

政治發展을 위한 政治關係法制의 개혁 방향

김 광 응*

〈목 차〉	
I. 새시대의 개혁요구	III. 정치관계법의 개정방향
II. 개정되어야 할 政治關係法制	IV. 맺는 말

〈요 약〉

정치관계법은 크게 두가지 성격의 법으로 나눠볼 수 있다. 하나는 「정치적 자유」에 관련한 법으로 이 중에서 본 논문에서 다루어 보려는 것은 정당법, 정치자금에 관한 법, 선거법 등이고, 다른 하나는 「통치기구의 조직」에 관한 법으로 여기서 논의의 대상이 되는 것은 국회법이다.

정당법과 관련해서 개정되어야 할 것으로는 공천방식, 정당설립절차, 당원의 자격제한 조항 등을 들 수 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 점은 이러한 수정안들이 지향해야 할 궁극적인 목표를 항상 염두해 두며 그에 따라 개혁이 이루어져야 한다는 점인데, 그 궁극적인 목표란 바로 현재의 私黨의인 非正體의 정당에서 당내 민주주의의 정착과 정책지향을 통해 진정한 의미의 정당으로 탈바꿈하여 국민의 의사를 진정으로 반영하고 여론을 선도하는 것이다.

1980년 이래 헌법에서 정당의 국고보조를 천명한 이후 정치자금법은 그것이 목표로 하는 정치풍토의 쇄신이나 도의정치의 실현과는 너무도 거리가 먼 정치현실로 인해 사문화되어 왔다. 경쟁유착을 통한 비리성 비자금이 난무하고 음성적 통로를 통한 정치자금의 조달앞에서 투명한 선거를 기대한다는 것은 요원한 일이었다. 선거공영제의 실시는 그래서 더욱 절실히 우리에게 다가오는 것인지도 모른다. 그러나 과거에서부터 그랬듯이 이의 실시가 또한 어려운게 현실이다. 그러므로 법정선거비용의 준수, 선거비용조달의 법적명시, 정치비용 지출명세서의 중앙선관위에 의한 감사 등의 방안을 생각해 볼 수 있다.

선거법제에 관련한 논의는 정치관계법 중 가장 활발하게 개진되어 온 분야이다. 여기서는 사전선거운동, 대선법 35조 폐지 제한규정, 전국구 의석배분문제, 선거구조정문제, 선거공영제, 선거일자명시문제 등을 고찰해 본다.

국회가 지금의 파생적 운영에서 탈피해서 삼권분립을 천명한 우리나라의 궁극적 정치이상을 구현하는 기능을 담당하기 위해서는 국회법의 적정한 개정이 필요하리라 본다. 이를 위하여 국회의장의 당적문제, 본회의 운영관련

* 서울대학교 행정대학원 교수

문제, 상임위원회 문제, 국회개원일자 경시문제, 국회사무처개편문제 등을 논의하기로 한다.

I. 새 시대의 개혁요구

새 정부가 내걸 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.

정치개혁의 타당성은 긴 설명을 요하지 않는다. 지난 30여년 동안 개발독재의 정치에서 물질적 부는 충족될 수 있었는지는 모르지만 自由와 正義등 人權과 관련된 상황은 수준이하에서 맴돌았다. 한마디로 反民主的 樣式的의 시대상황이 지속되었고 그 도구적 역할을 정치관계법이 앞장서서 했다고 해도 과언이 아닐 것이다. 국민을 지배하는 수단으로 활용된 정치관계법의 부당한 제정과 개정은 항구적 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 운영이 이들 법의 성격을 그대로 말해주고 있는 것이다.

첫째로 「법에 의한 지배」라는 法治主義의 이상을 현실적으로 구현하려는 약삭빠른 시도는 국가재건최고회의에서부터 비롯되었다. 당시 구정치인들의 정치활동을 끊으려니까 정치활동정화법 등을 만들어야 했고 국회와 정당이 비생산적이었으니 이를 효율적으로 운영하는 법적 장치를 마련하여야 했었다. 모든 것을 부당하게만은 볼 수 없는 상황이었지만, 이를 빌미로 하여 법은 권력을 가진 자의 전유물이자 지배의 도구로 전락하기 시작한 것이다. 당시 1961년 6월 10일부터 1963년 12월 16일 까지 2년 6월 동안 국가재건최고회의를 통과한 법률은 총 1008건(법률수는 704건)이었고, 그 중 정치관계법은 정치활동정화법, 정당법, 대통령선거법, 국회의원선거법, 국회법, 국회사무처법 등 67건이었다.

두 번째의 정치관계법 개정은 維新을 선포한 후 비상국무회의에서 행해졌다. 1971년 10월 23일부터 1973년 3월 14일 까지 약 5개월 동안 비상국무회의에서 처리한 법률은 총 270건(법률수로는 242건)이었다. 그 가운데 정치관계법은 모두 3건이다. 국회사무처리에 관한 임시특례법, 정당법 중 개정법률, 국회의원 선거법 등이 당시에 통과되었다.

세 번째로 1980년 10월 28일부터 1981년 4월 20일 까지 약 6개월 존속한 국가보위입법회의에서 다루어진 법률은 모두 189건(법률수로는 181건)이다. 이

중 정치관계법은 국가보위법회의법, 정치풍토쇄신을 위한 특별조치법, 정치자금에 관한 개정법률, 대통령선거법, 국회의원선거법, 정당법, 언론기본법 등 15개이다.

여기서 우리가 주목해야 할 것은 이처럼 비상적인 방법으로 정치관계법을 고쳤으려 그것도 대개 전문개정을 했다는 점이다. 따라서 이번 정치관계법의 개정에 시는 과거의 정치관계법이 안고 있는 독재정권하에서의 숙명적 수난사를 감안하여 나라의 주인인 국민을 존중하고 여야가 공정하게 국정에 참여할 수 있도록 개정의 방안이 모색되어야 할 것이다.

II. 개정되어야 할 정치관계법제

통행법이 아닌 복합법으로서의 政治關係法은 크게 두가지 성격의 법을 포함한다. 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 자유의 관련된 법률로는 政黨法, 政治資金에 관한 法 및 選舉法 등이 있고, 이 이외에도 言論基本法, 集會와 示威에 관한 法, 社會團體登錄에 관한 法, 請願法 등이 이 범주에 속한다. 그리고 統治機構의 組織에 관한 법률로는 國會法, 政治組織法, 法院組織法, 憲法委員會去 등이 있다. 이들 정치관계법 중 이번 발표에서 논의의 대상으로 삼는 것은 정치적 자유에 관련된 법률들과 통치기구의 조직에 관한 법 중 국회법이다.

정치관계법이 성격상 이처럼 둘로 나뉘기는 하지만 이번 논의의 대상이 되는 네가지의 법률은 한 대두리안에서 서로 연결되는 연관관계를 가지고 있다. 다시 말하자면, 민주정치의 근거는 政黨이고 이 정당이 행하는 기능중에 중요한 것이 國會에서의 활동이다. 정당이 국회에서 활동하려면 選舉에서 이겨야 하는 것은 물론이다. 선거에서 이기려면 충분한 政治資金이 확보되어야 할 것이다. 정치적 자유와 대의의 뜻을 구현하기 위해서 助長과 規制의 두 얼굴을 가진 채 원용되는 이들 법은 정치활동을 정당화시켜주는 동시에 발전시키기도 하고 반대로 정치를 한세대 뒤로 퇴보시키는 구실조차 한다. 정치관계의 법과 제도는 이처럼 활동의 성격을 규정짓고 마는 決定因子의 위치에 있는 것이다.

그렇다고 지난 어두운 시대의 정치사에 대한 책임을 정치관계법으로만 돌릴 수는 없는 일이다. 그것은 어디까지나 법의 정의를 악용한 부도덕한 정치인의 인식과 의식과 습관에 돌려져야 할 것이다. 그렇게 되면 법을 고쳐도 정치발전이 져질로 이루어지는 것은 아니라는 결론이 도출될 수 있고 또한 그것은 거의

상식에 속하는 것이기도 하다. 그러나 불공정한 법을 있는 그대로 방치할 수 없는 일이다. 법을 고치고 동시에 관행을 고쳐가며 정치발전을 이룩하는 것이 개혁의 시대가 대신 갚아야 할 시대의 빚인 것이다.

그러면 다음에 정치관계법제의 개정방향에 관해 개별별별로 예시적으로 언급하기로 한다.

III. 정치관계법제의 개정방향

1. 정당법제

한국의 정당이 無定型의 아메바와 같다는 표현은 정당의 正體性에 관해 회의를 낸다는 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 정치엘리트냐는 것은 좀 더 논의를 해야 할 것이다. 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 명예가 아닐 수 없다. 이 나라의 정당은 또한 혁명으로 탄생한 정권의 도구 구실을 하는 것에 불과했고, 따라서 국회가 행정부의 시녀노릇을 하듯이 “정당도 집권당으로서의 자율성을 잃고 행정부에 대해 복종적인 자세를 취하는 경향을 보여왔다.”¹⁾ 그것은 선거가 끝나고 나서 집권당이 생기긴 해도 으레 권력을 장악하는 것은 앤빈 토플러의 표현대로 ‘보이지 않는 정당’, 즉 관료라는 사실과 일치한다. 따라서 정치권에서의 정당이라는 위상이 매우 왜소하다는 것을 알 수 있다. 더욱이 우리나라의 경우 저간의 정치는 정당이 아닌 또 다른 權府에서 좌우지했기 때문에 정당이 새롭게 태어나야 한다는 것은 새로운 시대의 명제가 아닐 수 없다.

정당이 다시 태어나기 위해서는 우선, 첫번째로 손꼽는 것이 당내민주주의 정초²⁾이라고 흔히들 말한다. 정당이 관료조직처럼 일사분란하게 움직이는 것도 문제이고 조직이 비대하고 인원이 많아 관리비용이 많이 드는 정당을 유지한다는 것은 지극히 후진국정치의 한 양태라고 해야겠는데, 그 중 비민주성은 무엇보다 下向式 公薦方式에서 비롯되는 것이라고 아니 할 수 없다. 공천방식

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

의 반민주성에 관해서는 벌써부터 의견이 분분하였다. 특별당비라는 명분을 내세워 공천 때 현금을 받는 것을 포함해서 고쳐야 할 것이 한 두 가지가 아닌 것이다. 공천장사를 하는 것 부터가 정당의 유지와 선거에는 돈이 든다는 기존의 의식에 바탕을 둔 것이다. 이 「검은 정치」이 대해 갖고 있는 고정관념을 바꾸는 것에 화급하다.

두 번째로 거론할 수 있는 것이 정당의 政黨政黨化이다. 적어도 6공화국 이후부터 정당이 정책연구를 하는 가운데 정부의 정책에 대안을 제시하려고 애쓰고 연구의 경우에는 당정협의회를 통해 국민의 의견을 반영해 보려고 노력하고 있는 것이 사실이지만 그 수준이 행정부의 그것에 미치지 못해 정책정당의 모습이 확연히 드러나지 않는다. 현재로는 정책연구부서도 있고 전문위원들도 있으나 앞으로 정당은 독일처럼 산하 정책연구소에서 본격적인 연구를 바탕으로 정책대안을 제시하든가 대학의 도움으로 연구의 깊이를 더해 정책정당으로 발돋움하든가 해야 할 것이다.

시번째로 정당이 변신할 수 있는 토대는 정당법을 고치는 일이다. 지금의 정당법은 여야간에 그리고 정당소속의원과 무소속의원간에 형평에 어긋나는 규정들로 하고 있다. 이 정당법의 개정이 앞으로 정치발전의 관건이 되는 것은 말할 나위가 없다.

정당법 개정에 관해서는 이미 여러 의견이 개진되어 있다. 이를 테면, 중앙당과 일정 수의 지구당이 구성되어야 한다는 등 政黨設立의 自由가 제한되어 헌법 조항에 반하니 이를 고쳐야 한다는 것과 같은 것이다. 정당설립은 반드시 국회의원이나 대통령 입후보자를 내지 않더라도 地方政治의 水準에서 정당결성을 강제할 수 있을 터이다. 농촌지역에는 農民黨이, 산업지역에는 勞動黨이, 그리고 공해지역에는 綠色黨이 결성될 만한데도 그런 움직임도 없고 그런 것을 허가 할 제도적 장치도 없는 셈이다. 그러니까 선거철이 되면 기존 정당의 공천을 끌기 위해 이리저리 오가며 비도덕적 수단을 강구하기를 다반사로 하고 또한 낙선이나 당선이 되더라도 소속정당을 쉽게 떠나 「정당과의 일체감」이라는 것을 찾기 어렵다. 또 지적 되는 것으로는 당원의 자격제한조항(제17조 단서)이다. 공무원, 교원, 언론인 등은 당원이 될 수 없도록 제한 규정을 두었는데 헌법상에 보장되어 있는 정당가입탈퇴의 자유에 반하기 때문에 폐지되어야 한다는 주장이 강하다.²⁾ 그리고 지난 총선 후 전국구 의원의 당적 변경으로 야기된 문제, 즉 의원직을 박탈해야 하지 않겠느냐는 문제를 해결해야 할 것이다.

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

정당법제의 개정문제는 헌법의 정신에 위배되고 현실 정치와도 맞지 않는 규정들을 고쳐야 겠으나, 문제의 본질은 “정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”(정당법 제 2조)으로서의 성격을 갖추고, 그 역할을 충분히 하고 있느냐에 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 그를 제대로 폄는 당원이냐는 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 높혀 정당정치를 활성화시키고 「입법적 공백」도 메우는 제도적 보장이 있어야 한다는 논의로도 이어져야 할 것이다.³⁾

2. 정치자금법

정치자금에 관한 법률이 제정된 것은 1965년 제 3공화국때의 일이지만, 1980년 기 5공화국이 들어서면서 헌법에 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다”(제 7조 3항 후단)고 규정하여 정당운영 자금의 국고보조제를 채택하였다. 이때는 정당법도 고쳐 정당의 설립요건을 완화함으로써 多數政黨制를 지향하기도 하였다. 좀 희화적이긴 하지만 정치자금법은 정치풍토의 쇄신과 도의정치의 구현을 통하여 새로운 정치질서를 확립하려는 제 5공화국의 정치이념을 반영하기 위해 개정된 것이라고 보아야 할 것이다. 동법의 제 1조는 “이 법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출상황을 공개함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.

그러나 그 후의 정치현실을 들이켜보면 道義政治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, 경제단체로 부터 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 이처럼 공개된 통로를 통해 전달되는 것 말고도 여러 음성통로를 통해 전달되었다는 사실이다. ‘수입과 지출상황의 공개’라는 것은 언어적 표현에 불과했을

3) 박상철, 「정당관개법제의 개선방향」 한국 공법학회 제35회 학술발표회, 『문민정부와 법제개혁방향』 1993. 3. 20).

뿐 지개가 지하에 물혔다. 그런 상황에서 공명정대한 정치적 경쟁을 기대한다는 것은 緣木求魚에 불과할 따름이다.

부·재정치에서 마찬가지로 민주정치에서도 政治費用은 들게 마련이다. 그러나 정치후진국일수록 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 문화습관과 관계가 있을 성 싶다. 일본이나 우리의 경우에 평소에 면식도 없는 파객에게 베푸는 습관 내지는 잔치문화가 성행해 왔던 베른의 연장선상에서 생각해 볼 수 있는 것이다. 그러니까 우리나라 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 대선에서 조차 관권선거의 양상은 크게 바뀌었어도 금권선거는 그 액수를 가늠할 수 없는 채 법정선거비용을 10배, 20배 초과하는 상상외의 비용이 지출되었을 것이라고 막연히 추측만 할 뿐이다.

도는 민주정치를 하려면 선거에서 정치자금의 지출이 법정한도를 지키고 투명해야 하는 것은 체언을 요하지 않는다. 그러나 움직이지 않는 조직을 움직이게 하는 수단은 돈 밖에 없고, 찍도록 유도하는 수단도 돈 밖에 없다고 생각하는 선거풍토에서 정치자금법제에 관한 개혁의 길은 요원한 것이다.

그러나 앞으로의 선거가 금권선거가 되지 않도록 하는 것이 새롭게 지향하고 있는 정치개혁을 이루는 첨경이기 때문에 정치활동의 기저가 되는 정치자금에 관해 대혁신이 뒤따라야 할 것이다. 그 길은 오로지,

첫째 법정선거비용에 한정시켜 선거를 하는 것,
둘째 선거비용의 염출을 법에 정해진 방법이외에 음성적으로 하지 않는 것,
셋째 정치비용의 지출명세서를 공인회계사의 감정을 거쳐 중앙선관위가 감사할 수 있도록 하는 것 등을 상정해 볼 수 있다.

선거비용과 정치비용의 염출은 민주정치라는 이름을 육되게 하지 않으려면 어디까지나 강요가 아닌 자의에 의해 당원이 된 사람들이 내는 黨費에 전적으로 의존하여야 한다. 후원금의 약출도 그 지지기반이 훨씬 넓어진 바탕위에서 가능해야 하고, 기탁금도 지금처럼 경제단체가 마지못해 내는 상황이라면 결코 바ruk·직하다고 할 수가 없다.

그리므로 이러한 가능성은 배제하는 것이 개혁의 길일텐데, 문제는 이 길이

쉽지 않다는 사실이다. 우리나라에서 국회의원이나 지방의회의원이 되겠다는 사람들은 빼놓고 누가 흔쾌히 당비를 내겠으며 자신과의 이해상관없이 누가 후원금을 선뜻 내겠느냐는 것이다. 이런 문제와 결부시켜 미국처럼 정치이념이나 정책 표성향을 보고 후원금을 지원하는 PAC(Political Action Committee) 같은 것들은 우리도 생각해 볼 수도 있겠고, 또 이것은 정치와 이익단체와의 연결선상에서 긍정적으로 고려해 볼 수도 있겠으나, 무역특제자금으로 의유하거나 수서 특히에 연루되어 범법자가 되어버리는 정치풍토에서 로비활동이라는 것이 미국과는 성격이 다르다는 점을 감안해야 할 것이다. 따라서 정치자금과 관련된 법 제이 개정방향은 선거를 치를 때 드는 과다한 비용을 감안해 아무래도 選舉公營制⁴⁾으로 가는 것이 옳을 듯 싶다. 선거공영제에 관해서는 선거법제의 개정방향에서 재론하겠지만, 정당과 개인 후보자가 비리의 타성에서 벗어나지 못한다면 국가가 개선의 길을 모색할 수 밖에 없는 것이다. 따라서 선거에 드는 비용을 국⁵⁾에서 충당하면서 최소한의 비용으로 선거를 치를 수 있도록 하는 것이 정치⁶⁾금에 관련된 관행을 고치는 유일한 방법이라는 생각이 듈다. 더욱이 이제는 김영삼 대통령이 청와대에서 정치자금을 받지 않겠다는 위대한 혁명적 선언을 했고, 지난 국회의원 보궐선거에서도 공명성에서 진일보한 선거양상이 나타났기 때문에 희망을 걸어도 되지 않겠느냐는 느낌이 든다.

○ 러한 견해와는 달리 선거비용을 국가가 부담하는 것은 몰라도 정당의 운영비를 국고로 부담하는 것은 정당이 국가기관이 아니라는 이유로 정당화될 수 없다는 견해가 있다.⁴⁾ 이 이외에도 최교수는 기성 정당에 대해서만 국고보조금을 지원하는 것을 헌법상의 평등원칙에 반하는 위헌제도라고 주장하는(101) 것을 꼽고 할 필요가 있다. 이는 독일의 제도와 같은 것으로 독일도 정당운영활동비를 국고로 보조하는 제도를 두었으나 위헌판결이 있은 후 이를 폐지하였다.

3. 선거법제

選舉法⁷⁾의 개정에 관한 의견은 정치관계법 중 가장 활발하게 개진되어 왔다. 지난 1987년 12월에 大選이 있고 나서부터 1991년의 地方自治選舉, 그리고 1992년 하반기의 제 14대 국선과 대선을 치르면서 선거법과 제도의 맹점을 경험하여 그 개정의 필요성이 점고하였다. 한마디로 말해서, 정치참여를 보장하는 취지의 선거법이 불신을 전제로 規制一邊倒의 규정을 해놓다 보니까, 법은 지켜지지 않고 선거는 과열해져 정치에 대한 혐오감만 조장하는 결과를 빚은 것이 지금

4) 최대권, 『법학』 제33권 2호, 1992. 9, 100).

까지의 선거사가 남긴 앙금이었다. 정치관계법중 가장 잘 지켜지지 않아 사문화 된 것이 선거법이고 가장 많은 비난의 대상이 된 것도 이 선거법제이다. 다시 반복하지만 이 나라 선거법은 유권자와 후보자 간의 「政治的距離」를 좁히기 보다는 넓히려는, 즉 그 거리를 빼어놓으려는 규정으로 일관하고 있어 유권자·후보자를 잘 모르는 채 투표권을 행사하지 않을 수 밖에 없는 것이 현실이다.⁵⁾ 따라서 선거법제의 개정방향은 선거를 공명정대하게 치르는 것은 물론이지⁶⁾ 유권자가 후보자를 충분히 숙지할 수 있도록 후보자가 유권자에게 접근할 수 있어야 하며, 동시에 후보자도 자유롭게 경선할 수 있도록 법적 장치가 마련되어야 한다. 그러나 유감스럽게도 현행 선거법은 包括的 制限規定을 비롯해서 여러 규정이 억제와 규제 일변도 일관하고 있어서 진정한 의미의 민주정치를 구현하기가 매우 어렵게 되어있다.

둘째로 선거법은 여러 각도에서 개정되어야 한다. 개정제의를 예시하면 다음과 같다.

첫째 선거운동에서 항상 문제가 되는 것이 사전선거운동이다. 선거운동은 통상 등록후 부터 선거일 전일 까지 할 수 있고, 그 기간은 20일 정도인데 늘 말썽의 소지가 있는 것이 정당활동을 빙자한 선거운동이다. 따라서 정당에 속하지 않거나 후보자는 형평에 어긋나는 상황에서 운동의 기회를 박탈당하고 있는 셈이다. 더욱이 정당은 정당대로 갖은 탈법의 수단을 강구하며 명목적인 당원에 불과한 사람들에게 선거운동을 한다. 이 문제를 극복하기 위해서는 아예 선거운동 기간을 못박지 않는 것이 나을지도 모른다.⁵⁾

둘째 선거법중에서 가장 반대의견이 개진된 규정이 대선법의 경우 제35조이다. 이른바 포괄적 제한 규정이라고 해서 “선거운동은 이 법에 규정된 이외의 방법으로는 할 수 없다”고 하여 민주주의에서 선거의 自然性과 日常生活性과 배치되는 규정을 하고 있는 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 선거에서는 후보자와 유권자가 늘 자연스럽게 접촉할 수 있어야 하는데 이를 막는 규정들로 일관하고 있으니 기본정신에 상치된다고 아니 할 수 없다. 물론 타락의 여지를 사전에 제거하기 위한 것임을 모르지 않으나 지난 대선 이후 국민의 선거에 관한 인식이 차츰 바뀌어갈 것 같으니 차제에 자연스러운 선거를 생활화하는 규정방향을 모색하는 것이 바람직하다.

셋째 지난 1988년의 선거법전문개정으로 전국구의 석배분이 과거와는 달리 여당에게만 유리하게 규정한 것은 아니나 아직도 得票率 보다는 議席比率에 따라

5) 이남영, 「현행 선거법, 현실적 방안 모색」『한국발전』 1993년 봄, 43.

배분하고 있어 제1당이 프레미엄을 얻고 있다. 전국구제도는 공천장사의 문제를 포함해서 더 이상 존치할 가치가 없다. 따라서 차제에 그 취지를 살려 比例代表制 또는 정당명부식 비례대표제⁶⁾ 도입을 고려해 볼 적 하다.

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

다섯째 선거제도는 어떤 이유로도 지금보다는 더 강화된 풍영제를 채택하는 것이 바람직하다. 선거를 정당과 개인후보자에게 맡겨 놓으니까 갖은 탈법을 자행한다. 따라서 선거공보는 물론 선거포스터며 유인물의 관리도 선관위에서 하는 것이 바람직하다. 선거때마다 홍보전에서 낭비하는 비용을 절감하는 것이 선거분위기도 바로 잡는 계기가 될 것이다.

여섯째 이번 선거법 개정에서는 選舉日字를 법에 못박는 것이 중요하다. 선거에 임박하면 늘 언제 선거를 할 것인가를 가지고 여야가 줄다리기를 한다. 선거일자는 일상생활에도 영향을 미치기 때문에 미리 알고 있는 것이 계획을 세우는 데도 도움이 된다. 끝으로 현재 선거법은 대선법, 국선법, 그리고 지선법 등에 규정된 내용이 일치하지 않아 중앙선관위에서 統合選舉法을 추진하고 있으므로 선거법의 일원화 작업도 게을리 말아야 할 것이다.

1. 국회법제

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, 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 성원할리 만무하다. 국민의 60%가 “자금과 같은 국회는 없는 것이 낫다.”고 답한 적이 있다.⁷⁾ 따라서 국회법제의 개정방향은 국회가 활발한 토론을 토대로 대의기능을 제대로 수행하고 정치의 중추가 되어 국민의

6) 양건, 「국회의원 선거제도 개혁의 방안」『사회과학연구』 창간호, 1992, 209-217.

7) 김광웅·김학수·박찬옥, 『한국의 의회정치』, 박영사, 1991, 128.

지가를 받도록 하는 것이다.

국회법은 지금까지 스물다섯 차례에 걸쳐 고쳐졌다. 그 중 전문개정만 다섯 번이 했다. 법을 자주 고치는 것은 필요에 따라 불가피한 면이 없지 않겠지만, “절차를 바꾸고 손질하자면 끝이 않으며 빈번한 국회법의 개정은 정상적인 국회 운영에 도리어 지장만 초래하여” 바람직하지 않다는 의견을 국회운영에 탁월한 의견과 경험을 갖는 원로 國會人 한 분이 지적한 적이 있다.⁸⁾ 그래도 개혁의 필요성이 확인된 한, 몇 가지 개정의견을 예시하기로 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 난맥상에 대한 상당한 책임은 의장이 무선 마이크를 잡고 날치기 통파를 자행하면서 집권당의 전위조 역할을 했다는데 있다. 이런 구도에서 벗어나는 것이 시급하다. 의장이 국회의 질서를 바로 잡기 위해서는 의장의 議員懲戒權強化를 비롯해서 상당한 권한을 가져야 한다.

둘째, 국회분회의 운영에서 지적되는 것으로는 의원의 대정부 발언이 있다. 매호 기마다 여러번 반복되는 대정부 발언을 하기보다는 정기국회에서만 하는 것이 어떠냐는 의견이 있다. 우리 국회가 상임위원회 중심으로 운영되는 사정을 감안하여 앞의 의견이 타당할 수도 있겠으나, 본회의는 본회의대로 통합성을 고려하지 않을 수 없으므로 綜合政策의인 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 퀘언을 요하지 않는다. 그리고 상임위와 관련지어 지적할 조직적인 문제로는 다른 위원회보다도豫算決算委員會를 상임우원회화해야 한다는 것이다. 국회의 대행정부 견제기능중 가장 효과적인 것이 예산결산에 관한 심의인데 지금까지의 패행은 정기국회때마다 다른 일로 시간을 보내다가 막바지에 이르러 충분한 심의를 하지 못하고 전격 통과시키곤 했다. 그 폐단을 이번 의회개혁에서 반드시 고쳐야 할 것이다.⁹⁾

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

8) 이호진, 「국회법—개혁보다는 활용의 묘를」 헌법부설법령의 개정방향(2), 126-130.

9) 강신택, 「예산과정의 개혁과제」『재정부의 재정개혁—예산 이대로 써서는 안된다』 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소 주최 심포지움, 1993. 4. 2.

더 불어 선거가 끝나고 얼마 후라고 정해놓는 것이 국회의 정상적 운영을 도모하. 그 정치적 예측가능성을 높이는 첨경이 된다.

다섯째, 의회개혁에서 빼놓을 수 없는 것이 國會事務處 재편인데, 여기서 긴 논의를 피하나 앞으로 지향해야 할 것은 입법직 공무원의 「관료화」이다. 관료화라면 우리의 통념이자 편견은 나쁜 의미를 갖는 것이라고 생각하나, 관료화가 없으면 아무일도 수행될 수 없음을 감안하여 계획과 집행에서 능률적인 철학한 관료화가 되어야 한다는 뜻이다. 그렇게 됨으로써 행정부와 더불어 의회 민주화가 되는 「이중 민주화」(double democratization) 현상이 이루어 진다고 한다. 이때 의회 공무원의 관료화에 공여할 수 있는 것으로는 국회행정의 전산화이다.

국회가 대의의 場으로서 토론이 활발해지고 국가의 정책을 제대로 심의하려면 정당을 초월해서 의안에 따라 당의 입장과 다른 의사를 표출할 수 있는 크로스 보팅제를 고려해 볼만하다.

IV. 맺는 말

정치관계법은 일명 憲法附設令이라고 한다. 헌법과 직결되어 있으면서 그만큼 기본법으로서의 성격을 지니고 있다. 그리고 그런 성격때문만이 아니더라도 정치관계법은 汎法的인 위상이 강해서 많은 부분에 영향을 미친다고 생각하지 않을 수 없다. 따라서 정치관계법이 어떻게 제정 또는 개정되었으며, 또 어떻게 집행되고 있느냐는 한 나라의 法統을 지키는 토대이자 지표 그 자체라고 생각된다. 이런 의미에서 정치관계법은 반드시 개정되어야 하는데, 여기서 명심할 것은 우리가 지킬 수 있는 규정으로 고쳐가는 것이 필요하다는 점이다. 그것은 현실성을 충분히 감안하라는 뜻이기도 하다. 그러므로 앞으로 나라 개혁을 이끌어 가면서 사회개혁 경제개혁 등 수 없이 많은 개혁을 해나가는 과정에서 정치개혁이 동시에 수반되지 않고서는 다른 개혁이 아무런 의미가 없음을 다시금 확인하고자 한다.

〈참 고 문 현〉

강신택, 「예산과정의 개혁과제」, 『재정부의 재정개혁—예산 이대로 써서는 안 된다』, 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소 주최 심포지움,

1993. 4.

김득용 · 김학수 · 박찬욱, 『한국의회정치』, 박영사, 1991.

박시철, 「정당관계법제의 개선방향」, 한국공법학회 제35회 학술발표회, 『문민 정부와 법제개혁방향』 1993. 3. 20.

양건, 「국회의원 선거제도 개혁의 방안」, 『사회과학연구』 창간호, 1992.

윤우오, 「경쟁과 타협의 정치문화」, 『한국발전』, 1993, 봄.

이동영, 「현행선거법, 현실적 방안 모색」, 『한국발전』, 1993 봄.

이진진, 「국회법 개혁보다는 활용의 묘를」, 헌법부설법령의 개정방향(2).

최덕권, 「정치개혁을 위한 몇가지 생각(1)(Ⅱ)」, 『법학』 제33권 제1호, 제2호, 1992. 3. 9.