

# 정당제도의 개선에 관한 연구\*

권 영 호\*\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 정당의 기능 및 법적 성격
- III. 한국정당정치 특성
- IV. 정당제도의 개선방안
- V. 우리정당의 나아갈 길
- VI. 결 론

## I. 서 론

지난해 연말에 있는 대통령선거는 상대적으로 공명 선거였다는 긍정적인 평가와 더불어 우리 헌정사상 최초로 여·야당간의 평화적인 정권교체를 경험한 귀중한 경험<sup>1)</sup>이었다. 지난 정권에서 한보사태 등의 실정들은 외환위기로 대표되는 국가적 환란의 시기를 초래하였다. 'IMF한파'라고 불리는 외환위기는 우리나라 경제의 근간을 뒤흔들어 놓았고, 금융기관 및 기업전체의 환경이 바뀌도록 요구하고 있다. 외환위기에서 출발한 경제위기는 사회전반에 걸쳐 엄청난 변화를 요구하고 있고, 특히 실업과 물가상승이란 엄청난 후유증을 남겨놓았다. 이러한 경제위기는 정치·경제·문화 등 사회 각 분야에 영향을 미쳐 국가적 위기를 초래하였고, 이는 과감한 개혁을 통해서만 극복할 수 있다. 이는 정치분야에서도 예외는 아니다. 고비용·저효율적인 정치제도는 국가의 민주적인 발전의 저해요인으로 지적된 지 오래이다. 특히 이번의 경제위기에는 정경유착과 같은 고질적 비리를 나타낸 정치권의 책임 또한 크다고 볼 수 있다. 국가적 위기가 닥쳐오는데 불구하고 당리당락에 치우친 비생산적인 정쟁만을 일삼던 한국정치의 문제점은 이제 개선되어야 할 것이다. 국민의 의사를 전달하고 원활한 국정운영을 위해 매진해야 할 정당들이 자신의 역할을 다하

\* 이 연구는 1996학년도 재단법인 제주대학교 발전기금 학술연구비에 의해 연구되었음.

\*\* 제주대학교 법정대학 법학과 조교수

1) 1997년 12월 제 15대 대통령 선거에서 야당이던 새정치국민회의 대통령후보인 김대중후보가 대통령으로 당선되어 헌정사상 처음으로 여당과 야당간의 정권교체를 경험하였다.

지 못한 점은 정당의 존재에 관한 국민적 회의를 불러 일으키기에 부족함이 없다. 따라서 새로운 시대 21세기를 맞는 국민의 정부에서는 여·야당 모두 힘을 모아 생산적인 정치를 도모할 수 있는 정당체제를 만들어야 할 것이다.

지금까지 우리나라의 정치상황의 특성을 꼽으면 정당정치와 중앙집권적 정치체제로 대변할 수 있다. 이러한 두가지 특성이 가져오는 여러가지 逆機能적인 現象들은 한국정치의 민주적인 변화에 많은 어려움을 가져다 주었다. 물론 우리나라의 혼란스런 정치적 상황이 전적으로 우리 정당의 構造的 矛盾에서만 그 이유를 찾아 볼 수 있다는 것은 아니지만, 정당제도의 문제점들이 그 중요한 이유중의 하나임을 부인할 수는 없다. 따라서 우리나라의 政黨制度는 어떤 문제점을 가지고 있으며, 민주화시대의 정치적 문제를 해결하는데 효과적이지 못한 이유를 연구하고 개선하여 정당의 국민의 의사를 대변하는 기능을 강화하여 이를 제도화 하는 것이 한국정치의 발전과 국가적 위기의 탈출에 우선적인 과제의 하나일 것이다.

민주주의 국가에 있어서 정당이 제도적으로 보장되고 보호받는 이유는 정당이 가지는 기능 즉 정당이 수행하는 국가에 대한 국민의 의사전달이란 순기능적인 측면<sup>2)</sup>에서 도출되었다. 그러나 政黨들이 우리 헌법상의 기본이념인 민주적 기본질서에 어긋난다든가 또는 그 기능을 제대로 발휘하지 못하게 되면, 우리 헌법에 보장된 政黨의 특권과 헌법상의 특별한 보장절차는 그 존재의 의의를 찾아 볼 수 없다. 이러한 헌법정신에 비추어 볼때, 政黨의 구성 및 활동은 민주적이어야 하며 국민의 의사를 대변할 수 있는 정당으로 변화함이 한국정당의 우선적인 과제라 할 수 있다.

## II. 政黨의 기능 및 법적 성격

### 1. 政黨의 개념

민주국가에서는 政黨의 개념에 대하여 국가사회의 國民統合과 정치체제의 이익결집의 실질적인 組織媒介體로서 공통의 이념 또는 政策에 의하여 결합되어 선거에 있어 綱領과 候補者를 제시하여 유권자에게 호소하고 공직을 획득함으로써 정권을 장악하려는 영속적인 정치집단, 즉 자주적이고 계속적인 정치집단<sup>3)</sup>이라고 이해하고 있다.

政黨에 관하여 우리 헌법 제8조 1항에서는 “政黨의 설립은 자유이며, 複數政黨制는 보장된다.” 라고 규정하고 있으며, 제2항에서는 “政黨은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.” 라고 규정하여 정당조직의 민주화와 정당활동의 민주화를 규정하고 있다. 또한 政黨法 제1조는 “이 법에서 政黨이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.” 라고 하여 政黨의 개념을 정하고 있다.

政黨이란 『국민의 政治的 意思決定에 참여하여야 하고, 정책을 제시하고 공직선거에 후보자를

2) 김승환. 민주주의와 정당의 기능. 계회열박사학갑기념논문집. 1995. 129면.

3) Leibholz, G.. Verfassungsstaat - Verfassungsrecht. 권 영성 역. 헌법국가와 헌법. 박영사. 1976. 110면 참조.

추천하여 적극적으로 참여하며, 이러한 목적을 달성하기 위하여 어느정도 전국적인 조직을 갖고 항구적·계속적으로 활동하는 국민의 자발적인 정치단체』라고 말할 수 있다. 정당이란 민주적인 정치제도아래에서 정치권력을 획득하고 이를 간접적으로 행사하기 위하여 조직화된 부분단체이다.<sup>4)</sup> 따라서 정당은 국가와 사회간의 매개체이어야 할 뿐만 아니라 국가의 영역에 속하는 중앙 정부와 사회의 영역에 속하는 지방정부의 연결고리가 되어야 하며 나아가 의회와 정부간의 원활한 의사통로가 되어야 한다.

## 2. 政黨의 기능

### 1) 국가와 사회의 仲介者的 機能<sup>5)</sup>

#### (1) 정치적 의사형성

政黨은 국민의 정치적 意思形成에 참여하여야 한다. 정당법 제 2조와 8조 2항에 의하면 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 조직체이다. 국민의 정치적 의사는 민주적으로 형성되어야 한다. 意思形成은 국가에 의존하지 않고 의견과 반대의견의 경쟁에서 얻어진 여론을 기반으로 자유롭고 개방적으로 이루어져야 한다. 政黨은 자유롭고 개방된 의사형성을 위하여 가능한한 객관적인 의사표명을 하여야 하며, 복잡한 정치·사회·경제적 문제들을 이해하기 쉬운 간단한 방식으로 국민에게 설명하고 해결책을 제시하여야 한다. 政黨은 현안문제에 대하여 자기의 태도를 표명함으로써 여론의 형성을 주도하여야 한다. 『정치적 의사의 예비형성』으로서의 여론형성은 민주적 사고에 있어서 불가결하고 당연한 政黨의 활동영역이다. 政黨은 선거때 뿐만 아니라 선거를 떠나서도 꾸준히 국가의 정책결정에 국민의 정치적 의사형성을 촉진시킬 수 있는 일정한 固定黨員과 조직을 政黨組織의 개념적 필수요건으로 한다. 따라서 어떤 특정한 정치적 사건을 계기로 하여 우발적으로 형성·조직되는 이른바 범국민운동 또는 시민운동과 같은 단체들은 政黨이라고 할 수 없을 것이다.

#### (2) 의회와 국민의 仲介

政黨은 의회와 국민간의 仲介者로서 국민의 정치적 의견을 감지하여 의회에 전달하며, 국민에게는 정치적인 현안문제에 있어서 그 실제적 내용을 전달하고 구체적인 해결방안을 제시함으로써 의회와 국민의 중개자적인 역할을 담당한다. 이러한 과정을 통하여 국민의사가 전체국가의사로 형성될 수 있도록 정리하는 상향적 국가의사형성의 매개자로 활동하는 것이 정당의 중요한 기능이다. 특히 정당은 민주주의에 있어서 국가권력의 정당성의 근원인 국민이 선거기간 이외의 시기에 국가기관과 계속 연결될 수 있는 교량역할을 함으로써 국민의 의사가 국가질서형성에 지속적으로 반영될 수 있는 기회를 제공한다.<sup>6)</sup>

4) 강경근, 국민주권과 정당정치, 헌법학연구 제 3집, 1997. 10. 90면.

5) 권 영성, 헌법학원론, 법문사, 1995. 215 면.

6) 장영수, 정당의 헌법적 기능과 당내민주주의, 공법연구 제 25집 제 3호, 1997. 6. 63면.

### (3) 선거에의 참가<sup>7)</sup>

代議民主制에서의 국민은 국가권력을 행사함에 있어서 간접적인 방법으로 참가할 따름이다. 따라서 선거는 정치적으로 중요한 의미를 갖는 일반 국민의 직접적 의사표명의 유일한 형태이다. 그러나 선거제도는 정치적 행동능력이 있는 집단, 즉 政黨의 참가없이는 그 본래의 성과를 거두기는 어렵다. 따라서 政黨은 선거에 참가하는 “선거준비조직”으로서의 성격을 가지고 있다.

政黨은 공직선거에 후보자를 추천하거나 정책제시를 통하여 각종 대의기관선거에 적극적으로 참가함으로써 정권획득을 목적으로 한다. 政黨은 선거에 참여하여야 함으로 처음부터 선거참여를 포기하고 院外政治活動만을 목적으로 하거나 단순히 선거만을 치루기 위하여 조직된 選舉人團體와는 법적 성질을 달리한다.

### (4) 국가 권력행사에의 참가

국민의 정치의사형성은 국가기관외부에만 한정되는 것이 아니라 국가기관의 내부에서도 형성되는 것이라고 할 수 있다. 이 기능은 주로 의회에서의 활동을 의미하는 것으로서 대정부기능으로도 나타나는데 여당의 국정담당기능과 야당의 국정비판기능을 뜻한다. 정당은 국가권력 행사에 직·간접적으로 참여함으로써 국민의 의사를 국가의사로 전환시키는 기능을 수행한다.

### (5) 제도적 기능

현대 대의민주제에서의 정당은 국민의 의식, 이해관계, 방침 등을 수렴하여 우선 당내부에 존재하는 대립을 조정하고, 타당과의 정견대립을 교섭 또는 투쟁하여 조정하고 해결하여야만 한다. 이러한 점에서 政黨은 선거민과 이익단체의 위임을 통한 단순한 政治意思의 집행자가 아니라 자기의 책임있는 결정아래 올바르게 필요하다고 인식되는 정치목표의 옹호자로서의 역할을 담당한다.

이와 더불어 政黨은 국민에 대한 정치적 교육과 계몽의 기능을 수행한다. 이는 국민을 政治體制內에 참여시키기 위한 제도이다.

## 2) 人選機構的 기능

政黨은 국가를 이끌고 나갈 지도자급 정치인을 발굴·훈련·육성하는 민주국가의 인선기구적 기능을 갖는다. 이 기능은 통치계층의 上向的 新陳代謝의 보장기능과 정치적 엘리트의 培養土의 기능 그리고 인선작업을 통한 同化的 統合의 촉진기능으로 나누어 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

### (1) 통치계층의 상향적 신진대사의 보장

직위상속이나 재산과 사회적 신분 등에 의하여 정치적 경력이 자동적으로 보장되던 전근대적 인 인선방법은 정치적 평등을 그 본질적 요소로 하는 민주주의 원리에 어긋나기 때문에 민주국가에서는 국정담당자들이 일반국민들 중에서 선출되어 국민과 호흡을 같이 할 수 있어야 한다. 국가를 이끄는 통치계층이 상향식으로 신진대사되는 것이야말로 민주주의 원리에 중요한 요건이라고 말할 수 있다. 政黨은 이러한 상향식 신진대사의 기능을 수행한다. 즉 政黨은 정치에 뜻을

7) 육 종수. 헌법과 정당. 공법이론의 현대적 과제. 박영사. 1991. 216 면.

8) 허 영. 헌법이론과 헌법. 박영사. 1995. 242 면.

두는 국민의 자발적인 정치결사일 뿐만 아니라 국민과 국가를 이어주는 교량적 기능 또는 연결고리적 기능을 맡고 있다. 그러므로 政黨은 국민 누구나가 국가의 통치계층에 이르기 위한 교량인 동시에 그에 관한 제도적인 보장이다.

### (2) 정치적 엘리트의 培養土의 기능

政黨이 행사하는 각종 선거에서의 입후보자 추천은 政黨의 정치활동 중에서 가장 중요한 부분이다. 政黨은 선거에 내세울 입후보자 선발을 계기로 정치지도자를 대중속에서 찾게 되고, 발굴된 지도자의 지도역량을 테스트하고 지도력을 훈련시킴으로써 내일의 지도자를 양성하게 된다.<sup>9)</sup>

### (3) 동화적 통합의 촉진기능

政黨은 이처럼 넓은 조직과 인선기능을 통해서 대중의 정치적인 감각을 啓蒙하고 대중을 정치적인 경쟁관계에 끌어들이므로써 사회의 동화적 통합효과를 촉진시키는 기능을 맡게 된다. 政黨이 가지는 인선기구로서의 기능은 다른 한편으로는 국가의 인선기능을 의미하게 된다. 정당의 내부조직이 민주적이어야 할 것을 우리 헌법 제8조 2항에서 요구하고 있는 것도 政黨의 인선기능은 政黨의 민주적인 내부조직을 전제로 해서만 소기의 목적을 달성할 수 있기 때문이다. 그러므로 政黨의 정치지도자의 교육·선택기능은 민주적인 내부조직을 바탕으로 모든 당원의 참여하에 당원의 의사가 최대한으로 반영될 수 있는 방법으로 상향식 절차에 의하여 이루어져야 한다. 여기에서 政黨 立候補者公薦制度가 민주적으로 이루어져야 하는 재량적 한계를 찾아 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

### 3) 권력분립적 기능

오늘날 정당국가화경향에 따라 고전적인 권력분립이론은 그 의미가 많이 약화되었다. 따라서 오늘날에는 의회와 행정부간의 고전적인 국가기관간의 권력분립보다는 여당과 야당간의 견제와 균형이 보다 중요한 권력분립적인 요소로 인정되면서 정당간의 권력분립적 기능의 중요성이 대두되고 있다.<sup>11)</sup>

## 3. 政黨의 법적 성격

政黨은 존재하는 법형식으로 볼 때 私法上の 권리능력이 없는 社團法人에 속하나, 정당은 그 특수한 헌법상의 지위와 수행하는 憲法的 課題로 인하여 일반적인 사법상의 권리능력이 없는 社團과는 법적성격을 달리한다. 政黨은 국가작용의 전제가 되는 『국가의사의 결정과정』에 국민의 의사를 반영시키기 위한 국민의 공적인 정치결사다. 따라서 政黨은 국가적 영역과는 전혀 다른 사회영역에서만 기능하는 사회현상만도 아니고 국가적 영역에 속하는 국가활동단위 또는 헌법기관도 아니다. 政黨은 사회내에 결집되어 있지 않은 국민의 정치적 의사를 집결시키고 형성시킴으로써 상향적인 국가의 의사결정을 가능케 하는 사회와 국가의 媒介體이다. 언론단체, 사회단체들

9) 허영, 헌법이론과 헌법, 1995, 242면 이하.

10) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 242면 참조.

11) K. Stern, Staatsrecht, Bd. II, 1980, S.546ff : 허영, 헌법이론과 헌법, 1995, 246면 이하 참조.

도 이러한 중개자적인 기능을 수행하지만 政黨의 경우보다는 약하며, 조직이 제한되어 있을 뿐만 아니라 그 단체의 목적자체도 이익집단적 성격이 강하게 나타나기 때문에 政黨만큼 公的 性格이 강하게 나타나지는 않는다. 이러한 이유에서 헌법에서는 政黨의 법적지위를 특별히 보호하고 있으며, 헌법학에서는 政黨制度의 제도적 보장이라는 이론을 통하여 政黨制度를 보다 강하게 보장하고 있다.<sup>12)</sup>

政黨을 이처럼 『사회영역에 속하는 유일한 공적인 현상』이라고 이해하는 경우에도 政黨을 『헌법적 과제가 주어진 국가활동의 단위』로나 또는 政黨이 헌법기관과 유사한 기능을 갖는다 하여 헌법기관으로 볼 수는 없다. 政黨은 어디까지나 국민의 정치생활의 바탕인 사회적인 영역에 속하는 것으로서 결코 국가조직의 일부가 될 수는 없다. 政黨은 오로지 사회의 영역에서 자유롭게 조직된 국민의 정치결사로서, 언론·경제·사회·종교·학술단체 등과 함께 국민의 정치적인 의사결정에 참여하는 하나의 조직이라고 볼 수 있다.

정당의 민주국가적 본질은 공동체의 민주적 동화적 주체로서 인식되어야 한다. 정당은 동질화의 매개체일 뿐만 아니라 민주정의의 구현체로서 헌법상 특별히 보호되는 단체인 것이다. 따라서 정당의 헌법상 본질은 국민이익을 위한 정치참여 단체로서 국가와 사회에 있어서 중개자적 제도인 사단이라는 단체이다.<sup>13)</sup>

### Ⅲ. 한국 정당정치の特徴

한국 정당정치의 발전은 해방 후 자유민주주의와 사회주의간의 대립과 모순이 투영된 결과 반공 자유민주주의의 이식과 그로부터 파생된 모순이라는 특징을 나타내고 있다. 한국 정치발전의 이같은 특징은 한국정당이 다음과 같은 기본성격을 갖게 하였다.

첫째, 반공주의 정당체제이다. 한국에서는 반공주의가 정당체제의 전제가 되었다. 미군정체제하에서 반공주의가 등장한 후에 공산당은 한국정당체제내에는 존재할 수가 없게 되었다. 국가보안법은 이같은 반공주의 정당체제의 제도적 장치이다. 반공주의 우익정당체제하에서 급진정당은 근본적으로 등장할 수 없었다. 1950년대 후반 조봉암의 진보당을 통하여 급진주의 정당의 체재내로의 진입이 시도되었으나 보안법위반으로 무산되고 말았다.

둘째, 권력게임형 정당정치이다.

한국 정당정치는 우익정당체제라는 요인으로 인하여 이념적 대결의 측면을 상실하였다. 하나의 가치기준이 주어지고 효율성만을 따지는 우익 정당체제하에서는 여·야당을 불문하고 실용적 모범해당형의 정강만을 제시함으로써 정책상의 차별성이 없어지는 경향이 있다.<sup>14)</sup> 정책대결이 없음으로 인하여 정당정치는 국민에게 정책대안을 제시하고 사회발전에 관한 국민적 선택의 제공이라는 정당본연의 기능을 수행하지 못하였다. 한국의 정당정치는 단순한 권력게임에 지나지 않았

12) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 237면.

13) 강경근, 전계논문, 92면 참조.

14) 김부기, 한국의 정치발전과 정당정치의 본질, 헌법학연구 제 3집, 1997.10, 142면.

으며, 이러한 성향은 독재정권의 악순환속에서 더욱 강화되었다.<sup>15)</sup>

셋째, 양당체제의 발전이다.

권력게임형 정당정치에서는 정당의 숫자가 둘로 압축되는 경향이 나타난다. 과거 권력을 잡은 정당은 특히 독재정권하에서는 거대여당화하였다. 권력게임의 논리에서 거대여당에 맞서기 위하여는 야권은 무조건 통합하여야 한다. 과거 민국당, 민주당, 신민당 등이 그 예이다. 지역주의의 등장으로 4당체제가 등장하기도 하였으나 3당 합당을 통하여 양당체제로 복귀한 적도 있다. 15대 대선이후의 4당체제에도 변화가 있으리라고 본다.

넷째, 지역할거 정당의 등장이다.

이념과 정책의 차이가 아니라 권력게임만이 전부인 정당체제하에서는 특정지역이 정권을 장기적으로 잡은 결과 정당경쟁이 지역감정대결에 의하여 좌지우지되는 결과를 가져왔다. 정당간의 이념과 정책의 차별성이 뚜렷할 때는 차별성에 입각한 유권자의 투표행태가 우선하고 지역감정이 억제될 수도 있다. 그러나 우리나라와 같은 정당체제하에서 특정지역에 의한 장기집권은 소외지역에서 지역감정의 폭팔을 불러 일으킬 수 있다. 이런 의미에서 새정치국민회의 후보가 당선된 이번 제 15대 대선의 결과는 우리 헌정사에 긍정적인 발전을 가져올 수 있는 계기가 될 수도 있다.

다섯째, 당내민주주의의 부재이다.

독재정권의 악순환은 여당은 물론 야당의 경우에도 반독재투쟁이라는 명분하에 일사분란한 지도체제가 정당화되었다. 더구나 지역할거정당이 출현함에 따라 당내 민주주의는 더욱 위축되었다. 기반지역에 있어서는 특정정당 공천이 당선이라는 등식이 성립함으로써 공천권자에게 권력이 극단적으로 집중되게 되었다. 군사정권 종식이후에도 소위 3김 정치하에서 정당이 1인지배의 사당에서 벗어나지 못하고 있었던 이유는 3김이 특정지역에 대하여 강력한 지지기반을 갖고 있었던 데에 있다.<sup>16)</sup>

#### IV. 정당제도의 개선방안

위와 같은 한국정당의 문제점들을 탈피하기 위하여는 정당조직의 민주화가 선행되어야 한다. 민주화된 정당만이 국민의 의사를 국가의 의사로 굴절없이 승화시킬 수 있기 때문이다. 政黨組織의 민주화란 政黨國家的 민주주의에 있어서 政黨의 활동과 목적 뿐만 아니라 내부조직이 민주적 원리에 적합하여야 한다는 것을 의미한다. 우리나라 헌법 제8조 2항은 “政黨은 그 조직과 활동이 민주적이어야 하며 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다” 라고 규정하여, 政黨의 활동이 민주적이어야 할 뿐만 아니라 내부질서에 있어서도 민주적인 조직을 갖추어야 할 의무를 규정하고 있다. 이러한 헌법규정의 취지에 입각하여 政黨法도 제29조 1항에서 “政黨은 민주적인 내부질서를 유지하기 위하여 당원의 총의를 반영할 수 있는 대의기관 및 집행기관과 소속 국회의원이 있는 경우에는 의원총회를 가져야 한다”라고 政黨의 내부조직의 민주주의를 규정하고 있다. 또한 同法 제28조에서는 『綱領 등의 공개』를, 제31조에서는 『공직선거 후보자의 추천』을, 제6조에

15) 김재한. 한국의 거대여당체제의 등장과 쇠퇴 김재한편, 정당구도론, 1994. 참조.

16) 김부기. 전계논문, 142면 참조.

서는 『당원의 자격』에 관한 규정을 두어 政黨의 내부적 민주화의 실현을 도모하고 있다.

## 1. 정당조직 민주화

政黨의 민주적 내부조직이 의미하는 구체적인 조직형태란 黨機構의 구성, 黨의 운영, 黨意의 결정 및 공직선거 후보자의 추천 등이 민주주의 원칙에 따라야 하는 것을 말한다.<sup>17)</sup> 즉 政黨내에서 당론이 상향식으로 결정될 수 있는 방법이 제도적으로 보장되어야 한다. 예를 들면 각 지구당에서 민주적 방법에 의하여 선출된 대의원들로 구성되는 전당대회를 당의 최고의결 및 최고결정기관으로 하여야만 한다든지, 당원의 당내활동의 자유와 기회균등보장, 당기관의 신진대사의 보장과 소수보호의 정신등이 제도화되는 것은 『민주적 내부조직』의 구성을 위한 최소한의 요건들이라 볼 수 있다. 따라서 지역조직을 바탕으로 하지 않은 中央集權式 下向組織 政黨은 민주적 내부질서를 갖추었다고 볼 수 없다.<sup>18)</sup>

또한 政黨의 내부조직이 민주주의의 원리에 합치하기 위해서는 政黨組織의 민주적 구성뿐만 아니라 당원의 법적 지위 자체도 민주적으로 규율되어야 할 것이며, 각종 선거에서의 후보들이 위로부터 지명되는 경향이 지양되어야 하고, 당의 위계질서를 바탕으로 하는 당지도부의 권한 또한 약화되어야 한다.

### 1) 정치의사 결정의 上向性

政黨의 내부조직의 민주화를 위하여는 전국적 규모의 의사기관을 당의 최고의결기관으로 하여야 하며, 당직자들은 다수결의 원리와 선거를 통해서 아래로부터 신임을 얻어 正當性을 가져야 하고, 국회의원 후보자 역시 당 지도부로부터 일방적으로 지명되어서는 안된다.<sup>19)</sup>

### 2) 다수결의 원칙

민주주의의 내부적인 조건의 하나로서의 다수결의 원칙은 政黨內部意思 決定過程에 있어서도 확립되어야 한다. 다수결의 원칙은 의사결정 참여자 상호간에 평등한 지위가 전제될 때에만 그 정당성을 인정받을 수 있고, 자유롭고 평등한 토론과 타협을 필수적인 선행조건으로 하기 때문에 절충과 타협분위가 보장되어야 한다. 따라서 政黨의 의사형성에 참여하는 당원이나 대의원들과 당지도부간의 동등한 지위가 보장되어야 한다.

### 3) 정당조직 내부에서의 자율성

政黨內部組織의 민주화를 위해서는 정당조직의 상층부와 하층부의 조직단위에 있어서 자율적

17) 권 영성, 헌법학원론, 법문사, 222 면이하 참조, 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 247 면.

18) 독일의 헌법학자 라이프홀츠교수의 말을 빌리면 “政黨國家的 民主主義에 있어서 그 불가결한 기구인 政黨이 잠재적 파괴자가 되지 않기 위하여는, 중앙집권적이고 권위주의적으로 관리되는 政黨 그 자체가 먼저 민주화 되어야 한다” 라고 주장하면서, 政黨의 민주화는 政黨內部的 의사형성이 『아래로부터 위를 향하여』 이루어질 것을 요구한다: Leibholz, G., Verfassungsstaat - Verfassungsrecht, 권 영성 역, 헌법국가와 헌법, 박영사, 1976, 110면 이하 참조.

19) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 244 면.

이 보장되어야 한다. 다시 말하면 국가기관과 다른 사회단체로 부터 독립성을 확보함은 물론, 정당조직자체 내부에서도 중앙과 지방, 政黨幹部와 평당원관계에 있어서 자치적 영역과 자율성이 존재하여야 한다.

#### 4) 政黨組織의 공개

민주적인 政黨組織에 있어서는 政黨의 綱領, 基本政策과 黨憲을 공개하여야 한다.

政黨의 강령과 당헌 등을 공개함은 政黨의 기본적인 성격과 태도를 일반국민에게 알리고, 政黨에서 행하여지는 모든 결정이 민주적 절차에 부합된다는 것을 표시함으로써 政黨의 민주적 내부조직을 확보하기 위한 것이다.

#### 5) 소수의 보호

당내 민주주의를 실현하기 위해서는 당원이나 분파의 자유로운 토론을 통하여 정당이 의사를 형성하고 결정하여야 한다. 그러나 결정된 사항에 관하여도 비판과 반대가 허용되어 당내 토론 및 言路의 활성화를 보장하여 소수의견과 반대의견의 형성이 존중되어야만 한다. 이 원리는 소수자의 보호를 통하여 정책경쟁과 정책의 선택가능성을 보장하고 政黨의 내부조직의 민주성을 확보 하는데 그 意義를 찾아 볼 수 있다.

## 2. 정당제도의 개선방안

### 1) 공천제도

우리나라의 기존의 政黨들은 앞에서 설명한 政黨의 조직내부의 민주화를 달성하기 위한 여러 가지 조건들을 갖추었다고 말할 수 없다. 정당운영이 민주적으로 이루어지려면 선거후보자가 전적으로 해당선거구의 당원에 의해 결정되어야 한다.<sup>20)</sup> 따라서 政黨組織 내부에서의 민주화 방안으로 각종선거에서의 후보자 공천의 민주화와 경쟁집단의 형성을 통한 정당입후보자 공천제도의 개선을 들 수 있다.

정당공천은 제1공화국 전반기에는 없던 제도로서 제3대 국회의원 선거때부터 정착되었다. 6. 7. 8대 국회의원 선거를 제외하고는 무소속 입후보자의 출마를 허용하고 있어 당의 공천이 국회의원 선거 또는 대통령 선거의 필수적인 요건은 아니나, 政黨公薦者의 당선확률이 무소속 입후보자에 비하여 훨씬 높은 게 현실이기 때문에 공천과정의 민주화가 더욱 절실히 요구된다. 만약 공천권이 당지도층의 수중에 집중되어 있으면, 입후보 희망자는 유권자보다는 당지도층을 더욱 의식하고 충성을 서약할 수 밖에 없으므로 국회의원의 자율성을 통한 당내 민주화의 가능성은 희박해지는 것이다. 따라서 당내 민주화의 촉진을 위하여 정당공천이 上向性을 띠어야 하며, 해당지구당에 실질적인 권한을 상당수 위임하여야 할 것으로 본다. 또한 전당대회의 구성원은 임명직 보다 선출직의 비율을 높여야 할 것이다.<sup>21)</sup>

20) 계회열 외 5인, 정치개혁과 당내민주주의, 정책자료 94-6, 정무제1장관실, 53면.

21) 김 영문, 공명선거 정착과 선거문화 발전에 있어 정당의 역할, 정당 발전을 위한 토론회 발표논문집,

1995, 중앙선거관리위원회, 48 면.

## 2) 중앙당과 지구당간의 권한배분

現代政黨의 특성으로서 대중정당의 형성과 수 많은 당원과 방대한 조직을 관리하기 위한 '정당의 중앙집권화 경향을 들 수 있다. 우리나라와 같이 政黨政治의 역사가 오래되지 않은 국가에서는 당내 결속력강화와 대중조직의 형성을 위한 중앙집권화의 필요성을 무시할 수는 없으나, 民主政黨의 기본원리로서 분권성이 강조되는 취지로 미루어 보아 하부조직으로의 권한의 위임이 정당조직의 민주화를 위하여 반드시 필요하다. 즉 중앙당과 지구당과의 관계에 있어서 지방조직의 자율성이 크면 클수록 조직내의 민주화의 가능성은 증대된다고 볼 수 있다. 지금까지 우리나라 政黨에서 일반적으로 행해지던 중앙당의 일괄적인 지시·통제위주의 중앙집중식 당운영에서 당무의 지구당 위임 등을 통해 政黨에서의 권한과 책임을 지구당에 실질적으로 이양해 줌으로써 지방의 자율적 영역을 확대하여야 한다. 우리나라의 현실적인 정치 환경을 고려할 때 중앙집권과 지방분권의 적절한 조화를 꾀하는 것이 당내 민주주의의 구현에 시급한 과제라고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

## 3) 당원의 자격과 평당원 참여의 확대

국가의 정책결정에 대한 시민의 참여는 參與 民主主義의 중요성에 비추어 보아 점차 증가하여야 할 것이다. 政黨이 시민참여의 중개적 통로구실을 제대로 수행하기 위하여는 당원의 지위가 보장되어야 한다. 당원은 당내요직의 결정에 있어서 실질적인 선거권과 피선거권을 가져야 하며, 공직후보자로서 추천받을 수 있는 권리 등을 가지며, 그에 대한 의무로써 당헌과 당규의 준수 및 당비의 납부 등의 의무를 진다.

우리나라 政黨法에서는 政黨員이 될 수 있는 자격을 제한함으로써 政黨의 정상적인 활동에 큰 제약을 가하고 있다. 정당법 제6조에 의하면 정당원으로서 등록할 수 있으며, 政黨活動을 할 수 있는 자는 우선 국회의원선거권이 있어야 하며, 공무원, 교원 등은 그 신분상의 이유로 인하여 政黨의 구성원으로서 활동을 할 수 없다. 다만 대학의 총장, 교수 등의 교육공무원은 예외적으로 정당활동의 주체가 될 수 있다.

우리나라에서는 공무원, 교원 및 언론인이 政黨의 구성원으로서의 활동을 제도적으로 금지하고 있을 뿐만 아니라, 현실여건상 국영기업체 및 사기업체에서도 임직원의 政黨활동을 실질적으로 봉쇄하고 있다. 이러한 제도적 결함<sup>23)</sup>으로 말미암아 국민의 政黨에 대한 관심은 물론 현실정치에 대한 參與意識 低下와 개혁의지를 표면화 또는 현실화시키지 못함으로써, 기성정치인의 자질문제와 더불어 우리나라의 정치발전에 중대한 장애요인으로서 작용하고 있다. 따라서 많은 수의 국민들의 정당참여가 제한되었으며 동시에 기존의 당원의 활동 역시 미약하다. 우리나라의 既成政黨의 경우 지구당위원장의 政黨이라고까지 표현할 수 있을 정도로 평당원의 활동이 미약하다. 당원의 활동도 주로 선거대책반의 활동에 머무를 뿐 지구당의 운영이나 당론결정에 참여하는 경우는 드물며, 지구당의 주된 기능 역시 선거조직의 역할이다.<sup>24)</sup>

22) 이 남영. 공명선거 정착과 선거문화 발전에 있어 정당의 역할. 정당 발전을 위한 토론회 발표논문집. 1995. 중앙선거관리위원회. 15 면.

23) 뿐만 아니라 노동조합법 제12조와 공명선거 및 선거부정방지법 제 87조에 의하여 노동조합과 시민 단체에 대한 정치활동과 선거운동의 제한이 지나치게 제한됨으로서 이들의 이해관계가 정당을 통하여 원만하게 반영될 통로를 봉쇄하고 있다.

24) 한국정당의 지지기반의 취약성에 대하여는 장영수. 정당의 헌법적 기능과 당내민주주의. 공법연구

건전한 政黨文化와 참여의 정치를 실현하기 위하여는 평당원 중심의 政黨體系와 지구당의 일상적 정치활동의 강화와 더불어 당원의 자격요건을 완화함으로써 건전한 일반국민의 현실정치 참여를 유도하고, 건전한 政黨의 육성을 도모하여야 한다.

#### 4) 정당정치의 지방화

현재의 우리나라 政黨의 기형적인 구조와 형태는 지방자치제의 발전과 더불어 변화를 기대할 수 있다. 우리나라 정치에 있어서의 심각한 문제로 등장한 지역감정의 해소 역시 地方政黨의 인정과 지구당과 정당지도부간의 관계정립 등의 방법을 통하여 그 해결방안을 모색할 수 있다고 생각한다.

지역이기주의의 발호와 전국민적인 과제를 해결함에 따르는 힘의 분산 등 地方政黨의 설립<sup>25)</sup>과 政黨의 지방분권화에 따르는 부작용도 있을 수 있으나, 주민의 적극적인 정치참여, 政黨의 민주화, 이해관계 당사자에 의한 직접적인 문제해결, 국가권력 및 政黨의 중앙집권화 방지 등의 여러가지 긍정적인 측면을 고려할 때 既成政黨의 지방분권화와 地方政黨의 창당은 우리나라의 정치발전에 크게 이바지함과 동시에 우리 헌법이 추구하는 민주주의 이념과 政黨의 민주화 이념에 크게 부합할 것이다.

이의 실현을 위하여 우선 우리 政黨法이 규정하고 있는 政黨의 등록요건을 완화할 필요성이 있다. 政黨法 제 25, 26, 27조에서는 政黨의 등록 및 해산요건으로서 법정지구당수, 지구당의 분산 및 지구당의 法定黨員數를 규정하고 있다. 이들 등록요건중에서 특히 서울 및 지방의 5개 지역이상의 광역지방자치단체 선거구에 지구당을 분산하도록 규정한 同法 26조와 국회의원 지역선거구 1/10이상의 지구당을 가져야 한다는 同法 25조의 규정은 政黨의 등록요건을 까다롭게 함으로써 지방정당의 출현과 政黨制度의 발전을 저해하는 요인으로써 개정되어야 함이 옳다고 생각한다.

#### 5) 선거제도

우리나라의 선거제도를 살펴보면 지역구는 소선거구제로, 전국구는 비례대표제를 통하여 별도의 후보자를 선출하게 되나, 유권자는 지역구 입후보자에게만 직접 투표할 뿐 전국구 후보에게는 선택의사를 표명할 기회가 부여되지 않음으로써 국회의원들 중 상당수는 유권자의 의사와는 관계없이 구성되는 문제가 발생하게 되었다. 따라서 한국의 의회민주정치는 의회내의 국민의 지지를 통해 충원하지 않은 세력이 존재함으로써 정당의 원만한 국정담당기능의 수행에 장애가 되었다고 볼수 있다.

특히 우리나라의 국회의원 선거에 있어 政黨의 지역구의석 확보비율에 따른 전국구 의원의 배분은 많은 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있다. 민주국가의 정책결정과정에서 국민으로부터 민주적 정당성을 직접 부여받은 국가기관이 그에 관한 최종적인 책임을 짐은 논리상 타당할 것이

제 25집 제 3호, 79면 참조.

25) 지방정당이란 개념은 다의적이나 이 논문에서의 지방정당이란 대통령선거와 국회의원선거에는 직접적으로 참여하지 않고, 오직 지방자치단체의 선거와 이를 중심으로 한 지역적 정치의사형성과정에만 참여코자 하는 정당을 말한다.

다. 이러한 점에서 우리나라에서 가장 민주적 정당성을 지닌 국민의 대의기관은 국회라고 볼 수 있다. 왜냐하면 국회의원의 대다수가 국민으로부터 직접 선출된 의원들이기 때문이다. 그러나 현행 전국구 의원배분형식은 정당의 의원의석 확보율에 따라 전국구 의석을 배분하는 형식을 택하고 있어 국민의 대의기관인 국회의 정치적 위상을 저해할 뿐만 아니라, 政黨의 민주적 정당성 확보에도 문제가 있다고 할 것이다. 현대국가에서 政黨이 가지는 비중은 위에서 설명한 바와 같이, 논리적이고 법이론적인 측면보다는 政黨의 기능적인 측면이 강하다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 살펴볼 때 현 국회의원 선거제도는 政黨의 기능을 충분히 고려하지 않고 있으며, 政黨에 관한 우리 법제의 이러한 제약요인은 政黨의 민주화와 政黨政治의 큰 걸림돌이라고 말할 수 있겠다.

따라서 현행 소선거구제를 계속 유지하면서, 비례대표제로서 政黨投票制度(1인 2투표제)<sup>26)</sup>를 확립하여 국민의 의사를 정치에 올바르게 반영하여, 헌법에서의 政黨의 지위를 더욱 확고히 하여야 한다.

## V. 우리 정당의 나아갈 길

### 1. 政策政黨으로의 발전

정당들은 단순한 인물중심의 政黨에서 탈피하기 위하여는 政黨의 기본적인 정책노선을 제시하고, 이러한 정책노선에 입각한 정책들을 개발하여 국민과의 공감대를 형성하고 국가정책의 기본이 되는 구체적이고 현실적인 계획들을 수립하여야 한다.

물론 既存政黨들도 정책위원회나 정책연구실 등을 설치·운영하고 있으나, 아직까지는 이러한 기구들의 활동이 활성화되고 있지 않다. 실제로 매번 선거 때마다 되풀이되는 타락선거와 공약남발은 국민의 政黨에 대한 불신감만을 조성한다는 것을 명심하여 국가의 백년대계를 생각하는 정책개발과 국가행정의 원활한 기능을 위한 조정역할을 감당할 수 있도록 정당은 자기개발을 통하여 최선의 노력을 경주하여야 한다. 뿐만 아니라 국회의 국정감독 및 국정조정기능을 강화하고, 野黨도 국정운영에 참가할 수 있는 방안을 모색하여 원활한 국정운영을 도모하여야 하겠다. 대립 일변도의 소모적인 여·야간의 투쟁보다는 정보와 권한을 공유하고, 그에 따른 책임도 분담하는 건설적인 변화가 요구된다. 이러한 취지에서 국회에서의 소모적인 여·야간의 대립을 탈피하고 국정의 원활한 운영을 위하여 여당의 국정운영에의 참가와 더불어 야당의 참여가 절실하게 필요하다. 이 제도는 야당의 국정전반에 걸친 정보의 공유를 가능케 함으로써 야당의 국정수행능력을 향상시켜줌과 동시에 정책결정과정에서 야당의 참여를 유도함으로써 야당의 정치적 책임을 증가시켜 비생산적인 정치적인 투쟁을 지양할 수 있다. 이를 위하여 행정 각부의 장관은 대통령이 여권인사를 임명하여야 하나 정무직 공무원인 차관 중의 일인은 반드시 야당인사로 임명하는 제도

26) 1인 2 투표제란 선거권자에게 2 개의 선거권을 보장함을 뜻한다. 즉 제 1투표는 지역구에서 입후보한 후보자들에게 직접 투표하고, 제 2투표는 입후보자 리스트를 제출한 정당들에 대하여 투표한다. 각 정당들은 선거권자들로부터 얻은 지지율에 따라 전국구의석의 배분을 받는 소선거구제와 비례대표제를 혼용한 혼합선거제를 의미한다.

의 신설을 고려할 필요가 있다.

## 2. 당비징수제도와 정치헌금문제

하나의 조직체를 운영하려면 막대한 자금이 소요될 것이다. 더욱이 선거를 통하여 국민의 신임을 받고, 국정활동을 감시·감독하여야 하는 政黨의 경우에는 조직운영, 선전, 교육 및 선거비용이 정당존립에 필수적인 요소임은 지극히 당연하다. 이러한 政黨의 활동경비는 당원들이 납부하는 당비와 기부금에 의하여 충당된다.

당비징수제도의 의의는 政黨이 집권한 후 기부금을 낸 기업체나 개인의 압력이나 영향으로부터 자유로워지고 소신껏 정책을 펴나갈 수 있다.<sup>27)</sup> 우리나라 政黨들도 공화당시절부터 당비징수제도를 형식적으로는 채택하고 있으나 그 액수가 워낙 적고, 납부하는 당원의 수 역시 미미하여 유명무실하고 걸치레에 불과하다. 따라서 이 제도가 우리나라에서는 아직까지 정착되지 못하고 있다. 정치적인 의견을 같이 하는 사람끼리 뜻을 모아 국정에 반영하겠다는 政黨 본래의 趣旨를 받들고 정당활동의 국가로부터의 자유를 보장하기 위하여 당원들은 당비납부의무를 준수하여야 하며, 당비 역시 실질적인 수준으로 上向·調整되어야 한다.

우리나라와 같이 국민 대다수가 政黨에 가입하고 있지 않은 경우에는 政黨活動의 경비를 당원의 회비에만 의존할 수 없게 된다. 이 문제와 관련하여 국고보조를 생각할 수도 있겠으나, 국가로부터 자유로워야 할 政黨活動이 국고보조로 말미암아 국가의 간섭을 초래할 위험이 존재할 뿐만 아니라, 국가의 재정보조가 어느 특정시기의 政黨에 대한 국민의 지지율 또는 원내 의원수를 기준으로 산정될 경우 政黨版圖의 固定化를 초래할 위험성이 존재한다. 결국 政黨의 정치활동의 경비는 대부분이 당비와 기부금에 의하여 충당된다. 그러나 이러한 경우에도 경제단체 또는 개인에 의한 기부행위는 政黨의 『입양현상』과 더불어 외국의 정치세력이 침투할 위험성이 존재함으로써 무한정 허용할 수는 없을 것이다. 獨逸政黨法은 이러한 점을 고려하여 1년에 4만 마르크 이상을 기부한 사람의 명단은 공개하여야 하는 政黨의 재정공개의무를 규정하고 있으며, 우리나라의 정치자금에 관한 법률에서도 기부자의 명단의 공개와 후원회제도를 두고 있지만, 그 실효성에 많은 문제점이 있다.

결국 政黨의 운영은 궁극적으로 당원의 적극적인 참여의지와 당원수의 확대, 기타 정견을 같이 하는 사람들의 기부금으로 충당할 수 밖에 없을 것 같다. 이 문제의 해결에는 어떠한 방법으로 政黨의 운영경비를 충당하는가의 문제도 중요하나, 그보다는 운영경비의 공개와 더불어 공개된 운영에의 당원들의 참여 및 의사결정이 더욱 중요하다고 할 수 있다.

현재 우리 정치를 병들게 하고 국민과 정당간의 공감대 형성에 가장 큰 장애요인으로 등장한 정치자금에 관련된 많은 의혹사건들이 주는 교훈을 명심하여 정당내부에서도 당원들의 개혁의지와 함께 개선의 방법이 연구되어야 한다.

27) 박승호, 정당에 대한 국고보조의 의의와 문제점, 정당과 헌법질서, 212면 참조.

## VI. 결 론

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 政黨制度는 헌법에서 政黨의 민주화를 규정하고 있음에도 불구하고 인물위주·권위주의적인 政黨運營, 중앙집권적인 政黨體制 및 선거중심의 院內 政黨制度 등 많은 문제점들을 내포하고 있다. 이러한 政黨制度의 문제들을 해결하기 위하여는 政黨에 관한 관계법령의 개정과 더불어 지방자치제의 정착, 선거제도의 개선, 정부형태의 개선 등의 政黨外的인 환경의 개선과 더불어, 政黨들도 개선을 위한 자구책이 강구되어야 하겠다. 특히 일시적인 정략을 위한 반대나 집단이기주의의 표출 및 각종선거에의 입후보를 위한 상호비방 등은 政黨制度의 발전을 저해함은 물론 국정을 혼란케 하고, 국민의 政黨에 대한 관심과 애정을 멀리하게 함으로써 政黨存立의 정당성마저도 의심스럽게 한다.

뿐만 아니라 정당은 국민의 의사를 대변하는 기능을 수행하기 위하여 제도적인 모순을 개선하여야 한다. 즉 21세기에 대비하여 다음과 같은 정당 스스로의 발전을 이룰 수 있는 방안을 강구하여야 하겠다.

첫째, 정당자체를 근대화하여야 한다. 공명선거 실천과 선거문화의 선진화를 위하여는 정당 자신이 근대화할 수 있도록 노력을 경주하여야 한다. 우선 근대화된 정당이란 정치적 이념과 뜻을 같이 하는 당원들이 자발적으로 참여하고 적극적으로 활동함을 뜻한다. 현재 우리나라의 정당은 몇백만명의 당원을 가지고 있다. 각 정당의 당원의 수가 현실적으로 이와는 큰 차이를 보일지 모르나 많은 수의 당원을 확보하고 있다고 볼 수 밖에 없다. 이러한 정당에서 선거시 유급 선거운동원이나 자원봉사자에게 선거운동을 의지한다는 것이 이해하기 매우 어렵다. 무소속 입후보자는 차지하고라도 정당에서는 당원으로 선거에 대비하는 대승적인 자세를 보여야 할 것이다.

둘째, 정당의 책임의식이 필요하다. 정당은 국정운영과정에서 주인노릇을 해야 되겠다는 주인의식이 필요하며, 국정운영 결과에 대한 책임의식 또한 중요하다. 이는 국정운영과정에서의 불법적인 행위를 한 후보자의 처벌과 더불어 정당제도의 정착에 큰 기여를 할 줄로 믿는다. 왜냐하면 도덕적으로 지탄 받는 정치인들의 정치활동을 제한함으로써 정당 정치의 올바른 발전을 기대할 수 있기 때문이다.

셋째, 정당후보의 경선제도이다. 선거문화의 선진화를 선도하기 위하여는 정당이 각종 선거후보자를 깨끗한 경선으로 선출하는 선례와 모범을 보여야 한다. 특히 경선에서 낙선한 후보자들이 무소속으로 선거에 출마하여 선거의 과열을 가져오는 폐단이 없도록 정당 후보자 선출의 민주성 확보를 보장해 주도록 하여야 할 것이다. 특히 경선에서 낙선한 후보들이 다른 정당의 후보자로서 선거에 임한다던지, 입당하자마자 당총재나 입후보자로 선출되는 폐단을 없애기 위하여 정당에 입당한 후 몇년동안 입후보를 제한하고, 그 기간동안 경력이나 정책수행능력을 검증받는 제도가 정착되어야 한다. 더 나아가 지금까지의 폐단이던 중앙당에서의 후보들의 밀실공천이나 하향식 공천을 지양함으로써 정당후보자들이 선거과정에서 떳떳하게 정책대결을 벌일 수 있는 기회를 열어 주어야 한다. 특히 입후보자는 자질을 철저히 검증 받아야 한다. 이는 법제상으로 정착되기 전에 앞서 정당자체에서 스스로 시행하여야 할 중요한 제도로서 정당들은 공천희망자에 대한 상세한 이력과 전과사실 및 사생활 스캔들을 공개해 언론과 시민들로 부터 충분한 검증을 거치도록 적극적인 조치를 취해야 할 것이다.

네째, 정책정당이 되어야 한다. 정당이 선거문화의 주도적인 역할을 담당하기 위하여는 정책정당이 되어야 한다. 정당이 선거에서 승리하기 위하여 정책 중심의 경쟁을 하지 않고 자금살포 경쟁을 한다거나 흑색선전 등의 상호비방하는 경쟁을 한다면 선거는 혼탁해 질 수 밖에 없다. 정당과 후보자는 선거철에 임박해서 선심과 향응 등 선거자금을 살포하여 유권자의 표를 매수하려 하지 말고 평상시에 지속적으로 정책개발 연구에 투자하여 바람직한 정책을 국민들에게 제시해서 당선되거나 집권당이 되려고 노력한다면 선거시 과열과 타락을 줄이고 선진 선거문화를 정착시키는데 크게 기여하게 될 것이다.

다섯째, 정당은 선거운동을 과학화하여야 한다. 지금까지 우리나라 정당들은 지연,학연,혈연 등을 통하여 국민들의 표를 강요하거나 금권선거의 형태를 택하고 있었다. 그러나 지금에 와서는 이러한 선거방식으로 유권자의 지지를 얻기에는 한계에 이르렀다. 왜냐하면 매스콤의 발달과 주민들의 전반적인 고학력현상으로 인하여 과거와 같은 금품수수와 향응제공만으로 지지를 호소하기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 정당들은 선거기간 중의 득표활동에만 전념할 것이 아니라 평상시에 여론조사 를 통하여 국민의사를 살피면서 국민의 뜻을 지속적으로 반영할 수 있는 제도와 선거운동의 과학화에 노력하여야 한다.

## 참고문헌

### <국내문헌>

- 강경근, 국민주권과 정당정치, 헌법학연구 제 3집, 1997.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1997.
- 김광웅 외, 한국선거론, 다산출판사, 1987.
- 김문현, 정당국가현상과 대의제 민주주의, 공법연구, 제 24집 제 4호, 1996.
- 김승환, 정당과 헌법질서, 계희열교수화갑기념논문집, 1995.
- 김부기, 한국의 정치발전과 정당정치의 본질, 헌법학연구 제 3집, 1997.
- 김선욱, 정당정치와 공무원제도, 공법연구 제 25권 제 3호, 1997.
- 김재한, 한국의 거대여당체제의 등장과 쇠퇴, 정당구도론, 1994.
- 김영문, 공명선거의 정착과 선거문화발전에 있어 정당의 역할, 정당발전을 위한 토론회, 1995. 중앙선거관리위원회.
- 계희열외 5인, 정치개혁과 당내민주주의, 정책자료 94-6, 정무제 1장관실.
- 성낙인, 선거제도로서의 다수대표제, 고시제, 1991.3.
- 육종수, 헌법과 정당, 공법이론의 현대적 과제, 박영사, 1991.
- 이남영, 공명선거 정착과 선거문화 발전에 있어 정당의 역할, 정당발전을 위한 토론회 발표논문집, 1995.
- 장영수, 정당의 헌법적 기능과 당내 민주주의, 공법연구 제 25집 제 3호, 1997.
- 장을병, 한국의 새로운 정당제도의 모색, 사회과학 제 34권 제 2호, 성균관대학교, 1995.
- 허 영, 한국헌법론, 박영사, 1997.
- 허 영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 1995.
- 헌법제도연구회, 각국의 정당제도, 1986.
- 중앙선거관리위원회, 각국의 정당제도.

### <외국문헌>

- Alexander, H., Financing Elections: Money, Elections, And Political Reform, 4th ed. Washington, DC: CQ Press, 1992.
- Bibby, J., Politics, Parties and Elections in America, Chicago, Nelson-Hall, 1987.
- Davis, K. S., FDR: Into The Storm, 1937-1940, New York, 1993.
- Dittberner, J./ Ebbighausen, R., Parteisystem in der Legitimationskrise, Opladen, 1973.
- Epstein, Lee, and Charles Hadley, On the Treatment of Political Parties in the U. S. Supreme Court, Journal of Polics, 1990.
- Freedman, A., Patronage: An American Tradition, Chicago, 1994.
- Frotsher, W., Die Parteistaatliche Demokratie, DVBL, 1985, 917ff.
- Haungs, P., Parteiendemokratie in de BRD, Berlin, 1980.
- Leibholz, G., Verfassungsstaat und Verfassungsrecht, 1926.

Maurer, O.. Das Verbot politischer Parteien. AöR 96. 203.

Sontheimer, K.. Grundzüge des politischen Sztems der BRD, 13. Aufl., München. Zürich. 1989.

Stern, K., Staatsrecht. Bd. II. 1980.

Tsatsos, D. Th.- Morlok, M. Parteienrecht. Heidelberg. 1982.