

정치 관련법의 문제와 개정 방향

성낙인

1. 글머리에

주권자인 국민의 정치적 의사에 기초한 헌법의 틀 속에서 정치제도가 작동하며, 헌법상 정치제도의 틀 속에서 정치관계법이 정립된다. 한국 헌법상 정치 질서의 출발점은 국민주권주의이며, 추구하는 정치적 이념은 자유민주주의이다. 따라서 정치제도의 정립에 있어서도 자유민주주의 이념을 구현하는 법과 제도가 정립되어야만 한다.

헌법상 정치제도의 실질적이고 구체적인 구현과 관련된 법제가 바로 정치관계법이다. 정치관계법의 범주에 포섭될 수 있는 법제는 매우 방대하다. 그 중에서 특히 정치 개혁과 직접적으로 관련이 있는 법률들은 대체로 다음과 같이 구분할 수 있다.

첫째, 주권자인 국민이 그 대표를 선출하는 절차 및 방식과 관련된 사항은 '공직선거 및 선거부정방지법'으로 정립되어 있다.

둘째, 정치 활동과 관련된 법률로는 국회법, 정당법, '정치자금에 관한 법률', 선거관리위원회법, 공직자 윤리법, 인사청문회법, '국정조사 및 감사에 관한 법률', '국회에서의 증언 감정 등에 관한 법률' 등이 있다.

셋째, 그밖에 정부의 활동과 관련해서는 정부조직법, '대통령직 인수에 관한 법

를, 지방자치법 등이 있고, 사법 개혁과 관련된 법률로는 법원조직법, 헌법재판소법, 검찰청법, 특별검사제 등이 있다.

이 중에서 셋째 사항과 관해서는 독자적으로 따로 논의의 장이 마련되어야 할 것이다. 즉 정부 조직의 개혁 방향이나, 사법 개혁의 방향에서 논의가 가능할 것이다. 따라서 본고에서는 그 범위를 첫째와 둘째 사항으로 한정해 논의하고자 한다.

2. 공직선거법의 문제점과 개혁 방향

(1) 의의

종래 국회의원 선거법, 대통령 선거법, 지방의회의원 선거법 등 선거관련법률들이 개별적으로 제정되어 있었으나 김영삼 대통령 시절인 1994년에 ‘공직선거 및 선거부정방지법’이라는 단일 선거법으로 통합됐다. 이 법률을 줄여서 공직선거법 또는 통합선거법이라고 명명하고 있다.

공직선거법은 국가적 차원에서 실시되고 있는 선거에 관해서 총괄적으로 규정하고 있다. 그 선거는 대통령 선거, 국회의원 선거, 4대 지방 선거가 있다. 그런데 단일의 선거법을 정립해 선거에 관련된 사항을 통일적으로 규율한다는 점에서는 긍정적인 측면이 있지만, 여러 선거를 동시에 규율하다보니 거의 매년 실시되는 선거 때만 되면 선거법이 개정되기 때문에 선거법이 개정의 연속으로 누더기화하고 있다. 실제로 1994년 공직선거법 제정 이후 17번이나 개정됐다. 그래서 공직선거법을 개별 법률로 환원하자는 논의가 제기되기도 한다. 그러나 공직선거법이 나름대로 정립되어 있는 상황이고 보면, 다시 옛날과 같이 되돌아 갈 수도 없는 실정이다. 이제 주어진 공직선거법의 틀 속에서 최적화 과정을 거치는 수밖에 없다고 본다. 공직선거법의 문제점과 개정 방향을 적시하면 다음과 같다.

(2) 선거제도의 개혁 방향

현행 대통령 국회의원 4대 지방 선거에서는 부분적으로 비례대표제를 도입하고 있기는 하지만 원칙적으로 상대적 다수대표제를 채택하고 있다. 선거제도 개혁에서는 선거구의 규모와 대표의 결정 방식이 핵심적 논의의 대상이다. 그런데 일반적으로 소선거구제에서는 다수대표제를, 중 대선거구에서는 과거에 소수대표제를 채

택하기도 했으나 오늘날 일반적으로 비례대표제를 채택하고 있다. 선거별로 논의를 세분하면 다음과 같다.

첫째, 전국을 단일 선거구로 할 수밖에 없는 대통령 선거는 1인만을 선출하기 때문에 다수대표제를 채택할 수밖에 없다. 그런데 현행의 상대적 다수대표제는 유효투표의 과반수도 획득하지 못한 후보가 당선되어 결과적으로 국민적 정당성에 의문이 제기되고 있다. 특히 후보자의 난립이 심할 경우에 유효투표의 3분의 1도 획득하지 못하고 대통령에 당선된 예도 있다. 그래서 소위 결선투표제를 통한 절대적 다수대표제를 도입하자는 논의가 있다. 이 제도는 현실적으로 두 번의 선거를 실시해야 하는 문제점이 있다. 하지만 오늘날의 선거는 군중 동원식에서 언론을 통한 선거 내지 인터넷 선거로 운동 방식이 변화하고 있기 때문에 두 번 시행하는 선거의 부담이 상당히 감소했다고 본다. 이에 따라 절대적 다수대표제의 폐해가 상당히 보전될 수 있으므로 결선투표제를 도입하는 방안도 신중히 검토해 볼 필요가 있다.

대통령 임기와 관련하여서는 5년 단임제가 논란이 되고 있다. 한국 민주주의의 실패 원인 중 하나가 바로 대통령의 장기 재임에 따른 병폐라는 인식으로 인해 5년 단임제를 실시하고 있으며, 적어도 그에 관한 한 세 명의 대통령이 임기를 마치고 퇴임함으로써 소기의 목적을 달성하고 있다고 평가할 수 있다. 특히 5년 단임제를 대신해 미국과 같이 4년 중임제를 도입할 경우 초임을 마친 대통령의 중임운동은 새로운 부정선거의 불씨를 제공할 소지가 있기 때문에 신중을 기해야 할 것이다. 아무튼 대통령 선거와 관련된 논의 사항은 헌법 개정 사항이기 때문에 헌법 개정과 관련해 따로 논의되어야 할 것이다.

둘째, 국회의원 선거제도는 소선거구 상대적 다수대표제와 전국선거구 비례대표제를 채택하고 있다. 현행 전국선거구 비례대표의 의석 배분은 각 정당이 지역구 선거에서 획득한 유효득표율에 따라 이뤄진다. 그러나 전국선거구 비례대표제는 헌법재판소의 한정위헌결정으로 어떤 형태로든 새로운 제도로 바뀌어야 한다. 그렇다면 앞으로의 제도 개혁에 있어서는 이미 2002년 광역의회의원 선거에서 실시한 바와 같이 정당투표제를 도입할 수밖에 없다. 다만 정당투표제를 도입할 경우에 전국선거구로 할 것인지, 아니면 권역별선거구로 할 것인지의 문제가 남아 있다. 그런데 현재와 같이 46석에 불과한 비례대표 의석으로는 경우에 따라서 아주 적은 수의

의원밖에 배정받지 못하는 선거구가 발생할 수 있기 때문에 비례대표제의 의미가 반감될 소지가 있다. 그렇다고 지역구 수를 축소하다보면, 헌법재판소가 제시한 지역구간 인구 편차의 기준인 3:1을 지키는 한에 있어서, 지방 군소 시 군의 경우에는 여러 시 군을 합친 지역구 확정 때문에 지역구 국회의원의 지역대표성이라는 의미가 반감될 수밖에 없다. 따라서 국회의원 인원을 15대 국회처럼 299명으로 늘리는 한이 있더라도 권역별 비례대표제를 실시하는 것이 가장 바람직하다. 더 이상적인 것은, 지역구 상대적 다수대표제로 선출되는 의원과 권역별(대선거구) 비례대표제로 선출되는 의원의 비율을 독일이나 일본과 같이 1:1로 하는 것이겠지만, 위와 같은 문제점을 불식하는 범위 안에서 적어도 2:1 정도의 비율은 지켜야 비례대표제의 본질적 가치를 확인할 수 있다. 그렇게 하면 지역 편중 현상도 다소 완화시킬 수 있을 것이다. 다만 지역 편중 현상을 완화시키기 위해 지역할당제를 도입할 경우 비례대표제의 본질과 상충하는 헌법적 문제점을 어떻게 해결할 것인지가 의문이다.

근래 중 대선거구제 개혁 논의가 활발하게 전개되고 있다. 그러나 비례대표제의 도입을 통한 전면적인 대선거구제의 실시는 별도의 논의로 하더라도, 그 논의의 가치가 확실하지 않은 중선거구제는 바람직하지 않다. 최근 논의되는 중선거구제가 어떤 모델인지는 불투명하지만, 적어도 그것이 과거 일본이나 한국(유신과 제5공화국)에서 실시된 바 있는 나눠먹기식의 선거제도라면 바람직한 민주적 제도라고 보기 어렵다.

셋째, 지방 선거는 광역의원 선거에서 일부 비례대표제를 제외한다면, 광역단체장, 기초단체장, 광역의원, 기초의원 모두 상대적 다수대표제를 채택하고 있다. 차체에 광역의원 선거에는 차라리 비례대표제를 전면적으로 도입하는 것도 하나의 개혁 방안이 될 수 있다. 이렇게 되면 광역의회에 군소정당 등의 다양한 후보가 의회에 진출할 수도 있다. 한편, 공직선거법에서 기초의원 선거의 정당 표방을 금지하는 것은 헌법 위반이라는 헌법재판소 판례가 나왔다. 이 문제도, 비록 기초자치단체까지 정당의 논리가 팽배할 우려가 없는 것은 아니지만, 아예 이번 기회에 정당 공천제를 제도화하는 것이 바람직하다. 그간 지나친 중앙정치 내지 중앙정당의 정치논리 때문에 지방 자치에 왜곡 현상을 초래한다는 비판이 제기되기도 했지만, 어차피 정당이 풀뿌리 정당을 지향한다면 지방 선거에서 정당 후보를 배제해야 한다는 논

리는 상호 조용성을 갖지 못한다.

(3) 정보사회에서 선거법제의 개혁 방향

공직선거법은 그 법률의 명칭에서 선거 부정 방지를 명시하고 있는 바와 같이, 한국 민주주의의 역사에서 항상 논란의 대상이 되어 왔고 아직도 그 문제점이 해소되지 못하고 있는 선거 부정 방지에 초점을 둔 선거법이다. 그런 점에서 공직선거법은 나름대로 상당한 기여를 하고 있는 것도 사실이다. 그간 선거 때마다 제기되던 부정선거 및 관권 선거 시비는 이제 거의 사라지고 있다. 그런 점에서 소기의 성과를 거두고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 여전히 금권 선거의 문제는 해소되지 못하고 있다.

그런데 정보사회의 급속한 진전에 따라 기존의 규제 중심의 틀로는 주권자의 의사를 정확하게 선거에 반영할 수 없다는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 금권 선거로 인한 선거 부정이나 타락 선거를 염두에 두면서도, 이와 직접적으로 관련이 없는 규제는 과감하게 폐지해 자유 선거의 틀로 전환해야 한다. 이와 관련된 몇 가지 문제점을 적시하면 다음과 같다.

첫째, 인터넷 시대에 국민 참여를 활성화할 수 있는 선거법제의 틀을 마련해야 한다. 이를 구현하기 위해 인터넷을 통한 선거운동을 적극적으로 활성화시켜야 한다. 하지만 인터넷을 통한 선거운동에 있어서도 여전히 많은 제약이 뒤따르고 있다. 예컨대 공직선거법상 문서와 도화 등은 배포할 수 없다. 그러나 인터넷을 통해 문서나 도화를 배포할 수 없을 것인지 의문이 든다. 그렇다고 무제한적으로 문서나 도화의 배포를 허용할 수도 없는 실정이다. 인터넷 시대의 선거운동은 국민 참여를 제고할 수 있지만, 그것은 동시에 네티켓을 전제로 해야 한다. 사이버 폭력을 배제할 수 있도록 사이버 공간에는 실명제가 정립되어야 한다. 또한 공직선거법은 호별 방문을 금지하고 있다. 그런데 인터넷 선거운동은 결과적으로 인터넷을 통한 호별 방문을 의미한다. 육체적 물리적 호별 방문과 인터넷 호별 방문의 차이도 구별되어야 할 것이다.

둘째, 군중 동원식 선거운동을 대체하는 선거운동의 방향은 정보사회에서 언론을 통한 선거운동이다. TV 토론 등을 통해 활성화된 언론을 이용한 선거운동은 더욱

내설 있게 정립되어야 한다. 이를 위해 언론을 이용한 선거운동에 폭넓은 선거 공영제를 도입해야 한다. 그런데 언론 매체를 통한 선거운동이나 토론에 있어서는 군소 정당 후보자에 대한 차별이 불가피하다. 따라서 신진 정치세력의 진입에 대한 새로운 장벽이 설정될지도 모른다는 우려를 불식시켜야 할 것이다.

셋째, 규제 중심의 선거법제로 인해 선거운동 기간이 17일 혹은 23일(대통령 선거)로 매우 짧게 설정되어 있다. 그런데 선거운동은 사실상 공공연하게 적어도 일년 전부터 진행되고 있다. 따라서 법정 선거운동 기간 이외의 기간에 이뤄지는 선거운동에 준하는 행위들은 사실상 허용되어야 한다. 불가능하고 불필요한 규제의 틀을 벗어야 한다.

넷째, 국민의 알 권리 충족을 위해 법정 선거운동 기간에 전면적인 여론조사 결과를 공표하지 못하도록 금지하는 제도는 조속히 폐지되어야 한다. 이와 같은 규제는 정보사회에서 법으로 설정할 수 있는 규제의 범위를 넘어선 것이다. 또한 결과적으로 인터넷 시대에 국내 언론 매체에 대한 지나친 제약으로 남게 된다.

다섯째, 단체의 선거운동을 허용할 것인가의 문제는 여전히 남는 의문사항이다. 2000년 제16대 국회의원 총선거에서 총선시민연대의 낙천 낙선운동으로 인해 논란이 제기된 바 있다. 원론적으로 말하자면, 선거운동은 자연인으로서의 유권자 개인의 의지에 따라 이뤄져야 한다. 그러나 현실적으로 단체의 선거운동을 금지할 수 없다면, 이제 단체의 종류를 불문하고 관변 단체와 공공 단체를 제외한 단체 일반에 대해 널리 선거운동을 허용해야 할 것이다. 과거 관변 단체의 우의마의(牛意馬意)를 동원한 선거운동 때문에 단체의 선거운동을 금지했으나, 공직선거법에서 노동조합 등에 대해 부분적으로 단체의 선거운동을 허용하다 보니까 법의 형평성에 심각한 문제점을 야기하고 있다.

3. 정치 활동 관련법제의 문제점과 개혁 방향

(1) 정당법의 문제점과 개혁 방향

한국의 정당은 중앙당 중심으로 일원화되어 있다. 정당은 비록 국가기관은 아니지만, 오늘날 정당국가화 경향에 따라 헌법 제8조에 정당에 대한 특별보호 규정이 있고, 공직선거법이나 정치자금에 관한 법률 등을 통해 국가로부터 엄청난 공적

부조 등 많은 특혜를 받고 있다. 따라서 그에 상응한 정치적 책임을 부과해야만 한다.

첫째, 중앙당 중심의 정당제도로 인해 지방에서 자유로운 정치 활동이 형성되지 못하고 있다. 차제에 중앙당 중심을 전면적으로 혁파하기 위해 논자에 따라서는 원내 정당화를 모색하고 있다. 소위 원내 정당화의 기본적인 사고의 틀은 미국식 정당제도를 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 미국 정당제도의 특징은 정당의 규율이 적기 때문에 의원들이 자율성과 독자성을 갖고 의정 활동에 임한다는 것이다. 자연히 교차투표도 활성화되어 있다. 그에 따라 미국에서는 그 어느 나라보다도 국회의원 개개인에 대한 의정 활동 평가가 널리 이뤄지고 있고, 그 평가에 따른 의원 개개인의 성향 또한 분명하게 드러난다. 현실적인 정당제도의 작동에 있어서도, 유럽의 보수정당과 진보정당을 중심으로 한 대결 양상보다는 다소 그 특성이 완화된 공화당과 민주당의 양당 체제이기 때문에, 선거에서도 후보자 개인을 중심으로 선거운동이 전개된다. 확실히 그간 특정 지도자의 사유물 내지 사당화되어 있는 한국 정당제도의 현실에서 미국식의 비규율화된 정당제도는 정당 민주화를 위한 새로운 돌파구를 제공할 여지가 있다. 그러나 그간 한국 민주주의의 발전 과정에서 정립되어 왔고 미국을 제외한 대부분의 국가에서 일반화되어 있는 규율화된 정당제를 일거에 제도적으로 전환시키는 것 또한 새로운 부작용을 초래할 우려가 있다. 또한 미국의 선거제도는 원칙적으로 상대적 다수대표제로 일원화되어 있기 때문에 정당의 통제로부터 중든 삶든 벗어날 수 있다. 그러나 한국의 선거제도, 특히 국회의원 선거제도에서는 비례대표제를 도입하고 있고 특히 근래 정치 개혁의 일환으로 비례대표제를 확대하려는 경향을 보이고 있기 때문에, 미국식의 비규율화된 정당제를 중심에 두는 사고 틀은 일정한 한계를 가질 수밖에 없다.

근래 정당 구조의 전면적인 개혁을 의미하는 새로운 모델이 국민적 관심을 끌고 있다. 중앙당의 각계 대표로 구성된 위원회의 제도화, 중앙당 사무처의 축소와 대변인 제도의 폐지를 통해 원내총무를 중심으로 하는 원내정당화 내지 정책정당화, 지구당 위원장 제도의 폐지 등이 논의의 대상이다.

우선 중앙당은 현재의 비대한 조직을 축소시킬 필요가 있다. 나아가서 중앙당의

조직 구조도 총재 대표최고위원으로 상징되는 1인 중심의 지도 체제를 벗어나 집단적 지도 체제를 구축한다면 특정 개인 혹은 정파에 의한 사당화를 방지할 수 있을 것이다. 사실 한국 정당의 지도부 구성은 이미 권위주의 시대에서도 야당의 경우에 전당대회에서 대의원 투표를 통한 민주적 구성을 실현한 바 있다. 그러나 지도자 중심의 정당이라는 한계를 안고 있었기 때문에 차제에 특정 지도자 중심의 정당이 아니라 당원의 의사를 민주적으로 집약하는 조정자적 지위를 갖는 중앙당 구성을 고려하자는 것이다.

둘째, 한국적 현실에서 중앙당의 사실상 폐지가 불가능하다면, 중앙당의 조직과 구조를 전면적으로 축소해 지구당 혹은 구 시 군당 중심으로 개편되어야 한다. 사실 지구당은 기초 및 광역 단체장, 기초 및 광역의회 의원과 더불어 지방화 시대에 지역 정치를 활성화할 수 있는 정치의 본산이어야 한다. 그럼에도 불구하고 중앙당에 의한 위로부터의 정치는 한국 정치를 퇴보시켜 왔다. 차제에 지역의 정당 활동을 실질적으로 보장하기 위해 지구당 또는 구 시 군당을 중심으로 독자적인 운영 체제를 확립하는 작업이 필요하다. 여기에 지구당 위원장과 구 시 군의 기초 또는 광역의회 의원 등이 참여하는 위원회를 상설화하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 지구당 개혁의 핵심적인 쟁점으로 부각되고 있는 지구당 위원장 제도의 폐지는 이상과 현실의 조화를 이루는 접점을 찾아야 할 것이다. 지구당 위원장을 폐지할 경우에 지구당은 결국 해당 지역구 국회의원의 전유물이 될 우려도 배제할 수 없다. 오히려 지구당 위원장 문제를 해결하려다가 국회의원이 사실상 지구당 위원장 역할을 하는 것을 강화 내지 고착시킬 우려도 있다. 따라서 지구당을 중심에 두고 구 시 군의 기초 및 광역의회 의원 등으로 형성되는 새로운 공동체의 모색이 필요하다.

셋째, 지방화 시대에 지역 정치를 활성화시키기 위해서는 풀뿌리 민주주의 정신에 부합하는 것이어야 한다. 모든 공직 후보자는 지역 주민의 의사에 기초해야 할 것이다. 과도기적으로 국민참여 경선이 시행되기도 했지만, 원칙적으로 당원 중심의 경선이 바람직하다. 당원을 통한 공직 후보자 경선이 자리잡는다면 이제 당원들은 사명감과 소명의식을 가지고 명실상부한 '진성당원(眞性黨員)'으로 자리잡을 수 있을 것이다. 사실 한국 정당에 있어서 정당 민주화의 가장 큰 문제는 바로 진성당원이 토착화되지 못하고 있다는 데 있다. 정권이 바뀌고 당명이 바뀌더라도 기간 당

원이 존재하는 한 아래로부터의 정당 민주화는 내실을 기할 수 있다. 당원의 뜻이 제대로 된 의사 통로를 통해 진정으로 반영될 때 비로소 당원의 자발적인 참여가 이뤄질 수 있다. 그 때 비로소 당원들은 자신의 권리에 따른 책무, 즉 자발적으로 당비를 내는 당원으로 자리잡을 수 있을 것이다.

넷째, 궁극적으로 정당 정치의 활성화와 민의에 기초한 정당제도의 정립 없이는 현대적인 정당국가화 경향에 부응한 정치제도가 뿌리내리기 어렵다. 따라서 당원 가입 허용 범위를 전면적으로 풀어줄 필요가 있다. 예컨대 일반직 공무원이 아닌 한 널리 정당의 당원이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 국민적 정당을 외치면서 정작 당원이 될 수 있는 길을 봉쇄하는 한 전체 국민의 정당 참여는 보장될 수 없다.

다섯째, 정당에 대한 국고 보조에 있어서는 정책 활동 보조의 성격을 더욱 강화해야 한다. 국민의 세금으로 지급되는 국고 보조는 거대한 중앙당의 유지 관리가 아니라 국민을 위한 정책 개발비로 사용되어야만 한다. 그런 점에서 중앙당은 정책 개발을 위한 산실로 자리잡아야 한다.

여섯째, 무엇보다도 정당의 이합집산 현상을 끝내야 한다. 과거 군사정권은 집권 초기에 기존의 모든 정당을 해산시키고, 심지어 과거 한국 정당사에 있었던 동일한 정당 명칭의 사용까지 전면적으로 금지시키면서 정치적 단절을 꾀한 바 있다. 이제 민주화 시대에는 정당국가화 현상과 더불어 정당간의 이합집산의 고리를 끊음으로써 진정한 국민정당을 구현할 수 있을 것이다. 어떤 정당도 집권자나 지도자의 출현에 따라 이합집산을 계속하는 한 국민적 정당으로 뿌리내릴 수 없다. 심지어 한국 헌정사에 있어서 최초로 수평적 정권교체를 이룩한 새정치국민회의조차 새천년 민주당으로 개편되는 실정이다. 노무현 대통령 당선자의 출범과 더불어 또 다시 새로운 정계 개편이 논의되고 있다. 언제까지 정계 개편이라는 명목 아래 정당, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원, 당원의 이합집산이 계속될 것인지 의문스럽기만 하다.

(2) 정치자금에 관한 법률의 개정 방향

정치 활동에 있어서 모든 부패의 근원은 정치자금 문제에 있다고 해도 과언이 아니다. 정치 현실에 참여하고 있는 기성 정치인이나 정치 희망자들에게 있어서 가장 큰

문제가 바로 정치자금의 조달에 있다. 법정 선거운동 비용이나 정치자금 조달 방식에 대해 회의와 조소가 뒤따르는 이유도 여기에 있다. 아직까지 정치 개혁에 있어서 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 분야를 지적하려면 바로 정치자금 문제이다. 기존 정치계에서 어느 누구도 정치자금으로부터 자유롭지 못하다는 비판은 정치자금의 문제 해결의 어려움을 단적으로 드러내주고 있다. 그럼에도 불구하고 정치자금의 투명성을 확보하지 않으면 정치 활동의 정화가 불가능하므로, 적어도 정치자금에 관한 한 엄격한 규제가 불가피하다.

첫째, 정치자금 모금의 투명성을 제고하기 위해 정치자금 수수에 있어서 10만원 이상은 수표 또는 카드로 지불되어야 한다. 이것이 자칫 야당에 대한 정치자금 모금을 고갈시킬 우려가 있다고 하지만, 주어진 범위 내에서 이뤄지는 정치자금의 수수라면 여야를 막론하고 이를 두려워할 이유가 없다. 또한 100만원 이상의 고액 기부자는 명단을 공개하도록 해야 한다. 특히 기업의 정치자금 기부도 확실한 세제 혜택을 부여하는 대신 엄격한 공개주의를 취해야 한다. 또한 기업의 정치자금 기부에 있어서는 엄격한 법적 절차를 거치도록 해야 한다. 기업의 정치자금 기부 행위가 특정 기업주의 선심이 아니라 당해 기업의 이름으로 정당당당하게 이뤄져야 한다. 즉 정경유착의 고리를 정치자금 기부에서부터 분명히 차단할 수 있어야 한다. 이와 관련해 세금에서 일정 부분을 정치자금으로 기부하도록 하고, 여타 정치자금 기부 행위를 금지하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

둘째, 모금된 정치자금에 대한 엄격한 관리 체제가 정립되어야 한다. 회계 책임자가 분명히 신고되어야 하고, 지출된 내역도 분명하게 기록되어야 한다. 현실적으로 불만이 있더라도 회계관리 대상인 통장을 통하지 않고서는 어떤 형태나 명목의 지출 행위도 사법적 처벌의 대상이 될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 선거 비용이나 정치자금 위반에 대해서는 엄격하게 법 집행이 이뤄져야 한다. 엄격한 법 집행이 때로 형평성 문제를 야기할지도 모르지만, 오늘의 억울한 자가 일부 있더라도 내일의 한국을 위한 불가피한 법 집행임을 명심해야 할 것이다. 여기에 사법부의 역할이 기대되는 부분이다. 정치자금의 투명성 확보에 관한 한 더 이상 정치계의 건전한 상식에 의할 것이 아니라 법의 잣대를 통한 재단이 불가피하다.

넷째, 엄격한 정치자금 관리에 못지 않게 근본적인 문제는 돈 안드는 선거, 돈 안

드는 정치 활동을 보장할 수 있도록 정치 활동에 대한 공영제가 확대되어야 한다. 이를 위해 언론을 통한 선거운동이나 정치 활동을 활성화시키고, 대신 그에 따른 비용은 국가에서 부담하는 방식으로 나아가야 할 것이다. 동시에 이 과정에서 새로운 정치세력이나 소수 정치세력에 대한 정치적 제도적 배려도 충분히 이뤄져야 한다.

다섯째, 근본적으로 이와 같은 논의가 여야간의 일정한 합의를 통해 법과 제도로 정착되기 위해서는 정치 활동의 투명성과 더불어 권력기관의 작동이 투명해야만 한다. 아무리 좋은 법과 제도를 정립한다 하더라도 그 제도의 투명성이 담보되지 않는 한 실패할 수밖에 없다. 그간 정부 교체와 정권 교체가 반복되는 가운데 정치자금의 흐름은 쉽게 읽을 수 없었다. 단적으로 동일한 정치인의 경우에도 여당 의원일 때와 야당 의원일 때 현저한 정치자금의 차이를 보이는 것도 분명한 사실이다. 그렇다고 이를 외면할 수는 없지만, 야당에 대한 정치자금의 제공이 곧 탄압의 대상이 될 수 있다는 의혹이 있는 한 정치자금의 균형을 기하기는 어렵다. 민주화 과정에서 권력에 의한 정치과정의 왜곡 현상은 최소화되는 반면에, 천민 자본주의적인 금권에 의한 정치과정의 왜곡 현상은 여전히 정치계를 짓누르고 있다.

4. 의정 활동 관련법제의 문제점과 개혁 방향

(1) 민의의 전당인 국회의 대정부 통제

몽테스키외가 '법의 정신'에서 주창한 3권 분립, 즉 입법 행정 사법의 권력의 견제와 균형의 원리는 오늘날 입헌주의의 보편적 제도로 자리잡고 있다. 그러나 정당국가화 행정국가화 현상과 더불어 현대적인 위기국가화 현상에 따라 국민의 대표기관인 의회와 정부의 긴밀한 관계 유지는 불가피한 현실이다. 그렇지만 비대해진 집행부에 대해 견제와 통제를 실질적으로 가할 수 있는 유일한 창구도 바로 국민적 정당성을 확보한 또 다른 축인 국회이다. 그런데 전통적으로 국회는 여대야소 현상으로 인해 통법부(通法府) 내지 정부의 시너로 전락하고 말았다. 이제 민주화된 나라에서 국민이 직접 선출한 두 개의 국민적 정당성의 축인 대통령을 중심으로 하는 정부와 국회 사이에 견제와 균형을 이루는 새로운 관계 설정이 불가피하다. 특히 임기를 달리하는 대통령과 국회 사이의 불일치는 필연적으로 초래될 수밖에 없지만, 여대야소든 여소야대든 집권을 향해 몸부림치는 야당의 대정부 견제는 국정의 민주화를

위한 필수적 밑거름이다.

(2) 국회 활동 관련법제의 정비

국회 활동 관련법제의 기본틀은 국회법이다. 국회법은 그간 국회 활동의 민주화와 활성화라는 두 가지 명제를 달성하기 위해 많은 개혁의지를 담아 왔다. 최근에 국회법과 기타 관련 법률을 통해 이뤄진 중요한 개혁만 하더라도 국회의장 당적 이탈, 교섭단체 중심의 국회 운영, 대정부 질문에서 일문일답식 제도의 도입, 인사청문회 제도의 도입, 대통령직 인수와 관련된 사항의 정비 등을 통해 새로운 국회상을 정립해 나가고 있다.

이와 같은 법제의 정비에도 불구하고 국회의 위상에 관한 확실한 인식이 없다면 정치 개혁은 소기의 성과를 거두기 어렵다. 새 대통령이 취임했지만 여전히 국회가 여소야대임을 감안한다면 새 대통령은 국회다수파인 야당을 국정의 파트너로 인식해 직접 대화를 이끌어 나가야 한다. 그렇지 않을 경우에는 지난 1998년 김대중 대통령의 집권 초기와 같이 국무총리도 임명하지 못하는 헌정 파행이 재연될 것이기 때문이다.

사실 우리는 집권당이 의회 소수파일 경우에 제대로 된 헌정 운용을 하지 못하고 결국 인위적인 정계 개편으로 돌파구를 찾아 왔다. 그러나 이제 국민적 정당성의 또 다른 축인 국회의 구성에도 순응할 줄 아는 정치적 지혜가 필요한 때이다. 대통령의 당은 집권당이긴 하지만 결코 의회 안에서도 여당일 수는 없다. 의회 안에서의 여당은 바로 의회 다수파이다. 그 의회 다수파에 대한 정치적 배려는 헌법 규범대로 작동되어야 한다. 바로 그 때 한국 민주주의는 한 단계 뛰어 오른 성숙한 단계로 진입할 수 있다.

5. 맺음말

정치 관련법제의 개혁은 언제나처럼 새로운 제도의 틀이 모색되어 왔다. 물론 새로운 제도의 틀이 나뉠 것이라고 말할 수는 없다. 많은 사람들이 중지를 모아 합의에 이른다면 새로운 제도의 도입이 얼마든지 가능하다. 그러나 그간 한국 헌정사를 되돌아보면 선진 민주주의 국가에서 채택한 바 있는 좋고 그럴싸한 제도는 수

없이 수입해 실험대에 올려놓았다. 그 결과 이들 제도는 상호간에 조응성(照應性)이 결여된 채 잡화점식으로 나열되어 톱니바퀴가 각자 따로 돌아가고 있는 실정이다.

미국식 대통령제의 운용 과정에서 불가피하게 자리잡아왔던 제도의 틀과, 유럽의원내각제의 운용 과정에서 도입됐던 제도의 틀이 혼재된 가운데 그들 국가에서 정상적으로 작동되고 있다는 이유만으로 새로운 제도의 틀을 도입하는 것에 만족하는 것은 새로운 혼란과 분란의 씨앗을 잉태하기 쉽다.

이제 한국 민주주의의 정립을 위해 바람직한 제도의 틀이 무엇인지 깊이 숙고해 볼 때가 됐다. ‘새 술은 새 부대에’ 라는 명제에 얽매여 새 정부가 들어서면 의례 새 제도를 도입하려는 발상도 전환할 때가 됐다. 또한 새로운 제도와 새로운 사교의 틀은 그 근본에 있어서 주권자인 국민의 주권적 의지에 입각한 최고의 합의 문서인 헌법에 준거해야 한다. 헌법에 구현되어 있는 주권자의 의지를 제대로 떠받드는 그야말로 ‘헌법대로’ 작동되는 헌정 실체가 구현되어야 한다. ■

성낙인 nakin@snu.ac.kr | 서울대 법학 교수(헌법학), 국무총리행정심판위원회 위원. 저서로는 『헌법학』, 『헌법연습』, 『언론정보법』, 『선거법론』, 『프랑스 제5공화국의 각료제도』(불어판) 등이 있다.