

# 노동조합과 선거

고 호 성

## 1. 대의민주제와 선거제도의 중요성

우리나라의 정치체제는 ‘대의민주제’이다. 그런데 법제적 관점에서 보면, 대의민주제는 ‘현실적 국민의사’가 아니라, ‘이념적 국민의사’에 의한 국가통치체제를 의미하는 것이다. 이때 ‘이념적 국민의사’라고 하는 것은, 이른바 ‘국민대표’들이 현실적 국민의사에 구애받지 않고, 자신들의 판단에 따라 가장 이상적인 국민의사라고 생각하여 형성한, 그러한 의사를 말하는 것이다. 대의민주제의 이러한 특징은, 대의민주제가 기초하고 있는 이른바 ‘국민주권의 원리’에서, 주권의 주체인 ‘국민’을 현실적 국민이 아니라, 이념적 국민으로 파악함으로써 가능하게 된 것이다.

대의민주제의 법제적 구조가 이런 것이라면, 대의민주제의 현실적 성패여부는 이른바 ‘이념적 국민의사’가 현실적 국민의사와 괴리되지 않도록 하는 점에 달려 있다고 할 수 있다. 만일에 이념적 국민의사로 표방되고 있는 것이 현실적 국민의사와 괴리되고, 오히려 그것과는 상반되는 형태를 취하고 있다면, 대의민주제는 정당성을 상실하게 될 것이고, 따라서 그 운용과정에서도 국민적 저항과 마찰이 커질 수 밖에 없을 것이기 때문이다. 거꾸로 말하여, 대의민주제적 구조 속에서 제도의적 투쟁이 빈발하고 있다면, 그것은 현실적 국민의사와 이념적 국민의사 사이에 괴리가 있다는 것을 반증한다고 할 수도 있을 것이다. 어쨌

든, 이처럼 현실적 국민의사와 괴리되어 타락해 버린 형태의 대의민주제를 일반적으로 '대의제적 독재'라고 하여, 타락한 형태의 직접민주제인 이른바 '국민투표제적 독재'와 대비시키고 있다.

그러므로 대의민주제의 현실적 성공을 위한 최대과제는, 어떠한 방법으로 이른바 이념적 국민의사의 형성과정에 현실적 국민의사를 제대로 반영시킬 수 있을 것인가 하는 점에 있다고 할 수 있다. 이념적 국민의사의 형성과정, 즉 정치과정에 현실적 국민의사를 반영시키는 방법으로는 여러 가지를 생각할 수 있다. 예를 들면, 비제도적인 방법이긴 하지만, 오늘날 발전된 기법의 '여론조사'를 통하여 현실적 국민의사를 확인하고, 이렇게 확인된 현실적 국민의사를 정책결정에 반영하는 것도, 그런 방법으로서 매우 중요한 위치를 차지하는 것이다. 또는, 우리 헌법이 채택하고 있는 것처럼, 대의민주제적 구조 속에서 '국민투표제'를 보충적으로 도입하여, 일정 범위 내에서 현실적 국민의사에 의한 정책결정을 제도적으로 인정하는 방법도 있다.

그러나 대의민주제에서 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영시키는 가장 기본적인 방법은 역시 '선거'제도라고 하지 않을 수 없다. 국민투표제라는 예외적 제도를 논외로 한다면, 법제도적인 의미에서는, '선거' 때에만 현실적 국민의사와 이념적 국민의사가 접촉하는 것이다. 그리고 선거가 끝나 일단 국민대표가 선출되면, 이때부터 국민대표는 현실적 국민(선거민)으로부터 독립하여, 자유롭게 이념적 국민의사를 형성해 나갈 수 있게 되는 것이다. 실령 선출된 국민대표가 현실적 국민의사와는 상반된 정책결정을 한다고 하더라도, 대의민주제적 구조 속에서는 이른바 '국민소환'제도가 인정되지 않기 때문에, 법제도적인 의미에서는 이것을 막을 수 없게 되는 것이다.

## 2. 선거제도의 근본적 불완전성

이상과 같은 이유에서 '선거'의 성패는, 결국 대의민주제 전체의 현실

적 성패를 좌우하는 것이라고 말하지 않을 수 없다. 그러나, 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성과정, 즉 정치과정에 반영시키기 위한 선거제도의 구체적 구성문제는, 그동안 끊임없는 실험을 계속하여 왔지만, 여러가지 현실적 한계에 부딪혀 만족스러운 해결책을 발견하지 못하고 있다.

선거제도상의 몇 가지 기본적인 논쟁점을 들자면, 우선 ‘임기’의 문제가 있다. 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영시켜야 한다는 측면만을 생각한다면, 국민대표의 임기는 짧을수록 좋을 것이다. 그러나 현실적으로는 임기를 무한정 짧게 할 수 없기 때문에, 어느 정도의 임기가 타당한 것인지 영원히 논쟁될 수밖에 없다. 이런 점과 관련하여, 나라에 따라서는 ‘중간선거’라는 방법을 채택하는 경우도 있다는 점이 주목된다.

둘째로는 ‘선거권’의 문제가 있다. 물론 오늘날에는 보통선거제가 일반화되어 있기 때문에, 이 문제가 거의 해결되어 있다고도 볼 수 있지만, 그러나 마지막까지 남아 있을 수 밖에 없는 논쟁점이 바로 ‘선거연령’의 문제이다. ‘피선거권’의 문제도 유사하게 논란될 수 있다. 출마의 자유를 완전하게 보장하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 어느 정도의 제약을 가하는 것이 타당한 것인지 논란되지 않을 수 없는 것이다.

셋째로는 ‘선거구제도’의 문제이다. 오늘날 지역선거구제도가 일반화되어 있지만, 이러한 지역선거구제도가 과연 현실적 국민의사를 적절하게 반영할 수 있는지 논란될 수 있다. 전국선거구제도와 특히 ‘직능선거구제도’라는 대안이 모색되고 있지만, 현실적인 제약요인이 많아 논란될 수 밖에 없다.

넷째로는 ‘투표가치’의 문제이다. 선거제도상 가장 어려운 문제라고 할 수 있는데, 투표가치, 특히 투표의 결과가치의 평등을 관철시키는 것은 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 물론 투표가치의 평등 정도를 높이기 위하여, 수학적 방법을 동원한, 여러 가지 기교적인 ‘대표법’, 특히 다양한 비례대표법의 제안도 있지만, 현실적으로 실시하기에는 너무

난해한 문제점이 있다. 그래서 투표가치의 평등도에 대하여 현실적으로 어느 정도의 편차를 인정하는 것이 타당한지 영원히 논쟁될 수 밖에 없다.

다섯째로는 ‘선거운동과정상의 자유의 요청과 공정성의 요청 간의 충돌문제’를 들 수 있다. 자유로운 선거운동은 공정성의 요청을 해치는 측면이 있고, 공정한 선거운동은 자유의 요청을 해치는 측면이 있기 때문에, 이것을 어떻게 조정하여 선거운동의 법적 기준을 마련할 것인가 하는 점도 해결하기 어려운 문제점이다.

선거는, 대의민주제에서 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성 과정에 반영하는 기본제도로서의 의미를 지니고 있는 것이기 하지만, 위에서 본 것처럼, 현실적 국민의사를 적절하게 반영시킬 방법을 찾지 못한 채로, 어쩌면 편의적인 고려에 따라 그 구체적 제도가 구성되어 있다고 할 수 있다. 요점은, 선거가 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영하는 방법으로서는 근본적으로 불완전한 제도라는 것을 인식하여야 한다는 것이다.

이런 점에 주목한다면, 1인1표의 ‘보통, 평등선거’가 보장되어 있다는 형식적인 내용만을 근거로 해서, 선거참여에 관한 모든 실질적 논의, 가령 여성의 선거참여라든지, 근로자의 선거참여라든지 하는 논의를 배제하려는 태도는 부당한 것이라고 하지 않을 수 없다. 문제는 ‘현실 선거’가, 과연 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영시킨다는 그 본래의 기능을 다하고 있는가 하는 근본적 관점에 존재하는 것이다.

### 3. 현실적 국민의사의 존재형태와 우리나라 선거의 문제점

현실 선거가, 과연 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영시킨다는 그 본래의 기능을 다하고 있는지를 파악하기 위해서는, 우선 현실적 국민의사가 어떠한 형태로 되어 있는가 하는 점을 검토해

보는 것이 필요하다. 물론 현실적 국민의사는 단일한 형태로 존재하는 것이 아니다. 그것은 사람마다, 사안마다, 시기마다 다를 수 있는 것이다. 바로 이러한 사실이 직접민주제에 대한 대의민주제의 우월성의 근거로 제시되는 것이기도 하지만, 그래도 현실적 국민의사의 지배적 형태는 말할 수 있을 것이다. 현실적 국민의사는 결국, 현실적 국민들의 이해관계에 의존하는 것이기 때문이다. 이 점과 관련하여, 사람의 의사는 자신의 이해관계에 의존하는 것이라는 바로 이런 생각이, 민주제, 즉 국민'의사'에 의한 통치체제의 전제를 이루고 있다는 점도 유념하여야 할 것이다.

현실적 국민의사가 결국 현실적 국민들의 이해관계에 의존하는 것이라고 이해하는 경우, 오늘날 현실적 국민의 이해관계 충돌의 지배적 형태는 '직능' 또는 '계층'간의 충돌이라는 것에 이의를 제기하는 사람은 거의 없을 것이다. 그렇다면, 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영하는 데 있어서, 이러한 직능 또는 계층별의 현실적 의사를 어떻게 이념적 국민의사의 형성과정에 반영할 것인가 하는 점이 중요한 것이라고 하지 않을 수 없다. 만일에 이러한 직능 또는 계층별 의사가 제대로 반영되지 않으면, 대의민주제의 운용과정에서 마찰이 심해지고 불안정이 가중될 수 밖에 없는 것이다.

이런 관점에서 볼 때, 우리나라의 대의민주제 운용현실은 매우 문제가 많다고 하지 않을 수 없다. 우선 우리나라의 대의민주제에서는 직능 대표적 요소를 채택한 제도를 갖고 있지 못하다. 이른바 '전국구'라는 제도가 있어, 직능대표적 요소를 도입할 수 있는 논리적 가능성이 없는 것은 아니지만, 전국구제도를 직능대표적으로 운용하는 것이 제도적으로 보장되어 있는 것도 아니고, 또 실제로 그렇게 운용되고 있지도 못하다.

뿐만 아니라, 대의민주제 운용의 현실적 전체인 정당의 구조도 문제가 된다. 우리나라 정당의 많은 문제점을 여기서 상론하지 않고, 다만 지역중심적 정당현실만을 지적한다고 해도, 이러한 정당구조가 직능 또는 계층적 이해관계를 적절히 대변하지 못하고 있다는 점을 쉽게 이해할

수 있다. 물론 이러한 정당구조로 말미암아, 적당한 대안을 발견할 수 없기 때문에 나타나는 현상으로 생각되기도 하지만, 어쨌든 유권자의 투표행태도 직능 또는 계층별 이해관계를 반영하기보다는, 지연, 혈연 등의 전근대적 요인에 의하여 지배되고 있다.

이러한 상황은, 우리나라의 대의민주제 운용과정에 있어서 현실적 국민의사를 제대로 반영하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 이처럼 현실적 국민의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 적절히 반영시키지 못하고 있기 때문에, 결국 이념적 국민의사에 근거하여 제시되는 국가정책에 대한 현실적 국민의 냉소주의가 팽배하고, 나아가서는 제도외적 해결책을 도모하는 등의 부작용이 나타나고 있다고 할 수 있다.

그러나 더욱 문제가 되는 것은, 이념적 국민의사에 근거하여 제시되는 국가정책은, 직능별, 계층별 이해관계에 결정적 영향을 미치는 것이기 때문에, 여러 직능단체 또는 계층조직들은 선거과정과 선거외적 과정에서 사실상 자신들의 영향력을 발휘하려 하고, 또 실제로 발휘하고 있다는 점이다. 이러한 사실적인 과정에서는 인적, 물적, 조직적 기반의 차이에 따라 영향력의 정도가 크게 달라질 수 밖에 없다. 우리나라의 법제적, 실제적 상황을 고려할 때, 이러한 영향력 발휘에서 크게 불리한 지위에 놓여 있는 여러 부문이 있지만, 역시 부각되지 않을 수 없는 부문은 근로자계층이다. 이런 점에서 근로자계층의 현실적 의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영시키는 문제를 제기하지 않을 수 없는 것이다.

#### 4. 노동조합을 통한 근로자의 정치참여와 그 장애물

근로자계층이 자신들의 현실적 의사를 이념적 국민의사의 형성과정, 즉 정치과정에 반영시키는 방법으로는 크게 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째는 대의민주제의 기본구조 속에서 제도적인 방법을 통하여 근로자계층의 현실적 의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영하는 방법이

다. 이런 방법도 여러가지가 있을 수 있지만, 대의민주제적 구조 속에서 가장 기본적인 방법은, 근로자계층의 이익을 대변하는 ‘노동자정당’을 만들고 선거에 참여하는 것이다. 그러나 우리나라에서는 여러 가지 이유로 현재로서는 이런 방법이 사실상 불가능하다.

근로자계층이 자신들의 현실적 의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영시키는 두번째 방법으로는, 대의민주제의 기본구조 밖에서 비의회적 방법으로 자신들의 의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영시키는 것이다. 여러 가지 근로자 조직이 정치적 요구조건을 내걸고, 제도외적 투쟁을 하는 것이 그것이다. 가장 대표적인 것은 ‘정치파업’이라고 할 수 있다. 여러 가지 현실적 조건에 따라, 이러한 방법이 부득이한 경우도 없지 않겠지만, 그러나 이러한 방법은 그 비용이 너무나 큰 것이라고 하지 않을 수 없다.

이처럼 근로자계층이 노동자정당을 통하여 정치에 참여하는 것도 사실상 불가능하고, 또 비의회적 방법으로 정치에 영향을 미치는 것도 한계가 있는 것이라면, 세번째 방법이 모색되지 않을 수 없는데, 그것이 노동조합을 통한 선거활동참여의 방법이다.

물론 이 방법은, 정당을 통한 선거참여의 방법과 마찬가지로, 대의민주제적 구조 속에서 제도적인 방법으로 이른바 이념적 국민의사의 형성과정에 참여하는 것이다. 다만, 참가의 방법이 정당을 통한 것이 아니라, 노동조합을 통한 것이라는 차이가 있을 뿐이다.

이런 방법은, 87년 이후 노동조합의 역량이 크게 증대하였기 때문에, 우리나라에서 근로자계층의 정치참가방법으로 가장 현실성 있는 것이라고 할 수 있다. 그래서 노동조합 스스로도 이런 가능성을 끊임없이 모색하고 있는 실정이다. 어쩌면, 노동자정당을 통한 정치참가라는 원칙적 방법으로 가기 위한 과도기적 현상이라고 할 수도 있겠지만, 여기서 강조해 두고 싶은 것은, 이런 방법마저 봉쇄되었을 경우, 비의회적, 비제도적 투쟁이 많아질 수 밖에 없다는 점이다.

노동조합을 통한 선거활동참여를 통하여, 이념적 국민의사의 형성과정에 근로자계층의 의사를 반영하여야 한다는 입장에 설 때, 우리나라에

서는 이러한 것을 실현하는 데 크게 두 가지 장애물이 가로놓여 있다. 한 가지 장애물은, 우리나라 노동조합의 조직, 기능이 기업별 수준에서 이루어지고 있다는 것이다. 이른바 ‘기업별 노동조합’ 형태로는 노조의 정치참여가 사실상 불가능하다. 기업별 노동조합은 그 관심방향이 기업 내적 문제로 제한될 수 밖에 없고, 또 그 단결력도 정치적 영향력을 가지기에는 너무 취약하기 때문이다.

그러나 우리나라에서 노동조합을 통한 선거활동참여에 결정적인 장애물이 되고 있는 것은, 역시 법체적 제약이라고 하지 않을 수 없다. 우리나라 노동조합법 제12조는 “정치활동의 금지”라는 제목 아래, 제1항에서 “노동조합은 공직선거에 있어서 특정정당을 지지하거나 특정인을 당선시키기 위한 행위를 할 수 없다”고 규정하고 있고, 제2항에서는 “노동조합은 조합원으로부터 정치자금을 징수할 수 없다”, 제3항에서는 “노동조합기금을 정치자금에 유용할 수 없다”고 규정하고 있다.

이 조문은, 정치자금의 모금과 특정정당 또는 특정인에 대한 선거운동을 금지하는 규정이다. 그러나 선거법과의 관련에서 볼 때, 이 조문은 노동조합의 선거참여를 사실상 전면적으로 봉쇄하는 규정이다. 현행 선거법상 노동조합 이외의 일반 사회단체에 허용되어 있는 간접적 방식의 선거참여방법도, 이 노동조합법 제12조를 기초로 노동조합에 대해서는 전면 부정되고 있기 때문이다.

즉, 보통 ‘통합선거법’이라고 불리는 ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 제10조는, 사회단체등에 ‘공명선거추진활동’을 일반적으로 허용하면서도, 몇 가지 예외를 두고 있는데, 그 중 하나가 ‘법령에 의하여 정치활동이 금지된 단체’이다. 노조법 제12조 때문에, 노동조합은 여기에서 말하는 ‘법령에 의하여 정치활동이 금지된 단체’에 속하게 된다. 결국 노동조합은 ‘공명선거추진활동’도 할 수 없는 것이다. 뿐만 아니라, 노동조합은 후보자등의 ‘초청대담 토론회’를 개최하는 것도 금지되어 있다. 통합선거법 제81조는, 사회단체가 후보자등의 초청대담 토론회를 개최하는 것을 일반적으로 허용하면서도, 역시 ‘법령에 의하여 정치활동이 금지된 단체’에 대해서는 이를 금지하고 있기 때문이다.



## 5. 15대 총선기간중의 제주지역 노조의 과제

87년 이후 우리나라 노동조합운동이 비약적으로 고양되면서, 제주지역의 노동조합도 어느 정도 조직기반을 확대하고, 활동범위를 넓혀왔다. 그러나 아직까지도 제주지역은 노동조합의 사회적 영향력이 매우 취약한 실정이라고 하지 않을 수 없다. 제주지역에서 노동조합의 영향력이 취약한 것은, 제주지역에 근로자가 없기 때문은 물론 아니다. 94년 기준으로 볼 때, 제주지역 경제활동인구 25만 6천명 중 12만 3천명이 상용(10만 8천명) 및 일용(1만 5천명)근로자이다.

제주지역 노동조합의 사회적 영향력이 취약한 이유는 여러 가지가 있겠지만, 역시 가장 중요한 이유는, 제주지역의 산업구조가 비제조업 부문의 중소기업 중심으로 되어 있기 때문이라고 할 수 있다. 다수 근로자를 고용하는 대규모 사업장이 없기 때문에, 강한 영향력을 가진 노동조합이 존재하지 않는 것이다. 이런 노동조합형편이 배경이 되어, 각종 선거에 있어서도 노동부문은 입후보자들의 관심을 끌지 못해 왔다.

이런 상황 속에서 15대 총선을 맞은 제주지역의 노동조합들의 우선적 과제는, 각 기업별 노동조합들의 초기업적인 ‘지역연합’을 구축하는 일로 생각된다. 조직적 통합에 연연하지 않으면서도, 입후보자들의 관심과 공약을 이끌어낼 수 있는 정치적 연합을 구축하는 것이 가장 현실적인 것으로 보인다. 물론 이러한 지역연합은, 현행법상의 규정을 고려할 때, 특정정당이나 특정후보와 연계된 형태를 띠어서는 안되고, 또 그런 형태를 띠지 않는 것이 연합체형성을 촉진시켜줄 수 있을 것이다.

그리고 내용적으로는, 근로자들의 현실적 의사를 이념적 국민의사의 형성과정에 반영시키는 통로를 사실상 전면적으로 봉쇄하고 있는 노동조합법 및 선거법상 규정의 철폐운동을 벌여나가는 것이 무엇보다 시급한 것으로 생각된다. 앞에서 설명한 대의민주제의 기본구조에서 보나, 노동조합법 제12조와 통합선거법 제10조 및 제82조의 규정이 노동조

합의 선거참여활동만을 ‘특별히’ 제한하는 규정들이라는 점에서 보나, 이들 조항의 철폐는 너무나 당연한 요청이고, 또 이들 조항은 궁극적으로 국회에서 법률로 개정해야 할 것이기 때문에, 총선 입후보자들로부터 이에 대한 공약을 이끌어내는 것이 노동법개정운동상 가장 실효적인 방법이기에 때문이다.