

韓國政治에서의 道德性回復을 위한 研究

朴 贊 郁*

< 목 차 >	
I. 政治와 道德的 想像力	3. 政治腐敗
II. 政治엘리트와 權力制限裝置	IV. 韓國政治의 道德性回復을 위하여
III. 韓國政治의 不道德性: 變則, 不正과 腐敗의 파노라마	1. 國會內 妥協慣行의 定着
1. 國會에서의 날치기 議案處理	2. 公職選舉의 公正性 確保
2. 公職選舉에서의 脫法과 不正	3. 政治腐敗의 剔扶

I. 政治와 道德的 想像力

政治는 한 집단 내에서 그 집단을 위한 決定을 형성하고 執行하는 活動이다. 집단에는 다양한 종류가 있지만 國家가 물론 가장 중심적인 위치를 차지한다. 요컨대 政治는 본질적으로 국가와 같은 집단의 맥락에서 출발하며, 그 집단의 共同善을 실현하려는 노력이다. 이런 까닭에 政治의 目的은 道德性을 떠나서 생각할 수 없다.

그런데 自己中心的인 個人들 사이에서 自發的인 相互作用行爲를 통해서 공동선이 성취되는 것이 현실적으로 매우 어려운 일이다. 집단을 위한 결정의 형성과 집행은 집단구성원의 자발적인 행동에만 의존해서 이루어지기 어렵기 때문에 權力的 行使가 수반된다. 그런데 공동선의 실현을 위해 행사되는 권력은 뒤의 논의에서 명확하게 밝혀지듯이 실제에 있어서 도덕성의 기반을 이탈할 가능성이 크다.

道德性은 삶을 공유해 온 歷史를 갖는 집단에서 수용되고 있는 옳고 선함에 대한 信念, 價値 및 基準에서 우러나온다. 그리고 도덕성은 그 집단에서 인정되는 行爲의 規則과 類型을 指示한다. 집단생활이 영위되고 더구나 權

* 서울대, 정치학

력의 행사가 불가피하다면 정치에서 도덕성의 약화문제가 근원적으로 존재한다. 다만 현실적으로 정치와 도덕성의 괴리정도는 집단에 따라 상대적으로 다르게 나타날 뿐이다. 그런데 정치가 도덕성으로부터 크게 이탈하고, 구성원들이 이에 대한 심각한 인식을 폭넓게 갖고 있을수록 정치의 도덕성 회복이 크게 강조되지 않을 수 없다.

역사를 2세기 정도 거슬러가서 功利主義思想이나 自由放任論에서는 개인들의 私的 利益追求만으로는 정치가 指向하는 도덕적 가치를 구현하기 어렵다는 점이 분명하게 파악되지 못하였다. 벤담 같은 초기 공리주의자들은 집단을 위해 가장 최선의 것은 각 개인에게 최선인 것을 총합한 것에 지나지 않으며, 각 개인이 자신에게 가장 좋은 것이 무엇인가를 가장 잘 판단할 것이라고 보았다. 외부 강제력의 영향을 받지 않는 사적 이익의 추구가 궁극적으로는 공동선의 실현으로 연결될 것으로 보았다. 이 견해가 타당하다면 개인이 사적 이익의 추구에 전념하는 것은 집단이 지향하는 목표에 비추어서도 도덕적 정당성을 상실하지 않을 가능성이 있다.

그러나 오늘날에 와서는 집단 구성원 각 개인이 나름의 협소한 이익과 선호에 의거하여 행동한 결과로 공동선이 실현되기 어렵다는 것이 克明하게 밝혀졌다. 이 점은 사익의 극대화를 행동준칙으로 전제하는 공리주의자들의 후예인 合理的 選擇理論家들에 의하여 분명히 제시되었다. 자기중심적 개인들이 상호작용하는 정치생활에서 공동선에 비추어 정의된 도덕성의 구현이 어렵게 되는 딜레마가 존재하는 것이다.

울슨의 주장을 예로 들어보자. 집단이 추구하는 공동선은 구성원 가운데 어느 누구도 배제되지 않고 다른 개인과 더불어 혜택을 누릴 수 있는 公共財(public goods)라고 볼 수 있다. 집단 내에서 적어도 어느 한 개인에게 있어서 공공재의 소비에서 얻는 效用이 그 재화의 공급에 필요한 總費用을 초과한다면, 그 개인은 다른 사람들이 공짜로 혜택을 얻음에도 불구하고 총비용을 기꺼이 부담한다. 그런데 이것은 소규모의 “특수”(privileged) 집단에서 발생한다. 규모가 큰 집단에서는 개인의 자발적인 비용부담에 의한 공공재의 공급이 불가능하거나 最適未達의 수준에서 공공재가 공급된다. 규모가 큰 집단에서는 공공재의 공급에 필요한 총비용에 비하여 한 개인이 부담하게 되는 비용이 극히 적다. 각 개인은 자기 하나쯤 비용 부담을 기피하는 것이 공공재의 공급에 영향을 주지 않을 것이며, 비난도 모면하리라고 판단

한다. 이렇게 되면 어느 개인 하나도 비용을 감당한다는 보장이 없다. 결국 자기중심적인 개인은 비용을 부담하지 않고서도 공공재의 혜택을 얻으려는 無貨乘車의 성향을 보인다. 이 딜레마를 해소하기 위하여 현실정치에서 행사되는 強制나 選別的 誘因機制는 도덕적 문제를 야기시키게 된다(Olson, 1965).

게임理論家들도 올슨과 동일한 내용의 논증을 전개하였다. 그것은 특히 “죄수의 번민”(Prisoners' Dilemma)게임에 대한 논의에서 잘 나타난다. 주지하다시피 이 게임에서는 안정적인 均衡點이 있으나 문제는 그것이 最適이 아니라는 것이다. 각 행위자가 어느 누구도 손해를 보지 않고 균형점에서 보다 효용을 증가시킬 수 있는 가능성이 존재한다. 각 개인의 合理性이 공동선의 실현을 가져오는 집단적 합리성으로 귀결되지 않는다.⁽¹⁾ 아담 스미스의 보이지 않는 손에 의한 조화는 성취되지 않고 市場의 失敗가 나타난다.

공동선실현의 실패를 어떻게 극복할 수 있는가? 정치가 어떻게 개인적 합리성으로부터 집단적 합리성에 도달하고 도덕성과의 괴리를 좁혀야 하는가? 죄수의 번민게임으로 다시 돌아가 보자. 딜레마를 해결하기 위하여 필요에 따라서 강제를 구사하여 구성원들의 자기중심적 행동을 제약하는 방법이 있다. 이것은 시장의 실패를 극복하기 위해서 정부의 개입이 요구된다는 논리이다. 그런데 정치세계에서 현실적으로 의존하는 이 방법은 뒤에서 다시 언급되는 바와 같이 개인자유의 제약, 엘리트의 권력남용, 부패 및 착취행위, 정부활동의 비능률, 사회적 생산성의 악화 등 “정부의 실패”로 일컬어지는 또 다른 문제점을 낳는다. 이러한 문제점이 발생하면 구성원들의 복지는 손실되고 도덕성의 악화문제는 해결되지 않는다.

강제에 호소하지 않고 죄수의 번민을 해소하는 또 다른 방법은 행위자들을 天使와 같은 利他主義者가 되도록 하는 것이다. 사익에는 전혀 관심을 두지 않고 오로지 도덕적 지상명령에 충실하여 집단전체의 최선만을 실행하는 인간을 산출하는 것이다. 이를테면 “새로운 사회주의적 인간”과 같은 처방

(1) A. Rapoport and A.M. Chammah, *Prisoner's Dilemma* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965) 참조.

多者(N-person) 게임의 시각에서 이 딜레마를 다룬 것으로는 Russel Hardin, *Collective Action* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982). 개인 의 선호를 토대로 집단적 선택에 이르는 集合(aggregation)의 절차와 과정을 분석한 애로우(Arrow)와 같은 이론가들에 의해서도 개인적 합리성과 집단적 합리성의 불일치 가능성이 지적되었다.

이 그것이다. 이것은 부단한 教化를 통해서 가능하며, 우리가 공산주의 실험에서 목도한 것처럼 강제가 수반되어야 하는 자기 모순을 안고 있다.

게임이론가에 의하면 자기증식적인 개인들의 자발적 행위로부터 공동선에 도달할 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 행위자가 게임을 일회적이 아닌 반복되는(iterated) 것으로 보고, 근시안적 사고를 넘어서 미래를 염두에 두고 자신에게 돌아올 보상을 계산하는 경우에 딜렘마는 해소될 수 있다. 좀더 구체적으로는 각 행위자가 처음에는 일단 양보(협조)하고, 그 다음부터는 상대방이 직전에 취한 선택과 동일하게 반응하는 互惠의 戰略(tit-for-tat)이 유효하다. 또한 게임이 행하여지기 전에 의사소통과 상호신뢰를 전제로 하여 상대방이 협조하는 것을 조건으로 협조하는 것도 한 방안이다. 그런가 하면 어떤 게임이론가들은 각 행위자가 게임 行列에 주어지지 않은 다른 선택대안까지 상대방이 감안하여 행위할 것으로 보는 메타게임(meta-game)의 구조안에서 딜렘마가 해소될 수 있다고 주장한다. 메타게임에서의 균형점은 원래 게임에서의 균형점보다 더 나은 보상을 가져다 준다. 이러한 게임이 반복되면서 행위자들은 서로에게 최악의 결과를 회피할 수 있게 협력하는 것을 學習한다(Axelrod, 1981 : 306-318 ; Lewin, 1991 : 98-112).

바로 앞에서의 논의는 개인이 자신의 선호를 실현하기 위하여 행위한다는 가정을 그대로 수용한다. 다만 개인이 자기이익을 단기적으로 규정하지 않고 미래를 생각하며 집단의 맥락에서도 고려할 것을 처방한다. 개인이 자기행동의 결과를 고려하고 그 결과가 자신을 포함한 집단전체에 재앙을 가져올 수 있음을 절감할 때 사익과 공익이 중첩될 수 있다. 이러한 자각과 인식은 “도덕적 상상력”(moral imagination)에서 우러나온다.⁽²⁾

한 집단의 정치가 도덕성을 크게 이탈하지 않으려면 구성원들이 이러한 상상력에 투철하여야 한다. 도덕적 상상력은 개인이 사익을 추구하되 다른 개인들과 더불어 共感하고 윤리적 행위를 위한 창조적 가능성을 모색하는 능력이다(McCollough, 1991 : 16). 이러한 능력을 갖는 개인은 사익의 추구가 집단의 공동선에 비추어 정당화될 수 있는가 하는 의문을 스스로 제기한다. 도덕적 상상력을 갖는 개인은 자기가 속해 있는 집단을 개인들의 단순

(2) 도덕적 상상력의 개념은 Thomas E. McCollough, *The Moral Imagination and Public Life*(Chatham: Chatham House, 1991)에 근거하고 있으나 필자는 이 저서의 전반적 입장(功利主義, 反個人主義, 反自由主義)을 그대로 추종하고 있지는 않다.

한 집합이라기 보다 “공동체”(community)로서 이해하고 경험한다. 공동체에서는 구성원들이 동료의식, 소속감 및 그 자체로서 바람직한 가치를 공유한다.

물론 공동체 개념이 전혀 새로운 것은 아닐 것이다. 이것은 아리스토텔레스 이후 최근에 이르기까지 사회적 단위에 관한 개념으로서 존재해 왔다. 그러나 근대이후 개인이 강조되고 자본주의적 경제체대가 구축되면서 이 개념은 무시되었다. 그러나 오늘날과 같이 사적인 이익과 욕구의 추구에 몰두하는 것에 대한 비난이 상대적으로 약화된 시점에 있어서 공동체 개념은 개인이 삶의 의미를 찾고 책임있는 인간존재로 정립하는데 절실히 요구되는 것이다.

도덕적 상상력을 갖는 개인은 공동선이 집단구성원의 협조에 의해서만 성취될 수 있음을 철저히 인식한다. 그리고 市場에서 통용되는 사고와 언어 및 행동양식을 비판적으로 성찰할 수 있다. 다른 개인을 稀少性의 經濟라는 시각에서 적대적인 경쟁자로 보기보다는 융합적인 공동체를 구성하는 동료로서 생각한다.

루소가 그의 『社會契約論』에서 묘사한 시민이 도덕적 상상력을 갖는 개인이다. 그는 민주주의가 사익을 추구하는 개인을 기반으로 하는 것으로 이해하였다. 그럼에도 불구하고 개인이 협애한 사익을 넘어서는 一般意志를 좇을 때 공동선이 실현된다고 주장하였다. 루소는 투표행위를 통하여 일반의지가 확인되는 것으로 보았는데 그가 생각하는 투표는 사적선호를 취합하는 절차 이상의 것이다. 투표는 집단의 공통된 이익을 지향하는 행위이기도 하다. 한 개인 내부에 공동선에 대한 의식과 정향이 다소라도 존재할 때 집단 전체로서는 공동선을 실현하는 데에 큰 차이를 만드는 것이다.⁽³⁾

도덕적 상상력을 갖는 시민은 순진한 이상론자의 비현실적인 架空物이 아님에 주목하여야 한다. 예를 들면 선거에서 자신과 가족의 금전사정을 우선시하여 투표할 정당이나 후보를 선택(pocket-book voting)하기 보다는 지역

(3) 루소의 사상을 전체주의 성격을 갖는 것이라기 보다는 계몽민주주의적인 것으로 해석하는 최근의 논의 가운데 하나로서는 Bernard Grofman and Scott L. Feld, "Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective," *American Political Science Review*, Vol. 82, 1988, pp. 567-78. 이 논문은 루소가 살던 당대의 수학자로서 오늘날 사회선택이론의 발흥에 기여한 콩도르세의 陪審定理(Jury Theorem)와 수학적 훈련을 받지 않은 루소의 논증이 동일한 형식적 구조와 실질적 내용을 갖는다고 주장한다.

사회와 국가의 경제형편을 중시하여 투표하는 행위(sociotropic voting)가 빈번히 발견된다(Kiewit, 1983). 어떤 정당의 승리가 자기 개인에게 단기적으로 소득의 증가를 가져오리라 기대하더라도 그 정당의 능력이 장기적으로 국민일반의 복지를 오히려 감소시킬 것이라고 판단된다고 하자. 이 상황에서 그 정당을 지지하기 보다는 지지하지 않는 유권자들이 더 많다는 것이 경험적으로 밝혀진다. 이러한 투표행위는 이타적이라고 하기보다는 협애한 근시안적 자기이익에만 매이지 않고 미래를 염두에 두며 집단적 맥락에서 평가하여 자기이익을 추구하는 면모를 나타낸다. 도덕적 상상력은 殺身成仁하는 도덕군자에 해당되는 것이 아니라 자기이익과 집단이익의 결합을 지향하는 보통사람들에게 해당된다.

II. 政治엘리트와 權力制限裝置

앞에서의 論旨은 개인이 도덕적 상상력에서 우리나라는 미래지향적 집단정향을 다소나마 견지하게 되면 집단전체로서는 엄청난 차이가 나타날 것이라는 것이다. 즉 공동선의 구현을 향하여 進一步하고 政治와 道德性의 괴리를 좁힐 수 있다. 이것은 다양한 유형의 집단에 遍在하는 넓은 의미의 政治개념에 기초하여 논의되었다. 그리고 집단의 구성원간의 관계도 비교적 수평적인 대등한 관계를 상정했던 것이다.

그런데 이제 國家라는 특정 유형의 집단을 보다 명시적으로 상정해보자. 여기에는 구성원 사이에 위계질서가 있다. 강제를 수반하는 권력을 행사하는 정치 엘리트와 권력행사의 대상이 되는 一般大衆으로의 政治的 層化 현상이 존재한다. 회람의 도시국가나 오늘날 소규모 지역사회에서는 일반인들이 治者이면서 동시에 被治者가 될 수 있었겠으나 현대의 사정은 다르다. 인구규모가 증가했고 산업구조가 다원화되었다. 그러므로 전문성을 갖는 집행기관이 상설화되었고 대표자들이 의회를 구성하여 공동관심사를 의논하게 되었다. 결국 公共事를 직접 관장하는 특정 계층의 역할이 부각되었다. 이 계층이 법을 제정, 집행, 또는 해석하는 공직을 차지하는 廣義의 정치엘리트이다. 다만 이 글에서는 관료나 법관보다는 선거를 통해 공직에 진출하는 고위 정치인에 비중을 두어 정치엘리트를 규정한다.

국가와 같이 정치엘리트에게 강제력을 행사하는 권한이 주어지는 특정 형

태의 집단에서 사회구성원 모두에게 도덕적 상상력을 환기시키는 것만으로서 공동선의 실현을 촉구한다는 것은 천진난만한 일이다. 이 같은 집단을 이루는 모든 개인들이 갖는 도덕적 상상력의 중요성을 강조하기도 하지만 국가의 테두리에서 전개되는 정치의 도덕성이 그것만으로 강화될 것이라고 주장하지는 않는다. 정치엘리트와 일반대중의 분화가 이루어져 있는 정치세계의 본질을 철저히 인식하는 것이 정치와 도덕성의 결합을 위한 처방을 마련하는데 선행되어야 할 과제이다.

일반대중과 정치엘리트의 관계를 本人—代理人(principal-agent)의 관계로 파악할 수 있다. 이를테면 국회의원들은 일반유권자들을 대표하고 그들을 위하여 행동한다. 前者가 대리인이고, 後者가 本人(主人)이다. 정치엘리트는 공동선의 실현에 필요한 전문적 지식이나 기술을 갖고 있으며 공동선 실현에 관한 모든 개인들의 활동을 조정한다. 그런데 문제는 정치엘리트는 자신에게 돌아올 혜택을 극대화하려고 하기 때문에 주인에게 항상 이득이 되는 방식으로만 행위하지 않는다. 본인과 대리인 관계에는 이와 같은 이해의 상충뿐만 아니라 情報의 非對稱性이 근원적으로 내재한다. 대리인은 공동선을 위해 노력하게 되어 있는 자신의 실제 행위에 대하여 완전정보를 갖고 있으나 정작 본인은 그렇지 못하다. 정보는 대리인에게 유리하도록 분배되어 있다.⁽⁴⁾

정보의 비대칭성은 주인에게 불리하도록 대리인이 逆選擇(adverse selection)될 수 있는 문제를 안고 있다(Moe, 1984 : 739-77). 예를 들어 선거에서 유권자들은 후보자의 자질에 관한 완전한 정보를 갖고있지 않다. 후보자들이 형식적, 법적 요건을 충족시키고 후보의 자격을 얻지만 그들의 능력에 관하여 斷片的인 정보만이 주어진다. 상당수 후보자들이 범죄 전력이 있었다는 것이 유권자들에게 잘 알려져 있지 않았다는 것이 그 예이다. 과거의 경력이나 학력 등을 내세우지만 이것들은 指標일뿐 진정한 능력으로 직결되지 않을 수도 있다. 이러한 상황이 심각한 경우에는 저질의 후보들만이 출마에 혈안이 되어 있고 양질의 잠재적인 후보들은 자신의 가치가 제대로 평가되

(4) S.A. Ross, "The Economic Theory of Agency," *American Economic Review*, Vol. 63, 1973, pp. 134-139. 주인-대리인의 관계를 정치현상분석에 적용할 수 있는 가능성에 대한 논의는 拙稿, "Prospects for Principal-Agent Models in the Study of Politics," (미발간논문)에 기초하고 있다.

지 않기 때문에 선거에 나서지 않는다.

또한 본인-대리인 관계에서는 “도덕적 危害”(moral hazard)의 문제가 필연적으로 제기된다. 이것은 대리인이 맡겨진 책무를 기피하는 행동을 가리킨다(Pauly, 1968 : 531-36 ; Harris and Raviv, 1978 : 20-30 ; Kalt and Zupan, 1984 : 279-98). 정치인들이 선거 등의 방법으로 일단 공직을 획득한 이후에 일반 대중이 그들의 실제 행위를 낱낱이 관찰할 수가 없다. 간혹 언론의 보도 따위를 통하여 간접적으로 그들이 과연 공동선을 실현하기 위하여 생산적인 활동을 하는지를 헤아릴 수 있는 단편적 정보를 얻는다. 따라서 대리인인 정치인이 국가를 위해 바람직한 활동보다는 자신의 이익을 도모할 수 있는 틈새가 항상 열려 있다.

아주 중요한 점은 정치엘리트들과 일반 대중사이에는 정보뿐만 아니라 강제력의 구사능력에 있어서 메꿀 수 없는 격차가 있다는 것이다. 두 계층사이의 관계는 위계질서에 기반을 두고 있다. 홉스가 말한 바와 같이 국가에서는 萬人の 萬人에 대한 투쟁을 지양하기 위해 강제력의 행사를 합법화, 제도화하고 있다. 이것은 앞에서 언급된 바 있었던 정부의 실패를 초래한다.

울슨의 분석틀을 그대로 수용하되 정치적 리더십요인을 감안하여 전개한 프로리히, 오펜하이머, 영 등 공공재이론에 주목해 보자(Frohlich, Oppenheimer and Young, 1971). 정치엘리트는 치안유지와 같은 공공재 공급에 필요한 자원을 조달하고 이에 관련된 활동을 조정한다. 여기서 정발·동원되는 자원의 총 규모는 공공재 공급에 필요한 비용을 초과한다. 그러므로 잉여가 발생하여 정치엘리트에 귀속된다. 큰 집무실, 비서진, 전용 승용차 등 공식적이고 합법적으로 정치인에게 돌아가는 혜택 뿐만 아니라 영수증도 없는 불우이웃돕기 성금명목의 정치헌금, 스위스 은행의 비밀계좌에 맡길 자금 등의 혜택이 그것이다. 정치인들이 얻는 각종의 혜택은 그들이 공적아닌 다른 직업에서 얻을 것으로 기대되는 효용보다 크기 때문에 정치인으로 남기를 원한다.

정치엘리트가 공공재 공급을 위해 자원을 조달하는 방식에는 몇 가지가 있다. 첫째, 일반대중이 자발적으로 하는 寄賦(donations)가 있다. 둘째, 소비의 非排除性을 완화하여 수수료 등 대가를 지불하고 사유재처럼 구입(purchases)하도록 할 수 있다. 셋째, 조세징수(taxations)와 같이 합법적인 강제력에 의하여 자원을 조달한다. 넷째, 비합법적 강제에 의한 명백한 強奪

(extortions)이 있다. 이 가운데 물론 세제 방식이 가장 큰 비중을 차지한다. 정치엘리트가 비록 합법적이지만 강제력을 토대로 자원을 조달할 수 있다고 하는 것은 원론적으로 완전경쟁의 조건이 배제되어 있으며 그로 인하여 공공재가 최저수준으로 공급될 가능성은 매우 제약된다. 정치엘리트에게는 獨占利潤과 유사한 잉여가 돌아가게 되어 있다. 이것은 시장에서의 독점보다 유리한 위치를 정치엘리트에게 제공한다. 왜냐하면 정치엘리트는 공공재에 대한 총수요의 형태에 제약을 받지 않고 일정 수준으로 공공재를 공급하고 일반대중으로 하여금 이를 소비하도록 강요할 수 있다. 독재자는 공공재의 공급수준을 축소하면서도 조세징수와 강탈의 수준만은 제고하여 잉여를 극대화한다. 극한 강제력을 행사하는 정치 엘리트일수록 公職의 私有化, 一般大衆에 대한 수탈, 정치부패의 가능성이 크다. 액튼卿(Lord Acton)의 말대로 權力은 부패하는 경향이 있고 절대권력은 절대적으로 부패한다.

위에서의 논의는 정치엘리트가 공동선의 실현에 전념해야 한다는 당위적 기대가 현실로 나타나기 어렵다는 것을 시사한다. 이러한 난관을 어떻게 해소할 것인가? 이 문제는 사실 많은 정치사상가들을 괴롭혀 왔던 것이다. 플라톤의 哲人君主論은 정치엘리트가 자기의 욕구보다는 국민전체의 이익을 고려하여야 함을 강조한 것이다. 물론 東洋思想에도 이러한 처방이 있다. ‘政’은 ‘正’이고, 따라서 바르게 다스림이 政治의 본질이라고 한 가르침이 그것이다. 德治와 王道의 정치를 피력한 孔孟思想은 정치엘리트의 修身을 강조하였다. “정치를 함에 德으로써 하라”(爲政以德), “그 몸이 바르면 명령하지 않아도 행해진다”(其身正, 不令而行)와 같은 교훈들은 정치엘리트가 공공선의 실현에 적합한 심성과 태도를 갖도록 촉구한 것이다. 도덕적 상상력을 앞에서 강조한 이 글에서는 정치엘리트의 心的 姿勢가 정치와 도덕성의 괴리를 극복하기 위하여 중요하다는 것을 강조한다. 그러나 국가와 같이 위계질서를 기반으로 하는 집단의 구조적 속성을 고려하면 정치엘리트나 일반대중의 도덕적 상상력을 환기하는 것으로서만 정치에서의 도덕성을 제고하기는 어려운 것이다.

본인-대리인 관계의 분석모형과 정치엘리트 행위에 대한 공공재 이론이 제공하는 涵義는 무엇인가? 정치엘리트에 내재된 심성을 문제삼기 이전에 이들의 행동을 제약하는 外部要因을 문제시해야 할 것이다. 특히 정치엘리트가 행사하는 권력을 제한하는 제도적 장치가 정치와 도덕성의 결합을 위

해 제대로 마련되어야 한다.

정보의 비대칭성에서 초래되는 문제를 극복하기 위하여서는 대리인 역할을 하는 정치인들의 활동을 지속적으로 監視(monitoring)하여야 한다(Alchian and Demsetz, 1972 : 775-95). 완전한 감시는 비용도 많이 들고 실제적으로 불가능하지만 어느 정도의 비용을 투입하여 이루어지는 불완전한 감시나마 주인인 일반대중에게 이득을 가져온다. 아무리 훌륭한 대표자라 할지라도 불완전한 인간이기 때문에 일반 대중은 파수꾼이 되어서 정치인들이 성실하게 활동하는지 銳意注視하여야 한다. 특히 그들의 권력남용과 부당한 사익 추구를 견제·비판할 수 있어야 한다. 정치인들에 대한 부단한 감시가 있을 때 그들의 責任倫理가 고양된다. 물론 정치인에 대한 감시활동은 일반인 개인이 아니고 공익단체로서 조직화되어 전개하는 것이 효과적이다.

정치엘리트와 일반대중사이에 雙方通行的인 의사소통이 원활히 이루어져야 한다. 정치인들은 보통 사람들이 무엇을 원하는지 저절로 알지 못한다. 일반인들도 정치인들이 하는 일들을 그냥 알게 되는 법은 없다. 정치인들과 일반대중과의 의견교환은 선거 때에만 국한되어서는 안된다. 그리고 원활한 의사소통은 공익 실현에 공헌할 자질을 갖춘 정치인을 응원하는 데에 필수적이다. 정치인들과의 긴요한 의사소통에서 배제된 일반유권자들은 대표자를 뽑아 세움에 있어서 情實, 特定的 惠澤과 饗應에 의하여 오도될 素地가 있다.

정치엘리트에게 귀속될 잉여의 극대화를 억제하여야 한다. “野望은 野望으로 견제하여야 한다”는 메디슨의 권고와 로크의 制限政府論에 귀를 기울여야 할 것이다. 무엇보다도 政治를 競爭的으로 만들 것이 요청된다. 현직에 있는 정치인들과 경쟁관계에 서는 정치인들이 反對黨을 結成하고 일반대중에게 代替的인 공공재 공급을 약속할 수 있게 되면 현직자들이 공공재 공급수준을 향상시키도록 유도된다.

경쟁적 정치는 일반유권자들이 자유롭게 의사를 표명할 수 있고 공정하게 치루어지는 정기적인 선거절차에 기초한다. 더 나아가서 정치엘리트의 권력은 立憲主義와 法治主義에 입각하여 제한되고, 절차적 정당성을 확보하는 가운데 행사되어야 한다. 形式的·節次的 民主主義 없이는 정치엘리트가 대중을 억압하고 수탈하는 것을 방지할 수 없는 것이다.⁽⁵⁾

(5) 이 글에서 필자는 권력의 제한과 경쟁적인 정치를 主唱하는 自由主義나 多元主義의 입장을 수용하고 있다. 그러나 이러한 것이 현실정치에서의 도덕성제

Ⅲ. 韓國政治의 不道德性 : 變則, 不正과 腐敗의 과노라마

1948년 대한민국 정부가 수립된 후 40여년 정도 경과했는데 벌써 6번째의 共和國이 들어섰다. 헌법은 무려 9차례에 걸쳐 改正되었다. 군사 쿠데타, 학생의거, 시민의 대대적인 저항으로 공화국이 단절을 거듭하는 政治變動을 겪어왔다. 13차례의 大統領選舉를 치루었다지만 政黨間의 정권교체는 한번도 성취하지 못하였다. 바람직하다고 생각되는 民主主義는 이 땅에서 未完成으로 남아있다. 정치의 이면을 파고들수록 변칙, 부정과 부패가 엄습하는 것을 금할 길 없다. 집권세력들도 독선과 횡포로 일관하였고 반대세력은 한편 회유·포섭되고 다른 한편 저항과 투쟁에 혼신의 힘을 다하였다. 이러한 정치상황에서 건전한 도덕성을 발견하기란 참으로 어려운 노릇이다.

이 글에서는 한국정치에서의 도덕성 상실을 확인하는 데에 있어서 3가지 유형의 행위에 초점을 맞춘다. 그것은 ① 國會內에서 설령 合法性을 갖추더라도 도덕적으로 정당성을 부여받을 수 없는 議案의 “날치기”처리, ② 대통령 선거나 국회의원 선거등 公職選舉에서의 脫法과 不正, 그리고 ③ 政經癒着, 政治人의 利權介入과 賂物授受로 나타나는 政治腐敗이다. 정치 참여자로서의 일반시민 수준에서 발견되는 도덕성 상실도 물론 문제이지만 공동선 실현의 1차적 책임을 결머진 정치엘리트의 不道德性은 더욱 심각한 현상이다. 광의의 정치엘리트에 행정관료도 포함시킬 수 있겠지만 여기서는 주로 정치인의 행위에 주목한다. 1991년 4월에 공표된 국민생활 사회의식 지표 조사의 결과에는 한국사회의 도덕적 위기가 여실히 반영되고 있다. 그런데 응답 자들의 63.4%가 도덕성 타락의 가장 큰 책임을 정치인들에게 돌렸다(東亞日報, 1991. 4. 1 : 30-31面). 이와같은 점에 비추어 정치인들의 행태에 주목하여 한국정치의 도덕성 문제를 제기하는 것은 너무나도 당연한 일이다.

고를 위한 충분한 조건이라고 주장하지는 않는다. 사실 정치엘리트나 일반대중사이에 多元的인 競合構造가 확립되어 있는 서구에서도 정치인들이 특정 이익집단에 捕獲(capture)되는 현상, 이익집단들의 地代追求(rent-seeking) 行爲로 인한 자원배분의 비효율성 등 경쟁적 정치에서도 공동선 실현의 과제는 여전히 至難한 것으로 남는다. 이 글의 앞부분에서는 한국정치에서의 도덕성회복문제를 조망하는 개괄적 시각에 염두를 두고 있기 때문에 경쟁적인 정치에서의 공익실현에 관한 논의는 여기서 생략한다.

1. 國會에서의 날치기 議案處理

국회에서 다수당이 소수당의 반대를 무릅쓰고 案件을 강행 또는 변칙으로 처리하는 것을 비아냥스럽게 표현하여 날치기 통과라고 한다. 다수당이 수적 우위를 내세워 審議의 效率性을 기하기 위하여 議事를 일방적으로 진행하게 되면 合法性의 外樣은 갖출지 몰라도 소수자의 권리를 유린하게 되어 정당성을 확보하기 어렵다. 물론 소수당은 소수당대로 설복되거나 타협하지 않고 다수의사의 관철을 저지하기 위하여 壇上이나 司會席의 점거, 회의장 농성 등 물리적 방법까지 동원하여 의사진행을 방해하는 상황이 전개되기 때문에 격돌하는 兩陣營의 相互作用이 어떠한 명확한 인과관계를 갖고 있는지 판단하기 쉽지 않다.

의안의 날치기 통과를 전후하여 국회에서 연출되는 갈등행위를 열거해 보자. 다수당은 議事日程을 단독으로 결정하고 質疑의 一方終結 등 심의절차를 돌연히 생략하며, 회의중 집단퇴장·회의 불참 및 소집 불응·단독비밀회의의 소집을 불사하고, 警衛를 동원하여 회의장으로부터 소수당위원을 추방하기까지 한다. 소수당은 의사봉과 마이크 탈취, 발언대 및 의장석 점거, 회의장과 복도 점거, 농성 및 단식투쟁, 회의중 집단퇴장, 회의 불참과 소집 불응 및 등원거부, 의원적 집단사퇴 등을 敢行한다. 이러한 대결은 중국에 이르러 의사당내 난투극으로 비화되고 국회는 空轉하기에 이른다(朴贊郁, 1992: 79-104). 이와 같이 국회 내에서 빚어지는 날치기 통과는 韓國政治의 跋行性과 道德性의 潰滅을 단적으로 드러내는 것이다.

1952년 당시는 전쟁으로 인하여 부산을 임시수도로 삼던 시기였다. 이승만 대통령은 정권연장을 용이하게 하기 위하여 계엄령을 선포하고 의원을 연행·체포까지 하면서 국회에서 발췌개헌안을 강행통과시켰다.⁽⁶⁾ 당시의 의사절차상 개헌안은 무기명 투표에 부치게 되어 있었으나 本會議에서 討論이 전혀 없이 형식적으로 1·2·3 독회를 거쳐서 기립으로 표결되었다. 그러면 이승만 정권 후반기에 정권유지의 수단이었던 國家保安法은 어떻게 통과되었는가? 1958년 12월 11일, 法司委에서 이 법안의 심의문제로 여야의원

(6) 제헌국회이후 유신시대의 국회에 이르기까지 평이하지만 아주 훌륭하게 서술한 책으로는 이호진·강인섭, 『이것이 국회다』(서울: 삼성출판사, 1988)를 권할 만하다.

들간에 격투가 있었다. 19일에 법사위소속 여당의원들은 야당의원들이 점심 식사를 하는 사이 단독으로 이 법안을 의결하여 본회의에 상정하였다. 24일에는 300여명의 무슬경위가 본회의장에서 농성중이던 야당의원들을 밖으로 끌어냈고 自由黨議員들은 이 법안을 단독처리하였다.

제 3 공화국의 제 7대 국회에서 통과된 3選改憲도 전격적으로 이루어졌다. 1969년 9월 14일 일요일 새벽 야당의원들은 의사당에서 농성중이었는데 오전 2시 27분에 공화당 의원들이 의사당 건너편 제 3 별관에 비밀리에 소집되었다. 3선개헌안은 찬성 122표, 반대 0표로 10분만에 통과되었다. 제 3 공화국 후기인 1971년 12월 9대 국회에서 공화당은 國家保衛法도 전격 처리하였다.

정치적 압제가 절정에 달하였던 제 4, 5 공화국 국회에서 다수당 횡포는 두 말할나위 없이 여전하였다. 그런데 집권여당이 民主化를 국가목표로 설정한 제 6 공화국의 13대 국회에서도 날치기 처리가 사라지지 않았다. 1990년초 民主正黨, 民主黨, 共和黨이 巨與로 통합하여 창당된 民自黨은 총의석수의 약 4분 3에 육박하는 위세를 확보하게 되었다. 그 이후 여야간의 고질적인 물리적 대결과 날치기 처리가 기승을 부렸다. 1990년 7월 14일 제 150회 임시회에서 暴力事態가 발생하고 국군조직법안, 방송법 등 26개 법안이 단 30초만에 전격 통과 되었다. 서울 S 산업 근로자 P씨가 이 사태에 대한 소감을 다음과 같이 피력하였다(世界日報, 1990. 7. 15 : 15面).

“근로자들이 파업을 하면 불법이라고 무조건 근로자만 탓하던 정치인들이 이렇게 하면 우리 근로자들이 누구를 믿고 일하며 법과 원칙은 어디로 가겠는가. 더구나 노사분규나 시위현장도 아닌 국회에서 폭력이 난무하고 결국 피까지 흘리는 것은 한마디로 말해 열심히 살아보려는 전국민을 우롱하는 것이다. 근로자들도 올해 들어 국가가 잘 되기를 빌면서 파업 등을 자제해왔는데 국회는 근로자들에게 부끄럽지 않은가.”

제 13대 국회에서의 날치기처리는 이것으로 끝나지 않았다. 150회 임시회에서 빚어진 여당의 獨走와 소외된 야당의 강경대응은 151회 정기회에 파급을 미쳤다. 회기 100일중 무려 70일이 여야대치로 허송되었다. 폐회일에 가까와 국회가 열리기 시작하여 적체된 의안에 대한 심사가 매우 형식적이었다. 폐회일인 1990년 12월 18일에는 未處理案件 19건이 일괄상정되어 提案說明과 檢討報告도 없이 30초만에 가결되었다. 一括上程이란 내용상 관련

이 겹거나, 동일 위원회소관의 안전이거나 또는 發議者가 동일한 경우에 동시에 심의되는 것인데 의결은 각각 1건씩 행하여지는 것이 원칙이다. 이러한 원칙은 국회의 의안심의과정에서 지켜지고 있지 않다.

1991년 5월 10일에도 民自黨은 국가보안법 개정안과 경찰법을 전격 통과시켰다. 야당의 저지로 사회석에 진출하지 못했던 의장은 본회의장 출입문 부근에서 휴대용 마이크로 두 법안을 동시 상정, “가결에 이의없습니까?”라고 묻고는 곧 바로 “可決”과 “散會”를 선포하여 40초간에 처리하였다(朝鮮日報, 1991. 5. 11 : 3面).

13대 국회의 마지막 회기인 제156회 정기회는 특히 심의가 실종된 막판 싸늘이의 極致를 보여주었는데 이 회기에서는 常任委, 本會議 할 것 없이 예산안·제주도 개발법·바르게 살기운동조직법 등 쟁점의안이 일방강행으로 졸속 처리되었다.

국회활동의 핵심은 國政審議인데 날치기처리의 반복은 국가정책이 국회에서 졸속 심사되고 있음을 말해준다. 정기국회가 막바지에 이르게 되면 수십건의 법안이 순식간에 일괄처리되는 것이 年例行事처럼 되풀이된다. 의원들조차 개별적인 관심사항을 제외하고는 입법의 내용을 제대로 모른다. 委員會中心主義라고 하지만 소관위원회의 심사는 철저하지 못하다. 법안이 위원회에 상정된 당일에 처리되는 경우가 허다하다. 법사위의 體系·字句審査도 마찬가지로 상정당일에 처리되는 경우가 非一非再하다. 본회의도 밀도있는 심사를 하지 않는다.

국민의 조세부담과 관련된 歲入과 국민복지에 큰 영향을 미치는 歲出을 포함하는 豫算案이나 決算에 대한 심사도 수박겉핥기에 그치는 수가 많다. 예산안과 결산이 定期會의 동일 회기중에 제출되고 심사된다. 예산안과 결산을 위한 실질적 심사기간은 모두 합쳐 고작 20일 정도이다. 결국 국회활동의 본령인 국정심의를 국회에서 실종되었다. 국회의원들은 公的인 責任을 다하고 있지 못하다. 국민으로부터의 질책을 받을 수 밖에 없는 현실이다.

국회에서 왜 날치기처리가 상습화되어 있으며, 정당간의 갈등은 원만히 해결되지 못하고, 결국 국정심의를 졸속으로 이루어지는가? 무엇보다도 國會內多數勢力의 正當性 缺如에서 비롯된다. 정치 권력이 군부 쿠데타와 같은 초헌법적인 수단을 통해 장악되었다. 비상수단에 의하여 權座에 오른 새로운 정치세력은 정당을 창설하고 온갖 방법을 다하여 국회내의 다수당으로

서게 되었다. 이 다수세력은 정치적 정당성의 창출과 확대의 도구로 국회를 이용하였다. 이러한 다수세력이 소수자를 설복하기란 원칙적으로 불가능하다. 집권세력은 개헌을 강행하여 권력의 영속화를 시도하기도 하였다.

한국사회에서는 전통적으로 價値의 多元化가 이루어지지 못하였다. 權力은 富와 名譽 등을 얻는 첩경이 된다. 권좌에 있음으로 해서 얻는 이득은 엄청나게 컸으며 집권엘리트의 지위를 상실하여 감수해야 하는 損失은 가혹한 것이었다. 집권세력에 있어서 권력의 이양은 수용하기 어려운 不幸으로 판단되었고 權力獨食의 논리가 강화되었다. 좌절된 소수세력에게는 전투적이고 극한적인 대결이 생존방식으로서 불가피하였다. 이러한 양상은 정부형태와 대통령 선출방식 등 권력구조의 조직원리, 그리고 집권세력의 정당성 시비와 같이 政治體制의 本質에 대한 정당간의 치열한 갈등에서 확인된다. 13대 국회 후반에 끊임없이 빚어진 여야갈등은 그 근저에 3당통합에 대한 시비의 엇갈린 입장이 깔려 있었다.

국회내부로 눈을 돌려보자. 제 3대부터 제 13대 국회까지 13대의 전반기를 제외하고는 행정부를 장악한 정당이 국회에서 다수당의 위치에 있었다. 더구나 다수당이 재적 3분의 2가 넘는 의석을 차지할 때가 많았다. 이러한 의석분포의 상황에서 다수당은 소수당이 다수결 원리를 수용하도록 고집하였고 타협없이 행정부 또는 自黨의 의사를 관철하였다. 권력은 견제력이 없을 때 확대되기 마련이다.

국회내에서는 政黨紀律, 특히 여당의 그것이 강력했다. 의원의 개인적 창의성은 질식되었고 나아가서 국회의 對行政府 自律性이 제약되었다. 의안이 강행처리될 때 여당의원들은 擧手機가 될 것을 自任한 것이다.

국정심의를 주재하는 議長團이 중립적이지 못하였다. 최고권력자 또는 여당수뇌부의 주문이 있게 되면 의장은 여당의원만의 단독·비밀회의를 소집해서라도 여당의 입장을 관철시켰다.

국회는 제 6대부터 공식적으로는 위원회 중심주의를 채택하고 있으나 위원회의 자율성은 강하지 않다. 소속위원들간에 정당의 경계를 넘어서는 집단 의식이나 전문성의 연대가 형성되어 있지 못하다. 더구나 국회에서는 의원간의 예우와 상호부조에 관한 비공식적인 관행이 정착되어 있지 못하다. 앞에서 열거한 국회의 내적조건들이 모두 여당에 의한 의안의 날치기 처리를 촉발시키고 용이하게 한다.

2. 公職選舉에서의 脫法과 不正

해방이후 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장과 위원을 선출하기 위한 각 종의 선거가 수십 차례 치러졌다. 대부분의 기간에 권력구조는 대통령중심제였는데 대통령선거에서는 아직껏 정당간의 정권이양을 이룩해보지 못하였다. 그리고 선거가 있을 때면 不法과 不正이 자행되기 일수였다. 그럼에도 불구하고 선거법을 위반하고 당선된 후보자가 공직에서 추방되는 경우는 아주 예외적이었다. 선거운동의 주체인 정당이나 후보자, 심판자인 유권자까지 共犯이 된 경우가 비일비재하다.

1960년의 3·15 不正選舉는 자유당 정권의 종말을 가져왔고, 1967년 6·8부정선거도 많은 시비를 불러일으켰다. 3·15 부정선거때 자유당 정권은 ① 릴레이 투표 등 투표소부정, ② 투표함 수송중 바꿔치기, ③ 샌드위치표, 야당표 무효 만들기, 개표부정 등 3단계 작전을 감행했던 것이다. 당시에 일선 공직에서 부정선거를 실행했던 한 관리에 의하면 “이승만 후보가 유권자의 120%나 득표한 결과가 나와 95%로 부랴부랴 고치는 소동이 있었다”(한겨레신문, 1992. 9. 3 : 3면). 폭력에 의한 노골적인 부정선거는 최근에 올수록 줄어들어든 편이나 관련선거는 아직도 살아있고 금권에 의한 타락양상은 오히려 강화되어 왔다. 선거에서의 탈법과 타락이 역력하기 때문에 선거로 나라가 망한다든가, 선거는 쓸데없다든가 하는 주장까지 일게 된다.

1992년 3월 24일에 실시된 제14대국회의원 총선거후 공명선거실천시민운동협의회(공선협)의 활동평가서에 의하면, 과거보다 불법선거운동 사례가 줄기는 했으나 선거운동 막바지에 이르면서 흑색 선전·현금살포·관련개입이 눈에 띄게 늘었다. 선거운동기간중 공선협에 고발된 부정선거 사례만도 959건에 달하였다. 공선협은 이중 18건을 당국에 고발하고 12건은 수사의뢰 하였으며 4건을 선관위에 넘겼다. 사례별로는 향응제공 261건, 불법홍보 152건, 불법집회 81건 순이 있다. 정당별로는 民自黨이 전체의 80% 이상을 차지하였다.

14대 총선에서는 조직적인 관련개입이 있었음이 몇 가지 사례에서 분명해지고 있다. 선거운동기간중에 밝혀진 것이 군부제자투표부정과 안기부 등 각 정부기관의 선거운동불법개입이었다. 9사단 소속 李智文 중위의 양심선

언으로 해서 군부재자 투표가 쟁점이 되었는데 공선협의 자료와 평가에 따르면 14대 총선시에 군에서의 선거부정이 적지 않았다.

- “1) 여당지지를 위한 정신교육은 거의 모든 군부대에서 실시되었다. 이러한 정신교육은 군의 공식지휘체계를 통해 지시된 것으로 보인다……
 2) 機務司가 투표를 검열하였고 공개기표와 강압적인 투표가 이루어졌다.
 3) 이지문 중위의 폭로이후에 선거부정을 은폐하려는 기도가 광범위하게 이루어졌다. 휴가의박금지, 정기휴가취소, 전인통신문소각, 공명선거연출을 위한 사진찍기 등이 그것이었다.”⁽⁷⁾

1992년 9월초에 14대 총선 당시 충남 연기군수를 지낸 韓峻洙씨는 정부가 여당후보를 당선시키기 위하여 광범위한 금권·관련선거를 지시했다고 폭로하였다. 韓씨에 따르면 도지사, 도의 내무국장, 郡 자체, 민자당 후보로부터 모두 8천 5백만원의 자금이 공무원 조직을 통해 유권자에게 살포되었다. 선거직전인 3월 19일과 22일 두 차례에 걸쳐 7개 邑面 196개 마을에 10만원씩, 7개 읍면의 특별관리세대(여당을 지지할 가능성이 있는 부동표) 2,174 세대에 3만원씩 살포되었다. 뿐만 아니라 도지사 포괄사업비, 군수 포괄사업비, 내무부특별교부금이 선심용 지역사업을 위해 배정되었다. 그리고 내무부장관과 도지사로부터 직접 선거개입지시가 있었으며, 연기군 사무소에는 청와대·국무총리실·내무부 등 각 부처 및 기관요원들이 상주 내지 수시로 출입하였다. 한씨의 폭로는 구체적인 증거자료에 의하여 뒷받침되었는데 일선공무원들이 관내지역별 조직별로 배치되었다. 행정의 최말단 조직인 里長은 里를 다시 組단위로 세분화하고 이장, 새마을 지도자, 농어민 후계자 등이 혈연·지연·학연이나 현실적 이해 관계로 일반유권자를 압박하도록 하였다(한겨레신문, 1992. 9. 1 : 3면; 1992. 9. 3 : 1면).

최근에 울수룩 돈을 살포하여 유권자로부터 지지를 얻으려는 타락양상이 현저하게 증가하였다. 선거 때마다 지출되는 선거자금의 규모에 대하여 어느 누구도 정확히 알고 있지 못하지만 그것이 엄청나다는 것만은 부인할 수 없다. 1971년 대통령선거시에 여당인 민주공화당은 약 600억원의 선거자금을 사용했다고 한다. 1971년도 회계연도 국가예산의 10%를 상회하는 액수이다. 이 막대한 금액을 모금했던 당시의 중앙정보부장은 20년이 지난 후

(7) 1992년 3월 31일 공선협의 군부재자투표부정 진상규명 대책 위원회가 가진 회견 자료집 제10면 참조.

이것을 사실로 확인하였다.⁽⁸⁾ 엄청난 자금이 투입되는 선거를 겪게 되면 후유증이 심각할 수 밖에 없다. 특히 경제적 충격이 그러하다. 짧은 기간동안에 자금이 빠른 속도로 유통함으로써 물가를 자극한다. 소비성 자금이 늘고 기업에는 자금난을 안겨준다. 선거운동기간중에 이탈되는 인력도 많아서 제조업은 타격을 받는다.

제13대 국회의원 총선에서 당선자의 선거비용은 4천만원선부터 45억원에 이르기까지 千差萬別이었다. 취재에 나섰던 기자들은 한 후보당 평균 선거자금이 법정상한액의 9배 정도인 7억은 될 것이라고 추산했다. 이것이 사실이라면 13대 국회의원들의 대부분은 당선이 무효화되었어야 옳다. 제14대 총선에서는 선관위가 공시한 법정상한액이 평균적으로 1억 2천만원선이었다. 일선기자들이 실제비용을 추산하는 것은 후보당 평균 10억원 이상이다. 정확한 액수는 몰라도 선관위의 법정상한액을 훨씬 초과하는 선거자금이 지출된다는 것이 명백하다.

法定選舉費用은 선거사무소 임차료 및 유지비, 선거운동원에 대한 實費보상, 자동차·선박의 임차료 및 유지비, 현수막·소형인쇄물의 작성과 게시비용, 후보자 자신의 선거운동경비, 정당연설회의 소요경비, 그리고 기타 선거사무소 연락경비를 포함한다. 선거가 끝난 후에 각 후보의 선거사무장은 지출된 선거비용을 관할 선관위에 보고한다. 법정상한액을 초과지출한 후보자는 당선이 무효화될 수도 있다. 제14대 총선에서 모든 후보자는 예외 없이 법정상한액을 지켰다고 보고하였다. 그러나 많은 후보자들이 사실대로 보고 하였겠는가하는 의구심이 팽배해 있다.

한국 선거는 왜 돈이 많이 드는가? 우선 법정 수를 넘는 선거연락소를 운영할수록 이와 관련하여 임대료, 인건비 및 비품비 등이 초과지출된다. 이것은 공식적인 사무소가 아닐지라도 선거구내에서 실질적인 선거연락소 역할을 하는 각종 사무실을 포함해서 하는 말이다. 1991년말에 개정된 국회의원거법에서는 운동원에게 일당을 주는 대신 실비보상을 하도록 개정되었다. 이것은 보수를 바라지 않는 자원봉사자의 선거 운동을 권장하는 것이었다. 그러나 대가를 받고 선거운동을 하는 관행은 그대로 지속되었다. 한 맥회 등 대학생들을 고용·조직하여 후보를 지원하는 조직이 드러난 것이 이를 말해준다. 유급운동원 수가 공식적으로 제한된 수를 넘으면 당연히 비

(8) 東亞日報, 1991. 5. 10; 동년 5·17에 실린 중앙정보부장에 관한 특집기사 참조.

용은 많아진다. 하루에 500명의 운동원을 평균 5만원 정도 보상하기로 하고 공식적 선거운동기간인 17일동안 조직을 가동하면 이 비용만 4억원을 초과한다. 국회의원선거에서 후보 개인이 제작·배포할 수 있는 소형인쇄물은 4가지 인데 이러한 홍보물의 비용만도 수천만원이 훨씬 넘는다.

脫法운동이 노골화되면 비용은 기하급수적으로 증가한다. 즉 친목계, 중친회 및 동창회 등 각종 사적 조직을 활용하는 데에 드는 비용, 합동연설회나 정당연설회에 교통편의와 금품제공을 통해서 청중을 동원하는 비용, 지역구 순방시 제공하는 金一封, 선물·관광여행·향응의 제공에 드는 비용, 막판에 살포하는 현금 등이 그것이다. 공식적 선거운동기간에는 입당 권유비용, 각종 당원모임의 경비가 쓰여지며 경우에 따라서는 공천을 위해 정당 수뇌부에 제공되는 자금까지 고려하면 선거비용이 막대한 규모가 된다.

金權選舉는 한국 사회에 확산된 모순과 부패가 선거과정에서 표면화되는 것으로서 그 뿌리가 깊은 것이다. 투기에 의한 부의 축적과 경제력의 집중과 같은 한국자본주의의 병폐에서 금권선거가 초래된다. 돈을 물쓰듯해서라도 기득권은 유지·확대하겠다는 심리가 건전하지 못한 경제체제에서 연원한다.

경제적 조건과 함께 금권에 의한 타락이나 다른 형태의 선거부정이 만연된 정치적인 원인이 있다. 일차적으로 역대 집권당의 속성을 지적할 수 있다. 선거에서 정치권력이 이양될 수도 있다는 것은 우리 정치사의 집권세력에게 있어서 결코 自明한 명제가 아니다. 수단과 방법을 가리지 않고 선거에서 승리하고 독주를 계속하겠다는 것이 집권세력의 의지였다. 여당이 혼탁한 선거를 만드는데 앞장 서 왔다. 집권세력의 부정선거 척결 의지가 미약하였기 때문에 검찰과 경찰, 그리고 법원이 선거부정행위에 법을 엄정하게 적용하여 집행하는 현실이 못되었다.

정당간에 권력이 교체되지 못하여 정치엘리트의 순환구조가 경직화되었다. 정치권력은 물질적·심리적 보상을 획득하는 첩경적 통로이기에 정치권력의 유지와 상실이 큰 손익을 수반한다. 선거에서의 勝敗는 전부를 얻거나 잃는 생사의 갈림길과 같다. 이러한 까닭에 탈법과 부정이 자행된다.

선거운동의 주체인 정당과 후보자의 속성에도 선거부정의 씨가 배태되어 있다. 한국의 정당은 대중적 기반이 취약하다. 정책문제의 진단과 처방에도

소홀하다. 人脈에 따라 이합집산하고 내부적으로 당권이 집중된 기성정당은 사회의 다양한 요구와 참여의사를 충족시키지 못하고 있다. 당원들 가운데 자발적으로 참여하는 사람들의 비율은 보잘 것 없다. 이러한 정당과 그 후보자들은 선거에 임하여 알량한 施惠를 베풀어 유권자의 환심을 사려고 하는 등 온갖 부정을 무릅쓴다. 돈주고 당원을 늘리고 유세에 청중을 동원하기도 한다. 稅政에 책임을 져야 할 여당의 후보일수록 정책대결은 회피하고 자신이 유리한 善心攻勢에 적극적이다.

상당수 유권자들은 선거부정의 공범이다. 예를 들어 선거물이꾼을 보자. 이들은 일정한 직업없이 지내다가 선거철을 맞으면 대목을 보려고 한다. 선거구내 어떤 지역에서 특정 후보에 대한 여론이 나쁘다고 하여 불안감을 조성하면, 그 후보는 유권자들에 선심을 써야겠다는 강박관념을 갖게 된다. 선거물이꾼들은 특히 막바지 단계에서 현금봉투를 돌리게 되면 매개자역할을 담당하면서 일부 또는 모두를 착복한다. 선거물이꾼들은 특정 후보와 정당에 충성심을 갖고 있지 않으며 돈벌이가 되면 누구에나 窩生하는 것이다. 상당수 일반유권자들은 관권·금권·선동적 분위기 등 외적인 압력에 동요되어 반응하는 遵奉投票의 성향을 갖고 있다(尹天柱, 1986: 44). 이러한 성향이 최근에 올수록 악화되고 있으나 아직도 무시할 수 없으며 선거부정을 결과적으로 촉진 하는 요인이다.

3. 政治腐敗

정치인이 자기가 행사할 수 있는 영향력을 이용하여 사적인 이익을 추구할 때 정치부패가 발생한다. 법의 규정을 일탈하여 사적 이익을 가져오는 交換關係를 형성할 때 명백히 부패행위를 자행하는 것이지만 廣義의 정치부패는 비록 合法性의 외투로 포장될 수 있더라도 公共利益을 심각하게 손상시키는 사익추구까지 포함한다. 예를 들면 제 5 공화국 시기에 무려 29건의 골프장이 신설되었는데 청와대의 內認可와 교통부의 허가 등 합법적으로 뒷받침되었다지만 사업자가 상당한 금액을 청와대에 헌납하였고 예전에 여러 가지 형태로 개발이 제한되었던 山林을 훼손하였다.

수치스럽게도 현대 한국정치사는 곧 정치부패사일 것이다. 제 1 공화국 시기에는 귀속재산의 불하와 원조물자의 배정, 부정대출의 과정을 통해서 자금이 조달되고 이러한 자금은 정권연장을 위한 부정선거자금으로 충당되었

다. 이를 테면 1952년 8·5 정·부통령 선거와 관련하여 重石佛사건이 일어났다. 증석판매에서 나온 정부보유불 400여만 달러를 대한증석회사 등에 불하한 것이다. 이들 기업들은 소맥과 비료를 도입하여 막대한 이득을 얻었고 이중 일부가 자유당에 헌납되었다. 제 1 공화국 시기에는 이외에도 1956년의 國防部原綿事件, 제 4대 국회의원 선거 때의 선거자금사건 등 각종의 부정 부패사건이 많았다.

1961년 5·16 군사 쿠데타의 주도세력은 부정부패 척결을 강력히 주장했지만 정권의 공고화와 정부주도의 산업화를 추진하면서 정치부패를 오히려 심화시켰다. 기업은 외국차관의 도입과 관련한 지불보증, 국영기업불하의 대가로 정치인들에게 구전 (commission)을 제공하였다. 共和黨의 사전조직자금과 연관된 4대 疑惑事件, 三粉暴利事件, 사직공원 불하사건 등 정치부패사건이 난무하였다.

제 3 공화국 말기인 1971년 대통령 선거에서는 앞에서 언급된 바와 같이 여당이 막대한 자금을 살포했다. 당시의 선거자금은 국내제별 기업뿐만 아니라 한국에 진출한 외국기업으로부터 조달되기도 하였다. 미국 기업들이 직접 또는 仲介人이나 同業者를 통하여 현금한 선거자금만도 850만 달러에 달하였다(李祥雨, 1987 : 287-288).

고속도로, 대규모 공업단지조성 등 대규모 건설공사에는 항상 일정 비율의 정치자금이 고위층으로 흘러들어 갔다. 유신체제하에서 수출주도형의 중화학공업화정책이 적극 추진되면서 獨占化된 대기업들이 국가기구의 핵심적 책임자들에게 뇌물을 제공하여 결탁하고 특혜를 받는 부패현상이 더욱 두드러졌다.

1980년대초 新軍部勢力에 의하여 탄생한 새로운 강압적 정권은 社會淨化를 추진한다고 하면서도 이면에서는 권력을 남용하여 기업과의 결탁관계를 공고히 하였다. 제 6 공화국 초에 국회에서 청문회가 개최되어 제 5 공화국 정치부패의 윤곽이 드러났다. 제 5 공화국에 오면 大統領 스스로가 나서서 일해재단, 세세대 육영회, 세세대 심장재단의 기금을 위하여 대기업소유주로부터 募金하였다. 모금내용이 일부 밝혀지기는 했지만 제 5 공화국 시기에 각종 명목으로 청와대에 헌납된 금액의 액수는 정확히 알려지고 있지 않다. 익명으로 기부한 자도 많았고 영수증 등으로 기부금 액수를 확인할 수도 없었다. 결국 이러한 출연금의 상당 부분이 본래 명분과 다른 용도, 특히 정.

치적 목적으로 사용되었을 것이다. 全斗煥 대통령이 1988년 11월 하순에 발표한 對國民 사과문에서 보면 자신이 스스로 관리한 정치자금은 각 정당의 운영비와 각종 선거자금으로 사용되었음을 언급하였다. 퇴임 후에도 보유하고 있다가 정치적 압력에 못이겨 대국민 사과 당시 국가에 내놓겠다는 돈만도 139억원이었다.

제 5 공화국 시기에는 부실기업의 정리가 이루어졌는데 이것과 관련한 特惠의 대가로 각종의 기부금과 정치헌금이 제공되었던 것이다. 국회의 5共非理特委는 44건의 조사항목을 설정하였는데 이 중 정치자금수수과 관련된 것이 34건으로 절대다수를 차지하였다. 그런데 이들 사건의 상당수는 그 정확한 내용이 아직도 제대로 밝혀지지 않고 있다. 또한 제 5 공화국 정치부패에서 현저하게 나타난 특징의 하나는 大統領 領夫人을 포함한 친인척들이 자금수수의 주된 통로였다는 점이다(鄭泰雄, 1992).

민주화가 진행된 제 6 공화국에 와서도 권력정점의 대통령과 대기업주간에 현금 수수가 없어지지 않았다는 것이 밝혀졌다. 예를 들면 1992년 1월에 鄭周永 前現代그룹 명예회장은 6공화국에 와서도 불우이웃돕기 명목으로 총 300억원을 청와대에 헌납했다고 폭로한 바 있었다(한겨레신문, 1992.1.9:1면). 최고 권력자와 최대 재벌사이에 이루어지는 이와 같은 자금의 음성적 거래는 한국사회 지도층의 도덕성에 대한 불신을 자아내기에 충분하다. 그러므로 대통령의 임기말에 대형사업계획이 알려질 때마다 아무리 의형상 공정성이 주장된다 하더라도 국민들은 정경유착과 정치 부패의 의혹으로 바라보게 되는 것이다. 상용차 신규사업, 경부고속전철, 제 2 이동통신, 유선 텔레비전, 액화 천연가스 수송선, 영종도 국제공항건설, 종합금융기관 신설추진 등등 의혹을 불러일으킨 사업이 한 두 가지가 아니다.

국회 쪽으로 눈을 돌리면 13대 시기에 14명의 의원이 구속기소되었는데 이들은 대부분 뇌물유사사건, 수서사건과 같이 비리와 직권남용에 연루되었다. 非理에 관련된 의원들은 관행이라는 이름으로 자신과 특정 이익단체와의 호혜적 거래를 합리화하였다. 결국 정치인들이 倫理問題에 매우 둔감하다는 것이 드러났다. 수서지구 택지분양사건에는 청와대, 서울시, 건설부, 국회가 특정기업의 로비 대상이 되었는데 국회의원은 5명이 뇌물수수로 구속되었다. 그외에도 농약관리법개정을 위한 노력의 대가로 방제협회로부터 사례를 받은 사건, 상공위소속 여야의원이 자동차공업협회로부터 경비를 조

달받아 의유한 사건 등 국회의원의 이권개입과 뇌물수수의 의혹은 꼬리를 물었다(黃義鳳, 1989 : 236-251).

정치부패도 역시 변칙정치나 선거부정과 동일하게 집권세력이 수단과 방법을 不問하고 권력을 영속화하려는 데서 나오는 것이다. 권력유지의 자원은 막강한 경제력을 소유한 세력과의 유착관계를 형성함으로써 조달된다. 정치자금의 조달규모는 엄청나게 크며 경제질서를 교란시킨다. 사회의 기강을 헤이시키고 정치에 대한 국민의 불신을 확대시킨다.

한국정치에서 정치부패의 악순환은 부패를 자행한 자에 대한 엄정한 심판과 과거의 청산이 제대로 이루어지지 않기 때문에 더욱 고질화되었다. 정치부패사건이 연달아 발생했으나 태두리만 밝혀진 것이 대부분이고 부패사건의 궁극적 장본인이 심판을 받아 본 적이 드물다. 정치엘리트를 포함한 모든 개인들이 法앞에 평등하다는 원칙이 현실에서 관철되지 않는 한 정치부패의 악순환을 단절하기 어려울 것이다.

IV. 韓國政治의 道德性回復을 위하여

이 글에서는 한국정치에 있어서 가장 전형적으로 도덕성의 궤멸을 보여주는 3가지 유형의 행위에 초점을 맞추고 있다. 국회에서 의안의 날치기 처리가 합법적이라고 주장하기도 하겠으나 어떠한 경우든 도덕적으로 정당화되기 어렵다. 국가선거에서의 탈법과 부정행위에도 주목하였다. 이것 또한 정치게임의 규칙을 문란시키면서까지 승리를 얻어내서 기득권을 영속화시키려는 불법적이고 매우 부도덕한 행위이다. 아울러 이글에서는 고위 정치인이 직권을 이용하여 사익을 취하는 정치부패가 만연된 점을 개탄하고 있다. 이제 남은 과제는 앞서 지적한 세가지의 고질적 병폐를 어떠한 방향의 대책과 처방을 통하여 완화하고 가능하면 근절할 수 있는가하는 문제이다.

1. 國會內 妥協慣行의 定着

국회내에서 타협과 조정이 원만하게 이루어지려면 여러가지 정치적 조건이 충족되어야 한다. 우선 권력구조의 측면에서 보면 국회의 對行政府 자율성이 강화될 필요가 있다. 여야의 극한대결과 의안의 변칙적 전격 처리는 무엇보다도 여당의 독주에서 비롯된다. 국회가 최고 권력자와 집권당의 정치

적 정당성을 창출하고 확대하는 수단으로서의 위상에 머물게 되면 국회과정에서는 심의가 실종되고 의안이 날치기 통과되기 쉬운 것이다. 통치세력이 군부 쿠데타와 같은 초헌법적 수단을 통하여 정치권력을 장악하고 비상수단에 의한 개헌으로 권력의 영속화를 시도하면서 국회를 권력의 정당화에 봉사하는 도구로 전락시켰다. 행정부의 권한이 지나치게 강력하면 국회의 행정부 감독 기능은 큰 제약을 받게 되고 행정부 활동을 능률적으로 뒷받침하는 데만 급급하게 된다.

제 2 공화국의 짧은 시기를 제외하고 대통령제가 운영되었는데 그 기본원리가 입법권과 집행권의 견제와 균형이라는 점은 주지의 사실이다. 그러나 제 1 공화국에서의 제헌국회와 제 2대 국회, 제 3 공화국에서의 제 6대 국회, 제 6 공화국에서의 제 13대 전반기에서만 어느 정도의 견제와 균형관계를 찾아볼 수 있다. 제 4·5 공화국 시기에는 법적·제도적으로만 보아도 국회의 대 행정부 위상이 극도로 위축되었다. 대통령은 국회해산권을 갖고 있었지만 국회는 행정부통제수단인 국정감사권을 행사할 수 없었다. 국회의 연간 총회기일수에도 제한이 있었다. 현재의 국회는 적어도 법적·제도적으로는 자율성 강화를 위한 좋은 조건을 구비하고 있다. 대통령의 국회 해산권 삭제, 국정감사권의 회복, 청문회 제도의 도입 등 중요한 점에서 개선이 이루어졌다. 그런데도 불구하고 실제로 국회는 대 행정부 자율성을 크게 강화하지 못하고 있다. 특히 3당통합이후 집권여당은 의안의 날치기 처리에 주저하지 않고 행정부의 입장을 정당화하는 데에 분주했던 것이다.

국회위상의 법적·제도적 강화가 절실하지만 그것만으로는 정당간 타협 및 조정의 관행을 확립할 수 없다. 국회내의 정당체제가 일당우위로 틀지워 있어서 정당간의 비교적 대등한 경쟁의 가능성이 배제되면 다수당 독주가 촉진된다. 국회의사를 통해서 원내에서 행정부를 장악한 정당이 안정된 다수를 형성하는 일당우위체제가 지속되어 왔다. 제 3대, 제 7대, 제 9대, 제 10대 및 제 13대 후반에 집권당은 재적 3분의 2가 넘는 의석을 통할하였다. 이러한 의석분포 상황에서는 집권당이 반대당과 타협하겠다는 강박관념을 갖지 않게 된다. 다수결 원리를 기계적으로 관철하려고 하는 것이다. 결국 원내에서 소수당 세력이 불균형적으로 취약하지 않아야 한다. 다수자의 대표를 보다 용이하게 하는 1구 1인제 중심의 국회의원선거제도를 소수대표의 가능성을 확대하는 비례대표제 중심으로 개선할 필요가 있다.

원내 의사절차가 소수세력의 참여를 유도하는 방향으로 마련되는 것도 중요하다. 다수당이 무소속이나 군소정당소속의 의원을 입당시켜 산술적인 의석과반수를 만들어 내기보다는 정책연합, 원내요직의 분점, 반대당 인사의 내각참여 등 연합정치의 방식을 활용함으로써 공동 다수(concurrent majority)를 창출하고 타협의 소지를 넓힐 수 있다. 그리고 국정조사권의 발동요건을 완화하여 소수당의 요구를 용이하게 수용하면서 국회의 대행정부 견제능력도 향상시킬 수 있다. 현행 국회법에 의하면 특정 사안에 대한 국정조사는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 발동되나 그 실행은 본회의의 승인을 받아야 하기 때문에 소수당의 요구가 관철되기 쉽지 않다. 다수세력이 소수의 요구를 봉쇄함으로써 행정부를 비호하려는 자세는 불식되어야 한다. 독일의 경우처럼 재적의원 4분의 1의 요구에 의하여 조사위원회가 설치될 수 있도록 하여야 한다.

본회의의 의사절차로서 5분자유발언제와 같은 것을 도입하여 소수파 의원의 의견을 개진할 기회를 확대하여야 한다. 행정정보의 공개를 적극적으로 추진하고 소수파 의원도 행정부 자료를 폭 넓게 공유할 수 있게 하여야 한다. 한편 납득하기 어려운 무리한 방식으로 의사절차를 벗어나 이루어진 안전처리는 무효화되도록 국회법에 관련 조항을 명시하여 갈등의 증폭과 국회권위의 실추를 근원적으로 방지하는 방안도 검토하여야 한다.

국회내에서 정당기율은 원내정당이 공동의 정책목표를 개발·정립·구현하기 위해 필요한 수준을 넘어설 정도로 경직되어 의원의 자율성을 크게 저해하고 있다. 박정희·전두환 대통령의 집권시기 여당의 경우에 특히 정당기율이 아주 가혹할만큼 강했다. 예를 들면 1971년 제 8대 국회 당시 “항명 파동”을 생각해 보자. 당 최고지도자의 측근인 실력자마저도 그 최고지도자로부터 내려오는 지시, 곧 당명을 어겼기 때문에 정치적 생명은 물론 종말을 고하였고 개인의 신체적 안전마저 위협을 받았던 것이다(이경재, 1986: 107-154). 이와 같이 가혹한 당노선은 여당이 때로는 국회에서 독주를 고집해서라도 행정부활동을 밀어주는 데에 이용되었다. 국회법에는 의원이 소속정당이 아닌 다른 정당의 노선에 동조하지 말라는 조항이 없지만 정당간에 이해가 조금이라도 엇갈리는 사안에 있어서는 교차투표(cross-voting)란 생각하기 어려운 현실이다. 의원들이 소속정당이나 행정부의 입장이 관철되기 위해서 거수기 역할을 수행하고 있다. 원내정당의 기율이 지나치게 강하면

원내의 권력구조가 수직적, 위계적으로 경직된다. 의회가 관료기구와 크게 다른 점은 구성원인 의원이 상호간에 비교적 동등한 공적 권한을 갖고 있다는 것이다. 그런데 강력한 정당기율은 원내에 상하질서를 확연하게 하며 의원의 자율성과 창의성을 질식시키며 궁극에 가서는 정당간 대립을 심화시키는 요인이 된다.

정당기속의 약화를 위해서는 정당간의 경계를 넘어서는 의원간의 친분관계가 형성되어야 한다. 타협과 조정의 관행은 의원간 예우와 상호부조의 불문행위율이 존재하는 것과 밀접히 관련이 있다.⁽⁹⁾ 위원회의 자율성이 강하게 되면 의원이 정당의 맹목적 대리인이 되는 것을 막을 수 있다. 위원회제도는 업무분담과 전문화를 통해 의안심사를 용이하게 하는데 이 제도가 잘 운영되는 경우 위원들간에는 정당소속을 초월하는 집단 의식이나 전문성에 기초한 연대의식이 형성될 수 있다. 의원이 소속정당으로부터 받는 압력이 부분적으로 상쇄되는 효과가 발생한다. 그런데 위원회의 자율성 강화는 정당간 갈등완화, 심의의 전문성과 철저성을 기할 수 있는 방향에서 강조되어야 하지만 위원회의 할거주의를 억제할 수 있는 방안도 마련하여야 한다.

정당의 엄격한 기율에 기인한 의원자율성의 제약은 국회 내부의 문제이기 이전에 정당내에서 공천권과 정치자금운영에 대한 과도적 통제의 문제로 보아야 한다. 따라서 정당 내부의 민주화를 달성하기 위한 공천제도, 정치자금제도, 선거제도의 개선이 요구된다.

현행 국회법에는 회의의 질서유지나 윤리심사 및 징계에 관한 규정에 따라서 의사진행의 부당한 방해 등 의사절차를 위반하는 의원에 대한 제재장치가 마련되어 있다. 다만 이러한 규정이 선언적 의미에 그치지 않고 실효성을 갖도록 운영되어야 한다. 그리고 회의장에 질서유지 등 의사정리에 관한 의장의 권한을 강화하는 것은 검토되어야 한다. 예를 들면 영국 하원의 의사규칙에 따르면 의장은 회의장의 질서를 문란시키는 의원에게 퇴장을 명령할 수 있으며 이러한 조치가 미흡하다고 여길 때는 등원정지까지 시킬 수 있는 권한이 부여된다.

의장의 권한강화와 더불어 강조되어야 할 것은 의장이 회의를 특정 정과

(9) 서구의회에서 의원행위에 영향을 미치는 비공식 관행에 대한 글 하나를 예로 들자면, Donald R. Matthews, *U.S. Senators and Their World* (New York: Vintage, 1960).

에 유리하도록 진행해서는 안된다는 점이다. 폭력을 휘두르면서 회의 질서를 파괴하는 의원에 대한 처벌은 마땅히 있어야겠지만 제제조항이 형평성 있게 적용되어야 한다. 과거 의정사를 보면 야당의원들의 질서문란행위가 상대적으로 크게 문제시 되었고 이러한 행위를 유발시킨 다수의 횡포나 의장의 편파성은 목과되기도 하였다. 의회의 위상이 제대로 확립된 국가에서 일반적으로 의장의 권한이 막강하다. 강력한 의장 권한이 강력한 의회를 만드는 데 기여한 것이다. 반면 우리의 의정사에서는 국회의 입지를 강하게 다지는 것 보다는 국가최고 실력자나 집권당의 필요에 의하여 의장 권한이 확대되기도 하였다. 국회의 수장인 의장도 강력한 정당기울의 굴레를 벗어나지 못하였다. 제 5대를 제외하고 제 3대 부터 줄곧 의장은 여당의 당적을 보유하고 있다. 의장이 공식적으로는 국회에서 선출되었지만 사실상 대통령이 선택하였다. 정당갈등이 첨예한 안건의 처리에 있어서 의장은 여당만의 단독·비밀회의를 주선해서라도 여당의 입장을 관철시켰다. 제 4·5공화국시기의 국회에서 의장은 의원의 발언을 중지시키기 위해서 마이크를 끄고 속기까지 금지시키는가하면 원내 발언내용의 일부를 국회회의록에서 삭제하는 등 무리가 많은 강력한 권한을 행사하였다. 요컨대 의장의 정파적 국회운영이 시정되어야 비로소 의장의 의사정리 및 조정권을 강화시킬 수 있다는 것이다.

의장의 초당적 위상과 불편부당성을 확보하기 위해서 의장이 당적을 이탈하여 무소속 의원이 되도록 법제화하는 것을 검토할 필요가 있다. 영국, 캐나다 등의 국가에서 의회의장은 정당간의 대립과 이에 따른 의정의 교착상태를 극복하기 위하여 의장이 당적을 보유하고 있지 않다. 현역 의장이 재선을 위한 선거전에 임하면 주요 정당은 그 선거구에 후보를 공천하지 않는 것이 관행이다.

의회과정이 대립과 갈등을 탈피하고 원만하게 운영되려면 국회에 대한 일반국민의 관심이 절대적으로 필요하다. 국민이 의원의 활동을 예의주시하고 시비를 가리고 원내에서 타협질서가 구축될 수 있도록 여론으로써 촉구해야 한다. 이에 비추어 텔레비전에 의한 의정중계를 제도화하는 것이 좋다. 의정이 공개되면 의원은 유권자의 시선을 의식하게 되어 원내발언과 행위의 질적인 향상에 노력할 것이다. 물론 원내에서의 파행적 의원행태가 노출되어 국회의 권위가 오히려 더욱 실추되는 등 역기능도 예견되지만 국민의 알 권리를 확인하는 측면이 무엇보다도 중요하므로 전반적으로는 긍정적인 효

과를 창출할 것으로 기대된다.

시민운동차원에서 국회에 대한 감시활동을 전개할 필요가 있다. 이 경우에 모범이 되는 것이 부천시에서 주민들이 자발적으로 조직한 “의정지기단”(의정을 지키는 사람들)이다. 의정지기단은 첫째, 시민의 정치참여활동을 전개하고 있다. 시민의 여론을 존중하고 수렴하여 시민 생활의 여러 분야에 걸친 정책을 연구하고 대안을 제시한다. 둘째, 의원 의정활동의 어려움에 대한 지원활동을 벌인다. 의원에게 행사될지도 모를 부당한 압력이나 청탁 등과 관련하여 교육과 홍보를 통해 제어기능을 한다. 셋째, 비판적 감시활동을 한다. 의회 방청을 통해 주요 사안에 대한 논의과정을 공유하고 비판한다. 의원의 활동에 대한 평가자료를 수집하여 선거시에 유권자에게 판단 근거를 제공할 수도 있다. 넷째, 의정소식에 대한 홍보활동도 전개한다. 이러한 내용의 활동을 벌이는 부천시 의정지기단의 구성원은 대부분이 주부들로서 가정의 테두리에 갇혀 안주하기 보다는 공동체문제를 갖고 씨름하는 적극적인 시민상을 정립하고 있는 것이다.⁽¹⁰⁾ 이러한 의정지기단은 지방자치의 수준에서 활동하는 것이지만 중앙정부의 국회와 관련하여서도 유사한 시민조직이 결성되어 운영될 수 있는 것이다. 대의민주정치는 결코 대표자들만의 전유물이 아니다. 대표를 내세운 일반 국민의 적극적 관심과 참여가 뒷받침될 때 대의민주정치의 성공이 약속된다.

2. 公職選舉의 公正性 確保

수차례 실시된 대통령 및 국회의원 선거의 풍토가 관권개입, 금품살포, 비방과 인신공격으로 혼탁했다는 점은 재차 언급할 필요가 없을 것이다. 정치적 중립이 요구되는 공직자의 선거관여나 금품·향응 등에 의한 불법타락 선거를 방지하고 정책노선을 중심으로 하는 공정한 경쟁이 이루어져야 하는 것이다. 이를 위해서 중요하다고 판단되는 제도개혁의 방향을 모색해보기로 한다.

구체적인 논의로 들어가기 전에 언급할 것은 서구민주주의 국가에서도 과거에는 선거의 부정과 부패가 만연된 시기가 있었으나 부단한 개혁을 실현함으로써 오늘날의 자유롭고 공정한 선거과정을 실현할 수 있었다는 점이다. 미국만 하여도 20세기 초까지는 공직을 선거승리의 전리품(spoils)으로 인식

(10) 『부천시 의정지기단 소식』, 제 2호, 1991. 10. 15.

하여 선거에서의 승자가 자신을 추종하는 자들에게 직책을 배분하는 후견제(patronage)가 일상화되고 있었다. 정치인은 자기 스스로의 부를 축적하는 자(gain politician)이거나 자신의 권한을 남용하여 추종자들의 이익을 도모하는 자(game politician)이었다. 정치인만 타락한 것이 아니었고 유권자들도 선거부패의 공범이었다. 이를 보면 20세기초 뉴욕市の 인구가 400만 정도이었는데 15만 유권자는 賣票 행위를 일삼았다.

관료제가 강력했던 19세기의 독일과 프랑스에서도 고위 관리들이 지원하는 정당의 선거승리를 위하여 어떤 지역의 말단 관리나 관공서의 허가를 얻어 영업에 종사하는 상인에게 압력을 넣는 등 정치게임의 규칙을 무색하게 하였다. 뿐만 아니라 영국에서는 18세기에 토리당이나 휘그당의 지구당 조직이 뇌물과 향응제공을 통해서 유권자를 매수하였다. 그리고 이러한 탈법 행위를 국가가 묵인했던 것이다. 그러나 이들 서구 국가에서는 선거부정을 포함한 정치부패를 제거하기 위해서 정치개혁이 지속적으로 전개되었다. 영국을 예로 들면 19세기 후반에 부패방지법을 도입하여 위반사범에 대한 엄격한 처벌과 제재를 실행했다. 1872년에는 선거사범에 대한 심사가 하원에서 법원으로 이관되었고, 1883년에는 선거비용 상한액이 규정되고 이를 위반하는 것에 대한 책임은 궁극적으로 후보가 지도록 하였다. 1890년대에 가서는 선거부정과 부패가 거의 사라지게 되었다(Heidenheimer, Johnston and Levine, 1990).

선거제도의 개혁을 논의함에 있어서 국회의원선거의 경우에는 선거구제의 개선으로부터 시작해야 할 것이다. 현행 국회의원 선거구제는 1구 1인 다수대표제(소선거구제)를 기본 골격으로 하고 명목적인 비례대표제(전국구제)를 일부 가미하고 있다. 이 제도의 문제점이 여러 각도에서 지적되고 있다. 우선 개별정당에 대한 국민의 지지율(득표율)이 정확한 비례성에 입각하여 국회의석비율로 전환되고 있지 않다. 대체로 득표율이 낮은 정당으로 갈수록 死票의 비율이 높아져 보다 많은 불이익을 당하게 되는 대표의 불공평성이 심각하게 제기된다. 전국구제를 비례대표제라고 하고 있으나 지역구의 석비율을 기준으로 배분되고 있어서 소선거구제의 불비례효과를 전혀 조정하고 있지 못하다. 제14대 국회의원 총선거에서 민자당과 민주당은 지역구 득표율을 상회하는 의석율을 확보하였으나 제3당인 국민당은 득표율이 17.4%, 의석율은 10.4%로서 불이익을 당하였다.

소선거구제는 기존 여당의 원내 안정의석 확보에 기여해 왔으나 한편 새로운 정치세력의 원내진출과 부상을 저지하여 국민의사를 왜곡시켜 온 측면이 있다. 소선거구제는 인물위주의 경쟁을 크게 조장하고 정책대결은 약화시킨다. 이 점은 급품수수, 항응제공 등에 따른 선거비용의 증가와 타락법외의 행위가 확산되는 요인의 하나이다. 그리고 제 6공화국에 와서는 소선거구제가 정당지지의 지역적 편중을 촉진시킨 요인임을 부인하기 어렵다.

선거경쟁의 형평성과 정치세력의 대표성 제고를 위하여 국회의원 선거구제의 개혁이 필요하다. 다만 제도개혁의 현실적 적합성을 확보하기 위하여 소선거구제가 유권자에게 익숙한 제도이며 의원과 선거구민간의 긴밀한 의사소통 및 연계를 원활하게 한다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 현행 소선거구제에 의한 지역구 의석수는 총의석수의 1/2로 축소하고 총의석수의 나머지 1/2은 실질적 비례대표제에 의하여 선출되는 혼합식 선거구제를 대안으로 제시할 수 있다. 이 제도는 대표의 형평성, 신진세력의 원내진출과 세력강화, 정당간 정책대결을 촉진하는 데 있어서 현행 제도보다도 낫다고 판단된다.

위에서 제시된 혼합식 선거구제하에서 유권자는 2표를 행사한다. 1표는 소선거구제하에서 특정 후보를 선택하는 것이며, 다른 1표는 정당별로 제시된 후보자명부 중 하나를 선택하는 정당투표를 위한 것이다. 지역구 후보에 대한 투표를 끝 그 후보가 소속한 정당에 대한 지지로 擬制하는 1인 1표제는 직접선거의 원리에 위배될 소지가 있다. 인물선거의 측면이 강하게 부각되는 소선거구제의 특성과 정당간 정책대결위주의 비례대표제 특성이 갖는 장점을 모두 살리기 위하여 2표의 행사가 바람직하다 1인 2표제는 인물선호와 정당선호가 불일치할 경우가 혼한 한국 유권자의 투표성향에 부합한다.

여기서의 혼합식 선거제도는 기본 정신에 있어서 독일식과 같으나 운용상의 내용에 있어서 독일식보다 단순화된 것이다. 즉 독일선거에서는 정당투표를 근간으로 삼아 총의석수의 정당별 배분을 정하지만 여기서의 혼합식 제도는 총의석의 1/2에 해당하는 비례대표 의석에만 정당투표를 적용한다.

비례대표제의 정당명부는 구속식으로 한다. 이 명부는 시·도별로 작성하되 의석배분은 전국단위로 한다. 명부작성을 전국보다는 시·도별로 할 때 후보자와 유권자의 관계가 덜 소원해지며 정당내 권력분산을 촉진할 수 있다. 그러나 전국단위로 의석배분을 해야만 비례대표제의 본래 취지를 살릴

수 있다. 의석배분방식은 가장 널리 통용되는 최고평균법의 동트(d'Hondt)식으로 한다. 그리고 동일 후보자가 소선거구에 출마하는 동시에 비례대표제의 정당명부에도 포함될 수 있도록 허용한다.

지역구 후보자나 비례대표제의 정당명부에 포함될 후보자는 각 정당의 지구당이나 시·도 지부 수준에서 당원대회 또는 당원대표자회의 등에서 비밀투표를 거친 후 공천하는 것을 법률로 의무화한다. 현행과 같이 중앙당이 공천권을 거의 전적으로 장악한 체로 비례대표제를 강화하면 당내 민주주의 구현에 역행할 위험이 있다.

현행 지역선거구 획정에서는 인구규모로 볼 때 5:1이 넘는 선거구간의 격차가 발견된다. 현행대로라면 차기 국회의원 선거시에는 8:1 이상의 선거구간 인구격차가 발생할 것이다. 이것은 표의 등가성이 확보되지 아니하고 평등선거원칙이 지켜지고 있지 않음을 말해준다. 선거구 획정은 통상 선거에 입박하여 정당간의 협상을 통하여 이루어져 왔는데 기존 의원들의 이해 관계에 관련되기 때문에 지역구의 통·폐합을 통한 적정인구의 선거구 획정이 이루어지지 않고 있다.

인구변동을 감안하여 표의 등가성을 유지하며 정략에 의한 선거구 획정을 가급적 억제하기 위한 방안이 요구된다. 중앙선관위내에 외부 전문가를 포함하여 구성되는 선거구 획정위원회를 설치하여 선관위로 하여금 선거구 획정안을 정기적으로 국회에 제출하도록 하여야 한다. 국회에서 선거법 개정안이 심의될 때에는 중앙선관위내 선거구 획정위원회안이 존중될 수 있어야 한다.

공직선거에서 운동원은 실비보상을 받는 유급 선거운동원과 자원봉사자로 구분된다. 전자에 대한 실비보상은 현실화하되 인원수를 제한하고 등록을 의무화한다. 자원봉사자에 의한 선거운동의 풍토를 진작시켜야 한다.

대통령선거와 국회의원 선거에서의 운동방식을 정견·정책의 홍보에 역점을 두는 방향으로 정립해야 한다. 대통령선거를 중심으로 구체적인 운동방식을 논의하기로 한다. 현행 선거법에서는 후보자 또는 그 대리인이 텔레비전 및 라디오에서 행하는 연설의 각 1회 비용을 국가가 부담하게 되어 있는데 이러한 정견발표의 기회가 확대되어야 한다. 매체이용의 형평성 유지와 선거공명제 실현을 위하여 비용은 전액 국고에서 부담한다.

후보자 또는 그 대리인이 방송시설을 통한 토론에 참가할 수 있는 기회를

확대한다(현행은 각 3회), 특히 후보자간의 토론회는 법정화하고 비용은 국고에서 부담한다. 대중매체가 선거운동에서 차지하는 비중이 늘어날수록 언론의 공정정보도와 후보자에 대한 균등한 기회부여가 관건이 된다.

현행의 후보자 연설회와 연설회원 연설회를 정견발표로 통합한다. 종전의 대통령선거에서는 정견발표보다 세의 물리와 과시가 목적이 되어 옥외에서 대규모 대중집회가 개최되었다. 금품과 교통편의 제공에 의한 청중동원으로 과열·혼탁 분위기가 조성되었고 교통체증과 인력의 비효율적 활용 등 부정적 결과를 야기시켰다. 그럼에도 불구하고 옥외대중집회를 전면적으로 금지하는 것은 헌법에 보장된 언론·집회의 자유에 저촉될 우려가 있다. 따라서 정견발표회 개최회수를 제한하고 다른 보완조치를 강구하는 것이 바람직하다. 그리고 청중동원을 위한 금품살포와 교통편의제공도 명시적으로 금지한다.

선거비용의 규제강화도 선거부정과 탈법을 방지하기 위해 필수적인 조치이다. 선관위가 고시해 온 선거비용의 법정제한액은 현실과 다르게 낮게 책정되어 왔다고 판단된다. 예를 들면 1987년 제13대 대통령 선거에서 후보자당 법정비용은 140억원에 미달하였다. 민정, 민주, 평민, 공화의 4정당 후보가 모두 이 한도내에서 비용을 지출했다고 보고했으나 어느 누구도 그것이 사실이라고 믿는 사람은 없을 것이다. 상한액이 비현실적일수록 후보자 가운데 선거법죄인화하는 사람이 많아질 것이다. 선거비용의 법정제한액은 어느 정도 현실화되어야 한다.

선거비용규제의 일환으로서 수입과 지출내역이 일반유권자들에게 공개되어야 한다. 이것은 선거비용의 부정모금과 부정지출을 감시하는 효과도 있고 유권자에게 후보자에 대한 판단자료를 제공하는 측면도 있다.

현행 선거법에서는 선거비용의 수입에 관한 규정이 매우 취약하다. 선거비용의 조달방법과 규모를 추적하기 어렵다. 선거비용의 수입과 지출의 보고서는 공표되어야 한다.

선거후에 지출내역에 대하여 선관위에 보고할 의무가 규정되고 있으나 보고내용에 대한 검증이 제대로 이루어지지 않고 있다. 금융실명제의 실시가 선거비용을 비롯한 정치자금운용의 투명성을 제고할 것인데 이 제도를 실시하기 이전이라도 선거비용의 수입과 지출은 금융기관의 예금계좌를 통해서만 이루어지도록 강제화되어야 한다. 선관위가 제출된 수입·지출 보고서의

진실성을 확인하기 위하여 실질적인 조사권을 갖도록 해야 한다. 선거비용 부정지출 또는 수입·지출 보고서의 허위작성이 후보자의 당선무효와 연계 되도록 하여야 한다.

군부재자 투표부정사건의 재발방지를 위하여 부대 소재지의 관할 선관위가 설치한 영의우편투표소에서 선관위의 관리와 참관인 입회하에 투표하는 것을 원칙으로 해야 할 것이다.

선거사무가 공정히 관리되는 동시에 선거운동과정에서 위법행위가 예방·단속되어야 선거의 공정성이 확보된다. 선거법 위반행위에 대한 처리는 사적당국의 소관이지만 선관위가 위법행위를 철저히 감시·감독하는 것도 필요하다. 선관위의 법률상 권한을 강화하여 효과적인 선거감시를 할 수 있어야 한다.

선거가 임박한 시기에 고위 공직자들이 행하는 지방순시나 공약남발 등은 선거개입이나 사전선거운동의 시비를 불러일으켰다. 공무원과 이에 준하는 자는 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없음이 선거법에 명시되어야 하고, 만약 선거운동이나 그러한 목적의 위반행위를 한 때에는 가중처벌하여야 한다. 그리고 里·統·斑의 長에 의한 선거운동금지가 실효성을 가져야 한다. 이들이 선거운동을 하려면 선거일이 공고되기 훨씬 이전에 사임하게 하고 선거후 2년 동안 복직을 금지해야 한다.

선거의 공정성을 해친 선거사범에 대하여 검찰·경찰이 소극적으로 단속하고 처벌하고 있다는 여론이 지배적이다. 사적당국이 보다 적극적이고 공정하게 선거사범의 수사과 기소에 임하도록 의무화하는 규정을 선거법에 신설해야 한다. 그리고 선거법의 위반으로 당선이 무효화된 후보자는 재선거에서 재출마를 금지하고 일정 기간 피선거권을 박탈하여야 한다.

선거과정에 대한 시민의 감시활동은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 따라서 공명선거실천시민운동협의회와 같은 자발적인 순수 민간단체의 선거감시운동이 갖는 의미가 자못 크다. 공선협은 자유롭고 공정한 선거가 실시될 수 있도록 1991년 기초 지방자치단체 의회선거서부터 선거관련 당국, 언론, 유권자 등을 상대로 부정선거고발활동, 선거법개정활동, 시민참여를 유도하기 위한 활동 등을 전개해 왔다.⁽¹¹⁾ 선거의 공정성확보를 위한 시민의 관심과 자각은 민주정치 정책을 위해 바람직한 것이다.

(11) 공명선거 실천시민운동협의회, 『〈공선협〉 활동보고서』 1991.

3. 政治腐敗의 剔抉

앞에서 지적된 바와 같이 한국정치의 부패는 정치인이나 공직자 개인의 탐욕에서 저질러지는 개인수준의 문제라기 보다는 상당히 제도화되어 있으며 정경 유착과 같이 구조적으로 유인되는 것이다. 그러므로 정치인에게 각성을 촉구하고 도덕군자가 되라고 훈계하는 식의 선언적 개선책으로는 미흡하다. 정치부패나 관료부패나 뿌리가 깊은 만큼 정치의 민주화와 건전한 자본주의적 질서가 확립되어야 부패가 사라지게 된다.

입법부와 행정부간의 대등한 권력관계가 유지되지 못하고 행정부에 권력이 집중되어 있는 상황이 대형의 정치부패를 조장하고 있다. 공직자 부패의 청산에 기여하는 방향으로 국회의 대행정부 권한을 강화할 필요가 있다. 이러한 방안의 하나는 감사원을 국회 소속 기관으로 전환하는 것이다. 감사원이 행정부에 속해 있는 한 권력중추부에 대한 실질적 감사가 이루어지기 어렵다. 감사원이 상시적 감사활동으로 국회를 보조함으로써 제도화된 부패를 시정하는 데에 공헌하는 것이 바람직하다.⁽¹²⁾ 그리고 법원, 검찰, 경찰 등 사정당국과 국세청이 공평무사하게 법을 집행하고 적용해야 한다.

아울러 국회의원, 행정부 및 기타 기관의 고위 공직자가 소유한 재산의 등록과 이에 대한 공개를 적극 추진하여야 한다. 그리고 고위 공직자가 부동산 임대수입과 같은 근로의 소득을 얻는 것이나 근로소득에 포함되더라도 공식 급여를 훨씬 상회하는 수입을 얻는 것을 제한하여야 할 것이다. 의원의 경우에는 결격금지에 관한 조항을 강화하여야 한다. 국회에서는 종전에 건설업자가 건설위원회에 속한다거나 사학운영자가 교육관련 위원회에 배속된 사례가 왕왕 있었다. 이것은 명백하게 의원의 사익과 공익간의 상충문제를 제기하였다. 로비활동 규제법의 제정도 검토할 필요가 있다. 또한 윤리위원회를 활성화시켜 의원의 윤리문제에 대하여 적극적으로 대처하도록 해야 한다.

미국에서는 공직자의 뇌물수수 등 부정부패 행위를 규제하는 법률과 함께 재산공개의무를 명시한 공직윤리법이 있다. 후자는 본인 뿐만 아니라 배우자, 부양가족 및 고위 비서진에도 확대하여 적용된다. 의원의 경우에는 이

(12) 이러한 주장은 많은 사람들에 대하여 개진되었다. 이를테면 황수익, “정치자금과 부정부패,” 『계간사상』, 1991년 겨울호, p. 272.

외에도 의회의 윤리규범이 적용된다. 강연사례비, 선물 등 외부 수입에 대한 구체적인 제한이 있고, 사적 이해가 걸려있는 사안과 관련한 표결에서 해당 의원은 제척된다. 해외여행, 우편무료이용, 개인보좌관운용 등의 문제에 있어서 윤리위원회의 조언과 자문에 따라야 한다. 퇴임후에는 일정 기간 동안 윤리문제가 제기되는 활동에 종사하는 것이 금지된다. 이러한 점을 참고하여 우리 국회에서도 윤리규범을 강화해야 한다.

제14대 국회가 개원되기 직전에 민주당 초선의원 12명은 깨끗한 정치의 실현을 다짐하는 선언을 발표하였다. 이 선언은 제13대 국회에서 제정된 의원윤리강령의 정신을 실행으로 옮기자는 것이었다. 그 내용은 비리성 자금의 배제와 정치비용의 공개, 화환 보내지 않기, 청렴유지와 고급승용차 안 타기, 회기중 주례를 삼가고 회의장 지키기 등을 포함하였다. 의원들의 이러한 자정노력이 결실을 맺으려면 무엇보다도 유권자들의 적극적인 격려와 호응이 요구된다.

민주정치의 운영은 비용을 필요로 한다. 국민이 대표를 선출하는 선거를 치루고 정당이 상시적으로 국민의 의사와 이익을 정책대안으로 집약하고 국민여론을 조직화하는 데에 비용이 드는 것이다. 문제는 적정 수준의 정치자금이 전진하고 공정한 방식으로 조달되며 지출되고 있는가 하는 것이다. 경쟁적인 정당간에 자금의 조달과 지출에 있어서 기회균등이 확보되어 있어야 한다. 그리고 자금의 조달과 지출의 내용은 일반 국민에게 공개되고 정치부패의 의혹이 불식되어야 한다. 자금의 공개화와 더불어 집권당이 정치자금을 독과점하는 현상의 완화가 이루어지지 않는 한 민주정치는 구호로 남을 수 밖에 없다.

현행 정치자금법상 공식적 정치자금의 수입 원천 가운데 야당에게 비교적 형평성있게 제공되어 온 것이 국고보조금이다. 그렇기 때문에 야당인사들이나 개혁지향적인 일부 지식인들이 정당에 대한 국고보조금의 대폭 확대를 주장해 왔다. 현재 매년 유권자 1인당 600원을 계상하는데 정당이 참여하는 전국단위의 선거시마다 유권자 1인당 300원씩 추가된다.

국고보조금의 증액은 신중하게 추진되고 가급적 억제되어야 한다는 것이 이 글의 입장이다. 대다수 일반 국민들이 국고보조금의 인상을 부정적으로 보고 있다. 조세부담이 증가되는 것인데 정치인들이 혈세로부터의 자금조달을 너무 손쉽게 생각하고 있다는 여론이 지배적이다. 음성적으로 조달되는

자금의 차단을 위한 진지한 개혁을 뒤로 미루고 국고보조금만 증액하는 방법을 모색한다면 이미 팽배한 정치불신만 증폭시킨다.

물론 정치란 국가 공공사에 관련되는 것이므로 정치활동에 필요한 비용의 상당부분을 국가가 부담한다는 원칙 자체는 타당하다. 다만 손쉬운 현금 보조의 확대로서만 정치비용의 국가부담원칙을 구현하려고 해서는 안된다. 공영제의 확대, 선거운동방법의 개선과 지하자금의 차단과 공개라는 본질적인 과제의 시각에서 정치비용의 국가부담원칙을 실현해야 한다.

현행 정치자금법은 국고보조금의 일정비율을 지구당에 배분하도록 강제화하고 있지 않다. 이것은 명분상으로는 정당의 자율성을 존중한다고 하여 옹호되지만 정당정치의 발전을 위하여 재고되어야 한다. 정당내 권력의 분산과 일반국민속에 뿌리박은 대중적 정당의 육성을 위해 국가보조금의 일정비율을 지구당에 배분하도록 법으로 규정해야 한다.

중앙선관위를 통하여 맡겨지고 배분되는 기탁금은 원래 취지와 달리 운용되고 있다. 개인에 의한 기탁금은 극히 형식적인 일부분을 차지하며 거의 대부분 法人에 의하여 기탁되고 있다. 기탁금제도의 큰 문제점은 1981년부터 1991년 상반기까지 중앙선관위에 기탁된 약 1천억원의 98.5% 정도가 집권여당에 집중적으로 배분되었다는 사실에서 드러난다. 특히 기탁금의 주종을 이루는 지정 기탁금이 거의 전적으로 여당의 수입이 되었다. 정치자금의 기부도 정치적 의사의 표시라고 볼 때 지지하는 정당을 지정하여 기탁하는 것 자체를 원천적으로 봉쇄할 수는 없을 것이다. 다만 여당일변도의 지정기탁은 자금조달의 형평성을 크게 저해하므로 지정기탁금의 30% 정도를 지정되지 아니한 정당에 비지정기탁금과 동일한 배분방식에 의거하여 제공하는 것이 현실적으로 적합하다.

정치자금법에는 후원회제도가 마련되어 있다. 개인 또는 법인이 자유로운 의사에 의하여 후원회 회원이 될 수 있고 중앙당 뿐만 아니라 시·도 지부 및 지구당, 국회의원 또는 국회의원 입후보자까지 후원회를 구성할 수 있게 되었다. 그러나 현실적으로 여당이나 여당의원들의 후원회는 구성되어 나름대로 활동을 하고 있으나 야당의 경우에는 중앙당 후원회조차 구성되어 있지 않고 극히 소수의 지구당 또는 의원 개인의 후원회만 조직되어 있다.

야당 후원회가 활성화되기 어려운 근본적인 원인은 야당 정치인들을 금전적으로 후원하는 경우에 우려되는 압력과 불이익 때문이다. 이러한 정치적

토의 개선은 정당간 정치권력의 교체가 현실화되면서 해소될 수 있을 것이다. 그런데 후원회제도가 정치자금의 투명성 제고를 위하여 긴급하므로 현 단계에서라도 보완적인 개선의 노력을 기울여 점차 제기능을 할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

공식적·비공식적 자금조달에 있어서 여야간의 심한 불균형이 존재한다는 것이 누차 지적되었다. 이러한 불균형을 시정하고 다수 유권자들의 자유로운 기부를 통한 참여확대를 위해서 익명기부가 가능하도록 신중하게 검토할 필요가 있다. 익명기부는 자금운용의 투명성 제고에 반하는 측면도 있다. 그러나 정당간 형평성이 심각하게 저해되고 있는 현 시점에서는 익명기부를 허용하여야 한다. 중앙선관위가 발행하는 쿠폰 등 증서를 활용하거나 온라인 체계를 통하여 지지하는 정당이나 정치인에게 직접 송금할 수 있다. 다만 정당이 익명으로 모금할 수 있는 금액의 상한선은 설정되어야 한다.

현행 정치자금법에 의하면 경제인 단체는 정치자금의 기부가 자유로운 반면 노동단체나 학교법인 등의 정치적 기부는 금지되고 있다. 이것은 참정권의 기회균등이 이루어지지 않고 있음을 말해준다. 현대의 산업사회에서 노동세력을 대변할 수 있는 의미있는 체제내 정당이 육성되지 않으면 정치발전은 위하여 바람직하지 않다. 노사대립이 심각한 상황일수록 사용자단체 뿐만 아니라 노동자단체도 정치 자금의 기부가 가능해야 한다.

정당 또는 후원회가 관할 선관위에 제출하는 회계보고의 내용은 선거비용의 수입지출보고와 마찬가지로 일반인에게 널리 공개되어야 한다. 선관위는 보다 적극적인 자세로 정치자금의 회계보고내역을 실사를 통해서 확인하여야 한다.

정치자금의 제도화를 위하여 가장 시급히 해결해야 할 과제는 음성적 정치자금의 흐름을 추적하고 이를 원천적으로 봉쇄하거나 필요하다면 양성화하는 것이다. 음성적 정치자금의 대부분은 기업 등 이권추구단체와 정치인 또는 관료사이의 호혜적 교환관계를 통해 정치권에 공급되는 자원이다. 정치인의 자정노력도 필요하지만 정치인과 기업인의 행위를 규제하는 장치가 있어야 한다. 자금의 흐름을 추적하기에 용이한 금융실명제의 실시가 긴박하다. 뇌물수수등 정치자금 비리와 관련하여 일정 형량 이상의 유죄확정을 받은 개인은 피선거권을 박탈하는 조치가 강구되어야 한다.

의원 개인의 자금압박은 지구당관리의 필요성에서 생긴다. 특히 경조사에

관련된 지출이 그러하다. 지구당 관리는 선거구민의 민원을 확인하고 시정하며 의견을 수렴하여 정책활동의 기초를 마련하는 것이 위주가 되어야 한다. 의원들이 새로운 국회의원 像을 정립해야 할 것인데 국회의원의 임무에 대한 일반유권자의 인식도 크게 변화하여야 한다.

참 고 문 헌

- 공명선거실천 시민운동협의회
 1991 『〈공선행〉 활동보고서』.
 朴贊郁
 1992 “韓國議會內 政黨間 葛葉과 膠着狀態,” 韓培浩·朴贊郁(共編), 『韓國의 政治葛藤』, 서울: 法文社.
 東亞日報
 1991. 4. 1, 30-31面.
 1991. 5. 10.
 世界日報
 1990. 7. 15, 15面.
 尹天柱
 1986 『투표참여와 정치발전』, 서울: 서울대학교 출판부.
 이경재
 1986 『유신쿠데타』, 서울: 일월서각.
 李祥雨
 1987 “박정권하 권력형 부패의 경제,” 新東亞 1월호.
 이호진·강인섭
 1988 『이것이 국회다』, 서울: 삼성출판사.
 鄭泰雄
 1992 “5공화국의 부패구조와 지배연합,” 서울대학교 대학원 정치학 석사학위논문.
 朝鮮日報
 1991. 5. 11, 3面.
 한겨레신문
 1992. 1. 9, 1面.
 1992. 9. 1, 1面.
 1992. 9. 3, 3面.
 黃義鳳
 1989 “「검은돈」 설치는 국회로비내막,” 新東亞 11월호.
 黃秀益
 1991 “정치자금과 부정부패,” 『계간사상』, 겨울호.

- Axelrod, Robert
 1981 "The Emergence of Cooperation among Egoists," *American Political Science Review* 75 : 306-318.
- Alchian, A. and H. Demsetz
 1972 "Production, Information Costs and Economic Organization," *American Economic Review* 62 : 777-795.
- Grofman, Bernard and Scott L. Feld
 1988 "Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective," *American Political Science Review* 82 : 567-578.
- Frolich, Norman, Joe A. Oppenheimer and Oran R. Young
 1971 *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton: Princeton University Press.
- Hardin, Russel
 1982 *Collective Action*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Harris M. and A. Raviv
 1978 "Some Results on Incentive Constructs with Applications to Education and Employment, Health Insurance, and Law Enforcement," *American Economic Review* 68 : 20-30.
- Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, and Victor T. Levine (eds.)
 1990 *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction.
- Kalt, J. and M. Zupan
 1984 "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics," *American Economic Review* 74 : 279-298.
- Kiewit, D. Roderick
 1983 *Macroeconomics and Micropolitics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lewin, Leif
 1991 *Self Interest and Public Interest in Western Politics*, Cambridge: Oxford University Press.
- Matthews, Donald D.
 1960 *U.S. Senators and Their World*, New York: Vintage.
- McCullough
 1991 *The Moral Imagination and Public Life*, Chatham: Chatham House.
- Moe, T.M.
 1984 "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 28 : 739-777.
- Olson, Mancur
 1965 *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Park, Chan-Wook
 "Prospects for Principal-Agent Models in the Study of Politics," mimeo.

Pauly M.V.

1968 "The Economics of Moral Hazard," *American Economic Review* 58 : 531-536.

Rapoport, A., and A.M. Chammah

1965 *Prisoner's Dilemma*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Ross, S.A.

1973 "The Economic Theory of Agency," *American Economic Review* 63 : 134-139.