

발간등록번호

34-9761045-190005-10

ISSN 2287-5212

선거연구

The Study of Election

제10호 | 2019



公明選舉



중앙선거관리위원회

www.nec.go.kr

차례



- 비례대표 공천의 문제점과 개선방안 연구 | 이정진 5
- 여성의 정치참여 확대방안에 관한 연구: 27
 전국동시지방선거 결과 분석을 중심으로 | 박범종
- 정치자금법상 정당의 정치자금제도 개선방안 | 이부하 53
- 정치후원금 기부문화 활성화를 위한 제도 및 세제의 개선방안 연구 71
 | 김수성·고윤성
- 일본 선거제도 변화와 정당 간 정치 동학: 109
 자민·공명 연정의 지속성을 중심으로 | 이기완
- 포털 선거보도의 공정성과 편집 특성에 관한 탐색적 연구 133
 | 안명규·이소현

CONTENTS



- Problems and Improvements of Proportional Representation
Candidate Selection | Lee, Jeong-Jin 5
- A Study on the Expansion of Women's Political Participation:
Focusing on the Analysis for the Results of
the Nationwide Simultaneous Local Elections | Park, Beom-Jong 27
- Improvement Plan of Political Funds System in the Political Funds Act
| Lee, Boo-Ha 53
- A Study on the Improvement of the System and
Tax System for the Spread of Political Fund Donation Culture
| Kim, SuSung · Koh, YunSung 71
- Changes in the Electoral System and Dynamics of Inter-party Politics
in Japan: Why Do LDP and Clean Government Party(Komeito)
Keep Joining the Coalition? | Lee, Ki-wan 109
- An Exploratory Study on Fairness and Editing Characteristics of
the Portal Mobile Election News Service 133
| Ahn, Myoung Gyu · Lee, So Hyun

비례대표 공천의 문제점과 개선방안 연구*

이정진 | 국회입법조사처

✦ 국문요약 ✦

최근 선거제도 개혁의 일환으로 연동형 비례제 도입이 논의되면서 비례대표선거의 중요성이 강조되고 있다. 하지만 선거제도 못지않게 중요한 것은 공천이다. 특히 비례대표선거의 경우 공천심사위원회의 심사를 통해 후보자명부를 작성하지만 사실상 정당 지도부에 의해 공천이 좌우되어왔다. 명확한 공천 기준의 부재, 공천 과정의 투명성과 공정성 부족으로 비례대표후보 공천 과정에 대한 불신은 비례대표의원에 대한 신뢰를 낮춘다.

이에 제17대 총선부터 제20대 총선까지 비례대표선거의 공천 현황 분석을 통해 비례대표 공천의 문제점을 지적하고 다음의 개선방안을 제시한다. 첫째, 비례대표 공천 과정을 기록한 결과 보고서를 작성하여 공개한다. 둘째, 비례대표 후보의 추천과 순위선정은 당원이나 유권자가 참여하는 경선을 통해 실시한다. 셋째, 비례대표 후보를 심사하고 추천하는 공천심사위원회는 당 지도부의 영향력에서 벗어나 민주적인 방식으로 구성되어야 한다. 넷째, 명확한 공천기준을 마련하고 이를 지키려는 당 지도부의 노력이 필요하다. 끝으로 여성과 청년 등 정치 소수자를 발굴하여 공천한다.

주제어 | 비례대표, 공천, 정당명부, 비례대표경선, 청년정치

* 이 논문은 2017년 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2066657).

I. 서론

최근 연동형 비례대표제의 도입을 통한 선거제도 개혁이 한국정치의 화두이다. 국회에서는 정개특위를 구성하여 연일 선거제도 개혁을 논의하고 있으며, 언론과 학계에서도 독일과 뉴질랜드 사례를 제시하며 현행 선거제도의 불비례성을 완화시키고 사표를 방지하기 위한 대안으로 연동형 비례제 도입을 주장하고 있다. 하지만 연동형 비례제의 도입에 앞서 살펴보아야 할 것은 비례대표의 확대와 후보선출의 문제이다.

연동형 비례제는 비례대표를 근간으로 하는 선거제도로서 비례대표선거의 정당 득표율에 따라 각 정당이 의회에서 차지하는 의석의 수가 결정된다. 이처럼 비례대표가 선거에서 차지하는 비중이 크기 때문에 연동형 비례대표제를 실시할 경우 비례대표의원이 일정 비율 이상을 차지할 필요가 있다. 한국은 비례대표선거와 지역구선거를 동시에 실시하지만 두 선거가 연계되지 않고 각각 독립적으로 운영되는 병립형 선거제도이며, 지역구선거의 비중이 80%를 넘는다는 점에서 비례대표선거에 비해 지역구선거의 중요성이 크다. 따라서 연동형 비례제를 도입할 경우 전체 국회의원의 17%에 불과한 비례대표의원의 비중을 늘릴 필요가 있다.

비례대표의석을 확대하기 위해서는 전체 국회의원수의 증가, 혹은 지역구의석 축소를 통한 비례대표 의석 확대라는 두 방안이 가능하다. 전자의 경우 학계를 중심으로 논의되고 있으며, OECD 국가 평균과 비교해서도 한국의 국민 1인당 국회의원수는 적은 편이라는 점에서 정당성이 있다. 다만 국회의원수를 늘리는 것에 대한 국민 여론이 좋지 않기 때문에 국민을 설득하는 것이 난제이다. 후자의 경우 전체 의석수를 고정하고 지역구의석을 줄여 비례대표 의석을 확대하는 것은 국민여론에 부합하는 방향이라는 점에서 상대적으로 쉬운 방안이다. 다만 그 경우 지역구 의석의 축소로 인해 지역구를 잃게 되는 의원이 발생하기 때문에 현실적으로 국회에서 통과될 수 있을지 의문이다. 2019년 4월 국회 정개특위에서는 준연동형 비례제를 내용으로 하는 선거법 개정안을 신속처리안건으로 지정하였지만 더불어민주당 내부에서 지역구 축소에 대한 반발이 불거지고 있다. 제19대 국회에서도 제20대 총선을 앞두고 선거구를 재획정하면서 비례대표의석 확대가 논의되었으나 실제 결과는 지역구의석수를 늘리면서 비례대표의석이 축소되었던 사례가 있다.

어떤 방식을 채택하던 연동형 비례제를 도입할 경우 비례대표의 확대가 전제되어야 한다는 것에는 이견이 없다. 비례대표가 전체 의석 가운데 어느 정도를 차지해야 적절한지에 대해서는 여러 논의가 있지만 기본적으로 30% 이상은 되어야 한다는 것이 학자들의

중론이다(김종갑 2018). 연동형 비례제를 채택하고 있는 독일의 경우 지역구 의석과 비례대표 의석이 각각 50%를 차지한다. 한국의 경우 비례대표의원 비율을 30% 이상으로 설정한다면 현행 300석을 유지할 경우 90명, 360명으로 확대할 경우 108명의 비례대표의원이 필요하다.

문제는 이처럼 늘어나는 비례대표 의원을 어떻게 선출하는가이다. 현행 비례대표선거는 정당득표율에 따라 각 정당에 비례대표의석수를 배정하고 정당은 비례대표로 선출될 후보자와 그 순번을 기록한 정당명부를 제출하며, 비례대표명부순위에 따라 상위 순번부터 정당에 배정된 의석수만큼 비례대표를 선출하게 된다. 유권자들은 비례대표선거에서 자신이 지지하는 정당은 선택할 수 있지만 그 정당에서 비례대표로 선출될 후보는 선택할 수 없다. 지역구선거의 경우 후보자 선출 과정에서 여론조사, 국민경선, 국민공천배심원제 등 다양한 방식으로 당원이나 유권자의 의사를 수렴하는 절차를 두고 있으며, 이러한 경향은 더욱 확대되고 있다. 반면 비례대표선거의 경우 당 내·외부 인사들로 공천심사위원회가 구성되기는 하지만 공천 과정에 당원이나 유권자의 의사가 반영되는 통로가 부족하고, 최고위원회나 당대표가 최종결정권을 가지고 있기 때문에 사실상 당 지도부의 영향력이 결정적이다. 또한 공천 과정에 대한 지적은 비례대표의원의 자질에 대한 문제제기로 이어져 비례대표의원에 대한 국회 내에서의 평가나 국민들의 인식이 부정적으로 나타나기도 한다.

이 글에서는 이러한 문제의식으로부터 비례대표 공천 현황과 문제점을 살펴보고 개선 방안을 제시하고자 한다. 한국의 공천과 관련된 기존 연구들은 공천제도나 공천 방식에 대한 연구(김용호 2003; 이현출 2003), 대선이나 총선, 지방선거와 같이 개별 선거에서 나타난 공천 현황에 대한 분석(권수현·황아란 2017; 길정아·이하경 2009; 정주신 2017), 해외사례와의 비교연구(이준한 2003; 정병기 2003; 김한나·박현석 2019) 등으로 구분할 수 있다. 또한 기초의회의원선거에서 정당공천 허용 및 폐지가 논란이 되면서 지방선거에서의 정당공천제도에 대한 연구(서현진 2003; 이정진 2018; 차재권 2017)도 다수 발견된다. 이 글은 비례대표 공천의 문제점과 개선과제를 다루고 있다는 점에서 공천제도나 방식에 대한 기존연구들과 맥을 같이 하고 있다. 다만 기존 연구들이 대부분 지역구 공천에 초점을 맞추고 있는 반면 이 글은 비례대표선거를 주된 분석 대상으로 삼고 있다. 이는 연동형 비례대표제의 도입으로 비례대표가 확대될 경우 비례대표 공천의 중요성 또한 커지기 때문이다. 기존의 연구들이 주로 지역구 후보 공천을 대상으로 하는 것은 정당명부식 비례대표제가 도입된 시기가 2004년으로 15년이 경과하였을 뿐이며, 총선에서 비례대표선거가 차지하는 비율이 20%에 미치지 못하여 상대적으로 중요성이 떨어지는 것으로

인식되어왔기 때문이다. 하지만 선거제도의 비례성이 강조되면서 비례대표 확대의 필요성이 논의되는 시점에 비례대표 공천의 문제점을 살펴볼 필요가 있다.

II절에서는 비례대표제의 도입과 변화 과정에 대한 분석을 통해 집권여당과 제1당에게 유리한 방식으로 운영되었던 전국구비례대표제가 현행 정당명부식 비례대표제로 전환되는 과정에서 국민의 의사를 보다 잘 반영하고 공정성과 민주성이 확대되는 방향으로 변화되어왔음을 지적할 것이다. III절에서는 정당명부식 비례대표제가 도입된 제17대 총선부터 가장 최근 선거인 제20대 총선까지 주요 정당을 중심으로 비례대표 공천 현황을 검토한 후 현행 비례대표선거 공천의 문제점을 밝히고자 한다. IV절에서는 독일 사례를 중심으로 외국의 비례대표 공천 관련 제도와 공천 현황을 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 통해 바람직한 비례대표 공천을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 비례대표제의 도입과 변화

한국의 비례대표제는 1963년 전국구 비례대표제의 도입으로 시작되었다. 전국구 비례대표제는 소선거구 다수대표제로 실시되던 기존 지역구선거가 가진 한계, 특히 사표 발생과 낮은 비례성의 문제를 보완하고 직능대표를 국회에 흡수함으로써 전문성을 보완하고 다양한 의견을 청취하고자 하는 목적에서 도입되었다(심지연 2013, 166-167; 가삼준·박진수·이재묵 2018, 84). 하지만 당시의 전국구 비례대표제 의석수 산정방식은 각 정당이 차지한 지역구 의석수에 따라 전국구 의석을 배정하는 것이었으며, 제1당과 제2당에게 유리하도록 의석수 산정방식을 정함으로써 여당이 안정적인 의석을 확보할 수 있도록 고안되었다. 즉 제1당에게 전국구 의석 총수의 50%를 배정하고, 제2당에게 잔여의석의 2/3를 배정하도록 함으로써 사실상 전국구 의석의 80% 이상을 제1당과 제2당이 차지할 수 있었다. 이러한 배분방식으로 인해 비례대표 공천 결과를 보면 집권 공화당의 경우 지역구 기반이 약한 군 출신 정치인들이 많았으며, 야당의 경우 정치헌금을 받고 전국구 후보로 공천을 받아 비례대표로 당선되는 사례가 많았다(김용호 2003). 이러한 이유들로 인해 전국구 후보는 정치헌금과 같이 정당에 금전적으로 기여하거나 정치적 고려에 따라 공천되는 것이 일반적인 상황으로 인식되었다.

1972년 개정된 유신헌법으로 인해 기존의 전국구 비례대표제는 폐지되었으며 전체 국

회의원의 1/3을 대통령이 추천하도록 하였다. 이들은 유신 정우회라는 별도의 교섭단체를 구성하였으며, 기존의 전국구 국회의원을 대신하여 대통령과 정부여당의 입장을 대변하였다. 1979년 유신체제가 끝난 이후 전국구 비례대표제가 다시 부활되었으나 제1당에 유리한 의석 산정 방식은 지속되었다. 제11·12대 총선의 경우 지역구에서 가장 많은 의석을 차지한 정당에게 전국구 전체 의석의 2/3를 배정하고 나머지 의석은 지역구의석수에 따라 정당별로 배분하였다. 선거제도의 측면에서는 유정회가 폐지되고 전국구 비례대표제가 부활하였으나 집권당인 민정당의 경우 비례대표후보 공천 과정에서 대통령의 의지가 강하게 반영되었으며 야당의 경우에도 소수 정당지도부에 의해 공천이 이루어졌다.

민주화 이후 선거의 민주성과 공정성이 강화되면서 민주적 선거제도가 정착되었다는 평가를 받지만 비례대표선거의 경우 지역구선거의석수 결과에 따라 비례대표의석을 배분하는 기존 방식이 지속되었다. 또한 제1당 혹은 집권여당에게 유리한 의석수 배분 방식도 변화되지 않아 제13대 총선에서는 지역구선거에서 과반의석을 차지한 정당이 있는 경우 5석 이상을 확보한 모든 정당에게 지역구 의석에 비례해 전국구 의석을 배정하되, 과반의석 정당이 없을 경우 전국구 75석 가운데 38석을 제1당에게 배정하고 나머지 의석은 지역구 의석에 비례해 배분하였다. 제14대 총선에서는 의석수 배정방식을 일원화하여 지역구 의석수에 비례해 전국구 의석을 배정하였지만 기본적으로 지역구 의석수에 따라 비례대표 의석이 배분되는 방식은 변화되지 않고 지속되었다. 제15대 총선과 제16대 총선에서는 지역구선거에서 각 정당이 얻은 득표율을 기준으로 전국구 의석을 배정하였다.

이처럼 지역구 의석수 혹은 지역구선거의 득표율에 비례해 비례대표 의석을 배정하는 방식은 지역구선거 결과로 비례대표 의석을 배정하는 것으로 비례성을 완화시키는 효과가 적을뿐더러 국민의 의사를 왜곡시킬 가능성이 크다. 2001년 7월 헌법재판소는 지역구 선거결과로 비례대표의석의 배분방식을 정한 당시의 공직선거 및 선거부정방지법 제189조와 1인1표제를 규정한 제146조 제2항에 대해 직접선거와 평등선거의 원칙에 어긋난다는 이유에서 위헌결정을 내렸다(2001.7.19. 2000헌마91·112·134(병합)).

헌법재판소의 위헌결정으로 기존의 전국구 비례대표제는 폐지되었으며 지역구선거와 비례대표선거를 별도로 실시하는 선거제도 개혁이 요구되었다. 이에 국회에서는 공직선거법 개정을 통해 국회의원선거에서 기존의 1인 1표를 1인 2표로 수정하고 정당명부식 비례대표제를 도입하게 되었다. 이후 제17대 총선부터 지역구선거와 별도로 비례대표선거를 실시하여 비례대표선거 결과 정당별 득표율에 따라 비례대표 의석을 배분하고, 각 정당이 제출한 비례대표명부 순위에 따라 비례대표를 선출하였다. 따라서 현행 비례대표제도에 따르면 비례대표 공천은 비례대표 명부에 이름을 올릴 후보자와 그 순위를 선정하

〈표 1〉 비례대표 선출과 의석배분 방식

시기	국회 구분	선출 방식	비례대표 의석배분
제3공화국	6대	전국구 비례대표	제1당에게 50% 배정
	7대		
	8대		
제4공화국	9대	간선	대통령 추천
	10대		
제5공화국	11대	전국구 비례대표	제1당에게 2/3 배정
	12대		
민주화 이후	13대	전국구 비례대표	지역구의석수에 비례해서 배정
	14대		
	15대	전국구 비례대표	지역구선거 득표율에 비례해서 배정
	16대		
	17대	정당명부 비례대표	비례대표선거를 별도로 실시 / 정당 득표율에 비례하여 배정
	18대		
	19대		
	20대		

는 것을 의미한다.

비례대표의 선출방식은 제1당에게 유리한 배분방식을 통해 여당에게 안정적인 의석을 확보하도록 고안되었으나 점차 비례성을 높이고, 국민의 의사를 반영하는 방식으로 변화되어왔다. 이는 민주주의의 발전에 따라 선거제도의 공정성과 민주성이 확대되는 방식으로 비례대표 선출방식이 변화되었음을 보여준다.

III. 국회의원선거 비례대표 공천 현황과 문제점

1. 비례대표 공천 현황

민주화 이후 선거제도는 정당 간 경쟁을 보장하고 국민의 의사를 더 잘 반영할 수 있는 방향으로 변화되어왔다. 한 선거구에서 두 명의 당선자를 배출하는 중선거구제를 폐지하고 소선거구를 도입한 것이나 전국구 비례대표제를 폐지하고 정당명부식 비례대표제를 도입한 사례가 그것이다. 반면 공천방식은 민주화 이후에도 하향식 공천이 지속되어왔으며, 1987년 대선 이후 지역주의선거가 확산되고 공천의 중요성이 강조되면서 정당 지도부의 영향력은 더욱 커졌다. 당헌·당규상으로는 지구당에서 후보를 추천하도록 규정하면서도 실제로는 중앙당이 공천 과정에 깊이 개입했으며, 사실상 총재 등 당 실세들이 공천을 좌우했다. 이러한 현실은 지역구선거에 비해 비례대표 공천에서 더욱 심했다.

지역구선거의 경우 비민주적인 공천방식에 대한 비판과 대안으로서의 상향식 공천 요구가 커지면서 제17대 총선에서 공천심사위원회의 심사를 거쳐 국민경선을 실시하는 방식으로 상향식 공천을 실시하였다. 제18대 총선에서는 다시 하향식 공천으로 회귀하였지만 제19대 총선과 제20대 총선을 거치면서 국민경선, 여론조사경선, 공천배심원제 등 다양한 방식의 경선을 실시하였으며, 경선을 실시하는 선거구의 비율도 증가하였다.

하지만 비례대표의 경우 중앙당의 심사와 추인으로 후보가 결정되는 것이 일반적이었으며 지역구선거와 달리 국민경선이나 여론조사 등 당원이나 유권자의 의사가 반영되는 절차를 두지 않는 방식으로 진행되어왔다.¹⁾ 이하에서는 정당명부식 비례대표제가 도입된 후 첫 선거였던 제17대 총선부터 가장 최근 선거인 제20대 총선까지 주요 정당을 중심으로 비례대표 공천 현황을 살펴보고자 한다. 이를 통해 비례대표 공천의 문제점이 무엇인지를 찾아내고 개선방안을 도출하고자 한다.

제17대 총선의 경우 지역구선거에서는 당원과 유권자로 구성된 선거인단 투표(한나라당·민주당), 해당 선거구 모든 유권자를 대상으로 한 선거인단 투표(열린우리당), 당원 또는 유권자 대상의 여론조사(민주당) 등 다양한 방식의 상향식 공천이 시도되었지만 비례대표선거에서는 별도의 경선절차 없이 공천심사위원회에서 후보자를 선정하였다. 심지어

1) 이러한 공천 방식은 대부분의 주요 정당들에서 발견된다. 예외적으로 민주노동당이나 정의당, 통합진보당 등 진보 성향 정당들의 경우는 당원 직선 방식을 채택하고 있다.

〈표 2〉 제17대 총선 비례대표 선출 방식

구분	한나라당	민주당	열린우리당	민주노동당
후보 심사	공직후보자 추천심사 위원회 (당내 인사 5인과 외부 인사 5인으로 구성) - 공천심사위원회는 별도 의 기구 및 소위원회를 구성할 수 있음	비례대표국회의원후보자 추천을위한추천위원회 (당내외 인사 20~30인 으로 구성) 비례대표국회의원후보자 추천을위한선정위원회 (후보자와 순위 선정)	비례대표국회의원후보자 추천을위한선정위원회 (중앙위원회에서 당내외 인사를 동수로 하는 30~ 50인 선정) 비례대표국회의원후보자 추천을위한순위확정위원회	
공천 과정	공천심사위원회에서 선거 기간 개시일전 5일까지 비례대표 국회의원후보자 정수 내에 해당하는 추천 대상자와 순번 결정 → 운영위원회에서 대상자 및 순번에 대해 가부 의결 (운영위원회에서 부결될 경우 재심사후 운영위원회 상정)	추천위원회 심사 → 선정 위원회에서 후보자와 순위 확정	선정위원회 심사 → 대상자 선정 → 순위확정위원회에 서 순위 확정	당원 직선으로 선출
선정 기준	여성후보 50% 배정 / 홀수 순번 부여 지역·직능 등의 균형적 안배 및 당기여도 등을 고려	직능별 대표성, 지역별 대표성, 당에 대한 기여 도, 네티즌 대표성 등을 고려함	서류심사, 정견발표, 후보 자에 대한 인터뷰, 후보자 간 집단 토론 등을 통해 적 격자 선정	여성 50% 이상, 장애인 10% 이상 할당

어 한나라당의 경우 공천심사위원회에서 후보 심사를 거쳐 후보자와 순위를 결정하지만 운영위원회에서 대상자와 순번에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 함으로써 중앙당 지도부의 영향력이 절대적이었다. 민주당과 열린우리당은 후보추천을 위한 추천위원회와 후보자 및 순위를 결정하기 위한 선정위원회를 분리하여 구성하고 추천위원회의 심사 이후 선정위원회 혹은 순위확정위원회에서 순위를 확정하도록 함으로써 공천 과정에서 공정성을 기하기 위해 노력한 흔적이 보인다. 하지만 세 정당 모두 공천심사위원회 혹은 선정위원회 구성시 당 지도부의 영향력이 강하게 작용하였다는 점에서 공천성이나 투명성은 한계를 보였다. 예외적으로 민주노동당의 경우 당원직선으로 선출하였다.

제18대 총선의 경우에도 공천심사위원회에서 후보를 심사하여 추천하는 과정은 제17대 총선과 동일했다. 다만 공천심사위원회의 심사 이후 당무위원회 혹은 최고위원회의

〈표 3〉 제18대 총선 비례대표 선출 방식

구분	한나라당	통합민주당	자유선진당	친박연대
후보 심사	공직후보자추천심사위원회(최고위원회의 의결로 대표최고위원이 임명 / 당내외 인사 20명 이내로 구성하고 최고위원은 공천심사위원 겸임불가)	공직선거후보자추천심사위원회 (12명 이내로 구성하되 당외인사를 과반수 임명)	공직후보자추천심사위원회(9인 이내 위원을 총재가 임명)	공직후보자추천심사위원회 (당대표가 임명하는 9인 이내의 당내외 인사로 구성)
공천 과정	공천심사위원회에서 선거기간 개시일전 5일까지 추천대상자와 순번 결정 → 최고위원회에서 대상자 및 순번에 대해 가부 의결 - 최고위원회의 부결 시 재심사	심사위원회 심사 → 중앙위원회에서 순위 선정 → 당무위원회 인준 - 30% 범위 내에서 전략 공천 가능	심사위원회 추천 → 대표최고위원과 협의 → 당무회의 의결	심사위원회 심사 → 최고위원회 의결
선정기 준	여성후보 50% 배정 지역·직능 등의 균형적 안배 및 당내 기여도 고려	원칙적으로 정치신인 선정	여성후보 50% 배정	

인준을 받는 절차를 포함시킴으로써 중앙당 지도부의 영향력을 더욱 확대했다. 제18대 총선은 지역구선거에서도 경선 절차를 생략하고 공천심사위원회에서 후보자를 심사하여 추천하면 최고위원회 혹은 당무위원회에서 의결하도록 함으로써 다시 하향식 공천 방식으로 회귀하였다.

이러한 공천 방식은 제19대 총선에서도 반복되었다.²⁾ 다만 새누리당의 경우 공천위원회의 심의 이후 국민공천배심원단에서 후보자의 적격여부를 심사하는 절차를 둠으로써 밑으로부터의 의견을 수렴하고 절차의 투명성을 높이려는 노력을 보였다.

직전선거인 제20대 총선의 경우 중앙당 공천관리위원회의 심사 후 최고위원회에서 의결하는 방식으로 비례대표 명부가 작성되었다. 새누리당은 제19대 총선과 마찬가지로 국민공천배심원단에서 적격여부를 심사하도록 하였으며, 민주통합당도 순위투표 대상자의

2) 새누리당은 중앙당 공천위원회 심사 후 최고위원회 의결, 민주통합당은 중앙당 비례대표후보자추천심사위원회 심사와 당무위원회 인준, 자유선진당은 중앙당 공천심사위원회의 심사와 당무위원회 의결이라는 절차를 통해 비례대표후보를 선출했다.

〈표 4〉 제19대 총선 비례대표 선출 방식

구분	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당
심사 기준	지역/직능 안배 당 기여도	정치신인을 원칙으로 함 계층/지역 안배 전문성 당 기여도	전략명부의 경우 외부인 영입	지역/직능 안배 당 기여도
선출 방식	중앙당 공천위원회 심의 국민공천배심원단 적격여부 심사 최고위원회 의결 대표최고위원 추천	중앙당 비례대표 후보지추천 심사위원회 심사 당무위원회 인준	경쟁명부: 전당원 직접 투표 전략명부: 최고위원회 작성 → 중앙위원회 의결 → 당원 찬반투표	중앙당 공천심사위원회 심사 당무위원회 의결

정견발표 이후 중앙위원회에서 순위투표를 통해 명부순위를 결정하는 절차를 돕으로써 당 지도부의 영향력을 완화시키려는 노력이 보였다.

〈표 5〉 제20대 총선 비례대표 선출 방식

구분	새누리당	더불어민주당	국민의당
심사 기준	지역/직능 안배 당 기여도 원칙적으로 전원 정치신인을 추천 후보자 60% 여성으로 추천	청년·노동분야 해당 전국위원회에서 선출한 2명의 후보자를 우선순위에 안배함 당 취약지역 출신후보를 당선안정권에 10% 이상 선정 직능, 노동, 농어민 고려 후보 60%를 여성으로 추천	정치신인을 원칙으로 함 - 선거전략상 필요한 경우 정치신인이 아닌 자로 추천 가능 전문성, 계층 간 화합
선출 방식	중앙당 공천관리위원회 심의후 추천대상자와 순번 결정 국민공천배심원단에서 적격여부 심사 최고위원회 의결	중앙당 비례대표공천관리위원회 심사 순위투표 대상자의 정견발표 또는 종합토론 중앙위원회 순위 투표	중앙당 비례추천위원회 심사 최고위원회 의결

2. 비례대표 공천의 문제점

비례대표 공천의 문제점으로는 다음 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 공천 절차가 중앙 당 공천심사위원회의 심의와 최고위원회 혹은 당무위원회 등 당 지도부의 인준으로 진행되면서 당원이나 유권자 등 밑으로부터의 의사가 반영되지 않는다는 점이다. 지역구선거의 경우 제17대 총선 이후 국민경선, 여론조사, 대의원이나 당원 경선, 국민공천배심원단 등 다양한 방식의 상향식 공천이 실시되었으며, 적어도 원칙적으로는 상향식 공천을 대부분의 정당들이 표방하고 있다. 반면 비례대표선거의 경우 당원직선으로 후보자를 선출하는 일부 진보정당을 제외하면 대부분의 주요 정당들이 별도의 경선절차 없이 공천심사위원회 혹은 공천관리위원회의 심의와 지도부의 의결로 후보를 공천한다. 공천은 정당의 주요 의사결정과정으로 당원이나 대의원의 의사가 반영되지 않을 경우 당내 민주화에 역행하는 것이라 볼 수 있다. 최근 선거에서 국민공천배심원단의 적격여부 심사, 중앙위원회에서의 순위투표 등 밑으로부터의 의사를 반영하려는 노력이 보이기는 하지만 여전히 당 지도부의 영향력이 크다는 것을 부인할 수 없다.

둘째, 공천 과정의 투명성과 공정성이 보장되지 않는다는 점이다. 공천심사위원회 혹은 공천관리위원회의 심사 과정이 공개되지 않기 때문에 심사 과정이나 기준에 대한 문제제기가 이루어지고 있으며, 공천헌금 논란 등이 불거지는 것 또한 동일한 이유이다. 공천심사과정에서 지도부의 영향으로 최초 심사결과가 바뀌거나 납득하기 어려운 심사결과가 나오는 경우들도 종종 발생한다. 또한 공천심사위원회의 심사 결과에 대해 당 지도부가 영향력을 행사함으로써 심사의 공정성을 해치고 있다는 비판도 불거졌다.

셋째, 공천 기준의 부재와 계과 갈등으로 인해 무원칙한 공천이 반복된다는 점이다. 다수의 정당들이 심사 기준으로 지역이나 직능, 당내 기여도, 전문성, 여성이나 장애인 등 소수자 배려 조건 등을 제시하고는 있지만 구체적인 공천기준이나 공천 과정에서 어떤 방식으로 심사가 진행되었는지는 밝히지 않고 있다. 이러한 상황에서 실제 공천 과정을 살펴보면 명확한 공천 기준이 없이 계과 간 힘겨루기 혹은 대선주자의 영향력에 따라 공천 명단이 수시로 바뀌거나 외부에서 영입한 후보가 탈락하는 대신 당내 주요 인사가 포함되는 현상을 볼 수 있다(윤종빈 2012, 29).

이처럼 비례대표 공천 과정의 문제들로 인해 비례대표의 자질이나 역량에 대한 문제제기가 지속되면서 최근 밑으로부터의 의사를 반영하거나 절차적 투명성을 강화하려는 시도들이 보인다. 새누리당의 경우 제19대 총선과 제20대 총선에서 공천위원회의 심의 이후 국민공천배심원단에서 후보자의 적격여부를 심사하는 절차를 둠으로써 밑으로부터의

의견을 수렴하고 절차의 투명성을 보완하고자 하였다. 더불어민주당도 제20대 총선에서 비례대표공천관리위원회에서 후보를 추천하되 후보자의 순위에 대해서는 중앙위원회의 투표를 통해 결정하도록 함으로써 당내 의사를 반영하고 민주적인 절차를 도입하려는 시도를 하였다. 하지만 이러한 노력에도 여전히 위에서 제기한 세 가지 문제들은 해결되지 않고 있다.

IV. 독일 사례를 통해 본 시사점과 개선방안

1. 독일의 비례대표 공천과 시사점

독일은 연동형 비례대표제를 실시하고 있는 국가로 지역구선거와 비례대표선거의 정당 후보 추천시 당원 또는 대의원의 비밀투표로 선출하도록 법으로 명시하고 있다. 정당법에 따르면 연방의원 후보자는 선거법과 당헌에 따라 비밀투표로 선출되며,³⁾ 연방선거법은 선거구후보자의 선출과 정당의 주명부 순위는 당원 또는 대의원의 비밀투표로 확정하도록 규정하고 있다.⁴⁾

법으로 규정된 상향식 공천 원칙은 지역구선거와 비례대표선거에 모두 적용되며 주단위로 작성되는 정당의 비례대표후보자명부의 후보자와 순위는 당원 또는 대의원의 비밀투표로 결정된다. 다만 구체적인 경선 방식은 정당이 당헌·당규를 통해 자율적으로 정하도록 하고 있어서⁵⁾ 후보선출기구의 구성이나 방법에 대해서는 정당별로, 혹은 동일 정당 내에서도 주별로 차이를 보이기도 한다.

일반적으로 중앙당 지도부의 영향력이 크지 않고 해당 선거구 소속 당원들의 성향과 주별 정치상황에 따라 경선방식이 결정되는데 최근에는 당원수의 감소, 정기적으로 당의

3) 정당법 제17조 연방하원의원선거 공천은 비밀투표로 진행해야 한다. 공천은 선거법과 당헌을 따른다.

4) 연방선거법 제21조(정당후보자의 선정) ① 다른 정당의 당원이 아니며 선거구후보자의 선출을 위한 당원총회 또는 이를 위한 특별 또는 일반대의원대회에서 선출된 자만이 정당의 후보자로 지명될 수 있다. ③ 후보자와 대의원대회의 대의원은 비밀투표로 선출한다.

5) 연방선거법 제21조 ⑤ 당대의원대회의 대의원 선출, 당원총회 또는 당대의원대회의 소집과 정족수 및 후보자선출절차 등의 세부사항은 정당이 당규로 정한다.

집회나 의사결정 과정에 참여하는 당원 참여율의 하락 등으로 인해 당 지도부의 영향력이 강화되는 추세를 보인다. 주단위로 작성되는 비례대표후보 명부의 경우에도 당 지도부에서 작성한 예비후보 명부가 큰 변화 없이 관철되는 사례들이 늘고 있다(정병기 2003, 110-132).

한편 비례대표 명부 작성과정의 투명성을 보장하기 위해 연방선거법은 회의장소와 시간, 선출에 참여한 당원 수 및 투표결과 등 공천 과정에 대한 상세한 내용을 기재한 자료를 정당명부 제출 시 선거관리위원회에 함께 제출하도록 하고 있다.⁶⁾ 또한 비밀 투표로 후보가 선출되었는지를 확실히 보장하기 위해 후보선출을 위한 회의를 소집한 의장과 그에 의해 지명된 두 사람의 참가자가 해당 선거구 선거관리위원장에 대해 후보 선출이 비밀투표로 이루어졌음을 선거를 통해 확인하도록 하고 있다.⁷⁾ 그럼으로써 단순히 상향식 공천을 명시할 뿐 아니라 실제 공천 과정이 민주적으로 이루어졌음을 증명하도록 요구하고 있는데, 이러한 절차는 지역구선거와 비례대표선거에 모두 적용된다.

또한 민주적인 방법으로 공천이 이루어지지 않았다고 판단될 경우 선거관리위원회는 정당의 비례대표 명부를 수리하지 않을 수 있다. 연방선거법은 주명부가 기한을 넘겨 제출되거나 정당후보자 추천과 관련된 규정을 지키지 않을 경우 주선거위원회에서 주명부의 승인을 거부할 것을 규정하고 있다(연방선거법 제28조). 실제로 1993년 함부르크 헌법재판소는 기민당이 주의회 선거의 후보자 추천과정에서 비민주적인 방식으로 명부가 작성되었다는 이유로 1991년 주의회 선거 자체를 무효로 판결한 사례가 있다(김병록 2012, 127; 박상철 2008, 122).

이러한 독일의 비례대표 후보 선출 절차는 공천 과정의 민주성과 투명성을 법으로 보장하되 구체적인 경선 방식에 대해서는 정당의 자율성을 인정하고 있다. 정당의 후보자 선출은 정당의 가장 중요한 기능 가운데 하나이며, 법으로 규제되는 경우에도 근본적으로 개별 정당의 문제이다(Epstein 1967, 201). 독일의 경우 연방선거법과 정당법을 통해 상향식 공천 원칙과 공천 과정의 투명성을 보장하도록 하고 있지만 구체적인 경선방식은 각 정당의 당헌·당규를 통해 결정하도록 함으로써 공천 권한은 정당의 고유한 영역임을

6) 연방선거법 제21조 ⑥회의장소와 시간, 소집의 형식, 출석한 당원의 수와 투표 결과가 기록된 후보자의 선출에 관한 의사록 사본은 선거구선거추천과 함께 제출되어야 한다. 이 경우 그 회의의 의장과 회의에서 선정한 2인의 참여자는 제3항 제1분 내지 제3분의 규정을 준수하였음을 선거구선거위원회에게 선서로서 보증하여야 한다. 선거구선거위원장은 그러한 선서에 의한 보증의 검열을 담당한다.

7) 제27조(주명부) ⑤ 제21조제1항, 제3항, 제5항, 제6항... 은 제21조제6항제2분에 따라 주명부상의 후보자의 순위 확정이 비밀투표로 이루어졌음을 선서에 의해 보증하는 경우에 준용된다.

인정하고 있다.

최근 한국에서는 공천의 투명성과 공정성 부재가 문제로 지적되면서 경선 과정의 공정성과 투명성을 보장하고 상향식 공천을 확대하기 위해 경선절차를 법제화하거나 상향식 공천을 의무화하는 목소리가 높다. 미국의 예비선거제도를 모방한 완전국민경선제 도입이나 당내경선 의무화 등이 그것이다. 하지만 정당의 공천 과정을 법으로 규정할 경우 정당의 자율성을 침해할 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 독일은 경선 법제화 논란과 관련하여 우리에게 시사점을 준다. 상향식 공천 원칙은 법으로 규정하지만 구체적인 경선 방식이나 절차는 정당 자율에 맡긴다는 점이다. 또한 지역구선거와 비례대표선거에서 경선결과보고서를 제출하도록 법으로 규정함으로써 경선절차의 투명성과 공정성을 보장하고자 했다. 독일의 사례는 우리의 비례대표 공천과 관련하여 상향식 공천, 명부작성 과정의 투명성과 공정성 등의 원칙은 어떤 방식으로든 보장될 필요가 있음을 보여준다.

2. 비례대표 공천의 개선과제

앞에서 지적한 것처럼 현행 비례대표 공천방식은 하향식 공천, 공정성과 투명성 부족이라는 문제를 가지고 있다. 따라서 공천 과정에 당원이나 유권자 등 밑으로부터의 의사가 반영될 수 있는 절차를 마련하고 구체적이고 명확한 공천 기준을 통해 투명한 방식으로 후보를 선출하는 방향으로 개선이 이루어져야 할 것이다. 이러한 공천방식의 마련은 공직선거법이나 정당법 등 법률의 개정을 통해 의무화하는 방식으로 진행될 수 있으며, 우리 국회에서 관련 개정안이 다수 발의되어 있다. 하지만 법률에 의한 상향식 공천의 제도화에 앞서 공천개혁을 통한 정당의 자발적인 노력이 선행될 필요가 있다. 또한 당내 민주화와 지역에서의 정당 활동 활성화를 통해 당원이나 지지자들이 정당의 후보선출이나 정책결정 과정에 참여할 수 있는 기회가 넓어지고 참여가 활성화되지 않는다면 제도적으로 상향식 공천을 의무화하더라도 실효성은 크지 않을 것이다. 이하에서는 비례대표 공천의 개선과제로서 투명성 제고, 당내경선을 통한 명부작성, 명확하고 구체적인 공천기준 마련, 공천심사위원회 구성의 민주화, 여성과 정치 신인 층원 확대라는 다섯 가지 방향을 제시하고자 한다.

1) 공천 과정의 투명성 제고

비례대표 공천의 문제점으로는 절차의 투명성과 공정성 부족이 주로 지적되어왔다. 공

천 과정의 투명성을 제고하기 위해서는 정당의 자발적인 노력과 더불어 제도적으로 공천의 투명성을 강화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 특히 비례대표선거의 경우 경선 절차를 거치지 않고 공천심사위원회나 공천관리위원회의 심사와 당 지도부의 인준으로 후보가 추천되는 상황에서 후보자의 자질이나 능력을 심사하는 과정의 투명성과 공정성을 담보하는 것이 중요하다.

이와 관련하여 비례대표 선정과정을 기록한 결과보고서를 선관위에 제출하는 등 공천 과정의 투명성이 입증될 경우에만 명부등록이 가능하도록 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 독일의 경우 후보자 명부 등록 시 비례대표후보 공천 과정에 대한 기록을 함께 제출하도록 되어 있으며, 기록제출 의무를 위반할 경우 후보 등록이 되지 않는다.⁸⁾ 우리 국회에서도 제19대 국회에서 김선동 의원은 모든 공직선거에서 후보자등록 시 당내경선 결과보고서를 제출하도록 하는 내용을 담은 「공직선거법일부개정법률안」(2013.12.24.)을 발의 하였으나 법 개정으로 이어지지는 않았다.

공직선거법이 개정되기 전이라도 정당 차원에서 자율적으로 지역구선거와 비례대표선거의 공천 과정을 공개하고 결과보고서를 공개함으로써 공천의 투명성을 유권자들에게 알리는 방안은 얼마든지 가능하다. 공천 과정을 기록하여 이를 정당 홈페이지나 소셜 미디어를 통해 공개하는 등 다양한 방식으로 공천 과정을 투명성을 알린다면 정당공천에 대한 신뢰가 높아질 것이다. 이탈리아의 오성운동이나 스페인 포데모스 등 최근 등장하여 유권자의 지지를 받고 있는 신생정당들의 경우 후보자 선출이나 정당의 정책결정과정을 투명하게 공개함으로써 유권자들의 신뢰와 지지를 얻을 수 있었다. 비례대표명부 작성 과정을 공개할 경우 정당에 대한 신뢰뿐 아니라 장기적으로 비례대표의 자질이나 역량에 대한 국민들의 신뢰를 높일 수 있는 방안이 될 것이다.

2) 당내 경선을 통한 명부 작성

두 번째 개선방안은 당내경선 등 상향식 공천을 통해 비례대표명부를 작성하는 것이다. 당내경선을 통한 명부작성은 두 가지 경로로 접근할 수 있다. 첫째는 당헌·당규 개정을 통해 정당의 명부 작성 과정에 경선절차를 도입하는 것이다. 즉 정당의 공천심사위원회나 공천관리위원회에서 경선을 신청한 모든 예비후보자들을 대상으로 심사를 한 뒤 후보수

8) 독일연방선거법(제21조제6항)은 정당후보자 선정시 회의장소와 시간, 소집의 형식, 출석한 당원의 수와 투표결과가 기재된 후보자 선출 관련 회의록 사본을 정당후보자 추천 시 함께 제출하도록 하고 있으며, 이는 비례대표후보선출을 위한 주명부 제출 시에도 적용된다(제27조).

의 2~3배 규모로 예비후보자 명부를 작성하도록 한다. 그리고 작성된 예비후보자 명부를 대상으로 경선을 실시하여 다수득표 순으로 후보자 명부를 작성할 경우 경선 과정의 민주성을 확대할 수 있을 것이다. 경선 방식은 지역구선거와 마찬가지로 당원이나 대의원투표, 국민경선, 여론조사 등 다양한 방식으로 실시할 수 있을 것이다.

당원투표 방식으로 비례대표후보자를 추천한 사례는 진보정당에서 발견되는데, 정의당, 민주노동당, 통합진보당은 이전 선거들에서 전당원 투표를 통해 비례대표 명부를 작성해왔다. 정의당은 공직후보자 선출과 관련하여 해당 선거구에 주소를 두고 있는 전체 당원의 직접, 평등, 비밀, 무기명투표를 통해 선출하도록 당규에 명시하고 있으며, 비례대표후보자 명부의 경우 후보자격 심사를 마친 예비 후보자들을 대상으로 전당원 투표를 통해 순위를 정한다. 민중당 또한 당규를 통해 공직선거후보자는 당해 공직선거 선거구 당원의 직접·평등·비밀·무기명 투표를 통해 선출한다고 규정하고 있다.

또 다른 경로는 법률로 비례대표 공천 시 정당 경선을 의무화하는 것이다. 정당법이나 공직선거법 개정을 통해 상향식 공천 원칙을 제도적으로 보장하되 구체적인 경선 방식을 정당 자율에 맡기는 것이다. 독일의 경우 정당법과 연방선거법에서 정당의 후보자 추천은 당원 투표 혹은 대의원선거를 통해 이루어져야 한다고 규정하고 있으며, 구체적인 경선 방법이나 절차는 정당의 당헌·당규를 통해 규정하도록 하고 있다. 한국에서도 제19대 국회에서 김선동 의원은 비례대표를 포함한 모든 공직선거에서 당내경선을 의무화하는 내용의 공직선거법 개정안(2013.12.24.)을 발의하였으나 법 개정으로 이어지지 않았다. 제20대 국회에서도 관련 내용을 담은 청원이 소개되었는데, 한국정치학회는 비례대표 후보를 대의원대회 등 비밀투표를 통해 선출함으로써 공천의 민주성을 보장하는 내용의 정당법 개정 청원을 국회에 제출하였다.⁹⁾

3) 공천심사위원회 구성의 민주화

당내경선을 실시하지 못할 경우 공천심사위원회의 구성을 민주화하여 경선 심사 과정에 밑으로부터의 의사가 반영되도록 할 수 있다. 현재 각 정당의 당헌·당규를 살펴보면 실제 비례대표 후보를 심사하고 선정하는 과정의 대부분은 공천심사위원회 혹은 공천관리위원회에 맡겨져 있다. 자유한국당의 경우 비례대표 공천위원회에서 비례대표후보 신청자들을 심사하여 추천하고, 이후 국민공천배심원단의 부적격 심사를 거친 후보자들을 대상으로 심층심사를 통해 추천후보자의 순번을 결정한다. 최종 결정은 최고위원회의 의

9) 강원택, 정당법 일부 개정 청원(2016.10.18).

결을 거쳐 당대표가 추천하도록 되어 있지만 사실상 공천심사의 전 과정이 공천위원회에 의해 이루어진다고 볼 수 있다. 더불어민주당의 경우 중앙당비례대표국회의원선거후보자 추천관리위원회에서 후보자를 심사하고 후보자 목록을 추천하면 중앙위원회에서 순위투표를 통해 정당명부를 결정하는 방식이다. 또한 국민공천심사단을 두어 전략공천을 제외한 경우 비례대표추천관리위원회에서 추천한 후보자에 대한 질의 및 토론을 거쳐 추천후보의 두 배수를 추천하도록 하고 있다.

이처럼 비례대표 후보를 심사하고 추천하는 과정의 상당 부분이 공천심사위원회에 의해 이루어지는데, 공천심사위원회는 당대표나 최고위원회의 추천과 의결로 구성하도록 되어 있다. 따라서 비례대표 후보 공천에서 심사위원회 구성부터 최종결정까지 사실상 당 지도부가 강한 영향력을 행사하는 시스템이다. 따라서 공천심사위원회의 구성 단계에서 당 지도부의 영향력을 배제하거나 약화시킨다면 공천심사 과정에서 공정성과 민주성이 상당 부분 담보될 수 있다.

4) 명확한 공천기준 마련

한편 제도적으로 공천 과정의 민주성과 투명성을 보장하려는 시도와 더불어 정당 차원에서 공천의 기준을 명확히 하고 공천 절차를 투명하게 진행하려는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 당헌·당규를 통해 보다 정교하고 투명한 공천절차를 만들어야 한다. 정당명부식 비례대표제가 실시된 제17대 총선 이후 제20대 총선까지 4차례에 걸친 비례대표 선출 과정을 살펴보면 심사기준으로 지역이나 직능 안배, 당에 대한 기여도, 여성이나 청년, 장애인 등 정치 소수자에 대한 배려 등을 심사 기준으로 제시하고 있다. 하지만 이는 심사를 위한 기본적인 가이드라인에 불과하다. 실제 후보들을 선정하는 과정에서는 이러한 기준들 외에 정치적 고려, 계파 갈등, 당선 가능성, 공천으로 인해 정당이 얻게 되는 반사이익 등을 고려하지 않을 수 없다.

공천 과정에서 나타날 수 있는 정치적 고려를 최소화하기 위해서는 심사 기준을 가능한 구체적으로 규정하고 이를 지키려는 정당의 노력이 필요하다. 하지만 실제 정당의 당헌·당규는 비례대표 공천 과정에서 당대표의 공천권한을 명시하거나 전략공천을 인정하는 등 공천심사 기준이 모든 후보자에게 공정하게 적용되지 않는다는 것을 보여준다. 더불어민주당은 당대표가 당선안정권의 20% 이내에서 전략공천을 할 수 있다고 명시하고 있으며(당규 제49조 제3항), 바른미래당은 비례대표 공천 기준으로 정치 신인을 원칙으로 하면서도 선거 전략상 필요할 경우 정치신인이 아니어도 추천할 수 있다고 규정하고 있다(당규 제34조 제1항). 자유한국당의 경우 비례대표 공천위원회의 심의 과정을 비공개로

하도록 규정하고 있다(당규 제9조).

이처럼 예외규정을 둬으로써 공천 기준에 따른 심사가 사실상 어려울 뿐 아니라 공천 기준 또한 구체적이고 명확하기보다 당 기여도나 직능 안배 등 규범적인 내용만을 담고 있어 공천 결과의 공정성이나 정당성 논란이 발생하기 쉽다. 따라서 비례대표선거의 경우 전체 공천자 중 성별, 연령별, 직종별 쿼터를 설정하여 집단별로 심사하도록 하고 심사 기준을 구체화, 점수화하는 등 객관적이고 공정한 심사가 가능한 기준을 마련하는 것이 필요하다. 또한 아무리 명확한 기준이 있더라도 이를 준수하려는 당 지도부의 의지가 없다면 공정한 공천을 불가능할 수밖에 없다. 따라서 명확한 공천 기준을 마련하는 것 못지 않게 중요한 것은 이를 지키려는 집행부의 의지이다.

5) 청년 등 정치적 약자에게 기회 부여

비례대표 공천 과정을 투명화하고 민주화하려는 다양한 노력들과 더불어 여성과 청년 등 정치적 약자들을 비례대표로 추천하려는 정당의 노력이 필요하다. 여성의 경우 이미 법으로 각 정당이 추천하는 비례대표 명부의 50%를 여성으로 추천하도록 규정하고 있으며 실제 공천 결과를 보더라도 대부분의 정당이 여성후보를 50% 이상 추천하고 있다. 하지만 청년의 경우 제도적으로 할당 규정이 마련되어 있지 않으며, 당헌·당규를 통해 가산점을 부여하거나 별도의 추천 트랙을 마련하는 경우들도 있지만 실제 공천되는 청년 후보자는 소수에 불과하다.

비례대표는 지역구선거를 통해 대표되기 어려운 정치적 약자들을 비롯하여 직능대표 등 다양한 사회집단들이 의회에 진출할 수 있는 통로이다. 소선거구 다수대표제로 실시되는 지역구선거에서 선거자금이나 동원력, 지명도 등의 부족으로 선출되기 어려운 정치적 소수자들은 비례대표선거를 통해 의회에 진출하여 자신이 속한 집단의 정치 대표성을 확대할 수 있다. 한국은 소선거구 다수대표제를 근간으로 하는 지역구선거와 정당명부로 선출되는 비례대표선거가 동시에 실시된다. 하지만 지역구 의석이 전체 의석의 80% 이상을 차지하고 있어서 비례대표의 비중이 낮으며, 이러한 제도적 특성으로 인해 여성이나 청년 등 정치적 약자가 정당의 공천을 받기가 쉽지 않다. 각 정당은 비례대표 공천 시 정치신인을 원칙으로 하고 여성할당제를 적용하고 있다. 하지만 정치신인의 경우에도 인지도가 높거나 정당 기여도 등을 중요한 공천 기준으로 삼고 있기 때문에 법으로 할당 규정을 두고 있는 여성들과 달리 청년층은 공천을 받는 경우가 드물다. 제20대 국회의 경우 전체 비례대표의원 53명 가운데 여성의원은 24명이지만¹⁰⁾ 40세 미만 청년의원은 2명에 불과하다.

따라서 비례대표의 의미를 살리고 정치 대표성이 낮은 청년층의 정치참여를 확대하기 위해 비례대표 공천 시 보다 많은 청년 후보를 추천하려는 정당 차원의 노력이 필요하다. 청년에게 가산점을 주도록 당규로 규정하는 사례도 보이지만 더 중요한 것은 당 차원에서 청년 대상 정치교육을 활성화하고 정당정치에 대한 참여 기회를 늘림으로써 청년 정치인을 육성하고 발굴하는 것이다. 해외사례를 보면 영국이나 독일, 스웨덴 등 정당정치가 발달한 국가들의 경우 정당마다 청년조직 운영이 활발하고 정치신인과 청년들을 육성할 수 있는 정당 시스템이 갖추어져 있다. 정당의 청년 조직은 젊은 유권자들의 지지를 확대하고 젊은 층의 관심을 당 정책에 반영할 수 있을 뿐 아니라 젊은 정치인을 발굴하여 정당의 인재로 키우는 통로로서도 기능한다. 이러한 정당 운영으로 인해 별도의 할당이나 가점 등이 없어도 청년 후보를 발굴하여 공천하는 것이 가능하다.

한국의 경우 19세 미만 청소년의 정당 가입과 정치활동을 금지하는 정당법과 공직선거법으로 인해 정당이 청년조직을 활성화하기 어려운 것이 현실이다. 또한 기존 정당에 대한 젊은 층의 불신은 정당의 청년 조직이 활성화되지 않는 또 다른 이유이다. 따라서 정당 차원에서 청년들을 대상으로 정치교육을 활성화하고 정치에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 청년 지지층을 확대할 수 있으며, 이를 기반으로 보다 많은 청년을 비례대표후보로 추천할 수 있을 것이다. 일부 정당에서 실시하고 있는 청년 인재교육이나 청년 정치학교 등이 사례가 될 수 있다.

V. 결론

비례대표는 사표를 줄임으로써 비례성을 높이고 직능대표를 통해 국회의원의 전문성을 높이며, 정치적 소수자를 비롯하여 사회의 다양한 목소리를 반영함으로써 대표성을 높일 수 있다는 점에서 확대 필요성이 제기되고 있다. 하지만 비례대표 공천 과정이 투명하고 공정하게 이루어지지 않는다면 비례대표의 확대가 이러한 효과를 가져올 것이라 기대할

10) 제20대 총선 결과 선출된 비례대표 여성의원은 25명이었으나 더불어민주당 비례대표로 선출된 문미옥 의원이 2017년 6월 문재인 정부 과학기술보좌관에 임명되어 사직하였으며, 그 후임으로 남성인 이수혁 의원이 비례대표가 되어 현재 비례대표여성 의원은 총 24명이다. 겸직이 허용되는 장관직과 달리 대통령 정책 보좌관은 의원 겸직이 안 되기 때문에 문미옥 의원은 비례대표의원직을 사퇴하였다.

수 없다. 17대 총선 이후 정당명부식 비례대표제가 도입되었으나 공천 과정이 투명하지 않고 공천 기준도 명확하지 않아 선거 때마다 공천헌금 논란에 휩싸이거나 비례대표의 자질 문제가 거론되고는 하였다. 또한 국민경선이나 여론조사, 당원투표, 공천배심원제 등 다양한 방식의 경선이 실시되는 지역구선거와 달리 공천심사위원회의 추천과 당대표나 중앙위원회 등 당 지도부의 의결로 공천 과정이 진행되면서 당원과 유권자의 의사를 수렴하지 못한다는 비난도 많았다.

한국의 민주주의의 발전을 위해서는 선거제도의 비례성과 대표성을 확대하는 것과 더불어 공천방식의 공정성과 민주성을 확대하는 것이 필요하다. 선거제도가 민주적인 방향으로 변화하더라도 공직선거 후보자를 선출하는 정당의 공천 과정이 불공정하거나 투명하지 않다면 해당 후보자를 대상으로 당선자를 선출하는 선거의 의미도 퇴색할 수밖에 없기 때문이다. 특히 비례대표의 경우 공천에 대한 공정성이나 투명성의 문제에 대한 지적이 이어지는 상황에서 공천 과정에 대한 개선이 전제되지 않는다면 연동형 비례제 등 비례성을 확대하기 위한 선거제도 개선의 전제가 되는 비례대표 확대에 대한 국민적 지지를 얻을 수 없을 것이다.

비례대표 공천 과정의 투명성과 공정성을 확대하기 위해서는 공천결과보고서를 작성하여 공개하거나 공천 과정에 경선방식을 도입하는 등 공천 과정을 투명하게 만들고 밑으로부터의 의사를 수렴하려는 정당의 노력이 필요하다. 비례대표 후보자를 심사하고 추천하는 공천심사위원회나 공천관리위원회를 민주적인 방식으로 구성하는 것은 그 첫 걸음이 될 수 있다. 또한 구체적인 공천 기준을 제시하고 이를 준수하려는 정당 지도부의 노력이 필요하다. 과거 비례대표 공천과 관련된 비판 중 많은 부분이 정당 지도부의 의사에 따라 공천 기준에 맞지 않는 인사가 추천되거나 공천관리위원장과 당대표가 대립하고 갈등하는 등 당 지도부의 개입에 따른 논란이었다. 따라서 경선 과정에 당원이나 국민의 참여를 확대하고 경선 과정을 투명하게 공개하며, 당 지도부의 영향을 최소화하려는 정당의 노력이 필요하다. 이러한 노력이 뒷받침될 때 비례대표 확대의 논리도 힘을 얻게 될 것이다.

참·고·문·헌

- 가상준·박진수·이재묵. 2018. “여성 비례대표 의원들의 임기후 경력선택.” 『담론 201』 21집 1호.
- 권수현·황아란. 2017. “여성의 당선경쟁력과 정당공천: 제20대 총선 지역구 선거결과 분석.” 『한국정치학회보』 51집 2호.
- 길정아·이하경. 2009. “한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로.” 『한국정치연구』 제18권 1호.
- 김병록. 2012. “당내민주주의와 공천의 민주성: 독일과 한국의 판례 검토.” 『고시계』 제57권 제7호.
- 김용호. 2003. “한국정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화.” 『의정연구』 제9권 1호.
- 김종갑. 2018. “선거제도 개혁의 현실적 방안: 중선거구제와 연동형 비례제의 결합.” 『이슈와 논점』 제1409호.
- 김하나·박현석. 2019. “연동형 비례제와 정당 민주화: 독일과 뉴질랜드 주요 정당의 공천제도 비교연구.” 『입법과 정책』 제11권 1호.
- 김형철·홍재우. 2006. 『정당의 공직후보자 선출방식』.
- 박상철. 2008. “정당 공천의 헌법적 쟁점과 개선 방향: 국회의원 공천제도의 비교법적 분석.” 『공법학연구』 제9권 제2호.
- 서현진. 2003. “지방선거에서 후보 지명과정.” 『의정연구』 제9권 1호.
- 심지연. 2013. 『한국정당정치사』. 서울: 백산서당.
- 윤종빈. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점.” 『한국정당학회보』 제11권 2호.
- 이정진. 2018. “지방선거 정당공천의 문제점과 개선방안.” 국회입법조사처. 『이슈와 논점』 제1521호.
- 이준한. 2003. “국회의원 후보선출의 방법과 과정에 대한 비교연구.” 『의정연구』 제9권 1호.
- 이현출. 2003. “대통령선거와 총선의 후보선출과정.” 『의정연구』 제9권 1호.
- 정병기. 2003. “독일과 이탈리아의 의원후보 선출과정 비교.” 『의정연구』 제9권 1호.
- 정주신. 2017. “한국 정당의 공천과동에 따른 선거 결과 합의: 제20대 총선과정에서 여·야 정당의 공천을 중심으로.” 『한국과 국제사회』 제1권.
- 차재권. 2017. “정당공천제의 제도 효과 분석: 역대 지방선거 결과에 대한 비교분석을 중심으로.” 『정치·정보연구』 제20권 2호.
- Epstein, Leon D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.
- Hazan, Reuven, and Gidon Rahat. 김인균 외 역. 2019. 『공천과 정당정치』. 서울: 박영사.

[Abstract]

Problems and Improvements of Proportional Representation Candidate Selection

Lee, Jeong-Jin | National Assembly Research Service

As the introduction of the German electoral system has been controversial, the importance of proportional representation has been emphasized. But as important as the electoral system is the party nomination system. Particularly in the proportional representation election, the candidates' list is prepared through the nomination committee examination, but the nomination has been influenced by the party leadership.

In order to improve the proportional representative nomination that lacks fairness, democracy, and transparency, I suggest the following. First, a report on the proportional representative nomination process should be prepared and released. Second, the candidate selection and ranking shall be determined by party members and supporters. Third, the Candidate Selection Committee which reviews and recommends proportional representation candidates, should be structured in a democratic way. Forth, clear standards of candidate selection should be established. Fifth, political minorities such as women and youth shall be selected.

-
- Keyword: proportional representation, candidate selection, candidates' list, party nomination, youth politics

여성의 정치참여 확대방안에 관한 연구: 전국동시지방선거 결과 분석을 중심으로*

박범중 | 부경대학교

+ 국문요약 +

본 연구는 다양한 선거제도의 변화를 통해 여성의 정치참여를 이끌어내고 있는 전국동시지방선거 결과를 중심으로 여성의 참여 확대 효과를 검증하였다. 그 결과를 바탕으로 공직선거법 개정을 통한 점진적인 여성의 정치참여 확대 방안을 제안하고 있다.

첫째, 시·도지사선거와 기초자치단체장선거에 있어 여성할당제 30% 의무조항을 신설할 것을 제안하고 있다. 둘째, 광역의원선거에 있어서도 여성할당제 30%의 권고조항을 의무조항으로 개정하고, 기초의원 지역구선거에 적용된 중선거구제의 도입을 제안하였다. 셋째, 기초의원선거에 있어 공직선거법 제26조 ②항과 ④항의 조문을 삭제할 것을 제안하고 있다. 그 외에도 몇 가지의 공직선거법 조문에 대한 개정을 요구하고 있다. 이러한 공직선거법의 개정은 여성의 수적 대표성을 확대할 것이다. 이와 더불어 진정한 여성의 정치 대표성 확보를 위해 시민교육, 청년리더십프로그램, 여성의 정치아카데미, 여성정치박람회 그리고 다양한 네트워크를 통한 여성의 조직력을 강화해 공천과정에서 여성의 선택 가능성을 높여야 함을 제안하였다. 이러한 여성의 정치참여 확대를 위한 공직선거법 개정은 젊은 층의 정치참여와 다양한 사회약자의 정치참여를 이끌어내는 데 중요한 모델이 될 것이다.

주제어 | 여성의 정치참여, 여성의 정치 대표성, 전국동시지방선거, 중선거제, 비례대표제, 여성할당제

* 이 논문 또는 저서는 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018 S1A3A2075531).

I. 서론

20세기 이후 여성은 정치·경제·사회 각 분야에서 적극적인 참여를 보이고 있다. 이러한 여성의 정치참여는 1948년 여성의 '투표권' 획득에서 시작되어 정책결정에 어느 정도 참여하는가라는 문제로 변화되고 있다.

우리나라는 2012년 대통령선거에서 최초의 여성대통령을 배출하면서 어느 역대 정부보다도 여성의 정치참여와 역할에 대한 관심이 높아졌다. 그 후 2017년 6월 바른정당의 신임대표에 이혜훈 의원이 당선되고, 더불어민주당의 원내대표 추미애 의원 그리고 정의당의 심상정 의원이 원내대표를 맡으면서 당시 언론은 '여성천하 국회' '당대표 신여성시대'가 열렸다고 보도하였다. 왜냐하면 의원총회에서 직선으로 여성의원들이 당대표가 되었다는 것과 당대표의 과반이 여성이 되었다는 것은 '정치가 남성의 영역'이라는 사회 인식을 깨고 여성의 정치적 대표성을 보여준 사건이기 때문이다(전진영 2016, 249).

우리나라는 유교문화에 의한 가부장적이고 남성 중심의 정치구조로 인해 정치에서 여성은 배제되어 왔고, 여성은 남성에 비해 정치적 역할 수행이 어렵다는 인식도 강했다. 따라서 정치는 항상 남성의 영역으로 인식되었고, 제헌 국회 이래 여성의 정치참여는 5% 미만에 머물러 있었다. 하지만 여성의 교육수준 증가와 경제활동에서 여성의 역할이 증대됨에 따라 정치참여에 대한 인식이 확대되었고, 여성의 정치참여 확대에 대한 방안이 지속적으로 논의되어 왔다. 이러한 노력은 2003년 선거법 개정으로 이어져 국회의원 비례대표부분에서 여성 50% 할당제가 받아들여졌고, 여성대표성 강화를 위한 여성할당제가 입법화되었다. 그 결과 18대 여성 국회의원은 41명(13.7%)에 머물고 있었지만, 19대 여성 국회의원 47명(15.7%) 그리고 20대 여성 국회위원은 51명(17%)으로 상승했다.

하지만 국제의회연맹(IPU) 193개 회원국의 여성의원 현황(2019년 1월 1일 기준)을 보면, 르완다가 여성의원이 49명(61.3%)으로 가장 많았고, 쿠바는 여성의원 322명(53.2%)으로 두 번째로 많았다. 볼리비아는 여성의원 69명(53.1%)으로 세 번째로 많았으며, 세네갈은 여성의원 69명(41.80%)으로 상위 11위로 나타났다. 그리고 아이슬란드도 여성의원 24명(38.1%)으로 21위를 차지하였으며, 상위 순위 20%까지의 국가들은 대부분 40%에 가까운 여성정치인을 배출했다. 그러나 한국은 전체 순위 121위로 여성의원 51명(17%)에 머물고 있었다.¹⁾ 이처럼 여성의 정치참여 확대는 세계적인 현상이지만, 한국의

1) 국제의회연맹, <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010119.htm>(검색일: 2019.5.1).

여성대표성과 여성의 정치참여는 여전히 매우 낮은 실정이다. 또한 OECD 회원국 중 입법부의 성별 동등성을 달성한 국가는 없지만 17개국은 여성대표성이 30%를 넘어서고 있다. 그리고 2017년 기준으로 OECD 국가에서 여성은 하원 또는 단원제 의회 의석의 29%를 넘어서고 있지만 한국은 17%에 머물고 있어 OECD 평균에도 미치지 못하는 실정이다(OECD대한민국정책센터 2018, 92).

이 연구는 ‘여성이 왜 정치에 참여해야 하는가’라는 문제를 넘어 여성의 정치대표성 확보를 통한 성평등과 여성의 기회균등 그리고 여성권익 확보라는 측면에 중점을 두고 있다. 따라서 이러한 여성의 정치참여 확대를 위해 다양한 선거제도를 적용하고 있는 전국동시지방선거를 통해 여성의 정치참여 현황을 분석하고, 선거제도에 따른 여성의 정치참여 확대 효과를 분석한다. 특히 이 연구에서 활용하는 전국동시지방선거는 동시에 여러 종류의 선거가 실시되면서 선거별로 다양한 선거제도를 적용하고 있다. 즉, 시·도지사선거와 기초단체장선거는 소선거구제하에서의 단순다수대표제, 정당공천제, 광역의원선거는 지역구의원선거와 비례대표의원선거로 구분해 단순다수대표제, 정당공천제, 여성할당제를 적용하고 있으며, 기초의원선거도 2006년 선거부터 지역구의원선거 및 비례대표의원선거로 구분되어 중선거구제, 정당공천제, 여성할당제 그리고 기타 강제조항을 포함하고 있다. 따라서 각 선거유형별로 다른 선거제도를 적용하고 있는 전국동시지방선거 결과를 중심으로 여성의 참여 확대 효과를 검증하는 것은 매우 의미가 있을 것이다.

무엇보다도 정치는 권력획득이 가장 중요한 것임을 인정하면서도 성숙된 민주주의는 다양한 민의를 잘 반영할 수 있는 선거제도가 되어야 한다는 전제하에 연구가 시작되었으며, 선거제도의 변화에 따른 여성의 정치참여 확대 효과를 검증해 다양한 연령별 그리고 계층별 유권자의 의사를 가장 잘 대변할 수 있는 선거제도를 찾아낼 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 여성의 정치참여와 선거제도

지방자치는 지역 주민 스스로 지역 문제를 해결하고 지역 주민의 삶의 질을 향상시키고 지역발전을 이룩하는 것을 목표로 한다. 따라서 지방자치를 풀뿌리 민주주의 실현 또는

생활정치로 시작으로 보면서, 지방에서 여성의 역할이 커지고 있으며, 지역발전에 있어 여성이 긍정적인 역할을 한다는 연구들도 많이 나왔다(김민정 2014; 박영애 외 2011; 황영주 2006; 최정원 외 2008; 김원홍 외 2009; 2014 등).

이러한 흐름은 여성의 정치참여에 대한 관심을 불러일으켰고, 성평등 실현과 여성의 대표성 확보라는 측면으로 관심이 확대되었다. 특히 여성의 대표성은 “여성은 누구인가” 그리고 “여성의 이해란 무엇인가”라는 질문에서 시작해 여성의 대표성 성취 여부에 따라 실질적 민주주의와 형식적 민주주의를 구분하는 기준이 되기도 한다(김은희 2017, 41).

우리나라는 1948년 이후 여성에게 남성과 동등하게 선거권과 피선거권을 부여하면서 법적인 평등이 주어졌지만, 실제로 여성의 정치참여는 배제되어 왔다. 하지만 1993년 문민정부에서 1990년대 말 국민의 정부로 이어지면서 본격화된 민주화의 물결은 여성단체의 적극적인 정치참여 움직임이 이끌어내었다(김명숙 2015, 84). 이것은 여성의 과소대표 현상의 해소와 여성의 권익증대가 필요하다는 시각을 생겨나게 했으며, 여성들이 생활정치와 성숙한 민주정치를 구현하는 데 앞장서게 하였다(이혜숙 2014, 114). 그리고 1995년 베이징 세계여성대회에서 정책결정과정에서 남녀의 동등한 참여가 성평등의 중요한 부분임이 강조되면서 여성의 대표성 확대에 대한 필요성과 관심이 더욱더 높아졌다(김민정 2014, 204). 그리고 2012년 10월 캐나다 퀘벡에서 개최된 제127차 IPU 총회에서 세계 각국은 성평등 의회 만들기 행동계획을 채택하고, 의회에서 여성의 숫자를 늘려 참여의 평등을 달성하고자 했다(정애령 2018, 87).

왜냐하면 여성의 정치참여는 성적, 계급적, 인종적 차별이 은폐되고 평등한 참여가 보장되지 않았던 형식적 민주주의에서 실질적인 민주주의로의 실현을 의미하기 때문이다. 따라서 여성의 정치참여 확대는 여성의 정치성 대표라는 측면을 넘어서 양성평등실현의 계기가 되고 있다. 무엇보다도 평등하고 민주적인 제도장치 구축을 통해 정치공간에서 여성의 능력을 발휘할 수 있는 기회를 주고, 정책결정과정에서 여성에게도 정책결정권을 부여함으로써 남녀간의 불평등해소 및 정책결정과정에서의 정당성도 높일 수 있다(엄태석 2002, 40-44). 뿐만 아니라 능력 있는 여성을 지역의 정치, 경제, 사회, 문화 영역에 참여시킴으로써 지역발전에 긍정적인 효과를 이끌어 낼 수 있으며, 정치적 자원의 효율적 이용이라는 긍정적 효과도 있다(김명숙 2015, 83). 따라서 정치적 ‘권리 내지 기회균등’의 의미와 정치적 ‘영향력 평등’이라는 두 가지 측면에서 여성의 정치적 평등 실현을 위해 여성의 정치참여 확대를 위한 다양한 논의와 연구들이 지속적으로 이루어졌다. 그리고 여성후보를 더 많이 출마하도록 해 여성당선자를 더 많이 배출하도록 유인하는 선거제도 장치 마련에 초점이 맞추어지기 시작했다(Krook 2010; 정애령 2018, 85).

선거는 유권자 더 크게는 국민의 의사를 가장 잘 대변하고, 다양한 연령대와 계층의 의견을 잘 수렴하는 성숙한 민주주의를 실현하는 제도가 되어야 한다. 따라서 각 국가는 민의를 반영하기 위해 각국의 현황에 맞는 가장 적합하고 효과적인 선거제도²⁾ 확립을 위해 노력하고 있다. 왜냐하면 선거제도는 “유권자의 투표를 대표자의 의식으로 전환하는 일련의 행위”이면서, 유권자의 투표행태에도 영향을 미치기 때문이다. 따라서 지금까지 정치에서 소외되었던 여성의 정치참여 확대와 대표성을 높이기 위한 다양한 연구와 처방들이 쏟아져 나왔다. 이러한 연구 결과, 비례대표제, 정당공천제, 중선거구제의 도입이 다양한 수준의 할당제와 결합해 여성의 정치참여를 증대시킨다는 결과물이 나오고 있다(황아란·서복경 2011; 한국여성정책연구원 2013).

특히 여성의 정치할당제는 1990년 이후 논의가 시작되었고, 현재 100여 개국 이상에서 여성할당제를 실시하고 있으며, 여성의 정치참여를 단기간에 확대시키는 효과뿐 아니라 여성의 이익이 보다 많이 대표됨으로써 평등한 사회를 이끌어내는 데 중요한 요인으로 평가받고 있다(김민정 2014, 206-208). 반면 여성할당제로 충원된 여성들이 소외된 여성을 대변하기보다는 당 지도부에 충성할 여성을 공천함으로써 실질적인 여성의 대표성은 낮을 것이라는 지적도 있다(Cowley & Childs 2003; Hun 2002). 하지만 전 세계적으로 볼 때, 여성참여율이 높은 상위 국가들의 경우 대부분 비례대표제를 채택하고 있으며, 법으로 여성할당을 규정하고 있거나, 정당 내규에 여성할당제를 규정한 국가들이라는 것에 주목할 필요성이 있다.

따라서 이러한 다양한 선거제도인 비례대표제, 여성정치할당제뿐 아니라 여성의 정치참여를 확대할 목적으로 정당추천 후보자의 추천방법, 비율에 있어서 여성이 상대적으로 소외되지 않도록 제도화의 시도가 적용되고 있는 전국동시지방선거를 통해 여성정치참여 효과와 확대방안에 대해 연구하고자 한다. <표 1>은 우리나라의 공직선거법의 개정변화와 내용에 관한 내용이며, 이러한 내용을 토대로 전국동시지방선거에서 여성의 정치참여 현황과 확대 효과를 검증하고, 여성의 정치참여 확대를 위한 공직선거법 개정에 대한 제언을 하고자 한다.

2) 선거제도는 투표방법, 입후보방법, 당선자 확정방식(단순다수제, 절대다수제, 비례대표제하에서의 다양한 의석 배분 방식), 선거구의 크기(소선거구, 중선거구, 대선거구) 그 외에도 선거운동, 선거자금 등 각종 선거에 관한 규정을 총칭한다(김욱 2008, 101-102).

〈표 1〉 공직선거법 개정 변화와 내용

선거	기간별	선거제도	
시도지사선거	1995년	<ul style="list-style-type: none"> • 소선거구제, 단수다수대표제 • 정당공천(공직선거법 제정 1994.3.16.) 	
기초자치단체장선거	1995년	<ul style="list-style-type: none"> • 소선거구제, 단수다수대표제 • 정당공천(공직선거법 제정 1994.3.16.) 	
광역의원	지역구	1995년	<ul style="list-style-type: none"> • 소선거구제, 단수다수대표제 • 정당공천(공직선거법 제정 1994.3.16.)
		2005년	<ul style="list-style-type: none"> • 시도의원후보자 30% 정당공천제 권고(공직선거법 신설 2005.8.4.) • 위의 권고사항 준수 정당에 대한 정치보조금 추가 지급 인센티브 제공
		2010년	<ul style="list-style-type: none"> • 정당임기 만료에 따른 지역구 지방의회선거에서 후보자 추천 시, 지역구시도 의원선거 또는 지역구자치군선거 중 어느 하나의 국회의원지역구마다 1명 이상의 여성을 추천하여야 한다는 규정 신설(공직선거법 신설 47조 5항 2010.1.25., 2010.3.12.)
	비례대표	1995년	<ul style="list-style-type: none"> • 비례대표제 도입(공직선거법 개정 제48조 1항 1995.4.1.) • 정당공천(공직선거법 제정 1994.3.16.)
		2002년	<ul style="list-style-type: none"> • 여성후보 추천권고 도입(공직선거법 신설 47조 3항 2002.3.7.) • 순위2위마다 여성1인 명부작성 의무화(정당법 31조 5항) • 위반 시 명부등록무효(공직선거법 개정 제52조 2항 2002.3.7.)
		2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 여성 50% 의무공천제 도입(공직선거법 개정 제47조 3항 2005.8.4.) • 정당명부 흡수 의무배정제 도입(공직선거법 개정 제47조 3항 2005.8.14.) • 위반 시 명부 등록무효 유지(공직선거법 제52조 2항 2002.3.7.)
기초의원	지역구	1995년	<ul style="list-style-type: none"> • 정당공천 없음(공직선거법 제정 1995.4.1.)
		2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 정당공천제 도입(공직선거법 개정 2005.8.4.) • 기초의원 지역구 의원의 30% 추천 여성 권고(공직선거법 신설 47조 3항 2005.8.4.) • 지역구 여성후보 규모에 따른 인센티브 보장(정치자금법 제26조) • 중선거구제 도입(공직선거법 개정 26조 2005.8.14.) • 중선거구제에 대한 시도조례규정 조항 마련 도입(공직선거법 개정 26조 2005.8.4.) • 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다(공직선거법 신설 2005.8.4.)
		2010년	<ul style="list-style-type: none"> • 정당추천 후보 기호배정에서 정당 자율권 부여 • 정당임기 만료에 따른 지역구 지방의회선거에서 후보자 추천 시, 지역구시도 의원선거 또는 지역구자치군선거 중 어느 하나의 국회의원지역구마다 1명 이상의 여성을 추천하여야 한다는 규정 신설(공직선거법 신설 47조 5항 2010.1.25., 2010.3.12.)
	비례대표	2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 정당공천제 도입(공직선거법 개정 2005.8.4.) • 50% 의무공천제 도입(공직선거법 개정 제47조 3항 2005.8.4.) • 정당명부 흡수 의무 배정제 도입(공직선거법 개정 제47조 3항 2005.8.4.) • 위반 시 명부 등록무효 도입(공직선거법 개정 52조 1항-2 2006.10.4.)
		2010년	<ul style="list-style-type: none"> • 50% 의무공천제 유지(공직선거법 개정 2005.8.4.) • 정당명부 흡수 의무 배정제 유지(공직선거법 개정 제47조 3항 2005.8.4.) • 위반 시 명부 등록무효 적용(공직선거법 개정 52조 1항-2 2006.10.4.)

출처: 로앤비, <http://www.lawnb.com/Info/ContentView?sid=L000001725#P47>(검색일: 2019.3.20)

2. 여성의 정치참여와 영향력 연구

여성의 정치참여에 대한 논의는 해마다 있었고 여성들의 정치참여에 대해 긍정적 또는 부정적 의견이 대립하고 있다. 특히 책임의식과 참여의식 그리고 실질적으로 조직력이라는 측면에서 활동역량이 부족하다는 이유로 여성의 정치참여 확대에 대해 부정적이다. 하지만 김원홍·김혜영(2012)의 연구에서 ‘여성후보자의 정치참여’에 대한 문항에 대해 지금보다 증가해야 한다(57.4%), 지금이 적당(22.3%), 모름(17.2%), 지금보다 줄여야(3.2%)의 응답을 보였다. 이처럼 유권자는 여성 정치후보자에 대해 매우 긍정적이었고, 여성후보자를 지지하는 이유로는 ‘지역 일을 더 잘하고 깨끗할 것’이라는 공통된 의견이 나왔다. 이것은 여성의 정치참여에 대해 시민들의 인식이 긍정적으로 변화하고 있음을 보여주는 것이다.

켄터(Kanter 1977)는 사회적 문화와 동학을 바꾸기 위해서는 사회적 소수자 또는 사회적 약자가 해당 조직의 최소 15% 이상을 차지해야 하며, 여성의 정치참여가 15%가 넘으면, 남성 위주의 정책에서 여성을 위한 정책과 입법활동이 가능해진다고 보았다. 그리고 여성의원이 의회에서 15%를 넘어 30~40%를 차지하면 의회문화와 조직을 변화시킬 뿐만 아니라 사회 전체를 바꾸는 강력한 영향력을 행사할 것으로 보았다(Dahlerup 1988). 또한 필립스(Phillips 1995)는 선출된 여성은 의회 내에서도 여성의 이익을 잘 대변할 수 있을 것이고, 남성과는 다른 일상적인 사회적 경험들, 예를 들어 육아, 교육, 직업, 비정규직 성희롱 등의 문제들에 있어 여성의 입장을 잘 대변하고 입법화할 수 있을 것이라고 가정하고 있다. 그리고 김민정(2014)의 연구에서 여성의원은 사회적 양극화 해소, 여성 문제, 노동 문제 및 교육 문제에 관심을 갖는 반면 남성의원은 경제성장과, 외교관계, 안보 등에 관심을 갖고 있음을 밝히고 있다.

박영애 외(2011, 33-62)의 연구에서도 여성의 정치참여 확대는 지역공동체의 과반을 차지하는 여성의 권익향상과 의정활동에 있어 지역에 구체적인 분야, 아동, 부녀, 환경, 복지, 교육에 관련된 활동에 있어 여성의 사회적 역할을 높인다고 주장한다. 또한 여성은 남성보다 환경보호나 사회적 약자보호에 더 관심을 갖고, 마약이나 도박 등 제반 사회적 악에 대한 규제와 젠더 이슈에 관심을 갖는다고 주장한다(Carroll 2001). 더 나아가 세계은행보고서에 따르면 여성 공직자가 많은 나라일수록 부패가 감소하며 직무를 수행하는 국가나 기업이 깨끗하다는 것이다. 그리고 우리나라 여성은 대부분 자영업을 비롯한 지역과 밀접한 업종과 친밀해 여성의원의 증가는 지역의 부정부패를 감소시킨다는 연구가 있다(황영주 2006, 63).

정책결정과정에 있어서도 의정활동에 있어서 남녀 지방의원의 차이에 관한 연구들이

이루어지고 있다. 여성의원이 남성의원에 비해 친밀하고 접근하고 쉬우며, 생활정치에 보다 가깝다는 연구(손봉숙·조기숙 1995)가 있으며, 여성의원들이 정치권력에 대한 개념에 있어 남성과는 달라 시정부 공무원과의 협업에도 익숙하다고 주장한다(김민정 2003). 이러한 논의에 대한 증명으로 지방의회 여성의원 증가에 따라 제4회 지방의회보다 제5회 지방의회에서 여성의원들은 조례안, 본회의 상임위원회의 활동에서 보다 활발한 것으로 분석되었다(김원홍 외 2009). 그리고 한국의 지방의회 수준에서 여성의원의 증가에 따라 입법활동의 내용과 방향도 변하고 있다. 예를 들어 2002년부터 2010년 사이 부산지역 16개 기초의회의 조례발의 추이를 분석한 결과 여성의원의 증가로 인해 성인지적인 입법 산출이 뚜렷하게 늘어났다는 사실을 발견했다(박영애·안정화·김도경 2011).

또한 부산시에 있어 제4회 기초의회의원 중 2.3%였던 여성의원이 제5회 기초의회에서는 18.8%로 증가했고, 이러한 여성의원의 증가는 여성의 조례발의 건수의 상승으로 이어졌다고 분석되었다. 그리고 최정원 외(2008)의 연구는 2004년 5월부터 2006년 6월까지 국회 여성위원들(비례대표 29명, 지역구 10명)의 의정활동을 비교분석해 본 결과, 여성의원들은 여성과 관련된 입법(양성평등, 여성의 사회참여, 여성의 사회복지)안에 있어 많은 관심을 보이고 적극적임을 밝혀내었다. 또한 증가된 여성의원수와 여성의원의 입법활동으로 인해 남성의원들도 여성 관련 법률안 발의와 심의를 하는 과정에서 성인지도가 강화되었다고 분석했다. 따라서 여성의 정치참여는 정책결정과정에서의 여성의 권익을 대표할 수 있으며, 풀뿌리 민주정치라고 일컫는 지방정치에서 생활 중심의 여성들은 지역발전에도 더 긍정적으로 작용할 것으로 추정할 수 있다(김원홍 외 2014, 106).

Ⅲ. 여성의 정치참여 확대에 대한 선거제도 효과 검증: 전국동시지방선거를 중심으로

1. 전국동시지방선거 결과 비교 분석

1) 전국동시지방선거 결과: 시·도지사선거

시·도지사선거는 공직선거법 제정(1994.3.16.)으로 정당공천이 의무화되었고, 소선거구제와 단순다수대표제를 적용해 선거를 실시하고 있다. <표 2>에서 알 수 있듯이, 시·

도지사선거에 있어 1995년 여성후보비율은 3.5%였지만 1998년과 2002년에는 한 명의 여성후보도 없었다. 그리고 2006년에는 4명(6.1%), 2010년에는 3명(5.5%), 2014년에는 1명(1.7%) 그리고 2018년에는 6명(8.6%)으로 나타났고, 2018년에 여성후보 비율이 가장 높았다. 하지만 1995년 이후 2018년까지 시·도지사선거에서 당선된 여성은 한 명도 없다. 이것은 소선거구제와 다수대표제를 시행하는 현실적 상황에서 여성후보가 공천을 받기 어렵기 때문에 나타난 결과이다.

당선자의 연령별 비교에서는 50대 이상~60대 미만의 당선자 비율이 대체로 높고, 그다음으로 60대 이상~70대 미만 그리고 40대 이상~50대 미만으로 나타난다. 이러한 결과를 보면, 연령별에 있어서 후보자의 공천이 고령층에 집중되어 있고, 20~40대의 젊은 층에 대한 공천비율은 낮다. 이것은 연령별에 따라 다양한 후보자가 공천을 받지 못하고 있음을 보여준다.

〈표 2〉 시·도지사선거에서의 여성후보와 당선 결과(명, %)

선거 연도	여성 후보자 (총후보자)	여성후보 비율	여성 당선자 (총당선자 수)	여성당선 비율	전체 당선자(총 후보자)연령별 수					
					30세 미만	30대 이상~40대 미만	40대 이상~50대 미만	50대 이상~60대 미만	60대 이상~70대 미만	70대 이상
1995	2명 (55명)	3.5%	0명 (15명)	0%	0 (0)	0 (0)	1 (5)	12 (36)	2 (14)	0 (0)
1998	0명 (40명)	0%	0명 (16명)	0%	0 (0)	0 (0)	0 (3)	11 (23)	5 (13)	0 (1)
2002	0명 (55명)	0%	0명 (16명)	0%	0 (1)	0 (2)	0 (12)	8 (20)	8 (18)	0 (2)
2006	4명 (66명)	6.1%	0명 (16명)	0%	0 (0)	0 (2)	2 (16)	9 (30)	5 (17)	0 (2)
2010	3명 (55명)	5.5%	0명 (16명)	0%	0 (0)	0 (1)	4 (17)	4 (18)	8 (19)	0 (0)
2014	1명 (57명)	1.7%	0명 (17명)	0%	0 (0)	0 (0)	2 (18)	9 (20)	5 (17)	1 (2)
2018	6명 (71명)	8.6%	0명 (17명)	0%	0 (1)	0 (4)	0 (13)	7 (26)	9 (26)	1 (1)

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성(<http://info.nec.go.kr/>)(검색일: 2019.03.25)

2) 전국동시지방선거 결과: 기초자치단체장선거

기초자치단체장선거 역시 시·도지사선거와 마찬가지로 공직선거법 제정(1994.3.16.)으로 정당공천이 의무화되었고, 소선거제와 단순다수대표제를 적용해 선거를 실시하고 있다.

〈표 3〉에서 알 수 있듯이, 기초자치단체장선거에서 여성후보자 비율을 보면 1995년에는 4명(0.42%), 1998년 8명(1.19%), 2002년 8명(1.06%), 2006년 23명(2.74%), 2010년 26명(3.47%) 그리고 2014년에는 40명(5.76%)으로 증가했으며, 2018년에는 2014년에 비해 다소 낮은 35명(4.67%)을 보였다. 해마다 여성후보의 비율은 증가하고 있지만 여전히 5% 이하로 낮음을 알 수 있다. 이것은 시·도지사선거와 마찬가지로 소선거제, 다수대표제 선거 하에서 의석확보라는 측면에 있어 여성의 능력, 전문성, 조직 등의 부재를 이유로 여성후보를 공천하지 않는 경향이 남아 있기 때문이다. 즉 소선거구제 하에서는 여전히 여성의 당선 가능성에 대해 부정적 인식이 자리 잡고 있다. 따라서 시·도지사선거와 기초자치단체장선거에서 정당공천에 있어 여성의 정당공천비율에 대한 의무조항이 필요하다고 판단된다.

여성후보자의 당선율을 보면, 1995년 1명(0.43%), 1998년 0명(0.0%), 2002년 2명(0.87%), 2006년 3명(1.30%), 2010년 6명(2.63%), 2014년 9명(3.98%) 그리고 2018년에는 8명(3.53%)을 보였다. 그리고 여성후보의 공천율이 높았던 2014년에 여성후보의 당선율이 3.98%로 가장 높았음을 알 수 있다. 이처럼 여성후보자 비율과 여성당선자 비율을 비교해 보면, 여성후보의 공천율과 당선율은 동반 상승하거나 비례적으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 결과에서 여성후보자의 공천에 대한 정당법과 공직선거법을 개선한다면 여성의 정치참여는 증가할 것이라는 예측을 해 볼 수 있다.

지역별로 보면 1995년 실시된 제1회 전국동시지방선거에서 전체 기초자치단체장 수 230명 중에 경기지역에서 유일하게 1명의 여성이 당선되었다. 그리고 1998년에는 총 232명의 기초자치단체장 중에 여성은 한 명도 나오지 않았다. 2002년에는 232명 중 부산에서만 2명의 여성이 당선되었으며, 2006년에는 230명 중 서울과 대구 그리고 인천에서 각 1명씩의 여성이 당선되었다. 2010년에는 228명 중, 서울 2명, 부산 2명, 대구 1명 그리고 인천 1명으로 총 6명의 여성이 당선되었으며, 2014년에는 서울 4명, 부산 2명, 인천 1명, 대구 1명 그리고 경기도 1명으로 총 9명의 여성이 기초자치단체장에 당선되었다. 그리고 2018년에는 226명 중에 8명의 여성이 기초자치단체장에 선출되었으며, 서울 3명, 부산 3명, 대전 1명 그리고 경기도 1명으로 집계되었다. 이러한 결과는 지속적으로 여성의 기초자치단체장 당선자가 늘어나고 있지만 여전히 5% 이하로 저조하며, 지역별에 있어서도 서울, 부산, 인천, 대구 등 대도시에서 당선자가 나왔음을 알 수 있다.

연령별로 보면, 50대 이상~60대 미만에서의 당선비율이 43~55%를 차지하고 있으며, 60대 이상~70대 미만의 비율은 30~40%를 차지하고 있다. 그리고 40대 이상~50대 미만에서 8~17% 정도로 나타나고 있으며, 40대 미만의 경우는 2006년 선거 이후에는 당선자가 나오지 못하고 있다. 특히 40대 미만뿐 아니라 40대 이상~50대 미만의 경우에 있어서 2006년 선거 이후에 연령대비 후보자 비율이 줄어들고 있음을 알 수 있다. 연령별 총 후보자에 대한 당선자 비율에 있어서는 2018년 선거 결과, 30대 이상~40대 미만은 당선자 비율이 0%이며, 40대 이상~50대 미만은 26%, 50대 이상~60대 미만은 31.5% 그리고 60대 이상 70대 미만은 31.6%에 달한다. 이러한 수치는 공천과정에서 50대 이상의 고령층이 대부분 공천을 받았고 당선율도 높다는 것을 보여준다. 이러한 결과에서 후보 공천의 수와 당선자의 수가 상대적으로 동반 상승 또는 비례적으로 나타나고 있음에서 알 수 있다. 따라서 다양한 연령별의 민의를 대변하기 위해서는 연령별에 따른 공천에 대한 필요성도 있음을 보여준다.

〈표 3〉 기초자치단체장(구시군의 장)선거에서의 여성후보와 당선 결과(명, %)

선거 연도	여성 후보자 (총후보자)	여성후보 비율	여성 당선자 (총당선자 수)	여성당선 비율	전체 당선자(총 후보자)연령별 수					
					30세 미만	30대 이상~40대 미만	40대 이상~50대 미만	50대 이상~60대 미만	60대 이상~70대 미만	70대 이상
1995	4명 (940명)	0.42%	1명 (230명)	0.43%	0 (1)	5 (46)	31 (182)	126 (488)	67 (221)	1 (2)
1998	8명 (672명)	1.19%	0명 (232명)	0.0%	0 (0)	5 (32)	34 (143)	100 (294)	91 (201)	2 (2)
2002	8명 (749명)	1.06%	2명 (232명)	0.87%	0 (0)	4 (38)	39 (172)	108 (281)	80 (249)	0 (9)
2006	23명 (839명)	2.74%	3명 (230명)	1.30%	0 (0)	0 (31)	36 (236)	120 (368)	71 (195)	3 (14)
2010	26명 (749명)	3.47%	6명 (228명)	2.63%	0 (0)	0 (9)	39 (163)	114 (310)	72 (246)	3 (21)
2014	40명 (694명)	5.76%	9명 (226명)	3.98%	0 (0)	0 (10)	18 (100)	106 (320)	97 (234)	5 (28)
2018	35명 (749명)	4.67%	8명 (226명)	3.53%	0 (1)	0 (7)	19 (72)	104 (330)	96 (303)	7 (36)

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성(<http://info.nec.go.kr/>)(검색일: 2019.03.25)

3) 전국동시지방선거 결과: 광역의원선거

시·도지사선거와 기초자치단체장선거와는 달리 광역의원선거는 1995년 선거에서부터 광역의원 비례대표제가 도입되었다. 즉 광역의원 지역구선거에서는 시·도지사선거와 기초자치단체장선거와 마찬가지로 소선거구제와 단순다수대표제 그리고 정당공천제를 적용하고 있다.

〈표 4〉에서 보면, 광역의원 지역구선거에서 여성 후보자는 1995년 37명(1.52%), 1998년 37명(2.36%), 2002년 48명(3.14%), 2006년 107명(5.19%), 2010년 154명(8.73%), 2014년 198명(11.5%) 그리고 2018년 274명(14.5%)으로 해마다 비율이 증가하고 있음을 알 수 있다. 광역의원비례대표선거에 있어서는 1995년 79명(6.18%), 1998년 54명(30.7%), 2002년 115명(55.28%), 2006년 136명(61.5%), 2010년 179명(67.3%), 2014년 161명(70.6%) 그리고 2018년에는 209명(70.8%)로 여성의 후보비율이 해마다 증가하고 있으며, 2002년에는 50%를 넘어 2018년에는 70%에 달하고 있다.

이러한 변화를 보면 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 광역의원비례대표선거가 실시되었지만, 여성후보자의 공천비율에 대한 규정이 없거나 단순히 권고사항이었다. 그래서 광역의원 비례대표에서 1995년에는 6.18%, 1998년에는 30.7%의 후보자가 나왔다. 하지만 여성의 정치참여에 대한 필요성이 꾸준히 제기되면서 2002년 3월7일 개정된 공직선거법에서는 비례대표 시도위원을 50% 이상 여성으로 추천하도록 하고, 추천순위의 부여에도 2인마다 여성 1인이 포함되도록 했다(중앙선거관리위원회 2006, 88). 또 당시 공직선거법 제52조는 광역의원 비례대표선거에 있어 같은 조 제3항의 규정에 의한 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반할 때 제재장치로서 후보자의 등록을 무효화할 것을 규정했다(이준한 2015, 207). 그 결과 2002년 선거에서 광역의원 비례대표 여성후보자의 비율이 50%를 넘어서게 되었다. 더 나아가 2005년 8월 4일 공직선거법 개정 47조 ③항에서 “정당은 비례대표국회의원선거 및 비례대표 지방의회선거에 후보자를 추천하는 때에는 여성후보자 추천비율을 50% 이상으로 추천하되, 그 후보자명부 순위의 때 흡수에는 여성을 추천하여야 한다”로 규정하면서 광역의원선거뿐 아니라 기초의회선거까지 여성 비례대표의 흡수번호제를 확대해 의무화하도록 규정을 바꾸었다. 즉, 2002년도 공직선거법 개정보다 더욱더 여성 후보자 공천 가능성을 높였다. 이러한 선거법 조항에 대해 위반 시 명부 등록무효화(공직선거법 개정 제52조 2항, 2002.3.7.)의 규정이 적용되었다. 그 결과 2002년 광역의원 비례대표 여성비율(55.28%)보다 2006년 광역의원 비례대표 여성비율(61.5%)이 더 높게 나왔다.

광역의원선거에서 당선율을 보면, 1995년 전국동시지방선거에서 광역의원 지역구선거

에서 전체 875명 중에 여성의원은 12명(1.37%)이 당선되었다. 1998년에는 616명 중 14명(2.27%), 2002년에는 609명 중 14명(2.30%), 2006년에는 655명 중 32명(4.89%), 2010년 680명 중 55명(8.09%), 2014년 705명 중 58명(8.23%) 그리고 2018년에는 737명 중 62명(13.3%)으로 나타났다. 이러한 결과에서 광역의원 지역구선거에서 여성의 정치참여와 당선비율은 10% 이하이지만, 해마다 여성 후보비율과 당선율이 조금씩 늘어나고 있다는 점에서는 의미가 있다. 특히 공직선거법 47조 ④정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다(신설 2005.8.4.)라는 선거법 개정과 '위의 권고사항 준수 정당에 대한 정치보조금 추가지급 인센티브를 제공한다'라는 선거법 개정의 영향인지는 명확히 설명할 수는 없지만, 2006년 광역의원 지역구선거에서 여성의원 당선은 32명(4.89%)으로 2002년 여성의원 당선 14명(2.30%)에 비해 후보비율과 당선 비율이 2배 이상 증가하였다.

광역의원 비례대표선거에서 여성의 당선율은 1995년 95명 중 42명(44.2%), 1998년 74명 중 27명(36.4%), 2002년 73명 중 49명(67.12%), 2006년 78명 중 57명(73.08%), 2010년 81명 중 58명(71.60%), 2014년 84명 중 55명(65.4%) 그리고 2018년 87명 중 62명(71.3%)의 여성이 당선되었다. 대체적으로 선거가 거듭될수록 비례대표 여성의 당선자가 늘어나고 있으며, 특히 2002년 광역의회의원 비례선거에서 49명(67.12%)으로 1998년 27명(36.4%)에 비해 두 배 정도 늘어난 것을 알 수 있다. 이것은 2002년 선거에서 처음으로 '여성후보를 추천하여야 한다'라는 권고조항이 도입(공직선거법 신설, 47조 3항, 2002.3.7.)되었고, 순위 2위마다 여성1인 명부작성의무화(정당법 31조 5항) 그리고 이를 위반 시 명부 등록무효(공직선거법 개정 제52조 2항, 2002.3.7.)라는 강제조항이 적용되었기 때문이다. 그리고 2006년 광역의원 비례선거에서는 2002년 여성 당선율(67.12%)에서 더 높아져 2006년에는 지금까지 최고기록인 여성 당선율(73.08%)을 기록하였다. 이러한 결과는 공직선거법 47조 ③정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다(개정 2005.8.4.)라는 공직선거법의 개정의 영향으로 해석된다.

따라서 광역의원선거에서 광역의원 지역구선거에서 시도의원후보자 30% 정당공천제 권고(공직선거법 신설 2005.8.4.), 비례대표제의 도입(공직선거법 개정 1995.4.1.), 정당공천에서 여성후보 추천 권고(공직선거법 신설 2002.3.7.), 여성의 50% 의무할당 공천제 도입과 정당명부의 홀수 배정제 도입(공직선거법 개정 2005.8.4.)과 위반 시 등록무효라

는 강제조항(공직선거법 개정 25조 2항, 2002.3.7.)의 적용 등이 상호 작용하여 여성의 정치참여를 확대한 것으로 분석된다. 즉, 2006년 전국동시지방선거에서 광역의원 비례대표의 여성할당에 대한 규정이 강화되고, 2010년 광역의회 지역구의원선거에서 정당임기 만료에 따른 지역구 지방의회선거에서 후보자 추천 시, 지역구시도의원선거 또는 지역구 자치군선거 중 어느 하나의 국회의원지역구마다 1명 이상의 여성을 추천하여야 한다는 규정 신설(공직선거법 신설 47조 5항, 2010.1.25, 2010.3.12)의 영향으로 2010년 이후 광역의원 지역구와 광역의원 비례대표에서 여성의 당선율이 동반 상승하고 있다. 그리고 광역의원 비례대표선거 결과를 보면, 여성후보 공천율의 상승이 곧 여성후보의 당선율 상승으로 연계됨도 알 수 있다.

연령별로 보면 광역의원 지역구선거 결과 50대 이상~60대 미만에서의 당선비율이 35~50%를 차지하고 있으며, 40대 이상~50대 미만에서 당선 비율은 25~41%, 60대 이상~70대의 비율은 10~20%를 차지하고 있다. 그리고 30대 이상 40대 미만에서 2~13% 정도로 나타나고 있다. 이러한 흐름 속에 2014년 선거부터는 30대 이상~50대 미만의 젊은 층의 후보자 비율과 당선자 비율은 낮아지고 있다. 2018년 선거에서는 30대 이상~40대 미만의 당선율은 31%, 40대 이상~50대 미만의 당선율은 40.6%, 60대 이상~70대 이상의 당선율은 36.4%로 나타났다. 이러한 결과를 볼 때, 여전히 연령별에 있어 중장년층의 당선율이 높고, 젊은 층의 당선율은 낮음을 알 수 있다. 그리고 후보자의 수와 당선자의 수가 상대적으로 동반 상승 또는 비례적인 결과로 나타나고 있음에서 알 수 있다.

연령별로 본 광역의원 비례대표선거 결과, 당선비율은 50대 이상~60대 미만이 34~43%로 가장 높게 나타났으며, 40대 이상~60대 미만은 25~41%로 나타났다. 60대 이상~70대 미만은 6~21%로 나타났으며, 30대 이상~40대 미만은 3.5~10%로 나타났다. 그리고 다소 차이는 조금 보이지만 광역의원 지역구선거 결과와 유사한 모습을 보이고 있다.

〈표 4〉 광역의원선거에서의 여성후보와 당선 결과(명, %)

선거 연도	여성 후보자 (총후보자)	여성후보 비율	여성 당선자 (총당선자 수)	여성당선 비율	전체 당선자(총 후보자)연령별 수						
					30세 미만	30대 이상~40대 미만	40대 이상~50대 미만	50대 이상~60대 미만	60대 이상~70대 미만	70대 이상	
1995	지역	37명 (2,439명)	1.52%	12명 (875명)	1.37%	4 (15)	120 (354)	290 (743)	368 (1,058)	87 (260)	6 (9)
	비례	79명 (1,278명)	6.18%	42명 (95명)	44.2%	0 (0)	6 (16)	25 (47)	41 (82)	20 (29)	3 (4)

1998	지역	37명 (1,567명)	2.36%	14명 (616명)	2.27%	0 (10)	76 (293)	221 (495)	265 (594)	63 (172)	1 (3)
	비례	54명 (176명)	30.7%	27명 (74명)	36.4%	0 (0)	5 (20)	23 (50)	30 (76)	14 (27)	2 (3)
2002	지역	48명 (1,528명)	3.14%	14명 (609명)	2.30%	0 (16)	46 (204)	256 (620)	222 (473)	85 (210)	0 (5)
	비례	115명 (208명)	55.28%	49명 (73명)	67.12%	1 (11)	9 (40)	23 (55)	28 (71)	12 (30)	0 (1)
2006	지역	107명 (2,061명)	5.19%	32명 (655명)	4.89%	1 (7)	44 (223)	278 (873)	256 (692)	75 (254)	1 (13)
	비례	136명 (221명)	61.5%	57명 (78명)	73.08%	0 (52)	8 (37)	27 (78)	27 (58)	15 (28)	1 (5)
2010	지역	154명 (1,764명)	8.73%	55명 (680명)	8.09%	0 (5)	31 (97)	282 (687)	282 (723)	84 (237)	1 (15)
	비례	179명 (266명)	67.3%	58명 (81명)	71.60%	0 (10)	8 (46)	34 (110)	30 (74)	8 (24)	1 (2)
2014	지역	198명 (1,719명)	11.5%	58명 (705명)	8.23%	1 (21)	16 (103)	206 (525)	367 (779)	112 (276)	3 (15)
	비례	161명 (228명)	70.6%	55명 (84명)	65.4%	0 (3)	3 (22)	29 (93)	42 (89)	9 (18)	1 (3)
2018	지역	274명 (1,886명)	14.5%	98명 (737명)	13.3%	1 (30)	32 (103)	177 (399)	375 (922)	150 (411)	2 (21)
	비례	209명 (295명)	70.8%	62명 (87명)	71.3%	4 (12)	9 (52)	22 (78)	46 (120)	6 (36)	0 (7)

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성(<http://info.nec.go.kr/>)(검색일: 2019.03.25)

4) 전국동시지방선거 결과: 기초의원선거

기초의원선거는 1995년 제1회 전국동시지방선거에서부터 2002년 제3회 전국동시지방선거까지는 기초의원 지역구선거만 있었으며, 정당공천(공직선거법 제정 1995.4.1.)이 제외되어 있었다. 그 결과 1995년 기초의원선거에서는 11,936명의 후보자가 등록했으며, 여성후보자의 등록은 203명(1.60%)이었다. 하지만 1998년 기초의원선거에서는 7,723명으로 1995년 선거에 비해 약 4,200여 명이 줄었고, 여성은 139명(1.79%)이었다. 2002년 기초의원선거에서는 8,353명의 후보자가 등록했으며, 그중 여성은 221명(2.64%)이었다. 그 이후 2005년 공직선거법 개정으로 인해 기초의원선거도 지역구의원선거와 비례대표의원선거로 구분되었다.

2006년 기초의원 지역구선거에서 여성후보는 390명(4.89%), 2010년 551명(9.46%),

2014년 757명(14.1%), 그리고 2018년 992명(18.7%)으로 나타났다. 특히 2006년 선거에서 여성후보자의 비율(4.89%)은 2002년 여성후보자비율(2.64%)에 비해 두 배 정도 증가했고, 해마다 지역구의원 여성비율이 증가했으며, 2018년 선거에서는 지역구의원 여성비율이 20%에 달하고 있다. 이러한 결과는 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) ①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다(개정 2005.8.4.)라는 조항에 의한 정당공천제의 실시와 공직선거법 제47조 ④정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다(신설 2005.8.4.)라는 조항의 영향으로 분석된다.

더 나아가 공직선거법 제26조(지방의회의원선거구의 획정) ②자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원 정수는 2인 이상 4인 이하로 한다(개정 2005.8.4.)라는 중선구제의 도입이 여성후보자의 비율이 늘어나는 데 중요한 역할을 하였다. 또한 2006년 기초의원 지역구선거에서 여성후보자의 비율이 390명(4.89%)에서 2010년에는 551명(9.46%)으로 두 배 이상 증가한 데에는 공직선거법 제47조 ⑤정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원 선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군 지역을 제외하며, 자치구의 일부 지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원 지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다(신설 2010.1.25., 2010.3.12.)라는 조항도 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 이처럼 2005년 이후 공직선거법의 개정은 기초의원 지역구선거에서 여성의 후보자 비율이 지속적으로 늘어나는 데 중요한 역할을 하고 있다.

기초의원 비례대표선거는 2006년에 처음으로 실시되었으며, 2006년 선거에서 여성후보자는 745명(69.0%), 2010년 727명(79.9%), 2014년 668명(90%) 그리고 2018년 선거에서는 799명(90.6%)로 증가하고 하고 있다. 이렇게 기초의원 비례선거에서 여성후보자의 비율이 급격하게 증가하게 된 것은 제47조 (정당의 후보자추천) ③정당이 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매홀수에는 여성을 추천하여야 한다(개정 2005.8.4.)라는 여성후보 50% 의무공천제 도입과 정당명부 홀수 배정제 의무제 도입의 결과이다. 더 나아가 2006년 선거에서 여성후보자 745명(69.0%)보다 2010년 727명(79.9%)으로

10% 이상 더 증가한 것은 공직선거법 52조(등록무효) ①항-2. 제47조(정당의 후보자추천)제1항 본문의 규정에 위반하여 선거구별로 선거할 정수범위를 넘어 추천하거나, 같은 조 제3항에 따른 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반하거나, 제48조(선거권자의 후보자추천)제2항의 규정에 의한 추천인수에 미달한 것이 발견된 때 무효화한다(공직선거법 개정 2006.10.4.)는 조항이 2010년 기초의원 비례대표선거에 적용되었기 때문이다.

따라서 기초의원선거에서 여성후보자가 다른 선거보다 급격하게 늘어난 것은 공직선거법 개정으로 정당공천제 도입(2005.8.4.), 기초의원 지역구의원에서 30% 여성의원 추천 권고조항(공직선거법신설 제47조 3항, 2005.8.4.), 중선거제 도입(공직선거법 개정 제26조, 2005.8.14.), 기초의원 비례대표선거에 있어 여성의원 50%의무공천제와 정당명부 홀수의무제 도입(공직선거법 개정 제47조 3항, 2005.8.4.) 그리고 기초의원 여성할당제 원칙을 위반 시 명부 등록무효를 적용(공직선거법 개정 제52조 1항-2, 2006.10.4.)한 강제 조항의 효과로 분석된다. 따라서 이러한 공직선거법 개정은 기초의원선거에서 여성후보율을 급격하게 증가하는 데 중요한 역할을 하였다.

기초의회의원선거 결과 1995년 전체 기초의회의원 당선자수 4,541명 중에 72명(1.59%)의 여성의원이 차지했고, 1998년 선거에서는 당선자수 3,489명 중에 56명(1.61%), 그리고 2002년 선거에서는 당선자수 3,485명 중 77명(2.21%)으로 매우 낮았다. 하지만 2006년 선거부터는 기초의원 지역구선거와 기초의원 비례대표선거로 구분되었으며, 정당공천제 도입 및 여성할당제가 적용되었다. 그 결과 2006년 기초의원 지역구선거에서 여성당선자는 110명(4.38%), 2010년 274명(10.91%), 2014년 369명(14.56%) 그리고 2018년에는 526명(20.7%)으로 증가하였다. 또한 기초의원 비례대표선거에서 여성당선자는 2006년 327명(87.2%), 2010년 352명(93.6%), 2014년 363명(95.78%) 그리고 2018년 374명(97.1%)으로 늘어났다. 이러한 결과는 기초의원선거에서 여성후보자의 공천비율 증가가 여성후보자의 당선율로 연결되고 있음을 명확히 보여주는 증거이다. 뿐만 아니라 기초의원 비례대표선거에서 적용된 여성의무 50% 공천제와 홀수제 그리고 공직선거법 제47조 ⑤항(신설 2010.1.25.)은 여성후보자의 증가뿐 아니라 당선율을 높이는 데 매우 중요한 역할을 하였다는 것을 알 수 있다. 특히 기초의원 비례대표의원의 90%에 달하는 후보공천과 당선율은 전체(지역구의원+비례대표의원)의 비율도 높였다. 즉 2006년 당선된 여성의원은 437명(15.13%)에서 2010년 626명(21.86%), 2014년 732명(25.26%) 그리고 2018년에는 900명(30.8%)으로 높아졌다는 결과에서 알 수 있다.

연령별로 보면, 앞선 다른 선거와 마찬가지로 기초의원 지역구선거에서 당선율은 50대 이상~60대 미만이 39~53%를 차지하고 있으며, 40대 이상~50대 미만은 21~42%를 차지

하고 있다. 그리고 60대 이상~70대 미만은 9~20%, 30대 이상~40대 미만은 3~11%, 그리고 30대 미만에서는 0.2~0.4%로 나타났다. 기초의원 비례대표선거에서 당선율은 50대 이상~60대 미만은 38~65%, 40대 이상~50대 미만은 22~35%, 60대 이상~70대 미만은 13~22% 그리고 30대 이상~40대 미만은 4~8%로 나타났다. 특히 다른 선거와는 달리 연령대별로 당선자가 나오고 있으며, 시·도지사선거와 기초자치단체장선거와는 달리 광역의원선거와 기초의원선거에서는 30대 미만과 30대 이상~40대 미전에서 당선자가 나와 연령별에 따른 민의를 반영할 가능성이 커지고 있다고 분석해 볼 수 있다.

따라서 이러한 선거결과를 보면 여성후보자의 급격한 등장과 당선 그리고 연령별로 당선율의 다양화되게 변화한 것은 2005년 8월 4일에 개정된 공직선거법의 영향이 매우 컸음을 알 수 있다. 특히 다른 선거와는 달리 기초의원 지방선거에서 여성 후보비율과 당선율이 매우 높게 나타난 것은 정당공천허용, 기초의원 지역구선거에서 중선거구제 도입, 기초의원 비례대표 신설(50% 여성할당제, 흡수제 배정의무화, 기타 등록무효 강제조항), 지방의원의 유급화, 선거권하향조정³⁾ 등 선거제도에 있어 여성의 정치참여 확대를 위한 다양한 접근의 결과로 보여진다(중앙선거관리위원회 2006, 42).

〈표 5〉 기초의회의원선거 여성후보와 당선 결과(명, %)

선거 연도	여성 후보자 (총후보자)	여성 후보 비율	여성 당선자 (총당선자 수)	여성 당선 비율	전체 당선자(총 후보자)연령별 수					
					30세 미만	30대 이상~ 40대 미만	40대 이상~ 50대 미만	50대 이상~ 60대 미만	60대 이상~ 70대 미만	70대 이상
1995	203명 (11,936명)	1.70%	72명 (4,541명)	1.59%	22 (55)	524 (1,391)	1,545 (3,771)	1,973 (5,187)	466 (1,480)	11 (52)
1998	139명 (7,723명)	1.79%	56명 (3,489명)	1.61%	6 (26)	357 (939)	1,297 (2,752)	1,409 (3,013)	416 (970)	4 (23)
2002	221명 (8,353명)	2.64%	77명 (3,485명)	2.21%	4 (22)	227 (716)	1,348 (3,079)	1,386 (3,162)	512 (1,341)	4 (33)
2006	지역 390명 (7,968명)	4.89%	110명 (2,513명)	4.38%	6 (46)	165 (699)	1,061 (2,991)	996 (3,049)	277 (1,130)	8 (53)
	비례 745명 (1,079명)	69.0%	327명 (375명)	87.2%	5 (14)	33 (161)	134 (382)	143 (339)	58 (114)	2 (7)

3) 선거연령을 19세로 하향조정하여 60여만 명의 새내기 유권자가 선거권을 행사하였고, 3년 이상의 영주체류 외국인 6,700여 명도 2006년 지방선거에서 처음으로 투표권을 행사하였다(중앙선거관리위원회 2006, 43).

2010	지역	551명 (5,822명)	9.46%	274명 (2,513명)	10.91%	8 (27)	128 (347)	881 (1,962)	1,140 (2,486)	349 (953)	6 (47)
	비례	727명 (909명)	79.9%	352명 (376명)	93.6%	2 (13)	30 (108)	129 (339)	159 (342)	55 (101)	1 (6)
2014	지역	757명 (5,377명)	14.1%	369명 (2,519명)	14.65%	6 (37)	82 (285)	619 (1,362)	1,358 (2,628)	434 (992)	20 (73)
	비례	668명 (742명)	90.0%	363명 (379명)	95.78%	2 (9)	17 (59)	100 (221)	205 (354)	50 (92)	5 (7)
2018	지역	992명 (5,318명)	18.7%	526명 (2,541명)	20.7%	22 (74)	144 (302)	535 (1,067)	1,315 (2,585)	509 (1,206)	16 (83)
	비례	799명 (882명)	90.6%	374명 (385명)	97.1%	4 (13)	22 (53)	86 (220)	185 (420)	86 (170)	2 (6)

출처: 중앙선거관리위원회 자료 재구성(<http://info.nec.go.kr/>)(검색일: 2019.03.25)

2. 전국동시지방선거 결과를 통한 공직선거법 개정에 대한 제언

전국동시지방선거에서 선거별로 나타난 여성의 정치참여 결과를 토대로 본다면, 여성의 정치참여 확대를 위해 어떠한 선거제도 및 선거법의 개정이 필요한가에 대한 시사점을 보여준다. 예를 들어 2002년 선거이후 정치권의 부패가 심해 크게 비난을 받으면서 기성 정치인들은 총선에서 비례대표 여성 50% 할당에 동의함으로써 새로운 타개책 마련에 나섰다, 이것은 단순한 정치적 판단에 의한 것이었다. 그리고 2006년 지방선거에서도 비례대표 50% 할당제가 도입되게 되었다. 이러한 움직임은 2012년 19대 총선에서 민주당이 지역구에서 여성 15%를 의무 공천하겠다고 선언하게 했으나, 남성 정치인이 거세게 반발했다(김민정 2014, 231). 그 후 2014년 지방선거에서 새누리당과 새정치민주연합은 당 차원에서 여성할당에 대한 당헌이나 당규를 가지고 있었으나 실제로 따르지 않았고, 그러한 규정을 위반해도 법적인 어떠한 제재가 가해질 수 없었다. 이처럼 공직선거법에 제도적으로 명시하지 않는다면 여성의 정치참여 확대는 별 효과가 없었다(이준한 2015, 212).

따라서 광역의원선거에서 광역의원비례대표와 기초의원선거에서 지역구의원과 기초의원 비례대표선거에서 여성의 정치참여가 급격하게 늘어난 결과를 토대로 공직선거법 개정의 필요성을 제기한다. 또한 2005년 8월 14일과 2006년 10월 4일 이후 공직선거법의 개정 이후, 여성의 정치참여 확대를 위한 공직선거법의 개정없이 2018년 지방선거로 이

어졌다. 따라서 여성의 정치참여 확대를 위해서는 성 평등과 기회균등, 여성의 대표성의 증가라는 측면에서 여성의 정치참여를 높이기 위한 공직선거법 개정의 필요성이 있음을 인식하고, 선거별로 여성의 정치참여를 확대하는 데 필요한 점진적인 공직선거법 개정을 제안하고자 한다.

첫째, 시·도지사선거에서는 1995년 전국동시지방선거 실시 이후 한 명의 여성 당선자도 없었으며, 기초단체장선거에서도 마찬가지로 5% 미만의 당선자가 나왔음을 알 수 있다. 이것은 결국, 비례대표제와 여성할당제의 효과가 여성의 정치참여를 높인다는 결과적 연구들이 많이 있음에도 불구하고, 여전히 소선거구제와 다수대표제를 적용하고 있기 때문이다. 따라서 시·도지사선거와 기초단체장선거에 있어 당장 비례대표제의 도입이나 중선거구제의 도입을 실시하는 것이 어렵다면, 광역의원 지역구선거와 기초의원 지역구선거에서 적용되고 있는 여성후보자 30%의 정당공천제를 도입하고 의무화하는 방향으로 공직선거법 개정을 제안한다.

예를 들면, 공직선거법 제47조 “④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국 지역구 총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다”라는 규정을 공직선거법 제47조 “④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지방선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국 지역구 총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다”라고 개정해 시·도지사선거와 기초자치단체장선거에서도 여성후보 할당제를 적용할 필요가 있을 것이다. 만약 조금 더 여성후보자의 할당에 대한 규정을 강화한다면, ‘추천하도록 노력하여야 한다’가 아니라 ‘추천하여야 한다’라는 의무규정으로 바꿀 필요가 있다(김명숙 2015, 104).

무엇보다 대부분의 연구에서 언급되듯이 실제로 시·도지사선거와 기초자치단체장선거에서 여성후보자를 공천하지 않는 이유가 여성후보자의 경우 남성에 비해 조직이나 자금 등 선거 승리를 위한 기본적 자원이 부족해서 경쟁력이 낮다고 보고, 정당에서 여성 후보자의 공천을 꺼리기 때문이라면 이러한 공직선거법의 제도적 개정과 함께 여성후보들의 정치적 역량과 자질 등을 높이기 위한 여성 정치아카데미 등 다양한 제도개선 외의 다른 노력도 필요할 것이다.

둘째, 광역의원 지역구선거와 기초의원 지역구선거에 있어서는 공직선거법 제47조 (정당의 후보자추천) ④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국 지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다(신설 2005.8.4.)라는 조항을 ‘추천하도록 노력하여야 한

다'가 아니라 '추천하여야 한다'라는 의무규정으로 바꿀 필요가 있으며, 여성의 추천할당에 있어서도 전국 지역구총수의 100분의 50%로 확대할 것을 제안한다. 더 나아가 기초의원 지역구선거에서 실시되고 있는 중선거구제(공직선거법 개정 26조 2005.8.4.)안을 광역의원 지역구선거에서도 적용할 필요가 있다(김명숙 2015, 98; 박의경 2010).

또한 2010년 1월 25일 및 3월 12일 「공직선거법」 개정으로 선거법 47조 5항, “정당이 임기만료에 따른 지역구지방의원선거에 후보자를 추천할 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역 등 일부지역 제외)마다 1명 이상을 여성으로 추천하도록 한다”라는 규정을 선거법 47조 5항, “정당이 임기만료에 따른 지역구지방의원선거에서 후보자를 추천할 때는 지방의원 지역구선거(광역 및 기초)에 국회의원지역구(군지역 등 일부지역 제외)마다 1명 이상을 여성으로 추천하도록 한다”로 개정할 필요성이 있다. 왜냐하면 이 공직선거법 조항이 실시된 이후 광역의회 지역구선거에서 여성후보자의 당선율은 2010년 8.9%, 2014년 8.23%, 2018년 13.3%로 증가폭이 커지는 않았지만, 기초의원지역구 여성의원의 당선율은 2010년 10.91%, 2014년 14.65% 그리고 2018년에는 20.7%로 증가했다. 따라서 광역의원 지역구 여성의원의 증가율보다 기초의원 지역구 여성의원 비율이 크게 증가한 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 국회의원 지역구마다 기초 혹은 광역지역구에서 여성 1인을 공천하도록 되어 있기 때문에 각 정당들이 덜 중요하다고 느끼는 기초의원에 여성을 집중적으로 공천하였기 때문이다(김민정 2014, 218). 따라서 위의 공직선거법 47조 5항의 문구 중에 ‘지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거’가 아니라 ‘지방의원 지역구선거(광역 및 기초)’로 개정한다면 광역의원 지역구선거에서도 여성 후보의 당선율을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 기초의원선거에 있어 공직선거법 제26조(지방의회의원선거구의 획정) ②자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다(개정 2005.8.4.)라는 조항에서 ‘그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다’라는 문구를 삭제할 필요성이 있다. 그리고 ④자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다(신설 2005.8.4.)라는 조항도 삭제할 필요성이 있다. 왜냐하면 2005년 공직선거법 신설로 2006년 전국동시지방선거에서 실시되면서 거대여당과 제1야

당이 의석수 확보를 목적으로 시·도조례를 적용해 4인 선거구를 2인 선거구로 다시 분할하고 있다. 그 결과 군소정당 후보의 당선을 막는 사례가 일어나고 있으며, 매 선거마다 이 조항에 대한 논쟁이 일어나고 있기 때문이다. 무엇보다도 선거가 다양한 민의를 반영하고 성숙된 민주주의의 실현이 목적이라면 다당제 확립과 군소정당의 다양한 의회 진출의 길을 확보하는 것이 필요하기 때문이다.

IV. 결론: 여성의 정치참여 확대방안과 향후 과제

이 연구는 ‘여성이 왜 정치에 참여해야 하는가’라는 문제를 넘어 다양한 선거제도의 변화가 시도된 전국동시지방선거 결과를 중심으로 여성의 참여 확대 효과를 검증하였다. 특히 이 연구는 정치는 권력획득이 가장 중요한 것임을 인정하면서도 성숙된 민주주의는 다양한 민의를 잘 반영할 수 있는 선거제도가 되어야 한다는 전제 하에 연구가 시작되었다.

우리나라는 법적으로 남성과 동등한 자격을 갖고 있지만, 유교문화와 가부장적 남성우위 구조 하에서 여성의 정치참여는 배제되어 왔다. 하지만 여성의 정치참여는 시대적 현상이며, 대의민주주의의 핵심은 ‘누가 어떻게 국민을 대표하는가에 대한 대표성’에 있다. 따라서 여성의 정치적 대표적 강화는 여성의 권익실현이라는 측면뿐 아니라 성평등 정치의 실현으로 인식되고 있다. 따라서 여성의 정치참여에 대한 많은 연구들은 나왔고, 여성의 정치참여의 증가는 여성권의 실현과 지역발전에 있어 긍정적인 영향을 미친다고 밝히고 있다. 이러한 연구와 맥락을 같이해 우리나라도 공직선거법의 개정(정당공천허용, 기초의원 지역구선거에서 중선거구제 도입, 기초의원 비례대표 신설(50% 여성할당제, 흡수제 배정의무화, 기타 등록무효 강제조항), 지방의원의 유급화, 선거권하향조정을 통해 여성의 정치참여를 확대하고 있다. 따라서 본 연구에서는 전국동시지방선거의 결과를 토대로 공직선거법 개정을 통해 점진적으로 여성의 정치 참여를 확대하는 방안을 제안하고 있다.

첫째, 여성 정치당선자가 한 명도 나오지 않은 시·도지사선거와 소수의 여성의원만 배출한 기초자치단체장선거에 있어 여성할당제 30% 의무조항을 신설할 것을 제안하고 있다. 둘째, 광역의원선거에 있어서도 여성할당제 30%의 권고조항을 의무조항으로 개정하고, 기초의원 지역구선거에 적용된 중선거구제의 도입을 제안하였다. 그리고 공직선거

법 47조 5항에서 ‘지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거’라는 조문을 ‘지방의원 지역구선거(광역 및 기초)’로 개정할 것을 제안하였다. 셋째, 기초의원선거에 있어 공직선거법 제26조(지방의회의원선거구의 획정) ②항의 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다(개정 2005.8.4.)라는 조항과 ④자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다(신설 2005.8.4.)라는 조항의 삭제를 제안하였다. 이러한 제도적 제안은 전국동시지방선거 결과 분석 결과, 2005년 공직선거법의 개정으로 인한 적극적인 선거제도의 개혁이 여성의 정치참여를 크게 향상시켰음을 증명했기 때문이다. 하지만 여성의 실질적인 대표성을 높이기 위해서는 선거법 개정을 통한 수적인 대표성뿐 아니라 ‘여성’이라는 중요 개념에 따른 진정한 여성의 대표성 확보 노력도 필요할 것이다. 즉 여성의 정치참여 확대를 위한 헌법이나 법률, 즉 공직선거법 개정도 중요하지만, 여성 스스로 정치적 능력을 강화해야 한다. 즉, 시민교육, 청년리더십프로그램, 여성의 정치아카데미, 여성정치박람회 그리고 다양한 네트워크를 통한 여성의 조직력을 강화해 공천과정에서도 여성의 선택 가능성을 높여야 한다.

우리는 여성의 정치참여 확대를 위한 제도적 노력을 통해 ‘민주주의 꽃은 선거입니다’라는 문구에 대한 또 다른 의미를 찾을 수 있을 것이다. 왜냐하면 선거는 다양한 계층과 연령의 민의를 잘 반영해 형식적인 제도에서 참여를 통한 진정한 주인이 되는 첫걸음이기 때문이다. 따라서 여성의 정치참여 확대를 위한 공직선거법 개정을 통한 제도적인 접근은 차후 젊은 층의 정치참여와 관심증대 그리고 다양한 사회약자의 정치참여를 유도하는 데에 중요한 시발점이 될 것이다.

참·고·문·헌

- 김명숙. 2015. “지방정치에서의 여성참여 현황과 확대방안: 지방선거참여를 중심으로.” 『대한정치학회보』 제23집 2호. 77-108.
- 김민정. 2003. “지방의회 여성의원들의 의정활동 분석.” 『세계정치연구』 제2권 제2집. 121-143.
- _____. 2014. “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과.” 『페미니즘연구』 14(2). 203-241.
- 김 욱. 2008. “선거: 선거제도와 투표행태.” 『정치학이해의 길잡이: 정치과정』. 한국정치학회편. 정치학핸드북 vol.3. 법문사.
- 김원용·김인순·김은주. 2014. 『2014 지방선거 결과분석을 통한 정치 분야 여성 대표성 제고방안 모색』 2014 연구보고서 수시과제. 한국여성정책연구원.
- 김원홍·김혜영. 2012. 『19대 총선과 남녀유권자의 정치의식 및 투표행태에 관한 연구: 여성후보 출마지역을 중심으로』 연구보고서, 8월. 한국여성정책연구원.
- 김원홍·양경숙·정형욱. 2009. 『기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구』. 한국여성정책연구원.
- 김은희. 2017. “비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성.” 『이화젠더법학』 9(2). 33-68.
- 박영애·안정화·김도경. 2011. “기초의원 여성의원 증가에 따른 입법활동 변화에 관한 연구: 부산 시 기초의회를 중심으로.” 『여성학연구』 제21권 제1호. 33-62.
- 박의경. 2010. “지방자치 20년: 지역 여성정치의 현황과 과제.” 『민주주의와 인권』 제10권 제1호. 197-224.
- 손봉숙·조기숙. 1995. 『지방의회와 여성엘리트』. 서울: 집문당.
- 엄태석. 2002. “2002년 지방선거와 여성의 정치참여.” 『정치정보연구』 5(1). 33-63.
- 이준한. 2015. “여성정치의 성과와 과제: 2014 지방선거를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 36(2). 199-225.
- 이혜숙. 2014. “지방의회 여성의원들의 의정활동과 성평등 의식: 경남지역 여성의원들을 중심으로.” 『한국여성학』 30-1. 113-172.
- 전진영. 2016. “여성은 왜 정치에 참여해야 하나?” 『의정연구』 제23권 제2호(통권 51호). 249-256.
- 정애령. 2018. “여성의 정치적 대표성 확보를 위한 헌법규정 신설에 대한 고찰: 유럽국가 헌법의 남녀 동등권 규정에 대한 검토를 중심으로.” 『유럽헌법연구』 제26호. 81-116.
- 중앙선거관리위원회. 2006. 『제4회 전국동시지방선거 총람』. 중앙선거관리위원회.
- 최정원·김원홍·윤덕경. 2008. “17대 국회의원의 입법활동과 성차분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로.” 『의정연구』 25권. 83-110.
- 한국정책연구원. 2013. “2014년 지방선거와 여성대표성 확대방안.” 『KWDI brief』 25.
- 황아란. 2002. “국회의원 후보의 당선경쟁력에 대한 성차 연구.” 『한국정치학회보』 36집 제1호.

203-222.

황아란·서복경. 2011. “여성의 정치적 대표성과 선거제도 효과.” 『선거연구』 제1권 제1호. 99-128.

황영주. 2006. “양성평등, 역량강화 및 법 제도개선: 지방여성의원 진출의 활성화 방안.” 『비교민주주의 연구』 2권 1호. 63-100.

Carroll, Susan. 2001. *Impact of Women in Public Office*. Bloomington, In: University of Indianan Press.

Cowley, Philip, and Sarah Childs. 2003. “Too Spineless to Rebel? New Labour’s Women.” *MPs British Journal of Political Science* 33. 346-365.

Dahlerup, Drude. 1988. “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics.” *Scandinavian Political Studies*, Vol.11. 275-298.

Hun, Mala. 2002. “Puzzles of women’s rights in Brazil.” *Social Research* 69. 733-751.

Kanter, Rosabeth Moss. 1977. “Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women.” *American Journal of Sociology*, Vol.82. 965-990.

Krook, Mona Lena. 2006. “Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide.” *Politics & Gender*, Vol.2. 303-327.

OECD대한민국정책센터. 2018. 『한눈에 보는 정부 2017』. OECD대한민국정책센터 공공관리정책본부.

국제의회연맹. <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010119.htm>(검색일: 2019.5.1).

로앤비. <http://www.lawnb.com/Info/ContentView?sid=L000001725#P47>(검색일: 2019.3.20).

중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://info.nec.go.kr>)(검색일: 2019.03.25).

접수일자: 2019년 3월 31일, 심사일자: 2019년 4월 19일, 게재확정일: 2019년 5월 3일
--

[Abstract]

A Study on the Expansion of Women's Political Participation: Focusing on the Analysis for the Results of the Nationwide Simultaneous Local Elections

Park, Beom-Jong | Pukyong National University

This study examines the effect of women's participation on the results of nationwide simultaneous local elections that induce women's political participation through various electoral system changes. Based on the results, we suggest policy for increasing women's political participation through revision of the election law.

First, it proposes to establish a 30% mandatory provision for women quota in city and provincial elections and election of basic local governments. Second, in the metropolitan council election, the recommendation provision of 30% of the quota system for women was revised as a mandatory provision, and the introduction of multi-member districts applied to the municipal council elections is proposed. Third, it proposes to remove the articles of Article 26 ② and ④ of the Public Election Law in the election of the basic members.

In addition, we suggested that women's choice in the process of nomination should be enhanced by strengthening the organization of women through civic education, youth leadership program, women's political academy, women's political exposition and various networks.

The amendment of the election law for women to expand political participation will be an important model for participation of young people and political participation of various social underprivileged.

-
- Keyword: Women's political participation, Women's political representation, nationwide simultaneous local elections, multi-member districts, proportional representation, women quota system

정치자금법상 정당의 정치자금제도 개선방안

이부하 | 영남대학교 법학전문대학원

+ 국문요약 +

법인이나 단체가 정치자금을 기부할 수 있느냐 여부는 비교형량을 통해 판단되어야 한다. 첫째, 법인이나 단체의 기탁금 기부를 통한 정치활동이 국민의 의사형성을 왜곡시킬 수 있는 가능성이 존재한다. 둘째, 법인이나 단체의 기탁금 기부행위와 법인이나 단체의 구성원의 의사가 상충되고 침해되는 경우가 발생할 가능성이 높다. 셋째, 법인이나 단체가 소신에 따라 정치적 의사를 제대로 표현하기 어려운 정치상황에서 이를 전면적으로 허용할 경우 부정한 정치자금 기부의 악용 가능성이 있다.

지정기탁금 제도를 법률에 규정해야 한다. 첫째, 국민의 기탁 의사와 무관하게 다른 정당에게 정치자금이 지급됨으로써 정치적 의사의 왜곡과 정치자금의 불평등한 배분으로 이어지게 된다. 둘째, 개인이 특정 정당에 기탁금 기부를 법률에서 금지하는 것은 정치적 의사표현에 대한 과도한 제한이며 침해 가능성이 높다. 셋째, 현행 정치자금법상 기탁금의 배분·지급 방식에 의하면, 특정 정당은 국가의 정치자금 지급을 통해 이중의 재정적 지원을 받게 된다.

I. 서론

「정치자금법」에 의하면, ‘정치자금’이란 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입, 정치활동을 위하여 정당(중앙당창당준비위원회를 포함한다) 및 「공직선거법」에 따른 후보자가 되려는 사람, 후보자 또는 당선된 사람, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원, 그 밖에 정치활동을 하는 사람에게 제공되는 금전이나 유가증권 또는 그 밖의 물건 및 이러한 사람들의 정치활동에 소요되는 비용을 말한다(정치자금법 제3조). 정당이 정치활동을 하려면 필수불가결하게 자금이 필요한데, 이러한 정당의 정치자금에 대해 규율하는 법률이 「정치자금법」이다.

불법 정치자금 전달로 사회적 물의를 일으킨 대표적 사례가 있다. 수천만 원대의 정치자금을 모아 국회의원들에게 건넨 혐의 등으로 경찰 수사를 받은 김용희 한국어린이집총연합회(한어총) 회장이 직무가 정지될 위기에 처했다. 임원 불신임결의가 결정될 경우 김 회장은 직무에 관한 모든 권한이 정지된다. 이후 총회가 최종 승인하면 회장 자격이 박탈된다. 김 회장은 2013년 국공립분과위원장으로 활동하던 당시 지역 분과위원들에게 공문을 보내 기부금 명목으로 총 4,570만 원을 걷은 뒤, 국회의원 5명에게 각각 수백만 원 상당의 후원금을 전달하도록 지시한 혐의를 받고 있다(<http://www.fnnews.com/news/201902191723491801>).

「정치자금법」을 살펴보면, 지역선거구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자는 후원회를 두어 후원금을 모금할 수 있다. 또한 국회의원·국회의원후보자 등의 후원회는 연간 각각 1억 5천만 원까지 모금할 수 있다. 그러면 지방자치단체의 장 선거의 후보자는 후원회를 둘 수 있는가? 또한 지방의회의원선거의 후보자는 후원회를 둘 수 있는가? 정치자금법에 의하면, 지방자치단체의 장 선거의 후보자는 후원회를 둘 수 있으나, 지방의회의원선거의 후보자는 후원회를 둘 수 없다. 양 선거 후보자 간에 법률에서 차별을 하는데 타당하며 합리적인 근거가 있는지 모르겠다. 민주적 선거과정을 이루기 위해 모든 공직선거에 출마하는 예비후보자가 후원금을 모금할 수 있도록 하는 것이 타당하지 않을까 생각된다.

선거제도의 성패는 선거인의 의사가 비례적으로 반영되느냐 여부가 관건이다(이부하 2009, 675). 정치자금 제도도 마찬가지로 유권자의 정치자금 기부 의사가 비례적으로 반영될 수 있는 정치자금 제도를 갖추어야 그 제도의 정당성 및 타당성을 갖추게 된다. 이 글에서는 먼저 정치자금 제도에 대한 헌법적·입법정책적으로 논의할 사항들을 검토하고 그 개선방안을 제시해 본다(이하 II). 다음으로 본문에서 주장한 내용을 정리해 본다(이하 III).

II. 정치자금제도에 대한 헌법적·입법정책적 논의사항

1. 정치자금으로서 수입의 종류와 그 배분·지급

정치자금법 제3조에 의하면, 정치자금으로서 수입에는 당비, 후원금, 기탁금, 보조금 및 정당의 부대수입 등이 있다. 당비는 명목 여하에 불구하고 정당의 당헌·당규 등에 의하여 정당의 당원이 부담하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건으로서, 최고한도액의 제한이 없다(동법 제4조, 제5조). 후원금은 후원인이 정치자금법 규정에 의하여 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건으로서, 후원인 1인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 연간 2천만 원을 초과할 수 없다. 또한 후원인은 1회 10만 원 이하, 연간 120만 원 이하의 후원금은 이를 익명으로 기부할 수 있다(동법 제11조).

기탁금은 정치자금을 정당에 기부하고자 하는 개인이 정치자금법의 규정에 의하여 선거관리위원회에 기탁하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말한다. 1인이 기탁할 수 있는 기탁금은 1회 1만 원 또는 그에 상당하는 가액 이상, 연간 1억 원 또는 전년도 소득의 100분의 5 중 다액 이하로 정하고 있다(동법 제22조). 기탁금은 국고보조금 배분율에 따라 배분·지급된다(동법 제23조). 즉, 중앙선거관리위원회가 매 분기 말일까지 선거관리위원회에 기탁된 기탁금을 해당 분기의 말일부터 14일 이내에 기탁금의 모금에 직접 소요된 경비를 공제하고 지급 당시 국고보조금의 배분율(기본비율+의석수비율+득표수비율)에 따라 정당의 중앙당에 배분·지급한다.

보조금이란 정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권을 말한다. 중앙선거관리위원회는 정치자금법 제25조 제1항의 규정에 의한 보조금(경상보조금)을 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 정치자금법 제25조 제2항의 규정에 의한 보조금(선거보조금)을 당해 선거의 후보자등록마감일 후 2일 이내에 정당에 지급한다. 또한 공직후보자 '여성추천보조금'(동법 제26조)과 공직후보자 '장애인추천보조금'(동법 제26조의2)이 있다. 보조금의 배분(동법 제27조)에 있어 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체) 제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다. 보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 가진 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의

100분의 2씩을 배분·지급한다. 1. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의원선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당, 2. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 가진 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당, 3. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당이다. 정치자금법 제27조 제1항 및 제2항의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한 잔여분 중 100분의 50은 지급 당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급한다.

2. 법인·단체의 기탁금 기부 금지 제도

1) 기탁금 배분·지급 현황

현행 정치자금법에서는 법인 또는 단체가 정치자금을 기부할 수 없고, 법인이나 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다고 규정하고 있다. 법인이나 단체가 정치자금, 특히 기탁금을 기부할 수 있도록 허용해야 하는지 여부가 논의되고 있다. 다음은 2018년도와 2017년도 정당에 배분·지급된 기탁금 내역이다.

2018년도 기탁금 20억 7백여만 원 정당에 배분·지급

지급총액		더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	대한애국당	민중당
총지급액 (A)	20억 7백만 원	6억 4천만 원	6억 3천만 원	4억 6천만 원	1억 2천만 원	1억 2천만 원	1백만 원	4천만 원
	100.0%	31.8%	31.4%	22.9%	5.9%	5.9%	0.05%	2.0%

중앙선거관리위원회 보도자료에 의하면, 2018년 총액기준으로 더불어민주당 6억 4천

여만 원, 자유한국당 6억 3천여만 원, 바른미래당 4억 6천여만 원, 민주평화당 1억 2천여만 원, 정의당 1억 2천여만 원, 민중당 4천여만 원, 대한애국당 1백여만 원을 지급했다고 밝혔다(중앙선거관리위원회 2019년 1월 14일 보도자료).

2017년도 기탁금 40억 3백만여 원 정당에 배분·지급

지급총액		더불어민주당	자유한국당	국민의당	바른정당	정의당	대한애국당	민중당
총지급액 (A)	40억 3백만 원	12억 6천만 원	12억 9천만 원	9억 4천만 원	2억 3천만 원	2억 5천만 원	2백만 원	8백만 원
	100.0%	31.5%	32.2%	23.5%	5.7%	6.2%	0.05%	0.2%

중앙선거관리위원회 보도자료에 의하면, 2017년 총액기준으로 정당별로는 더불어민주당이 12억 6천만 원, 자유한국당 12억 9천만 원, 국민의당 9억 4천만 원, 바른정당 2억 3천만 원, 정의당 2억 5천만 원, 민중당 8백만 원, 대한애국당 2백만여 원 등이다(중앙선거관리위원회 2018년 1월 12일 보도자료).

2) 법인이나 단체의 기탁금 기부 허용 여부

(1) 허용하자는 입장

첫째, 법인이나 단체가 기탁금을 기부할 수 있도록 하여 법인이나 단체도 정치적 표현의 자유나 정치활동의 자유를 향유할 수 있도록 해야 한다는 것이다(음선평 2015, 190). 기업 등이 막대한 자금력에 의한 기탁금 기부로 인한 부작용을 방지하기 위해 기부 금액에 대한 상한액을 규정하여 이를 제한하면 되지 전면적으로 정치자금(특히 기탁금) 기부 자체를 법에서 금지하는 것은 타당하지 않다는 입장이다(최희경 2018, 271). 예를 들면, 법인이나 단체에 대한 소액기부를 허용하거나 법인이나 단체가 기부할 수 있는 상한액을 정한다면, 현재 정치자금법상 전면적 기부 금지에 대한 대안적 방법이 될 수 있다는 것이다(기현석 2016, 185; 조소영 2016, 163).

둘째, 정치자금법에서 법인이나 단체가 기탁금을 기부할 수 없도록 함으로써 오히려 불법 정치자금을 수수하는 일이 발생한다는 것이다. 법인이나 단체의 정치자금 기부 금지가 정치인의 정치활동의 자유에 대한 심각한 침해를 불러일으킨다는 것이다(성중탁 2015, 229). 또한 법인이나 단체의 후원금 기부가 금지되는 상황에서 기탁금 기부까지 금지하는

것은 법인이나 단체가 합법적인 정치자금을 기부할 수 있는 방법을 원천적으로 봉쇄하는 것이라는 입장이다(성중탁 2015, 229). 역으로 전면적 기부 금지는 기부행위자의 입장에서 헌법상 인격의 자유로운 발현을 위해 필요한 행위를 할 수 있어야 한다는 의미에서 일반적 행동의 자유를 제한할 수 있다는 것이다(헌재 2014.2.27. 2013헌바106, 286).

(2) 비영리법인이나 비영리단체에게만 허용하자는 입장

영리법인(사기업)이 기탁금을 기부할 수 있도록 허용하는 것은 국민 정서상 시기상조라는 입장이다. 반면, 비영리법인이나 비영리단체는 기부 금액의 상한액을 정하여 기부할 수 있도록 허용하자는 입장이다. 이렇게 하면 기업과 정치권 간의 정경유착의 방지를 위해 소액기부를 장려함으로써 다수의 정치후원이 가능하게 될 수 있다는 것이다(조성대 2012, 95).

(3) 사건

법인이나 단체가 기탁금 기부를 할 수 있느냐 여부는 입법자의 구체적인 입법형성이 있어야 가능하다. 즉, 원칙적으로 입법자의 입법형성의 자유에 속한다. 다만, 입법자의 재량권이 합리적 이유없이 차별하거나 기본권을 과도하게 침해해서는 안 된다. 법인이나 단체가 정치자금을 기부할 수 있게 하느냐 아니면 기부할 수 없게 하느냐는 법인이나 단체의 정치자금 기부의 자유와 이와 대립되는 공익 간에 비교형량이 이루어져야 한다. 몇 가지 논점을 찾아볼 수 있다.

첫째, 법인이나 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 다수 국민의 정치적 의사형성을 왜곡시킬 수 있는 가능성이 존재한다. 최순실 사건은 이를 입증하는 것이다. 둘째, 법인이나 단체의 정치자금 기부행위와 법인이나 단체의 구성원의 의사가 상충되고 침해되는 경우가 발생할 가능성이 높다. 셋째, 법인이나 단체가 소신에 따라 정치적 의사를 온전히 표현하기 어려운 정치상황에서 이를 전면적으로 허용할 경우, 법인이나 단체에 의한 정치자금 기부의 남발이 일어날 수 있다. 반면 정치인의 입장에서 보면, 자신의 당선에 상당히 기여한 단체나 법인에게 이익을 주는 정책결정을 하거나 자신에게 기부를 하지 않은 단체나 법인에게 정치적 보복을 가하거나 혜택을 부여하지 않는 등 정치권력 남용 가능성이 존재한다. 비영리법인이나 비영리단체는 정치자금을 기부할 수 있도록 하고, 영리법인(기업)은 금지하는 것은 국민의 의사형성 왜곡을 방지하는 데 실효성이 떨어진 다. 영리법인(기업)이 비영리법인이나 비영리단체를 설립하여 간접적으로 기부할 수도 있기 때문이다. 결론적으로 우리나라 현실적인 정치상황에서 법인이나 단체의 정치자금 기부

금지를 통해 달성하려는 공익이 제한받는 사익 보다 크다고 생각된다. 부연하자면, 현행 정치자금법상 법인이나 단체의 기탁금 기부를 금지한 법제도는 현재와 같이 특정 정당에게 유독 국고보조금의 비율이 높은 상황에서 그리고 그 기탁금 배분에 있어서 보조금의 배분기준에 의하여 특정 정당이 중복해서 수혜를 받는 상황에서 더욱 그 의미가 있다.

3. 지정기탁금 제도의 부재

정치자금법 제22조에 의하면, 개인(법인이나 단체는 불가)만이 기탁금을 각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다)에 기탁할 수 있다. 이렇게 기탁된 기탁금은 국고보조금 배분율에 따라 배분·지급된다. 현행 정치자금법에 의한 방식대로 기탁금이 배분·지급되게 되면, 특정 정당에게 기탁금을 기탁하려는 개인의 정치적 의사와 무관하게 배분·지급된다. 즉, 개인이 기탁하려는 정당에게 그 개인의 기탁금이 전달되지 않는다. 기탁자의 의사와 무관하게 정당들에게 기탁금이 배분·지급된다. 과거 정치자금법에서 기탁금은 특정 정당을 지정하지 않는 ‘일반기탁금’제도와 특정 정당을 지정해서 기탁하는 ‘지정기탁금’제도가 있었다. 그런데 지정기탁금제도는 1997년의 법률개정을 통하여 폐지되었다(현재 1999.11.25. 95헌마154, 575).

현재는 지정기탁금제도가 없고 일반기탁금제도만 존재하기 때문에 특정 정당에 기탁하려는 의도를 상쇄시키기 때문에 상대적으로 적은 액수의 기탁금이 기탁된다. 중앙선거관리위원회 보도자료에 의하면, 2018년 한 해 동안 국민 총 22,054명이 20억 5천여만 원의 기탁금을 선관위에 기탁했다고 밝혔다. 중앙선거관리위원회는 국민 기탁금을 매 분기마다 모금에 필요한 비용을 공제하고 각 정당에 지급하며 2018년 총액기준으로 더불어민주당 6억 4천여만 원, 자유한국당 6억 3천여만 원, 바른미래당 4억 6천여만 원, 민주평화당 1억 2천여만 원, 정의당 1억 2천여만 원, 민중당 4천여만 원, 대한애국당 1백여만 원을 지급하였다고 밝혔다(2019.1.14. 중선위 보도자료).

2017년 6월 30일 일부개정된 정치자금법 제6조 1호에 중앙당(혹은 중앙당창당준비위원회)을 후원회지정권자로 새로이 포함시켰다. 그러나 후원금은 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건임에 반하여, 기탁금은 기부하고자 하는 개인이 기탁금을 각급 선거관리위원회에 기탁하고 중앙선거관리위원회가 보조금의 배분 기준에 따라 배분·지급하는 금전 등을 말한다. 여기서 말하는 지정기탁금은 개인이 직접 다른 매개체를 통하지 않고 특정 정당을 지정하여 기부하는 금전 등을 의미한다.

지정기탁금제도를 정치자금법에 두지 않음으로 말미암아 첫째, 국민의 기탁 의사와 무관하게 다른 정당에게 정치자금(기탁금)이 지급됨으로써 정치적 의사의 왜곡과 정치자금의 불평등한 배분이 발생한다(김도협 2017, 53). 둘째, 개인이 특정 정당에 기탁금을 기부하는 것을 법에서 금지하는 것은 정치적 의사표현에 대한 과도한 제한이 될 수 있다. 개인의 지정기탁금으로 인한 특정 정당에 대한 영향력 행사 방지를 위해서는, 정치적 이익과 경제적 이익의 연계가 있는지를 판단하기 위해 지정기탁금 내역을 일반에 공개하면 된다. 유권자는 정당의 정책을 결정하는 세력에 관하여 알아야 하고, 정치자금의 제공을 통하여 정당에 영향력을 행사하려는 사회적 세력의 실체가 정당의 방향이나 정책과 일치하는가를 국민 스스로 판단할 기회를 가져야 한다(헌재 1999.11.25. 95헌마154, 575). 즉, 개인이 특정 정당을 지정해서 기탁할 수 있게 하되, 기탁금액과 기탁자의 성명 등을 공고하여 유권자가 통제할 수 있게 하면 된다. 셋째, 현행 정치자금법에 의한 기탁금의 배분·지급 방식에 의하면, 특정 정당은 이중의 재정적 지원을 받게 된다. 예를 들면, 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 국고보조금을 배분·지급받고, 또다시 동일한 비율로 기탁금을 수령하게 된다. 이는 정치자금에 있어서 정당 간에 부익부 빈익빈 결과를 초래하게 된다.

4. 후원금 제도의 문제점

1) 외국의 후원금 제도

정치자금법 제11조에는 후원인의 기부한도를 규정하고 있다. 정당의 재정적 기반의 중심은 정치자금 중 주로 후원금에 두어야 한다. 이러한 취지에서 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금의 상한을 상향시켜 대중적 기반 위에서 정당이 건설한 재정을 마련할 수 있는 법제도적 틀을 마련해야 한다. 미국의 경우, 후원금 기부 1위는 '르네상스 테크놀로지스'의 공동 CEO인 로버트 머서로, 테드 크루즈 후보를 후원하는 보수 성향 PAC들에 1,670만 달러를 기부했다. 후원금 기부 2위인 패럴론 캐피털 매니지먼트의 설립자 토머스 스타이어는 기후 변화를 활동목표로 삼는 진보적 PAC에 1,300만 달러를 기부했다(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160502500256>).

독일의 경우, 독일 정당들은 국회의원선거의 정당투표에서 획득한 표에 대하여 1표당 0.70유로(약 1,100원)의 국고보조금을 지급받는다. 다만, 최초의 400만 표까지는 0.85유로(약 1,200원)를 지원함으로써 군소정당과 신생정당을 상대적으로 유리하게 지원해

준다. 또한 독일의 정당들은 당원이나 개인으로부터 모금한 후원금에 대해서는 1유로(약 1,300원)당 0.38유로(약 500원)의 국고보조를 해준다. 이러한 국고보조는 개인당 3,300유로(약 430만 원) 이하의 금액에 대해서만 적용된다. 이는 당원이나 개인에 의해 소액 후원이나 다수인 후원을 장려하도록 설계된 국고보조금 제도에 기인한 것이다. 또한 자선단체와 노동조합, 직능단체, 산업·경제단체의 기부는 원칙적으로 제한되어 있다. 독일의 경우 개인 후원자들에게 매년 1,500유로(약 200만 원)까지 소득공제를 해주고, 세액공제는 연 825유로(약 110만 원) 이내에서 기부액의 절반까지 해준다(Heinrich Pehle 2015, 4f.).

2) 입법정책적 제안

입법정책적으로 제안하자면, 정치자금법상 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금의 상한액을 연간 5천만 원으로 상향조정하되, 후원인은 실명으로만 후원금을 기부할 수 있도록 하고 정당은 후원금의 수입과 지출 내역을 전액 공개하도록 해야 한다.

정치자금법 제11조 제3항에서는 “후원인은 1회 10만 원 이하, 연간 120만 원 이하의 후원금은 이를 익명으로 기부할 수 있다.”고 규정하고 있다. 정치자금법상 “정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지”하려는 입법목적은 달성하기 위해서는 후원인은 ‘실명으로’ 후원금을 기부하게 해야 한다.

5. 국고보조금의 배분 문제

1) 정당에 대한 국고보조금의 합헌성

정당에 대한 국가의 직접적인 재정 지원은 헌법적으로 정당화된다(BVerfGE 85, 264 (283 ff.)). 정당은 국민의 의사를 국가의사로 전달하는 헌법적 기능을 수행하기 때문이다(이부하 2012, 4). 그러나 원칙적으로 정당은 스스로 자신의 재정을 마련하고 충당해야 한다. 즉, 국가는 보충성원리에 입각하여 정당에 재정 지원을 하는 것이다(Christoph Degenhart 2010, Rn. 90). 정당에 대한 국고보조금 지급은 한 측면에서는 정당을 보호하고 육성하는 데 기여하지만, 다른 측면에서는 정당의 국가에 대한 기속을 강화시켜 국가에 의해 정당활동의 자유가 침해될 수 있다.

유권자들로부터 얻은 선거결과에 비례하여 국가의 재정 지원이 이루어져야 합헌적이라

할 수 있다(BVerfGE 85, 264 (283)). 예를 들어 국회의원선거에서 획득한 득표수에 비례하여 국고보조금을 지급한다면 합헌적이다(Christoph Degenhart 2010, Rn. 91). 국고보조금을 지원함으로써 얻어지는 공익은 정당이 정치자금과 관련하여 사적(私的)인 재정 지원을 받아 사적 영향력으로부터 자유로울 수 있고, 여러 정당이 국고보조금을 지원함으로써 정당 간에 평등한 기회를 부여함에 있다(김도협 2017, 55).

2) 국고보조금 배분·지급 기준의 문제

(1) 국고보조금의 중요한 배분기준으로서 교섭단체 구성 여부

정치자금법 제27조에 의하면, “정상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체) 제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.”고 규정하고 있다. 가장 우선적인 배분·지급 기준은 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 다수의석을 가진 정당인지 여부로 전체 보조금의 2분의 1을 배분·지급한다. 정치자금법은 교섭단체를 구성할 정도로 다수의석을 가진 정당들에 보조금의 50/100을 우선 배분함으로써 ‘다수의석을 가진 원내정당 중심주의’를 채택하여 집행하고 있다(헌재 2006.7.27. 2004헌마655, 250). 정치자금법의 입법목적이나 개정취지는 ‘4대 정당 체제’를 예상하고 국고보조금 배분비율을 정한 것이다(헌재 2006.7.27. 2004헌마655, 250). 문제는 국고보조금의 배분·지급 기준이다. 현행 국고보조금의 배분·지급 기준은 소수정당에게 일정 범위의 보조금을 지급하여 소수정당의 보호·육성을 한다는 생각은 조금도 없다.

정치자금법에 공평하고 객관적인 국고보조금의 배분·지급 기준을 설정하지 않는다면, 국민의 다양한 정치적 의사가 정당정치에 반영되지 않는 것이고 결국, 국가결정에 있어서 올바르게 전달될 수 없는 것이다. 정치자금법상 국고보조금의 우선적 배분·지급 기준인 교섭단체 구성 여부와 관련하여, 교섭단체(Fraktion)는 원칙적으로 국회에 일정 수 이상의 의석을 가진 정당이 정당의 정강정책을 소속의원을 통해 최대한 국정에 반영하고 소속의원으로 하여금 의정활동을 효율적으로 수행하기 위해 구성한 원내 결사체이다(허전 2000, 259; 정극원 2008, 437; 이부하 2017, 97). 국회법에서 교섭단체를 두도록 허용한 이유는 동일 정당 소속의원들의 원내 행동통일을 기함으로써 정당의 정책을 위한 의안심의에서 정당의 의사를 최대한 반영하기 위함이다(이부하 2017, 97). 즉, 교섭단체는 국회의 의정활동을 효율적으로 수행하기 위한 원내 결사체이지, 국고보조금을 받기 위해 설립한 단체가 아니다. 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에게 전체 2분

의 1의 국고보조금을 지급하도록 하는 것은 국민의 정치적 의사 매개체로서 정당의 역할과 관련하여 헌법적 근거가 충분하거나 합리적이지 못하다. 국고보조금의 배분·지급에 있어서 정당의 규모나 정치적 영향력, 정당이 선거에서 거둔 실적 등에 따라 차별을 할 수는 있지만, ‘동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당’에게 전체 국고보조금의 2분의 1을 지급하도록 한 것은 공평하지도 합리적이지도 않다.

국고보조금은 정당이 획득한 유권자의 지지에 대한 국가의 재정적 보상이라는 의미를 지닌다. 따라서 교섭단체 구성 여부를 정당이 획득한 득표수보다 우선적인 배분기준으로 삼은 것은 유권자의 의사를 정당하게 평가한 것으로 보기 어렵다. 현행 단순다수제 선거제도 하에서 교섭단체 구성 여부를 우선적 기준으로 한 것은 지역구선거에서 발생한 수많은 사표(死票)를 국고보조금의 배분·지급 산정에 반영하지 못한 것이다.

(2) 비례적이지 않은 국고보조금의 배분·지급

헌법재판소의 견해에 의하면, “의회 내에 안정된 다수세력을 확보할 필요가 있으므로, 다수의석을 가지고 있는 원내정당을 우대하고자 하는 이 사건 법률조항이 부당하다고 하기는 어렵다.”고 실시하고 있다(헌재 2006.7.27. 2004헌마655, 251). 의회 내에 안정된 다수세력의 확보 필요성과 교섭단체를 구성한 다수정당에 대한 국고보조금 지원과는 논리적 관련성이 있는가? 국회 내 거대정당의 다수의석 확보를 위해 필연적으로 국가는 국고보조금을 반비례적으로 배분·지급해야 하는가의 문제이다. 역으로 생각하면, 국가가 국고보조금을 교섭단체를 구성한 다수정당에게 지급하지 않는다면, 국회 내 거대정당의 다수의석 확보는 불가능하다는 말인가?

우리나라 2018년도 국고보조금 지급액을 보면 문제는 드러난다. 다음은 2018년도 정당별 국고보조금 지급액이다.

2018년도 정당별 국고보조금 지급액

지급총액		더불어 민주당	자유한국당	국민의당	바른미래당	민주평화당	바른정당	정의당	대한애국당	민중당
총지급액	884억	297억	274억	23억	173억	50억	6억	54억	57백만	6억
(A)	100.0%	33.6%	31.0%	2.6%	19.6%	5.7%	0.7%	6.1%	0.1%	0.7%

출처: <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000338/39026.do?menuNo=200185>

2018년도 정당별 국고보조금 지급액을 보면, 자신의 정당 소속의원으로 교섭단체를 구성한 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당이 전체 국고보조금의 84.2%를 지급받았다. 특히 혜택을 본 정당은 바른미래당이다. 20대 국회의원 총선에서 바른미래당은 30석을 차지했다. 이는 총의석수의 10%를 차지한다. 반면, 바른미래당에게 지급한 국고보조금은 173억이다. 이는 총액 884억의 19.6%이다. 10%의 의석을 차지한 정당이 19.6%의 국고보조금을 지급받은 것은 반비례적이다. 그에 반해 국민의당은 소속 국회의원이 그 당시 17명이었다. 교섭단체를 구성하려면 20명 이상의 국회의원이 있어야 하는데, 3명의 국회의원이 부족하였다. 국민의당은 23억의 국고보조금만 지급받았다. 국민의당은 총의석수의 5.7%를 차지했지만, 수령한 국고보조금은 2.6%에 불과했다. 선거 결과와 국고보조금 지급액은 전혀 비례적이지 않았다.

헌법재판소는 “현행의 보조금 배분비율은 의석수비율보다는 오히려 소수정당에 유리하고, 득표수비율과는 큰 차이가 나지 않아 결과적으로 교섭단체 구성 여부에 따른 차이가 크게 나타나지 않고 있다.”고 판시하였다(헌재 2006.7.27. 2004헌마655, 251). 이는 우연히 결과론적으로 일치할지는 몰라도, 국고보조금의 제1차적 배분·지급 기준인 교섭단체 구성 여부를 가지고는 타당한 논거는 아니다(김도협 2017, 57). 10%의 의석을 차지한 정당이 19.6%의 국고보조금을 지급받고, 정당 의석이 17석이어서 3석이 부족하여 교섭단체를 구성하지 못한 정당은 23억인 전체 국고보조금의 2.6%만 지급받는 반비례적인 결과가 초래되었다.

3) 여성추천보조금의 지급 문제

정치자금법 제26조¹⁾에서는 공천에 있어서 여성후보자를 추천하는 정당에게 지급하는

1) 정치자금법 제26조(공직후보자 여성추천보조금) ① 국가는 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 및 지역구자치구·시·군의회의원선거에서 여성후보자를 추천하는 정당에 지급하기 위한 보조금(이하 “여성추천보조금”이라 한다)으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 임기만료에 의한 국회의원선거, 시·도의회의원선거 또는 자치구·시·군의회의원선거가 있는 연도의 예산에 계상하여야 한다.

② 여성추천보조금은 제1항의 규정에 의한 선거에서 여성후보자를 추천한 정당에 대하여 다음 각 호의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 지역구시·도의회의원선거와 지역구자치구·시·군의회의원선거에서의 여성추천보조금은 제1항의 규정에 의하여 당해연도의 예산에 계상된 여성추천보조금의 100분의 50을 각 선거의 여성추천보조금 총액으로 한다.

1. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 30 이상 추천한 정당이 있는 경우

여성추천보조금 총액의 100분의 40은 지급 당시 정당별 국회의석수의 비율에 따라, 총액의 100분의 40은 최근 실시한 임기만료에 따른 국회의원선거에서의 득표수의 비율(비례대표전국선거구 및 지역구에서 해당 정당이 득표한 득표수 비율의 평균을 말한다. 이하 “국회의원선거의 득표수 비율”이라 한다)에 따라, 그

보조금(‘여성추천보조금’)을 규정하고 있다. 또한 공직선거법 제47조²⁾에 의하면, “정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.”고 규정하여 정당에게 여성후보자를 추천하도록 권고하고 있다. 또한 “정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”고 규정하고 있다.

헌법 제8조 제3항에서는 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”고 규정하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있도록 하고 있다. 그런데 정치자금법에서 ‘여성추천보조금’ 제도를 두어 임의적으로 보조금을 배분·지급하고 있다. 국고보조금은 원칙적으로 정당의 득표수에 비례하여 지급해야 한다. 그런데 정당이 공직선거에 있어서 여성후보자를 추천하였다는 ‘사실’만으로 국고보조금을 지급하는 것은 국민의 선거결과와 전혀 관계가 없는 것으로, 헌법적 정당성을 갖추지 못한 것으로 판단된다. 여성후보자가 공직선거에서 당선되었을 경우, 이러한 선거결과에 비례하여 그 정당에게 여성후보자 당선 보조금을 지급하는 것은 합헌적일 수 있으나, 추천한 사실만으로 보조금을 지급하는 것은 헌법상 문제의 소지가 있다.

잔여분은 각 정당이 추천한 지역구 여성후보자수의 합에 대한 정당별 지역구 여성후보자수의 비율에 따라 배분·지급한다.

2. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 30 이상 추천한 정당이 없는 경우
 - 가. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 15 이상 100분의 30 미만을 추천한 정당

여성추천보조금 총액의 100분의 50을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다.
 - 나. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 5 이상 100분의 15 미만을 추천한 정당

여성추천보조금 총액의 100분의 30을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 하나의 정당에 배분되는 여성추천보조금은 가목에 의하여 각 정당에 배분되는 여성추천보조금 중 최소액을 초과할 수 없다.
- 2) 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) ① 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.
 - ② 정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.
 - ③ 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.
 - ④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

III. 결론

1. 법인이나 단체의 기탁금 기부 여부는 입법자에게 광범위한 입법형성권이 인정된다. 이러한 문제는 원칙적으로 입법자의 입법형성의 자유에 속하는 영역이다. 다만, 입법자의 재량권이 합리적 이유없이 차별을 가하거나 기본권을 과도하게 침해해서는 안 되는 한계가 있다. 법인이나 단체가 정치자금을 기부할 수 있게 하느냐 아니면 기부할 수 없게 하느냐는 법인이나 단체의 정치자금 기부의 자유라는 사익(私益)과 이와 대립되는 공익(公益) 간에 비교형량을 통해 판단해야 한다. 첫째, 법인이나 단체의 정치자금 기부 허용은 법인이나 단체에 의한 국민의 의사형성의 왜곡을 유발할 수 있다. 둘째, 법인이나 단체의 정치자금 기부행위와 법인이나 단체의 구성원의 의사가 상충되고 침해되는 경우가 발생할 가능성이 높다. 셋째, 법인이나 단체가 소신에 따라 정치적 의사를 온전히 표현하기는 어려운 현재의 정치상황에서 법인이나 단체의 기탁금 기부를 전면적으로 허용할 경우, 불법적인 정치자금의 기부가盛行(盛行)할 수 있다. 반면, 정치인은 자신의 당선에 상당히 기여한 단체나 법인에게 상당한 이익이나 특혜를 주는 정책결정을 하거나 기부를 하지 않은 단체나 법인에게 정치적 보복을 가하거나 혜택을 부여하지 않는 등 정치권력 남용 가능성이 존재한다. 비영리법인이나 단체는 정치자금을 기부할 수 있도록 하고, 영리법인(기업)에게는 정치자금 기부를 금지시키는 것은 국민의 의사형성 왜곡을 방지하는 데 실효성이 떨어진다. 영리법인(기업)이 비영리법인이나 단체를 설립하여 간접적으로 기부할 수도 있기 때문이다. 결론적으로 현재까지의 우리나라 정치적 상황에서 법인이나 단체의 정치자금 기부 금지를 통해 달성하려는 공익이 사익 보다 크다고 생각된다.

2. 현재 정치자금법에 규정되어 있지 않은 지정기탁금제도를 법률에 규정해야 한다. 현행 정치자금법에 지정기탁금제도를 두지 않음으로 인해 첫째, 국민의 기탁 의사와 무관하게 다른 정당에게 정치자금이 지급됨으로써 정치적 의사의 왜곡과 정치자금의 불평등한 배분으로 이어지게 된다. 둘째, 개인이 특정 정당에 정치자금(기탁금)의 기부를 법률에서 금지하는 것은 정치적 의사표현에 대한 과도한 제한이며 침해 가능성이 높다. 개인이 특정 정당에 대하여 영향력을 행사하려고 한다면, 정치적 이익과 경제적 이익의 연계가 있는지를 판단하기 위해 지정기탁금 내역을 일반에 공개하게 하면 된다. 유권자는 정당의 정책을 결정하는 세력에 관하여 인지해야 하

고, 정치자금의 제공을 통하여 정당에 영향력을 행사하려는 사회적 세력의 실체가 정당의 방향이나 정책과 일치하는가를 국민이 판단할 기회를 가져야 한다. 즉, 개인이 특정 정당을 지정하여 기탁할 수 있게 하되, 기탁금액과 기탁자의 성명 등을 공지하여 유권자가 이를 통제할 수 있는 시스템을 갖추면 된다. 셋째, 현행 정치자금법에서와 같이 기탁금의 배분·지급 방식을 따르면, 특정 정당은 국가의 정치자금 지급에 의해 이중의 국가 재정적 지원을 받게 된다. 예를 들면, 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 국고보조금을 배분·지급받고, 동일한 비율로 또다시 기탁금을 받게 된다. 이러한 배분·지급 방식은 정치자금에 있어서 정당 간에 부익부 빈익빈 결과를 초래한다.

3. 후원금 제도와 관련하여, 비교법적으로 고찰해 보면 외국의 정치자금제도에 비해 후원금의 상한액이 상당히 적다. 정치자금법상 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금의 상한액을 연간 5천만 원으로 상향조정하되, 후원인은 ‘실명’으로만 후원금을 기부할 수 있도록 하고 정당은 후원금의 수입과 지출 내역을 전액 공개하도록 해야 한다.
4. 현행 정치자금법에 의하면, 우선적 국고보조금의 지급기준은 ‘동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당’이어야 한다. 이러한 지급기준은 합리적인 근거를 가진 것이라 볼 수 없다. 교섭단체는 국회의 의정활동을 효율적으로 수행하기 위한 원내 결사체이지, 국고보조금을 받기 위해 설립한 단체가 아니다. 헌법재판소의 견해처럼 의회 내에 안정된 다수세력의 확보 필요성을 위해 교섭단체를 구성한 다수정당에게 국고보조금을 우선적으로 1/2을 지원하는 것은 논리적 근거가 부족하다. 역으로 생각하면, 국가가 국고보조금을 다수정당에게 지급하지 않는다면, 국회 내 거대정당의 다수의석 확보가 불가능한 일이란 말인가?

참·고·문·헌

- 기현석. 2016. “법인·단체의 소액기부 허용 적실성에 대한 고찰.” 『법학논총』 제40권 제2호, 161면 이하.
- 김도협. 2017. “정치자금법상의 쟁점과 개선방안에 관한 고찰.” 『인권과 정의』 468호, 49면 이하.
- 성중탁. 2015. “한국의 정치자금법제 개선방안: 법인, 단체의 정치자금 기부허용과 사후 투명성강화를 중심으로.” 이화여대 『법학논집』 제19권 제4호, 209면 이하.
- 음선필. 2015. “정치자금 기탁제도의 합리화 방안.” 『홍익법학』 제16권 제3호, 169면 이하.
- 이부하. 2009. “비례대표선거제에 있어서 의석배분의 원칙과 방식.” 『법과 정책연구』 제9집 제2호, 675면 이하.
- _____. 2012. “정당공천제도와 당내민주주의.” 『세계헌법연구』 제18권 제2호, 1면 이하.
- _____. 2017. “교섭단체에 관한 헌법적 고찰.” 『법학논고』 제58집, 93면 이하.
- 정극원. 2008. “대의민주제와 교섭단체 구성 의석수.” 『토지공법연구』 제41집, 435면 이하.
- 조성대. 2012. “한국의 현행 정치자금법의 쟁점과 정책 대안.” 『입법과 정책』 제4권 제1호, 83면 이하.
- 조소영. 2016. “기업의 정치자금기부 규제에 관한 헌법적 검토.” 『공법학연구』 제17권 제4호, 151면 이하.
- 최희경. 2018. “정치자금 규제와 평가.” 이화여대 『법학논집』 제23권 제1호, 261면 이하.
- 허 전. 2000. “교섭단체의 의의와 그 구성 하한선의 헌법적 판단.” 『공법연구』 제29집 제1호, 257면 이하.

Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 26. Aufl. 2010.

Heinrich Pehle, Die Finanzierung der Parteien in Deutschland. 2015, 5.20.

접수일자: 2019년 3월 25일, 심사일자: 2019년 4월 19일, 게재확정일: 2019년 5월 3일

[Abstract]

Improvement Plan of Political Funds System in the Political Funds Act

Lee, Boo-Ha | Law School, Yeungnam University

Whether or not a corporation or organization can donate political funds should be judged through the jurisdiction between the freedom of association of corporations or organizations to donate political funds and the opposing public interests. First, there is a possibility that political activities through corporate donations and political donations can distort people's thinking. Second, there is a high possibility that the donation of political funds by a corporation or an organization and the intention of a member of a corporation or a corporation may be contradicted or infringed. Third, there is a possibility that abusive political funds donation can be exploited if the corporation or organization accepts it completely in a political situation where it is difficult to express political intention properly. In conclusion, in the political situation in Korea up to now, the public interest to achieve through the prohibition of the contribution of the corporation or the organization to the political fund is bigger than the private interest.

■ **Keyword:** political funds, deposits, support payments, state subsidies, negotiating groups

정치후원금 기부문화 활성화를 위한 제도 및 세제의 개선방안 연구

김수성* | 사립학교교직원연금공단

고윤성** | 한국의국어대학교

+ 국문요약 +

본 연구는 정치후원금의 기부문화 활성화를 위한 세제 및 제도의 지원에 관한 개선안을 모색해보고자 하였다. 본 연구에서는 다음과 같이 주장하고자 한다. 우선, 본인의 정치자금 기부금 이외에 직계존속 및 부양가족이 기부한 정치자금에 대하여도 세액공제를 하여야 한다. 또한, 일반적인 기부금과 같이 정치자금 기부금의 공제율을 상향조정할 필요가 있다. 더불어 불법으로 수수한 정치자금에 대하여 엄격한 가산세를 부과할 필요가 있다. 이밖에, 고액·상습체납자에 대하여 정치자금 기부를 거부하거나 제한하는 규정을 마련하여 음성적인 정치자금의 유입을 차단하여야 한다. 이밖에 정치자금 후원에 대한 제도적인 지원방안을 모색할 필요가 있다. 정치자금 기부자의 가능 범위를 확대하고, 후원회 지정권자 또한 확대할 필요가 있으며, 국고보조금의 지급방식을 개선하여야 한다.

본 연구는 침체되었던 정치자금 모집에 대한 대폭적인 세제지원을 통해 정치자금 모집이 원활히 이루어지고 더욱 많은 정치자금이 모집될 수 있는 발판을 제공하고자 하였다. 본 연구는 정치기부금에 대한 현행 조세지원제도의 문제점을 살펴보고 세제지원의 확대의 필요성과 모집방법의 개선 등을 통하여 정치자금 모집이 선진화된 시스템으로 구축될 수 있는 발판을 제공하였다는 점에서 연구의 의의가 있다.

주제어 | 정치자금법, 기업의 정치자금 기부금, 세액공제, 공제한도, 공제율

* 주저자. ** 교신저자.

I. 서론

민주정치의 발전을 위하여 국민의 한 사람으로서 정치발전에 참여하고 정치의 참여의식을 높이고 국민적 관심을 높이는 방법 중에 가장 대표적인 방법은 정치자금 기부금을 통해 간접적으로 정치에 참여하는 것이라 할 수 있다. 정치는 참여를 통해 이루어지는데 국민의 참여가 활발한 가운데 민주정치는 완성되어 간다고 할 수 있다. 정치에는 많은 사람의 활동과 자금이 수반된다. 그러므로 모든 사람들에게 정치참여의 기회가 있도록 다양한 방안을 마련하여 정치참여의 대상과 재원을 차별하여서는 안 된다. 만일 정치자금을 개인이 부담하도록 한다면 부자들이나 고액 기부자의 지원을 받는 사람만이 정치인이 될 수 있게 된다. 따라서 민주주의 국가에서 정치자금의 상당 부분을 공적인 영역에서 부담하는 것은 당연한 것이라 할 수 있다. 현행법에서는 그런 이유로 정치에 참여하고 싶어도 정치자금이 없는 사람들에게 정치자금의 부담을 덜기 위하여 선거에서 일정 득표율을 이상을 받으면 선거자금을 환급해주는 제도를 마련하고 있는 것이다. 우리나라는 15% 이상의 득표율을 획득한 후보자에게는 선거자금의 대부분을 중앙선거관리위원회에서 환급하여 주고 있다.

정부는 정치활동의 자금모집을 원활하게 하기 위하여 필요한 재원을 마련할 방법을 공식적인 절차에 따라 자발적이고 합리적인 방법으로 모집할 수 있는 여러 가지 방안들을 마련하고 있다. 이 중에서 가장 대표적인 방법으로는 합법적으로 정치자금을 모을 수 있는 것은 정치기부금의 모집이고 기부자에게는 정치자금 세액공제의 조세혜택을 부여하고 있다. 이처럼 민주정치 발전을 위해 정치 참여의식을 높이고 정치에 대한 국민적 관심을 제고시키는 방법 중의 하나로 정치자금 기부를 들 수 있는데, 본 연구에서는 정치후원금의 기부문화 확산을 위하여 제도 및 세제 지원방안을 살펴보고자 하였다.

아직까지도 우리나라 국민은 정치후원금을 기부하는 데 자발적인 부분이 부족하다고 할 수 있다. 정치자금 후원에 대하여 기부문화가 활성화되지 못하는 것은 기존의 정치자금에 대한 부정적인 시각도 있기는 하지만 더욱 근본적인 문제점 중의 하나로는 정치자금 기부금 제도에 대한 문제점과 정치후원금에 대한 적극적인 세제지원이 부족한 이유를 들 수 있다. 현재 선거비용을 모금하기 위해서는 후원회를 통해서만 가능하다. 그러나 현행 법규에서는 후원회를 설치할 수 있는 사람을 한정하고 있는 상황이다. 또한, 정치자금법에서는 후원금 이외에 정당의 가장 큰 수입원이 되고 있는 국고보조금의 배분방식에 대하여 정하고 있는데 이에 대한 배분방식의 문제점도 지적되고 있는 상황이다. 이밖에 정치

후원금을 받은 비영리법인의 정보공개 미비로 인하여 후원자의 신뢰도가 실추되기도 하며, 불법적인 정치자금 모집하는 등 제도적으로 다양한 불합리한 점이 있다. 게다가 제도적인 문제점뿐만 아니라 정부에서 지원해줄 수 있는 세제지원도 미비하다고 할 수 있다.

현재 정치후원금을 기부하면 연말정산을 하는 시점에 10만 원까지는 세액공제를 전액 받을 수 있다. 그리고 10만 원 초과분은 해당 금액의 15%를 공제받고 3천만 원 초과분에 대하여는 25%의 세액공제를 받도록 조세혜택을 부여하고 있다. 그러나, 우리나라의 정치기부금에 대한 공제율은 주요국에 비해 기부금의 세액공제율이 낮은 수준이며, 본인 명의가 아닌 부양가족 명의로 기부한 정치자금은 세액공제가 되고 있지 않는 실정이다. 또한, 불법적인 정치자금을 모집시에도 증여세가 부과되지 않고 있어 정치자금 기부 시에 많은 문제점들이 노출되고 있다. 이와 같은 상황하에서 본 연구에서는 정치자금 기부금에 대한 제도와 세제의 문제점을 살펴보고 정치후원금의 기부문화 확산을 위한 개선안을 제시하고자 하였다.

본 연구에서는 정치후원금 기부문화의 인식이 부정적인 상황하에서 긍정적인 평가를 유도하고 실제로 정치자금의 기부를 자발적으로 실행하는 세제 개선 및 제도 지원 방안을 모색해 보았다. 우선, 세제적인 지원 방안으로는 현재 본인 이외에 부양가족이 정치후원금을 기부하더라도 연말정산에서 제외될 뿐만 아니라 현금 이외에 현물로 기부 시에도 기부금 공제를 받지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 부양가족의 명의로 기부한 정치자금에 대하여 공제를 허용할 필요가 있다. 그리고 일반적인 기부금에 대하여 적용하는 기부금 손금산입 및 공제율을 정치기부금에 대하여도 동일하게 적용하여 정치자금 기부 시에 공제율을 상향조정할 필요가 있으며 저소득자의 정치후원금 기부 시 당해 연도에 전액 공제를 받지 못하는 경우에는 이월공제를 적용할 필요가 있다. 반면, 불법수수 정치자금에 엄격한 가산세를 부과하여 불법정치자금 후원을 근절시킬 필요가 있다. 그리고 고액·상습체납자에 대하여 정치자금 기부를 거부하거나 제한하는 규정을 마련할 필요가 있다.

이와 더불어 제도적 지원 방안은 다음과 같다. 우선, 정치자금 기부금 가능자의 확대를 할 필요가 있다. 현재 공무원 등의 후원금 기부에 대하여는 법으로 금지토록 하고 있는 바, 공무원의 후원회 가입과 후원금 기부가 가능하도록 명시적으로 법을 개정할 필요가 있다. 또한, 후원회 지정권자의 확대가 필요하며, 후원회 모금방법도 다양한 방법으로 확대하여 이를 현실화할 필요가 있다. 현재 공무원과 사립학교 교원은 중앙선거관리위원회를 통해서만 기탁금을 기부할 수 있으며, 외국인과 법인·단체는 정치후원금을 기부할 수 없다. 이러한 한계점을 극복하고 보다 적극적인 기부를 통해 온 국민이 정치에 참여할

수 있는 방안을 모색해볼 필요가 있다.

정치자금은 정치활동을 위하여 소요되는 제반 경비를 말하는데, 정치자금과 관련한 부정을 방지하고 건전한 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 정치자금법을 제정·시행하게 되었다. 현재 정치자금을 기부하거나 받을 경우에는 정치자금법에 의하여야 한다. 본 연구에서는 정치자금법에서 모집하고 있는 정치자금의 기부금에 대한 세액공제의 처리상의 문제점과 개선방안을 살펴보고자 하였는데, 정치자금 기부금의 합리적인 모집과 기부금 모집을 위한 세제지원에 대한 방안을 구체적으로 모색해 보고자 하였으며, 중·장기적인 측면에서 선진국과 같은 정치자금의 모집이 원활하게 모집될 수 있도록 다방면의 노력이 필요하다.

정치자금과 관련한 기부금에 대한 선행연구는 그다지 많지 않은 편이다. 정치자금의 모집과 관련한 제도적인 연구가 주를 이루고 있으며, 소액기부 정치자금에 대한 조세지원의 연구로 유재권(2018)의 연구가 있으며, 정치자금 과세의 문제점과 개선방안에 대하여 언급한 연구로는 김두형(2005)의 연구가 있을 뿐 대다수는 정치자금 기부금의 제도적 개선방안을 제시하고 있는 상황이다. 선행연구를 살펴보면 주로 정치자금법의 제한에 대한 연구와 정치자금 모집에 대한 개선방안에 대하여 살펴본 연구가 대다수이다. 우선, 정치자금법의 제한에 대한 연구를 살펴보면 대표적인 연구로는 강경근(1999)의 연구, 기현석(2013)의 연구, 김선화(2009)의 연구 등이 있으며, 성중탁(2015)의 연구에서는 헌법상 정치적 표현의 자유와 정치자금 규제의 관계에 관하여 최근 미국 연방대법원 판결을 중심으로 살펴보았다. 반면, 엄기홍(2003)의 연구에서는 미국의 정치 기부금 제한법과 이익집단에 대하여 살펴보았다. 이밖에 법인과 단체의 정치자금 기부를 허용할 것인가에 대하여 불법정치 자금의 근절과 관련하여서는 음선필(2015)의 연구가 있으며, 기업 정치자금 기부의 제도적 해법에 대하여 전용주(2004)의 연구가 있다. 또한, 조성대(2012)는 한국의 현행 정치자금법의 쟁점과 정책 대안을 제시하였고, 최희경(2012)은 미국의 정치자금 규제에 관한 헌법적 고찰을 하였다. 홍완식(2011)은 법인·단체의 정치자금 기부금지에 대하여 심도있는 분석을 하였다.

둘째, 정치자금 모집에 대한 개선방안 연구로 손재권(2011)의 연구와 유기준(2009)의 연구가 대표적이다. 손재권(2011)은 정치자금의 적정하고 원활한 조달과 투명성 확보방안을 살펴보았고, 유기준(2009)은 공직선거, 정당제도 및 정치자금제도 개선방안을 살펴보았다. 이상의 선행연구와는 달리 본 연구에서는 정치후원금의 기부문화 확산을 위한 다양한 제도와 세제의 지원방안을 모색해 보았다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 본 연구에서 제시한 정책대안은 향후 정치 자금을 대한 정부와 후원자를 비롯한 과세당국

의 정치적 개선의 기초자료로 활용될 것으로 기대되며 관련 정부부처에 정책적인 대안의 수립과 입법의 과정상에서 근거자료로 활용하는 데 도움이 되길 기대해본다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제II절에서는 정치자금의 이해 및 과세 현황을 살펴보았다. 제III절에서는 정치자금 후원과 기부의 문제점을 살펴보았는데, 현행 정치자금 후원의 세제상의 문제점과 제도상의 문제점을 구분하여 살펴보았다. 제IV절에서는 정치자금 기부금 공제의 확대에 대한 제도와 세제 개선방안을 모색하였으며, 끝으로 연구의 결론을 맺고자 한다.

II. 정치자금의 이해 및 정치자금 기부금의 조세지원 현황

1. 정치자금의 이해

정치자금은 정치활동을 위하여 소요되는 제반 경비를 말한다. 구체적으로 정치자금이 라 함은 당비와 후원금, 기탁금 및 보조금과 정당에서 내부 규정으로 정하고 있는 부대수입을 말한다. 그밖에 정치활동을 위하여 정당이나 공직선거에 의하여 당선된 자와 공직선거의 후보자가 되고자 하는 자를 비롯하여 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 등 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권과 그 자의 정치활동에 소요되는 모든 비용을 말한다. 정치자금법에서는 정치자금의 제공을 적정하게 보장하고 그 수입과 지출내역을 투명하게 공개하여 정치활동에 활용한 자금의 투명성을 확보하고 정치자금과 관련한 부정을 최대한 방지함으로써 건전한 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 이를 구체적으로 정하여 시행하고 있다.

정치자금법에서는 기본적으로 누구든지 이 법에 따라 정치자금을 기부하거나 받을 수 있도록 규정하고 있으며, 정치자금으로 인하여 국민의 불신과 의혹을 사는 일이 없도록 정치자금 사용에 있어서 공명정대하게 운용되어야 하고, 그 회계는 반드시 공개하도록 규정하고 있다. 그러므로 정치자금은 정치활동을 위한 본래의 목적에만 소요되어야 하며, 사적인 경비로 지출하거나 부정한 용도로 이를 지출하여서는 아니된다. 정치자금법의 종류는 당비와 후원금, 기탁금과 보조금, 정당의 규정 등에서 정한 부대수입 등으로 그 종류를 열거하고 있다. 이 중에서 유권자가 기부할 수 있는 정치자금의 종류로는 크게 후원금

과 기탁금이 있다.

통상적으로 후원금은 「정치자금법」에 의거하여 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 등을 말하고(정치자금법 제3조 제4호), 기탁금은 정당에 정치자금을 기부하려는 개인이 「정치자금법」에 따라서 중앙선거관리위원회에 기탁하는 금전이나 유가증권 등을 말한다(정치자금법 제3조 제5호). 이 중에서 국회의원 등에게 직접 기부할 수 있는 정치자금을 후원금이라고 한다. 현재 정치자금을 기부하게 되면 기부금으로 전액 공제가 되는 금액은 10만 원을 초과할 수 없다. 그리고 정치자금법에서는 하나의 후원회에 기부할 수 있는 최대 금액의 한도는 연간 2천만 원으로 제한하고 있다. 국회의원은 연간 모금한도가 1억 5천만 원으로 제한하고 있기 때문에 다수의 사람들이 소액의 금액을 기부하는 것이 더욱 용이한 상황이다. 그렇지만 후원자가 없을 경우에는 소수의 몇몇 기부자에 의하여 후원금을 마련할 수밖에 없기 때문에 이때에는 고액의 기부에 의존해야만 한다. 현재 정치자금법에 의하여 후원금을 기부받을 수 있는 후원회를 만들 수 있는 자격은 정치자금법 제6조에 명시하고 있다.

2. 기탁금과 후원금 제도의 이해

정치자금의 종류는 정치자금법 제3조에서 당비와 후원금 및 기탁금과 보조금 등으로 구분된다. 이 중에서 정치자금의 기부금은 후원금과 기탁금을 의미하고 있다. 후원금은 정치자금법의 규정에 따라 후원회에 직접 기부하는 금전이나 유가증권 등을 말한다. 후원회 제도의 궁극적 취지는 정치자금을 필요로 하는 자가 정치자금을 직접 받을 경우에 자금 제공자와 제공수령자 간에 정치자금을 매개로하여 각종 비리가 발생할 우려가 있으므로 후원회라는 별도 단체를 구성하여 정치자금을 조달할 수 있도록 하기 위한 것이다. 현재 외국인이나 국내·외 법인 또는 단체는 기부금을 후원할 수 없으며, 법으로 당원이 될 수 없도록 한 공무원과 사립학교 교원도 후원금을 기부할 수 없다.

반면, 기탁금은 정당에 정치자금을 기부하고자 하는 개인이 정치자금법의 규정에 따라 중앙선거관리위원회에 기탁하는 금전이나 유가증권 등을 의미한다. 기탁금 제도의 본래 취지는 정치자금의 기부자와 수령자 간에 발생할 수 있는 청탁 등의 폐단을 사전에 예방함으로써 건전한 민주주의의 발전을 도모하기 위한 정치자금 모집수단의 하나로 태동된 것이다. 기탁금을 기부할 수 있는 자로는 정당에 정치자금을 기부하고자 하는 개인이며, 당원이 될 수 없는 공무원과 사립학교 교원도 후원금은 기부할 수가 없지만 기탁금을

기부할 수 있다. 후원금은 자신이 지원하고자 하는 후원회를 선택하여 정치자금을 직접 기부할 수 있는 데 반하여, 기탁금은 자신이 선호하는 정당에 직접 기부를 금지하고 있으므로 중앙선거관리위원회에 기부해야 하는 점에서 후원금과 차이가 있다. 기탁금에 대해서는 중앙선거관리위원회가 기탁금의 모금에 직접 소요된 제반 경비를 제외하고 정치자금법 제27조에서 정하고 있는 국고보조금 배분비율에 따라 각 정당에 기탁금을 배분하여 지급한다.

기탁금제도는 국가기관인 중앙선거관리위원회가 정치자금을 기부하고자 하는 각 개인으로부터 이를 직접받아 일정한 요건을 갖춘 정당에 지급하는 제도로서 기탁금의 대상은 다음과 같다. 정당에 정치자금을 기부할 수 있는 자는 개인으로 국한하고 있으며, 기탁금 한도액으로 개인이 1회에 1만 원 이상을 기탁할 수 있으며, 연간 1억 원 또는 전년도 소득의 100분의 5% 중 큰 금액에 해당되는 금액 이하의 금액을 기탁할 수 있다. 반면, 후원금의 한도로 개인은 연간 2천만 원을 초과할 수 없다. 대통령선거 후보자 및 예비후보자·대통령선거 경선후보자의 후원회는 각각 1천만 원이며, 위 이외의 후원회는 5백만 원으로 제한하고 있어 이 금액을 초과하지 않아야 한다.

3. 정치자금 후원회 지정권자와 모금한도

1) 정치자금 후원회 지정권자

이하에서는 기탁금과 후원금 중에서 후원금에 대한 지정권자와 모금한도 등에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다. 정치자금법 제3장에는 정치자금 후원회에 대하여 언급하고 있는데, 총 여섯 가지 사항에 대하여 후원회 지정권자를 정하고 있다. 각 후원회 지정권자는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있도록 하고 있다. 과거에는 중앙당 및 시·도당이 후원회 지정권자에 포함되었다. 그러나 2008년 2월 29일에 폐지되었다가 2017년 6월 30일에 중앙당이 다시 후원회 지정권자로 포함되었다(2017.6.30. 법률 제14838호에 의하여 2015.12.23. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조를 개정하였다). 그런데 시·도당에 대하여는 여전히 포함되지 아니하고 현재까지 지정권자로 지정되지 못하고 있는 상황이다.

2004년에 정치개혁의 일환으로 정당후원회가 폐지되어 정치자금에 대한 통제를 강화함으로써 정치자금의 모집과 사용에 대한 회계투명성이 과거에 비하여 제고되었다. 그러나 이는 개인의 정치적 표현에 관한 자유를 제한하고 정치자금의 기부를 위축시켜 정당은

국고에 의존할 수밖에 없어 정당의 국고 의존도를 더욱 심화시키는 등 많은 부작용이 야기되었다. 이에 헌법재판소에서는 “정당후원회를 금지한 입법목적의 정당성은 인정되고 있으나, 정당에 대한 정치자금의 기부를 원천적으로 봉쇄할 필요는 없고, 기부·모금 한도액의 제한이나 기부 내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성은 충분히 확보할 수 있다”고 보아 2017년 6월 30일을 개정시한으로 헌법불합치 결정을 내린 바 있다(헌법재판소 2015.12.23. 2013헌바168). 따라서, 정당 운영에 필요한 정치자금의 원활한 조달을 도모하고, 국민의 정치적 의사표현의 자유를 보장하기 위하여 정당후원회를 허용하게 되었다. 그런데 2004년에 정당후원회를 폐지한 정치 개혁의 취지를 고려하여 각 정당의 중앙당에만 후원회를 설치하도록 제한하였다. 그리고, 후원회의 모금·기부한도액과 후원인의 연간 기부한도액을 정당후원회가 폐지되기 전보다도 낮추어 규정하게 되었다. 이로써 후원의 모집 한도가 축소된 것이다.

2) 정치후원금 모집한도 및 기부한도

정치자금법 제10조에서부터 제14조까지는 후원회의 모금과 기부에 대한 사항 및 후원인의 기부한도와 후원금의 모금 등에 대하여 언급하고 있으며, 후원모금 방법 등에 대하여도 언급하고 있다. 우선, 제10조에서 정한 후원금의 모금·기부에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 후원회는 후원회의 등록 신청 등에 의하여 등록을 한 후 후원인으로부터 후원금을 모금하여 이를 당해 후원회 지정권자에게 기부하여야 한다. 이때 후원회에서 후원금을 모집한 때에는 정치자금 모집에 직접적으로 소요된 경비를 공제하고 지체없이 이를 후원회 지정권자에게 기부하도록 하였다.

정치자금에 대한 후원인의 기부한도는 다음과 같다. 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 연간 최대 2천만 원을 초과할 수 없도록 규정하고 있으며, 후원인이 하나의 후원회에 연간 기부할 수 있는 한도액은 1천만 원과 5백만 원으로 한도를 별도로 정하고 있다. 즉, 대통령 후보자 등·대통령선거 경선후보자의 후원회에는 각각 1천만 원으로 하고 있으며, 제1호 외의 후원회에는 각각 5백만 원으로 하고 있다. 또한, 후원인은 1회에 10만 원 이하의 금액으로 연간 120만 원 이하의 후원금은 이를 익명으로 기부할 수 있도록 하였다. 후원회의 회원은 연간 1만 원 또는 그에 상당하는 가액 이상의 후원금을 기부하여야 하며, 후원인의 기부방법 등에 관한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하고 있다.

이밖에 후원회의 모금·기부한도를 정하였는데 후원회가 연간 모금할 수 있는 한도액은 다음과 같다. 중앙당후원회는 중앙당 창당준비위원회 후원회가 모금한 후원금을 각각 합

〈표 1〉 정치후원금 제도 현황

구분	세부내용	금액
연간 한도	전체 한도	2,000만 원
	대통령선거 후보 및 예비후보	1,000만 원
	국회의원	500만 원
세제 혜택	10만 원 이하	세액공제
	10만 원 초과	세액공제
기부금 금지 대상	국내외 법인 또는 단체, 외국인	-

하여 50억 원으로 제한하고 있으며, 대통령 후보자 등 후원회·대통령선거 경선후보자 후원회는 각각 선거비용 제한액의 5%에 해당하는 금액이며, 국회의원·국회의원 후보자 등 및 당대표 경선후보자 등의 후원회는 각각 1억 5천만 원으로 제한하고 있다. 그리고 지방자치단체장 후보자 후원회는 선거비용 제한액의 50%에 해당하는 금액을 한도로 하고 있다. 다만, 신용카드·예금계좌·전화 또는 인터넷 전자결제시스템 등에 의한 모금으로 부득이하게 연간 모금 한도액을 초과하게 된 때에는 연간 모금 한도액의 20%의 범위에서 후원금을 모금할 수 있도록 하였다.

후원금 모집방법으로는 우편이나 전화, 인터넷전자결제시스템 등의 통신수단에 의한 모금, 중앙선거관리위원회가 제작한 정치자금 영수증과의 교환을 통한 모금 또는 신용카드·예금계좌 등에 의한 모금 등의 방법으로 가능하다. 다만, 집회에 의한 방법으로는 후원금을 모금할 수 없도록 하였다. 참고로 정치후원금 제도 현황은 〈표 1〉과 같다.

4. 정치자금 기부 시 세액공제 적용 현황

1) 현행 기부금 제도의 종류와 공제 현황

현행 세법의 기부금 관련 세제현황을 살펴보면 법정기부금과 지정기부금, 종교단체 기부금 등 항목별로 공제 규정이 각각 다르게 적용된다. 먼저, 법정기부금은 전액 공제되는 반면, 지정기부금의 공제한도는 소득의 30%를 공제된다. 다만, 종교단체는 10%까지만 공제가 인정된다. 기업 입장에서라도 기부를 하게 되면 업무상 비용으로 인정받아 법인세 감면 혜택을 누릴 수 있게 되는 장점이 있다. 이러한 세제 조치는 기업의 사회적 기부를

늘리기 위한 세법상 특례 조항의 하나로 볼 수 있다.

직장인이 연말정산에서 세액공제를 받는 기부금 중 대표적인 기부금은 법정기부금과 지정기부금에 해당된다. 지정기부금은 기획재정부가 분기별로 선정하는데 대략 3,919개 지정기부금 단체로 등록되어 있다. 예를 들어 한국해비타트, 한국소아암재단, 유관순교육사업회, 김대중기념사업회, 박정희대통령기념재단 등 다양한 성격의 단체가 지정기부금을 받고 있다. 지정기부금 단체에 기부하면 세금을 감면받게 되는데, 직장인이 기부한 금액의 15%를 세액공제로 받고, 기부금액이 1천만 원을 초과하면 공제율이 30%로 증가한다.

예를 들어 지정기부금 단체에 낸 기부금액이 2천만 원이면 세액공제액이 600만 원(1천만 원×15%+1천만 원×30%)으로 크게 증가하게 된다. 기업도 지정기부금 단체에 기부하면 비용으로 처리할 수 있으며 소득금액의 10%까지 비용처리가 가능하다. 예를 들어 네이버는 2015년과 2016년 지정기부금 단체인 희망살림에 40억 원을 기부했다. 기부금 40억 원은 네이버의 법인세를 계산할 때 비용으로 인정받아 소득금액에서 공제받을 수 있다. 법인세율(24.2%, 지방세 포함)을 감안하면 약 10억 원의 법인세 절감 효과가 나타난다. 그러므로 똑같은 불우이웃돕기 성금을 내더라도 어떤 단체인지에 따라 기부금의 성격이 달라지게 됨을 알 수 있다.

대부분의 공익단체는 지정기부금 단체에 해당하지만, 일부 사회복지공동모금회나 대한적십자사는 법정기부금으로 분류되기도 한다. 기업이 법정기부금의 단체에 기부를 하게 되면 소득금액의 50%까지 비용처리가 가능하다. 반면, 종교단체는 지정기부금의 범위 안에 속하는데 공제율도 똑같이 15%를 적용하게 된다. 다만, 공제한도는 근로소득금액의 10%로 다른 지정기부금의 공제율인 30%보다 낮다. 현행 기부금 세액공제 현황을 살펴보

〈표 2〉 기부금 세액공제 요약

구분		기부금 인정한도	세액공제혜택	이월공제
① 정치자금 기부금	10만 원 이하	소득금액×100%	100%	×
	10만 원 초과	3천만 원 이내	15%	×
		3천만 원 초과	25%	×
② 법정기부금		(소득금액-①)×100%	1천만 원 이하 15%	10년
③ 우리사주조합 기부금		(소득금액-①-②)×30%		10년
④ 지정기부금(종교단체 외)		(소득금액-①-②-③)×30%	1천만 원 초과 30%	10년
⑤ 지정기부금(종교단체)		(소득금액-①-②-③-④)×10%		10년

면 <표 2>와 같다.

앞의 <표 2>에서 살펴본 일반적인 기부금은 소득세법과 법인세법에서 정한 기부금인 반면, 정치자금 기부금은 조세특례제한법에서 정한 기부금이다. <표 2>의 정치자금 기부금이 법정기부금과 지정기부금과는 다른 특성 중에 하나는 전액 세액공제가 된다는 것이다. 이는 소액의 정치자금 기부금에 대하여 100% 조세혜택을 부여하는 주된 취지는 정치자금 기부를 촉진하기 위한 유인책이라고 보아야 할 것이다.

2) 정치자금 기부금의 세액공제 적용

정치자금 기부금에 대한 공제 제도의 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 정치자금의 기부금에 대한 세액공제제도는 2004년 3월 12일에 조세특례제한법 제76조로 개정되었다. 거주자가 지출한 정치자금 기부금은 과세연도의 소득금액에서 10만 원까지 전액 세액공제하는 규정을 도입함으로써 정치자금 기부금의 세액공제는 시작되었다. 그러나 소득세를 10만 원 세액공제해주면 소득세에 10%만큼 부가되는 개인지방소득세로서 1만 원이 세액공제됨에 따라 10만 원의 정치자금을 기부하면 11만 원의 세금을 환급받는 결과를 초래하여 정치자금 기부금에 대한 제도적 불합리한 점에 대하여 비판이 제기되었었다.

이에 따라 조세특례제한법 제76조를 개정하여 2007년부터 10만 원까지의 정치자금 기부금에 대해 기부금액의 110분의 100을 종합소득 산출세액에서 공제하도록 하여 기부금액의 100%만큼 세액공제를 받도록 하는 제도로 정착되었다. 법 개정 이후에도 10만 원을 초과한 정치자금 기부금에 대해서는 2014년 1월 1일 이전까지 소득공제를 적용하였으나, 2014년 1월 1일에 세법 개정으로 10만 원 초과 기부금액은 100분의 15(해당 금액이 3천만 원을 초과하는 경우에는 그 초과분에 대해서는 100분의 25)에 해당하는 금액을 종합소득 산출세액에서 세액공제하는 것으로 개정되었다.

현재 정치자금 기부금이 일반 기부금과 달리 세액공제율과 한도가 다르게 적용되고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 정치자금은 연간 10만 원까지 전액 세액공제된다(조세특례제한법 제76조). 그러나 일반적인 기부금은 2018년 개정세법에 따라 2019년부터 고액기부 기준금액을 인하여 기존에는 2천만 원 이하분에 대하여는 15%로 공제를 하였으며, 2천만 원 초과분에 대하여는 30%까지 세액공제를 적용하게 되었다. 2018년 개정세법에 따라 2019년부터 기부하는 금액에 대하여는 1천만 원 이하는 15%, 1천만 원 초과한 경우에는 30%를 적용한다. 반면, 정치자금 기부금은 여전히 3천만 원의 금액을 고수하고 있으며, 공제율도 일반적인 기부금보다는 작아 3천만 원 이하는 15%, 3천만 원 초과한 25%로 공제하고 있다.

만약 정치자금기부금을 120만 원 기부하였다면 정치자금기부금 전액인 120만 원 중 10만 원은 전액 세액공제하고, 나머지 110만 원은 15%에 대하여 종합소득 산출세액에서 공제된다. 또한, 정치기부금 이외에 일반적인 기부금을 12백만 원을 기부하였다면 10만 원은 전액 공제되고 천만 원까지는 15%공제되며, 1천만 원 초과분에 대하여는 30%로 세액공제된다(소득세법 제59조의4). 반면, 정치기부금을 12백만 원을 기부하였다면 조세 특례제한법 제76조 개정사항에 따라 2014년 1월 1일 이후 정치자금을 기부한 경우에는 연말정산 시 10만 원을 정치자금 기부금으로 세액공제하고, 10만 원 초과금액에 대하여 100분의 15만큼을 세액공제한다. 단, 기부금액이 3천만 원을 초과하는 경우에 그 초과분에 대해서는 100분의 25를 종합소득 산출세액에서 공제한다.

정치자금기부금으로 10만 원 이내의 금액은 근로소득자와 개인사업자에게 전액 환급하고 있다. 근로소득자와 개인사업자가 내는 정치자금 기부금인 10만 원 이내는 근로소득자와 개인사업자 전액 환급대상에 포함된다. 정치자금 기부금이란 세액공제 항목이기 때문에 추가로 납부할 세금이 없다면 환급되는 세액도 없게 된다. 예를 들면 연말정산에서 정산을 모두 완료하고 난 후 납부한 세금이 10만 원 이상이어야 10만 원을 전액 환급받을 수 있다. 조세특례제한법 제76조에서 정하고 있는 정치자금의 손금산입특례의 내용은 다음과 같다.

- ① 거주자가 「정치자금법」에 따라 정당에 기부한 정치자금은 이를 지출한 해당 과세연도의 소득금액에서 10만 원까지는 그 기부금액의 110분의 100을, 10만 원을 초과한 금액에 대해서는 해당 금액의 100분의 15(해당 금액이 3천만 원을 초과하는 경우 그 초과분에 대해서는 100분의 25)에 해당하는 금액을 종합소득산출세액에서 공제한다. 다만, 사업자인 거주자가 정치자금을 기부한 경우 10만 원을 초과한 금액에 대해서는 이월결손금을 차감한 후의 소득금액의 범위에서 손금에 산입한다.
- ② 제1항에 따라 기부하는 정치자금에 대해서는 상속세 또는 증여세를 부과하지 아니한다.
- ③ 제1항에 따른 정치자금 외의 정치자금에 대해서는 「상속세 및 증여세법」 제12조 제4호, 제46조 제3호 및 다른 세법의 규정에도 불구하고 그 기부받은 자가 상속받거나 증여받은 것으로 보아 상속세 또는 증여세를 부과한다.

3) 정치자금의 제공자와 수령자에 대한 과세

현행 정치자금의 제공자는 크게 법인과 개인으로 구분하여 과세구조를 살펴볼 수 있다. 현행 정치자금에 관한 법률상 정치자금의 기부자가 법인일 경우에는 법인명의로 정치자금 기부행위를 금지하고 있다, 그러므로 정치자금 제공에 따른 법인세 과세 문제는 발생

하지 않는다. 반면, 개인이 정치자금에 대하여 기부를 할 경우에는 세액공제가 가능하다. 적법하게 정치자금을 기부한 경우에 한해서 10만 원 이하는 세액공제되고 10만 원을 초과하면 그 초과분은 소득공제된다.

현행 정치자금의 수령자는 정당 및 후원회가 수령할 수가 있으며, 정치인이 직접 수령할 수 있다. 우선, 정당 및 후원회에서 수령하는 경우의 세제는 다음과 같다. 정치자금법상 정당이나 정치인은 후원회를 통해서만 개인으로부터 정치자금의 수령이 가능하다. 정치자금 수령자인 정당이나 후원회를 통하여 모집하는 경우에는 중앙당과 시도, 국회의원은 각각 한도가 정해져 있다. 정당이 받은 정치자금에 대해서는 증여세 비과세로 되어 있는 반면 후원회에 대하여는 특별한 규정이 없으므로 증여세가 과세된다고 해석할 수밖에 없다. 정당은 영리법인이 아니므로 법인세 부과대상이 아니다. 따라서 정당이 받은 정치자금은 증여세의 과세대상이 될 수 있을 뿐이다. 반면, 정치인이 수령하는 경우에는 과세가 달라진다.

현행법상 정치인은 직접 정치자금을 수수하는 것이 불가능하므로 정치인이 정치자금을 적법하게 직접 수령하는 경우는 존재하지 않는다. 따라서 실제로 발생하는 불법정치 자금에 한하여 논할 실익이 있는데 정치인이 받는 금전이 대가성을 띠느냐 여부에 따라 세법 적용이 달라진다. 정치자금에 대가성이 없을 경우에는 증여세로 보아 증여세를 과세할 수 있을 것이다. 그러나 실질을 살펴보면 정치인이 받는 정치자금은 그 성격상 포괄적 대가성을 내포하고 있다고 보아야 할 것이다. 참고로 정치자금에 관한 법률상 정치자금 기부·기탁 방법은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 정치자금에 관한 법률상 정치자금 기부·기탁 방법

제공자		법인이 수령한 경우	개인이 수령한 경우
중앙선거관리위원회 기탁		불가	가능
정당		불가	불가
후원회	정당	불가	가능
	개인	불가	가능
정치인		불가	불가

4) 기부금 및 정치기부금 현황

2018년 국세통계연보를 참조해 보면 2017년에 기부한 전체 기부자는 788,527명이며,

〈표 4〉 기부금 신고 현황

(단위: 명, 십억 원)

연도	합계 [F]		기부금특별 소득공제 [C]		필요경비 [D]		기부금 특별세액공제			
	인원	공제금액	인원	공제금액	인원	공제금액	공제대상 기부금 [E]		공제세액	
							인원	공제금액	인원	공제금액
2013년	879,216	2,247	852,556	2,037	26,660	210	**	**	**	**
2014년	821,210	2,570	104,627	436	281,223	1,385	435,360	747	435,360	122
2015년	783,982	2,524	16,200	124	305,089	1,452	462,693	947	462,693	160
2016년	715,260	2,587	7,162	83	323,040	1,553	385,058	949	385,058	168
2017년	788,527	2,539	4,420	64	332,658	1,443	451,449	1,032	448,516	182

출처: 2018년 국세통계연보 참조, 3-2-7 기부금 신고 현황을 참조함. [C]는 종합소득금액에서 공제되는 기부금을 말함. [D]는 사업소득 또는 부동산임대소득을 계산하는 때에 필요경비로 차감되는 기부금을 말하며, [E]는 사업소득의 필요경비에 산입하지 않은 법정·지정기부금액으로서 공제한도 범위내의 금액임. [F]는 해당연도 귀속 종합소득세 신고를 기준으로 작성되었음

전체 기부금액은 2조 5,398억 원이다. 1인당 평균 기부금액은 322만 원이다. 2013년도부터 2017년도까지의 기부금 신고 현황은 〈표 4〉와 같다.

이 중에서 정치자금 기부금의 현황을 별도로 살펴보면 〈표 5〉와 같다. 조세특례제한법 제76조에 의하여 정치자금 기부금을 기부 시에는 정치자금 기부금 세액공제를 받게 된다. 연도별 정치자금기부금 세액공제금액이 10만 원 이하자와 초과자를 구분하여 살펴보면 〈표 5〉와 같다. 표에서 보는 바와 같이 10만 원 이하의 세액공제를 받은 자는 2018년에는 36,102명이며, 공제받은 세액은 2,828백만 원이다. 반면, 10만 원을 초과하는 세액공

〈표 5〉 연도별 정치자금 기부금 세액공제 현황

(단위: 명, 백만 원)

구분	2018		2017		합계	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
세액공제(10만 원 이하)	36,102	2,828	32,955	2,681	69,057	5,509
세액공제(10만 원 초과)	9,091	1,921	10,161	2,627	19,252	4,548
합계	45,193	4,749	43,116	5,308	88,309	10,057

출처: 2018년 국세통계연보 참조, 3-2-8 조세특례제한법상 세액공제 신고 현황

제를 받은 자는 9,091명이며, 세액공제를 받은 금액은 1,921백만 원이다. 총 세액공제를 받은 자는 45,193명이며, 총 금액은 4,749백만 원에 해당된다.

위에서 살펴본 <표 4>를 근거로 하여 2018년 국세통계연보를 참조해 보면 2017년에 기부한 788,527명을 대상으로 종합소득 규모별 공제현황을 살펴보면 다음 <표 6>과 같다. 종합소득 금액이 1천만 원 이하인 42,921명에 대하여 소득공제와 세액공제 및 사업소득의 필요경비를 적용한 금액은 5백9십억 원이다. 반면, 2천만 원 이하인 자는 97,064명이며, 공제금액은 141십억 원이다. 4천만 원 이하인 자는 184,122명이며, 공제금액은 386십억 원인 반면, 6천만 원 이하는 126,340명으로 269십억 원이다. 고소득자인 5억 원 이하는 18,656명으로 169십억 원이며, 5억 원 초과는 15,491명으로 435십억 원이다. 이 금액에서 기부금 특별세액공제를 적용하고 있는 총 금액은 448,516명이며, 총 세액공제 금액은 182십억 원이다.

<표 6> 종합소득 규모별 기부금 신고 현황

(단위: 명, 십억 원)

구분	합계		기부금특별 소득공제 [C]		필요경비 [D]		기부금 특별세액공제			
							공제대상 기부금 [E]		공제세액	
	인원	공제 금액	인원	공제 금액	인원	공제 금액	인원	공제 금액	인원	공제 금액
총규모	788,527	2,539	4,420	64	332,658	1,443	451,449	1,032	448,516	182
0	9,606	32	14	0	9,381	32	211	0	179	0
1천만 이하	42,921	59	354	0	28,414	51	14,153	6	13,450	0
2천만 이하	97,064	141	739	0	51,015	107	45,310	33	44,766	4
4천만 이하	184,122	386	1,097	2	76,197	275	106,828	108	106,127	15
6천만 이하	126,340	269	683	2	44,395	152	81,262	115	80,944	17
8천만 이하	91,759	228	456	1	28,576	111	62,727	115	62,577	17
1억 이하	63,163	186	308	1	20,005	85	42,850	100	42,731	15
2억 이하	111,185	452	531	4	43,099	238	67,555	209	67,336	32
3억 이하	28,220	177	114	1	14,226	110	13,880	66	13,821	11
5억 이하	18,656	169	58	1	10,174	110	8,424	57	8,379	10
5억 초과	15,491	435	66	4	7,176	168	8,249	212	8,206	56

출처: 2018년 국세통계연보 참조, 3-2-7 기부금 신고 현황을 참조함

〈표 7〉 10분위 분포별 기부금 신고 현황

(단위: 명, 십억 원)

구분	합계		기부금 특별소득공제 [C]		필요경비 [D]		기부금 특별세액공제			
							공제대상 기부금 [E]		공제세액	
	인원	공제 금액	인원	공제 금액	인원	공제 금액	인원	공제 금액	인원	공제 금액
총규모	788,527	2,539	4,420	64	332,658	1,443	451,449	1,032	448,516	182
상위 10% 내	300,109	1,584	1,396	58	114,001	789	184,712	736	184,121	138
상위 20% 내	187,006	397	999	2	65,865	223	120,142	170	119,676	25
상위 30% 내	111,274	188	647	1	45,157	120	65,470	66	65,053	9
상위 40% 내	70,025	181	472	0	33,444	151	36,109	29	35,774	4
상위 50% 내	44,911	65	340	0	23,622	49	20,949	15	20,696	2
상위 60% 내	27,668	37	233	0	15,775	29	11,660	7	11,483	1
상위 70% 내	16,656	22	140	0	10,617	18	5,899	3	5,727	0
상위 80% 내	10,728	13	112	0	7,340	12	3,276	1	3,138	0
상위 90% 내	6,104	8	51	0	4,121	7	1,932	0	1,820	0
상위100% 내	14,046	41	30	0	12,716	40	1,300	0	1,028	0

출처: 2018년 국세통계연보 참조, 3-2-7 기부금 신고 현황을 참조함

또한, 〈표 6〉을 구체적으로 10분위별로 살펴보면 〈표 7〉과 같다. 2018년 국세통계연보를 참조해 보면 2017년에 기부한 788,527명을 대상으로 종합소득 규모별 공제현황을 10분위 분포표를 살펴보면 다음과 같다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이 상위 10% 이내인 최저소득층은 300,109명으로 대다수를 차지하고 있으며, 최고소득층은 14,046명이 이에 해당된다.

근로소득 연말정산 기부금 세액공제 현황을 살펴보면 다음의 〈표 8〉과 같다. 근로소득 연말정산 기부금의 세액공제 현황으로는 과세대상 근로소득 규모별로 볼 때 총 기부자는 7,458,841명이며, 세액공제를 받은 금액은 887,848백만 원이다. 본 표는 우리나라 조립기부금을 제외한 나머지 기부금액을 나타낸 것이다. 이 중에서 우리나라 조립기부금액은 3,898명이며, 공제세액은 354억 원이다. 본 표에서 볼 수 있는 것은 기부금 공제를 받았음에도 불구하고 결정세액이 있는 자는 7,040,029명이며, 이들이 공제받은 금액은

〈표 8〉 근로소득 연말정산 기부금 세액공제 현황

(단위: 명, 십억 원)

구분	정치자금 기부금		법정기부금		지정기부금 (종교단체 제외)		지정기부금 (종교단체)	
	인원	공제액	인원	공제액	인원	공제액	인원	공제액
합계	274,667	26	2,034,832	50	3,598,055	234	1,574,391	576
결정세액 있는 자	266,137	25	1,954,913	46	3,418,931	224	1,396,367	549
결정세액 없는 자	8,530	1	79,919	4	179,124	9	178,024	27

출처: 2018년 국세통계연보 참조, 4-2-17 근로소득 연말정산 기부금 세액공제 현황을 참조함

844,904백만 원에 이르고 있다. 또한 본 표에서 특색이 있는 것 중에 하나는 결정세액이 없으면서도 정치자금 기부를 한 사람은 445,812명이며, 전체적으로 납부할 세금은 없지만 공제받은 금액은 42,943백만 원이다.

III. 정치자금 후원금의 세제 및 제도상 문제점

1. 정치자금 후원금 세제상의 문제점

1) 세액공제방식 적용상의 문제점

현행 정치자금 후원금의 세제상의 문제점과 제도상의 문제점을 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 현재의 정치후원금 제도는 과거에 비해서 많이 개선되었다고 할 수 있다. 그렇지만 아직도 해결해야 할 문제점이 여전히 남아 있다. 현재 정치자금 기부금에 대한 공제는 세액공제방식을 적용하고 있다. 세액공제방식은 종합소득 산출세액에서 정해진 금액을 공제하여 환급해주는 제도를 말한다. 조세특례제한법에 따르면 후원금은 개인의 경우 1회에 10만 원을 기부하면 전액 환급받을 수 있고 이를 초과하는 금액은 일부 세액공제를 받을 수 있다. 그러나 이때 주의해야 할 점으로는 본인이 납부할 세액이 있어야만이 정치

자금 기부금에 대하여 세액을 공제받을 수 있다는 것이다. 비록 본인이 정치자금 기부를 했음에도 불구하고 산출세액이 발생하지 않으면 정치자금으로 기부한 10만 원은 환급이 불가능하다는 점이다. 현행법상 후원금 전액을 돌려받기 위해서는 연 10만 원 이상의 소득세를 납부할 정도의 일정 소득이 있어야 하기 때문에 소득이 없는 경우에는 정치후원금을 기부한다고 하여도 환급받을 수 없다는 문제점이 있다. 일부 유권자들은 이런 이유로 같은 국민임에도 차등적인 세제혜택을 받고 있어 정치후원금을 기부하고 싶어도 선뜻 기부하지 못하는 상황을 토로하고 있다. 그러므로 현행 세액공제 제도는 다음과 같은 문제점을 야기하고 있는 것이다.

첫째로, 현행 정치후원금 세액공제 제도는 유권자를 불평등하게 취급하고 있다. 본인이 불입한 정치자금 기부금을 환급받을 때에는 당해 연도에 납부할 세금이 존재하는 경우에만 환급해주고 있는 것이다. 그러므로 부자인 유권자들만 정치후원금의 환급을 받고 있는 것이다. 우리나라가 채택하고 있는 소득세법상 정치후원금은 세액공제방식을 적용하기 때문에 납부할 세액에서 이를 공제하는 방식으로 적용하고 있다. 그러므로 최저소득층에 해당하는 납세자들의 경우에는 납부할 세액이 없다면 세액공제를 적용받을 수 없다는 것이다. 즉, 10만 원을 후원하면 10만 원의 세액공제를 적용해주고, 애초부터 소득세(근로소득세나 사업소득세)를 납부할 결정세액이 발생하지 않는 기부자는 전혀 환급받을 길이 없는 것이다. 그러므로 전업주부, 대학생, 노인 등 비경제활동인구가 정치후원금을 기부하면 소득이 크게 발생하지 않기 때문에 정치자금 기부한 금액에 대하여 환급받을 길이 없게 되는 문제점이 있게 되는 것이다. 2015년 전체 근로소득세 신고자의 47%가 과세미달자에 해당된다. 이들은 정치후원금을 기부하여도 세액공제를 전혀 받지 못하는 납세의무자에 해당된다. 결국 전체 유권자의 약 60~70% 정도에게는 전혀 환급세액이 발생되지 않는다고 할 수 있다.

둘째로, 정치인 스스로 부담해야 할 정치자금의 적지 않다는 것이다. 다수의 유권자들이 세액공제 혜택에서 제외될 뿐만 아니라 후원금의 한도로 인하여 기부를 하고 싶어도 한도가 정해져 있기 때문에 정치후원금의 기부가 그다지 크게 활성화되고 있지 않는 상황이다. 정치자금 모집의 한도로 인하여 일부의 아주 유명한 정치인들을 제외하고는 후원금의 상한을 채우지 못하는 문제점이 있게 되는 것이다. 또한, 공제되는 공제율이 과거 소득공제와는 달리 세액공제로 됨에 따라 10만 원을 초과하는 경우에는 최소 15%에서 최대 25%까지만 공제를 받게 된다는 것이다. 이에 따라 정치자금의 모집이 크게 되지 않으며 정치자금의 활성화가 되고 있지 않는 실정이다. 이러한 이유로 정치자금의 부족은 정치인들은 거액의 정치자금을 제공하는 고액 기부자들에게 의존하지 않을 수 없는 상황이다. 평

상시에는 이러한 문제가 덜 하지만, 선거가 있는 해에는 더욱 그러한 문제점이 나타나고 있는 것이다. 이는 세액공제방식을 적용하는 현행 기부금 제도의 문제점이라고도 할 수 있다.

2) 부양가족명의로 기부한 정치자금의 공제 불가의 문제점

현재 소득세법상의 법정기부금과 종교단체 기부금 등의 경우에는 소득자 본인뿐만 아니라 기본공제 대상자인 직계존비속과 배우자 등 부양가족이 지출한 기부금도 세액공제를 적용해주고 있다. 그렇지만 정치후원금만 유독 까다로워 본인이 기부한 정치자금 기부금에 대하여만 공제를 하고 있어 양자 간에 형평성 문제도 제기되고 있다. 유재권(2018)의 연구에서는 유권자들의 정치참여 확대를 위하여 기부자들에 대한 유인책을 부여한다는 취지에서 정치자금기부금에 대하여 세액공제를 해주는 것은 이해할 수 있지만, 정치자금기부금에 대한 과도한 조세혜택은 재고되어야 한다고 주장하고 있다. 특히 연간 10만 원까지 부여되는 100% 세액공제 특혜는 기부금의 기본 원칙에도 맞지 않으므로 폐지되어야 한다고 주장하고 있다. 현재 정치자금 기부금 세액 공제시 부양가족 명의로 기부한 금액은 공제가 불가능한 상황이다. 「조세특례제한법」 제76조의 정치자금의 손금산입특례 등의 규정은 거주자가 「정치자금법」에 따라 정당에 본인 명의로 기부한 정치자금에 한하여 적용되는 것이다. 그러므로 본인 이외의 부양가족이 정치후원금을 기부하였을 경우에는 이에 대한 공제가 불가능한 상황이다.

소득자 본인뿐만 아니라 생계를 같이하는 부양가족이 정치자금을 기부한 경우에도 소득자가 세액공제를 받을 수 없는 것은 정치후원금을 기부하더라도 세금 절감에 전혀 도움이 되지 못하는 것이다. 그러므로 이왕 기부할 것이라면 부양가족이 법정기부금 단체나 종교단체에 기부하도록 하여 본인이 기부금 공제를 받고자 할 것이다. 현행과 같은 정치자금 기부금을 부양가족이 지출하였더라도 공제가 불가능한 세제상의 문제는 정치자금 기부금의 활성화에 저해요인이 되고 있는 것이다. 소액의 다수의 정치기부자를 모집하기 위해서는 본인뿐만 아니라 부양가족도 기부가 가능한 상황이 되어야 하며, 피부양자의 정치후원금에 대하여도 공제가 가능하도록 해야 할 것이다.

3) 정치자금 기부금의 공제비율이 낮은 문제점

현재 일반적인 기부금(법정기부금, 지정기부금, 우리사주조합기부금 등)의 적용 세율은 정치자금 기부금의 적용세율과는 상이한 편이다. 또한, 양자 간에 적용되는 법 규정도 서로 다르다. 일반적인 기부금은 법인세법과 소득세법에서 정하고 있지만, 정치자금 기부

금은 조세특례제한법에서 특례규정으로 다루고 있다. 이에 따라 동일하게 기부금 규정을 적용하면서도 양자 간에 나누어서 세제를 다루고 있으므로 과도한 과세행정비용을 수반하게 된다. 또한, 양자 간의 법 규정의 상이한 점으로 인하여 납세자의 혼란을 더욱 가중시킬 수 있는 문제점이 있다. 양자 간에 적용되는 법의 차이로 인하여 각 법에서 정하고 있는 공제율의 차이뿐만 아니라 한도의 차이가 나타나며, 기부금의 이월공제의 차이도 나타나게 된다.

정치자금 기부금은 법인세법과 소득세법에 규정된 법정·지정기부금과 별도로 조세특례제한법에 근거를 두고 있다. 이러한 세제조치는 세제의 복잡성을 가중시켜 납세자와 과세당국에 추가적인 조세 행정비용을 크게 초래하는 요인이 되고 있다. 따라서 정치자금 기부금을 조세특례제한법에서 별도의 특례조항으로 규정하기보다는 소득세법에서 법정 기부금이나 지정기부금에 포함시키는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다. 정치자금 기부금에 대한 조세지원 제도를 조세특례제한법에서 별도로 규정할 필요가 있는지도 의문이다. 과도한 조세 행정비용을 줄이기 위해서라도 정치자금 기부금의 세액공제 제도를 기존의 법정기부금의 과세제도에 통합시키는 것이 기부금 세제의 구조상 바람직하다고 본다. 참고로, 일반적인 기부금과 정치자금 기부금의 현황을 살펴보면 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 일반 기부금과 정치자금 기부금의 현황

구분	일반 기부금	정치자금 기부금
종류	법정기부금 우리사주조합 기부금 지정기부금	정치자금 기부금
관련 세법	법인세, 소득세	조세특례제한법
공제율	1천만 원 이하 15%, 1천만 원 초과 30%	3천만 원 이하 15%, 3천만 원 초과 25%
부양가족 기부 시	공제가능	공제불가
이월 공제	공제가능	공제불가

2. 정치자금 후원금의 제도상 문제점

1) 후원회 설치 금지의 문제점

(1) 지역구 자치구 시군구의회의원 후원회 설치 금지의 문제점

현행법에서는 자체적으로 후원회를 두어 필요한 선거비용을 모금할 수 있도록 하고 있는데 이때 후원금을 모금할 수 있는 자를 한정하고 있다. 국회의원, 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 지역구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 지방자치단체의장선거의 후보자에 한정되어 있다. 그렇지만, 모두 후원회를 둘 수 있는 것이 아니라 지방의회 등은 후원회 설치가 허용되지 않고 있어 선거자금의 전액을 스스로 마련해야 하는 상황이다. 지역구 자치구와 시군구 의회의원을 비롯한 지방의회는 참정권의 대표적인 기관으로서 대표성을 갖는 의회제도의 기본적 근간을 이루고 있다. 그러나 현행과 같이 후원회를 둘 수 없다는 것은 많은 문제점을 야기하고 있는 것이다. 이와 같은 현행법의 제한으로 인하여 지방의회는 불법적인 방법으로 선거자금을 모집할 가능성이 클 뿐만 아니라 경제적으로 충분한 여유가 있는 특정 계층을 중심으로 후원회가 구성될 수 있다는 문제점이 있다.

(2) 지방자치단체장선거의 예비후보자 후원회 설치 금지의 문제점

정치자금법에서는 국회의원이나 대통령선거의 후보자와 예비후보자, 지역구 국회의원 선거의 후보자와 예비후보자와 지방자치단체의장선거의 후보자 등은 후원회를 두어 정치자금을 모집할 수 있도록 하고 있다. 그러나, 여전히 지방자치단체장선거의 예비후보자와 지역구 지방의회의원선거의 후보자와 예비후보자에 대해서는 후원회 설치가 허용되고 있지 않는 실정이다. 향후에는 지역구 지방의회의원 등도 선출직 대표자라는 점에서 비추어 볼 때 국회의원과 마찬가지로 정치자금을 모금할 필요가 있다. 정치활동에 필요한 자금을 후원회를 통해서 정상적으로 모금하는 방법을 차단하게 된다면 적법한 정치자금 모집의 통로가 막혀 불법적인 방법을 통해 정치자금을 모집할 가능성이 있다는 지적이 있어 개선의 여지가 있다고 본다. 이와 같이 지방의회 및 지방자치단체에 후원회의 설치를 금지하는 것은 제고해 볼 필요가 있는 것이다.

2) 공무원 가입 제한의 문제점

현재 공무원 등의 후원금 기부에 대하여는 법으로 금지토록 하고 있다. 현행 정치자금법은 공무원의 후원회 가입은 명시적으로 제한을 하고 있으나(정치자금법 제8조 제1항),

후원금 기부는 명시적으로 제한하고 있지 않다. 그러므로 공무원의 후원금의 기부는 명시적으로 가능하다고 보여진다. 현재 공무원과 사립학교 교원의 정치후원금 기부는 「국가공무원법」 제65조와 「국가공무원복무규정」의 제27조에 따라서 법제처의 유권해석으로 금지되고 있는 상황이다. 또한, 「정당법」 제22조의 규정에 의해서도 정당의 당원이 되지 못하는 공무원과 교원에 대하여 이들의 후원회 가입을 불허하고 있는 상황이다. 이와 같은 제한은 누구나 소액의 정치자금 기부를 할 수 있도록 하여 정치자금 기부의 활성화를 저해하는 부정적인 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

3) 국고보조금 정당 배분방식의 문제점

현행 정치자금법의 국고보조금의 정당 배분방식에는 문제가 있다. 현재 국고보조금 지급방식의 문제로 인하여 힘의 논리가 지배하고 있다. 후원금 이외에 정당의 가장 큰 수입원인 국고보조금 지급방식을 변경하자는 의견이 있었으나 전혀 개정이 되고 있지 않은 상황이다. 중앙선거관리위원회에 따르면 현재 국고보조금은 교섭단체를 구성한 정당에 국고보조금 총액의 50%를 우선 지급하고, 5석 이상 20석 미만의 정당에 대하여는 국고보조금 총액의 5%를 배분하고, 기타 일정 요건을 충족하는 정당에 총액의 2%를 배분하고 있다. 이후 잔여금액의 절반을 다시 의석수의 비율에 따라 지급하고 나머지 절반은 가장 최근 국회의원 선거득표 비율에 따라 배분하고 있다.

현행 보조금의 배분방식을 살펴보면 크게 우선배분, 국회의석 비율에 의한 배분, 득표수 비율에 의한 배분의 3가지 계산법을 사용하여 배분하고 있다. 보조금 배분 시에는 우선적으로 전체 보조금액의 절반을 원내 교섭단체에게 균등 배분하고, 의석수가 5석 이상에서 20석 미만인 정당에게는 5%씩 배분하며, 5석 미만으로서 최근 국회의원선거와 지방선거에서 일정한 비율 이상 득표를 한 정당에게는 2%씩 배분하고 있다. 우선배분의 비율을 제외한 잔여분 중에서 50%는 국회의석을 가진 정당에 그 의석수 비율에 따라서 배분하고, 나머지 50%는 최근 실시한 국회의원선거에서의 득표수 비율에 따라서 배분하도록 하고 있다. 중앙선거관리위원회는 교섭단체 정당에 국고보조금 총액의 50%를 우선 지급하는 규정을 삭제하자는 의견도 제시했었다. 그리고, 일부 소수정당에서도 이러한 개정안을 발의했었다. 그렇지만 국회 내 힘의 논리로 인하여 전혀 개정이 되고 있지 않은 상황이다.

4) 정치후원금을 받는 비영리법인의 정보공개 미비 문제점

현행 비영리 공익법인과 관련한 제도는 민법, 사회복지사업법, 공익법인 설립·운영에

관한 법률, 기부금품 모집·운영에 관한 법률 등 다양한 법의 적용을 받고 있다. 이처럼 다양한 법을 적용받음에 따라 수입·지출 내역 등 정보공개 방법과 수준이 각각 다르게 나타나고 있다. 그나마 통일된 양식과 기준을 가지고 있는 것은 상속세 및 증여세법에 따라 국세청 공익법인 공시시스템에 제출하는 결산서류는 동일한 양식을 사용하고 있다. 이러한 공시시스템 제출 의무자는 자산가액이 5억 원 이상 또는 해당 과세연도 수입이 3억 원 이상인 공익법인이 공시시스템의 적용대상 공익법인에 해당된다. 2016결산연도 기준으로 전체 3만 3,888개 공익법인 중에서 26.5%인 8,993개 공익법인이 결산서류를 제출하였다.

상속세 및 증여세법상 결산서류 제출 기준인 자산금액 5억 원 및 수입금액 3억 원 기준은 미국의 모델에서 벤치마킹한 것이다. 미국 세법은 자산 50만 달러(5억 3,500만 원) 이상 이거나 수입 20만 달러(2억 1,400만 원) 이상인 공공자선단체에게 990양식(Form990)으로 정보를 공개하여야 한다. 그러나 한국과 미국의 기준이 비슷해 보이지만 결정적 차이가 몇 가지 있다. 자산금액 5억 원과 수입금액 3억 원 미만인 공익법인의 결산 서류의 제출 의무는 한국에는 없고 미국에만 있다는 점이다. 미국은 연 수입 5만 달러 초과 20만 달러 미만, 연 수입 5만 달러 이하인 중·소규모 공익법인에도 공시의무를 부과하고 있다. 또한, 규모가 작은 단체에게는 서류양식을 간편하게 해줄 뿐 우리나라처럼 제출 의무 자체를 면제해주진 않는다.

이밖에 한국과 미국의 공익법인 공시의 다른 차이 중의 하나는 공시되는 정보의 질이 다르다는 것이다. 우리나라 공익법인은 중요한 의사결정을 할 때 의결권이 누구에게 있는지, 해당 단체의 임원은 보수를 어떻게 받는지를 공개하지 않는다. 기부자 등 이해관계자와 거래하는 항목은 없는지, 기부단체가 작은 단체를 설립해서 기부금 일부를 떼어 주는 건 아닌지 알 수도 없다. 만약 자산 5억 원·수입 3억 원 이상의 기부단체가 그보다 작은 유사단체를 만들어서 기부금을 지원한다면 이 기부금이 어떻게 쓰이는지 알 수 없다. 그러나 미국은 이와 같은 내용을 공시토록 하고 있다. 이처럼 정치후원금을 받는 비영리법인의 정보공개가 미비한 점은 정치후원금의 활성화에 크게 장애요인으로 작용하고 있는 것이다.

5) 정치자금법에서 정한 후원금 기부자의 제한의 문제점

정치자금의 기부는 정치자금법에서 정하는 바에 따라 반드시 이루어져야 한다. 그러므로 현재 외국인이나 국내·외의 법인과 단체는 정치자금을 기부하고 싶어도 기부를 할 수 없는 상황이다(정치자금법 제31조). 그러므로 이에 대한 후원금 기부의 제한의 문제점

을 해결할 필요가 있는 것이다. 외국인과 국내·외 법인 또는 단체, 당원이 될 수 없는 공무원과 사립학교 교원은 후원금을 기부할 수 없는 것이 현실적인 상황이다. 비록 적법한 절차를 거쳐서 외국인이나 외국법인 및 국내 법인이 정치자금을 후원할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있는 것이다.

IV. 정치자금 기부금 세액공제 확대와 제도적 개선방안

1. 정치후원금 세액공제의 확대방안 모색

1) 부양가족 명의로 기부한 정치자금의 공제 허용

현행 「소득세법」상에서 법정기부금과 지정기부금의 경우에는 거주자 본인 및 기본공제 대상자인 배우자·부양가족이 지출한 기부금도 세액공제 또는 필요경비 산입을 허용하고 있다. 그러나, 정치자금 기부금은 부양가족 명의로 기부한 금액은 공제가 가능하지 않다. 「조세특례제한법」상 제76조의 정치자금의 손금산입특례 등의 규정은 거주자가 「정치자금법」에 따라 정당에 본인 명의로 기부한 정치자금에 한하여 적용되는 것이다. 향후 정치기부금 세액공제 부양가족까지 확대를 추진할 필요가 있다.

현행 「조세특례제한법」에 의하면 정당에 기부한 정치자금에 대한 세액공제는 거주자 본인이 기부한 금액에 한하여 적용된다. 그러므로 거주자의 부양가족으로서 기부한 정치자금에 대해서는 아직까지 세액공제가 인정되지 않는 실정이다. 그러나 「소득세법」상 법정기부금과 지정기부금의 경우 거주자 본인뿐만 아니라 기본공제 대상자인 본인의 부양가족이 지출한 기부금도 세액공제를 해주고 있다는 점에서 형평성에 어긋난다고 할 수 있다. 이에 거주자의 기본공제 대상자가 기부한 정치자금에 대하여도 세액공제를 할 필요가 있다. 법정기부금과 종교단체 기부금과는 다르게 소득자의 부양가족이 기부한 정치자금 기부금은 세액공제가 되지 않는 불합리한 점은 개선되어야 할 것이다. 소득자의 부양가족이 정치자금을 기부할 경우에도 세액공제를 받을 수 있도록 하는 조세특례제한법을 개정할 필요가 있다. 이에 개정안에서는 정치자금 기부금도 교육비나 의료비, 종교단체 기부금처럼 생계를 같이 하는 가족이 지출한 기부금에 대해서도 세액·소득공제를 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통하여 정치자금의 투명성을 높이고 유권자들의 적극적

인 정치참여를 유도할 수 있어야 할 것이다. 향후에는 이와 같은 불공평한 취급에서 벗어나 정치기부금도 교육비나 의료비, 종교단체 기부금처럼 생계를 같이 하는 가족이 지출한 기부금에 대해서도 세액공제를 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

향후 정치자금 기부금의 활성화를 유도하기 위해서는 정치후원금의 세액공제 대상을 부양가족으로 확대하는 방안이 추진될 필요가 있다. 현재에는 소득이 있는 거주자가 기부한 정치자금의 기부금에 한해서만 일정금액을 한도 내에서 세액공제가 가능할 뿐, 소득자의 부양가족이 기부한 경우에는 세액공제의 인정이 되지 않고 있다. 이를 개선하기 위해서는 현행 조세특례제한법을 개정하여 소득이 없는 전업주부나 학생들의 경우에도 거주자의 기본공제 대상자가 기부한 정치자금에 대해서도 거주자의 세액에서 공제할 수 있도록 할 필요가 있다.

정치자금 기부금의 연말정산 세액공제에 부양가족이 기부한 정치자금 기부금에 대하여도 본인이 지출한 기부금으로 보아 이를 공제할 필요가 있는 것이다. 현행과 같이 본인이 기부한 기부금에 대하여는 연말에 연말정산을 통해 세액공제를 받게 되는 것처럼 정치자금 기부금이 활성화되기 위해서는 본인 지출분뿐만 아니라 피부양자인 자녀나 직계존비속이 기부한 기부금에 대하여도 정치후원금으로 보아 이를 공제할 필요가 있다. 정치후원금 세액공제가 가족을 비롯한 부양가족으로 확대된다면 정치자금 모금의 투명성을 제고하고 유권자의 적극적인 정치참여를 유도할 뿐만 아니라 정치자금 기부의 활성화에 긍정적이고 더욱 정치자금 모집에 더욱 효과적일 것으로 보이며 정치자금 기부에 대한 국민의 형평성 문제를 해결하고 더욱 기부를 촉진할 수 있을 것으로 예상된다.

2) 기부금 손금산입 및 공제율 상향 조정

최근 소액기부에 대한 과도한 조세혜택의 지원에 대한 문제점을 지적하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 정치자금 기부금에 대하여 일반적인 기부금의 공제율과 동일하게 적용할 필요가 있다. 유재권(2018)의 연구에서는 소액기부에 대한 과도한 조세혜택의 문제점을 지적하였다. 거주자가 정치자금법에 따라 정당에 기부한 정치자금은 이를 지출한 해당 과세연도의 소득금액에서 10만 원까지 소득세와 개인지방소득세를 합산하여 100% 세액공제를 받는 문제점을 지적한 바 있다. 정치자금을 기부하는 사람들의 입장에서 볼 때에 이는 기부금이라고 보기보다는 정부에 납부해야 할 세금 중의 일부를 정치자금으로 대신 내는 것에 불과하다는 것이다.

공익성이 가장 높다고 인정받고 있는 법정기부금의 경우에 법인은 일정 한도의 범위에서만 기부금액을 손금으로 산입하므로 법인세의 최고세율이 적용되는 구간에서 법인지방

소득세를 포함하여 24.2%의 조세혜택이 부여된다. 개인의 경우 법정기부금에 대해서는 사업소득자인 경우 해당 금액을 필요경비에 산입하고 종합소득 산출세액에서 15%(사업소득금액 산출 시 필요경비에 산입한 기부금을 차감한 금액이 1천만 원을 초과하는 경우에는 그 초과분에 대하여 30%)의 세액을 공제하는 조세혜택이 부여된다. 통상적으로 법인세법 및 소득세법에서 정하고 있는 법정기부금은 공익성이 가장 높은 기부금으로 분류되어 전액 공제대상에 포함되지만 1천만 원 이하 금액은 15%를 공제해준다. 그런 측면에서 볼 때 국방헌금이나 천재지변 이재민을 위한 구호금품 등을 기부 시에도 기부금액의 15%만 인정되는 데 반하여 정치자금 기부금의 경우에는 공익성을 법정기부금의 공익성보다 훨씬 더 크다고 인정해 주어야 하는지가 의문이다. 만약 정치자금 기부금에 대한 공익성이 기부금액의 100%를 세액공제를 적용할 정도로 큰 것이라면, 세액공제 제도를 적용하기보다 차라리 국고보조금을 늘려주는 방안이 바람직할 것이라고 반박하고 있다. 그럼에도 불구하고 소액 다수의 정치참여를 유도하고 정치자금 기부의 활성화를 위해서는 현행 10만 원의 공제한도는 현행과 같이 유지할 필요가 있다. 또한, 일반적인 기부금과 같이 공제율을 상향조정하여 1천만 원 이하는 15%로 조정하고, 1천만 원 초과 시에는 30%로 공제한도를 증가시키고 기부금 한도도 역시 증가시킬 필요가 있다. 10만 원을 초과한 금액에 대한 세액공제율을 현행 15% 또는 25%에서 15% 또는 30%로 상향조정함으로써 소액 다수의 정치자금 기부를 활성화할 필요가 있다.

3) 2018년 기부금 개정세법과 동일한 정치자금 기부금의 공제 적용

최근 개정세법에서는 기부금의 세액공제율을 소득세법 제59조의4의 개정에 의하여 확대하였다. 기존에는 기부금 특별세액 공제율이 2천만 원 이하일 경우에는 기부금액의 15%를 공제하였으며, 2천만 원을 초과할 경우에는 30%로 공제하였다. 그러나 기부문화 활성화를 유도하고 이를 지원하기 위하여 고액기부의 기준금액을 인하하였다. 2019년 1월 1일부터 고액기부 기준금액을 1천만 원 이하일 경우에는 기부금액의 15%를 공제하고, 1천만 원을 초과할 경우에는 30%로 공제하는 것으로 개정되었다. 또한, 2018년 개정세법에서는 기부금 이월공제기간을 확대하기로 하였다. 국회의원 후원금의 20%를 다음 해로 이월할 수 있게 되었으며, 정치자금의 기부금액의 소득공제 제도를 세액공제로 바꾸며, 정당의 최고 의결기관 경선에서도 후원회를 운영할 수 있게 되었다.

또한, 개인들의 정치자금 기부에 대한 세제혜택도 개정되었다. 그동안 개인들이 정치자금을 기부할 때 10만 원까지는 세액공제를 그 이상은 소득공제 혜택을 주던 것을 모든 정치자금 기부를 세액공제로 전환되었다. 기존처럼 10만 원까지는 전액 세액공제를 받을

수 있으며, 10만 원으로 초과하는 금액부터 3천만 원 미만까지는 15%를 3천만 원 이상은 기부금액의 25%의 범위에서 세액공제를 받게 된다. 법인세법 제24조 제4항 및 소득세법 제34조 제3항과 제61조 제2항에서 기부금의 이월공제기간을 확대하기로 하였다. 기부문화 활성화를 유도하고 이를 지원하기 위하여 한도초과액에 대해서는 기존에 5년 이월공제를 하던 기간을 10년으로 대폭 연장하였다.

그러므로 2018년 세법 개정안에 의하면 일반적인 기부금을 1,001만 원 기부하였을 경우에는 세액공제율이 15%에서 1천만 원 초과분인 1만 원에 대하여는 30%로 세액공제를 받게 된다. 또한, 고액 기부금에 추가 세액공제 적용범위가 연간 기부금 2천만 원 초과에서 1천만 원 초과로 개정되었다. 이밖에 기부금 손금산입 한도 초과로 나중에 공제를 적용할 수 있는 이월공제기간이 5년에서 10년으로 연장되었다. 이는 기존에 이월공제기간이 너무 단기간이어서 기부금 세액공제 혜택을 누릴 수 없다는 의견을 수용한 결과로 보여진다. 이처럼 정치자금 기부금을 지출하였을 때에도 일반기부금과 동일한 세제혜택을 부여할 필요가 있다. 즉, 정치자금 기부금은 1천만 원 이하 금액에 대하여 15%로 공제하고, 1천만 원 초과 시에는 30%로 공제할 필요가 있다. 또한, 현재 정치자금 기부금에 대한 이월공제가 불가능하지만 10년으로 이월공제가 가능토록 할 필요가 있다.

4) 불법수수 정치자금에 엄격한 가산세 부과

현재 정치자금을 기부하거나 기부받은 자에 대하여는 조세특례제한법에서 정하는 바에 따라 그 정치자금에 상당하는 금액에 대하여 증여세를 면제하고 있다. 그러나 불법으로 모집한 기부금품에는 증여세를 부과할 필요가 있다. 최근 불법 정치자금에 증여세를 부과한 사례가 있었다. 불법적인 정치자금에 대한 과세의 규정은 2005년에 조세특례제한법 개정을 통해 이미 도입되었다. 그러나 그간 정치인에 대한 과세가 거의 이루어지지 않아 사문화한 조항이나 마찬가지로 할 수 있다. 그렇지만 박근혜 정부가 출범한 이후 지하경제 양성화를 주요 정책 기조로 삼아 불법적인 정치자금에 대한 세금 추징의 강도를 더욱 강화하고자 하였다.

향후 정치인들의 불법적인 정치자금의 수수에 대한 세정당국의 압박을 더욱 강화할 필요가 있다. 정치권에서 로비의 목적 등으로 오가는 정치자금은 지하경제의 대표적인 사례에 해당하기 때문에 지하경제 양성화를 강조하는 만큼 세정당국이 자체적으로 파악하거나 법원의 판결로 확인된 불법적인 정치자금에 대한 세금 추징의 강도가 훨씬 강화되어야 할 것이다. 소액 다수의 정치자금 기부의 활성화를 위해서는 적법한 정치자금이 적절한 절차에 의하여 모집되도록 할 필요가 있으며, 불법적인 정치자금의 모집시에는 현행보다

강화된 규제조치가 있어야 할 것이다.

5) 고액·상습체납자의 정치자금 기부의 거부 및 제한

현재 정치자금은 소액 다수의 자를 모집하는 것이 최적의 모집방법이라고 생각된다. 그러나 정치자금을 기부 시 납세의무를 이행하지 않은 자에 대하여는 정치자금에 대한 기부가 불가능하도록 사전에 이를 차단할 필요가 있다(2016.1.28. 김태원의원 정치자금법 일부 개정 대표입법 발의안 참조). 정치자금법의 개정 법률 안에서 고액의 상습적인 체납자는 정치자금을 기부할 수 없도록 규정하고, 정치자금을 기부한 경우에는 이를 압류하는 방안을 추진할 필요가 있다.

현행법에 의하면 국세와 관세 또는 지방세를 아무런 정당한 사유없이 납부하지 않은 고액의 상습적 체납자에 대하여 정치자금 기부의 거부 및 제한규정이 마련되어 있지 않은 상황이다. 이에 따라 고액을 상습적으로 체납한 자도 정치자금을 기부하는 경우가 종종 발생하고 있음을 볼 수 있다. 향후 국민의 기본의무인 납세의무를 이행하지 않은 고액 상습적 체납자들의 정치자금의 기부를 사전에 방지하여 성실히 납세의무를 준수하고 있는 국민들의 위화감 조성을 해소함과 아울러 동시에 체납징수의 실효성을 확보할 필요가 있다. 고액의 상습체납자에 대한 정치자금을 기부할 수 없도록 이를 명확히 규정하여야 할 것이다.

최근 일부의원의 입법발의를 통해 정치자금법 제31조의2 제1항에 고액 상습적 체납자는 정치자금을 기부할 수 없도록 하는 방안을 마련하고, 제31조의2 제2항에는 고액·상습 체납자가 정치자금을 기부한 경우에는 이를 압류절차에 따라 압류하도록 법 개정을 추진하고 있다. 정치자금법 일부 개정법률안 제31조의2의 내용은 다음과 같다. 제31조의2(고액·상습체납자 기부의 제한) ① 「국세기본법」 제85조의5, 「관세법」 제116조의2 또는 「지방세기본법」 제140조에 따라 명단이 공개된 고액·상습체납자는 정치자금을 기부할 수 없다. ② 제1항에 따라 정치자금을 기부할 수 없는 자가 정치자금을 기부한 경우에는 해당 후원금을 「국세징수법」, 「관세법」 또는 「지방세기본법」에 따른 압류절차를 거쳐 압류한다. 이는 고액의 상습적 체납자의 정치자금 기부행위는 국민의 기본의무인 납세의무를 망각하고 납세의무를 이행하지 않는 것으로서 성실히 납세의무를 준수해 온 납세자와는 구별되어야 할 것인 바, 매우 고무적이라고 평가할 수 있다. 그런 차원에서 국민들의 위화감 조성을 해결함은 물론 동시에 체납징수의 실효성을 확보하기 위하여 고액 상습체납자의 정치자금 기부행위를 원천적으로 금지하는 법안의 추진이 가속화될 필요가 있는 것이다.

2. 정치자금 후원시 제도적 지원방안

1) 정치자금 기부자의 확대

현재 공무원 등의 후원금 기부에 대하여는 법으로 금지토록 하고 있는 바, 공무원의 후원회 가입과 후원금 기부가 가능토록 명시적으로 법을 개정할 필요가 있다. 이에 대하여 공무원과 같이 정당의 당원이 될 수 없는 자는 후원금을 기부할 수 없도록 법률에서 명확히 규정할 필요가 있다. 따라서 법령 해석의 명확성을 제고하기 위해서는 개정안과 같이 「정치자금법」에서 규정하는 것이 더욱 타당하다고 할 수 있다.

현행 「정당법」 제22조의 규정에 의하면 정당의 당원이 될 수 없는 공무원과 교원 등에 대하여는 후원회 가입이 허용되고 있지 않은 실정이다. 이에 대하여 공무원과 교원도 후원회의 회원이 될 수 있도록 조치하여 이들의 정치적 의사표현의 자유를 확대할 필요가 있다. 공무원과 교원이 그 신분과는 별개로 대한민국의 국민으로서 개인적인 정치적 자유와 권리를 갖고 있으므로, 정치후원회의 가입을 허용함으로써 국민으로서의 정치적인 기본권을 보장할 필요가 있다. 다만, 위 개정안들을 심사함에 있어서 다음과 같은 사항을 고려하여야 할 것으로 보인다.

우선, 공무원도 한 나라의 국민으로서 정치적 기본권이 보장되어야 한다는 측면과 공무원 등의 후원회의 가입에 대한 허용이 공무원의 정치적 중립성을 훼손시킬 수 있다는 측면에 대한 종합적인 비교와 검토가 필요할 것으로 보인다. 우리나라는 과거 공무원들의 불법적 선거개입과 정치적 편향 등에 대한 반대 작용으로 외국에 비하여 공무원의 정치적 중립성을 지나치게 강조하면서 정치적 기본권을 엄격히 제한해 온 역사적 배경이 있다. 이런 상황에서 우리 사회의 민주주의가 상당 부분 진척되고 있는 현 상황에서 공무원의 정치적인 기본권이 어느 정도로 보장되는 것이 적절한지에 대한 심도 있는 검토가 필요하다. 참고로, 주요국 공무원의 정치자금 기부 허용여부를 살펴보면 대부분의 나라에서 이를 수용하고 있다. 미국이나 영국, 독일, 프랑스는 전면 허용하고 있고, 일본은 제한적으로 허용하고 있는 상황이다.

둘째로, 공무원과 교원의 후원회 회원 가입을 허용할 경우에 이는 법제처가 ‘공무원 등의 후원금 기부 금지’의 근거조항으로 유권해석(2005.11.7. 법제처 유권해석)하고 있는 「국가공무원법」 제65조(정치활동의 금지) 등과 상충되는 측면이 있으므로, 공무원의 정치활동 금지 규정을 삭제하는 등의 내용으로 「국가공무원법 일부 개정 법률안」(의안번호 제8346호) 및 「지방공무원법 일부 개정 법률안」(의안번호 제8348호) 등과 함께 논의할 필요가 있다.

2) 후원회 지정권자의 확대

과거 정당의 중앙당과 시·도당도 후원회를 설치할 수 있도록 하였다. 그러나 불법적인 정치자금의 수수로 인한 정경유착을 막고 정당의 정치자금 조달의 투명성을 확보하기 위해서 2008년 이를 폐지하였다. 이에 대하여 헌법재판소에서는 정당제의 민주주의 하에서 정당에 대한 재정적 후원을 전면적으로 금지하는 것은 정당 활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유를 심각하게 침해한다고 보아 헌법불합치의 결정을 내린 바 있다(헌법재판소 2015.12.23., 2013헌바168). 그런데 여전히 후원회 지정권자에 구·시·군당이 포함되지 않아 지역적 차원에서 정당활동의 자유가 제대로 보장되고 있지 못하다는 의견이 제시되고 있는 실정이다. 이와 같은 차별조치는 조만간 폐지되어야 할 것으로 본다.

이에 개정 법안에서는 후원회 지정권자에 정당의 구·시·군당을 추가하고, 구·시·군당후원회의 연간 모금·기부한도액을 5천만 원으로 하는 등 그동안의 제도 운영상의 미비점을 개선함으로써 유권자의 정치적인 의견수렴을 원활히 할 수 있도록 만전을 기할 필요가 있다(김성찬의원이 대표 발의한 「정당법 일부 개정법률안」(의안번호 제9560호)의 의결을 참조함). 또한, 정치자금법 제6조에서 정하고 있는 후원회 지정권자를 확대하여 선거자금의 모집가능성을 확대할 필요가 있다. 즉, 지역구 자치구 시군구의회의원 후원회 설치를 가능케 할 뿐만 아니라, 지방자치단체장선거의 예비후보자 후원회 설치도 가능토록 이를 확대할 필요가 있다. 현행법에서 후원회 지정권자의 제한을 풀고 후원회 설치가 허용되지 않은 예비후보자와 시군구의 자치단체의 장에게 후원회를 허가하여 선거자금 전액을 스스로 마련해야 하는 현행법의 한계에서 벗어나 합법적인 방법으로 선거자금을 모집할 수 있도록 할 필요가 있다.

이에 현행 후원회의 지정권자에서 제외되어 있는 지방의회의원 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 함으로써 선거활동에 소요되는 정치 비용을 적법하게 조달할 수 있도록 하며, 다양한 계층의 주민 정치 참여의 기회를 확대하도록 할 필요가 있다. 이를 위하여 정치자금법을 개정할 필요가 있다. 최근 김광수 의원의 대표 입법 발의안이 제기된 상황이다(2018.4.17. 김광수의원 대표발의안 정치자금법 일부 개정법률안 참조). 지역구 지방의회의원 등도 선출직 대표자라는 점을 인식하여 국회의원 등과 마찬가지로 정치자금을 모금할 수 있도록 허용하고자 하는 법안을 제출한 것이다. 이에 현행 후원회의 지정권자에서 제외되어 있는 지방자치단체장선거의 예비후보자, 지역구 지방의회의원선거의 후보자와 예비후보자도 후원회를 둘 수 있도록 조치함으로써, 이들이 정치활동에 소요되는 비용을 적법하게 조달할 수 있도록 하는 가능성이 열릴 것으로 기대된다(2017.6.23. 유승희의원 대표발의안 정치자금법 일부개정 법률안 참조).

또한, 비례대표 국회의원후원회 모금·기부한도액도 조정할 필요가 있다. 현행은 대통령선거와 동시 지방선거에서 후보자를 선출 또는 추천한 정당의 지역구 국회의원후원회는 해당 선거가 있는 연도에는 연간 모금·기부한도액의 2배를 모금·기부할 수 있다. 이에 대하여 비례대표 국회의원후원회도 지역구의 국회의원과 마찬가지로 해당 선거가 있는 연도에는 연간 모금·기부한도액의 2배를 모금·기부할 수 있도록 할 필요가 있다(김성태의원안 2016년 9월 29일 발의됨).

현행 「정치자금법」에 따르면 국회의원후원회는 연간 1억 5천만 원까지 모금이 가능하며, 지역구 국회의원후원회의 경우에는 대통령선거·동시지방선거가 있는 해에는 연간 1억 5천만 원을 추가적으로 모금할 수 있도록 하고 있다. 평상시 후원금은 국회의원의 의정활동에 필요로 하는 자금을 합법적이고 양성화된 방법으로 모금하기 위한 취지에서 태동되었으며, 대통령선거와 동시지방선거가 있는 해에는 추가적인 모금이 가능한 것은 자신이 속한 정당의 후보자의 당선을 위해 지역구 내 정치활동이나 선거운동 등에 필요한 자금을 모금하려는 취지로 해석할 수 있다.

3) 자발적 외부감사를 받는 공익법인에 기부금 공제율 인상

자발적으로 외부회계감사를 받는 공익법인에 기부하면 연말정산 때 기부금 세액공제율을 높여주는 방안을 모색해볼 수 있다. 현재 상속세 및 증여세법에 따라 총자산가액 100억 원 이상인 공익법인만 외부감사의 의무 대상에 속한다. 또한, 종교단체와 학교법인은 자산이 100억 원을 초과하여도 예외적으로 외부회계감사의 대상이 된다. 한국가이드스타에 따르면 2015년 결산기준으로 전체 등록 공익법인 3만 4,743개 중 5.7%인 1,992개만 외부감사를 의무적으로 받고 있다. 그러므로 저조한 외부감사 비율을 높이기 위해 두 가지 방안을 제시할 수 있다. 우선, 현행 기준인 총자산가액이 100억 원 이외에 수입금액과 출연받은 재산가액이 일정 수준 이상인 공익법정도 외부감사를 받도록 하는 방안이다. 또한, 외부감사를 받지 않는 공익법인들이 자율적으로 외부감사를 받으면 해당 공익법인에 기부한 자의 세액공제율을 높여주는 방안도 검토해볼 필요가 있다. 세액공제율을 높이면 기부자들의 관심도 높아져 더 많은 기부금이 모일 수 있고, 공익법정도 투명성을 제고할 수 있는 일석이조의 효과가 있다. 모든 공익법인에게 외부감사를 의무화하기에는 현실적인 어려움이 있는 상황에서 합리적 대안 중 하나로 평가될 수 있다.

4) 후원회 모금방법의 다양화 강구

현재 정치자금을 모집함에 있어서 모금방법은 다양하다. 현금뿐만 아니라 신용카드 등

에 의한 기부금 지출을 허용하고 있다. 그러므로 신용카드 포인트가 5천 원이 있을 경우에는 포인트로 기부할 수 있다. 기탁금 1만 원(기탁금은 1회 1만 원 이상)을 포인트 복합 결제로 선택하면 5천 원은 신용카드 포인트로 결제되고, 나머지 금액은 신용카드 결제로 기부가 가능하다. 그러나, 현재 물품에 의한 기부와 현물 기부는 허용하지 않고 있다. 향후 페이머나 국세환급금으로도 가능할 수 있는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 특히 집회에 의한 현장 모집은 법에서 금지토록 하고 있으나, 향후 집회에 의한 모금도 허용할 필요가 있다고 본다.

현재 신용카드 포인트는 거의 사용하지 않고 소멸되는 경우가 많다. 해마다 사용되지 않고 소멸되는 신용카드 포인트가 2016년 6월 말 기준으로 620여억 원에 달하고 있다. 이러한 금액은 후원회의 용도로 활용할 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이러한 포인트를 현금으로 바꿔 돌려받고 이와 동시에 정치문화 개선에도 일조할 수 있는 방법을 모색해 볼 필요가 있다. 현재 이와 같은 문제점을 극복하기 위하여 다양한 방법으로 후원하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 여신금융협회의 신용카드 포인트 통합 조회서비스(www.cardpoint.or.kr)를 통하여 포인트를 통합조회하고, 이를 정치후원금센터(www.give.go.kr)에서 정치후원금으로 기부하는 것이다. 구체적으로 신용카드 포인트를 정치후원금 기부를 통해 세액공제 혜택으로 바꾸는 것을 생각해 볼 수 있다.

현재 후원회는 우편이나 통신에 의한 모금 이외에 정치자금영수증과의 교환에 의한 모금 등으로 모금방법을 제한하고 있다. 다만, 집회에 의한 모금은 원칙적으로 금지하고 있다. 이에 대하여 집회에 의한 모금을 허용할 뿐만 아니라, 후원회의 광고를 인터넷이나 방송 등으로 확대하고, 후원회 광고의 홍보내용을 폭넓게 허용할 필요가 있다. 후원회 모금방법을 다양한 방법으로 확대하여 유권자들이 정치자금의 모금에 보다 쉽게 참여하여 원활한 모금에 도움이 되도록 하여야 할 것이다. 정치자금의 모집은 정치후원금센터에서 제공하는 전자결제서비스(신용카드, 신용카드 포인트, 실시간 계좌이체, 휴대폰 결제 등) 등을 통하여 모집이 가능하다. 정치후원금센터는 기탁금과 후원금의 모금 및 영수증 발급의 편리성을 제고하기 위하여 운영하는 정치자금 기부 사이트에 해당된다. 그동안 후원인이 전자결제 후 결제대행사를 거쳐 후원회 계좌 입금을 위한 최소기간이 필요하여 운영되지 않았었다. 향후에는 이와 같은 방식의 활용을 적극 검토하여야 할 것으로 보인다.

5) 국고보조금의 지급방식 개선

중앙선거관리위원회에서 모금한 기탁금은 법에서 정한 비율에 따라 각 정당에 배분되는데, 물론 현재 정당의 수입구조상 큰 부분을 차지하는 것은 아니다. 하지만 그렇다고

무시할 수준도 아닌 것이 더 많은 국민들이 호응하고 후원하여 전 국민의 기탁금 기부문화가 정착된다면 정당의 입장에서는 상당한 수입원이 될 수 있을 것으로 본다. 이는 정당이 국민에게 의존하는 정도를 높이는 계기가 될 수 있으며, 이를 통해서 정당이 특정 계층의 이익보다는 전 국민을 위한 정치를 하도록 만들 수 있는 것이다.

현행 정치자금법의 국고보조금 지급방식을 개선하기 위해서는 교섭단체를 구성한 정당에 50%를 정당별로 균등하게 배분하여 지급하는 방식을 폐지하여야 한다. 그리고 교섭단체 구성의 여부를 불문하고 국회 의석이 있거나 임기 만료에 의하여 전국 단위 선거에서 득표율을 2% 이상 얻은 정당을 대상으로 배분하되, 50%는 비례대표 득표수의 비율에 따라서 배분하고 50%는 국회의석의 비율에 따라 배분할 필요가 있다.

V. 결론

본 연구에서는 정치자금 기부금의 활성화를 위한 바람직하고 합리적인 모집과 세제 지원에 대한 방안을 모색하고자 하였다. 또한, 중·장기적인 측면에서 선진국과 같은 정치자금의 모집이 원활하게 모집되는 제반 시스템을 구축하여 소액 다수의 정치자금 기부문화가 활성화될 필요가 있다. 이에 대하여 정치자금 기부금에 대한 세제지원은 물론 제도적 지원방안에 대하여도 살펴보하고자 하였다. 본 연구를 통하여 그동안 침체되었던 정치자금 모집에 대한 기부금의 세제지원이 대폭 확대되고 정치자금 모집과 정치자금 기부문화가 활성화되도록 발판을 제공하고자 하였다. 이를 통해 선거자금 모집방법의 개선안 등을 통해 정치후원금 모집이 선진국 수준에 달할 수 있도록 하고자 하는 것이다.

국회의원이나 정당이 정책·공약 등을 수립하기 위한 여론조사나 세미나·공청회 개최 등 일련의 정치활동을 위해서는 정치자금의 필요하다. 그렇지만 아직 우리나라 국민들은 정치후원금을 기부하는 데 인색하다. 이는 그동안 언론을 통하여 자주 보여진 정치인들의 정경유착 비리 등으로 국민들은 오랜 기간 정치권에 대한 불신이 쌓여 있어 정치자금을 기부하는 것에 대하여 소극적이라고 볼 수 있다. 하지만 이제는 정치인에 대한 부정적인 시각보다는 정치후원금의 기부를 통한 세액공제의 세제지원의 확대와 제도적인 지원을 통해 소액 다수의 정치참여가 활발하게 이루어짐으로 인하여 정치자금의 기부문화가 이 땅에 정착하기를 기대해본다.

현재 정치 후원금에 대하여는 많은 문제점이 있다. 또한 세액공제방식을 적용함에 있어서도 많은 문제점이 내포되어 있으며 이에 대한 개선이 시급한 상황이다. 본 연구에서는 현행 정치자금 기부금 세액공제의 확대 필요성에 대하여 살펴보았으며, 현행 정치자금법의 문제점에 대하여 살펴보았다. 정치자금의 문제는 세제의 문제에 국한되지 않고 제도적인 문제와 연결되어 나타나고 있다. 이러한 문제는 기부자와 기부를 받는 자 양자 간에 밀접한 관계가 있다. 국민은 정치자금 기부 행위를 통해 세제지원을 받고자 하며, 기부를 받는 자는 다양한 소액 다수의 정치자금 기부를 통해 정치활동에 필요한 자금을 마련하고자 하는 것이다. 이 두 집단 간의 공통된 목표를 달성하기 위해서는 정치후원금에 대한 세제지원의 확대와 제도적인 개선을 통하여 정치기부 문화가 이 땅에 정착하는 것이 필요하다고 본다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 하여 정치자금 기부에 대한 규제를 내용으로 하는 현행 정치자금법 제도의 기부금 세액공제의 문제점에 관한 분석을 전개하되, 정치후원금의 기부문화 활성화를 위하여 제도적인 측면에 관한 포괄적 검토를 주된 분석대상으로 하고 있다.

본 연구에서는 세제지원방안과 제도적 지원방안을 구분하여 다음과 같이 주장하고자 한다. 우선, 정치자금 기부금에 대한 세제지원 방안으로 본인 이외에 직계존비속이 기부한 정치자금에 대하여도 본인이 기부한 것과 동일하게 세액공제를 적용하여야 한다. 둘째, 현재 일반적인 기부금과 정치자금 기부금의 세액공제율과 기부금 한도 및 이월공제 연한이 차이가 있다. 향후에는 일반적 기부금과 동일하게 정치자금 기부금에도 공제율을 상향조정하고 이월공제를 적용하며 정치자금의 기부금 한도를 확대하여야 한다. 셋째, 정치자금 기부금의 불법 모집이 만연해 있는 상황 하에서 향후 불법으로 수수한 정치자금에 대하여 엄격한 가산세를 부과하여야 한다. 현행보다 패널티 규정을 강화하여 불법적인 정치자금의 모집을 근본적으로 차단하고 깨끗한 정치자금의 기부를 유도하여야 한다. 넷째, 고액·상습적인 채납자에 대한 정치자금 기부의 거부 및 제한규정을 마련하여 음성적인 정치자금의 유입을 차단하여야 한다.

정치자금의 모집 문제와 정치자금의 활성화 문제는 정치후원금의 한도를 늘리고 투명성을 강화하는 것만으로는 해결될 수 없다. 정치자금 후원 방식에 대한 고민과 후원금을 바라보는 인식의 전환을 위한 다방면의 노력이 필수적으로 수반되어야 한다. 현행 정치자금법에 대한 문제를 살펴보면 정당 국고보조금 배분방식이 거대 정당에게 유리하게 설계되어 있다는 점을 들 수 있다. 또한, 후원회 모금 한도가 현실적으로 낮다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이를 개선하기 위해서는 다음과 같은 제도적인 지원방안을 모색할

필요가 있다. 먼저, 정치자금의 기부자의 가능 범위를 확대하고, 후원회의 지정권자 또한 확대할 필요가 있다. 둘째, 정치후원금에 대한 투명한 사용을 위하여 자발적으로 외부회계감사를 받은 공익법인에 대하여는 기부금의 공제율을 인상하는 유인책을 부여하며, 다양한 후원회 모금방법을 통해 정치기부금이 모집이 활성화되도록 할 필요가 있다. 셋째, 국고보조금의 지급방식에 많은 문제점이 내재되어 있는데 정당 국고보조금 배분방식을 개선할 필요가 있다. 배분방식을 개선하려면 현행 25%에 불과한 총선 득표수 비율에 따른 보조금 배분을 늘려야 한다. 넷째, 정치자금 기부 방법은 중앙선거관리위원회에 직접 기탁하는 방법과 중앙선거관리위원회 정치후원금센터에서 신용카드, 신용카드 포인트, 계좌이체, 휴대폰 결제, 간편결제(카카오페이) 등으로 기부할 수 있도록 다양한 방법을 강구하여야 한다.

정치 후원금의 기부문화 활성화를 위해서는 정치후원금 제도를 개선하기 위해 한도만 큼이나 중요한 것은 방식과 인식에 대한 논의가 중요하다. 정치 후원금의 투명성을 높여서 한도를 현행의 2배 내지 3배로 높인다 해도 결국 정치력이 있는 자가 후원금을 모으기 유리하다는 사실은 바뀌지 않기 때문이다. 후원금을 모으는 방식을 어떻게 전환할 것이며, 정치후원금을 바라보는 인식을 어떻게 새롭게 전환할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 이러한 논의는 결국 자신이 지지하는 정치인에게 가장 엄격한 도덕적 잣대를 들이대는 것이라 할 수 있다. 정치의 발전은 결국 민주주의의 주인인 유권자의 정치참여의 다양한 기회가 많을수록 크게 발전할 수 있다.

본 연구는 침체되었던 정치자금 모집에 대한 대폭적인 세제지원을 통해 정치자금 모집이 원활히 이루어지고 더욱 많은 정치자금이 모집될 수 있는 발판을 제공하고자 하였다. 본 연구는 정치기부금에 대한 현행 조세지원제도의 문제점을 살펴보고 세제지원의 확대의 필요성과 모집방법의 개선 등을 통하여 정치자금 모집이 선진화된 시스템으로 구축될 수 있는 발판을 제공하였다는 점에서 연구의 의의가 있다. 본 연구에서의 정책대안은 향후 정치 자금에 대한 정부와 후원자 및 세제당국의 지원에 대한 타당성을 제공할 수 있을 것으로 보며, 관련 부처의 정책 대안 수립과 입법 과정상에서 기초자료로 활용하는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

참·고·문·헌

- 강경근. 1999. 『정치부패와 정치자금』. 한국범죄방지재단.
- 기현석. 2013. “정치자금법의 위헌심사기준에 대한 연구: 법인·단체의 정치자금 기부금지 관련결정을 중심으로.” 『선거연구』 제4호. 35-58.
- 김두형. 2005. “정치자금 과세의 문제점과 개선방안.” 『공법연구』 제33권 제2호. 239-273.
- 김선화. 2009. “미국 정치자금규제의 현황과 헌법적 쟁점.” 『세계헌법연구』 제15권 2호. 151-176.
- 성중탁. 2015. “헌법상 정치적 표현의 자유와 정치자금 규제의 관계에 관한 소고: 최근 미국 연방대법원 관련 판결을 중심으로.” 『인하대학교 법학연구』 제18집 제2호. 59-88.
- 손재권. 2011. “정치자금의 적정하고 원활한 조달과 투명성 확보 방안.” 『정치관계법 개정 토론회 자료집』.
- 엄기홍. 2003. “미국의 정치 기부금 제한법과 이익집단.” 『한국정치학회보』 38집 3호. 459-482.
- 유기준. 2009. “공직선거, 정당제도 및 정치자금제도 개선방안.” 『정치개혁을 위한 정책자료 20선』.
- 유재권. 2018. “소액기부 정치자금에 대한 조세지원제도.” 『예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지』 제8권 제1호. 113-120.
- 음선필. 2015. “법인·단체의 정치자금 기부를 허용할 것인가?: 불법정치자금의 근절과 관련하여.” 『정치관계법 개정 시리즈 토론회 II 자료집』.
- 전용주. 2004. “기업 정치자금기부의 제도적 해법.” 한국경제연구원 정책세미나 발표문.
- 조성대. 2012. “한국의 현행 정치자금법의 쟁점과 정책 대안.” 『입법과 정책』 제4권 제1호. 83-108.
- 중앙선거관리위원회 정치후원금센터(<https://www.give.go.kr/>).
- 최희경. 2012. “미국의 정치자금규제에 관한 헌법적 고찰.” 『세계헌법연구』 제18권 2호. 73-101.
- 홍완식. 2011. “법인·단체의 정치자금 기부금지.” 『세계헌법연구』 제17권 제1호. 107-130.

접수일자: 2019년 3월 31일, 심사일자: 2019년 4월 19일, 게재확정일: 2019년 5월 3일

[Abstract]

A Study on the Improvement of the System and Tax System for the Spread of Political Fund Donation Culture

Kim, SuSung | Korea Teachers Pension Fund
Koh, YunSung | Hankuk University of Foreign Studies

This study is intended to explore improvements of tax and system support for the revitalization of the culture of political fund donations. In this study, we would argue that: First, the government should provide tax deductions for political funds donated by immediate family members and their dependents. It is also required to raise the deduction rate of political fund contributions along with the ordinary donation cases. In addition, it is required to impose strict additional taxes on illegal political funds and strengthen the penalty rules to fundamentally block the collection of illegal political funds. Moreover, making a possible deduction for those political donations that were made abroad is essential. In addition to those suggested requirements above, the government is required to find ways to provide institutional support for political funds. the expansion of possible scope for the donors of political funds and the right to designate sponsors' associations are necessary. the payment method of state subsidies should be improved.

This study was intended to provide a platform for the voluntary recruitment of political funds and the recruitment of more political funds through the extensive tax support for the collection of political funds that had been in the doldrums. The purpose of this study is to examine the problems of the current tax support system for political donations and to provide a platform for political fundraising to be established as an advanced system through the need to expand tax support and the improvement of recruitment methods.

■ **Keyword:** Political fund law, Corporate donations to Political funds, Tax deductions, Credit limits, and Deduction rate

일본 선거제도 변화와 정당 간 정치 동학: 자민·공명 연정의 지속성을 중심으로

이기완 | 창원대학교

+ 국문요약 +

이 연구는 1994년에 도입된 소선거구 비례대표 병립제가 자민당과 공명당 간 선거협력과 연립정권의 지속에 미치는 요인을 분석하는 데 있다. 특히 자민당이 군소정당이자 이념과 정책에 있어 차이를 보이는 공명당과의 연정을 지속하는 이유를 공명당의 지지기반인 참가학회의 특수성과 의회권력관계의 변화에 초점을 맞추어 분석한다.

분석 결과, 개정된 선거제도 하에서 자민당은 공명당·참가학회의 조직표가 자당 후보의 당선에 결정적 도움이 된다는 전략적 고려 때문에 공명당과의 연정을 유지하고 있으며, 공명당은 정치적 영향력 축소가 불가피한 상황에서 자민당과의 연정이 정책 실현에 유리할 수 있다는 정치적 계산 때문에 연정에 계속 참여하고 있다. 이러한 이유로 자민당과 공명당의 연정은 상당 기간 지속될 것으로 예측되며, 자민당의 정치권력은 55년 체제 하에서 보다 훨씬 강화될 것으로 보인다.

I. 서론

민주주의 정치체제 하에서 국민은 선거라는 제도를 통하여 정당 및 정치인에 대해 지지 또는 반대의 의사를 표명하며, 정당 및 정치인은 이를 통하여 합법적으로 정치권력을 장악할 수 있는 기회를 가진다. 즉 선거는 국민에게 있어서는 정치적 의사 표현과 정치 참여의 기회이지만, 정당 및 정치인에게는 권력 장악을 정당화하고 당선하기 위한 집표활동의 합법적 기회인 것이다. 이러한 의미에서 선거는 국민과 정당 및 정치인을 연결하는 중요한 교차점인 것이다.

특히 정당 및 정치인에게 있어 선거의 결과는 당내 정치(intra-party politics)뿐만 아니라 정당 간 정치(inter-party politics), 그리고 정당체계에도 커다란 영향을 미친다(Scott Flanagan 1984, 95). 이 때문에 선거의 결과에 중요한 영향을 미칠 수 있는 선거제도는 정당 및 정치인에게 있어서는 권력 장악과 당락의 유무를 결정하는 정치의 생명선에 비유될 수 있다. 이와 관련하여 듀베르제(Maurice Duverger / 岡野加穂留 譯 1970, 226-228)는 선거제도에 따라 그 결과는 너무나도 큰 차이를 가져온다고 지적한 바 있다.¹⁾ 이러한 주장의 이면에는 정치적 행위 주체인 정당 및 정치인을 모두 만족시킬 수 있는 공정한 선거제도라는 것은 없으며, 경우에 따라서는 특정 정당에게 전략적으로 유리하기도 하고 다른 정당에게 불리하게 작용할 수 있다는 것이다. 바로 이러한 점 때문에 선거 방식을 둘러싸고 정당 간 갈등뿐만 아니라 동일 정당 내에서도 지지기반 또는 지역에 따라 상당한 갈등을 보이는 것이다(池田謙一 1996, 192).

또한 동일한 선거제도 하에서도 정당 및 정치인이 어떻게 대응하느냐에 따라 그 결과는 매우 다르게 나타나기도 한다. 일본에서 중선거구제에서 소선거구 비례대표 병립제로 개정된 이후 기성 정당뿐만 아니라 신생 정당들도 정당 간 이합집산을 거듭하는 과정에서 소멸하거나 아니면 군소정당으로 전락하기도 했다. 이러한 정당들의 동향과는 대조적으로 자민당과 공명당은 이념, 정책, 그리고 정치적 지지기반을 달리하고 있지만, 1999년 10월부터 연립정권(이하, 연정)을 형성한 이래, 현재까지도 안정적으로 유지해 오고 있다.

그렇다면 전후 일본정치에서 몇 차례 성립했던 연정과는 달리 자민·공명 연정이 안정적으로 유지되고 있는 이유는 무엇일까? 이러한 자민·공명 연정이 지속되고 있는 이면에

1) 후일 듀베르제는 특정한 선거제도 및 방식이 특정한 정당체계를 가져오기보다는 그러한 쪽으로 유도하는 경향이 높다고 하면서 초기의 입장을 다소 수정하였다(M. Duverger 1986, 70).

는 선거제도, 특히 소선거구제를 매개로 한 선거 협력이 자리 잡고 있다고 하겠다. 소선거구제 하에서 자민당은 공명당의 지지단체인 창가학회의 선거 협력이 자당 후보의 당선에 결정적이 도움이 된다는 점을 알고 있다. 반대로 공명당은 자민당과의 연정이 정책 실현에 도움이 된다는 점을 인지하고 있다. 공명당은 자당 후보가 단독으로 소선거구에 출마한들 당선되기 어렵다는 현실 인식 하에 정책 실현을 위해 자민당 후보를 지원하는 것이 오히려 합리적이라는 것이다. 즉 자민당의 안정적 우위 확보에 긴요한 공명당의 선거 협력과 공명당의 정치적 영향력 확대라는 양당의 이해관계가 맞아떨어져 연정이 지속되고 있는 것이다.

이 글에서는 55년 체제(升味準之輔 1964, 55)로부터의 탈각과 궤를 같이하여 도입된 새로운 선거제도, 즉 소선거구 비례대표 병립제가 자민당과 공명당 간 선거 협력 및 연정의 지속성에 미치는 요인을 분석하는 데 있다. 특히 자민당이 군소정당이자 이념과 정책에 있어 큰 차이를 보이는 공명당과의 연정을 지속하는 이유를 공명당의 지지단체인 창가학회의 특수성에 초점을 맞추어 분석한다. 이하 제II절에서는 선거제도 개정 및 자민·공명 연정에 대한 기존 연구 동향과 분석틀을 제시하고, 제III절에서는 전후 일본에서 선거제도의 개정과 연정을 둘러싼 정당 간 정치의 동향을 간단히 설명한다. 이를 바탕으로 제IV절에서는 자민·공명 연정의 지속성을 의회권력구조의 변화, 자민·공명 양당의 선거 협력, 그리고 공명당의 정책 실현 등과 관련지어 분석하고, 제V절에서는 결론 및 시사점을 도출한다.

II. 기존 연구의 동향과 분석틀

1994년 중선거구제에서 소선거구 비례대표 병립제로 선거제도가 개정된 이후 일본의 선거제도와 정당체계에 대한 연구는 일본뿐만 아니라 국내외에서도 다양한 각도에서 이루어져 왔다. 이와 관련하여 이미 다수의 논문과 서적이 발표되었고, 지금까지의 연구의 결과를 통해 소선거구 비례대표 병립제가 일본의 정당 재편성과 정당 내 정치, 특히 자민당의 파벌 정치에 미친 영향과 사민당의 몰락, 그리고 정당 간 이합집산 등에 대해 상당한 이해를 도모할 수 있었다.

그러나 새로운 선거제도가 자민당과 공명당으로 하여금 연정을 형성하고 지속시키는

요인에 대해서는 연구가 거의 이루어지지 못했다. 이러한 이면에는 자민·공명 연정이 오래 지속되지 못할 것이라는 정치적 판단과 함께 공명당에 대한 연구 기피 현상이 강하게 내재되어 있었다고 하겠다. 다시 말하자면 자민당 내 상당수 정치인뿐만 아니라 자민당 지지단체의 반(反) 공명당 정서로 인해 자민·공명 연정은 자민당이 참의원에서 안정적인 과반수 의석을 확보할 때까지 일시적으로 형성된 '예외적인 정치 현상'으로 치부하는 경향이 강했다. 따라서 자민·공명 연정의 지속성 문제는 일본 내에서 정치학의 분석 대상이 되지 못한 채 일부 저널리스트들에 의한 단편적인 연구에 머물러 있었다.

또한 지금까지 일본 내에서는 종교 정당인 공명당에 대한 연구를 기피하는 경향이 강했다. 이 때문에 창가학회를 기반으로 한 공명당에 대한 연구는 주로 공산당에 의해 진행되어 왔고, 공명당과 창가학회의 관계와 공명당의 노선전환에 대한 비판적인 연구가 대부분이었다. 그 결과 일본에서 진행된 공명당 연구는 공산당에 의한 공명당 비판이라는 정치적 목적성을 강하게 띠고 있어 객관적인 연구가 다소 부족했고, 종교정당에 대한 연구 기피로 연구자에 의한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 이러한 공명당에 대한 연구 부진은 일본뿐만 아니라 국내에서도 지금까지 공명당에 대한 연구 논문이 몇 편에 불과한 것이 이를 단적으로 말해준다고 하겠다.

이러한 편향된 연구가 1999년 10월에 형성된 자민·공명 연정의 지속성에 대한 객관적인 이해를 저해하는 요인이 되고 있다. 여기서는 자민·공명 연정이 일반의 예상을 깨고 오래 지속되고 있는 요인을 자민당 측 요인과 공명당 측 요인에 초점을 맞추어 논의를 전개할 것이다.

첫째, 자민당 측의 지속 요인을 의회권력관계의 변화 및 선거제도의 변화와 관련지어 분석할 것이다. 의회권력관계의 변화와 관련하여 참의원에서 자민당의 과반수 의석 확보 실패가 자민당 내 정치와 정당 간 정치에 미친 영향을 중심으로 검토할 것이다. 그리고 1994년에 새로이 도입된 소선거구 비례대표 병립제가 자민·공명 연정의 지속성과 어떤 관련성을 가지고 있는지의 문제를 분석할 것이다. 특히 소선거구제의 득표율이 자민당의 선거 전략과 어떤 이해관계를 가지고 있어 공명당에 대한 당내 및 일부 지지단체의 반대에도 불구하고 자민당이 공명당과의 연정을 지속하고 있는지의 문제를 검토할 것이다.

둘째, 공명당 측의 지속 요인을 소선거구 비례대표 병립제 하에서 발생하는 당세 하락 속에서 공명당의 정책 실현 및 창가학회의 보호라는 측면과 관련지어 분석할 것이다. 소선거구제 하에서 자당 후보의 당선 가능성이 거의 불가능한 상황에서 공명당은 어떻게 자민당이 가지고 있는 전략적 취약성을 활용하여 자민당과 연정을 지속하고 있는지의 문제를 분석할 것이다.

위에서 언급한 두 가지 측면에 대한 분석을 통해 1999년 10월 이후 안정적으로 계속되고 있는 자민·공명 연정의 지속성 요인을 분석하고 이를 통해 일본 정치의 향방을 모색해볼 것이다.

III. 선거제도 개정과 정당 간 정치, 그리고 정당 연합

1. 선거제도 개정과 정당 간 정치

1945년부터 현재까지 일본은 선거제도를 크게 세 번 개정했다. 제2차 세계대전에서의 패배 직후, 일본은 1925년부터 실시해 온 중선거구제를 대선거구 제한연기 투표제로 개정했다. 이러한 선거제도의 개정 이면에는 연합국총사령부의 정치적 의도가 강하게 깔려 있었다. 연합국총사령부는 전후 초기 일본에서 민주주의를 안정적으로 정착시키기 위해서는 참신한 신진 정치인들의 정치 참여 기회 확대를 통하여 기성의 정치 세력들을 퇴출시키는 것이 필요하다는 인식을 가지고 있었다(堀江湛 1990, 15). 이러한 정치적 의도에 대선거구 제한연기 투표제가 도입되었던 것이다.

그러나 1947년부터 본격화된 냉전은 일본의 비군사화 내지 민주화라는 점령 정책의 목적보다는 공산 세력의 봉쇄를 위한 정치세력의 안정이 절실히 요구되며, 이를 위해서는

〈표 1〉 전후 중의원선거제도의 개정 동향

연도	제도	선거구 수	의석 수
1946	대선거구 제한연기 투표제	53	466
1947	중선거구제	117	466
1994	소선거구 비례대표 병립제	소선거구 300, 비례대표 200	500
2000	소선거구 비례대표 병립제	소선거구 300, 비례대표 180	480
2014	소선거구 비례대표 병립제	소선거구 295, 비례대표 180	475
2017	소선거구 비례대표 병립제	소선거구 289, 비례대표 176	465

선거제도 개정이 필요하다는 인식을 가져왔다. 이러한 이면에는 대선거구제가 다양한 정치세력의 정계 진출과 국민의 정치적 이해관계를 다양하게 대변해 줌으로써 민주화 내지 민주주의를 촉진하는 긍정적인 측면은 있지만, 경우에 따라서는 극단적인 정치세력의 진출로 인해 의회 내 대립을 격화시키고 정국을 불안정하게 한다는 부정적 인식도 내재해 있었다. 이러한 동향 속에서 1947년 3월 31일 자유당과 진보당은 대선거구 제한연기 투표제를 중선거구제로 개정했다. 중선거구제는 이미 1925년부터 1945년까지 실시되어 왔던 제도로 보수 정당과 정치인, 그리고 기성의 정치세력들에게는 매우 익숙한 제도였다.

중선거구제는 하나의 선거구에서 3~5명을 선출하는 제도로 한 정당으로의 과도한 권력의 집중을 방지할 수 있을 것으로 간주되었다(Steven R. Reed 1990, 335-356). 그런데 이 제도가 본격적으로 시행된 이후 자민당을 제외한 다른 정당들은 하나의 선거구에 한 명의 후보자도 입후보시키지 못하는 선거구도 있었다. 이 때문에 자민당은 모든 선거구에 2명 이상의 후보자를 입후보시켜 안정적으로 과반 의석을 확보할 수 있었다. 그런데 이러한 상황은 당내에서 출마 예정 후보 간에 심각한 대립을 초래하는 요인이 되었고, 이것이 파벌 정치와 이익유도정치로 이어지는 부정적 요인이 되었다.

이러한 가운데 자민당 거물 정치인과 야당 정치인, 재계, 관계 등 많은 사람들이 관여된 리쿠르트 사건과 도쿄사카와큐빈(東京佐川急便) 사건은 선거제도를 개정해야 한다는 여론을 환기시키는 계기가 되었다. 이러한 동향 속에서 자민당뿐만 아니라 야당들은 선거제도 개혁을 중심으로 한 정치개혁 법안 마련에 착수했다.

자민당과 야당은 당내 의견 수렴을 통하여 중의원선거제도 개정안을 마련했지만, 각당이 제시한 개정안에는 상당한 차이가 있었다. 자민당은 1993년 3월 31일 소선거구제를 축으로 한 관련 법안을 결정하고, 4월 2일 정치개혁 관련 4법안을 중의원에 제출했다. 반면 야당 제1당인 사회당은 3월 24일 공명당과 함께 소선거구 200, 비례대표 300을 축으로 한 소선거구 비례대표 병용제를 결정했다. 그러나 자민당이 제시한 소선거구제와 사회·공명 양당이 결정한 소선거구 비례대표 병용제에는 내용상 상당한 차이가 있어 절충의 여지는 거의 없어 보였다(이기완 2001, 200).

이러한 상황 속에서 야당들이 정치개혁에 미온적인 입장을 취해 온 미야자와 기이치(宮澤喜一) 내각에 대해 불신임 결의안을 제출하자, 자민당 내에서 정치개혁을 주창해 온 하타 쓰토무(羽田孜) 과가 이에 동조하여 미야자와 내각 불신임 결의안은 찬성 255, 반대 220으로 가결되었다(이기완 2001, 195-209). 이를 계기로 55년 체제 하에서 38년간 단독으로 정권을 장악해 온 자민당 정권은 붕괴하고, 비자민 호소카와 모리히로(細川護熙) 연립정권이 성립하게 되었다.

이 호소카와 내각 하에서 1994년 1월 연립여당과 야당 자민당은 선거제도를 기존의 중선거구제에서 소선거구 비례대표 병립제로 개정하는 데 합의했다. 이리하여 정수 배분을 소선거구 300, 비례대표 200 그리고 비례대표의 선거 단위를 전국 11의 블록제로 하는 소선거구 비례대표 병립제가 도입되었던 것이다(Wada Junichiro 1996, 17).

소선거구 비례대표 병립제가 정당 간 합의에 의해 도입되었지만, 이 제도는 기본적으로 군소 정당에게는 ‘독 만두’에 비유될 정도로 매우 불리한 제도이며, 경우에 따라서는 인위적인 정계개편 내지 정당 간 통합을 초래할 수 있는 요소를 내포하고 있었다. 소선거구제가 가지고 있는 제도적 요인뿐만 아니라, 비례대표제의 11블록제에 의한 정수 배분, 까다로운 입후보 조건, 그리고 중복입후보제 등은 군소 정당의 의석 확보를 한층 더 어렵게 하는 제약요인이었다.

이것이 호소카와 내각이 붕괴된 이후, 자민당이라는 기성의 보수정당과 사회당이라는 혁신정당 사이에서 ‘제3의 길’을 모색하지 않을 수 없었던 정당들이 결국에는 1994년 12월 ‘신진당’을 창당하게 되었던 것이다. 즉 선거제도의 변화가 정당 간 이합집산을 촉진시키는 방아쇠가 되었던 것이다. 하지만 신진당의 부진은 당내의 권력 투쟁을 초래하고, 당의 분열과 해체 → 군소정당으로의 전략 → 당의 소멸이라는 부정적 결과를 가져왔다. 결국 소선거구 비례대표 병립제를 도입했던 본래 취지와는 다르게 많은 정당들이 정당 간 이합집산과 다수파 공작으로 인해 인위적 정계개편에 내몰리지 않을 수 없게 되었다.

2. 정당 연합과 정당 간 정치

1945년부터 현재에 이르기까지 일본정치에서 연정이 몇 차례 성립된 적은 있었지만, 대체로 오래 지속되지 못했다. 특히 전후 일본정치에서 관심을 모았던 1947년 가타야마 데츠(片山哲) 연정과 1994년 무라야마 도미이치(村山富市) 연정은 여당 내 심각한 정책 대립과 당내 분열로 단명정권으로 막을 내렸다. 이러한 경험으로 인해 일본 내에서는 연정은 매우 이타적인 예외적인 현상이며, 정당 간 야합으로 정치적 불안정을 초래하는 경향이 강하다는 부정적 인식을 낳았다. 이 때문에 자민·공명 연정도 오래 지속되지 못한 채 단명정권으로 끝날 것이라는 예상이 지배적이었다. 하지만 이러한 일반의 예상을 깨고 자민·공명 연정은 2019년 5월 현재까지도 계속되고 있다.

여기서는 자민당과 공명당의 연정이 지속되는 요인을 분석하기 위한 정치작업으로 전후 일본정치에서 성립한 주요한 정당 연합과 연정의 정치과정을 살펴볼 것이다.

우선 전후 초기 국민의 주목을 집중시켰던 것은 1947년 6월에 성립한 가타야마 연정이었다. 이 연정은 이념과 정책, 그리고 지지기반에 있어 상당한 차이를 보인 사회당과 민주당이 정책 연합을 통하여 성립했기 때문에 정책을 둘러싼 대립이 끊이지 않았다. 가타야마 내각은 전후 경제부흥을 실현하기 위한 일환으로 추진하려던 석탄국가관리정책과 이를 재정적으로 뒷받침할 예산편성방침을 둘러싸고 대립했다. 또한 연립여당인 사회당은 연립정권의 참여와 정책 해석을 둘러싸고 당내 대립이 한층 심화되었다. 이 과정에서 가타야마 내각은 1948년 2월에 붕괴했다(이기완 2004, 19-36). 연정 붕괴 후 실시된 중의원 선거에서 사회당은 참패했고, 당의 진로를 둘러싼 노선 대립 속에서 좌·우파 사회당으로 분열했다.

이러한 가타야마 내각과 유사한 것이 바로 1994년 6월에 성립했던 무라야마 연정이었다. 무라야마 연정은 자민당, 사회당, 신당사키가케 3당이 정책 연합을 체결하고 성립되었지만, 55년 체제 하에서 대항정당이었던 자민당과 사회당이 연정을 형성하였기 때문에 국민에게 커다란 충격을 주었다. 특히 사회당은 무라야마 당수를 연립정권의 수반으로 하는 조건으로 55년 체제 하에서 견지해 온 평화4원칙을 버리고 자민당이 표방해 온 외교안보정책인 미일안보조약의 견지와 자위대 합헌을 받아들이지 않을 수 없었다. 이러한 사회당의 무책임한 정책 전환은 가타야마 연정 때와 마찬가지로 당의 정체성 상실과 좌·우파의 분열을 초래하는 요인이 되었다.

스완(A. De Swaan 1973, 88)은 이데올로기와 정책 거리가 적은 정당 간 연정이 안정된다는 ‘최소정책거리이론’을 주장하였는데, 이러한 측면에서 본다면 가타야마 내각과 무라야마 내각은 정책 거리가 상당히 있었던 정당 간 연합으로 연정의 지속성이 낮을 수밖에 없었다고 평가할 수 있다. 즉 연립 여당 간 구심력이 약하고 정책 여부에 따라 언제든 지 갈등과 대립을 초래할 여지가 있었다고 하겠다.

그렇다고 한다면 전후 혼란기의 자유당과 진보당이 연정을 형성했던 요시다 시게루(吉

〈표 2〉 전후 정당 연합과 정당 간 정치(주요 사례)

년월	내각	정당 연합	특징
1947.6~1948.2	가타야마 내각	사회당, 민주당, 국민협동당	* 사회당 수반 내각
1994.6~1996.1	무라야마 내각	자민당, 사회당, 신당사키가케	* 사회당 수반 내각
1999.10~2009.8	오부치~아소 내각	자민당, 공명당	* 자·공 연립정권
2012.12~2019.현재	아베 내각	자민당, 공명당	* 자·공 연립정권

田茂) 내각과 2009년 민주당, 사민당, 국민신당이 연정을 형성했던 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 내각의 경우처럼, 정당 간 정책 거리가 크지 않았던 연정도 오래 지속되지 않았다.

위의 두 사례와 달리 자민·공명 연정은 어떻게 성립되어 전개되고 있을까? 자민·공명 연정은 1993년 55년 체제의 붕괴로부터 시작된 정당정치의 혼미 속에서 촉발된 정당 간 이합집산의 정치상황과 밀접히 관련되어 있었지만, 1980년대 말 공명당의 점진적 노선전환과 참의원에서의 의회세력관계의 변화가 그 시발점이 되었다.

자민당은 1989년 7월 제15회 참의원선거에서 단독 과반수 의석을 확보하는 데 실패하자, 공명당과의 협조체제를 구축하기 위한 노력을 전개했다. 이러한 자민당의 공명당 접근은 1992년 6월 유엔평화유지활동(PKO) 협력법안 제정 과정에서 그 결실을 보았다. 이것은 오자와 이치로(小沢一郎) 자민당 간사장과 이치카와 유이치(市川雄一) 공명당 서기장의 협조체제에 의해 가능했으며, 1993년 정치변동을 가져오는 방아쇠가 되는 동시에 1999년 10월 자민·공명 연정의 촉매제가 되었다고 말할 수 있다.

1993년 7월 18일에 실시된 제40회 중의원선거에서 자민당이 과반 의석 확보에 실패하자 정치개혁을 표방한 3개의 보수신당과 55년 체제 하의 4개의 야당들에 의해 1993년 8월 9일 비자민·비공산 호소카와 연정이 성립했다. 그러나 호소카와 내각은 1994년 선거제도 개혁을 중심으로 한 정치개혁 관련 법안 성립을 계기로 정당 간 정책 대립의 심화 속에서 붕괴했다.

자민당은 호소카와 연정 붕괴 이후 하타 내각에 참여하지 않았던 사회당과 신당사키가케 양당을 끌어들이며 무라야마 내각을 성립시켰다. 무라야마 연정은 자민당이 사회당에게 수반을 양보하고 사회당이 정책을 전환함으로써 성립할 수 있었다. 특히 사회당의 정책 전환은 자민당과의 연정을 형성하기 위한 불가피한 선택이었지만, 이러한 결정은 당의 분열과 쇠퇴를 초래하는 원인(遠因)이 되었다(이기완 2003, 276-292).

1996년 1월 무라야마 총리가 퇴진하자, 자민당은 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 내각을 통하여 2년 반 만에 정권을 탈환하는 데 성공했다. 하시모토 내각은 자민·사회·사키가케 3당이 연정의 틀을 유지하고 있었지만, 정책 불일치 속에서 1998년 6월 1일 사민당의 이탈로 해소되었다.

이러한 속에서 실시된 1998년 7월 참의원선거에서의 참패를 계기로 자민당은 1999년 1월 자유당과 연정을 맺었고, 이어 10월에는 공명당을 끌어들이며 연정의 틀을 자민·자유·공명 3당 체제로 전환시킬 수 있었다. 이러한 3당 연정은 차기 중의원선거에서의 선거협력 문제로 자민·자유 양당의 갈등 속에서 2000년 4월 1일 자유당의 이탈로 자민·공명 중심의 연정으로 바뀌게 되었고, 연립여당 내 작은 변화²⁾와 2009년 9월부터 3년 3개월간 민

주당 중심의 연정이 있었지만,³⁾ 현재까지도 그대로 유지되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일본 정치에서 이데올로기와 정책 거리가 큰 정당 간 연정 또는 반대로 그것이 적은 정당 간 연정도 오래 지속되지 못했다. 그런데 자민당과 공명당의 연정은 이러한 점에서 본다면 매우 예외적인 사례에 해당한다. 최근 들어 정당 간 연합에서 정책 거리보다는 어떤 정책을 어떻게 실현해 나갈 것이며, 다른 정당과의 연합이 어떠한 이익을 가져다줄 수 있는지가 중요해지고 있다. 즉 자민당과 공명당의 연정은 정책만을 놓고 본다면 불가능하지만, 상호 이익의 교차점이라는 측면에서 본다면 연정의 가능성과 지속성은 매우 높다고 하겠다.

IV. 자민·공명 연정의 지속 요인

1. 자민당 측의 지속 요인

1) 의회권력관계의 변화

전후 중의원과 참의원으로 구성된 의회에서 중의원은 참의원보다 훨씬 큰 권한을 가지고 있었다. 이것은 헌법에서 중의원의 결정을 중시하는 제도적 요인과 자민당이 중·참 양원에서 절대적 과반 의석 확보에 의해 가능했던 것이다. 일본국헌법은 예산, 법률안, 그리고 수상 지명 등의 의결에 있어 중·참 양원의 의결이 다를 경우, 양원협의회를 개최하여 양원의 의사를 조정하도록 하고 있지만, 여기서도 의견의 일치를 보지 못할 경우에는 중의원의 결정을 중시하고 있다.⁴⁾ 이러한 법률적인 측면에 더해 중·참 양원에서 자민당의 안정적 과반 의석 확보는 참의원 의원의 당내 위상과 참의원의 정치적 영향력을 약화시키는 요인이 되었다. 왜냐하면 자민당이 중·참 양원에서 안정적 과반수를 확보하

2) 2000년 4월 자유당의 오자와 당수가 연정 이탈을 결정하자, 이에 반발한 의원들이 보수당을 창당하고, 연정에 잔류하기로 결정함에 따라 자민·공명·보수 3당 연정이 일시적으로 형성되었다. 보수당은 2002년 12월 민주당 탈당자를 끌어들이고 후 당명을 보수신당으로 변경했지만, 2003년 제43회 중의원선거 패배 후 자민당에 합류했다.

3) 2009년 8월 제45회 중의원선거에서 참패 후 민주당에게 정권을 내주었던 자민당은 노다 정권의 외교적 무기력함 속에서 실시된 2012년 12월 제46회 중의원선거에서의 승리를 통하여 정권을 재탈환하는 데 성공한다.

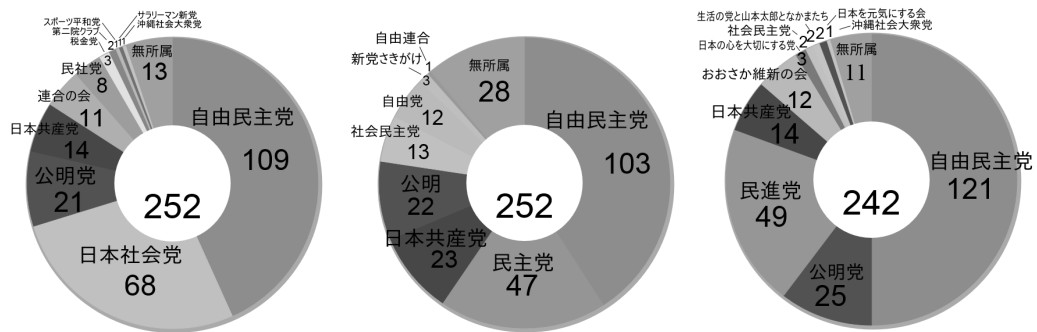
4) 『日本国憲法』 第4章 第59条.

고 있던 시기에 의회정치뿐만 아니라 자민당 정치는 기본적으로 중의원과 중의원 의원을 중심으로 전개되었기 때문이다.

1955년 11월 창당 이후부터 1989년 제15회 참의원선거 전까지 자민당은 중의원뿐만 아니라 참의원에서도 안정적으로 과반 의석을 확보하여 의회 운영을 안정적으로 유지할 수 있었다. 자민당은, 비록 중의원에서는 1976년 12월에 실시된 제34회 선거에서, 그리고 참의원에서는 1956년에 실시된 제4회 선거와 1977년에 실시된 제11회 선거에서 공천 후보의 당선에 과반 의석을 넘지 못한 적은 있었지만,⁵⁾ 선거 후 추가 영입을 통하여 과반 의석을 안정적으로 확보할 수 있었다. 이 때문에 1989년 제15회 참의원선거 전까지 자민당은 의회 운영에 있어 커다란 어려움이 없었고, 자민당 일당지배체제에도 커다란 변화가 발생하지 않았다(Joseph Lapalombara and Myron Weiner 1966, 35).

〈그림 1〉의 왼쪽에서 보여지듯이 자민당 중심의 정치는 1989년 제15회 참의원선거에서의 자민당의 참패를 계기로 변화하기 시작했다. 이 선거에서 자민당은 리쿠르트 부정 의혹과 소비세 도입 문제로 여론 및 야당으로부터 집중적인 비난의 대상이 되었고,⁶⁾ 특히

〈그림 1〉 1989년 15회(왼쪽), 1998년 18회(중간), 2016년 24회(오른쪽) 참의원선거 후 정당별 세력관계⁷⁾



5) 1956년 제4회 참의원선거(총 정수 250)에서 자민당과 야당의 획득 의석수는 122석 대 128석이었으며, 1977년 제11회 선거(총 정수 249)에서는 124석 대 125석이었다.

6) 아사히 신문의 여론조사에 따르면, 1989년 4월 시점에서 다케시타 내각의 지지율이 겨우 7%에 불과하여 내각이 교체되어도 참의원선거에서 자민당의 참패는 피할 수 없는 일이 되었다고 한다.

7) 참의원은 1946년 11월 3일 일본국헌법의 제정으로 전전의 귀족원을 대체하여 성립되었다. 참의원 의석수는 1947년 제1회 참의원선거 때 250석(선거구 선출: 150석, 비례대표 선출: 100석), 1970년 252석(선거구 선출: 152석, 비례대표 선출: 100석) 2001년 247석, 2004년 242석(선거구 선출: 146석, 비례대표: 96석), 2019년 245석, 그리고 2022년 248석으로 시기에 따라 변화가 있다. 또한 참의원 의원의 임기는 6년이며, 3년마다 반수씩 개선한다.

소비세 도입에 대한 역풍으로 평상시 자민당이 강한 일인구(一人區)에서조차 3명만이 당선되는 등 참패를 피할 수 없었다. 그 결과 우노 소스케(宇野宗佑) 내각이 성립 2개월 만에 붕괴했다. 그리고 1998년 7월 제18회 참의원선거와 2007년 7월 제21회 참의원선거에서의 참패가 원인이 되어 하시모토 내각과 아베 신조(安倍晋三) 내각이 각각 붕괴했다(이이범 2017, 164). 이처럼 자민당의 참의원선거 참패는 내각의 붕괴와 참의원 의원의 정치적 영향력 증대, 그리고 공명당의 정치적 비중을 높이는 계기가 되었다(三宅一郎 1995, 174-210).

자민당은 1993년 제40회 중의원 선거에서 과반 의석 확보에 실패한 후 야당으로 전락했지만, 1994년 6월 사회당과의 연정을 통하여 정권에 복귀했다. 특히 자민당은 호소카와 내각에 참여했던 정당들이 중심이 되어 창당된 신진당이 1995년 7월 제17회 참의원선거에서의 약진에 충격을 받았고, 그 이면에는 신진당에 참여한 공명당의 지지단체인 창가학회의 결정적인 역할이 있었음을 알게 되었다. 이와 관련하여 하야노(早野透)에 따르면, “창가학회는 신진당의 정책, 이념, 그리고 인물에 상관없이 신진당에 투표했다”고 한다(早野透 2003, 114). 이 선거는 자민당으로 하여금 공명당과의 연정이 당의 득표력을 높이고 정권의 기반을 안정화시키는 데 커다란 도움이 될 수 있다는 점을 인식시키는 계기가 되었다.

1997년 12월 신진당의 해체와 1998년 6월 하시모토 내각에서 사회당의 이탈로 촉발된 유동화된 정치구도 속에서 실시된 제18회 참의원선거에서 자민당은 과반 의석 확보에 실패하여 주요 법안을 통과시킬 수 없는 상황에 직면했다. 이에 자민당은 참의원에서의 정당 간 의석을 고려하여 그동안 정치노선 전환에 있어 유연한 입장을 보여 온 공명당과의 연정을 본격적으로 추진하기 시작했다. 그리하여 자민당은 공명당과의 연정을 위한 중간단계로 1999년 1월 자유당과 연립했고, 이를 바탕으로 10월에 공명당을 끌어들여 3당 연정을 성립시키는 데 성공했다(松田橋和 2004, 160; 이기완 2006, 44). 이러한 정치 과정을 통하여 자민당은 중·참 양원에서 과반 의석을 확보할 수 있게 되었다. 역설적으로 참의원에서의 과반 의석 확보 실패는 당내에 팽배해 있던 공명당에 대한 반감에도 불구하고 자민당으로 하여금 공명당과의 연정을 모색하게 하는 요인이 되었다. 즉 공명당과의 연정은 참의원에서의 여야 역전 상황을 해소하기 위한 ‘수의 논리’가 결정적인 요인으로 작용했던 것이다.

이렇게 시작된 자민당과 공명당의 연정은 기존의 연정처럼 오래 지속되지 않을 것이라는 세간의 예상을 깨고 현재까지도 계속되고 있다. 이러한 지속성은 참의원에서의 의회권력관계의 변화도 중요한 요인이 되었지만, 소선거구제 하에서의 자민당의 선거 전략과도 밀접히 관련되어 있다.

2) 선거제도의 변화

1994년 일본은 1947년부터 채택해 온 중선거구제를 폐지하고 소선거구 비례대표 병립제를 도입했다. 이 제도는 중의원 의원 정수를 500으로 하고, 그중 300석을 정수 1의 소선거구에서, 200석을 11블록의 비례대표에서 각각 선출하는 방식이다. 이후 몇 차례의 정수 조정을 거쳐 현재 중의원 총정수는 소선거구 289석, 비례대표 176석의 465석이 되었다.

여기서 주목할 점은 새로이 도입된 소선거구 비례대표 병립제가 의석점유율과 정당정치, 그리고 정당체계에 커다란 변화를 가져왔다는 것이다. 일반적으로 소선거구제는 집권 정당과 대정당, 그리고 기득권 정당에게 매우 유리하다고 한다. 왜냐하면 유권자는 군소 정당 후보에게 투표하면 자신의 표가 사표가 된다는 점을 알고 있어 당선 가능성이 높은 후보에게 전략적으로 투표하는 경향이 강하기 때문이다. 이러한 점은 소선거구 비례대표 병립제가 도입된 이후 실시된 선거에서 명확히 나타나고 있다.

1994년 선거제도가 개정된 이후부터 2019년에 이르는 과정에서 저자가 중요하다고 판

〈표 3〉 2017년 중의원총선거 결과 분석

구분		소선거구			비례대표			합계
		획득 의석수	득표율	의석점유율	획득 의석수	득표율	의석점유율	
연립 여당	자민당	218	47.82	75.43	66	33.28	37.50	284
	공명당	8	1.50	2.77	21	12.51	11.93	29
	일본의 마음	-	-	-	0	0.15	0	0
여당 합계		226	49.32	78.20	87	45.95	49.43	313
야당	입헌민주당	18	8.53	6.23	37	19.88	21.02	55
	희망의당	18	20.64	6.23	32	17.36	18.18	50
	일본공산당	1	9.02	0.35	11	7.90	6.25	12
	일본유신회	3	3.18	1.04	8	6.07	4.55	11
	사회민주당	1	1.15	0.35	1	1.69	0.57	2
	무소속 기타	22	8.18	7.61	0	1.15	0.00	22
야당합계		63	50.68	21.80	89	54.05	50.57	152
합계		289	100	100	176	100	100	465

출처: 이기완(2017, 23)

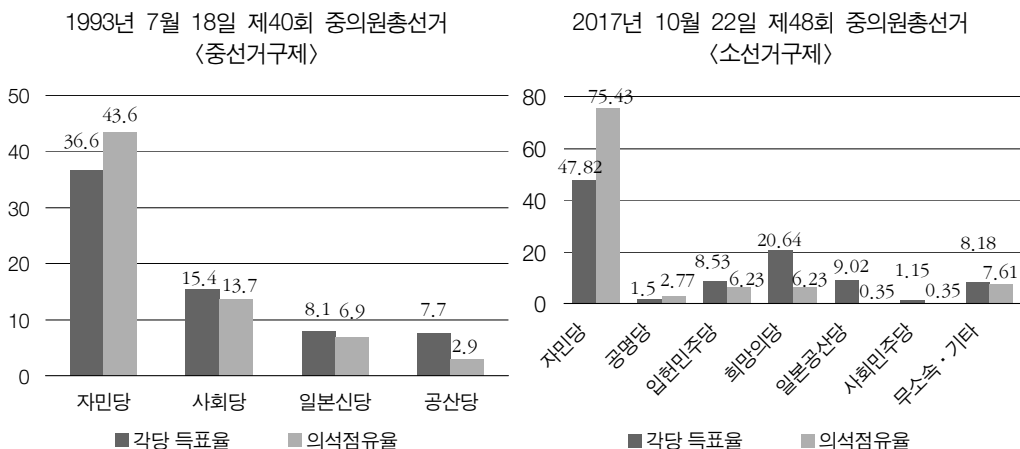
단하는 세 번의 선거—2000년 제42회 선거, 2005년 제44회 선거, 그리고 2017년 제48회 선거—를 대상으로 하여 분석해보면 다음과 같다. 분석 결과, 소선거구 선거에서는 자민당이 가장 커다란 이익을 얻고 있으며, 반대로 공산당을 비롯한 제3당 이하의 중소 규모의 정당은 심각한 타격을 받고 있음을 확인할 수 있다(고선규 2001, 69).

구체적으로 보면, 자민당의 경우에는 득표율이 2000년 41.0%, 2005년 47.8%, 그리고 2017년 47.82%인데, 의석점유율은 과반수를 훨씬 상회하는 59.0%, 73.0%, 그리고 75.43% 등으로 나타났다. 제2당인 입헌민주당(당명 변경 전: 민주당)의 경우에는 득표율이 2000년 27.6%, 2005년 36.4%, 그리고 2017년 8.53%인데, 의석점유율은 26.7%, 17.3%, 그리고 6.23%로 득표율을 밑돌고 있다. 반면 공산당의 경우에는 득표율이 2000년 12.1%, 2005년 7.3%, 그리고 2017년 9.02%인데, 의석점유율은 2000년 0%, 2005년 0%, 그리고 2017년 0.35%로 나타났다. 공산당은 2017년 선거에서는 하나의 선거구를 제외하면 어떤 선거구에서도 1위를 차지하지 못했기 때문에 공산당이 얻은 표는 모두 사표로 처리되었다.

이러한 사실은 <그림 2>에서 보여지는 바와 같이 1993년 7월 중선거구제에 의해 실시된 제40회 선거와 2017년 10월 소선거구 비례대표 병립제에 의해 실시된 제48회 선거에서 각 정당의 득표율과 의석점유율의 차이에서 명확히 드러나고 있다.

<그림 2>의 왼쪽에서 보여지는 바와 같이 사회당은 득표율 15.4%로 13.7%의 의석을 차지할 수 있었고, 일본신당은 8.1%의 득표율로 6.9%만큼 의석을 차지할 수 있었다. 즉 득표율과 의석점유율에서 다소간의 차이가 있었지만, 국민의 의사는 크게 왜곡되지 않는

<그림 2> 득표율과 의석점유율



다고 볼 수 있다. 반면에 <그림 2>의 오른쪽에서 보여지는 바와 같이 자민당은 47.82%의 득표율로 75.43%의 의석점유율을 보인 반면에 희망의당은 20.64%의 득표율로 6.23%의 의석을 점유하였고, 심지어 일본공산당의 경우에는 9.02%의 득표를 하고도 1석만을 차지하는 결과가 되었다. 즉 득표율과 의석점유율에서 상당한 차이가 발생하고 있음을 알 수 있다. 즉 국민의 의사가 심각히 왜곡되고 있다고 하겠다.

위에서 살펴본 바와 같이 자민당은 소선거구 비례대표 병립제의 도입으로 어느 정당보다도 가장 커다란 수혜를 보고 있음을 알 수 있다. 이러한 자민당의 이점은 선거제도와 함께 자민당에 대한 공명당의 선거지원으로 훨씬 더 극대화되어 나타나고 있다.

공명당의 지지단체인 창가학회는 거의 모든 선거구에서 2만 내지 3만 표를 동원할 수 있다.⁸⁾ 이것은 창가학회의 세대수와 조직적 활동에 의해 가능하다. 1930년 마키구치 쓰네사부로(牧口常三郎)에 의해 현대 신흥종교로 출발한 창가학회는 그 세대수가 시간이 지남에 따라 빠르게 증가했다. 창가학회에 따르면, 1943년에 3천 명이던 세대수가 1962년에는 300만을 넘어섰고 2003년에는 8백만에 이르게 되었다고 한다. 창가학회의 주장대로 그 세대수가 800만에 이른다고 한다면, 일본의 총 세대수를 대략 4,600만으로 볼 때 5.75세대 중 한 세대가 창가학회에 속하는 것이다. 하지만 창가학회 한 세대당 표를 1.5표 내지 2표로 볼 때, 공명당이 비례대표에서 획득하는 표가 800만 표 정도이기 때문에 창가학회의 세대수를 대략 400~500만 세대로 보는 것이 타당할 것이다.

어찌 되었든 간에 창가학회 800만 표는 조직표로 창가학회와 공명당의 선거 방침에 따라 움직이는 경향이 강하다. 선거철이 다가오면 학회 조직은 50세대를 기준으로 하여 하나의 블록으로 구성되며, 이를 통하여 조직적으로 선거 지원 활동이 이루어진다. 특히 창가학회의 선거 활동은 두 가지 방식으로 진행되는데 'F 취득'과 'K 만들기'가 바로 그것이다. F 취득은 학회원이 평소 자기 지역에서 알고 지내는 사람에게 전화로 공명당 후보나 공명당 추천 공인 후보에 대한 지지를 부탁하는 것이고, K 만들기는 학회 활동에 열성적이지 않은 회원들을 설득하여 공명당과 창가학회가 지지를 결정한 후보자에게 투표하도록 권고하는 것이다(이기완 2006, 216).

이처럼 창가학회와 공명당에 의해 지지 후보가 결정되면, 그 지지 후보가 공명당 후보이든 아니면 연정을 맺고 있는 자민당 후보이든 아무런 상관없이, 일본 전역에 널리 분포한 창가학회의 회원들은 그 지역 내에서 지지 후보에게 투표하여 그를 당선시키는 데 결정적인 역할을 한다.

8) 『朝日新聞』, 2003년 11월 10일.

이러한 일이 가능한 것은 공명당이 자체적으로 소선거구에 후보를 입후보시켜본들 당선 가능성이 매우 희박하다는 현실적 판단도 작용하고 있었다. 이러한 점은 공명당이 소선거구에 입후보시킨 후보자가 2000년 제42회 중의원선거 때 18명, 2003년 제43회 선거 때 10명, 2005년 제44회 선거 때 9명, 그리고 2009년 제45회 선거 때 8명으로 계속 줄어들고 있는 것에서 알 수 있다(김용복 2010, 333).

하지만 자민당의 경우에는 소선거구에서 야당과 경합하는 선거구가 많아 창가학회의 선거 지원은 자당 후보의 당선에 결정적인 도움이 된다. 바로 이러한 점이 1994년에 도입된 소선거구 비례대표 병립제 하에서 자민당으로 하여금 공명당과의 연정을 지속시키는 요인이 되었다고 말할 수 있다. 다시 말하자면 야당과 경합하는 선거구를 가진 자민당 의원에게 있어 공명당의 선거 지원은 당선을 확실하게 담보해주는 ‘보증 수표’와도 같다고 말할 수 있다.

그렇다면 공명당은 소선거구에서 자민당 후보를 지원하고 연정을 통하여 얻는 이익은 무엇인가? 자민당과의 연정은 군소정당에 불과한 공명당으로 하여금 자당이 추구하는 정책을 실현하고 정치적 영향력을 그대로 유지시켜주는 이점이 있다고 하겠다.

2. 공명당 측의 지속 요인

공명당은 종교단체인 창가학회를 모체로 해서 1964년에 창당된 정당으로 창가학회의 내적 발전의 산물이다(有田芳生 1985, 99-101). 이 때문에 공명당은 창당 초기 종교와 정치의 융합을 통한 이상사회 건설을 목표로 하는 왕불명합(王佛冥合)의 정치이념을 표방하고 있었다(Abe, Shindo and Kawato 1994, 131). 이러한 정치이념은 1969년 11월 언론출판방해사건을 계기로 중도주의(中道主義)와 인간성사회주의(人間性社會主義)로 전환되었다. 공명당에 따르면, “중도주의란 극우 또는 극좌에 치우치지 않고 좌우를 포함하는 정도(正道)를 의미하고, 인간성 사회주의란 폭력혁명이 아닌 복지주의를 통하여 사회주의에 도달하는 것을 지향한다.”고 한다(堀幸雄 1999, 101-107).

이러한 공명당의 정치이념으로부터는 정치적 목표를 실현하기 위해서는 어떤 정당과도 연합할 수 있고, 노선 전환도 가능했던 것이다. 이러한 변화는 특히 공명당의 외교안보정책에서 두드러졌는데, 공명당은 외교안보정책에 있어서 ‘여당색’과 ‘야당색’을 반복적으로 되풀이하여 자민당뿐만 아니라 야당인 사회·공산 양당으로부터도 비난의 대상이 되기도 했다(富田信男 2003, 415). 그런데 반자민 → 비자민 → 자민당과의 연정이라는 정치동향

〈표 4〉 공명당의 정치과정

종교정당	국민정당					
	중도혁신 정권 구상	중도정권 구상		정권참여		
		모색기	과도기	비자민 연립정권	야당 전략	자·공 연립정권
1964~70	1970~76	1976~80	1981~93	1993~94	1994~99	1999~현재
오부쓰묘고 (王仏冥合)	반자민·반권력	사·공·민 노선	사·공·민 노선 자·공·민 노선	정권참여 연립여당	2단계 분당방식 신진당 합류	정권참여 연립여당

출처: 이기완(2006, 198)

에 대해 공명당은 다른 정당이 주장하는 것처럼 무책임한 기회주의적 정치방식이 아닌 당의 이익을 극대화하고 창가학회를 보호하기 위한 ‘합리적 선택’으로 간주하고 있다는 점이다. 바로 이것이 당내 노선 전환에 대한 격렬한 반대 없이 정책을 전환할 수 있었던 것이다(이기완 2006, 214-230).

이러한 일이 가능했던 것은 공명당과 창가학회의 특수한 관계 때문이다(古川利明 1999, 76). 제3대 이케다 다이사쿠(池田大作) 회장에 따르면, 공명당·창가학회의 관계는 ‘일체불이’이다.⁹⁾ 즉 창가학회 회원은 종교의 영역에서는 창가학회의 회원이고 정치의 영역에서는 공명당의 당원인 것이다. 따라서 공명당은 창가학회의 하위체계에 불과하다고 말할 수 있다(Arvin Palmer 1971, 67).

이러한 공명당과 창가학회의 특수성 때문에 공명당의 정책 방향은 창가학회의 의향을 직접적으로 반영하지 않을 수 없다(乙骨正生 1999, 12). 여기서 중요하게 고려해야 할 것은 누가 창가학회에 가입하였는가 하는 점이다. 창가학회에 가입한 회원 중 상당수는 농촌, 어촌, 저학력 출신으로 대기업에 취업할 수 없었던 사람들이었다. 이 때문에 이들은 학회가 표방하는 복지정책뿐만 아니라 회원 상호간에 형성된 인간적인 친근감에 매료되어 창가학회에 가입했던 것이다.

이러한 창가학회의 특수성은 공명당의 강령에 그대로 반영되어 나타났다. 1998년에 일부 개정된 공명당의 강령은 첫째 생명·생활·생존의 인간주의, 둘째 생활자 중시의 문

9) 『聖教新聞』, 1965년 7월 16일.

화·복지국가, 셋째 인간과 자연의 조화, 넷째 인류이익을 지향하는 지구민족주의, 다섯째 세계에 공헌하는 일본, 여섯째 풀뿌리 민주주의의 개화와 지방주권의 확립 등으로 구성되어 있다. 첫 번째와 두 번째에서 알 수 있듯이 공명당 공약의 핵심은 서민복지에 있었다.

이러한 정책 목표를 달성하기 위해 공명당은 복지 관련 정책 분야에서는 자민당에게 양보를 요구하고 있으며, 자민당도 이를 수용하고 있다. 특히 공명당은 지역진흥권(상품권) 구상, 소자화(少子化) 대책, 그리고 아동수당 확대 등을 통해 생활자 중시의 문화·복지국가의 실현을 추진하고 있다. 이러한 정책 실현을 통해 공명당의 지지자와 그 지지단체인 창가학회 회원을 하나로 묶고 선거 때 그들의 적극적인 지지와 참여를 이끌어내고 있다.

그러나 공명당은 헌법 문제와 관련하여 자민당의 개헌안에 마지못해 찬성하는 입장을 보이고 있다. 이러한 사실은 개헌 논의에 소극적인 입장을 보여 온 공명당이 자민당의 개헌안과 유사하게 1946년에 제정된 일본국헌법 9조 제1항(전쟁의 포기)과 제2항(군비 및 교전권의 부인)은 그대로 둔 채 제3항을 신설하고 3항에 자위대의 근거 규정을 마련하려는 입장을 보이는 데에서 알 수 있다. 공명당이 비록 아베 정부의 개헌안에 대해 기꺼워 반대 입장을 표명하고 있지만, 자민당과의 연정을 붕괴시킬 정도로까지 주장하지는 않고 있다.

또한 공명당은 이 문제 때문에 연정으로부터 이탈할 의사도 없음을 명확히 했다(藤田庄市 2015, 122). 이러한 이면에는 공명당이 이 문제를 둘러싼 갈등으로 자민당과의 연정을 해소해도 자민당이 다른 보수 정당과의 협력을 통해 집단적 자위권 문제를 처리할 것이 자명한 상황에서 연정 이탈 카드는 의미가 없다는 판단이 내재되어 있다. 자민당도 공명당과 창가학회가 집단적 자위권 행사 용인에 소극적이라는 점을 배려하여 이를 무리하게 강행하여 처리하기보다는 공명당과의 타협을 모색하고 있다.

이러한 공명당의 입장이 다른 정당으로부터 '자민당의 이중대'라는 야유를 초래하지만, 1990년 중반 사회당처럼 당의 정체성 상실과 당내 분열 등을 초래하지 않을 것이다. 사회당은 이념에 기반을 둔 정당이기 때문에 특정 정책을 둘러싸고 당내 대립과 갈등을 초래했지만, 공명당은 이념 정당이 아닌 종교에 기반을 둔 정당이기 때문에 정책보다는 지도부와 신자의 관계가 훨씬 더 중요하다(北畠清泰 1999, 165-170). 특히 수직적, 위계적인 서열관계에 토대를 둔 지도부와 신자의 관계를 고려해볼 때 지도부에 의한 정책의 변화는 신자들에게 있어서는 매우 부차적이며 중요하지 않은 문제로 간주될 수 있다.

이 때문에 공명당과 창가학회 지도부는 안보정책에서는 자민당에게 일정 정도 양보하면서 공명당 지지자들이 중시하는 아동복지 정책에서는 자민당의 양보를 이끌어내는 상호주의 전략을 취하면서 연정을 지속할 것이다.

V. 결론 및 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 자민당과 공명당은 참의원에서의 세력관계의 변화, 소선거구 비례대표 병립제의 도입, 그리고 정책 실현이라는 측면에서 '타협점'을 찾아 연정을 유지하고 있다. 특히 자민당과 공명당은 연정을 통해 추구하는 우선순위(priority)가 다르기 때문에 정책을 둘러싼 갈등도 크게 발생하지 않고 있다. 즉 자민당은 공명당의 지지단체인 창가학회의 열성적인 선거 지원이 필요하고, 공명당은 창가학회를 보호하고 정치적 영향력을 유지하기 위해 집권 여당의 일원이 되는 것이 중요하다고 하겠다.

공명당 일각에서는 자민당과의 연정으로 인해 당 정체성 상실을 우려하는 목소리도 있다. 특히 최근 안보법제 제·개정 과정에서 집단적 자위권 행사 용인이 당과 창가학회가 중시해 온 평화주의 이념과 충돌하고 있다는 것이다. 하지만 공명당과 창가학회 지도부는 소선거구 비례대표 병립제 하에서 당세 위축이 불가피한 상황에서 당의 정책 목표인 서민 복지정책을 실현하기 위해서는 자민당과의 연정이 필요하다는 입장이다. 또한 자민당과의 연정을 통해 집권 여당의 일원이 되면 혹시 발생할지 모르는 창가학회에 대한 외압, 즉 종교 법인에 대한 규제 강화를 차단할 수 있어 공명당과 창가학회의 발전을 도모할 수 있다는 것이다(전황수 2000, 246). 결과적으로 공명당은 선거제도의 변화로 인해 기존의 의석을 확보하기 어려운 상황과 함께 자민당이 참의원에서 단독 과반 의석 확보에 있어 불안정성이 높아지고 소선거구제에서의 당선에 확실하게 보증하기 위해서는 공명당과의 협력관계 유지가 불가피하다는 상황을 정치적으로 최대한 활용하여 당의 정치적 영향력을 확대하겠다는 것이다.

한편 자민당은 참의원에서 가끔씩 단독으로 과반 의석을 확보하지 못하는 정치적 상황에 대비한다는 점과 함께 공명당·창가학회의 선거 협력이 자당 후보의 당선에 결정적 도움이 된다는 전략적 고려 때문에 공명당과의 연정을 불가피한 것으로 보고 있다. 매스컴의 출구조사 및 전문가들의 분석에 따르면, 자민당 소선거구 당선자 중에서 공명당의 추천을 받아 창가학회의 지지를 받은 사람이 대략 70~75% 정도가 된다고 한다. 만약 공명당의 선거 협력이 없었다고 한다면, 자민당 당선자 중 일부는 낙선의 고배를 마셨을 지도 모른다고 하겠다(蒲島郁夫·菅原琢 2004, 90-99).

이러한 여론조사의 결과는 자민당으로 하여금 공명당과의 연정이 선거를 치르는 데 있어 선택사항이 아닌 당의 운명에 있어 결정적인 변수가 될 수 있다는 인식을 심어주는 계기가 되었다. 이 때문에 공명당과의 연정이 종교분리를 규정하고 있는 헌법에 저촉될

수 있으며, 창가학회에 비판적인 다른 종교 법인으로부터의 지지를 상실할 수 있다는 일각의 우려에도 불구하고 자민당은 공명당과의 연정이 정권의 안정적 유지와 당세 유지에 결정적인 도움이 된다고 판단하고 있다. 이러한 점에서 본다면 자민·공명 연정은 비영합 게임(non zero-game)의 성격이 강하여 상당 기간 지속될 가능성이 높다고 하겠다.

끝으로 일본의 선거제도 개혁을 통해 도출할 수 있는 시사점은 선거제도의 변화가 정당 및 정치인들이 생각했던 것과는 다른 방식으로 정당의 득표 및 정당체계의 변화를 가져올 수 있다는 점이다. 우리 정치사회에서 선거제도 개혁 논의가 현 단계에서 특정 정당에게 유리할 수 있다는 점 때문에 정당 간에 극단적인 갈등을 초래하고 있지만, 일본의 경우에서 알 수 있듯이 선거제도 그 자체가 문제가 되기보다는 정당 및 정치인들이 그 제도에 어떻게 대응하느냐에 따라 정당의 존망이 결정될 수 있다고 하겠다. 다시 말하자면 선거제도에 내재되어 있는 본래적 의도대로 그 결과가 나오지 않는 경우도 많다고 하겠다. 즉 동일한 선거제도라도 개별 국가의 유권자의 이데올로기, 정당 지지 변화, 그리고 정당과 유권자를 둘러싼 정치 환경 등에 따라 그 결과가 전혀 다르게 나타나기도 한다(이갑윤 2005, 182). 따라서 현 단계에서 선거제도 개혁에 대해 정당 간 유·불리를 따지기보다는 우리의 정치상황에서 어떤 선거제도가 국민의 의사를 잘 반영하고 정치적 안정을 이루는데 기여할 수 있는지에 초점을 맞추어 논의를 전개해 나가는 것이 우선적으로 요구된다고 하겠다.

참·고·문·헌

- 고선규. 2001. “일본의 정치개혁과 선거정치의 변화.” 『일본연구논총』 13. 59-93.
- _____. 2002. “일본의 선거제도 개혁과 양당제.” 『일본학보』 51. 387-402.
- 김용복. 2010. “일본 선거제도 개혁과 석패율 제도의 효과.” 『한국정치연구』 19-3. 313-339.
- 이갑윤. 2005. “일본의 선거제도 개정과 정당제의 변화.” 『동아연구』 48. 172-201.
- 이기완. 2001. “호소카와 내각과 정치개혁.” 『국제정치논총』 41-4. 195-209.
- _____. 2003. “1990년대 일본정치의 변동과 사회당: 사회당 노선전환을 중심으로.” 『국제정치논총』 43-3. 276-292.
- _____. 2004. “연합정책협정과 정당 내·정당 간 정치: 가타야마 중도연립내각을 중심으로.” 『국제·지역연구』 13-1. 19-36.
- _____. 2006. 『일본의 정당과 정당정치』. 서울: 매봉.
- _____. 2006. “일본의 정치변동과 공명당의 노선전환.” 『국제정치연구』 46-3. 214-230.
- _____. 2008. “일본 정당구도의 재편과 전망.” 『평화연구』 16-1. 60-80.
- _____. 2017. “2017년 일본 총선: 아베 총리의 압승과 향후 전망.” 『국회입법조사처보』 35. 22-25.
- 이기태. 2015. “일본공명당과 집단적 자위권 행사 용인 문제.” 『한일군사문화학회』 20. 3-27.
- 이이범. 2017. “일본 참의원선거의 변화.” 『일본연구논총』 45. 153-172.
- 전황수. 2000. “일본의 정치와 종교: 정계개편에서 공명당의 역할을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 14. 235-253.
- Abe, Shindo, and Kawato. 1994. *The Government and Politics of Japan*. Tokyo: Tokyo University Press.
- De Swaan, A. 1973. *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier.
- Duverger, Maurice. 1986. “Duverger’s Law: Forty Years Later.” In Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds. *Electoral Law and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Duverger, Maurice, 岡野加穂留 譯. 1970. 『政党社會學: 現代政党の組織と活動』. 東京: 潮出版社.
- Flanagan, Scott. 1984. “Patterns of Realignment.” In Russell J. Dalton, Scott C. Flanagan and Paul Allen Beck, eds. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* Princeton: Princeton University Press.
- Lapalombara, Joseph, and Myron Weiner. 1966. “The Origin and Development of Political Parties.” In Lapalombara and Weiner, eds. *Political Parties and Political Develop-*

- ment. Princeton: Princeton University Press.
- Palmer, Arvin. 1971. *Buddhist Politics: Japan's Clean Government Party*. The Hague: Nijhoff.
- Reed, Steven. 1990. "Structure and Behaviour: Duverger's Law to the Japanese Case." *British Journal of Political Science*, Vol.20, No.3.
- Wada, Junichiro. 1996. *The Japanese Election System: Three Analytical Perspectives*. London and New York: Routledge.
- 有田芳生. 1985. 『現代公明党論』. 東京: 白石書店.
- 池田謙一. 1996. 『転変する政治のリアリティ: 変動する日本人の選挙行動』. 東京: 木鐸社.
- 島田裕己. 2004. 『創価学会』. 東京: 新潮社.
- 蒲島郁夫・菅原琢. 2004. "公明がどちらを選ぶかで政権は替わる." 『中央公論』 1月号.
- 富田信男. 2003. "少数政党のあゆみ: 公明党を中心に." 北村公彦 編. 『現代日本政党史録 3』. 東京: 第一法規. 397-461.
- 松田橋和. 2004. "公明党." 北村公彦 編. 『現代日本政党史録6』. 東京: 第一法規. 109-166.
- 早野透. 2003. 『日本政治の決算』. 東京: 講談社新書.
- 乙骨正生. 1999. 『公明党=創価学会の野望』. 京都: かもがわ出版.
- 藤田庄市. 2015. "自民党に内棲する創価学会・公明党." 『世界』 865号.
- 古川利明. 1999. 『システムとしての創価学会=公明党』. 東京: 第三書館.
- 堀江湛. 1990. "選挙制度改革論の利害得失." 讀賣新聞社調査研究本部. 『日本の選挙・世界の選挙』. 東京: 讀賣新聞社.
- 堀幸雄. 1999. 『公明党論』. 東京: 南窓社.
- 升味準之輔. 1964. "一九五五年の政治体制." 『思想』 6月号.
- 三宅一郎. 1995. 『日本の政治と選挙』. 東京: 東京大學出版會.

접수일자: 2019년 3월 31일, 심사일자: 2019년 4월 24일, 게재확정일: 2019년 5월 3일

[Abstract]

Changes in the Electoral System and Dynamics of Inter-party Politics in Japan: Why Do LDP and Clean Government Party(Komeito) Keep Joining the Coalition?

Lee, Ki-wan | Changwon National University

This study analyzes the impact of the new electoral rule, the Mixed Member Majoritarian(MMM) system, introduced in 1994, on the electoral cooperation and the stability of the coalition regime between the Liberal Democratic Party(LDP) and the Clean Government Party(Komeito). Why has LDP maintained a political partnership with Komeito, even though Komeito is small in size and has significant differences from LDP in ideology and policy? The study tries to answer the question by focusing on the organizational characteristics of Soka Gakkai, the main support group of Komeito, and the changes of power relations in the Japanese Diet.

The analysis shows that the LDP maintains a coalition with Komeito with the strategic considerations that Soka Gakkai's organizational influences are crucial to the LDP candidates' election under the revised electoral system. Komeito also has an incentive to maintain the political influence by intervening in policy decision making through the coalition with the LDP in a situation where Komeito's influence is inevitably reduced.

Based on the above analyses, this study suggests that the coalition of LDP and Komeito will continue for a considerable period, and the political power of LDP will be much stronger than that under the 1955 system.

-
- Keyword: Electoral System, Mixed-Member Majoritarian System, Liberal Democratic Party, Clean Government Party(Komeito), Coalition Government, Soka Gakkai

포털 선거보도의 공정성과 편집 특성에 관한 탐색적 연구

안명규·이소현 | 인터넷선거보도심의위원회

+ 국문요약 +

이 연구는 주요 포털(Naver·Daum)의 모바일 초기화면에 편집된 2018년 제7회 지방선거 보도 전수를 수집하여 포털 뉴스 서비스 편집의 특성과 선거보도 공정성을 매개되는 언론사, 보도의 범위, 보도 내용, 정당별 보도량과 보도 경향 등의 분석을 통해 살펴보았다. 그리고 이를 토대로 선거에 있어 포털 뉴스의 역할과 규범 정립을 시도하였다.

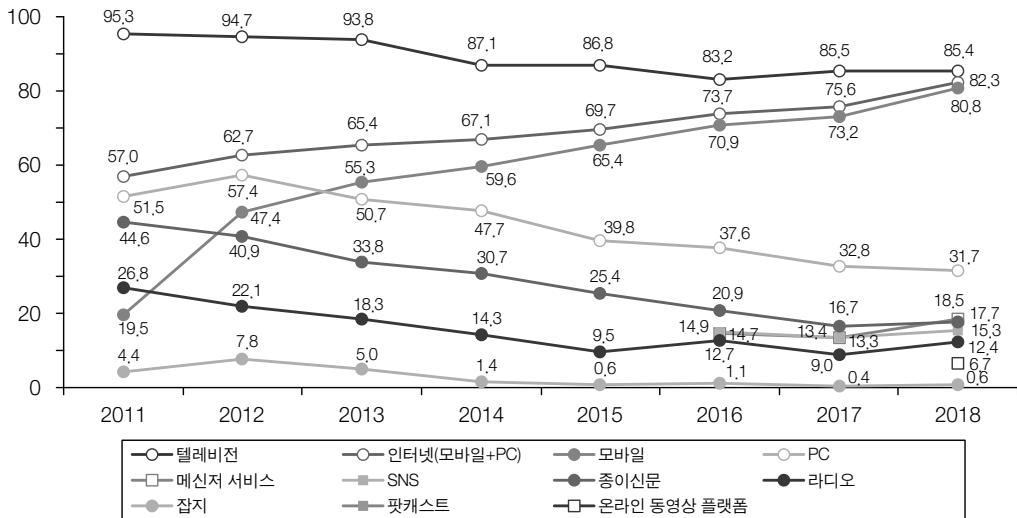
연구 결과 포털의 선거보도는 매개되는 언론사나 보도 내용 등의 다양성과 저널리즘의 질적 측면에서 유권자를 위한 바람직한 보도로 보기 어려운 부분이 있었다. 선거보도의 공정성에 있어서는 정당별 보도량과 보도 경향은 어느 정도 차이가 있는 것으로 나타났으나 이러한 차이는 정당별 의석 분포, 분석기간 내 선거 이슈, 사건 등 다양한 요소를 고려할 때 의미 있는 차이는 아닌 것으로 해석된다.

I. 들어가며

인터넷 포털 뉴스서비스는 이용의 보편화와 사회적 영향력이 높아지면서 우리의 뉴스 유통과 소비 구조를 완전히 변화시키고 있다. 한국인이 뉴스를 볼 때 가장 많이 이용하는 매체는 텔레비전, 인터넷(모바일+PC)순이다. 텔레비전을 통한 뉴스 이용률은 2018년 기준 85.4%로 가장 높으나 2011년 95.3%와 비교하면 완만하게 감소하고 있는 추세이다. 인터넷을 이용한 뉴스 이용률은 82.3%로 2011년 57%와 비교하면 매년 지속적으로 증가하고 있으며, 이 중에서도 모바일을 이용한 뉴스 이용률은 80.8%로 2011년 19.5%와 비교하면 큰 폭으로 증가하고 있다(한국언론진흥재단 2018). 국민의 여론 형성과 관련한 여론영향력 점유율 또한 네이버(18.1%)가 과거 가장 높았던 KBS계열(17.0%)보다 높게 나타나고 있어 여론에 대한 대형 뉴스 유통 플랫폼의 영향력이 지속적으로 확대되고 있다(제2기 여론집중도조사위원회 2015). 이러한 특성들로 인해 포털은 이미 2005년에 매체의 정의와 범위를 규정하는 「신문 등의 기능 보장에 관한 법」에서 뉴스서비스사업자로서의 지위를 부여받고 일정한 권리와 의무를 지닌 유사언론매체로 분류되었다. 이보다 앞선

〈그림 1〉 미디어별 뉴스 이용률 추이(2011년~2018년)

(단위: %)



* 2012년(n=5,000), 2013년(n=5,082), 2014년(n=5,061), 2015년(n=5,062), 2016년(n=5,128), 2017년(n=5,010), 2018년(n=5,040)

출처: 한국언론진흥재단, 「2018 언론수용자 의식조사 보고서」(2018)

2004년 「공직선거법」에서는 이미 포털을 인터넷언론사의 범주에 포함시켜 언론으로 지켜야 할 공정보도의 의무¹⁾와 선거운동을 위한 매체로서의 권리를 부여해왔다.

포털 선거보도의 공정성이나 바람직한 역할에 대한 정치·사회적 영역에서의 관심은 포털이 만들어진 이후부터 지속되어 왔다. 2006년 제4회 전국동시지방선거에서 서울시장 선거와 관련한 양대(Naver·Daum) 포털의 공정성 문제를 시작으로²⁾ 선거보도 편집·배열의 공정성 문제는 지속적으로 논란의 대상이 되었다. 2014년 제6회 전국동시지방선거를 앞두고 여의도연구원은 네이버 모바일 뉴스의 정치보도를 분석하여, 특정 정당에 부정적인 기사의 양이 많고, 제목 등의 편집을 통해 현저하게 불공정한 보도를 하고 있다는 조사 분석 결과를 발표하였다.³⁾ 2015년에도 여의도연구원은 외부 연구기관에 의뢰하여 포털 모바일 뉴스의 공정성에 대해 조사하였는데, 메인화면의 뉴스 편집이 특정 정당에 유·불리한 뉴스 선택을 하고 있고 기사 제목 편집이 불공정하다는 결과를 발표하면서 포털의 정치적 편향 문제를 지적하였다(최형우 외 2015). 이 연구에 대해 연구방법의 객관성을 의심하는 측은 편향성에 대한 선부른 지적은 포털 길들이기의 일환이라는 주장을 펼치며 대립하기도 하였다(최동욱 2017). 이러한 논란은 포털사가 우리사회의 주요 의제 설정자이고 선거에 있어 정당·후보자에게 큰 영향을 미치고 있거나 적어도 대부분 그렇게 믿고 있다는 증거라 하겠다.

선거에 있어 포털의 정치적 편향성에 대한 다양한 논의에도 불구하고 불공정한 뉴스 편집을 하고 있다는 명확한 증거를 제시하는 연구를 찾기는 쉽지 않다. 그 이유로 우선 포털이 매체법상(신문 등의 기능보장에 관한 법) 공식적인 언론사가 아니라는 점을 들 수 있다. 포털 뉴스의 언론성과 관련하여 포털이 언론매체에 해당한다고 인정한 판결⁴⁾이 있기는 하지만, 매체법에 등록되어 일종의 사회적 제도로 작동하는 신문·방송·인터넷언론사와 동일한 공정성의 의무를 부과해야 하는지에 대한 문제는 관련 연구를 어렵게 한다. 포털의 뉴스 편집 공정성 연구가 지난한 또 다른 이유는 보도의 공정성 개념이 매우 추상적이고 모호하여 보편타당한 개념화가 어렵고, 개념의 측정 방식도 연구자마다 상이하기

1) 「공직선거법」 제8조(언론기관의 공정선거보도 의무) 방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·보도 관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자와 인터넷언론사가 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항에 관하여 논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다.

2) 오세훈, 강금실 후보자를 중심으로 특정 포털이 편향되었다는 주장이 제기되었다.

3) 이를 토대로 인터넷선거보도심의위원회에 이의신청이 제기되었으나 심의 결과 '기각' 결정되었다(인터넷선거보도심의위원회 2014, 223).

4) 포털 뉴스의 언론성 인정에 관하여는 '서울고법 2008.1.16선고, 2006나92006판결' 참조.

때문이다. 여기에 분석 대상이 되는 포털 모바일 뉴스의 수집도 어려워 분석의 타당성을 확보하기 쉽지 않다는 점도 연구를 방해하는 요인이다. 다만, 「공직선거법」은 포털을 인터넷언론사로 포함시켜 언론기관으로 분류하고 있으며, 선거와 관련한 공정보도 의무를 부과하고 있다는 점에서 적어도 포털의 선거보도와 관련된 공정성 연구에 당위성을 제공한다고 할 수 있다.

이 연구의 목적은 포털 뉴스의 공정성에 대한 문제가 끊임없이 제기되고 상황에서 기존의 언론의 공정성에 대한 논의와 포털 뉴스에 대한 연구들에 근거하여 포털 뉴스 서비스의 선거보도 공정성과 공공성을 점검해보는 데 있다. 이를 위하여 2018년 제7회 지방선거와 관련한 주요 포털(Naver·Daum)의 모바일 초기화면에 편집된 선거보도 전수를 수집하여 포털 뉴스 서비스 편집의 특성과 선거보도 공정성을 분석할 것이다. 그리고 이러한 분석을 토대로 선거와 관련하여 포털이 어떻게 보도해야 하는가에 대한 저널리즘 차원의 평가와 논의를 통해 선거에 있어 포털 뉴스의 역할과 규범을 정립해보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 선거보도 ‘공정성’ 개념

공정성은 일반적으로 ‘어느 한쪽에 치우침이 없이 올바른 것’으로 ‘올바른 판단을 위해 어느 쪽에도 특별한 호의나 편견이 없는 상태’로 정의된다. 공정한 보도란 ‘편들지 않는 보도’이고, ‘한쪽에 치우치지 않을 뿐 아니라 틀에 박힌 설명이나 입증되지 않은 주장을 피하고 열린 마음으로 임하는 것’(김옥조 2001, 201)과 같이 정의되기도 한다. 반면 편향 보도란 편드는 보도나 정파적인 보도로 간단히 정리될 수 있다. 그러나 학문적 개념 혹은 연구의 척도로서 언론보도의 공정성 개념은 연구자들 간에도 그 기준이 명확하지 않은 논란을 내포하고 있는 다차원적 개념이다. 공정성의 개념이 보편적 진리의 유무나 진리 탐구의 가능성과 같은 존재론적, 인식론적 가정을 투영하고 있는 복합적인 개념이기 때문이다(홍성구 2004, 327-331).

언론에서의 공정성 개념은 크게 언론의 공정성에 절대적 기준이 있다고 보는 ‘절대적 강조 개념’과, 언론 보도에 순수한 객관이란 존재하지 않으며 공정성 개념은 상이하게

규정될 수 있다고 보는 ‘상대적 인정 개념’으로 나뉜다(양선희 2014, 207). ‘절대적 강조 개념’은 공정성을 선협적이고 추론 가능한 대상으로 보고 학문적으로 개념화하고 측정 가능한 차원으로 접근해 형식적 균형과 중립을 강조하는 입장으로, 웨스터슈탈(Joergen Westerstahl)에 의해 선구적으로 제시되었다. 그는 공정성을 객관성과 유사한 것으로 보고 객관 보도의 구성 요건을 ‘사실성’과 ‘불편부당성’으로 규정하였다. 그리고 ‘사실성’의 하위개념을 ‘진실’과 ‘관련성’으로, 불편부당성을 ‘균형’과 ‘중립적 제시’로 구분하였다(이창훈 외 2011, 12-13).

‘절대적 강조 개념’은 언론은 반드시 균형과 중립을 지켜야 하며, 이를 위해 공정성의 하위 개념들을 보도에 획일적으로 적용할 것을 요구한다(문종대 외 2004, 118-119). 즉, ‘절대적 강조 개념’에 따르면 공정성이 가치중립적인 의미로 사용되며, 언론사가 모든 정당과 후보에 대하여 동등하게 똑같이 배려해야 한다는 산술적 형평, 중립적 보도의 의미로서 공정성을 취급하는 경향이 강하다(안명규 2009). 과거 미국의 ‘스톱워치 균형(stopwatch balance)’ 같이 선거방송의 경우 정당의 의석이나 영향력에 비례해 정당이나 후보자들에게 방송 시간을 균등하게 할애한다는 원칙이 ‘절대적 강조 개념’의 대표적 적용 사례이다. 보도의 공정성과 관련된 법원의 판례는 거의 없으나 관련 판례에서는 “본질적으로 동등한 것을 동등하게 취급하려는 보도로서 ‘균형 있는 보도’와 동일시간이나 동량 지면을 할당하여 사물에 대한 쌍방의 견해를 편향되지 않게 취급하려는 보도로서 ‘형평적인 보도’”로 정의되어⁵⁾ ‘절대적 강조개념’에 가까운 해석 경향을 보인다.

「공직선거법」 제8조는 선거와 관련하여 언론기관의 공정보도를 의무화하고 있고, 선거 보도의 공정성을 유지하기 위하여 3개(인터넷·선거기사·선거방송) 심의위원회를 유관기관에 설치하도록 하고 있다. 이에 따라 3개 심의위원회 모두 매체별 각각의 심의기준을 제정하여 운용하고 있다. 3개 심의기구에서는 공통적으로 ‘공정성’, ‘형평성(균형성)’, ‘객관성(및 사실보도)’을 선거보도의 공정을 유지하기 위한 일반적인 원칙으로 삼고 있으며, 인터넷선거보도 심의위원회를 제외한 선거기사·선거방송 심의위의 경우 ‘정치적 중립성’을 일반 심의기준에 포함하고 있다.⁶⁾ 각 심의기관의 심의기준에는 보도 형태나 매체의 특성이 반영되어 약간의 차이점이 존재한다. 그러나 근본적으로 3개 심의위원회의 심의 기준은 보도의 질적 공정성, 양적 형평성, 객관성 등을 근간으로 보도의 공정성을 평가한

5) 서울지법 남부지원 1994.11.11선고. 93가합21447판결.

6) 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷언론사의 정파적 다양성을 인정하는 차원에서 ‘정치적 중립성’에 관한 조항을 심의기준에 포함하지 않고 있다.

〈표 1〉 선거보도 관련 3개 심의위원회 심의기준 비교

	인터넷선거보도 심의기준	선거기사 심의기준	선거방송 심의기준
공정성 형평성	제3조(공정성·형평성) - 양적 균형성 - 질적 공정성(비방/홍보) - 매체의 특성 이용한 부각 금지 - 칼럼·대담·토론 보도의 균형성	제4조(공정성), 제5조(형평성) - 양적 균형성 - 질적 공정성(비방/홍보) - 편집·배열의 확대/과장/축소/왜곡 금지 - 칼럼·대담·토론 보도의 균형성	제5조(형평성), 제6조(형평성) - 프로그램 배열과 내용 구성의 공정·균형 - 정당·후보자에 대한 실질적 형평에 따른 균형
객관성	제4조(객관성) - 중요한 사실의 과장·부각·축소·은폐 - 허위사실·비방 - 객관적 근거 없는 결과 예측 - 보도제목 과장·왜곡	제5조(객관성 및 사실보도) - 중요한 사실의 과장·부각·축소·은폐 - 허위사실·비방 - 객관적 근거 없는 결과 예측 - 보도제목 과장·왜곡 - 의견과 사실의 분리	제8조(객관성), 제12조(사실 보도) - 쟁점사안에 대한 다양한 관점 제시 및 객관성 유지 - 중요한 사실의 과장·부각·축소·은폐 - 선거결과 예측, 감정·편견 용어 금지 - 의견과 사실의 분리
정치적 중립성		제7조(정치적 중립성) - 특정 정당 후보자 이념·공약 등에 근거 없는 비난·비방	제7조(정치적 중립성) - 특정 정당·후보자에 대한 이익 지지·대변 금지

다는 점에서 언론의 공정성에 일반적 기준이 있다고 보는 ‘절대적 강조 개념’에 가깝다고 할 수 있다.

한편 이민웅 외(1993)는 웨스터슈탈의 공정성 개념을 더욱 확장·보완하여 공정성의 하위 개념으로 ‘진실성’, ‘적절성’, ‘균형성’, ‘중립성’, ‘다양성’, ‘독립성’을 제시하였다. 또한 강명구(1994)는 ‘정확성’, ‘균형성’, ‘합리성’, ‘윤리성’, ‘정체성’, ‘역사성’을 공정성의 하위 개념으로 제시하였다(홍성구 2004, 329 재인용). 이재경(2000, 120-123)은 ‘이해관계로부터의 자유’, ‘대립하는 양 진영의 의견을 균형적으로 보도하는 관행’, ‘사실에 입각한 기사화’를 공정성의 하위 개념으로 제시하였다. 이러한 공정성에 대한 개념적 확장은 ‘절대적 인정 개념’이 지닌 약점을 보완하기 위한 일종의 변종이라 할 수 있지만 객관적 연구를 위한 개념척도로 구성하기 어렵다는 제한을 가진다.

이와는 다르게 ‘상대적 인정 개념’은 절대적 강조 개념의 엄격한 산술적 균형이 ‘사고의 진공상태’인 양시양비론(兩是兩非論)으로 이어져 냉소주의와 회의주의를 초래하기 쉽고(김재영 외 2012, 56), 절대적 강조 개념의 공정성 개념에 따라 기사가 작성될 경우 언론

사들 간 보도의 차이가 거의 없을 수 있는 문제를 지적한다(문종대 외, 2004). 또한 절대적 강조 개념은 뉴스의 생산 과정에서 언론 조직의 주관적 요인이 개입되는 현실을 반영하지 못한다고 비판하였다(양선희 2014, 206). 취재 과정은 어떤 내용을 취재할지, 취재한 내용 중에 어떤 요소를 기사화할지 등을 판단하는 주관적 판단의 연속이므로(박형준 2013, 274) 언론 보도에 순수한 객관이란 존재하지 않으며(양선희 2014, 207), 공정성 개념은 취재의 과정에서 주관적으로 구성된다는 것이다.

‘상대적 인정 개념’ 입장에서 공정성을 구성하는 하위 개념들은 보다 포괄적이다. 양선희(2014)는 미디어 환경을 구성하는 주체를 ‘언론인’, ‘수용자’로 나누고, 언론인이 인식하는 공정성의 하위 개념으로 ‘질적 균형’, ‘중립성’, ‘양비 지양’, ‘양적 균형’, ‘다양성’, ‘적절성’, ‘사실타당성(사실성, 맥락성)’, ‘취재정당성(자율성, 윤리성)’으로 보았다. 그리고 수용자가 인식하는 공정성의 하위개념으로 ‘사실성’, ‘적절성’, ‘균형성’, ‘중립성’, ‘다양성’, ‘독립성’, ‘상업성(선정적/폭력적 보도, 오락성 위주의 보도, 광고의 영향 등 과도한 ‘상업성’), ‘윤리성(보도를 통해 이름이 나가는 행위, 사생활 침해, 허위과장 광고, 과당경쟁과 불법관측, 자사이기주의)’, ‘불편부당성’, ‘업적’, ‘필요’를 들었다. 이러한 개념화는 미디어 환경 자체가 수용자 중심의 패러다임으로 전환하고 있다는 점을 고려하여, 언론(인)이 수용자가 인식하는 공정성의 하위개념인 ‘상업성’에 대한 요구에 적절하게 대응할 필요가 있음을 강조한다. 보도의 공정성이 양적·형식적 측면에서의 균형보도라기보다는 이해당사자나 정치적 공동체의 구성원들이 받아들일 수 있는 언론보도의 규범적 가치 실현이라는 측면을 더욱 강조하고 있는 것이 ‘상대적 인정 개념’ 입장에서 공정성을 바라보는 시각이다.

‘절대적 강조’와 ‘상대적 인정’이라는 공정성에 대한 두 개념적 차이는 현실적인 수준에서 상호 보완되어 사용되는 것이 일반적이라 하겠다. 즉 학계나 심의기구에서 보도의 공정성을 평가하는 기준은 ‘절대적인 형평’보다는 상대적으로 유연성을 두는 ‘실질적 형평성’의 개념에 더 가깝게 해석된다. 영국 BBC의 저널리즘 원칙 중 ‘적절한 불편부당성(Due Impartiality)’⁷⁾에 관한 기준과 우리나라의 보도 심의기준 중 ‘적절한 형평’, ‘실질적 형평’ 등은 이러한 경향을 반영한 사례라 하겠다.

7) “정치적 논쟁의 보도에서 논쟁이 지속되는 기간 동안 사안의 중요한 견해들에 적절한 비중(due weight)을 두는 것(BBC 1996, ch.2 Impartiality and Accuracy).”

2. 포털 뉴스 서비스의 특성

포털 사이트 메인 화면이 가장 중요한 뉴스 정보원이 되었다는 것은 우리의 뉴스환경에 커다란 변화이다. 포털은 기존의 매체와는 상당히 다른 뉴스 형식(news form)을 가지고 있다. 뉴스 형식은 뉴스가 표현되는 모든 방식이라 할 수 있다. 전통적인 매체인 신문의 경우 뉴스 형식은 뉴스의 물리적 배열, 구조, 디자인 그리고 뉴스 포맷 등을 통칭하는 것으로 개념화할 수 있다. 인쇄신문의 뉴스 형식은 전통적으로 고착된 레이아웃, 보도의 장르, 섹션화 등과 같은 것으로 이루어진다. 반 허스트 등은 뉴스 형식이 미디어가 의례적(ritual) 기능을 수행하는 데 가장 중요한 역할을 한다고 주장한다(Barnhurst & Nerone 2003, 112).⁸⁾

이와 관련하여 각 미디어의 형태와 독특한 속성에 연구의 초점을 맞추는 미디어 이론(Medium theory)은 시사하는 바가 크다. 미디어 이론은 ‘커뮤니케이션의 수단으로 각 미디어의 상대적인 특성은 무엇인가’ 그리고 ‘이러한 특성들이 어떻게 그 매체를 다른 미디어나 면대면 커뮤니케이션과 물리적으로, 심리적으로, 그리고 사회적으로 다른 점을 만들어 내는가?’ 하는 부분에 관심을 가진다(Merowitz 1994, 50). 이 접근이 제시하는 중요한 초점은 서로 다른 미디어의 형태를 통해 제공되는 내용에는 본질적으로 차이가 있다는 점이다. 따라서 연구자들은 미디어 내용뿐 아니라 매체의 형태에도 주의를 기울여야 한다. 미디어 이론은 각 미디어 형태의 특성들이 효과를 가지며, 다양한 미디어 형태의 독특한 영향들을 다른 것들과 비교할 때 이러한 요인들의 영향을 이해할 수 있다는 것이다. 또한 이러한 점은 한 미디어 내의 형식에도 동일하게 적용된다(Merowitz 1994, 50). 따라서 기존 신문, 방송이나 인터넷신문의 뉴스제공방식과 전혀 다른 포털의 뉴스 형식을 살펴보는 것은 실제 내용을 살펴보는 것만큼 중요해 보인다. 포털 뉴스의 뉴스형식(news form)의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

8) 예를 들어, 미디어의 의례적 기능과 관련하여 앤더슨(Anderson)은 서구사회에서 신문이 아침기도를 대체하게 되면서 사람들이 신보다 국가에 관심을 가지게 되었고, 전근대로부터 근대로의 변화가 일어났다는 헤겔(Hegel)의 논의를 빌려 매스미디어의 ‘의례적 기능’을 설명했다. 즉 미디어의 리듬이 교회의 리듬을 대체하게 되면서 일상생활의 자연적 리듬을 압도하게 되었다는 것이다. 신문이 주일을 파고들면서 일요신문을 읽는 것이 교회에 가는 것처럼 일반적인 생활현상이 되었고, 이로 인해 완전히 새롭고 질적으로 다른 리듬이 주중생활에 만들어졌다고 설명한다. 이러한 측면에서 각각의 미디어는 수용자에게 그 매체의 독특한 시간적 질서를 강요하게 된다(Carey 1998, 42-70 재인용)는 것이다.

1) 종합 정보제공자로서의 규범이미지(normative image)

한 사회 내에서 특정 미디어에 대해 기대하는 기능에 대해서 사회적으로 공유된 인식 즉 ‘규범적 이미지’가 있고, 이러한 이미지가 수용자들이 미디어에 접근하고 이용하는 데 중요한 틀을 제공해 준다(Lichtenstein & Rosenfeld 1984). 예를 들어 신문이 만들어진 이래로 지속적인 규범이미지⁹⁾는 ‘공공 사안에 관한 뉴스의 전달자’였다. 즉 신문은 여타의 다른 매체들보다도 공적인 사안에 관한 뉴스와 정보 전달 및 뉴스 이용자를 참여 공중으로 이끄는 매체로 평가받았다(안명규 2009).

포털의 규범이미지는 이와는 달리 ‘정보제공자’로서의 이미지가 강하다. 포털은 기본적으로 공적인 의제의 전달자라기보다는 정보 제공자이다. 뉴스 이외의 정보가 끊임없이 제공되며 이와 관련된 상업적 네트워크와의 연결을 계속해서 확장하고 있다. 인터넷 신문들에 대해 과거 인쇄신문이 해왔던 공중의 대표자 역할에 대한 회의적인 시각이 제시되어왔는데(Barnhurst & Nerone 2001, 293), 이러한 의심은 포털에 대해서도 예외가 아니다.

2) 탈매개화된(disintermediation) 뉴스

포털사는 뉴스를 자체 생산하지 않고 다양한 언론사로부터 전송받은 뉴스를 배열함으로써 언론의 역할을 한다. 이런 이유로 포털의 뉴스 제공을 매개 저널리즘이라고 부르기

〈표 2〉 포털의 뉴스 제공 방식

전재계약에 의한 서비스	검색제휴 계약에 의한 서비스	뉴스스탠드 서비스
<ul style="list-style-type: none"> • 포털사가 자체적으로 운영하는 뉴스페이지에 기사를 전재하기 위한 언론사와 계약을 체결하고 자사 소속 뉴스편집자가 중요도 등을 평가하여 배치 • 포털사는 기사 전재료를 지불 • 기사는 포털 뉴스 DB에 저장됨 • 뉴스기사 클릭 시 포털 내의 뉴스 기사로 연결됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 포털사의 검색결과를 노출시키는 뉴스서비스로 언론사와 검색 제휴계약을 체결하여 서비스됨 • 검색제휴계약을 체결하지 않은 언론사의 기사는 포털의 검색결과에 나타나지 않음 • 검색제휴계약은 무상계약임 • 검색결과 기사 클릭 시 각 언론사의 해당 뉴스기사로 연결됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 네이버의 첫 화면에서 운영하고 있는 뉴스서비스로 네이버는 공간만 제공하고 언론사가 직접 편집·전송한 기사가 노출됨 • 뉴스스탠드 계약은 무상계약임 • 기사 클릭 시 언론사의 해당 뉴스기사로 연결됨

9) 카츠 등(Katz et al. 19-32)은 미디어의 규범적 이미지와 관련된 연구에서 신문은 정보제공 및 사회적 신뢰를 쌓는 데 중요한 매체로 인식되는 반면, TV는 시간을 때우거나 가족과 함께 시간을 보내고 축제 분위기에 있는 것으로 느끼게 하는 매체로 인식되고 있음을 밝혔다. 이근용(1994)은 수용자들이 각 미디어의 규범이미지에 따라 그 미디어의 이용과 효과가 다르게 나타남을 입증하고 있다.

도 한다. 그러나 엄밀한 의미에서 포털사의 뉴스 제공은 탈 매개화된 뉴스라고 볼 수 있다. 과거부터 저널리스트의 가장 중요한 역할은 뉴스를 필터링하고, 게이트키퍼와 의제 설정자로서의 역할이었다. 과거 매스미디어의 저널리스트들은 편집과 배열을 통한 뉴스의 위계질서를 통해 세상을 보여주는 창 의 역할을 해왔다. 그러나 신문과 비교해 볼 때 포털의 뉴스 형식은 저널리스트의 매개성이 축소되는 방식이다.

포털이 뉴스를 제공하는 방식은 언론사와의 전재계약에 의한 서비스, 뉴스스탠드 서비스, 검색제휴에 의한 서비스 3부분으로 나뉜다. 이 중 포털사 자체 편집자들에 의해서 편집되는 영역은 전재계약에 의한 서비스이다. 검색제휴와 뉴스스탠드 서비스의 경우는 해당 뉴스를 원래의 언론사에 들어가서 볼 수 있는 아웃링크 구조로 포털은 단지 뉴스이용자와 언론사를 연결해주는 매개자의 역할만 하고 있다.

비록 포털 뉴스편집자의 전문가 역할 개념이 상당히 높은 수준이며, 주요 역할 인지에서 인터넷신문 편집자보다 높다(유봉석 외 2012)는 결과가 제시되기도 하지만, 포털뉴스를 저널리즘의 질적 측면에서 고찰한 많은 연구들은 이와는 상반되는 결론을 제시한다. 예를 들어, 박광순 외(2006)는 포털 프론트페이지의 뉴스 특성을 연구한 결과 전체적으로 연성뉴스의 비율이 훨씬 높았으며 기사의 소재목과 하이퍼링크 사용도 연성뉴스에서 사용 비율이 높았다고 보았다. 또한 선거보도와 관련하여 과거부터 규범적으로 형성된 유권자를 위한 바람직한 선거보도 제공 비율은 낮으며(김소형 외 2015), 제목의 어부징과 관련된 연구들은 포털의 저널리즘 질적 요인을 비판하고 있다(김선진 2010; 최수진 외 2014; 조영신 외 2015; 김병희 2015).

3) 수용자의 선택이 강화된 수평구조의 뉴스

특정 인쇄신문을 읽는 행위는 그 신문의 정체성과 만나는 것이고 독자들은 그 신문의 편집방향, 칼럼니스트, 기자들과 익숙해지면서 해당 신문의 환경에 빠져든다. 특정 인쇄신문은 다양한 의견을 신문의 정체성에 따라 하나의 의견으로 모아서 제시하는 경향을 가진다(Barnhurst & Nerone 2003, 8-11). 인쇄신문은 편집적 위계를 통해 이러한 역할을 수행한다. 1면에서 시작하여 안쪽 면으로 이어지는 선형적 배열에 의해 기사 중요성에 대한 위계가 부여되는 것이다. 그리고 인쇄신문의 이용자들은 기사의 위치, 헤드라인과 사진의 크기, 기사의 길이와 반복성 등을 통해 읽으려는 기사를 선택하게 된다(Graber 1988, 97-98). 이때 이용자들은 이러한 뉴스 배열의 위계구조가 제공하는 단서에 따라 뉴스의 중요도를 구별하게 되고, 중요한 사건과 덜 중요한 사건을 지각하게 된다(안명규 2009). 즉 신문은 이런 과정을 통해 이용자들에게 세상을 보는 일종의 '지도'를 제시하는

것이다.

그러나 포털이 제공하는 뉴스 형식은 이와 같은 인쇄신문의 단일성을 분산시킨다. 이용자를 위해 포털 뉴스가 제시하는 다양한 옵션들은 포털이 하나의 일관된 의견을 제시하고 유지하기 어렵게 만든다. 물론 포털도 메인화면의 편집과 뉴스면을 통해 뉴스의 중요성을 부각하는 위계구조를 가지고 있다. 그러나 이 위계구조는 인쇄신문과 비교할 때는 상당 부분 제한적이다. 포털의 위계구조는 오히려 인덱스 구조를 띠고 있다고 볼 수 있다. 즉 각각의 주제별로 분할된 공간을 인덱스 방식으로 이용자에게 제시하는 것이다. 이러한 뉴스 형식은 포털 이용자들에게 기사의 선택과 통제의 역할을 부여하는 수평적 구조라고 할 수 있다(안명규 2009).

게다가 주요 포털의 경우 이용자의 특성에 따라 기사배치가 자동적으로 이루어지는 알고리즘 시스템을 활용하고 있다. 다음(DAUM)의 경우 실시간 이용자 반응형 콘텐츠 추천 시스템인 루빅스(RUBICS)¹⁰⁾ 시스템을 도입하여 이용자의 기사 이용에 따른 기사배치가 자동으로 이루어진다. ‘루빅스’는 콘텐츠에 대한 이용자 반응을 시스템이 기계 학습(Machine Learning)하여 개인별 맞춤형 콘텐츠를 자동으로 추천해주는 시스템이다. 최근 네이버도 에어스(AiRS)라는 인공지능 시스템을 통해 개인 맞춤형 뉴스를 제공하고 있다. 에어스(AiRS)¹¹⁾는 일주일간의 활동을 분석하여 이용자가 관심을 가질만한 분야의 뉴스를 맞춤형으로 제공하는 시스템이다. 전통적인 매스미디어의 전문화되고 집중화된 게이트키퍼를 통한 의제설정기능은 포털 뉴스서비스 형식과 수용자 개별 맞춤형 뉴스 콘텐츠 제공을 통해 분산되는 구조이다. 뉴스 가치의 평균화 혹은 탈가치화 현상에 대한 우려는 포털의 이러한 속성에서 시작된다.

3. 포털의 공정성과 뉴스 특성에 관한 연구

포털을 통한 정보 수용이 확대됨에 따라 선거에 미치는 영향에 대한 기대와 우려가 함께 커졌음에도 불구하고 포털 뉴스의 공정성에 대한 연구는 많지 않다. 이는 언론의 공정성 분석이 정치적 편견으로부터 자유롭기 어렵다는 점, 분석 기사를 수집하기 어려워 객관적 데이터를 확보하기 쉽지 않다는 점, 언론의 공정성 개념이 가지는 모호함과 그에

10) 루빅스(RUBICS): Real-time User Behavior-based Interactive Content Recommender System.

11) 에어스(AiRS): AI Recommender System.

따른 척도화의 어려움 때문이라고 추측해볼 수 있다.

2007년 17대 대선과 관련하여 최민재 외(2007)가 4대 포털(네이버, 다음, 네이버, 야후 코리아)의 뉴스서비스 공정성을 뉴스박스과 대선 특별페이지에 수록된 기사를 분석하여 살펴본 연구는 포털 뉴스가 불공정하다고 단정할 수 있을 정도의 뚜렷한 경향성은 나타나지 않았다고 평가했다. 또한 김효경 외(2013)는 포털의 18대 대선 뉴스 서비스의 공정성과 여론조사의 공정성에 대해 연구하였는데 네이버와 다음 두 포털사 모두 특정 후보자에게 호의적인 기사제목을 제공하고 있다고 분석했다. 네이버와 다음의 모바일 뉴스에서 19대 대통령선거 뉴스 섹션의 기사에서 인용된 매체, 이슈와 주제, 후보자 분포에 대해 살펴보고, 의미연결망 분석을 시도한 연구(채영길 외 2017)는 포털의 선거보도에서 통신사 기사는 신문, 방송에 비해 더 많이 다뤄지고 있었으며, 각 포털별로 대선 후보자 출현 빈도는 물론 중심어의 의미연결망 구조에서도 차이가 있어 선거 현실에 대한 의미 연관이 서로 다른 뉴스현실을 뉴스 이용자들에게 차별적으로 제공하고 있음을 시사하고 있다.

포털 뉴스의 특성에 대해서는 보다 다양한 분야에서 많은 연구가 진행되었다. 특히 포털의 영향력 확대에 따른 저널리즘 규범적 역할의 한계를 지적하는 연구들이 많았다. 예를 들어 포털의 프론트페이지 뉴스 특성을 연구한 박광순 외(2006)는 포털 뉴스가 전체적으로 연성뉴스를 많이 제공하고 있음을 밝혀냈다. 포털 뉴스가 스포츠나 연예 기사류의 선정적인 연성뉴스를 많이 유통한다는 지적은 언론사들의 수익 모델이 이용자 트래픽에 기반을 두고 있어 포털을 통해 트래픽을 확보하기 위해 연성기사 작성, 선정적인 헤드라인, 연관 검색어 중심의 기사 작성과 같은 결과를 낳았다는 것이다. 그리고 이는 저널리즘 측면에서 품질하락과 신뢰성저하를 가져왔다고 평가하고 있다. 포털 뉴스의 연성화와 관련된 또 다른 연구(임종수·유승현 2007)는 이용자들의 이용습관에서 그 해답을 찾고 있다. 연구자들은 이용자들이 포털에서 전통적으로 중요하게 생각되던 정치, 경제 분야의 뉴스보다 연예 뉴스를 더 많이 접한다는 사실을 지적하고 있다. 이처럼 포털 뉴스 유통에서 발생할 수 있는 연성화나 어뷰징과 같은 문제점들을 해결하기 위해 다양한 규제 및 개선 방안들이 논의되기도 했는데(김위근 외 2013). 이러한 연구들은 포털이 가지는 사회적 영향력을 이해하고 사회적 책무를 적극적으로 수행해야 한다고 주장한다. 포털이 재매개한 대선 관련 뉴스를 대상으로 관점의 다양성을 살펴보기 위해 내적·외적 다양성 차원에서 뉴스 서비스 유형별 논조 차이와 다양성 지형을 고찰한 채정화(2014)의 연구는 네이버와 다음의 내적 다양성은 공통적으로 보도 대상에 따라 다른 양상을 보였으며, 재매개 서비스 유형별로 논조의 집중도도 상이하였다고 평가한다. 즉 포털의 뉴스 유통과 관련된 다양한 연구들은 일부 제한적인 기사만을 분석함으로써 가지는 한계점과 포털 뉴스 편집

의 전체적인 과정에 대한 설명이 부족하다는 점에서 현실적 설명력을 높일 필요가 있음이 지적된다.

III. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구에서는 포털의 선거 관련 뉴스서비스 분석을 통해 포털 뉴스편집의 특성을 뉴스 형식의 측면에서 살펴보고, 선거보도의 공정성을 정당별 편집의 형평성 측면에서 살펴봄으로써 선거에 있어서 포털의 사회적 역할과 저널리즘 규범 등에 대해 평가하고자 한다. 자체적으로 뉴스를 생산하지 않고 다양한 언론사로부터 뉴스를 매개하여 배열을 통해 제공되는 포털 뉴스의 특성과 선거보도의 공정성을 평가하기 위하여 다음과 같은 두 가지 연구문제를 설정하였다.

〈연구문제 1〉 제7회 전국동시지방선거 관련 포털 모바일 메인화면의 선거보도 편집 특성은 어떠한가?

포털 모바일 메인화면에 편집된 선거보도의 보도 시기, 매개하는 미디어, 보도 범위, 보도 내용, 직접인용구 사용 등을 살펴봄으로써 포털 선거보도의 특성을 파악하고자 한다.

〈연구문제 2〉 제7회 전국동시지방선거 관련 포털 모바일 메인화면의 선거보도 공정성은 어떠한가?

포털 모바일 메인화면에 편집된 선거보도의 제목과 본문에 언급된 정당별 보도량과 보도 경향, 보도 내용, 직접인용구 사용 등의 내용분석을 통해 정당별 공정성에 대해 평가하고자 한다.

2. 연구방법

이 연구에서 포털 선거보도의 공정성과 편집 특성 분석은 이론적 논의에서 살펴본 ‘절대적 강조’ 개념과 ‘상대적 인정’ 개념을 절충하는 입장에서 접근하였다. 먼저 포털 선거보도의 공정성에 대해 탐색하기 위해서 ‘절대적 강조’ 개념의 입장에서 편집된 뉴스의 제목과 본문에 나타난 정당별 보도의 양과 보도 경향을 살펴보았다. 분석대상이 선거라는 특수한 상황에서 발생하는 보도 유형인 선거보도라는 점, 포털의 공정성에 대한 논의의 대다수가 정치적 편향과 관련이 있다는 점에서 ‘절대적 강조’ 개념 입장의 분석틀이 유용한 설명을 제공할 수 있다고 판단했기 때문이다. 포털 선거보도의 특성과 관련하여서는 ‘상대적 인정’ 개념의 입장을 반영하였다. ‘상대적 인정개념’은 공정성이 단순히 양적인 형평을 벗어나 저널리즘의 질적인 공공성에 초점을 맞추고 있다는 차원에서 포털 선거보도의 저널리즘적 특성을 살펴보는 데 유용한 틀을 제공하기 때문이다. 이 연구에서는 포털 뉴스서비스의 형식(보도 시기, 매개되는 언론사·매체유형)과 내용(선거지역·종류, 보도 내용의 유형 등)을 나누어 분석함으로써 포털 선거보도가 가지는 다양성과 공공성에 대해 살펴보았다.

1) 분석 대상 및 방법

이 연구는 네이버와 다음 포털의 모바일 메인 화면에 2018년 3월 12일부터 6월 13일까지 94일간 게재된 2018년 제7회 지방선거 관련 보도 5,343건(네이버 1,165건, 다음 4,178건)을 분석하였다. 분석 대상은 인터넷선거보도심의위원회의 불공정 선거보도 모니터링 시스템에서 수집된 기사와 포털의 뉴스 배열이력에 게시된 기사 중에서 ‘선거,’ 또는 ‘후보’ 키워드가 포함된 기사를 선택하였다.¹²⁾ 분석은 3명의 코더가 수집된 기사의 URL로 들어가 기사 화면에서 제목과 본문을 보고 분석유목에 맞게 코딩한 후 내용분석을 실시하였다.

2) 분석 유목

분석은 포털 모바일 메인화면의 기사 편집방식과 공정성의 두 가지로 나누어 분석하였다. 먼저 포털 모바일 메인화면 기사의 편집 방식은 보도 시기, 매개하는 미디어, 보도 범위, 보도 내용, 직접인용구 사용 여부로 나누어 살펴보았다. 보도 시기는 선거기간 전

12) ‘선거,’ ‘후보’ 키워드가 포함된 기사 중 제7회 지방선거와 무관한 보도와 중복 보도는 분석대상에서 제외하였다.

〈표 3〉 포털 선거보도의 편집방식과 공정성 분석유목

분석유목	하위유목	구분
뉴스 서비스 특성	보도시기	<ul style="list-style-type: none"> • 선거기간 전: 공식 선거기간 전(3.12.~5.30.) • 선거기간: 공식 선거기간(5.31.~6.13.)
	언론사유형	<ul style="list-style-type: none"> • 중속형: 오프라인 방식으로 뉴스서비스를 제공하는 언론사가 직접 자체 홈페이지를 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 언론사 • 독립형: 온라인에서만 자체적으로 뉴스를 생산하여 제공하는 언론사
	미디어유형	• 신문, 방송, 잡지, 통신, 인터넷신문
	보도지역 (제목, 본문)	• 17개 시·도 중, 제목에 직접 지역명이 언급된 경우 또는 (예비)후보자명이 언급된 경우에 그 후보자가 출마하는 지역
	선거종류 (본문)	<ul style="list-style-type: none"> • 광역단체장: 17개 광역단체장선거 관련 보도 • 기초단체장·지방의회: 기초단체장, 광역의원 및 기초의원선거 관련 보도 • 지방선거 일반¹³⁾: 지방선거와 관련한 일반적인 내용을 다루는 보도 • 교육감: 교육감선거 관련 보도
	보도내용 (본문)	<ul style="list-style-type: none"> • 정보중심: 출마 (예비)후보자의 약력, 공약, 득표전략, 선거유세, 발언, 입장발표, TV토론, 선거법 위반, 자질평가 등 단일 후보자에 관한 기사뿐 아니라 지역의 여러 후보자를 함께 다루는 기사와 정당 차원의 선거운동 등 • 비방보도: 후보자 공천 논란 등 정당 내부의 갈등과 상대방과 그 후보에 대한 비방 의혹제기 등을 주된 내용으로 하는 네거티브 보도 • 선거일반 보도: 선거일정, 선관위 기준 및 원칙, 선거법상 문제, 선거제도에 대한 문제제기 등과 같은 선거제도와 관련한 보도와 선거운동에 대한 조사·감시 활동, 투표 독려, 공명선거캠페인 등 선관위 및 정부의 선거관리 제반 활동 등 • 정책중심 보도: 정당 차원의 정책, 공약과 후보자의 정책에 대한 분석·비교 및 평가 보도, 후보자 공약의 경우 실현가능성이나 문제점, 대안 등을 분석하는 보도 • 여론조사 보도: 언론사, 기관 등의 여론조사가 포함된 보도 • 판세중심 보도: 여론조사 결과는 포함되어 있지 않고 전문가, 후보자 또는 정당이 자체적으로 분석한 내용을 기반으로 하여 예상 득표율, 우세지역 등의 판세 분석을 주된 내용으로 하는 보도 • 기타: 유권자와 시민의 선거에 대한 반응, 유권자 인터뷰, 위의 항목에 해당되지 않는 보도
	직접인용구 (제목)	• 직접인용구 포함 유무
공정성	정당별 보도량 (제목, 본문)	• 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 기타/무소속
	정당별 보도경향 (제목, 본문)	<ul style="list-style-type: none"> • 중립적: 본문에 언급된 정당이나 후보자에 대하여 명백히 긍정적이거나 부정적인 내용 또는 평가가 없거나, 혹은 둘 다 포함된 경우 • 긍정적: 본문에 언급된 정당이나 후보자에 대하여 긍정적인 내용 혹은 평가가 있는 경우, 또는 명백하게 긍정적인 표현이 포함된 경우 • 부정적: 본문에 언급된 정당이나 후보자에 대하여 비방·비난 등의 부정적인 내용 혹은 평가가 있는 경우, 또는 명백하게 부정적인 표현이 포함된 경우

후의 보도량을 분석하였으며, 포털이 매개하는 미디어는 언론사 유형과 미디어 유형으로 나누어 살펴보았다. 이때 언론사 유형은 오프라인 매체가 존재하는 종속형과 인터넷 매체만 존재하는 독립형으로 구분하였으며, 미디어 유형은 신문, 방송, 잡지, 통신, 인터넷신문의 5가지로 구분하였다. 보도 범위는 보도된 선거의 종류와 지역을 분석하였다. 보도 내용은 기사 본문의 내용을 근거로 후보자와 관련된 기본 정보를 제공하는 정보중심 보도와 선거 일정과 투, 개표 등에 관한 선거 일반보도, 비방보도, 정책중심보도, 여론조사보도, 관세중심보도와 기타로 구분하였다. 직접인용구는 선거보도에서 후보자나 정당 관계자의 발언 인용 정도를 알아보기 위한 것으로 포함 여부만 살펴보았다.

공정성은 제목과 본문에서 언급된 정당별 보도량, 보도 경향, 보도 내용, 직접인용구 사용으로 구분하여 살펴보았다. 정당별 보도량은 제목과 본문에 정당명이 언급된 기사를 계수했는데 2018년 지방선거 당시 원내정당인 5개당과 무소속, 기타 정당으로 구분하였다. 보도 경향은 보도의 내용을 긍정, 부정, 중립의 3단계로 나누어 구분하였다.

IV. 연구결과

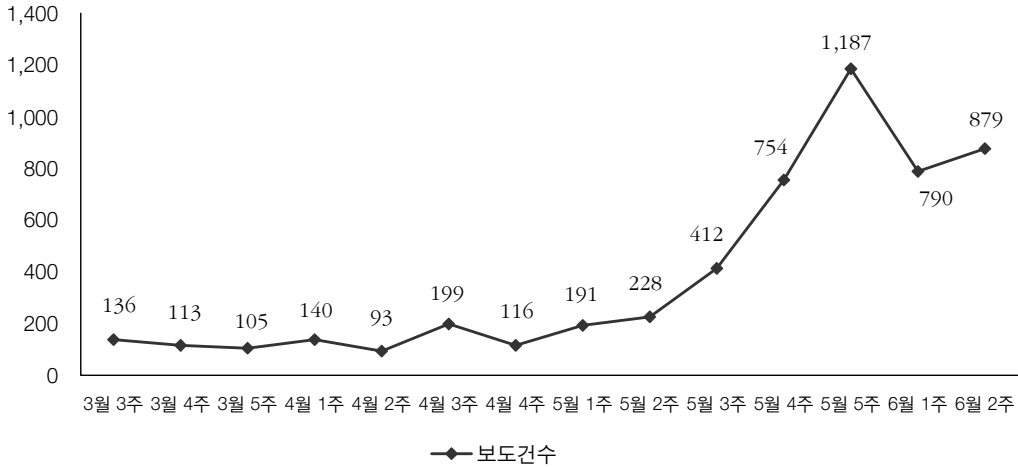
1. 포털 선거보도의 뉴스편집 특성

1) 포털 선거보도의 보도 시기

포털에 매개된 선거보도는 5,343건이었으며 주간별 평균 보도량은 382건이었다. 선거기간 전인 3~4월은 주별로 평균 130여 건 정도의 선거보도가 매개되다가 5월부터 보도량이 서서히 증가하기 시작하여 후보자 등록일(5월 24일)이 속한 5월 넷째 주부터 보도량이 급증하였다. 이후 선거일까지의 보도량이 전체 선거보도의 약 68%로 선거보도의 대부분이 선거기간에 집중되고 있었다.

13) 광역단체장과 기초단체장·지방의회 모두에 해당하며 내용의 비중이 비슷한 경우 전체를 아우르는 것으로 판단, 지방선거 일반으로 코딩하였다.

〈그림 2〉 주간별 선거보도량

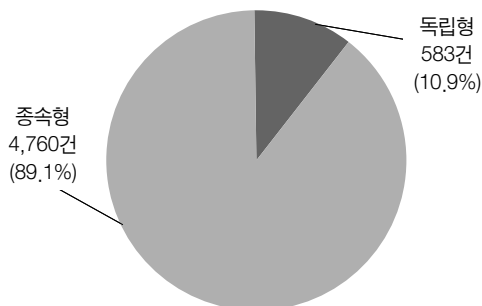


2) 포털 선거보도가 매개하는 미디어

포털에서 매개되는 미디어는 언론사 유형과 미디어 유형으로 구분하여 알아보았다. 언론사 유형은 ‘독립형’과 ‘종속형’으로 구분하였는데 독립형은 오마이뉴스, 이데일리 등과 같이 온라인상에서만 뉴스를 생산하여 제공하는 언론사를 가리킨다. 종속형은 오프라인 방식으로 뉴스서비스를 제공하는 언론사가 자체 홈페이지를 운영하거나 별도의 법인을 운영하면서 인터넷뉴스서비스를 제공하는 언론사로 방송사나 신문사가 운영하는 홈페이지 등이 해당된다.

연구 결과 종속형 언론사의 보도를 매개하는 경우가 4,760건(89.1%)으로 독립형 언론사의 보도를 매개하는 583건(10.9%)보다 압도적으로 많았다. 이를 통해 포털에서 매개되

〈그림 3〉 언론사 운영양태에 따른 선거보도



〈표 4〉 미디어 유형에 따른 선거보도

(단위: 건)

미디어유형	합계	
통신	2,991	56.0%
신문	1,253	23.5%
방송	471	8.8%
인터넷신문	583	10.9%
잡지	45	0.8%
합계	5,343	100%

는 선거보도의 경우 인터넷에서만 보도가 유통되는 소규모 언론사보다는 신문이나 방송 등 기존 매체를 소유하고 있는 언론사의 보도가 더 많이 매개되고 있음을 알 수 있었다.

또한 포털에 매개된 선거보도의 미디어 유형은 통신사의 보도를 매개하는 경우가 2,991건(56.0%)으로 가장 많았고, 신문사 1,253건(23.5%), 방송사 471건(8.8%), 인터넷신문사 583건(10.9%), 잡지사 45건(0.8%)순으로 매개되고 있었다. 이처럼 포털에서 통신사의 보도를 많이 매개하는 것은 선거보도 외에도 전반적인 경향이지만, 기존의 연구 결과와 비교해도 선거보도의 통신사 의존 비율은 너무 높은 편이다. 분석 대상이나 방법에 있어 차이가 있기 때문에 절대적인 비교는 어렵지만, 모바일 포털 뉴스의 메인화면에 제공하는 뉴스 중 통신사 제공 뉴스의 비율이 22.4%인 것(김경희 외 2015)과 2000년부터 2017년까지 네이버 뉴스의 정보원을 빅데이터로 분석한 결과 통신사를 정보원으로 하는 경우가 26.5%였던 것(송해엽 외 2017)을 비교해도 선거보도에서 통신사의 비중이 56%인 것은 매개하는 미디어의 다양성 측면에서 볼 때 상당히 우려되는 부분이다. 또한 통신사 보도의 경우 심층 취재 보도보다는 단신이나 속보성 보도가 많아 저널리즘의 질적인 측면에서도 바람직한 현상으로 보기는 어렵다.

3) 포털 선거보도의 보도 범위

포털 선거보도의 보도 범위는 선거 종류와 지역으로 나누어 살펴보았다. 지방선거의 경우 7개의 선거가 구분되어 실시되지만 이 연구에서는 ‘광역단체장’, ‘기초단체장·지방의회’, ‘지방선거 일반’, ‘교육감’ 선거로 구분했다. 연구 결과 광역단체장(40.9%)과 지방선거 일반(40.8%) 관련 보도가 많은 반면에 기초단체장·지방의회는 12.1%, 교육감은 6.2%로 포털 모바일 메인에서는 기초단체장·지방의회선거와 교육감선거 관련 보도를 찾

〈표 5〉 선거 종류별 보도

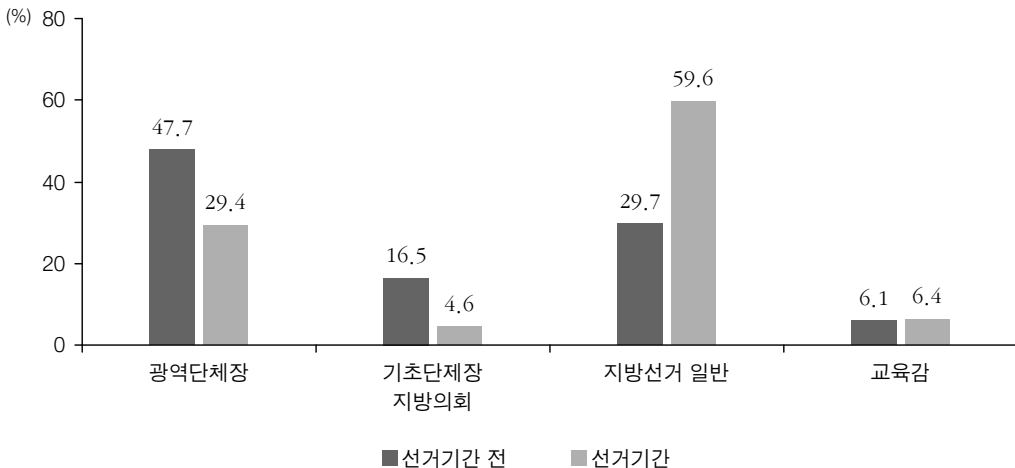
(단위: 건)

선거 종류	합계	
광역단체장	2,187	40.9%
기초단체장·지방의회	646	12.1%
지방선거 일반	2,179	40.8%
교육감	331	6.2%
합계	5,343	100%

아보기 어려웠다. 광역단체장의 경우 후보의 지명도도 있고, 유권자들의 관심도 높아 보도량이 많다는 점은 인정된다. 그러나 교육감선거 같은 경우는 그 중요성에도 불구하고 포털에서 매개되는 보도량이 너무 적어 깜깜이 선거라고 불릴 정도로 유권자들에게 충분한 정보를 제공하지 못하고 있었다.

공식 선거기간 시작일인 5월 31일을 전후로 선거 시기에 따른 선거종류별 매개 현황을 살펴보면, 선거기간 전에는 광역단체장에 관한 보도가 47.7%로 가장 많이 매개되었으나 선거기간에는 지방선거 일반에 대한 보도가 59.6%로 가장 많이 매개되었다. 또한 지선 기타 보도는 선거 기간 전에는 16.5%였으나 선거기간에는 4.6%의 보도만 매개되었다. 교육감선거의 보도 매개 비율은 선거시기에 따라 큰 차이를 보이지 않고 유사하게 나타났다.

〈그림 4〉 선거 시기에 따른 선거종류별 보도



이와 같이 선거기간 전에는 선거 전반에 대한 내용보다 광역단체장선거나 기초·광역의회에 대한 보도가 더 많이 매개된 반면 선거기간에는 지방선거 일반에 대한 보도가 많이 매개된 것은 선거기간 동안에 (사전)투표율 관련 보도와 선거 당일 투표 관련 보도 등 선거 전반적인 내용을 다루는 보도가 증가했기 때문으로 보인다.

포털 모바일 메인화면에 매개된 보도의 제목에 언급된 지역은 서울이 20.2%로 가장 많았고, 경기(11.9%)와 경남(11.8%)이 10%대로 비교적 많이 언급되었다. 또한 제주(6.7%), 충북(6.3%)이 평균보다 다소 높게 언급되었다. 이는 제7회 지방선거에서 관심이 가장 많이 집중된 선거가 서울시장, 경기도지사, 경남도지사선거 등이었기 때문으로 분석된다. 이외에도 제주도지사와 충북의 기초단체장에 대한 보도도 많았다.

〈표 6〉 지역별 선거보도(중복 포함)

(단위: 건)

지역	제목		본문	
서울	812	20.2%	1,406	15.2%
부산	224	5.6%	580	6.3%
대구	180	4.5%	468	5.0%
인천	172	4.3%	501	5.4%
광주	148	3.7%	415	4.5%
대전	117	2.9%	305	3.3%
울산	107	2.7%	369	4.0%
세종	60	1.5%	230	2.5%
경기	481	11.9%	922	9.9%
강원	106	2.6%	311	3.4%
충북	255	6.3%	521	5.6%
충남	173	4.3%	467	5.0%
경북	150	3.7%	481	5.2%
경남	474	11.8%	923	10.0%
전북	119	3.0%	378	4.1%
전남	181	4.5%	493	5.3%
제주	270	6.7%	506	5.5%
합계	4,029	100%	9,276	100%

보도의 본문에 언급된 지역 역시 서울이 15.2%로 가장 많았고, 경남(10.0%), 경기(9.9%), 부산(6.3%)순으로 많이 언급되었다. 나머지 지역은 5% 내외로 언급되고 있었으나 제목의 지역 언급과 비교하면 훨씬 더 균형을 맞추어 언급됨을 알 수 있다. 이는 제목에서는 지역이 언급된 보도¹⁴⁾ 중 91.2%가 하나의 지역만을 언급하는 반면, 본문에서는 여론조사, 투표율과 관련된 기사 등에서 다수의 지역이 동시에 언급되는 경우가 많기 때문이다.

4) 포털 선거보도의 보도 내용

포털 모바일 메인화면에 매개되는 선거보도의 내용은 ‘정보중심’, ‘비방보도’, ‘선거일반’, ‘정책중심’, ‘여론조사’, ‘판세중심’, ‘기타’로 나누어 분석하였다.

포털 모바일 메인화면에 매개된 선거보도는 ‘정보중심’ 보도가 61.4%로 가장 높은 비중을 차지하였는데 이는 후보자의 선거행보나 TV 토론, 자질 평가, 정당의 선거운동 등 후보자와 정당에 관련된 대부분의 보도가 정보중심 보도에 해당하기 때문이다. 그다음으로 비방보도(13.1%), 선거일반(11.2%), 정책중심(4.9%), 여론조사(3.2%), 판세중심(2.2%) 보도순으로 매개되었고 이에 해당하지 않는 기타 보도는 4.0%였다.

보도의 내용에서 눈여겨볼 점은 정당 내부 갈등이나 상대당 후보에 대한 의혹 제기 등 비방보도가 13.1%의 높은 비중을 차지하는 반면 후보자 간 공약 비교나 검증과 같은

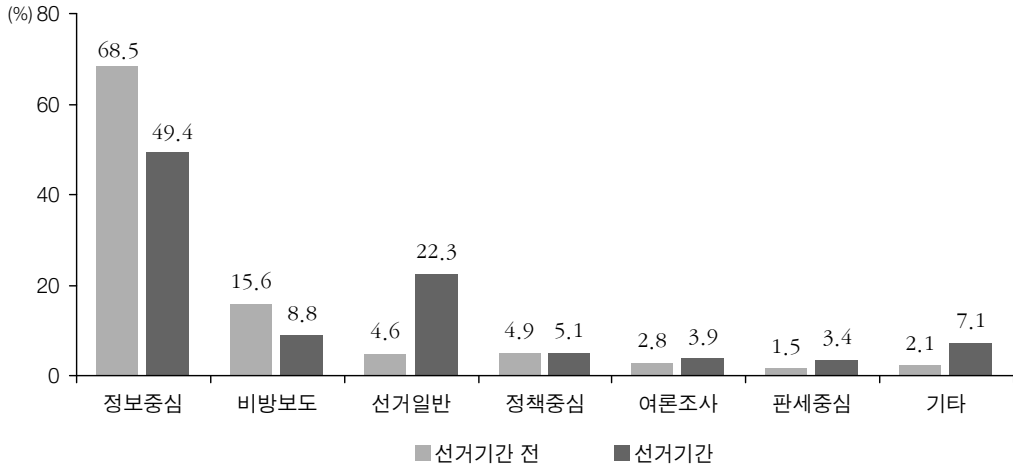
〈표 7〉 포털 선거보도의 보도 내용

(단위: 건)

보도내용	보도량	비율
정보중심	3,279	61.4%
비방보도	700	13.1%
선거일반	597	11.2%
정책중심	264	4.9%
여론조사	171	3.2%
판세중심	119	2.2%
기타	213	4.0%
합계	5,343	100%

14) 제목에 지역이 언급된 보도는 3,519건이며, 이 중 하나의 지역만 언급된 보도는 3,210건이다.

〈그림 5〉 선거시기별 보도 내용



정책중심 보도는 4.9% 밖에 되지 않는다는 점이다. 이를 통해 포털은 이용자의 관심을 유도할 수 있는 선정적이고 자극적인 네거티브 보도를 메인화면에 더 많이 편집하고, 정책이나 공약과 같은 경성뉴스는 적극적으로 편집하지 않는 것을 알 수 있다. 또한 여론조사와 판세분석 보도의 비율이 5% 내외인 것으로 보아 포털의 선거보도는 선거를 스포츠나 경기로 인식하는 경마보도의 경향은 강하지 않은 것으로 파악된다.

선거시기별로 나누어 살펴보면 공식선거기간 이전에 매개된 보도의 내용은 정보중심 보도가 68.5%로 가장 많았고, 비방보도(15.6%), 정책중심(4.9%), 선거일반(4.6%), 여론조사(2.8%), 판세중심(1.5%)순으로 매개되었다. 공식선거운동 기간에도 정보중심 보도가 49.4%로 가장 많이 매개되었으나 선거기간 전보다는 감소하였다. 그다음은 선거일반(22.3%), 비방보도(8.8%), 정책중심(5.1%), 여론조사(3.9%), 판세중심(3.4%)순으로 매개되었다. 선거기간 전과 비교할 때, 정보중심과 비방보도의 비율이 감소하고 선거일반의 비율이 확연히 증가한 것을 알 수 있다. 이는 선거기간이 되면 후보자에 대한 정보나 공방에 대한 보도보다 선거 관련 안내사항이나 사전투표 진행사항, 투·개표사항 등에 대한 보도가 더 많은 부분을 차지하기 때문으로 분석된다.

5) 포털 선거보도의 직접인용구

온라인 뉴스 제목에서 직접인용구가 과도하게 사용되는 경향이 나타나면서 이를 ‘따옴표 저널리즘’으로 부르기도 하고 있다. 직접인용부호가 이처럼 많이 사용되는 이유는 기

사 내용에 대한 객관성을 부여하기 위한 방편 혹은 내용의 사실성에 대해 책임지지 않기 위한 수단으로 사용되기 때문으로 보인다. 그러나 무분별한 직접인용부호 남용은 기자의 주관성 개입, 유사 객관성, 기사작성의 비성실성, 선정성 강화, 기사 내용의 과대 포장 또는 왜곡 가능성 증대 등의 문제점을 갖고 있다고 비판 받고 있다(김형 외 2013; 이준웅 외 2007). 이러한 문제들을 막기 위해 이재원(2008)은 기사 제목을 편집할 때 따옴표를 오용하거나 남용하지 않도록 기사본문에서의 인용구절 중 핵심내용에만 따옴표를 붙여야 할 것을 주장하고 있다.

따라서 여기에서도 선거보도의 제목에서 직접인용구가 얼마나 사용되고 있는지, 선거 종류와 보도 내용에 따라 직접인용구 사용에 어떤 차이를 보이는지 알아보았다. 포털 모바일 메인화면에 매개된 보도의 제목에서 직접인용구가 사용된 보도는 총 1,823건으로 34.1%에 해당되었다. 보도 내용별로 직접인용구 사용 비율을 살펴보면, 포털에 매개된 비방보도 제목의 44.6%에서 직접인용구가 사용되었으며, 정보중심(36.4%), 기타(36.2%), 판세중심(31.9%), 정책중심(29.9%), 여론조사(7.6%)순으로 사용되고 있었다.

특히 비방보도에서 직접인용구 사용 비율이 44.6%로 가장 높게 나타났는데 이에 대해 이준웅(2004)은 선거보도에서 직접인용구는 언론이 정당이나 후보의 부정적 캠페인을 비판 없이 그대로 받아쓰는 행위가 문제가 된다고 보았다. 즉 정당이나 후보자가 하는 주장, 그중에서도 상대방을 비방하거나 공격하는 부정적 내용을 검증을 거치지 않고 그대로 인용해서 보도할 경우, 언론은 단순한 정보의 전달자 또는 매개자가 아닌 정당과 후보의 네거티브 선거를 돕는 조력자가 될 가능성이 있기 때문이다. 그 결과 유권자는 정치과정

〈표 8〉 보도 내용별 직접인용구 사용 여부

(단위: 건)

보도내용	합계	직접인용구 사용		직접인용구 미사용	
		건수	비율	건수	비율
정보중심	3,279	1,193	36.4%	2,086	63.6%
비방보도	700	312	44.6%	388	55.4%
선거일반	597	111	18.6%	486	81.4%
정책중심	264	79	29.9%	185	70.1%
여론조사	171	13	7.6%	158	92.4%
판세중심	119	38	31.9%	81	68.1%
기타	213	77	36.2%	136	63.8%
합계	5,343	1,823	34.1%	3,520	65.9%

에 환멸을 느끼고 선거의 정당성에 대한 불신이 커져 투표에 참여하려는 의지가 저하될 수 있다. 다시 말해 언론의 직접인용보도가 정당이나 후보자의 네거티브 선거 캠페인과 결합될 때 유권자의 정치 참여를 방해할 수 있다는 것이다. 따라서 정치인의 주장을 언론사가 별도의 검증 없이 받아쓰기를 하듯 그대로 직접 인용하는 보도는 기자의 저널리즘 윤리에 대한 문제뿐만 아니라 유권자의 정치적 선택 및 참여를 가로막는 결과를 초래할 수도 있다.

2. 포털 선거보도의 공정성

포털 모바일 메인화면에 매개되는 선거보도의 제목과 본문에 각 정당의 언급이 양적 균형을 유지하고 있는지, 언급되는 정당에 대해 어떤 보도 경향을 가지는지에 대한 분석을 통해 포털이 선거보도를 매개함에 있어서 공정성을 유지하고 있는지 살펴보았다. 또한 정당별로 매개되는 보도량과 보도 내용은 차이가 있는지, 보도 제목에 직접인용구가 얼마나 사용되었는지를 통해 선거보도의 공정성이 포털에서 확보되고 있는지도 함께 알아보았다.

1) 포털 선거보도의 정당별 보도량

먼저 포털 선거보도 중 제목에 정당이 언급된 보도량을 살펴보았다. 포털 모바일 메인 화면에 매개된 5,343건의 보도 중 제목에 정당 언급이 있는 보도는 2,989건으로 전체 보도의 55.9%였다. 시기별로 비교해보면, 선거기간 전 제목에 정당이 언급된 보도의 매개 비율은 65.5%로, 선거기간 39.8%보다 높은 비율로 매개된 것을 알 수 있다. 이는

〈표 9〉 제목에 정당이 언급된 보도량

(단위: 건)

언급유무	합계		선거기간 전		선거기간	
	정당언급	2,989	55.9%	2,200	65.5%	789
정당언급 없음 ¹⁵⁾	2,354	44.1%	1,160	34.5%	1,194	60.2%
합계	5,343	100%	3,360	100%	1,983	100%

15) 정당언급 없음에는 정당에 대한 내용이 전혀 없는 경우만 포함시켰으며, 무소속은 정당언급에 포함시켰다.

선거기간에는 투표독려, 사전투표, 실시간 투표율 등 선거 상황을 비롯하여 선거 전반에 관한 보도의 매개가 증가하기 때문에 풀이된다.¹⁶⁾

포털 모바일 메인화면에 매개된 보도의 제목에 각 정당이 언급된 경우를 분석한 결과 더불어민주당이 언급된 보도는 1,740건(42.9%), 자유한국당 1,364건(33.2%), 바른미래당 553건(13.6%), 민주평화당 96건(2.4%), 정의당 65건(1.6%)으로 나타났다. 민주평화당이나 정의당을 제목에서 언급한 비율은 2% 내외에 불과하여 가장 많이 언급된 더불어민주당과 비교하면 언급 비율이 40%p 넘게 차이가 났다. 전반적으로 볼 때 매개된 보도 제목에서 정당별 언급은 국회 의석수와 비슷한 비율인 것으로 나타났다.

제목에서 특정 정당이 단독으로 언급된 보도 2,050건 중 가장 많이 언급된 정당은 더불어민주당으로 1,081건(52.7%)이 단독으로 매개 보도되었으며, 그다음은 자유한국당 618건(30.1%)이었다. 이외 바른미래당 262건(12.8%), 민주평화당 53건(2.6%), 정의당 36건(1.8%)이 단독으로 매개 보도되었다.

제목에 언급된 정당별 보도량(중복 포함)과 비교하면 더불어민주당이 10% 정도 단독으로 더 많이 보도되었으며, 자유한국당과 바른미래당은 단독 보도량이 1~3% 정도 적은 것으로 나타났다.

포털 모바일 메인화면에 매개된 5,343건의 보도 중 본문에 정당 언급이 있는 보도는 4,319건으로 전체 보도의 80.8%였다. 제목에 정당 언급이 있는 보도가 55.9%인 것과 비교해 볼 때, 본문에서 정당에 대한 언급이 더 많은 것을 알 수 있다. 시기별로 비교해보

〈표 10〉 제목에 언급된 정당별 보도량

(단위: 건)

정당명	정당 보도량(중복 포함)		단독 보도량	
더불어민주당	1,740	42.9%	1,081	52.7%
자유한국당	1,364	33.2%	618	30.1%
바른미래당	553	13.6%	262	12.8%
민주평화당	96	2.4%	53	2.6%
정의당	65	1.6%	36	1.8%
기타/무소속	255	6.3%	-	-
합계	4,055	100%	2,050	100%

16) 선거기간 전 선거일반 보도의 비율은 4.6%에 불과하지만 선거기간에는 22.3%로 증가하였다.

〈표 11〉 본문에 정당이 언급된 보도량

(단위: 건)

언급유무	합계		선거기간 전		선거기간	
	정당언급	4,319	80.8%	2,974	88.5%	1,345
정당언급 없음	1,024	19.2%	386	11.5%	638	32.2%
합계	5,343	100%	3,360	100%	1,983	100%

면, 선거기간 전 본문에 정당이 언급되는 보도의 매개 비율은 88.5%로 선거기간 67.8%보다 높은 비율로 매개되었다.

포털 모바일 메인화면에 매개된 보도의 본문에 언급된 정당별 보도량을 살펴보면 더불어민주당이 3,280건(33.3%)으로 가장 많이 언급되었고 민주평화당이 5.9%로 가장 적게 언급되었다. 제목에서의 언급과 비교해보면, 더불어민주당과 자유한국당은 본문에서 언급되는 비율이 제목에서 언급되는 비율보다 낮았으며, 바른미래당과 민주평화당, 정의당은 제목에서 언급되는 비율보다 본문에서 언급되는 비율이 더 높아 정당 간 보도 비율의 격차가 적었다. 특히 정의당의 경우 제목에서 언급된 비율은 1.6%에 불과하였지만 본문에서는 민주평화당보다 높은 비율(7.1%)로 언급되었는데 이는 정의당 소속 정치인들의 인지도나 발언량과 관련이 있을 것으로 추측된다.

본문에 정당 언급이 있는 4,319건의 보도 중 특정 정당 단독으로 언급된 보도는 1,654건(38.3%)이고, 여러 정당이 동시에 언급된 보도는 2,665건(61.7%)이었다. 제목에서 정당이 단독으로 언급된 보도가 68.7%인 것과 비교해보면 본문에서 특정 정당 단독 보도는 절반에 그친다. 이를 통해 제목에서는 정당 언급이 있을 경우 하나의 정당 위주로 보도하는 경우가 많고, 본문에서는 하나의 정당보다 여러 정당을 동시에 다루는 보도를 더 많이 매개하고 있음을 알 수 있다.

정당이 단독으로 언급된 보도 1,654건 중에 가장 많이 언급된 정당은 더불어민주당(807건, 48.8%)이었다. 이에 비해 자유한국당은 491건(29.7%), 바른미래당은 178건(10.8%), 민주평화당은 43건(2.6%), 정의당은 37건(2.2%)이 단독으로 매개 보도되어 정당 간의 격차가 크게 나타났다. 본문에 언급된 정당별 보도량과 비교하면 더불어민주당이 15.5%p 정도, 자유한국당은 1.0%p 정도 단독으로 더 많이 보도되었다. 반면 바른미래당은 7.3%p, 민주평화당은 3.3%p, 정의당은 4.9%p 정도 단독으로 보도되는 양이 적었다. 즉 본문에 단독으로 언급되는 정당은 거대 정당이 더 많다는 것을 알 수 있었다.

〈표 12〉 본문에 언급된 정당별 보도량

(단위: 건)

정당명	정당 보도량(중복 포함)		단독 보도량	
더불어민주당	3,280	33.3%	807	48.8%
자유한국당	2,828	28.7%	491	29.7%
바른미래당	1,773	18.0%	178	10.8%
민주평화당	579	5.9%	43	2.6%
정의당	699	7.1%	37	2.2%
기타/무소속	682	6.9%	98	5.9%
합계	9,841	100%	1,654	100%

이를 통해 포털이 정당별 균형을 어느 정도는 맞추고 있으나 전체적으로 여당과 거대 정당에 대한 보도를 소수 정당에 대한 보도보다 많이 하고 있으며, 정당별 보도 비율은 원내 의석수와 정당의 주요 정치인 인지도와 연관이 있는 것으로 판단된다.

2) 포털 선거보도의 정당별 보도 경향

포털 모바일 메인화면에 매개된 보도의 정당별 보도 경향 분석을 통해 포털에 지적되고 있는 편향성에 대해 알아보았다. 먼저 제목에서 정당이 언급된 보도의 77.2%는 중립적이었으며, 부정적 보도는 18.0%, 긍정적 보도는 4.8%였다.

정당별로는 더불어 민주당이 언급된 보도는 중립 73.0%, 긍정 9.2%, 부정 17.6%로 나타났다. 다른 정당과 비교할 때 부정적인 보도의 비율도 높은 편이지만 특이한 점은 다른 정당에 비해 긍정 보도의 비율이 상대적으로 높은 점이다. 자유한국당이 제목에 언급된 보도는 중립 76.7%, 긍정 1.3%, 부정 22.1%로 다른 정당에 비해 상대적으로 부정적인 보도가 많은 것으로 나타났다. 바른미래당(중립 84.4%, 긍정 0.9%, 부정 14.6%)과 민주평화당(중립 83.3%, 긍정 2.1%, 부정 14.6%), 정의당(중립 92.3%, 긍정 6.2%, 부정 1.5%)은 중립적인 보도가 압도적으로 많았다.¹⁷⁾

17) 제목에 언급된 민주평화당, 정의당의 긍정보도와 부정보도 경향의 비율은 보도건수가 많지 않아 긍정, 부정 보도의 차이가 통계적으로 의미 있는지를 판단하기 어렵다.

〈표 13〉 제목에 언급된 정당에 대한 보도 경향(중복 포함)

(단위: 건)

정당명	중립		긍정		부정	
	보도량	비율	보도량	비율	보도량	비율
더불어민주당	1,274	73.2%	160	9.2%	306	17.6%
자유한국당	1,032	76.7%	17	1.3%	297	22.1%
바른미래당	467	84.4%	5	0.9%	81	14.6%
민주평화당	80	83.3%	2	2.1%	14	14.6%
정의당	60	92.3%	4	6.2%	1	1.5%
기타/무소속	217	85.1%	6	2.4%	32	12.5%

본문에 정당이 언급된 보도 역시 중립적인 보도가 81.1%로 가장 많았고, 부정적 보도는 14.2%였다. 반면 긍정적 보도는 4.7%에 불과했다.

정당별로는 더불어민주당이 언급된 경우, 중립 73.8%, 긍정 7.6%, 부정 18.6%로 제목과 마찬가지로 중립적 보도가 가장 많고 부정적 보도가 그다음이었으나, 다른 정당과 비교할 때 상대적으로 긍정적 보도가 많은 것으로 나타났다. 자유한국당에 대한 보도는 중립 77.7%, 긍정 3.4%, 부정 19.0%로 제목에서의 보도 경향과 비교할 때 긍정적인 보도의 비율은 더 높고 부정적인 보도의 비율은 더 낮았다. 바른미래당에 대한 보도는 중립 89.7%, 긍정 2.3%, 부정 8.0%였으며, 민주평화당에 대한 보도는 중립 92.2%, 긍정

〈표 14〉 본문에 언급된 정당에 대한 보도 경향(중복 포함)

(단위: 건)

정당명	중립		긍정		부정	
	보도량	비율	보도량	비율	보도량	비율
더불어민주당	2,421	73.8%	250	7.6%	609	18.6%
자유한국당	2,196	77.7%	96	3.4%	536	19.0%
바른미래당	1,591	89.7%	40	2.3%	142	8.0%
민주평화당	534	92.2%	12	2.1%	33	5.7%
정의당	663	94.8%	28	4.0%	8	1.1%
기타/무소속	580	85.0%	36	5.3%	66	9.7%

2.1%, 부정 5.7%로 두 정당 모두 중립적인 보도의 비율이 압도적으로 높고 긍정적인 보도와 부정적인 보도의 비율은 평균보다 낮았다. 정의당에 대한 보도는 중립이 94.8%, 긍정 4.0%, 부정 1.1%로 제목과 마찬가지로 중립적인 보도가 압도적으로 많았다.¹⁸⁾

3) 포털 선거보도의 정당별 보도 내용

포털 모바일 메인화면에 매개된 보도 중 본문에 정당의 언급이 있는 경우에 정당별로 어떠한 내용의 보도가 주를 이루는지, 정당별로 보도 내용의 차이가 있는지 분석하였다.

더불어민주당과 자유한국당, 바른미래당 등 원내 교섭단체가 있는 정당의 경우에는 ‘정보중심-비방보도-정책중심-여론조사-판세중심-선거일반-기타’순으로 매개되고 있었다. 매개 비율은 정보중심 보도가 65% 내외, 비방 보도가 10~15% 내외, 선거 일반보도가 3% 내외, 정책중심 보도가 6% 내외, 여론조사 보도가 5% 내외였다.

〈표 15〉 정당별 보도 내용(중복 포함)

(단위: 건)

보도내용	더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	기타/ 무소속
정보중심	2,136 (65.1%)	1,813 (64.1%)	1,205 (68.0%)	405 (69.9%)	459 (65.7%)	439 (64.4%)
비방보도	532 (16.2%)	441 (15.6%)	197 (11.1%)	32 (5.5%)	48 (6.9%)	72 (10.6%)
선거일반	106 (3.2%)	100 (3.5%)	48 (2.7%)	26 (4.5%)	36 (5.2%)	27 (4.0%)
정책중심	189 (5.8%)	175 (6.2%)	133 (7.5%)	38 (6.6%)	66 (9.4%)	48 (7.0%)
여론조사	139 (4.2%)	136 (4.8%)	109 (6.1%)	38 (6.6%)	60 (8.6%)	61 (8.9%)
판세중심	107 (3.3%)	99 (3.5%)	54 (3.0%)	27 (4.7%)	16 (2.3%)	20 (2.9%)
기타	71 (2.2%)	64 (2.3%)	27 (1.5%)	13 (2.2%)	14 (2.0%)	15 (2.2%)
합계	3,280 (100%)	2,828 (100%)	1,773 (100%)	579 (100%)	699 (100%)	682 (100%)

18) 본문에 언급된 정의당의 긍정보도와 부정보도 경향에 대한 비율 역시 보도건수가 많지 않아 긍정, 부정 보도의 차이가 통계적으로 의미 있는지를 판단하기 어렵다.

반면 민주평화당이나 정의당과 같은 소수 정당의 경우 ‘정보중심-정책중심-여론조사-비방보도-선거일반-관세중심-기타’순으로 나타나 후보나 정당에 대한 비방보다 정책이나 관세에 대한 보도가 더 높게 매개됨을 알 수 있었다. 특히 정의당의 경우 정책중심 보도가 거의 10% 가깝게 보도되고 있어 이에 대한 후속 연구¹⁹⁾도 의미 있을 것으로 여겨진다.

기타/무소속의 경우에는 ‘정보중심-비방보도-여론조사-정책중심-선거일반-관세중심-기타’순으로 매개되고 있었다.

4) 포털 선거보도의 정당별 직접인용구 사용

포털 모바일 메인화면에 매개된 보도의 제목에 직접인용구가 사용된 경우, 각 정당별로 직접인용구 사용 비율의 차이를 살펴본 결과 제목에서 직접인용구가 사용된 비율은 정의당이 60.0%로 가장 높았고, 바른미래당이 49.0%, 민주평화당이 45.8%, 자유한국당이 45.1%, 더불어민주당이 40.2%로 나타났다. 정의당을 제외하고 평균 45% 수준의 직접인용구 사용 비율을 보였다. 직접인용구 사용 비율이 가장 높게 나타난 정의당의 경우 제목에서 직·간접적으로 정당명이 언급된 보도는 65개로 가장 적지만, 직접인용구의 사용 비율이 높은 이유는 정의당에 속한 정치인들의 인지도가 상대적으로 높아 이들의 발언이 제목에 인용되는 것으로 추측해볼 수 있다.

〈표 16〉 포털별 정당의 직접인용구 사용 비율(중복 포함)

(단위: 건)

정당명	사용		미사용		합계	
더불어민주당	700	40.2%	1,040	59.8%	1,740	100%
자유한국당	607	45.1%	739	54.9%	1,346	100%
바른미래당	271	49.0%	282	51.0%	553	100%
민주평화당	44	45.8%	52	54.2%	96	100%
정의당	39	60.0%	26	40.0%	65	100%
기타/무소속	112	43.9%	143	56.1%	255	100%

19) 정당별 보도 내용에 차이가 발생하는 원인을 분석하는 연구 또는 정당 이미지, 지지도와 보도 내용의 상관관계를 분석하는 등의 후속연구 등이 이루어진다면 의미 있는 결과가 도출될 것으로 보인다.

V. 결론 및 제언

이 연구는 주요 포털사들의 모바일 메인화면 뉴스 편집의 특성을 바람직한 선거보도라는 규범적 차원과 선거보도의 공정성 차원에서 분석해 봄으로써 선거에 있어 포털 뉴스의 역할에 대한 객관적 평가를 시도 하였다. 구체적으로 포털 모바일 메인화면 보도의 공정성과 편집특성을 알아보기 위해서 보도 시기, 언론사 유형과 미디어 유형, 보도 범위, 보도 내용, 직접인용구 사용 여부, 정당별 보도의 양과 보도 경향 등을 살펴보았다.

우선 선거보도의 보도 시기는 주로 법정선거기간에 집중되고 있었다. 매개되는 미디어는 전통적인 신문·방송사를 중심으로 한 종속형 언론사의 보도와 통신사 보도의 매개 비율이 높게 나타나 포털에서 매개되는 매체 다양성은 낮은 것으로 나타났다. 통신사 뉴스는 정보의 질이나 깊이보다 속보성에 초점을 맞춰 완결되지 않은 내용의 보도를 많이 한다는 사실을 고려할 때 우리 국민의 가장 중요한 뉴스원인 포털에서 통신사 뉴스를 전체의 40% 이상 매개하여 보도하는 것은 선거보도의 공공성의 측면을 고려할 때 우려되는 부분이다.

보도 범위는 광역단체장선거나 일반 선거 정보에 집중되고 있으며, 교육감선거의 경우는 감감이 선거 수준으로 보도되는 양이 적었다. 특히 교육감선거 결과 12명 모두 현직 교육감이 당선된 것에 대해 유권자의 투표행위가 교육감 후보자 간의 정책이나 자질 검증 없이 단순한 인지도에 따라 이루어지고 있는 것이 아닌가에 대한 문제제기도 있었다. 이러한 포털의 보도 경향은 유권자의 알 권리 차원에서 볼 때 심각한 문제로 볼 수 있다.

선거보도의 내용 또한 일반적 선거 정황을 전달하는 보도량이 많았고, 유권자들에게 실제로 필요한 정책이나 공약과 같은 중요한 내용을 보도하는 경우는 매우 적었다. 더군다나 특정 정당이나 후보자의 일방적 주장만을 전달하는 비방 보도의 내용이 정책이나 공약 보도와 비교할 때 3배 이상 많은 것으로 나타나 포털에서도 네거티브 위주의 선거보도가 사라지지 않고 있음을 알 수 있었다. 일반적으로 네거티브 위주의 선거보도가 유권자에게 정치적 냉소를 불러일으키고 그 결과 선거를 비롯한 정치참여에 부정적 영향을 미친다는 연구결과들이 제시되고 있다. 이러한 측면에서 분석대상이 된 포털에서 매개되는 선거보도는 유권자에게 바람직한 선거보도로 보기 어려우며, 저널리즘의 질적인 수준도 높지 않다고 할 수 있다.

포털의 선거보도 특성에 관한 연구 결과는 포털의 뉴스 편집이 사회적 논란이 되는 상황에서 발생하는 위축효과(chilling effect)의 결과로 해석될 수 있다. 네이버, 다음과

같은 주요 포털사들은 콘텐츠제휴사선정위원회 운영, 뉴스 스탠딩 방식의 운용, 루빅스(Rubics), 에어스(AiRS)와 같은 알고리즘 시스템 활용 등과 같이 다양한 방법으로 보도의 공정성 논란에 휘말리지 않기 위한 장치를 두고 주의를 기울이고 있다. 이에 따른 일종의 역작용은 이 연구에서도 드러나듯이 특히, 선거보도의 '공정성'에 지나치게 초점을 맞추다 보니 주로 통신사 뉴스를 적극적으로 편집·배치하고 있는 점이다. 이는 통신사의 보도가 가치중립적인 경우가 많기 때문으로 보인다. 게다가 포털사는 자체 뉴스를 생산하지 않지만 우리사회에서 가장 중요한 뉴스원이고 신문, 방송, 인터넷 언론을 아우르는 다양한 뉴스 소스를 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 지나치게 안전한 뉴스편집에 초점을 맞추다보니 영향력에 걸맞은 뉴스 제공자로서의 역할을 수행하고 있지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 모바일 인터넷의 기술적 특성을 기반으로 훨씬 더 상호작용적이며 폭넓은 범위의 뉴스 콘텐츠와 포맷을 제공할 것이라는 기대와는 달리 종속형 언론사 중심의 전통적 매체에 의존하는 한계를 벗어나지 못하는 뉴스 편집 경향을 보이고 있다는 결과도 비판적으로 지적될 수 있다. 전반적으로 포털의 모바일 초기화면 분석을 토대로 평가해 볼 때 포털은 공공 사안에 관한 뉴스 전달자라기보다는 다른 영역의 사업을 영위하기 위해 매우 소극적 방식의 편집을 통해 뉴스를 제공하는 일종의 시장중심저널리즘(Market Driven Journalism)의 형태를 보이는 것으로 평가된다.

선거보도의 공정성과 관련하여 정당별 보도량은 전반적으로 원내 의석수에 비례하고 있는 것으로 나타났다. 정당별 보도 경향은 전체적으로 중립적인 보도가 가장 많았으나 야당보다는 여당에 대해 상대적으로 좀 더 긍정적인 보도를 많이 제공하는 경향을 보였다. 이러한 차이는 분석기간 동안 선거 이슈, 사건 등 다양한 요소를 고려할 때 의미 있는 차이는 아닌 것으로 해석된다. 정당별 보도 내용은 거대 정당일수록 비방보도가 많은 편이며, 소수 정당일수록 여론조사 보도나 정책에 관한 보도가 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 정당별 의석 분포, 분석기간 내 선거 이슈, 사건 등 다양한 요소를 고려할 때 의미 있는 차이는 아닌 것으로 해석된다. 다만 선거는 각 정당이 매우 민감한 특수한 상황이라는 점을 고려할 때 분석된 정당별 보도 경향과 내용의 차이의 의미가 다르게 해석될 수 있다는 점은 포털사들도 인식할 필요가 있다.

포털사들은 선거와 관련하여 정치적 편향성 등을 의심받을 때마다 자체적으로 뉴스를 생산하지 않으므로 공식적인 언론사가 아님을 주장해왔다. 이에 대해 포털을 매체법상 언론의 범주에 포함시켜야한다는 논의는 꾸준히 있어왔다. 그러나 사실 포털이 매체법상 언론이냐 아니냐의 논란은 무의미한 것으로 보인다. 포털은 이미 우리사회에서 언론이

하고 있는 역할을 하고 있으며, 적지 않은 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 우리가 중요하다 생각해야 할 의제를 일상적으로 제공해주고 있으며, 어떤 일을 결정하고 판단하는데 필요한 정보를 제공해주는 일종의 사회적 기관 중 하나로 작동하고 있다. 이러한 상황에서 포털은 스스로가 언론임을, 적어도 그 언론성을 부인해서는 안 된다. 우리에게 바깥의 세계를 전달해주고 중요 이슈와 의제를 결정해주는 포털의 언론성에 대해 포털 스스로가 명확하게 자각하는 것이 필요하다.

포털사도 나름의 어려움이 있을 것이다. 특히 뉴스배열의 정치적 편향성과 관련된 부분은 포털사가 의도하지 않은 많은 오해들도 있을 수 있다. 최근 네이버의 경우 공정한 뉴스 편집을 위해서라는 명분으로 2019년 4월부터 기계적 알고리즘에 의해서만 편집된 뉴스를 제공하기 시작했다. 그러나 이러한 변화는 완벽할 수 없는 기계적 알고리즘의 편향(machine bias)이나 저널리즘 측면의 질적 저하 문제로 또 다른 논란을 야기할 임시방편에 불과해 보인다. 뉴스 편집자들에 의한 뉴스 배열을 전면적으로 배제하는 네이버의 뉴스편집 정책은 재고될 필요가 있다.

때로는 실제로 나타나는 현상으로, 때로는 정치적 공세로 오해받는 공정성과 관련된 논란을 해소하기 위해서 포털은 어떻게 해야 하는가? 무엇보다도 포털 스스로가 가진 언론성에 대한 명백한 자각이 필요하다. 즉, 포털이 스스로 우리 사회 언론활동의 중심에 있다는 점을 인식해야 하고 사적 기업으로서뿐만 아니라 공적 매체로서의 의무와 책임에 대해 보다 관심을 가져야 한다. 각 언론사에서 제공된 뉴스의 선택과 배열, 이를 결정하는 편집자들의 역할을 통해 우리사회 여론형성의 공론장을 제공하고 있는 포털에 무엇보다도 필요한 것은 언론으로서의 역할에 대한 실제적이고 진지한 고민이다.

참·고·문·헌

- 강명규. 1994. 『한국 저널리즘의 이해』. 서울: 나남출판. 양선희(2014)에서 재인용.
- 김경희·배진아·김유정. 2015. 『모바일시대의 포털 뉴스 서비스 연구』. 한국언론진흥재단.
- 김병희. 2015. “포털의 검색 알고리즘 개발에서 기사 어뷰징 방지를 위한 영향 요인 탐색.” 『커뮤니케이션이론』 11-3. 47-89.
- 김선진. 2010. “낙시성 기사 제목의 활용 실태 연구: 네이버 뉴스캐스트 주요 일간 신문을 중심으로.” 『디지털디자인학연구』 10-4. 283-293.
- 김소형·이건호. 2015. “바람직하지 않은 뉴스 전달자, 더 바람직하지 않은 뉴스 수용자.” 『한국언론학보』 59-2. 62-87.
- 김옥조. 2001. 『미디어윤리』. 서울: 중앙M&B.
- 김위근·김성혜·김동윤. 2014. “뉴스의 대중화 혹은 저널리즘의 계도화.” 『사이버커뮤니케이션학보』 30-2. 33-72.
- 김재영·양선희. 2012. “인터넷언론의 정치적 성향과 선거보도 공정성: 존 롤스의 정의론에 기초하여.” 『언론과 법』 11-2. 43-70.
- 김 형·양혜승. 2013. “저널리즘 원칙으로 본 온라인 뉴스제목의 형식적 및 내용적 문제점 분석.” 『언론학연구』 17-3. 87-114.
- 김효경·권상희. 2012. “포털 모바일 18대 대선 뉴스 서비스의 공정성과 여론조사 비교 연구: 네이버와 다음을 중심으로.” 『사이버커뮤니케이션학보』 30-3. 5-40.
- 문중대·윤영태. 2004. “언론 공정성 개념의 재개념화: 언론의 자율성 논변을 중심으로.” 『한국언론정보학보』 27. 93-122.
- 박광순·안종목. 2006. “포털사이트 프론트(front)페이지 뉴스의 특성에 관한 연구: 연성/경성뉴스, 소재목, 하이퍼링크, 뉴스원을 중심으로.” 『한국언론학보』 50-6. 199-226.
- 박형준. 2013. “‘공정성’ 개념과 평가에 대한 기자들의 인식 연구.” 『언론과학연구』 13-1. 262-289.
- 송해엽·양재훈. 2017. “포털 뉴스 서비스와 뉴스 유통 변화: 2000~2017 네이버 뉴스 빅데이터 분석.” 『한국언론학보』 61-4. 74-109.
- 안명규. 2009. “인터넷선거보도 심의의 현실과 법제에 관한 고찰.” 『언론과 법』 8-2. 49-82.
- 양선희. 2014. “지방선거와 언론의 공정성: 선거기사 심의의결을 중심으로.” 『사회과학연구』 25-4. 203-225.
- 유봉석·정일권. 2012. “포털 뉴스와 인터넷신문 편집자의 전문가 역할 인식과 게이트키퍼링 차이 분석.” 『사이버커뮤니케이션 학보』 29-4. 267-303.
- 이근용. 1994. “케이블TV 규범적 이미지가 수용자 채널 선택의 능동성에 미치는 영향.” 서울대학교 언론정보학과 박사학위 논문.
- 이민용·이창근·김광수. 1993. “보도공정성의 한국적 기준을 위한 연구.” 『방송연구』 36. 180-

213. 양선희(2014)에서 재인용.
- 이재경. 2000. “언론의 공정성.” 『철학과 현실』 46. 119-123.
- 이재원. 2008. “신문기사 제목과 본문 사이의 텍스트언어학적 전략들.” 『언어와 언어학』 41. 185-204.
- 이준웅. 2004. 『유권자에게 도움이 되는 선거보도: 2004년 총선 보도를 위하여』. 한국언론진흥재단.
- 이준웅·양승묵·김규찬·송현주. 2007. “기사 제목에 포함된 직접인용부호 사용의 문제점과 원인.” 『한국언론학보』 51-3. 64-90.
- 이창훈·우형진. 2011. “방송심의규제의 공정성 적용에 관한 연구: 2003~2010년 방송심의결정 분석을 중심으로.” 『미디어 경제와 문화』 9-3. 7-56.
- 인터넷선거보도심의위원회. 2014. 『2014 제6회 전국동시지방선거 인터넷선거보도 심의백서』.
- 임종수·유승현. 2007. “포털사이트뉴스 이용행태 연구.” 한국언론학회 2007 가을철 정기학술대회 발표논문집. 29-54.
- 제2기 여론집중도조사위원회. 2015. 『여론집중도조사 보고서』.
- 조영신·유수정·한영주. 2015. “포털 기사 공급 형태 및 매체 지위와 어뷰징과의 관계에 대한 탐색적 연구: 네이버를 중심으로.” 『한국언론학보』 59-6. 314-338.
- 채영길·유용민. 2017. “네이버·다음 모바일 포털 뉴스 플랫폼의 19대 대통령 선거기사 분석.” 『사이버커뮤니케이션 학보』 34-4. 195-242.
- 채정화. 2014. “포털 뉴스의 재매개 서비스 유형별 관점 다양성에 관한 연구.” 『한국방송학보』 28-5. 237-284.
- 최동욱. 2017. “포털 뉴스의 정치성향과 가짜뉴스 현상에 대한 시사점.” 『KDI FOCUS』 85.
- 최민재·김재영. 2007. “포털의 17대 대선 관련 뉴스서비스 공정성에 관한 연구.” 한국언론학회 대선관련 세미나.
- 최수진·김정섭. 2014. 『인터넷 공간에서 기사 어뷰징 실태 및 개선방안 연구』. 한국언론진흥재단.
- 최형우 외 3명. 2015. 『포털 모바일뉴스(네이버·다음) 메인화면 빅데이터 분석 보고서』. 서강대학교 커뮤니케이션학부 Media Convergence Lab.
- 한국언론진흥재단. 2018. 『2018 언론수용자의식조사』.
- 홍성구. 2004. “언론자유와 공정성.” 『한국언론학보』 48-6. 326-341.
- Barnhurst, K. G., & J. Nerone. 2001. *The Form of News*. New York: The Guilford Press.
- _____. 2003. “News form and the media environment: a Network of represented relationships.” *Media, Culture & Society* 25, NO.1.
- BBC. 1996. *Producers Guidelines*.
- Carey, J. W. 1998. *Communication as Culture: Essays on Media and Society*. Boston, MA: Unwin Hyman.
- Graber, D. A. 1988. “Seeing is remembering: How visuals contributes to learning from TV

news.” *Journal of Communication* 40.

Katz, E., G. J. Blumler, & M. Gurevitch. 1974. “Utilization of Mass Communication by the individual.” In J. G. Blumler & E. Katz, eds. *The Use of Mass Communication: Current Perspectives on Gratifications Research*. Beverly Hills, CA: Sage.

Lichtenstein, A., & L. Rosenfeld. 1984. “Normative expectation and individual decisions concerning media gratification choices.” *Communication Research* 11, NO.3.

Merowitz, J. 1994. “Medium theory.” In D. Crowley & D. Mitchell, eds. *Communication Theory Today*. Stanford university press: Stanford California.

접수일자: 2019년 3월 31일, 심사일자: 2019년 4월 23일, 게재확정일: 2019년 5월 3일
--

[Abstract]

An Exploratory Study on Fairness and Editing Characteristics of the Portal Mobile Election News Service

Ahn, Myoung Gyu · Lee, So Hyun | Internet Election News Deliberation Commission

This study collected election articles edited on the mobile initial screen of the main portal (Naver, Daum) related to the 7th local elections in 2018. And We analyzed the characteristics of the portal news service editing through the media scope and contents of the election coverage. Also We looked at the fairness of the election articles through the reporting tendency by political parties. Based on this, we tried to establish the role and norm of the portal news in the election.

As a result of the study, portal's election articles were difficult to be seen as a desirable election articles for the voters in terms of diversity of media companies and media coverage and the quality of journalism. In terms of the fairness of election reports, there was a slight difference in the press coverage and the reported tendency of each party. However, this difference was not significant difference considering various factors such as distribution of seats by political parties, election issues within the analysis period, and events do.

■ Keyword: portal, fairness, editing characteristics, news service

『선거연구』 발행에 관한 규정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회가 발행하는 『선거연구』(영문명칭은 “The Study of Election”으로 한다)에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

〈개정 2018.11.30.〉

제2조(『선거연구』의 발행) ① 『선거연구』는 정치제도 선진화에 필요한 선거·정당·정치자금제도 관련 학술연구논문을 수집하여 발행한다. 〈개정 2018.11.30.〉

② 『선거연구』는 매년 5월 31일 및 11월 30일, 연 2회 발행함을 원칙으로 한다.

〈개정 2018.11.30.〉

③ 발행인은 중앙선거관리위원회위원장으로, 편집인은 중앙선거관리위원회 선거연수원장으로 한다. 〈개정 2012.12.21., 2016.12.13.〉

④ 『선거연구』는 종이 도서로 발행함을 원칙으로 하되, 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로도 발행할 수 있다. 〈개정 2018.11.30.〉

[제목변경 2018.11.30.]

제2장 편집위원회 구성 및 운영

제3조(편집위원회 설치) 『선거연구』에 게재할 논문의 편집 및 심사를 위하여 『선거연구』 편집위원회(이하 “편집위원회”라 한다)를 둔다. 〈개정 2018.11.30.〉

제4조(편집위원회 구성) ① 편집위원회는 위원장을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다. 〈개정 2014.1.17., 2018.11.30.〉

② 편집위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 선거연수원장이 위촉하며, 임기는 2년으로 한다. 〈개정 2012.12.21., 2016.12.13., 2018.11.30.〉

1. 「고등교육법」에 따른 대학 및 그에 준하는 고등교육기관의 조교수 이상의 교원
2. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 연구기관 및 그에 준하는 연구기관의 전임연구원 이상인 연구원

3. 그 밖에 선거·정치제도에 관한 연구업적과 전문지식이 풍부한 사람

③ 편집위원회 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 선거연수원장이 위촉하되, 제2호에 해당하는 사람을 6인 이상 위촉하여야 한다. <개정 2014.1.17., 2018.11.30.>

1. 선거관리위원회에 근무하는 4급 이상 공무원 또는 선거연수원 전임교수

2. 법학·정치학 등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람

④ 편집위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑤ 위원장은 편집위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 선거연수원 전임교수 또는 선거연수원 소속 공무원 중 1명을 『선거연구』 발행업무담당 간사로 지명할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

제5조(운영) ① 위원장은 편집위원회를 대표하며 편집위원회의 사무를 통할한다. <개정 2018.11.30.>

② 편집위원회는 『선거연구』에 게재할 논문 등에 관하여 게재 여부와 편집에 관한 사항을 심의·결정한다. <개정 2018.11.30.>

③ 위원장은 필요하다고 인정할 때 편집위원회 회의를 소집한다.

④ 편집위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 편집위원회의 소집이 불가능하고 긴급을 요하는 사항이 있을 때에는 서면으로 의결할 수 있다.

제6조(수당 등 지급) 편집위원 중 제4조제3항제2호에 해당하는 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제3장 논문 작성 및 제출

제7조(논문독창성) 『선거연구』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다. <개정 2018.11.30.>

제8조(논문저작권) ① 『선거연구』에 게재된 논문의 저작권은 중앙선거관리위원회가 갖는다. <개정 2018.11.30.>

② 논문제출자는 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 게재되면 중앙선거관리위원회가 그 논문의 저작권을 갖는 데 동의하여야 한다.

제9조(논문 공모 등) 선거연수원장은 『선거연구』에 게재할 논문을 공모하거나 특정인에 의뢰하여 논문을 수집할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

② 논문작성 및 제출 등 그 밖에 필요한 사항은 선거연수원장이 정한다. <신설 2018. 11.30.>

제4장 심 사

제10조(심사의뢰) ① 편집위원회는 제출된 각 논문의 특성 등을 고려하여 심사에 적합하다고 인정되는 3인의 심사위원을 위촉하여 논문심사를 의뢰한다. 다만, 제9조에 따라 특정인에 의뢰하여 제출된 논문에 대해서는 심사를 면제할 수 있다.

② 심사위원에게는 예산의 범위에서 심사비를 지급할 수 있다.

제11조(심사위원 등 비공개) ① 논문 심사 시 심사위원에게는 논문제출자의 이름을, 논문제출자에게는 심사위원의 이름을 비공개로 한다.

② 논문의 심사결과는 편집위원회가 제시하는 양식에 따라 작성한다.

제12조(심사기준) 심사위원은 다음 각 호의 기준에 따라 심사를 한다.

1. 논문체계와 내용의 적합성
2. 연구내용의 독창성
3. 연구방법의 적절성
4. 논문구성의 논리성
5. 연구결과의 기여도
6. 참고문헌과 인용의 적절성

제13조(심사결과 보고 및 게재여부 결정) ① 심사위원은 제12조에 따라 심사한 후 그 결과를 편집위원회에 보고하고, 편집위원회는 심사결과를 반영하여 다음 각 호와 같이 결정한다.

1. 게재 : 수정 또는 보완할 필요가 없는 경우
2. 수정 후 게재 : 간단한 수정 및 보완이 필요한 때
3. 게재 유보 : 주요 논지와 관련된 부분의 수정이 필요한 때
4. 게재 불가 : 전면적인 수정이 없이는 게재가 불가능할 때

② 편집위원회는 ‘수정 후 게재’ 또는 ‘게재 유보’ 결정을 받은 논문에 대해서는 제출자에게 기한을 정하여 수정·보완을 요구하여야 한다. 다만, 발행일정상 수정이나 보완이 불가능할 경우 요구하지 아니할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

③ ‘수정 후 게재’로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 위원장이 검토한 후 게재여부를 결정한다.

④ ‘게재 유보’로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 편집위원회가

재심사를 통하여 게재여부를 결정한다.

제14조(결정결과 통보 등) ① 편집위원회는 논문게재여부에 대한 결정결과를 논문제출자에게 통보한다.

② 논문제출자는 제1항에 따라 통보받은 결정결과에 이의가 있는 때에는 결정결과를 통보받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다. <신설 2018.11.30.>

③ 제2항의 신청이 있는 때에는 편집위원회는 지체 없이 심사·결정하되, 그 신청이 이유있다고 결정한 때에는 즉시 해당 논문을 재심사하여 게재여부를 결정하고 논문제출자에게 통지해야 하며, 이유없다고 결정한 때에는 그 뜻을 논문제출자에 통지해야 한다. <신설 2018.11.30.>

[제목변경 2018.11.30.]

제5장 (제15조부터 제17조까지의 규정) 삭제 <2018.11.30.>

제6장 보 칙

제18조(비밀유지의무 등) 편집위원, 심사위원 및 간사는 논문심사과정에서 알게 된 논문심사와 관련된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

제19조(연구윤리) ① 『선거연구』 논문제출자, 편집위원 및 심사위원은 논문제출, 논문심사 및 결정에 있어서 엄격한 객관성과 공정성을 유지하기 위하여 선거연구위원장이 정하는 연구윤리규정을 준수해야 한다. <개정 2018.11.30.>

② 삭제 <2018.11.30.>

[제목변경 2018.11.30.]

제20조(위임 규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 『선거연구』 발행에 관하여 필요한 사항은 선거연구위원장이 정한다.

부 칙

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

『선거연구』 연구윤리규정

선거연수원지침

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회에서 발행하는 학술지 『선거연구』에 게재할 논문과 관련한 연구윤리의 원칙과 기준을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 규정은 『선거연구』에 제출한 논문의 편집 및 심사와 관련한 일체의 행위에 적용한다.

제3조(연구부정행위 금지) ① 논문제출자는 고의 또는 중대한 과실로 “연구부정행위”를 해서는 안 된다.

② 연구부정행위는 다음 각 호와 같다.

1. “위조”란 자료나 연구결과 등을 허위로 만드는 것을 말한다.
2. “변조”란 연구와 관련된 자료, 과정, 결과 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형·삭제함으로써 연구결과를 왜곡하는 것을 말한다.
3. “표절”이란 다른 사람의 아이디어, 연구과정 및 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 부당하게 사용하거나 자신이 이미 발표한 연구결과를 적절한 출처 표시 없이 부당하게 발표하는 행위를 말한다.
4. “부당한 중복게재신청”이란 자신의 논문이 다른 학술지 등에 게재되었거나, 게재 신청된 사실을 숨기고 『선거연구』에 게재 신청하는 것을 말한다.
5. “부당한 저자표시”란 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

③ 논문제출자는 제2항에 따른 연구부정행위를 방지하기 위해 논문 연구윤리 서약서를 제출해야 한다.

제4조(편집위원의 윤리) ① 편집위원은 제출된 논문이 게재여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 논문제출자의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.

② 편집위원은 논문제출자의 성별, 연령, 소속 기관, 개인적인 친분 등을 떠나 심사기준과 학문적 평가에 따라 제출된 논문을 공평하게 취급해야 한다.

③ 편집위원은 제출된 논문의 게재여부가 결정될 때까지 논문제출자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 안 된다.

제5조(심사위원의 윤리) ① 심사위원은 편집위원회에서 의뢰한 논문을 심사기준에 따라 성실하고 공정하게 심사해야 한다. 이 경우 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 알려야 한다.

② 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 하며, 특별히 필요한 경우를 제외하고 다음 각 호에 해당하는 행위를 해서는 안 된다.

1. 심사 중인 논문을 다른 사람에게 보여주는 행위
2. 심사 중인 논문의 내용에 관하여 다른 사람과 논의하는 행위
3. 논문이 게재되기 전에 그 내용을 인용하는 행위

제6조(연구윤리위원회 구성) ① 편집위원회는 연구윤리위원회를 구성하여 『선거연구』에 게재되었거나 게재될 논문을 대상으로 연구부정행위 여부를 심사하고 결정할 수 있다.

② 연구윤리위원회는 편집위원 5인 이상으로 구성되며, 편집위원회 위원장을 연구윤리위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)으로 하고, 위원은 위원장이 임명한다.

제7조(연구윤리위원회 조사) ① 연구윤리위원회는 제3조제2항에 따른 연구부정행위에 대한 제보, 보고 또는 의혹이 있는 경우 그 위반 여부를 조사해야 한다.

② 연구윤리위원회는 조사 대상자에게 충분한 소명 기회를 주어야 한다.

③ 연구윤리위원회의 조사와 심의는 조사를 시작한 날로부터 10일 이내에 마치고 편집위원회에 보고해야 한다.

④ 연구윤리위원회 위원 등은 연구부정행위에 대해 심사가 끝날 때까지 조사 대상자의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

제8조(연구부정행위 결정 통보 등) ① 편집위원회에는 연구부정행위가 있는 것으로 결정된 논문에 대해 그 사실을 해당 논문제출자에게 통보한다.

② 제1항에 따른 결정 통보에 이의가 있는 논문제출자는 그 통보를 받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 이의를 신청할 수 있다.

③ 편집위원회는 편집위원 중 3인을 지정하여 이의신청의 인용여부를 심사하고 결정하고, 그 결정을 지체 없이 논문제출자에게 통보해야 한다.

제9조(연구부정행위 제재) ① 편집위원회는 연구부정행위를 한 논문제출자에 대해 다음 각 호에 따른 제재조치를 취할 수 있다.

1. 4년간 단독 또는 공동으로 『선거연구』 논문게재 신청을 할 수 없다.

2. 논문게재 이후 연구부정행위로 결정을 받은 논문은 『선거연구』 논문 목록에서 공식 삭제되며, 게재취소 사실을 선거연수원 홈페이지에 공지한다.
 3. 이미 지급된 원고료 등을 환수한다.
 4. 연구부정행위에 대해 한국연구재단에 통보한다.
- 제10조(위임규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 연구윤리에 관하여 필요한 사항은 편집 위원회에서 정한다.

부 칙

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

원고 작성 요령

I. 원고의 길이

1. 원고의 전체 분량은 200자 원고지 150매를 기준으로 하되, 최대한 200매를 넘지 못한다.
2. 국문 요약은 제목과 저자명, 소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다.
3. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문명, 소속을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.

II. 원고의 구성

1. 원고는 표지, 국문 및 영문(로마자)의 제목, 저자, 국문 및 영문 요약, 주제어, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
※ 논문명(제목), 저자, 초록, 주제어의 경우 반드시 국문과 외국어로 표기되어야 하되, 외국어 표기는 로마자 표기는 필수로 하며, 논문명과 저자명을 2종 이상의 외국어를 병기하는 것은 가능함.
2. 표지는 논문의 제목과 저자명, 소속, 전화번호, 이메일 주소를 적는다(저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며 공동저자는 논문기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다).
3. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 I, 2, 3), (4), 가, (나), i)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
4. 인용저서나 논문은 본문 가운데 [저자 연도, (필요한 경우) 쪽수]의 형식을 사용한다.
5. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
6. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다.
7. 표와 그림은 본문 내 해당 위치에 <표 1> 혹은 <그림 1>과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처: ”라고 쓴 후

기재한다.

8. 원고 작성의 세부지침은 다음과 같다.

- 1) 글 꼴: 제목(굴림), 요약(중고딕), 장(견명조), 절(굴림), 항(굴림), 목(굴림), 본문(신명조), 참고문헌(견명조)
- 2) 글자크기: 제목 20, 요약 9.5, 장 15, 절 15. 항 13, 목 10.5, 본문 10, 참고문헌 10(장평 100, 자간 0)
- 3) 편집모양: 위쪽 20, 아래쪽 20, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 12, 꼬리말 12, 제본 0
- 4) 문단모양: 왼쪽 0, 오른쪽 0, 줄간격 160, 문단 위 0, 문단 아래 0, 들여쓰기 3, 정렬방식 양쪽혼합, 낱말방식 0

III. 출전표시 요령

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국은 성명), 출판연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 “같은 글”, “같은 책”, “앞의 글”, “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예는 다음과 같다.
 - 1) 저자명이 글(본문과 각주) 에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.
예) 홍길동(2019)은
 - 2) 단 외국문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판연도를 함께 표기한다.
예) 무어(Moore 2019)는
 - 3) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국인명과 한자로 표기된 중국명)과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.
예) (홍길동 2019), (Moore 2019)
 - 4) 면수는 필요한 경우 출판연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.
예) (홍길동 2019, 22)
 - 5) 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 “외”를 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다.
예) (홍길동 외 2019)

- 6) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다.
예) (홍길동 2019, 18; 허생 2019, 46)
- 7) 대법원 판결의 경우 예) 대법원 2019.12.25.선고.○○다○○판결(결정)
- 8) 헌법재판소 판결은 예) 헌재 2019.12.25.2005헌바○결정

IV. 참고문헌 작성요령

- 1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 <참고문헌>에 서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
- 2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고, 이를 가나다순으로 배열한다.
- 3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c로 구분한다.
- 4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
 - 1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어의 경우는 *이탤릭체*로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠(『 』)로 표시한다.
 - 2) 페이지는 숫자만 표기한다.
 - 3) 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다(hanging indentation).
 - 가. 저서
김용호. 2001. 『한국 정당정치 이해』. 서울: 나남출판.
Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
 - 나. 학술지 논문, 기명 기사
정진민. 2000. “1980년대 이후 미국 정당정치 변화: 정당일체감과 세대요인을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34-1. 237-254.
Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No.1. 32-65.
 - 다. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계학술대회. 서울. 5월

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” *International Science Association*. San Diego. U.S.A. September.

라. 학위논문

홍길동. 1995. “조선 후기 민란의 도덕 경제.” 집현대학교 박사학위 논문.

Doe, John. 1988. “The Social Banditry in Late Imperial China.” Ph. D. Diss., Robin Hood University.

마. 편집된 책 속의 글

(1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국가권력과 시민사회.” 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』. 232-264. 서울: 호박사.

Nie, Norman H. Sidney Verba, and John R. Petrocik. 1993. “The Decline of Partisanship.” *Classics in Voting Behavior*. Richard G. Niemi and Herbert F. Wesiberg, eds. Washington D.C. Congressional Quarterly Inc.

(2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직자본주의의 정치』. 261-309. 서울: 집현연구소.

바. 인터넷 자료이용

(1) 제작자, 제작연도, 주제명, 웹주소(검색일자)순으로 한다.

홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5)

(2) 분량이 많은 경우, 인용부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다.

예를 들어, (1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다.

홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5). (1/10 Bar).

5. DOI(Digital Object Identifier)가 있는 학술지 논문의 경우 DOI 기재

V. 기타사항

1. 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우 사용하되 한글을 먼저 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다. 예) 지체주의(肢體主義)
2. 통일된 역어가 존재하지 않는 외래용어의 경우 처음에 한하여 한글역어를 적고 괄호 안에 외래용어를 부기한다. 예) 조합주의(corporatism)
3. 외국인명은 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로 표기하며 처음에 한하여 한글표기에 이어 괄호 속에 원어명을 부기한다. 예) 마오쩌둥(毛澤東), 애덤 스미스(Adam Smith)
4. 공모 논문은 심사를 통해 우리위원회가 발간하는 『선거연구』에 게재 예정이므로
 - 1) 『선거연구』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다.
 - 2) 『선거연구』에 게재된 논문의 저작권은 중앙선거관리위원회가 갖는다.
 - 3) 논문제출자는 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 게재되면 중앙선거관리위원회가 그 논문의 저작권을 갖는 데 동의하여야 한다.

편집위원회

- 위원장: 이현출 건국대학교 교수
- 위 원: 강신구 아주대학교 교수
- 이성우 제주평화연구원 연구위원
- 이소영 대구대학교 교수
- 이이범 강릉원주대학교 교수
- 조원빈 성균관대학교 교수
- 지병근 조선대학교 교수
- 차재권 부경대학교 교수
- 황인원 경상대학교 교수
- 박명호 동국대학교 교수
- 장성훈 선거연수원 전임교수

본지에 실린 논문에 제시된 논지와 견해는 저자 개인의 것이며,
중앙선거관리위원회의 공식 입장과 무관함을 밝힙니다.

선거연구 (2019년 통권 제10호)

인 쇄 | 2019년 5월 24일

발 행 | 2019년 5월 31일

발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | (031)503-1114

인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

ISSN 2287-5212

(비매품)