 정부의 정책 실행 및 국회의 입법과정의 효율성이 높다. 하지만 행정부와 입법부간의 밀접한 관계로 서로에 대한 견제 기능은 상당부분 작동하지 못한다. 반면에 분점정부에서는 행정부와 입법부가 종종 긴장관계에 놓이는 경우가 많다. 분점정부의 상황 속에서 정부와 국회는 서로 다른 정책을 선호하는 경우가 많기 때문이다.

행정부와 입법부간의 권력공유가 이루어지기 위해서는 행정부와 입법부간의 관계가 중요하다. 행정부와 입법부가 긴장관계 속에서 갈등관계만 지속된다면 권력공유가 이루어지기 어렵다. 반대로 행정부와 입법부가 밀접한 관계로 상호간의 견제 기능이 작동하지 못하는 경우도 권력공유가 이루어지기 어렵다. 권력공유를 위해서는 행정부와 입법부간의 협력의 분위기 속에서 상호간의 견제 기능이 작동하는 관계가 형성되어야 한다.

한국은 민주화 이후 대부분의 시기에서 분점정부였다. 분점정부의 상황은 행정부와 입법부간의 견제와 균형의 원리가 작동하기 좋은 구조이자 권력이 공유될 수 있는 환경이다. 한국에서도 분점정부의 상황에서 정부와 국회가 견제를 통해 권력을 공유하였다. 하지만 한국에서의 분점정부는 정부와 국회의 상호간 긴장관계를 형성한다. 분점정부의 상황 속에서 한국은 정부와 국회는 많은 사안에서 의견을 달리하였고 갈등을 겪었다. 이러한 상황 속에

서 대통령은 분점정부의 구조를 권력공유 측면보다는 정치적으로 활용하는 경우가 많았다.

대표적인 사례가 정부가 국회를 견제하는 수단으로 하는 법률안 거부권이 다. 민주화 이후 한국에서 행사된 법률안 거부권은 총 16건으로, 이 중 분점정부에서 행사된 법률안 거부권은 14건이다. 단점정부에서는 2건밖에 행사되지 않았다. 법률안 거부권 행사의 성격 역시 분점정부에서는 국회를 견제하고 압박하는 정치적 수단으로 활용한 것을 알 수 있다. 반면에 단점정부에서의 법률안 거부권은 사안에 대한 반대 혹은 당내 갈등으로 인한 행사였다. 이러한 측면에서 한국에서 대통령의 법률안 거부권은 분점정부라는 구조적 특징으로 인하여 행정부와 입법부간의 권력의 견제와 균형을 추구하는 권력공유 측면에서 이루어지는 것이 아닌 정치적 수단으로 더 많이 활용되고 있다고 본다. 하지만 정치적 수단으로 대통령의 법률안 거부권을 행사한 것일지라도 국회에 대한 견제 기능을 수행하지 못했다고 볼 수 없다. 대통령의 법률안 거부권은 대통령이 가지는 국회에 대한 견제권한임은 분명하다.

반면에 인도네시아는 연립정부를 구성하여 정부와 국회의 갈등보다는 협력과 공존을 모색한다. 연립정부 하에서의 인도네시아는 행정부와 입법부간의 협력과 공존 속에서 정부의 정책 실행 및 국회의 입법과정의 효율성을 높이고 있다. 하지만 권력을 공유한다는 측면에서 행정부와 입법부간의 견제기능은 한국보다 작게 나타났다. 인도네시아에서 대통령의 입법권한은 매우 제한적으로, 법률안 거부권도 행사할 수 없기 때문에 이러한 견제기능은 더욱 약하다. 물론 의회가 법률안에 대해 심의하는 과정에서 행정부의 동의가 무조건 요구되고는 있지만, 대통령은 단지 의회가 제안한 법률안에 대한 비준권만을 갖는다. 이러한 측면에서 인도네시아에서 행정부는 입법부에 비해 상대적으로 ‘약한’ 권력을 부여받고 있으며 ‘입법부 우위’의 대통령제의 형태를 보이고 있다고 평가된다.

한편 행정부에 대한 입법부의 견제권한은 탄핵소추권으로 나타난다. 한국은 2번, 인도네시아는 1번의 대통령의 탄핵소추안이 발의되었다. 한국에서는 노무현 대통령의 탄핵안에 대한 헌법재판소의 기각판정에 따라 탄핵사태가 종결되었고, 박근혜 대통령의 탄핵안은 헌법재판소의 판정이 남아있는 상황이다. 반면에 인도네시아에서 탄핵안은 승인되었다. 탄핵의 승인여부와 상관없이 한국과 인도네시아는 탄핵소추권을 행정부에 대한 입법부의 견제기능이라는 관점에서 활용하고 있다고 볼 수 있다.

<표 4-7> 권력공유 측면에서 한국과 인도네시아의 민주주의

		한국	인도네시아
정부구성	제도 (선거제도)	다수제의 선거제도	비례제의 선거제도
	제도 (정당체계)	양당제의 정당체계	다당제의 정당체계
	실행 (정부의 형태)	하나의 정부 (단점정부, 분점정부)	연립정부
행정부- 입법부의 권력관계	제도 (권력분립)	행정부와 입법부의 권력분립	행정부와 입법부의 권력분립
	실행 (권력관계 양상)	균형적 행정부와 입법부	입법부 우위의 대통령제
권력공유의 양상		상호견제적 권력공유	상호의존적 권력공유

권력공유는 행정부와 입법부의 권력이 견제와 균형의 관계를 보인다면 균형적 권력공유 양상으로 나타난다. 반면에 행정부와 입법부의 권력관계가 견제에 치우치거나, 혹은 의존적이라면 상호견제적이나 상호의존적으로 평가된다. 권력을 분점하고 공유하는 것은 민주주의의 중요한 요소이다. 한국과 인도네

시아는 모두 권력공유가 제도화되어 있다. 하지만 권력공유를 운영하는 방식에서는 다르게 나타난다.

<표 4-7>에서 보는 바와 같이 한국은 다수제의 선거제도로 양당제의 정당체계를 보이고 있으며, 이를 통해 국회의 다수당이 여당이 역할을 하는 하나의 정부가 형성된다. 선거결과에 따라 단점정부와 분점정부로 정부의 형태는 달라지기도 하지만 대체로 균형적인 행정부와 입법부의 관계가 나타난다. 권력을 분점하고 공유한다는 측면에서 한국의 행정부와 입법부의 균형적 관계는 성숙한 민주주의라고 할 수 있다. 하지만 균형적 관계를 넘어서는 행정부와 입법부의 긴장관계는 갈등을 유발한다. 한국에서 대통령은 행정부의 권력을 입법부와 나누려 하지 않고 자신의 지지 정당인 여당에 집중한다. 이러한 상황 속에서 행정부와 입법부의 관계는 배타적일 수밖에 없다. 따라서 서로를 견제하는 것에 집중하게 되어 상호간의 타협과 협력이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이러한 측면에서 한국의 권력공유는 상호견제적 권력공유로 평가된다.

반면에 인도네시아는 비례대표제의 선거제도로 복잡한 다당제의 정당체계를 보이고 있다. 이를 통해 어느 하나의 정당도 국회의 다수당을 되지 못하여 여러 정당간의 연합을 통한 연립정부가 구성된다. 연립정부의 구조적 특징으로 인도네시아는 행정부와 입법부는 긴밀한 협력 속에서 관계를 유지한다. 또한 대통령의 입법 권한의 제한으로 입법부 중심의 대통령제의 특징을 보인다. 인도네시아의 행정부와 입법부의 권력공유는 제도화되어있지만 연립정부에 기초한 내각제의 운영방식으로 인하여 한국보다 균형적 관계보다는 입법부 중심의 변형된 관계로 발전한 것으로 보인다. 대통령제의 제도적 틀 안에서 내각제의 운영방식이 결합되어 나타나는 것이다. 이러한 행정부와 입법부의 포괄적 관계 속에서 상호 동의를 바탕으로 정책실행의 효율성을 높이고 있다. 하지만 이로 인해 상호간의 견제기능은 약화되었다. 이러한

측면에서 인도네시아의 권력공유는 상호의존적 권력공유로 평가된다.

행정부와 입법부간의 권력공유는 상호견제적 혹은 상호의존적 권력공유에 치우치는 것보다 균형적인 관계가 바람직하다. 이러한 측면에서 한국과 인도네시아의 권력공유는 모두 높은 수준의 민주성으로 평가하기 어렵다. 권력공유를 위해서 행정부와 입법부간의 협력과 견제가 함께 이루어져야 한다. 따라서 한국과 인도네시아의 권력공유가 높은 수준의 민주성을 갖기 위해서 한국은 행정부와 입법부가 보다 협력적인 관계를 형성해야 하고, 인도네시아는 이들 상호간의 견제 기능이 제대로 작동할 수 있게 양 부처의 관계가 형성되어야 할 것이다.

## V. 한국과 인도네시아의 책임성 측면의 민주주의

### 1. 한국의 책임성 측면의 민주주의

한국은 수평적 책임성의 측면에서 입법·행정·사법의 삼권분립을 통해 국가권력을 여러 국가기관에 분산시킴으로써 상호간의 견제와 균형을 통해 국민의 자유와 권리를 보호한다. 이러한 삼권분립은 헌법 및 기타 법률에 명확히 명시되어 있다. 특히 헌법에서는 “입법권은 국회에 속한다(제40조)”, “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다(제66조)”, “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다(제101조 제1항)”로 명시되어 있다. 즉 “입법권은 국회에, 행정권은 정부에, 사법권은 법원에 속한다”는 조항을 통해 국가권력을 분산시키고 있다.

수평적 책임성의 측면에서 사법부는 법적으로 완전한 독립성을 보장받는다. 특히 헌법재판소는 독자적인 지위를 부여받았다. 한국은 「제헌헌법」에 의해 헌법위원회가 설치되었다. 당시의 헌법위원회는 법률의 위헌여부를 심사하는 권한을 가지고 있어 현재의 헌법재판소와 유사한 역할을 수행하였다. 이후 1960년 헌법 개정으로 헌법위원회가 폐지되고 헌법재판소가 신설되었다. 1962년 헌법 개정으로 헌법재판소가 폐지되고 대신 법원과 탄핵심판위원회에서 헌법재판권과 탄핵심판권이 행사되었다. 1972년 헌법 개정으로 다시 헌법위원회를 두게 되었으나 독립성을 보장받지는 못하였다. 민주화 이후 1987년 헌법 개정으로 다시 헌법재판소가 신설되었고 법률의 위헌심사, 탄핵, 정당의 해산 등을 관할하게 되었다.

수직적 책임성의 측면에서 한국은 행정·입법·사법부를 비롯한 공공기관이 국민에 대해서 책임을 지도록 한다. 이러한 책임은 공직자의 윤리위반에 대

한 법적인 제재조치로 나타난다. 한국은 주민소환제도, 헌법소원제도 등 시민사회의 감시기능이 활용되고 있으며 부패문제에 관한 여러 법률을 통해 부패문제를 해결하고자 노력하고 있다. 최근에는 「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」이 시행되어 부패척결에 대한 강력한 의지를 보이고 있다.

### 1) 수평적 책임성: 한국 사법부의 독립성

한국은 제도적으로 사법부의 독립성이 보장된다. 또한 삼권분립의 원칙에 의해 행정부 혹은 입법부에 대한 견제 기능도 갖는다. 이러한 견제권은 헌법에 명시되어 있다. 행정부에 대한 사법부의 견제권은 명령·규칙·처분의 위헌·위법심사권(「헌법」 제107조 제2항)과 헌법재판소가 가지는 행정부에 대한 탄핵심판권과 정당해산심판권(「헌법」 제111조 제1항)으로 나타난다. 행정부에 대한 견제기능은 구체적으로 국가긴급권에 대한 견제를 의미하며 대통령의 통치적 권한에 대한 견제를 말한다(김명수 2011, 17). 또한 헌법재판소는 대통령의 정책결정에 대해서도 견제권을 발휘할 수 있으며 대통령의 탄핵심판에 대한 최종결정권을 가짐으로써 행정부를 견제하고 있다. 국회에 대한 견제권은 위헌법률심사제청권(「헌법」 제107조 제1항), 위헌법률심사권(「헌법」 제111조 제1항)으로 나타난다. 헌법재판소가 가지는 위헌법률심사권은 입법부가 결정한 법률에 대한 최종결정권을 가짐으로써 입법부를 견제하는 것이다. 헌법재판소는 행정부와 입법부에 대한 견제기능을 가짐으로써 삼권분립을 가능하게 하며 이는 수평적 책임성의 측면에서 민주주의에 긍정적인 영향을 보여준다.

과거 권위주의 정권에서는 재판관의 독립성이 보장되지 못하였다. 하지만 민주화 이후, 헌법재판소는 헌법에 의해 독립적인 지위를 부여받고 있으며

헌법재판소법에 의해 재판관의 독립성 역시 보장받는다. 「헌법재판소법」 제4조에서는 “재판관은 헌법과 법률에 의하여 양심에 따라 독립하여 심판한다”고 명시하고 있다. 헌법재판소의 재판관의 구성은 민주적인 절차에 의해 이루어진다. “헌법재판소의 재판관 중 3인은 대통령이 임명하고, 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명한다(「헌법」 제111조, 「헌법재판소법」 제6조 제1항).” 이러한 구성방식은 헌법재판소의 재판관을 각기 다른 기구에서 임명하도록 하여 특정기관의 독점을 막기 위함이다. 독점을 피하기 위해 임명절차에서도 행정부와 입법부의 상호 동의를 명시하고 있다. 재판관은 국회의 동의를 얻어야 최종적으로 대통령에 의해 임명될 수 있다(「헌법」 제111조 제4항). 재판관의 임기는 6년이고 연임할 수 있다(「헌법재판소법」 제7조). 정년은 65세이지만, 헌법재판소장은 70세이다(「헌법재판소법」 제7조). 모든 재판관은 탄핵 결정 또는 금고 이상의 형을 선고받은 경우가 아니면 그 의사에 반해 해임되지 않는다(「헌법재판소법」 제8조). 그러나 정당에 가입하거나 정치에는 관여할 수 없다(「헌법재판소법」 제9조).

헌법재판소는 법률의 위헌여부심판, 탄핵의 심판, 정당의 해산심판, 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판, 헌법소원에 관한 심판 등을 관할한다(「헌법재판소법」 제2조). 특히 위헌심사권을 행사한다는 점에서 매우 독립적인 기능을 수행하고 있다. 헌법은 의회가 만드는 일반 법률보다 상위의 개념으로 일반 법률이 헌법에 위반하는 경우에 위반 여부에 대한 심판은 많은 국가들이 위헌심사권의 이름으로 사법부에 부여하고 있다. 한국 역시 헌법재판소에 위헌심사권을 부여한다. 한국은 「헌법」 제107조 제1항에서 “법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우엔 법원은 헌법재판소에 제청을 하여 심판을 위해 재판한다”라고 규정하고 있다. 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해

산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정을 위한 심판을 위해서는 재판관 6인 이상의 찬성이 있어야 한다(「헌법」 제113조).

헌법의 위헌심사권이 의회 또는 사법부에 속해 있는지에 따라 권력분립의 척도를 알 수 있다. 헌법의 위헌심사권이 의회에 부여된 국가들은 헌법과 관련된 중요한 결정은 국민들이 직접 선출한 의회에서 심사해야 한다고 주장한다. 하지만 독립적으로 사법부에 부여한 국가들은 만약 위헌심사권을 의회가 가지게 된다면 의회가 제정했던 법률에 유리한 판정이 내려질 수 있다고 주장한다. 위헌심사권이 헌법재판소와 같은 사법부에 부여될수록 권력분립은 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 입법의 기능과 법률심판의 기능을 구분하여 권력을 의회와 사법부에 분할하고 있기 때문이다. 이러한 관점에서 한국은 헌법재판소를 통해 위헌심사권의 기능을 보장하고 있으며 이를 통해 행정부와 입법부를 견제하고 있다.

최근 한국에서 다양한 분야에 대한 결정을 헌법재판소에 의존하고 있다는 것은 주목할 만하다. 1987년 헌법재판소의 신설 이후 1988년 헌법재판소에 접수된 39건의 사건을 시작으로 헌법재판소에 접수된 사건은 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 2000년대 이후에는 연간 1000건이 넘는 사건이 접수되고 있다. 특히 최근 헌법재판소는 정치적 사안에 대한 최종판결에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 대표적으로 노무현 대통령 탄핵소추사건과 통합진보당 해산 결정을 들 수 있다. 노무현 대통령 탄핵소추사건은 2004년 3월 12일 노무현 대통령의 정치적 중립성 위반을 이유로 국회에서 탄핵소추안을 통과 시킨 사건에 대한 헌법재판소의 판결을 말한다. 5월 14일 헌법재판소는 노무현 대통령이 헌법과 법률을 일부 위반했으나 그 위반 정도가 탄핵의 사유가 될 정도로 중대하지는 않다고 판단하여 탄핵소추안을 기각하였다(「헌재 2004. 5. 4. 2004헌나1 결정」). 헌법재판소의 판결에 의해 노무현 대통령은 다시 대통령의 직무로 복귀하였다.

통합진보당 해산 결정은 2013년 11월 5일 정부가 청구한 통합진보당 해산 심판 및 정당활동 정지 가처분 신청사건에 대한 판결을 말한다. 정부의 통합진보당 정당해산심판 청구 409일 만인 2014년 12월 19일 헌법재판소는 재판관 8 대 1의 의견으로 통합진보당 해산을 결정했다(「헌재 2014. 12. 19 2013헌다1 결정」). 헌법재판소의 해산 결정은 즉시 효력을 발휘하여 통합진보당의 활동은 전면 금지되었고 통합진보당에 대한 국가보조금의 지급도 중지되었다. 또한 통합진보당의 강령 및 기본정책을 따르는 새로운 정당의 창당은 금지되었고 통합진보당이라는 명칭도 영구적으로 사용할 수 없게 되었다.

이러한 일련의 사건은 헌법재판소가 특정 기관의 영향력 하에 놓여있지 않고 독립성을 보장받는 것 이상으로 많은 역할을 하고 있는 것을 알 수 있다. 헌법재판소의 독립성이 보장받고 있다는 것은 수평적 책임성의 관점에서 긍정적이다. 최근의 헌법재판소는 정치적 사안에 대한 판결기관으로서의 역할이 강화되고 있다. 이러한 측면에서 헌법재판소가 ‘정치적 사법부’로 존재한다는 비판도 있다.

## 2) 수직적 책임성: 한국 공직자의 윤리와 부패

공직자의 윤리위반에 대한 법적인 제재조치는 시민사회의 감시기능으로 설명할 수 있는 주민소환제도와 헌법소원제도를 통해 설명된다. 주민소환제도는 주민들이 지방자치체제의 행정처분이나 결정에 심각한 문제점이 있다고 판단할 경우 단체장을 통제할 수 있는 제도이다. 일정한 절차를 거쳐 해당 지역의 단체장이나 지방의회 의원을 불러 문제 사안에 대한 설명을 들은 뒤 투표를 통해 단체장을 제재할 수 있다. 이러한 주민소환제도는 지방자치 단체장이나 지방의회 의원에 대한 주민의 확실하고 직접적인 통제수단으로

독단적인 행정운영과 비리 등 지방자치제도의 폐단을 막을 수 있는 제도이다.

한국은 2006년부터 「주민소환에 관한 법률」이 제정되었고 2007년 7월부터 시행되었다. 「주민소환에 관한 법률」에 따라 주민은 지방자치단체장과 투표로 선출된 지방의회 의원을 소환할 수 있다. 제7조에 따르면, 특별시장·광역시장·도지사는 해당 지방자치단체의 주민소환투표 청구권자 총수의 10% 이상의 서명을 받아야 하고, 시장·군수와 자치구의 구청장은 15% 이상, 지역선거구 시·도의회 의원 및 지역선거구 자치구 시·군의회 의원은 20% 이상의 서명을 받아 관할 선거관리위원회에 청구할 수 있다. 주민소환 투표가 실시되어 해당 지방자치단체 유권자 총수의 3분의 1 이상이 투표하고 유효투표 총수의 과반수가 찬성하면 확정된다(「주민소환에 관한 법률」 제22조 제1항).

한국에서 주민소환 투표는 다섯 차례 실시되었다. 하지만 유권자 총수의 3분의 1 이상이 투표에 참여한다는 조건을 충족하지 못하여 모두 부결되었다. 경기도 하남시 김황식 시장이 주민들의 동의를 얻지 않고 광역 장사시설 유치로 발표하였다는 이유로 2007년 12월 12일 주민소환 투표가 실시되었다. 그러나 투표율이 31.1%에 그쳐 무산되었다. 2009년 8월 6일 김태환 제주특별자치도 지사의 해군기지 건설과 관련한 주민소환 투표가 실시되었으나 투표율이 11%에 그쳤다. 2011년 11월 16일에는 보금자리주택을 빌미로 여론을 조작하였다는 이유로 여인국 경기 과천시장에 대한 주민소환 투표가 실시되었으나 17.8%의 투표율로 개표가 진행되지 않았다. 2012년 10월 31일에는 핵발전소를 유치하였다는 이유로 김대수 강원도 삼척시장에 대한 주민소환 투표가 실시되었으나 역시 25.9%의 투표율에 그쳤다. 최근에는 2013년 12월 5일 뇌물수수 혐의로 법정 구속되어 장기간 군정공백을 피할 수 없다는 이유로 서기동 전남 구례군수에 대한 주민소환 투표가 실시되었다. 하지만 이 역시 역대 투표율 최저치인 8.3%로 부결되었다.

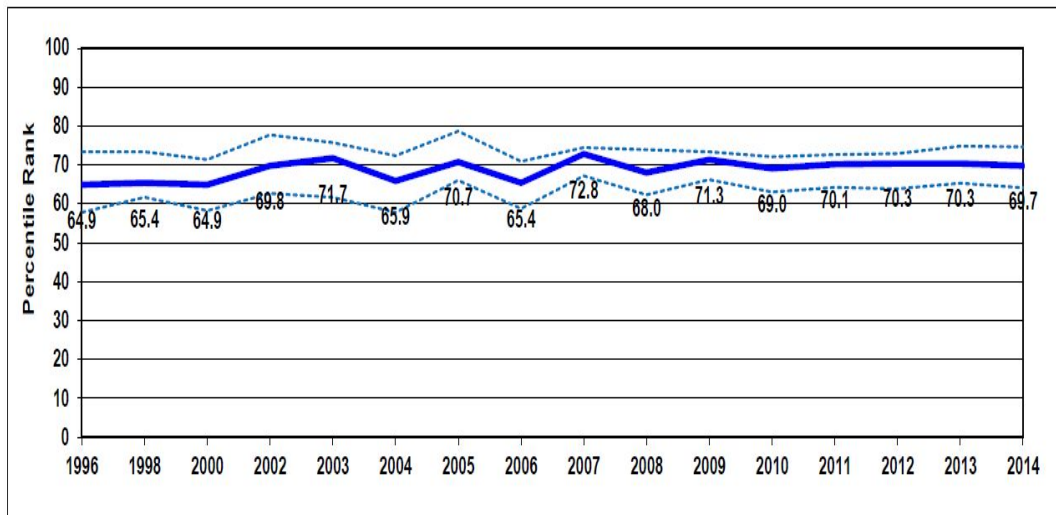
다섯 차례 실시된 주민소환 투표가 투표율 미만으로 부결되었다는 점은 주민소환 투표의 존재문제로 연결될 수 있다. 즉, 이러한 결과는 주민소환 투표의 취지가 약화되었다고 평가할 수 있다. 또한 일부 사람들은 주민소환 투표가 주민들의 갈등을 조장하고 정치적으로 악용할 가능성이 있다는 점에서 부정적으로 본다. 하지만 주민소환 투표는 선출직 공직자들의 임기제가 갖는 단점을 보완한다(이우권, 박상주 2015, 176). 주민소환 투표는 주민들의 의사와 상관없는 정책을 진행하거나 권한을 남용하고, 또한 불법적인 행위를 하는 공직자들에 대해 제재할 수 있는 수단이다. 이러한 주민들의 감시 기능은 공직자들의 책임성을 강화시키는데 긍정적으로 작용할 수 있다. 따라서 주민소환 투표의 폐지보다는 제도의 취지를 살리기 위한 투표율 증대와 같은 제도적 보완 장치가 필요하다.

헌법소원제도는 공권력의 행사 또는 불행사로 헌법상 보장된 국민의 기본권이 침해되는 경우 국민이 직접 헌법재판소에 자신의 기본권을 구제하여 줄 것을 청구하는 제도이다. 한국은 이 제도를 1988년에 처음으로 도입하였다. 한국의 헌법소원제도는 권리구제를 위한 헌법소원(「헌법재판소법」 제68조 제1항에 의한 헌법소원)과 위헌을 심사하는 규범통제형 헌법소원(「헌법재판소법」 제68조 제2항에 의한 헌법소원)에서 활용되고 있다. 권리구제형 헌법소원은 권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자가 제기하는 것이고, 규범통제형(위헌심사형) 헌법소원은 법원에 위헌법률심판제청신청을 하였으나 기각된 경우에 제청신청 당사자가 헌법재판소에 제기하는 것이다. 국가나 지방자치단체 등이 행사하는 모든 공권력은 헌법소원 대상이 될 수 있다. 그러나 법원의 재판에 대하여는 헌법소원을 청구할 수 없다.

공직자의 윤리위반은 부정부패의 형태로 나타난다. 세계은행의 세계거버넌스지수(WGI) 중 부패통제지표(Control of Corruption)와 국제투명성기구

(TI)의 부패인식지수(Corruption Perception Index)는 국가의 부패수준을 평가하고 있다. WGI의 부패통제지표는 엘리트가 공권력을 장악하여 사적이익을 위해 공권력을 행사하는 부패의 규모들을 측정하는 것이다. 한국은 측정을 시작한 1996년부터 2015년까지 64~73점의 점수로 측정되고 있으며 중상위권의 순위를 기록하고 있다. 그림에서 보듯이 한국은 20여년 동안 점수에 큰 변화를 보이고 있지 않다. 이는 한국에서 부패가 여전히 줄어들지 않고 있다는 것을 의미한다.

<그림 5-1> 한국의 WGI 부패통제지표



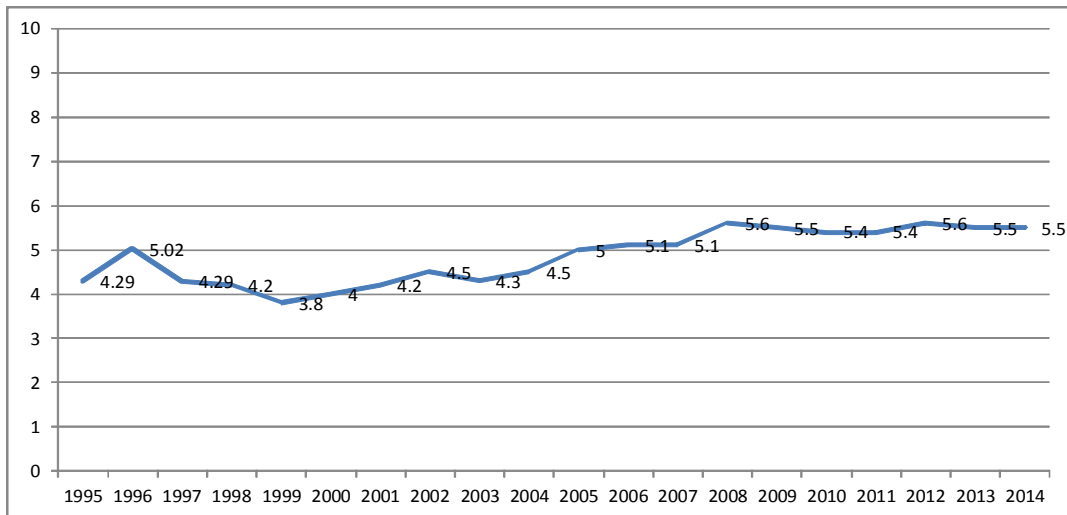
\* note: WGI의 부패통제 그래트는 90%의 신뢰도를 가지며, 굵은 선이 결과를 나타낸다. 위와 아래에 있는 점선은 오차범위를 나타낸 것이다.

\* 출처: 세계은행(World Bank). World Governance Indicators.  
www.worldbank.org.

부패인식지수는 국가사회 및 특정 기관의 부패 정도에 대한 관련자들의 인식을 지수화한 수치이다. 특히 부패인식지수는 주로 공공부문의 부패에 초점을 맞추고 있다. 1995년부터 2014년까지는 최대점을 10점으로 두었으나

2015년부터 최대점을 100점으로 변경했다. 한국은 측정을 시작한 1995년부터 2014년까지 4.29~5.6의 점수를 보이고 있으며 2015년에는 56점을 기록하였다. 2015년 기준 168개의 측정국가 중 한국은 37위의 순위에 올라있다. 1위는 덴마크이며 91점으로 측정되었고 최하위는 북한과 소말리아로 8점으로 측정되었다. 다른 아시아의 국가와 비교해보면 한국은 싱가포르(85점), 일본(75점), 홍콩(75점), 부탄(65점), 대만(62점)에 이어 6위권이다. 그러나 싱가포르와 일본보다 20~30점 낮은 점수를 기록하고 있다. 이러한 수치는 WGI의 부패규제 지표에서의 평가와 유사한 결과로 부패에 있어 많은 부분에서 개선되어야 한다는 것을 의미한다.

<그림 5-2> 한국의 부패인식지수



\* note: 2015년 데이터는 점수산정방법의 차이로 그래프에 포함되지 않았다.

\* 출처: 국제투명성기구(Transparency International).

Corruption Perception Index (www.transparency.org)

한국은 공직자의 부패를 방지하기 위해 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 제정했다. 「부패방지 및 국민권익위원회의

설치와 운영에 관한 법률」 제7조에 따르면, 공직자의 청렴의무를 고지하고 있다. “공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다”고 되어 있다. 또한 제2조4에 따르면 부패행위는 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위”를 모두 포괄하고 있다. 부패행위가 적발되면 법에 의해 처벌받는다.

최근에는 부패척결을 위해 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(이하 청탁금지법)」이 신설되었다. 소위 ‘김영란법’이라 불리는 「청탁금지법」은 2015년 3월 3일 국회 본회의에서 통과되어 2016년 9월 28일부터 시행되었다. 「청탁금지법」은 공직자의 부정한 금품 수수를 막겠다는 취지로 제안되었고 입법 과정에서 언론인, 사립학교 교직원 등으로 적용 대상이 확대되었다. 「청탁금지법」은 적용대상 및 금품에 관한 조항 등에 있어 여러 논란을 보이고 있고 아직 실효성 면에서도 지켜봐야 한다. 하지만 「청탁금지법」은 부패척결에 대한 강력한 의지를 나타낸다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다.

한국의 부패문제는 여전히 정치적 사안에서 많이 발생되고 있으며 선거과정에서도 당선무효사태가 종종 발생하고 있다. 한국은 선거과정에서의 부정 부패를 근절하고 예방하기 위해 많은 노력을 하고 있다. 개표과정의 공정성에 대해서도 중요하게 생각한다. 특히 개표참관을 통해 개표의 공정성을 강화하고 있다. 개표과정에서의 공정성을 위해 중앙선거관리위원회의 개표사무원 뿐만 아니라 정당대표 등의 사람들이 개표과정을 참관한다. 「공직선

거법」 제181조 제2항의 ‘개표참관’ 조항을 통해 “개표참관인은 선거에 후보자를 추천하는 정당의 6인, 무소속후보자는 3인을 선정하여 개표를 참관한다”고 명시되어있다. 또한 제16장 ‘벌칙’ 조항을 통해 선거부정에 관한 사안이 발생할 때 징역 또는 벌금을 부과하고 있다.

선거과정에서 공정성에 대한 노력의 일환으로 한국에서는 재보궐선거가 실시되고 있다. 한국은 「공직선거법」 제195조에 의해 재보궐선거의 시행을 명시하고 있다. 민주화 이후 한국에서 재보궐선거는 거의 매년 실시되었다. <표 5-1>에서 보는 바와 같이 민주화 이후 1989년부터 재보궐선거는 꾸준히 시행되었다. 1990년대에는 주로 국회의원과 기초단체장의 재보궐선거가 시행되었고, 2000년대 이후에는 광역의원과 기초의원의 재보궐선거도 활발하게 진행되었다. 특히 2000년대에는 국회의원 재보궐선거는 실시되지 않았음에도 불구하고 기초단체장 9, 광역의원 41, 기초의원 94로 총 144개의 선거구에서 재보궐선거가 실시되었다. 2004년에는 역대 재보궐선거 사상 최대의 선거구에서 재보궐선거가 실시되었다.

<표 5-1> 민주화 이후 한국의 재보궐선거 현황

	국회의원선거	지방선거					합계
		광역장	교육감	기초장	광역의원	기초의원	
1989년	2	0	0	0	0	0	2
1990년	3	0	0	0	0	0	3
1991년	-	-	-	-	-	-	-
1992년	-	-	-	-	-	-	-
1993년	8	0	0	0	0	0	8
1994년	3	0	0	0	0	0	3
1995년	-	-	-	-	-	-	-
1996년	0	0	0	4	0	0	4
1997년	6	0	0	0	0	0	6
1998년	11	0	0	1	0	0	12
1999년	4	0	0	9	0	0	13
2000년	0	0	0	9	41	94	144
2001년	3	0	0	7	6	14	30
2002년	14	0	0	1	3	4	22
2003년	3	0	0	6	13	82	104
2004년	0	4	0	24	45	88	161
2005년	10	0	0	7	10	21	48
2006년	6	0	0	4	1	2	13
2007년	3	0	0	19	21	63	106
2008년	0	0	0	11	32	23	66
2009년	10	0	0	1	3	5	19
2010년	8	0	0	2	1	3	14
2011년	3	2	0	17	16	42	80
2012년	0	2	1	8	39	38	88
2013년	5	0	0	2	4	3	14
2014년	15	0	0	0	0	3	18
2015년	4	0	0	1	10	22	37

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

한국에서 재보궐선거가 실시되는 주요한 이유는 선거법 위반 등의 사유로 당선무효, 뇌물수수 및 일반범죄에 의한 직의 상실, 선거출마 및 공직자에 임명된 경우, 사망, 사임 등의 이유이다. <표 5-2>는 민주화 이후 한국에서 치러진 국회의원선거와 광역장 및 기초장 선거를 시행한 이유에 대해 정리한 것이다.

<표 5-2> 민주화 이후 한국의 재보궐선거 시행 이유

	합계	당선무효 /선거법 위반	뇌물수수	일반범죄	선거출마/ 공직자임명	사망	사직/ 퇴직	기타
1989년	2	2	0	0	0	0	0	0
1990년	3	0	0	1	0	1	1	0
1991년	-	-	-	-	-	-	-	-
1992년	-	-	-	-	-	-	-	-
1993년	8	0	0	1 (후보폐수)	1	2	0	4
1994년	3	0	0	1	0	2	0	0
1995년	-	-	-	-	-	-	-	-
1996년	4	1	0	0	0	1	2	0
1997년	6	1	0	1	0	4	0	0
1998년	12	2	0	2	0	2	6	0
1999년	13	4	4	2	0	3	0	0
2000년	9	3	0	0	0	1	5	0
2001년	10	5	0	0	0	0	5	0
2002년	15	7	0	0	0	3	5	0
2003년	9	3	0	0	0	0	4	2 (선거구변동)
2004년	28	8	4	0	16	0	0	0
2005년	17	10	0	0	0	1	6	0

	합계	당선무효 /선거법 위반	뇌물수수	일반범죄	선거출마/ 공직자임명	사망	사직/ 퇴직	기타
2006년	10	4	2	1	0	1	2	0
2007년	22	14	1	2	0	1	4	0
2008년	11	3	3	0	5	0	0	0
2009년	11	9	1	1	0	0	0	0
2010년	10	2	0	0	6	2	0	0
2011년	22	16	3	0	1	0	1	1 (주민투표 패배)
2012년	10	0	2	0	6	0	1	1 (선거구 변동)
2013년	7	4	1	1	0	1	0	0
2014년	15	4	0	1	10	0	0	0
2015년	5	2	0	0	0	0	0	3 (통합진보당 해산)
합계	262	104	21	14	45	25	42	11

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

<표 5-2>에서 보는 바와 같이 민주화 이후 한국에서 치러진 국회의원선거와 광역장 및 기초장 선거는 262건이다. 262건의 선거가 시행된 이유는 당선무효 및 선거법위반이 104건, 뇌물수수에 의한 직의 상실은 21건, 일반범죄에 의한 직의 상실은 14건, 선거출마 및 공직자에 임명된 경우는 45건, 사망은 25건, 사임은 42건, 기타 11건 등으로 해당지위에 공석이 발생했기 때문이다. 재보궐선거가 시행된 사유 중에서 가장 많은 비율을 차지하는 것은 당선무효 및 선거법위반이었고, 다음으로 선거출마 및 공직자 임명과 사망 순으로 나타났다. 이 중 당선무효 및 선거법위반과 뇌물수수에 의한 직

의 상실은 전체의 47.4%로 과반에 육박한다. 특히 2007년에는 당선무효 및 선거법위반이 14건, 뇌물수수에 의한 직의 상실이 1건이었고, 2011년에는 당선무효 및 선거법위반이 16건, 뇌물수수에 의한 직의 상실이 3건으로 집계되었다. 당선무효 및 선거법위반과 뇌물수수혐의는 부정선거와 부패문제와 연결된다. 대부분의 당선무효가 선거법위반으로 이루어졌으며, 뇌물수수혐의는 공직자의 부패로 간주된다. 따라서 당선무효 및 선거법위반과 뇌물수수혐의는 부정부패를 의미한다. 즉, 이러한 결과를 통해 한국의 선거과정에서 여전히 부정부패가 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

한국의 부패문제에서 빠질 수 없는 것이 바로 대통령을 비롯한 정치인들의 비리 문제이다. 특히 한국은 역대 대통령들의 부정부패 문제가 종종 발생하였다. 1995년 전두환, 노태우 전대통령은 박계동 의원의 '노태우 비자금' 폭로사건을 통해 비자금을 보유한 사실이 드러났다. 검찰의 수사결과 노태우 전 대통령은 4000억원 상당의 비자금을 차명으로 분산 예치한 사실이 드러났고 전두환 전 대통령 역시 9500억원 상당의 비자금을 가지고 있었다. 이러한 수사결과로 두 전직 대통령은 모두 구속 수감되었다. 깨끗한 정치, 낡은 정치 타파를 기치로 집권에 성공한 노무현 대통령 역시 측근 비리에는 막지 못했다. 친형인 노건평을 비롯하여 안희정, 이광재 등의 측근들이 비리에 연루되었다. 이러한 일련의 사건들은 노무현 대통령의 도덕성에 치명타를 입힌 계기가 되었다. 최근에도 대통령의 비리 문제는 논란이 되고 있다. 대통령으로 당선되기 이전부터 BBK 주가조작 사건의 핵심 인물로 지목되면서 온갖 의혹을 낳았던 이명박 대통령 역시 측근들의 비리문제가 있었다.

2016년 올해에도 대통령과 측근들의 부정부패 문제가 발생하였다. 최순실 게이트 또는 박근혜 게이트라고 불리는 사건은 최순실이 박근혜 정부의 국정에 개입했다는 것과 미르재단·K스포츠재단의 설립에 관여하여 그 재단을 사유화한 사건, 최순실의 딸 정유라가 특혜를 받은 사건 등을 포함하는 사

건이다. 7월 26일과 8월 2일 TV조선에서 재벌의 기부금으로 세워진 미르재단과 K스포츠재단 모금과정에 청와대가 개입했다는 보도 이후, 여러 언론을 통해 최순실이 국정에 개입하였다는 의혹에 대한 보도가 이어졌고, 최순실의 태블릿 컴퓨터자료에서 대통령 연설문이 발견되면서 이러한 의혹은 사실로 들어났다. 또한 9월 말 국정감사에서 최순실의 딸인 정유라의 입학 등 비리가 거론되면서 박근혜 정부의 재정 지원과 입학 사이에 연관성이 제기되었다. 이러한 일련의 사건으로 검찰조사가 이어졌고, 현재는 특검에 의해 수사가 진행 중이다. 그리고 박근혜 대통령은 국회에서 탄핵소추가 가결되어 직위가 정지되었다.

대통령의 비리 문제에서 보듯이 한국의 부패문제는 정경유착에서 비롯된다. 최근에도 경남기업 비리 사건을 통해 정경유착형 부정부패가 드러났다. 서울중앙지검은 경남기업이 자원개발 사업에 참여하면서 받은 특혜 여부를 조사하기 위해 경남기업 대주주인 성완중 회장의 정관계 청탁과 로비 여부를 알아볼 방침이었으나 성완중 전 회장이 자살함에 따라 공소권 없음으로 종료하였다. 그러나 이후 성완중의 시신 수습과정에서 상의 주머니에 있던 이름과 금액이 적힌 금품 메모지가 발견되었다. 이러한 상황 속에서 이완구 국무총리의 혐의는 사실로 드러나 국무총리에서 사임하게 되었고 리스트에 오른 많은 인사들에 대해 검찰수사가 진행되었다.

일련의 공직자들의 부패사태는 한국에서 여전히 많은 부패문제가 발생하고 있음을 알 수 있다. 특히 정치인들의 부패문제, 정경유착에 의한 부패문제는 매우 심각한 수준이다. 공직자들의 부패문제는 결국 공직자가 국민에게 가져야 하는 책임성의 자세를 가지지 못한 것이다. 따라서 이러한 부패문제는 민주주의 발전에도 부정적인 영향을 미치고 있다.

## 2. 인도네시아의 책임성 측면의 민주주의

인도네시아는 수평적 책임성의 측면에서 입법부, 행정부, 사법부의 국가권력을 여러 국가기구에 분산하여 상호간의 견제와 균형을 지향한다. 이러한 삼권분립 원칙은 헌법에 명시되어 있다. 국회의 입법권은 제20조 제1항 “국회(DPR)는 법을 제정할 수 있는 권리를 가진다”를 통해 명시되어 있다. 또한 제20A조 제1항에서는 “국회(DPR)의 입법의 기능”에 대해 다시 한 번 언급하고 있다. 이와 함께 제21조에서는 국회(DPR)의원들의 법안 제출권에 대해서도 설명하고 있다. 정부의 행정권은 제4조 제1항 “인도네시아 공화국의 대통령은 헌법에 따라 정부의 권력을 가질 수 있다”를 통해 명시된다. 법원의 사법권은 제24조 제1항 “사법권은 법과 정의를 유지하는 목적을 가진 법원의 체계를 유지하기 위한 독립적인 권력이다”로 명시된다. 인도네시아는 헌법의 조항을 통해 “입법권은 국회(DPR)에, 행정권은 정부에, 사법권은 법원”에 부여함으로써 국가의 권력을 분산시키고 있다.

사법부는 행정부와 입법부에서 독립성을 보장받고 있으며 특히 헌법재판소는 독자적인 지위를 갖는다. 인도네시아의 헌법재판소는 민주화 이후 처음으로 신설되었다. 독립 이후, 1945년 헌법(UUD 1945), 1949년 연방헌법<sup>9)</sup>, 1950년 헌법<sup>10)</sup>에서는 헌법재판소에 대한 언급이 전혀 없다(Omara 2008, 14-22). 사법부에 대한 언급은 대법원이 유일했다. 수하르토의 신질서 시대

9) 1949년 헌법은 네덜란드와 인도네시아의 협상과정에서 논의되었다. 네덜란드는 인도네시아의 주권을 회복하는 조건으로 인도네시아 연방공화국의 수립을 제안하였다. 인도네시아는 독립을 위해 연방공화국의 수립을 찬성하였고, 1949년 헌법을 통해 연방공화국의 수립을 선포하였다. 1949년 헌법은 1950년 8월 17일까지 약 8개월 동안에만 지속되었고, 이는 세계에서 가장 짧은 기간 동안 유지된 헌법으로 알려져 있다. 이러한 측면에서 1949년 헌법은 임시적이며 매우 전락적인 성격이 강하다고 볼 수 있다.

10) 1950년 헌법은 이전의 헌법보다 민주적인 성격으로 구성되었다. 주권과 인권 보장에 대한 구체적인 내용이 기술되었다. 그러나 1950년 헌법 역시 한시적인 헌법으로, 인도네시아 공화국의 헌법 제정을 위한 임시적인 성격의 헌법이었다. 1950년 헌법에는 “정부와 함께 제헌국민의회(Konstituante)는 가능하다면 빨리 임시적인 헌법을 대체할 수 있는 인도네시아 공화국의 헌법을 제정한다”고 명시되어 있다. 이러한 내용을 바탕으로 정부는 1955년 제헌국민회의의원을 선거로 선출하였다.

에는 사법부의 독립성이 침해되었고 헌법재판소 역시 존재하지 않았다. 민주화 이후 2001년 11월 3차 헌법개정을 통해 비로소 헌법재판소가 기존의 대법원으로부터 분리되어 신설되었다. 헌법재판소의 신설을 통해 사법부의 독립성은 더욱 강화되었다

수직적 책임성의 측면에서 인도네시아는 공공기관이 국민에 대해 책임을 지도록 한다. 이러한 책임은 공직자의 윤리위반에 대한 법적인 제재조치로 나타난다. 공직자의 윤리위반에 대한 법적인 제재조치는 시민사회의 감시기능인 주민소환제도, 헌법소원제도를 통해 설명할 수 있지만 인도네시아의 법률에서 헌법소원제도에 대해서는 특별한 언급이 없다. 공직자의 윤리와 부패는 인도네시아의 민주화 이후 사법부의 개혁을 통해 이루어졌다. 그러나 제도적 노력에도 불구하고 인도네시아의 부패는 여전히 심각한 수준이다.

### 1) 수평적 책임성: 인도네시아 사법부의 독립성

인도네시아에서 헌법재판소는 사법적 측면에서 독립성을 갖는 기관이다. 인도네시아의 사법체계는 대법원과 그보다 지위가 낮은 공공법원, 종교법원, 군사법원, 행정법원 그리고 헌법재판소로 구성되어 있다. 사법권은 법원의 체계를 유지하기 위한 독립적인 권력으로 보장하고 있다(「헌법」 제24조 제1항). 이러한 독립성을 바탕으로 행정부와 입법부에 대한 견제권을 행사한다. 행정부와 국회에 대한 사법부의 견제기능은 정부에 대한 탄핵심판권(제24C조 제2항), 국가구조의 권위에 관련된 분쟁해결권·정당해산심판권·총선거와 관련된 분쟁해결권(제24C조 제1항)을 통해 확인할 수 있다. 이러한 견제기능은 모두 헌법재판소가 갖는 고유의 권한이다.

헌법재판소의 독립성은 재판관의 독립성도 포함되는 개념이다(「헌법」 제24B조 제3항). 헌법재판소의 재판관은 민주적인 절차에 의해 구성된다. 헌법

재판소는 대법원, 국회(DPR), 대통령이 각각 3명씩 추천하여, 대통령에 의해 임명된 9명의 재판관으로 구성된다(「헌법」 24C조 3항). 이러한 구성방식은 헌법재판소에 대한 독점을 막기 위해서이다. 독점을 피하기 위해 임명절차에서도 행정부와 입법부의 상호 동의를 전제로 한다. 재판관은 국회(DPR)의 동의 하에 대통령에 의해 임명된다(「헌법」 제24B조 제3항). 재판관의 정년은 70세이다. 헌법재판관으로 임명되기 위해서는 진실해야 하고, 정의로워야 하며 헌법과 행정법을 완전히 이해하는 사람이어야 한다(「헌법」 제24C조 제5항). 또한 공공기관과의 겸직은 금지된다(「헌법」 제24C조 제5항).

헌법재판소는 헌법에 반대되는 법률제정을 검토하는 최종적인 의견을 제시하는 권위를 가진다. 구체적으로 “국가구조의 권위에 관련된 분쟁의 해결, 정당의 해산, 총선거의 결과와 관련된 분쟁의 해결에 대한 의견 제시, 대통령과 부통령의 위법행위 및 직권남용 혐의에 관한 국민대표회의의 의견에 판결”을 내릴 의무를 갖는다(「헌법」 24C조 제1,2항). 여기서 “헌법에 반대되는 법률제정을 검토”한다는 측면은 위헌심사권을 의미한다. 위헌심사권이 헌법재판소에 부여된다는 것은 권력분립은 이루어지고 있다는 의미이다. 법률심판의 기능을 사법부에 독자적으로 부여하고 있기 때문이다. 이러한 관점에서 인도네시아는 헌법재판소의 위헌심사권의 기능을 보장하여 수평적 책임성의 관점에서 행정부와 입법부를 견제하고 있다.

인도네시아 헌법재판소의 기능에서 주목할 점은 총선거의 결과와 관련된 분쟁 해결에 대한 판결에 가장 많이 활용되고 있다는 점이다. 2009년 대통령선거에서 패배한 메가와티와 유습칼라(Jusuf Kalla) 후보는 선거 결과가 ‘거대하고 조직적인 부정’으로 조작되었다고 주장하며, 헌법재판소에 선거결과에 대한 이의를 제기했다. 메가와티 후보 측은 유도요노 후보가 중복투표나 피선거권이 없는 사람을 등록하여 2천8백6만 명의 지지를 더 얻었다고 주장했다. 유습칼라 후보 측 역시 부정선거와 부정개표 문제를 제기했다. 그

러나 8월 12일 헌법재판소에서는 유도요노의 부정선거에 대한 정확한 증거가 없으므로 선거결과가 유효하다고 판결하였다(「2009년 정부통령 선거에 관한 헌법재판소의 판결」 <PUTUSAN Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009>).

2014년 대통령선거에서도 선거결과에 관한 분쟁이 있었다. 대통령선거에서 패배한 프라보워 후보는 7월 23일 선거결과에 불복하고 헌법재판소에 이의를 제기했다. 프라보워 후보 측은 조코위 후보 측이 부정 선거에 연루된 증거가 포착되었으며 이에 대통령 선거결과를 받아들일 수 없다고 주장했다. 아울러 프라보워 후보는 공식 개표 결과 발표 전에 이번 대통령선거가 위법이라는 이유로 선거철폐를 선언하기도 했다. 하지만 8월 21일 헌법재판소에서는 프라보워 후보 측의 주장을 기각하고 조코위의 당선에 유효하다고 판결하였다(「2014년 정부통령 선거에 관한 헌법재판소의 판결」 <PUTUSAN Nomor 1/PHPU.PRES-XII/2014>).

인도네시아는 대법원과 헌법재판소 모두 법률체정의 규정을 검토할 수 있는 권위를 보장받고 있다. 이러한 측면에서 이들 기관은 특정 기관의 영향력이 배제되는 독립성과 자율성을 보장받고 있다고 볼 수 있다. 특히 헌법재판소는 독립적으로 위헌심사권을 행사하며, 선거결과 등의 민감한 정치적 사안에 대한 판결을 담당함으로써 정치적 사법부의 역할을 하고 있다. 사법부의 독립성은 법적인 측면과 함께 구조적인 측면이 복합적으로 영향을 미친다. 인도네시아는 헌법재판소 등 사법부의 독립성을 법적으로 제도화하고 있다. 따라서 헌법재판소의 독립성의 보장을 통해 국가기관의 권력을 분산시켜 수평적 책임성을 강화시키고 있다.

## 2) 수직적 책임성: 인도네시아 공직자의 윤리와 부패

공직자의 윤리위반에 대한 법적인 제재조치는 시민사회의 감시기능으로 설명할 수 있는 주민소환제도와 헌법소원제도를 통해 설명할 수 있다. 하지만 인도네시아의 법률에서 헌법소원제도에 대해서는 특별한 언급이 없다. 반면에 인도네시아의 소환제도는 1945년 헌법(UUD 1945)에서 처음 언급되었다. 1945년 헌법(UUD 1945) 22B조에 따르면, “국회(DPR)의원은 정해진 법의 규정과 관습에 의해 보직에서 해임될 수 있다”고 명시하고 있다. 또한 국회(DPR)의원의 해임을 소환권(hak recall)이라 정의하고 있다. 물론 당시의 헌법에서는 소환권의 주체를 주민으로 명시하고 있지는 않다. 하지만 헌법상에서 분명하게 소환제도에 대한 언급은 이루어지고 있다.

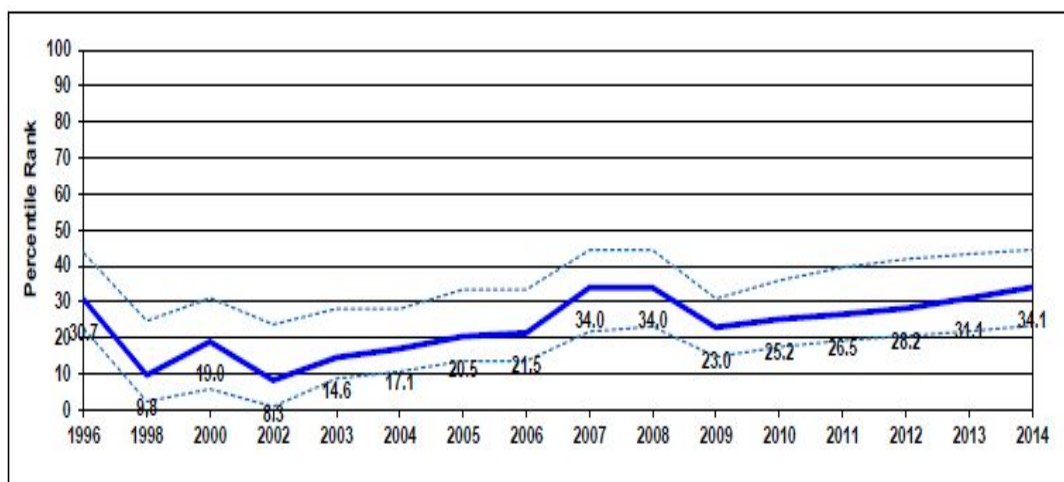
소환제도는 「국민협의회(MPR), 국회(DPR), 지방대표협의회(DPD), 지방의회(DPRD)의 신분과 구성에 관한 2003년 22번 법률」(Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MRP, DPR, DPD, DPRD)에서 언급된다. 「국민협의회(MPR), 국회(DPR), 지방대표협의회(DPD), 지방의회(DPRD)의 신분과 구성에 관한 2003년 22번 법률」 제85조에서는 국회(DPR)의원이 중간에 교체되는 사유에 대해 명시되어 있다. 제85조에 따르면, 국회(DPR)의원은 업무에 소홀하거나 선거규정을 위반하거나 선서내용을 지키지 않거나 직위에서 금지하고 있는 사항을 위반하거나 그리고 사법적 판결이 결정된 위법행위를 했을 경우 해임될 수 있다. 그러나 「국민협의회(MPR), 국회(DPR), 지방대표협의회(DPD), 지방의회(DPRD)의 신분과 구성에 관한 2003년 22번 법률」에서도 1945년 헌법(UUD 1945)에서 처럼 소환권의 주체에 대해서는 명시되어 있지 않다.

소환권의 주체에 대해서는 「정당에 관한 2002년 31번 법률」(Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik)에서 언급된다. 제8조 g항에

서는 “정당은 법률제반 규정을 바탕으로 국회(DPR)의원의 해임을 제안할 권리를 갖는다”고 명시되어 있다. 이를 통해 정당을 중심으로 소환제도가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

인도네시아에서는 소환제도와 함께 공직자의 윤리위반에 대한 여러 제도적 장치가 마련되어 있다. 그러나 제도적 노력에도 불구하고 공직자의 윤리위반은 부정부패의 형태로 끊임없이 나타나고 있다. 이러한 부정부패와 투명성의 부족 등의 문제로 인도네시아의 민주주의는 낮은 수준으로 평가되고 있다(Horowitz 2013, 207). 인도네시아의 부패문제는 심각한 수준이다. WGI의 부패통제지표와 부패인식지수는 이를 잘 보여주고 있다.

<그림 5-3> 인도네시아의 WGI 부패통제지표



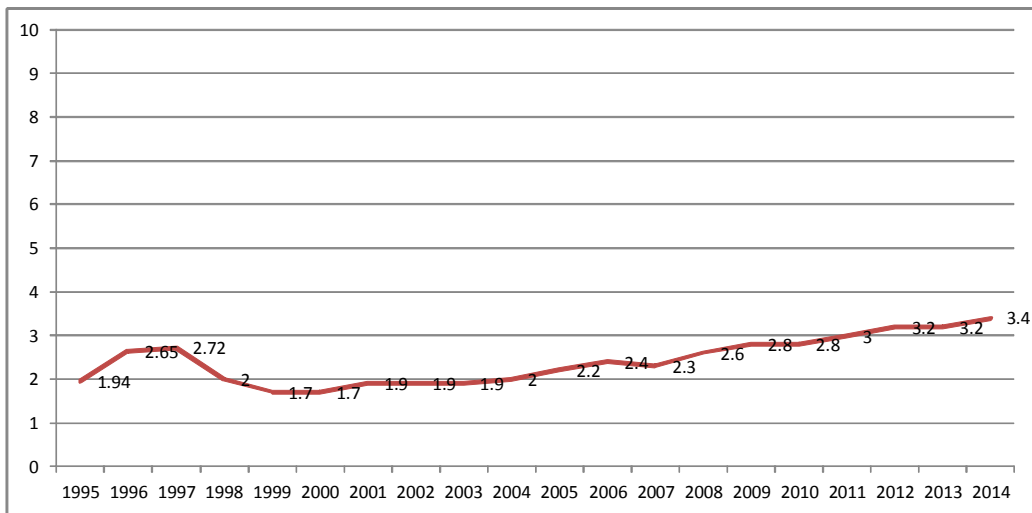
\* note: WGI의 부패통제 그래트는 90%의 신뢰도를 가지며, 굵은 선이 결과를 나타낸다. 위와 아래에 있는 점선은 오차범위를 나타낸 것이다.

\* 출처: 세계은행(World Bank). World Governance Indicators.  
www.worldbank.org.

<그림 5-3>에서 보는 바와 같이 WGI의 부패통제지표에서 인도네시아는

측정을 시작한 1996년부터 2014년까지 35점 이하의 점수로 측정되고 있다. 1998년에는 9.8점이라는 최악의 점수를 기록하기도 하였다. 하지만 2015년 38.5점으로 점수가 소폭 상승하였다. 그러나 여전히 부패수준은 하위권을 벗어나지 못하고 있다. 인도네시아는 부패인식지수에서도 낮은 평가를 받고 있다.

<그림 5-4> 인도네시아의 부패인식지수



\* note: 2015년 데이터는 점수산정방법의 차이로 그래프에 포함되지 않았다.

\* 출처: 국제투명성기구(Transparency International).

Corruption Perception Index (www.transparency.org)

부패인식지수는 1995년부터 2014년까지는 최대점을 10점으로 두었으나, 2015년부터 최대점을 100점으로 변경했다. 인도네시아는 측정을 시작한 1995년부터 2014년까지 17~34의 점수를 보이고 있으며 2015년에는 36점을 기록하였다. 2015년 기준 168개의 측정국가 중 인도네시아는 88위의 순위에 올라있다. 다른 동남아시아의 국가와 비교해보면 인도네시아는 싱가포르(85

점), 말레이시아(50점), 태국(38점)보다 낮은 점수를 기록하고 있다. 필리핀(35점), 베트남(31점), 라오스(25점), 미얀마(22점), 캄보디아(21점) 보다는 높은 순위를 기록하고 있지만 여전히 중하위권으로 평가받고 있다. 이는 WGI의 부패규제 지표와 유사한 결과로 인도네시아의 부패가 여전히 만연한 것을 의미한다.

인도네시아의 민주화 이후 사법부에 많은 개혁이 요구되었다. 수하르토 시기에 사법부의 부패는 매우 흔한 현상이었다. 포스트 수하르토 시기에 사법부의 독립성은 강화되었지만 사법부에서 만연한 부패에 대한 문제는 논의되지 않았다. 물론 민주화 초기에 “KKN(Korupsi, Kolusi, Nepotisme: 부패, 결탁, 족벌주의)”이라고 불린 정치슬로건이 등장하기도 했지만 다수의 부패 사건에 대한 처벌은 거의 미비하였다. 이는 사법부, 검찰, 경찰의 부패가 만연했기 때문이다.

그러나 민주화 이후 새로운 조직에 대한 논의는 지속적으로 요구되었다. 「청렴한 국가에 관한 1999년 28번 법률」(Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih)의 개정으로 1999년 5월 부정축재감사위원회(KPKPN: Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara)가 설립되었고, 「부패척결에 관한 1999년 31번 법률」(Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)의 개정으로 부패근절을 위한 조항들이 추가되었다. 새롭게 추가된 규정에는 2년 후 부패방지위원회(KPTPK) 설립과 부패방지위원회에 부패 사례에 대한 수사와 기소의 권한을 부여한다는 내용이 포함되었다. 부정축재감사위원회는 법안의 승인 이후 20개월의 시간이 지난 후 2001년 1월에 공식 출범했다. 부패방지위원회와 관련된 개정법안은 2002년 11월에 통과되어 그 해 12월에 메가와티 대통령에 의해 승인되었다. 부패방지위원회 법안은 더 나아가 반부패법원(Tipikor: Pengadilan Tindak Pidana Korupsi)의 창설로 이어졌다. 새

롭게 창설된 조직들은 부패문제를 더욱 적극적으로 처리하였고 부패방지위원회는 공무원의 수입에 대해 공식적으로 감독하기도 했다.

또한 2002년에는 부패척결위원회(KPK)도 신설되었다. 부패척결위원회는 인도네시아 정부의 개혁 노력의 일환으로 인도네시아에 만연한 부패를 일소하기 위해 설립되었다. 부패척결위원회는 부패사건 수사 및 혐의자 기소, 정부기관 감사 등의 역할을 수행하고 있으며, 여타 법집행기관과 마찬가지로 수사, 도청 허가, 출국금지, 재산동결, 혐의자 구속 등을 관련부처와 협의하거나 정보 제공 등을 요청할 수도 있다.

부패문제를 더욱 적극적으로 해결하고자 노력했던 건 유도요노 대통령이였다. 유도요노 대통령은 2005년 5월에 48명의 법무부 공무원을 포함한 반부패연합팀(Tim Tastipikor: Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)과 재무 및 개발감독위원회(BPKP: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan)를 조직하였다. 반부패연합팀은 관심이 집중되었던 부패사건을 기소하는 등 성과를 올렸다. 2006년에는 지역정부의 관료 중 7명의 주지사, 45명의 시장, 10명의 부시장에 대한 부패문제를 수사하기도 하였다(Crouch 2010).

이러한 노력에도 불구하고 인도네시아의 부패문제는 사회 전반에서 빈번히 발생하고 있다. 국제 온라인 청원 사이트 ‘체인지’(change.org)가 2015년 인도네시아 회원 4만여 명을 대상으로 실시한 부패 인식에 관한 설문조사에 따르면 응답자의 94%가 자국의 가장 큰 문제로 ‘부패’를 꼽았다. 또한 제일 부패한 기관으로 응답자의 절반인 49.3%가 국회(DPR)를 선택했고, 이어 지방의회(DPRD, 14%), 지방정부(10%)를 지목했다. 인도네시아의 부패문제는 중앙정부, 지방정부, 국회(DPR), 지방의회(DPRD), 정당, 정치인 등을 중심으로 발생한다. 특히 정경유착의 부패사태는 지속적으로 나타나고 있다. 대표적인 사례가 바로 센츄리 은행(Bank Century) 스캔들로 불리는 부패스캔

들이다.

센츄리 은행 스캔들은 2008년 세계경제위기의 여파로 부실 경영을 겪고 있는 센츄리 은행에 6.7조 루피아(7조 달러)의 공적자금을 긴급지원하는 결정에 유도요노의 측근인 부통령 부디오노(Boediono)와 재정부 장관(Menteri Keuangan)이었던 스리 물리아니(Sri Mulyani)가 관여한 사건이다. 센츄리 은행에 공적자금의 투입이 논란이 된 것은 공적자금을 지원할 만큼 센츄리 은행이 위기가 아니었으며 너무 큰 공적자금이 투입되었기 때문이다. 또한 공적자금으로 투입된 돈이 2009년 선거를 위해 집권당인 민주당(PD)의 선거자금으로 유용되었다는 의혹도 불거졌다. 하지만 정치적 공방이 치열했던 사건이었음에도 불구하고 재정부 장관인 스리 물리아니가 사건의 책임을 지고 장관직에서 사임한 것 외에는 뚜렷한 후속조치가 이루어지지 않았다.

인도네시아에서는 여러 장관들의 부패스캔들도 끊임없이 발생하고 있다. 2015년 12월 17일 국회(DPR)의장인 스티야 노반또(Setya Novanto)는 미국 거대 광산 기업인 프리포트-맥모란의 인도네시아 현지 법인의 주식을 갈취하려 했다는 혐의로 사임하였다(Tempo 2015/12/17).<sup>11)</sup> 종교부 및 통일개발당(PPP) 총재인 수르야 다르마(Surya Darma) 역시 이슬람 성지순례인 하지 시행 과정에서 수천억 루피아의 뇌물을 받아 불법적으로 자금을 운용한 혐의로 장관직에서 사임하였고 통일개발당(PPP) 총재에서도 해임되었다(Kompas 2014/5/23). 안디 말라랑엔(Andi Mallarangeng) 스포츠청소년장관은 서부 자바주 함발랑 스포츠단지 사업과 관련된 부패 사건으로 구속되었고 징역 10년형을 선고받았다(Kompas 2013/10/22). 2016년 9월에는 지역대표협의회(DPD) 의장인 이르만 구스만(Irman Gusman)이 설탕 수입업체로부터 뇌물을 받은 혐의로 체포되었다(Tribun Timur 2016/9/17).

---

11) 프리포트 인도네시아는 세계 최대 금·구리 매장량을 가진 그래스버그 광산 채굴권을 갖고 있으며, 2021년에 만료되는 이 광업권을 연장하기 위해 인도네시아 정부와 협상을 벌이는 중이다.

부패스캔들은 사법부에서도 발생하고 있다. 대표적인 사건은 아길 목타르(Agil Mochtar) 헌법재판소장의 부패스캔들이다. 아길 목타르는 2008년 고등법원장으로 임명됐으며 이후 2013년 4월 헌법재판소장으로 선출됐다. 헌법재판소장으로 임명 된지 6개월 후 아길 목타르는 지방선거 재판 11건과 관련해 거액의 뇌물을 받고 돈을 세탁한 혐의로 체포되었다(Tempo 2013/10/2). 아길 목타르는 선거 분쟁에 관한 헌법재판소 결정에 영향을 주려는 당사자들로부터 약 570억 루피아에 달하는 금품을 받은 것으로 알려졌다.

부패문제는 중앙정부와 국회에 국한되지 않는다. 민주화 이후 부패문제는 지방정부와 지방의회에도 나타나는데 이른바 ‘부패의 지방화’ 현상이다(최경희 2008, 326). 인도네시아는 민주화 이후 중앙정부의 권력을 분산하기 위해 지방자치제도를 본격적으로 시행하고 있다. 1999년 「지방정부에 관한 1999년 22번 법률」(Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah)에 의해 지방자치가 도입되었다. 위의 법률에 의해 지방정부는 “외교, 안보, 국방, 통화, 종교, 재정, 정의 등의 영역을 제외한 대부분의 기능을 수행”하게 되었다. 이를 통해 지방정부는 자율성(SDO: Subsidi Daerah Otonom)을 확보하게 되었다. 그리고 대통령의 지시(INPRES: Instuksi Presiden)는 집중화된 통제의 수준에서만 인정되었다(Hofman et al. 2010, 99-100). 이러한 지방자치제도의 확산은 중앙정치의 부패가 지방화되는 현상으로 이어졌다. 2007년 6월 세계은행의 보고에 따르면, 인도네시아 서부 수마트라(West Sumatra), 서부 칼리만탄(West Kalimantan), 중앙 술라웨시(Central Sulawesi), 동부 자바(East Java), 그리고 서부 누사 명가라(West Nusa Tenggara) 5개 주의 지방정부 중에서 지방 의회와 공무원에 의한 주요한 부패사태가 10개에 해당되고 2006년 지방정부와 관련된 부패사태는 전체 265개 사례라고 밝히고 있다(최경희 2008, 326).

경찰 등의 공직자들의 부패문제도 끊임없이 발생하고 있다. 최근에는 불

법정수금 또는 뒤틀돈(pungil)을 받은 혐의로 경찰관 101명이 무더기로 검거되기도 했다(Tempo 2016/10/17). 이번에 검거된 경찰관은 주로 운전면허발급과 관련해 뒤틀돈을 받다가 적발됐다. 앞서 조코위 대통령은 경찰청과 관련 부처 국장급으로 구성된 불법정수척결팀을 구성하고, 불법정수금 척결작전(OPP: Operasi Pemberantasan Pungil)을 개시한다고 선언했다(Tempo 2016/10/12).

인도네시아의 부패는 가장 공정하게 이루어져야 하는 선거과정에서도 나타나고 있다. 자유롭고 공정한 선거를 실시하기 위해서는 선거를 조직하는 선거관리위원회의 중립성과 민주성이 필요하다. 하지만 2004년 선거 이후 인도네시아의 선거위원회(KPU)의 많은 임원들의 부패스캔들로 투옥되거나 불법혐의로 연루되어 선거운영에 큰 차질을 불러왔다. 2007년 새로운 위원회 임원들이 임명되기 전까지 선거위원회(KPU)의 기능은 거의 마비되었다. 또한 새롭게 임명된 위원회 임원들의 전문성이 부족하여 2009년 선거준비과정에서 많은 문제점이 드러났다.

선거위원회(KPU)의 부패스캔들로 「선거조직에 관한 2007년 22번 법률」(Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Organisasi Pemilihan)이 개정되었다. 개정된 법률로 인하여 선거를 운영하고 감독하는 선거위원회(KPU)의 권한은 크게 축소되었다(Schmidt 2010). 특히 운영자금을 독자적으로 사용할 수 없게 되었다. 선거위원회(KPU)의 권한 축소는 2009년 선거를 준비하는데 많은 문제를 야기하였다. 종속적인 운영자금으로 인한 인력 부족으로 유권자 명부를 제대로 만들지 못하게 되었고 유권자에게 선거에 대한 충분한 정보를 제공하지 못하게 되었다. 선거위원회(KPU)의 부패스캔들로 촉발된 선거조직법 개정으로 인하여 2009년 선거참여는 충분한 정보의 제공 없이 이루어져 많은 혼란을 야기한 선거가 되었다.

인도네시아의 부패문제는 정치에 국한되지 않는다. 구조적인 정경유착으

로 인해 부패는 지방정부와 지방의회까지 확산되고 있다. 또한 가장 공정해야 하는 법원과 헌법재판소, 선거과정에서도 부정부패가 끊이지 않고 있다. 부패를 근절하기 위해 부패방지위원회를 신설하여 여러 노력을 하고 있음에도 불구하고 사회 전반에 걸친 부패문제는 해결의 실마리가 보이지 않는다. 인도네시아의 부패문제에 대한 여러 노력은 현재 실효성이 거의 없는 것으로 평가된다. 일련의 부패사건은 공직자들의 수직적 책임성의 수준이 낮다는 것을 의미하며 인도네시아의 민주주의 발전에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다.

### 3. 한국과 인도네시아의 책임성에 대한 비교

한국은 입법·행정·사법의 삼권분립을 통해 국가권력을 분산시킴으로써 상호간의 견제와 균형을 지향한다. 특히 헌법에서는 국가기관 상호간의 견제기능에 대해 자세하게 명시되어 있다. 수평적 권력분립을 지향한다는 측면에서 한국은 헌법재판소의 독자적인 지위를 보장한다. 이는 입법부와 행정부를 견제하는 사법부의 역할을 위해서이다. 이를 위해 헌법재판소는 재판관의 독립성을 보장받고 있으며 행정부와 입법부를 견제하기 위해 위헌심사권은 갖는다. 입법부가 아닌 헌법재판소가 헌법심사권을 갖고 있어 의회가 제정했던 법률에 유리한 판정이 내려질 가능성은 배제되었으며 공정한 헌법심사가 이루어지고 있다.

인도네시아 역시 한국과 유사하게 입법·행정·사법의 삼권분립을 통해 국가권력을 분산시키고 있다. 헌법 조항을 통해 “입법권은 국회(DPR)에, 행정부는 정부에, 사법권은 법원”에 부여하여 삼권분립을 분명하게 명시하고 있다. 인도네시아 헌법에서는 국가기관 상호간의 견제기능도 명시한다. 인도네시아 역시 수평적 권력분립을 지향한다는 측면에서 헌법재판소의 독립성을

보장한다. 헌법재판소는 사법부의 독립적인 기구로 위헌심사권을 갖는다. 한국과 인도네시아 모두 위헌심사권을 헌법재판소와 같은 사법부에 부여하여 사법부의 독립성을 보장하고 있다. 수평적 책임성의 측면에서 입법의 기능과 법률심판의 기능을 구분하여 의회와 사법부간의 권력분립을 가능하게 하고 있다.

하지만 최근 한국과 인도네시아의 헌법재판소는 ‘정치적 사법부’로 존재한다는 비판이 있다. 한국은 법률에 대한 위헌심사기능이 다양한 영역에서 영향을 미치고 있으며 인도네시아는 선거과정 및 결과에 대한 의심을 헌법재판소의 결정을 통해 해결하고 있다. 현대 민주주의의 위기를 정치의 사법화라고 주장하는 사람들은 헌법재판제도의 역할에 대해 의문을 제기한다. 하지만 민주주의의 위기는 정치의 사법화로 인해 나타난 것이 아니다. 정치의 사법화는 민주주의를 공고화하는 과정에서 국회가 갖는 역할을 보완하여 시민사회와 공론장을 민주적으로 구축하는 역할을 담당한다(이영재 2012, 96). 물론 시민사회가 활발하게 기능하지 못한다면 정치의 사법화는 오히려 공론장을 위축시켜 사회동력의 탈정치화를 불러오면서 민주주의를 퇴보시킬 수 있다. 하지만 시민사회가 활발하게 작동하는 경우에는 사법의 적극적 개입은 공론장을 활성화하여 민주주의 발전을 위한 사회동력의 촉진제가 될 수 있다(박은정 2010, 22). 결국 사법이 자신의 영역 내에서 민주주의의 조력자로 기능할 때 민주주의는 발전하게 된다. 국회나 정당의 역할을 민주적으로 강화하고 이를 통해 입법과정의 정당성을 산출한다면 오히려 정치의 사법화 현상은 민주주의 발전에 긍정적인 영향을 줄 것이다(채진원 2011; 오승용 2010; 박찬표 2007).

공직자의 윤리위반에 대한 법적인 제재조치는 시민사회의 감시기능인 주민소환제도와 헌법소원제도를 통해 설명된다. 한국은 주민소환제도와 헌법소원제도를 통해 공직자의 윤리위반에 대한 제재조치를 취하고 있다. 한국

은 2006년 주민소환 제도를 채택하였고, 「주민소환에 관한 법률」에 따르면 지방자치단체장과 투표로 선출된 지방의회의원을 소환할 수 있다. 한국에서는 다섯 차례의 주민소환 투표가 진행되었으나, 유권자 총수의 3분의 1 이상이 투표하지 않아 모두 부결되었다.

헌법소원제도는 공권력에 의해 국민의 기본권이 침해되는 경우 국민이 직접 헌법재판소에 자신의 기본권을 구제하여 줄 것을 청구하는 제도이다. 한국은 권리구제형 헌법소원과 규범통제형(위헌심사) 헌법소원을 모두 보장하고 있다. 공직자의 윤리와 관련한 부패는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 통해 구체적으로 명시되고 있으며 2016년 9월부터는 「청탁금지법」이 신설되어 부패척결에 대한 의지를 보이고 있다.

한국은 WGI의 부패통제지표와 부패인식지수에서 측정을 시작한 1996년 이후 중상위권을 유지하고 있다. 하지만 한국에서의 부패문제는 정치적 사안에서 끊임없이 발생되고 있다. 선거과정에서도 선거법위반으로 당선 무효되는 사례가 빈번히 발생하고 있으며, 또한 공직자들의 뇌물수수혐의도 발생하고 있다. 특히 대통령을 비롯한 정치인의 비리 문제도 끊임없이 발생하고 있다. 이러한 일련의 부패사례들을 통해 여전히 한국사회에 부패가 널리 퍼져있음을 알 수 있다.

이러한 부패문제는 공직자의 윤리의식이 성숙하지 못하기 때문에 나타나는 현상이다. 한국은 공직자의 윤리와 부패에 관한 법률과 제도는 마련되어 있지만, 여전히 공직자들의 윤리의식의 수준은 높지 않다. 부패문제를 척결하기 위해서는 우선 지속적인 교육을 통해 공직자들의 윤리의식의 수준을 높여야 한다. 또한 부패가 발생할 때 직위해제 등 강한 처벌을 통해 공직자들의 부패문제를 단호하게 처리해야 한다. 특히 높은 직위의 공직자일수록 처벌규정을 강화하여 더욱 엄격하게 적용해 부정부패문제를 해결하도록 노력해야 한다.

인도네시아는 한국의 상황보다 더욱 심각하다. 공직자의 윤리위반과 부패 문제에 대한 제도적 장치는 마련되어 있지만 여전히 부패는 끊이지 않고 있다. 인도네시아에서 공직자의 윤리위반에 대한 법적인 제재조치는 주민소환 제도를 통해 설명할 수 있다. 인도네시아의 소환제도는 1945년 헌법(UUD 1945)에서 처음 언급된 이후 여러 법률을 통해 나타난다. 공직자의 윤리와 부패는 인도네시아의 민주화 이후 사법부의 개혁을 통해 이루어졌다. 포스트 수하르토 시기에 사법부의 독립성을 강화시켰고 법률개정을 통해 부정축재감사위원회를 설립하여 부패근절을 위한 조항들이 추가되었다. 새롭게 추가된 규정을 통해 2년 후 부패방지위원회가 설립되었고 부패방지위원회에 부패 사례에 대한 수사권과 기소권을 부여하여 부패문제 척결에 강력한 의지를 드러냈다. 부패방지위원회 법안은 더 나아가 반부패법원의 창설로 이어졌으며 부패척결위원회를 설립하여 부패문제를 더욱 적극적으로 대응하였다.

그러나 이러한 제도적 변화에도 불구하고 인도네시아의 부패는 여전히 심각한 수준이다. WGI 부패통제지표와 부패인식지수에서 인도네시아는 여전히 하위권을 벗어나지 못하고 있다. 사실상 인도네시아의 부패는 사회전반에 만연해 있는 현상이다. 최경희(2008)의 연구에 따르면 인도네시아의 부패문제가 해결되지 않는 것은 세 가지 이유로 설명된다. 첫째, 정치적 리더십과 정치구조의 한계이다. 연합정부라는 태생적 한계로 정치적 리더십을 강력하게 발휘하지 못하는 구조 속에서 부패문제에 대한 강력한 처벌이 이루어지지 않고 있다. 특히 장관의 부패문제에 대해 소극적인 자세를 취하고 있다. 둘째, 부패의 구조적 복잡성과 제도적 한계이다. 사회 전반에 만연한 부패는 권력구조적인 현상으로 나타나고 있으며 제도적 네트워크를 통해 다층적으로 나타난다. 이러한 구조적 복잡성과 제도적 한계로 인해 부패문제의 해결에 어려움을 겪고 있다. 셋째, 부패의 사회문화적 특성과 한계이다. 부정부패를 심각하게 인식하지 않은 사회문화적 특성으로 부패가 만연하는

것이다.

인도네시아에 만연해 있는 부패문제를 해결하기 위해서는 부패문제를 부정적으로 받아들이는 인식부터 시민들에게 심어줘야 한다. 이를 위해 학교와 공공기관 등을 통한 시민사회의 교육이 선행되어야 한다. 또한 부패문제를 관리하고 처벌하는 부패척결위원회(KPK)와 경찰, 검찰 등의 기관에서의 부패예방교육은 더욱 활성화하여야 한다. 관리기관의 공직자들이 청렴한 상황 속에서만 부패에 대한 관리가 이루어질 수 있기 때문이다. 그리고 공직자가 부패사건에 연루되면 직위해제와 복직 불가능 등의 강력한 처벌이 이루어져야 할 것이다.

<표 5-3> 책임성 측면의 한국과 인도네시아의 민주주의

		한국	인도네시아
수평적 책임성	제도 (사법부의 독립성)	·사법부의 독립성 보장 ·헌법재판소의 위헌심사권	·사법부의 독립성 보장 ·헌법재판소의 위헌심사권
	실행 (헌법재판소의 역할)	·법률의 위헌심사 ·정치적 사안에 대한 최종 결정	·법률의 위헌심사 ·선거결과에 대한 최종 결정
수직적 책임성	제도 (공직자 윤리와 부패)	·주민소환제도 ·헌법소원제도 ·부패방지 법률	·소환제도 ·부패방지 법률 ·부패방지를 위해 여러 위원회 설립
	실행(부패사례)	·당선무효, 뇌물수수 ·정경유착	·공직자의 부패스캔들 ·사법부의 부패문제 ·부패의 지방화 ·선거과정에서의 부패
책임성의 양상		중간 책임성	약한 책임성

<표 5-3>에서 보는 바와 같이 한국과 인도네시아는 수평적 책임성과 수직적 책임성을 위한 제도적 장치를 가지고 있다. 두 나라는 수평적 책임성의 관점에서 사법부의 독립성은 제도적으로 보장받는다. 이를 위해 재판관의 중립성의 의무 등을 법률에 명시하고 있다. 사법부의 독립성의 보장과 함께 위헌심사권을 사법부의 최고기관인 헌법재판소에 부여하여 사법부의 권한을 강화시킨다. 한국과 인도네시아 모두 헌법재판소가 위헌심사를 한다는 점에서 유사한 결과를 보였다. 하지만 위헌심사의 주요 사안은 다르다. 한국의 헌법재판소는 주로 정치적 사안에 대해 판단하는 일이 많다. 반면에 인도네시아의 헌법재판소는 선거의 결과와 관련된 분쟁 해결에 대한 판결에 가장 많이 활용되고 있다. 2009년과 2014년 대선 이후에도 선거결과의 공정성에 관한 판결을 내렸다.

수직적 책임성은 공직자의 윤리위반에 대한 법적인 제재조치로 주민소환제도와 헌법소원제도를 통해 평가했다. 이러한 제도는 한국에서 더 많이 실행되고 있다. 한국은 주민소환제도와 헌법소원제도를 제도적으로 보장한다. 반면에 인도네시아는 헌법소원제도는 채택하고 있지 않으며, 주민소환제도만 보장한다.

공직자의 윤리위반에 대한 여러 제도들은 부패문제와 연결되어 나타난다. 한국은 부패관련 법률을 신설하여 부패문제를 강력하게 대처하고 있다. 인도네시아 역시 1999년과 2001년 부패관련 법률을 신설하였고, 이후 법률을 통해 부패방지위원회, 반부패법원, 부패적결위원회 등의 여러 위원회를 설립하여 부패문제에 적극적으로 대응하고 있다. 하지만 여전히 두 나라에서 부패문제는 발생하고 있다.

한국의 부패문제는 주로 선거법위반에 의한 당선무효, 정경유착의 형태로 공직자에 의해 나타난다. 한국은 정치인들의 부정부패 사례가 발생되더라도 가벼운 처벌만 이루어져 부패가 근절되지 않았다. 최근 「청탁금지법」이 신설되었지만 실효성은 시간을 두고 지켜봐야 한다. 반면에 인도네시아는 사회 전반적으로 부패가 발생하고 있다. 특히 인도네시아의 부패문제는 인식의 부

족, 정치·사회의 구조적 특징으로 그 상황이 매우 심각하다. 이를 증명하듯 각종 부패관련 지표에서 인도네시아는 하위권을 벗어나지 못하고 있다. 공직자의 부패도 심각한 수준이고, 사법부에서도 부패가 만연해있다. 부패문제는 지방자치와 연결되어 지방화 현상으로 이어졌다. 선거과정에서도 공정성에 대한 논란이 발생하고 있다.

수평적 책임성의 관점에서 한국과 인도네시아는 유사한 평가를 받았다. 또한 수직적 책임성의 관점에서 한국과 인도네시아는 모두 제도적으로는 긍정적으로 평가되었지만, 부패문제에 대한 실행적 측면에서는 부정적으로 평가된다. 하지만 인도네시아의 부패문제가 한국에 비해 더 심각하다. 한국의 부패문제는 일부 공직자에 의해 나타나고 있지만, 인도네시아는 사회 전반적으로 만연한 구조를 보이고 있다. 부패에 공직자만이 연루되는 것이 아니다.

또한 주민소환제도, 헌법소원제도 등 공직자의 윤리위반에 대한 제도 역시 한국에서 더 활발하게 실행되고 있다. 이러한 측면에서 한국의 책임성이 인도네시아의 책임성의 수준보다는 높게 측정되었다. 수평적 책임성의 관점에서 사법부의 독립성이 보장되고, 수직적 책임성의 관점에서 공직자의 윤리와 부패에 관한 제도적 장치가 마련된 상황에서 공직자의 높은 윤리의식으로 부패가 일어나지 않는 것이 높은 수준의 책임성으로 본다면, 한국은 중간책임성으로 인도네시아는 약한 책임성의 양상으로 평가된다.

## VII. 결 론

민주주의는 제도와 행위자, 문화 등이 어우러진 복합체이다. 실제로 ‘제3의 물결’ 이후 민주화의 전환을 겪은 신생 민주주의 국가들은 선진국이 경험했던 민주주의와는 다른 민주주의를 발전시켰다. 제도적 측면에서 신생 민주주의 국가들은 선진국의 민주주의와 상이한 제도를 선택하기도 하고, 제도가 유사한 경우에는 제도가 실행되는 과정 속에서 다른 형태의 민주주의로 나타났다.

하지만 기존 민주주의에 대한 연구는 민주주의로의 이행 및 전환이 곧 공고화로 이어진다고 가정했다. 민주주의의 확산, 민주주의로의 전환, 민주주의의 공고화 등 민주주의 체제를 전환과 지속의 관점에서 설명한 것이다. 그렇지만 최근의 신생민주주의 국가 사례들은 민주주의로의 이행 및 전환이 곧 공고화로 이어지지 않음을 보여준다. 민주주의가 한 방향으로 공고화되는 것이 아니라, 다양한 형태로 정착되고 있는 것이다. 많은 이행기 국가들은 민주주의 공고화에 도달하지 못한 채 민주주의와 비자유적 요소가 혼합한 형태로 나타나고 있다. 또한 민주주의로의 전환 과정 속에 있던 일부 국가들은 다시 권위주의 정권으로 회귀하기도 한다. 이러한 측면에서 기존의 민주주의 연구는 최근의 다양한 형태의 민주주의의 등장 원인을 설명하기에는 부족하다. 따라서 민주주의 연구는 현재 개별 국가에서 나타나는 민주주의 유형과 특징을 분석해야 한다. 한국과 인도네시아의 민주주의에 대한 본 연구도 제도와 제도를 실행하는 과정이 복합적으로 결합하여 민주주의가 구축되었고, 제도의 변화에 따라 민주주의도 다른 양상으로 변화되고 있다는 관점에서 출발하였다.

이 연구는 민주주의 제도와 실행적 측면을 비교분석하기 위해 ‘기본권’,

‘경쟁성’, ‘권력공유’, ‘책임성’이라는 민주주의의 측정요소를 제시하였고, 이를 통해 한국과 인도네시아의 민주주의를 비교하는 연구를 시도하였다. 세부적으로 기본권은 여성대표성, 언론의 자유를 중점적으로 분석하였고, 경쟁성은 공천과정의 경쟁성, 선거관리의 부분을 중점적으로 평가하였다. 권력공유는 행정부와 입법부의 관계에 초점을 맞추었고, 책임성은 수평적 책임성의 관점에서 사법부의 독립성을 평가하였다. 또한 수직적 책임성의 관점에서는 공직자의 윤리와 부패문제를 분석하였다.

각각의 측정지표는 민주주의 제도와 실행을 위한 요소로 상호 간에 영향을 미친다. 대부분의 민주주의 국가들은 기본권을 제도적으로 보장한다. 하지만 많은 국가들에서 기본권은 민주주의 운영과정에서 부분적으로 제약받고 있다. 경쟁성은 대의민주주의 국가에서 필수적인 요소이다. 이러한 경쟁성은 대부분의 민주주의 국가들에서 제도적으로 보장된다. 하지만 선거경쟁성이 보장된다고 해서 선거가 민주적이라고는 볼 수 없다. 민주주의 국가에서 입법부-행정부-사법부의 균형적 관계를 통한 권력공유는 제도적으로 보장된다. 특히 행정부와 입법부간의 견제와 균형은 권력공유에서 중요한 부분이다. 책임성은 행정부가 있는 모든 국가에 적용될 수 있는 개념으로 행정부의 높은 책임성은 민주주의에서 매우 중요한 요소이다. 많은 민주주의 국가에서 국가기구 간 견제를 하거나 시민사회의 감시를 통해 높은 책임성을 위한 제도적 장치를 마련한다. 이러한 관점에서 네 가지의 측정지표를 포괄하는 연구 분석틀은 민주주의를 분석하는데 유용하다. 상기한 네 가지 측정지표로 한국과 인도네시아의 민주주의를 비교한 결과는 다음과 같다.

첫 번째 측정지표인 기본권은 민주주의에서 가장 필수적인 요소이다. 기본권은 시민사회의 자유도를 측정하는 원리로 한국과 인도네시아는 법적·제도적으로 기본권을 보장한다. 특히 헌법에서는 다양한 기본권에 대한 세부 조항을 두어 국민의 권리를 보장한다. 하지만 제도적으로 기본권을 보장하

는 것과 별개로 한국과 인도네시아에서 기본권은 부분적으로 제약받고 있었다. 특히 정치에서의 여성대표성과 언론의 자유라는 측면에서 기본권은 완전한 자유를 보장받지 못한다.

한국과 인도네시아에서 여성은 여전히 정치에서 주도적인 역할을 보이지 않았다. 이러한 상황 속에서 한국과 인도네시아는 제도적으로 여성할당제를 도입하여 여성의 정치참여를 돕고 있다. 실제로 여성할당제 도입이후 한국과 인도네시아에서의 여성의원의 비율은 두 배 이상 증가하였다. 하지만 양국에서 선출되는 여성의원은 여전히 20%도 넘지 않는다. 또한 여성할당제 도입 이후에는 여성의원 증가폭도 크게 나타나지 않는다. 제도적으로 여성할당제를 도입하는 등의 노력을 보이고 있지만 여성정치가 활성화되지 않는다는 것은 제도만으로 문제를 해결하기는 어렵다는 것이다. 여성정치에 대한 인식의 변화가 뒷받침되어야 한다.

한국과 인도네시아는 언론의 자유도 부분적으로 침해받고 있었다. 한국은 민주화 이후 언론자유국가로 평가받았지만, 2000년대 후반 도입된 언론규제 제도들로 인하여 언론자유가 심각하게 제약받고 있다. 인도네시아는 민주화 이후에도 언론규제가 지속되었다. 언론인의 안전이 보장되지 않는 상황에서 공정한 보도가 이루어지지 않았고, 언론인들은 스스로 자기검열에 빠졌다. 최근 출판금지법의 폐지는 언론자유에 대한 긍정적인 신호로 해석될 수 있지만, 언론자유가 보장되기 위해서는 제도적으로 개선이 이루어져야 한다.

한국과 인도네시아의 기본권의 양상은 다르게 나타났다. 기본권의 제도적 측면에서 헌법적 조항을 살펴보면 한국의 기본권이 인도네시아보다 더욱 자세하게 명시된 것을 확인할 수 있다. 여성대표성의 측면에서는 한국과 인도네시아가 모두 여성할당제를 도입하고 있지만, 한국은 비례대표에 국한하고 있고 인도네시아는 전체의석의 30%의 여성할당제를 보장하기 때문에 직접적인 비교는 불가능하다. 한국과 인도네시아의 기본권의 양상은 언론의 자

유의 측면에서 다르게 나타났다. 한국은 민주화 이후 언론의 자유가 보장받았으나 최근의 언론법 개정으로 다시 언론의 자유가 제약받는 양상으로 나타났다. 반면에 인도네시아는 민주화 이후에도 언론의 자유가 제도적으로 보장받지 못하였다.

민주주의 측정지표인 기본권이 보장되는 상황에서 여성대표성을 위한 제도적 장치가 마련되어 여성들의 정치참여가 증진되고 언론의 자유가 완전하게 보장되는 상황이라면 기본권의 수준은 높다고 평가된다. 한국은 민주화 이후 기본권이 높은 수준에서 유지되거나 향상되는 것이 아니라 오히려 하락했다는 측면에서 하락한 기본권의 양상으로 평가된다. 반면에 인도네시아의 기본권은 민주화 이후 점차 높은 수준으로 향상되기 보다는 정체되어 있다.

두 번째 측정지표인 경쟁성은 시민사회의 대표성을 측정하기 위한 원리로 대의민주주의에서 가장 중요하게 생각하는 선거에서 요구하는 기본 요소이다. 한국과 인도네시아는 선거에서의 경쟁성을 제도적으로 보장한다. 특히 헌법, 공직선거법, 정당법 등에서 경쟁의 규칙을 명시한다. 하지만 경쟁의 규칙은 정당간의 경쟁, 후보자간의 경쟁에 국한되어 있다. 경쟁의 주체가 되는 정당 내부의 경쟁성은 포함되지 않는다. 이러한 관점에서 본 연구는 정당 내부의 경쟁성을 평가하기 위해 공천경쟁성을 분석하였다. 특히 공천과정에서 후보선정의 주체가 갖는 포괄성과 선발방식의 민주성으로 정당 내부의 경쟁성을 평가하였다.

한국과 인도네시아에서는 공천과정을 정당의 자율성에 맡기고 있다. 한국은 당헌과 당규를 통해 공천과정을 제도적으로 구축하고 있다. 당헌과 당규에서는 경선을 통한 상향식 공천방식을 지향하고 있다. 그러나 실제 공천은 정당지도부 혹은 공천관리위원회에 의해 후보가 선택되는 폐쇄적인 구조를 보이고 있다. 또한 경선을 통한 투표보다는 지명에 의한 선발방식이 여전히 높은 비율을 차지한다.

인도네시아의 공천은 더욱 폐쇄적이다. 인도네시아는 공천에 대한 규칙조차 당헌과 당규에 명시되어 있지 않다. 모든 공천과정은 정당의 지도자 혹은 지도부의 의견대로 결정된다. 따라서 후보자의 경선도 존재하지 않는다. 이러한 측면에서 인도네시아의 공천경쟁성은 전혀 보장되고 있지 않다고 평가된다.

이와 같이 한국과 인도네시아의 공천과정은 모두 폐쇄적이다. 따라서 한국과 인도네시아 모두 공천과정이 점차적으로 개선되어야 한다. 한국은 후보자의 공천을 결정하는 방식이 개방적으로 변화되어야 한다. 특히 후보선출을 할 수 있는 주체가 확대되어야 하며, 전략공천이나 단수후보를 선정하는 비율보다는 경선비율을 확대하여 공천경쟁성을 높여야 한다. 반면에 인도네시아는 공천제도를 마련하는 것부터 시작하여야 한다. 민주적인 공천과정의 경쟁성을 기하기 위해 후보선출 과정의 공천제도가 우선적으로 마련되어야 할 것이다.

경쟁성은 선거의 투명성에 영향을 받는다. 공정하고 자유로운 선거가 투명하게 이루어져야 경쟁성이 보장받는다. 이러한 선거관리를 위해서는 선거관리위원회의 역할이 중요하다. 선거관리를 위한 독립성을 보장하여 투명한 선거관리가 이루어져야 한다. 한국은 민주화 이후 선거관리위원회에 여러 권한을 부여하였다. 선거관리위원회는 독립성을 바탕으로 선거법 위반 등의 불법행위에 대한 감독기능을 수행하였다. 또한 선거에 영향을 줄 수 있는 여러 정치적 사안에 대해서도 의견을 제시하였다. 반면에 인도네시아의 선거위원회(KPU)는 독립성을 보장받지 못하였다. 부패스캔들 이후 선거위원회(KPU)의 권한은 상당부분 축소되었고, 독립적으로 자금을 운영할 수도 없게 되었다. 하지만 선거의 공정성을 위해서는 인도네시아의 선거위원회(KPU)의 역할이 변화되어야 한다. 선거위원회(KPU)의 독립성이 보장되어, 운영자금을 독자적으로 사용할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 독립적으

로 자금을 운영해야만 선거관리를 위한 인력의 충원과 자원의 활용이 가능해질 것이다.

한국과 인도네시아는 모두 제도적으로 선거관리위원회를 두어 선거관리를 담당하게 하였지만, 선거관리위원회의 독립성에 따라 두 국가에서 선거관리위원회의 역할은 다르게 나타난다. 한국은 독립성의 보장을 통해 선거관리위원회가 행정관리에 머무르는 것이 아니라 정치발전형으로 전환되었다. 반면에 인도네시아는 제한된 권한 속에서 선거관리에만 집중하는 모습을 보이고 있다고 평가된다.

한국과 인도네시아의 경쟁성의 양상은 다르게 나타난다. 두 국가는 경쟁의 규칙을 제도적으로 보장하고 있다는 측면은 유사하게 나타났다. 하지만 공천과정의 경쟁성과 선거관리의 측면에서는 상이한 결과를 보였다. 한국은 선거관리의 측면에서 선거관리위원회의 독립성에서 좋은 평가를 받았다. 하지만 하향식 공천방식으로 경쟁성이 제한되어 있다고 평가되었다. 반면에 인도네시아는 공천구조의 폐쇄성과 선거관리위원회의 독립성 결여로 경쟁성이 제대로 보장받지 못하였다.

경쟁의 규칙이 제도적으로 보장되는 상황에서 정당의 공천경쟁성이 민주적이고, 독립적으로 선거관리가 이루어질 때 투명한 경쟁성으로 평가된다. 이때 공천의 후보선출 주체의 포괄성은 폐쇄적이기보다는 개방적이고, 후보선별은 지명보다는 투표방식이 선호될 때 민주적인 공천경쟁성이라고 볼 수 있다. 한국은 선거관리위원회의 여러 활동이 독립적으로 이루어진다는 것은 긍정적으로 평가되지만 공천과정의 폐쇄성으로 공천경쟁성이 민주적으로 평가되지 않았다. 이러한 측면에서 한국의 경쟁성은 제한적으로 투명하다는 의미에서 반투명한 경쟁성의 양상으로 평가되었다. 반면에 인도네시아는 경쟁성을 평가하는 공천경쟁성과 선거관리에서 모두 부정적인 평가를 받았다. 이러한 측면에서 인도네시아의 경쟁성은 불투명한 경쟁성의 양상으로 나타났다.

세 번째 측정지표인 권력공유는 국가의 통치구조와 권력관계를 분석하기 위한 원리로 국가권력을 나눈다는 관점에서 출발한다. 권력을 최대한 분점하는 권력공유가 더 많이 이루어질수록 민주적으로 볼 수 있다. 특히 행정부와 입법부의 균형적 관계 속에서 나타나는 민주주의는 성숙된다. 이러한 행정부와 입법부의 권력공유 형태는 정부형태에 따라 다르게 나타난다.

한국은 다수제의 선거제도로 규모가 큰 정당간의 양당제 정당체계가 성립되어 하나의 정당이 여당의 역할을 수행하는 정부의 형태가 나타난다. 대통령과 국회의원의 선거결과에 따라 대통령의 정당이 집권당이 되는 단점정부 혹은 야당이 다수당이 되는 분점정부가 번갈아 나타난다. 반면에 인도네시아는 비례대표제의 선거제도로 많은 정당이 의회에 진입하는 다당제의 정당체계가 성립되어 하나의 정당이 여당 역할을 수행하기에 어려운 구조이다. 민주화 이후 인도네시아는 항상 정당간의 연합을 통해 연립정부가 구성되었다.

한국과 인도네시아의 정부구성 형태는 다르게 나타났지만, 두 국가 모두 행정부와 입법부의 권력공유를 지향한다. 한국은 행정부와 입법부의 권력을 분립하고, 상호 견제와 균형을 제도화한다. 인도네시아 역시 행정부의 입법 권한을 축소하여 행정부와 입법부의 균형관계를 제도화하였다. 이렇게 제도적으로 행정부와 입법부의 권력공유 관계를 제도화하고 있다고 해도 한국과 인도네시아의 권력공유 양상은 다르게 나타났다.

한국은 분점정부의 상황 속에서 행정부와 입법부가 서로를 견제한다. 하지만 정부와 국회의 상호 견제는 때론 긴장을 유발하였다. 반면에 인도네시아는 연립정부라는 구조적 특성으로 정부와 국회의 갈등보다는 협력과 공존을 지향한다. 또한 행정부는 입법부에 비해 상대적으로 약한 권력을 부여받아 입법부 우위의 대통령제 형태가 나타나고 있다.

권력공유는 행정부와 입법부간의 관계가 견제와 균형의 관계를 보이는 것이 권력공유의 바람직한 양상이다. 하지만 많은 국가들에서 행정부와 입법부의 권

력관계가 견제에 치우치거나, 혹은 의존적으로 나타나고 있다. 한국은 행정부와 입법부간의 관계가 균형적 관계를 넘어서는 긴장관계가 형성된다. 이러한 상황 속에서 행정부와 입법부의 관계는 배타적일 수밖에 없으며, 서로를 견제하는 것에 집중하게 되어 상호간의 타협과 협력이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이러한 측면에서 한국의 권력공유는 상호견제적 권력공유로 평가되었다. 반면에 인도네시아는 연립정부라는 구조적 특징으로 행정부와 입법부는 긴밀한 협력 속에서 관계를 유지한다. 이러한 측면에서 인도네시아의 권력공유는 상호의존적 권력공유로 평가되었다.

한국과 인도네시아의 권력공유는 모두 균형적 관계로 보기는 어렵다. 행정부와 입법부간의 권력공유는 상호견제적 혹은 상호의존적 권력공유에 치우치는 것보다 균형적인 관계가 바람직하다. 따라서 한국과 인도네시아의 권력공유도 보다 균형적인 관계 속에서 형성되어야 할 것이다.

마지막 측정지표인 책임성은 시민사회와 국가의 균형과 감시를 측정하기 위한 원리로 수평적 책임성과 수직적 책임성으로 구성된다. 수평적 책임성은 국가기구의 권력분립을 뜻하고, 수직적 책임성은 국가기관이 국민에 대해서 책임을 진다는 의미이다. 한국과 인도네시아는 삼권분립의 기틀 위에 감독기관인 헌법재판소의 독립성을 보장한다. 한국과 인도네시아의 헌법재판소는 정치적인 사안에 대한 최종결정권을 가짐으로써 정치적으로 중요한 역할을 수행한다. 한국의 헌법재판소는 위헌법률심사 등의 정치적 사안에서 최종결정을 내리며, 인도네시아의 헌법재판소는 선거결과의 공정성을 판단하는 역할을 수행한다. 정치적 사법부로 존재하는 헌법재판소가 민주주의 조력자의 역할을 수행한다면, 민주주의 발전에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 한국과 인도네시아의 헌법재판소는 민주주의의 조력자 역할을 적절하게 수행하고 있으며, 이러한 헌법재판소의 역할은 민주주의 발전에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 한국과 인도네시아의 수평적 책임성은 긍정적

으로 평가되었다.

수직적 책임성 측면에서 국가기관이 국민에 대해서 지는 책임은 공직자의 윤리를 통해 살펴볼 수 있다. 한국과 인도네시아는 공직자의 윤리위반에 대한 법적인 제재조치를 취할 수 있다. 한국은 주민소환제도, 헌법소원제도를 통해 공직자의 윤리위반에 대한 제재조치를 취하고 있으며, 인도네시아는 소환제도를 채택하고 있다. 공직자의 윤리위반에 대한 법적인 장치가 마련되어 있음에도 불구하고 한국과 인도네시아에서는 공직자의 윤리위반과 부패문제가 끊이지 않고 발생하고 있다. 특히 인도네시아의 부패문제는 심각한 수준으로 평가된다.

한국의 부패문제는 당선무효 사례나 공직자의 부정부패 문제 등의 정경유착 형태로 나타난다. 반면에 인도네시아는 사회전반에서 다양한 형태로 부패가 발생하고 있다. 한국과 인도네시아는 공직자의 윤리위반과 부패문제를 근절하기 위해 여러 제도를 마련하고 있지만, 여전히 부패문제는 해결되지 않고 있다. 이러한 측면에서 한국과 인도네시아의 수직적 책임성은 결여되어 있다고 평가된다.

상기한 수평적 책임성과 수직적 책임성의 관계 속에서 양국의 책임성 정도를 전반적으로 분석할 수 있다. 우선 수평적 책임성의 관점에서 사법부의 독립성이 보장되고, 수직적 책임성의 관점에서 공직자의 윤리의식을 바탕으로 부패가 일어나지 않는 것이 높은 수준의 책임성으로 본다면, 인도네시아는 한국보다 책임성의 수준이 낮다. 한국과 인도네시아는 수평적 책임성과 수직적 책임성을 제도화하고 있고, 수평적 책임성의 관점에서 헌법재판소의 역할을 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 수직적 책임성의 관점에서 한국과 인도네시아는 여전히 책임성의 수준이 높지 않았다. 공직자의 윤리위반과 부패문제는 공직자의 수직적 책임성이 결여되어 있음을 증명한다. 특히 인도네시아의 부패문제는 굉장히 심각한 상황이기 때문에 이러한 관점에서 수

직적 책임성이 매우 약하다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 한국은 중간 책임성으로, 인도네시아는 약한 책임성으로 평가되었다.

이상과 같이 민주주의 측정요소를 통한 한국과 인도네시아의 민주주의에 관하여 종합적으로 평가해보면 다음과 같다. 본 연구는 민주주의가 공고화되기 위해서는 기본권이 보장받는 민주주의에서 투명한 선거가 지속적으로 시행되고, 정당의 민주적 경쟁성이 보장될수록, 더 많은 권력공유가 이루어지는 삼권분립의 기틀 위에 사법부의 독립성이 보장되고, 청렴한 공직자의 윤리의식을 바탕으로 부정부패가 일어나지 않아야 한다고 가정한 후, 연구를 진행하였다. 한국과 인도네시아는 대부분의 측정지표와 관련된 제도는 마련되어 있었다. 인도네시아의 경우 공천제도가 구축되어 있지 않았고, 선거관리위원회(KPU)의 독립성이 법적으로 보장받고 있지 못하는 등 제도적으로 개선되어야 하는 부분도 있었지만, 다른 영역의 측정지표의 제도는 구축되어 있었다.

그러나 한국과 인도네시아는 실행적 측면에서 민주주의가 제대로 운영되지 않고 있다. 한국과 인도네시아는 모두 기본권, 경쟁성, 책임성의 측면에서 부분적으로 제한받는다고 평가되었다. 특히 인도네시아는 한국보다 실행적 측면에서 민주주의가 제대로 운영되지 못하고 있다. 여성대표성과 언론의 자유라는 기본권이 제한받고 있었고, 정당의 경쟁성은 민주적이지 않았다. 인도네시아는 선거관리 조차 투명하게 운영되지 못하고 있었다. 사법부의 독립성은 보장받고 있지만, 공직자의 부정부패는 끊임없이 발생되고 있다. 심지어 부정부패는 일부 공직자에 국한된 것이 아니라 사회 전반에 만연해 있었다. 권력공유의 측면에서도 한국은 행정부와 입법부간의 지나친 갈등구조가 나타나고 있고, 인도네시아는 행정부와 입법부간의 의존적 관계로 상호간의 견제기능이 약화되어 민주주의에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 관점에서 한국과 인도네시아의 민주주의는 공고화되기 위해서

실행적 측면이 보완되어야 한다.

성숙한 민주주의는 어느 한 쪽의 제도 구축과 실행으로만 이루어지지 않는다. 성숙한 민주주의는 모든 영역에서 제도 구축과 실행이 조화롭게 이루어져야 가능하다. 따라서 ‘기본권’, ‘경쟁성’, ‘권력공유’, ‘책임성’ 측면에서 제도와 실행의 균형적 발전을 통해 민주주의를 보다 발전시켜야 한다. 특히 제도가 실행되는 과정에서 나타나는 비민주적 상황들은 제도적 보완과 함께 국가와 시민들의 노력이 뒷받침되어야 한다. 부분적으로 제한받고 있는 제도와 구조적 변화를 통해 기본권이 완전하게 보장되어야 한다. 반투명 혹은 불투명한 경쟁성은 제도적 보완을 통해 투명한 형태로 전환되어야 한다. 상호견제적 혹은 상호의존적인 행정부와 입법부의 관계는 적절한 균형 관계로 나아가야 한다. 수직적 책임성은 보다 강력하게 제재할 수 있는 법제정과 인식의 변화를 통해 개선되어야 한다.

제도와 현실 사이의 간극을 좁히기 위해서는 실행적 측면에서 문제를 해결하기 위해 노력해야 한다. 이를 위해서는 정치문화가 중요하다. 정치문화가 성숙한 국가일수록 시민들이 비민주적 상황들을 개선하기 위해 직접적이고 실천적인 행동을 보여줄 수 있다. 최근 한국에서 나타난 대통령 퇴진 촛불시위는 이러한 정치문화를 보여주는 중요한 사례이다.

2016년 11월부터 시작되어 평화적이고 질서정연한 형태로 지속되고 있는 촛불시위는 성별, 세대간, 계층간, 지역간 경계를 넘어서서 많은 시민들이 참여하고 있다. 촛불시위를 통해 보여준 시민들의 열망은 정치인들을 움직였고, 국회에서 탄핵소추안이 가결되었다. 이번 촛불시위는 시민들의 높은 의식수준과 시민들이 직접 권력을 견제하는 정치문화의 형성을 보여주었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 또한 제도와 현실 사이의 간극을 좁히는데 정치문화가 긍정적인 영향을 준다는 것을 보여주었다.

이러한 한국의 촛불집회는 인도네시아에도 많은 시사점을 주고 있다. 성

숙한 정치문화의 형성은 인도네시아에서 나타나는 문제들을 개선하는데 도움을 줄 것이다. 인도네시아에 만연해 있는 부패문제는 시민들의 의식 개선 없이 해결되기 어렵다. 언론인의 자기검열 역시 문화적 차원에서 해결해야 한다. 따라서 제도적 보완과 함께 실행적 측면에서 성숙한 정치문화를 형성하는 것은 민주주의를 공고화할 수 있게 할 것이다.

본 연구가 제시한 ‘기본권’, ‘경쟁성’, ‘권력공유’, ‘책임성’의 네 가지 지표가 민주주의의 모든 측면을 평가할 수 없다. 하지만 이러한 시도는 헌정체제에서 나타난 민주주의 제도와 제도가 작동하는 실행적 측면을 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 기존 연구와는 다른 관점에서 민주주의 수준을 측정해본다는 점에서 독창성을 갖는다. 이러한 연구방법과 시도는 다른 국가의 민주주의 수준을 분석하는데 원용될 수 있으며, 연구의 외연 또한 확장할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국문 자료, 단행본, 논문

- 강귀열. 2011. 울산평화복지포럼.
- 권영성. 2004. 『헌법학원론』. 서울: 법문사.
- 고우정. 2009. 『동아시아 선거민주주의의 제도와 과정에 관한 비교연구: 한국, 대만, 인도네시아 사례를 중심으로』. 성신여자대학교 석사학위 논문.
- 김명수. 2011. “헌법재판의 기능과 권력분립.” 『공공사회연구』 제1권 제1호, 1-45.
- 김명식. 2011. “사법권 독립과 민주주의의 조화: 미국의 주법관선거제도에 대한 찬반논쟁을 중심으로.” 『미국헌법연구』 제22권 제2호, 1-28.
- 김민정. 2011. “여성할당제의 의미와 이론적 고찰.” 김민정 외. 『여성정치할당제: 보이지 않은 벽에 문을 내다』. 서울: 인간사랑
- \_\_\_\_\_. 2012. “상향식 공천제와 여성의 대표성.” 『아시아여성연구』 제5권 제11호, 37-70
- \_\_\_\_\_. 2014. “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과.” 『페미니즘 연구』 제14집 제2호, 203-241.
- 김용철. 2016. “한국 민주주의의 품질: 민주화가 정제된 결함 있는 민주주의.” 『현대정치연구』 제9권 제2호, 31-62.
- 김태홍. 2012. “헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상의 문제점.” 『공법학연구』 제13권 제3호, 57-90.
- 김형준. 2014. “인도네시아 이슬람 조직 무함마디야의 민주주의적 전통: 지도체제와 선거를 중심으로.” 『한국이슬람학회 논총』 제24권 제2호,

205-236.

- 김형철. 2005. “민주주의 개념과 측정지표: 경험적 비교 연구의 맥락.” 『비교민주주의 분석모형과 측정지표』. 서울: 한국외국어대학교 출판부.
- \_\_\_\_\_. 2012. “아시아 민주주의의 질: 지표의 구축전략과 과제.” 『비교민주주의연구』 제8집 제2호, 99-131.
- 박경신. 2010. “방송통신심의위원회의 인터넷내용심의의 위헌성.” 『법학논총』 제27권 제2호, 65-100.
- 박기덕. 2007. “한국의 정부형태 및 권력구조 논쟁: 쟁점의 본질과 효율적 대안.” 『한국정치연구』 제16권 제1호, 110-140.
- 박명호·차홍석. 2014. “2012년 총선의 공천유형과 정치적 결과.” 『아태연구』 제21권 제4호, 141-159.
- 박병석. 2006. “연립정부에 관한 협의제 민주주의적 고찰: 유럽의 경험을 통한 한국 적용의 과제.” 『21세기정치학회보』 제16권 제1호, 125-148.
- 박은정. 2010. “정치의 사법화와 민주주의.” 『서울대학교 법학』 제51권 제1호, 1-26.
- 박찬표. 2007. “민주주의 대 정치적 민주주의.” 최장집 외. 『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스.
- 변해철. 2013. “인도네시아의 입법절차에 관한 연구.” 『세계헌법연구』 제19권 제3호, 87-102.
- 비담과 보일. 1995. 『민주주의를 이해하는 여든 가지 물음』. UNESCO.
- 서경교. 2003. “정치변동의 양면성에 대한 분석: 한국과 필리핀의 비교연구.” 『국제지역연구』 제6권 제4호, 109-135.
- \_\_\_\_\_. 2015. “인도네시아 대중들의 정치와 민주주의에 대한 인식.” 『동남아연구』 제24권 제3호, 3-31.
- 성정엽. 2014. “민주적 법치국가의 관점에서 본 기본권의 의미와 기능.” 『민

- 주법학』 제52호, 83-112.
- 쉐보르스키, 아담. 1991. 임혁백 역. 『민주주의와 시장』, 서울: 한울.
- 신명순. 2010. 『비교정치』. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. 2015. “한국 선거와 민주주의.” 『한국의 정치 70년』. 서울: 한국학 중앙연구원출판부.
- 심석태. 2012. “방송심의 기구의 ‘민간·독립성 신화’에 대한 고찰: 한미 비교의 관점.” 『미국헌법연구』 제23권 제3호, 163-203.
- 양선희·김재영. 2011. “통신심의 실태에 관한 비판적 고찰: 방송통신심의위원회 산하 통신심의소위원회 회의록 분석을 중심으로.” 『한국언론정보학보』 제55호, 33-49.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 『한국행정학보』 제43권 제4호, 19-45.
- 오동석. 1999. “사법부 독립의 민주주의적 방향.” 『민주법학』 제16호, 273-296.
- 오미연·김기정·김민정. 2005. “한국정당의 여성국회의원 후보자 공천과 한국의 여성정치: 제15·16·17대 국회에 대한 비교분석.” 『한국정치학회보』 제39권 제2호, 369-397.
- 오승용. 2010. “한국민주주의의 위기와 법의 지배: 정치의 사법화를 중심으로.” 『민주주의와 인권』 제10권 제3호, 163-196.
- 윤정인·김선택. 2015. “헌법재판소는 민주주의의 수호자인가.” 『공법학연구』 제16권 제1호, 135-162.
- 윤종빈. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점: 새누리당과 민주통합당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제11권 제2호, 5-37.
- 윤진표 외. 2014. 『동남아의 헌정체제와 민주주의』. 서울: 명인문화사.
- 음선필. 2015. “선거관리위원회의 헌법상 지위와 역할.” 『홍익법학』 제16권

- 제1호, 219-249.
- 이동윤. 2008a. “정당의 후보선출제도와 정당정치 문제점: 제17대 대통령 선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제7권 제1호, 5-37.
- \_\_\_\_\_. 2008b. “선거제도와 정당정치, 그리고 민주주의: 한국과 태국의 비교연구.” 『한국태국학회논총』 제15호, 141-170.
- \_\_\_\_\_. 2012. “한국 정당의 후보공천과 대표성.” 『정치정보연구』 제15권 제1호, 93-126.
- 이승선. 2014a. 『표현의 자유를 구속하는 열 가지 판결』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “공인관련 보도기사 매개 게시물의 온라인상 표현자유 수위 제고 필요성.” 『KISO 저널』 제14호, 1-5.
- \_\_\_\_\_. 2014c. “언론법제와 규제: 표현의 자유 논의의 흐름 및 주요 쟁점을 중심으로.” 『사회과학연구』 제25권 제4호, 473-498.
- 이영재. 2012. “정치의 사법화, 민주주의의 위기인가?: 하버마스의 민주법치 국가 원리를 중심으로.” 『평화연구』 제20권 제1호, 71-103.
- 이용재. 2010. “미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권제도 비교.” 『법학연구』 제30호, 337-374.
- 이우권·박상주. 2015. “주민소환제도의 현황 분석과 개선방안 연구.” 『한국자치행정학보』 제29집 제2호, 173-192.
- 이은혜. 2012. “외국인의 사회적 기본권 주체성에 관한 소고.” 『법학논총』 제28호, 169-193.
- 이종우. 2009. “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할.” 『의정논총』 제4권 제1호, 61-80.
- \_\_\_\_\_. 2014. “한국선거의 변화와 지속가능성: 선거관리 모델 변화를 중심으로.” 『의정논총』 제9권 제1호, 43-72.

- 임성호. 2008. “정치발전을 위한 선관위의 역할과 발전방향: 17대 대선의 평가.” 『제17대 대통령선거 외부평가』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 장훈. 2002. “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원.” 『한국정치학회보』 제35집 제4호, 107-127.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제39집 제2호, 217-236.
- \_\_\_\_\_. 2010. “한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안.” 『현대정치연구』 제3권 제1호, 37-69.
- \_\_\_\_\_. 공영철. 2012. “정당 공천 유형과 경쟁도 그리고 선거 경쟁력: 제19대 총선을 중심으로.” 『정치·정보연구』 제15권 제2호, 133-152.
- 전형철·함성득. 2005. “한국 대통령의 법률안 거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로.” 『행정논총』 제43권 제4호, 63-93.
- 정연부. 2012. “방송통신심의위원회의 법적 지위 재구성 방안 모색.” 한국공법학회. 『공법연구』 제41권 제1호, 371-394.
- 정진영. 2013a. “국회의원 여성할당제 채택의 정치적 동인 분석.” 『한국정치연구』 제22권 제1호, 29-52.
- \_\_\_\_\_. 2013b. “비례대표 국회의원 여성할당제의 제도적 특성과 정당의 후보자 공천: 제16대 총선~제19대 총선을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제12권 제3호, 89-112.
- 정희철. 2012. 『기본강의 헌법』. 서울: 도서출판 여산.
- 조원빈. 2014. “‘좋은 민주주의’ 지표: 민주주의의 질의 경험적 측정.” 『비교민주주의』 제10집 제1호, 65-92.
- 지성우. 2009. “현행 통심심의제도의 법적 문제점에 대한 고찰.” 『언론과 법』 제8권 제2호, 127-166.
- 차진아. 2012. “표현의 자유의 구조와 성격에 관한 연구: 오프라인과 온라인상

- 실현방식에 대한 비교를 중심으로.” 『법학연구』 제53권 제3호, 1-29.
- 채진원. 2011. “정치적 사법화 현상의 이론적 쟁점.” 『평화연구』 (가을), 257-295.
- 최경희. 2008. “인도네시아 유도요노(Yudhoyono) 정부의 반부패 전략과 성과에 대한 중간적 평가.” 『국제정치논총』 제48권 제1호. 한국국제정치학회, 324-347.
- \_\_\_\_\_. 2009. “인도네시아 민주주의 측정 지표 개발에 관한 연구.” 『사회과학연구』 제33집 제2권, 189-227.
- \_\_\_\_\_. 2010. “민주주의 심화과정에서 본 2009년 인도네시아 선거에 관한 연구.” 『한국정당학회보』 제9권 제2호, 279-309.
- 최난경. 2002. “인도네시아의 민주화와 헌법개정.” 『동아연구』. 서강대학교 동아연구소, 7-30.
- \_\_\_\_\_. 2004. “인도네시아 선거제도의 개혁과 한계.” 『인도네시아 2004년 4월 5일 총선: 개선된 제도, 증대된 실망』. 한국동남아연구소 동향분석 시리즈 No. 2004-01.
- 최준영. 2012. “한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제.” 『한국정당학회보』 제11권 제1호(통권 20호), 59-85.
- 허영. 2002. 『한국헌법론』. 서울: 박영사.
- 헬트, 데이비드. 2010. 박찬표 역. 『민주주의의 모델들』. 서울: 후마니타스.
- 홍재우. 2010. “권력공유의 실험과 위험: 벨기에 복합연방제의 패러독스.” 『한국정당학회보』 제9권 제2호, 243-278.
- 홍재우·김형철·조성대. 2012. “대통령제와 연립정부: 제도적 한계의 제도적 해결.” 『한국정치학회보』 제46집 제1호, 89-112.

## 2. 영문 자료, 단행본, 논문

- Barberis, Peter. 1998. "The New Public Management and a New Accountability." *Public Administration* 76(3), 451-470.
- Berger, Raoul. 1973. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Carothers, Thomas. 2002. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy* 13(1). (January).
- Crouch, Harold. 2010. "Politics, Corruption and the Courts." *Political Reform in Indonesia: After Soeharto*. Singapore: ISEAS, 191-241.
- Cutright, P. 1963. "National Political Development: Measurement and Analysis." *American Sociological Review* 28(2), 253-264.
- Cutright, P and J. Wiley. 1969. "Modernization and Political Representation: 1927-1966." *Studies in Comparative International Development* 5(2), 23-43.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking about Hybrid Regime." *Journal of Democracy* 13(2), 21-35.
- Donnelly, Jack. 1997. *International Human Rights*. Westview Press.
- Dubnick, Melvin J. 2005. "Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms." *Public Performance and Management Review* 28(3), 376-417.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. London: Methuen.

- Freedom House. 2014. *The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 2014*. Freedom House.
- \_\_\_\_\_. 2016. *The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 2016*. Freedom House.
- Funderburk, Charles. 1982. *Presidents and Politics: The Limits of Power*. Monterey: Brooks/Core Publishing Co.
- Hazan, Reuven, and Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Hickok, Eugene W. 1995. "Accountability of Public officials." Seymour Martin Lipset (ed). *The Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge.
- Hoek, Freek, Cor Van Montfort, and Cees Vermeer. 2005. "Enhancing Public Accountability in the Netherlands." *OECD Journal of Budgeting* 5(2), 69-86.
- Hofman, Bert, Kai Kaise and Gunter G. Schulze. 2010. "Corruption and Decentralization." *Political Reform in Indonesia: After Soeharto*. Singapore: ISEAS, 191-241.
- Horowitz, Donald L. 2013. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

- Krasner, Stephan D. 1993. "Sovereignty, Regimes, and Human Rights." *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13(2), 51-65.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies. Berkely: University of California.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26, 198-228.
- Munck, G. and J. Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices." *Comparative Political Studies* 35(1), 5-34.
- O'donnell, Guillermo A. 1986. *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Omara, Andy. 2008. *Lessons from the Korean Constitutional Court: What Can Indonesia Learn from the Korean Constitutional Court*

- Experince?*. 서울: 한국법제연구원.
- Przeworski, Adam. 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds). Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Rahat, Gideon, and Reuven Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framwork." *Party Politics* 7, 297-322.
- Ranney, Austin. 1981. "Candidate Selection." *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. David Butler, Howard Penniman and Austin Ranney (eds.). Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy* 13(2), 36-50.
- Schumpeter, Joseph A. 1984. *Capitalism. Socialism. and Democracy*. Harper Collins.
- Stone, Bruce. 1995. "Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework." *Governance* 8(4), 505-526.

### 3. 인도네시아 자료

#### 1) 단행본, 논문

- Indrayana, Danny. 2008. *Indonesia Constitutional Reform 1999-2002*. Jakarta: Kompas Book Publishing.
- Kawamura, Koichi. 2010. "Is the Indonesian President Strong or Weak?." *Institute of Developing Economies, JETRO*.
- Khofifah, Indar Parawansa. 2014. "Enhancing Women's Political Participation in Indonesia." *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Strömsborg: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Mietzner, Marcus. 2014a. "How Indonesia Won a Constitution." *Journal of Democracy* 25(2). (March).
- \_\_\_\_\_. 2014b. "Indonesia's 2014 Elections: How Jokowi Won and Democracy." *Journal of Democracy* 25(4). (October).
- Schmidt, Adam. 2010. "Indonesia's 2009 Elections: Performance Challenges and Negative Precedents." Aspinall, Edward and Marcus Mietzner (eds.). *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Singapore: ISEAS, 100-121.
- Soesatyo, Bambang. 2014. *Indonesia Gawat Darurat: Sepuluh Tahun Di Bawah Kekuasaan Rewim SBY*. Jakarta: RMBOOKS.
- Sukma, Rizal. 2010. "Indonesia's 2009 Elections: Defective System, Resilient Democracy." Aspinall, Edward and Marcus Mietzner (eds.). *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections,*

*Institutions and Society*. Singapore: ISEAS, 53-74.

UNDP Indonesia. 2010. "Situation Analysis of Women in Politics and Government." *Women's Participation in Politics and Government in Indonesia*. Jakarta: UNDP Indonesia.

Wiratraman, Herlambang. 2015. "Press Freedom in Indonesia?" *Interdisciplinary Study of Law*.

## 2) 신문기사

이주영. 2013. "인도네시아 국회, 언론취재 제한 규정 논란." 「연합뉴스」 (4월 8일)

Kompas. 2013. "BAKN: Andi Mallarangeng Diduga Dapat Rp 45 Miliar dari Proyek Hambalang." (Oktober 22).

\_\_\_\_\_. 2014. "PPP Segera Rapatkan Kasus Suryadharma Ali." (Mei 23).

Jakarta Globe. 2015. "Indonesia's Press Freedom Deteriorates." (May 3).

Tempo. 2013. "Kasus Korupsi Akil Mochtar." (Oktober 2).

\_\_\_\_\_. 2015. "Setya Novanto Akhirnya Mundur dari Jabatan Ketua DPR." (Desember 17).

\_\_\_\_\_. 2016. "Jokowi Ubah Nama Tim Pemberantas Pungli dari OPP Jadi 'Sapu Bersih Pungli'." (Oktober 12).

\_\_\_\_\_. 2016. "101 Polisi Ditangkap Kasus Pungli, Paling Banyak dari Polda Metro." (Oktober 17)

Tribun Timur. 2016. "Sebelum Dikabarkan Ditangkap KPK, Ketua DPD Irman Gusman Usulkan Koruptor Dihukum Mati." (September 17).

## 4. 법률 자료

### 1) 한국

「공직선거법」

「더불어 민주당 당헌·당규」

「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」

「새누리당 당헌·당규」

「정당법」

「주민소환에 관한 법률」

중앙선거관리위원회. 「정치관계법 개정의견: 공직선거법·정당법·정치자금법」 2016. 8. 25 제출.

「지방자치법」

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」

「헌법」

「헌법재판소법」

「헌재 1998.4.30. 95헌가16 결정」

「헌재 2004. 5. 4. 2004헌나1 결정」

「헌재 2014. 12. 19 2013헌다1 결정」

### 2) 인도네시아

*Konstitusi*(헌법).

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*(UUD 1945) (1945년 헌법).

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1949*(UUD

1949 (1949년 연방헌법).

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1950*(UUD 1950 (1959년 헌법).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah* (지방정부에 관한 1999년 22번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih* (청렴한 국가에 관한 1999년 28번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (부패척결에 관한 1999년 31번 법률).

*Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia* (인간의 기본권에 대한 1999년 39번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pérs* (출판에 관한 1999년 40번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik* (정당에 관한 2002년 31번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MRP, DPR, DPD, DPRD* (국민협의회(MPR), 국회(DPR), 지방대표협의회(DPD), 지방의회(DPRD)의 신분과 구성에 관한 2003년 22번 법률).

*Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah* (지방정부에 관한 2004년 32번 법률).

*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Organisasi Pemilihan* (선거조직에 관한 2007년 22번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik* (정당에 관한 2008년 2번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan* (선거에 관한 2008년 10번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (대통령 및 부통령선거에 관한 2008년 42번 법률과 2011년 2번 법률).

*Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* (국회(DPR), 지역대표협의회(DPD), 지방의회(DPRD)의원선거에 관한 2012년 8번 법률).

*PUTUSAN Nomor 108-109/PHPU.B-VII/20092009년* (정·부통령 선거에 관한 헌법재판소의 판결).

*PUTUSAN Nomor 1/PHPU.PRES-XII/2014* (2014년 정·부통령 선거에 관한 헌법재판소의 판결).

## 5. 인터넷 홈페이지

### 1) 한국

국회 의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>.

더불어 민주당 홈페이지. <http://theminjoo.kr>.

새누리당 홈페이지. <http://www.saenuriparty.kr>

중앙선거관리위원회. <http://www.nec.go.kr>.

헌법재판소. [www.ccourt.go.kr](http://www.ccourt.go.kr).

## 2) 인도네시아

콜까르(Golkar). <http://partaigolkar.or.id>.

국민각성당(PKB). <http://www.dpp-pkb.or.id>.

국민수권당(PAN). <http://pan.or.id>.

국민양심당(Hunura). <http://www.hanura.com>.

국회(DPR). <http://www.dpr.go.id>.

대약진당(Gerindra). <http://www.partaigerindra.or.id>.

민주당(PD). <http://www.demokrat.or.id>.

민주민족당(Nasdem). <http://www.partainasdem.org>.

복지정의당(PKS). <http://www.pks.or.id>.

선거관리위원회(KPU). <http://www.kpu.go.id>.

부패방지위원회(KPK). <http://www.kpk.go.id>.

월성당(PBB). <http://www.un.org>.

통일개발당(PPP). <http://www.ppp.or.id>.

투쟁민주당(PDI-P). <http://www.pdiperjuangan.id>.

헌법재판소. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>.

## 3) 기타

국경없는 기자회(Reporters Without Borders). <https://rsf.org>.

국제부흥개발은행(World Bank). World Governance Indicators. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union). [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

국제투명성기구(Transparency International). Corruption Perception Index.

[www.transparency.org](http://www.transparency.org).

체인지. <http://www.change.org>.

프리덤 하우스(Freedom House). <https://www.freedomhouse.org>.

EIU(The Economist Intelligence Unit). Democracy Index. <http://www.eiimedia.com>.

Polity IV Index. <http://www.systemicpeace.org>.

## **ABSTRACT**

### **A Comparative Study on Democracy of South Korea and Indonesia: With Special Emphasis on Basic Rights, Competitiveness, Power Sharing and Accountability**

WooJeong, Ko

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

The purpose of this study is to compare democracies of South Korea and Indonesia with the special emphasis of basic rights, competitiveness, power sharing and accountability. By analyzing these four elements, we can find how well the level of democracy is achieved. The spread of democracy has provoked many studies about democratization and democratic consolidation. However, those studies are only focused on the first stage of democracy. There are not enough studies about how democratic system works in real world. Some studies have focused on the practice of democracy, but they only studied on partial elements. So this study concentrates on the interaction of institution and practice of democracy through the comprehensive list of four elements such as basic rights, competitiveness, power sharing and accountability. .

To address the interaction between institution and practice of democracy, this study uses South Korea and Indonesia as country cases. South Korea and Indonesia have many similarities as emerging democratic countries. They share similar historical experiences in modern politics and political system. They also have problems related to the progress of consolidation of democracy. Because of these similarities, South Korea and Indonesia can be analyzed as the most similar design.

In this study, four elements of democracy are compared. These are basic rights, competitiveness, power sharing and accountability. Basic rights measures the level of freedom of the society. Competitiveness indicates the political relations of the state and the society. The examination of power sharing allows the analysis of the government's structure and power relationship. Accountability represents the quality of governance. By examining the practice of each element, this study evaluates the level of political development and assesses the level of democracy of South Korea and Indonesia.

Both of South Korea and Indonesia's democratic system protect basic rights. In practice, however, both countries have shown a weakness in the women's political representation and the freedom of speech. By the way, there is some difference in the degree of protection of freedom of speech between the countries. South Korea has protected the freedom of speech in many aspects, but it is getting worse. On the other hand, the freedom of speech in Indonesia is not protected enough by the government even in the democratization since 1998.

If a country usually has a high ratio of women's political

representation and protects the freedom of speech, its democracy is considered highly developed. The level of basic rights in South Korea is now getting worse compared with the previous period of democratization. In this respect, the level of basic rights in South Korea is evaluated as having declined. On the other hand, Indonesia has not developed the level of basic rights, so Indonesia should be evaluated as stagnated.

In terms of competitiveness, South Korea and Indonesia promise political participation of the society. South Korea has the National Election Commission which monitors the election process and make sure elections to be fair. In this respect, South Korea could be evaluated as having an equal opportunity for political participation. However, the National Assembly candidates are chosen through a top-down selection process, which eventually limits participation from the society. By the way, the National Election Commission of Indonesia cannot guarantee its autonomy. The process of selecting candidates of the Indonesian National Assembly is much more ambiguous.

If the rules of the competition are institutionally guaranteed and the process of selecting a candidate is open, the level of competitiveness is evaluated as high. South Korea can be evaluated as highly developed with regard to the independence of its election commission. But the candidate selection process is not democratic by virtue of a closed nomination process, which is a down side of the system. Indonesia can be evaluated poorly in the level of competitiveness because the independence of the National Election Commission is not guaranteed and its candidate selection process is not open.

Both of South Korea and Indonesia have institutionalized power sharing between the legislative and the executive. However, the relationship between the legislative and the executive is different between South Korea and Indonesia. South Korea's power sharing between them is mutually exclusive. On the other hand, Indonesia's power sharing is mutually dependent.

If the relationship between the legislature and the administration is balanced and they monitor each other independently, it is considered a highly developed level of power sharing. If the power relationship of the administrative and the legislative branch is one-sided or dependent, it is considered interdependence or a mutual control situation. The relationship between them in South Korea is strained. Because of this, the branches of government cannot cooperate and they only focus on mutual monitoring. In this respect, South Korea has a mutually controlled power sharing system. On the other hand, Indonesia consists of a coalition government, so the administration and the legislature are cooperative. Because of this, Indonesia is considered to have an interdependent power sharing system.

The democratic systems of South Korea and Indonesia have similar accountability structure. Both have institutionalized vertical and horizontal accountability. If an independent judiciary is guaranteed and corruption is punished appropriately, it is considered a well-established accountability system. Indonesian political system is evaluated at lower level of accountability than that of South Korea. But South Korean accountability system is not evaluated as highly developed.

The comprehensive assessment of democracies of South Korea and Indonesia through the measurements of four elements concludes as follows: the democracies of South Korea and Indonesia, when evaluated through basic rights, competitiveness, and accountability, are restricted in terms of political development. Also, from the perspective of power sharing, South Korea has a tense relationship between the legislative and the executive and Indonesia has a cooperative relationship between them. Either of South Korea and Indonesia cannot be evaluated as developed democracy. For developing democratic system, each country needs to make the relationship between the legislative and the executive more balanced.

This study has the limitation of not analyzing every element of democracy. This limitation, however, can be mitigated by trying to explain the interaction of institution and practice of democracy of each country. The novelty of this study lies in the analysis of four key elements which determine the level of democracy. Further study can be expanded into applying another elements of democracy to other countries.