

公明選舉 定着과 選舉文化 發展을 위한 政黨의 役割¹⁾

趙 文 富*

(濟州大 行政學科 教授)

目 次

- I. 序 論
- II. 公明選舉 定着과 選舉文化 發展의 必要性和 要件
- III. 政黨의 位置와 役割
- IV. 公明選舉 定着과 選舉文化 發展을 위한 政黨의 役割
- V. 結 論

I. 序 論

1995年 3月 國會는 公職選舉 및 選舉不正防止法中 政黨의 候補者推薦條項(第47條)의 改正을 놓고 與野가 對立한 後 地方自治團體長과 廣域議會 議員만 政黨推薦을 하고 基礎自治團體의 地方議會議員은 政黨推薦을 하지 않기로 妥協하였다. 이는 지난번 統合地方選舉에서 政黨의 位置와 役割이 그만큼 重要한 것임을 意味하는 것이라고 할 수 있다.

過程(process)을 重視하는 民主政治에 있어서 選舉는 構成員의 多樣한 葛藤要因을 溶解하여 吸收시킴으로서 政治體制의 正統性을 確立시키고 政治의 安定을 통하여 國家社會의 全般的인 發展을 이루도록 하는 것이다. 選舉는 이러한 過程으로서의 機能만이 아니라 그 結果如何에 따라 政治·經濟·社會·文化의 모든 면에서 國家社會의 發展을 左右하게 된다. 그래서 選舉는 그 過程에 있어서 公明正大하여야 하고 그 結果가 國家社會의 發展을 가져오게 하는 것이므로 每選舉때마다 公明選舉를 외치게 되는 것이다.

* 濟州大學校 行政學科 教授. 政治學博士.

1) 本 論文은 1995年 4月 28日 濟州道地方選舉管理委員會 主催 學術세미나에서 主題發表한 論文임.

그런데 이러한 公明選舉가 이루어지느냐 못하느냐는 政治文化, 특히 選舉文化 및 政治權力的 體制와 密接한 關係가 있는 것이다.

우리의 政治文化는 東洋文化의 特性이 그러한 것처럼 合理的인 要因보다도 非合理的인 血緣·地緣·學緣이나 利己의 情緒主義와 같은 情實要因이 많이 作用하여온 것을 否認할 수 없을 것이다. 특히 우리나라는 '80年代以後 大選이나 總選에서 地域間 葛藤이 甚하여 地域的으로 分裂되는 傾向이 露骨化되어 「地域感情 亡國論」까지 登場하게 되고, 政黨도 地域的으로 分裂되어 「地域黨」이라는 呼稱을 받게 되었으며, 젊은 層을 中心으로 選舉忌避症까지 露呈하는 現狀을 나타내게 되었다. 良識있는 政治人들에 의해서 이러한 非合理的 原初的 政治感情을 克服하려고 努力하고 있으나 有權者들의 生活感情이 이를 完全히 拂拭하였다고는 볼 수 없는 것이다. 그래서 우리나라에서는 政治文化와 政治權力的 體制면에서 어떻게 公明選舉의 風土를 定着化시킬 것이냐는 것이 重要한 課題가 되고 있다.

選舉에 直接的으로 影響을 미치는 主體는 立候補者와 有權者이나, 이들은 全般的으로 選舉制度和 政治文化, 특히 選舉文化의 影響을 받고, 集團的 組織的으로 社會團體와 政黨의 影響을 많이 받는다고 볼 수 있다. 國民의 政治的 利害關係에 의해서 上向式으로 政黨을 形成한 것이 아니라 非正統的으로 創出된 權力에 의하여 下向式으로 造作된 政黨의 傳統밖에는 없는 우리나라에서는 政治文化以上으로 政黨을 통한 政治權力的 影響이 큰 것이다. '80年代 後半인 第6共和國까지만 하더라도 與黨에 의한 官權과 金權選舉가 公明選舉를 沮害한 元뼘이었음은 公公연히 알려진 事實이다. 이러한 權力에 의한 非合理的 選舉에 대하여 野黨이나 在野團體의 抵抗 또한 感情的 非合理的 次元을 벗어나지 못하였던 것도 事實이다.

歷代政權中에 正統性이 가장 높은 所謂 文民政府에 國民은 많은 期待를 걸었다. 그 중에 밀(J. S. Mill)이 「自由論(On Liberty)」에서 말한 「愛國者들의 目標은 統治者가 komunitie에 대하여 참아야 할 權力的 制限을 設定하는 것이며, 이는 그들의 自由에 의해서 그 權력을 制限하여야 함을 意味하는 것이다.」²⁾라고 말한 自由民主主義的 自律的

2) John Stuart Mill, On Liberty & Writings, Stefan Collini(ed.), Cambridge Texts in the History of Political Thought, New York, Cambridge University Press, 1991, p. viii.

權力の抑制가 當然히 包含되는 것은 말할 것도 없다. 이러한 前提下에서 政黨의 民主化가 期待되고 政黨의 民主化를 前提로 할 때 公明選舉를 위한 政黨의 役割이 期待되며 公明選舉가 定着될 때 選舉文化는 發展하는 것이다. 過去의 우리 選舉에서 立候補者나 有權者가 받은 政治文化의 影響은 間接的인 것이고 政治權力の 影響力은 直接的인 것이었다고 한다면 政黨 또한 같은 處地였다고 하지 않을 수 없다. 政黨이 公明選舉의 定着과 選舉文化의 發展을 위하여 그 役割을 期待한다면 政治文化 및 政治權力の 作用과 같은 政黨의 環境의 與件도 함께 考察의 對象이 되어야 할 것이다.

選舉에 관한 研究는 歸納的 方法과 演繹的 方法의 두가지로 나누어 볼 수 있다. 歸納的 方法은 選舉關係者들로부터 앙케트調查, 面接調查, 各 政黨의 得票등의 統計資料를 收集하여 實證的으로 分析 研究하여 結論을 내리는 것으로서 美國에서 發達하여 우리나라에도 많은 影響을 미친 方法이다. 이에 대하여 演繹的 方法은 選舉時의 投票者와 候補者의 行動에 대해서 一定한 基本的 假定을 設定하고 얼마간의 條件下에서 各各의 具體的 行動을 論理的으로 演繹한다는 것이다. 이 演繹的 方法은 社會科學에서 특히 近代 經濟學에서 開發된 科學的 說明方法이며, 다운스(Anthony Downs)가 政治分析에 이 方法을 適用하였는데, 그는 政府形成過程으로서의 選舉에 있어서 投票者와 政黨의 相互作用을 分析하여 政府의 政策形成을 說明함으로서 이 方法의 先驅者가 되었다³⁾. 즉, Downs는 單純化를 위하여 候補者와 政黨을 同一視하고 投票者와 候補者를 合理的 行爲者로 보며, 選舉를 候補者가 내세운 合理的 政策을 合理的 行爲者인 投票者가 効用의 最大化를 위하여 合理的으로 選擇하는 合理的 選擇行爲로 보고, 그 選舉過程을 分析했다. 이에는 合理的 過程이 主가 되지만 合理的 過程의 理解를 위하여 必要한 경우에는 非合理的 過程도 다루어지게 된다.

本稿는 政黨의 役割을 中心으로 公明選舉의 定着과 選舉文化의 發展을 위한 方案을 考察하고자 하는 것이므로 價値志向의 判斷이 隨伴되어야 한다. 따라서 實證的 歸納的 方法보다도 規範的 演繹的 方法이라야 한다고 보며, 이러한 觀點에서 Downs의 演繹的 方法은 크게 參考가 되는 것이다.

3) Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, 1957. 古田精司監譯, 『民主主義당經濟理論』, 東京: 成文堂, 1980.

II. 公明選舉 定着과 選舉文化 發展의 必要性和 要件

1. 公明選舉 및 選舉文化의 意義

(1) 公明選舉의 意義

公明選舉라 함은 民主政治의 實現을 위한 節次的 過程으로서 立候補者나 有權者가 選舉法이나 選舉倫理에 따른 規範을 遵守하여야 함은 물론 立候補者는 合理的인 政策代案을 提示하고 有權者는 合理的으로 그 政策을 自由롭게 選擇할 수 있는 選舉를 말한다. 民主政治에서 選舉를 하나의 過程으로서 重要視하는 것은 構成員의 自由意思를 尊重하고 選擇의 機會를 均等하게 附與하여 그 意思를 代辯할 수 있는 制度的 裝置가 되기 때문이다. 選舉는 미리 定해진 節次에 따라서 行해지며, 選舉民의 決定이 實質的인 「選擇」이 되지 아니 하면 그 意味가 없으므로 規則과 選擇의 兩者를 包含하는 것이다.

近代民主政治體制에서 選舉의 機能은 國民스스로가 그 代表者를 選擇하여 政府를 構成하는 것이며, 國民이 重大한 政治的 課題인 政策을 討論을 거쳐서 選擇하게 함으로서 政治教育의 機會가 되게 하며, 政治的 指導者의 選別과 養成을 하는 것이다⁴⁾. 그런데 우리나라와 같은 政治的 後進國家에서는 政策選擇의 機能이 充分치 못한 것이다. 우리나라의 公職選舉 및 選舉不正防止法은 「選擇가 國民의 自由로운 意思와 民主的인 節次에 의하여 公正히 行해지도록 하고, 選舉와 關聯한 不正을 防止함으로서 民主政治의 發展에 寄與함을 目的」으로 하고 있다(第1條). 여기에서는 自由意思, 民主的인 節次, 公正한 選舉, 不正防止 등에 力點을 두고 있는데, 公正選擇의 內容이나 政策選擇의 重要性 등은 規定함이 없이 民主政治의 發展에 寄與하도록 한다는데에 集約시키고 있다.

民主政治의 發展을 위해서는 權力이나 金力에 의해서, 私의 社會集團에 의해서, 또는 情報의 歪曲에 의해서 自由意思가 束縛되어서는 안되며, 누구에게나 公正하게 適用되어야 할 民主的인 節次가 差別的으로 適用되도록 하거나 不正이 行해져서는 안되고, 投票의 過程에서만이 아니라 立候補者의 政策決定, 投票者의 政策知悉, 政策批判, 政策選

4) 社會科學大事典編集委員會, 「社會科學大事典11」, 東京: 鹿島研究所出版會, 1974, pp. 392~393.

擇 등 選舉의 全 節次 過程에서 公正性이 確保되어야 하는 것이다. 그래서 民主政治의 發展을 위한 公明選舉의 特性을 把握하는 것이 必要한데, 그 特性을 抽出해 보면 意思의 自由性, 合理的 政策의 競爭性, 選擇機會의 均等性과 選擇의 合理性, 國民의 實質的 決定을 保障할 수 있는 節次的 合法性등이라고 할 수 있다. 이러한 特性들은 公明選舉의 條件들이 되는 것이기 때문에 後述하기로 한다.

(2) 選舉文化의 意義

選舉文化라 함은 選舉制度로서의 法制 및 慣行과 選舉에 臨하는 關聯者들의 意識으로서의 思考方式과 行動樣式을 말하는 것이다. 選舉文化는 傳統的인 政治文化의 影響을 받고, 法制와 權力體制의 影響을 받는다. 法制는 公職選舉 및 選舉不正防止法이 制定되어 不足한대로 어느 程度 整備되었다고 할 수 있으나, 이 法대로 잘 施行이 될까 하는 것이 問題이다. 아무리 훌륭한 法이라 하더라도 이를 잘 運營하지 못하면 法의 効力은 喪失되는 것이기 때문이다. 法은 國民과의 關係에서 一種의 契約的 性質을 띠는 것이기 때문에 文化的으로 契約思想이 社會에 뿌리를 내리고 있어야 하며, 選舉에 있어서는 政治文化로서의 慣行과 思考方式 및 行動樣式이 法에 近接되어 있을 수록 法을 지키기가 容易하므로, 選舉에 관한 法制의 整備와 더불어 政治文化의 改善과 權力體制의 自制가 必要한 것이다.

그래서 選舉를 中心으로 한 政治文化의 改善이 重要視되는 것이다. 韓國의 政治學者들은 우리의 政治文化를 「權威主義的 政治文化」라 하고, 이를 構成하는 要素로서 「默從」(obedience), 「擬人主義」(personalism), 「形式主義」(formalism)를 들고 있다⁵⁾. 默從性은 權力所有者나 높은 身分·地位를 가진 者에게는 順從하여야 한다는 傳統的, 儒敎文化的 價値觀과 倫理意識을 말하는 것이며, 擬人主義는 「1次的 集團志向」으로서 個人과 集團關係에 있어서 血緣的·地緣的·學緣的 紐帶나 私的인 親疎關係가 人間關係를 形成하는 決定的 要素가 되고 所屬集團과 他 集團을 嚴格히 區分하여 不信이나 對決의 對象으로 看做하는 것이며, 形式主義란 實利보다 名分을 取하고 人間의 社會關係的 行動을 判斷함에 있어서 行動의 內容(sub-stance)이나 結果보다도 道德的 行動樣式과 같은 外形에 力點을 두는 것이다⁶⁾.

5) 韓培浩·魚秀永, 「韓國政治文化」, 서울:法文社, 1987, p. 63.

6) Ibid., pp. 58~61.

그래서 우리나라에서 傳統化된 選舉文化의 否定的 要因들은 官權과 金權이 選舉에 介入하는 것. 血緣·地緣·學緣과 같은 一次集團 志向的 社會關係나 外形의 禮儀등과 같은 情緒的 行動樣式이 優先視되어서 遵法精神이 弱하고 社會的 公益觀이 弱하여 利己主義的이며, 政策을 度外視하게 되어 立候補者는 合理的 政策開發을 疏忽히 하고 投票者는 政策評價에 優先的 價値를 두지 않은 것이다. 이는 곧 政策의 合理性을 度外視한 情緒的 利己主義라고 할 수 있다. 그래서 우리나라 選舉文化의 發展이 곧 民主政治의 發展을 目標로 하는 것이라면 이는 情緒的 利己主義를 打破하고 政策의 合理性을 追求하는 것이라고 할 수 있으며, 이는 곧 公明選舉의 社會文化的 定着을 意味하는 것이라고 할 수 있으므로 公明選舉의 反復化를 통하여 이를 慣行化시키는 것이라고 할 수 있다. 公明選舉의 定着이 選舉文化의 發展을 위한 第1 段階의 過程이라고 할 수 있으므로 本稿에서는 公明選舉의 定着에 主眼點을 두어 考察하기로 한다.

2. 公明選舉 定着 및 選舉文化 發展의 必要性和 要件

民主政治의 實現過程에서 選舉를 排除할 수 없는 것처럼 公明選舉를 排除할 수 없는 理由는 有權者에게 最大限의 利益을 줄 수 있는 合理的인 政策을 競爭的으로 開發하도록 하고, 有權者들은 機會均等한 自由意思에 의하여 이를 比較選擇하여 合理的인 選擇이 可能하도록 함으로서 個個人的 利益을 통하여 國民 最大多數의 最大限의 利益을 追求하게 하여 國家社會가 發展하도록 하기 위함에서이다.

이러한 公明選舉는 制度化되고 反復되면 慣行化되고 定着化되는 것이며, 選舉文化는 公明選舉가 有權者들에게 當然視되고 後世에 影響을 미쳐 그 思考方式과 行動樣式이 自然스럽게 規範化되고 通用되게 되는 것이다. 그러나 오랫동안 傳統化된 選舉文化를 改善해 나가기란 容易한 것이 아니며, 그 轉換點은 公明選舉를 制度化할 뿐만 아니라 選舉意識을 고쳐나가도록 하여야 하는 것이다.

Downs는 民主的 選舉의 條件으로서⁷⁾, ① 國民의 選舉에 의하여 選擇된 政黨에 의한 政府運營, ② 與黨에 의한 恣意的 期間變更이 不可한 定期的 選舉, ③ 平等한 選舉權, ④ 1人 1票, ⑤ 過半數의 票을 獲得한 政黨의 政權 擔當, ⑥ 敗北한 政黨의 非合法的

7) 三宅一郎編著, 「合理的選擇의 政治學」, 東京: ミネルヴァ書房, 1987, pp. 116~117.

手段에 의한 政權獲得 意思拋棄, ⑦ 政權獲得 政黨의 他黨 政治活動 不制限, ⑧ 둘 이상의 政黨에 의한 立候補者의 輩出 등 8가지의 條件을 假定하고 있다. 이들을 要約해 보면 自由競選에 의한 政權獲得, 均等한 選擇, 政治的 合理性和 合法性등이라고 할 수 있다. 따라서 公明選舉의 特徵은 앞서 말한 自由性, 競爭性, 均等性, 合理性, 合法性의 保障이라고 할 수 있으며, 이를 要素別로 分說하면 다음과 같다.

첫째로 公明選舉에서는 立候補者의 政策決定과 投票者의 政策選擇이 自由로워야 한다. 이러한 自由에는 消極的 意味의 自由는 물론 積極的 意味의 自由가 포함되어야 한다. 따라서 個人的 排他的 利益을 追求할 自由만이 아니라 社會의 公益을 追求하여야 할 自由가 포함되어야 하기 때문에 參政權은 拋棄할 수 없는 權利임과 동시에 義務인 것이다. 이를 主體別로 보면 立候補者의 自由와 投票者의 自由로 나누어질 수 있는데, 立候補者는 政策開發 및 政策提示의 自由, 立候補 意思의 自由, 登錄의 自由, 選舉運動의 自由를 가져야 하며, 投票者는 立候補者의 政策과 그 實踐能力에 관한 情報를 獲得할 自由, 그 政策을 比較分析하여 選擇할 自由, 이러한 選擇에 따라 投票할 自由를 가져야 하는 것이다.

그런데 이러한 自由는 地位나 權力이나 金力を 利用하여 他人의 自由나 社會의 公益을 侵害하거나 機會의 均等성을 害쳐서는 안된다. 그래서 自由의 直接的 侵害要因은 흔히는 權力과 金力이며 地位이고, 間接的이며 窮極的 侵害要因은 情報의 非公開 獨占 또는 虛偽情報인 것이다. 情報體制가 發達하지 못하고 有權者들에게 情報가 제대로 傳達되지 못하는 後進國家나 開發途上國家에 있어서는 情報를 숨기거나 歪曲하여 直接的 侵害事實을 隱蔽하려 하며, 有權者들은 이에 속아넘어감으로서 權利行使를 事實上 拋棄하는 現狀이 나타나게 된다. 그래서 公明選舉에서 重要視되는 것이 情報의 競爭성과 더불어 그 公開性인 것이다.

둘째로 公明選舉는 政策의 競爭性을 그 特徵으로 한다. 立候補者間에 오로지 보다 有利한 政策을 開發 提示함으로서 有權者들의 支持를 獲得하려고 하는 過程이 公明選舉인 것이다. 有權者들은 政策에 의하여 政黨間의 差異를 알고 어느 政黨의 政策이 그들의 效用을 極大化시킬 것인가를 計算하여 期待效用(expected utility) 收入의 差에 의해서 支持의 投票를 한다⁸⁾. 여기에서 候補者間 또는 政黨間에 政策의 對決이라는 競爭이 일

8) Ibid., p.117.

어나게 되는데, 이 競爭은 當選을 위한 競爭임과 동시에 보다 發展을 위한 政策의 競爭이 되는 것이다. 그러므로 立候補 以前の 競爭狀態만이 存在하는 單獨 立候補인 경우라도 그 政策을 提示하여야 한다.

그런데 이러한 競爭은 政治的 後進國家에서는 政策의 競爭의 아니라 家門, 同門, 地域人口의 數的 競爭으로 나타나는 것이며, 當落을 左右하는 것도 政策이 아니기 때문에 發展을 위한 政策의 開發과는 無關하게 되어 選舉 그 自體가 時間의 浪費요, 感情的 分裂의 原因이 된다. 또한 政策을 開發하고 政策을 擇할 경우에도 有權者가 排他的인 集團의 利己主義에서 政策을 選擇하게 되면 立候補者가 公益을 위한 調和로운 政策을 決定하기 困難하지만 選舉過程과 選舉結果에서 分裂과 葛藤을 惹起시키게 된다. 이와 類似한 現狀으로서 政策보다도 人物의 됨됨이를 가지고 競爭하는 現狀이 있는데, 이 人物됨됨이의 評價基準이 政策實踐의 能力과는 無關한 情緒的 側面, 例를 들면 微笑作戰, 禮儀格式, 親和力, 個人的 話術 등이 된다면 選舉過程에서나 選舉結果에서도 發展을 위한 政策은 無用之物이 되고 國家社會의 發展과는 無關한 選舉가 되고 말 것이다. 이러한 現狀들은 政治的 安定을 가져오게 하기보다는 政治的 不安을 가져오게 하고, 따라서 經濟·社會·文化의 他領域에도 惡影響을 미치게 하여 全般的으로 國家社會의 發展을 沮害하게 한다. 그 結果는 選舉亡國論을 擡頭시키게 되고, 民主主義보다는 善意的 獨裁主義를 選好하게 될 것이다. 따라서 民主政治 實現을 위한 必須的 過程으로서의 公明選舉의 核心的 要素도 이러한 政策의 競爭성에 있다고 할 수 있다.

셋째로 公明選舉는 均等性을 特徵으로 한다. 自由와 平等은 民主主義의 基本理念이기도 하지만, 「모든 國民은 法앞에 平等하다. 누구든지 性別·宗教 또는 社會的 身分에 의하여 政治的·經濟的·社會的·文化的 生活의 모든 領域에 있어서 差別을 받지 아니한다.」(憲法第11條)는 憲法의 規定과 第8條 「政黨」, 第24條 「選舉權」, 第25條 「公務擔任權」에 根據하여 모든 國民은 同一한 條件下에서 參政權이 認定되어야 한다. 따라서 立候補의 機會均等, 情報收集 및 政策決定과 政策選擇의 機會均等, 選舉運動의 機會均等, 投票의 機會均等 등이 모든 國民에게 認定되어야 한다.

이러한 均等성은 모든 立法에서의 均等만을 意味하는 것이 아니라 政策이나 法執行에 있어서의 均等을 意味한다. 그런데 實際에 있어서는 法執行의 能力의 限界를 理由로 不公正하게 法을 執行하여 權力에 의한 差別待遇가 있게 되는 경우도 있을 수 있고,

金力과 時間의 制約으로 인하여 情報收集이 不均等하게 되어 候補者나 投票者가 公正한 競爭을 하지 못하게 되는 경우도 있다. 예를 들면 公職選舉 및 選舉不正防止法에 定한 選舉運動期間은 大統領, 國會議員 및 地方自治團體長, 地方議會議員이 各各 22日, 16日, 13日로 되어 있으며(同法第59條), 選舉運動을 위한 準備行爲는 選舉運動으로 보지 않는다(同法第58條)고 되어 있는데, 짧은 運動期間에 候補者와 有權者와의 情報交換이 可能한지, 準備行爲의 期間은 法律로 定해 있지 않고, 準備行爲와 選舉運動과의 區別基準도 曖昧하여 實質的 均等性이 侵害될 憂慮가 있는 것이다. 그래서 平素의 政黨活動이나 準備行爲가 事實上 選舉運動으로 이어지고 또 그렇게 認識되고 있는 것이 現實이기도 하다. 여기에 選舉는 合法性만이 아니라 合理性이나 合倫理性이 必要하게 되는 것이다.

넷째로 公明選舉는 合理性을 特徵으로 한다. 合理性이란 選擇의 合理性을 말하며, 이를 保障하기 위한 節次의 合理性, 過程의 合理性을 包含한다. 따라서 立候補者와 投票者만이 아니라 選舉에 關與하는 모든 者가 合理的으로 行爲를 하여야 함을 말하는 것이다. 合理的이란 科學的이란 意味와 같은 것이며, 웨버(Max Weber)가 指摘하는 目的的 合理性和 價值合理性, 形式的 合理性和 實質的 合理性, 理論的 合理性和 實踐的 合理性을 包含하는 것이다⁹⁾.

Downs는 [合理的 投票者]와 [合理的 候補者]를 假定하여 選舉過程에 있어서는 各己自己의 效用을 最大化하려고 行動하는 것으로 假定하고, 이러한 行動을 다음과 같은 것으로 規定하고 있다¹⁰⁾. 즉, ① 어떤 範圍의 選擇肢에 當面할 때 항상 決定을 할 수 있다, ② 自己의 選好順位에 모든 選擇肢의 順序를 定할 수 있다, ③ 그들의 選好順位の 決定은 推移的이다, ④ 可能的 選擇肢 가운데에서 항상 選好順위가 第1位인 것을 選擇한다, ⑤ 同一한 選擇肢에 當面할 때는 항상 같은 決定을 한다는 것이다. 이러한 5가지 合理的 行動모델에 대하여 Downs가 드는 非合理的 行動類型은 政黨間의 政策差가 0(없는 것)인데도 불구하고 아무 政黨이나 選擇, 投票하는 것(政黨選好의 傾向이 없는 것), 政黨間의 差에 關係없이 指導者의 人格的 魅力이나 歷史的 英雄에 끌리거나

9) 安藤英治, 「ヴェーバーにおける Rationalisierung의 概念」(大塚久雄編, 「マックス・ヴェーバー研究」, 東京: 東京大學出版會, 1979), pp. 210~218.

10) 三宅一郎, op. cit., p. 115.

父親의 投票傾向에 따라서 投票하는 것, 등을 들고 있다¹¹⁾.

이러한 非合理性外에 우리나라와 같이 情緒的 人間關係(emotional human relation)를 所重히 하는 政治文化에서는 利害關係에 置重하는 政黨의 政策을 輕視하는 現狀을 들 수 있을 것이다. 이러한 政治文化에서는 投票者가 政黨을 評價하는 基準이 그 政策이 아니라 政黨을 이끄는 사람이며, 그 사람 즉 立候補者를 評價하는 基準이 그의 政策이 아니라 權力層과의 關係가 어떠냐, 겉으로 表出되는 行動樣式이 道德的 禮儀凡節을 갖 추었느냐는 등이 되기 때문에 非合理的인 것은 말할 것도 없다. 그 結果에 의한 實利를 追求하려고 하지도 않고 名分에 의한 私的 親疎關係만을 重視하게 되므로 將來自己와의 利害關係가 어떻게 되든, 國家나 地域社會가 發展하든 말든 投票와는 無關하게 되는 것이다. 그래서 立候補者는 當選을 目標로 하는 한 政策은 形式的인 假飾에 不過하게 되어 公約을 濫發하든 말든 그 公約을 지키든 말든 相關없이 微笑作戰을 펴며, 血緣·地緣·學緣에 接近하거나 個人的 利益이나 期待利益을 주어 私的 親疎關係를 形成하려는 것이 平素의 選舉運動이 된다.

다섯째 公明選舉는 合法性을 特徵으로 한다. 選舉는 立候補者中에서 競爭에서 이긴 者만이 當選되는 것이므로 競技規則(rule of game)에 따라 競選하게 되는 것이다. 이 競技規則이 되는 것이 現行法으로는 公職選舉 및 選舉不正防止法인 것인데, 이 法은 價値合理性和 目的合理性의 原則에 따라 選舉倫理를 確立함으로써 民主政治의 發展에 寄與하도록 하기 위하여 制定된 것이다. 元來 法은 現水準보다도 약간 높게 策定되는 것이면서도 細部까지 일일이 規定되지 못하는 것이다. 이 法은 民主政治의 發展을 目的으로 하는 것이기 때문에 法에 일일이 規定되지 못한 것은 民主政治의 倫理를 確立함으로써 이 法의 趣旨나 目的을 살려 나갈 수 밖에 없다. 따라서 立候補者와 投票者는 이 法을 遵守하여야 함은 물론이고, 民主政治의 發展을 위한 選舉倫理를 지켜야 하는 것이다.

그런데 傳統的으로 契約思想의 基盤이 弱하고, 政治文化가 法體系와는 距離가 있으며, 手段方法을 가리지 않고 優先 當選되어놓고 보자는 排他的인 利己主義的 心理는 選舉倫理를 確立하기는 커녕 實定法 自體를 遵守하기가 容易하지 않게 된다. 그래서

11) Ibid. . pp. 118~119.

權力的인 基盤을 利用하여 自身の 違法은 默認하도록 하고 相對便의 違法은 徹底히 團束하도록 하는 傾向이 나타나게 되며, 選舉를 管理하는 機關은 立候補者나 運動員의 動態를 24時間 監視할 수는 없게 되어 法の 公正한 執行이 어려워지게 된다. 結局 法만에 의한 公正選舉는 限界가 있게 되고 國民間에 選舉倫理가 確立 定着化되지 않으면 안되게 되는 것이다.

民主政治에 있어서의 選舉倫理란 參政의 動機가 오로지 公益을 위한 것이어야 한다. 民主政治의 先進國인 美國의 경우 anglo-saxon族에는 protestantism 의 文化에 顯著한 政治的 Ethos가 있는데, 이는 傳統的으로 政治에서 가장 重要視되는 것이 社會全體의 公益을 明白히 하여 이를 항상 優先적으로 追求하고 私益을 排斥하는 倫理性이 높은 것이다¹²⁾. 이런 內容의 政治風土를 Good Government라고 하는데, 美國에서도 黑人이나 Hispanic系統은 물론 南部유럽이나 Slav圈에서 移住한 民族에게는 이러한 政治風土가 없어서 政治와 社會生活의 分離, 政治人들만의 政治라는 思考方式으로 政黨의 政策이 아니라 黑幕政治(machine politics)가 提供하는 一時的인 物質的 惠澤에 票를 賣渡하는 것을 當然視하여 政治腐敗의 構造的 原因이 되게 하였다¹³⁾. 이 두 類型을 比較하면 다음 <表 1>과 같다.

<表 1> 選舉倫理와 非倫理的 選舉

區 分	政治의 主體	參政(投票)動機	政策의 目的	參政(投票)의 意味
選 舉 倫 理	投票의 主體	公益	公益達成	社會公益을 위한 義務
非倫理的選舉	政治家	私益	私益追求	私益的 物慾追求 手段

資料：筆者作成

그래서 前者는 政治의 主體=投票의 主體, 參政動機=公益, 政治의 目的=公益 追求, 投票의 意味=社會公益을 위한 義務라는 圖式이 成立하는데 대하여 後者는 政治의 主體=政治家, 參政動機(投票動機)=私益, 政治(投票)의 目的=私益追求, 投票의 意味=私益的 物慾追求手段(放縱的 權利)라는 圖式이 成立하게 되는 것이다.

12) 中村章, 「アメリカの地方自治」, 東京：學陽書房, 1991. p. 22.

13) Ibid., pp. 22~23.

Ⅲ. 政黨의 位置와 役割

1. 政黨의 位置

公明選舉가 實施되기 어려운 選舉文化下에서는 國民 모두가 一時的으로 改善해 나가도록 하기는 困難하고 그 中에서 改善을 위한 主導的 役割을 할 社會的 階層이나 集團이 必要하다. 一般的으로 産業社會에 있어서는 數的으로 多數를 이루고 比較的 教育水準이 높은 中産層이 社會의 變化에 主導的인 役割을 하게 되며, 投票의 性向도 이들이 左右하는 傾向이 많게 된다. 특히 大衆民主主義 社會에서는 政黨이 大衆인 中産層으로 構成되는 傾向이 많기 때문에 政黨이 政治에 影響을 미치게 되는 만큼 選舉의 行態에도 影響을 미치게 된다.

現代의 民主政治에 있어서 政黨의 機能을 생각할 경우 「누가, 무엇 때문에, 政黨을 必要로 하는가」라는 觀點이 重要한 것이다. 이에 대한 對答은 市民과 權力追求者가 代議政治制度때문에 政黨 또는 政黨과 같은 政治的 裝置를 必要로 하는 것이라고 할 수 있다. 市民革命, 産業革命, 教育革命, 情報革命을 背景으로 하는 大規模의 民主主義가 政黨과 같은 政治的 裝置를 必要로 하게 된 것이다¹⁴⁾. 普通選舉權의 實現을 契機로 市民의 政治參與가 膨大하게 되고 代議制度를 基礎로 한 大衆民主主義가 政治的 信仰筒條로 定着하게 된 것이다.

市民은 「武力을 背景으로 한 權力強奪이나 權力世襲」을 排擊하고 自身の 生活을 防禦하기 위해서 自身の 代表를 選出하여 有効하게 組織化할 必要가 있게 되었다. 代議政治下에서 活用할 수 있는 數的 資源을 市民이 効果있게 活用하기 위해서는 組織化하고 團結力을 強化하는 것이었으며, 이것이 近代의 大衆組織으로서의 政黨의 誕生이었던 것이다. 한편 權力追求者에 있어서도 代議政治의 定着과 選舉基盤의 急膨脹이라는 事態에 直面해서 選舉에서 表明되는 市民의 支持獲得이 必要하게 되면서 카리스마型 幹部政黨을 脫皮해서 市民에게 接近하고 市民을 組織化할 必要가 생겨 權力의 手段으로서의 政黨組織(組織政黨의 偽裝)이 必要했던 것이다¹⁵⁾.

14) 岡澤憲芙, 「政黨」, 東京: 東京大學出版會, 1991, p. 10.

15) Ibid., pp. 10~11.

따라서 政黨의 政治社會에서의 位置는 代議制度를 基礎로 한 大衆民主主義 社會에서 市民社會的 位置와 政治權力的 側面에서의 權力追求者의 位置가 있게 된다. 前者의 位置에서 政黨은 市民이 數的 資源을 武器로 代表를 選出하는 것이기 때문에 團結力과 代表選出能力을 政治力學的 要素로 하며, 後者의 位置에서는 市民의 數的 資源을 政治權力的 方向으로 吸引 動員하는 能力을 그 要素로 한다. 그래서 政黨은 權力層과 市民社會의 中間的 位置에서 市民生活에 의하여 權力的 向方을 操縱하거나, 權力에 의하여 市民生活의 向方을 調整하는 役割을 하게 되는 것이다.

2. 政黨의 機能

政黨의 機能에 대하여는 와텐버그(Martin P. Wattenberg)가 列舉하는 다음과 같은 機能이 注目된다¹⁶⁾. (1) identity와 忠誠의 symbol, (2) 政治的 利益의 表出과 集約, (3) 有權者間, 議會內에서의 過半數 勢力의 動員, (4) 投票者의 社會化와 大衆支持의 確保, (5) 不滿과 反對意見의 組織化, (6) 政治的 指導者의 補充과 政府職의 追求, (7) 抗爭·紛爭의 制度化· 채널化· 社會化, (8) 分派主義(sectionalism)의 克服과 國益의 促進, (9) 政策目標의 實行, (10) 政府決定의 正當化와 政府의 安定化 促進 등이 그것이다. 이러한 機能을 岡澤教授는 ① 利益의 集約機能, ② 政治的 指導者의 補充· 選出機能, ③ 決定作成機構의 組織化 機能, ④ 政治的 社會化 機能 등으로 要約하고 있다¹⁷⁾.

이 두가지의 機能 分類를 演繹的, 發展的, 動態的 觀點에서 分析考察해 보면 ① 政治的 利益의 表出과 集約化, ② 投票者의 社會化와 大衆支持의 確保, ③ 政治的 指導者의 充員과 選出 機能, ④ 社會的 問題의 政策化와 政治的 社會化를 통한 國益의 促進 등을 들 수 있다. 여기에서 ①과 ③은 그 어느나라에나 適用되는 政黨의 一般的 機能이라고 할 수 있으나 ②와 ④는 특히 政治的 後進國에서 注目할 만한 機能이라고 할 수 있다. 政治的 後進國에서 政治的 指導者의 養成이나 政治的 利益의 集約化를 위한 方案도 물론 重要的 것이나, 政黨이 投票者로 하여금 社會의 客觀的 合理的 進路에 따라

16) Martin P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties 1952~1984*, Harvard University Press, 1986, pp. 1~2.

17) 岡澤憲美, op. cit., p. 11.

그 意識을 合理化시키고, 社會의 客觀的 需要에 따라 政策을 決定하고 이를 土臺로 한 政治的 合意를 이루도록 하는 政治社會의 統合機能이야 말로 重要的 機能이라고 할 수 있다¹⁸⁾. 그래서 政治的 後進國이나 發展途上國의 政治的 課題는 合理的인 政治的 社會 統合에 있다고 하는 事實을 否認할 수 없다면, 이를 위한 政黨의 機能 發展에 期待할 수 밖에 없다.

그런데 오늘날 政黨政治가 直面하는 苦惱中의 하나는 政黨이 深刻한 機能不全症에 빠져 있음에도 불구하고 如前히 그 脱出策이 發見되지 않고 있는 것이다¹⁹⁾. 그 理由中의 하나가 政黨을 權力의 正統性이나 權威의 根據로 利用하거나 지나치게 強力한 權力 追求의 手段으로 삼음으로서 政黨構成員의 自由意思에 의한 利益의 集約·表出 機能, 政黨에 의한 市民教育 機能, 政治的 社會化·社會統合化 機能을 有效하게 다하지 못하게 되는 것이며, 그 結果 政黨은 大衆과의 接觸이 끊기게 되고, 大衆의 意思를 隔離시키거나 操作하는 權力渴望者가 暗躍하는 奪權鬭爭의 場으로 化하고 말게 되는 것이다. 政黨이 過度한 政治鬭爭에만 빠지게 되면 그 病理根絶은 매우 어렵게 된다. 權力渴望者들은 도그마틴(dogmatic)한 政治的 專門主義 理論으로 武裝해서 哲學的 價値에 대한 情熱보다 技術的 科學的 理性을 強調하고, 技術政治의 優位를 說破하면서 民主的 節次보다도 結果를 重視하는 《效率의 論理》가 支配하는 獨特한 宇宙를 形成하여, 맑고 가난하며 아름다운 論理를 가진 아마추어를 複雜化한 社會問題에의 對處能力 不備라고 하여 그 介入을 拒絕하고 獨走해서 《보이는 政治》에서 《보이지 않은 政治》로 變質하게 하는 것이다²⁰⁾. 이로 因하여 市民의 눈에는 政治가 異質的 異邦人이 펼치는 %超絶的 論理%의 場으로 비추이게 되며, 旣成의 政治配列에 不信感을 갖고 등을 돌리게 되는 것도 當然할런지 모른다²¹⁾.

18) F. W. Riggs는 構造分化和 社會의 統合程度를 基準으로 先進國 社會와 後進國 社會를 區別하면서, 高度의 構造分化和 相當程度의 統合作用이 이루어진 社會體系를 「回折的」(diffracted) 社會, 構造分化的 程度에 比해서 統合水準이 낮은 社會體系를 「分光的」(prismatic) 社會, 構造分化的 그 自體가 未發達한 社會體系를 「融合的」(fused) 社會라 하고 있다. Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society (Boston, Mass. Houghton Mifflin Co., 1964), 參照.

19) 岡澤憲芙, op. cit., p. 53.

20) Giovanni Sartori, (岡澤·川野譯), 「現代政黨學」, 東京: 早稻田大學出版部, 1980, pp. 169~171, 248~250.

21) 岡澤憲芙, op. cit., p. 54.

代案없는 政黨의 機能不全에 대해서는 R. Rose가 適切히 指摘하고 있다²²⁾. 즉, 政黨 政權은 政府地位의 保有者의 行動이 政黨의 諸制度에서 由來하는 價値, 즉 政策에 의해 서 影響을 받을 때에 限하여 存在하는 것이며, 政黨政治의 生活이 政府의 政策에 影響을 미치지 않을 때에는 새로운 政黨에 의한 政權掌握은 새로운 君主에 의한 政權掌握과 比較해서 그렇게 重要한 意義를 갖지 않은 것이며, 이와 같은 경우 政黨은 君臨하는 하지만 統治하고 있다고는 할 수 없는 것이다.

大衆民主主義에서 政黨이 大衆으로부터의 支持基盤을 喪失하게 되면 그 機能을 喪失하게 됨으로서 그 存在價値도 喪失하게 된다. 여기에 政黨構成員으로서의 知識層의 役割이 期待되게 된다. 代議政治의 生命線이라고 할 수 있는 政黨에 대하여 權力-議會의 水準에서 一般的으로 期待할 수 있는 役割은 價値創造機能(政權擔當機能)과 對抗價値의 表明·登錄機能(權力批判機能)이며, 前者는 選舉, 매스콤, 利益團體, 助言者의 勸告등을 통해서 表明된 大衆의 選好에 따른 建設的 政策을 選擇·實現하는 機能이며, 後者는 보다 建設的인 代案(政策代案, leader代案)을 積極的으로 市民에게 提示해서 政權에 肉薄하는 機能이라고 할 수 있다²³⁾. 政策을 둘러싼 이러한 機能自體가 市民教育 機能이라고 할 수 있지만 政策이나 政黨에 대한 關心조차 稀薄한 市民들에 대해서는 그 以前段階의 教育機能이 必要하게 되는 것이다. 政黨의 教育機能을 다함에 있어서는 市民에 대한 政治教育만의 아니라 政黨이 市民生活과 密接한 關聯을 갖고, 市民生活에 關聯된 政策을 펴도록 해야 한다.

3. 政黨의 役割

政黨構成員은 階層에 따라 擔當하는 役割이 各기 다른 것이다. 여기에서 優先 參考할 것은 L. W. Milbrath가 政治的 參加에 따른 代價(時間과 에너지에 의해서 換算되는)의 規模를 基準으로 해서 序列化한 政治關與의 形態이다²⁴⁾. 그에 의하면 ① 黨의 任員이

22) Richard Rose, *The Problem of Party Government*, Penguin Books, 1976, p. 371.

23) 岡澤憲英, *op. cit.*, p. 55

24) Lester W. Milbrath, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* (Rand McNally, Chicago, 1965). 內山秀夫譯, 「政治參加の心理と行動」, 東京: 早稻田大學出版部, 1976, pp. 24~30.

되어 政治資金을 募金하고 黨幹部會와 戰略集會에 參加하며 公職候補者가 되는 등 競技者的 活動을 하는 黨의 上位에 있는 者, ② 政治集會나 大會에 出席하며 公職者나 政治指導者와 接觸하고 政治資金을 管理하는 移行的 行動을 하는 中間管理層, ③ 政治的 對話를 나누며 政治的 刺戟을 받고 選舉用 記章이나 스티카를 부치며, 投票를 勸誘하고 行하는 傍觀者的 活動을 하는 下位黨員으로 나눈다. 이들 三者는 말은 바 役割에 따라 市民을 接觸하고 組織內에 吸收시키며, 그들의 參加意慾을 刺戟시키려고 한다. 社會的 動物, 政治的 動物인 市民이 이에 刺戟을 받아 違和感없이 吸入되면 보다 高次的인 參加에 誘導하는 것은 그리 어려운 일이 아니다²⁵⁾.

이러한 過程이 市民의 政治化 教育過程이라고 할 수 있는데, 이 過程에서 政策的인 利害關係를 重視하느냐, 私的인 情的 關係를 重視하느냐는 政治文化의 差異에서 由來하게 되는 것이다. 民主主義는 選舉民主主義라고 할 수 있으며, 選舉民主主義는 「選舉를 基礎로 한 多元制(polyarchy)」라고 할 수 있다. 그 構成要素는 (1) 公開의이며 競合의 으로 (政權을 擔當할) 少數者를 繼續的으로 輩出해내는 節次, (2) (政權을 擔當할) 少數者의 行動이 「豫想的으로 反應될 수 있는 rule」에 따라 誘導되는 節次라고 할 수 있다. 이는 곧 規則에 따른 政權擔當者의 輩出이라고 할 수 있다. 즉, 「選舉市場에서의 競合이 最終的으로 政權을 擔當할 少數人에게 歸屬시키는 것과 같은 多元制(polyarchy)를 形成하는 節次」라고도 하여, 權力의 分散·制限·統制·交代를 命題로 하는 民主主義를 政黨間 競合에 의하여 實現하려는 體制인 것이다²⁶⁾. 이러한 競合體制에서 어느 政黨을 選擇하느냐를 決定하는 審判者는 選舉에 있어서의 有權者, 즉 合理的 投票者인 것이다.

《參加民主主義》의 到達도가 높은 나라에서는 政黨의 日常生活의 浸透度도 높은 것이다. 政黨의 活動範圍가 市民生活의 모든 領域에, 때로는 自然스럽게, 때로는 意圖的으로 浸透해 들어가는 경우가 있다. 政黨의 活動과 市民生活의 密着度는 政黨의 組織率, 系列組織의 規模, 政黨에 의한 非政治活動의 構圖등에 의하여 測定된다. 例를 들면 스웨덴의 社民黨은 巨大한 自己組織을 가질 뿐만 아니라 市民生活密着型 組織을 廣範하게 系列化하고 있다. 黨은 勞動者를 基礎로 社民黨青年同盟, 社民黨婦人同盟, 基督敎

25) Ibid., p. 24.

26) Giovanni Sartori, Democratic Theory, 1965. pp. 151~152.

徒社民同盟, 兒童組織인 「젊은독수리」外에 全國 最大·最強의 組織인 勞組全國組織인 LO가 黨을 支持하는 核集團이 되고 있다. 社民黨은 LO와 더불어 市民生活의 多様な 必要에 對應한 系列組織의 네트워크를 形成하였는데, 消費生活協同組合 KF, 가소린 販賣組織網으로서의 OK, 保險會社인 Folksam, 旅行代理店으로 Reso, 市民教育組織으로서의 勞動者教育聯盟인 ABF, 住宅·建設部門으로서의 스웨덴 全國建設 Riksbygden, 建設生産會社 BPA, 賃借人預金聯盟·建設聯盟全國同盟 HSB, 借家人全國同盟등의 組織外에, 年金生活者全國同盟 PRP, 禁酒主義者組織 등이 社民黨 政治와 密接한 關聯을 가져 이를 支援하고 있다²⁷⁾.

이와 같이 政黨이 市民生活의 모든 면에서 生活의 實際와 관련되고, 政黨의 政策이 生活의 實際를 反映하게 되면 政黨은 그 政策을 통하여 市民生活의 向上을 위한 役割을 遂行하게 되는 것이다. 또한 市民의 社會生活패턴이 Gemeinschaft(私的 情緒的 共同社會的 生活)를 中心으로 이루어지느냐, Gesellschaft(利益團體를 中心으로 한 利害打算的인 利益社會的 生活)的인 生活을 하느냐에 따라 政黨과 市民生活과의 關係는 달라질 수 있다. 後者の 경우는 生活上의 利害關係가 政治的 利害關係로 直結되어 政黨의 政策으로 나타나며, 政策의 選擇이 곧 生活의 必須的 過程이 되는 것이지만, 前者의 경우는 市民生活의 重要한 部分이 産業經濟的 利害關係가 아니라 情緒的이며 私的인 親和關係가 되므로 政黨은 그 産業經濟的 利害關係를 左右하는 政治的 利害關係에 관한 政策이 重要視된다기보다 그 構成員을 통한 私的 情緒的 和親關係에서 得票活動을 하여야 하거나, 아니면 前者의 社會를 後者の 社會로 바꾸어야 한다. 都市와 農村이 共存하고 都市의 生活이 農村의 生活에 連結되어 있는 우리나라와 같은 前近代의 政治社會의 경우 政黨은 當分間 不可避하게 兩面의 接近이 必要하게 될 것이나, 將次는 이러한 受動的인 姿勢에서 벗어나 能動的으로 政黨의 政策을 통하여 政治社會를 近代化시켜 나가야 할 것이다. 즉 投票者들이 政策을 支持한 경우에 그 政策이 實現됨으로서 發展을 가져오게 되지만, 私的 親和關係에서 支持할 때에는 그 對價가 私的關係에서 얻는 一時的인 物質的 滿足이나 家門의 名譽와 같은 것에 不過하게 된다는 것을 立證시켜야만 할 것이다.

27) 스웨덴의 政黨과 市民生活에 대해서는 Erik Anners, Maktapparaten, Boras, 1976; 岡澤憲夫 「스웨덴의 聯合政治」(篠原一編「聯合政治」, 岩波書店, 1984), 參照.

그런데 將來의 社會는 Gemeinschaft와 Gesellschaft가 調和된 社會가 바람직하다는 것이다. 즉 産業經濟的 利害關係를 追求함에 있어서도 人間關係에서 人情이 통하는 社會, 人間과 自然이 調和된 社會가 바람직하다는 것이다. 그렇다면 情緒的 要素가 강한 社會에서는 利害關係의 合理的 要素를 增加시켜 나가도록 하고 利害關係的 要素가 강한 社會에서는 情的 要素를 增加시켜 나가도록 하여야 할 것이다. 이는 곧 政黨의 政策的인 方向을 그 社會의 性格에 따라 未來志向의으로 經濟政策만이 아니라 社會文化的인 政策도 함께 並行하여 推進해 나가는 것을 意味하는 것이라고 할 수 있다.

IV. 公明選舉 定着과 選舉文化 發展을 위한 政黨의 役割

1. 公明選舉 定着을 위한 政黨의 役割

以上에서 볼 때 政黨의 政策이나 得票를 위한 活動이 政治文化의 影響을 받기도 하지만 政黨의 政策이 政治文化의 性格을 變化시키기도 하는 것이라는 것을 알 수 있다. 이는 곧 合理的 投票者의 投票가 政黨의 選舉行態를 變化시키기도 하지만 政黨의 選舉行態가 投票者의 投票行態를 變化시키기도 하는 것이라고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 政黨의 機能中에는 投票者의 社會化와 政治의 社會化가 重要한 것이었다. 政黨은 이러한 機能을 통하여 公明選舉가 이루어지도록 그 主導的 役割을 다하여야 하고, 또는 立候補者와 有權者가 이룩하고자 하는 公明選舉의 雰圍氣를 助長하도록 하여야 한다.

公明選舉는 ① 意思의 自由性, ② 政策의 競爭性, ③ 機會의 均等性, ④ 選擇의 合理性, ⑤ 合法性과 合倫理性의 5가지 要件이 갖추어지는 選舉를 말하는 것이다. 이러한 公明選舉가 이루어지도록 함에 있어서는 立候補者와 有權者는 물론이요 選舉管理委員會, 選舉法의 執行機關등 모든 國民의 努力이 必要하지만 特히 政黨의 役割이 重要視된다. 政黨은 政治의 社會化와 投票者의 社會化 機能을 통하여 公明選舉에 必要한 要件을 갖추어나가도록 그 役割을 다하여야 하는 것이다. 이를 위한 政黨의 役割을 分析 考察해보면 다음과 같다.

첫째로 政黨은 立候補者와 投票者의 自由意思가 保障되도록 하여야 한다. 政黨은 他政黨과 競爭을 하면서 自黨의 立候補者에게 有利한 政策을 立案하게 하고 投票者에게 有利한 選擇을 誘導하는 選舉運動의 過程을 거치게 되는데, 이 過程에서 政黨은 오로지 政策을 통하여 競爭을 하고 自由意思에 의하여 政策을 選擇하도록 하여야 하는 것이다. 他黨의 候補者와 有權者에게 權力을 動員하거나 金력과 같은 物質的 誘惑을 통하여 自由意思를 抑壓하거나, 流言蜚語의 捏造, 黑幕의 操作, 情報의 歪曲化 등에 의하여 自由意思를 妨害 내지는 制限해서는 안된다. 政黨間의 競爭에서의 勝利가 派黨의 勝利가 아니라 外國과의 競爭에서의 勝利로 이어지도록 하기 위해서는 이러한 大義名分을 가지고 競爭에 臨해야 하며, 오로지 보다 合理的 政策을 提示하여 有權者의 公正한 判斷이 내려질 수 있도록 그 自由意思를 保障하여 國民各者의 自由意思에 의한 國力伸張이 이루어지도록 해야 한다. 그래서 政黨間의 競爭은 오히려 候補者와 有權者의 自由意思의 保障 競爭이라야 하는 것이다.

그러나 有權者의 自由意思가 國家와 社會를 위한 보다 合理的인 政策의 選擇이 아니라 私的 情緒的 親和關係에 의한 人間關係의 選擇이라는 우리나라와 같은 政治文化의 風土에서 政黨이 하여야 할 役割이 問題가 되는 것이다. 이러한 政治文化의 風土下에서는 그러한 人間關係를 政治的 利害關係와 一致시키도록 하든가, 政策的 合理性和 比較 較量하여 보다 有利한 選擇을 하도록 誘導하는 것이 바람직하다. 이 경우 自由意思는 自由放任의 自由意思가 아니라 合理的 自由意思이며 私利私慾을 위한 自由意思가 아니라 國家와 社會의 公益을 위한 自由意思가 되도록 하여야 하는 것이다. 政黨은 投票者의 社會化, 政治的 社會化를 위한 機能을 갖고 있기 때문에 이러한 機能에서 國家社會에 有益한 自由意思가 形成되도록 市民을 教育하는 役割을 다하여야 하는 것이다.

둘째로 公明選舉는 政策의 競爭性을 特徵으로 하므로 政黨은 보다 合理的인 政策을 開發하고 이를 支持하도록 하여야 한다. 合理的인 政策이란 有權者들의 現實生活에 直結되어야 할 뿐만 아니라 地域社會나 國家의 公益에도 適合하여야 하는 것이다. 有權者들은 情實에 의한 親疎關係보다 合理的인 政策을 擇해야 하는 것인데, 우리나라의 傳統的인 選舉文化는 後者보다도 前者에 의한 動因(motivation)이 더욱 크게 作用하는 것이다. 그래서 政黨은 得票을 위하여 情實에 의한 親疎關係를 보다 重視하여 이에 接近하려 하고 政策은 形式化하게 된다. 그 結果 政黨은 政黨間에 政策에 의한 競爭이나 妥

協은 成立될 수 없고, 情實에 의한 競爭을 통한 地域政黨이나 家門政黨이 되고 感情的으로 對立하게 되어 利害調節이 不可能한 絶對的 情派關係로 轉落함으로서 政策政黨의 存立價値마저 危殆롭게 된다.

그래서 政黨은 情派的 競爭의 選舉文化 風土를 어떻게 政策競爭의 公明選舉로 轉換시키고 定着化시키느냐는 것이 課題가 된다. 여기에서 政黨의 機能中 投票者의 社會化 機能, 政治의 社會化 機能이 特히 政治的 後進國家에서 重要視되게 되는 것이다. 政黨의 政策이 情派的 利害關係와 一致할 경우는 別 問題가 없지만 不一致할 경우 政黨構成員은 黨에 忠誠을 바치고 黨의 政策을 보다 重視하느냐 아니면 投票者의 情派的 感情에 允實하여 이에 迎合하느냐의 問題가 擡頭하게 된다. 여기에서 政黨은 zero-sum game의 論理에 따라 情派와 政策中 兩者擇一의 立場을 擇하느냐, 아니면 情派的 利害關係와 政策的 利害關係를 相互調整하도록 하느냐를 擇해야 한다. 政黨에 의한 投票者의 社會化 機能이나 政治의 社會化 機能은 前者가 아니라 後者임은 말할 것도 없다. 즉 政黨은 各 情派間에 利害가 相衝되는 政策을 펴기보다는 여러 情派的 利害에 共通되는 利害關係를 갖는 政策을 提示함으로서 情派間的 葛藤을 克服하고 情派的 利害를 政策的 利害關係에 吸收시키는 것이다.

問題는 投票者들의 意識이 地域開發政策과 같은 經濟的 利害關係와 전혀 無關한 家門이나 地域의 名譽를 위한 人物 輩出 競爭에만 集中되어 전혀 讓步가 없는 경우이다. 이 때에 政策의 對決이나 競爭은 別 意味가 없고, 오로지 人物과 그 地位로 인한 集團의 名譽의 競爭만이 있게 된다는 點이 問題가 된다. 그런데 여기에서도 人物의 評價가 他家門이나 他 地域에서도 이루어지게 되고, 他家門이나 他地域으로부터의 人物評價가 오히려 不明譽의 結果를 낳게 할 수도 있으므로 人物을 輩出하는 家門이나 地域은 이를 考慮하지 않을 수 없게 된다. 이 경우의 人物評價의 基準은 過去의 履歷이나 業績 또는 未來의 政策이나 이를 實踐할 수 있는 能力이나 背景등이 될 수 밖에 없을 것이다. 여기에 政黨의 政策이 影響을 미칠 素地가 全的으로 排除되는 것은 아니라고 할 수 있다. 結局 家門이나 地域의 名譽는 地位에만 있는 것이 아니라 政策的 能力에 대한 보다 廣範圍한 輿論에 의하여 影響을 받는다는데에 政策의 競爭性이 投票에 影響을 미칠 餘地가 전혀 없는 것은 아니다.

셋째로 公明選舉는 立候補者나 投票者에게 政策의 提示나 政策의 選擇을 위하여 機會

를 均等하게 附與하여야 한다는 機會의 均等性을 特徵으로 하므로 政黨이 이를 위한 役割을 어떻게 遂行하여야 할 것인가가 問題되지 않을 수 없다. 政策을 立案함에 있어서는 情報나 資料의 入收를 先決要件으로 하므로 優先 情報나 資料가 公正하게 公開되어야 한다. 그래서 政策을 위한 政黨間의 競爭은 情報과 資料의 入收 競爭에서부터 情報과 資料의 分析 評價能力의 競爭, 政策의 妥當性檢證 評價 競爭, 政策의 宣傳競爭등, 一連의 過程에서 公正한 競爭을 할 수 있도록 公正한 機會가 附與되어야 한다.

機會의 均等性을 沮害하는 要因은 政治文化的 側面과 政治權力的 側面에서 살펴볼 수 있다. 우선 政治文化面에서 보아 게임의 룰(rule of game)을 지키는 契約思想이 없고, 웨어플레이(fair play)精神이 없는 것, 따라서 權力的 正統性보다도 權力默從性이 강한 것, 民主的 節次나 過程보다도 政權獲得이라는 結果가 더 重要視됨으로서 相對方보다도 自身에게 有利한 機會를 操作하려는 것 등을 들 수 있다. 다음으로 政治權力的 側面에서 보아 權力이나 地位, 또는 金力을 利用하여 情報의 歪曲·妨害, 選舉運動의 妨害, 不公正한 壓力과 牽制, 善心攻勢的 行政惠澤 등 競爭의 機會를 差別化시키는 것이다. 우리는 過去에 得票에서의 有功公職者를 그 功勞에 따라 昇進이나 榮轉을 시키고, 選舉에 協助한 企業體에게 利權을 주고 非協調的인 企業體에 대해서는 稅務查察을 하여 不利益을 줌으로서 政經癒着과 政治的 腐敗의 原因이 되게 했던 쓰라린 經驗을 갖고 있다.

따라서 政黨은 行·財政的 서비스나 情報의 提供과 같은 것이 事前에 計劃된 日常的인 慣行에서 벗어나서는 안되도록 해야 하며, 公務員의 政治的 中立을 嚴正하게 지키도록 해야 할 것이다. 또한 마찬가지로 企業體, 宗教團體, 其他 社會團體등, 그 構成員의 地位가 上命下服의 關係에 있는 組織體에서는 그 地位와 身分上의 利益이나 不利益을 위해서 投票에 影響을 미치도록 選舉에 動員되어서는 안된다. 政策의 競爭이나 그 判斷은 그 構成員 個人的 地位나 身分上의 利害關係와 無關하고 오로지 政治的 利害關係나 社會公益에 의해서 行해지도록 해야 하는 것이다. 또한 政黨은 投票者의 社會化, 政治的 社會化 機能을 위하여 選舉戰略에서부터 게임의 룰을 지키는 契約思想을 鼓吹시키고, 웨어플레이 精神을 昂揚하도록 하는데 率先垂範함으로서 오히려 投票者들의 支持를 받도록 하여 選舉文化를 改善하는 役割을 다하여야 할 것이다.

셋째로 公明選舉는 選擇의 合理性을 그 要件으로 한다. 選擇의 合理性은 立候補者나

政黨의 政策決定의 合理性和 投票者의 政策選擇의 合理性을 意味하는 것이다. 投票者는 立候補者가 려고자 하는 政策이 自己의 生活에 보다 有益하게 作用할 것을 期待하여 보다 有利한 政策을 提示하는 立候補者를 支持하는 傾向이 있음을 否認할 수는 없을 것이다. 따라서 立候補者는 보다 많은 得票를 위하여 보다 많은 有權者가 選擇할 可能性이 있는 政策을 競爭的으로 開發하려고 하는 것이다.

그런데 우리나라와 같은 選舉文化에 있어서는 投票의 實際에 있어서 投票者는 私的 親和關係의 情實을 보다 重要視하는 경우와 政策만을 가지고 比較評價하여 投票하는 경우가 있을 수 있고, 兩者를 混合하여 投票하는 경우도 있을 수 있다. 또한 政策만을 가지고 選擇하는 경우에도 政策執行의 結果만을 놓고 利益을 比較하느냐, 政策實行의 可能性 與否도 打診하느냐가 問題될 수 있다고 본다. 政策의 妥當性이나 實行可能性까지 比較 分析하여 判斷하는 것이 가장 合理的인 選擇이 되는 것임은 말할 것도 없으나, 實際에 있어서 그러하지 못하는 것이 公明選舉를 害치는 한 要因이 되고 있는 것이다.

따라서 公明選舉를 위한 政黨의 役割中 重要한 것이 合理的 政策을 開發하고 投票者로 하여금 다른 要因에 優先하여 合理的 政策을 選擇하도록 하는 것이다. 그러기 위해서는 政黨은 우선 投票者로 하여금 私的 親和關係에 의한 情實을 擇하는 것이 社會公益의 次元에서 만이 아니라 個人的 利益에도 背馳된다는 點, 그래서 政策을 選擇하는 것이 社會機能的으로 優秀하며 個人的으로도 보다 利益이 된다는 것을 實證的으로 보여 주어야 한다. 合理的인 政策을 排斥하여 不合理하고 利己的인 立場에서 私的 親和關係의 人物을 擇하여 社會輿論의 指彈을 받는 唯我獨尊式 選擇이 도리어 그 家門이나 地域의 名譽를 더럽힐 수 있다는 것을 認識시키는 것이 重要할 것이다. 다음으로 政策을 보다 選好하여 選擇하는 경우에도 有權者에게 迎合하는 網羅式 政策公約도 있을 수 있고, 合理的인 政策(論理的으로 優先順位가 定해져서 妥當性이 있고 實踐可能的인 政策)도 있을 수 있는데, 政黨은 前者보다도 後者를 擇하여 政策을 樹立하고, 投票者로 하여금 이러한 보다 合理的인 政策을 選別하여 選擇하고 支持하도록 說明하는 宣傳이 必要할 것이다. 그래서 政黨은 黑色宣傳으로 有權者들을 眩惑시킨다는가, 恐怖의 霧圍氣나 物質的 誘惑 등으로 投票者들의 政策에 대한 判斷을 흐리게 해서 안된다.

다섯째로 公明選舉는 合法性和 合倫理性을 特徵으로 한다. 合法性이란 選舉에 관한

諸法規를 遵守하는 것을 말하며, 合倫理性이란 法規를 補完하는 社會의 公共倫理規範을 遵守하는 것을 말한다. 政黨은 合理的인 政策을 가지고 競爭하지만 窮極의으로는 政權獲得을 目的으로 하지만, 이 過程에서 諸般 法規를 지키고 社會公益을 위한 倫理를 遵守하도록 하여야만 한다. 政黨은 法을 지키는데 率先垂範하여야 할 뿐만 아니라 모든 國民들로 하여금 違法行爲를 監視하도록 하고 公共倫理를 確立하여 이를 遵守하도록 啓導하는 役割을 다하여야 한다.

政黨은 市民生活에 政治的 基盤을 두는 近代의인 大衆組織政黨과 權力의 手段으로서 組織政黨을 偽裝하는 政黨組織으로 나누어지고²⁸⁾, 選舉戰에 臨하는 政黨의 姿勢는 두 가지 類型으로 나누어질 수 있다. 그 하나는 프라그마티즘(pragmatism)指向型 政黨이라고 할 수 있으며, 다른 하나는 프로그램(program)指向型 政黨이라고 할 수 있다²⁹⁾. 一般의으로 前者의 경우는 選舉에 이기는 것을 最優先으로 하기 때문에 中央黨의 選舉綱領보다도 個人的 支持基盤을 重視하고 選舉區有權者의 要求·慾望에 照準을 맞춰 選舉를 推進하며, 手段方法을 가리지 않은 得票戰術을 驅使함으로서 選舉法을 違反할 可能性이 보다 높다. 反面에 後者の 경우는 中央黨의 綱領을 重要視하고, 候補者는 이 綱領의 基本路線에 따라 選舉運動을 展開하게 됨으로서 黨의 이미지를 損傷시키지 않을려고 하므로 그만큼 違法性의 確率은 낮아진다고 할 수 있다. 그러나 政黨이 偽裝의 組織政黨의 경우에는 中央黨 自體가 黨의 이미지보다도 選舉에서의 勝利를 優先視할 可能性이 있으므로 中央에서 選舉法違反의 指針을 下達할 可能性도 排除할 수가 없는 것이다.

選舉는 他黨보다도 自黨과 自黨候補의 得票率을 極大化하려고 하는 것이기 때문에 自黨의 宣傳資源을 最大限度로 動員 配分하고 他黨을 攻擊하는 한편 有權者에 대한 接近方法도 多樣化하게 마련이다. 그래서 政黨이 「手段方法을 가리지 않고 우선 當選되어 놓고 보자」라고 하여 法을 違反하든가, 權力의 힘을 빌려 法의 公正한 執行을 妨害할 可能性도 없지 않다. 政黨의 民主化가 이루어지지 못하고, 國民들의 政治生活과 遊離되고 權力의 動員手段化한 組織政黨의 偽裝일수록, 그래서 政權의 正統性과의 距離가 멀면 멀어질수록 法을 無視하여 脫法的 違法의 手法을 動員하여 選舉에서의 得票만을 優

28) 岡澤憲美, op. cit., pp. 10~11.

29) Ibid., pp. 116~117.

先視하게 된다.

그러나 이러한 不法의 選舉戰術은 有權者가 속아넘어갈 때 有効하며, 有權者가 選舉倫理 意識을 가지고 監視할 때 오히려 逆效果를 나타낼 수 있다. 그래서 賢明한 有權者들이 選舉運動의 過程에 대하여 倫理意識을 가지고 監視의 눈을 게을리하지 않을 때에는 오히려 選舉法을 지키는 政黨이 有利해지는 것이다. 따라서 選舉法과 選舉倫理를 지키며 公明選舉를 이끄는 政黨이야말로 結果的으로는 有權者의 支持를 받게 되는 것이다.

2. 選舉文化 發展을 위한 政黨의 役割

選舉文化란 選舉制度和 選舉倫理에 따른 慣行과 意識으로서의 思考方式과 行動樣式을 말하며, 選舉文化의 發展이란 傳統的인 慣行과 意識에서 벗어나 近代的인 政治形態에 따른 選舉形態로 轉換하는 것을 말한다. 近代的인 選舉形態란 앞서 말한 公明選舉의 形態를 말한다고 할 수 있으므로 公明選舉의 定着과 그의 反復的 蓄積이야말로 選舉文化의 發展이라고 할 수 있다.

傳統的인 慣行과 意識은 選舉制度에 의해서 變하는 것이나, 制度만에 의해서는 慣行이나 意識의 變化가 容易하지 않은 것이다. 慣行이나 意識으로서의 現實은 理想으로 하는 選舉制度和 그 實際에 있어서 葛藤을 일으키고 施行錯誤를 거치며 徐徐히 變하게 되는 것이다. 그래서 慣行이나 意識의 變化는 制度만에 의해서가 아니라 制度和 더불어 觀念的 知識이 蓄積되어 價値志向의인 判斷이 서서 良識과 行動을 支配하게 될 때 實踐的 行動段階로 옮겨가게 되는 것이다.

傳統的인 選舉文化에서 近代的인 選舉文化, 特히 私益을 排除하며, 公益을 追求하는 價値志向의인 政治倫理에 立脚한 選舉文化로 轉移하는 우리나라와 같은 過渡期에 있어서는 變化를 主導하는 勢力이 必要하다. 웨버(Max Weber)는 大衆에 대한 知識人の 役割을 重要視한다. 그에 의하면 廣義의 知識(Intellektualismus)은 「現世를 意味있는 「秩序界」(Kosmos)로 把握하고 싶어하는 自然的·合理的 要求」(WuG, I, S. 289; vg1., GAzRS, I, S. 253)에 의해서 諸 觀念으로 되는 體系的인 「世界像」(Weltbild)을 構成하는 活動 一般을 意味하고, 知識人이란 狹義의 純知識人만이 아니라 祭司, 官僚, 貴族, 小

市民 등을 意味한다³⁰⁾. 그래서 非知識人大衆이 救援(Heil)을 받고자 하는 要求는 그 自體만으로서는 無定型, 無方向이며, 知識層이 提供하는 「世界像」에 媒介되어서 그 「世界像」에 대한 態度決定의 表現으로 되었을 때 비로소 「救濟」信仰()Erl sungs(-Glaube)으로 定型化되어 確固한 方向으로 志向하게 됨으로서 獨自的인 意義를 獲得하게 된다는 것이다. 또한 웨바에 의하면 歷史的으로 「人間의 行爲를 直接支配하는 것은 利害關心(物質的 關心 및 觀念的 關心)이며 理念이 아니다. 그러나 {理念}에 의해서 만들어진 「世界像」은 때로는 轉轍手(Weichensteller)로서 軌道를 決定하고 그 軌道위를 利害의 力動性이 人間의 行爲를 推進하여 왔다. 말하자면 Idee없는 Interesse는 盲目的이며, Interesse없는 Idee는 空虛한 것」이라고 한다³¹⁾.

政黨은 知識人の 構成體이다. 一般 大衆으로서의 有權者中에는 知識人도 있고, 非知識人도 있다. 政黨人을 包含한 知識人이 秩序있는 合理的인 世界像을 提示하게 되고, 利害關係에 따라 行動하는 非知識人大衆이 이를 理念으로 하여 行動方向을 定하고 推進하게 될 때 歷史的 發展의 意味가 있게 된다. 知識人으로 構成된 政黨은 選舉文化에 있어서의 秩序界, 法秩序를 지키며 合理的인 政策을 公正하게 選擇하는 公明選舉를 理念으로 提示하고, 非知識人大衆이 이 理念에 共感하여 自身들의 利害關係를 이에 따라 追求하게 되는 것을 當然視하여 反復하게 될 때 選舉文化의 變化는 일어나고 發展하게 되어 가는 것이다.

이렇게 해서 知識人으로 構成된 政黨은 歷史를 發展시킬 使命이 있으므로 非知識人大衆에게 公明選舉의 理念을 傳播하여 이를 共感하게 하고 實踐的 行動을 誘發시키게 되는데 歷史發展의 原動力이 있는 것이다. 政治發展의 過渡期에 있는 政黨은 投票者로부터의 得票活動 目的이 第1次的으로 當選에 있는 것이지만, 이는 單純히 地位와 名譽를 獲得하기 위한 것에 그치는 것이 아니라, 當選을 통하여 國家와 社會의 歷史發展에 寄與하고자 하는데에 그 眞正한 目的이 있는 것이다.

30) 折原浩, 「Intellektualismus と Rationalisierung」(大塚久雄編, 「マックス・ヴェーバー研究」, 東京: 東京大學出版會 1979) p. 246.

31) Ibid., p. 247.

V. 結 論

現代民主主義가 代議政治를 採擇하지 않을 수 없는 이상 政黨없이는 그 機能을 다할 수 없을 만큼 政黨은 現代의 大衆民主主義를 위한 必須不可缺의 手段이라고 할 수 있다. 그런데 오늘날 政黨은 그에 相應한 機能을 充分히 다하고 있지 못하고 있으며, 그 機能不全 問題에 관한 뚜렷한 處方箋이 없음에도 불구하고 如前히 政黨에 그 役割을 期待하지 않을 수 없는 것이다.

우리나라는 政治文化와 政治體制로 因하여 政黨의 構造가 民主化되지 못하고 權力의 產物로서 組織政黨을 偽裝하여 왔던 것이 그 特徵이라고 할 수 있다. 이러한 政治文化와 政治體制下에서는 公明選舉가 容易하게 이룩되기 困難하고 따라서 民主政治의 發展을 期待하는 것도 容易하지 않다. 政治權力은 官權이나 金力を 動員하여 與黨에게 有利한 投票를 劃策하고 投票者는 血緣·地緣·學緣等 情實에 의하여 支配되거나 排他的 利己主義에 의하여 私的 親和關係에 의한 人物을 選擇할지언정 合理的인 政策을 選擇하지 않게 되기 때문이다. 이러한 경우 政黨의 機能은 權力의 創出이나 維持에만 沒頭하여 市民生活와 遊離되는 것이 一般的이나, 政黨制度나 選舉制度의 發達과 政黨에 의한 市民教育 및 市民의 政治意識의 成熟으로 因하여 選舉의 風土를 改善해 나감으로서 公明選舉를 이룩하고 選舉文化를 바로잡을 수 있는 것이다. 그래서 우리나라와 같은 경우 政黨의 機能中 投票者의 社會化, 政治的 社會化 機能에 力點을 두어 그 役割을 다하도록 할 必要가 있다.

이러한 政黨의 役割을 다하도록 함에 있어서는 政黨으로 하여금 우선 公明選舉를 이룩하는데 寄與하도록 하는 것이다. 公明選舉는 立候補者와 投票者의 自由意思를 前提로 一定한 룰(rule)에 따라 均等한 競爭을 통하여 合理的인 政策을 選擇할 수 있도록 하는 것이므로, 政黨에 의한 投票者의 社會化機能, 政治的 社會化機能은 이러한 公明選舉에서 發揮되도록 함으로서 政黨이 民主政治의 發展을 위한 役割을 다하게 되는 것이다. 政黨은 多數의 得票를 통하여 政權을 獲得하는 것을 目標로 하지만, 知識人으로 構成된 政黨은 知識人들에 의하여 影響을 받음으로서, 多數의 知識人이 바라고 이에 影響을 받은 國民이 願하는 民主政治의 發展에 寄與하게 될 것이다. 만일 그러하지 못하면 結

局 國民으로부터 外面당할 것이기 때문이다.

이러한 公明選舉가 定着되고 反復될 때 選舉文化는 發展되고 選舉文化의 發展은 民主政治의 發展을 가져오게 하는 것이라고 볼 수 있다면 政黨의 歷史的 使命은 自明해지는 것이다. 選舉文化는 選舉制度和 慣行 및 選舉에 臨하는 思考方式과 行動樣式이라고 할 수 있으므로 政黨이 選舉法을 遵守하여야 함은 물론 選舉慣行 및 思考方式과 行動樣式에 範鑑을 보여 國民들을 啓導하여야 한다. 이는 곧 政黨이 公明選舉를 主導함을 말하는 것이며, 아직도 公益을 外面하고 血緣·地緣·學緣과 같은 私的 親和關係나 排他的 利己主義에 支配되어 投票하는 性向이 높은 非知識人 大衆에게 公明選舉를 통한 民主政治의 發展이라는 理念(Idee)을 심어줌으로서, 그들로 하여금 政治的 利益의 實現과 民主政治의 隊列에서 落伍되지 않도록 大衆을 救濟(Heil)하는 意味가 있는 것이다. 그래서 知的 政黨은 選舉文化의 發展에 寄與함으로서 落伍되는 大衆을 救濟할 使命을 다 하여야 하는 것이다.