



「정치자금의 원활한 조달과 투명성 강화방안에 관한 연구」

- 정당후원회 부활 및 매칭펀드제 도입을 중심으로-

2016

한국정치학회

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『정치자금의 원활한 조달과 투명성 강화방안에 관한 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2016. 4. 6. ~ 7. 29.

연구책임자 : 임성학 (서울시립대학교)

공동연구원 : 전용주 (동의대학교)

공동연구원 : 엄기홍 (경북대학교)

한국정치학회

이 보고서는 연구용역기관의 결과물로서 중앙선거관리위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

「정치자금의 원활한 조달과 투명성 강화방안에 관한 연구」
- 정당후원회 부활 및 매칭펀드제 도입을 중심으로-

<연구 요약>

- 2015년 12월 23일 정당후원회 금지에 대한 헌법재판소 헌법불합치 결정에 따라, 정당후원회가 부활하게 되었음(헌법재판소 2015.12.23 결정 2013헌바168, 개정시한 2017. 6. 30).
- 현재 판결의 결정요지는 정당 후원회를 금지함으로써 불법 정치자금 수수로 인한 정경유착을 근절하고자 하는 입법 취지는 인정되지만 정경유착의 문제는 일부 기업과 부패한 정치세력에 국한된 것이기 때문에 정치자금의 투명성만 확보된다면 국민의 정치적 표현의 자유와 정당의 정치적 활동의 자유를 위해 정당후원회를 허용해야 한다고 설명하고 있음.
- 국회는 2017년 6월 30일까지는 정당후원회 관련 입법을 마련해야 한다고 명시함.
- 새로운 정당후원회 제도를 설계하는 데는 다양한 기준이 적용될 수 있지만, 세 가지 측면에서 접근해야 함.
- 먼저 전 세계적인 추세임. 두 번째는 헌법재판소의 판결임. 마지막으로 정당후원회, 크게는 정치자금제도는 정당, 선거와 밀접한 관계가 있

기 때문에 정당법, 선거법 등의 취지와 변화에 맞도록 고안되어야 함.

- 세 가지 측면에 따르면 먼저, 적정 수준의 정치자금을 모금할 수 있도록 하여 정당의 정치활동의 자유를 보장하고 정치자금 기부를 통한 시민의 정치적 표현의 자유를 보장해야 함.

- 둘째, 투명성을 강화하여 정치자금의 수입과 지출을 정치기부자들이 검증할 수 있도록 해야 함.

- 셋째, 정치자금 기부는 소액다수의 원칙에 따라야 하며 이를 위해 정당과 기부자에게 유인책을 제공해야 함.

- 넷째, 정치자금의 규모나 모금에 있어 거대정당과 소수정당의 공평성을 제고하도록 노력해야 함.

- 마지막으로 한국 정당법, 선거법의 변화는 자유로운 정치, 선거, 정당활동의 보장, 풀뿌리 민주주의의 확대로 나아갈 것이고 결국 정당의 정치자금 수요는 확대될 것이다. 따라서 정당후원회는 새로운 정치자금 수요를 충당할 수 있는 역할을 수행해야 함.

- 정당후원회 제도 고안을 위해 독일 사례를 중심으로 영국과 일본의 사례를 비교분석하여 한국적 상황에 적용 가능한 대안을 마련해야 함.

- 영국의 경우 자금 기부, 모금 지출 등은 매우 자유주의적인데 반해 투명성은 강하게 규제하여 확보하고 있다. 그러나 한국의 경우 상반된 성격의 제도를 운용하고 있음.

- 영국의 경우 자금 기부와 모금 현황을 상시적으로 접근 가능한 방식으로 공개하고 있음.

- 법인과 단체의 기부를 금지하고 있는 제도에서 한국의 정당 후원회는

소액 기부를 통한 모금 확대를 위한 자체적인 노력을 기울여야 할 것으로 보임.

- 이를 위해서 두 가지 방법이 고려될 수 있음.

- 첫째, 국고보조금 지급 기준을 정당 후원회 모금액에 ‘매칭’하는 방식으로 변경해야 함. 예를 들어 국가보조금 지급액의 일부를 독일과 같이 정당 후원회에 대한 소액 기부 모금액에 매칭하여 지급함으로써 정당후원회의 모금 활동과 노력을 제도적으로 유인할 필요가 있어 보임.

- 둘째, ‘환불제도’(refund system)을 도입해 시민들의 소액 기부에 대한 인센티브를 제도화해야 함. 현재는 ‘세액공제’ (tax credit) 방식으로 기부 활성화를 유도하고 있음. 그러나 이 제도는 학생, 전업 주부, 퇴직자 등 세금신고를 하지 않는 다수의 유권자들에게는 혜택이 돌아가지 않는 제도임.

- 회계보고의 구체성과 적시성, 그리고 접근성이 보장되는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 함.

- 영국 사례에서 보는 바와 같이 고액의 익명 기부, 출처를 알 수 없는 기부도 그 구체적인 액수와 기부 경로, 기부 날짜를 보고하도록 하여야 함.

- 독일과 일본의 사례가 한국에 주는 함의는 매칭펀드에 따른 국고보조금 지급, 정당 수입과 지출의 온라인 보고 및 인터넷 상시 공개에 있음.

- 독일과 일본 양국이 모두 도입한 제도는 독립적인 감사기관임.

- 정당후원회 부활에 따라 중앙 정당뿐만 아니라 시도, 시군구 차원에서 정당이 설치될 것으로 예상되는 바, 이에 대응하는 회계감사 기구의 설치가 필요함.

- . 일본과 비교할 때, 독일 정당은 국고보조금에 대한 의존비율이 낮은 반면, 당비와 정당후원회 기부금의 비율이 높음.

- . 특히 독일의 당비 비율은 점증하여 2000년대에 30% 이상의 비율을 차지하고 있는데, 이와 같은 차이의 주요 이유는 독일의 국고보조금이 득표수와 당비·기부금의 매칭펀드 형식으로 지급되는 반면, 일본의 정당교부금은 득표수와 의석수에 따라 지급되는데 있음.

- . 한국에 정당후원회가 부활되는 상황에서 정당후원회 부활 초기에는 후원금 액수가 많지 않을 것으로 예상됨.

- . 정당후원회의 연간 모금·기부한도는 정당후원회의 후원금 규모와 국고보조금을 연동하여 점차 정당후원금이 정당 수입에 차지하는 비중을 높이는 방식과 정당 활동의 자유를 확대하고 정당후원금 규모가 작을 것을 예상하여 정당후원회를 조건 없이 허용하는 방식이 있을 수 있지만 초기에는 정당후원회를 조건 없이 허용하는 방식이 바람직함.

- . 대신 소액다수에 대한 매칭펀드 방식을 도입하여 정당이 소액 후원을 적극 유치하도록 유도하고, 정치자금의 투명성 강화를 조건으로 허용하는 것이 바람직함.

- . 2012년 정당별 수입을 정당 수입 총액비율, 국고보조금비율, 의석비율을 비교해 본 결과 군소정당이 거대정당에 비해 의석비율국고보조금이 적다고 볼 수 없기 때문에 정치자금 규모의 불평등성을 개선하기 위해서 국고보조금의 배분 방식을 바꿀 필요는 없음.

목차

| | |
|---|----|
| I. 한국 정당후원회 부활에 따른 제도 개선 방향 | 11 |
| 1. 정당후원회의 의미 | 11 |
| 2. 한국 정당후원회의 발전 과정 | 13 |
| 1) 한국정치 자금의 발전과 특징 | 13 |
| 2) 정당후원회의 역사 | 14 |
| 3. 정당후원회의 개선 방향 | 22 |
| 1) 정치자금의 이론적 접근 | 23 |
| 2) 글로벌 스탠더드 | 28 |
| 3) 현재 판결에서 나타난 개선 방향 | 30 |
| 4) 정당, 선거의 새로운 변화와 정당후원회 | 31 |
| 4. 한국 정치자금의 현황 | 35 |
| 1) 정당의 수입과 지출 | 35 |
| 2) 정당의 수입과 수입비율 | 38 |
| 3) 정당의 지출과 지출비율 | 44 |
| 5. 정당후원회 예상 | 46 |
| 1) 정당후원회 부활과 제도 | 46 |
| 2) 정치후원금과 정당간 공평성 | 48 |
| II. 사례연구: 영국 정당의 정치자금 모금과 지출, 그리고 투명성 | 52 |
| 1. 정치와 정치자금, 그리고 규제의 목적 | 52 |
| 2. 영국 정당의 정치자금 기부와 모금, 그리고 지출 관련 규제와 현황 | 54 |
| 1) 정치자금 기부와 모금, 그리고 지출 제한 | 54 |

| | |
|--|-----|
| 2) 정당 재원으로서의 공적 자금 | 56 |
| 3) 영국 정당의 재정 구조 | 57 |
| 3. 정치자금 투명성 관련 규제 | 63 |
| 1) 정치자금 기부 사항의 보고 | 63 |
| 2) 기부와 차입에 대한 보고 사항 | 65 |
| 3) 선거 자금 지출 규제와 보고 | 66 |
| 4) 정치자금 모금과 지출 공개 | 67 |
| 5) 불법 모금과 지출에 대한 처벌 장치 | 70 |
| 4. 한국 정치자금 제도 개선을 위한 몇 가지 시사점 | 71 |
| 1) 영국 정치자금 제도의 특징 | 71 |
| 2) 한국 정치자금 제도의 특징과 제도 개선 방향 | 72 |
| III. 사례연구: 독일과 일본 정당자금 조달, 지출 그리고 투명성 강화 | 76 |
| 1. 정당후원회 부활과 사례연구 | 76 |
| 2. 표현의 자유가 중심인 정치자금제도: 독일 | 77 |
| 1) 독일의 정당후원회 제도 | 77 |
| 2) 독일의 국고보조금 제도 | 81 |
| 3) 독일의 정치자금 공개 제도 | 84 |
| 3. 규제중심의 정치자금제도: 일본 | 86 |
| 1) 일본의 정당후원회 제도 | 86 |
| 2) 일본의 정당교부금 제도 | 92 |
| 3) 일본의 정치자금 공개 제도 | 97 |
| 4. 개선방안 | 99 |
| IV. 종합 결론 | 104 |

표 목차

| | |
|---|----|
| <표 1> 정당자금법 정당후원회 관련 개정 내용 | 02 |
| <표 2> 정치자금과 민주주의의 접근 | 72 |
| <표 3> 글로벌 스탠더드와 현재 결정요지 | 53 |
| <표 4> 선거있었던 년도 | 73 |
| <표 5> 중앙선관위 기탁금 분기별 기부자 수 추이(2006년-2009년) | 34 |
| <표 6> 2015년 3/4분기 경상보조금 지급 내역 | 05 |
| <표 7> 후원금 모금 상위, 하위 10위 | 15 |
| <표 8> 2015년 영국의 정치자금 기부현황(기부 유형별) | 85 |
| <표 9> 2015년 영국의 정치자금 기부 주체 유형과 액수 | 95 |
| <표 10> 2014년 영국 보수당과 노동당의 회계보고 요약 | 06 |
| <표 11> 2015년 영국 총선거에서의 정당 선거자금 지출 규모 | 16 |
| <표 12> 2015년 영국 총선거에서의 보수당과 노동당 선거 자금 지출 | 26 |
| <표 13> 정당의 정치자금 모금과 차입보고 기간과 시한 | 46 |
| <표 14> 영국 정치자금 기부 유형과 보고 내용 | 56 |
| <표 15> 독일 정당의 재정구성 | 87 |
| <표 16> 독일 정당 수입 중 국고보조금의 비중 | 38 |
| <표 17> 일본 정당의 수입 구성비 | 88 |
| <표 18> 일본의 기부금 제도 | 09 |
| <표 19> 정당교부금 지급 방식 | 49 |
| <표 20> 일본 정당의 정당교부금 의존 비중 | 59 |

그림 목차

| | |
|--|-----|
| <그림 1> 정치자금 접근방식과 가치 | 52 |
| <그림 2> 국회의원선거 유권자 국회의원 선거에서 개선해야할 문제 | 23 |
| <그림 3> 정당 수입과 지출 (2002년-14년) | 63 |
| <그림 4> 정당 수입원 비율 (2002년-14년) | 83 |
| <그림 5> 2013-4년 중앙당별 수입비율 | 93 |
| <그림 6> 기탁금액 현황(2005년~2015년) | 104 |
| <그림 7> 기탁금 기부자수 현황(2005년~2015년) | 114 |
| <그림 8> 중앙선관위 기탁금 분기별 모금 추이(2006-2009년) | 24 |
| <그림 9> 2013-4년 중앙당별 지출비율 | 54 |
| <그림 10> 정당 국고보조금 후원금 연동식 수입 예상 | 84 |
| <그림 11> 정당 수입 총액비율, 국고보조금비율, 의석비율의 비교 | 105 |
| <그림 12> 영국에서의 기부자 신상명세 보고 양식 | 66 |
| <그림 13> 기부자 현황 | 86 |
| <그림 14> 기부자 상세현황 - 기업 | 96 |
| <그림 15> 기부자 상세 현황 - 개인 | 96 |

부록 목차

| | |
|--|---|
| <부록 1> 주요 정당 회계 실무자 인터뷰 | 1 |
| <부록 2> 국고보조금 개정 시안: 정치자금법 법률 제14074호 | 1 |

I. 한국 정당후원회 부활에 따른 제도 개선 방향

1. 정당후원회의 의미

2015년 12월 23일 정당후원회 금지에 대한 헌법재판소 헌법불합치 결정에 따라, 정당후원회가 부활하게 되었다(헌법재판소 2015.12.23 결정 2013헌바168, 개정시한 2017. 6. 30). 현재 판결의 결정요지는 정당 후원회를 금지함으로써 불법 정치자금 수수로 인한 정경유착을 근절하고자 하는 입법 취지는 인정되지만 정경유착의 문제는 일부 기업과 부패한 정치세력에 국한된 것이기 때문에 정치자금의 투명성만 확보된다면 국민의 정치적 표현의 자유와 정당의 정치적 활동의 자유를 위해 정당후원회를 허용해야 한다고 설명하고 있다. 국회는 2017년 6월 30일까지는 정당후원회 관련 입법을 마련해야 한다고 명시했다.

정치자금은 정치에 있어 반드시 필요한 요소이다. 정치자금의 필요성과 그 특성에 대해 임성학은 다음과 같이 설명하고 있다. “우리들이 살아가는데 생활비가 필요하고, 기업을 운영하는데 운영자금이 필요한 것과 마찬가지로 정치인이나 정당이 정치나 정당활동을 하기 위해서는 얼마만큼의 자금이 필요하다. 이와 같이 정치인이나 정당이 정치활동을 하는데 필요한 비용을 정치자금이라고 한다.....정치자금은 정치활동 특히 정당의 기본적인 활동과 기능인 정치적 이익의 취합(interest aggregation), 여론의 조직과 표출(opinion articulation), 국민에 대한 정치교육(political socialization), 정부의 조직과 지도자의 선택(political recruitment)등을 수행하기 위해 소요되는 비용이라고 할 수 있다. 예를 들면 정당은 당기관지를 발간하고 강연회를 개최하거나, 당의 교육기관을 통하여 당원 및 유권자를 상대로 정치교육을 실시하는 정치사회화의 비용을 지출해야 한다. 국민을 대표하고 정당의 목적인 정권획득을 위해 소속정당의 정치인을 각종 공식선거에 참

여시켜 당선되도록 지원하여 하는 비용도 든다. 물론 국민들의 다양한 이해와 의사를 집약하여 정책을 개발하는 데에도 많은 자금이 소요된다.

정치자금은 개인의 생활비나 기업의 운영자금과는 다른 성격을 가지고 있다. 개인의 생활비나 기업의 운영자금은 경제활동을 통해 조달할 수 있으나, 정당은 공익을 추구하기 때문에 특정 집단의 이익을 목적으로 결성한 이익집단과도 구별되며 경제활동을 통해 자금을 조달할 수 없다. 따라서 대부분의 국가는 경제활동 이외의 방법으로 자금을 조달할 수 있는 창구를 마련해 놓고 있다“(임성학 2003, 298-300).

2006년 이전에는 당원이 내는 당비, 정당 및 국회의원 등의 후원회의 후원금, 개인이나 단체가 선거관리위원회에 기탁한 기탁금, 국가가 정당에 지급하는 보조금, 정당의 부대수입을 통해 정당이나 정치인이 정치자금을 조달할 수 있도록 허용했었으나, 2004년 3월 12일 제12차 개정된 정치자금법(법률 제7191호)은 정당의 중앙당 및 시·도당 후원회는 이 법 시행 후 2년 후에 이를 폐지하고, 정당의 중앙당 및 시·도당의 후원회와 관련된 규정은 모두 폐지하여 2년후인 2006년에는 정당의 후원회가 폐지되었다.

그러나 2015년 정당후원회 금지에 대한 헌법재판소 헌법불합치 결정에 따라 2017년 6월 이후에는 정당후원회가 부활될 것이다. 이에 따라 정치자금 제도 전반에 대한 검토의 필요성, 즉 정치자금 조달의 차원에서 정당후원회 후원금, 국고보조금, 기탁금 등 현행 정치자금 조달에 관한 사항이 전반적으로 재논의 되어야 한다. 이번 기회를 통해 정당후원회 부활과 정당후원회 구성 등에 관한 자체적 사항 뿐만 아니라 정당의 자생성을 높일 수 있는 방안, 예를 들어 매칭펀드제 도입 등에 대해서도 논의할 필요가 있다. 이와 더불어 정치자금의 투명성과 자율성을 확보하는 방안도 같이 논의되어야 한다.

이런 취지에 따라 연구는 정당후원회에 대한 역사적 고찰을 통하여 한국의 특수성을 살펴보고, 독일의 제도를 토대로 비교 가능한 사례로서 영국 및 일본 사례

를 통하여 정당후원의 원활한 운영 방식과 투명성 규제 장치를 조사했다. 한국과 해외사례 연구를 통해 한국적 상황에서 필요한 정치자금의 원활한 조달과 투명성 장치를 위한 대안을 제시하고자 한다.¹⁾

2. 한국 정당후원회의 발전 과정

정당후원회의 부활에 앞서 정당후원회의 설립과 폐지까지의 정당후원회 역사를 살펴보고 정당후원회의 발전과정과 특징에 대해 살펴보고자 한다.

1) 한국정치 자금의 발전과 특징

1965년 2월 9일 정치자금법이 제정된 이후 22번의 개정이 있었다.²⁾ 전면 개정은 세 번 1973년 6월 14일(법률 제2619호), 1980년 12월 31일(법률 제3302호), 2005년 8월 4일(법률 제7682호)에 있었다. 일부개정은 19번이었다. 1987년 민주화 이후를 기준으로 보면 정치자금법에 대한 전면개정 1번, 일부개정 18번, 타법개정 4번이 있어 정치자금법에 대한 관심, 제도 변화 등이 많았었다는 점을 알 수 있다.

한국정치자금의 전체적인 역사적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 1965년 정치자금법이 제정되는데는 정치적 요인도 있었지만 정치적 상황 급변에 대비한 경제인의 자구책으로 양성적인 정치자금 제도를 만들려는 노력에서 시작되었다(허형택 2004, 166; Mo 2002). 이후 여러 차례 정치자금법에 대한 개정이 있었는데, “개정 방향은 주로 야당에 대한 배려와 국가보조의 확대라고 할 수 있다. 물론 공식적 정치자금의 통로 제공을 하나의 특징으로 본다면 여당에게 유리한 측면도 있지만, 과

1) 한국 정당후원회의 발전에 대한 연구는 임성학, 영국 사례연구는 전용주, 일본 사례연구는 엄기홍이 맡아 진행하였고 연구결과를 종합해 대안을 제시할 예정이다.

2) 타법개정으로 인한 개정은 4번 있었지만 개정으로 포함시키지는 않았음

거 여당은 충분한 정치자금을 비공식적인 통로를 통하여 조달할 수 있었다는 점에서 공식적 정치자금 수입원 제공과 다양한 자금모집방법의 허용은 어려운 야당에 대한 배려의 성격이 강하다.

먼저 정치자금이 여당에게 과도하게 집중되는 것을 막고 야당에게도 적지만 합법적 정치자금의 조달이 용이하도록 허용하는 방향으로 추진되었다. 기탁금배분방식의 변경, 후원회 (확대)허용, 후원회 기부의 익명성 보장 등을 통해 야당의 합법적인 정치자금의 통로를 보장하고, 익명성을 보장으로 집권당의 보복위험성이 적어짐으로써 야당을 지지하는 기업이나 개인들도 정치자금을 기부할 수 있도록 하였다. 둘째, 민주주의의 발전에 필요한 정당의 공적기능을 인정하여 정당의 공적활동에 대한 국가의 보조를 1980년 3차 개정부터 실시하였고 보조금은 계속 상승하였다.....지속적인 보조금의 증가는 정치인들이 아무런 노력없이 국가로부터 공공자금을 받기 위한 도덕적 해이(moral hazard)의 결과이기도 하지만 야당의 수입 증반 이상을 차지하는 국고보조금의 증가는 야당에 대한 배려라고 볼 수도 있다“(임성학, 2003: 325-326).

2) 정당후원회의 역사

해방 이후 정치부패와 연결된 불법정치자금의 문제가 계속 터져 나오면서 정치자금에 대한 제도적 개선의 필요성이 높아졌다. 정치계는 부정축재 및 정경유착에 대한 국민들의 비난을 피할 수 있는 방안을 모색하고 기업들은 음성적 정치자금 수수보다 합법적으로 정치자금 제공할 수 있는 제도의 필요성을 제기하면서 정당과 정치인에 대한 후원회는 만들어질 수 있었다(김영래 1994). 허형택(2002, 165)은 이 과정을 『전경련 10년사』와 『전경련 20년사』의 자료를 통해 잘 보여주고 있다. 그의 연구에 따르면 “최초의 양성적 정치자금은 전경련의 전신인 ‘한국경제협의회’의 창립주역들에 의하여 1960년 7월 29일 총선거와 1961년 3월과 4월 “위기극

복 대책자금”으로 양성적 헌금을 함으로써 시작되었다. 그 후 1963년부터는 한국 경제협의회 주관으로 매년 분기별로 헌금을 계속하여 왔었으며, 이러한 상황에서 1963년 9월 30일 “정치자금 양성화 추진에 따른 관계법규 개정요망”을 하게 되었고, 동년 10월 30일 제1차 경제계 정치자금 양성화 헌금이 있었다. 이러한 일련의 움직임으로부터 정치자금에 관한 법률안은 1964년 7월 31일 민주공화당 백남익 외 18인으로부터 제출되었다(허형택 2002, 165).

백남익 외 18일인이 제안한 정치자금법은 1965년 1월 31일 본회의에서 의결되었고 2월 9일 법안(법률 제1685호)이 공포되어 한국 최초로 정치자금에 관한 법률이 제정되었다. 법률의 신규제정 이유를 “산업·경제인 기타 일반인이나 단체 정당에 정치자금을 제공하는 행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 민주적 발전에 이바지하게 하려는 것임”이라고 밝히고 있어 법안제안이 정치자금의 양성화를 통해 경제계에게 합법적인 정치기부를 허용하고 불법적 정치자금을 근절해 국민의 불신을 없애 건전한 민주주의에 육성하려는 의도가 엿보인다.

<신규제정 이유>

산업·경제인 기타 일반인이나 단체 정당에 정치자금을 제공하는 행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 민주적 발전에 이바지하게 하려는 것임.

①정치자금을 제공하려는 자는 중앙선거관리위원회에 기탁하여야 하며, 정치자금기탁자가 그 성명이나 단체명을 공개하지 않을 것을 원할 때에는 중앙선거관리위원회는 이를 공개하지 아니하도록 함.

②정치자금기탁자가 그 정치자금을 특정정당에게 제공하고자 할 때에는 국회에 의석을 가진 정당중 2개이상의 정당을 지정하고 그 정당들에 대한 정치자금배분비율을 표시하여야 하며 이 경

우 중앙선거관리위원회는 그 기탁자의 의사에 따라 그 정치자금을 배분·인도하도록 함.

③정치자금기탁자가 특정정당을 지정하지 아니한 때에는 중앙선거관리위원회가 기탁당시에 국회에 의석을 가지고 있는 정당전부에 대하여 정당소속국회의원의석 비율에 따라 배분인도하도록 함.

④정치자금은 매년 4기로 나누어 정당에 배분인도하도록 하며, 중앙선거관리위원회는 정치자금을 정당에 인도한 때에는 지체없이 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 공고하도록 함.

⑤이 법에 의하여 정치자금을 제공한 자에 대하여는 그 정치자금에 해당하는 부분에 대한 법인세·소득세 및 증여세를 면제하도록 함.

(출처:

[http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%95%EC%B9%98%EC%9E%90%EA%B8%88%EB%B2%95/\(11376\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%95%EC%B9%98%EC%9E%90%EA%B8%88%EB%B2%95/(11376))

그러나 최초 정치자금법은 정치자금의 양성화나 투명화를 위한 정치권의 자성에서 출발하였다기보다는 정치자금의 제공원인 경제계에서 급변하는 정치상황에서 자신들을 보호하기 위한 보호막으로 출발한 성격이 크기 때문에 법 내용은 많은 한계를 가지고 있었다고 할 수 있다(김영래 2002).

제3차 개정은 1980년 12월 31일 (법률 제3302호)에 되었는데 3차 개정에서 “국가가 정당의 운영에 필요한 비용을 보조할 수 있고,” “정치자금을 양성화함으로써 정치활동의 공명화를 촉진하고 민주정치에 건전한 발전에 기여”하기 위해서 개정되었다고 취지를 밝히고 있다. 이에 따라 정당에 대한 국고보조금제를 처음으로 채택하였으며 정당후원회를 허용하였다. 중앙당이 후원회를 지정하고 후원회 지부를 둘 수 있으며, 대선과 총선 선거기간 중에는 금품모집활동을 금지하도록 하였다.

또한 정치자금의 투명성을 위해 정당과 후원회의 회계보고를 의무화했다.

【제정·개정이유】

국가가 정당의 운영에 필요한 비용을 보조할 수 있게 됨에 따라 그 보조금의 지급대상과 배분비율을 새로 정하고 정당의 당원이 납입하는 당비, 후원회의 후원금·기탁금등 모든 정치자금의 적정한 제공을 보장하는 한편 그 회계는 공개하여 정치자금을 양성화함으로써 정치활동의 공명화를 촉진하고 민주정치의 건전한 발전에 기여하려는 것임.

- ① 정치자금의 공명정대한 운용과 회계의 공개를 원칙으로 함.
- ② 후원회를 정당의 중앙당이 지정하여 둘 수 있게 하되 서울특별시·부산시·도에 각 1개의 후원회 지부를 둘 수 있게 하며 후원회의 회원은 1,000인을 초과할 수 없게 하고 당해 정당의 당원이 아닌 자로 구성하게 함.
- ③ 후원회는 대통령 선거기간과 국회의원 선거기간중에는 금품모집활동을 금지하도록 함.
- ④ 기탁된 정치자금의 배분비율은 기탁 당시 국회에 의석을 가진 정당의 의석수에 따르되 기탁자가 지구당에 정한 배분비율이 기탁금 총액의 100분의 50을 초과할 때에는 그 초과분을 당해 정당의 중앙당이 지급하도록 함.
- ⑤ 국고보조금은 지급당시 국회의석이 다석인 순으로 4정당까지 100분의 5씩을 균등지급하고 그 잔여분중 100분의 50은 의석수의 비율로 지급하고 그 잔여분은 국회의원 총선거에서 득표비율에 의하도록 함.

(출처:

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=53695&ancYd=19801231&ancNo=03302&efYd=19801231&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

1989년 12월 30일 제4차로 개정(법률 제4186호)된 정치자금법은 국회의원 후원회 제도를 신설하여 개인 후원회 제도를 처음으로 도입하고, 중앙당 외에 시·도 지부 및 지구당도 독자적으로 후원회를 둘 수 있도록 하였다.

정치개혁을 가장 중요한 정책목표로 설정한 김영삼 정권은 금융실명제의 실시와 더불어 투명한 정치운용을 위하여 선거법을 비롯한 각종 정치개혁법을 개정·제정하였으며, 특히 정치자금법은 정치개혁의 핵심을 이루고 있다(김영래 1994). 1994년 3월 16일 제7차(법률 제4740호)로 개정된 정치자금법은 원내 교섭단체의 구성여부에 관계없이 모든 정당의 지구당에 후원회의 결성을 허용하는 등 정치자금의 조달이 정당 후원회 중심으로 점차 확대되었다. 1980년 제3차 개정 이후 2004년 12차 개정 이전까지는 후원회의 확대, 후원회 회원 수 상한 확대 혹은 폐지, 기부금 규모의 상한성 확대 등의 방향으로 개정되었다.³⁾

정치자금법의 이런 추세는 2004년 12차 개정 때부터 바뀌게 된다. 2002년 16대선 한나라당 후보인 이회창은 LG로부터 불법정치자금 150여억원을 트럭째 받아서 차떼기 혹은 차떼기 정당이라는 오명을 받게 되었다. 다른 대기업으로부터 약 100억원 정도의 불법정치자금을 받아 총 823억원을 모은 것으로 나타났다. “노무현 정권 이후 불법대선자금문제는 굿모닝게이트로 시작하여 파문을 일으켰고, 2003년 7월 노무현대통령은 대선자금 전모를 밝혀 검증받자고 주장하며 대선자금공개

3) 1994년 제7차 개정의 경우 후원회 회원수를 중앙당후원회의 경우 1,000인에서 2,000인으로, 시도지부 후원회의 경우 300인에서 500인으로, 지구당등 후원회의 경우 200인에서 300인으로 각각 확대하였고 1995년 제8차 개정에서는 중앙당후원회의 회원의 수는 2,000인을 초과할 수 없도록 된 것을 삭제하여 제한이 없도록 후원인이 중앙당후원회에 납입 또는 기부할 수 있는 한도를 5,000만원(법인의 경우 1억원)에서 1억원(법인의 경우 2억원)으로 상향조정하고 중앙당후원회의 기부한도를 평년에는 50억원에서 100억원으로, 공직선거가 있는 연도에는 평년의2배(대통령선거가 있는 연도에는 대통령 후보자를 추천한 정당의 중앙당후원회는 3배)로 상향조정하였다.

를 약속하였다. SK비자금 100억원이 한나라당에 유입된 것이 확인되고 다른 대기업으로부터 상당한 액수의 불법정치자금을 받은 사실도 추가로 밝혀지면서 한나라당의 도덕성과 한국정치에 대한 신뢰도 동반실추하게 되었다”(임성학 2005, 196).

정치자금에 대한 국민들의 불신이 높아져 더 이상 정치개혁을 뒤로 미룰 수 없었던 정치권은 2004년 3월 선거법, 정당법, 및 정치자금법을 개혁하게 된다. “개정된 정치관계법은 고비용 저효율의 한국 선거, 정치 문화를 바꾸어 보다 공정하고, 투명하게 선거가 진행될 수 있도록 하고, 특히 ‘돈 선거’를 막기 위한 다양한 제도를 도입하였다. 개정된 정관법 중 정치자금과 관련된 사항을 살펴보면 다음과 같다. 선거법의 경우 먼저 합동연설회, 정당, 후보연설회를 폐지하였다. 선거기간 중 조직동원과 고비용의 대표적 예로 거론된 야외 연설회는 폐지되고 거리연설만 남겨두었다. 연설회 폐지로 후보자를 알릴 수 있는 수단이 제한되기 때문에 선거방송토론위원회를 선관위에 설치하고 후보자들의 대담, 토론회를 개최하고 비용이 저렴한 언론매체를 이용한 선거운동 확대를 꾀하였다. 또한 선거비용에 대한 규제가 강화되었다. 선거비용의 투명성을 제고하기 위해 선거비용 일정 금액 지출시 수표, 신용카드 사용을 의무화하거나 회계보고의 조사, 자료 제출요구 등을 쉽게 할 수 있고 허위보고, 불법 행위에 대한 처벌도 강화하였다. 정당법의 경우 과도한 운영비, 방만한 조직관리 등으로 문제가 되어온 지구당을 폐지하기로 하여 정치자금의 수요를 줄이는 방향으로 개정되었다”(임성학 2005, 207).

2004년 개정에서 정당후원회는 2년 유예 기간을 두고 폐지하기로 결정되었다. 개정된 ‘정치자금에 관한 법률’ 제5조(후원회) 제1항 제1호는 후원회지정권자로 ‘정당의 중앙당<정당법 제8조(신고)의 규정에 의한 중앙당창당준비위원회를 포함한다>, 정당의 시·도당’을 규정하고 있었으나, 2002년 불법 대선자금 사건의 여파로 정경유착을 유발하는 불법 정치자금의 수수를 막기 위해 부칙 제5조에서 “이 법에 의한 정당의 중앙당 및 시·도당 후원회는 이 법 시행 후 2년 후에 이를 폐지하고, 정당의 중앙당 및 시·도당의 후원회와 관련된 규정은 모두 폐지한다.”라고 규정하

고, 단체의 정치자금 기부도 일절 금지하였다. 2005년 8월 4일 법률 제7682호에서 개정된 법률 부칙 제2조에서 “이 법에 의한 중앙당 및 시·도당의 후원회는 2006년 3월 13일에 이를 폐지하고, 중앙당 및 시·도당의 후원회와 관련된 규정은 모두 폐지한다.”라고 규정함에 따라 2006. 3. 13.부터는 정당 후원회 제도가 전면적으로 폐지되었다. 다만 위와 같이 개정된 정치자금법 제6조(후원회지정권자) 제1호는 여전히 후원회지정권자로 정당을 규정하고 있다가, 2008. 2. 29. 법률 제8880호로 개정되면서 삭제되었다. 한편 대통령선거경선후보자, 시·도지사선거후보자 등도 후원회를 둘 수 있도록 하여 개인 후원회 제도를 더욱 확대하였다.

그러나 2015년 12월 23일 헌법재판소는 정당후원회 금지에 대한 헌법재판소 헌법불합치 결정을 내리고 정당후원회의 부활을 가능하게 했다. 2017년 6월30일 까지 유예기간을 뒀기 때문에, 정당 후원회 부활 허용은 2017년 12월 대선부터 적용될 것으로 예상된다. 정당후원회와 관련된 내용을 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 정당자금법 정당후원회 관련 개정 내용

| | 지정권자 | 회원구성 | 회원의 수 | 납입한도 |
|-----------------------|--|--------------------------------|--|---|
| 제정 (1965.2.9) | 규정없음 | | | |
| 3차 개정 (1980.12.31) | 중앙당 (창준위 포함) | 당해 정당의 당원이 아닌 자 또는 법인 | 1,000 이내 | 5만원 이상 개인 5천만원, 법인 1억원 |
| 4차 개정 (1989.12.30) | 중앙당, 시도지부, 국회교섭 단체를 구성한 정당의 | 개인 또는 법인(당원도 가능) | 중앙당후원회 1,000인 시도지부 300인 지구당 등 후원회 | 중앙당 후원회 및 시도지부후원회 - 1만원 이상, 개인 5천만원, 법인 1억원이하 지구당등 후원회 - |

| | 지정권자 | 회원구성 | 회원의 수 | 납입한도 |
|------------------------|------|------|---|--|
| | 지구당 | | 100인이내 | 1만원 이상, 개인 1천만원, 법인 3천만원이하 |
| 7차 개정 (1994.3.16) | | | 중앙당후원회 2,000인 시도지부 500인 지구당 등 후원회 300인 이내 | 회원은 1만원 이상 납부가 의무사항 |
| 8차 개정 (1995.12.30) | | | 중앙당후원회 제한없음 | 중앙당 후원회 및 시도지부후원회 - 1만원 이상, 개인 1억원, 법인 2억원이하 |
| 9차 개정 (1997.1.13) | | | 후원회 인원수 제한 철폐 | |
| 10차 개정 (1997.11.14) | | | | 지구당등 후원회 - 1만원 이상, 개인 2천만원, 법인 5천만원 이하 |
| 11차 개정 (2002.2.16) | | | | 중앙당후원회와 시·도지부후원회에는 1억2천만원(법인의 경우 2억5천만원) |

| | 지정권자 | 회원구성 | 회원의 수 | 납입한도 |
|-----------------------|--|-------------------|-------|---|
| 12차 개정 (2004.3.12) | 중앙당 시·도당 국회의원 대통령선거 의 당내 경선후보자 당내경선 후보자 | 개인 (법인, 단체 제외) | | 중앙당후원회 또는 대통령선거경선예비 후보자후원회 1천만원, 시·도당후원회에는 500만원, 국회의원, 국회의원후보자등, 당대표경선후보자의 後援會에는 500만원 |
| 헌법재판소 (2015.12.23) | 정당후원회 허용 | | | |

3. 정당후원회의 개선 방향

정당후원회는 2017년 6월 30일까지는 부활될 것이다. 새로운 정당후원회 제도를 설계하는 데는 다양한 기준이 적용될 수 있다. 먼저 정치자금에 대한 주요 이론들을 소개하고 이를 기반으로 최근에 논의되고 있는 정치자금 방향을 살펴보고자 한다. 정치자금의 주요 이론은 세 가지 접근으로 나누어 볼 수 있다. 국가적 접근, 규제적 접근, 마지막으로 시장적 접근이다.

최근 논의되고 이 연구에 살펴봐야 하는 방향도 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 전 세계적인 추세이다. 정치자금 제도의 세계적 추세를 살펴보고 한국적 상황에 적용가능한 제도들을 고려할 것이다. 두 번째는 헌법재판소의 판결이다. 현재의 판결 취지에 맞게 제도를 고안하는 것이다. 마지막으로는 정당후원회, 크게는 정치자금제도는 정당, 선거와 밀접한 관계가 있기 때문에 정당법, 선거법 등의 취

지와 변화에 맞도록 고안되어야 한다. 정치자금의 세 가지 이론적 접근과 최근 세 가지 정치자금의 측면을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 정치자금의 이론적 접근⁴⁾

정치자금 현상을 설명할 수 있는 이론은 아직까지 확립되고 있지 못하다. 정치자금에 대한 개념, 공급하는 주체, 사용하는 주체, 용도 등이 정치체제나 정당체제에 따라 다르기 때문이다. 정치활동이 후보자 중심 혹은 정당 중심인가, 정치자금이 사적으로 공급되는 가 혹은 공적으로 공급되는가, 자금을 사용하는 주체가 정치인, 정당, 정당 하부조직, 혹은 후보자인가, 정치자금이 후보자, 정당, 혹은 경선에 사용되는가하는 문제가 서로 복잡하게 얽혀있기 때문에 비교연구가 어렵고 통일된 정치자금의 이론이 정립되기 어려운 실정이다. 또한 특히 과거에는 정치자금의 음성적, 불법적 성격으로 인하여 정확한 자료 없이 추측하는 수준에 머무르기도 하였다(Nassmacher 2000). 이런 어려움에도 불구하고 정치자금의 제도의 특성, 기본 원칙, 해결방법 등에 대한 세 가지 시각이 발전해 왔다. 그 예로 에커만과 아이리스(Ackerman & Ayres 2002, 3-4))는 정치자금의 과거 패러다임으로 세 가지를 제시하였다. 첫째, 오염자가 수로에 쓰레기를 버리는 문제와 정치자금의 문제를 동일시하는 패러다임이다. 환경관련부서는 각각의 오염자가 쓰레기를 버리는 것을 제한할 뿐만 아니라 강의 쓰레기 총량에 대해서도 종합적인 한계를 설정한다. 이와 같은 환경관리적 시각을 정치자금에 적용하는 것이다. 둘째, 사적 자금의 유입을 막기 위해 공적으로 조성된 자금을 제공하는 패러다임이다. 민간부문으로부터 흘러들어온 자금은 정치체제를 특정이익을 대표한 체제로 왜곡시키기 때문에 국가가 정치자금을 제공해야 한다는

4) 정치자금의 이론적 접근은 임성학(2003,303-307)의 글 '정당과 정치자금'에 발췌한 내용을 밝힘.

것이다. 세 번째는 모든 자금 후원자에 대한 정보의 공개를 요구하는 패러다임이다. 국민들은 누구에게 언제 자금이 유입되어 있는지를 알 권리가 있고, 이 정보를 통해 유권자들이 후원자와 후보자를 평가하도록 하자는 것이다. 정보공개를 요구하는 이런 패러다임이 최근에 두드러지게 주장되고 있다.

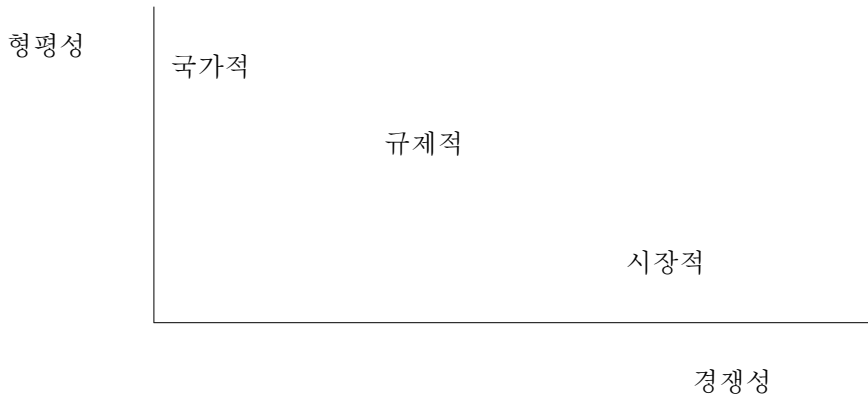
김영래와 허형택은 정치자금의 이론적 접근을 정치발전론적 접근, 국가제도적인 접근과 정치경제적 접근으로 나누고 있다(김영래 1999; 허형택 2002, 45-54). 정치발전적 접근은 정치자금은 정치과정에 필수적인 요소이며, 정치자금의 제공이 민주정치발전에 필요하다는 것이다. 정치자금제도는 정치과정의 일부분으로 시민들의 기부는 정치참여의 한 형태이며, 이를 통해 이들의 의사를 정치과정에 투입시킨다고 보는 입장이다. 국가제도론적 접근은 정치활동의 공익성을 중시하며, 선거제도와 정당제도의 운영에 필요한 자금을 국가가 제공하는 것을 의미한다. 정치자금을 제공하는 개인이나 단체에 의해 정치활동이 영향을 받는다면 국민의 의사가 정치과정에 제대로 반영될 수 없기 때문에 국가가 정치활동을 지원해야 한다. 선거활동에 지원되는 선거공영제나 정당활동에 보조되는 국고보조금이 국가제도적 접근의 대표적인 제도들이다. 정치경제론(혹은 시장경제론)적 접근은 시장의 개념을 적용하여 민주주의체제와 시장체제를 동일시한다. 선거와 정당의 경쟁을 시장의 경쟁과 연결시켜며 정치자금을 시장경제의 비용 측면에서 접근하고 정치자금에 대한 국가지원은 정치자금시장을 왜곡시키기 때문에 국가의 정치자금보조에 대해 부정적이다.

위의 논의를 토대로 정치자금과 민주주의체제가 추구하는 가치를 기준으로 정치자금을 접근하면 다음과 같다. 민주주의가 추구하는 가치 중 형평성과 경쟁성을 기준으로 나누면 국가적 접근, 규제적 접근, 그리고 시장적 접근으로 구분할 수 있다.⁵⁾ 국가적 접근은 경쟁성보다는 형평성을 강조하는 반면에 시장적

5) 국가적, 규제적, 시장적 접근에 대한 논의는 임성학(2003, 296-299) 참조함.

접근은 형평성보다는 경쟁성을 강조하는 시각이다. 규제적 접근은 경쟁성과 형평성을 절충한 시각이다 (참조 <그림 1>).

<그림 1> 정치자금 접근방식과 가치



먼저 국가적 접근은 민주주의가 추구해야 할 기본적인 가치는 형평성에 있다고 보는 입장이다. 민주주의는 민주적 절차에 의해 대표자를 뽑는 것을 의미할 뿐만 아니라 소외계층의 정치참여와 복지에 적극적인 역할을 수행해야 한다. 따라서 정치자금에 대한 인식에 있어서도 국가의 역할을 강조한다. 정치자금을 제공할 수 없는 소외계층의 의견이 상대적으로 정치과정에서 소외되는 현상을 막기 위해서 국가가 모든 정치자금을 제공하는 완전선거공영제를 주장한다. 이와 달리 시장적 접근은 민주주의가 추구해야 할 중요한 가치로 경쟁성, 효율성을 강조한다. 민주주의의 기본적인 기능은 민주적 절차에 따라 국민을 대표할 수 있는 지도자를 선출하는 수단적 차원에서 인식하고 있다. 결국 민주주의는 정치엘리트들이 자유롭게 경쟁할 수 있는 장을 만들어 주고, 이들을 공정하게 평가, 판단할 수 있는 제도적 장치를 제공하는 데 역점을 두어야 한다고 생각한다. 따라서 정치자금에 대한 시각도 정치인들이 자유롭게 정치자금을 모금하여

사용하고, 개인이나 집단도 이해관계에 따라 자유롭게 정치자금을 기부할 수 있다는 입장이다. 시장적 접근은 유권자들이 이런 정치자금이 누구에게 얼마만큼 제공되고, 이런 자금이 어떻게 사용되었는지에 대한 정확한 정보를 갖고 있다면 합리적인 선택을 할 수 있다고 생각한다. 결국 정치자금 개혁에 대한 방향도 투명성 확보에 있다고 할 수 있다.

마지막으로 규제적 접근은 국가적 접근과 시장적 접근의 중간적 형태라고 할 수 있다. 국가적 접근이 추구하는 형평성과 시장적 접근이 추구하는 경쟁성을 적절히 혼합하고 있으며, 두 가지 목적을 동시에 추구할 수 있는 법, 제도에 초점을 두고 있다. 규제적 접근은 정당, 정치인이나 유권자 모두 합리적으로 행동한다는 점에서 시장적 접근과 같지만, 정보의 비대칭성, 규칙 위반자에 대한 적절한 처벌기제의 부재 등의 문제로 인해 국민들의 의사가 정치에 제대로 반영되지 못하고 있다고 판단하는 점에서는 시장적 접근과 다르다. 반면에 정보의 비대칭성의 문제와 규칙 위반자에 대한 규제장치의 부재로 피해를 볼 수 있는 유권자, 정당, 정치인을 보호해야 한다는 점에서 국가적 접근과 유사하다. 그러나 국가적 접근보다 훨씬 낮은 수준, 소극적 보호를 추구한다. 정치자금의 조달과 사용은 기본적으로 정당과 정치인의 책임을 강조하여 경쟁성을 추구하지만 형평성을 위해 상한선을 두어 일정한 정도의 자금을 조달하고 사용하도록 한다. 정치자금의 제공자도 수요자와 같이 기부의 총액이나 기부대상에 대한 제한을 두고 있다.

이러한 세 가지 접근 방식이 상호배타적으로 적용되는 것은 아니다. 시장적 접근과 규제적 접근이 혼합되기도 하고 국가적 접근과 규제적 접근이 병행되기도 한다. 한국은 시장적, 규제적, 국가적 접근이 모두 혼합된 형태이지만, 완전 선거공영제는 보다 국가적 접근방식으로 정치자금을 개혁하려고 하고 있는 것이다. 세 가지 접근방법을 가치, 관심영역, 민주주의, 유권자에 대한 시각, 정당(혹은 정치인)에 대한 시각, 비경쟁적 혹은 소외된 정당(혹은 정치인)에

대한 시각, 정치자금의 조달과 사용, 정치자금 제공자, 불법적 정치자금의 해결방법, 제도 등의 관점에서 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 정치자금과 민주주의의 접근

| | 국가적 접근 | 규제적 접근 | 시장적 접근 |
|-------------------------------|--|----------------------------------|--------------------|
| 주요 가치 | 형평성 | 실현가능성 | 경쟁성 |
| 관심영역 | 결과와 실체 중시 | 운영 중시 | 절차 중시 |
| 민주주의 | 본질적 차원 | 중간 | 수단적 차원 |
| 유권자에 대한 시각 | 사회, 경제, 정치 구조적으로 불리한 유권자는 합리적으로 행동하기 어려움 | 정보만 제공된다면 합리적으로 행동하지만 불완전한 정보 구조 | 정보만 제공된다면 합리적으로 행동 |
| 정당(혹은 정치인)에 대한 시각 | 권력과 국민 복지추구 | 권력추구를 위해 행동 | 권력추구를 위해 행동 |
| 비경쟁적 혹은 소외된 정당(혹은 정치인)에 대한 시각 | 사회, 경제, 정치 구조적으로 불리한 정치인에 대한 적극적 보호 | 상한선 제한을 두고 평준화 시도(소극적 보호) | 경쟁에서 도태한 정치인은 퇴출 |
| 정치자금의 조달과 사용 | 국가가 제공하고 제공한 자금 이내에서 사용 | 법이 정한 한도 내에서 정치인이 조달하고 사용 | 정치인이 조달하고 사용 |

| | 국가적 접근 | 규제적 접근 | 시장적 접근 |
|----------------|---------------------|---------------------------|-----------------------|
| 정치자금 제공자 | 국가 | 개인, 집단의 이해관계에 따라 제공 | 개인, 집단의 이해관계에 따라 제공 |
| 불법적 정치자금의 해결방법 | 국가가 자금 제공 (subsidy) | 법, 제도를 통한 규제 (regulation) | 투명성 확보 (transparency) |
| 제도 | 완전선거공영제 | 정치자금의 조달과 사용 규제 | 정치자금의 조달과 사용 내역 공개 |

2) 글로벌 스탠더드

정치후원회 개혁의 방향은 민주주의와 “국가경쟁력 제고에 도움이 될 수 있도록 설정되어야 하고 이를 위해 글로벌 스탠더드와 연계하여 추진하는 것이 바람직하다. 국가들마다 상이한 정치제도, 정치문화, 역사로 인해 국제적으로 통용되고 모든 국가들이 수용할 정치자금의 모델을 찾는다는 것은 불가능한 일이다. 정치자금 이론에 살펴본 국가적, 규제적, 시장적 접근이 한 방향으로 발전하기 보다는 국가적, 규제적, 시장적 접근이 혼합되어 적용되고 있다. 정치자금의 모금에 있어서는 보다 시장적 접근과 국가적 접근이 함께 적용되고, 정치자금의 지출에 있어서는 규제적 접근과 시장적 접근이 적용되기도 한다.

하지만 정치자금의 문제점을 해결하기 위한 국가들의 노력 중 몇 가지 추세는 발견할 수 있다. 어빙(Ewing)과 핀토 더스킨스키(Pinto-Duschinsky)는 정치자금 부문에서 글로벌 스탠더드로 세 가지 요소를 들 수 있다고 주장한다. 첫째, 정치자금 개혁의 출발점은 투명성이고, 이런 주장에는 대부분이 동의하고 있다. 정당 혹은 정치인은 정치자금의 규모와 출처에 대해 일정한 규정에 따라 밝혀야 한다. 둘

제, 정치자금 수요의 축소이다. 정치자금의 비용이 줄어들지 않는다면 불법적, 음성적 정치자금에 대한 개혁도 헛수고가 되기 십상이다. 이를 위해 정치인이나 정당이 사용할 수 있는 비용에 한도를 두어야 한다. 비용한도는 공정하고 깨끗한 정치가 될 만큼 낮아야 하지만, 후보나 정당의 홍보나 주장이 알려지기 충분한 만큼은 보장되어야 한다.

셋째, 기부에 대한 제한이다. 대부분의 국가들은 외국인이나 외국기업의 기부를 허용하지 않는다는 점에서는 같다. 그러나 누구에게, 얼마만큼의 기부를 허용해야 하는지는 국가마다 다르고 소액다수의 원칙이 강해지고 있으며, 기업의 기부는 제한되고 있는 추세이다. 기업(혹은 노조)의 기부가 허용된다하더라도 주주나 임원의 동의 하에 공여하여야 한다. 그러나 기부에 대한 제한으로 인한 급격한 정당수입의 하락에 대해서는 다양한 공공자금의 형태로 지원해 주어야 한다. 네 번째는 정당활동이나 선거에 대한 국가의 직접적 보조가 일반적인 현상이라는 것이다. 프리덤하우스(Freedom House)에서 '자유' 혹은 '부분적 자유'로 분류된 국가의 경우 59%의 경우가 정당과 정치인에게 직접보조를 하고 있다 (임성학 2003, 327-8).

민주주의와 선거지원을 위한 국제기관(IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance)도 민주주의 발전과 선거의 공정성을 위해 정당의 정치자금에 대한 지침서를 밝히고 있다. 먼저 정치자금제도에는 완벽한 제도는 없다고 주장한다. 각국의 정치제도, 문화에 따라 정치자금에 대한 인식이나 견해가 다를 수 있기 때문이다. 둘째는 공평한 기회 제공이다. 소수정당 혹은 신생정당도 거대정당이나 전통있는 정당과 같이 정치자금을 모금할 수 있는 공평한 기회가 주어져야 한다는 의미이다. 세 번째는 일반 시민과의 연계를 확대해야 한다는 것이다. 소수의 기업이나 개인이 거액을 기부하는 것보다는 일반 시민들이 소액으로 정치기부를 하는 것을 유도할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이를 위해 기부자에게 세제혜택을 주고 정당의 경우 소액기부에 연동해 매칭펀드방식으로 지원해주는 것도 방법이 될 수 있다고 설명한다. 네 번째는 외국 기업이나 기관으로부터의 자

금은 받지 않는다. 마지막으로 투명성의 강화이다. 완전한 공개를 통해 시민이 자신의 정치기부가 어디에 어떻게 쓰였는지 검증할 수 있어야 한다.

3) 현재 판결에서 나타난 개선 방향

현재는 판결 결정요지에서 정치적 표현의 자유, 정당 활동의 자유, 정치기부 기준의 형평성 등을 이유로 정당후원회를 허용해야 한다는 취지를 밝히고 있다. 세부 주장을 보면 다음과 같다.

“정경유착의 문제는 일부 재벌기업과 부패한 정치세력에 국한된 것이고 대다수 유권자들과는 직접적인 관련이 없으므로 일반 국민의 정당에 대한 정치자금 기부를 원천적으로 봉쇄할 필요는 없고, 기부 및 모금한도액의 제한, 기부내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성을 충분히 확보할 수 있다.....정당법상 정당 가입이 금지되는 공무원 등의 경우에는 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 할 수 있는 방법이 없다.....정당제 민주주의 하에서 정당에 대한 재정적 후원이 전면적으로 금지됨으로써 정당이 스스로 재정을 충당하고자 하는 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유에 대한 제한이 매우 크다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 정당의 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유를 침해한다.....후원회를 통하지 않고 기부한도 등의 제한이나 선거관리위원회의 통제 없이 정치자금의 후원이 이루어지게 되어 정경유착과 금권선거의 폐해가 발생할 우려가 있으므로.....정당 후원회 제도가 폐지된 이후 정당의 주 수입원은 당비와 국고보조금인데, 국고보조금이 국회의 석수 등을 기준으로 배분·지급됨에 따라 거대정당에 상대적으로 많

이 지급되는 반면 거대정당의 당비 납부율은 낮고, 군소정당은 국고 보조금이 적게 배분·지급되는 반면 당원의 당비 납부율이 상대적으로 높기 때문이다.....일반 국민들로부터 정치자금을 조달하는 것마저 금지하는 것은 군소정당이나 신생정당에게 지나치게 가혹할 뿐만 아니라, 결과적으로 다양한 신진 정치세력의 진입을 막고 정당간 자유로운 경쟁을 막아 정당정치 발전을 가로막게 될 우려가 있다. 정당에 대한 후원은 이를 전면적으로 금지할 것이 아니라 오히려 일반 국민들의 정당에 대한 소액 다수의 기부를 장려·권장함으로써 국민과 정당 간의 연대를 강화하고.....익명 기부를 금지하고, 모든 기부내역에 대하여 기부자의 직업을 포함한 상세한 신원과 자금 출처를 완전하게 상시적으로 공개하여 투명성을 높이는 방안 등을 세심하게 마련할 필요가 있다.”⁶⁾

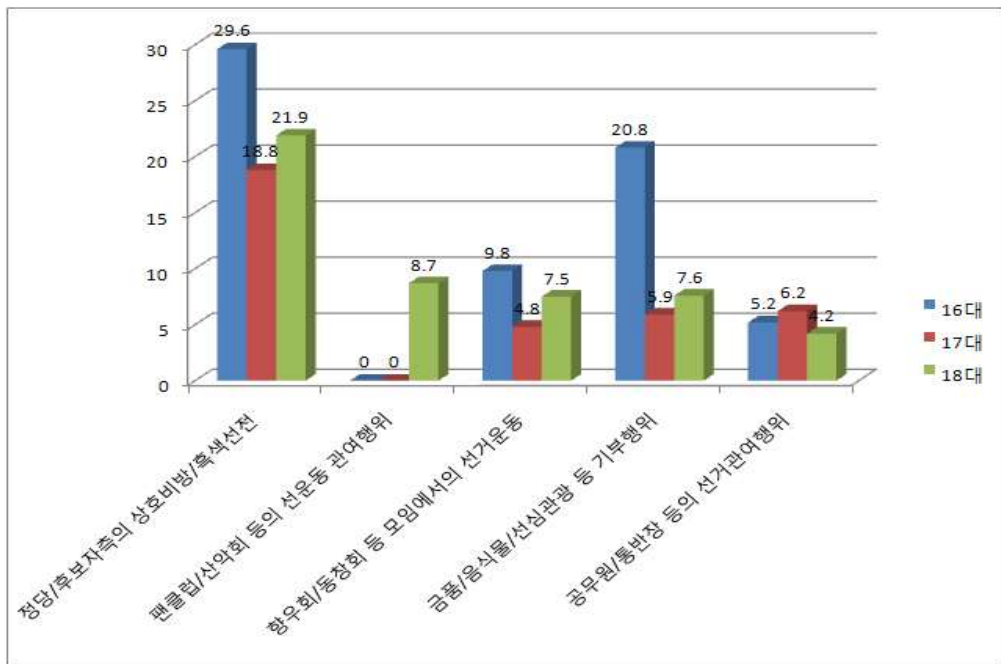
4) 정당, 선거의 새로운 변화와 정당후원회

불법정치자금, 금품선거, 정경유착 등 저발전 정치의 징후들이 끈질기게 한국민 주화를 방해했었지만 최근 일련의 정치개혁으로 정치자금 문제는 많이 개선되었다. 일반 국민이나 전문가 모두 과거에 비해 한국 정치자금이 매우 깨끗해지고 규모도 줄어들었다는 점을 인정하고 있다. 선관위에서 선거 때 실시하는 유권자 의식 조사에 따르면 대표적인 불법정치자금 및 선거운동의 사례인 ‘금품/음식물/선심관광 등 기부행위’는 16대 20.8%에서 18대는 7.6%로 줄어들었다(<그림 2> 참조). 개혁의 기간으로 비교해 본다면 어떤 선진국보다도 단기간에 이 문제를 해결하였다고 평가할 수 있다. 이런 측면에서 현재의 판결도 정치자금의 수입과 지출을 줄이기보다는 양성적 정치자금의 수수는 확대해 정당의 정치활동의 자유를 확대하는 방향으

6) 현재 2015. 12. 23. 2013헌바168, 공보 제231호, 108 <헌법불합치>
(http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do)

로 유도하고 있다. 19대 총선 유권자조사에서는 총선 공명성 평가 내용이 조금 달라져서 같은 기준에서 비교하기는 어렵지만 ‘금품제공 및 금품수수가 여전하기 때문에’라고 응답이 14.8%를 차지해 불법정치 및 선거자금에 대해 좀더 관심을 갖고 개선해야 하지만 공명하지 못한 이유로는 네 번째를 차지했다. ‘정당 및 후보자들의 상호비방과 흑색선전 때문에’이라는 응답이 가장 높았는데 거의 반인 47.4%였다. ‘언론의 불공정한 보도행태 때문에’라는 응답이 18.3%, 그 다음으로 ‘선관위 등 관계기관이 제 역할을 못해서’ 16.3%는 조사되었다.7)

<그림 2> 국회의원선거 유권자 국회의원 선거에서 개선해야할 문제



7) 선관위 홈페이지 통합자료실 간행물에 찾은 ‘제19대 국회의원선거 유권자 의식조사’ 18쪽 (<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000215.do?searchCnd=&searchWrd=&useAt=&replyAt=&menuNo=200186&sdate=&edate=&deptId=&viewType=P&searchDeptId=&searchDeptName=&searchYn=§ion=&searchSection=&searchOption1=&searchOption2=&searchOption3=&searchOption4=&searchOption5=&searchYear=&searchMonth=&scDs=&sgId=0&sgTypecode=&scSgid=&scWiwid=&scWiwidDp2=&mpplink=&hotIssueYn=&delCode=0&sortGb=&lang=&pageIndex=6>)

출처: 중앙선거관리위원회 선거정보센터 제 16, 17, 18대 국회의원선거에 관한 유권자 의식조사의 자료를 종합함(<http://elecinfo.nec.go.kr/>)

정치자금의 규모는 점차 늘어날 것이다. 정당간 선거경쟁의 과열, 정치활동비용의 상승 등으로 인해 정치자금 수요는 늘어날 것이다. 특히 매스미디어를 이용한 정치비용도 점차 상승할 것으로 예상된다. “고이델(Goidel 1999) 외는 미국 선거비용의 상승은 텔레비전 광고 등의 미디어 비용과 텔레마케팅과 같은 신기술 도입 비용이라고 설명한다. 한국의 대다수 국민들은 조직동원선거 운동방식을 저효율고비용, 매스미디어를 이용한 방식은 고효율저비용으로 인식하고 있지만 미국의 경우에서 볼 수 있듯이 매스미디어를 이용한 선거운동방식도 고비용방식이라는 점을 인식할 필요가 있다”(임성학 2010. 331).

기존 선거법은 선거비용의 축소와 저비용에 초점이 맞추어져 있어 정치인, 정당의 자유로운 정치활동을 막고 유권자와의 소통도 어려워지고 있다는 점에 대해 많은 사람들이 공감하고 있다. 2016년 5월 한국정치학회와 중앙선관위는 “선거운동의 자유 확대: 공직선거법 쟁점과 개혁 방향”이라는 주제의 특별학술회의를 공동으로 개최하고 선거운동의 자유확대를 주장했다. ‘선거운동 주체의 규제 완화와 정치적 자유의 확대’라는 주제로 발표한 김형철(2016)은 한국 선거법 체계가 규제중심이라 새로운 변화가 있어야 한다고 주장했다. “첫째, 선거운동의 정의규정(제58조)은 선거운동의 자유를 최대한 보장하기 위하여 삭제하거나 수정되어야 한다.....둘째, 선거운동의 불공정성과 선거의 자유를 침해 할 수 있는 사전선거운동의 제한을 폐지하여 현직의원과 도전자들 모두에게 선거운동의 기회를 공정하게 부여하는 것이 필요하다(이현출 2004, 249).....셋째, 선거운동에 있어 공정성을 위해서 지금과 같은 선거운동 시기나 방법 등과 같은 개별적 조항을 마련하여 이에 대한 규제보다는 선거비용의 지출한도를 마련하고 이에 근거하여 선거운동을 규제하는 것이 필요하다.....마지막으로 선거관리위원회와 같이 선거를 관리하는 기관의 역할이 중요하다.” 중앙선관위도 선거운동의 자유 확대를 위해 개정안도 제시하고 있어 선거법

은 보다 자유로운 선거운동 방식으로 변화하게 될 것이다. 확대된 정치활동 및 선거운동은 정치자금의 수요를 높일 것이기 때문에 이런 수요를 충족시킬 수 있는 합법적 정치자금 공급이 이루어져야 한다.

2004년 정치관계법 개정과 함께 폐지된 지구당에 대한 부활도 논의되고 있다. 고비용 저효율, ‘돈먹는 하마’로 낙인찍히면서 폐지되었지만 풀뿌리 민주주의의 복원과 정당과 유권자의 소통의 장이라는 측면에서 부활되어야 한다는 주장에 많은 학자들은 동의하고 있다. 지구당 폐지의 문제점으로 “우선, 지구당의 조직과 운영은 헌법에서 보장하고 있는 정당조직 구성의 자율성을 침해한다는 점에서 지구당 폐지는 위헌적인 요소가 있다. 또한 지구당은 단순히 경제적 효율성의 논리로 환원할 수 없는 풀뿌리 민주주의의 정치적 가치를 구현하는 조직이라는 측면도 간과되었다. 마지막으로 국회 입법과정에서 정당법개정안은 지구당 폐지의 의미나 파급효과에 대한 충분한 숙의가 없이 원내정당들의 개혁성 및 선명성 경쟁의 차원에서 결정되었다” (전진영 2009, 173). 정당의 풀뿌리 조직은 지구당 혹은 당원협의회 등 다양한 형식으로 복원되어야 하면 빠른 시일 내에 복원될 것으로 예상된다. 따라서 정당후원회도 중앙당에서 지구당 차원에서의 복원에도 대비해야 한다.

위에서 살펴본 글로벌 스탠더드, 현재의 결정요지는 여러 가지 측면에서 유사하고 정당후원회 개혁의 방향을 제시해주고 있다(<표 3> 참조). 후원회와 관련된 내용을 정리하면 먼저, 적정 수준의 정치자금을 모금할 수 있도록 하여 정당의 정치활동의 자유를 보장하고 정치자금 기부를 통한 시민의 정치적 표현의 자유를 보장한다. 둘째, 투명성을 강화하여 정치자금의 수입과 지출을 정치기부자들이 검증할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 정치자금 기부는 소액다수의 원칙에 따라야 하며 이를 위해 정당과 기부자에게 유인책을 제공한다. 마지막으로 정치자금의 규모나 모금에 있어 거대정당과 소수정당의 공평성을 제고하도록 노력해야 한다. 한국 정당법, 선거법의 변화는 자유로운 정치, 선거, 정당 활동의 보장, 풀뿌리 민주주의의 확대로 나아갈 것이고 결국 정당의 정치자금 수요는 확대될 것이다. 따라서 정당후원회는

새로운 정치자금 수요를 충당할 수 있는 역할을 수행해야 할 것이다.

<표 3> 글로벌 스탠더드와 현재 결정요지

| | 어잉과 핀토 더스킨스키 | IDEA | 현재 |
|-----------|-----------------|------|----|
| 정치자금 수요축소 | 0 | | |
| 국가보조 | 0 | 0 | |
| 기부제한 | 0 | 0 | |
| 소액다수 | | 0 | 0 |
| 투명성 | 0 | 0 | 0 |
| 공평성 | | 0 | 0 |

4. 한국 정치자금의 현황⁸⁾

한국정치자금의 현황을 살펴보기 위해 중앙선거관리위원회에서 매년 발간하는 ‘정당의 활동개황 및 회계보고’의 내용을 정리하였다.

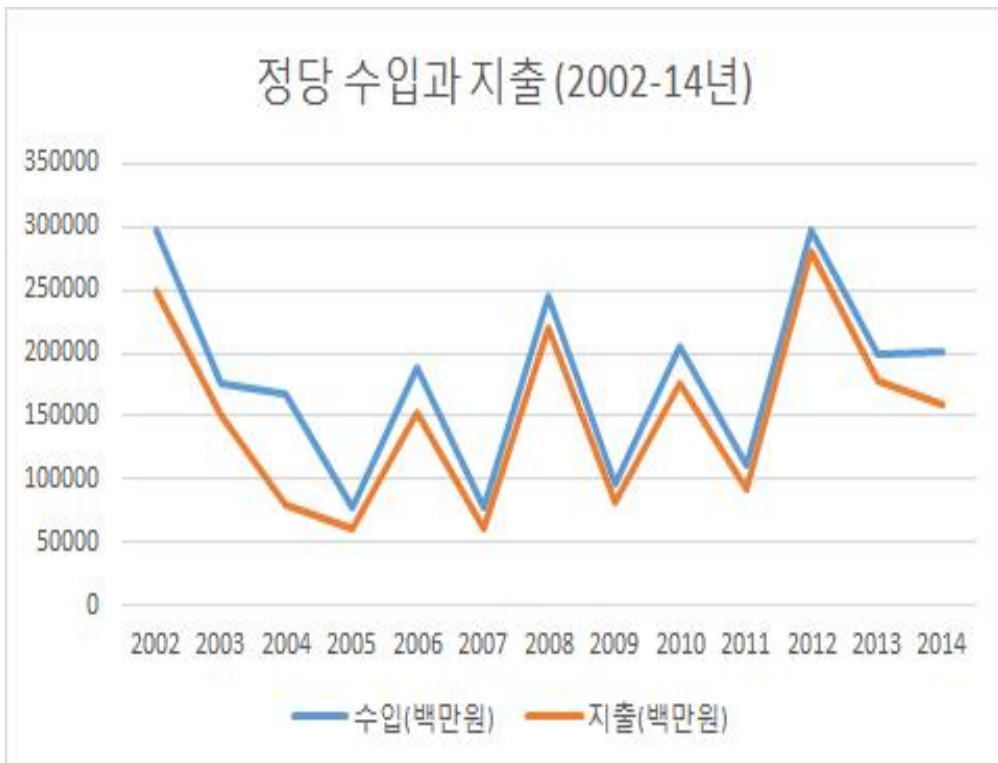
1) 정당의 수입과 지출

먼저 정당의 수입과 지출을 2004년 정치관계법 개정 이전과 이후를 비교해보기 위해 2002년부터 2014년까지 살펴보았다. <그림 3>을 살펴보면 2000년 초반에 수입과 지출이 급격히 감소했지만 2005년 이후 점차 상승하는 추세를 보이고 있다.

8) 한국 정치자금 현황과 정당후원회에 관련해 정당의 회계 실무자와 인터뷰를 실시하였다. 그 내용은 <부록 1>에 정리되어 있다.

물론 국고보조금 중 선거보조금을 받는 선거가 있는 년도와 없는 년도를 구분해야 하지만(<표 4> 참조), 보조금의 규모가 물가상승률에 연동하기 때문에 점차 상승하고 있다고 볼 수 있다. 점점 늘어나는 정치자금 수요를 충족하는 데 정당후원회의 후원금이 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다.

<그림 3> 정당 수입과 지출 (2002년-14년)



<표 4> 선거있었던 년도

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 선거 | 대, 지 | | 총 | | 지 | 대 | 총 | | 지 | | 대, 총 | | 지 |

* '대'는 대선, '총'은 총선, '지'는 지방선거를 의미함

정당 수입은 당비, 기탁금, 보조금, 차입, 기타수입, 전년도 이월금, 그리고 2006년까지는 후원금이 있다. 2002년 정당 수입의 구성을 보면 경우 보조금 38.2%, 후원금 34.3%, 당비 14.2%였지만, 정당후원이 금지된 2007년의 경우 당비 31.6%, 보조금 30.6%, 기타수입 19%이다. 2013년의 경우 기타수입 48.8, 보조금 34.6, 당비 12.5%로 나타났다.⁹⁾

9) 전반적으로 보조금이 총수입의 약 1/3을 차지하고 당비와 기타 수입이 주 수입원으로 독일의 경우 기타 수입 대신 기부금으로 본다면 독일 정당의 수입 구조와 매우 유사하다.

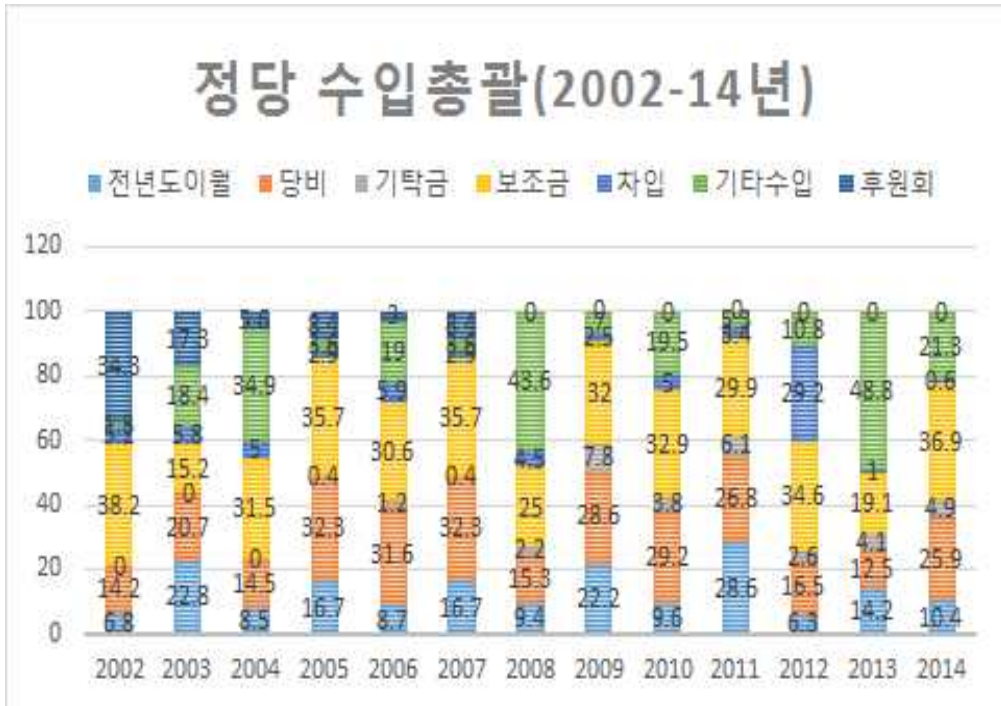
<표> 독일 정당의 재정구성

(단위: %)

| 년 대 | 당 비 | 기부금 | 국고보조 |
|--------|------|------|------|
| 1960년대 | 19.8 | 26.2 | 37.8 |
| 1970년대 | 26.7 | 27.3 | 30.4 |
| 1980년대 | 31.4 | 22.8 | 33.5 |
| 1990년대 | 36.9 | 20.6 | 30.5 |
| 2000년대 | 38.5 | 19.9 | 32.2 |
| 전체 평균 | 30.7 | 23.4 | 32.9 |

*출처: 유진숙(2012)에서 발췌함

<그림 4> 정당 수입원 비율 (2002년-14년)



2) 정당의 수입과 수입비율

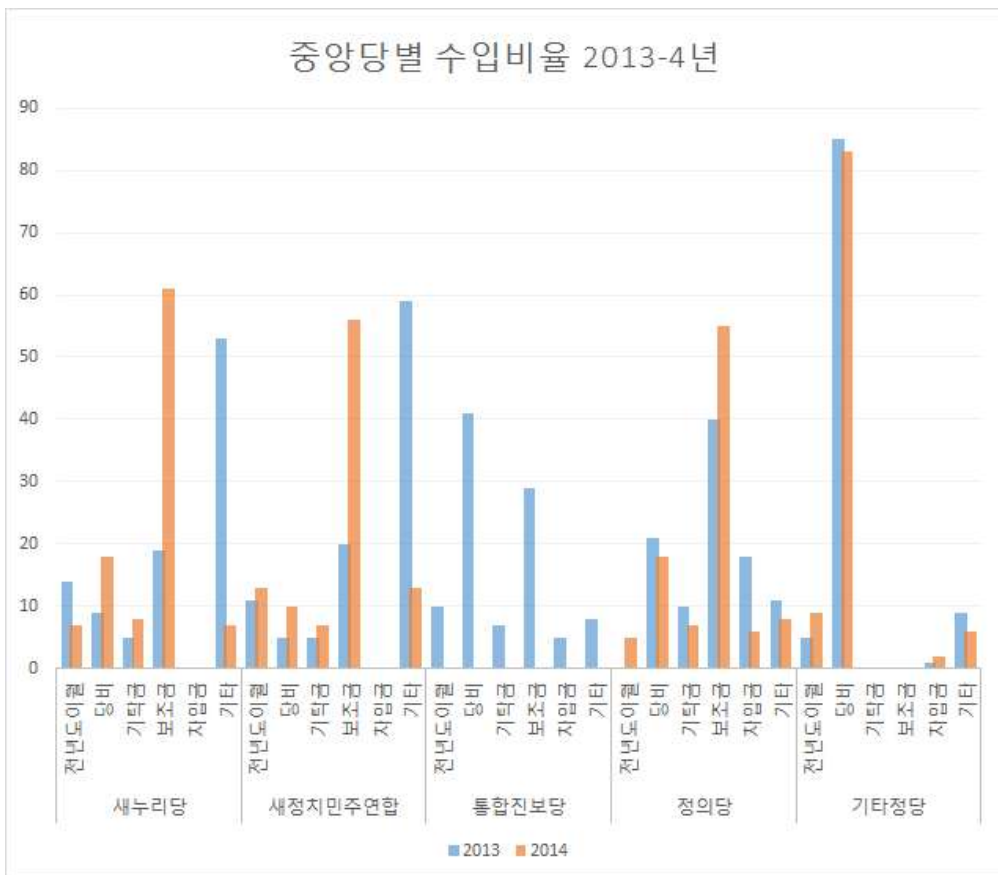
정당별로 무엇이 주요 정치자금원인지, 어느 부분에 정치자금을 사용하는지 알아보기 위해 ‘정당의 활동개황 및 회계보고’의 2013년과 2014년 자료를 비교해 보았다. 거대정당인 새누리당과 새정치민주연합의 경우 수입원이 매우 유사했는데 두 정당 모두 보조금이 가장 중요한 수입원(특히 지방선거가 있던 2014년의 보조금의 비중이 높아짐)이고 보조금이 적을 때는 기타수입이 중요한 수입원 역할을 수행했다. 군소 이념정당인 통합진보당과 정의당의 경우도 보조금이 중요한 수입원인 것은 같지만 기타수입의 비중이 적은 반면 당비수입의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 2013년 통합진보당의 수입 중 41%가 당비 수입이었고 정의당은 2013년 21%, 2014년 18%를 당비가 차지하고 있어 당비 수입이 주수입원이라는 점을 알

수 있다.

기탁금의 경우 새누리당, 새정치민주연합, 통합진보당, 정의당 모두 10% 미만으로 조사되어 기탁금은 정치자금의 주요 수입원 역할을 수행하지 못하고 있다(<그림 5> 2013-4년 중앙당별 수입원비율 참조).

정당 수입원으로서의 기탁금 현황을 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 기탁금은 일반 유권자가 선거관리위원회에 금전이나 유가증권 등을 기탁하고 이를 일정한 요건을 갖춘 정당에 지급하는 제도이다(『정치자금법』 제22조). 기탁금은 국고 보조금 배분 기준, 즉 의석수 및 득표 비율에 따라 정당에게 배분한다.

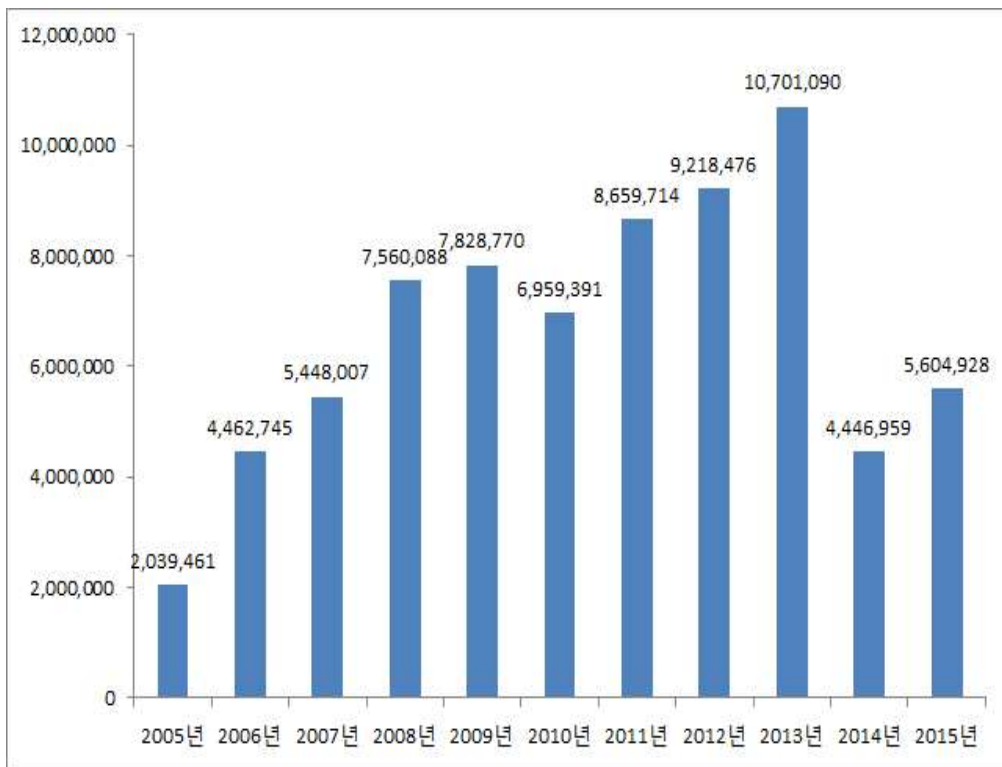
<그림 5> 2013-4년 중앙당별 수입비율



기탁금제도의 운용 성과와 실제 현황을 살펴보자. <그림 6>은 중앙선거관리위원회에 기탁한 정치자금 기부금의 모금 현황을 보여주고 있다. 2005년에는 20억 여 원에 불과했으나 이후 증가세가 뚜렷이 나타나고 있다. 그리고 2011년에는 86억 5천 7백만 원 정도를 기탁했다. 그러나 2014년 이후 그 액수는 현저히 감소하고 있다. 2014년에는 44억, 2015년에는 56억 정도로 줄어들었다.

<그림 6> 기탁금액 현황(2005년~2015년)

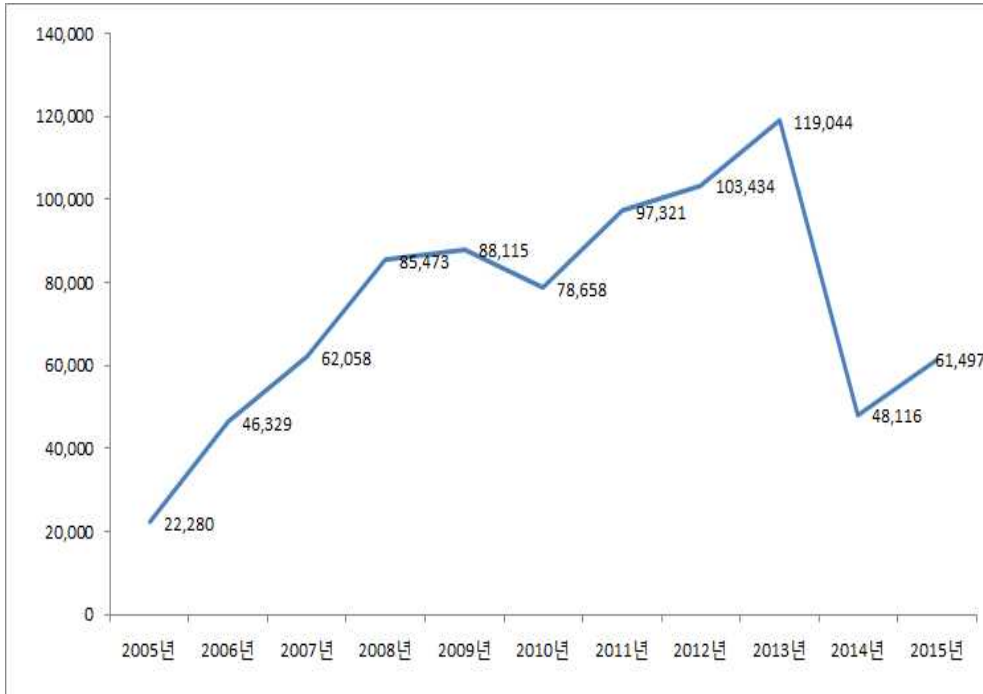
(단위: 천원)



출처: 중앙선거관리위원회 보도자료. 2016년 1월 14일

<그림 7> 기탁금 기부자수 현황(2005년~2015년)

(단위: 명)



출처: 중앙선거관리위원회 보도자료, 2016년 1월 14일

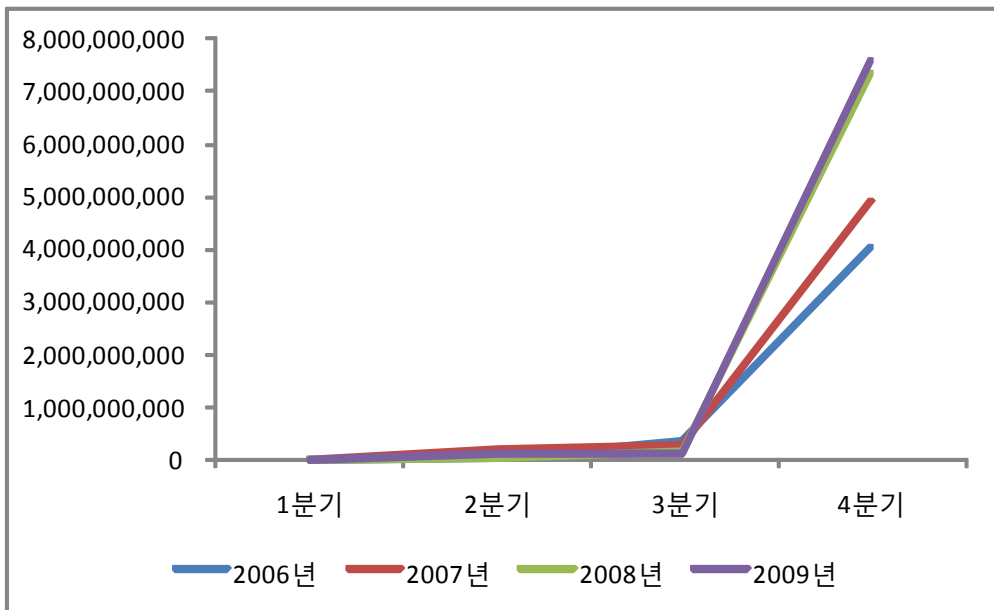
중앙선거위에 기부금을 기탁한 기부자 수도 유사한 추이를 보이고 있다(<그림 7> 참조). 예를 들어 2005년에는 기부자 수가 2만 2천여 명에 불과했으나, 2011년에는 그 4배에 가까운 9만 7천여 명까지 증가했다. 그러나 2014년 5만 여명, 2015년에는 6만 여명으로 감소했다.

그러나 이러한 기탁금의 모금액수와 기부자 수 증가 추이의 다른 측면을 살펴볼 필요가 있다. 즉 기탁금이 주로 ‘세액공제’ 혜택을 목적으로 기부되는 경우가 많다는 것이다. 그 증거로 연도별 모금액수의 90%이상이 주로 4분기(10월 1일~12월 31일)사이에 집중되어 있다는 사실을 들 수 있다. 이러한 추이는 2006

년부터 2009년까지 동일하게 나타나는 현상이다(<그림 8> 참조). 예를 들어 2009년의 경우 총모금액수가 78억 3천여만 원이었는데 이중 97% 정도인 75억 6천여만이 4분기에 기부되었다.

<그림 8> 중앙선거관위 기탁금 분기별 모금 추이(2006-2009년)

(단위: 원)



출처: 중앙선거관위원회 정치후원금 센터 홈페이지에서 자료 획득하여 재정리.

<표 5> 중앙선거관위 기탁금 분기별 기부자 수 추이(2006년-2009년)

(단위: 명(%))

| 구분 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1분기 (1/1-3/31) | 33 (0.1) | 232 (0.4) | 132 (0.2) | 142 (0.2) |
| 2분기 (4/1-6/30) | 573 (1.2) | 2,110 (3.4) | 751 (0.9) | 1,368 (1.6) |
| 3분기 (7/1-9/30) | 3,850 (8.3) | 3,299 (5.3) | 1,593 (1.9) | 1,526 (1.7) |
| 4분기 (10/1-12/ 31) | 41,873 (90.4) | 56,417 (90.9) | 82,997 (97.1) | 85,079 (96.6) |
| 합계 | 46,329 (100.0) | 62,058 (100.0) | 85,473 (100.0) | 88,115 (100.0) |

출처: 중앙선거관위원회 정치후원금 센터 홈페이지에서 자료 획득하여 재정리.

이러한 현상은 분기별 기탁금 기부자 수 추이에서도 동일하게 나타난다. <표 5>에서 보는 바와 같이 연간 기부자 수의 90%이상이 4분기에 기탁하는 것으로 나타난다. 흥미로운 사실은 2008년 제18대 총선이 있는 해의 기부자 수 추이다. 당시 선거가 4월 9일 실시되었음에도 1분기와 2분기 기탁금 기부는 오히려 줄어들고 있으며, 97%가량이 4분기에 기부했다. 이러한 사실로부터 중앙선거관위 기탁금의 경우 주로 세액공제를 목적으로 이루어지며, 그나마 선거가 있는 해에는 그 중 소수는 국회의원 후보자에게 직접 기부하는 형식을 선택하는 경향이 있을 것 이라는 사실을 유추할 수 있을 것 같다.

이러한 경향은 기부자별 평균 기탁금 액수에서도 찾아볼 수 있다. 1인당 평균 기탁금액은 2005년 89,500원, 2006년 91,500원, 2007년 87,700원, 2008년 88,500원, 2009년 88,800원, 그리고 2010년에는 88,500원이었다. 그리고 2010

년의 경우 10만 원 이하의 소액기부자가 전체의 99.7%를 차지했다. 세액공제 금액 한도가 10만원이라는 점을 감안할 때 이는 정치발전을 위한 소액기부문화가 정착되고 있다고도 해석할 수 있으나, 다른 동기 즉, 세액공제를 목적으로 기탁하고 있다는 점도 추론할 수 있을 듯하다.

또 다른 점에서 이러한 기탁금 기부를 정치적 의사 표현을 위한 소액의 자발적인 기부로 평가하기에는 어려운 측면이 있다. 예를 들어 기탁금의 상당 부분이 연말에 지방자치단체나 공공기관에서 소속 공무원이나 직원들의 참여를 독려하여 모금한 다음 선관위에 기탁하는 경우가 적지 않게 일어나고 있기 때문이다.

또한 기부 대상을 알지 못하는 상태에서 기부자들이 선택을 할 동기 (incentive)가 부재하다고 할 수 있다. 정치자금 기부 행위도 유권자들의 합리적·전략적 선택 과정이기 때문이다. 따라서 자신의 선택이 그 대상과 결과를 알지 못한 채 이루어진다면 ‘동기’ 자체가 유발되기 어렵다. 결국 기탁금 제도도 정치자금의 원활한 공급, 그리고 유권자의 자발적 참여를 유도하기에는 한계가 있는 제도라고 평가할 수 있다. 한편으로는 이와 같은 점에서 향후 부활되는 정당후원회는 기탁금 제도보다는 정치자금의 기부와 조달을 원활하게 하는데 있어 긍정적 역할을 할 것이다.

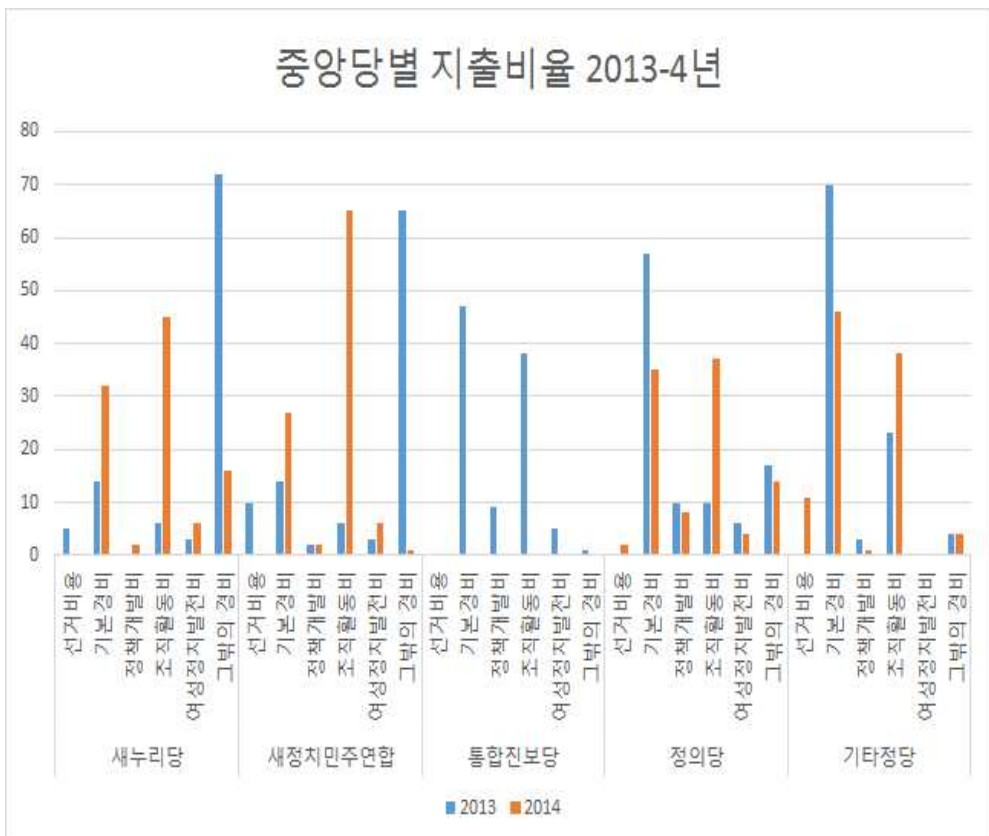
3) 정당의 지출과 지출비율

거대정당인 새누리당과 새정치민주연합의 경우 수입원이 매우 유사했는데 지출 유형도 매우 유사하다. 두 정당 모두 지방선거가 있던 2014년의 경우 조직활동비에 가장 많은 정치자금을 사용했지만 선거가 없던 해인 2013년에는 그 밖의 비용에 가장 많이 지출했다. 군소 이념정당인 통합진보당과 정의당의 경우는 평균적으로 기본경비에 가장 많은 비용을 지출하는 것으로 나타났다. 수입원이 한정된 군소정당이기에 때문에 정당을 유지하는데 필요한 기본경비가 대부분을 차지하는 것으로 보

인다. 2013년 통합진보당의 경우 47%, 정의당의 경우는 2013년 57%, 2014년 35%를 기본경비로 지출했다.

정책개발비의 경우 정의당 2013년 10%, 2014년 8%, 통합진보당 2013년 9%로 나타난 반면 거대 정당인 새누리당 2013년 0%, 2014년 2%, 새정치민주연합 2013년 2%, 2014년 2%를 지출한 것으로 조사된 것을 보면 거대정당이 정책개발에 매우 인색한 것으로 조사되었다(<그림 9> 2013-4년 중앙당별 지출비율 참조).

<그림 9> 2013-4년 중앙당별 지출비율



5. 정당후원회 예상

정당후원회가 부활되면 어떤 현상이 일어날 것인가 예상해보고 이를 토대로 제도 개선을 시도해보고자 한다. 먼저 정당후원회 후원금 규모를 예상해보고, 이를 토대로 정당 수입의 구성을 변경해 보고자 한다. 두 번째는 정당후원회 도입에 따른 거대정당과 군소정당의 공평성 문제를 예상해보고자 한다.

1) 정당후원회 부활과 제도

정당후원회 부활 초기에는 후원금 액수가 많지 않을 것으로 예상된다. 그 이유는 정당후원회 같은 성격을 갖는 대선 후보 후원회에서 예상보다는 낮은 규모의 후원금을 걷었기 때문이다. 18대 대선 후보 후원회 후원금 규모를 살펴보면 후원금 상한액은 선거비용제한액인 559억7천700만원의 100분의 5로 27억 9천8백85만원이었다. 박근혜 후보의 후원금 총액은 16억 6천여만 원이었는데 이는 수입총액 1444억 6천만여원의 1.15%에 해당하는 금액이다. 문재인 후보도 크게 차이나지 않는데 28억 9천여만 원이 후원금으로 모였고 수입총액 1072억3천여만원의 2.69%에 지나지 않는다. 이정희 후보도 후원금 1억 9천여만 원으로 수입총액 221억여만원의 0.85%에 그쳤다. 물론 정식 정당후원회가 생기고 지속적으로 후원활동을 한다면 이보다는 많은 액수의 후원을 받을 수 있을 것으로 예상하지만, 정당에 대한 국민들의 불신, 기업이나 단체의 기부 금지 등으로 크게 늘어나지는 않을 것으로 예상된다.

정당후원회의 후원인의 기부한도도 현재 대통령후보자 후원회를 기준으로 정하는 것이 가장 현실적인 것으로 보인다. 현재 대통령후보자와 예비후보자는 후보자후원회를 둘 수 있고 후보자후원회마다 1천만원을 기부할 수 있고 후원회지정권자가 동일인인 대통령후보자·예비후보자 후원회에는 합하여 1천만원을 기부할

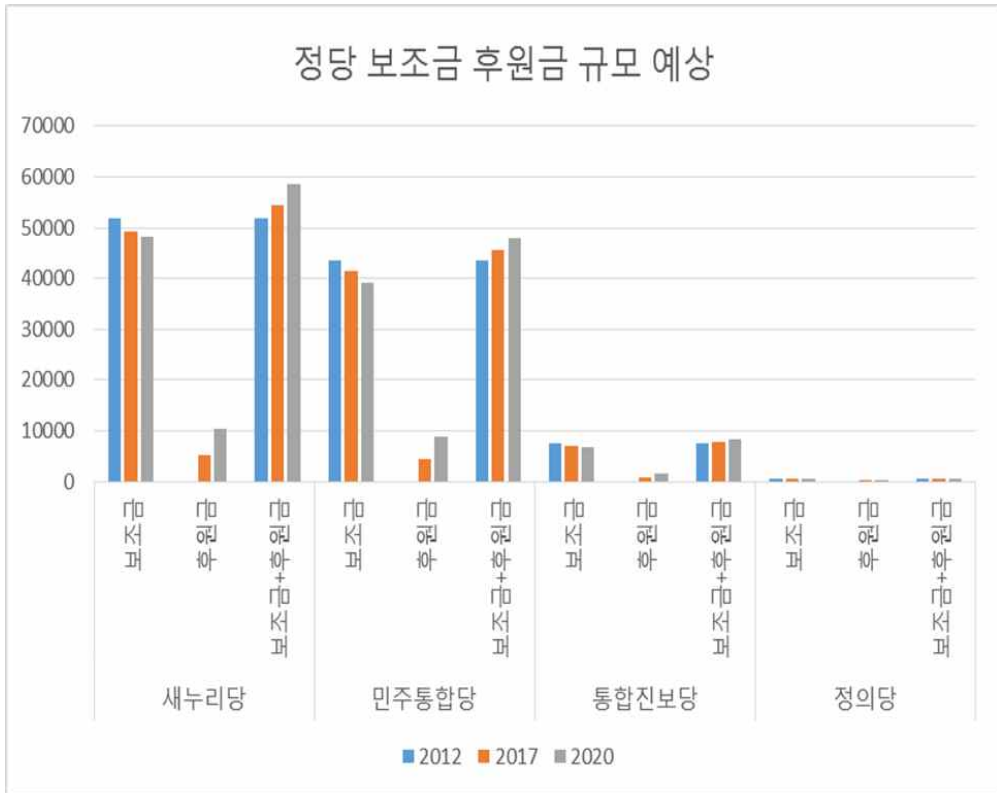
수 있다.

정당후원회 연간 모금·기부한도는 정당후원회의 후원금 규모와 국고보조금을 연동하여 점차 정당후원금이 정당 수입에 차지하는 비중을 높이는 방식과 정당 활동의 자유를 확대하고 정당후원금 규모가 작을 것을 예상하여 기존 방식은 유지하면서 정당후원회를 허용하는 방식으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 후원금과 국고보조금을 연동하는 방식의 경우 부활초기 1-2년의 경우 국고보조금의 5% 수준을 감액하고, 후원회 모금 및 기부한도는 감액의 두 배까지 가능하도록 하여 정당후원회를 통한 기부금 확대에 대한 유인책을 제공하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 3-4년 후에는 국고보조금의 10%를 줄이는 대신 후원금 모금, 기부한도를 20% 늘리고, 5년 이후 국고보조금 15% 이상을 줄이고 후원금 모금, 기부한도를 30% 늘리는 방식을 시도해 볼 수 있다.

<그림 10>은 정당 국고보조금 후원금 연동식 수입을 예상해 본 그래프인데, 국고보조금은 점차 줄어들지만 후원금이 늘어나 전체적인 수입은 늘어난다.

두 번째 방식으로 국고보조금을 현재와 같이 유지하면서 정당후원회를 허용하는 것이다. 이 방식은 정당과 정치권에서 선호하여 제도가 만들어지는 데는 큰 무리가 없겠지만 정치권의 희생과 노력 없이 정치자금 규모를 늘리는 것에 대한 국민적 공감대를 얻기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 한국 정당법, 선거법이 보다 자유로운 정치, 선거, 정당 활동을 보장하고 풀뿌리 민주주의를 확대한다면 정당후원회는 새로운 정치자금 수요를 충족할 수 있는 역할을 수행해야하기 때문에 단기적으로 이런 방식을 허용하는 것도 필요하다. 소액다수에 대한 매칭펀드 방식을 도입하여 정당이 소액 후원을 적극 유치하도록 유도하고, 정치자금의 투명성 강화를 조건으로 허용할 수도 있을 것이다.

<그림 10> 정당 국고보조금 후원금 연동식 수입 예상



2) 정치후원금과 정당간 공평성

현행 정치자금법은 특히 국고보조금 배분에 있어 거대정당에게 유리하다는 문제점이 있다. “배분기준은 지급 당시 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 총액의 50%를 균등하게 배분하여 지급하고, 5석 이상 20석 미만의 의석을 가진 정당에는 총액의 5%씩을 지급하며, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가지면서 일정 요건을 충족하는 정당에는 총액의 2%씩을 지급한다. 위의 기준에 따라 지급하고 남은 잔여분 중 절반은 다시 국회의석을 가진 정당에 의석수 비율에 따라 지급하고, 나머지 절반은 제19대 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급한

다.” 현재의 판결에서도 일반 국민으로부터 정치자금을 후원받는 것을 금지하게 되면 군소정당이나 신생정당에게 불리하고 그 결과 정당간 자유로운 경쟁을 막고 신진세력의 정치진입을 막아 민주주의 발전을 저해할 것이라고 내다봤다. 따라서 새로운 정당후원회 제도는 거대정당과 군소 혹은 신생정당의 정치자금 규모의 불평등을 완화해야 한다.

2012년 정당별 수입을 정당 수입 총액비율, 국고보조금비율, 의석비율을 비교해 본 결과 군소정당이 거대정당에 비해 의석비율에 비해 국고보조금이 적다고 볼 수 없다. 새누리당의 경우 의석비율은 51.2%이지만 국고보조금 배분비율은 50.3%로 의석비율보다 낮은 반면 통합진보당의 경우 의석비율은 4.4%이지만 국고보조금 배분 비율은 7.3%로 군소정당임에도 불구하고 의석에 비해 많은 국고보조금을 받았던 것으로 조사되었다. <표 6> 2015년 3/4분기 경상보조금 지급 내역에서 보면 정의당의 경우 의석비율이 1.7%인데도 경상보조금은 5.4%를 받았다. 군소정당의 의석수에 따라 차이가 날 수 있지만 현재 의석비율 대비 보조금의 불균형은 없어 보인다. 결국 군소 정당과 거대정당의 정치자금 규모의 불평등성을 개선하기 위해서 국고보조금의 배분 방식을 바꿀 필요는 없다.

<그림 11> 정당 수입 총액비율, 국고보조금비율, 의석비율의 비교

(단위 %)10)



<표 6> 2015년 3/4분기 경상보조금 지급 내역

(단위 : 원)

| 합 계 (293명) | 새누리당 (159명) | 새정치민주연합 (129명) | 정의당 (5명) |
|--------------------------|----------------|-------------------|-------------|
| 9,860,250,000 | 4,893,444,210 | 4,435,933,970 | 530,871,820 |
| 100% | 49.6% | 45.0% | 5.4% |
| 의석비율 ¹¹⁾ 100% | 54.3%(159/293) | 44.0%(129/293) | 1.7%(5/293) |

출처: 선관위 보도자료 2015.08.13. “2015년도 3/4분기 국고보조금 지급.”

10) <그림 11>를 표로 만들면 다음과 같다.

<표> 정당 수입 총액비율, 국고보조금비율, 의석비율의 비교

(단위 %)

| | 새누리당 | 민주당 | 통합진보당 | 정의당 | 기타정당 |
|---------|------|------|-------|-----|------|
| 수입총액비율 | 52.8 | 38.4 | 8.3 | 0.3 | 0.2 |
| 국고보조금비율 | 50.3 | 41.9 | 7.3 | 0.5 | 0 |
| 의석비율 | 51.2 | 42.8 | 4.4 | 0 | 1.7 |

● 무소속 3석

11) 의석비율은 저자가 계산 것임

그럼 정당후원회가 부활한다면 정치후원금과 정당간 공평성은 악화될 것인가? 그렇지 않을 가능성이 더 높아 보인다. 2005년의 정당 수입구조 중 후원금의 규모를 정당별로 살펴보면 한나라당 약 5억 6천만 원, 여당인 열린우리당 약 9억 1천만 원이었다. 군소정당인 민주노동당은 약 7억 3천만원을 모아 거대야당인 한나라당보다 약 1억7천만원을 더 모금했다. 2016년 후원금 모금 상황을 보더라도 후원금 모금에 있어 군소정당의 후보가 불리하지는 않았다. 후원금 상위 1, 2, 3위를 정의당 의원이 차지하였고 후원금 대부분이 소액으로 구성되어 있어, 소액후원금에 매칭펀드 방식으로 지원한다면 군소정당의 후원금 모금에는 큰 무리가 없을 것으로 예상된다(<표 7> 참조).

<표 7> 후원금 모금 상위, 하위 10위¹²⁾

| 후원금 모금 상위 10위 | | | 후원금 모금 하위 10위 | | |
|---------------|--------|----------|---------------|--------|--------|
| 의원 | 소속 | 금액 | 의원 | 소속 | 금액 |
| 정진후 | 정의당 | 1억7339만원 | 이한구 | 새누리당 | 1263만원 |
| 김제남 | 정의당 | 1억7312만원 | 유대운 | 더불어민주당 | 1780만원 |
| 박원석 | 정의당 | 1억7096만원 | 이완구 | 새누리당 | 1981만원 |
| 김성태 | 새누리당 | 1억6668만원 | 장정은 | 새누리당 | 2120만원 |
| 안철수 | 국민의당 | 1억6512만원 | 유승우 | 무소속 | 2166만원 |
| 문정림 | 새누리당 | 1억6057만원 | 신문식 | 더불어민주당 | 2755만원 |
| 백재현 | 더불어민주당 | 1억6045만원 | 송영근 | 새누리당 | 3080만원 |
| 이강후 | 새누리당 | 1억5973만원 | 진영 | 새누리당 | 3405만원 |
| 김우남 | 더불어민주당 | 1억5959만원 | 강장희 | 새누리당 | 3531만원 |
| 김성곤 | 더불어민주당 | 1억5938만원 | 홍종학 | 더불어민주당 | 3767만원 |

12) 조선일보 “정의당 국회의원이 작년 후원금 상위 1, 2, 3위...최저 이한구.” (2016/02/26) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/02/26/2016022600736.html?Dep0=twitter&d=2016022600736

II. 사례연구: 영국 정당의 정치자금 모금과 지출, 그리고 투명성

1. 정치와 정치자금, 그리고 규제의 목적

한국 정치자금 제도 설계의 궁극적 목적은 정치자금의 긍정적 측면을 극대화시키고, 부정적 측면을 최소화하는 방향으로 이루어져야 한다. 전자를 위해서는 기부와 모금을 자유화하되 소액 다수 기부가 활성화 될 수 있도록 해야 한다. 후자를 위해서는 투명성을 강화하고 제재와 처벌의 실효성을 담보해야 한다. 그리고 이러한 것들은 결국 민주주의 정치체제에서 정당의 기능을 강화하고 시민과 정당 간 관계가 회복될 수 있도록 하는 방향으로 설계되어야 한다는 것이다.

한국의 경우도 정당과 정치인의 불법 자금 문제, 부정부패 문제로 인해 2004년 『정치자금법』을 전면적으로 개정한 바 있다. 기부와 모금 한도를 낮추었고, 법인과 단체의 기부를 금지했다. 나아가 정당 후원회도 폐지했다. 이와 같은 규제 강화이후 10년 이상의 기간이 경과했다. 그렇다면 그 같은 규제 중심의 제도는 목적을 달성하고 있는가? 부정부패 방지 측면에서 상당한 성과도 있었지만, 부정적 측면도 노정하고 있다. 이른바 쪼개기를 통한 편법적 기부 행위 등은 여전히 문제로 지적되고 있다. 무엇보다도 현행 제도하에서는 정당과 정치인들에 대한 정치자금의 원활한 조달이 어렵다는 지적이 설득력을 얻고 있다. 특히 정치 신인들의 경우는 더욱 그렇다.

다행히 2015년 헌법재판소의 판결에 의해 2004년 법 개정에 의해 2006년 폐지되었던 정당 후원회가 부활하게 되었다. 정치 신인이나 선거에서 소속 후보들의 비용을 지원하는 것은 정당의 역할이다. 그리고 정당이 우리 사회에서 제대로 된 기능을 수행하기 위해서 정치 자금은 필수불가결한 요소라 할 수 있다. 따라서 부활하는 정당 후원회를 통해 정치자금을 원활하게 조달하게 하고 그 자금을 정당한 정

당 활동에 효과적이고 투명하게 투입되도록 하는 것은 매우 중요한 과제라고 할 것이다.

이 장은 영국 정치자금 제도를 다룬다. 영국 정당의 정치자금 모금과 지출, 투명성 보장 제도들에는 어떠한 것들이 있으며, 그 내용과 특징은 무엇인지를 살펴보고자 한다. 그리고 앞서 제시한 정치자금 규제 목적에 기반하여 영국의 제도를 평가해보고자 한다. 이를 통해 한국 정치자금 개선을 위해서는 영국 사례로부터 어떠한 점을 참고할 수 있을지도 논의할 것이다. 특히 곧 부활하게 될 한국 정당 후원회가 정당 발전과 우리 민주주의 심화에 기여하기 위해서는 정치자금 규제와 관련하여 어떠한 개선이 이루어져야 하는지를 살펴보고자 한다.

영국은 2000년 정치자금 법 개정으로 정치자금 규제에 진전을 보였다. 정치부패에 대한 부정적 여론은 영국의 정치자금제도 개혁을 이끌었던 것이다. 이 당시 제도 개선의 목적은 두 가지였다. 하나는 선거자금 지출을 규제함으로써 불공정한 선거가 되지 않도록 하는 것이었다. 다른 하나는 기부자와 기부액을 제한함으로써 부정부패를 방지하는 것이었다.

영국에서 정당에 대한 정치자금의 주요 기부자는 노동조합, 기업, 그리고 고액 개인기부자들이다. 그리고 이러한 기부자들의 부정적인 정치적 영향력 혹은 부정부패를 방지하기 위해 투명성을 제고하는 제도 개선을 해온 것이다. 이와 같은 영국의 정치자금 조달과 지출 규제는 2000년 개정된 “Political Parties, Elections and Referendum Act 2000”(이하 PPERA)에 그 내용이 담겨져 있다. 따라서 다음에서는 PPERA에 근거하여, 정치자금 기부와 모금, 지출 제한, 정당의 재원, 그리고 투명성 및 제재 관련 규정에 대해서 정리하도록 한다.

2. 영국 정당의 정치자금 기부와 모금, 그리고 지출 관련 규제와 현황

1) 정치자금 기부와 모금, 그리고 지출 제한

영국에서 정치 자금을 모금할 수 있는 주체는 정당과 특정 개인이다. PPERA는 등록된 정당과 관련된 ‘기부’(donation)를 다음과 같이 규정하고 있다(PPERA Part IV. 50).

- ① 정당에 제공되는 금전이나 다른 형태의 자산
- ② 정당과 관련된 활동의 후원
- ③ 정당 관련 활동의 회비, 정기적 회비, 당비, 구독료등
- ④ 정당의 직접적, 간접적 비용의 제공
- ⑤ 정당에 빌려준 현금
- ⑥ 정당을 위해 사용되는 시설이나 서비스(인적 서비스 포함)

이 같은 기부를 받을 수 있는 정당의 주체는 ‘이원화’되어 있다. 즉 정당 사무국과 정당 소속 회계국(accounting office)이다(PPERA Part II. 24 & 26). 후자의 경우 지역별 정당에 소속되어 있는 경우이며, 각 정당 별로 수십 개의 회계국으로 두고 있다.

개인의 경우 법에 의해 특정 개인들은 정치자금을 기부 받을 수 있다. 구체적으로는 첫째, 정당 당원(member of registered political parties), 둘째, 의회 의원들, 선출직 시장, 지방 정부 선출직 공무원 등 선출직 공무원(holders of relevant elective office), 마지막으로 당원 협의회 (members associations)이다. 당원 협의회는 선거위원회에 등록되어야 하며, 그 구성원 전부 혹은 대부분이 정당 당원으로 구성되어야 한다.

특히 정치자금을 기부 받을 수 있는 이러한 개인들은 ‘정치적 활동’을 하는 주체여야 한다. 이러한 정치적 활동은 정당 활동과 관련된 활동, 선출직 공무원으로서 정치적, 정부 활동과 관련된 것, 정당내 지위나 위원회 선거 후보를 지원하는 활동, 그리고 정당의 후보에 공천받기 위해 하는 지원 활동과 관련이 있어야 한다.

대체로 민주주의 국가들은 ‘기부자 제한’도 두고 있다. 예를 들어 외국인이나 외국기업, 노동조합, 기업, 익명의 기부자, 그리고 정부 계약기업이나 공기업 등이다. 영국의 경우 정치자금 기부에 있어서는 매우 자유주의적 제도를 운영하고 있다. 외국인이나 외국 기업을 제외하고 회사, 노동조합 등 거의 대부분의 기부 주체들의 기부를 허용하고 있는 것이다. 규정에 의하면 법적으로 기부가 허용된 주체는 다음과 같다(PPERA, Part IV. Chapter II. 54).

- ① 영국 유권자
- ② 영국에 등록되어 활동하고 있는 기업 혹은 유럽연합에 법인이 설립되어 있는 기업
- ③ 영국에 등록되어 있는 노동조합
- ④ 영국에 등록되어 있는 공제회 혹은 주택조합
- ⑤ 영국에 등록되어 있는 유한책임조합
- ⑥ 영국에 등록되어 있는 사단법인
- ⑦ 정당(타 정당에 기부할 수 있음)

마지막으로 영국은 기부액과 모금액의 제한을 두지 않고 있어 정치자금 유통에 있어서는 매우 자유주의적 관점을 유지하고 있는 것으로 보인다. 또한 투명성 확보 차원에서 기부의 경우 £500(약 84만 원) 이상만을 정치자금으로 인정하고 보고 대상으로 하고 있다.

물론 이 액수 제한에는 현금과 같은 재산의 기부 뿐만 아니라 이벤트나 출판 후원, 가입비나 정기적 회비, 사무실의 무상 및 할인 임대 등으로 정당이 혜택을 받게

되는 금액도 포함된다. 익명으로 기부하는 경우 £500이하는 가능하게 하고 있는 것이다. 물론 이러한 제도는 익명의 기부를 편법적으로 이용함으로써 제도의 허점으로 작용하고 있다는 평가도 있는 것이 사실이다.

정당의 선거 자금 지출도 한도를 두어 제한하고 있다. 그 제한액은 선거의 종류나 지역에 따라 다르다. 2010년 영국 의회 선거에서는 Great Britain 지역의 경우 £19million(약 318억 원 정도)이었으며, 2009년 EU 의회 선거에서는 Great Britain 지역은 £3million(약 50억 원 정도)이었다.

2) 정당 재원으로서의 공적 자금

민주주의 국가에서 대체로 정당에의 공적 자금 제공 방식은 크게 네 가지로 나뉜다. 첫째, 정당 활동을 보장하기 위해 동일한 자금을 각 정당에 제공하는 것이다. 둘째, 특정 부분의 비용을 직접, 간접적으로 무상으로 제공해주는 방식이다. 셋째, 기부 활성화를 위해 기부자에게 세금 혜택을 주는 방식이다. 마지막으로 정당이나 후보자의 후원금 모금 노력을 보상해주는 매칭 방식이다.

영국의 경우 직접 제공 방식을 채택하고 있고 또한 미디어 활용 비용 등을 무상으로 제공하고 있다. 반면 개인 기부자에 대한 ‘세제 혜택’이나 ‘매칭 방식’은 운용하고 있지 않다. 먼저 공적 자금의 직접 제공을 방식의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 영국은 다른 민주주의 국가에 비해 공적 자금을 정당에 적극적으로 지원하지 않는다는 점을 들 수 있다. 직접적인 국가 보조금은 크게 두 가지로 이루어진다.

첫째, 정책 개발 보조금(PDG: Policy Development Grant)이다(PPERA Part I. 12). 매년 정책 개발 명목으로 약 £2,000,000(약 34억 원)를 각 정당에 제공한다. 정책 개발 보조금을 배분을 받을 수 있는 정당 자격은 의회 내 의석수가 2석 이상 되어야 한다는 것이다. 배분 방식은 다음과 같다. 먼저 £1,000,000(약 17억 원)은 자격을 갖춘 정당에 균등하게 배분한다. 나머지 £1,000,000은 각 정당이 선거에 후

보를 낸 지역구 유권자수와 득표율에 따라 배분한다. 각 정당은 정책 개발 보조금을 받기 위해서는 해당 년도의 정당 활동과 지출에 관한 보고를 해야 하며, 선거 위원회는 실사를 통해 정책 개발 보조금을 통해 보상해주거나 지급할지를 결정한다.

둘째, 의회 내 야당의 활동을 돕기 위해 지급하는 국가 보조금이 있다. 하원에서는 쇼트머니(short money), 상원에서는 크랜본머니(Cranborne money)가 그것이다. 이 보조금은 직전 선거에서 야당이 획득한 의석과 득표율에 근거해 지급한다. 그리고 총액은 매년 소매가 지수에 연동되어 인상된다. 이 보조금의 용도는 첫째, 야당의 의회 활동 지원을 위한 경비, 둘째, 야당 의원들의 여행 경비, 셋째, 정당 지도자를 선출하기 위한 경비로 제한하고 있다.

이와 같은 직접적 제공 방식이 아닌 국가 보조금의 간접 지원 방식은 정당 활동이나 선거 운동에서 정당이나 후보자가 무료로 대중 매체를 사용할 수 있게 해주는 것 등을 들 수 있다. 또한 선거 운동에서 소요되는 우편물 발송 비용을 부담하거나 회합 장소를 무료로 제공하기도 한다.

3) 영국 정당의 재정 구조

그렇다면 영국 정당의 재원은 대체로 어떻게 조달되고 있는가? 일반적으로 민주주의 국가의 정당 재원은 첫째, 당비와 개인 기부, 둘째, 기업이나 노동조합과 같은 단체의 기부, 그리고 공적 자금(public subsidies)으로 충당된다.

첫째, 영국의 경우 당비는 정당 재원의 큰 부분을 차지하고 있지 않다. 당원 감소세가 지속되고 있기 때문이다. 예를 들어 영국 보수당(Conservative Party)의 경우 정당 수입의 5%정도, 노동당(Labor Party)은 10% 정도만이 당비에 의한 재원이다.

둘째, 영국의 주요 정당들은 재원의 많은 부분을 기업이나 단체에 의한 고액 기부에 의존하고 있다. 노동당은 주로 노동조합과 고액 기부자, 그리고 보수당과 자

유민주당(Liberal Democratic Party)은 기업, 고액 기부자에게 재원을 의존하고 있는 것이다. 예를 들어 2001년부터 2010년까지 50 기부자의 기부액이 정당 재원의 44%에 해당하는 금액을 제공하고 있다. 이 밖에도 영국 정당의 경우 채권자에 의한 ‘대출’(loan)에도 의존하고 있다. 보수당과 노동당 별로 약 £15,000,000(약 253억 원)의 액수가 이에 해당한다. 또한 야당일 경우 직접적 국가 보조금인 쇼트머니, 혹은 크랜본머니가 주요 재원이 된다.

<표 8> 2015년 영국의 정치자금 기부현황(기부 유형별)

| 구분 | 건수 | 액수(단위: £) | 원환산(단위:억원) | 비중(%) |
|-----------|-------|---------------|------------|-------|
| 현금 | 3,939 | 63,111,839.90 | 1,077 | 82.4 |
| 비현금 | 472 | 3,549,879.40 | 61 | 4.6 |
| 공적 자금 | 63 | 9,754,241.44 | 166 | 12.7 |
| 면세 신탁 | 26 | 189,773.11 | 3 | 0.2 |
| 기부자 면세 신탁 | 1 | 10,000.00 | 0.1 | 0.01 |
| 합계 | 4,501 | 76,615,733.85 | 1,307 | 100 |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)에 공개된 자료를 토대로 작성

<표 8>은 2015년 영국의 정치자금 기부 현황을 기부 유형별로 분류한 것이다. 총액으로 약 1,307억 원이 정당의 정치 자금으로 조달되었다. 주로 현금(82.4%) 형태로 기부되었다는 것을 알 수 있다. 반면 공적 자금인 정책개발보조금, 쇼트머니

와 크랜본머니는 전체 정치자금 총액의 12.7%에 불과하다. 즉 영국의 경우 주로 공적 자금보다는 사적 기부자로부터 정치자금을 조달하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 9>는 2015년 영국의 정치자금 기부 현황을 기부주체별로 분류한 것이다. 주로 사적 기부자, 즉 개인(42.6%), 기업(19.0%), 그리고 노동조합(19.8%)이 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 특히 개인 기부의 경우 1건 당 금액이 원화 환산 2,383만원으로 상당히 고액 기부 중심으로 이루어지고 있는 것이 특징이다.

<표 9> 2015년 영국의 정치자금 기부 주체 유형과 액수

| 구분 | 건수 | 액수(단위: £) | 비중 (%) | 원환산 (단위: 억원) | 건당 금액 (단위: 만원) |
|----------------|-------|---------------|--------|--------------|----------------|
| 개인 | 2,414 | 32,645,760.58 | 42.6 | 551 | 2,383 |
| 기업 | 930 | 14,573,182.07 | 19.0 | 246 | 2,645 |
| 노동조합 | 530 | 15,153,108.16 | 19.8 | 255 | 4,811 |
| 법인 | 434 | 2,891,683.31 | 3.8 | 48.8 | 1,124 |
| 공적자금 | 63 | 9,754,241.44 | 12.7 | 164.8 | 26,159 |
| 타정당 | 55 | 148,960.00 | 0.2 | 2.5 | 454 |
| 신탁 | 27 | 199,773.11 | 0.3 | 3.3 | 1,222 |
| 공제회 | 21 | 930,388.00 | 1.2 | 15.7 | 7,476 |
| 유한책임조합 (L.L.P) | 20 | 305,403.18 | 0.4 | 5.2 | 2,600 |
| 기타 | 7 | 13,234.00 | 0.01 | 0.2 | 29 |
| 합계 | 4,501 | 76,615,733.85 | 100 | 1,307 | - |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)에 공개된 자료를 토대로 작성

영국 정당의 수입과 지출 규모는 어느 정도일까? <표 10>은 주요 정당 중앙당의 2014년 회계보고를 요약한 것이다. 1년간 두 정당의 수입은 원화로 각각 620~650억 원 정도이다. 지출은 약 580~615억 원 정도로 나타나고 있다.

<표 10> 2014년 영국 보수당과 노동당의 회계보고 요약

| 구분 | 보수당 | 노동당 |
|------|------------------------|------------------------|
| 총 수입 | £37,446,000(622억 7천만원) | £39,570,000(658억원) |
| 총 지출 | £36,934,000(614억 2천만원) | £35,333,000(587억 6천만원) |
| 총 자산 | £8,599,000(143억원) | £19,925,000(331억 4천만원) |
| 총 부채 | £14,016,000(233억 1천만원) | £18,861,000(313억 7천만원) |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)에 공개된 자료를 토대로 작성, 단 회계국(accounting office)의 회계보고는 포함시키지 않음.

<표 11>은 선거 시 정당의 지출 규모이다. 2015년 영국에서 실시된 총선거에서 정당들이 지출한 선거 자금 총액은 약 616억 원 정도이다. 이 중 선거 운동을 위해 유권자에게 발송한 우편 비용이 40%를 차지하고 있어 가장 많은 자금이 소요된 것으로 나타났다. 그 다음은 여론조사 비용(20%), 광고 비용(19%) 순이었다.

<표 11> 2015년 영국 총선거에서의 정당 선거자금 지출 규모

| 구분 | 금액(£) | 원환산 금액 | 비율(%) |
|------------|---------------|-----------|-------|
| 선거운동 우편물 | 15,046,408.80 | 250억 3천만원 | 40 |
| 광고 | 6,876,424.88 | 114억 4천만원 | 19 |
| 교통 | 1,677,143.07 | 27억 9천만원 | 5 |
| 간접비용 및 행정비 | 2,023,077.99 | 33억 7천만원 | 5 |
| 집회 및 이벤트 | 2,495,858.98 | 41억 5천만원 | 7 |
| 여론조사 | 7,616,700.86 | 126억 7천만원 | 20 |
| 미디어 | 329,713.21 | 5억 5천만원 | 1 |
| 공약집 출판 | 318,880.76 | 5억 3천만원 | 1 |
| 선거방송 | 866,010.11 | 14억 4천만원 | 2 |
| 합계 | 37,250,218.66 | 616억 7천만원 | 100 |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)에 공개된 자료를 토대로 작성

<표 12>는 2015년 총선거에서 보수당과 노동당의 선거 자금 지출 액수와 유형을 정리한 것이다. 각 정당은 선거 비용으로 각각 200억~250억원 정도를 지출하였다. 보수당의 경우 여론조사 비용(30.1%), 선거운동 우편물(27.7%), 광고(23.2%)에 많은 비용을 지출하였다, 반면 노동당은 선거운동 우편물(61.0%)에 상당히 많은 자금을 지출한 것으로 나타났다.

<표 12> 2015년 영국 총선거에서의 보수당과 노동당 선거 자금 지출

| 구분 | 보수당 | | 노동당 | |
|---------------|-------------------|------|--------------------|------|
| | 금액 : £ (원환산:만원) | 비율 | 금액 : £ (원환산:만원) | 비율 |
| 선거운동 우편물 | 4,322,375(71억 9천) | 27.7 | 7,373,086(125억 7천) | 61.0 |
| 광고 | 3,618,658(60억 2천) | 23.2 | 916,912(15억 3천) | 7.6 |
| 교통 | 948,063(15억 8천) | 6.1 | 405,015(6억 7천) | 3.4 |
| 간접비용 및 행정비 | 891,988(14억 8천) | 5.7 | 619,145(10억 3천) | 5.1 |
| 집회 및 이벤트 | 804,656(13억 4천) | 5.2 | 1,557,406(25억 9천) | 12.9 |
| 여론조사 | 4,684,488(77억 9천) | 30.1 | 928,355(15억 4천) | 7.7 |
| 미디어 | n/a | - | 42,170(7천) | 0.3 |
| 공약집 출판 | 84,419(1억 4천) | 0.5 | 93,346(1억 6천) | 0.8 |
| 선거방송 | 212,341(3억 5천) | 1.4 | 151,905(2억 5천) | 1.3 |
| 합계 | 15,270,228(254억) | 100 | 12,087,340(202억) | 100 |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)에 공개된
자료를 토대로 작성

3. 정치자금 투명성 관련 규제

1) 정치자금 기부 사항의 보고

앞서 설명한바와 같이 정당은 기부 가능한 기부자로부터 £500 이상(약 84만 원)의 기부를 받을 수 있다.¹³⁾ 회계보고 책임자인 중앙당 재무담당자(treasurer)가 정당에 직접 기부된 자금 혹은 정당의 회계국(accounting unit)에 기부된 자금을 총괄해서 '선거위원회'(Electoral Commission)에 보고하도록 하고 있다(PPERA Part III. 41). 이때 정당은 일정 액수를 넘어가는 정치 후원금과 대출금에 대해 선거위원회에 신고해야 한다. £500(84만원 정도) 이하의 후원금은 기록할 필요가 없으며, 그 이상의 기부에 대해서만 기록하도록 하고 있는 것이다.

보고 대상은 다음과 같다. 첫째, £7,500가 넘는 모든 기부(약 1,255만원), 둘째, 동일 출처로부터 중앙당에 기부 혹은 차입된 총 금액이 £7,500이상일 때는 보고하도록 하고 있다. 셋째, 이미 같은 회계연도에 £7,500 이상 기부하거나 차입하여 신고가 된 경우, 그 출처로부터 다시 기부나 차입을 받을 때는 £1,500(약 250만원)이 넘는 경우에 보고하도록 하고 있다(PPERA Part IV. 62).

특이한 점은 모든 불법 기부도 신고 대상에 포함시키도록 한 것이다. 불법 자금의 경우(예를 들어 £500이상의 금액을 익명으로 받은 경우) 그것을 받은 시점으로부터 30일 이내에 돌려주도록 하고 있다. 그 기부자를 알 경우에는 그에게, 혹은 기부가 이뤄진 금융기관에 돌려줘야 한다. 만약 그것이 불가능할 경우 선거위원회에 반납하도록 하고 있다(PPERA Part IV. 56 & 57)

정당과 회계국은 이와 같은 사항을 분기별로 4회 보고하도록 되어 있다(<표 13 참조>). 단 총선거 경우의 1주일에 한번씩 보고 하도록 하고 있다(PPERA Part IV. 63).

13) 후보자 개인에게 기부하는 후원금의 경우도 회계 보고 대상은 £50(8만 4천원 정도)이상이다.

<표 13> 정당의 정치자금 모금과 차입보고 기간과 시한

| 분기 | 모금과 차입 기간 | 보고 마감 시한 |
|-----|-----------|------------|
| 1분기 | 1월~3월 | 4월 30일 |
| 2분기 | 4월~6월 | 7월 30일 |
| 3분기 | 7월~9월 | 10월 30일 |
| 4분기 | 10월~12월 | 다음해 1월 30일 |

또한 정당 재무담당자나 회계국은 ‘연간 회계보고’(annual statement of accounts) 의무도 진다. 정치 자금 모금과 차입 보고 사항이 없는 경우에도 연간 회계보고는 반드시 하도록 하고 있다(PPERA Part III. 42). 정당의 연간 수입과 지출이 £250,000(4억 2천여만원)이하일 경우는 회계연도 다음 해 4월까지, 그 이상일 경우는 회계보고에 대한 독립적이고 자격을 갖춘 회계인(qualified auditor)의 감사서를 첨부하여 회계연도 다음 해 6월 7일까지 보고하도록 하고 있다(PPERA Part III. 43, 44 & 45).

2) 기부와 차입에 대한 보고 사항

먼저 법적으로 허용된 기부를 받았을 경우 다음 <표 14>와 같은 내용을 보고해야 한다. 흥미로운 사실은 불법 기부에 대한 보고를 강하게 규제하고 있다는 점이다. 기부 액수뿐만 아니라, 돌려준 대상과 일자까지 기록해 보고하도록 한 것이다.

<표 14> 영국 정치자금 기부 유형과 보고 내용

| 기부 유형 | 합법적 기부 | 합법적 차입 | 불법적 기부 |
|-------|---|--|--|
| 보고 내용 | <ul style="list-style-type: none"> 기부자 이름, 주소 기부자가 기업일 경우 기업 등록 번호 기부액수 기부일자 사단법인일 경우 사무실 주소 | <ul style="list-style-type: none"> 채권자 이름, 주소 채권자가 회사일 경우, 회사 등록 번호 차입 규모 부채 시작일 부채 만기일 이자율 담보 여부 | <ul style="list-style-type: none"> 기부 액수와 가치 기부가 이루어진 방법 기부 받은 일자 돌려준 일자 돌려준 대상 |

<그림 12>는 영국에서의 정치자금 기부자 신상명세 보고 양식이다. 이름과 주소, 기부자의 지위와 회사일 경우 등록 번호, 기부의 유증(bequest)여부, 기부액수와 일자, 기부를 받은 사람 등을 기록하도록 하고 있다.

<그림 12> 영국에서의 기부자 신상명세 보고 양식

| | | | |
|---|------------------------------|-----------------------------|---|
| Party name | <input type="text"/> | Quarter/year | <input type="text"/> |
| B Accepted donations | | | |
| B1 Cash donations (cash, cheque, bankers order, credit card, other transfer) | | | |
| Number of entries made in this section | | | <input type="text"/> |
| Full name | <input type="text"/> | | |
| Address | <input type="text"/> | | |
| Town | <input type="text"/> | County | <input type="text"/> |
| | | Postcode | <input type="text"/> |
| Donor status | <input type="text"/> | Company reg. no. | <input type="text"/> |
| Bequest | Yes <input type="checkbox"/> | No <input type="checkbox"/> | (tick as appropriate) Cash amount £.pp <input type="text"/> |
| Date received | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| | dd | mm | yyyy |
| Date accepted | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| | dd | mm | yyyy |
| Received by | <input type="text"/> | | |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)

3) 선거 자금 지출 규제와 보고

이 밖에도 영국은 정당과 후보의 선거 자금 지출도 제한하고 있다(PPERA Part V. 75, 76, 79, 131). 즉 영국(UK) 의회 선거, EU 의회 선거, 국민투표(referendum)에서 정당과 후보 그리고 선거에서 특정 정당이나 후보를 위해 활동하는 비정당 단체의 자금 지출을 규제하고 있는 것이다. 지출제한은 ‘규제기간’(regulated period)에 지출되는 자금을 모두 포함한다. 의회 선거의 경우 적어도 선거일 전 365일이며, 다른 선거의 경우 대체로 4개월 간이다. 국민투표의 경우 보통 10주에서 6개월이다.¹⁴⁾

14) 후보자의 경우는 선거 기간을 “long campaign”과 “short campaign”으로 구분하고 있다. 각각의 선거운동 기간은 지출제한액이 상이하다. “long campaign”은 선거 전년도 12월경부터 정식 후보가 되는 기간으로 약 4개월간이다. “short campaign”은 정식 후보가 된 이후부터 선거일까지의 기간이다. 통상 정식 후보가 되어 선거운동을 시작하는 시점은 의회가 해산되기 25일전부터이다. 이때부터 선거일까지는 약 1.5개월이다. 선거비용제한액은 “long campaign”의 경우 약 £30,700(약 5,200만원), “short campaign”은 £8,700(약 1,500만원)을 고정 비용으로 하고 여기에 선거구 유권자 수에

정당의 경우 선거 자금 규제 기간은 통상 365일이다. 정당의 지출과 보고 규정은 두 가지로 유형화하여 규제 방식을 달리하고 있다. 하나는 정당 선거운동 지출이고 다른 하나는 후보자 지출이다. 전자는 정당과 정책을 알리는데 소요되는 비용이고, 후자는 소속 후보자의 당선을 위해 지출하는 비용이다.

정당의 정치자금 관련 책임자는 등록된 회계책임자(registered treasurer) 혹은 등록된 선거운동 담당자(registered campaign officer)이며, 보고는 선거 후에 이루어진다. 단 선거 이후 30일 이내에 모든 청구서를 받아야 하며, 60일 이내에 모든 지급이 이루어져 한다.

정당 회계책임자의 선거 자금 기록과 보고 사항은 다음과 같다.¹⁵⁾

- 지출내용
- 사용 용도
- 공급자의 이름과 주소
- 금액
- 미지급 상세 내역
- 명목지출(notional spending)
- £200(약 34만원) 이상 지출에 대한 영수증 혹은 청구서

4) 정치자금 모금과 지출 공개

PPERA Part III. 46에 의하면 정당의 회계보고는 ‘공적 감시’(public inspection)가 가능하도록 공개하도록 하고 있다. 이에 따라 영국 선거위원회(Electoral

일정액수를 곱한 금액을 합하여 산정한다.

15) 후보자의 경우 선거운동기간 자금 모금과 지출에 대해서는 후보에 의해 지명된 대리인(agent)이 주로 회계 책임을 진다. 지출은 대리인에 의해 수행되어한다(단 후보 개인은 £600까지만 지출이 가능하다). 대리인은 £20(약 3만 4천원)이상의 지출에 대해서는 영수증을 보관하고 제출해야 한다.

Commission)는 정당과 개인의 정치자금 모금과 지출의 상세 내역을 홈페이지를 통해 상시 공개하고 데이터베이스를 구축함으로써, 일반 유권자, 시민단체, 언론 등이 용이하게 접근해 정보를 얻을 수 있도록 하고 있다. <그림 13>는 선거위원회 홈페이지에 공개되고 있는 기부자 현황의 일부이다.

<그림 13> 기부자 현황

| Click for more details | Entity Name | Entity Type | Value ↑ | Accepted date | Rec'd by (AU) | Donor name | Donor status | Donation type | Received date | Reporting period |
|------------------------|---------------------------------------|-----------------|------------|---------------|---------------|---------------------------------------|----------------------------|---------------|---------------|------------------|
| C0240125 | Movement for Change | Regulated Donee | £60,000.00 | 12/01/2016 | | Lord David Sainsbury | Individual | Cash | 12/01/2016 | January 2016 |
| C0240438 | Conservative Christian Fellowship | Regulated Donee | £49,831.54 | 16/03/2016 | | Mr George Derek Fullerton | Individual | Cash | 15/03/2016 | March 2016 |
| N00240348 | Mr Barry Gardiner MP | Regulated Donee | £40,050.00 | 03/02/2016 | | Christine Lee & Co | Company | Non Cash | 03/02/2016 | February 2016 |
| C0240428 | The Rt Hon Mike Penning MP | Regulated Donee | £35,000.00 | 15/02/2016 | | Metropolitan International School Ltd | Other | Cash | 10/02/2016 | March 2016 |
| C0240443 | Mr Alistair Carmichael MP | Regulated Donee | £34,000.00 | 19/02/2016 | | Joseph Rowntree Reform Trust Ltd | Company | Cash | 25/01/2016 | March 2016 |
| C0240440 | Martyn Underhill | Regulated Donee | £30,000.00 | 03/09/2015 | | Mark Constantine | Individual | Cash | 01/09/2015 | March 2016 |
| C0240380 | Conservative Middle East Council | Regulated Donee | £25,000.00 | 23/02/2016 | | Mr Wael S Khoury | Individual | Cash | 19/02/2016 | February 2016 |
| C0240366 | Dan Jarvis MP | Regulated Donee | £16,800.00 | 04/02/2016 | | Martin Taylor | Individual | Cash | 04/02/2016 | February 2016 |
| C0240439 | Conservative Councillors' Association | Regulated Donee | £12,300.00 | 15/03/2016 | | LGA Conservative Group | Unincorporated Association | Cash | 15/03/2016 | March 2016 |
| C0240465 | Mr James Wharton MP | Regulated Donee | £12,000.00 | 04/03/2016 | | David Soley | Individual | Cash | 04/03/2016 | March 2016 |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)

<그림 14>와 <그림 15>는 위 화면에서 각각의 건을 클릭하였을 때 나타나는 기부 건 별 상세 내역을 보여주고 있다. 기부 형태와 금액, 그리고 기부 일자와 처리 일자, 기부자의 유형, 회사일 경우 회사명과 소재지 등을 상세하게 알 수 있다. 특이한 점은 기부자의 정보 보호를 위해 ‘주소’는 공개하고 있지 않는다는 것이다.

<그림 14> 기부자 상세 현황 - 기업

[Home](#) > [Donations](#) > Mr Alistair Carmichael MP, Cash (C0240443)

| Donation summary | |
|-------------------------|---------------------------------|
| Donation type: | Cash |
| Value: | £34,000.00 |
| Time period: | March 2016, Monthly (Donations) |
| Click for more details: | C0240443 |
| Reported date: | 18/03/2016 |
| Published date: | 16/04/2016 |

| Donation details | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| Regulated donee type: | MP - Member of Parliament |
| Position standing for: | |
| Received date: | 25/01/2016 |
| Accepted date: | 19/02/2016 |
| Is bequest?: | No |
| Is sponsorship: | No |
| Is aggregation?: | No |
| Accounting units as central party?: | No |

| Donor details | |
|-------------------|----------------------------------|
| Donor status: | Company |
| Donor name: | Joseph Rowntree Reform Trust Ltd |
| Company reg. no.: | The Garden House |
| Address line 1: | Water End |
| Town: | York |
| Postcode: | YO30 6WQ |
| Country: | United Kingdom |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)

<그림 15> 기부자 상세 현황 - 개인

[Home](#) > [Donations](#) > Movement for Change, Cash (C0240125)

| Donation summary | |
|-------------------------|-----------------------------------|
| Donation type: | Cash |
| Value: | £60,000.00 |
| Time period: | January 2016, Monthly (Donations) |
| Click for more details: | C0240125 |
| Reported date: | 03/02/2016 |
| Published date: | 16/02/2016 |

| Donation details | |
|-------------------------------------|------------|
| Received date: | 12/01/2016 |
| Accepted date: | 12/01/2016 |
| Is bequest?: | No |
| Is sponsorship: | No |
| Is aggregation?: | No |
| Accounting units as central party?: | No |

| Donor details | |
|----------------|----------------------|
| Donor status: | Individual |
| Donor name: | Lord David Sainsbury |
| Is anonymous?: | No |

출처 : 영국 선거위원회 홈페이지(www.electoralcommission.org.uk)

5) 불법 모금과 지출에 대한 처벌 장치

영국 선거위원회는 지금까지 정리한 정치자금 관련 법규에 대한 위반 행위를 적발할 경우 제재와 처벌 수단을 활용하고 있다(PPERA Part X, 146). 하나는 법원에 '제소'하는 것이고, 다른 하나는 자체적 결정에 의해 '제재'(sanction)하는 것이다.

첫째, 선거위원회는 정치자금과 관련한 법 위반 사례가 있을 경우 이에 대한 제재조치를 취한다. 법적으로 허용되지 않은 기부나 대출이 있을 경우 민사(civil law) 법원에 제소하며, 몰수 조치를 하도록 법원에 제소할 수 있다.

둘째, 자체적 처벌 장치인 '제재'이다. 이에는 벌금 조치 혹은 법 준수 촉구 조치, 복구 혹은 반환 조치 등이 포함된다. 먼저 벌금 조치의 경우 법 위반 정도에 따라 벌금의 수준을 달리하여 적용하고 있다. 먼저, '고정 벌금 조치(fixed monetary penalties)'의 경우 벌금 액수는 £200(약 34만원) 정도로 14일 이내에 납부하도록 하고 있다. 이 보다 법 위반 정도가 심한 경우에 적용하는 것은 '변동 벌금 조치(variable monetary penalties)로 £250(약 42만원) ~ £20,000(3천 4백만 원)의 벌금이 부과된다.

'법 준수 촉구 조치'는 법 위반 주체가 어떠한 행동을 취해야 하는지를 통지하여 재발 방지를 도모하는 수단으로 활용한다. '복구 혹은 반환 조치'는 법 위반 주체에 게 법 위반 이전 상태로 회복할 것을 통지하는 것이다. 이와 같은 조치들은 위의 벌금 조치와 병행해 활용할 수도 있다.

4. 한국 정치자금 제도 개선을 위한 몇 가지 시사점

1) 영국 정치자금 제도의 특징

지금까지 영국 정당의 정치 자금과 모금, 그리고 지출과 투명성 관련 규제와 제도를 현황과 함께 정리했다. 전체적으로 영국의 사례를 평가하면 다음과 같다. 첫째, 2000년 관련 제도 강화에도 불구하고 여전히 정치자금과 모금에 있어 ‘자유주의적’ 성격이 강하다고 할 수 있다. 먼저 ‘정치자금’ 혹은 ‘선거자금’의 범위를 매우 폭넓게 허용하고 있다. 정당 활동 및 선거 운동에 필요한 실질적 비용을 모두 정치자금으로 정의하고 있다. 또한 기부와 모금 제한액이 없다는 점도 그렇다. 법적으로 허용된 기부자 유형도 매우 폭넓다. 회사와 법인, 그리고 노동조합 등 단체도 기부할 수 있도록 하고 있다. 지출 또한 선거 비용 제한 규정을 제외하고는 비교적 자유롭게 하도록 보장하고 있다.

둘째, 정당에 대한 국고 보조금은 상대적으로 정당 재원에서 큰 비중을 차지하지 않는다. 즉 정당의 정치자금 조달은 국가가 아닌 사적 영역에서 이루어지고 있다는 점이 두드러진 특징이라고 할 수 있을 것이다. 또한 영국 정당의 재원 현황에서도 보았듯이, 상당 부분의 재원을 당비나 소액 기부가 아닌 고액 기부나 회사 및 노동조합으로부터의 기부에 의존하고 있다.

셋째, ‘투명성’ 규제, 즉 정치자금 기부에 대한 기록 및 보고와 관련된 제도는 상당한 정도로 규제적인 점이 특징이라고 할 수 있다. 일정 수준의 기부와 차입의 경우 매우 상세하게 그 내용을 기록하고 보고하도록 되어 있다. 특이한 것은 불법적인 자금에 대해서도 그 내용과 처리 결과를 상세히 보고하도록 한 점이다. 정치 자금 모금 현황에 대한 보고도 1년에 4회를 하도록 함으로써 실질적인 통제와 감시가 가능하도록 하고 있다. 물론 일정 금액 미만(£500 미만)은 정치자금에 포함시키지 않고, 보고 대상에서 제외함으로써 편법적이거나 음성적 기부가 가능할 수 있다는

단점은 있으나, 보고 내용의 구체성과 횡수에 있어서는 매우 높은 수준의 제도화가 이뤄졌다고 평가할 수 있을 것이다.

넷째, 투명성 확보를 위한 ‘공개’ 규정도 마찬가지이다. 접근성과 활용의 용이성이라는 측면에서 높은 점수를 받을 수 있을 것 같다. 영국 선거위원회에서는 각 정당으로부터 보고 받은 모금 내역과 지출의 구체적 내역을 홈페이지에 ‘상시적’으로 공개하고 있다. 또한 다양한 검색 도구를 활용할 수 있게 함으로써 매우 효과적으로 필요한 정보를 획득할 수 있도록 하고 있다. 이를 통해 일반 유권자나 시민단체, 언론 등이 어떠한 성격의 자금이 언제 누구에게로 제공되었는지를 쉽게 알 수 있는 것이다.

2) 한국 정치자금 제도의 특징과 제도 개선 방향

한국 정치자금 제도는 지금까지 살펴 본 영국 사례와는 매우 상이한 성격을 가지고 있다. 즉 영국의 경우 자금 기부, 모금 지출 등은 매우 자유주의적인데 반해 투명성은 강하게 규제하여 확보하고 있다. 그러나 한국의 경우 상반된 성격의 제도를 운용하고 있다. 먼저 정치 자금 모금과 기부 관련 제도는 여전히 규제적이다. 모금과 기부 한도를 두고 있으며(『정치자금법』 제11조, 제12조, 제13조), 기업과 노동조합 등 단체의 기부도 금지하고 있는 등 기부자 자격도 제한하고 있다(『정치자금법』 제31조). 그리고 그 동안 정당은 정치자금을 기부 받을 수 없었다. 또한 선거자금도 매우 좁게 정의하고 있다(『공직선거법』 제119조). 특히 『공직선거법』 제120조는 ‘선거비용으로 인정되지 않은 비용’을 나열하고 있으나, 대부분의 내용이 실질적으로 선거운동에 소요되는 내용이라는 점에서 문제다. 이러한 과도한 비현실적 규제는 결국 불법과 편법을 조장하는 결과를 가져올 수밖에 없다.

이와 같이 기부와 모금에서의 과도한 규제로 인해 한국 정당의 경우 영국과 달리 재원의 대부분을 국고보조금에 의존할 수밖에 없다. 예를 들어 2014년 중앙당

수입을 보면 새누리당의 경우 61%, 새정치민주연합은 56%를 국고 보조금으로 충당했다. 기탁금 수입을 함께 고려하면, 한국 정당은 수입의 60~70%를 공적 자금으로 충당하고 있는 것이다(중앙선거관리위원회 2015, p. 502). 이러한 한국 정당의 재정 구조는 정당과 시민과의 관계를 약화시키는 원인 중 하나이며, 이로 말미암아 정당의 정치적 기능이 정상적으로 작동하지 않고 있는 것이라고 할 수 있다.

반면 영국에 비해 한국의 투명성과 공개 관련 규제는 매우 미흡한 것으로 보인다. 먼저 선거의 경우 영국은 선거 운동 기간을 길게 규정함으로써 이 기간 동안 모금과 지출에 대해 보고하도록 하고 있다. 즉 선거에 소요되는 실질적 비용을 거의 통제하고 있는 것이다. 그러나 한국의 경우 선거 운동 기간을 단기로 규정하고 있어 실질적 자금의 유통과 지출 경로를 모니터링하거나 규제할 수 없는 상태이다.

공개 규정 또한 마찬가지이다. 영국의 경우 자금 기부와 모금 현황을 상시적으로 접근 가능한 방식으로 공개하고 있다. 그러나 한국의 경우 3개월 동안만 공고하도록 되어 있으며, 공개도 검색 등의 방법으로는 접근이 용이하지 않은 방식으로 이루어지고 있다(『정치자금법』 제42조). 또한 고액기부자에 대한 신상을 파악하기도 쉽지 않다. 『정치자금법』 제40조에 의하면, 정당이나 후원회 회계책임자는 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원(대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회의 경우에는 500만원)을 초과하여 수입을 제공한 자의 경우에는 성명·생년월일·주소·직업·전화번호와 수입일자 및 그 금액을, 그 이하 금액의 수입을 제공한 자의 경우에는 일자별로 그 건수와 총금액을 보고하도록 하고 있다. 그러나 이러한 정보로는 기부자의 소속이나 지위를 정확히 알 수 없어 실질적인 자금의 모니터링이 불가능한 경우가 대다수이다.

불법 자금에 관한 관리도 미흡하다. 예를 들어 『정치자금법』 제11조 ④항에 의하면 “후원회의 회계책임자는 제3항의 규정에 의한 익명기부한도액을 초과하거나 타인의 명의 또는 가명으로 후원금을 기부받은 경우 그 초과분 또는 타인의 명이나 가명으로 기부받은 금액은 국고에 귀속시켜야 한다.”라고만 규정하고 있다.

지금까지 논의한 바와 같이, 한국의 정치자금 제도 개선은 기부와 모금은 현재 보다 규제를 완화하는 방향으로, 반면 투명성과 공개는 규제를 강화하는 방향으로 나아가야 할 것으로 보인다. 특히 향후 정당 후원회가 부활할 경우 이에 대한 기부가 활성화되도록 하고 정당의 국고 보조금 의존도를 낮춰야 한다. 그래야만 정당과 시민들과의 관계가 강화되고 정당의 역할이 정상화될 것이다.

그러나 현재 제도에서 자금을 기부할 수 있는 자격을 매우 제한적으로 하고 있다는 사실은 정당 후원회가 부활한다고 하더라도 쉽게 변경하기 어려워 보인다. 예를 들어 법인과 단체의 기부 금지는 영국과 다른 한국의 정치부패에 대한 강한 불신에 의해 탄생한 제도로 당분간 유지될 수밖에 없어 보인다. 이 같은 관점에서 모금과 기부, 그리고 지출과 관련된 영국의 자유주의적 제도는 한국이 전적으로 받아들일기는 어려울 것이다. 특히 영국의 경우 소액기부자가 아닌 고액기부자와 법인, 단체에 재정 상당 부분을 의존하고 있다는 점을 고려할 때, 더욱 그렇다.

따라서 법인과 단체의 기부를 금지하고 있는 제도에서 한국의 정당 후원회는 소액 기부를 통한 모금 확대를 위한 자체적인 노력을 기울여야 할 것으로 보인다. 앞서 언급했던 International IDEA의 제언처럼, 공적 자금과 사적 자금의 적절한 균형이 정당의 지지기반 확대와 역할 강화에도 도움이 될 수 있을 것이다.

이를 위해서 두 가지 방법이 고려될 수 있을 것이다. 첫째, 국고보조금 지급 기준을 정당 후원회 모금액에 ‘매칭’하는 방식으로 변경해야 한다. 소액 다수 기부의 문화를 확립하기 위한 제도적 유인책으로서 영국과 달리 국가보조금에 대한 의존도가 높은 현실을 활용할 필요가 있다. 예를 들어 국가보조금 지급액의 일부를 독일과 같이 정당 후원회에 대한 소액 기부 모금액에 매칭하여 지급함으로써 정당후원회의 모금 활동과 노력을 제도적으로 유인할 필요가 있어 보인다.

둘째, ‘환불제도’(refund system)을 도입해 시민들의 소액 기부에 대한 인센티브를 제도화해야 한다. 현재는 ‘세액공제’(tax credit) 방식으로 기부 활성화를 유도하고 있다. 10만원까지는 전액 세액공제를, 10만원으로 초과하는 금액부터

3,000만 원 미만까지는 15%, 3,000만 원 이상은 기부금액의 25%의 범위에서 정치자금 기부액에 대한 세액공제를 받고 있다(『조세특례제한법』 제76조). 그러나 이 제도는 학생, 전업 주부, 퇴직자 등 세금신고를 하지 않는 다수의 유권자들에게는 혜택이 돌아가지 않는 제도이다. 따라서 환불제도를 통해 소액을 기부할 경우 세금신고를 하지 않더라도 일정 기간 이후에 전액을 돌려받는다면, 많은 유권자들이 소액 기부에 참여할 수 있는 동기를 부여받게 될 것이다.

물론 이와 같은 정당 후원회의 활성화는 시민들의 정당에 대한 신뢰 회복에 근거할 때 그 목적을 이룰 것이다. 이를 위해서는 모금과 지출의 ‘투명성’을 확보함으로써 정치자금에 대한 국민들의 부정적 인식을 변화시켜야 한다. 그러나 정치자금의 투명성 확보 부분 - 예를 들어 정치자금 조달 내역 보고와 공개 - 에서 한국의 정치자금법은 여전히 낮은 점수를 받고 있다. 따라서 이에 대한 개선이 무엇보다도 먼저 이루어져야 할 것으로 보이며, 영국의 투명성 관련 제도는 좋은 출발점을 제공해줄 것이라고 생각된다.

이를 위해서는 회계보고의 구체성과 적시성, 그리고 접근성이 보장되는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다. 일정 금액이상을 기부한 고액 기부자의 신상 명세는 현재보다 구체적으로 기록되고 보고되어야 한다. 또한 영국 사례에서 보는 바와 같이 고액의 익명 기부, 출처를 알 수 없는 기부도 그 구체적인 액수와 기부 경로, 기부 날짜를 보고하도록 하여야 한다. 보고 기간도 현재의 1년 1회에서 분기별 1회로 하여 정치자금 유통 과정을 적시에 모니터링할 수 있도록 해야 한다. 회계보고 내용을 상시적으로 접근 가능도록 공개해야 하며, 그 방식도 일반 시민이나 언론, 그리고 시민단체 등이 쉽게 검색하여 정보를 획득할 수 있는 방향으로 개선되어야 한다. 또한 정당 자체적으로 모금과 지출에 대한 기록 내용과 방식을 투명성을 제고하는 방향으로 내규화하고 회계 감사도 기업 수준으로 강화함으로써 정당에 대한 시민들의 신뢰를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것이다.

III. 사례연구: 독일과 일본 정당자금 조달, 지출 그리고 투명성 강화

1. 정당후원회 부활과 사례연구

2015년 12월 정당후원회 금지에 대한 헌법재판소 헌법불합치 결정에 따라, 2017년 정당후원회가 부활하게 되었다(헌법재판소 2015.12.23 결정 2013헌바168, 개정시한 2017. 6. 30). 이번 헌법재판소의 결정은 정당후원회 금지가 정당 활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유를 지나치게 침해한다고 보았기 때문이다. 2017년 6월 정당후원회 부활함에 따라, 정치자금의 조달, 지출, 그리고 투명성 확보 등 다양한 차원에서 정치자금제도에 대한 검토의 필요가 있다. 즉 정치자금 조달의 차원에서 정당후원회 후원금, 국고보조금, 기탁금 등 현행 정치자금 조달에 관한 사항이 전반적으로 재논의 되어야 할 필요가 제기되고 있다. 또한 정치자금 투명성 확보의 측면에서 정당후원회 모금액, 국고보조금의 수입과 지출 등에 관한 투명성 확보 방안이 논의되어야 할 필요가 있다. 또한 정당후원회 구성 등에 관한 자체적 사항뿐만 아니라 정당의 자생성을 높일 수 있는 방안, 예를 들어 매칭펀드제 도입 등에 대해서도 논의할 필요가 있다. 나아가 시도당을 비롯한 구·시·군당 설치 허용 등 정당 조직개편 논의와 병행하여, 이들 지역정당의 정치자금 수입과 지출에 대한 원활한 조달과 지출에 대한 투명성 확보 방안에 대한 연구가 필요하다.

이와 같은 문제의식에서 이 장은 정당 후원금으로 표시되는 국민의 정치적 표현의 자유를 확보하면서, 정치부패의 가능성을 낮출 수 있는 투명성 방안을 강구하고자 한다. 이를 위하여 이 장은 독일과 일본의 사례를 통하여 한국에의 시사점을 찾고자 한다.

독일과 일본을 사례로 선택한 이유는 양국 모두 의원내각제 국가이고 국고보조

금이 정치자금의 주요 출처임에도 불구하고, 정치자금에 대한 시각 차이와 이에 따른 정치자금제도 구성의 차이가 있기 때문이다. 독일의 경우 정치자금을 표현의 자유에 해당하는 영역으로 바라보고 있으며, 따라서 조달과 지출의 투명성 확보에 주력하고 있다. 반면 일본의 경우 정치자금을 규제해야 될 영역으로 바라보고 있으며, 조달과 지출의 투명성 확보와 더불어 정치자금의 규제에 방점을 두고 있다. 따라서 독일의 경우 정당 간 기회의 평등이 보장된다면, 선거운동을 포함한 정치자금 영역에 있어서 자유를 강조하고 있다. 반면 일본의 경우, 엄격한 규제를 통한 균등을 추구하며, 선거비용을 포함한 다양한 영역에 있어서도 법률에 의한 규제를 강조하고 있다(김현태 2007).

본 연구는 유사한 정치체제에서 상이한 정치자금제도를 채택하고 있는 독일과 일본의 사례를 비교함으로써, 다가올 정치후원회 부활에 대비한 방안을 강구하고자 한다. 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 각 국가에 있어서 정치후원회에 대한 정치자금의 수입과 지출에 관한 제도를 서술하고자 한다. 이후, 정당후원회 수입의 주요 수입원인 국고보조금 운용에 관한 제도, 특히 정당의 자구적 노력이라는 측면에서 제도의 운용을 살펴보고자 한다. 끝으로 독일과 일본 정치자금제도의 장단점을 고려함으로써, 한국 정당후원회 부활에 따른 제도적 구상(構想)과 개정 시안(試案)을 제시하고자 한다.

2. 표현의 자유가 중심인 정치자금제도: 독일

1) 독일의 정당후원회 제도

독일의 정치자금제도는 나치당이 언론 및 중공업 등으로부터 막강한 재정적 지원을 받음으로써 이들의 정치적 영향력이 지나치게 확대되었다는 반성에서부터 시

작되었다(유진숙 2009). 이러한 반성을 토대로, 반정당적 정치문화 해소를 위한 방안으로 소액 다수의 정당후원회 활성화와 정당에 대한 국고보조금 지원에 동의하기에 이르렀다. 즉 정당의 헌법적 지위를 확보하고 정치부패를 방지하는 차원에서 국고보조의 정당성에 대한 동의를 도출했다(유진숙 2009). 또한 정당후원회에 대한 기부금액의 한계를 없애고 소액 기부를 촉진하는 제도를 선택함으로써 정당후원회를 활성화하고자 했다(안청시 2002; 이승현 2013; 유진숙 2009). 무엇보다도 이와 같은 동의는 정치자금 스캔들과 같은 사건에 따른 결과이기 보다는, 정당 간 ‘협의’에 따른 결과라는 점에서 의미가 있다(유진숙 2012).

독일 정당의 주요 수입원은 국고보조금, 정당후원회 기부금 그리고 당비이다. 국고보조금 지급이 당원에 의한 당비와 정당후원회 기부금에 따라 배분되기 때문에, 당비와 기부금의 비율, 그리고 국고보조금 비율은 상호 연동되어 있다.

<표 15> 독일 정당의 재정구성

| 연대 | 당비 | 기부금 | 국고보조금 | 기타 |
|--------|------|------|-------|------|
| 1960년대 | 19.8 | 26.2 | 37.8 | 16.2 |
| 1970년대 | 26.7 | 27.3 | 30.4 | 15.6 |
| 1980년대 | 31.4 | 22.8 | 33.5 | 12.3 |
| 1990년대 | 36.9 | 20.6 | 30.5 | 12.0 |
| 2000년대 | 38.5 | 19.9 | 32.2 | 9.4 |
| 전체 평균 | 30.7 | 23.4 | 32.9 | 13.0 |

출처: Koß (2008), p. 118. 유진숙(2012) <표 2>에서 재인용.

1960년대 국고보조금 제도가 도입된 이후, 국고보조금은 정당의 주요 수입원으로 자리 잡고 있다. 물론 정당들 간의 기부금 차이로 인하여 도입된 다른 지원들(회계균등지원금, 기본지원금, 정당재정지원금, 정당교섭단체에 대한 지원, 세금면제 혜택 등)까지 포함하면 1980년대 국고보조금 의존율은 60% 이상을 상회한다(유진

숙 2012). 그러나 일반적으로 국고보조금을 협의의 범주, 즉 직접적인 정당 국고보조금만을 의미하는 경향에 따라 볼 때, 독일 정당의 국고보조금 의존율은 30% 안팎의 규모이다.

정당의 수입원 중 간과 할 수 없는 부분은 정당후원회에 대한 기부금과 당비이다. 이 두 부분의 비율을 합하면, 정당 수입 중 약 50%를 차지하고 있다. 또한 정당후원회 기부금 구조를 분석한 코스에 따르면, 기부금 중 개인 소액 기부가 압도적인 비율을 차지하고 있어(KoB 2008, 유진숙 2012, 256쪽에서 재인용), 소액 다수의 정치자금제도가 형성되고 있는 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 나아가 당비 비중 또한 국고보조금 제도 도입 이후 꾸준히 증가하는 추세로서 정당후원회 기부금 비율을 앞서고 있다.

1994년 정당법 개정을 통하여 안착된 독일 정당후원회 제도의 특징은 정당후원회에 대한 기부금 제한액과 정당후원회의 모금 한도액이 없다는 점이다. 물론 독일 또한 소액 기부금을 장려하고 고액 기부금을 규제하는 원칙을 견지하고 있다(안청시 2002). 그러나 표현의 자유를 강조하는 독일의 정치자금제도는 정치부패의 가능성을 국고보조금 지급과 정치자금 투명성 확보를 통해 해소하고자 노력하고 있다. 이는 법인에 의한 정당후원회 기부도 마찬가지이다.¹⁷⁾

독일 정치자금제도의 기초는 소액 기부금을 장려하고 고액 기부금을 규제하는 것이다(안청시 2002). 그러나 기부자의 기부금액을 제한하거나 정당후원회의 모금 한도액을 규제하는 것은 정치적 표현의 자유를 훼손할 가능성이 있기에, 기부금액 및 모금한도액을 설정하지 않고 있다(안청시 2002; 유진숙 2009). 다만 독일은 소액 기부금 촉진 제도를 통하여 소액 다수의 기부금 문화를 정착시키고자 노력하고 있다.

16) 예를 들어, 1991년부터 1998년까지 개인 소액 기부가 차지하는 비율은 85%에서 90%였다(유진숙 2012, 256쪽).

17) 법인의 정당후원금 지급이 경제적 불평등을 정치적 불평등으로 전이한다는 의견이 있으나, 현실적 실행의 어려움으로 금지 보다는 규제로 방향성을 정하였다. 단 공기업의 정당후원금 기부는 금지되어 있다.

기부자 차원에서 소액 기부금을 촉진하기 위한 제도는 세제 혜택이다. 정치자금 기부에 따른 세제 혜택은 세액감면과 과세기준이 되는 소득공제 두 가지이다 (이승현 2013). 전자의 경우, 소득세법 제34g조 제2항에 따라 기부금의 50%까지를 세액감면해주는 것을 원칙으로 하되, 연간 최대 825유로까지만 세액을 감면해준다. 단 부부 합산의 경우, 세액감면액은 최대 1,650유로이다. 또한 정당후원회 기부금에 대해서는 소득공제 혜택도 있다. 정당후원회 기부금이 세액감면액을 초과할 경우, 초과하는 부분에 대해서는 연간소득의 20%의 범위 내에서 소득공제해주는 것을 원칙으로 한다, 최대 연간 1,650유로까지이다. 단, 부부합산의 경우는 최대 3,300유로까지 소득공제한다. 다만, 고액 기부금을 규제하기 위하여, 정당에 대한 기부금의 소득공제는 연간 1,650유로까지 인정하며, 부부 합산의 경우, 소득공제액은 3,300유로까지 인정한다(소득세법 제10조b 제2항).

개인과 같이, 법인도 기부하는 금액에 있어서는 제한이 설정되어 있지 않다. 다만 개인 기부금에 대한 촉진제도와 달리 법인에 대한 기부 촉진제도는 마련되어 있지 않다.

정당 차원에서도 소액 기부금을 촉진하는 제도를 마련하고 있다. 후술하는 바와 같이, 국고보조금은 정당 득표수와 정당의 수입에 따른 매칭펀드 원칙에 따라 지급된다. 이때 정당의 수입이란 당비 및 정당후원회에 대한 기부금을 의미하며, 당비 및 기부금 금액 1유로당 0.38 유로에 해당하는 보조금을 정당에 지급한다. 단, 자연인으로서 기부금이 3,300유로가 넘는 경우 초과금액은 매칭펀드 대상에서 제외되며, 법인에 의한 기부금은 매칭펀드 대상에서 제외된다. 국고보조금에 대한 매칭펀드 방식 지급은 정당으로 하여금 3,300유로 이하 기부자로부터 기부금을 받도록 유도하고 있다.

기부금과 같이, 정당에 의한 정치자금 지출액수에 있어서도 특별한 제한이 설정되어 있지 않다. 또한 정당 정치자금의 주요 사용처도 조직운영비와 선거비용으로 보고되고 있다. 즉 선거가 없는 해에는 총지출의 60%가 조직운영비에 사용되는 반면, 선거가 있는 해에는 선거비용 지출이 총 지출의 40% 수준에 이르러 조직운영비가 상대적으로 감소되는 것으로 보고되고 있다(안청시 2002).

2) 독일의 국고보조금 제도

독일 국고보조금의 제도적 틀은 1992년 헌법재판소 판결과 1994년 정당개정법을 토대로 두고 있다. 국고보조금의 주요 원칙은 정당 국고보조의 원칙, 시민사회 근거의 원칙, 평등의 원칙이다(유진숙 2009, 245-246쪽). 정당 국고보조의 원칙이란 정당은 국민의 정치적 의사형성에 개입하는 조직으로서 국가와 시민사회의 매개체 역할을 하기에, 국가는 정당의 전반적인 활동에 대한 부분적 보조를 해야 한다는 것이다. 두 번째 원칙인 시민사회 근거의 원칙이란 정당은 당원 및 시민들에게 의존해야 함을 의미한다. 이는 정당이 국고보조에 전적으로 의존함으로써 당원과 시민들로부터 괴리되는 것을 방지하기 위한 것이다. 끝으로 평등의 원칙이란 모든 정당에게 최소한의 정당 건립 및 유지 그리고 이의 활동 가능성을 보장해야하는 원칙이다. 물론 이때의 평등이란 기회의 평등을 의미하는 것으로서 불균등한 재정 조건이 극대화 되는 것을 방지하기 위한 평등을 의미한다.

국고보조금 수혜 자격은 연방의회선거나 유럽의회선거에서 전체 유효투표의 0.5% 이상을 획득하거나, 주 의회선거에서 1% 이상 획득한 정당, 또는 직접 출마자에 대해서는 1기표 선거구에서 유효투표의 10% 이상을 획득한 정당이다(안청시 2002; 배정범 2012; 이승현 2013).

정당에 대한 국고보조금 지급은 지급의 상대적 상한선과 절대적 상한선 하에서, 매칭펀드 원칙에 따라 지급된다. 상대적 상한선이란 정당에 대한 국고보조가 정당이 자체적으로 모금한 정치자금의 총액을 넘어서는 안 된다는 것을 의미한다. 즉 국고보조의 금액은 정당 총 수입의 50% 이내이어야 한다(정당법 제18조 제5항). 이는 정치자금조달에 있어서 국고보조 보다 정당의 자체적인 정치자금 모금이 우선시 되어야 한다는 것을 의미하며(유진숙 2009), 이에 따른 정당별 국고보조금액의 차이는 수용할 있다는 것을 의미한다.

절대적 상한선은 국가가 모든 정당에게 지급하는 국고보조금의 총액이 제한되

어 있다는 것을 의미한다. 예를 들어, 모든 정당에게 최대로 지급될 수 있는 국가보조금의 연간 최대 한도액은 2011년 1억 4,190만 유로, 2012년 1억 5090만 유로였다. 이 액수는 물가지수와 연동하여 변동된다. 절대적 상한선을 설정한 이유는 정당에 대한 국고보조가 정당의 기능성을 유지하는 최소한의 범위에서만 지급되어야 한다는 점을 의미한다(유진숙 2009).

끝으로 국고보조금 지급의 주요 원칙은 정당의 자구적 노력에 따라 국고보조금이 지급되어야 한다는 것이다. 독일의 국고보조금은 정당법 제18조에 따라 정당 득표수와 정당의 수입에 따라 매칭펀드의 형식으로 지급된다(안청시 2002; 이승현 2013).¹⁸⁾

정당에 대한 국고보조금 지급은 정당 비례대표명부 득표수와 정당의 수입에 따라 지급된다. 정당비례대표명부 득표수에 따른 국고보조금 지급은 400만 표까지는 유효득표수 1표당 0.85유로를, 그 이상의 표에 대해서는 1표당 0.70유로가 지급된다. 만약 정당의 비례대표명부가 없는 주(州)에서는 하나의 선거구 또는 투표구에서 얻은 유효득표수 1표당 400만 표까지는 0.85유로를, 그 이상에 대해서는 0.70유로가 지급된다.

정당의 수입은 당비(일반당원당비, 의원특별당비) 및 정당 기부금을 의미한다. 정당의 수입에 따른 국고보조금 지급은 당비 및 정당 기부금 금액 1유로당 0.38유로에 해당하는 보조금을 정당에 지급한다. 단, 자연인으로서 기부금이 3,300유로가 넘는 경우, 초과 금액은 매칭펀드의 대상에서 제외된다. 이와 같은 방식에 따라 지급된 정당의 국고보조금 의존비중은 <표 16>과 같다.

18) 일반적으로 국가보조금과 선거공영제는 주요 정당의 카르텔을 초래한다는 지적이 있으나, 매칭펀드 원칙의 도입으로 이를 완화하고 군소정당 진입을 유리하게 한다는 평가가 있다(안청시 2002).

<표 16> 독일 정당 수입 중 국고보조금의 비중

(단위: 유로, 괄호 안은 %)

| 정당명 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| CDU (기독교 민주연합) | 43,593,639.91 (29) | 41,905,936.83 (26) | 42,892,692.46 (31) | 44,641,547.45 (42) |
| SPD (사회민주당) | 43,488,488.95 (26) | 39,637,451.42 (23) | 38,975,194.80 (26) | 42,407,424.88 (27) |
| Die Linke (좌파연합) | 9,465,698.47 (38) | 10,705,921.97 (39) | 10,835,567.16 (39) | 12,130,761.23 (42) |
| Grüne (녹색당) | 10,209,852.21 (37) | 11,095,447.40 (36) | 11,415,217.32 (37) | 13,814,822.37 (38) |
| CSU (기독교 사회연합) | 11,280,535.48 (22) | 11,708,611.00 (28) | 9,610,057.63 (27) | 10,411,577.43 (28) |
| FDP (자유민주당) | 10,138,015.16 (32) | 12,644,177.22 (29) | 13,403,479.99 (39) | 13,588,556.74 (40) |

출처: 이승현(2013, 13쪽)을 재구성한 표임.

<표 16>의 주요한 특징은 정당의 규모에 관계없이 정당의 국고보조금 의존비율이 유사하다는 것이다. 2013년 선거에 따른 독일 연방의회 의석수를 볼 때, 독일의 주요 정당은 기독교 민주연합(631석 중 255석)과 사회민주당(193석)이었다.¹⁹⁾ 그 뒤를 이어 좌파연합(64석), 녹색당(63석), 그리고 기독교 사회연합(56)이 있었다.²⁰⁾

19) 위키피디아(https://ko.wikipedia.org/wiki/독일의_정당_목록), 방문일은 2016년 6월 22일임.

이들의 정당 수입 중 국고보조금 비율을 보면, 2008년의 경우에도, 2009년의 경우에도, 2010년의 경우에도, 2011년의 경우에도 주요 정당의 비율이 소수 정당에 비해 높다고 볼 수 없었다. 또한 연도에 따라 다소의 차이는 있었으나 대체로 30% 안팎의 의존비율을 보이고 있었다. 이와 같은 점은 정당 총 수입의 50% 이상은 정당의 자체적 노력에 기인해야하는 독일의 국고보조금 제도에서 기인한 것이라 볼 수 있다.

3) 독일의 정치자금 공개 제도

독일은 정치자금 투명성 확보를 강조하고 있다. 개인의 무제한적 기부, 법인에 의한 기부 허용 등과 같은 정치적 표현의 자유는 확보하되, 이러한 사적 기금에 대한 투명성을 확보함으로써 정당에게 정치자금의 수입에 따른 책임을 묻도록 제도화한 것이다. 물론 사적 기금 의존도를 낮추기 위한 국고보조금 제도는 앞서의 설명과 같다.

정치자금 공개 제도에 따라, 정당후원회의 수입과 지출 보고는 의무화되어 있으며, 이의 내역은 인터넷에 상시 공개된다. 이와 같은 정치자금 공개의 근거는 1983/84년 기본법 개정에서 제시된 것처럼 정당이 공공자금을 사용할 경우, 이를 납세자에게 보고할 의무가 있다는 데에 있다.

정치자금 기부에 따른 공개의 주체는 정당이다. 개인 기부자의 경우, 연간 1만 유로 이상 기부자는 연말에 의회공보를 통한 실명 및 액수가 공개된다. 단, 5만 유로 이상 기부자는 정치자금의 기부 내역이 즉시 공개된다. 법인의 경우, 연간 12,000 유로 이상 기부한 경우 실명 및 액수 공개된다.

정당은 수입과 지출에 대하여 회계보고서를 작성하여 연방의회에 제출해야 한다(배정법 2012). 정당의 수입과 지출에 대한 회계보고 의무는 정당에게만 있으

20) 자유민주당은 2013년 독일 하원의원 선거에서 1석도 얻지 못해 원내 진입에 실패했다.

며,²¹⁾ 회계보고서는 회계연도 말까지 작성하여 연방의회에 제출해야 한다(정당법 제3조 제1항; 배정법 2012에서 재인용). 제출방식은 문서형태이다. 회계보고서에는 당원 당비, 자연인의 기부금, 법인의 기부금, 국고보조금 등에 대한 항목이 있다. 제출된 정당후원회의 회계보고서는 매년 2월, 2년 전까지의 회계보고서가 연방의회 공식문서로서 공개된다. 예를 들어, 2012년 2월 14일에는 2010년의 회계보고서가 공개된다.

정당의 수입과 지출에 대한 공개는 일부 공개가 아닌 회계보고서 서식 내 모든 내용을 공개를 원칙으로 한다. 투명한 정치자금 운영과 개인정보 노출이라는 상충되는 가치로 인해, 연간 10,000유로 이하 기부금의 경우 기부자 정보 제출의 의무가 없다. 다만 정당 기부금 및 소속 정당 의원들에 의한 기부금이 연간 총 10,000유로를 초과하는 경우, 기부자의 성명, 주소, 전체 액수를 함께 기재하여 신고하되, 대중에게는 공개되지 않는다. 그러나 개별 건당 50,000유로가 넘는 기부금의 경우, 기부금 수령 즉시 연방의회 의장에게 후원자의 성명, 주소, 전체 액수를 공개하고, 연방의회 공식문서로 이를 대중에게 공개해야 한다(배정법 2012).

독일 정치자금제도에는 정당후원회에 대한 감사제도가 있다. 예를 들어, 연방대통령은 국고보조금에 대해 심사할 수 있는 독립된 전문가 위원회를 소집할 수 있다(정당법 제18조 제6항). 또한 연방 차원의 정당재정위원회와 주 차원의 정당재정감독부, 특히 주의 정당재정감독부는 기업의 불법기부를 감시하고 불법행위 발각 시 공개입찰에서 제외하는 기능을 수행함으로써 투명한 정치자금 조달을 감시하는 역할을 하고 있다(안청시 2002).

그렇지만 독일의 정당후원회 제도에 문제점이 없는 것은 아니다. 국고보조금에 의한 정치부패의 방지와 정치자금 투명성 확보를 강조하는 독일의 정치자금제도 또한 투명성이 미흡하다는 지적을 받고 있다(안청시 2002). 특히 미국의 경우와 달리,

21) 연방의회 의원의 경우, 자신에게 기부된 개인적 후원금을 별도의 회계장부에 정리할 의무는 있지만 보고할 의무는 없다. 단, 1회 기부금 또는 동일한 기부자의 연간 기부금이 10,000유로를 넘는 경우 그 액수와 출처를 연방의회 의장에게 신고해야 하며, 이 내용은 연방의회 의장을 통해 공표된다(배정법 2012).

정당후원회에 대한 정치자금 보고가 문서형태로 진행됨에 따라, 선거에 있어서 정치자금에 대한 판단이 유보되는 문제점을 안고 있다. 또한 독립적 통제기구의 권한이 미흡하다는 지적도 있다. 예를 들어, 연방차원에서 구성된 정당재정위원회의 통제와 권고에 대한 강제력이 미흡함에 따라, 권고가 단지 권고만으로 끝나는 등 통제력이 미흡하다는 지적이 제기되고 있다(안청시 2002).

3. 규제중심의 정치자금제도: 일본

1) 일본의 정당후원회 제도

일본의 정치체제는 독일과 같이 정당의 역할이 중심이 되는 의원내각제이다. 그러나 정치자금에 대한 시각은 상이하다. 독일의 경우 정치자금을 정치적 표현의 자유의 수단으로 간주하는 반면, 일본은 정치자금을 규제의 대상으로서 바라보고 있다. 이와 같은 시각 차이는 일본에서 발생한 다양한 정치자금 스캔들, 예를 들어 1980년대 말 리쿠르트사건, 1990년대 초 사가와규빈 스캔들 등으로 인해 정치자금은 정치부패의 온상이며, 따라서 규제의 대상으로 간주되고 있다.

일본은 정치부패를 억제하기 위하여 정당에 대한 정당교부금(국고보조금의 일본 명칭) 제도를 신설했다(이애림 2013). 일련의 정치자금 스캔들은 후보자에 대한 기업·단체 기부금 금지를 규정하고, 정당에 대한 정당교부금 지급이라는 「정당조성법」을 1994년 제정하게끔 했다(고선규 2012).²²⁾

일본의 정치자금제도는 「정치자금규정법」, 「공직선거법」 그리고 「정당조성법」에 규정되어 있다. 정치단체에 의한 기부금 모금 규정은 「정치자금규정법」에 의해 규정되고 있으며, 선거운동에 관한 정치자금은 「공직선거법」에 의해 규정되어 있으

22) 단, 여기서 유념할 점은 후보자에 대한 기업·단체 기부금은 금지되었지만, 정당에 대한 기업·단체 기부금은 여전히 허용되고 있다는 것이다.

며, 정당교부금은 「정당조성법」에 의해 규정되어 있다(고문현 2013).

일본 정당의 주요 수입원은 독일과 유사하게 당비, 기부금, 정당교부금, 기타 수입 등이다. 2013년과 2014년 일본 정당의 수입 구성비는 <표 17>과 같다.

<표 17> 일본 정당의 수입 구성비

(단위: 천엔, %)

| | 수입액 | | 당비 | 기부금 | | | | 사업수익 | 차입금 | 본부 지부교부 금수입 | 기타수입 | | |
|-----------|------|------------|-----------|---------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-------------------|------------|-----------|------------|
| | 2014 | 2013 | | 개인 | 법인기 타단체 | 정치단체 | 정당의 명기부 | | | | 계 | 정당교부금 | 기타 |
| 자유 민주당 | 2014 | 23,427,647 | 803,325 | 344,700 | 2,224 | 2,300,000 | 2,646,924 | 355,320 | 1,000,000 | | 15,783,660 | 2,838,418 | 18,622,078 |
| | 구성비 | 100.0 | 3.4 | 1.5 | 0.0 | 9.8 | 11.3 | 1.5 | 4.3 | | 67.4 | 12.1 | 79.5 |
| 민주당 | 2013 | 232,980,14 | 787,972 | 328,500 | | 2,050,000 | 2,378,500 | 347,179 | | | 15,058,582 | 4,725,781 | 19,784,363 |
| | 구성비 | 100.0 | 3.4 | 1.4 | | 8.8 | 10.2 | 1.5 | | | 64.6 | 20.3 | 84.9 |
| 민주당 | 2014 | 7,789,943 | 232,757 | 1,851 | 2,122 | | 3,973 | 4,299 | | 25,294 | 6,692,883 | 830,737 | 7,523,620 |
| | 구성비 | 100.0 | 3.0 | 0.0 | 0.0 | | 0.1 | 0.1 | | 0.3 | 85.9 | 10.7 | 96.6 |
| 공명당 | 2013 | 9,426,548 | 218,508 | 1,861 | 1,000 | | 2,861 | 4,272 | | 39,534 | 7,774,944 | 1,386,429 | 9,161,373 |
| | 구성비 | | 2.3 | 0.0 | 0.0 | | 0.0 | 0.0 | | 0.4 | 82.5 | 14.7 | 97.2 |
| 사회 민주당 | 2014 | 13,138,066 | 1,277,092 | 12,440 | 8,910 | 1,760 | 23,110 | 8,553,911 | 149,733 | | 2,600,037 | 534,184 | 3,134,221 |
| | 구성비 | 100.0 | 9.7 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.2 | 65.1 | 1.1 | | 19.8 | 4.1 | 23.9 |
| 사회 민주당 | 2013 | 1,426,053 | 1,293,340 | | | 306,707 | 306,707 | 9,096,921 | 296,016 | | 2,574,747 | 699,321 | 3,274,068 |
| | 구성비 | | 9.1 | | | 2.1 | 2.1 | 63.8 | 2.1 | | 18.0 | 4.9 | 22.9 |
| 민주당 | 2014 | 974,106 | 147,200 | 5,985 | | | 5,985 | 337,933 | | 703 | 429,138 | 53,147 | 482,285 |
| | 구성비 | 100.0 | 15.1 | 0.6 | | | 0.6 | 34.7 | | 0.1 | 44.1 | 5.5 | 49.5 |
| 민주당 | 2013 | 1,080,316 | 155,190 | 6,010 | | | 6,010 | 363,985 | | 2,506 | 494,344 | 58,282 | 552,626 |
| | 구성비 | | 14.4 | 0.6 | | | 0.6 | 33.7 | | 0.2 | 45.8 | 5.4 | 51.2 |

출처: 2015년 정치자금수지보고서 개요(http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html, 방문일: 2016년 5월 17일)

일본 정당의 주요 수입원은 정당교부금, 정치단체에 의한 기부금 그리고 당비이다. 특히, 일본 정당의 정당교부금 의존율은 주요 정당인 자유민주당의 경우 60%를 상회하고 있으며, 민주당의 경우 80%를 상회하고 있다. 반면 소수 정당인 공명당과 사회민주당의 경우, 주요 정당과 비교해서 낮은 정당교부금 의존율을 보이고 있다. 소수 정당의 경우, 정당에 의한 사업수익과 당비가 주요한 비중을 차지하고 있으며, 당비 또한 주요 정당에 비해 높은 수치를 나타내고 있다.

<표 17>에서 주목할 또 다른 점은 정당의 수입원 중 정치단체에 의한 기부금이 차지하는 비중이다. 일본에서 정치단체란 정당, 정치자금단체(정당을 위해 자금 지원을 목적으로 구성되고 정당에 의해 지정된 단체), 그 밖의 정치단체(공직후보자 자금관리단체, 정치자금 파티개최단체 등)를 의미한다(고문현 2013, 234쪽). 즉 정당의 수입원 중 정치단체 비중은 정당의 수입원 중 정당에 의한 자구적 노력으로 간주할 수 있다. 그렇지만 <표 17>에 제시된 바와 같이, 그 비중은 자유민주당을 제외한 정당에 있어서 상당히 미흡한 수준이다. 이와 같은 점은 당비에서도 여전히 나타나고 있다. 주요 정당인 자유민주당의 당비 비중은 3.4% 정도이며, 민주당의 경우도 2013년 2.3% 그리고 2014년 3.0%였다. 이와 같이 정당의 자구적 노력이 저조한 이유는 정당에 의한 자금 마련이 정당교부금이나 다른 기타 정치자금과 연동되지 않고 있기 때문이다. 즉 일본의 정당교부금 지급은 독일과 달리 의원수와 득표수 비율에 따라 연동되고 있기 때문에, 주요 정당은 자구적 노력 없이도 정당교부금을 지급받을 수 있다.

일본 정당후원회 제도의 주목할만한 특징은 기부자의 기부한도 금액은 있으나, 정당 모금액에는 한도가 규정되어 있지 않다는 점이다. <표 18>에 제시된 바와 같이, 정당 및 정치자금단체는 개인, 회사, 노동조합, 기타 단체로부터 기부금을 받을 수 있으며, 그 액수는 기부자 유형에 따라 차이를 보이고 있다. 예를 들어, 개인은 연간 2,000만엔을 정당 및 정치자금 단체에 기부할 수 있다. 따라서 정당의 모금액이 제한되어 있지 않다는 점을 고려할 때, 정당은 사적 기금을 충분한 정도로 마련

할 수 있는 환경에 처해 있다.

<표 18> 일본의 기부금 제도

| 기부자 | 수령자 (한도 관련 요소) | | 연간한도액 |
|--------------------|-----------------------------|----------------------|----------|
| 개인 | 정당 및 정치자금단체 | | 2,000만 엔 |
| | 자금관리단체 등 그 외의 자 | | 1,000만 엔 |
| 회사 | 정당 및 정치자금단체 (자본 또는 출자금액) | 50억 엔 이상 | 3,000만 엔 |
| | | 10억 엔 이상 50억 엔 미만 | 1,500만 엔 |
| | | 10억 엔 미만 | 750만 엔 |
| 노동조합 또는 조합단체 | 정당 및 정치자금단체 (조합원수) | 10만 명 이상 | 3,000만 엔 |
| | | 5만 명 이상 10만 명 미만 | 1,500만 엔 |
| | | 5만 명 미만 | 750만 엔 |
| 기타 단체 | 정당 및 정치자금단체 (전년도 연간경비금액) | 6천만 엔 이상 | 3,000만 엔 |
| | | 2천만 엔 이상 6천만 엔 미만 | 1,500만 엔 |
| | | 2천만 엔 미만 | 750만 엔 |

출처: 고문현(2013) <표 18>의 내용을 일부 수정함.

일본은 정당을 비롯한 정치단체가 “정치자금파티 제도”를 활용하여 정치자금을 조달할 수 있다(고문현 2013). 정치자금파티란 정치단체에 의해 개최된 행사로서 파티 참여에 대한 대가를 징수하고, 당해 행사에 필요한 경비금액을 뺀 잔액을 당해 행사를 개최한 자 또는 그 밖의 자의 정치활동에 관하여 지출(또는 기부)하는 것을 일컫는다. 예를 들어, 출판기념회, 연구회, 세미나 등을 통한 정치자금 모금은

정치자금파티의 유형들이다. 물론 정치자금파티에 있어서도 일반 기부금 제도와 유사한 제한이 있다. 한 번의 정치자금파티에서 동일한 사람으로부터 150만 엔을 넘어 대가를 받을 수 없으며, 익명 등에 의한 지불도 금지하고 있다. 한편 앞서와 같이 정치자금파티를 통한 모금액의 제한은 없다.²³⁾

일본에 있어서도 독일과 유사하게 기부금에 대한 세제 혜택을 제공하고 있다(한국재정학회 2010). 소득과세 상 혜택은 기부자가 개인인지, 법인인지에 따라 차이가 있다. 예를 들어, 개인에 의한 정치활동에 대한 기부금은 소득공제(특별기부금 소득공제)와 세액공제를 선택할 수 있도록 하고 있다(조세특별조치법 제41조의18). 세액공제의 경우, 그 해 정당 등에 대한 기부금 합계액(상한 총소득금액의 40%)에서 2천엔을 뺀 금액의 30%를 정당 등 기부금특별공제액으로 한다. 소득공제의 경우, 소득의 40% 한도에서, 20%를 일률적으로 적용 받고 있다(한국재정학회 2010, 42-43쪽).

그렇지만 일본의 기부금 세제 혜택은 독일에 비해서 낮은 수준이다. 독일의 경우 기부금의 50%까지 세액을 감면해주는 데 반해, 일본의 경우 약 30%만이 세액 감면된다. 또한 독일과 달리, 일본의 경우 법인에 대한 소득과세 상의 혜택이 있다. 다만 개인기부와는 달리 법인의 정치활동에 대한 기부금에 대해서는 조세특별조치법상 별도의 규정을 두고 있지 않고, 일반 법인의 손금산입한도 적용을 받게 된다(한국재정학회 2010, 46쪽).²⁴⁾

이와 같은 일본 정당후원회 제도를 고려해 볼 때, 정당후원회 수입의 상당 부분이 사적 기금으로 구성되어 있을 짐작할 수 있다. 그러나 <표 18>과 후술하는 <표 20>에 제시된 바와 같이, 주요 정당에 있어서 사적 기금은 낮은 비중을 차지한다.

23) 일본의 경우, 선거비용제한액을 제외하고는 정치자금 지출에 대한 특정한 규제가 없다. 선거비용제한액은 <유권자 수 × 일정금액 + 고정금액>으로 계산된다. 그러나 현실적으로 선거비용제한액의 상한액은 준수되지 않는 것으로 보고되고 있다(한국재정법학회 2012, 29쪽).

24) <자본금등의 액 × 당기월수/12 × 2.5/1,000 + 소득금액 × 2.5/100 > × 1/2를 손금 한도액으로 한다(법인세법 제37조 제1항, 동법시행령 제73조 제1항, 재정학회 2010, 46쪽).

일본 정당에 있어서 높은 비중을 차지하는 정치자금의 수입원은 국가에 의하여 지급되는 정당교부금이다.

독일과 일본은 같은 의원내각제를 채택하고 정당에 의한 모금한도액이 설정되지 않은 국가이면서도, 국고보조금(또는 정당교부금)의 의존비율에 차이를 보이고 있는 이유는 무엇일까? 독일의 경우 30% 내외의 국고보조금 의존율을 보이는 반면, 일본의 경우 자유민주당은 60% 내외, 민주당은 80% 안팎의 의존율을 보이는 이유는 무엇일까? 이어서 일본 정당교부금 제도를 살펴보면, 이에 답하고자 한다.

2) 일본의 정당교부금 제도

일본의 정당교부금은 리쿠르트 사건 등에서 불거진 기업·단체와 정당 간의 유착 관계를 청산하고 불법정치자금을 차단할 것을 목적으로 도입되었다(고선규 2012). 또한 국민의 세금으로 조성된 정당교부금 지급을 통하여 정당으로 하여금 정당교부금의 수입과 지출의 투명성 확보를 위한 명분이 되기도 한다. 따라서 정당교부금 지출에 대해서는 정당의 자유를 허용하되, 용도별 사용이 회계보고를 통해 국민적 감시 하에 놓이게 하는 제도적 논리를 가지고 있다.²⁵⁾

정당교부금의 대상이 되는 정당은 법인자격을 획득한 「정치자금규정법」 상의 정치단체임과 동시에, 다음의 (1)과 (2) 조건을 만족시켜야 한다.

- (1) 소속 의원이 5인 이상
- (2) 유효득표율 2% 이상
 - 직전의 중의원 총선에서 소선거구 또는 비례대표선거에서 2% 이상 유효득표율을 획득한 정당

25) 정당교부금의 지출용도는 제한되지 않는다.

- 직전 또는 전전의 참의원 통산선거에서 소선거구 또는 비례대표선거에서 2% 이상 유효득표율을 획득한 정당

정당교부금의 총액은 인구(최근 관보에 공시된 인구 조사 결과에 따른 확정 수)에 250엔을 곱한 금액을 기준으로 예산이 정해진다.²⁶⁾ 예를 들어, 2010년 국세 조사인구에 따라 정당교부금 총액을 계산하면, 약 320억 엔이 된다($205\text{엔} \times 128,057,352\text{명} = 32,014,338\text{엔}$).

정당교부금은 의석수와 득표수 비율에 따라 지급된다. 정당교부금 총액의 2분의 1은 의원수 비율로 하고, 나머지 2분의 1은 득표수 비율로 한다. 의원수 비율이란 소속 중의원 의원과 참의원 의원의 수에 따라 교부되는 정당교부금을 의미하며, 득표수 비율이란 총선거 또는 통상 선거의 득표수에 따라 교부되는 정당교부금을 의미한다. 그러나 독일의 매칭펀드 원칙과 같은 정당의 자구적 정치자금 조달 노력은 반영되지 않는다. 의원수 비율과 득표수 비율에 따른 구체적인 계산방식은 <표 19>와 같다.

26) 총무성 자치행정국 선거부 정당조성실 발간. 「정당조성제도의 개요」. (출처: http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seitoujoseihou/pdf/seitoujoseiseido.pdf, 방문일: 2016년 5월 12일).

<표 19> 정당교부금 지급 방식

| 구분 | | | 계산방식 |
|--|---------------------------------------|----------|---|
| 의원수 비율 (정당교부금 총액의 1/2) | | | 의원수비율총액 $\times \frac{\text{각 정당 의원수}}{\text{신청한 정당 의원수 전체 합계}}$ ① |
| 득표수 비율 (정당교 부금 총액의 1/2) | 중의원 의원 총선거 <전 선거> | 소선 거구 | 득표수비율총액 $\times \frac{1}{4} \times \text{득표율}^*$ ② a |
| | | 비례 대표 | 득표수비율총액 $\times \frac{1}{4} \times \text{득표율}^*$ ② b |
| | 참의원 의원 통상선거 <전 선거; 전전 선거> | 소선 거구 | 득표수비율총액 $\times \frac{1}{4} \times \text{전/전전 선거 득표율}^*$ 의 평균 ② c |
| | | 비례 대표 | 득표수비율총액 $\times \frac{1}{4} \times \text{전/전전 선거 득표율}^*$ 의 평균 ② d |
| 정당별 정당교부금 분배액 | | | ① + ② a + ② b + ② c + ② d |

$$* = \frac{\text{해당 정당의 득표수}}{\text{신청한 정당의 전체 득표수 합계}}$$

예를 들어, 정당교부금 총액이 200억 엔이고, A 정당의 의석수 비율이 0.3이면 의원수 비율에 따른 정당교부금은 30억 엔이 된다(100억 엔 \times 0.3). 한편 득표수 비율의 경우, 동일한 정당교부금 총액에서 중의원 득표수 비율이 소선거구, 비례대표 모두에서 0.4(직전 선거 비율), 그리고 참의원 득표수 비율이 소선거구, 비례대표 모두에서 0.2(직전 선거와 전전 선거의 평균 비율)이면, A 정당의 정당교부금 금액은 30억 엔이다($(100\text{억 엔} \times 1/4 \times 0.4) + (100\text{억 엔} \times 1/4 \times 0.4) + (100\text{억 엔} \times 1/4 \times 0.2) + (100\text{억 엔} \times 1/4 \times 0.2)$). 이 두 개의 금액을 합하면, A 정당이 받는

정당교부금 총액은 60억 엔이 된다.

<표 20>은 1999년부터 2007년까지의 정당 수입 중 정당교부금 비율을 서술한 표이다. 해당 기간 동안, 일본의 정당들은 대체로 유사한 의존율을 보이고 있었다. 예를 들어, 자유민주당의 경우 50% 안팎의 의존율을 보이고 있었으며, 민주당은 80% 안팎의 의존율을, 공명당은 20% 미만의 의존율을 그리고 사회민주당은 50%를 다소 상회하는 의존율을 보이고 있었다. 따라서 정당 자체 사업에 의한 의존비율이 높은 공명당을 제외하고는, 일본의 정당들은 국고에 의한 정당교부금에 상당 부분 의존하고 있다고 평가할 수 있다.

<표 20> 일본 정당의 정당교부금 의존 비중

(단위: 엔)

| 연도 | 정당 | 정당교부금 | 수입총액 | 퍼센트 |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 1999 | 자유민주당 | 14897 | 25020 | 59.5% |
| | 민주당 | 6927 | 8452 | 82.0% |
| | 공명당 | 3332 | 16941 | 19.7% |
| | 사회민주당 | 2114 | 3872 | 54.6% |
| 2000 | 자유민주당 | 14538 | 27110 | 53.6% |
| | 민주당 | 7650 | 10990 | 69.6% |
| | 공명당 | 3122 | 15907 | 19.6% |
| | 사회민주당 | 2251 | 4422 | 50.9% |
| 2001 | 자유민주당 | 14535 | 24428 | 59.5% |
| | 민주당 | 8402 | 11053 | 76.0% |
| | 공명당 | 2899 | 17217 | 16.8% |
| | 사회민주당 | 2154 | 4022 | 53.6% |
| 2002 | 자유민주당 | 15164 | 22926 | 66.1% |
| | 민주당 | 8719 | 10661 | 81.8% |
| | 공명당 | 2906 | 15384 | 18.9% |
| | 사회민주당 | 1792 | 3307 | 54.2% |

| 연도 | 정당 | 정당교부금 | 수입총액 | 퍼센트 |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 2003 | 자유민주당 | 15398 | 25697 | 59.9% |
| | 민주당 | 9683 | 11442 | 84.6% |
| | 공명당 | 2931 | 17409 | 16.8% |
| | 사회민주당 | 1686 | 2761 | 61.1% |
| 2004 | 자유민주당 | 15534 | 26415 | 58.8% |
| | 민주당 | 11820 | 14137 | 83.6% |
| | 공명당 | 2987 | 16202 | 18.4% |
| | 사회민주당 | 1112 | 2137 | 52.0% |
| 2005 | 자유민주당 | 15780 | 26229 | 60.2% |
| | 민주당 | 11765 | 14075 | 83.6% |
| | 공명당 | 2944 | 16134 | 18.2% |
| | 사회민주당 | 1022 | 2048 | 49.9% |
| 2006 | 자유민주당 | 16847 | 26161 | 64.4% |
| | 민주당 | 10479 | 12502 | 83.8% |
| | 공명당 | 2859 | 14439 | 19.8% |
| | 사회민주당 | 1006 | 1955 | 51.5% |
| 2007 | 자유민주당 | 16596 | 25294 | 65.6% |
| | 민주당 | 11064 | 13148 | 84.1% |
| | 공명당 | 2806 | 15096 | 18.6% |
| | 사회민주당 | 968 | 1893 | 51.1% |

출처: 고선규(2012), <표 5>를 수정함.

정당에 지급된 정당교부금은 국민의 세금으로 지급된 것이기에 정당은 공개의 책임이 있다(이애림 2013). 정당의 회계책임자는 「정치자금규정법」에서 규정하는 회계장부와 별개로 정당교부금에 관한 회계장부를 작성하여 지출을 게재해야 한다. 정당의 회계책임자는 1건 5만 엔 이상의 정당교부금에 의한 지출의 경우, 그 사실

을 증명하는 영수증을 발급해야 한다. 그리고 당의 회계책임자는 회계장부, 영수증 등의 잔고증명서를 보고서 요지의 공표일로부터 5년간 보존해야 한다.

3) 일본의 정치자금 공개 제도

일본의 정치자금제도는 독일, 한국과 같이 정치자금의 투명성을 강조하고 있다. 그러나 그 방식과 정도에서는 차이가 있다. 정치자금 공개 제도의 근거는 다른 국가와 같이 정치부패를 방지하기 위한 사적 기금에 대한 투명성 확보에 있다. 그렇지만 한국과 유사한 정치자금 공개 제도를 지니고 있는 일본의 경우, 부패방지과 투명성 확보에 실효성을 거두지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다(고문현 2013).

정당을 포함한 정치단체의 회계책임자는 기부액수와 기부자의 인적사항을 포함한 회계보고서를 작성·비치하고 도도부현 선거관리위원회 또는 총무대신에게 제출해야 한다. 회계책임자가 회계장부에 기재해야 할 사항은 다음과 같다(홍성협 2012).

- 당비와 회비: 건수, 금액, 납부일자
- 기부자 인적사항: 기부자의 이름, 주소, 직업, 기부 금액, 기부일자; 기부자가 단체인 경우, 명칭, 사무소주소, 대표자 이름, 기부금액, 기부일자
- 기부를 알선한 자에 관한 인적사항: 기부를 알선한 자의 이름, 주소, 직업, 기부 금액, 기부일자; 기부 알선자가 단체인 경우, 명칭, 사무소주소, 대표자 이름, 기부금액, 기부일자
- 기관지 발행 수입: 금액과 수입일자
- 정치자금파티 수입: 정치자금파티 개최의 명칭, 개최 연월일, 개최장소, 수입 금액 등을 기재하고 이와 관하여 대가를 지불한 경우에는 이름, 주소, 직업, 해당 금액, 일자 등을 기재함
- 정치자금파티와 관련하여 대가를 알선한 자에 관한 인적사항: 알선자의 이름, 주소, 직업, 해당 금액, 일자

정치단체의 회계책임자는 회계보고서를 12월 31일 기준으로 3개월 이내에 도도부현 선거관리위원회나 총무대신에게 제출해야 한다. 또한 회계보고서 제출시 감사의견서를 첨부하여 제출해야 한다. 정치자금에 대한 회계감사는 정치자금적정화위원회에서 관장하며, 회계장부는 회계보고서의 요지를 공표한 날로부터 3년간 보관해야 한다. 그렇지만 회계보고는 온라인 보고에 최선을 다해야 한다고만 권고할 뿐, 의무보고를 규정하지 않고 있다(홍성협 2012).

총무대신이 관할하는 정치단체는 「정치자금규정법」에 의해 매년 정치자금 수지보고서를 제출할 의무가 있다(고문현 2013). 총무대신 관할 정치단체가 제출한 수지보고서는 총무성이 그 요지를 공표해야 한다. 예를 들어, 정당교부금의 사용처 등에 대한 보고서는 총무성 웹페이지에 상시 공개된다.²⁷⁾

한편 도도부현 선거관리위원회가 관할하는 정치단체도 매년 수지보고서를 제출할 의무가 있다. 도도부현 선거관리위원회 관할 정치단체가 제출한 수지보고서는 도도부현 선거관리위원회가 그 요지를 공표해야 한다. 정치단체의 회계책임자는 매년 12월 31일을 기준으로 당해 정치단체와 관계있는 모든 수입, 지출 내지 자산 등의 상황을 기재한 수지보고서를 다음년 3월말까지 도도부현의 선거관리위원회 또는 총무대신에게 제출하여야 한다. 주요 보고 사항은 다음과 같다.

- 기부: 매년 5만 엔을 초과한 기부자의 성명 등
- 정치자금 파티: 1회 정치자금 파티 시 20만 엔을 초과한 자의 성명 등
- 지출: 정치활동비 중 1건당 5만 엔 이상의 지출을 받은 자의 성명 등

정치단체의 수지보고서 요지는 관보 또는 도도부현의 공보로 11월 30일까지 공표된다. 또한 정치단체의 수지보고서는 수지보고서의 요지가 공표된 날로부터 3년간 누구나 열람 또는 복사본의 교부를 청구할 수 있다.

27) 관련 웹페이지는 http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/ (방문일: 2016년 5월 17일).

독일과 같이 일본도 2007년 12월 정치자금규정법 개정에 따라 감사기관을 제도화하였다. 총무대신 산하의 정치자금적정화위원회는 총무대신이 임명하는 비상근 5인으로 구성된 위원회로서 정치자금 감사를 위한 지침과 정치자금 감사 인력에 대한 등록과 연수 실시를 담당하고 있다.

4. 개선방안

본 연구는 2015년 헌법재판소 판결에 의해 2017년 정당후원회가 부활함에 따라 정치자금제도 전반에 대한 고찰이 필요하다는 문제제기에서 시작되었다. 정당후원회 부활에 따라, 정당후원회의 모금과 지출, 그리고 이에 대한 공개제도가 논의되어야 하기 때문이다. 또한 정당후원회가 부활함에 따라, 국고보조금 지급에 대한 논의와 이에 대한 투명성 확보가 필요하다는 이유이다. 중앙당뿐만 아니라 시도, 시군구 차원에서도 이와 같은 논의 필요성이 제기되고 있다. 이러한 질문에 답하기 위하여 의원내각제가 안정화된 국가들, 그렇지만 정치자금에 대한 시각이 다른 독일과 일본에 대한 사례 연구를 통하여 시사점을 찾고자 했다.

독일과 일본 모두에 있어서 정당의 주요 수입원은 국고보조금이었으며, 정당에 대한 국고보조금 지급은 정치부패 차단에 목적이 있었다(유진숙 2012; 고선규 2012). 즉 정당후원회의 수입원에서 사적 기금 비율을 줄임으로써 정당의 공공적 성격을 강화한다는 것이다. 또한 정당에 대한 국고보조금 지급은 정당에 대한 감사 권한의 근거가 된다. 정당이 공공자금을 사용할 경우, 이의 내역을 납세자에게 보고할 의무가 있다는 논리이다. 이에 근거하여 독일은 연방차원의 정당재정위원회와 주차원의 정당재정감독부라는 기구를, 일본은 정치자금적정화위원회라는 기구를 정당과 독립적으로 운영하여 정당에 대한 감사를 진행하고 있다.

그렇지만 국고보조금 지급에 따른 효과는 독일과 일본에서 차별적인 것으로 나

타났다. 독일의 경우 국고보조금을 득표수와 더불어 정당이 모금한 액수에 비례하여 지급하는 매칭펀드 방식을 도입함으로써 정당의 자구적 모금에 방점을 두고 있다. 이에 따라 상당수의 정당후원회 기부금이 소액 다수의 기부금으로 구성되어 있다. 반면, 일본의 경우 정치자금 모금파티 등 일정 정도의 자구적 노력이 허용되어 있지만, 이러한 금액조차 국고보조금과 연동되어 있지 않다. 따라서 일본의 경우 국고보조금과 정당의 자구적 노력과 관계 없이 지급되고 있다.

독일과 일본의 사례가 한국에 주는 함의는 매칭펀드에 따른 국고보조금 지급, 정당 수입과 지출의 온라인 보고 및 인터넷 상시 공개에 있다고 본다. 독일과 일본은 정치자금의 투명성을 강화하는 측면에서는 동일하다. 이는 미국, 영국의 경우도 같아서 다양한 국가에서 정치자금의 투명성을 강조하는 것이 일반적 추세이다(전용주 2016). 그렇지만 독일과 일본 모두 정치자금을 강조하고 이를 감사하는 기구를 설치했음에도 불구하고, 여전히 양국 모두 정치자금 공개의 정도가 미흡하다는 지적을 받고 있다(안청시 2002; 고문현 2013). 이러한 지적의 이유는 양국 모두 정치자금의 보고가 문서형태로 되어 있기 때문이다. 물론 일본의 경우 온라인 보고가 있지만, 이는 다만 권고사항에 불과하다. 따라서 혹자가 정치자금을 감시하기 원한다면, 문서로 된 보고서 하나 하나를 검토해야 가능할 것이다. 이 또한 선거가 진행되고 있는 동안에는 불가능하다. 이의 결과 본 연구가 제안하는 투명성 강화방안은 다음과 같다.

● 후보자 및 정당의 전자회계 보고

온라인을 활용한 정치자금 보고는 보고의 신속성과 더불어, 이를 활용한 상시적 감시가 가능하기 때문이다. 따라서 온라인 보고를 통한 정치자금의 투명성 확보는 정치부패 및 정치신뢰 개선에 기여할 것으로 기대할 수 있다(정치자금 공개 프로그램에 대해서는 엄기홍 2012 참고). 이에 대한 개정시안은 <부록 2>과 같다.

한편 독일과 일본 양국이 모두 도입한 제도는 독립적인 감사기관이다. 독립적인 감사기관에 의한 정치자금의 수입과 지출 감사는 정치자금의 투명성 확보 뿐 만 아니라 국민의 정치신뢰 회복에 기여하리라 본다. 같은 맥락에서 정당후원회 부활에 따라 중앙 정당뿐만 아니라 시도, 시군구 차원에서 정당이 설치될 것으로 예상되는 바, 이에 대응하는 회계감사 기구의 설치가 필요하다고 본다.

독일과 일본을 비교할 때 가장 주목할 점은 국고보조금에 대한 매칭펀드 도입이다. 일본과 비교할 때, 독일 정당은 국고보조금에 대한 의존비율이 낮은 반면, 당비와 정당후원회 기부금의 비율이 높다. 특히 독일의 당비 비율은 점증하여 2000년대에 30% 이상의 비율을 차지하고 있다. 이와 같은 차이의 주요 이유는 독일의 국고보조금이 득표수와 당비·기부금의 매칭펀드 형식으로 지급되는 반면, 일본의 정당교부금은 득표수와 의석수에 따라 지급되는데 있다고 본다. 즉 일본의 경우 선거가 끝나고 난 후 특별한 노력을 기울이지 않아도 정당교부금이 지급되는 반면, 독일의 경우 선거가 끝나더라도 정당의 정치자금 모금을 위한 지속적인 노력을 해야 이에 상응하는 국고보조금을 받을 수 있기 때문이다. 즉 정당은 상시적으로 시민사회와 접촉해야 자생할 수 있는 것이다. 이와 같은 노력의 결과, 독일 정당후원회 기부금의 상당 부분은 소액 기부금으로 구성되어 있다.

이와 같은 발견에 근거해 볼 때, 향후 부활하는 한국의 정당후원회는 자구적 노력을 위한 제도 설치가 필요하다고 본다(개정 시안은 <부록 2>을 참고). 독일과 같이 소액 기부금에 대한 매칭펀드 형식으로 정당에 대한 국고보조금이 지급될 경우, 한국의 정당후원회는 소액 기부금 조성의 주요한 역할을 담당할 것으로 기대할 수 있기 때문이다. 한 걸음 더 나아가 현행 한국의 기부촉진 제도인 기부금 세액공제 제도는 혜택을 받지 못하는 유권자가 다수라는 지적이 제기되고 있다(전용주 2014). 따라서 미국 미네소타 주에서 실시되고 있는 “환불제도”(refund) 등과 같은 제도를 도입하면, 소액 다수의 정치자금 문화 조성에 보다 큰 기여를 할 것으로 기대된다.²⁸⁾

한편 본 연구는 정당후원회 기부금 제도를 다음과 같이 제안한다.

- 정당에 대한 기부금 한도액: 연간 1천만 원(대통령 후보자 후원회 기부한도액과 동일 금액)
- 정당의 기부금 모금한도: 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액(대통령 후보자 후원회 모금한도액과 동일 금액)
- 정당의 지출금 한도: 제한액 없음

현행 한국의 정치자금제도를 볼 때 후보자 후원회에 대한 기부금 제한액의 존재는 정치적 표현의 자유 보다 정치부패 방지가 보다 중요한 가치임을 반증하고 있다. 이와 같은 맥락에서 정당후원회에 대한 개인 기부금액 또한 제한하는 것이 바람직하다고 본다. 같은 맥락에서 정당후원회가 모금할 수 있는 액수를 제한하는 것이 바람직하다고 본다. 만약 모금한도액을 제한하지 않을 경우 후보자 후원회 등의 모금한도액과의 형평성 문제가 제기될 것을 보인다. 물론 독일과 일본, 그리고 영국의 경우(전용주 2016) 정당의 모금한도액은 제한하지 않고 있다. 또한 정당 모금한도액을 설정할 경우, 2015년 내려진 헌법재판소 판결의 요지, 즉 “정당이 스스로 재정을 충당하고자 하는 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유가 제한되는 불이익”이 훼손될 가능성이 없지 않다(헌재 2015. 12. 23. 2013헌바168).

그러나 후보자 후원회에 대한 모금한도액에서 나타나듯이, 정당 후원회에 대한 모금한도액 설정은 법의 형평성 측면에서 무리가 없는 제도로서 평가된다. 또한 정당 활동의 자유라는 측면에 있어서도, 한국은 정당에 대해 경상보조금과 선거보조금을 지급하고 있으며, 선거 시기 후보자에 대한 선거보전을 취하고 있어 정당 활

28) “환불제도”(refund)는 미네소타 주에서 선거공영제의 보완책으로 1992년 도입되었다. 환불제도는 기부자 1인당 후보자와 정당에 기부한 금액의 50달러까지 100% 환불되는 것으로서, 기부자가 기부 영수증을 주 국세청에 신고한 시점으로부터 4주에서 6주 사이에 환불된다. 환불제도에 따른 기부금을 모금하는 후보자 및 정당은 선거비용제한액을 준수해야 한다. 미네소타 주의 정치자금제도는 보다 경쟁적인 선거를 유도하는 것으로 보고되고 있다(Cmar 2004).

동의 자유가 훼손될 개연성이 낮다고 본다. 한편 정당후원회의 지출에 관해서는 지출로 인한 정치부패의 가능성이 낮은 반면, 정당의 정치적 표현의 자유라는 관점에서 의미가 있기에 지출을 제한할 필요는 없다고 본다. 같은 맥락에서 본 연구가 조사한 독일과 일본에 있어서 정당후원회 지출에 대한 규제는 찾기 어려웠다.

IV. 종합 결론

2015년 12월 23일 정당후원회 금지에 대한 헌법재판소 헌법불합치 결정에 따라, 정당후원회가 부활하게 되었다(헌법재판소 2015.12.23 결정 2013헌바168, 개정시한 2017. 6. 30). 현재 판결의 결정요지는 정당 후원회를 금지함으로써 불법 정치자금 수수로 인한 정경유착을 근절하고자 하는 입법 취지는 인정되지만 정경유착의 문제는 일부 기업과 부패한 정치세력에 국한된 것이기 때문에 정치자금의 투명성만 확보된다면 국민의 정치적 표현의 자유와 정당의 정치적 활동의 자유를 위해 정당후원회를 허용해야 한다고 설명하고 있다. 국회는 2017년 6월 30일까지는 정당후원회 관련 입법을 마련해야 한다고 명시했다.

새로운 정당후원회 제도를 설계하는 데는 다양한 기준이 적용될 수 있지만, 세 가지 측면에서 접근해야 한다. 먼저 전 세계적인 추세이다. 두 번째는 헌법재판소의 판결이다. 마지막으로는 정당후원회, 크게는 정치자금제도는 정당, 선거와 밀접한 관계가 있기 때문에 정당법, 선거법 등의 취지와 변화에 맞도록 고안되어야 한다.

세 가지 측면에 따르면 먼저, 적정 수준의 정치자금을 모금할 수 있도록 하여 정당의 정치활동의 자유를 보장하고 정치자금 기부를 통한 시민의 정치적 표현의 자유를 보장해야 한다. 둘째, 투명성을 강화하여 정치자금의 수입과 지출을 정치기부자들이 검증할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 정치자금 기부는 소액다수의 원칙에 따라야 하며 이를 위해 정당과 기부자에게 유인책을 제공해야 한다. 넷째, 정치자금의 규모나 모금에 있어 거대정당과 소수정당의 공평성을 제고하도록 노력해야 한다. 마지막으로 한국 정당법, 선거법의 변화는 자유로운 정치, 선거, 정당 활동의 보장, 풀뿌리 민주주의의 확대로 나아갈 것이고 결국 정당의 정치자금 수요는 확대될 것이다. 따라서 정당후원회는 새로운 정치자금 수요를 충족할 수 있는 역할을 수행해야 한다.

정당후원회 제도 고안을 위해 독일 사례를 중심으로 영국과 일본의 사례를 비교 분석하여 한국적 상황에 적용 가능한 대안을 마련해야 한다. 영국의 경우 자금 기부, 모금 지출 등은 매우 자유주의적인데 반해 투명성은 강하게 규제하여 확보하고 있다. 그러나 한국의 경우 상반된 성격의 제도를 운용하고 있다. 영국의 경우 자금 기부와 모금 현황을 상시적으로 접근 가능한 방식으로 공개하고 있다. 법인과 단체의 기부를 금지하고 있는 제도에서 한국의 정당 후원회는 소액 기부를 통한 모금 확대를 위한 자체적인 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

이를 위해서 두 가지 방법이 고려될 수 있을 것이다. 첫째, 국고보조금 지급 기준을 정당 후원회 모금액에 ‘매칭’하는 방식으로 변경해야 함. 예를 들어 국가보조금 지급액의 일부를 독일과 같이 정당 후원회에 대한 소액 기부 모금액에 매칭하여 지급함으로써 정당후원회의 모금 활동과 노력을 제도적으로 유인할 필요가 있어 보인다. 둘째, ‘환불제도’(refund system)을 도입해 시민들의 소액 기부에 대한 인센티브를 제도화해야 한다. 현재는 ‘세액공제’(tax credit) 방식으로 기부 활성화를 유도하고 있다. 그러나 이 제도는 학생, 전업 주부, 퇴직자 등 세금신고를 하지 않는 다수의 유권자들에게는 혜택이 돌아가지 않는 제도이다.

회계보고의 구체성과 적시성, 그리고 접근성이 보장되는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다. 영국 사례에서 보는 바와 같이 고액의 익명 기부, 출처를 알 수 없는 기부도 그 구체적인 액수와 기부 경로, 기부 날짜를 보고하도록 하여야 한다.

독일과 일본의 사례가 한국에 주는 함의는 매칭펀드에 따른 국고보조금 지급, 정당 수입과 지출의 온라인 보고 및 인터넷 상시 공개에 있다. 독일과 일본 양국이 모두 도입한 제도는 독립적인 감사기관이다. 정당후원회 부활에 따라 중앙 정당뿐만 아니라 시도, 시군구 차원에서 정당이 설치될 것으로 예상되는 바, 이에 대응하는 회계감사 기구의 설치가 필요하다.

일본과 비교할 때, 독일 정당은 국고보조금에 대한 의존비율이 낮은 반면, 당비와 정당후원회 기부금의 비율이 높다. 특히 독일의 당비 비율은 점증하여 2000년대

에 30% 이상의 비율을 차지하고 있는데, 이와 같은 차이의 주요 이유는 독일의 국고보조금이 득표수와 당비·기부금의 매칭펀드 형식으로 지급되는 반면, 일본의 정당교부금은 득표수와 의석수에 따라 지급되는데 있다.

한국에 정당후원회가 부활되는 상황에서 정당후원회 부활 초기에는 후원금 액수가 많지 않을 것으로 예상된다. 정당후원회의 연간 모금·기부한도는 정당후원회의 후원금 규모와 국고보조금을 연동하여 점차 정당후원금이 정당 수입에 차지하는 비중을 높이는 방식과 정당 활동의 자유를 확대하고 정당후원금 규모가 작을 것을 예상하여 정당후원회를 조건 없이 허용하는 방식이 있을 수 있다. 만약 정당후원회와 국고보조금을 연동하는 경우 처음에는 정당후원회 모금 한도는 대통령(예비)후보자후원회의 모금한도와 유사하게 정하고 점차 늘리는 방법이 있을 수 있다. 현재 대통령후보자후원회는 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액을 모을 수 있다. 18대 대선 후보 후원회 후원금 상한액은 선거비용제한액인 559억7천700만원의 100분의 5로 27억 9천8백85만원이었다. 그러나 정당후원금의 초기에는 정당후원회를 조건 없이 허용하는 방식이 바람직하다. 대신 소액다수에 대한 매칭펀드 방식을 도입하여 정당이 소액 후원을 적극적으로 유치하도록 유도하고, 정치자금의 투명성 강화를 조건으로 허용하는 것이 바람직하다.

2012년 정당별 수입을 정당 수입 총액비율, 국고보조금비율, 의석비율을 비교해 본 결과 군소정당이 거대정당에 비해 의석비율에 비해 국고보조금이 적다고 볼 수 없기 때문에 정치자금 규모의 불평등성을 개선하기 위해서 국고보조금의 배분 방식을 대폭 수정할 필요는 없다.

<참고문헌>

- 고문현. 2013. “정치자금에 대한 비교분석: 일본과의 비교를 중심으로.” 『토지공법연구』 61: 225-256.
- 고선규. 2012. “일본의 정치자금제도와 사례.” 「정치자금 규제와 정치개혁에 관한 연구」 선진정치환경 조성을 위한 전임교수 연구결과 보고서. 선거연수원.
- 김민전. 2003. “정치자금제도와 정당정치: 미, 영, 독, 일 4개국 비교연구.” 『한국정당학회보』 2(1): 147-75.
- 김민전. 2005. “2005 개정 정치자금법의 정치적 의미 평가와 소액다수주의 활성화 방안.” 『선거관리』 51: 121-144.
- 김영래. 1994 “정치자금제도의 변천과정과 특징 연구.” 『한국정치학회보』 28(1): 27-49.
- 김영래. 1999. "민주정치발전과 정치자금: 공정성과 효율성." 『정치정보 연구』 2(1): 117-142
- 김영래. 2002. "정치부패와 정치자금 투명성 개선방안 연구." 『한국동북아논총』 22: 125-142.
- 김의성·임성학. 2002. “한국정치자금의 규모와 조달패턴: 선거 관리 위원회의 공식 자료를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 18(3): 5-149.
- 김정도. 2011. “정치자금 소액기부의 제도 효과와 저해 요인들.” 『세계지역연구논총』 . 29(1); 133-57.
- 김준석. 2010. “미국 청렴선거법(Clean Election Act)의 제도적 분석” 『현대정치연구』 3(1): 185-220.
- 김현태. 1995. “정당보조금제의 법적·정치적 타당.” 『선거관리』 41: 79-107.
- 김현태. 2007. 『한국의 선거운동제도와 정치 발전: 자유·공정 그리고 민주주

- 의』 . 서울: 오름.
- 김형철. 2016. “선거운동 주체의 규제 완화와 정치적 자유의 확대” 2016년 5월 한국정치학회, 중앙선거관리위원회 공동주최 “선거운동의 자유 확대: 공직선거법 쟁점과 개혁 방향.” 2016년 5월 20일 국회 의원회관 제1세미나실.
- 배정범. 2012. “독일.” 중앙선거관리위원회. 「정당, 정치인 및 그 후원회의 정치자금 회계보고 및 공개제도」 2012-3 해외통신원 보고서. 선거연수원 (<http://www.civicedu.go.kr>) 방문일: 2016년 5월 10일.
- 안청시. 2002. 「한국의 정치자금제도 개선방안」 . 서울대학교 한국정치연구소 보고서.
- 유진숙. 2009. “정치자금과 정당담론: 독일 국고보조금제도의 변동.” 『의정연구』 15(1): 238-260.
- 유진숙. 2012. “국고보조금제도형성과 담론” 『국제정치논총』 , 52: 247-269
- 엄기홍. 2008. “한국 후원회의 정치자금 기부금 결정요인.” 『한국정치학회보』 . 42(1): 49-70.
- 엄기홍. 2011. “고액 정치후원금의 정치적 대표성: 대통령선거 경선, 국회의원선거, 광역단체장선거 후보자 후원회에 관한 경험적 분석” 『한국정치학회보』 45(1): 113-139.
- 엄기홍. 2012. “정치자금 불평등의 수준과 원인: 제18대 국회의원 선거 후원회 모금액에 대한 경험적 분석” 『21세기한국정치학회보』 22(1): 229-252쪽.
- 엄기홍. 2012. 「정치자금 규제와 정치개혁에 관한 설문조사 및 공개 프로그램 개발」 . 선거연수원 용역보고서.
- 이승현. 2013. “독일.” 중앙선거관리위원회. 「각국의 정당지원 제도 등」 해외통신원 지정과제 제2013-5호. 선거연수원 (<http://www.civicedu.go.kr>) 방문일: 2016년 5월 10일.

- 이애림. 2013. “일본.” 중앙선거관리위원회. 「각국의 정당지원 제도 등」 해외
통신원 지정과제 제2013-5호. 선거연수원(<http://www.civicedu.go.kr>)
방문일: 2016년 5월 10일.
- 이현출. 2004. “선거운동에서의 공평성 확보” 『한국정당학회보』 . 3(1):
221-252.
- 임성학. 2003. “정당과 정치자금,” 심지연 편저 『현대 정당정치 이해』 서
울: 백산서당.
- 임성학. 2003. “한국 대선 정치자금의 조달과 지출: 16대 대선의 특징,” 『한
국정당학회보』 2(1): 275-302.
- 임성학. 2005. "17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과." 『한국정치학회보』
39:2, 195-216.
- 임성학. 2009. “정치자금 선진화방안: 정개특위 정치자금법 논의대상 주요
법률안을 중심으로” 한국선진화재단 발표 논문.
- 임성학. 2010. “제17대 대선을 통해 본 정치자금제도의 문제점과 개선방안.”
『한국정치외교사논총』 . 31(2): 325-51.
- 전용주. 2014. “정치자금 모금과 투명성.” 『공공정책연구』 31(2): 175-200.
- 전용주. 2016. “영국 정당의 정치자금 모금과 지출, 그리고 투명성.” 한국정
치학회 하계학술대회, 부산, 2016년 6월 30일-7월 2일.
- 전용주·서영조. 2005. "개정 정치자금법에 대한 비판적 논의와 정책대안: 정
치자금 기부규제를 중심으로." 『국가전략』 11(1): 93-119쪽.
- 전진영. 2009. “지구당 폐지의 문제점과 부활을 둘러싼 쟁점 검토,” 『현대정
치연구』 , 2(2): 173-196.
- 중앙선거관리위원회. 2015. 『2014년 정당의 활동개황 및 회계보고』 .
- 한국재정학회. 2010. 「기부금 세제의 개선방안 연구」 . 기획재정부 용역보고
서.

- 한국재정법학회. 2012. 「아시아 주요국가의 정치자금 관련 법 제도 연구」 .
2012년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.
- 허형택. 2002. 『한국의 정치와 정치자금』 . 부산: 세종출판사.
- 홍득표. 2000. “정치자금 조달의 형평성에 관한 문제점과 개선방향.” 『선거
관리』 제46호: 64-82.
- 홍성협. 2012. "일본." 「정당, 정치인 및 그 후원회의 정치자금 회계보고 및
공개제도」 2012-3 해외통신원 보고서. 선거연수원
(<http://www.civicedu.go.kr>) 방문일: 2016년 5월 10일.

- Ackerman, Bruce and Ian Ayres. 2002. *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*. New Haven: Yale University Press.
- Alexander, Herbert, and Rei shiratori eds. 1994. *Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder, CO: Westview Press.
- Cmar, Thomas. 2004. “Toward a Small Donor Democracy: The Past and Future of Incentives for Small Political Contributions.” U.S. PIRG Education Fund. Washington, D. C. visited at <http://www.uspirg.org/> on July 12, 2016.
- Ewing, Keith. 1987. *The Funding of Political Parties in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2003. *Funding of Political Parties and Election Campaign*. Handbook Series, international IDEA, Stockholm.

- Ewing, Kiehl. 2001. "Corruption in Party Financing: the Case for Global Standards." Global Corruption Report 2001 (www.globalcorruptionreport.org/download/preliminary.pdf, 2001)
- Falguera, Elin, Samuel Jones, and Magnus Ohman eds. 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Goidel, Robert, Donald Gross, and Todd Shields. 1999. *Money Matters: Consequences of Campaign Finance Reform in U.S. House Elections*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Gunlicks, Arthur ed. 1993. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder, CO: Westview Press.
- Mo, Jongryn. 2002. "Making Sense Out of Money Politics in Korea: Evolving Pattern of Presidential Campaign Finance." Working paper, Center for International Studies, Yonsei University.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2000. "Comparing Party and Campaign Finances in Western Democracies." Gunlicks, Arthur ed. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder, CO: Westview Press.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 2002. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy* 13(4): 69–86.

인터넷 자료

영국 선거위원회(Electoral Commission) :

www.electoralcommission.gov.uk 『Political Parties, Elections and Referendum Act 2000』 :

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga_20000041_en.pdf

International IDEA. 2015. “Money in Politics” *Policy Brief*. January.

<http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=67028>

총무성 자치행정국 선거부 정당조성실 발간. 『정당조성제도의 개요』

http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seitoujoseihou/pdf/seitoujoseiseido.pdf

<부록 1> 주요 정당 회계 실무자 인터뷰

*인터뷰는 실명이나 정당 이름을 공개하지 않는다는 전제로 진행하였음.²⁹⁾

1. 정당후원회 부활에 대한 의견

- 정당후원회 부활에 대해서는 정당 활동의 확대를 위해 필요하다는 측면에서 모두 환영함.

2. 정당후원회에 대한 예상

- 정당후원회가 부활하더라도 후원회 수입은 크지 않을 것으로 예상하고 있음.

- 한 정당의 경우 기업과 단체의 기부를 허용하지 않는 한 유명무실할 것으로 예상함.

- 모든 사람들의 관심인 대선의 대통령후보후원회의 경우를 보더라도 후원금 규모가 작은 것을 보면 알 수 있음.

- 규모가 작더라도 국민들과의 교류와 소통의 방식이 될 수 있기 때문에 환영함.

- 국민적 관심을 끌 수 있는 정책을 제시하는 경우 기부하겠다고 문의가 오는 것을 보면 초기에는 힘들겠지만 점차 나아질 것으로 예상함.

3. 정당후원회와 국고보조금의 연동

- 정당후원회 초기에는 연동하는 것은 무리지만, 단계적으로 연동할 필요는 있음.

29) 새누리당 회계담당자와는 2016년 5월, 더불어민주당 회계담당자와 6월에 전화인터뷰를 실시한 내용임.

4. 소액다수, 투명성 조건으로 매칭펀드 지원 방식

- 소액다수의 원칙과 투명성 강화를 조건으로 매칭펀드 방식으로 지원하는 것에 대해서 대체로 찬성하고 있음.

<부록 2> 국고보조금 개정 시안: 정치자금법 법률 제14074호

| 개정 전 | 개정 후 |
|---|---|
| <p>제27조(보조금의 배분) ① 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.</p> <p>② 보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 가진 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의원선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당 2. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정 | <p>제27조(보조금의 배분) (신설) ① 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당에 대하여 배분·지급한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의원선거의 <u>비례대표 유효 득표수</u> 비율이 100분의 2 이상인 정당 2. (좌동) 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 가진 정당의 경우에는 최근에 전국적 |

| | |
|--|--|
| <p>당으로서 의석을 가진 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당</p> <p>3. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한 잔여분 중 100분의 50은 지급 당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급한다.</p> | <p>으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당</p> <p>3. (좌동) 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당</p> <p>② (신설) 당해 모든 정당에게 배급·지급되는 경상보조금과 선거보조금 총액은 △△원*이며, 물가지수에 연동된다.</p> <p>③ (신설) 경상보조금과 선거보조금의 지급은 다음 각 호에 따라 배분·지급된다.</p> <p>1. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에서 비례대표 유효득표수 1개당 00원* 또는</p> |
|--|--|

| | |
|--|--|
| <p>④ 선거보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일 현재 후보자를 추천하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분·지급하지 아니한다.</p> <p>⑤ 보조금의 지급시기 및 절차 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> | <p>2. 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 시·도의회의원 선거 비례대표 유효득표수 1개당 00원*, 그리고</p> <p>3. 당비 또는 정당후원회 후원금의 명목을 받은 금액 1,000원당 00/2원*, 다만 1,000,000원까지만 그 금액을 보조금의 대상으로 인정한다.</p> <p>4. 1호와 2호에도 불구하고, 유효득표수 500만표 이상에 대해서는 비례대표 유효득표수 1개당 00/2원*을 배분·지급한다.</p> <p>④ 경상보조금과 선거보조금의 총액은 제3조 1호의 가. 당비, 나. 후원금에 따른 정당 수입금액을 넘을 수 없다.</p> <p>⑤ (좌동) 선거보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일 현재 후보자를 추천하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분·지급하지 아니한다.</p> <p>⑥ (좌동) 보조금의 지급시기 및 절차 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> |
|--|--|

주: * 에 해당하는 구체적인 액수는 추후 논의가 요구됨.