

責任政治具現을 위한 法制改革方向

成樂寅*

차례

I. 序說

II. 憲法規範의 實踐的 解釋과 適用

1. 憲法機關의 構成에 따른 責任

- (1) 大統領과 國會의 二重的 信任에 基礎한 國務總理
- (2) 監查院長 任命에 대한 國會의 同意
- (3) 司法府 構成에 있어서 國會의 關與
- (4) 責任政治具現과 人事聽聞會制度의 制限的 導入

2. 憲法機關의 在職에 따른 責任

- (1) 大統領을 包含한 任期職 公職者의 政治的 無責任
- (2) 國務總理·國務委員의 政治的 責任

3. 小結

III. 憲法理念의 具體化 法制의 定立

1. 武器對等의 原則에 따른 責任政治를 實現시키기 위한 法制

- (1) 選舉法制
- (2) 政黨制度의 改革
- (3) 政治資金法制의 改革

2. 國家機關作動에 따른 責任을 具現하기 위한 腐敗防止法制

- (1) 腐敗防止 關聯法制의 現況
- (2) 腐敗防止法 制定의 必要性和 既存法制의 體系的 定立과 補完

IV. 結語

* 서울大 法大 教授, 法學博士

I. 序 說

헌법 제1조제2항 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라는 국민주권주의의 원론적 규정에 의하면 주권자인 국민이 모든 권력의 원천일 뿐만 아니라 또 실제 주권자로서 국정을 책임지고 실현시킬 권리와 의무를 갖게 된다. 그러나 현실적으로 국민이 직접 모든 국정을 담당하는 것은 불가능하기 때문에 근대민주주의 발전과정에서는 몽테스키외나 시에스 등이 주장한 nation주권이론에 입각하여 대의민주주의를 정립시키고 있다. 그러나 모든 국정은 대의민주주의로만 처리될 수 없기 때문에 한국헌법에서도 헌법개정에 대한 국민투표나, 대통령의 국가 주요정책에 대한 국민투표회 부권을 규정하고 있다. 바로 그러한 의미에서 오늘날 민주주의는 일찍이 에즈맹이 지적한 바 대로 반대표제의 원리에 의하여 작동되고 있음을 알 수 있다. 그것은 대의민주제의 보완이라는 측면에서 순수대표제(régime représentatif pur)에 대한 半代表(régime semi-représentatif) 이론으로 발전되어 카레드 말베르그의 직접민주제에 대한 동경으로 나타난다.¹⁾ 특히 현대적인 과학기술의 발전에 힘입은 전자민주주의의 발전과 여론조사기능의 정밀화를 통하여 궁극적으로 고전적인 국민투표제도의 현대적 변용을 통하여 새로운 형태의 직접민주주의적인 양상을 나타낼 것으로 보인다.

국민이 직접 참여하여 국정에 관한 결정권을 행사한 경우에 그것은 바로 국민 자신이 정치적 책임을 질 수밖에 없다. 그간 한국헌법사에서 여러 차례 파행적으로 자행된 국민투표나 신임투표도 결국에는 국민 자신의 책임으로 귀결되었다. 사실 민주주의의 실현은 그 나라의 국민의 의식과 민도에 좌우될 수밖에 없다고 본다면, 종래 한국에서 실천된 바 있는 보나파르트주의적인 국민투표에 대하여 단순히 위정자의 잘못으로만 돌릴 수 있는 것인지도 의문이다.²⁾ 따라서 이제 책임정치를 논하면서 단순히 위정자에게만 그 책임을 물을

1) Cf. Adhémar Esmein, “Deux formes de gouvernement,” R.D.P., 1984; R. Carré de Malberg, “Consideration théorique sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme,” R.D.P., 1931.

2) 1972년 11월 21일 시행된 유신헌법제정을 위한 국민투표에서 91.9%의 투표율에 91.5%의 찬성율을 드러낸 바 있다. 또한 유신헌법에 대한 정부의 신임을 묻는 1975년 2월 12일 국민투표에서 79.8%의 투표율에 73.1%의 지지율을 보인 바 있다. 바로 그

것이 아니라 주권자인 국민 일반에게도 그 책임이 있음을 분명히 하면서 논의의 출발점으로 삼아야 할 것이다.

일반적인 의미에서의 책임정치는 대의민주주의의 원리에 입각하여 주권자인 국민이 그들의 대표자를 선출하게 되고, 그 대표자가 국정을 책임지는 양태를 말한다. 특히 주권론의 시각에서 본다면 장-자크 루소적인 *peuple*주권론에 입각할 경우 대표자는 기속위임의 법리에 따라 항시 주권자의 명령에 따르게 되어 있지만, 오늘날 대의민주주의의 일반원리로 정착한 *nation*주권적인 시각에 입각할 경우 대표자는 일단 대표로 선출된 다음에는 그 자신의 책임에 따라 국정을 담당하게 되기 때문에 주권자와 대표자간의 간격이 심화될 수밖에 없다.³⁾ 이러한 간격을 메우기 위한 일련의 법적·제도적 장치를 각국의 헌법과 법률에서 정립시키고 있지만 그것은 국가권력구조에 따라 상당한 차이를 드러내고 있다.

현실적으로 책임정치의 의미는 다양하게 정립될 수 있다. 가장 광의의 책임정치는 주권자인 국민 앞에 법적·정치적으로 부여된 책임을 다한다는 의미에서는 정치권 모두에게 해당될 수 있다. 그것은 여야를 동시에 아우르는 의미를 내포하게 된다. 보다 좁은 의미의 책임정치로는 책임지는 정부를 상징할 수 있다. 이러한 의미의 책임지는 정부는 일반적으로 유럽의 의원내각제 국가에서 국회의 대정부불신임동의권의 행사를 통하여 정부의 책임을 추궁하는 제도를 마련하고 있다. 이러한 논리는 의원내각제의 제도적 기본이론으로서 균형이론보다는 책임이론에 그 근거를 발견할 수 있다.⁴⁾ 그러나 미국식 대통령제하에서는 정부와 의회의 엄격한 권력분립하에 대통령과 국회라는 두 개의 국민적 정당성의 축이 병존하기 때문에 책임정치의 의미는 원칙적으로 주권자인 국민의 선거를 통한 책임만이 존재할 수밖에 없다.

한국헌법에서의 책임정치의 의미는 대통령과 국회라는 두 개의 국민적 정당성의 축이 병존한다는 점에서 미국식 대통령과 유사하지만, 그것은 동시에 대

런 의미에서 적어도 의견상 국민의 절대적 다수가 유신헌법을 지지하고 있음에 비추어 본다면, 이를 단순히 박정희정권의 공작적 차원으로만 이해할 수 있을 것인지도 재조명을 요한다.

3) 성낙인, 『프랑스헌법학』, 법문사, 1995, 159~184면 참조.

4) Cf. Bernard Chantebout, "Le parlementarisme moniste, Gouvernement d'assemblée,"; Pierre Avril, "Pouvoir et responsabilité," in *Mélanges Burdeau*, Paris, L.G.D.J., 1977.

통령제의 본질적 요소인 대통령의 국민적 정당성 확보와 더불어 국무총리를 중심으로 하는 좁은 의미의 정부가 국민적 정당성의 또 다른 축인 국회의 신임에 기초하고 있다는 점에서 프랑스의 이원정부제(반대통령제)와 유사한 측면도 동시에 내포하고 있다.⁵⁾ 1998년 최초로 대통령직의 정권교체를 실현한 한국민주주의의 발전 양상에 비추어 본다면, 과거의 정권교체를 실현해 보지 못한 헌법해석론의 틀에서 벗어나 현행헌법의 보다 현실순응적인 이해와 해석 그리고 이에 따른 실천이 불가피하다. 나아가서 책임정치의 구현을 위하여서는 헌법이념을 구체화시키는 법과 제도의 정립 또한 절실하다. 이러한 법과 제도는 민주주의의 꽃인 평화적 정권교체를 실현시키기 위한 기둥이 될 수 있어야 함은 물론이거니와 동시에 주권자의 의사가 선거를 통하여 여과없이 반영될 수 있는 기틀을 마련하는 것이기도 하다.

II. 憲法規範의 實踐的 解釋과 適用

헌법규범의 이해에서는 흔히 헌법개정론적인 시각을 드러내고 있으나 그것은 현실을 외면하는 결과를 초래할 우려가 있다. 따라서 현행헌법의 주어진 틀 내에서 책임정치를 구현시키기 위한 논의가 활성화되어야 한다. 그간 한국헌법의 이해에서는 대통령제적인 시각⁶⁾에 집착하여 현행헌법이 담고 있는 의원내각제 내지 이원정부제(반대통령제)적인 요소를 등한시하거나 소홀히 하여 왔던 점을 부인할 수 없다. 특히 대통령직의 정권교체를 실현시켜 본 적이 없었던 과거의 타성에서 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라, 그것은 동시에 정국안정이라는 허울을 통하여 여대야소여야 한다는 강박관념에 사로잡혀 헌법규범의 실천적 해석을 더욱 어렵게 만들어 왔다. 이제 대통령과 국회라는 두 개의 국민적 정당성의 축에 부여된 주권자의 의사가 제대로 반영될 수 있는 현실정치의 운용이 바로 한국민주주의의 발전과 책임정치를 구현하는 길이라는 인식이 제고되어야 한다. 그에 따른 정치적 책임의 문제는 바로 헌법기관의 구성에서 시작하여 헌법기관의 재직으로 연결될 것이다.

5) 성낙인, “프랑스 이원정부제(반대통령제)의 현실과 전망”, 『헌법학연구』 제4집 제2호, 한국헌법학회, 1998, 148~187면; 성낙인, “한국헌법과 이원정부제(반대통령제)의 현실과 전망”, 『헌법학연구』 제5집 제1호, 한국헌법학회, 1999, 63~105면 참조.

6) 헌재 1994.4.28, 89 헌마 86, 신체의 자유에 대한 헌법소원.

1. 憲法機關의 構成에 따른 責任

헌법상 헌법기관의 구성에는 주권자를 대신하여 국정을 책임져야 할 대통령과 국회가 직접적으로 개입하는 제도의 틀을 마련하고 있다. 특히 책임정치와 일정한 거리를 유지할 수밖에 없는 사법부의 구성 뿐만 아니라 행정권의 책임자인 대통령이 행정부를 구성함에 있어서도 국회의 직접적인 개입을 허용하고 있다는 점은, 국회에 정치적 책임을 지움과 동시에 행정부구성자의 국회에 대한 책임을 지우는 것이기도 하다. 또한 감사원장임명에 있어서 국회의 동의와 중앙선거관리위원회의 구성에 있어서 국회의 관여는 비록 그 성격이 다소 상이하더라도 동시에 국회가 일정한 책임을 질 수밖에 없다.

(1) 大統領과 國會의 二重的 信任에 基礎한 國務總理

헌법상 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다”(제66조제4항)라고 규정하고 있다. 하지만 행정권의 수반인 “대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할”(제86조제2항)하며, 국가의 최고정책심의회인 국무회의의 부의장(제88조제2항)으로서 행정부의 명실상부한 제2인자인 국무총리의 임명에 있어서 국회의 사전적 동의(제86조제1항)를 얻어야만 한다. 또한 “국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명”(제87조 제1항)하고, “행정각부의 장은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명”(제94조)한다. 그것은 곧 대통령이 국회의 동의와 협조를 얻지 못하면 행정부의 핵심축인 국무총리를 임명할 수 없을 뿐만 아니라, 국무총리의 협조가 없으면 국무위원과 행정각부의 장을 임명할 수 없기 때문에 국회의 협조가 없는 한 궁극적으로 행정부 구성의 파행으로 이어질 수밖에 없을 것이다.

이러한 사태는 이미 예견된 것임에도 불구하고 김대중 대통령 취임 직후 김종필 총리 임명동의안이 파행으로 치달음에 따라 침예한 정치적 갈등만 양산한 가운데 여야 모두 정치적 책임을 다하지 못하였다는 국민적 비난을 면할 수 없었다. 이러한 논의의 와중에서 국무총리서리라는 법외적인 제도가 도입되기도 하였으며, 이 문제는 급기야 헌법재판소를 통한 사법판단의 대상으로까지 이어진 바 있다.⁷⁾ 이와 같은 불행한 사태를 초래한 것은 바로 국회의

7) 현재 1998.7.14, 98 라 1, 국무총리임명등 권한쟁의심판; 권영성, “헌법적 판단으로 국

여소야대하에서 대통령직의 정권교체가 야기한 특수상황이라고 치부할 수 있을지 모르지만, 임기 5년의 대통령과 임기 4년의 국회 사이에 이를 조절하는 제도적 장치로서의 국회해산권이 없는 현행헌법하에서는 필연적으로 야기될 수 있는 정치적 갈등이다. 대통령과 여당은 대통령직의 정권교체가 이론상 작은 정권교체(*petite alternance*)에 불과함에도 불구하고 마치 국회다수파의 교체까지를 포함한 큰 정권교체(*grande alternance*)를 실현한 것처럼 착각하였고, 더 나아가서 미국식 대통령제적인 사고에 집착하여 행정부 구성권이 대통령의 독점적 권한으로 안이하게 인식하고 있었다. 야당은 두 개의 국민적 정당성의 축이 병존하는 헌법메카니즘하에서 비록 그들이 1996년 국회의원총선거에서는 승리하였다고 하더라도, 가장 최근에 행해진 국민적 심판에서 패배하였다는 점을 망각한 것이다. 이와 같이 두 개의 국민적 정당성의 축이 병존하는 가운데 행정부 구성에 있어서 두 축이 동시에 개입할 수 있도록 규정하고 있는 헌법의 틀하에서 정치적 파행을 제어하기 위하여서는 대통령과 국회다수파의 신뢰와 협조가 불가피하다.

특히 국회의원총선거에서 대통령이 소속된 집권여당이 국회의 소수파로 전락되어 이른바 여소야대 현상을 초래한 적은 있지만, 여소야대 현상하에서의 야당은 비교적 이질적 다수일 뿐만 아니라 여당은 항상 제1당의 위치를 점하고 있었다는 점에서 진정한 의미에서 국회의원총선거에서의 여야간 교체는 달성된 적이 없다. 하지만 2000년 4월 13일에 실시되는 제16대 국회의원총선거이든 그 이후의 총선거이든 간에 동질적인 야당이 국회의 다수파로 등장하는 현상이 초래될 수 있고, 그것은 1997년 대통령선거에서의 대통령직의 여야교체와 마찬가지로 한국민주주의의 발전과정에서 반드시 출현될 수 있는 현상이다. 이 경우 국무총리의 임명동의는 단순히 동의를 수준에 머무는 것이 아니라 국회다수파가 국무총리의 선임에 직접적으로 개입할 수 있어야만 한다. 그것은 곧 국무총리직이 대통령의 의사에 따라 좌우되는 것이 아니라 대통령과 국회다수파간의 합의의 산물이 되어야 함을 의미한다. 비록 그것이 프랑스와 같은 동거정부의 양태로까지 나아가지는 않을지라도 프랑스에서의 동

민신뢰 쌓아야 한다”, 『시민과 변호사』, 서울지방변호사회, 1998.4.(통권 51호), 36~41면; 정중섭, “대통령의 국무총리 임명에 대한 국회의 동의”, 『헌법학연구』 제4집 제2호, 한국헌법학회, 1998, 384~433면 참조. 헌법재판소 결정에 대한 평가는, 허영, “국무총리임명동의에 대한 사건에 대한 판례평석”, 『고시연구』, 1998.12. 참조.

거정부⁸⁾의 경험은 중요한 참고가 되어야 할 것이다.

결국 한국헌법사 내지 현행헌법하에서의 국무총리임명은 대통령의 재량적 특권으로 인식되어 왔으나, 그것은 1998년 김종필 국무총리 임명동의안에서 드러난 바와 같이 국회의 동의라는 절차가 형식적이고 의례적인 절차가 아님을 입증한 바 있다. 더구나 총선거를 통하여 주권자의 의사가 여소야대로 나타날 경우에, 잠복해 있던 국무총리직이 국회의 신임에 기초한 직임을 보다 분명히 함으로써, 대통령과 국회의 이중적 신임에 기초한 국정운영이 불가피하다.

(2) 監査院長 任命에 대한 國會의 同意

감사원은 헌법기관이지만 대통령직속기관이다. 헌법상 감사원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다(제98조 제2항). 감사원은 정치적 기관이 아니라 오히려 정치적 중립성이 고도로 요구되는 헌법상 국가최고감사기관이라는 특성과 대통령직속기관이라는 측면을 고려한다면, 감사원장에 대한 국회의 임명동의는 단순히 인사청문회적인 성격에 그쳐야 할 것이다. 실제로 감사원장은 여대야소·여소야대 여부를 떠나서 비교적 비정치적이며 중립적인 인물이 기용되고 있음에 비추어 이를 정치적과 동일한 잣대로 다루어서는 곤란할 것이다.

(3) 司法府 構成에 있어서 國會의 關與

국회·정부와 더불어 권력분립의 한 축인 사법부는 정치권으로부터 일정한 거리를 유지할 수밖에 없다. 이에 주권자인 국민의 직접적인 개입이 없이 임명절차를 밟게 된다. 하지만 그 최고수뇌부의 구성은 여전히 주권적 정당성을 직접적으로 확보하고 있는 대통령과 국회의 실질적 개입을 통하여 이루어지고 있다.

대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다(제104조제1항). 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다(제104조제2항). 헌법재판소장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다(제111조제1항).

8) 프랑스에서의 동거정부론의 상세는, 성낙인, 『프랑스헌법학』, 563~587면; 정재황, “프랑스에서의 동거정부에 대한 헌법적 일고찰”, 『공법연구』 제27집 제1호, 한국공법학회, 1998.12, 153~204면 참조.

또한 헌법재판소재판관 9인 중 3인은 국회에서 선출한 자를 대통령이 임명한다(제111조제3항). 또한 중앙선거관리위원회 위원도 3인은 국회에서 선출하는 자를 대통령이 임명하게 되어 있다(제114조제3항).

이와 같이 사법부구성에 있어서 국가원수로서의 대통령이 일방적으로 임명하는 것이 아니라 국민적 정당성의 또 다른 축인 국회가 직접적으로 개입할 수 있도록 하고 있는 것은 바로 대통령과 국회의 사이에 일정한 합의를 도출할 수 있는 객관적이고 공정한 인사로써 사법부를 구성하여야 한다는 점을 헌법이 분명히 밝히고 있는 점이다. 그럼에도 불구하고 그간 이를 대통령의 특권으로 인식하여 안이한 인사권을 행사한 것은 앞으로 시정되어야 할 것이다.⁹⁾ 특히 2000년 총선거이후 대법관의 대폭적인 임기만료와 제3기 헌법재판소구성이 남아 있기 때문에 사법부의 새로운 진용짜기에 국민적 관심이 제기되고 있다. 불편부당하여야 하는 재판의 특성과 국가최고기관 구성에 있어서 6년이라는 장기간의 임기보장에 비추어 본다면, 사법부 구성에서야말로 인사청문회가 도입되어야 하는 그 첫 번째 영역이라고 할 것이다. 그것은 종래 대통령과 직·간접적인 은밀한 교감을 통하여 밀실에서 이루어지던 사법수뇌부의 구성이 국회를 통한 공개적인 검증의 장으로 확대되었음을 의미한다.

(4) 責任政治具現과 人事聽聞會制度的 制限的 導入

그간 국가 주요공직자 임명에 있어서 인사청문회제도의 도입은 많은 논란만 거듭한 채 실천되지 못하고 있다. 여기에 김대중 대통령당선자가 공약사항으로 제시한 바 있는 인사청문회도 또 다른 문제점을 야기시킬 수 있다.¹⁰⁾ 인사상 결정적인 하자가 발생하지 않는 한 정치적 동인이 지배하지 않는 미국의 현실을 고려해 보건대 한국에서 미국식 인사청문회가 성공할 수 있을지 의문이다. 오히려 의원내각제 내지 이원정부제(반대통령제) 국가에서 일반화되어

9) 특히 1988년 노태우대통령 취임이후 실시된 제13대 국회의원총선거결과 이른바 1노3김이 분할하는 여소야대정부하에서 노태우대통령이 지명한 인사가 국회동의를 획득하지 못함으로 인하여 새로운 대법원장을 지명한 바가 있다. 그것은 새로운 대법원장의 임명에 있어서 달라진 정국현상을 고려하지 못한 대통령의 경솔한 인사권의 행사로 보아야 할 것이다.

10) 새정치국민회의는 대통령선거공약으로서 국회법을 개정하여 인사청문회를 개최할 것임을 밝힌 바 있다. 인사청문회를 실시할 경우 그 대상직위는 헌법과 법률상(방송위원회 위원 등) 국회의 동의를 얻어야 하는 공직이 일차적으로 대상이 될 것이나, 국무위원·국가안전기획부장·검찰총장·경찰청장 등도 포함될 수 있다.

있는 책임정치의 원리를 한국헌법적인 틀내에서 강화하는 방안이 오히려 현실적일지도 모를 일이다.

이에 헌법상 국회의 동의를 얻어 임명하여야 하는 사법관(헌법재판소장, 대법원장·대법관) 및 감사원장이나, 그 직의 성격상 사법관의 신분에 준할 수 있는 검찰총장·경찰청장 등에 대하여서는 인사청문회제도를 실시하는 것이 하나의 절충적 방안이 될 수 있다. 이들은 특히 다른 공직과 달리 임기가 보장된다는 점에서도 더욱 그러하다. 그러나 정치적 직책에 대하여서는 인사청문회가 별로 도움이 되지 않을 것으로 본다. 국무총리를 비롯하여 국무위원 등 집행부 최고위직에 대하여 임기가 보장되지 아니한 것도 바로 정치적 책임에 무게 중심이 놓여 있기 때문이다.

2. 憲法機關의 在職에 따른 責任

(1) 大統領을 包含한 任期職 公職者의 政治的 無責任

비정치적인 사법관 및 준사법관은 임기가 보장되어 있으며, 정치적 중립성의 요청이 강하기 때문에 헌법과 법률이 정한 탄핵소추 등의 절차에 의하지 아니하고는 법적·정치적 책임을 지지 아니한다.

그러나 정치적이라고 할 수 있는 국무총리와 국무위원은 탄핵소추와 같은 법적 책임보다는 오히려 정치적 책임추궁의 방식이 활성화되어야 한다. 특히 헌법상 임기가 보장되고 국민적 정당성을 확보하고 있는 대통령은 임기동안 스스로 헌법 제72조의 국민투표회부권을 신임투표화하지 않는 한 정치적으로 책임을 지지 아니한다.¹¹⁾ 하지만 대통령의 정치적 무책임은 법적으로 책임을 지지 아니한다는 의미이지 그가 결코 정치적 책임과 무관할 수는 없다. 여기에 대통령은 법적인 책임문제를 떠나서 국회와 더불어 책임정치를 구현하기 위한 동반자라는 의식이 제고되어야 할 것이다. 그것은 곧 헌정운동에 있어서 대통령의 책임정치구현이라는 의식과 행동이 뒤따르지 않는 한 그 어떠한 정치개혁도 성공할 수 없음을 의미한다.

11) 국민투표제도를 통하여 대통령이나 정부의 신임을 동시에 제기할 경우나 단순히 대통령의 신임만을 묻는 경우를 플레비시트(plébiscite)라 한다. Cf. M. Guillaume-Hofnung, *Le référendum*, Paris, P.U.F., 1987; Yves Mény, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 1987, pp.211~224; Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscite*, Paris, L.G.D.J., 1976.

(2) 國務總理·國務委員의 政治的 責任

대통령의 국법상의 행위는 주요 사안의 경우 국무회의의 의결과정을 거치도록 되어 있고, 국무총리 및 관계 국무위원이 부서하여야 한다. 따라서 이제 대통령의 정치적 무책임은 국무총리 및 국무위원의 정치적 책임으로 귀결될 수 있다. 이에 헌법 제63조는 국회의 국무총리·국무위원 해임건의권을 제도화시키고 있다.

해임건의권제도에 관하여 종래 학자에 따라서는 이를 단순히 국회의 정치적 건의에 불과하기 때문에 대통령이 이에 응할지의 여부는 대통령의 판단에 전적으로 의존할 수밖에 없다는 논의가 전개되기도 한다. 그러나 해임건의권제도를 헌법상의 제도로 정립시키고 있을 뿐만 아니라, 주권적 대의기관인 국회에서 의결을 통하여 해임건의권을 행사하는데 해임여부를 전적으로 대통령의 재량적 권한으로 이해하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 비록 현행헌법에 “대통령은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”라는 규정이 없더라도 당연히 이 규정이 전제된 것으로 이해되어야 할 것이다.

따라서 국회의 해임건의권제도는 바로 국무총리를 비롯한 정부의 정치적 책임을 추궁함으로써 사실상 의원내각제 내지 이원정부제(반대통령제)하의 대정부불신임동의권제도와 유사한 것으로 운용될 수도 있다. 특히 국무총리에 대한 해임건의는 바로 그 국무총리로부터 제청되어 임명된 국무위원을 포함한 정부의 집단적·연대적 해임건의로 이해되어야 할 것이다.¹²⁾

3. 小 結

헌법상 메카니즘에 비추어 본다면 정치적 책임의 궁극적인 귀결점은 주권자의 의사에 좌우될 수밖에 없다. 그 귀결점은 바로 대통령선거와 국회의원총선거이며, 일종의 중간평가적 성격을 갖는 것이 4대지방선거이다. 민주주의의 꽃이 평화적 정권교체에 있다면, 정치인과 정당의 목표는 정권획득에 있다. 그런 점에서 현대적인 정당국가적인 경향에 비추어 본다면 정당을 중심으로 전개되는 주권자의 심판에 임하는 정치세력은 그들이 여든 야든 관계없이 추구하여 온 정치적 좌표에 대하여 냉정한 평가에 임하여야 할 것이다. 현실적

12) 성낙인, 『한국헌법연습』, 개정판, 고시계·언약, 1998, 726~738면 참조.

으로 매우 교차적으로 진행되는 국민의 심판에 귀기울인다면, 정치인들의 지나치게 단기적인 정국대응은 결코 민주주의의 발전에 도움이 되지 아니할 것이다.

바로 그런 점에서 책임정치를 구현하고자 하는 의지는 대통령과 국회가 다 같이 공직자의 취임에서부터 재직에 이르기까지 끊임없는 주권자의 목소리를 겸허하게 수용하는 것이 첩경이다. 국민의 살아 있는 여론을 외면한 정치를 통하여 주권자의 심판에서 승리할 수 있을 것이라는 환상에서 벗어나야 할 것이다.

III. 憲法理念의 具體化 法制의 定立

헌법상 국가운용의 작동기구가 정상적으로 기능하기 위하여서는 그에 부수 되는 법제가 정립되어야 한다. 그것은 기본적으로 헌법이념을 구현하는 법제이기도 하다. 헌법이 지향하는 최고의 이념적 지표인 자유민주주의를 구현하기 위하여서는 이들 법제 또한 자유민주주의가 제대로 작동하기 위한 기초적 틀을 제공할 수 있어야 한다. 자유민주주의의 현실적 정착은 정책정당에 기초한 정치세력이 국민의 의사를 왜곡됨이 없이 수렴할 수 있는 체제여야 한다. 그 정당상호간에 있어서는 현실적인 정권담당자와 잠재적 정권담당자 사이에 힘의 균형이 이루어져야 한다. 따라서 이들 정치세력이 정권담당과 정권비판을 통하여 건전한 국민의 정치적 의사수렴기관으로서의 역할과 기능을 다하기 위한 물질적 기초를 마련해 주어야 한다. 나아가서 정권유지와 정권비판을 위한 건전한 제도적 토양이 일구어져야 한다.

1. 武器對等의 原則에 따른 責任政治를 實現시키기 위한 法制

(1) 選舉法制

1) 大統領選舉法制의 틀

대통령선거는 전국 단일선거구를 통하여 펼쳐지는 선거라는 점에서 국민적 관심이 지대하고, 또한 한국적인 대통령직의 ‘공화적 군주제’¹³⁾적인 특수성에

13) Maurice Duverger, La monarchie républicaine, Paris, Edition Robert Laffont, 1974, p.12.

비추어 본다면 전체 국민의 의사가 여과없이 최대한 수렴되어야 한다. 바로 그런 점에서 지난 대통령선거부터 불기 시작한 매스 미디어를 이용한 대통령 선거방식은 하나의 새로운 전기를 마련하고 있다. 또 그 결과는 한국헌정사에 있어서 기념비적으로 평화적인 대통령직의 정권교체를 달성하였다는 점에서 그 대의에 있어서는 성공적으로 법과 제도가 작동하였다고 평가할 수 있다. 앞으로 대통령선거와 관련된 TV토론 등의 활성화를 통하여 한국적 모델을 정립시켜 간다면, 선거경비 등에서 획기적인 성공을 기할 수 있을 것이다. 지난 대통령선거의 경험은 이제 청중동원을 통한 세몰이식 유세를 통한 엄청난 낭비요인을 시정하고, 안방을 파고 드는 현대적인 선거제도의 정립을 위한 첫 발을 성공적으로 내디뎠다고 평가할 수 있다.

논자에 따라서는 대통령 임기의 4년 중임제와 대통령선거의 결선투표제를 주장하고 있으나, 그 발상의 이상적 성격에도 불구하고 그것은 헌법개정을 동반하는 문제이기 때문에 이를 법제개혁의 틀로서 논의하는 것 자체가 바람직하지 않다고 본다. 전세계 어느 나라에서나 항시 헌법개정을 통한 정치제도의 개혁논의가 진행되고 있지만 이를 그리 쉽사리 처리할 수 없는 현실적 문제점을 안고 있다. 특히 한국헌법사의 굴절에 비추어 본다면 현행헌법은 역사상 최초로 여야합의하에 제정된 것일 뿐만 아니라, 이를 통하여 하나의 이상으로만 치부하던 대통령직의 정권교체까지 실현시킨 점에 비추어 본다면 헌법상 문제점만을 적시하여 다시금 헌법개정논의로까지 치닫는 것보다는 오히려 현행헌법에 다소간 문제점이 있더라도 이에 적극적으로 순응하여 한국적 토양을 가꾸는 일이 더 중요하다고 할 것이다.

2) 國會議員選舉法制의 틀

국회의원선거법제는 여전히 흥미한 상태이다. 선거전의 양상 또한 대통령선거와는 다른 지역구선거의 특성으로 인하여 여전히 많은 문제점을 안고 있다. 대의민주주의를 실천하는 과정에서 선거를 통해서 국민은 주권적 의사를 표현하게 되고 또한 선거를 통하여 선출된 대표는 오늘날 기속위임금지의 법리에 따라 독자적인 의사결정하에서 지역구민의 대표자만이 아니라 전체국민의 대표자로서 국정운영에 참여하게 된다. 민주주의의 발전과정에서 어떻게 하면 선거의 객관성·공정성·형평성을 확보할 것이냐에 관해서는 많은 논의들이 전개되고 있고, 학자들의 이론제기와 또 현실정치에서의 실천과정에서 다양한

역사적 체험을 하여 왔다. 현행법제와 관련된 주요 개혁사안은 다음과 같다.

가. 國會議員의 定數의 一部 減縮

헌법상 “국회의원의 정수는 200인 이상으로 한다”(제41조제1항). 국회의원 숫자는 공직선거법상 299인이다. 현재의 국회의원정수는 외국의 입법체에 비하여 결코 많다고만은 할 수 없다. 특히 한국은 단원제를 채택하고 있기 때문에 일정한 숫자의 필요성이 요망된다. 또한 이상적으로만 운용된다면 비례대표제의 가미는 그런 의미에서 단원제 국회의 문제점을 일정 부분 수용할 수 있는 가능성을 열어 주고 있다. 이에 국회의원 숫자의 대폭적인 감축은 기존 선거제도의 틀을 전면적으로 재편하는 문제를 야기시킨다. 또한 2중투표제의 도입과 권역별비례대표제의 도입에는 상당히 어려운 문제가 따른다. 다만 통일이 되어서 양원제가 될 경우에는 하원에 비례대표제를 폐지함으로써 의원정수를 200명 정도로 감축할 수 있을 것이나, 그것은 헌법개정이나 제정을 동반하는 사항이므로 별개의 논의사항이다. 구조조정의 의미를 살릴 수 있고, 다수대표제와 권역별 비례대표제를 병존시키는 데에도 별다른 어려움이 없는 10% 정도의 의원수 감축을 실현시키되, 국회의원숫자의 감축분만큼 의원보좌진의 실질화 방안이 고려되어야 한다.

나. 小選舉區·相對的 多數代表制와 圈域別 比例代表制의 導入

국회의원선거제도는 일반적으로 ① 대선거구제에 의한 비례대표제, ② 소선거구제에 의한 1회제 다수대표제와 2회제 다수대표제, ③ 일본에서 채택한 바 있는 중선거구제로 나누어 볼 수 있다. 대표제의 기본유형에 관해서는 각기 장단점을 갖고 있는 제도이기 때문에 이를 일의적으로 어느 제도가 더 좋다고 단정지을 수는 없다. 실제로 자유민주주의를 실천하고 있는 세계각국의 예를 보더라도 ① 1회제 다수대표제는 한국, 영국, 미국에서 시행되고 있다. ② 2회제 다수대표제는 프랑스에서, ③ 비례대표제는 서구라파 각국에서 시행되고 있다. 또한 다수대표제와 비례대표제가 각기 갖고 있는 장단점을 융합한 유형(사실상 비례대표제)으로서 ④ 혼합대표제는 독일에서 채택하고 있다. ⑤ 다만 일본에서 시행되었다가 이제 폐지된 바 있는 중선거구제는 바람직한 선거구제도의 모델이 아닌 변형이다.¹⁴⁾

14) 선거제도의 일반이론에 관해서는, 성낙인, 『선거법론』, 법문사, 1998, 58~132면 참조.

현행국회의원선거제도의 개선과 관련하여서는 기본적으로 국회의 구성도 문제삼을 수 있다. 현재의 단원제 국회의 구성을 양원제로 개편하는 방안도 검토될 수 있으나 그것은 남북통일이 이루어 질 경우에 국가적 통합의 차원에서 검토될 수 있다. 물론 이 경우 국회의 양원을 모두 동일한 선거구제나 대표제로 구성할 수는 없다는 점에서 앞으로 이에 관해서는 통일을 기점으로 근본적으로 재고해야할 장기적인 과제라 할 수 있다.

지역구 국회의원선거가 결과적으로 비례대표제의원선거를 겸하게 되는 현재의 선거제도는 국민의 투표성향을 정확히 가늠하기가 불가능하다. 결국 유권자는 지역구 국회의원선거에 참여하지만 그 투표결과는 비례대표제 국회의원선거에 까지 계산된다는 것은 합리적이지 못하다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여서는 국민에게 지역구 국회의원선거와 비례대표제 국회의원선거에 각기 자기의 의사표명의 기회를 부여하는 것이 순리이다. 이 경우 비례대표제의원선거에 관한 투표는 사실상 정당이 제공한 명부에 투표하는 정당투표제를 채택할 수 밖에 없을 것이다. 그러나 비례대표제 의원정수가 지역구 국회의원정수와 동일하게 되면 그것은 외견상 혼합선거제라 할지 몰라도 사실상 비례대표제로 보아야 하기 때문에, 비례대표제 의원정수는 국회의원정수의 2분의 1정도로 하는 것이 타당하다.

정당투표식 비례대표제의 도입을 통하여 환경운동단체 등 일부 신진세력이 의회에 진입할 기회를 갖는다는 점에서는 그 상징적 의미를 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 한국적 현실에서 원내교섭단체를 구성하지 못하는 소수파의 지위가 얼마나 미약한 지는 충분히 논증되고 있다.

비례대표제의 도입에 따라 제1당이 국회재적 과반수를 확보하지 못하는 상황이 연출될 경우 그것은 자칫 군소정당의 난립에 따른 정국불안정으로 이어질 소지가 있다. 따라서 이에 대한 대응책도 숙고되어야 한다. 비례대표제의 도입에 따라 의회내 안정적 다수파확보의 실패는, 자칫 여야간 평화적 정권교체의 새로운 장애요인이 되는지 여부에 관해서 충분한 논의가 필요하다. 한국적 현실에서 비례대표제의 도입은 자칫 여당은 비록 의회과반수를 확보하지는 못한다 하더라도 항시 제1당을 견지할 가능성이 높다.

그런데 최근 정부여당에서는 중선거구제에 권역별 비례대표제를 도입하는 방안을 제시하고 있다. 중선거구제가 원래 일본에서 시행된 바 있는 변형적인 제도일 뿐만 아니라, 비례대표제와 병렬적인 제도는 소선거구 상대적 다수대

표제라는 점에 비추어 본다면, 바람직한 제도라고 평가하기는 곤란하다. 지역주의의 타파라는 명분을 내세워 제도 자체의 서로 이질적인 요인을 결합시키는 것은 무리이다.

다. 地域區 國會議員 選舉區劃定과 人口偏差의 最小化

헌법재판소는 선거구간 인구편차를 상하 2분의 1 즉 최대·최소 선거구간 4:1은 되어야 합헌적이라고 판시한 바 있다.¹⁵⁾ 생각건대 합리적인 인구편차는 최대·최소 사이에 3배이내로 조절이 필요하다고 본다. 그러나 장기적으로는 ① 도농통합형으로 지방자치단체를 전면적으로 개편하여 시군단위를 확대시켜야 한다. 그렇게 함으로써 궁극적으로는 ② 인구편차를 2배수 이내로 축소시켜 나갈 수 있을 것이다.

각선거구간의 인구편차를 완전히 없앤다는 것은 현실적으로 불가능하다 하더라도 그 인구편차가 지나치게 많을 경우에는 이의 합리적인 조정은 헌법상 평등의 원리에 비추어 당연히 요구된다. 그러나 현실적으로 어느 범위까지는 합리적인 차별이고 어느 범위를 넘어서면 위헌이라 보아야 할 것인지의 판별은 매우 어려운 문제이다.

라. 地域區 國會議員 選舉區劃定과 地理的 基準의 合理化

현실적으로 선거에 있어서 선거구를 어떻게 획정할 것이냐의 문제는 당해 지역의 인구, 지리적 여건, 생활여건 등을 종합적으로 검토하여 정하여야 한다.

선거구획정을 인구기준으로 할 경우 지방에서는 전통적으로 친소관계가 있는 지역단위를 인위적으로 분할하여 친소관계가 전혀 없는 지역구를 설정할 우려가 발생하게 된다. 따라서 시군단위의 지역구조정에는 일정한 한계가 따를 수밖에 없다. 왜냐하면 인구기준에만 집착할 경우에 지역적 기초와 생활환경을 무시하게 된다. 특히 오늘날 자동차문화의 발달에 따른 지역구사정을 고려하여야 한다.

또한 한국에서의 선거구획정시에 순수히 인구비를 엄격히 고집할 경우에 한국적인 이농현상하에서는, 서울의 한 아파트단지에서 몇명의 국회의원이 배출되는 데에도 불구하고, 지방은 몇 개 시·군을 합쳐서 겨우 1명의 국회의원을 배출하

15) 헌재 1995.12.27, 95 헌마 224 등, 공직선거및선거부정방지법 별표1의 국회의원지역선거구구역표 위헌확인; 이에 관한 판례평석은, 성낙인, 『판례월보』, 1999.4. 참조.

는 결과를 초래하게 된다. 적어도 소선거구제를 채택하고 있는 상황에서 어쩔 수 없는 현실이라고 하지만 그동안 격차를 완전히 무시할 수는 없을 것이다.

마. 選舉區劃定委員會의 客觀性·公正性·中立性的 法的 擔保

제15대 국회의원선거 실시 직전에 선거구획정위원회에서 성안하여 국회에서 통과된 바 있는 선거구제도가 헌법재판소로부터 위헌결정을 받은 사실은 국민의 대표기관인 국회가 사법기관으로부터 재단당하였다는 점에서 매우 수치스러운 일이다.

이에 선거구획정위원회의 객관성·공정성·중립성이 담보될 수 있는 제도적 장치가 시급하다. 동위원회는 국회에서 추천하는 자로 구성된다 하더라도 국회의 정치적 압력으로부터 벗어날 수 있어야 한다. 따라서 선거구획정위원회의 결정에 대하여서는 위법성의 문제가 없는 한 국회에서 반드시 따르도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

3) 選舉費用·選舉運動의 改革方案

선거제도와 정치자금제도는 기본적으로 국민의 주권적 의사의 정당한 표현으로서의 선거에서 국민적 정당성을 왜곡시키는 부정한 자금의 흐름이나 선거 부패 방지에 초점이 모여져야 한다. 즉 선거의 공정성을 확보하기 위하여 정치자금의 공정하고 투명한 조달과 배분 및 정·경·관의 유착을 배제시켜야만 한다. 이를 위해 공직선거법의 제목에서 제시하고 있는 “부정방지”법의 실효성을 담보하기 위하여 일련의 개혁이 불가피하다. 우선 현행법상 지나친 규제 중심의 선거운동체제를 개방적으로 대체하는 문제를 제기할 수 있다. 대신 선거법 위반에 대한 벌칙을 강화하여 “돈은 묶고 말은 풀다”는 원칙을 선거법 전반에 확대시켜 나가야만 한다.

가. 選舉公營制의 擴大와 選舉費用의 透明性

국가적인 경제적 어려움에 비추어 본다면 선거비용 상한액은 하향조정시킬 필요성이 있다.¹⁶⁾ 특히 정보화선거로 인하여 기존의 선거운동방식이 재편돼

16) 공직선거비용의 상한액은 대체로 대통령선거에 있어서는 상한액이 193억원, 지역구국회의원선거에 있어서는 평균 5천7백만원, 시·도지사선거에 있어서는 평균 7억2천만원, 구·시·군의 장선거에 있어서는 평균 5천6백만원, 시·도의회의원선거에 있어서는 평균 1천8백만원, 구·시·군의회선거에 있어서는 평균 1천1백만원으로 되어 있다.

나가고 있는 상황에 비추어 본다면 축소조정이 가능하다고 본다. 대신 언론을 이용한 선거운동에 대한 국고보조 범위를 확대시키되 그에 따른 비용에 대해서는 기탁금반환과 동일한 조건을 충족시키도록 하여야 한다.

선거공영제의 확대에 대해서는 이론의 여지가 없다. 그러나 선거공영제에 따른 비용은 결국 국민의 세금부담으로 귀착된다는 사실을 염두에 둔다면 선거공영제를 확대하는 동시에 선거공영제의 수혜자인 선거의 당사자 즉 정당이나 후보자의 책임을 강화시켜 나가야 한다. 이를 위해 기탁금반환과 동일한 조건에서 법정선거비용의 반환을 확대시키고, 선거비용관련 비용의 선거관리위원회 보고와 그 내용의 공개 및 선거관리위원회의 선거비용 수입과 지출의 진실성 조사권 부여를 통해서 선거비용의 투명성을 확보하여야 한다.

나. 情報化社會의 進展에 따른 法制의 整備

첫째, 電子投票制度의 導入이 필요하다. 현실적으로 투·개표과정에서 엄청난 인적·물적 낭비를 초래하고 있다. 전자투표제도를 통하여 이러한 문제점을 해결할 수 있다. 다만, 그 기술적 문제점이 해결되고 그에 관한 합의가 도출되어야 그 실시가 가능할 것이다.

둘째, 輿論調查實施의 폭넓은 許容이 필요하다. 현행법상 선거기간동안 전면적으로 여론조사결과공표를 금지시키고 있다. 그러나 이는 국민의 알 권리를 침해할 소지가 있다. 또한 일회제 다수대표제 선거제도하에서 사표를 양산시키고, 차선의 후보라도 당선에 기여할 수 있는 투표이길 기대하는 국민적 감정도 부합하지 못하며, 현실적으로 이 기간동안 여야 및 전문조사기관에서 여론조사를 실시하고 있지만 단지 결과공표만을 금지시키고 있기 때문에 주요 선거관계자들은 여론조사결과를 다 알고 있지만 일반 국민만 귀머거리가 되어 있는 실정이다. 입법론적으로는 미국과 같이 선거당일에만 공표를 금지시키는 방안과 프랑스와 같이 선거일 일주일 전에만 공표를 금지시키는 방안이 있다. 한국의 경우 선거일 3일 전부터는 여론조사결과의 공표를 금지시키는 방안이 고려될 수 있다. 또한 출구여론조사 금지는 투표의 비밀보장(법 제 167조)이라는 논거를 제시하고 있지만 투표결과의 공표강요로 이어질 소지를 배제하는 전제하에서 전면적으로 허용되어야 한다.

셋째, TV討論의 活性化를 위한 制度的 補完이 필요하다. 정보화사회의 첨병인 TV의 역할은 이미 1997년 대선후보토론을 통하여 극명하게 드러났다.

그러나 지나친 중복출연과 구성방식은 개선되어야 한다. 특히 출연자와 비출연자에 대하여 분명한 이유제시를 통하여 헌법상 평등의 원리에 위반될 소지를 제거해 나가야 한다. 한편 선거기간전에 행해지고 있는 토론회 등은 현행 법상 사전선거운동금지의 원칙에 위반된다. 그것은 사전선거운동금지의 취지인 선거과열을 방지, 사회경제적 경비의 최소화, 선거의 공정이라는 원칙에 반한다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 선거기간 이전의 언론기관초청토론회의 법적 문제점을 제도적으로 보완하여 언론기관의 범위와 대상 명확히 할 필요성이 있으며 무분별한 언론지면과 전파의 낭비를 배제하는 장치가 요망된다.

넷째, 選舉運動方式의 變化를 受容하여야 한다. 정보화사회의 급격한 진전에 따라 선거운동의 양상도 변화하고 있다. 하지만 현행법제는 녹음기에 의한 선거운동을 금지시키고, 컴퓨터 방식에 의한 전화녹음을 이용한 선거운동을 금지시키고 있다. 이러한 금지와 규제는 현실성이 없으므로 풀어 주어야 한다.

다섯째, 放送媒體를 利用한 選舉運動이 활성화되어야 한다. 현행 선거방송 광고는 일정수준의 유지가 불가피하지만 방송광고비용 등이 여전히 걸림돌로 남아 있다. 이러한 문제점이 해결되면 방송연설회수를 확대시키고, 합동연설회·개인연설회를 정보통신을 활용한 선거운동체제로 전환되어야 한다. 이는 궁극적으로 선거공영제의 수준과 관련되는 사안이다.

여섯째, 선거비용의 상당부분을 차지하는 演說會도 개혁되어야 한다. 옥외 대규모 대중연설회는 대통령선거에서 이미 폐지된 바 있다. 옥내 대중연설회는 현실적으로 존치될 수밖에 없겠지만, 장기적으로 대체방안을 강구할 것이 요망되며, 그 시행에 있어서도 요건을 대폭 강화시켜야 한다. 특히 옥내연설회의 경우에도 군중동원식의 연설회에 따르는 병폐와 비용은 무시할 수 없는 수준이다. 합동연설회는 일시적으로 존치시키더라도, 장기적으로 폐지가 요망된다. 특히 합동연설회는 현실적으로 후보자간의 비교 방안이 된다는 이점이 있으나 청중동원식 세몰이와 그에 따르는 음성적 선거비용을 고려한다면 폐지가 바람직하다. 이는 궁극적으로 방송토론회 등과 연계시켜 결정하여야 할 것이다. 다만 거리유세는 존치시켜야 한다.

일곱째, 현실적으로 가장 큰 문제점은 非法定選舉費用의 透明性確保와 統制手段의 缺如이다. 통합선거법 제120조에서는 선거비용으로 인정되지 아니하

는 비용을 열거하고 있다. 즉 1. 선거권자의 추천을 받는데 소요된 비용 등 후보자등록전의 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용, 2. 정당의 후보자선출대회비용 기타 선거와 관련된 정당활동에 소요되는 정당비용 등 10가지를 제시하고 있다. 따라서 일반적으로 관념하고 있는 비용으로서의 후보자등록전의 비용은 법정선거비용으로 인정되지 아니한다. 개선방안으로서는 비법정선거비용에 대하여 정치자금이라는 측면에서 투명성의 제고와 효과적인 통제수단이 마련되어야 한다. 우선, 각 정당의 후보자 경선과정 단계의 비용도 규제가능성이 검토되어야 한다. 후보자확정과정 즉 경선과정에서의 자금내역은 현재 진행중인 상황과 직접적으로 관련성이 있다. 각 정당(한나라당, 새정치국민회의, 자유민주연합)의 당원중에서 대의원을 선출하여 그 대의원이 후보자를 뽑는 간선제를 채택하고 있다. 이들이 얼마나 정치자금을 사용하고 있는지 또 그 정치자금의 모집은 정당한 방법으로 이루어지고 있는지에 관해서 전혀 모르는 상황이다. 그것은 정치자금임에 틀림없으므로 엄격히 정치자금에관한법률 내지 공직선거법의 적용을 받아야 마땅하다. 선거법 및 정치자금법상 입법적 공백부분의 시정이 필요하다. 나아가서 각 정당의 후보자확정 이후 법정선거운동기간 전 단계의 엄격한 규제가 요망된다. 후보자가 확정된 이후에는 본격적으로 사실상의 선거운동이 개시되는 것으로 보아야 한다.

(2) 政黨制度의 改革

1) 憲法上 政黨國家化의 傾向과 政黨民主化

헌법 제8조에서는 현대적인 정당국가적 경향에 관련하여 정당에 대한 특별한 보호를 명시하고 있고 이에 따라 정당법이 제정되어 있다. 정당개혁과 관련된 핵심적인 문제는 역시 정당의 민주화를 통하여 국민정당으로 자리를 잡게 하는 일이다.¹⁷⁾

첫째, 현실적 문제점으로서는 한국적인 권위주의체제하에서 1인지배 정당구조와, 아래로부터의 정당구조 및 당원충원의 취약성 등이 여전히 한국적 민주주의의 가장 취약한 부분으로 지목되고 있다. 둘째, 정책적 대안으로서는 당

17) 정당국가화의 경향과 헌법질서에 관해서는, 한국공법학회 주최 한독국제학술대회, “통일지향적 대의민주주의와 정당국가의 이상과 현실”, 학술대회자료집, 1999.10.9. 소수허영교수와 Wolfgang Löwer교수의 논문; 『심천 계획열교수 화갑기념논문집-정당과 헌법질서』, 박영사, 1996 소수 논문 참조.

원의 총의에 의한 정당간부 및 공직선거후보자 선출과 당원납부자에 한하여 당원의 권리와 의무를 부과하는 제도적 장치를 생각할 수 있다. 셋째, 현실적인 난점의 극복을 위한 방안으로서는 가장 강력한 방안으로서 정당법에 구속적 규정을 설치하고 각종 정치행위에 대한 법적 구속력을 부과하는 방안을 생각할 수 있으나, 이는 자칫 위헌성의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 현실적 실천강화 방안, 즉 간접적 실현방안으로서 국민정당화를 위한 제도개혁을 위하여 단체나 개인의 정당가입과 활동을 확대하여 예컨대, 공무원과 노조 등에 확대시켜 나가야 한다. 특히 기초의원정당공천제는 풀뿌리 정당제, 아래로부터 정당제의 정착을 위하여 당연하다.

2) 政黨設立과 政黨活動

첫째, 政黨設立要件의 緩和가 필요하다. 정당의 중앙당 소재지는 현행법상 수도로 한정되어 있다. 이에 대하여서는 중앙당의 지방소재 가능성도 제기되고 있다. 그러나 단일국가의 특성상 중앙당은 수도에 소재함이 타당하다. 이 문제는 연방국가와 동일시할 수 없다. 법정지구당수는 현행법상 국회의원지역구총수의 10분의 1 이상(26개)으로 되어 있다. 개정방안으로서는 시도총수로 축소(16개)시키는 방안이 제기되고 있으나 만약 지역구 국회의원을 축소시킬 경우 별다른 차이가 없다. 당원명부의 공개가 제기되고 있으나, 한국적 현실에서 어려움이 예상되나 장기적으로 국민정당을 위하여 불가피하다.

둘째, 政黨組織의 縮小가 필요하다. 공통화된 중앙당 조직을 대폭 축소하여 정책지원과 조직관리에 한정시키고 정책연구소 설립을 강화하고 국고보조 정치자금의 정책지원비율을 강화 및 법정화시킬 필요성이 있다. 또한 불필요한 중간계층인 시도지부는 폐지함이 마땅하다. 지구당 존폐여부가 논의되고 있으나 현실적으로 존속이 불가피하다. 다만 유급 당원은 존속시키되 1인으로 한정시켜, 연락사무소 역할만 수행하도록 하여야 한다. 자원봉사자제도 강화하되 사이버 자원봉사자의 차단을 위하여 엄격한 법적 관리가 요망된다. 읍면동 이하 정당기구는 설치가 금지되어야 한다.

셋째, 政黨活動의 透明性 確保가 필요하다. ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’상의 공공기관에 준하여 정당의 정치자금 등 일체의 정당활동을 공개하도록 하여야 한다. 이는 정당에 대한 국고보조 등 정당이 누리는 특권에 비추어 법적으로 문제될 것이 없다고 본다.

넷째, 정당에 대한 國庫補助金은 政黨民主化와 政策政黨을 위하여 사용되어야 한다. 국고보조금은 국가예산의 일부라는 점을 염두에 둔다면 일정부분 정책개발비로 사용하도록 법적으로 의무화시키고, 또한 일정부분 지구당 보조도 의무화시켜야 한다.

(3) 政治資金法制的 改革

정치자금의 민주주의의 비용 내지 정치의 모유에 해당한다는 의미에서 그 존재 자체를 부인할 수는 없다. 그러나 이제 정치자금을 둘러싼 비리와 의혹을 더 이상 방치될 수 없는 수준에 이르렀다. 정치활동의 투명성확보라는 대의명분 앞에 더 이상 미봉적인 해결방안으로는 국민과 정치인과의 관계를 복원시키고 자유민주주의 체제를 확고하게 지탱할 수 없으리라고 본다. 이에 정치자금의 투명성제도가 정치자금문제를 해결하기 위한 법과 제도정비의 첫 번째 목표여야 한다는 점이다.¹⁸⁾

1) 政治資金의 公開主義原則 確立

정치자금의 투명성확보를 위한 제1의 과업은 다름 아닌 정치자금의 공개에 있다. 정치자금의 투명성확보를 위하여서는 주권자인 국민이 정치자금의 흐름을 정확하게 파악하고 이해할 수 있어야만 한다. 현대적인 정보화사회의 진전에 따른 국민의 자유와 권리의 신장을 위한 새로운 권리로서 자리잡은 ‘알 권리’는 주권자인 국민으로 하여금 국정에 대한 직접적인 액세스를 가능하게 하는데 그 결정적인 의의를 갖는다.

현행법상 정치자금이란 당비·후원금·기탁금·국고보조금으로 이루어진다. 그런데 국고보조금은 바로 국민 각자가 낸 세금으로 충당되는 국가예산으로 집행된다는 점에서 더 이상 공개여부가 시시비비의 대상이 될 수 없음은 당연하다. 당비·후원금·기탁금은 그것이 국가예산이 아니라는 이유만으로 정당을 비롯한 정치자금 운용의 주체의 의사에 따라 자의적으로 모집되고 사용될 수 있을 뿐만 아니라 그 구체적인 내역이 비공개리에 진행될 수 있다는 것은 정치자금의 투명성제고라는 정치자금관련법제가 갖는 기본적인 의도나 특성에 부합하지 않는 문제를 안고 있다. ‘정치자금에관한법률’은 제정목적은 ‘공개’주

18) 각국의 정치자금법제에 관한 비교법적 분석과 그에 따른 한국정치자금법제의 문제점에 관한 분석은, 성낙인, 『선거법론』, 427~470면 참조.

의를 통한 ‘민주정치의 건전한 발전’에 두고 있을 뿐만 아니라 그 기본원칙 또한 회계‘공개’를 밝히고 있다. 따라서 헌법이론상 당연히 공개주의의 원칙이 견지되어야 함을 우리의 현행 정치자금법제는 분명히 하고 있다는 점이다.

그럼에도 불구하고 현행 법제에서는 이러한 목적과 원칙을 벗어난 예외적인 내용을 담고 있음은 매우 유감스러운 일이라 아니할 수 없다. 첫째, 소위 ‘쿠폰제’라 불리는 정액영수증제도는 정치자금의 공개성의 원칙에 반한다. 정액영수증제도가 아직도 민주화과정에 있는 한국적 현실에 비추어 야당을 지원하려는 선량한 시민으로 하여금 정치자금 제공의 길을 열어 주는 긍정적인 제도라 하더라도 원칙을 벗어난 제도는 결국 또 다른 무원칙에 함몰될 소지가 있다. 둘째, 寄託金制度는 근본적인 제도적 개혁이 불가피하다고 본다. 기탁금을 기탁한 자에 대한 비공개 규정은 규범조화적이지 못할 뿐만 아니라, 그것은 결국 정치자금공개주의에 정면으로 배치되게 된다. 특히 기탁금은 현실적으로 집권여당의 합법을 가장한 음성적 정치자금수수의 창구노릇을 하고 있다는 점을 유념한다면 이제 불균형적인 정치자금 수급의 틀을 벗어나야 할 때임은 말할 나위가 없다. 셋째, 공개주의의 원칙은 적당한 수준에서 이루어져서는 안 될 일이다. 따라서 후원회회원 명부의 비공개도 공개로 전환되어야 한다. 정치보복이 두려워 공개를 꺼리는 야당측 인사가 있을 수 있으나 현실적으로 후원회 가입여부가 이제 더 이상 시비거리가 될 수 있는 정치적 상황은 아니라고 본다면 이 또한 원칙에 충실하여야 한다. 어느 것은 공개하고 어느 것은 비공개로 하는 등 무원칙한 법제에 결국 정치자금 전반에 관한 원칙이 무너지게 되고 그에 따라 결국은 여당보다는 오히려 야당이 더 손해를 보게 된다는 점도 숙고해 보아야 한다.

2) 政治資金의 募集과 造成에 있어서 武器對等の 原則

정당활동에 있어서 권위주의적인 강압이 사라지고 이제 정치자금의 다과에 따라 그 선거에서의 승패가 좌우될 정도인 점에 비추어 볼 때, 정당을 비롯한 경쟁상대 상호간에 형평의 원칙이 저해될 수 있는 소지를 안고 있는 일련의 법과 제도는 정비되어야 한다.

첫째, 앞에서 본 바와 같이 사라져야 할 제도인 기탁금제도는 형평의 원칙에 비추어 보더라도 존재할 가치가 없다고 본다. 둘째, 아무리 현대적인 정당 국가화의 경향을 강조하더라도 현실적으로 정당에 대해 새로운 정치세력의 정

치과정에의 진입에 결정적인 영향을 미칠 수밖에 없는 후원회제도에 대한 제한은 어떠한 형태로든 정리되어야 한다. 즉 정치신인이나 새로운 정치세력에 제도 후원회제도를 통한 합법적인 정치자금조성의 길이 열려야 한다는 것이다. 셋째, 정치자금의 기부를 제한하고 있는 일련의 단체에 대한 제한이 완화되어야 한다. 현실적으로 정치자금기부의 절대다수를 차지하는 기업에 대해서는 아무런 제한이 가해지고 있지 않으면서도 노동단체 등에 대한 정치자금기부의 제한은 결과적으로 형평을 저해하게 될 뿐이다. 특히 기업의 정치현금에 대해서는 공익과 사익을 조화시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 기업이 특정 지배주주의 사금고화 되어서는 안된다.

3) 政治資金의 募集과 助成에 있어서 少額多數主義

‘소액다수주의’의 원칙을 제도화하기 위하여서는 전국민이 정치자금의 제공자로서의 기능을 현실적으로 인식할 수 있게 하기 위하여 미국의 연말세금정산시 일괄공제하는 소위 ‘Check-Off System’의 도입을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 동시에 정당의 국민정당화를 기하기 위하여서는 다수의 당원이 당비를 충실히 납부할 수 있어야 한다는 점에 비추어 본다면, 당비를 정상적으로 납부한 당원에 대한 권리를 강화시킬 뿐만 아니라 정당의 당비납부규모에 따른 국고보조금의 차등을 기하고, 이 과정에서 단순히 당비납부액수에만 기준을 둘 것이 아니라 얼마나 많은 당원이 당비를 납부하고 있는가에 대한 실질적인 사정이 이루어져야 하며 동시에 이것은 국고보조금의 지급에 하나의 인자로 작동할 수 있어야 한다.

4) 政黨에 대한 國庫補助金制度의 政策資金化

국고보조금제도는 불가피한 존재이긴 하지만 이상적인 제도는 아닐 것이다. 국고보조에 대한 문제점이 독일에서의 일련의 헌법재판소판례¹⁹⁾를 통하여 드러났듯이 국가기관이 아닌 정당에 대한 국고보조는 일정한 정당성의 한계를 가질 뿐만 아니라 자칫 정당활동의 국가기관화의 우려도 동시에 안고 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

19) 정만희, 『현대헌법과 의회주의』, 법문사, 1995, 296~297면; 박승호, “정당에 대한 국고보조의 의의와 문제점”, 『심천 계획연구소 화갑기념논문집-정당과 헌법질서』, 박영사, 1995, 185~251면 참조.

국고보조금의 액수는 사실 한국의 경제규모에 비하여 엄청난 액수임에 틀림 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 국민적 부담이 민주주의의 건전한 발전에 기여하기보다는 비정상적인 봉당체제를 공고화시키는 결과를 초래한다면 이는 국가적인 낭비일 수밖에 없다. 이에 국고보조금에 대한 감시와 통제를 보다 강화시킬 필요성이 제기된다. 특히 외국에서 예를 찾기 어려울 정도로 관료화하고 거대화한 한국의 정당구조에 비추어 보건대 국민의 세금이 당료들의 일상적인 활동비 내지 정당의 경상비로 소모된다는 것은 결코 바람직하지 않다고 본다. 이에 비록 국고보조금이 갖는 민주정치의 발전에 대한 순기능을 인정하는 차원에서 현행 국고보조금 수준을 유지한다고 하더라도 그 사용처에 대한 최소한의 제한은 불가피하다고 본다. 궁극적으로 국고보조금의 확대나 축소여부는 선거공영제의 정착을 어느 정도 이룩할 수 있느냐에 달려 있다고 본다. 완전한 선거공영제가 정착된다면 정당에 대한 국고보조는 최소한으로 줄일 수 있을 것이다. 비록 선거공영제의 확대강화가 예산의 지나친 낭비를 초래할 우려가 있을지 몰라도 적어도 선거과정에서 공정성과 투명성을 확보하기 위한 방안이라면 적극적으로 수용하여야 할 것이다.

5) 選舉公營制의 擴大를 통한 選舉費用의 最小化

선거공영제의 확대를 통하여 선거비용을 최소화시키는 것은 동시에 고질적인 음성적 정치자금의 조성을 최소화시킬 수 있는 길이다. 사실 앞에서 언급한 실정법적인 제도보완의 논리는 현실적으로 엄청나게 유통되는 음성적인 정치자금을 제도속으로 끌어 들이지 않고는 공허한 염불에 불과할 것이다. 모처럼의 합의에 의해 정해진 법정선거비용제도가 또 하나의 장식품으로 전락하지 않기 위하여서는 정치계와 국민 모두의 각성이 뒤따라야 할 것이다.

전 국민의 대표자가 선거와 정치자금에 관한 법제의 공범자일 수밖에 없는 현실은 결코 외면의 대상이 되어서는 안된다. 우리의 대표자들이 음성적인 정치자금의 조성에 매달리고 있는 한 그들은 국민의 대표자이기 이전에 현실정치의 노예가 될 수밖에 없다. 따라서 이제 국민 모두의 대표자가 그들의 대표로서의 권한과 책임을 다할 수 있게 하기 위하여서는 국민 모두의 새로운 시대에 따른 개혁적 사고로의 전환이 불가피하다고 본다. 국민의 정치에 대한 의식개혁이 없는 한 이들 국민을 상대로 하는 정치인들의 사고나 행동 또한 고정적이고 퇴영적일 수밖에 없을 것이기 때문이다. 이제 정치자금문제를 법

과 제도의 틀 속으로 끼안는 문제는 단순히 현실정치를 담당하는 인사들의 몫에 머무를 것이 아니라 국민 전체의 과제로 다가와 있음을 깊이 인식할 때가 되었다.

2. 國家機關作動에 따른 責任을 具現하기 위한 腐敗防止法制

(1) 腐敗防止 關聯法制的 現況

현행 부패방지과 관련된 법제는 대체로 정치적인 부패방지에 관한 법제와 일반공직자부패방지에 관한 행정부패방지 관련법제 및 그 위반에 따른 처벌에 관한 법제 그리고 부패의 척결을 위한 사정체계와 관련된 법제로 나누어 볼 수 있다.²⁰⁾

1) 政治的인 腐敗防止 關聯法制

먼저 헌법적인 제도를 들 수 있다. 헌법상 국민의 대표기관인 국회에 일련의 기능과 권한을 부여함으로써 정치적인 통제장치를 마련해 두고 있다. 이를 위하여 우선 국민의 대표자를 선출하는 과정에서부터 정치적인 부패를 방지하기 위한 법제를 마련해 두고 있으며, 정치권에서 항상 문제되어 온 금력과 권력의 결탁을 방지하기 위한 정치자금법제 및 정치활동의 현실적이고 제도적인 장치인 정당활동에 관한 법제 등이 우선적으로 정립되어야 한다. 정치활동의 투명성확보를 위한 일련의 법제는 전면적인 개혁이 단행된 바 있는 법률로서는 공직선거및선거부정방지법, 정치자금에관한법률, 지방자치법이 있다.

국회의 통제기능을 통한 공직부패방지를 위한 일련의 제도적 장치로는, 헌법상 국회의 정치·행정적인 통제기능으로는 탄핵제도, 국회의 국정감사·조사제도, 질문, 국무총리·국무위원해임건의제도 및 출석·답변요구권, 중요공직자에 대한 임명동의권 등을 들 수 있다.

2) 行政的인 腐敗防止關聯法制

행정적인 부패방지와관련법제로는 국가공무원법, 지방공무원법, 공무원복무규정 등에서 직무전념의무, 법령준수의무, 명령복종의무, 비밀엄수의무, 품위유

20) 성낙인, “부패방지법제의 현황과 과제”, 『공법연구』 제24호, 한국공법학회, 1996, 161~188면 참조.

지의무 등을 규정하고 있다. 이러한 공무원의 직무를 위반할 경우에는 일정한 제재를 가하고 있다. 그럼에도 불구하고 공직자의 부정부패 문제가 시정되지 않은 상황에서 각국이 입법례는 이를 강화하기 위한 일련의 법과 제도를 추가하고 있는 경향을 보이고 있다.

(2) 腐敗防止法 制定의 必要性和 既存法制의 體系的 定立과 補完

기존의 부패와 관련된 개별적 법제 이외에 새로이 부패방지에 관한 기본적인 법제의 정립이 필요하다는 요구가 많이 제기되고 있다. 사실 기존의 법체계하에서도 부패방지에 관한 일련의 법과 제도가 정립되지 않은 것은 아니지만, 새로운 법의 제정을 통하여 한편으로 보다 강력한 부패척결의 메시지를 담고 다른 한편으로는 기존의 법체계에서 담고 있지 못하고 있는 사안들에 대한 법적 제도화의 길을 마련하여야 할 것이다. 일반적으로 부패방지법에 포함시켜야 할 실질적인 내용으로서 공익정보제공자보호, 돈세탁규제를 들 수 있고, 부패방지를 위한 사정기구로서 특별수사체계의 확립을 들 수 있다. 특히 부패방지법은 그간 동남아 각국에서도 상당히 제정되고 있는 실정이며, 국가 청렴도 수준에서 세계적인 선진국에 앞서 갈 정도로 평가받고 있는 싱가포르의 부패방지법(Prevention of Corruption Act)은 한국에서의 부패방지법안을 제정하는 데에 상당한 참조의 대상이기도 하다.²¹⁾

1) 公職者倫理法

1981년에 제정되어 1983년부터 시행된 공직자윤리법은 1993년 5월 전면적인 개정을 통하여 그 실효성을 강화시키고 있다. 재산등록 및 공개대상 공직자의 범위가 대폭 확대되었고 재산에 대한 가액산정 방법의 구체화를 기하고 등록과 공개된 재산의 성실성을 담보할 수 있도록 실사제도를 강화하고 이에 따른 처벌규정도 두고 있다.

현행 공직자윤리법은 재산공개나 등록에만 치중한 나머지 공직자 윤리의 기본덕목인 공직의 사적 이익에의 이용 배제나 퇴직후의 취업제한 등에 관한 제도적 장치가 미흡하다. 특히 공직자의 재산등록제도가 공직자의 재산은닉을 완전히 차단할 수 있는 방안이 미흡하다는 지적에 귀를 기울여야 한다.²²⁾ 또

21) 입법례의 소개로는, 법제처, 『주요국가의 공직자부정방지관계법』, 1993 참조.

22) 김문현, “공직자윤리확립을 위한 향후의 법적 과제”, 『공법연구(한국공법학회)』 제22집

한 등록과 공개된 재산에 대한 정확한 실사를 위하여서는 공직자윤리위원회를 보다 객관적 진실을 담보할 수 있는 인사로 구성하여야 한다는 논의가 제기되고 있다. 실제로 공직자윤리위원회가 9인의 위원중 4인이 공직자로 구성되어 있고 외부인사도 명망가 중심으로 구성되어 있어서 그 임명절차상의 객관성을 담보할 수 있을지 의문이라는 비판이 제기되고 있다.

공직자의 재산 등록 및 공개 이후 재산변동신고가 행해지고 있으나 예컨대 본인이 배우자와 직계존비속의 재산등록의 고지를 거부할 수 있기 때문에 재산의 정확한 실상을 파악하기란 그리 쉬운 일이 아니다.

2) 公益情報提供者保護法

공익정보제공자보호법 또는 내부(비리)고발자보호법은 공직사회에 만연하고 있는 부패를 당해 조직원이나 조직과 관련성이 있는 인사가 지득한 잘못을 고발할 수 있는 제도적 여건을 마련해 주는 법제이다. 즉 잘못이 있을 때 ‘정의의 호루라기’를 불 수 있도록 법적 장치를 마련하는 것이다. 내부고발(Whistleblowing)이란 “과거에 조직의 구성원이었거나 또는 현재 그러한 사람이 자신이 몸담고 있는 조직이 불법·부정한 방법으로 정부 또는 국민을 속이고 활동하고 있다는 사실을 발견하고 이에 대하여 거부나 항의의 표시를 하다가 오히려 보복을 당하게 되고, 결국 외부에 그러한 문제를 호소하는 행위”를 말한다.

내부비리자보호는 한국에서 특히 감사원의 이문옥 감사관의 비리고발과 관련하여 그 보호의 법적 장치 필요성이 직접적으로 제기되었다. 이와 관련해서는 이미 미국에서 제정되어 시행되고 있는 내부고발자보호법이 주된 참조입법으로 소개되고 있다.²³⁾

그러나 이에 대하여는 이러한 법의 제정으로 인하여 조직의 능률성을 저해할 우려가 있다는 반론도 제기되고 있다. 생각건대 정의와 공익의 실현이라는 차원에서 제기한 비리고발자가 아무런 법적인 보호를 받을 수 없다면 조직 내부의 비리는 영원히 감추어 질 수 밖에 없을 것이며 그것은 결국 행정의 투명성을 저해하는 결과를 초래할 것이라는 점에 비추어 본다면 이러한 입법의 제정은 긍정적으로 검토되어야 할 것이다.

제2호, 1994, 19~35면.

23) 박홍식, 『내부고발의 논리』, 나남, 1999 참조.

3) 돈洗濯防止法

돈세탁 혹은 자금세탁(monet laundering)은 “마약거래, 정치적 커미션 수수, 불법무기매매 등 각종 불법행위로 조성된 자금이 금융기관이나 제도를 통해 합법적인 자금으로 변신하는 과정”을 말한다.²⁴⁾ 이러한 자금세탁은 원래 불법적인 자금의 국제적 거래에 관한 국제법적인 대응으로부터 비롯되었으나 오늘날에 이르러서는 각국에서 국내의 부정부패한 자금의 흐름을 차단하고자 하는 입법적 노력이 진행되고 있다.

우리나라에서도 최근 사정정국에서 문제된 바와 같이 돈세탁과정이 매우 치밀하고 교묘하게 이루어지고 있기 때문에 이를 규제하는 종합적인 입법의 필요성이 제기되고 있다.

미국의 경우 1만불 이상의 입출금을 관계기관에 통보하도록 되어 있고, 돈세탁거래의 쌍방 당사자를 처벌하고 있으며, 1990년 4월에 재무부 산하에 금융비리수사국을 설치하여 돈세탁에 대한 철저한 수색이 가능하게 되었다.

4) 기 타

경제적 정의의 실현을 위하여 김영삼정부하에 금융실명거래및비밀보장에 관한긴급재정경제명령을 발동하여 이른바 금융실명제를 전격적으로 실시하였다.²⁵⁾ 그러나 현재 금융실명제는 사실상 유보된 상태이다. 또한 1995년 3월 30일에는 법률 제4994호로 부동산실권리자명의등기에관한법률이 제정되어 7월 1일부터 시행에 들어 갔다. 이들 경제관계법령도 투명성의 원칙하에 재정립되어야 할 것이다. 또한 부패방지를 위한 특별수사기구나 특별검사제도도 논의되고 있으나 현실적으로 실효성은 의문이다.

IV. 結 語

첫째, 정치개혁에 있어서는 국법질서의 기본인 헌법의 체계적이고 함목적적인 해석과 이해가 전제되어야 한다. 하나의 헌법규범을 두고 나타날 수 있는

24) 한국은행 은행감독원, “자금세탁에 관한 국제적 대응동향”, 업무자료, 1990.7, 1면; 조영제, “자금세탁에 대한 국제법적 규제 및 주요국의 입법조치”, 419면.

25) 금융실명제의 논리와 법제의 필요성에 관하여는, 경실련 총서 3, 『금융실명제』, 비봉출판사, 1993 참조.

다양한 주권자 의사에 대하여 정치계에서 보다 능동적이고 실질적인 대응을 할 수 있어야 비로소 헌법은 생명력을 가질 수 있다. 그것은 곧 정치개혁을 위한 관련법률의 정비에도 실질적으로 기여할 수 있기 때문이다.

둘째, 법과 제도는 이상과 현실 사이의 괴리를 극복할 필요성이 있기 때문에 현실적 한계를 인식하는 전제위에서 개혁방안이 논의되어야 한다. 그래야만 법과 제도는 실천력을 갖게 된다. 선거제도는 제도 본질에 충실하게 개정되어야 하며, 선거비용과 정치비용은 투명성이 담보될 필요가 있다. 선거법의 지나친 규제는 대폭 완화가 요망된다. 또한 정당이 국민정당 정책정당으로 거듭 태어나도록 정당제도는 재조정되어야 한다. 이제 법과 제도가 현실에 부합하기 위하여서는 전국민이 정치개혁의 동참자가 되어야 할 것이다.

셋째, 부패의 척결없이는 정치개혁이 소기의 성과를 달성하기 어렵다고 본다면, 부패방지를 위한 법과 제도의 정비 또한 시급한 과제이다.