

〔政治分野〕

政治先進化를 위한 政治資金·政黨 및 選舉關聯法制的 整備方案*

金光雄**

차 례

- I. 새 시대의 改革要求
- II. 개정되어야 할 政治關係法制
- III. 政治關係法制的 改正方向
 - 1. 政黨法制
 - 2. 政治資金法
 - 3. 選舉法制
 - 4. 國會法制
- IV. 맺는 말

I. 새 시대의 改革要求

새 정부가 내건 개혁의 명제가 현실적으로 하나 하나 실천되어가고 있다. 그 중에서 지금까지는 주로 행정에 관련된 개혁을 시도해 왔으나 현정부는 앞으로 더 큰 과제인 政治改革을 완수하지 않으면 안되는 시대적 요구에 직면해 있다.

* 한국법제연구원 제4회 법제세미나 주제발표 원고

** 서울대학교 行政大學院長

지난 30여년 동안 開發獨裁의 정치에서 물질적 부는 충족될 수 있었는지 모르지만 自由와 正義, 人權과 관련된 상황은 수준 이하에서 맴돌았다. 反民主的 桎梏의 시대상황에서 그 도구적 역할을 政治關係法이 앞장서서 했다고 해도 과언이 아닌 데, 국민을 지배하는 수단으로 활용된 정치관계법의 부당한 제정과 개폐는 주로 비상적인 방법에 의존했다. 1961년의 國家再建最高會議, 1972년의 非常國務會議, 그리고 1980년의 國家保衛立法會議에서 제정되고 개정된 정치관계법의 운명이 이들 법의 성격을 그대로 말해주고 있는 것이다.

국회가 아닌 立法機關에 의한 비상적인 정치관계법의 입법은 국가재건최고회의에서 비롯되었다고 할 것이다. 당시 구정치인들의 政治活動을 묶기 위하여 政治活動淨化法 등을 만들어야 했고, 비생산적으로 보이는 국회와 정당을 효과적으로 統制하기 위한 法的裝置를 마련해야 했다. 당시에 행해진 입법의 내용이 전부 부당한 것은 아니었다고 하더라도, 이를 빌미로 하여 법은 권력을 가진 자의 전유물이자 지배의 도구로 전락하기 시작했던 것이다.

당시 1961년 6월 10일부터 1963년 12월 16일까지 2년 6월 동안 국가재건최고회의를 통과한 법률은 총 1008건(법률수는 704건)이었고, 그 중 정치관계법은 정치활동정화법, 정당법, 대통령선거법, 국회의원선거법, 국회법, 국회사무처법 등 67건이었다.

두번째의 대폭적인 정치관계법의 개정은 維新을 선포한 후 非常國務會議에서 행해졌다. 1972년 10월 23일부터 1973년 3월 14일까지 약 5개월 동안 비상국무회의에서 처리한 법률은 총 270건(법률수로는 242건)이었다. 그 가운데 정치관계법은 모두 23건이다. 국회사무처리에 관한임시특례법, 정당법중개정법률, 국회의원선거법 등이 당시에 통과되었다.

세번째로 1980년 10월 28일부터 1981년 4월 20일까지 약 6개월 동안 존속한 國家保衛立法會議에서 다루어진 법률은 모두 189건(법률수로는 181건)이다. 이 중 정치관계법은 國家保衛立法會議法, 政治風土刷新을 위한特別措置法, 政治資金에 관한法律改正法律, 大統領選舉法, 國會議員選舉法, 政黨法, 言論基本法 등 15건이다.

정치관계법은 그 미묘한 성격 때문에 평상시에는 쉽게 제정되거나 개정될 수 없는 것이다. 그런데 정치관계법의 制定·改正의 역사를 보면 주로 비상시에 대폭적인 제·개정이 이루어진 것을 알 수 있다. 정치관계법 입법에 있어서의 이러한 질차적 흠결이 정치관계법의 파행을 가져오고 나아가 우리의 정치현실

을 어렵게 만들어 왔던 것이다. 따라서 이번 정치관계법의 개정에서는 과거의 정치관계법이 안고 있는 독재정권하에서의 숙명적 수난사를 감안하여 나라의 주인인 국민을 존중하고 여야가 공정하게 국정에 참여할 수 있도록 개정의 방향이 摸索되어야 할 것이다.

Ⅱ. 개정되어야 할 政治關係法制

단행법이 아닌 복합법으로서의 政治關係法은 크게 두 가지 성격의 법을 포괄한다. 하나는 「政治的自由」에 관한 법이고 또 다른 하나는 「統治機構의 組織」에 관한 법이다. 政治的自由, 즉 정치활동의 자유에 관련된 법률로는 政黨法, 政治資金에 관한法律 및 選舉法 등이 있고, 이 외에도 言論基本法, 集會와 示威에 관한 法律, 社會團體登錄에 관한法律, 請願法 등이 이 범주에 속한다. 그리고 統治機構의 組織에 관한 법률로는 國會法, 政府組織法, 法院組織法, 憲法裁判所法 등이 있다.

이들 정치관계법 중 이번 발표에서 논의의 대상으로 삼는 것은 정당, 정치자금, 선거, 국회에 관련된 법률들이다.

정치관계법이 성격상 이처럼 둘로 나뉘기는 하지만 이번 논의의 대상이 되는 네가지의 법률은 한 테두리안에서 서로 연관관계를 가지고 있다. 민주정치 근거는 政黨이고, 정당은 선거에서의 승리를 절대목표로 삼고 있다. 정당의 운영과 선거운동에는 많은 정치자금이 소요된다. 그리고 정당이 행하는 기능 중에 중요한 것이 國會에의 진출과 활동이다.

정치적 자유와 대의의 뜻을 구현하기 위해서 助長과 規制의 두 얼굴을 가진 채 원용되는 이들 법은 정치활동을 정당화시켜주고 동시에 발전시킬 수도 있지만 반대로 정치를 한 세대 뒤로 퇴보시킬 수도 있다.

지난 어두운 시대의 정치사에 대한 책임을 정치관계법으로만 돌릴 수는 없는 일이다. 보다 큰 책임은 어디까지나 법의 정의를 악용한 부도덕한 정치인의 의식과 잘못된 정치적 관행에 있다. 그러나 정치개혁의 첫걸음은 파행적인 정치관계법의 整備에서부터 출발하며 그 제도적 완성 또한 법제화에 달려 있는 것이므로 정치관계법제의 정비의 중요성이 여기에 있는 것이다.

Ⅲ. 政治關係法制의 改正方向

1. 政黨法制

한국의 정당이 無定型의 아메바와 같다는 표현은 정당의 正體性에 관해 회의
를 느끼는 많은 사람들의 인식을 반영한 것이다. 한국의 정당은 한마디로 私黨
性이 강하고 서양에서 말하는 名士政黨의 수준을 넘지 못하고 있다. 그렇다고
한국의 정당을 이끄는 사람들이 명사이고 정치엘리트나 하는 것도 의문이다.
이번 재산공개를 통해서 보면 그들은 오히려 「賤民政治人」이라고 해야 마땅할
것이다. 따라서 온 국민의 정당이고 온 국민의 지지를 받는다는 주장은 하나의
수사학적 표현이나 욕심에 불과하다. 사당성이 강해 당수 개인의 인물중심적
정당이 되어버린 것도 한국정당이 안고 있는 가장 큰 명제가 아닐 수 없다.

이 나라의 정당은 또한 혁명으로 탄생한 정권의 도구 구실을 하는 것에 불과
했고 따라서 국회가 行政府의 시녀노릇을 하듯이 “정당도 집권당으로서의 자
율성을 잃고 行政府에 대해 복종적인 자세를 취하는 경향을 보여왔다”.¹⁾ 그것
은 선거가 끝나고 나서 집권당이 생기긴 해도 으레 권력을 장악하는 것은 엘빈
토플러의 표현대로 ‘보이지 않는 정당’, 즉 관료라는 사실과 일치한다. 우리나라
의 경우 지금까지의 정치에서 정당은 집권당이건 야당이건간에 중요한 변수
의 역할을 못하여왔고 정치는 정당이 아닌 또 다른 權府에서 좌지우지했기 때문
에 정당이 새롭게 태어나야 한다는 것은 새로운 시대의 명제가 아닐 수 없다.

정당이 다시 태어나기 위해서는 우선 당내 민주주의를 정착시키는 것이 시급
하다. 지금까지는 政治狀況이 비민주적이었기 때문에 당내의 비민주성에 대해
서는 눈을 감아주는 분위기였으나 이제 더 이상 이 문제에 대해 너그러울 수만
은 없다. 정당은 官僚組織과 같이 일사분란하게 움직일 필요는 없다. 조직이 비
대하고 인원이 많아 관리비용이 많이 드는 정당을 유지하는 것은 지극히 후진
적인 정치의 한 양태이다.

정당의 비민주성은 무엇보다도 下向式 公薦方式에서 비롯되는 것이라고 아
니 할 수 없다. 公薦方式의 비민주성에 관해서는 벌써부터 의견이 분분하였

1) 윤영오, 「경쟁과 타협의 정치문화」, 『한국발전』, 1993 봄, 39면.

다. 특별당비라는 명분을 내세워 공천때 獻金을 받는 것을 포함해서 고쳐야 할 것이 한두 가지가 아닌 것이다. 공천장사를 하는 것부터가 정당의 유지와 선거에는 돈이 든다는 기존의 인식에 바탕을 둔 것이다. 이 「검은 정치」에 대해 갖고 있는 고정관념을 바꾸는 것이 화급하다.

공천제도를 지구당 주도의 민주적인 절차에 의해 운영하도록 당장 법으로 강제할 수는 없다고 하더라도, 선거와 정당에 관련된 법제를 정비하여 간접적으로 당내 민주주의를 보장할 수 있는 방향을 모색해야 할 것이다.

두번째로 거론할 수 있는 것이 정당의 政策政黨化이다. 6공화국 이후부터 부분적으로 정당의 정책연구 노력이 보이기는 했지만 그 수준이 행정부의 그것에 미치지 못해 정책정당의 모습이 확연히 드러나지 않는다. 현재로는 정책연구부서도 있고 전문위원들도 있으나 앞으로 정당은 독일처럼 산하 정책연구소에서의 본격적인 연구를 바탕으로 政策代案을 제시하든가 대학의 도움으로 연구의 깊이를 더해 政策政黨으로 발돋움하든가 해야 할 것이다.

정책정당화를 위해서는 여러가지 외부적인 조건들이 갖추어져야 하지만 우선 정당의 정책연구비용이 공적인 방법에 의해 조달될 수 있어야 하며 의원들의 연구활동을 위한 여건이 마련되어야 할 것이다.

세번째로 이야기할 것은 政黨設立의 자유이다. 헌법에 보장된 정당설립의 자유가 정당법에서의 까다로운 조건 때문에 훼손되고 있는 것이 현실이다. 이를테면, 중앙당과 일정 수의 지구당이 구성되어야 한다거나 지구당별로 당원이 몇명 이상이어야 한다는 것과 같은 것이 문제이다.

정당설립은 반드시 국회의원이거나 대통령 입후보자를 내지 않더라도 地方政治의 水準에서 정당결성을 상정할 수 있을 터이다. 농촌지역에는 農民黨이, 산업지역에는 勞動黨이, 그리고 공해지역에는 綠色黨이 결성될만한 데도 그런 움직임도 없고 그런 것을 가능하게 할 제도적 장치도 없는 셈이다.

그러니까 선거철이 되면 기존 정당의 공천을 받기 위해 이리저리 오가며 갖은 비도덕적 수단을 강구하게 된다. 또한 당선이 되더라도 소속정당을 쉽게 떠나 「정당과의 일체감」이라는 것을 찾기 어렵다.

네번째로 지적할 것은 정당가입의 자유이다. 정당법의 黨員資格制限條項(제 17조 단서)은 공무원, 교원, 언론인 등은 당원이 될 수 없도록 하고 있는데 이는 헌법에 보장되어 있는 政黨加入脫退의 자유에 반하기 때문에 폐지되어야 한다는 주장이 강력히 제기되고 있다.²⁾ 공무원, 교원, 언론인 등 교육수준이 높고

민주주의적 소양이 있는 사람들이 정당에 가입하는 것 자체를 금지하는 것은 지나치다 할 것이다. 다만 이들이 직분에 반하는 정치활동을 하지 못하도록 하는 정도에서 그쳐야 할 것이다. 끝으로 이야기하고 싶은 것은 전국구 제도인데, 이 제도의 이론적·현실적 문제점들 때문에 여·야 모두 폐지 또는 개선을 검토하고 있다고 한다. 이번 기회에 전국구 제도가 憲法精神에 맞는지부터 철저히 검토해야 할 것이다. 또한 지난 총선후 전국구 의원의 당적 변경으로 야기된 문제들도 앞으로 재발되지 않도록 해야 할 것이다.

정당법제의 개정문제는 “정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”(정당법 제2조)으로서의 성격을 갖추고 역할을 충분히 하고 있는가에 대한 의문에서부터 출발하여 개선책을 마련하여야 할 것이다. 다시 말하면 오늘의 우리 정당이 계층적 민의를 대변하는 진정한 의미의 정당이며 黨員이 政治的 自我를 갖고 그것을 제대로 펴는 당원이나는 질문에 대한 답을 할 수 있어야 한다. 그러면서 兩黨制의 구도가 마땅한지 아니면 多黨制의 구도가 적절한지의 논의도 필요하고, 동시에 야당의 역할을 높여 정당정치를 활성화시키고 「입법적 공백」도 메우는 제도적 보장이 있어야 한다는 논의도 이어져야 할 것이다.³⁾

2. 政治資金法

정치자금에 관한 법률이 제정된 것은 1965년 제3공화국때의 일이지만, 1980년 제5공화국이 들어서면서 헌법에 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다”(제7조 3항 후단)고 규정하여 정당운영자금의 국고보조제를 채택하였다. 동법의 제1조는 “이 법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출상황을 공개함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다.

좀 회화적이긴 하지만 정치자금법은 정치풍토의 쇄신과 道義政治의 구현을 통하여 새로운 政治秩序를 확립하려는 제5공화국의 정치이념을 반영하기 위해 개정된 것이라고 보아야 할 것이다. 그러나 그 후의 정치현실을 돌이켜보면 道

2) 최대권, 「정치개혁을 위한 몇가지 생각(I)」, 『법학』 33권 1호, 1992. 3, 173면.

3) 박상철, 「정당관계법의 개선방향」, 『문민정부와 법제개혁방안』, 한국공법학회 제35회 학술 발표회, 1993. 3.20.

義政治나 道德政治와는 거리가 너무나 먼 타락정치로 10여년동안 일관해 와 오늘에 이르고 있다고 평해야 할 것이다.

법에 규정한대로 정당은 정부의 예산으로부터 國庫補助를 받았고, 경제단체로부터 寄託金을 받았으며, 개인별로 구성된 후원회에서 寄附金을 받았다. 그럼에도 불구하고 이 법이 사문화될 수 밖에 없었던 두 가지 명백한 이유는, 정당과 후원회의 회계보고가 허위로 형식에 그치고 말았다는 사실과 정치자금이 이 처럼 공개된 통로를 통해 전달되는 것 말고도 여러 음성통로를 통해 전달되었다는 사실이다. '수입과 지출상황의 공개'라는 것은 언어적 표현에 불과했을 뿐 거개가 지하에 묻혔다. 그런 상황에서 공명정대한 정치적 경쟁을 기대한다는 것은 緣木求魚에 불과할 따름이다.

독재정치에서와 마찬가지로 민주정치에서도 政治費用은 들게 마련이다. 그러나 政治後進國일수록 선거때 드는 대표비용을 포함하여 정치비용이 너무 많이 드는 것이 현실이다. 후진국이 아닌 일본의 정치에서도 정치자금이 많이 소요되는 것을 보면 정치비용은 선후진에 관계없이 아마도 그 나라의 文化習慣과 관계가 있을 성 싶다. 우리나라 일본의 경우에 평소에 면식도 없는 과객에게 베푸는 습관 내지는 잔치문화가 성행해 왔던 버릇의 연장선상에서 생각될 수도 있는 것이다.

우리의 선거운동의 양태는 서양처럼 自願奉仕者들이 어느 후보를 꼭 당선시켜야 원하는 정책이 구현되고 지역사회가 발전할 수 있겠다는 생각에서 후보자의 선거운동원이 되는 것이 아니기 때문에 組織可動費에 막대한 비용이 들 수 밖에 없는 그런 형상이다. 상대적으로 나아졌다는 지난 대선에서도 관권선거의 양상은 크게 바뀌었지만 금권선거는 그 액수를 가늠할 수 없이 법정선거비용을 10배, 20배 초과하는 상상외의 비용이 지출되었을 것이라고 한다.

민주정치를 하려면 선거에서 정치자금의 지출이 법정한도를 지키고 투명해야 한다는 것은 웨언을 요하지 않는다. 앞으로의 선거가 금권선거가 되지 않도록 하는 것이 새롭게 지향하고 있는 政治改革을 이루는 첩경이기 때문에 정치활동의 기저가 되는 정치자금에 관한 대책신이 뒤따라야 할 것이다.

정치자금과 관련된 법제 중 개선사항을 몇가지만 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 法定選舉費用을 현실화하고 그 한도를 준수하도록 하는 엄격한 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

둘째는, 선거비용의 염출을 법에 정해진 방법 이외에 음성적으로 하지 않도록

록 하는 것이다.

셋째, 정치비용의 지출명세서를 공인회계사의 감정을 거쳐 중앙선관위가 감사할 수 있도록 하는 것 등을 상정해 볼 수 있다.

이상과 같은 장치들이 마련되고 제대로 기능하게 하기 위한 이상적인 방법은 정치자금을 자의에 의해 당원이 된 사람들이 내는 黨費에 전적으로 의존하게 하는 것이다. 후원금의 각출도 그 지지기반이 훨씬 넓어진 바당 위에서 가능해야 하고 기탁금도 경제단체가 마지못해 내는 상황이라면 결코 바람직하다고 할 수가 없다.

문제는 이 길이 쉽지 않다는 데에 있다. 이 나라에서 국회의원이거나 지방의회 의원이 되겠다는 사람을 빼놓고 누가 흔쾌히 당비를 내겠으며 자신과의 이해상관없이 누가 후원금을 선뜻 내겠느냐는 것이다. 이런 문제와 결부시켜 미국처럼 정치이념이나 정책투표성향을 보고 후원금을 지원하는 PAC(Political Action Committee)같은 것을 우리도 생각해 볼 수도 있겠고 또 이것은 정치와 이익단체와의 연결선상에서 긍정적으로 고려해 볼 수도 있겠으나 貿易特惠資金으로 의유하거나 수서특혜에 연루되어 범법자가 되어버리는 정치풍토에서 로비활동이라는 것이 미국의 성격과 다르다는 점을 감안해야 할 것이다.

따라서 정치자금과 관련된 법제의 개정방향은 선거를 치를 때 드는 과도한 비용을 감안해 아무래도 選舉公營制 쪽으로 가는 것이 옳을 듯 싶다. 선거공영제에 관해서는 선거법제의 개정방향에서 재론하겠지만 정당과 개인 후보자가 비리의 타성에서 벗어나지 못한다면 국가가 개선의 길을 모색할 수밖에 없는 것이다. 따라서 선거에 드는 비용을 國庫에서 충당하면서 최소한의 비용으로 선거를 치를 수 있도록 하는 것이 정치자금에 관련된 관행을 고치는 實效性 있는 방법이라는 생각이 든다. 더욱이 이제는 김영삼대통령이 청와대에서 정치자금을 받지 않겠다는 혁명적 선언을 했고, 지난 국회의원 보궐선거에서도 공명성에서 진일보한 選舉樣相이 나타났기 때문에 희망을 걸어도 되지 않겠느냐는 느낌이 든다.

한편 정당운영비의 국고보조문제는 재검토할 필요가 있다. 선거비용을 부담하는 것은 몰라도 정당의 운영비를 국고로 부담하는 것은 정당이 국가기관이 아니라는 이유로 정당화될 수 없다는 견해가 있다.⁴⁾ 이 이외에도 최교수는 기

4) 최대권, 『법학』 제33권 2호, 1992. 9, 100면.

성 정당에 대해서만 국고보조금을 지원하는 것은 헌법상의 평등원칙에 반하는 위헌제도라고 주장하는⁵⁾ 것을 참고할 필요가 있다. 이는 독일의 제도와 같은 것으로 독일도 정당운영활동비를 국고로 보조하는 제도를 두었으나 違憲判決이 있는 후 이를 폐지하였다.

3. 選舉法制

選舉法制의 개정에 관한 의견은 정치관계법 중 가장 활발하게 개진되어 왔다. 지난 1987년 12월에 大選이 있고나서부터 1991년의 地方自治選舉, 그리고 작년의 제14대 국선과 대선을 치르면서 선거법제의 맹점을 경험하여 그 개정의 필요성이 높아졌다. 한마디로 말해서, 정치참여를 보장하는 취지의 선거법이 불신을 전제로 한 規制一邊倒의 규정을 해놓다 보니까 법은 지켜지지 않고 선거는 과열되어 정치에 대한 혐오감만 조장하는 결과를 빚은 것이 지금까지의 선거사가 남긴 양금이었다. 정치관계법 중 가장 잘 지켜지지 않아 사문화된 것이 선거법이고 가장 많은 비난의 대상이 된 것도 이 선거법제이다.

選舉法制의 改革은 두 가지 점을 유의하여야 한다. 첫째는 물론 선거의 공정성 확보이며, 둘째는 선거의 자유의 확대이다. 이 두 가지 중 어느 하나도 소홀히 생각되어서는 안되며 어느 하나를 위해 다른 하나가 희생되어서도 안된다.

유감스럽게도 현행 선거법은 包括的 制限規定을 비롯해서 여러 규정이 억제와 規制 일변도로 일관하고 있어서 진정한 의미의 민주정치를 구현하기가 매우 어렵게 되어 있다. 유권자와 후보자간의 「政治的 距離」를 좁히기 보다는 떼어놓으려는 규정으로 일관하고 있어 유권자는 후보자를 잘 모르는 채 투표권을 행사할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 선거법제의 개정방향은 선거를 공명정대하게 치르는 것은 물론이지만 유권자가 후보자를 충분히 숙지할 수 있도록 후보자가 유권자에게 접근할 수 있어야 하며, 동시에 후보자도 자유롭게 경선헌 수 있도록 法的裝置가 마련되어야 한다.

개정되어야 할 선거법의 내용을 구체적으로 몇가지만 예시하면 다음과 같다.

첫째, 선거운동에서 항상 문제가 되는 것이 사전선거운동이다. 선거운동은 통상 등록마감 후부터 선거일 전일까지 할 수 있고, 그 기간은 20일 정도인데

5) 최대권, 전계서, 101면.

늘 말썽의 소지가 있는 것이 정당활동을 빙자한 선거운동이다. 정당에 속하지 않은 후보자는 형평에 어긋나는 상황에서 선거운동의 기회를 박탈당하고 있는 셈이다. 더욱이 정당은 정당대로 갖은 탈법의 수단을 강구하며 명목적인 당원에 불과한 사람들에게 선거운동을 한다. 이 문제를 극복하기 위해서는 아예 선거운동기간을 못박지 않는 것이 나올지도 모른다.⁶⁾

둘째, 선거법에서 가장 반대의견이 많이 개진된 규정이 대선법의 경우 제 35조이다. 이른바 포괄적 제한규정이라고 해서 “선거운동은 이 법에 규정된 이외의 방법으로서는 할 수 없다”고 하여 민주주의에서 선거의 自然性과 日常生活性에 배치되는 규정을 하고 있는 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 선거에서는 후보자와 유권자가 늘 자연스럽게 접촉할 수 있어야 하는데 이를 막는 규정들로 일관하고 있으니 基本精神에 相馳된다고 하니 할 수 없다. 물론 타락의 여지를 사전에 제거하기 위한 것임을 모르지 않으나 지난 대선이후 국민의 선거에 관한 인식이 차츰 바뀌어 갈 것 같으니 차제에 자연스러운 선거를 생활화하는 規定方向을 모색하는 것이 바람직하다.

셋째, 지난 1988년의 선거법전문개정으로 전국구의석배분이 과거와는 달리 제1당에게만 유리하게 규정한 것은 아니나 아직도 得票率보다는 議席比率에 따라 배분하고 있어 제1당이 프리미엄을 얻고 있다. 전국구제도는 공천장사의 문제를 포함해서 더 이상 존치할 가치가 없다. 따라서 차제에 그 취지를 살려 比例代表制 또는 정당명부식 비례대표제⁷⁾의 도입을 고려해 봄직하다.

넷째, 選舉區를 재조정할 필요가 있다. 선거구간의 인구불균형의 문제는 투표가치의 불평등문제까지 야기하고 있다. 예를 들어 전북 옥구군의 인구는 7만 1천명이고 서울 송파율구의 인구는 35만을 넘는다. 이 경우 최대인구 편차는 1 대 5인 것을 쉽게 알 수 있다. 이 이외에도 분구가 안되어 불평등한 사례는 허다하다. 이 문제와 직결되는 것으로 서울특별시의 국회의원수가 과소대표되어 있는 사정을 시정하여야 할 것이다.

다섯째, 선거제도는 어떤 이유로도 지금보다는 더 강화된 공영제를 채택하는 것이 바람직하다. 선거를 정당과 개인후보자에게 맡겨 놓으니 갖은 탈법을 자행한다. 따라서 選舉公報는 물론 선거포스터며 유인물의 관리도 선관위에서

6) 이남영, 「현행선거법, 현실적 방안모색」, 『한국발전』, 1993년 봄, 43면.

7) 양건, 「국회의원 선거제도 개혁의 방안」, 『사회과학연구』 창간호, 1992, 209~217면.

하는 것이 바람직하다. 선거 때마다 홍보전에서 낭비하는 비용을 절감하는 것이 선거분위기도 바로 잡는 계기가 될 것이다.

여섯째, 이번 선거법 개정에서는 選舉日字를 대강의 범위를 정해서라도 법에 못박는 것이 중요하다. 선거에 임박하면 늘 언제 선거를 할 것인가를 가지고 여야가 줄다리기를 한다. 선거날짜는 일상생활에도 영향을 미치기 때문에 미리 알고 있는 것이 계획을 세우는데도 도움이 된다. 끝으로 현재 선거법은 大選法, 國選法, 그리고 地選法 등에 규정된 내용이 일치하지 않아 중앙선관위에서 統合選舉法을 추진하고 있으므로 선거법의 일원화 작업도 게을리 말아야 할 것이다.

이번의 선거법 개정은 다음의 선거만을 위한 여·야의 이해관계의 짜깁기가 되어서는 안된다. 장기적으로 운영할 수 있는 공정하고 미래지향적인 선거법이 마련되어야 한다. 그러기 위해서는 선거법의 整備作業을 누가 담당할 것인가 하는 것이 중요하다. 물론 여·야가 합의해서 선거법을 개정하는 것이 입법권을 국회에 부여한 취지에 맞는다. 그러나 엄밀히 말하면 여당과 야당은 선거라는 게임의 당사자이기 때문에 공정한 제3자의 시각을 유지하기가 힘들다. 국민의 의견은 고사하고 무소속 의원이나 장래 입후보를 희망하는 인사의 의견은 반영되기 힘든 것이다. 공정한 제3자의 시각을 반영할 수 있는 방안이 모색되어야 하며 하나의 대안으로 선거관리위원회가 선거법 정비작업에 참여하여 조정자의 역할을 하도록 하는 방안이 가능할 것이다.

4. 國會法制

국회가 국민의 대의기능을 제대로 수행하지 못한 것이 법제상의 잘못 때문만은 아니겠지만, 國會法도 예외없이 개정의 대상이 되지 않을 수 없다. 그것은 앞서 지적했던대로 현재의 국회법이 삼권분립상 국회를 명목으로나마 유지하기 위해 구색을 갖추는 정도로 생각했던 과거 독재정치의 유산이기 때문이다. 그러한 시대상황에서 국회가 정치의 중심이 되지 못했고 국회의 운영은 늘 파행을 거듭했다. 그러한 국회를 국민이 성원할 리 만무하다. 국민의 60%가 “지금과 같은 국회는 없는 것이 낫다”고 답한 적도 있다.⁸⁾ 따라서 국회법제의 개

8) 김광웅, 김학수, 박찬욱, 『한국의 의회정치』, 박영사, 1991, 128면.

정방향은 국회가 활발한 토론을 토대로 대의기능을 제대로 수행하고 정치의 중추가 되어 국민의 지지를 받도록 하는 것이다.

국회법은 지금까지 스물다섯 차례에 걸쳐 고쳐졌다. 그 중 全文改正만 다섯 번을 했다. 법을 자주 고치는 것은 필요에 따라 불가피한 면이 없지 않겠지만, “절차를 바꾸고 손질하자면 끝이 없으며 빈번한 국회법의 개정은 정상적인 국회운영에 도리어 지장만 초래하여” 바람직하지 않다는 의견을 國會運營에 탁월한 식견과 경험을 갖춘 원로 國會人 한 분이 지적한 적이 있다.⁹⁾ 이번의 개정 작업 이후에는 국회법의 개정작업이 반복되지 않도록 합리적인 국회법을 탄생시켜야 할 것이다.

국회법 중 개혁의 필요성이 확인된 부분에 대해서 몇가지 개정의견을 제시하기로 한다.

첫째, 三權分立의 정신을 존중하는 뜻에서 國會議長이 黨籍을 갖지 않는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 동시에 의장은 초당적인 입장에서 국회의 질서를 바로 잡으면서 국회의 위상을 높여야 한다. 지금까지 국회의 亂脈相에 대한 상당한 책임은 의장이 무선 마이크를 잡고 날치기 통과를 자행하면서 집권당의 전위적 역할을 했다는 데 있다. 이런 구도에서 벗어나는 것이 시급하다. 의장이 국회의 질서를 바로잡기 위해서는 의장의 議員懲戒權強化를 비롯해서 상당한 권한이 부여되어야 한다.

둘째, 國會本會議 운영에서 지적되는 것으로는 의원의 대정부 발언이 있다. 매회기마다 여러번 반복되는 대정부 발언을 하기보다는 정기국회에서만 하는 것이 어떠한 의견이 있다. 우리 국회가 常任委員會 중심으로 운영되는 사정을 감안하여 앞의 의견이 타당할 수도 있겠으나 본회의는 본회의대로 통합성을 고려하지 않을 수 없으므로 綜合政策的인 성격과 汎委員會의인 성격의 취지를 살릴 수 있는 방향으로 본회의의 운영을 고려해야 할 것이다.

셋째, 상임위원회의 운영에서 가장 개선해야 할 것은 小委員會의 회의록을 작성하는 일이다. 그 필요성과 당위성은 채언을 요하지 않는다. 그리고 상임위와 관련지어 지적할 조직적인 문제로는 다른 위원회보다도 豫算決算委員會를 상임위원회화해야 한다는 것이다. 국회의 對行政府 견제기능 중 가장 효과적인 것이 예산결산에 관한 심의인데 지금까지의 관행은 정기국회때 마다 다른 일로

9) 이호진, 「국회법 - 개혁보다는 활용의 묘를」, 헌법부설법령의 개정방향(2), 126~130면.

시간을 보내다가 막바지에 이르러 충분한 심의를 하지 못하고 전격 통과시키곤 했다. 그 폐단을 이번 의회개혁에서 반드시 고쳐야 할 것이다.¹⁰⁾

넷째, 국회의 운영과 간접적으로 관련되지만 매우 중요한 것으로 국회의 開院日字를 법으로 정하는 것이 필요하다. 총선이 끝나고 나면 여야가 개원협상을 하면서 아까운 세월을 허송한다. 길게는 5개월을 보낸 적도 있었다. 선거일과 더불어 선거가 끝나고 얼마후라고 정해놓는 것이 국회의 정상적 운영을 도모하고 정치적 예측가능성을 높이는 첩경이 된다.

다섯째, 의회개혁에서 빼놓을 수 없는 것이 國會事務處 재편인데, 여기서 긴 논의를 피하나 앞으로 지향해야 할 것은 입법직 공무원의 「官僚化」이다. 관료화라고 하면 우리의 통념이자 편견은 나쁜 의미를 갖는 것이라고 생각하나 관료조직이 없으면 아무 일도 遂行될 수 없음을 감안하여 계획과 집행에서 능률적인 철저한 官僚化가 되어야 한다는 뜻이다. 그렇게 됨으로써 행정부와 더불어 의회도 민주화가 되는 「이중 민주화」(double democratization)현상이 이루어진다고 한다. 끝으로 국회가 대의의 장으로서 토론이 활발해지고 국가의 정책을 제대로 심의하려면 정당을 초월해서 의안에 따라 당의 입장과 다른 의사를 표출할 수 있는 크로스 보팅이 보장될 수 있는 장치의 마련을 고려해 볼 만 하다.

IV. 맺는 말

정치관계법은 일명 憲法附設法令이라고 한다. 헌법과 직결되어 있으면서 그만큼 기본법으로서의 성격을 지니고 있다. 그리고 그런 성격때문만이 아니더라도 정치관계법은 汎法的인 위상이 강해서 많은 부문에 영향을 미친다고 하지 않을 수 없다. 따라서 정치관계법이 어떻게 제정 또는 개정되었으며, 또 어떻게 집행되고 있는나는 한 나라의 法統을 지키는 토대이자 지표 그 자체라고 생각 된다.

정치관계법의 개정에서 명심할 것은 우리가 지킬 수 있는 규정으로 고쳐야 한다는 점과 장기적인 안목이 필요하다는 점이다. 현실성을 충분히 감안하면서

10) 강신태, 「예산과정의 개혁과제」, 『새정부의 재정개혁 - 예산 이대로 써서는 안된다』, 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소 주최 심포지엄, 1993. 4. 2.

도 당장 눈앞의 상황적 이해에 얽히지 않는 시각을 견지해야 한다는 뜻이다.

앞으로 나라 개혁을 이끌어 가면서 사회개혁·경제개혁·행정개혁 등 수없이 많은 개혁을 해나가는 과정에서 정치개혁이 동시에 수반되지 않고서는 다른 개혁이 아무런 의미가 없음을 다시금 확인하고자 한다.