

2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「해외 국가의 국고보조금 제도의 현황에 관한 연구」

책 임 연 구 원 : 이 부 하 (영남대학교 교수)

공 동 연 구 원 : 이 상 명 (순천향대학교 부교수)

신 정 규 (충북대학교 조교수)

연 구 기 간 : 2019. 5. 17. - 2019. 9. 27.

연 구 단 체 : 영남대학교 산학협력단

본 연구보고서는 2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

목 차

○ 연구보고서 목차

I. 정당의 개념과 기능 및 정당의 지위	8
1. 정당의 개념	8
(1) 헌법상 정당의 개념	8
(2) 정당법상 정당의 개념	10
(3) 소결	17
2. 정당의 헌법상 기능	17
(1) 정치적 의사형성의 중개자	17
(2) 국가의사형성에 기여하는 결사체	17
(3) 헌법상 민주적 기본질서에 부합하는 결사체	18
3. 정당의 헌법상 지위	19
(1) 국가기관설 (헌법기관설)	19
(2) 중개적 권력설	19
(3) 사적(私的) 결사설	19
(4) 헌법재판소 견해	19
(5) 소결	20
4. 국가의 정당에 대한 국고보조에 대한 헌법적 문제	21
(1) 국가의 정당보조에 있어서 평등원칙	21
(2) 국가의 정치자금 보조가 정당하고 필요한지 여부	22
(3) 정당에게 어느 정도 국고보조를 해야 적절한지 여부	23
5. 헌법적 차원에서 국고보조금 제도의 평가	24
(1) 국고보조금 지급 찬성론	24
(2) 국고보조금 지급 반대론	25
(3) 헌법재판소의 입장	25
(4) 소결	26

II. 우리나라 국고보조금제도에 대한 고찰 및 문제점 현황 ...	28
1. 국고보조금 범규범의 연혁과 그 내용	28
(1) 정치자금 관련 법제의 변천	28
(2) 정치자금법상의 국고보조금제도의 변천	29
2. 국고보조금 배분의 역사와 현황	34
3. 국고보조금이 사용되는 현황 및 실제적 분석	39
4. 현행 국고보조금 배분 기준의 문제점	41
III. 해외 국가의 국고보조금제도	48
1. 독일의 국고보조금제도	48
(1) 독일 정당법의 연혁과 정치자금	48
(2) 독일 국고보조금 지급과 관련된 헌법적 논점	51
(3) 독일 정당법상 정당의 재정수입	54
(4) 독일의 국고보조금 배분 현황	56
(5) 독일의 국고보조금 배분·지급 제도	61
(6) 국고보조금 관련 독일 연방헌법재판소 판례	71
(7) 독일 연방헌법재판소 판례 분석 및 시사점	81
2. 미국의 정치자금제도 및 국고보조금제도	83
(1) 개관	83
(2) 미국에서의 정치자금 내지 선거자금에 대한 논의	85
(3) 미국 정당에 대한 선거자금 국고보조제도	93
(4) 소결	95
3. 일본의 국고보조금제도	96
(1) 일본의 정당과 선거	96
(2) 일본의 공직선거법과 정치자금규정법	96
(3) 정당교부금의 배분	98
4. 네덜란드의 국고보조금제도	100
(1) 정당 자체 재정	100

(2) 기부금	100
(3) 국가의 정당에 대한 재정지원	101
(4) 정당에 대한 국고지원의 변화	102
5. 스위스의 국고보조금제도	103
(1) 정당의 수입	103
(2) 정당의 지출	105
(3) 정당에 대한 법률 규정의 부재	106
IV. 공정하고 합리적인 국고보조금 배분을 위한 제언	107
1. 국고보조금 배분방식의 변경	107
(1) 득표수에 비례한 국고보조금 배분	107
(2) 국고보조금의 상한선 설정	108
(3) 여성추천보조금과 장애인추천보조금 배분방식의 개선	108
(4) 선거비용과 관련한 국고보조금 지급	109
2. 회계검사 제도의 강화	110
3. 매칭펀드 방식 도입	111
4. 정치자금 세액 공제	112
참 고 문 헌	113

○ 표 목차

[표1] 국고보조금 계상 방식	29
[표2] 국고보조금 배분 방식	32
[표3] 2014년도 정당별 국고보조금 지급액	35
[표4] 2015년도 정당별 국고보조금 지급액	35
[표5] 2016년도 정당별 국고보조금 지급액	36
[표6] 2017년도 정당별 국고보조금 지급액	36
[표7] 2018년도 정당별 국고보조금 지급액	37
[표8] 2019년도 정당별 국고보조금 지급내역	38
[표9] 2018년도 정당별 국고보조금 지급액	44
[표10] 2012년-2019년 국고보조금의 절대적 상한선의 변화	57
[표11] 정당별 최종국고보조금 배정(2016년도)	58
[표12] 2016년 독일 CDU의 국고보조금 배정	59
[표13] 원내정당에 대한 국고보조금의 배분 현황(2016-2018)	59
[표14] 독일 국고보조금 지급의 절대적 상한선	64
[표15] 제1차 정당재정결정 판결요지	75
[표16] 제2차 정당재정결정 판결요지	79
[표17] 1970년대 이전 미국의 선거자금규제 법안	87
[표18] 1971년 제정된 연방선거운동법(FECA)의 주요내용	88
[표19] 1974년 개정 연방선거운동법(FECA)의 주요내용	89
[표20] 2002년 초당적 선거운동개혁법안(BCRA)의 주요내용	90
[표21] Buckley v. Valeo 결정(1976)의 주요내용	91
[표22] 연방선거 후보자에 대한 지출한도	94
[표23] 일본의 정당교부금 산정방법	98

○ 그림 목차

[그림1] 유럽국가 정당 수입 중 국가 재정지원 비율	104
-------------------------------------	-----

요 약 문

■ 연구 목적

- 현행 국고보조금 배분·지급의 현황 및 그 문제점 분석
- 주요국의 정당에 대한 국고보조금 법제도의 내용 분석
- 우리나라 국고보조금 제도 개선에 필요한 법정정책적 시사점 및 국고보조금 제도의 개선방안 도출

■ 연구 내용

- 우리나라 헌법과 「정당법」상 정당의 개념적 징표로서 ① 국가와 민주적 기본질서 또는 헌법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등이 있음
- 현행 국고보조금 배분·지급 기준의 문제점으로 ① 「정치자금법」상 교섭단체를 구성한 정당과 교섭단체를 구성하지 못한 정당 간에 국고보조금의 배분규모에 있어서 차이(50/100과 5/100 내지 2/100)는 합리적 기준이 아님, ② 비례적이지 않은 국고보조금의 배분·지급의 결과가 나옴, ③ 정당이 공직선거에 있어서 여성후보자를 추천하였다는 ‘사실’만으로 여성추천보조금을 지급하는 것은 국민의 정치적 의사인 선거결과와 관련성이 없으므로, 헌법적 정당성을 갖추지 못한 것임, ④ 현행 국고보조금 배분·지급 방식은 거대정당에 비해 군소정당이나 신생정당을 차별하는 시스템임
- 독일 정당의 재정수입의 재원은 4가지로 구분할 수 있음. ① 정당 자체 수입, ② 국고보조금, ③ 교섭단체 재정지원금, ④ 정당재단 지원금임. 독일 국고보조금 배분·지급과 관련하여, 국가가 지급하는 국고보조금 총액은 「정당법」상 정당 자체 수입을 초과할 수 없는데, 이를 ‘상대적 상한선’이라 함. 또한 모든 정당들에게 지급되는 국고보조금의 총액

은 '절대적 상한선'을 초과할 수 없음(절대적 상한선)

- 미국은 정당활동에 대한 직접적인 국고보조 제도는 없고, 다만 선거비용에 대해 보조금 지급이 됨. 미국의 경우, 정당활동이 선거운동에 집중되어 있고 후보자 개인이 스스로 선거자금의 재원확보를 하는 구조 속에서 선거비용의 지출은 선거운동의 중요한 내용임.
- 일본의 경우, 정당교부금 총액의 절반은 의원수에 비례하여 분배하며, 나머지 절반은 중의원 및 참의원 선거의 득표수에 따라 배분됨. 매년 일본의 주요정당들은 정당교부금을 30억엔 이상 수령하는데, 이는 각 정당의 총수입의 50% 정도를 차지함
- 네덜란드의 경우, 정당에 대한 재정지원에 관한 법률에 의하면, 정당은 의회 의석수에 따른 기본적인 국고보조금을 수령할 뿐만 아니라, 당원수에 따른 국고보조금을 지원받음
- 스위스의 경우, 국고보조금 제도도 없고 정당 재정의 투명성을 위한 법적 규율도 없음

■ 연구 결과

- 국고보조금 배분·지급에 있어서 가장 우선적인 기준은 국회의원선거의 득표수임. 「정치자금사무관리 규칙」(중앙선거관리위원회 규칙)에 정당 국고보조금의 절대적 상한선을 규정하는 것이 적절함
- 정당이 사용한 집행내역에 대한 회계검사를 강화하여 투명성을 높여야 함
- 정당에 대한 국고보조금 지급에 있어서 '매칭펀드 방식'(matching fund system)을 적용함
- 정치자금 세액 공제액의 상한을 조정함

I. 정당의 개념과 기능 및 정당의 지위

1. 정당의 개념

우리나라 헌법에는 정당 개념이 규정되어 있지 않다. 정당 개념은 법률인 정당법에 규정되어 있다. 헌법에서 의미하는 정당의 개념은 정당법에 규정된 정당의 개념과 일치하지는 않는다.¹⁾ 정당법상 정당의 개념은 입법자에 의해 규정되었지만, 헌법상 정당 개념은 ‘헌법해석’에 의해 구체화된다. 먼저 헌법에서 의미하는 정당의 개념을 살펴보고, 정당법상 정당의 개념에 대해 고찰해 보도록 한다.

(1) 헌법상 정당의 개념

정당은 국민과 국가기관 간 중개자로서 국민의 정치적 의사를 국가의사결정에 전달하는 도관(導管) 기능을 수행하며, 주체적·능동적으로 국민의 정치의사를 유도·통합하여 국민의 정치적 의사를 형성하여 국가정책결정에 직접·간접으로 영향을 미칠 수 있는 정치적 결사체이다. 즉, 정당은 오늘날 대중민주주의에 있어서 국민의 정치적 의사형성의 매개자(媒介者)이며 국민의 정치적 의사를 국가기관에 전달하는 전달자(傳達者)로서 민주주의에 있어서 필수불가결한 존재이다.²⁾ 정당은 민주주의의 필수적 존재이자 전제조건이기 때문에, 헌법에서는 정당설립의 자유와 정당활동의 자유를 보장하고 있다.

헌법상 ‘정당’ 개념을 「정당법」에 규정된 정당 개념과 동일하게 보거나 「정당법」에 규정된 정당의 요건들을 정당의 개념표지로 삼아 헌법상 정당의 개념으로 정의하는 것은 헌법상 정당 개념을 잘못 이해하는 것이다.³⁾ 헌법상 정당 개념이 「정당법」상 정당 개념에 종속되거나 한정되어서는 안되고, 헌법 조문에 규정된 최소한의 개념표지를 근거로 ‘헌법해석’에 의거하여 헌법상 정당 개념은 구체화되어야 한다. 즉, 헌법 제8조의 문언, 헌법상 정당의 기능과 과제, 헌법 제8조 각항 간의 체계적·유기적 해석, 헌법연혁적 고찰을 통한 정당에 관한 법규정의 변화 등을 종합적으로 고려하여 헌법상 정당 개념을 도출해 내야 한다.⁴⁾

오늘날 민주주의 국가에서 필수적 지위를 차지하고 있는 정당의 의의와 기능을 고려하여, 우리나라 헌법은 정당을 일반적 ‘결사의 자유’에 의해 보장하지 않고, 헌법 제8조에서 독자적으로 규율하고 헌법상 정당에게 특별한 지위를 보장하고 있다. 우리나라 헌법 제8조 제1항에서는 “정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.”고 규정하여 국민 누구나가 원칙적으로 국가의 간섭을 받지 않고 ‘정당을 설립할 자유’를 국민의 기본권으로 보장하면서 동시에 정당설립의 자유의 전제조건인 ‘복수정당제’를 헌법적으로 보장하고 있다.⁵⁾

1) P. Kunig, Parteien, in: J. Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 33 Rn. 14.

2) 헌재 2004. 3. 25. 2001헌마710, 판례집 16-1, 422, 434.

3) 윤정인, “정당설립의 자유”, 「헌법연구」 제3권 제1호, 2016. 3, 97면.

4) 한수웅, “정당의 개념과 정당등록제도의 헌법적 문제점”, 「저스티스」 통권 제104호, 2008. 6, 167면.

헌법 제8조 제1항 전단의 정당설립의 자유는 정당‘설립’의 자유뿐만 아니라 정당‘활동’의 자유도 보장하고 있다. 즉, 헌법 제8조 제1항에서는 정당설립의 자유만을 명시적으로 규정하고 있지만, 정당설립의 자유만이 아니라 누구나 국가의 간섭을 받지 아니하고 자유롭게 정당에 가입하고 정당으로부터 탈퇴할 수 있는 자유를 함께 보장하고 있다. 만약 헌법에서 정당의 설립만을 보장하고 설립된 정당에 대해 언제든지 국가가 해산시킬 수 있거나 정당의 활동을 국가가 임의로 제한할 수 있다면, 정당설립의 자유는 사실상 무의미하게 될 것이다.⁶⁾ 따라서 정당설립의 자유는 필연적으로 정당존속의 자유와 정당활동의 자유도 보장하고 있다.

정당의 자유는 정당을 설립하려는 개개인과 개개인에 의해 조직된 정당 모두에게 인정되는 기본권이다. 구체적으로 정당의 자유에는 개개인의 자유로운 정당설립의 자유와 정당가입의 자유, 정당탈퇴의 자유, 정당의 조직형식 내지 자체규율의 자유 등이 포함된다. 헌법 제8조 제1항의 정당설립의 자유는 정당설립에 대응되는 정당해산의 자유, 합당의 자유, 분당의 자유 등 ‘적극적’ 자유가 포함될 뿐만 아니라, 개인이 특정 정당에 가입하지 아니할 자유, 가입했던 정당으로부터 탈퇴할 자유 등 ‘소극적’ 자유도 포함한다.⁷⁾ 정당설립의 자유는 비록 헌법 제8조 제1항 전단에 규정되어 있지만, 국민 개인과 정당 자체에게는 ‘기본권’이라 할 수 있고, 이를 근거로 하여 헌법소원심판을 청구할 수 있다.⁸⁾ 즉, 헌법 제8조 제1항의 정당설립의 자유 조항은 헌법 제21조 제1항의 결사의 자유의 특별규정이다.⁹⁾

정당은 국가와 국민 간의 정치적 의사형성을 매개하여 주는 중개자로서 기능하므로,¹⁰⁾ 정당은 그 목적과 활동이 민주적 기본질서에 부합하여야 한다. 이는 정당의 활동이 헌법의 민주적 기본질서에 적합하여야 한다는 의미이다.¹¹⁾

정당은 정치적 결사체이기 때문에 그 조직이 필연적으로 민주적 체계와 구조를 갖추어야 한다. 정당의 내부조직에서 형성되는 과도적·비민주적 경향에서 탈피하기 위해 헌법이 요구하는 정당 내부의 민주적 기본질서를 확보하기 위해 법적 규제를 받는다. 그러나 정당에 대한 법적 규제는 정당 내부의 민주화라는 한정된 목적에 필요한 범위 안에서 행해져야 하며, 정당의 정치활동의 자유나 정당 자체의 내부활동에 부당한 간섭으로 작

5) 헌재 1999. 12. 23. 99헌마135, 판례집 11-2, 800, 813.

6) 헌재 1999. 12. 23. 99헌마135, 판례집 11-2, 800, 812; 1996. 3. 28. 96헌마9등, 판례집 8-1, 289, 304; 2001. 10. 25. 2000헌마193, 판례집 13-2, 526, 537; 헌재 2004. 12. 16. 2004헌마456, 판례집 16-2하, 618, 625.

7) 헌재 2009. 3. 26. 2006헌마240등; 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287, 판례집 26-1하, 223, 244.

8) 이와 관련하여 19세 미만인 사람이 국회의원 선거권이 있는 자만 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 규정하고 있는 정당법 제22조 제1항이 청구인들의 선거권, 피선거권, 정당의 자유 등을 침해한다고 주장하며 헌법소원심판을 청구한 사건이 있다(헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287).

9) 헌재 1999. 12. 23. 99헌마135, 판례집 11-2, 800, 810; 헌재 2006. 3. 30. 2004헌마246, 판례집 18-1상, 402, 411.

10) D. Grimm, Die politischen Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, S. 327.

11) 헌재 2003. 10. 30. 2002헌라1, 판례집 제15권 2집 하, 32면(정당은 자유로운 지위와 함께 “공공(公共)의 지위”를 함께 가지므로 이 점에서 정당은 일정한 법적 의무를 지게 된다. 현대정치실질적 담당자로서 정당은 그 목적이나 활동이 헌법적 기본질서에 부합하지 않으면 안되며, 따라서 정당의 활동은 헌법의 테두리 안에서 보장되는 것이다).

용해서는 안된다. 특히 정당의 내부질서에 대한 지나친 규제는 정당활동의 자유에 대한 침해 가능성이 높다. 정당에 대한 법적 규제는 정당 내부의 민주적 내부질서를 유지하기 위해 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.¹²⁾ 즉, 정당에 대한 법적 규제는 정당내의 자유로운 의사형성을 유지·형성하기 위한 것이어야지, 정당활동의 자유를 침해하는 것이어서는 안된다.

(2) 정당법상 정당의 개념

헌법 제8조 제2항에서는 “정당은 … 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.”고 규정하고 있다. 정당 개념의 중요한 요소로서 ‘국민의 정치적 의사형성에의 참여’와 ‘필요한 조직’을 요구하고 있다. 이에 반해 「정당법」 제2조에서는 “이 법에서 ‘정당’이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.”고 규정하고 있다. 「정당법」에서 정의내리는 ‘정당’¹³⁾은 “국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진”하고, “공직선거의 후보자를 추천 또는 지지”하는 활동을 해야 한다.¹⁴⁾ 헌법의 우위에 입각하여 정당의 개념적 징표들을 헌법 규정을 근거로 헌법해석에 의해 도출해야 하고, 헌법해석의 범위를 넘어서는 정당의 개념이나 징표들은 헌법상 정당 개념으로 삼기 어렵다.

현행 「정당법」상 정당은 “정당법에서 정한 요건을 갖추고 중앙선거관리위원회에 등록된 정당”이라 볼 수 있다.¹⁵⁾ 중앙선거관리위원회에 등록하기 위해서 정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 하고(「정당법」 제17조(법정 시·도당수)) 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 하며, 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할구역 안에 주소를 두어야 하는(동법 제18조(시·도당의 법정당원수)) 요건을 구비하여야 한다.

우리나라 헌법과 「정당법」상 정당의 개념적 징표로서는 ① 국가와 민주적 기본질서 또는 헌법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등을 들 수 있다.¹⁶⁾

12) 헌재 2003. 10. 30. 2002헌라1, 판례집 제15권 2집 하, 32면.

13) 정당법상 정당 개념에 대한 문제점을 지적하는 논문으로는 정태호, “현행 정당법상의 정당개념의 헌법적 문제점”, 「경희법학」, 제40권 제2호, 2005, 125면 이하 참조.

14) ‘국민의 이익’이나 ‘책임있는’ 등은 법적으로 불명확한 표현일 뿐만 아니라, 국가주의적 사고방식이 그 배후에 놓여있다는 비판으로는 송석윤, “정당민주주의와 정당법 - 정당개혁의 관점에서 -”, 「공법연구」 제42집 제3호, 2014. 2. 한국공법학회, 4면 이하.

15) 허영, 「헌법소송법」, 2006, 283면; 정중섭, 「헌법소송법」, 2010, 429면; 권영성, 「헌법학원론」, 2010, 198면.

16) 이 입장으로는 헌재 2006. 3. 30. 2004헌마246, 판례집 18-1상, 402, 412-413.

1) 정당은 국가와 민주적 기본질서 내지 헌법질서를 긍정하여야 한다.¹⁷⁾

정당은 국가와 민주적 기본질서 내지 헌법질서를 긍정하여야 한다. 헌법 제8조 제4항에 규정된 ‘민주적 기본질서’¹⁸⁾는 “개인의 자율적 이성을 신뢰하고 모든 정치적 견해들이 각각 상대적 진리성과 합리성을 지닌다고 전제하는 다원적 세계관에 입각한 것으로서, 모든 폭력적·자의적 지배를 배제하고, 다수를 존중하면서도 소수를 배려하는 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본원리로 하여 구성되고 운영되는 정치적 질서를 말하며, 구체적으로는 국민주권의 원리, 기본적 인권의 존중, 권력분립제도, 복수정당제도 등이 현행 헌법상 주요한 요소”라고 볼 수 있다.¹⁹⁾ 또한 헌법 제8조 제4항에서 정당해산심판의 사유를 ‘정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때’로 규정하고 있는데, 여기서 말하는 민주적 기본질서의 ‘위배’란, “민주적 기본질서에 대한 단순한 위반이나 저축을 의미하는 것이 아니라, 민주사회의 불가결한 요소인 정당의 존립을 제약해야 할 만큼 그 정당의 목적이나 활동이 우리 사회의 민주적 기본질서에 대하여 실질적인 해악을 끼칠 수 있는 구체적 위험성을 초래하는 경우”를 의미하는 것이다.²⁰⁾

2) 정당은 공익의 실현에 노력하여야 한다.

정당은 공익의 실현을 추구해야 한다. 만약 정당이 단지 사적 이익만 추구한다면, 그 정당은 자신들의 정당 이익만을 추구하고 국민의 이익 내지 공익의 실현은 불가능하게 된다. 즉, 정당은 ‘공익’을 추구하는 결사체로서 국민의 정치적 의사를 수렴·형성하고 국가의 정치적 갈등을 해결하는데 노력하여야 한다.²¹⁾ 정당의 이러한 노력의 출발점은 국민의 정치적 의사를 파악하는 일이다. 정당이 국민의 정치적 의사를 수렴하고 형성하고 있는지 여부는 선거결과로 나타난다. 정당 정치의 시작은 선거이며, 선거를 통해 국민의 대표 즉, 국가기관으로 선출되는 일이다. 정당은 정당 내부의 민주적인 공천을 거쳐 자유로운 선거에서 국민의 냉정한 판단을 받는다. 정당의 민주성과 선거의 자유성은 정당이 공익을 추구할 수 있는 전제조건이 된다.

17) 이에 대해 비판적 견해도 있다(한수웅 교수는 자유민주적 기본질서를 긍정해야 할 의무는 정당의 개념적 요소가 아니라, 정당의 자유에 대한 한계로서 가능하며, 정당의 헌법적 의무라 한다(한수웅, “정당의 개념과 정당등록제도의 헌법적 문제점”, 『저스티스』 통권 제104호, 2008. 6, 182면)).

18) 위헌정당해산의 요건으로서 민주적 기본질서에 관해서는 김선택, “정당해산의 실제적 요건의 규범적해석”, 『헌법연구』 제1권 제1호, 2014. 9, 141면 이하; 박선영, “위헌정당해산사유로서의 민주적 기본질서”, 『공법연구』 제46집 제1호, 2017. 10, 87면 이하; 송석윤, “정당해산심판의 실제적 요건: 정당해산심판제도의 좌표와 관련하여”, 『서울대학교 법학』 제51권 제1호(통권 제154호), 2010. 3, 27면 이하; 장영수, “정당해산 요건에 대한 독일 연방헌법재판소의 판단기준에 관한 연구”, 『헌법학연구』 제20권 제4호, 2014, 295면 이하; 박규환, “정당해산 심판기준에 관한 연구: 해산기준 명확화를 위한 기본권이론 도입에 관한 제언”, 『헌법학연구』 제14권 제4호, 2008. 12, 483면 이하; 이상경, “방어적 민주주의와 위헌정당 해산심판제도에 대한 비판적 고찰”, 『법과 사회』 제46호, 2014년 상반기, 7면 이하; 차진아, “독일의 정당해산심판의 요건과 판단기준에 대한 연구”, 『고려법학』 제72호, 2014. 3, 91면 이하; 김현철, “정당해산심판의 목적 및 해산사유”, 『헌법학연구』 제22권 제2호, 2016. 6, 361면 이하.

19) 헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1, 판례집 26-2하, 1.

20) 헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1, 판례집 26-2하, 1.

21) 양정윤, “정당민주주의와 한국 정당제도의 개선방안”, 『헌법연구』 제3권 제1호, 2016. 3, 181면 이하.

정당은 국가 전체의 이익, 공익 또는 국민의 이익²²⁾을 전적으로 또는 우선적으로 정당의 기본이념이나 정책에 반영하여야 한다. 이는 정당의 헌법상 기능·과제 및 정당의 자유라는 측면에서 바람직하고 타당하다. 반면, 국민 전체의 이익을 위한 목적이 아니라, 특정 계층만의 이익 보호를 종국적인 목적으로 삼고 나머지 국민의 의사나 이익에 대해서 무시하거나 적대시 한다면, 이는 국민주권주의에 부합하지 않는다. 이와 관련하여 정당의 공익 실현 의무가 정당의 개념적 요소가 아니라는 견해가 있다.²³⁾ 그 근거로 첫째, 정당의 개념은 정치적 목적이나 내용과 무관하게 형식적으로 정의되어야 한다는 것이다. 둘째, 다원적 민주주의 하에서 공익은 다양한 견해의 대립과 타협을 통해 비로소 도출되는 것이므로, 불확실한 공익과 부분이익 간을 구분하는 것은 불가능하다는 것이다. 셋째, 국민 전체의 이익을 대변할 것인지 아니면 특정 국민의 이익을 대변할 것인지 여부를 정당 스스로 결정할 수 있다는 것이다.

3) 정당은 선거에 참여해야 한다.

정당의 중요한 임무와 과제 중 하나는 선거에 참여하는 일이다.²⁴⁾ 정당은 국민의 정치적 의사형성을 지속적으로 청취·수렴해야 하므로 선거기간뿐만 아니라 선거기간 이외에도 국민의 여론형성을 주도하여 국민의 여론을 국가의사결정에 반영함으로써 국민과 국가 간에 중개적 역할을 수행해야 한다.²⁵⁾

정당이 선거에 참여하지 않으면 정당 등록 취소사유가 된다. 「정당법」에서는 정당에게 선거에 적극적으로 참여하도록 요구한다. 「정당법」 제44조 제1항에서는 정당 등록의 취소사유로서 1호: 제17조(법정 시·도당수) 및 제18조(시·도당의 법정 당원수)의 요건을 구비하지 못하게 된 때. 다만, 요건의 흠결이 공직선거의 선거일 전 3월 이내에 생긴 때에는 선거일 후 3월까지, 그 외의 경우에는 요건흠결시부터 3월까지 그 취소를 유예한다. 2호: 최근 4년간 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 임기만료에 의한 지방자치단체의 장 선거나 시·도의회의원선거에 참여하지 아니한 때이다. 「정당법」에서 선거에 참여하지 않은 정당을 등록취소하도록 규정한 것은 정당이 선거에 적극적으로 참여하게 함으로써 국민의 판단을 받게 하기 위함이다.

진보신당, 녹색당 및 청년당은 제19대 국회의원선거에 참여하였으나, 의석을 얻지 못하고 유효투표총수의 100분의 2 이상을 득표하지 못하였다(진보신당 1.13%, 녹색당 0.48%, 청년당 0.34%). 이에 중앙선거관리위원회는 2012. 4. 12. 「정당법」 제44조 제1항 제3호에 따라 위 정당들의 중앙당 등록을 취소하고 이를 공고하였다. 이들 정당들은 정당법 제44

22) ‘국민의 이익’이라는 용어는 불명확하다는 지적으로는 송석윤, “정당민주주의와 정당법”, 「공법연구」 제42집 제3호, 2014. 2. 4면(“‘국민의 이익’이 무엇을 의미해야 하는지 법적으로 판단하기 어렵다. 또한 ‘책임있는’이라는 표현 역시 법적인 준거들이 될 수 없는 정치윤리적 표현이다.”).

23) 한수웅, “정당의 개념과 정당등록제도의 헌법적 문제점”, 「저스티스」 통권 제104호, 2008. 6. 178면 이하.

24) 한수웅, “정당의 개념과 정당등록제도의 헌법적 문제점”, 「저스티스」 통권 제104호, 2008. 6. 169면; 기현석, “정당의 민주적 공천방식 관련 논의에 대한 고찰”, 「법학연구」 제29권 제4호, 2018. 11. 136면.

25) 기현석, “정당의 민주적 공천방식 관련 논의에 대한 고찰”, 「법학연구」 제29권 제4호, 2018. 11. 136면.

조 제1항 제3호에 대한 위헌법률심판 제청신청을 하였다(2012아1493). 서울행정법원은 제청신청을 받아들여 2012. 11. 19. 위헌법률심판을 제청하였다(2012헌가19). 이에 대해 헌법재판소는 「정당법」 제44조 제1항 제3호(‘정당등록취소조항’)가 정당설립의 자유를 침해한다며 위헌 결정을 내렸다.²⁶⁾ 그러나 「정당법」에 5 이상의 법정 시·도당을 가져야 한다는 요건(제17조), 시·도당이 1천인 이상의 법정당원을 가져야 한다는 요건(제18조),²⁷⁾ 최근 4년간 국회의원총선거 또는 임기만료에 의한 지방자치단체의 장의 선거나 시·도의회의원의 선거에 참여하여야 한다는 요건(제44조 제1항 2호), 및 이러한 요건을 갖추지 못한 정당을 등록취소한 이후 그 정당의 명칭을 다음 국회의원 선거가 있을 때까지 사용하지 못하도록 한 규정(제41조)에 대해서 헌법재판소는 합헌 결정을 내렸다.²⁸⁾

4) 정당은 정강이나 정책을 가지고 이를 국민에게 알려야 한다.

정당은 정강이나 정책을 가지고 이를 국민에게 알려야 한다. 정당은 강령(추구하는 정치이념), 당헌·당규(당의 정체성과 정체성을 담은 당 내부 규범)을 가지고 있다. 정당제 민주주의 하에서 정당에 의해 중요한 정치적 결정이 준비되고 내려지는 경우가 많다. 정당은 정치권력에 영향력을 행사하려는 사람들의 다양한 주장과 견해들을 취합·선별하여 내부적으로 조정을 한 후, 국민이 선택할 수 있는 정책을 제시하고 형성한다. 정당은 정부와 국회의 주요 핵심 공직의 선출이나 임명에 결정적인 역할을 하고, 의회와 정부 등 정치적 지도기관의 정책 결정에 영향력을 행사함으로써, 국가의사형성에 결정적인 영향을 미친다. 정당은 국민과 국가를 잇는 중개체로서, 정당의 중개인적 역할로 말미암아 국민의 정치적 의사를 국가기관의 의사결정에 영향력을 행사할 수 있다. 오늘날 정당국가에서는 정당을 통해 비로소 국가기관의 의사결정에 효율적으로 영향을 미칠 수 있다.²⁹⁾ 정당의 역할과 기능을 고려할 때, 정당의 정강이나 정책은 국민 자신의 정치적 견해와 같은 정당을 지지하고 선택하는데 중요한 요인이 된다. 「정당법」 제39조(정책토론회) 제1항에서는 “「공직선거법」 제8조의7(선거방송토론위원회)의 규정에 의한 중앙선거방송토론위원회는 보조금 배분대상정당이 방송을 통하여 정강·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 임기만료에 의한 공직선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거를 포함한다)의 선거일 전 90일(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 날)부터 선거일까지를 제외한 기간 중 연 2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회(이하 ‘정책토론회’라 한다)를 개최하여야 한다.”고 규정하고 있다. 정당들은 중개자적 역할을 수행하

26) 헌재 2014. 1. 28. 2012헌마431 등, 판례집 26-1상, 155 참조.

27) 헌재 2006. 3. 30. 2004헌마246, 판례집 18-1상, 402 (기각 결정): 정당의 등록요건으로 “5 이상의 시·도당과 각 시·도당 1,000명 이상의 당원”을 요구하는 구 정당법(2004. 3. 12. 법률 제7190호로 개정되고, 2005. 8. 4. 법률 제7683호로 전문 개정되기 전의 것) 제25조 및 제27조(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)가 청구인의 정당설립의 자유를 침해하여 위헌인지 여부(소극).

28) 양정윤, “한국 민주주의의 현실과 정당의 역할”, 「헌법연구」 제5권 제1호, 2018. 3. 72면.

29) 헌재 1999. 11. 25. 95헌마154.

기 위해 자신의 정강·정책을 국민에게 알려야 한다.

5) 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하고 국가정책결정에 반영하는 역할을 한다.

정당은 국민의 정치적 결사로서 국민의 정치적 의사를 적극적으로 형성하고 각계각층의 이익을 대변하며 정부를 비판하고 정책적 대안을 제시할 뿐만 아니라, 국민의 정치적 의사형성에 참여하여 정치나 국가작용에 영향력을 행사하는 매개체의 역할을 수행하는데 기여해야 한다.³⁰⁾ 정당은 국민 속에 뿌리를 내리고, 국민과 밀접한 접촉을 통해 국민의 의사와 이익을 대변해야 한다. 국민의 정치적 의사형성에 관여하는 다양한 주체가 있지만, 헌법은 정당에게 정치적 의사형성을 하도록 일차적·주도적 지위를 보장하고 있다.³¹⁾ 정당은 국민의 정치적 의사를 형성하고, 그 의사를 국가정책결정에 반영하기 위해 선거에 적극적으로 참여해야 한다.

6) 정당은 계속적이고 공고한 조직을 구비하여야 한다.

정당은 계속적이고 공고한 조직을 구비해야 한다. 「정당법」 제17조(법정 시·도당수)에서는 “정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다.”고 규정하고 있다. 「정당법」 제17조 규정은 이른바 ‘지역정당’(지방정당)을 배제하려는 취지로 이해할 수 있다. 우선 우리나라 헌법상 대의제 민주주의가 제 기능을 수행하기 위해서는 의회 내의 안정된 다수세력의 확보가 필요하다는 점에서, 지역정당(지방정당)의 배제는 그 목적의 정당성이 인정될 수 있다. 또한 지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치 풍토가 우리의 정치현실에서 자주 문제시되고 있다는 점에서 볼 때, 단지 특정 지역의 정치적 의사만을 반영하려는 지역정당(지방정당)을 배제하려는 입법목적이 헌법에 어긋난다고 단정하기 어렵다.

「정당법」 제17조에서는 “5 이상의 시·도당”과 정당법 제18조 제1항에서는 “시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다.”라는 두 가지 상수(常數)를 정당등록의 기준으로 하고 있다. 이는 지역정당 및 군소정당을 배제하려는 취지이며, 이와 같은 규정내용은 특정 지역에만 조직이 형성되는 것을 방지하고, 5개 이상의 시·도에 각 조직이 구성되고 그 조직 내에 일정 수 이상의 당원이 활동할 것을 요구함으로써 선거단체 및 소규모 지역 정치단체들이 무분별하게 정당에 편입되는 것을 억제하기 위한 것이다.

또한 헌법 제8조 제2항이 규정하고 있는 “국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직” 요건을 구체화함에 있어서 5개 이상의 시·도당 및 각 시·도당마다 1천인 이상의 당원을 갖추도록 규정하고 있는데, 이와 같이 전국 정당으로서의 기능 및 위상을 충실히 하기 위해서는 5개의 시·도당을 구성하는 것이 필요하다고 입법자는 판단한 것이다. 각 시·도당 내에 1천인 이상의 당원을 요구하는 것도 우리나라 전체 및 각 시·도의

30) 헌재 2009. 10. 29. 2008헌바146등; 헌재 2015. 12. 23. 2013헌바168, 판례집 27-2하, 511, 528.

31) 이종수, “정당활동에의 시민참여와 당내 민주주의”, 「공법연구」 제41집 제1호, 2012. 10. 10면.

인구를 고려해 볼 때, 군소정당 또는 신생정당이라 하더라도 과도한 부담이라고 할 수는 없다. 따라서 「정당법」 제17조가 정당으로 등록되기에 필요한 요건으로서 5개 이상의 시·도당 및 각 시·도당마다 1천인 이상의 당원을 갖추 것을 요구하고 있기 때문에 국민의 정당설립의 자유에 어느 정도 제한을 가하는 점이 있는 것은 사실이나, 이러한 제한은 “상당한 기간 또는 계속해서”, “상당한 지역에서” 국민의 정치적 의사형성 과정에 참여해야 한다는 헌법상 정당의 개념표지를 구현하기 위한 합리적인 제한이라 볼 수 있다. 이러한 「정당법」상 제한은 헌법적으로 정당화된다고 볼 수 있다. 우리나라 「정당법」 제2조에 규정한 정당의 개념표지 외에 예컨대 독일 「정당법」 제2조에서 규정하고 있는 바와 같이 “상당한 기간 또는 계속해서” “상당한 지역에서” 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 한다는 정당의 개념표지가 요구된다할 것이다.

이른바 지역정당(지방정당)이 정당 개념에 부합하는지 여부에 관해 견해가 대립되어 있다. 지역정당을 **반대**하는 입장³²⁾에서는 지역정당을 헌법적 의미에서의 정당으로 볼 수 없다는 것이다. 그 근거로 첫째, 헌법 제117조 제1항의 지방자치단체에 속한 ‘주민’은 헌법 제1조 제2항 및 헌법 제8조 제2항의 ‘국민’과는 구별된다는 것이다. 둘째, 국가는 전체로서 국가의 최종적 결정을 내릴 수 있는 국가기관임에 비해, 지방자치단체는 국가라는 테두리 안에서 지역적 고유사무와 국가 위임사무를 처리하는 부분적 기관이라는 것이다. 따라서 지방자치단체를 대표하는 결사체는 지역적 사무에 국한되고 전체 국민의 의사를 형성하거나 대변하지 못한다는 것이다. 반면, 지역정당을 **찬성**하는 입장³³⁾에서는 전국 단위의 국민의 정치적 의사형성에 기여해야만 하는 결사체를 정당으로 보는 것은 문제가 있다는 것이다. 첫째, 헌법 제1조 제2항의 주권이 국민에게 있다는 것과 헌법 제8조의 정당 개념은 지역정당도 가능하다고 해석할 수 있다는 것이다. 지방선거에 참여하고 지방에서 주민(국민)의 정치적 의사를 형성하고 관철시키는 것도 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 것이다. 지방자치단체는 행정기관에 불과한 것이 아니고, 지방 주민(국민)의 정치적 의사형성과 의사결정은 곧 국민의 정치적 의사형성과 의사결정으로 보아야 한다는 것이다. 둘째, 국가의 의사결정이 국가적인 의사결정만 하는 것은 아니며, 지방자치단체의 의사결정이 지역적 의미만 갖는 것도 아니다. 지방자치단체의 의사결정이 국민의 정치적 의사결정이 아니라고 말할 수 없다. 셋째, 지역정당제 도입은 지방의 문제를 제대로 이해하고 지방의 문제를 해결할 수 있는 지역정당을 인정한다는 취지이다. 이러한 지역정당이 자율적이고 독자적인 지방자치의 발전을 이끌어 갈 수 있다는 점에서 지방자치제를 발전시킬 수 있는 제도라 할 수 있다. 현행 「정당법」에서는 정당으로 등록되기에 필요한 요건으로서 5개 이상의 시·도당 및 각 시·도당마다 1천인 이상의 당원을 갖추 것을 요구하고 있다. 이러한 「정당법」 규정은 중앙정당제를 위주로 제도화되어 있

32) 계획열, 「헌법학(상)」, 2005, 261-262면; 허 영, 「헌법이론과 헌법」, 2008, 235면.

33) 정만희, “지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰”, 「공법연구」 제33집 1호, 2004. 11, 27-28면; 김남철, “다양한 정치세력의 지방선거참여를 위한 법적 과제”, 「공법연구」 제35집 제3호, 2007. 2, 173-199면; 강제규, “지역정당 설립 등 지역정치결사 자유의 확대방안”, 한국지방정부학회 「학술발표논문집」, 2011. 4, 15-18면.

어, 중앙정당의 지방조직은 중앙당의 지시와 통제로 자율성을 상실하고, 지방선거는 단순히 중앙당이 지도하는 ‘대리전’의 성격을 지닌다. 지방선거에서 중앙정당이 정책 경쟁을 하는 것이 아닌 지방선거를 특정 지방을 장악하기 위한 수단으로 생각하는 경향이 있다. 지역정당을 법제도적으로 인정하게 되면, 이러한 지방선거의 중앙정당의 장악이라는 폐해를 해결할 수 있다.

생각건대, 지역정당(지방정당)이 헌법상 지방자치제도와 정당제도로부터 인정될 수 있다고 하더라도, 헌법상 지역정당(지방정당)이 정당으로서 제대로 기능하기 위해서는 일정한 전제조건을 충족해야 한다. 지역정당(지방정당)의 최종적 목표는 일정한 지방자치 공간에서 지역적 통합에 그쳐서는 안되고, 종국적으로 전국 정당화를 지향하거나 전국적 정당을 향해 지방조직을 편입하는 방향이어야 한다.³⁴⁾

7) 정당 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비하여야 한다.

정당이 수행하는 헌법상 공적 기능에 비추어 볼 때, 정당을 단순한 사적 결사체로 볼 수 없고, 정당의 구성원 자격은 정당 스스로 결정하도록 맡겨 둘 사항도 아니다. 정당원 등 자격요건은 「정당법」에 규정해야 한다. 「정당법」 제22조 제1항에 의하면, 국회의원 선거권이 있는 자는 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다고 규정하고 있는데, 「공직선거법」에서는 19세 이상의 국민에게만 국회의원 선거권을 인정하고 있으므로 19세 미만인 사람은 정당의 발기인 및 당원이 될 수 없다. 이러한 「정당법」의 취지는 정치적 판단능력이 미약한 사람이 정당을 설립하고 가입할 경우, 정당이 ‘국민의 정치적 의사형성에의 참여’라는 기능 및 국가기관에 국민의 정치적 의사를 전달하는 중개자로서의 기능을 제대로 수행할 수 없게 되기 때문이다. 이에 입법자는 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 자격을 국회의원 선거권이 있는 자, 즉 정치적 의사형성에 참여할 수 있는 판단능력이 있는 자로 결정함으로써, 정치적 판단능력이 미약한 사람으로 인하여 정당의 헌법적 기능이 제대로 작동하지 못하는 상황을 방지하고자 한 것이다.³⁵⁾

당원의 자격에 관하여 「정당법」 제22조 제1항에서는 “국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다. 1호: 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서, 행정정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분) 제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다. 2호: 「고등교육법」 제

34) 정 철, “헌법상 지방정당의 역할과 보장”, 「세계헌법연구」 제22권 제3호, 2016. 12. 19면.

35) 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287, 판례집 26-1하, 223, 245.

14조 제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원. 3호: 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자이다. 「정당법」 제22조 제2항에서는 “대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.”고 규정하고 있다.

(3) 소결

독일 「정당법」³⁶⁾ 제2조에서는 정당의 개념을 다음과 같이 규정하고 있다. “정당은 연방 또는 주 차원에서 장기간 또는 영구히 국민의 정치적 의사형성에 영향을 미치며, 연방의회 또는 주의회에서 국민을 대표하여 참여하려는 … (중략) … 국민의 결사체이다. 우리나라 「정당법」 제2조(정의)에서는 “‘정당’이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.”고 규정하고 있다.

정당의 개념적 징표들을 우리나라 「정당법」에 구체화할 필요가 있다. ① 국가와 민주적 기본질서 또는 헌법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등이다.

2. 정당의 헌법상 기능

(1) 정치적 의사형성의 중개자

정당은 국가와 국민 간의 정치적 의사형성을 매개하여 주는 중개자로서 기능한다.³⁷⁾ 정당은 정치적 결사체로서 국민의 정치적 의사를 적극적으로 형성하고 각계각층의 이익을 대변하며, 정부를 비판하고 정책적 대안을 제시할 뿐만 아니라, 국민 일반이 정치나 국가작용에 영향력을 행사하는 매개체의 역할을 수행하는 등 현대 대의제 민주주의에서 필수불가결한 중요한 공적 기능을 수행하고 있다.³⁸⁾ 이러한 이유에서 헌법도 정당의 기능에 상응하는 지위와 권한을 보장하고 있는데, 우리 헌법상 정당설립의 자유와 복수정당제가 보장되고(제8조 제1항), 정당의 목적·조직·활동이 민주적인 한, 정당은 국가의 보호를 받으며 정당운영에 필요한 자금을 보조받을 수 있다(제8조 제2항 내지 제4항). 정당은 국민의 정치적 의사형성에 있어서 그 형성구조가 대의제 민주주의에서 요구하는 헌법적 요청을 준수하여야 하며, 사적 단체나 사인에 의한 불법 정치자금의 수수를 방지하기 위해 국가는 보조금을 지급할 수 있다.

36) Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)

37) D. Grimm, Die politischen Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, S. 327.

38) 헌재 1996. 8. 29. 96헌마99, 판례집 8-2, 207 참조.

(2) 국가의사형성에 기여하는 결사체

정당이 국민의 정치적 의사를 형성하고 각계각층의 이익을 대변하기 위해서는 선거를 통해 국가기관에 참여하여 국가의사결정을 할 수 있어야 한다. 국민의 정치적 의사를 담은 정당의 정강이나 정책을 실현하기 위해서 정당이 공천하거나 후보자로 내세운 인물이 국가기관으로 선출되어야 한다. 따라서 선거에 참여하는 것은 정당의 중요한 역할 중 하나이다.

정당은 국가의사결정에 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 정당은 원내 교섭단체, 정당 소속 국회의원, 정당 소속 정부각료 등 국가의사결정에 참여할 수 있다. 정당 소속원은 국회와 정부의 주요 공직을 차지하고 국가의사결정에 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있다.³⁹⁾

(3) 헌법상 민주적 기본질서에 부합하는 결사체

헌법 제8조와 「정당법」 규정에 의거하여 정당은 법적 규율을 받고 있다. 우리나라 헌법 제8조 제2항은 “정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.”라고 규정하여 정당의 내부조직의 민주화 의무와 정당의 조직 기준에 관해 일정한 의무를 부과하고 있다.⁴⁰⁾ 헌법 제8조 제4항에서는 “정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.”고 규정하고 있다.

정당은 국민의 정치적 의사형성을 유도하고 통합하는 중요한 기능⁴¹⁾을 하므로, 그 조직이 한 지방에만 편중되어서는 안되며 지역적으로 다소 광범위한 조직을 갖출 필요가 있다. 정당은 국가와 국민 간의 정치적 의사형성을 중개하여 주는 기능을 하므로,⁴²⁾ 정당은 그 조직이 민주적이어야 한다. 이는 정당의 목적이나 활동이 헌법상 민주적 기본질서에 부합하려면, 정당의 조직과 의사결정과정도 민주적이어야 함을 의미한다.⁴³⁾

헌법 제8조 제2항은 헌법 제8조 제1항에 의해 정당의 자유가 보장됨을 전제로 하여, 정당의 자유를 누리는 정당의 목적·조직·활동이 민주적이어야 하고, 국민의 정치적 의사

39) 한수웅, “정당의 개념과 정당등록제도의 헌법적 문제점”, 「저스티스」 통권 104호, 2008. 6, 169면.

40) 헌재 2004. 12. 16. 2004헌마456, 판례집 16-2하, 618, 626.

41) 헌재 2003. 10. 30. 2002헌라1, 판례집 제15권 2집 하, 32면. “정당은 국민과 국가의 중개자로서 정치적 도관(導管)의 기능을 수행하여 주체적·능동적으로 국민의 다원적 정치의사를 유도·통합함으로써 국가정책의 결정에 직접 영향을 미칠 수 있는 규모의 정치적 의사를 형성하고 있다. 구체적으로는 각종 선거에서의 입후보자 추천과 선거활동, 의회에서의 입법활동, 정부의 정치적 중요결정에의 영향력 행사, 대중운동의 지도 등의 과정에 실질적 주도권을 행사한다.”

42) D. Grimm, Die politischen Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, S. 327.

43) 헌재 2003. 10. 30. 2002헌라1, 판례집 제15권 2집 하, 32면(정당은 자유로운 지위와 함께 “공공(公共)의 지위”를 함께 가지므로 이 점에서 정당은 일정한 법적 의무를 지게 된다. 현대정치실질적 담당자로서 정당은 그 목적이나 활동이 헌법적 기본질서에 부합하지 않으면 안되며, 따라서 정당의 활동은 헌법의 테두리 안에서 보장되는 것이다).

형성에 참여하는 데 필요한 조직을 갖추어야 한다는 요청을 내용으로 한다. 헌법 제8조 제2항은 정당에 대하여 정당의 자유의 한계를 부과하는 동시에 입법자에 대하여 그에 필요한 입법을 해야 할 의무를 부과하고 있다.⁴⁴⁾ 정당은 국민 각자의 선거의 자유와 기회균등을 보장하는 민주사회의 기반 위에서 존립하는 것이므로 당내 민주주의가 확립되고 민의에 따라 정당이 구성되고 공천되는 것을 전제로 해야 한다.⁴⁵⁾

3. 정당의 헌법상 지위

정당은 일반적인 단체에게 보장되지 않는 국가에 의해 특별한 보호를 받으며, 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금(국고보조금)을 받을 수 있다. 즉, 정당은 일반적인 결사체와는 다르다는 것이 통설이다. 그 이유는 다양하지만, 일반적인 사적 결사체에게 요구하지 않는 헌법상 의무를 부담시키고 있다. 즉, 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다. 이러한 정당의 헌법적 지위와 관련한 견해는 다음과 같다.

(1) 국가기관설 (헌법기관설)

정당은 단순한 정치적·사회적 조직으로 출발하여 헌법에 편입됨으로써 헌법기관의 지위에 올랐으며, 헌법이 부여한 중요한 기능을 담당할 헌법기관으로서의 역할을 하고 있다는 견해이다.⁴⁶⁾

(2) 중개적 권력설

정당은 국민과 국회 간의 정치적 의사형성에 기여하는 중개적 권력으로서 비록 헌법상의 국가기관은 아니나, 헌법의 영역으로 고양된 정치적·사회적 형태로서 국민과 국회 간의 중개체로서 역할을 한다는 견해이다.⁴⁷⁾

(3) 사적(私的) 결사설

정당이 국민과 국회 간의 정치적 의사형성에 참여함으로써 중심적인 헌법 기능을 담당하는 것은 인정되지만, 그 본질적 측면에서 국가이익을 증진하기 위해 ‘국가기관과 무관하게’⁴⁸⁾ 정치적 의견을 같이 하는 사람들이 결집한 자유로운 사적 결사라는 견해이다.⁴⁹⁾

44) 헌재 2004. 12. 16. 2004헌마456, 판례집 16-2하, 618, 626.

45) 헌재 1989. 9. 8. 88헌가6, 판례집 1, 199, 211-212; 헌재 2009. 10. 29. 2008헌바146, 판례집 제21권 2집 하, 248, 261-262.

46) G. Leibholz, Verfassungsstaat, 1973, S. 92 f.

47) von Mangoldt/Klein/Starck, GG, S. 614 f.

48) H. Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1930, S. 24 ff.

49) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914 (Siebenter Neudruck 1960), S. 114 f.

(4) 헌법재판소의 견해

“대의제 민주주의를 원칙으로 하는 오늘날의 민주정치 아래에서 선거는 국민의 참여가 필수적이고, 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 한다.⁵⁰⁾ 대의제 민주주의 아래에서 정당은 ‘국민의 정치적 의사형성에 참여’하는 것에 가장 본질적 존재 의의를 두고, 중요한 헌법적 기능을 수행하고 있다.⁵¹⁾ 즉, 정당은 주체적·능동적으로 국민의 다원적 정치의사를 유도·통합하고 각계각층의 이익을 대변하여 국가정책의 결정에 직접 영향을 미칠 수 있는 규모의 정치적 의사를 형성한다. 뿐만 아니라 정부와 국회의 주요 핵심 공직을 선출, 임명하는 데 결정적인 역할을 하고, 의회와 정부 등의 정책과 결정에 영향을 행사함으로써, 국가의 의사형성에 결정적인 영향을 미치고 있다. 이와 같이 정당은 국민 개개인의 정치적 의사를 집약·정리하고 국민 일반이 정치나 국가작용에 영향력을 행사하는 매개체의 역할을 수행하는 등 현대 대의제 민주주의에서 중요한 공적 기능을 수행하고 있다.”⁵²⁾

또한 “정당은 개인과 국가를 잇는 중간매체로서, 정당의 중개인적 역할로 말미암아 국민의 정치적 의사가 … 국가기관의 의사결정에 영향력을 미칠 수 있다. 물론, 다른 사회단체도 국회, 정부에 대하여 직접 로비활동을 하는 등 영향력을 행사할 수 있지만, 오늘날의 정당국가에서는 정당을 통하여 비로소 국가기관의 결정에 효율적으로 영향을 미칠 수 있다.”⁵³⁾고 하여 헌법재판소는 ‘중개적 권력설’에서 있다.

(5) 소결

국가기관설(헌법기관설)에 대해서는 첫째, 헌법상의 국가기관은 그 설립이 법적으로 엄격히 제한되어 있는데 반하여, 정당은 그 설립의 자유가 헌법상 보장되고, 그 가입과 탈퇴가 자유로울 뿐만 아니라 복수정당제가 헌법상 보장되고 있다는 점, 둘째, 국가기관은 공권력을 행사하고 국가의 의사결정을 스스로 할 수 있으나, 정당은 국가의 정치적 의사형성에 참여할 뿐이라는 점, 셋째, 국민의 자발적 조직인 정당은 내부조직이 국가기관과 같은 ‘조직원리’를 따르지 않으며, 그 구성원이 직업공무원제도와 같은 공무원이 아니라 사인들의 자발적 조직이라는 점, 넷째, 헌법에서 정당을 국가기관(헌법기관)으로 인정한 것이 아니고, 정당이라는 사회적 실체를 헌법에서 특별히 보장하는 것이라는 점에서 정당을 헌법기관이나 국가기관으로 보기 어렵다.

사적 결사설 처럼 정당이 수행하는 헌법상 중요한 기능적 측면보다 정당의 순수한 사적 성격만을 강조하는 것은 정당의 기능과 국고보조금 지급이라는 헌법 규정을 제대로

50) 헌재 1994. 7. 29. 93헌가4등 참조.

51) 헌재 2014. 1. 28. 2012헌마431등 참조.

52) 헌재 2004. 3. 25. 2001헌마710; 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287; 헌재 2015. 12. 23. 2013헌바168, 판례집 27-2하, 511, 528.

53) 헌재 1999. 11. 25. 95헌마154; 헌재 2015. 12. 23. 2013헌바168, 판례집 27-2하, 511, 528.

이해하지 못한 것이다. 정당을 순수한 사적 결사로 이해하게 되면, 정당은 헌법 제21조의 결사의 자유에 의해 보장받게 되고, 헌법 제8조는 무의미하게 된다. 정당의 설립과 활동이 사적 결사체와 마찬가지로 구성원의 임의적 의사에 의해 이루어진다는 점에서 일반 결사체의 성격을 갖지만, 오늘날 정당이 국민의 정치적 의사형성에의 참여 등 민주주의 실현에 필수불가결한 역할과 기능을 수행하고 있다는 점을 고려할 때, 정당을 단지 사적 결사체로 보기는 어렵다.⁵⁴⁾

정당은 헌법상 국가기관은 아니지만 그렇다고 단순한 사법(私法)상 일반 결사체로만 볼 수도 없다. 정당은 헌법 제8조에 의해 헌법상 보호되는 결사체로서, 국민의 정치적 의사를 국가의사결정에 반영하여 주는 매개체 내지 중개체로서 역할을 한다. 사견(私見)으로 정당은 국민의 정치적 의사를 집약·형성하여 국가기관의 국가정책결정에 전달하는 공적 기능을 담당하는 ‘중개체’라 할 수 있다.

4. 국가의 정당에 대한 국고보조에 대한 헌법적 문제

헌법 제8조 제3항에 의하면, 국가가 지급하는 정당보조금은 “정당운영에 필요한 자금”으로 규정되어 있다. 반면, 「정치자금법」 제3조 6호에 의하면, “‘보조금’이라 함은 정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권을 말한다.”고 규정하고 있다. 여기서 헌법 조문과 「정치자금법」 규정 간을 비교해 보면, 헌법상의 보조금 개념보다 「정치자금법」상의 보조금 개념이 더 포괄적이라는 것을 알 수 있다. 「정치자금법」상 정당 보조금은 정당운영에 필요한 자금 이상을 규정하고 있다.⁵⁵⁾

(1) 국가의 정당보조에 있어서 평등원칙

헌법 제8조 제3항에서는 국가가 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있도록 규정하고 있다. 정당에 대한 국고보조는 일반적인 사적 결사와의 평등문제를 야기시킨다. 헌법은 정당을 사적 결사에 비하여 특별히 두텁게 보호하고 있다. ‘정당’과 ‘사적 결사’ 간의 이러한 차별은 헌법상 정당화되는가?

헌법재판소 결정에 의하면, 헌법재판에서 평등원칙의 심사기준은 원칙적으로 ‘자의금지원칙’을 의미한다. 헌법재판소는 차별적 수단을 사용하는 법률에서 차별을 정당화할 수 있는 합리적인 이유를 찾을 수 없다면, 평등원칙 위반으로 판단한다. 자의금지원칙은 그러한 차별이 가장 합리적이고 타당한 수단인가 여부에 초점을 두지 않고, 단지 입법자의 입법형성이 헌법적 한계 내에 머물고 있는가 여부를 심사한다.⁵⁶⁾ 헌법재판소가 판시하고 있는 자의금지원칙은, 1) 본질적으로 동일한 것을 다르게 취급하고 있는지에 관련된 차

54) 김명식, “정당의 민주적 운영”, 「국가법연구」 제12권 제2호, 2016. 8. 3면.

55) 음선필, “정당국고보조금제도의 헌법적 검토”, 「헌법학연구」 제14권 제2호, 2008. 6. 129면(음선필 교수는 “국가의 재정적 지원에 의하여 정당이 보호·육성되어서는 안된다. 시민의 자발적 결사체인 정당을 국가가 보호·육성할 대상으로 생각하는 것은 국가주도적 사고방식으로 정당에 대한 잘못된 인식”이라고 주장한다).

56) 헌재 1997. 1. 16. 90헌마110, 판례집 제9권 1집, 90, 115.

별취급의 존재 여부와, 2) 이러한 차별취급이 존재한다면 이를 자의적으로 볼 수 있는지 여부의 2단계로 진행된다. 1)의 요건과 관련하여, 두 개의 비교집단이 본질적으로 동일한가의 판단은 일반적으로 관련 헌법규정과 당해 법규정의 의미와 목적에 달려 있다. 2)의 요건과 관련하여, 차별취급의 자의성은 합리적인 이유가 결여된 것을 의미한다. 따라서 차별취급을 정당화하는 객관적이고 합리적인 이유가 존재한다면 차별취급은 자의적이지 않게 된다.⁵⁷⁾

정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 가장 중요한 형태는 공직선거에 있어서 후보자를 추천·지지함으로써 선거를 통한 정치참여라 할 수 있다.⁵⁸⁾ 일반적인 사적 결사와 달리, 정당에게 국가가 재정적 보조를 할 수 있는 근거는 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여한다는 것과 선거에 참여한다는 것이다. 이러한 헌법적 공익활동 내지 민주주의의 실현이라는 기능을 담당하는 정당에게 합리적인 차별적 조치로서 국고보조가 가능하다는 것이다. 정당은 선거의 자유와 기회균등을 보장하는 민주주의의 기반 위에서 존립하는 것이므로 당내 민주주의가 확립되고 민의에 따라 정당이 구성되고 공직후보자가 민주적으로 공천되는 것을 전제로 한다.⁵⁹⁾

(2) 국가의 정치자금 보조가 정당하고 필요한지 여부

국가에 의한 정당보조가 필요한지 여부가 논의되어야 한다. 현행 「정치자금법」상 ‘정치자금’의 종류에는 당비, 후원금, 기탁금, 보조금 및 정당의 부대수입이 있다. 보조금은 정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권으로서, 경상보조금과 공직선거가 있는 연도에 특별히 지급하는 선거보조금 및 기타 공직후보자 여성추천보조금과 공직후보자 장애인추천보조금이 있다. 국고보조금은 국회 교섭단체 구성 여부, 국회 의석수, 득표수 비율에 따라 배분되고, 경상보조금은 매년 분기별로 균등 분할하여 지급되며, 선거보조금은 후보자 등록마감일 후 2일 이내에 당해 선거에 후보자를 추천한 정당에 지급된다.

정당은 국민 속에 뿌리를 내리고, 국민과 밀접한 접촉을 통해 국민의 정치적 의사와 공익을 대변하고, 국민의 정치적 의사를 국가기관과 연결하는 중개자로서의 역할을 수행한다. 정당은 정치적으로뿐만 아니라 재정적으로도 국민의 동의와 지지에 의존하여야 하며, 정당 스스로 국민과 당원으로부터 자신의 재정을 충당하기 위해 노력해야 한다.⁶⁰⁾

정치자금 중 당비는 반드시 당원으로 가입해야만 납부할 수 있다. 현대 사회에서 정당이 정당활동에 필요한 정치자금을 모금하기 위해서 당원을 모집하는 데에는 현실적인 한계가 있으므로 당원이 납부하는 당비만으로는 정당의 활동자금을 충당하기 어렵다. 또

57) 헌재 2003. 1. 30. 2001헌바64.

58) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21; 헌재 1996. 3. 28. 96헌마9 등, 판례집 8-1, 289, 306.

59) 헌재 1989. 9. 8. 88헌가6, 판례집 1, 199, 211-212; 헌재 2009. 10. 29. 2008헌바146 등, 판례집 21-2하, 248, 262.

60) 헌재 2015. 12. 23. 2013헌바168, 판례집 27-2하, 511, 528.

한 일반 국민으로서도 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 하기 위해 반드시 당원이 되어야 한다는 것은 간접적으로 정당 가입이 강제되는 결과를 가져오게 된다. 뿐만 아니라 국민은 「정당법」상 2 이상의 정당의 당원이 될 수 없으므로 특정 정당에 가입한 당원이 소속 정당이 아닌 다른 정당에 당비를 납부하는 것은 불가능하다. 「정당법」상 정당 가입이 금지되는 공무원 등의 경우에는 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 할 방법이 없게 된다.

정당에 대한 국가의 직접적인 재정 지원은 헌법적으로 정당화된다.⁶¹⁾ 이는 정당이 국민의 정치적 의사를 국가의사결정으로 매개하는 헌법적 기능을 수행하기 때문이다.⁶²⁾ 그러나 원칙적으로 정당은 스스로 자신의 재정을 마련하고 충당해야 한다. 즉, 국가는 ‘보충성 원리’에 입각하여 정당에 재정 지원을 하는 것이다.⁶³⁾ 정당에 대한 국고보조금 지급은 한 측면에서는 정당을 보호하고 육성하는데 기여하지만, 다른 측면에서는 정당의 국가에 대한 예속(종속)을 강화시켜 국가에 의한 정당활동의 자유를 침해하게 된다.

유권자들로부터 얻은 선거결과에 비례하여 정당에 대한 국가의 재정 지원이 이루어져야 합헌적이라 할 수 있다.⁶⁴⁾ 예를 들어 국회의원 선거에서 획득한 득표수에 비례하여 국고보조금을 지급한다면 합헌이다.⁶⁵⁾ 국고보조금을 지원함으로써 얻어지는 공익은 정당이 정치자금과 관련하여 국고보조금을 받아 사적(私的) 영향력으로부터 자유로운 상태에서 다양한 국민의 정치적 의사를 수렴하여 국가의사결정으로 매개할 수 있고, 여러 정당에 국고보조금을 지원함으로써 정당 간에 평등한 기회를 제공하는데 있다.⁶⁶⁾

(3) 정당에게 어느 정도 국고보조를 해야 적절한지 여부

정당은 다양한 방법으로 자신의 재정을 충당할 수 있다. 「정치자금법」 제3조에서는, 정치자금으로서 수입으로 당비, 후원금, 기탁금, 보조금 및 정당의 부대수입 등을 규정하고 있다. 여기서 정당의 자체 수입(당비, 후원금, 기탁금, 정당의 부대수입)과 국고보조금 간의 비율이 문제된다. 정당의 수입 중 국고보조금이 과도하게 지급되게 되면, 정당은 국가에 종속되고 예속되게 될 가능성이 높다. 이는 정당이 국민의 정치적 의사형성에 장애가 될 뿐만 아니라, 국가로부터 자유롭지 못하게 된다. 국가에 의한 정당에 대한 국고보조 비율이 상당하게 되면, 헌법 제8조 제2항의 정당 활동의 민주성을 저해하게 될 수 있다. 이에 따라 독일은 정당에 대한 국고보조에 있어서 ‘정당 중립성의 원칙’을 운용원리로 삼고 있다.⁶⁷⁾ 국고보조에 있어서 ‘정당 중립성 원칙’에 의거하여, ‘상대적 상한선’ 규

61) BVerfGE 85, 264 (283 ff.).

62) 이부하, “정당공천제도와 당내민주주의”, 「세계헌법연구」 제18권 제2호, 2012. 8, 4면.

63) Chr. Degenhart, Staatsrecht I, 26. Aufl., 2010, Rn. 90.

64) BVerfGE 85, 264 (283).

65) Chr. Degenhart, Staatsrecht I, 26. Aufl., 2010, Rn. 91.

66) 김도협, “정치자금법상의 쟁점과 개선방안에 관한 고찰”, 「인권과 정의」 468호, 2017. 9, 55면.

67) 김성수, “독일 정당의 재정수입 구조 및 비교: 정치자금 원칙의 관점에서”, 「한독사회과학논총」 제28권 제1호, 2018. 3, 98면.

정을 두게 되었다. 이는 국고보조금 규모는 정당의 1년 총수입을 초과할 수 없도록 한 것이다(독일 「정당법」 제18조 제5항 1호). 상대적 상한선 규정에 근거하여 정당에 대한 국고보조금은 정당 자체의 수입액을 초과할 수 없다.

5. 헌법적 차원에서 국고보조금 제도의 평가

국고보조금 제도는 143개국 중 84개국 약 59%가 법에 규정하고 있다.⁶⁸⁾ 스위스를 제외한 대부분의 유럽 국가들은 정당에 대한 국고보조금 제도를 두고 있다.⁶⁹⁾ 그 중 독일은 국고보조금에 관한 법적 규정을 둘 뿐만 아니라 국고보조금 규모도 상당히 높은 편이다. 국고보조금 제도는 국민의 정치적 의사에 기반하여야 하며, 헌법상 수행하는 정당의 과제와 역할과 밀접한 관련이 있다. 정당은 사적 결사체에서 민주주의 원리를 작동시키며 공적 기능을 수행하는 정치적 결사체로 변화되었다. 국고보조금 제도는 현대 민주주의에서 정당 역할의 확대, 정치자금의 확대, 선거제도의 변화 등을 초래하게 되었다. 국고보조금 제도는 사기업이나 사인에 의한 정치자금 기부를 축소시켜 사적(私的) 경제력이 정치에 미치는 영향력을 줄여 주고 후보자 간의 경제력 차이로 인한 장애를 줄여 주어, 정당의 자유와 선거의 자유 실현에 기반을 마련하였다.

현행 헌법 제8조 제3항에서는 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이는 정당에 대한 국고보조금 지급의 헌법적 근거이다.

(1) 국고보조금 지급 찬성론

정당에 대한 국고보조금 지급을 찬성하는 입장에서는 정당이 공적 기능과 과제를 담당하는 결사체로 이해한다. 정당은 국민의 정치적 의사형성을 유도하고 통합하며, 국민의 정치적 의사를 국가의사로 전달하는 헌법적 기능을 수행하기 때문에 이러한 공적 기능을 수행하는 정당 활동에 대해 국고보조하는 것은 헌법상 정당하다는 것이다. 이를 ‘정당의 공적 임무론’이라고 부르기도 한다.⁷⁰⁾

국고보조금 제도는 사적인 정치자금력이 선거결과에 영향력을 미치고 입법과정에 사적 경제력이 미치는 것을 방지한다. 즉, 국고보조금 제도는 사적인 정치자금의 영향력을 줄여 정치적 기회 평등을 조성시켜준다.⁷¹⁾ 또한 공직선거에서 고비용의 선거구조를 변화시켜 후보자 간의 공정한 경쟁을 유도한다.⁷²⁾

68) 유진숙, “국고보조금제도형성과 담론”, 『국제정치논총』 제52집 제1호, 2012, 248면.

69) Karl-Heinz Naßmacher, Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien, ÖZP 31-1, 2002, S. 15.

70) 김민배, “정당국고보조제도의 법적 문제와 해결방안에 대한 법이론적 접근”, 『인하대 사회과학연구소 논문집』 제15집, 1997, 357~359면.

71) 임성학, “민주주의의 가치와 민주적 제도의 정합성: 정치자금제도를 중심으로”, 『세계지역연구논총』 제24집 제3호, 2006, 256면.

72) 김정곤, “미국의 선거보조금 지급제도에 관한 분석”, 『한국정당학회보』 제8권 제1호, 2009, 39면.

국회 교섭단체 구성 여부, 의석수, 정치적 영향력 등에 의해 정당 간에는 정치자금 조달능력에 있어서 상당한 차이를 보이며, 거대정당과 달리 소수정당은 상시적인 자금난을 겪고 있다. 정치자금력의 차이는 거대정당을 통해 국민의 의사형성이 왜곡되고 특정 집단의 이익만이 국정에 반영될 가능성을 높인다. 이는 정당에 정치자금을 기부하는 특정 후원자의 이익을 대변하는 결과에 이르게 된다. 이러한 현실적 부당성을 극복하는 방안으로서 정당에 대한 국고보조금 지급은 정치자금력의 과다에 의해 국민의 정치적 의사가 왜곡되는 것을 어느 정도 방지할 수 있다.⁷³⁾

정당에 대한 국고보조금 지급의 중요한 정당화 논거로 금권정치와 정경유착의 차단, 기업과의 관계에서 개인의 정치적 기본권보호 등이 있다. 정당이 공적인 과제를 수행하는데 필요한 정치자금을 전적으로 사인 또는 사적 단체로부터 공급받는 것을 방지하면, 정당의 정치적 독립성이 유지되기 때문에 정당에 대한 국고보조금 지급은 정당화된다.

(2) 국고보조금 지급 반대론

정당에 대한 국고보조금 지급을 반대하는 입장에서는 첫째, 정당은 자신의 정책이나 정강을 가지고 특정 집단과 특정 부류를 대변하며 그들의 이익을 관철하려는 정치단체라는 것이다. 따라서 정당에 대해 국고보조금을 지급하더라도 특정 집단과 특정 부류의 이익 대변을 방지할 수 없다는 것이다. 금권정치와 정경유착의 차단이라는 목적으로 정당에 대한 국고보조금 지급을 정당화할 수 없다는 것이다.⁷⁴⁾

둘째, 국가가 재정적 지원을 통해 정당을 보호·육성해서는 안된다는 입장이다. 국민의 자발적 결사체인 정당을 국가가 보호·육성할 대상으로 생각하는 것은 국가주도적 사고방식에 입각한 정당에 대한 잘못된 인식이라는 것이다.⁷⁵⁾ 정당에 대한 국고보조금 지급이 고착화되면, 정당이 국가에 종속되는 현상이 생기고 정당 스스로 재정을 확보하려는 노력을 게을리할 수 있다.⁷⁶⁾ 정당에 대한 국고보조금 지급이 장기화되면, 정당이 국가의 하부기관화될 가능성이 높다는 것이다.⁷⁷⁾

셋째, 정당에 대한 국고보조금 지급은 정당이 국민의 정치적 의사 수렴을 통해 정당 간의 정치적 경쟁을 무력화시키고, 정당을 국가의 특혜를 받는 폐쇄적인 이익집단으로 전락시킴으로써 결국 민주주의를 위협하는 요인이 된다는 것이다.⁷⁸⁾

73)樋口陽一, 現代憲法講座, 1985, 306面; 박범영·손승범, “정당제정에 대한 국고보조의 헌법상 정당화 기준”, 「의정연구」 제18권 제1호(통권 제35호), 2012. 3, 79면.

74) 김민배, “정치자금의 투명성 확보와 시민참여: 정당국고보조제도를 중심으로”, 「의정연구」 제9권, 2000, 57면.

75) 음선필, “정당국고보조금제도의 헌법적 검토”, 「헌법학연구」 제14권 제2호, 2008. 6, 129-130면

76) 장영수, 「헌법학」, 2017, 270면.

77) 손희두, “정당 국고보조제도의 헌법상 문제점”, 「법제연구」 제21호, 2001, 155면.

78) Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Tübingen 2007, S. 16.

(3) 헌법재판소의 입장

우리 헌법은 정당제 민주주의에 바탕을 두고 정당설립의 자유와 복수정당제를 보장하고(헌법 제8조 제1항), 정당의 목적·조직·활동이 민주적인 한 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 이를 보호하며, 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있도록 하는 등(헌법 제8조 제2항 내지 제4항), 정당을 일반 사적 결사에 비하여 특별히 두텁게 보호하고 있다. 헌법상 정당에 대한 특별한 보호는 정당이 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 공천하여 선거에 참여하고, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 국민의 자발적 조직으로서, 다른 집단과는 달리 그 자유로운 지도력을 통하여 무정형적(無定型的)이고 무질서한 개개인의 정치적 의사를 집약하여 수렴하고 구체적인 진로와 방향을 제시하며 국정을 책임지는 공권력으로까지 매개하는 중요한 공적 기능을 수행하기 때문이다. 이와 같은 정당의 공적 기능에 상응하는 법적 지위와 권한을 보장하고, 정당에 국고보조를 하는 것은 헌법의 취지라 할 수 있다.⁷⁹⁾

정당에 대한 국고보조금 제도는 정당이 정치적 결사로서 국민의 정치적 의사를 적극적으로 형성하고 각계각층의 이익을 대변하며, 정부를 비판하고 정책적 대안을 제시할 뿐만 아니라, 국민 일반이 정치나 국가작용에 영향력을 행사하는 매개체의 역할을 수행하는데 소요되는 정치자금을 마련함에 있어 정치자금의 기부자인 각종 이익집단으로부터의 부당한 영향력을 배제함으로써 정치부패를 방지하고, 정당 간의 자금조달의 격차를 줄여 공평한 경쟁을 유도하며, 선거비용과 정당의 경비지출의 증가추세에 따른 재정압박을 완화하여 정당의 공적 기능을 보장하고 유능한 후보자의 당선가능성을 높이는데 그 취지가 있다.⁸⁰⁾

(4) 소결

국가가 정당에 대해 재정적으로 국고보조를 하기 위해서는 헌법적 정당성을 지녀야 한다. 첫째, 국민들의 자발적 결사체인 정당에게 국가 재정으로 지급할 필요성과 정당성이 요청된다. 국가기관이 아닌 국민의 자발적 결사체에게 국고보조를 하는데 대한 헌법해석에 의한 헌법적 근거가 필요하다. 둘째, 정당을 지지하지 않는 국민이 낸 세금에 의해 정당에게 경상보조금, 선거보조금, 공직후보자 여성추천보조금, 공직후보자 장애인추천보조금 등을 지급하는 것은 국민의 정치적 의사와 일치하지 않을 뿐만 아니라, 선거결과에 비례하지 않는 국고보조를 하는 것이다. 더욱이 교섭단체 구성 여부를 기준으로 교섭단체를 구성한 정당에게 전체 국고보조금 중 50%를 국고보조금으로 지급하는 것은 국민의 정치적 의사를 고려하지 않은 것이다. 셋째, 국민의 자발적 의사에 의해 운영되어야 할 정당이 국가가 지급하는 국고보조금에 전적으로 의존할 경우, 정당은 국가의 결정이나 정책에 종속(예속)될 가능성이 높다.

79) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91; 헌재 2009. 10. 29, 2008헌바146, 판례집 제21권 2집 하, 248, 261.

80) 헌재 2006. 7. 27. 2004헌마655, 판례집 18-2, 242, 250.

정당에 대한 국고보조금 제도는 국민의 정치적 의사형성, 복수정당제 보장, 정당 간 자유로운 경쟁 보장 등과 충돌관계 내지 갈등관계에 있다. 이러한 공익들이 보장되는 범위 내에서 정당에 대한 국고보조금 제도는 헌법상 정당화될 수 있다. 헌법 제8조 제2항에서 요구하고 있는 “국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한” 정당의 조직과 활동을 지원하기 위해 국가는 정당에 국고보조를 하는 것이다. 또한 국고보조를 하기 위한 전제조건으로 헌법 제8조 제2항에서 규정하고 있는 “정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야” 한다는 정당의 민주성을 갖추어야 한다. 즉, 헌법에서 정당에 대한 국고보조금 제도를 둔 이유는 정당이 전적으로 기업이나 사인에 의해 재정적 후원을 받는 것을 방지하여 사적 이익에 좌우되지 않고 공익(국민의 이익)을 추구할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이러한 국고보조를 통해 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직과 활동을 자유롭게 할 수 있다. 국고보조금 지급의 헌법적 전제조건으로서 정당은 그 목적·조직, 활동이 민주적이어야 한다.⁸¹⁾

81) 음선필, “정당국고보조금제도의 헌법적 검토”, 『헌법학연구』 제14권 제2호, 2008. 6, 130-134면.

II. 우리나라 국고보조금 제도에 대한 고찰 및 문제점 현황

1. 국고보조금 범규범의 연혁과 그 내용

(1) 정치자금 관련 법제의 변천

우리나라에서 정치자금에 대한 최초의 규정은 1946년 미군정법령인 「정당에 관한 규칙」(제55호)(1946. 2. 23)이다. 이 법령에 의하면, 당원 이외 타 출처로 오는 기부 또는 직접·간접의 재정상 원조는 결코 합법적으로 수락할 수 없고(제3조 가목), 정당의 전 자금과 재산에 대한 정확한 회계를 장부에 기입하며, 보고서를 등록관서에 제출해야 한다(제2조 나목). 그리고 불법 정치자금에 대한 조사권 등의 규정은 없었지만 허위보고한 경우, 민·형사책임을 부과하고 관할재판소에서 언도하는 형벌을 받도록 규정하고 있었다(제4조, 제5조).⁸²⁾ 정당에 대한 국고보조금에 관한 규정은 없었다.

이후 정치자금에 대한 법상에 최초의 규제는 1962년 12월 31일 제정된 「정당법」(법률 제1246호)으로, 기부에 있어서 「기부금품 모집금지법」의 적용을 배제하게 하고(제34조), 증여세를 면제하도록 하여(제44조) 정치자금조달의 편의를 도모하고 기부행위자를 제한하고(제35조), 정당의 재산 및 수입·지출상황을 보고하도록 하여(제33조) 정치자금의 수수에 따른 정치적 부패 방지에 대해 규정하였다.

1965년 2월 9일에는 정치자금의 수수행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 정치풍토의 조성을 목적으로 「정치자금에 관한 법률」(법률 제1685호)을 제정·시행하였다. 동법에서는 누구든지 중앙선거관리위원회에 정치자금을 기탁하는 방법으로 이를 정당에 제공할 수 있고(제3조 제1항), 정치자금을 제공한 자에게는 그 정치자금 상당 금액에 대한 법인세, 소득세, 그리고 증여세를 면제한다(제6조)고 규정하였다. 이는 정치자금을 양성화함으로써 정치자금의 음성적인 거래에 따른 정치적 부패를 방지하는데 목적이 있지만, 음성적인 정치자금의 제공을 제한하거나 그 위반행위에 대한 제재를 부과하는 규정을 두지 않아 실제로 이 법률은 유명무실하게 되고 거의 사문화되었다.⁸³⁾

정당에 대한 국가보조금 제도는 1980년 헌법과 법률로 명문화되었는데, 1980년 10월 27일 공포·시행된 제5공화국 헌법 제7조 제3항에서 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”고 규정하였다. 전두환 정부가 정당에 대한 국가보조금 제도를 신설한 이유가 정치자금을 통해 ‘관제 야당’을 육성하기 위한 것이라는 비판이 있었다.⁸⁴⁾ 헌법 조항에 의거하여 새로운 정치자금법이 필요하게 되어 국가보위입법회의는 1980년 12월 16일 거의 사문화되어 온 종래의 「정치자금에 관한 법률」을 전부 개정하여 전문 34조와 부칙으로 이루어진 새로운 「정치자금에 관한 법률」(법률 제3302호)을 12월 31일 공포·시행하였다.

「정치자금에 관한 법률」상 정의규정에서 “‘정치자금’은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금,

82) 김대근 외 3인, 「정치자금 투명성 제고방안 연구」, 한국형사정책연구원, 2015. 12. 12면.

83) 장명봉, 김철수 편, 「정치자금법」, 박영사, 1983. 97면.

84) 한국경제, “[맞짱 토론] 정당 국고보조금 폐지해야 하나”, 2014. 12. 26.

후원회의 모집금품, 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 등 정치활동을 위해 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다.”고 규정함으로써 정치자금의 범위와 유형을 확대 규정하였다(제3조 제2호). ‘보조금’은 “정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권을 말한다.”고 정의하였다. 이와 같이 1980년 개정된 정치자금법은 정당 중심의 정치자금제도를 확립하기 위하여 정치자금으로 당비 규정을 신설하고, 후원회 제도를 신설하여 정당에 대한 정치자금 기부를 가능케 하였고, 국고보조금 제도를 채택하여 국가가 정당 운영비를 보조하는 등 정치자금 조달의 통로를 확대하였다.⁸⁵⁾

(2) 정치자금법상 국고보조금제도의 변천

1) 국고보조금의 계상 방식

1980년에 국고보조금 제도가 신설되었지만, 각 정당에 어느 정도의 국고보조금을 지급할 것인지 여부는 여·야 간의 정치적 합의에 의해 결정되어야 했다. 국고보조금의 규모는 1989년이 되어서야 법률에 규정되었다. 이는 국고보조금 지급이 국민의 세금에 의해 충당되는 것이므로, 여·야 간의 합의보다는 법률로 규정하는 것이 타당하다는 이유에서였다. 국고보조금의 전체 규모를 결정하는 계상 방식의 개정과정을 정리하면 [표1]과 같다.

[표1] 국고보조금 계상 방식

개정법률	법률 내용
1989년 개정법률 [법률 제4186호, 1989.12.30.]	제17조 (보조금) ① 국가는 정당에 대한 보조금으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 400원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다. ② 중앙선거관리위원회는 제1항의 보조금을 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하여야 한다.
1991년 개정법률 [법률 제4463호, 1991.12.31.]	제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 600원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다. 다만, 대통령선거·국회의원총선거 및 전국적으로 실시되는 특별시·직할시·도의 의회의원 및 특별시장·직할시장·도지사 선거가 있는 연도에는 그 선거마다 300원씩 추가하여 계상하여야 한다. ② 중앙선거관리위원회는 제1항 본문의 규정에 의한 보조금은 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 제1항 단서의 규정에 의한 보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일부터 2일 이내에 지급한다.

85) 정만희, “정치관계법의 근본문제와 개정방향”, 『헌법학연구』 제13권 제2호, 2007. 6, 65면.

<p>1992년 개정법률 [법률 제4497호, 1992.11.11.]</p>	<p>제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 600원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다. 다만, 대통령선거·국회의원총선거 및 전국적으로 실시되는 특별시·직할시·도의 의회의원 및 특별시장·직할시장·도지사 선거가 있는 연도에는 그 선거마다 600원씩 추가하여 계상하여야 한다.</p> <p>② 생략</p>
<p>1994년 개정법률 [법률 제4740호, 1994.3.16.]</p>	<p>제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 800원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다.</p> <p>② 대통령선거, 국회의원총선거 또는 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 임기만료로 인한 선거가 있는 연도에는 각 선거마다 800원씩을, 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 임기만료로 인한 동시선거의 경우에는 각 선거마다 600원씩을 제1항의 기준에 의하여 추가하여 계상한다.</p> <p>③ 중앙선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 보조금은 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 제2항의 규정에 의한 보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일로부터 2일 이내에 지급한다.</p>
<p>1997년 개정법률 [법률 제5413호, 1997.11.14.]</p>	<p>제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 800원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다. 이 경우 국회의원총선거의 실시로 선거권자 총수에 변경이 있는 때에는 당해 선거가 종료된 이후에 지급되는 보조금은 변경된 선거권자 총수를 기준으로 계상하여야 한다.</p> <p>② ~ ③생략</p>
<p>2004년 개정법률 [법률 제7191호, 2004.3.12.]</p>	<p>제17조 (보조금의 계상) ①생략</p> <p>② 대통령선거, 국회의원총선거 또는 공직선거법 제203조(동시선거의 범위와 선거일)제1항의 규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거마다 800원씩을 추가한 금액을 제1항의 기준에 의하여 예산에 계상하여야 한다.</p> <p>③ 생략</p>
<p>2008년 개정법률 [법률 제8880호, 2008.2.29.]</p>	<p>제25조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 보조금 계상 단가를 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다. 이 경우 임기만료에 의한 국회의원선거의 실시로 선거권자 총수에 변경이 있는 때에는 당해 선거가 종료된 이후에 지급되는 보조금은 변경된 선거권자 총수</p>

	<p>를 기준으로 계상하여야 한다.</p> <p>② 대통령선거, 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 「공직선거법」 제203조(동시선거의 범위와 선거일)제1항의 규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거(동시지방선거는 하나의 선거로 본다)마다 보조금 계상단가를 추가한 금액을 제1항의 기준에 의하여 예산에 계상하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 보조금 계상단가는 전년도 보조금 계상단가에 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률을 적용하여 산정한 금액을 증감한 금액으로 한다.</p> <p>④ 중앙선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 보조금(이하 “경상보조금”이라 한다)은 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 제2항의 규정에 의한 보조금(이하 “선거보조금”이라 한다)은 당해 선거의 후보자등록마감일 후 2일 이내에 정당에 지급한다.</p>
--	---

국고보조금 계상에 있어서 정액제가 도입된 1989년 개정법률 이후부터 최근 개정법률에 이르기까지 국고보조금의 계상액은 지속적으로 증가해 왔음을 알 수 있다. 1991년 개정법률에서는 경상보조금이 400원에서 600원으로 50% 인상되었고 선거보조금이 신설되어 전국적인 선거에 300원씩 추가로 지급하였다. 1992년 개정법률에서는 선거보조금이 300원에서 100% 인상된 600원으로 인상되었으며, 1994년 개정법률에서는 경상보조금이 800원으로 인상됨과 동시에 선거보조금이 600원에서 800원으로 인상되었고, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 동시선거에는 각 선거마다 600원씩 추가로 지급하도록 하였다. 이후 2004년 개정법률에서는 대통령선거, 국회의원총선거 또는 「공직선거법」 규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거마다 800원씩을 추가한 금액을 예산에 계상하도록 하였다. 가장 최근 개정인 2008년 법률에서는 보조금 계상단가에 의해 지급하도록 규정하였는데 이 경우의 보조금 계상단가는 전년도 보조금 계상단가에 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률을 적용하여 산정한 금액을 증감한 금액으로 정함으로써 보다 합리적인 기준을 설정하였다.⁸⁶⁾

2) 국고보조금의 배분 방식

「정치자금법」은 정치자금을 조달할 수 있는 방법으로 크게 당비, 후원금, 기탁금, 국고보조금의 형태로 규정하고 있다. 그런데 우리나라 정당은 정치자금의 수입원으로서 당비,

86) 조소영, “국고보조금의 합리적 개선방안에 관한 고찰”, 「공법학연구」 제16권 제1호, 2015. 2, 11면.

후원금, 기탁금이 차지하는 비중은 상대적으로 낮으며, 국가가 정당에 지급하는 국고보조금은 정당 수입의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것이 현실이다. 그 동안 국고보조금 배분 방식에 관한 법률규정을 살펴보면 [표2]와 같다.

[표2] 국고보조금 배분 방식

개정법률	법률 내용
1980년 개정법률 [법률 제3302호, 1980.12.31.]	제18조 (보조금의 배분비율) ① 보조금은 지급당시 국회의석이 다수인 순으로 4정당까지 100분의 5씩 배분지급하되, 이 경우 의석수가 같은 정당이 2 이상이 있을 때에는 최근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 득표수가 다수인 정당의 순으로 제4순위까지 배분지급하고, 그 잔여분 중 100분의 50을 지급당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분지급하며, 그 잔여분은 최근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득표수비율에 따라 배분지급한다.
1989년 개정법률 [법률 제4186호, 1989.12.30.]	제18조 (보조금의 배분비율) ① 보조금은 지급당시 국회의석이 다수인 순으로 4정당까지 100분의 10씩 배분지급하되, 이 경우 의석수가 같은 정당이 2 이상이 있을 때에는 최근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 득표수가 다수인 정당의 순으로 제4순위까지 배분지급하고, 그 잔여분 중 100분의 50을 지급당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분지급하며, 그 잔여분은 최근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득표수비율에 따라 배분지급한다.
1991년 개정법률 [법률 제4463호, 1991.12.31.]	제18조 (보조금의 배분) ① 보조금은 지급 당시 국회법 제33조제1항 본문의 규정에 의하여 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 40을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다. ② 보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 얻은 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석을 얻지 못하였거나 5석 미만의 의석을 얻은 정당 중 다음 각호의 1에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다. 1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우에는 그 국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 2 이상을 득표한 정당 2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 얻은 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 시·도의회의원 또는 시·도지사선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5 이상 득표한 정당 3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에

	<p>는 최근에 전국적으로 실시된 시·도의회의원 또는 시·도지사선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5 이상 득표한 정당</p>
<p>1994년 개정법률 [법률 제4740호, 1994.3.16.]</p>	<p>제18조 (보조금의 배분) ① 생략</p> <p>② 보조금 지급당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 얻은 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석을 얻지 못하였거나 5석 미만의 의석을 얻은 정당 중 다음 각호의 1에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.<개정 1994·3·16></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우에는 그 국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 2 이상을 득표한 정당 2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 얻은 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5 이상 득표한 정당 3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회 의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 2 이상 득표한 정당 <p>③ 생략</p> <p>④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 보조금을 배분·지급하는 경우에 제17조제2항의 규정에 의한 보조금은 당해 선거에 참여하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분·지급하지 아니한다.</p>
<p>1997년 개정법률 [법률 제5413호, 1997.11.14.]</p>	<p>제18조 (보조금의 배분) ① 보조금은 지급 당시 국회법 제33조제1항 본문의 규정에 의하여 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.</p> <p>② ~ ⑤생략</p>
<p>2004년 개정법률 [법률 제7191호, 2004.3.12.]</p>	<p>제18조 (보조금의 배분) ① 제17조(보조금의 계상)제1항 및 제2항의 규정에 의한 보조금은 지급 당시 국회법 제33조제1항 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 각호의 1에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.</p>

	<p>1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의 원선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당</p> <p>2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 가진 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표 시·도의회의원선거, 지역구 시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장의 선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당</p> <p>3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표 시·도의 회의원선거, 지역구 시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장의 선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한 잔여분중 100분의 50은 지급당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 최근에 실시된 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급한다.</p>
--	---

우리나라 「정치자금법」상 국고보조금 배분은 우선 국고보조금을 배분받을 수 있는 법정자격을 충족한 정당에 대해서 배분하는 기본비율과 잔여분 배분을 위한 의석수비율, 득표수비율을 기준으로 규정하고 있다. 그런데 관련 법률의 개정을 거치면서 이 기본비율, 의석수비율, 득표수비율은 계속적으로 증가되어 왔음을 알 수 있다. 국고보조금의 50%를 교섭단체를 구성하는 정당에게 우선 배분하는 것과 일정한 국회 의석수를 기준으로 배분비율을 다르게 규정한 것 등은 국고보조금 제도가 국고보조금 배분을 통해 정당의 정치활동을 보장하고자 한다는 제도 취지의 측면에서 볼 때, 기존정당에 비해 상대적으로 신생정당 및 소수정당을 구조적으로 차별하는 결과를 초래하였다.⁸⁷⁾ 국회입법조사처 연구에 의하면, 교섭단체 구성 여부를 기준으로 국고보조금을 배분하는 것은 군소정당의 재정적 기반을 취약하게 만드는 결과를 초래하므로, 교섭단체에 배분되는 국고보조금의 비중을 낮추거나 득표수에 따른 국고보조금 배분비율을 상향조정할 필요가 있다고 지적한다.⁸⁸⁾

2. 국고보조금 배분의 역사와 현황

국고보조금의 배분방식은 2004년 개정법률 내용이 현재까지 유지되고 있다. 배분방식

87) 조소영, “국고보조금의 합리적 개선방안에 관한 고찰”, 「공법학연구」 제16권 제1호, 2015. 2, 13-14면.

88) 김종갑, “19대 대선과 진보정당의 미래에 영향을 미치는 주요 요인”, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처, 2018.1.3., 4면.

에 따라 각 정당별 유불리가 결정되는데, 최근 5년간 각 정당별 지급액을 살펴보면 다음과 같다.⁸⁹⁾

[표3] 2014년도 정당별 국고보조금 지급액

지급총액		새누리당	새정치민주연합	통합진보당	정의당
총지급액	80,420,305,850	36,355,157,120	33,831,422,290	6,076,576,040	4,157,150,400
(A)	100.0%	45.2%	42.1%	7.6%	5.2%
1/4분기	9,729,623,000	4,443,406,410	4,066,623,830	699,790,980	519,801,780
2/4분기	9,729,623,000	4,420,462,450	4,088,806,840	700,206,040	520,147,670
제6회지선 선거보조금	38,918,493,000	17,682,882,550	16,352,130,930	2,801,950,370	2,081,529,150
여성추천 보조금 (지역구광역 의원)	603,075,900	310,882,340	258,919,630	33,273,930	0
여성추천 보조금 (지역구기초 의원)	1,461,569,300	548,683,700	456,442,800	456,442,800	0
장애인추천 보조금 (지역구광역 의원)	120,615,150	65,842,030	54,773,120	0	0
장애인추천 보조금 (지역구기초 의원)	402,050,500	0	402,050,500	0	0
3/4분기	9,729,623,000	4,442,198,820	4,075,837,320	692,455,960	519,130,900
4/4분기	9,725,633,000	4,440,798,820	4,075,837,320	692,455,960	516,540,900

[표4] 2015년도 정당별 국고보조금 지급액

지급총액		새누리당	새정치민주연합	정의당
총지급액	39,441,000,000	19,570,367,520	17,747,010,220	2,123,622,260
(A)	100.0%	49.6%	45.0%	5.4%
1/4분기	9,860,250,000	4,885,872,350	4,443,505,830	530,871,820

89) <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000338/39026.do?menuNo=200185>

2/4분기	9,860,250,000	4,892,802,530	4,436,832,320	530,615,150
3/4분기	9,860,250,000	4,893,444,210	4,435,933,970	530,871,820
4/4분기	9,860,250,000	4,898,248,430	4,430,738,100	531,263,470

[표5] 2016년도 정당별 국고보조금 지급액

지급총액		새누리당	더불어민주당	국민의당
총지급액	82,788,009,350	33,118,525,470	29,224,653,220	15,526,142,540
(A)	100.0%	40.0%	35.3%	18.8%
1/4분기	9,990,956,000	4,693,658,600	4,145,030,350	617,907,560
제20대 국선 선거보조금	39,963,824,670	16,397,243,950	14,024,914,830	7,314,590,940
여성추천 보조금	1,206,151,650	608,786,790	505,989,730	0
장애인추천 보조금	241,230,330	131,504,040	109,726,290	0
2/4분기	10,461,948,900	3,904,118,270	3,419,299,720	2,440,291,640
3/4분기	10,461,948,900	3,691,606,910	3,509,846,150	2,576,676,200
4/4분기	10,461,948,900	3,691,606,910	3,509,846,150	2,576,676,200

	정의당	기독교자유당	민주당	민중연합당
총지급액	4,741,379,810	32,697,670	53,235,510	91,375,130
(A)	5.7%	0.0%	0.1%	0.1%
1/4분기	534,359,490	0	0	0
제20대 국선 선거보조금	2,161,679,610	32,697,670	32,697,670	0
여성추천 보조금	0	0	0	91,375,130
장애인추천 보조금	0	0	0	0
2/4분기	677,701,430	0	20,537,840	0
3/4분기	683,819,640	0	0	0
4/4분기	683,819,640	0	0	0

[표6] 2017년도 정당별 국고보조금 지급액

지급총액		더불어민주당	자유한국당	국민의당
총지급액	84,276,133,560	24,965,352,760	24,582,646,840	17,677,644,920
(A)	100.0%	29.6%	29.2%	21.0%
1/4분기	10,535,624,500	3,105,636,930	3,004,229,130	2,158,996,120
제19대 대선 선거보조금	42,142,498,000	12,357,378,920	11,984,332,110	8,668,568,900
2/4분기	10,535,624,500	3,087,516,010	3,101,234,240	2,171,963,390
3/4분기	10,526,762,060	3,083,844,820	3,104,178,740	2,171,175,130
4/4분기	10,535,624,500	3,330,976,080	3,388,672,620	2,506,941,380

	바른정당	정의당	민중당	대한애국당	새누리당
총지급액	11,482,524,450	5,491,879,570	28,342,940	7,094,690	40,647,390
(A)	13.6%	6.5%	0.0%	0.0%	0.0%
1/4분기	1,577,628,310	689,134,010	-	-	0
제19대 대선 선거보조금	6,343,097,640	2,756,536,020	-	-	32,584,410
2/4분기	1,478,212,620	688,635,260	-	-	8,062,980
3/4분기	1,478,762,990	688,800,380	-	-	-
4/4분기	604,822,890	668,773,900	28,342,940	7,094,690	-

[표7] 2018년도 정당별 국고보조금 지급액

지급총액		더불어민주당	자유한국당	국민의당
총지급액	88,410,835,420	29,669,357,890	27,415,087,330	2,321,689,560
(A)	100.0%	33.6%	31.0%	2.6%
1/4분기	10,640,875,500	3,186,406,730	3,236,527,740	2,321,689,560
2/4분기	10,640,875,500	3,384,584,560	3,441,085,090	-
제7회 지선 선거보조금	42,563,502,370	13,538,338,360	13,764,340,470	-
여성추천보조금 (지역구광역의원)	631,505,980	264,058,580	256,562,620	-
여성추천보조금 (지역구기초의원)	2,105,019,900	2,105,019,900	-	-
장애인추천보조금	126,301,190	61,527,960	64,773,230	-

(지역구광역의원)				
장애인추천보조금 (지역구기초의원)	421,003,980	421,003,980	-	-
3/4분기	10,640,875,500	3,354,208,910	3,325,899,090	-
4/4분기	10,640,875,500	3,354,208,910	3,325,899,090	

지급총액	바른미래당	민주평화당	바른정당	정의당	대한애국당	민중당
총지급액	17,324,675,840	5,066,830,080	590,034,710	5,370,598,980	57,891,420	594,669,610
(A)	19.6%	5.7%	0.7%	6.1%	0.1%	0.7%
1/4분기	-	622,251,890	590,034,710	658,569,920	6,443,440	18,951,510
2/4분기	2,470,964,440	637,324,520	-	677,581,840	7,520,050	21,815,000
제7회 지선 선거보조금	9,883,857,860	2,549,298,110	-	2,710,327,380	30,080,210	87,259,980
여성추천보조금 (지역구광역의원)	110,884,780	-	-	-	-	-
여성추천보조금 (지역구기초의원)	-	-	-	-	-	-
장애인추천보조금 (지역구광역의원)	-	-	-	-	-	-
장애인추천보조금 (지역구기초의원)	-	-	-	-	-	-
3/4분기	2,429,484,380	628,977,780	-	662,059,920	6,923,860	233,321,560
4/4분기	2,429,484,380	628,977,780	-	662,059,920	6,923,860	233,321,560

[표8] 2019년도 정당별 국고보조금 지급내역

구 분	합 계	국고보조금	
		2분기	1분기
합계	21,694,428	10,851,378	10,843,050
더불어 민주당	6,830,110 (31.48%)	3,413,502 (31.46%)	3,416,608 (31.51%)
자유한국당	6,807,311 (31.38%)	3,405,815 (31.39%)	3,401,496 (31.37%)

바른미래당	4,934,612 (22.75%)	2,463,424 (22.7%)	2,471,188 (22.79%)
민주평화당	1,283,181 (5.92%)	641,421 (5.91%)	641,760 (5.92%)
정의당	1,356,254 (6.25%)	682,218 (6.29%)	674,036 (6.22%)
민중당	475,899 (2.19%)	237,937 (2.19%)	237,962 (2.19%)
대한애국당	7,061 (0.03%)	7,061 (0.06%)	-

정당후원회 제도가 폐지되기 전인 2005년의 정당 수입구조를 살펴보면, 국고보조금은 한나라당 약 115억원(65.5%), 열린우리당 약 119억원(54.6%)인 반면, 민주노동당은 약 20억원(13.7%)에 불과하였다. 반면 후원금은 한나라당 약 2억 7천만원(1.5%), 열린우리당 약 6억 6천만원(3.0%)에 불과한 반면, 민주노동당은 약 55억원(36.7%)이었다. 즉, 정당후원회 제도가 폐지되기 전 거대정당들은 정당 수입의 대부분을 주로 국고보조금에 의존했던 반면, 군소정당들은 후원금에 의존하는 비중이 컸다.

정당후원회 제도가 폐지된 이후에는 국고보조금 규모가 점차 확대되어, 대통령선거가 있었던 2012년 정당에 지급된 국고보조금은 새누리당이 약 518억원(정당 수입 중 국고보조금이 차지하는 비중 65.6%), 민주통합당이 약 431억원(68.2%), 통합진보당이 약 75억원(45.12%)이었다. 2013년에는 새누리당이 약 173억원(55.4%), 민주당이 약 158억원(58.1%), 통합진보당이 약 27억원(35.5%), 정의당이 약 20억원(54.6%)을 지급받는 등, 국고보조금 규모는 해마다 계속 증가하는 추세에 있다.

현행 「정치자금법」상 정당의 수입은 당비, 기탁금, 보조금 및 부대수입으로 이루어지는 데, 이 가운데 국고보조금과 당비를 합한 금액이 정당 수입의 약 90%를 차지한다. 다만, 전체 수입에서 차지하는 국고보조금과 당비의 비율은 정당마다 차이가 나는, 거대정당의 경우에는 국고보조금이 수입의 약 50%를 차지하여 국고보조금에 대한 의존도가 높은 반면, 군소정당의 경우에는 당비가 수입의 50%를 넘어 상대적으로 당비에 대한 의존도가 높다. 이는 정당후원회 제도가 폐지된 이후 정당의 주 수입원은 당비와 국고보조금인데, 전체 국고보조금의 50%가 교섭단체를 구성한 정당에게 우선적으로 배분·지급됨에 따라 거대정당에게 국고보조금이 상대적으로 많이 지급된 반면 거대정당의 당비 납부율은 낮고, 군소정당은 국고보조금이 적게 배분·지급되는 반면 당원의 당비 납부율은 상대적으로 높게 나타난다.

3. 국고보조금이 사용되는 현황 및 실제적 분석

국고보조금은 정당 운영에 소요되는 경비로서, ① 인건비, ② 사무용 비품 및 소모품비, ③ 사무소 설치·운영비, ④ 공공요금, ⑤ 정책개발비, ⑥ 당원 교육훈련비, ⑦ 조직활동비, ⑧ 선전비, ⑨ 선거관계비용에 해당하는 경비 외에는 사용할 수 없도록 하고 있다(「정치자금법」 제28조 제1항). 그리고 경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금 총액의 100분의 30 이상은 정책연구소에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위해 사용하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제28조 제2항). 또한 정당은 소속 당원인 공직선거의 후보자·예비후보자에게 보조금을 지원할 수 있으며, 제1항에도 불구하고 여성추천보조금은 여성후보자의 선거경비로, 장애인추천보조금은 장애인후보자의 선거경비로 사용하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제28조 제3항).

그러나 매년 수백억의 세금이 지원되는 국고보조금임에도 정당의 국고보조금에 대한 감사는 1980년 국고보조금 제도가 도입된 이후, 단 한 차례도 이루어진 적이 없으며, 정당에 대한 감사원 감사는 실시되지 않고 있는 실정이다. 다만, 「정치자금법」에 의해 정당의 회계보고 접수 이후 선거관리위원회가 위법사항 등을 조사하며, 보조금 허위·누락 회계보고, 보조금용도 외 사용, 여성추천보조금 또는 장애인추천보조금의 용도 외 사용, 회계보고를 하지 않은 경우 등에는 해당 금액의 2배 상당 금액 보조금을 감액하고 있다(동법 제29조).⁹⁰⁾ 2004년부터 2014년까지 총 10년 동안 국고보조금 위법 관련 감액금액은 총 1,597,818,980원이며, 위반내역으로는 ‘허위보고’가 343,615,000원이었으며, ‘용도외 사용 등’이 454,975,990원이었다.⁹¹⁾

현행 「정치자금법」은 국고보조금의 투명한 집행을 위해 회계장부를 비치하지 아니하거나 허위로 기재한 자 또는 회계보고를 하지 아니하거나 재산상황, 정치자금의 수입·지출 금액과 그 내역, 수입·지출에 관한 명세서, 영수증 그 밖의 증빙서류, 예금통장 사본을 제출하지 아니하거나 이를 허위로 제출한 자 또는 수입·지출에 관한 영수증 그 밖의 증빙서류를 허위기재·위조 또는 변조한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제46조 5호). 그리고 국고보조금의 용도를 위반하

90) 정치자금법 제29조(보조금의 감액) 중앙선거관리위원회는 다음 각호의 규정에 따라 당해 금액을 회수하고, 회수가 어려운 때에는 그 이후 당해 정당에 지급할 보조금에서 감액하여 지급할 수 있다.

1. 보조금을 지급받은 정당(정책연구소 및 정당선거사무소를 포함한다)이 보조금에 관한 회계보고를 허위·누락한 경우에는 허위·누락에 해당하는 금액의 2배에 상당하는 금액
2. 제28조(보조금의 용도제한 등)제1항의 규정에 의한 용도 외의 용도로 사용한 경우에는 그 용도를 위반하여 사용한 보조금의 2배에 상당하는 금액
3. 제28조제2항의 규정에 의한 용도 외의 용도로 사용한 경우에는 용도를 위반한 보조금의 2배에 상당하는 금액
4. 제28조제3항의 규정에 의한 여성추천보조금 또는 장애인추천보조금의 용도 외의 용도로 사용한 경우에는 용도를 위반한 보조금의 2배에 상당하는 금액
5. 제40조(회계보고)의 규정을 위반하여 회계보고를 하지 아니한 경우에는 중앙당의 경우 지급한 보조금의 100분의 25에 상당하는 금액, 시·도당의 경우 중앙당으로부터 지원받은 보조금의 2배에 상당하는 금액

91) 김대근 외 3인, 「정치자금 투명성 제고방안 연구」, 한국형사정책연구원, 2015. 12. 50면.

여 사용하는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하는 규정도 두고 있다(동법 제47조 4호).

물론 처벌규정이나 회계검사를 강화하여 투명성을 높이는 것도 중요하지만, 사후적인 실효성 확보수단보다는 사전적인 실효성 확보가 더 강조될 필요가 있다. 현재 정당의 국고보조금은 교섭단체의 구성 여부, 의석수, 득표수 등의 기준으로 배분되는 시스템으로 운영되고 있는데(동법 제27조), 국고보조금의 위법한 지출을 방지할 수 있는 시스템 구축 등의 요구를 추가적으로 규정하여, 국고보조금의 위법한 지출에 대한 사후적 제재 방안을 다양하게 고려해 보아야 한다.⁹²⁾

4. 현행 국고보조금 배분 기준의 문제점

첫째, 「정치자금법」 제27조⁹³⁾에 의하면, ‘교섭단체를 구성한 정당’과 ‘교섭단체를 구성하지 못한 정당’ 간에 국고보조금의 배분액에 있어서 상당한 차이(50/100 대(對) 5/100 내지 2/100)가 있다. 이러한 교섭단체 구성 여부에 따른 국고보조금의 차별적 지급은 헌법상 합리적 근거가 있는지가 문제된다.

「정치자금에 관한 법률」에 국고보조금 지급의 우선적 기준으로서 ‘동일 정당 소속의원으로 교섭단체 구성 여부’를 규정한 것은 1991년 12월 31일 개정 「정치자금에 관한 법률」에서 시작된다.⁹⁴⁾ 이 개정법률에 의해 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정

92) 음선필 외 3인, 「정치관계법상 주요 규제의 타당성에 관한 연구」, 한국공법학회, 2018. 9, 129면.

93) 정치자금법 제27조(보조금의 배분) ① 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.

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.

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 정당으로서 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
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

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.

④ 선거보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일 현재 후보자를 추천하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분·지급하지 아니한다.

⑤ 보조금의 지급시기 및 절차 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

94) 정치자금에 관한 법률 제18조(보조금의 배분) ① 보조금은 지급 당시 국회법 제33조제1항 본문의 규정에 의하여 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 40을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.

② 보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 얻은 정당에 대

당에 대하여 국고보조금 총액의 100분의 40을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급하게 되었다. 또한 소수당의 보호·육성을 위해 5석 이상의 의석을 얻은 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석을 얻지 못하였거나 5석 미만의 의석을 얻은 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급하도록 하였다. 이 때부터 국고보조금 배분·지급에 있어서 우선적인 기준은 ‘교섭단체 구성’ 여부가 되었다. 어떠한 이유에서 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에게 전체 국고보조금 총액의 40% 내지 50%를 지급하는지에 대한 타당한 근거가 제시되지 못하고 있다.⁹⁵⁾

「정치자금법」에 공평하고 객관적인 국고보조금의 배분·지급 기준을 설정하지 않는다면, 국민의 다양한 정치적 의사가 정당정치에 반영되지 않을 뿐만 아니라 국가의사결정에도 올바르게 전달될 수도 없게 된다. 「정치자금법」상 국고보조금의 우선적 배분·지급 기준인 교섭단체 구성 여부이다. 그런데 교섭단체(Fraktion)는 국회에 일정수 이상의 의석을 가진 정당이 정당의 정강이나 정책을 소속의원을 통해 최대한 국정에 반영하고 소속의원으로 하여금 의정활동을 효율적·통일적으로 수행하기 위해서 구성한 원내 결사체이다.⁹⁶⁾ 「국회법」에서 ‘교섭단체’를 두도록 규정한 이유는 동일 정당 소속의원들의 원내 행동의 통일을 기하기 위함으로써 정당 정책을 위한 의안 심의에서 정당의 의사를 최대한 반영하기 위함이다.⁹⁷⁾ 즉, 교섭단체는 국회의 의정활동을 효율적으로 수행하기 위한 원내 결사체이지, 국고보조금을 많이 받기 위해 설립한 결사체가 아니다. 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에게 전체 국고보조금 총액의 50%를 지급하도록 한 것은 국민의 정치적 의사 매개체로서 정당의 역할과 관련하여 헌법적 근거가 충분하지 못하며 합리적이지도 못하다. 국고보조금의 배분·지급에 있어서 정당이 획득한 득표수,

하여는 100분의 5씩을, 의석을 얻지 못하였거나 5석 미만의 의석을 얻은 정당 중 다음 각호의 1에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.

1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우에는 그 국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 2 이상을 득표한 정당
 2. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 얻은 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 시·도의회의원 또는 시·도지사선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5 이상 득표한 정당
 3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 시·도의회의원 또는 시·도지사선거에서 유효투표총수의 100분의 0.5 이상 득표한 정당
- 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 최근에 실시된 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득표수비율에 따라 배분·지급한다.
- ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 보조금을 배분·지급하는 경우에 제17조제1항 단서의 규정에 의한 보조금은 당해 선거에 참여하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분·지급하지 아니한다.
- ⑤ 제4항에서 “당해 선거에 참여하지 아니한 정당”이라 함은 당해 선거의 후보자 등록 마감일 현재 후보자를 추천하지 아니한 정당을 말한다.
- ⑥ 보조금의 지급시기·절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

95) 음선필, “정당국고보조금제도의 헌법적 검토”, 「헌법학연구」 제14권 제2호, 2008. 6, 141-142면.

96) 허 전, “교섭단체의 의의와 그 구성 하한선의 헌법적 판단”, 「공법연구」 제29집 제1호, 2000, 259면; 정극원, “대의민주제와 교섭단체 구성 의석수”, 「토지공법연구」 제41집, 2008. 8, 437면; 이부하, “교섭단체에 관한 헌법적 고찰”, 「법학논고」 제58집, 2017. 5, 97면.

97) 이부하, “교섭단체에 관한 헌법적 고찰”, 「법학논고」 제58집, 2017. 5, 97면.

정당이 선거에서 획득한 의석수 등에 따라 차별을 할 수는 있지만, ‘동일 정당의 소속의 원으로 교섭단체를 구성한 정당’에게 국고보조금 총액의 50%를 지급하도록 규정한 것은 헌법상 합리적 근거가 부족하다.⁹⁸⁾

국회에 의석이 없는 군소정당에게는 국고보조금 지급이 거의 이루어지지 않고 있다. 교섭단체를 가진 정당에게 국고보조금 총액의 50%를 지급하도록 한 것은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 군소정당을 헌법상 평등원칙에 반하여 차별하는 것이다. 정당활동은 원내에서만 이루어지는 것이 아니라 원외에서도 이루어지며, 이러한 국고보조금 지급 체계는 새로운 정치세력의 등장을 막는 장벽으로 기능하게 된다.⁹⁹⁾

국고보조금은 정당이 획득한 유권자의 지지에 대한 국가의 재정적 보상이라는 취지를 지닌다. 따라서 교섭단체 구성 여부를 정당이 획득한 득표수 보다 우선적인 국고보조금 배분기준으로 삼는 것은 유권자의 의사를 정당하게 평가한 것으로 보기 어렵다. 「정치자금법」상 우리나라 현행 단순다수제 선거제도 하에서 교섭단체 구성 여부를 우선적 기준으로 정한 것은 지역구선거에서 발생하는 수많은 사표(死票)를 국고보조금 배분·지급 산정에 반영하는 문제가 발생한다.¹⁰⁰⁾

둘째, 현행 「정치자금법」에서 동일 정당의 소속의원 20인으로 교섭단체를 구성한 정당에게 전체 국고보조금의 50%를 우선적으로 배분·지급한다. 「정치자금법」에서 교섭단체를 구성한 다수의석을 가진 정당들에게 국고보조금의 50%를 우선적으로 배분함으로써 ‘다수의석을 가진 원내정당 중심주의’를 채택하여 국고보조금을 지급하고 있다.¹⁰¹⁾ 「정치자금법」의 입법목적이나 개정취지를 살펴보면, ‘4대 정당 체제’를 예상하고 국고보조금 배분 기준을 설정한 것이다.¹⁰²⁾ 이러한 국고보조금 배분·지급의 우선적 기준이 헌법적으로 합치되는지가 문제된다. 현행 국고보조금 배분·지급의 우선적 기준은 독일 「정당법」에서처럼 기회균등의 원칙에 의거하여 군소정당과 원외정당에게 국고보조금을 지급하는 소수정당의 보호·육성에 대한 배려가 전혀 없다. 교섭단체는 국회의 의정활동을 효율적으로 수행하기 위해 구성된 원내 결사체이지, 국고보조금을 많이 수령하기 위해 설립한 결사체가 아니다. 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에게 전체 국고보조금의 50%를 지급하도록 규정한 것은 국민의 정치적 의사를 형성하여 국가에 전달하는 매개체로서 정당의 역할을 고려할 때 설득력있고 합리적인 근거라 보기 어렵다.¹⁰³⁾

셋째, 실제 국고보조금 배분·지급의 현황을 살펴보면, 반(反)비례적으로 국고보조금을 배분·지급하고 있다. 의회 내에 안정된 다수세력의 확보 필요성과 교섭단체를 구성한 다수의석을 가진 정당에 대한 국고보조금 지급과는 논리적 관련성이 없다. 국회 내 거대정당의 다수의석 확보를 위해 필연적으로 국고보조금을 반비례적으로 배분·지급할 이유는

98) 이부하, “정치자금법상 정당의 정치자금제도 개선방안”, 「선거연구」 제10호, 2019. 5, 62-63면.
99) 음선필, “정당국고보조금제도의 헌법적 검토”, 「헌법학연구」 제14권 제2호, 2008. 6, 149-150면.
100) 이부하, “정치자금법상 정당의 정치자금제도 개선방안”, 「선거연구」 제10호, 2019. 5, 63면.
101) 헌재 2006. 7. 27. 2004헌마655, 판례집 18-2, 242, 250.
102) 헌재 2006. 7. 27. 2004헌마655, 판례집 18-2, 242, 250.
103) 이부하, “정치자금법상 정당의 정치자금제도 개선방안”, 「선거연구」 제10호, 2019. 5, 62면.

없다. 역으로 생각하면, 국가가 교섭단체를 구성한 다수정당에게 전체 국고보조금의 50%를 지급하지 않는다면, 국회 내 거대정당의 다수의석 확보는 불가능하다는 말인가?

우리나라 2018년도 국고보조금 지급내역을 살펴보면, 교섭단체를 구성한 다수정당에게 전체 국고보조금의 대부분이 지급된 것을 알 수 있다. 2018년도 정당별 국고보조금 지급액은 [표9]와 같다.

[표9] 2018년도 정당별 국고보조금 지급액¹⁰⁴⁾

지급총액	더불어민주당	자유한국당	국민의당	바른미래당	민주평화당	바른정당	정의당	대한애국당	민중당	
총지급액	884억	297억	274억	23억	173억	50억	6억	54억	57백만	6억
(A)	100.0%	33.6%	31.0%	2.6%	19.6%	5.7%	0.7%	6.1%	0.1%	0.7%

2018년도 정당별 국고보조금 지급액을 살펴보면, 자신의 정당 소속의원으로 교섭단체를 구성한 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당이 전체 국고보조금의 84.2%를 지급받았다. 특히 혜택을 본 정당은 바른미래당이다. 20대 국회의원 총선에서 바른미래당은 30석을 차지했다. 이는 국회의원 총의석수의 10%를 차지한다. 반면, 바른미래당에게 지급한 국고보조금은 173억이다. 이는 국고보조금 총액 884억의 19.6%이다. 10%의 의석을 차지한 정당이 19.6%의 국고보조금을 지급받은 것은 반비례적이다. 그에 반해 국민의당은 소속 국회의원이 그 당시 17명이었다. 교섭단체를 구성하려면 20명 이상의 국회의원이 있어야 하는데, 3명의 국회의원이 부족했다. 국민의당은 23억의 국고보조금만 지급받았다. 국민의당은 총의석수의 5.7%를 차지했지만, 수령한 국고보조금은 2.6%에 불과했다. 실제 선거결과와 국고보조금 지급액은 비례적이지 않았다.¹⁰⁵⁾

헌법재판소는 “현행의 보조금 배분비율은 의석수비율보다는 오히려 소수정당에 유리하고, 득표수비율과는 큰 차이가 나지 않아 결과적으로 교섭단체 구성 여부에 따른 차이가 크게 나타나지 않고 있다.”고 판시하였다.¹⁰⁶⁾ 이는 정당별 국고보조금 지급 결과와 선거결과가 통계적으로 검증되지 않은 상태에서 잘못 주장한 것이다. 국고보조금의 제1차적 배분·지급 기준인 ‘교섭단체 구성 여부’는 선거결과와 국고보조금 배분·지급 간에 비례적이지 않게 작용한 것이다.¹⁰⁷⁾ 10%의 의석을 차지한 정당이 19.6%의 국고보조금을 지급받고, 정당 의석이 17석이어서 3석이 부족하여 교섭단체를 구성하지 못한 국민의당은 23억인 전체 국고보조금의 2.6%만 지급받는 반비례적인 결과가 초래되었다.

넷째, 여성추천보조금 지급은 국민의 정치적 의사와 관련성이 없으므로 위헌성이 있다.

104) <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000338/39026.do?menuNo=200185>

105) 이부하, “정치자금법상 정당의 정치자금제도 개선방안”, 「선거연구」 제10호, 2019. 5, 63-64면.

106) 헌재 2006. 7. 27. 2004헌마655, 242, 251.

107) 이와 동일한 취지로는 김도협, “정치자금법상의 쟁점과 개선방안에 관한 고찰”, 「인권과 정의」 468호, 2017. 9, 57면.

「정치자금법」 제26조¹⁰⁸⁾에서는 공천에 있어서 여성후보자를 추천하는 정당에게 지급하는 보조금(“여성추천보조금”)을 규정하고 있다. 또한 「공직선거법」 제47조¹⁰⁹⁾에 의하면, “정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.”고 규정하여 정당에게 여성후보자를 추천하도록 권고하고 있다. 또한 “정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”고 규정하고 있다.

헌법 제8조 제3항에서는 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”고 규정하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있도록 하고 있다. 그런데 「정치자금법」에서는 헌법 제8조 제3항에서 ‘정당운영에 필요한 자금’에 해당하기 어려운 ‘여성추천보조금’ 제도를 두어 임의적으로 국고보조금을 배분·지급하고 있다. 국고보조금은 국민의 정치적 의사에 대한 결과인 선거결과에 비례하여, 즉 정당의 득표수에 비례하여 지급함이 타당하다. 그런데 정당이 공직선거에서 여성후보자를 추천하였다는 ‘사실’만으로 국고보조금을 지

108) 정치자금법 제26조(공직후보자 여성추천보조금) ① 국가는 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구 시·도의회의원선거 및 지역구자치구·시·군의회의원선거에서 여성후보자를 추천하는 정당에 지급하기 위한 보조금(이하 “여성추천보조금”이라 한다)으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 임기만료에 의한 국회의원선거, 시·도의회의원선거 또는 자치구·시·군의회의원선거가 있는 연도의 예산에 계상하여야 한다.

② 여성추천보조금은 제1항의 규정에 의한 선거에서 여성후보자를 추천한 정당에 대하여 다음 각 호의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 지역구시·도의회의원선거와 지역구자치구·시·군의회의원선거에서의 여성추천보조금은 제1항의 규정에 의하여 당해연도의 예산에 계상된 여성추천보조금의 100분의 50을 각 선거의 여성추천보조금 총액으로 한다.

1. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 30 이상 추천한 정당이 있는 경우
여성추천보조금 총액의 100분의 40은 지급 당시 정당별 국회의원석수의 비율에 따라, 총액의 100분의 40은 최근 실시한 임기만료에 따른 국회의원선거에서의 득표수의 비율(비례대표전국선거구 및 지역구에서 해당 정당이 득표한 득표수 비율의 평균을 말한다. 이하 “국회의원선거의 득표수 비율”이라 한다)에 따라, 그 잔여분은 각 정당이 추천한 지역구 여성후보자수의 합에 대한 정당별 지역구 여성후보자수의 비율에 따라 배분·지급한다.

2. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 30이상 추천한 정당이 없는 경우
가. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 15이상 100분의 30미만을 추천한 정당
여성추천보조금 총액의 100분의 50을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다.
나. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 5이상 100분의 15미만을 추천한 정당
여성추천보조금 총액의 100분의 30을 제1호의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 하나의 정당에 배분되는 여성추천보조금은 가목에 의하여 각 정당에 배분되는 여성추천보조금 중 최소액을 초과할 수 없다.

109) 공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) ① 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수범위를 초과하여 추천할 수 있다.

② 정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.
③ 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.
④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

급하는 것은 국민의 정치적 의사인 선거결과와 관련성이 없는 것으로, 헌법적 정당성을 갖추었다고 보기 어렵다. 여성후보자가 공직선거에서 당선되었을 경우, 이러한 선거결과에 비례하여 그 정당에게 여성후보자 당선 보조금을 지급하는 것은 합헌이나, 정당이 여성후보자를 추천한 사실만으로 보조금을 지급하는 것은 위헌의 소지가 있다.

여성추천보조금은 임기만료에 의한 지역구 국회의원선거나 지역구 지방의회선거에 여성후보자를 추천하는 정당에게 지급하도록 되어 있다. 배분기준에 의하면, 여성추천후보자 수보다 정당별 국회의원 의석수 비율과 최근 실시된 임기만료 국회의원선거의 득표수 비율을 우선적으로 고려하도록 되어 있다. 여성추천보조금의 경우, 여성후보자를 전국 지역구 총수의 30% 이상 추천한 정당이 있는 경우에는 해당 정당에 우선 보조금 총액의 40%는 의석수비율로, 40%는 득표수비율로 배분하고, 나머지 20%만으로 여성후보자 수비율에 따라 배분·지급하게 되어 있다. 만약 여성후보자를 전국 지역구 총수의 30% 이상 추천한 정당이 없는 경우에는 우선 보조금 총액의 50%는 여성후보자를 15% 이상 30% 미만 추천한 정당에게 의석수비율, 득표수비율, 여성후보자 수비율에 따라 배분·지급한다. 다음, 보조금 총액의 30%는 여성후보자를 5% 이상 15% 미만 추천한 정당에게 의석수비율, 득표수비율, 여성후보자 수비율에 따라 배분·지급한다. 나머지 보조금 총액 20%는 지급하지 않는다. 따라서 여성후보자를 5% 미만 추천한 정당에게는 여성추천보조금이 지급되지 않게 된다.

다섯째, 현행 국고보조금 배분·지급 방식은 거대정당에 비해 군소정당이나 신생정당을 차별하는 제도이다. 현행 「정치자금법」상 국고보조금과 기탁금은 우선 국회 교섭단체를 구성한 정당에 전체 보조금의 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급하고, 국회 교섭단체를 구성하지 못한 정당 중 5석 이상의 의석을 가진 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당에 대하여는 득표수 비율에 따라 100분의 2씩을 배분·지급하며, 잔여분 중 100분의 50은 지급 당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급하도록 규정하고 있다. 이러한 배분 구조에 따르면, 국회에 의석이 없는 군소정당의 경우에는 국고보조금이나 기탁금을 거의 받지 못하게 되므로, 군소정당이나 신생정당의 경우에는 당비 외에는 재정을 충당할 수 있는 방법이 거의 없다.¹¹⁰⁾

여섯째, 현행 「정치자금법」에서는 국고보조금의 배분·지급 기준으로 정당의 의석수를 중심으로 고려한다. ‘정당의 의석수’가 국고보조금 지급의 우선적 기준이 될 수 있는가? 현행 「정치자금법」상 동일 정당의 20인 이상 의원으로 교섭단체를 구성한 정당에게 전체 국고보조금의 50%를 지급한다. 이는 단순히 정당의 ‘의석수’를 기준으로 한 것이 아니라, 20인 이상인 정당과 20인 미만인 정당 간에 불합리한 차별을 한 것이다. 이러한 시스템 하에서 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성할 수 있는 정당은 다수정당(거대정당)이므로 다수정당을 우대하는 결과가 된다. 이러한 국고보조금 배분·지급 시스

110) 현재 2015. 12. 23. 2013헌바168, 판례집 27-2하, 511, 532-533.

템에서는 교섭단체를 구성하기 위해 동일 정당의 의석수가 20석 이상인가 아니면 20석 미만인가가 결정적인 역할을 한다. 정당의 의석수가 20석인 정당과 19석인 정당 간에 실제 정당의 득표수는 거의 차이가 없거나 오히려 득표수의 역전현상도 나타날 수 있다. 실제로 정당의 재정 문제로 인해 소수정당 간에 이합집산 현상이 발생하게 된다.

다음으로, 정당이 국회의원선거에서 득표한 ‘득표수’가 국고보조금 지급 기준이 될 수 있는가? 정당에 대한 국고보조금 지급은 정당이 국민의 정치적 의사형성을 주도하고 국가의사결정에 국민의 의사를 반영하는 등 공익을 실현하여, 그 정당이 유권자의 지지를 받은 결과에 대한 국가적 보상이라 할 수 있다. 즉, 정당에 대한 지지율은 선거를 통해 입증해야 한다. 이러한 객관적인 결과인 선거에서 정당의 ‘득표수’에 비례하여 국고보조금을 지급함이 타당해 보인다.

현행 「정치자금법」상 국고보조금은 원칙적으로 동일 정당의 국회의원 의석수가 20석 이상인가 여부인 특정 ‘의석수’를 기준으로 지급하고 있으며, 예외적으로 정당이 득표한 ‘득표수 비율’을 고려하고 있다. 결국 현행 「정치자금법」상 국고보조금 배분·지급 시스템은 군소정당이나 신생정당에게 국고보조금이 거의 지급되지 않고, 다수정당에게 대부분의 국고보조금이 지급되는 기형적인 시스템이다.

III. 해외 국가의 국고보조금제도

국고보조금 제도에 관한 각국의 입법례를 살펴보면, 우리나라, 일본, 독일 등은 정당활동을 위해 국고보조금을 지급하고 있는데 반해, 미국 등은 정당활동에 대한 직접적인 국고보조 제도는 없고, 다만 선거비용에 대한 보조금 지급이나 야당에 대한 보조금 지급만 한다. 스위스의 경우에는 정당에게 국고보조금을 전혀 지급하지 않는다. 또한 국고보조금을 배분하는 기준도 의석수나 총득표수, 정당득표수(또는 대정당 후보자의 평균 득표수에 대한 군소정당 및 신생정당 후보자의 득표수) 등으로 각 국가마다 역사 및 정치풍토 내지 정치환경에 따라 다양한 모습을 보이고 있다.¹¹¹⁾

1. 독일의 국고보조금제도

(1) 독일 정당법의 연혁과 정치자금

독일 「정당법」도 우리나라 정치관련 법률과 비슷하게 수차례 내용적 변화를 겪었다. 독일 「정당법」은 1967년 제정되었다. 그 전인 1949년 독일 기본법이 제정되고, 독일 기본법 제21조 제3항에 “상세한 사항은 법률로 정한다.”라는 규정을 두면서부터 독일 「정당법」 제정 논의가 계속되었다. 그러나 법률 제정에 대한 논의는 지지부진했다.

1951년과 1952년에 내무부가 초안을 만들었지만 내각(국무회의)에서 거부되었고, 1959년에 정부가 처음으로 의회에 「정당법」 초안을 제출했다. 이 초안에서는 정당에 대한 국고보조 조항을 두지 않았는데, 주무부처인 내무부에서 정당에 대한 국고보조 조항을 넣어야 한다는 입장이었고, 야당인 사민당은 국고보조 조항에 반대하는 입장이어서 최종입법으로 이어지지 못했다.

독일 연방헌법재판소는 1958년 6월 24일 판결(BVerfGE 8, 51 ff. - Parteispenden I)에서 “선거라는 공적 과제를 담당하는 정당에게 국가는 재정적 지원을 하는 것이 정당하다.”고 판시하였다. 이 독일 연방헌법재판소 판결로 인해 국가의 정당에 대한 국고보조금 지급의 법적 근거가 생겼다.¹¹²⁾

1959년 기민련 정부는 연방의회에 진출한 정당의 정치교육을 위한 재정지원을 위해 정당에 대해 국고보조금을 지급하였다.¹¹³⁾ 1962년 자민당(FDP)의 주도 하에 총 국고보조금 규모는 5백만 마르크에서 2천만 마르크로 확대되었고, 1964년 다시 3천 8백만 마르크로 증가하였다.

1964년 연정정당인 기민련/기사련과 자민당이 국고보조금 조항과 당비 및 후원금에 대

111) 현재 2006. 7. 27. 2004헌마655, 판례집 18-2, 242, 250.

112) Christoph Hönnige, Impliziter Verfassungswandel durch das Bundesverfassungsgericht in gesellschaftlichen und politischen Fragen, Springer 2011, S. 249 ff.

113) Susan E. Scarrow, Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context, Party Politics Vol 10 Issue 6, 2004, p. 661.

해 (일부를) 지원하는 간접지원 조항을 포함한 제정안을 발의하였지만, 1965년 야당인 사민당은 이와 반대되는 해당 조항을 삭제한 제정안을 발의하였다. 이 두 법안 모두 제정되지 못했다.

당시 독일 정부는 「예산법」을 통해 정당에 대해 정치교육비와 선거비 보전만 해오고 있었다. 즉, 정당의 일반활동에 대한 경비인 일반 경상비만 지급하여 왔다.¹¹⁴⁾ 이에 대해 독일 연방헌법재판소는 1966년 7월 19일 판결(BVerfGE 20, 56 ff. - Parteienfinanzierung I)에서 “국가 연방예산에서 국민의 정치적 의사형성 활동에 대해 정당에게 국고보조금을 지급하는 것은 자유롭고 개방된 국민의 의사형성이 국가기관에게 전달되어야 하는 민주주의 원리에 합치되지 않는다.”고 판시하였다. 즉, 독일 연방헌법재판소는 정당에 대한 국고보조금 지급을 규정한 「예산법」에 대해 ‘위헌’결정을 내렸다.

1967년 「정당법」이 처음으로 제정되었다. 3천 8백만 마르크에 이르는 국고보조금을 지급받지 못하게 된 정당들은 급히 공동으로 「정당법」 준비단을 조직하고, 법안을 준비하였다. 1967년 「정당법」에서는 이전의 기민련/기사련 및 자민당 안과 사민당 안에 공통적인 부분을 「정당법」에 규정하고, 정당재정 지원 부분에 기민련/기사련 및 자민당이 제시했던 정당 직접지원과 후원금 지원 조항 모두 삭제하였고(대신 600마르크까지 소득세 및 법인세 환급조항 신설), 선거비 보전 항목을 추가하였다. 결국 정당에게 국고보조금 지급의 조건으로 연방의회선거에서 0.5%의 유효득표율을 요구하면서, 1967년 「정당법」 제21조에 국고보조금 조항을 규정하였다. 국고보조금 제도 도입 이후, 국고보조금과 사적 자금은 약 30% 대 70%의 비율을 유지하고 있다.

1983년까지 선거비용 보전금 인상과 분할 지급조항이 도입되는 등 「정당법」 개정이 이루어졌다. 1983년 개정 「정당법」에서는 기회균등지원금 항목을 도입해 5% 이상 득표한 정당에게는 당비 및 후원금 총액의 40%를 지급하도록 하였다. 또한 기존 정당재정 공개조항에서 수입만 공개하도록 했던 것을 지출과 자산현황까지 공개하도록 했다. 1988년 개정 「정당법」에서는 기본지원금(Sockelbetrag)을 도입해 2% 이상 득표한 정당에게는 득표/수입 등과 상관없이 선거비보전금 총액의 6%를 동등하게 배분하도록 하였고, 이 때 회계보고서에 당원수를 공개하는 조항도 도입되었다.

독일 연방헌법재판소는 1992년 4월 9일 판결(BVerfGE 85, 264 ff. - Parteienfinanzierung II)에서 정당에 대한 국고보조금 지급방법과 당비 및 후원금에 대한 세금감면 기준, 그리고 후원금 공개기준에 대해 위헌 판결을 내렸다. 기본지원금(Sockelbetrag)과 기회균등지원금으로 인해 정당의 자체 수입보다 국고보조금이 커지거나 지원비 총액이 확정되지 않는 등의 문제가 발생했기 때문에, 정당이 획득한 선거결과와 관계없이 일괄적으로 국고보조금을 지급하는 것은 위헌이라는 것이다. 또한 과도한 소득세 감면과 법인세 감면에 대한 지적도 있었다. 그러나 독일 연방헌법재판소는 이 판결에서 정당활동의 재원 제

114) Ulrich von Alemann, Die Parteien und das Geld oder: Sind alle Politiker korrupt?, 1. 2. 2000, S. 10(https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/Politikwissenschaft/Dokumente/Alemann/00_alemann_die-parteien-und-das-geld.pdf).

공이라는 측면에서 국고보조금의 목적의 정당성을 인정하였고, 경상보조금에 대한 부분적 국고보조 제도를 인정하였다.¹¹⁵⁾

독일 연방헌법재판소 판결에 따라, 1994년에 독일 「정당법」 개정을 통해, 「정당법」 제 18조 제1항 1호가 추가되었다. “정당은 독일 기본법에 의거하여 정당의 일반적인 활동에 대해 부분적인 국고보조를 받는다.”고 규정하였다.¹¹⁶⁾ 1994년 「정당법」에서는 ‘상대적 상한선’¹¹⁷⁾과 ‘절대적 상한선’¹¹⁸⁾을 도입하는 한편, 정당에 대한 국고지원에 있어서 선거비용보전과 기회균등지원금, 기본지원금을 폐지하고, 정당에 대한 국고보조금으로 일원화하게 되었다. 회계보고의 세부항목도 정밀화하였다.

1999년에는 절대적 상한선을 조정하였고, 2002년에는 기부금 공개의무 금액을 낮추는 등 회계공개 규정을 강화하는 한편, 화폐단위를 유로화로 전환하면서 절대적 상한선을 상향 조정했다. 2004년에는 회계장부 방식을 복식부기로 전환하고, 2004년 독일 연방헌법재판소의 위헌 결정에 따라 ‘3개주 기준 총족’ 조항을 삭제하였다.

2015년에 최종적으로 「정당법」 개정이 이루어졌다. 회계보고의무를 이행하지 않은 정당에 대한 제재 조항을 도입하고, 기존 「정당법」의 흠결사항이었던 이익이 없는 영업 매출을 정당의 수익으로 간주하는 「정당법」 개정을 하였다. 1표당 보조금 기준도 상향조정하였다. 독일의 국고보조금은 득표수에 따른 지원금 기준액과 정당의 수입액을 비교해 낮은 금액을 기준으로 절대적 상한선 한도에서 각 정당에게 지급하였다. 대부분의 정당은 득표기준 금액이 정당의 소득보다 낮아 수입액이 국고보조금으로 결정되는데, 독일대안당(AfD) 등 정당조직에 비해 득표수가 급격히 늘어난 정당은 당의 수입액에 따라 사실상 국고보조금이 결정되었다. 독일대안당(AfD)은 국고보조금을 더 받기 위해 금화판매를 통해 정당의 수입을 부풀리는 꼼수를 썼다. 금화 판매로 별 수익을 남기지 않아도, 개정 전 「정당법」은 매출액 기준으로 정당의 수입을 산정했기 때문에 독일대안당(AfD)은 국고보조금을 더 받을 수 있었다. 이러한 편법적 방법을 차단하기 위해 정당 수입규정 중 영리활동 항목의 수입을 매출액이 아닌 순이익을 기준으로 개정하였다. 개정과정에서 1표당 보조금 기준 상향을 통해 정당수입이 득표기준금에 비해 적은 정당들이 상대적으로 손해를 보는 방향으로 조정하였다. 원내 정당들은 이러한 「정당법」 개정으로 손해를 보지 않았기 때문에 큰 논쟁없이 통과되었다. 다만 야당인 좌파당과 녹색당은 법인 기부금 폐지, 개인 기부금 상한 설정, 공개기준 강화 등을 주장하며 기권하거나 반대하였다.

115) Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung (Berlin, 18. Juli 2001), S. 44.

116) Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz): Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149)

117) 1994년 개정 독일 정당법 제18조 제5항 “정당에 대한 국고보조금 지급은 정당이 자체적으로 모금한 정치자금의 총액을 초과할 수 없다.”

118) 1994년 개정 독일 정당법 제18조 제2항에서 국가가 모든 정당들에게 지급하는 국고보조금의 총액을 규정하였다.

(2) 독일 국고보조금 지급과 관련된 헌법적 논점

1) 정당의 중립성

독일 정당의 헌법상 지위와 관련하여, 독일 기본법 제21조 제1항에서는 “정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하여야 한다. 정당의 설립은 자유이다. 정당의 내부질서는 민주주의의 기본원리를 존중해야 한다. 정당은 자금의 출처와 용도 그리고 재산 상황을 공개하여야 한다.”고 규정하였다. 독일 기본법 제21조 제2항에서는 “정당의 목적이나 당원의 행위가 자유민주적 기본질서를 위반하거나 부인하는 정당 또는 독일 연방공화국의 존립을 위태롭게 하려는 정당은 위헌이다. 정당해산심판은 독일 연방헌법재판소가 한다.”고 규정하여 정당의 해산은 연방헌법재판소의 심판에 의해서만 가능하다. 이는 정당의 특권을 인정한 것이다.¹¹⁹⁾

사적 단체나 이익집단 중 정당에 대해서만 헌법상 특별한 지위를 독일 기본법에 의해 부여하고 있다. 또한 정당에 대한 국고보조금 지급은 특별한 헌법적 정당성을 요구하였다. 독일 「정당법」 제1조에서는 “정당은 자유민주적 기본질서에 있어서 헌법상 필수적 요소이다. 정당은 국민의 정치적 의사형성에 자유롭게 그리고 계속적으로 참여함에 의해 독일 기본법에서 의무지우고 부여한 공적 과제를 수행한다.”라고 규정하고 있다.

독일 연방헌법재판소 재판관을 역임한 라이프홀츠(Gerhard Leibholz)는 ‘정당국가이론’에 기초하여 정당의 헌법상 지위를 독일 기본법에 관철시켰으며, 정당이 민주주의 체제에서 국민을 조직화하며 국민의 의사를 대변하고 정치적 의사결정에 참여하는 유일한 제도임을 강조했다. 또한 정당에 대한 국고보조의 필요성을 강조하며, 1958년 연방헌법재판소 판결에서 “정당은 국가의 수범자이며, 민주적 기본질서 내에서 공적 과제를 수행하는 정당국가에서 필수불가결한 존재이다. 정당의 이러한 공적 과제 수행의 보상으로서 정당에 대한 국고보조가 필요하다.”고 주장하였다.¹²⁰⁾

그런데 정당에 대한 국고보조금 지급의 문제는 ‘정당의 국가로부터의 자유’ 내지 ‘정당의 중립성’ 문제를 불러일으킨다. 독일 기본법 제21조 제1항에서는 “정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하여야 한다. 정당의 설립은 자유이다.”라고 규정하고 있다. 자유롭게 설립되며, 국민의 정치적 의사형성에 참여해야 하는 정당이 국가로부터 국고보조를 받게 되면, 결국 정당은 국가에 종속될 가능성이 높다. 정당이 국고보조를 받게 되면, 정당이 하는 자유로운 국민의 정치적 의사형성 활동이 방해될 수 있다. 국가의 정당에 대한 국고보조가 정당의 제도적 독립성을 침해하고 국가와 정당 간 분리원칙에 위반된다는 것이다.¹²¹⁾

119) Martin Morlok/Sebastian Roßner, Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat, in: Rechtspolitischer Dialog (Schriften der FES), Berlin 2010, S. 31.

120) Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit - Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive-, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2006, S. 39.

121) Gerd Roellecke, Zur Zukunft der Parteienfinanzierung, Zukunftsforum Politik, Sankt Augustin 2000, S. 32.

2001년 7월 19일 「정당재정 문제에 관한 전문가 독립위원회」가 독일 연방의회에 제출한 보고서¹²²⁾에서 정당의 재정 문제에 대한 대안을 제시하고 있다. 제안자 중 한분인 클라인(Hans H. Klein) 교수는 “민주적 법치국가는 정당 없이 운영될 수 없기 때문에, 독일 기본법 제21조는 정당의 헌법상 지위를 보장하지만, 그러한 헌법상 지위 보장에도 불구하고 정당은 자유로운 결사체이며 사회정치적 영역에 근간을 두고 있는 결사체라는 것은 명확하다.”고 기술하고 있다.¹²³⁾ 또한 이 보고서에서 “헌법은 정당에게 정당활동의 자유를 보장하면서 이와 동시에 정당의 재정을 지원할 자유도 부과한다는 것이다. 정당의 자유의 일부분으로서 정당 재정의 자유도 포함된다. 정당은 일정 정도의 국가의 재정적 지원을 받을 수 있지만, 직접적인 국고보조금 지급에 의한 정당의 재정 조달은 정당의 국가 종속성을 초래할 수 있다.”고 비판했다.¹²⁴⁾

“정당 재정의 자유를 보장받기 위해서는 국고보조금의 규모를 최소한으로 축소해야 한다. 최소한의 국고보조금 지급은 정치적·경제적·조직적인 측면에서 정당의 국가 종속성을 완화하고 정당지도부와 일반당원과의 분리를 방지함으로써 당내민주주의에 기여한다.”는 것이다.¹²⁵⁾ 정당의 근원과 그 구성원은 사인(私人)이기 때문에 정당은 원칙적으로 자신의 재정을 자체적으로 충당해야 한다. 국가가 지급하는 국고보조금 총액은 정당 자체 수입액의 한도를 초과해서는 안된다는 ‘상대적 상한선’ 원칙이 강조되었다.

독일 연방헌법재판소 판결에서는 “독일 기본법 제21조 제1항에서는 자유롭게 경쟁하며 자체적인 능력으로 활동하는 정당 조직이 국가로부터 독립적인 단체임을 헌법에서 명시적으로 규정하고 있으며, 이는 정당에 대한 전적인 재정지원을 국가의 임무로 하는 것을 금지하는 것이다.”¹²⁶⁾고 판시하였다.

독일 「정당법」에서는 정당을 한편으로는 “자유민주적 기본질서에 있어서 헌법상 필수적 요소”라고 하면서, 다른 한편으로는 “정당의 국가로부터의 자유”(정당의 중립성)를 강조하고 있다. 독일 「정당법」 제18조 제1항에서는 “정당은 독일 기본법에 의거하여 정당에게 의무지워진 활동에 대해 부분적인 재정지원을 받는다.”고 하여, 정당에 대한 ‘부분적 국고보조’를 규정하고 있다.

2) 정당간 기회의 평등

정당에 대한 국고보조금은 정당간 기회의 평등에 입각하여 지급되어야 한다. 국가는 정당간의 자유로운 경쟁을 왜곡하거나 정당간 정치경쟁에 개입해서는 안된다. 이에 따라 독일 「정당법」 제5조(평등대우) 제1항에서는 “국가공권력 담당자가 정당에게 시설을 제

122) Deutscher Bundestag Drucksache 14/6711 14. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001. 7. 19.

123) Deutscher Bundestag Drucksache 14/6711 14. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Hans H. Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 5.

124) a. a. O.

125) a. a. O.

126) BVerfGE 20, 56 f. - Parteienfinanzierung I

공하거나 다른 공적 급부를 제공하는 경우에 모든 정당은 평등하게 취급되어야 한다. 국고보조금의 지급 규모는 정당의 목적을 달성하기 위해 필요한 최소한까지 정당의 비중 에 따라 차등되어질 수 있다. 정당의 비중은 이전 선거결과에 의해 국민의 대표성으로 판단된다. 독일 연방의회에서 교섭단체를 구성한 정당의 경우, 국고보조금 규모는 적어도 다른 정당의 국고보조금의 1/2 이상이어야 한다.”

독일 「정당법」 제5조(평등대우)는 국가가 정당에게 공적 급부 내지 국고보조를 하는 경우, 정당은 국가에게 평등한 급부를 청구할 권리가 있음을 규정한 것이다. 그러나 정당간 평등대우가 절대적인 동등한 제공을 의미하지 않는다. 국고보조금 지급 규모에 있어서도 ‘정당의 비중’을 고려하여 차등지급할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 정당의 비중은 이전 선거결과를 가지고 판단하도록 규정하였다. 또한 국고보조금의 차등지급 조건으로 독일 연방의회에서 교섭단체를 구성한 정당의 국고보조금 규모는 적어도 다른 정당의 국고보조금의 1/2 이상이어야 한다고 하여 추가적인 조건을 달았다.

독일 「정당법」 제5조의 정당간 평등대우에 관하여 2가지 견해가 존재한다. **하나의 견해**는 ‘비례성 원칙’에 입각한 주장이다. 독일 「정당법」 제5조의 정당간 평등대우는 엄격하게 ‘형식적 원칙’으로 이해해야 한다는 것이다. 정당에 대한 국가의 모든 차별적 대우는 금지되며, 국가는 정당간 경쟁구도를 왜곡할 수 있는 어떠한 개입도 해서는 안된다는 것이다.¹²⁷⁾ 입법자는 정당에 대한 국고보조금 지급에 있어서 다른 정당 보다 높은 자체 수입을 가진 정당에게 더 큰 인센티브를 지급해야 한다는 것이다.¹²⁸⁾ 즉, 정당에 대한 국고보조금 지급에 있어서 비례성 원칙을 준수해야 한다는 것이다.

비례성 원칙은 국민간의 관계뿐만 아니라, 정당간의 관계에도 적용된다.¹²⁹⁾ 정당에 대한 국고보조는 정당의 자유를 침해해서는 안된다는 것이다. 정당에 대한 국고보조금 지급에 있어서 정당 간에 대한 국가의 조정가능성을 배제해야 한다. 이는 입법자에게 적절하게 국고보조금 지급기준을 공식화할 의무를 부과하고 있다는 것이다.¹³⁰⁾

다른 하나의 견해는 ‘평등원칙’에 입각한 주장이다. 사민당, 기민련/기사련, 녹색당/연대 90, 자민당은 2002년 4월 16일 제8차 「정당법」 개정안을 발의하였다. 개정안에서는 개인 1인당 정당에게 지급되는 국고보조금을 0.51유로에서 0.70유로로 인상하고, 정당 자체 재정과 연동된 국고보조금을 0.51유로에서 0.38유로로 인하하였다. 또한 최초 4백만표까지 1표당 0.66유로에서 0.83유로로 국고보조금을 인상하였다. 특히 가장 중요한 개정내용은 「정당법」 제18조 제4항 3문의 ‘3개주 기준 충족조항’(Drei-Länder-Quorum)이다. 즉, 최소한 3개주 주의회선거에서 1% 이상 득표하거나 한 개 주의회선거에서 5%를 획득한 정당에게만 국고보조금을 지급하도록 「정당법」을 개정한 것이다. 「정당법」 제18조 제4항 3문의

127) Hans H. Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 12 (Deutscher Bundestag Drucksache 14/6711 14.).

128) Hans H. Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 12.

129) Martin Morlok, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 62 (Deutscher Bundestag Drucksache 14/6711 14.).

130) Martin Morlok, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 63.

‘3개주 기준 충족조항’을 개정안에 새롭게 추가한 이유는 소수정당들이 작은 규모의 주의회선거에서 승리하여 국고보조금을 수령하는 것을 방지하기 위함이었다.

이와 관련하여 소수정당들은 「정당법」 제18조 제4항 3문의 ‘3개주 기준 충족조항’이 헌법에 위반된다며 독일 연방헌법재판소에 헌법소원심판을 청구하였다.¹³¹⁾ 독일 연방헌법재판소는 “‘3개주 기준 충족조항’은 개별 주에 적합하도록 조직화되고 「정당법」 제2조 제1항 1문에 부합하는 정당들이 주를 포괄하여 전국적으로 정치적 경쟁을 하는 정당들에 비해 불평등한 지위에 있게 된다.”고 판시하였다.¹³²⁾ “독일 연방의회와 연방참사원은 독일 기본법 제21조 제1항(정당 설립의 자유)과 독일 기본법 제3조 제1항(평등원칙)에 의거하여 「정당법」 제18조 제4항 3문이 가장 최근 유럽의회선거와 독일 연방의회선거에서 선거명부상 유효투표수의 0.5%의 지지선 이상을, 독일 주의회선거에서 선거명부상 유효투표수의 1%의 지지선 이상을 득표한 청구인(정당)의 권리를 침해했다.”고 판시하였다.¹³³⁾ 독일 연방헌법재판소는 ‘3개주 기준 충족조항’ 사건에서 ‘비례성 원칙’ 보다 정당간 평등한 기회 보장인 ‘평등원칙’을 우선시하였다.

(3) 독일 정당법상 정당의 재정수입

독일 기본법 제21조 제1항에는 “정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여한다. 정당의 설립은 자유이다. 정당의 내부질서는 민주주의의 기본원리를 존중해야 한다. 정당은 자금의 출처와 용도 및 재산 상황을 공개하여야 한다.”고 규정하고 있다. 독일 기본법 제21조 제1항에서는 정당의 기능, 정당의 내부질서, 정당 자금과 재산의 공개 등을 규정하고 있다.

독일 정당의 재정수입의 재원은 크게 4가지로 구분할 수 있다. ① 정당 자체 수입, ② 국고보조금, ③ 교섭단체 재정지원금, ④ 정당재단 지원금이다.¹³⁴⁾

첫째, 정당 자체 수입은 독일 「정당법」 제24조에 근거한 것으로서, 당원회비(당비), 당직자 기부금, 개인 기부금, 법인 기부금, 수익사업수입, 자산수입, 행사·출판 수입, 기타 수입 등이다.

둘째, 독일 「정당법」에 의거하여, 국가는 정당 활동에 대한 재정지원을 한다. 이를 ‘국고보조금’이라 한다. 국고보조금은 독일 「정당법」 제18조에 근거한 것으로서, 선거결과 유효득표수를 기준으로 정당 활동에 대해 국가가 보조하는 금액이다.¹³⁵⁾

131) BVerfGE 111, 382 ff.

132) BVerfGE 111, 382.

133) BVerfGE 111, 382 (383).

134) D. Taphorn, Staatliche Finanzierung von Parteien, 2012.

135) 독일 정당법 제18조 제3항에서는 ① 0.83유로×정당 명부에서 득표한 유효 득표수, ② 0.83유로×지역구에서 득표한 유효 득표수(정당이 특정 주에서 정당명부에 의해 공천하지 않은 경우), ③ 0.45유로×각 정당의 자체 수입(일반당원회비, 당직자 기부금, 개인 기부금). 다만, 개인 기부금은 1인당 3,300유로까지만 인정되며, 법인 기부금은 포함되지 않음. 위의 ①과 ②의 규정에도 불구하고 400만 유효표까지는 1표당 1유로를 지급한다.

독일 정당법 제18조 제4항에서는 위의 제3항에 따른 지원대상 정당의 자격요건으로 직전 유럽의회 선거나 연방의원 선거의 정당명부 투표에서 0.5% 이상 득표하거나 주의회 선거 정당명부 투표에서 1% 이상 득표한

독일 국고보조금 제도는 이른바 매칭펀드 시스템(Matching Fund System)으로서, 정당이 자체적으로 모금한 기부금(당원회비, 개인 기부금, 당직자 기부금, 법인 기부금) 1유로당 0.45유로를 추가적으로 국고보조 받는다. 개인 1인당 최대 3,300유로의 기부금까지 허용된다(「정당법」 제18조 제3항 제3호). 이는 정당의 재정이 당원이나 개인에 의해 소액 기부나 다수인 후원을 통해 충당되도록 장려하기 위해 설계된 것이다. 「정당법」 제18조 제3항 1호~3호에 의거하여 국고보조를 받을 수 있는 정당은 최근 유럽의회선거와 독일 연방의회선거에서 최소 0.5%의 유효득표하거나 주 의회선거에서 1%의 유효득표를 얻어야 한다(독일 「정당법」 제18조 제4항).

이러한 유효득표수를 기준으로 한 국고보조금 배분·지급 기준은 ‘정당간 기회의 평등’을 위한 것이다. 정치과정에 참여함에 있어서 모든 정당은 기회의 평등을 지녀야 한다. 모든 정당이 정당설립 및 정당활동의 자유를 보장받고, 공정한 경쟁을 유도하기 위해 국고보조금 제도를 고안한 것이다. 이러한 정당간 기회의 평등은 소수정당을 보호하는 역할을 한다. 우리나라 「정치자금법」과는 달리, 정당간 기회의 평등원칙에 의거하여 국고보조금은 군소정당과 원외정당¹³⁶⁾에게도 지급된다.

정당간 기회의 평등을 보여주는 대표적인 사례가 있다. 2002년 「정당법」 개정으로 2005년 1월 1일부터 시행된, 직전 주의회선거에서 1%의 유효득표를 얻은 경우에 국고보조를 지원받을 수 있었던 것을 ‘3개’주 주의회선거에서 1%의 유효득표를 얻은 경우에만 국고보조를 받을 수 있도록 개정하였다. 이러한 개정 「정당법」이 소수정당의 진입장벽으로 작용함으로써 정당간 기회의 평등원칙에 위반된다며 위헌소송이 청구되었다. 3개주 1% 규정(Drei-Länder-Quorum)에 대하여 독일 연방헌법재판소는 2004년 10월 26일 헌법불합치 결정을 내렸다.¹³⁷⁾ 독일의 경우 개인 기부자에게 매년 1,500유로(약 200만원)까지 소득공제를 해주고, 세액공제는 연 825유로(약 110만원) 이내에서 기부액의 절반까지 해준다.¹³⁸⁾

셋째, 교섭단체 재정지원금이 있다. 교섭단체¹³⁹⁾를 구성한 원내정당들은 교섭단체의 재정지급청구권과 재정사용의무를 가진다. 「연방의회의원법」 제50조 제1항¹⁴⁰⁾에 의거하여, 교섭단체는 자신의 과제를 수행하기 위해 연방예산으로부터 재정지급청구권을 가진다.¹⁴¹⁾ 구체적으로는 ‘교섭단체에 대한 월별 기본지원금’, ‘국회의원당 월별 지원금’, ‘야

정당으로 규정하고 있다. 또한 제18조 제3항 제2호에 따른 국고보조금은 지역구 선거에서 10% 이상 득표한 경우에 한하여 지급하도록 한다.

136) 김진곤, “교섭단체의 법적 지위와 그 구성의 최저기준의 정합성 여부”, 「헌법학연구」 제19권 제3호, 2013. 9. 365면(독일 연방의회 총 의석수 중 최소 5% 이상을 보유하지 못하는 정당은 교섭단체를 구성하지 못하기 때문에 연방의회의 승인을 얻어 준교섭단체(Gruppe)를 구성할 수 있다).

137) BVerfGE 111, 382.

138) Heinrich Pehle, Die Finanzierung der Parteien in Deutschland, 2015. 5. 20, S. 4 f.

139) Thorsten Ingo Schmidt, Der Fraktionsausschluss als Eingriff in das freie Mandat des Abgeordneten, DÖV 2003, S. 846 ff. (교섭단체가 성립하려면 원칙적으로 연방의회 전체 의석수의 최소 5% 이상의 동일 정당소속 의원들로 구성된다).

140) 독일 연방의회의원법 제50조 제1항 “원내 교섭단체는 그 임무 수행에 필요한 현금 및 현물 지원을 연방예산에서 지급받을 수 있다.”

당에 대한 추가보조금’ 등 3가지가 있다. 교섭단체에 대한 지원 규모는 연방의회 원로평의회(Ältestenrat)와 협의하여 연방의회 의장의 제안에 따라 연방의회가 결정하고 차년도 예산에 반영하는 절차를 밟는다. ‘야당에 대한 추가보조금’은 교섭단체당 월별 기본지원금의 15%, 국회의원당 월별 지원금의 15%를 수령할 수 있다.¹⁴²⁾

넷째, 정당재단 지원금이 있다. 정당재단 지원금과 관련하여, 연방의회 선거에서 4번 이상 5% 이상의 의석을 획득한 정당은 특정 정치재단을 지정하여 국가지원금을 신청할 수 있다.¹⁴³⁾ 정당재단은 그 정당이념에 부합하는 시민 정치교육, 정책개발 및 정당정책에 대한 자문, 전문인력의 확보창구, 국제협력활동, 학술 및 연구, 국제교류, 인력양성 등을 수행하며, 정당의 브레인(Brain)으로서 역할을 한다.¹⁴⁴⁾

초기에 녹색당이 정당재단 지원금에 대해 연방헌법재판소에 위헌소원을 청구하였는데, 독일 연방헌법재판소는 1986년 7월 14일 정당재단 지원금 제도가 헌법에 위반되지 않는다는 판결을 내렸다.¹⁴⁵⁾ 정당 내 정치재단에서 정치적 교육활동을 지원하기 위한 공적기금의 지급은 법적·사실적으로 정당과 독립적인 재단임을 전제로 한다. 정당재단은 자율적이고, 책임적이며, 사상적 개방성을 유지해야 한다. 독일 연방헌법재판소는 정당재단은 사실상 각 정당과 일정한 거리를 유지해야 함을 전제로 한다고 판시하였다.¹⁴⁶⁾

(4) 독일의 국고보조금 배분 현황¹⁴⁷⁾

독일에서 정당에 대한 국고보조를 포함한 재정지원에 대한 기본적인 통계문헌자료는 4가지가 있다.¹⁴⁸⁾ 정당 자체 수입과 관련하여서, 정당이 매년 연방의회 의장에게 제출하는 정당별 연차 회계검사보고서(Rechenschaftsberichten)¹⁴⁹⁾가 있고, 국고보조금의 경우에는 연방의회에서 제공하는 국고보조금 확정서(Festsetzung der staatlichen Mittel)¹⁵⁰⁾ 그리고 원내 교

141) Hans-Herbert von Arnim, Finanzierung der Fraktionen, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler Heft 77, 1993, S. 1, S. 73 ff.; Martina Mardini, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, 1990, S. 93 ff.; 이부하, “교섭단체에 관한 헌법적 고찰”, 『법학논고』 제58집, 2017. 5, 100면.

142) Deutscher Bundestag, Bericht des Präsidenten des Bundestages nach § 50 des Abgeordnetengesetzes, Drucksachs 18/2500, 2014, S. 2.

143) 신두철, “독일 정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구”, 『한독사회과학논총』 제19권 제3호, 2009, 89면.

144) 김성수, “독일 정당의 재정수입 구조 및 비교: 정치자금 원칙의 관점에서”, 『한독사회과학논총』 제28권 제1호, 2018. 3, 113면.

145) 김성수, “독일 정당의 재정수입 구조 및 비교: 정치자금 원칙의 관점에서”, 『한독사회과학논총』 제28권 제1호, 2018. 3, 104면.

146) BVerfGE 73, 1 ff. - Politische Stiftungen

147) 이를 위해 https://www.bundestag.de/parlament/presidium/parteienfinanzierung/festsetz__staatl__mittel 참조 (최근 검색일: 2019.08.07.).

148) 김성수, “독일 정당의 재정수입 구조 및 비교: 정치자금 원칙의 관점에서”, 『한독사회과학논총』 제28권 제1호, 한독사회과학회, 2018, 105면 <표 2> 참조.

149) <https://www.bundestag.de/parlament/presidium/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/rechenschaftsberichte-202446> 참조 (최근 검색일: 2019.08.08.).

150) 이에 대해 https://www.bundestag.de/parlament/presidium/parteienfinanzierung/festsetz__staatl__mittel (최근 검색일: 2019.08.08.).

섭단체지원금¹⁵¹⁾과 정당재단지원금의 경우에는 각 원내 교섭단체별 회계보고서(Rechnungen der Fraktionen)¹⁵²⁾와 정당재단별 연차보고서(Jahresbericht)가 있다. 이들 통계자료를 기초로 하여 국고보조금의 배분 현황을 살펴보기로 한다.

1) 정당국고보조금의 절대적 상한선의 변화

[표10]¹⁵³⁾에서 보는 바와 같이 국고보조금을 받을 수 있는 모든 정당의 절대적 상한선은 완만하게 상승하는 것을 볼 수 있다. 2018년도 국고보조금의 절대적 상한선은 「정당법」 제18조 제2항 제1문에 규정되어 있으며, 그 금액은 1억9천만 유로이다.¹⁵⁴⁾ 2018년도에 개정된 독일 「정당법」은 2019년도(확정연도)에 확정될 2018년도 정당 국고보조금의 절대적 상한선을 「정당법」 제18조 제2항 제1문에 1억9천만유로로 법정화하였다. 그러나 「정당법」 제18조 제2항 제2문에서는 신청연도의 전년도를 기준으로 정당의 전형적인 비용에 대한 물가지수(Preisindex) 상승분을 0.1%단위로 절사하여 매년 일정비율로 정당 국고보조금의 절대적 상한선을 상승(절대적 상한선의 연동화)시킬 수 있도록 하였다.¹⁵⁵⁾ 이에 따라 2019년도 정당 국고보조금의 절대적 상한선은 2018년도의 정당 국고보조금 대비 1.9% 상승한 1억9천3백6십1만 유로(193,610,000 Euro)로 결정되었다.¹⁵⁶⁾

[표10] 2012년-2019년 국고보조금의 절대적 상한선의 변화(단위: Euro)

연도	국고보조금의 절대적 상한선
2012	150,800,000 €
2013	154,117,600 €
2014	156,737,599 €
2015	159,245,400 €
2016	160,519,363 €
2017	161,803,517 €
2018	190,000,000 €

151) 원내 교섭단체(Fraktion)에 대한 지원금은 약식으로 의원법(Abgeordnetengesetz - AbgG)으로 칭하는 “독일연방의회 구성원의 법률관계에 관한 법률(Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages)” 제50조를 근거로 지급되는 연방개정지원으로 이는 주로 교섭단체 직원 인건비, 경상비 또는 의원특수활동비 등으로 지출된다(김성수, 앞의 논문, 103면). 최근 의원법과 관련하여 <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/> 참조(최근 검색일: 2019.08.08.).

152) 원내 교섭단체별 회계보고서는 연방의회의 심사를 받도록 되어 있고 이러한 심사결과는 연방의회공보로 공고되도록 되어 있다. 2016년도 원내 교섭단체별 회계보고서의 심사내용에 관하여는 https://www.bundestag.de/presse/hib/2017_08/516540516540 참조(최근 검색일: 2019.08.08.).

153) Oskar Niedermayer, Staatliche Parteienfinanzierung, bpb politik, 7.7.2017. 이에 관한 상세한 내용은 <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42240/staatliche-parteienfinanzierung> 참조(최근 검색일: 2018.08.08.).

154) Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2018(Stand: 15. April 2019) Anlage 2.

155) § 18 Abs. 2 S. 2 PartG in den geltenden Fassung: „Die absolute Obergrenze erhöht sich jährlich um den Prozentsatz, abgerundet auf ein Zehntel Prozent, um den sich der Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im dem Anspruchsjahr vorangegangenen Jahr erhöht hat.“

156) Bundesdrucksache 19/20160. 15.05.2019., S. 1. 이에 대해 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/102/1910260.pdf> 참조(최근 검색일: 2019.08.09.).

2019	193,610,000 €
------	---------------

*출처: Entwicklung der absoluten Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung und der wählerstimmenbezogenen Förderbeträge, weitere Informationen, Bundestag, 2018¹⁵⁷⁾/ Bundesdrucksache 19/10260, 15.05.2019.¹⁵⁸⁾

2) 정당에 대한 국고보조금의 절대적 상한선과 상대적 상한선의 실제 적용

절대적 상한선과 상대적 상한선의 한계 내에서 결정되는 독일 정당 국고보조금의 배분 체계에서 양 상한선이 실질적으로 어떻게 상호작용하는지는 배분절차의 방법론과 밀접한 관련이 있다. 2017년도를 확정연도로 하는 정당 국고보조금의 산정기준은 2015년도를 기준연도로 하는 회계감사보고서에 제시된 정당 자체 수입이 개별 정당의 상대적 상한선이 된다. 상대적 상한선의 범위까지 개별 정당의 국고보조금이 전액 지급되지는 않는다. 이는 정당 국고보조금의 지급을 신청할 수 있는 정당의 국고보조금 총액에 대한 절대적 상한선이 있기 때문이다. 이러한 절대적 상한선은 정당의 정당활동에 필요한 전형적인 비용의 증감과 물가상승률을 감안하여 변동성을 가지게 된다. 상대적 상한선의 최대한까지 정당에 대한 국고보조금 지급이 이루어지게 되면 절대적 상한선을 초과하게 된다. [표11]에서 상대적 상한선의 총액은 약 3억1천5백만 유로이나, 2016년도 국고보조금의 절대적 상한선은 약 1억6천만 유로이다.

[표11] 정당별 최종국고보조금 배정 (2016년도)

정당명	특표기준 보조분	기부금기준 보조분	보조분 합계	상대적 상한선	상대적 상한선 적용에 따른 보조분 총액 (C와D중 작은 금액)	정당별 최종국고보조금
	정당법 제18조 제3항 제1문 제1호 및 제2문	정당법 제18조 제3항 제1문 제3호		정당법 제18조 제5항 및 제19a조 제5항		
	A	B	C(A+B)	D	E	F
CDU	28,155,092.60 €	28,997,720.82 €	57,152,813.42 €	93,128,806.95 €	57,152,813.42 €	49,503,883.38 €
SPD	25,087,205.01 €	33,544,750.83 €	58,631,955.84 €	106,180,034.85 €	58,631,955.84 €	50,785,067.80 €
GRÜNE	10,371,351.00 €	7,922,647.01 €	18,293,998.01 €	23,462,319.42 €	18,293,998.01 €	15,845,658.16 €
DIE LINKE	7,508,739.43 €	5,792,680.18 €	13,301,419.61 €	16,064,032.21 €	13,301,419.61 €	11,521,251.29 €
CSU	7,012,260.49 €	6,952,983.99 €	13,965,244.48 €	44,481,404.31 €	13,965,244.48 €	12,096,234.51 €
합계(a)	78,134,648.53 €	83,210,782.83 €	161,345,431.36 €	283,316,597.74 €	161,345,431.36 €	139,752,095.14 €
전체 정당 합계(b)	96,133,250.42 €	93,420,156.22 €	189,553,406.64 €	315,014,761.53 €	185,321,485.43 €	160,519,363.00 €
합계(a)	78,134,648.53 €	83,210,782.83 €	161,345,431.36 €	283,316,597.74 €	161,345,431.36 €	139,752,095.14 €
AfD 외 기타 정당 (b-a)	17,998,601.89 €	10,209,373.39 €	28,207,975.28 €	31,698,163.79 €	23,976,054.07 €	20,767,267.86 €

* 신청연도: 2016년도 / 확정연도: 2017.02.15

* 정당별 최종국고보조금 산식: 정당별 E / E 합계(a) x 절대적 상한선(160,519,363.00 €)

* 출처: Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2016(Stand: 17. März 2017 Anlage 2-Gesamtübersicht Korrigierte Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2016 gemäß §§18 ff. PartG.

선거특표기준 보조금 및 기부금기준 보조금 기준에 따라, 일차적으로 정당 국고보조금 지급 신청을 할 수 있는 각 정당의 국고보조금은 상대적 상한선의 한도에서 총액 제한

157) 이에 대해 <https://www.bundestag.de/parlament/presidium/parteifinanzierung/obergrenzen-424012> (최근 검색일: 2018.08.09.).

158) 이에 대해 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/102/1910260.pdf> 참조(최근 검색일: 2019.08.09.).

을 받게 되어¹⁵⁹⁾ [표11]에서 보는 바와 같이 상대적 상한선보다 적은 국고보조금 합계액을 가진 정당은 자신의 보조금 합계액이 상대적 상한선에 맞추어 국고보조금이 지급된다. 그러나 [표11]에서 나타나지 않았지만, 독일대안당(AfD)의 경우 국고보조금 합계액이 약 8백7십만 유로인 반면, 상대적 상한선이 7백8십만 유로였기 때문에 상대적 상한선의 적용에 따라 국고보조금 총액은 7백8십만 유로가 되었다.¹⁶⁰⁾ 상대적 상한선의 적용으로 인해 전체 국고보조금 합계액은 1억8천9백만 유로이나, 상대적 상한선의 적용에 따라 정당별 보조금 총액의 합계액은 1억8천5백만 유로로 줄어들게 된다. 전술한 과정을 거쳐 상대적 상한선의 적용에 따라 정당별 국고보조금 총액이 산정이 되면, 이러한 총액에 대한 전체 정당별 국고보조금 총액의 비율에 비례하여 절대적 상한선의 적용을 받아 정당별 최종 국고보조금이 확정되게 된다.¹⁶¹⁾

[표12] 2016년 CDU의 국고보조금 배정

○ CDU의 경우
☞ 상대적 상한선의 적용에 따른 보조금 합계액: 57,152,813.42 유로
☞ 전체 정당별 보조금 총액(상대적 상한선의 적용): 185,321,485.43 유로
☞ 57,152,813.42 유로 / 185,321,485.43 유로: 0.308
☞ 0.308 X 절대적 상한선(160,519,363.00) = 49,503,883.38 유로

3) 정당 국고보조금의 원내정당 및 원외정당의 배분현황¹⁶²⁾

절대적 상한선과 상대적 상한선 이내에서 지급되는 독일에서의 정당에 대한 국고보조금은 연방의회에 진출하여 원내 교섭단체를 구성한 정당에만 한정하여 지급되지 않는다. 연방의회에 진출하지 않았지만 주의회에 진출하여 주의회의 원내 교섭단체를 이룬 정당에 대해서도 국고보조금은 지급된다. 국고보조금의 지급기준이 되는 것은 어디까지나 ‘선거결과’와 정당의 ‘수입’이다. 이러한 국고보조금의 지급원칙에 따라 2016년도부터 2018년도(신청연도 기준)까지 지급된 연방의회 의원내정당 및 원외정당에 대한 국고보조금의 지급현황은 [표13]과 같다.

[표13] 원내정당에 대한 국고보조금의 배분 현황(2016-2018)

(단위: Euro)

연도(신청연도)	국고보조금지급 정당	국고보조지급액	
2018	연방정당 (Bundesparteien)	CDU	56,140,492.06
		SPD	56,772,509.83
		GRÜNE	19,251,191.32
		AfD	10,096,163.18

159) 독일 정당법 제19a조 제5항 제1문 참조.

160) Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2016(Stand: 17. März 2017 Anlage 2-Gesamtübersicht Korrigierte Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2016 gemäß §18 ff. PartG.

161) 독일 정당법 제19a조 제5항 제2문 참조.

162) 2016년에서부터 2018년까지의 원내 및 원외정당에 대한 국고보조금 배분 현황.

		DIE LINKE	14,417,911.71
		FDP	15,064,385.24
		CSU	13,736,449.00
		합계	185,479,102.34
	비연방정당 (Sonstige Parteien)	FREIE WÄHLER, Tierschutzpartei 등(13개 정당)	
		합계	4,520,897.66
국고보조금 총액			190,000,000.00
연도(신청연도)	국고보조금지급 정당		국고보조지급액
2017	연방정당 (Bundesparteien)	CDU	48,361,704.25
		SPD	49,210,195.78
		GRÜNE	15,819,010.95
		AfD	7,548,879.14
		DIE LINKE	12,200,789.91
		FDP	11,746,087.12
		CSU	11,779,090.46
		합계	156,665,757.61
	비연방정당 (Sonstige Parteien)	FREIE WÄHLER, Tierschutzpartei 등(13개 정당)	
	합계	5,137,759.39	
국고보조금 총액			161,803,517.00
연도(신청연도)	국고보조금지급 정당		국고보조지급액
2016	연방정당 (Bundesparteien)	CDU	49,503,883.38
		SPD	50,785,067.80
		GRÜNDE	15,845,658.16
		DIE LINKE	11,521,251.29
		CSU	12,096,234.51
		합계	139,752,095.14
	비연방정당 (Sonstige Parteien)	AfD, FDP 등(16개 정당)	
		합계	20,767,267.95
국고보조금 총액			160,519,363.00

* 출처: Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2016(Stand: 17. März 2017 Anlage 2-Gesamtübersicht
Korrigierte Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2016 gemäß §§18 ff. PartG. /
Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017(Stand: 22. Februar 2018 Anlage 2-Gesamtübersicht
Korrigierte Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2017 gemäß §§18 ff. PartG. /
Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2018(Stand: 15. April 2019 Anlage 2-Gesamtübersicht
Korrigierte Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2018 gemäß §§18 ff. PartG.¹⁶³⁾

** 연방 및 비연방정당의 구분은 연방의회에 원내 교섭단체를 이룬 정당과 연방의회의 원내에 진출하지 못한 몇 개의
주의회 선거에 일정한 득표를 하여 국고보조지급 청구 요건을 갖춘 정당을 의미한다.

신청연도를 기준으로 2016년도부터 2018년도까지 「정당법」 규정에 의해 이루어진 정당
국고보조금의 배분은 국고보조금의 지급자격을 갖춘 연방의회의 원내정당 및 원내외정당에
게 모두 지급된다. 이는 독일 「정당법」이 교섭단체 구성 여부 보다는 일차적으로 선거결

163) 이에 대해 https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/festsetz__staatl__mittel (최근 검색일: 2019.08.13.).

과와 정당 자체 수입을 기준으로 국고보조금을 배분하기 때문에 발생하는 결과로 볼 수 있다. 물론 연방의회에 진출한 원내정당들이 교섭단체(Fraktion)를 구성할 경우, 「연방의회의원법」 제50조에 근거한 별도의 지원금이 지급된다. 우리나라의 경우 교섭단체가 국회 운영에 중요한 역할을 하기 때문에 교섭단체에게 지원금을 지급할 필요성이 있다면, 「국회법」에 그 근거규정을 두는 것이 바람직하다.

(5) 독일의 국고보조금 배분·지급 제도

독일 정당에 대한 국고보조금은 그 정당의 선거득표수에 비례하여 배분·지급된다. 독일 정당법 제18조에 의하면, 국고보조금은 유럽의회선거 및 독일 연방의회선거에서 0.5% 이상, 주의회선거에서 1% 이상을 획득하면 지급받는다. 따라서 양대 거대정당뿐만 아니라 소수정당 및 원외 군소정당도 지원받을 수 있다.

1) 전반적인 제도 내용

1992년 4월 9일 정당에 대한 국가의 재정지원에 대한 독일 연방헌법재판소 판결에 따라, 1994년 1월 1일부터 시행되는 「정당법」(PartG)이 제정되었다.¹⁶⁴⁾ 그 때까지 연방 및 주 차원의 각 선거에서 지출한 선거비용에 대한 보상의 일환으로 국가의 부분적 재정지원만 이루어졌다.¹⁶⁵⁾ 2002년 6월 28일 제8차 개정 「정당법」에서는 대대적인 개정을 하였고, 특히 「정당법」 위반에 대해 재정적 제재 내지 형사처벌을 강화하였다.¹⁶⁶⁾ 2004년 12월 22일 제9차 개정 「정당법」에서는 회계규정의 몇몇 조항을 개정하였다.¹⁶⁷⁾ 2011년 8월 23일 개정 「정당법」에서는 2011년과 2012년에 직접적인 국가에 의한 정당의 국고지원의 절대적 상한선을 단계적으로 인상할 뿐만 아니라 다음해를 위해 절대적 상한선을 연동화시켰다.¹⁶⁸⁾ 그 밖에 2011년 개정 「정당법」에서는 정당에게 지급될 국고보조금 산정시 각 수령자격이 있는 정당이 상대적 상한선을 준수하고, 그 정당의 국고보조금 총액의 절대적 상한선도 준수하도록 규정하였다. 2015년 12월 22일 제10차 개정 「정당법」에서는 모든 정당에게 회계 의무를 부과하고, 위반시 강제금(Zwangsgeld)을 부과하고 그 해당인의 당원 자격을 상실할 수 있도록 규정하였다.¹⁶⁹⁾ 또한 제10차 개정 「정당법」에서는 상대적 상한선 계산에 있어서 개정이 있었다. 즉, 영업활동으로 인한 수입은 발생한 비용을 공제한 후 산정하도록 하였다.

2017년 1월 17일 독일 연방헌법재판소는 독일 국가민주주의당(NPD)에 대한 국고보조금 지급 중단에 관한 헌법소원에서 독일 국가민주주의당(NPD)이 독일 기본법 제21조 제2항의 헌법 적대적 정당으로서 당사자 적격이 있다고 판시하였다. 정당의 목적이나 지지

164) 이 정당법에 관하여는 www.bundestag.de/parteienfinanzierung

165) 정당법 31. Januar 1994, BGBl. I S. 1492.

166) BGBl. I S. 2268; Gesetzesentwurf: Bundestagsdrucksache 14/8778.

167) BGBl. I S. 3673, Gesetzesentwurf: Bundestagsdrucksache 15/4246.

168) BGBl. I S. 1748, Gesetzesentwurf: Bundestagsdrucksache 17/6291.

169) BGBl. I S. 2563, Gesetzesentwurf: Bundestagsdrucksache 18/6879.

자의 행동을 기준으로 자유민주적 기본질서를 침해하거나 부정하는 또는 독일 연방공화국의 존립을 위태롭게 하는 정당은 국가의 재정적 지원대상에서 제외된다(독일 기본법 제21조 제3항)고 판시하였다. 독일 연방헌법재판소는 이 판결에서 독일 국가민주주의당(NPD)을 국고보조금 지급대상에서 제외하기로 결정하였다.¹⁷⁰⁾ 2017년 7월 18일 정당에 대한 국고보조금 지급대상에서 헌법 적대적 정당을 제외하는 「정당법」 개정이 이루어졌다.¹⁷¹⁾

「정당법」 제18조 제1항에 의거하여, 정당들은 독일 기본법에 의해 의무를 부담하고 「정당법」에 의해 정당활동에 대한 국가의 부분적 재정지원을 받는다. 이러한 국고보조금의 배분·지급 기준은 정당이 국민에 기초하고 있다는 데 있다. 정당이 국민에 기초하고 있다는 것은 한편으로는 정당이 최근 유럽의회선거 및 독일 연방의회선거 내지 주의회선거에서 얻은 선거결과로서 판단하고, 다른 한편으로는 개인의 기부금 정도로 판단된다. 여기서 의미하는 기부금¹⁷²⁾은 당원회비, 당선자 기부금 또는 당직 기부금뿐만 아니라 개인 기부금도 포함된다.¹⁷³⁾

2) 국고보조금 신청 조건

① 최소 비례대표유효득표수 비율 및 제1유효득표수 비율

「정당법」 제18조 제4항 제1문에 의하면, 원칙적으로 부분적 국고보조금을 신청할 수 있는 정당은 일정한 요건을 충족하는 정당만이 가능하다. 이러한 일정한 조건은 최근에 실시한 유럽의회선거 또는 연방의회선거의 종국적으로 유효한 선거결과를 기준으로 최소한 비례대표유효득표수 비율의 0.5%를 획득해야 한다. 주의회선거의 경우, 이러한 최소 비례대표유효득표수 비율이 1%에 이르러야 한다.¹⁷⁴⁾ 수 개의 정당이 합당을 할 경우¹⁷⁵⁾ 지역적으로 합당(연합)한 정당(「정당법」 제9조 제3항)은 합당하기 이전에 획득한 득표수는 단지 이들 정당이 각각 획득한 비례대표유효득표수 비율이 0.5% 또는 1%에 이르러야 한다.¹⁷⁶⁾ 그러나 최소 비례대표유효득표수 비율의 산정기준이 되는 비례대표선거의 정당

170) BVerfGE 144, 20 ff.

171) 독일 정당법 제18조 제7항 2문(“독일 연방헌법재판소법 §46a에 의거하여 독일 연방헌법재판소의 판결시부터 국가의 정당에 대한 부분적 재정지원이 금지된다.”) (BGBl. I S. 2730, Gesetzentwurf Bundestagsdrucksache 18/12358)

172) 이러한 의미의 기부금은 당비와 당선자 기부금(Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge)과 개인(자연인)의 기부금(Spenden von natürlichen Personen)을 의미한다(정당법 제18조 제3항 제3호; § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG). “Mitgliedsbeiträge”는 정당의 구성원(당원)이라는 신분 때문에 정당의 내부 규칙에 따라 정기적으로 정당에 부담하는 금전급부를 의미하는 것으로 이는 정치자금법 제4조 제1항의 ‘당비’를 의미한다. 이에 비해 “Mandatsträgerbeiträge”는 정당 소속의 선출직의 당선자(연방·주의회의 의원[Abgeordneten] 또는 주지사·시장 등의 당선자)가 자신의 당비를 초과하는 금전급부를 의미한다(정당법 제27조 제1항[§ 27 Abs. 1 PartG]). 이러한 내용적 의미를 고려하여 이를 당비와 당선자 기부금으로 번역하였다.

173) 정당법 제18조 제3항 3문.

174) 이하에서는 이러한 정당의 국고보조금 지급 조건을 ‘최소 비례대표유효투표수 비율’이라 한다.

175) 이와 관련되어 정당법 제9조 제3항 참조. 이에 따르면 정당의 합당에 대한 사항은 전당대회에서 결정할 사항이다.

176) Deutscher Bundestag, “Die Staatliche Parteienfinanzierung”(Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 3.

명부가 허용되지 않는 경우, 「정당법」 제18조 제4항에 근거한 국고보조금에 대한 정당의 신청권은 이들 정당이 지역구 또는 선거구에서 유효하게 이루어진 제1유효투표수의 10%를 획득한 경우에 신청할 수 있다.¹⁷⁷⁾

② 정당 회계검사보고서 제출

선거결과와 관련된 국고보조금 신청 조건 이외에 국고보조금의 결산과 관련된 조건을 충족하는 정당은 국고보조금 지급 신청을 할 수 있다. 이는 「정당법」 제19a조 제1항과 제3항¹⁷⁸⁾에 규정되어 있는 것으로 「정당법」 규정에 부합하는 회계검사보고서를 제출해야 한다. 이러한 회계검사보고서의 제출과 아울러 국고보조금의 확정 및 지급을 위한 서면 신청서를 제출해야 한다(「정당법」 제19조 제1항 제1문).¹⁷⁹⁾ 그 밖의 신청조건으로는 회계검사 원본과 국가 재정지원에 따른 수입과 지출 내역서를 제출해야 한다.¹⁸⁰⁾

③ 정당에 대한 국고보조 제외

정당이 자율적으로 해산하거나 독일 연방헌법재판소 판결에 의해 정당해산 결정이 내려진 경우 해산된 시점 또는 해산 결정시부터 그 정당은 국고보조 대상에서 제외된다(정당에 대한 국고보조 제외).¹⁸¹⁾ 이는 「연방헌법재판소법」¹⁸²⁾ 제46조a조에 의한 국고보조 제외 결정이 이루어진 경우에도 적용되며, 국고보조 제외가 이루어지는 시점은 결정이 내려진 때부터이다(「정당법」 제18조 제7항). 그러나 정당해산결정이 있거나 자진해산이 이루어진 연도의 국고보조금에 대한 비례적 확정·지급은 불가능하다. 왜냐하면 「정당법」

177) 정당법 제18조 제3항 제1호 및 제2호 참조. § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG in den geltenden Fassung 2. 0,83 Euro für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und ...

178) 특히 정당법 제19a조 제1항 제1문과 제2문 그리고 제3항 제1문에 따르면 국고보조금을 신청할 수 있는 연도(Anspruchsjahr)에 지급 가능한 국고보조의 범위(Höhe der staatlichen Mittel)는 정당법 제5장의 규정에 부합하는 회계검사보고서를 기초로 매년 2월 15일에 연방의회의장(Der Präsident des Deutschen Bundestages)이 확정하며 정당은 결산연도(Rechenschaftsjahr) 다음 해의 9월 30일까지 연방의회의 의장에게 회계검사보고서를 제출해야 한다. 이러한 규정에 따를 때 정당의 국고보조금 배분에 있어서 연방의회의장이 국고보조금을 확정하는 연도(확정연도)의 직전연도가 신청연도(Anspruchsjahr)가 되고 이러한 신청연도의 직전 연도에 해당하는 연도가 결산연도(Rechenschaftsjahr)가 된다. 따라서 확정연도를 2019년으로 잡는다면 연방의회의장은 2019년 2월 15일에 정당별 국고보조금을 확정하고 이러한 정당별 국고보조금의 확정을 위해 기초가 되는 회계검사보고서(Rechenschaftsbericht)는 결산연도에 해당하는 2017년의 다음 연도인 2018년(신청연도) 9월 30일까지 연방의회의장에게 제출되어야 한다.

179) § 19 Abs. 1 S. 1 PartG in den geltenden Fassung (1) Die Festsetzung und die Auszahlung der staatlichen Mittel für das Anspruchsjahr im Sinne des Gesetzes sind von den Parteien schriftlich zum 30. September des Anspruchsjahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zu beantragen

180) 정당법 제19a조 제1항과 제3항.

181) 정당법 제18조 제7항.

182) Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546) geändert worden ist. Hierzu ist zugänglich unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/>(최근 검색일: 2019.07.17.).

상 정당에 대한 국고보조금 확정은 신청연도(확정연도의 직전연도)의 9월 30일에 제출된 회계검사보고서를 기초로 이루어지고, 이러한 의미의 정당보조금 확정이 이루어지는 연도(확정연도) 이전에 이미 도과한 연도(신청연도)의 선거결과와 회계연도에 발표된 기부금을 기준으로 이루어지기 때문이다.¹⁸³⁾

3) 국고보조금 신청액

국고보조금 신청자격이 있는 정당은 「정당법」 제18조 제3항에 따라 최근 직전 유럽의 회선거, 독일 연방의회선거, 주의회선거에서 매년 유효득표수 최초 400만표까지 1표당 0.83유로의 국고보조금을 지급받는다(선거득표의 몫). 지역선거구 명부 중 매 유효득표수 마다 0.83유로 국고보조금을 지급하고, 정당이 주 단위로 작성한 정당명부 중 매 유효득표수 마다 0.83유로 국고보조금을 지급한다.¹⁸⁴⁾ 정당이 자체적으로 모금한 기부금(당원회비, 개인 기부금, 당직자 기부금, 법인 기부금) 1유로당 0.45유로씩 추가적으로 국고보조를 받는다. 여기서 개인 1인당 최대 3,300유로의 기부금까지 인정한다(배분의 몫).¹⁸⁵⁾

정당은 독일 「정당법」 제24조 제8항에 의거하여 신청연도 직전 회계연도의 회계검사원에 의해 감사한 회계검사보고서 제출을 통해 국고보조금 지급 총액을 증명해야 한다. 3,300유로를 초과하는 법인의 기부금은 원칙적으로 허용된다. 그러나 초과하는 법인의 기부금은 국고보조금 배분에 있어서 고려되지 않으며, 상대적 상한선을 준수해야 한다.

4) 국고보조금 상한선

① 절대적 상한선

독일 「정당법」 제18조 제2항에 의하면, 국고보조금은 ‘절대적 상한선’(absolute maximum)을 초과할 수 없게 되어 있다.¹⁸⁶⁾ ‘절대적 상한선’이란 매년 정당에 대한 국고지원금 총액 규모를 국회가 자의적으로 확대할 수 없도록 상한선을 설정해 놓는 것이다. 절대적 상한선의 신규 증액은 물가상승률을 넘지 못하도록 하였다.¹⁸⁷⁾ 그러나 실제로 매년 책정되는 국고보조금의 규모는 절대적 상한선을 초과하게 되는데, 이는 당비와 기부금에 비례하여 추가로 국고보조금이 지급되기 때문이다. 절대적 상한선을 초과하는 잉여분은 각 정당에 균등하게 삭감된다.

[표14] 독일 국고보조금 지급의 절대적 상한선(2012년부터 2017년까지)

2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
150,800,000€	154,117,600€	156,737,599€	159,245,400€	160,519,363€	161,803,517€

출처: Deutscher Bundestag: Entwicklung der absoluten Obergrenze Daten

183) Deutscher Bundestag, “Die Staatliche Parteienfinanzierung”(Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 3.

184) 정당법 제18조 제3항 2호.

185) 정당법 제18조 제3항 1호-3호.

186) 절대적 상한선은 고정된 수치가 아니라 물가변동 등을 고려하여 매년 탄력적으로 설정된다.

187) W. Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 103.

지역선거구 명부 중 매 유효득표수 마다 0.83유로의 국고보조금을 지급하고, 정당이 주 단위로 작성한 정당명부 중 매 유효득표수 마다 0.83유로 국고보조금을 지급한다(정당법 제18조 제3항 2호). 정당이 자체적으로 모금한 기부금(당원회비, 당원 기부금, 당직자 기부금, 법인 기부금) 1유로당 0.45유로를 추가적으로 국고보조 받는다. 여기서 개인 1인당 최대 3,300유로의 기부금까지 납부 가능하다(「정당법」 제18조 제3항 1호~3호).

모든 정당들에게 지급되는 국고보조금 총액은 ‘절대적 상한선’을 초과할 수 없다(절대적 상한선: 「정당법」 제18조 제5항 후단). 모든 정당들에게 지급할 수 있는 연간 국고보조금 총액은 2011년 1억4천1백만 유로, 2012년 1억5천만 유로이다(절대적 상한선: 「정당법」 제18조 제2항). 절대적 상한선은 매년 상향되었는데, 2013년 처음으로 정당의 전형적인 지출을 고려한 지급 신청연도의 물가지수를 반영하여 10%를 상향하였다. 물가지수 기준은 일반소비자 물가지수에 70% 비중을 두고, 당해 지방자치단체 근로자의 월 급여 지수에 30% 비중을 둔 것이다. 결국, 정당에 지급되는 국고보조금 총액은 상대적 상한선과 절대적 상한선에 의해 제한된다. 상대적 상한선에 의해, 정당에 대한 국고보조금은 정당 자체의 수입액을 초과할 수 없게 되었다. 이러한 독일 「정당법」상 국고보조금 규정은 ‘정당의 국가로부터의 자유’(정당의 중립성)를 반영한 것이다. 정당은 근본적으로 당원 내지 국민의 지지와 후원에 의해 운영되고 유지되어야 하기 때문에, 정당의 재정수입은 우선적으로 자체적인 수입 내지 기부에 의해 충당되어야 하고, 국가에 의한 재정적 지원은 되도록 적게 받아 국가로부터 거리를 유지해야 정당이 국가에 종속 내지 예측되지 않게 된다.¹⁸⁸⁾

모든 정당에게 지급되는 연간 정당 국고보조금 총액은 ‘절대적 상한선’(Absolute Obergrenze)을 초과하지 못한다(「정당법」 제18조 제2항 및 제18조 제5항 제2문¹⁸⁹⁾). 다만, 이 경우 조세우대조치를 통한 조세 감면액¹⁹⁰⁾은 절대적 상한선 초과 여부의 판단대상에서 고려하지 않는다. 1992년 4월 9일 독일 연방헌법재판소 판결 이후, 1994년부터 1997년까지 독일 연방대통령이 구성한 「정당재정 문제에 관한 전문가 독립위원회」의 권고에 따라 국가에 의한 정당 국고보조금 총액은 2억3천만 마르크(DM)였다.¹⁹¹⁾ 1998년부터 2001년까지 정당 국고보조금의 절대적 상한선이 화폐가치상승을 고려되어 245 Mio. DM(2억4천5백만 마르크)로 상향된 이후, 2002년부터는 정당 국고보조금의 연간 절대적 상한선은 133 Mio. Euro(1억3천3백만 유로)로 확정되었다.¹⁹²⁾ 2011년 8월 23일 「정당법」 개정법률

188) 양정윤, “정당민주주의와 한국 정당제도의 개선방안”, 「헌법연구」 제3권 제1호, 2016. 3, 203면.

189) 정당법 제18조 제5항은 정당에 국고보조의 절대적·상대적 상한선을 초과하지 못한다는 점을 규정하고 있다. § 18 PartG in der geltenden Fassung (5) Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 nicht überschreiten (relative Obergrenze). Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten.

190) 정당에 대한 조세우대조치의 내용과 관련하여 Deutscher Bundestag, “Die Staatliche Parteienfinanzierung” (Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 4, Fn. 5. 정당에게는 상속세와 증여세가 면제된다(독일 상속·증여세 제13조 제1항 18a).

191) 이와 관련하여 연방의회공보 12/4425, 74면 참조. 이에 대해 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/044/1204425.pdf> (최근 검색일: 2019.07.20.).

로 인해 절대적 상한선이 상승되었다. 이로 인해 2011년에는 정당 국고보조금의 연간 총액이 141,9 Mio. Euro(1억4천1백9십만 유로)였고, 2012년에 150,8 Mio. Euro(1억5천8십만 유로)에 이르렀다. 2013년 이후 이러한 연간 정당 국고보조금의 절대적 상한선은 「정당법」 제18조 제2항에 따라 이루어지는 연동화 범위 내에서 상승하게 되었다. 2016년도 정당 국고보조금의 절대적 상한선은 대략 1억6천만 유로였다.¹⁹³⁾ 2019년도 2월에 결정된 2018년도(신청연도)의 정당 국고보조금은 1억9천만 유로이다(「정당법」 제2조 제1항 제1문).

② 상대적 상한선

독일 기본법 제21조 제1항으로부터 도출되는 정당에 대한 과도한 국가적 재정지원의 금지(이하 ‘과도한 정당국고보조금지원칙’이라 함)로 인해 「정당법」 제18조 제5항 제1문에 따라 개별 정당이 받을 수 있는 국고보조금은 연간 정당 스스로가 조달한 수입의 총액을 초과할 수 없다. 국가가 지급하는 국고보조금 총액은 「정당법」 제24조 제4항 1호에서 7호까지의 합계액을 초과할 수 없다(「정당법」 제18조 제5항 제1문). 이를 ‘상대적 상한선’(relative maximum)이라 한다.

이로 인해 정당 자체 수입이 적을수록, 개별 정당에 대한 국고보조금은 그만큼 축소된 자체 수입 또는 자기 수입으로 제한된다. 그러나 상대적 상한선을 기준으로 하는 국고보조금은 일반적으로 절대적 상한선을 초과하게 되는데, 이러한 현상의 원인은 「정당법」 제18조 제3항 3문에 의거하여 개인이 최고 기부한도액까지 기부할 수 있기 때문이다.¹⁹⁴⁾ 「정당법」상 허용되는 국고보조금을 상대적 상한선의 최대 수준까지 지급하게 되면¹⁹⁵⁾ 정당 국고보조금의 절대적 상한선을 초과하게 되므로 「정당법」 제19a조 제5항 제2문¹⁹⁶⁾에서는 국고보조를 신청할 수 있는 정당의 개별 국고보조금에 대한 비율적 축소가 이루어지게 된다.¹⁹⁷⁾

③ 국고보조금 관련 기부금의 세금 혜택

상대적 상한선의 제한선까지 충족한 후, 다음으로 절대적 상한선의 제한을 충족하려면,

192) 정당법 제18조 제2항.

193) 이를 위해 연방의회공보 18/8295 참조.

194) Deutscher Bundestag, “Die Staatliche Parteienfinanzierung”(Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 5.

195) 이는 정당의 국고보조금을 상대적 상한선을 초월하지 않는 범위 내에서 최대한 지급한다는 의미이다.

196) § 19 PartG in den geltenden Fassung (5) Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 nicht überschreiten (relative Obergrenze). Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten.

197) 결국 이러한 상대적 및 절대적 상한선에 부합하도록 이루어지는 정당국고보조금의 적정화(Anpassung)는 실질적으로 정당이 정당법 제18조 제3항에 규정된 득표기준 보조분과 기부금기준 보조분의 1표 및 1유로당 산정액(die in § 18 Abs. 3 PartG genannten Beträge je Wählerstimme und zugewendetem Euro)을 준수하는 것이 아니라 그에 맞게 비례적으로 축소된 보조금액을 받게 된다(Deutscher Bundestag, “Die Staatliche Parteienfinanzierung”(Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 5.).

정당이 「정당법」 제18조 제3항의 선거득표수에 따른 국고보조금을 수령하는 것이 아니라, 그 득표수 보다 적은 국고보조금을 수령하게 된다. 정당에 대한 당비나 기부금 등의 재정 지원은 단체나 법인이 아니라, 개인(자연인)이 할 수 있다. 독일 「소득세법」(EStG) 제34g조에 따르면 매년 1,650유로 (또는 부부합산 3,300유로)까지 50%의 직접 감세, 즉 최대 825유로 (부부합산 1,650유로)까지 적용된다. 최초 1,650유로 (부부합산 3,300유로) 이상의 금액은 독일 「소득세법」(EStG) 제10b조 제2항에 따라 과세소득에서 특별공제될 수 있다. 초과 부분에 대해서는 새로이 1,650유로 (부부합산 3,300유로)의 한도가 적용된다. 실질적인 감세액은 개인별 세율에 따라 다르다. 3,300유로 (부부합산 6,600유로) 이상 정당에 대한 기부에 대해서는 세금 혜택이 제공되지 않는다.

5) 국고보조금 확정 및 지급

「정당법」 제19a조 제1항에 의거하여, 독일 연방의회 의장은 「정당법」에 의해 위임된 재정행정청의 집행임무 범위 내에서 전년도(신청연도)에 신청자격을 갖춘 정당들에게 지급할 국고보조금을 매년 2월 15일까지 확정한다. 이때 연방의회 의장은 「정당법」상 위임을 받아 정당 국고보조금의 집행사무를 담당하는 사무집행자로서 지위를 가지며,¹⁹⁸⁾ 확정되는 정당 국고보조금의 기준연도는 확정연도 직전연도인 신청연도가 된다.¹⁹⁹⁾ 정당은 이러한 확정을 위해 직전 회계연도에 회계감사원에 의해 감사한 회계검사보고서를 신청연도 9월 30일까지 독일 연방의회 의장에게 제출해야 한다.²⁰⁰⁾ 「정당법」 제19a조 제3항 2문에 따라 최대 3개월까지 기한을 연장할 수 있다.²⁰¹⁾ 만약 정당이 정해진 제출기한을 초과하여 회계검사보고서를 제출하지 못한 경우, 그 정당은 「정당법」 제19조 제3항 3문에 의거하여 국고보조금 신청권을 상실하게 된다(‘기부금 기준 보조분 상실’). 정당이 신청연도 다음연도(확정연도)의 12월 31일까지 회계검사보고서를 제출하지 않았을 경우, 그 정당은 선거득표수 비율에 따른 국고보조금 신청권과 신청연도 전체 국고보조금 신청권을 상실하게 된다.²⁰²⁾ 후자의 경우에는 기한 내에 회계검사보고서를 제출하지 않은 것과 동일하므로 종국적으로 국고보조금 전체에 대한 권리를 상실하게 된다.²⁰³⁾ 회계검사보고서가 「정당법」 제24조에 규정된 항목들을 준수하고 있고, 「정당법」 제30조 제2항에 의거하여 감사 의견을 수용하게 되면, 「정당법」 제19조 제3항 5문에 의해 그 기한은 보장된다.

회계검사보고서의 제출기한의 준수의무 해태로 인한 불이익조치 이외에 「정당법」 제19a조 제3항 제5문은 회계검사보고서의 제출기한 준수를 판단하는 기준으로 내용적 정확

198) Deutscher Bundestag, “Die Staatliche Parteienfinanzierung”(Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 5.
 199) 정당법 제19a조 제1항 제1문 참조.
 200) 정당법 제19a조 제3항 제1문 참조.
 201) 연방의회 의장은 정당국고보조금의 확정기준이 되는 회계검사보고서의 제출기한을 3개월까지 연장할 수 있다.
 202) 정당법 제19a조 제3항 제4문 참조.
 203) Deutscher Bundestag, “Die Staatliche Parteienfinanzierung”(Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 5.

성이 아닌 「정당법」 제24조(회계검사보고서 목차)에 규정된 항목들을 준수하고 있는지 여부 및 「정당법」 제30조 제2항(심사표지: Prüfungsvermerk)에 의거하여 감사 의견을 수용하고 있는지 여부를 규정하고 있다.²⁰⁴⁾

6) 국고보조금 지급

확정절차에 따라 산정된 정당에 대한 국고보조금은 정당의 지역단위조직에 지급된다. 독일 「정당법」상 정당의 지역단위조직은 우리의 「정당법」상 “시·도당”²⁰⁵⁾과 유사하다. 독일에서의 정당의 조직 내지 기관에 관한 사항은 「정당법」 제7조부터 제9조까지 규정되어 있다. 이 조항에 따르면, 정당은 지역단위조직으로 구성²⁰⁶⁾되며 연방과 주 단위로 구성된다. 연방단위로 구성되는 지역단위조직은 이를테면 ‘중앙당’과 유사한 조직으로 볼 수 있으며 주 단위로 구성되는 지역단위조직은 ‘시·도당’과 유사하다. 다만 Bremen, Hamburg, Berlin 주와 같은 도시주²⁰⁷⁾(Stadtstaat)에 한정된 조직을 가진 주(州) 정당²⁰⁸⁾(Landesparteien)의 경우 지역단위조직을 둘 필요가 없다.²⁰⁹⁾ 이들 지역단위조직과 정당은 집행기관과 대의기관²¹⁰⁾을 필수적 구성기관으로 두어야 한다.²¹¹⁾ 주 단위의 지역단위조직에 배분되는 국고보조금은 우선 전체 정당에 귀속되는 국고보조금 총액을 기준으로 하며 최근 주의회 선거에서 획득한 득표수에 1표당 0.5유로를 곱한 금액으로 한다(「정당법」 제19a조 제6항).²¹²⁾ 한편으로는 절대적 상한선과 상대적 상한선의 감액과 무관하게 국고보조금을 수령하고, 다른 한편으로는 최초 400만표 획득에 대해 추가적인 국고보조금을 받는다. 이렇게 산정된 주 단위의 지역단위조직에 대한 국고보조금을 독일 연방의회 의장은 주의회 의장들에게 통지를 하여야 하고, 이렇게 주별로 통지된 국고보조금을

204) 독일 정당법 제2조는 정당의 개념(Begriff der Partei)에 관한 규정으로 동조 제2항 제2문에 따르면 6년간 같은 법 제23조에 따른 공적결산의무(Pflicht zur Öffentlichen Rechenschaftslegung)에 반하여 어떠한 회계검사보고서를 제출하지 않은 경우 해당 단체는 정당으로서의 법적 지위(Rechtstellung als Partei)를 상실하게 된다(「정당법」 제2조 제2항 제2문 참조).

205) 이를 위해 우리나라 「정당법」 제3조 참조. 동 조항에 의하면 정당은 수도에 소재하는 ‘중앙당’과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 “시·도당”이라 한다)으로 구성된다.

206) 정당법 제7조 제1항 제1문 참조.

207) 독일의 16개 주들 중 도시 자체가 하나의 주(Land)를 구성하는 경우를 말한다. 이러한 주들로 독일에서는 3개의 대도시(베를린, 브레멘 및 함부르크)가 이에 속한다. 이와 반대로 광역화된 면적을 가지는 나머지 13개 주를 ‘Flächenstaat’라고 부른다.

208) 정당법 제6조 제4항 참조.

209) 정당법 제7조 제1항 제3문 참조.

210) 정당 내의 대의기관으로서 전당대회와 유사한 성격을 가진다. ‘Mitgliederversammlung’과 비교해야 할 것이 ‘Vertreterversammlung’이 있다. ‘Vertreterversammlung’은 지역단위조직이 없는 정당으로 특정 주에 정당의 조직에 설립된 정당(Landesparteien)에서 일정한 대표자(Vertreter)로 구성되는 대의기관을 의미한다. 이러한 의미의 대의기관을 두려면 정당은 250명 이상의 당원(Mitglieder)을 가져야 한다. 이를 위해 「정당법」 제8조 제1항 제3문 참조.

211) 정당법 제8조 제1항 참조.

212) 이렇게 주 단위의 지역단위조직에 국고보조금을 배분할 경우 연방단위의 전체 정당의 국고보조금에 대한 절대적 및 상대적 상한선의 축소나 유효투표총수 중 4백만 표에 대한 가중적 1표당 기준액(Der erhöhten Rechnungsansatz)인 1표당 1유로에 상관없이 1표당 0.5유로로 산정한다(「정당법」 제19a조 제6항 및 제21조 제1항 제1문).

주의회 의장²¹³⁾이 주 단위의 지역단위조직에 지급하게 된다(「정당법」 제21조 제1항 제2문). 그 밖에 독일 연방의회선거와 유럽의회선거의 결과를 기준으로 지급되는 국고보조금 지급은 정당의 연방 단위의 지역단위조직에, 특정 주에 국한된 정당조직을 갖춘 정당들은 주 단위의 지역단위조직에 연방과 주에 의해 이루어지게 된다(「정당법」 제19a조 제6항 제2문 및 제21조 제1항 제1문).²¹⁴⁾

7) 국고보조금 분할 지급

확정연도의 전년도²¹⁵⁾에 대한 국고보조금이 확정된 정당²¹⁶⁾은 확정연도의 매 분기 중순에²¹⁷⁾ 전년도에 확정된 국고보조금의 최대 25% 범위 내에서 확정연도에 4분기별로 국고보조금 분할지급을 신청할 수 있다. 신청연도의 그 다음 해(확정연도)에 국고보조금이 확정되는 독일의 「정당법」상 국고보조금의 확정절차로 인해 이러한 국고보조금의 분할지급 산정은 분할지급 신청을 하는 연도의 직전연도에 개별 정당에게 확정된 국고보조금을 기준으로 한다(「정당법」 제20조 제1항 제2문). 다시 말해 분할지급을 청구하는 연도의 직전연도를 확정연도로 하는 개별 정당에 대한 국고보조금이 분할지급되는 국고보조금의 산정기초가 된다. 국고보조금의 분할지급을 신청하는 연도의 다음연도(확정연도)에 국고보조금이 확정되면, 분할지급된 국고보조금이 확정된 국고보조금액을 초과하거나 국고보조금에 대한 권리가 존재하지 않을 경우, 분할지급된 국고보조금을 받은 정당은 지체없이 이를 반환해야 하며, 이러한 반환의무가 존재할 경우 국고보조금의 분할지급은 담보제공을 조건으로 이루어진다(「정당법」 제20조 제2항 제1문 및 제1항 제4문).²¹⁸⁾ 국고보조금 분할지급은 다음 해 2월 15일 결정시까지 청산된다. 국고보조금의 초과 지급 부분은 즉시 반환하여야 한다.²¹⁹⁾

8) 정당의 회계검사

정당의 재정적 출처와 사용내역 및 정당의 소유재산 여부는, 「정당법」 제21조 제1항 4문과 「정당법」 제23조 이하의 규정에 의거하여 모든 정당이 국가에 대한 직접적인 재정 지원 신청권을 가지는지 여부와는 무관하다.

213) 이 경우 주의회의장도 연방단위에서 이루어지는 국고보조금의 지급절차에서 연방의회 의장이 연방의 중간 집행기구로써 역할을 하는 것과 마찬가지로 기능을 수행한다(Deutscher Bundestag, "Die Staatliche Parteienfinanzierung"(Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 6).

214) 연방에 의해 지급되는 정당(정당의 연방지역단위조직)에 대한 국고보조금은 연방예산에 편성되어야 하며 구체적인 예산계획상 항목은 일반적인 재정행정에 관한 개별계획 60 중 일반적 승인에 관한 6002장 684 03관(Einzelplan 60 [Allgemeine Finanzverwaltung], Kapitel 6002 [Allgemeine Bewilligung], Titel 684 03)이다(Deutscher Bundestag, "Die Staatliche Parteienfinanzierung"(Stand: 20. Oktober 2017), PM3, S. 6).

215) 신청연도(Anspruchsjahr)가 된다.

216) 이러한 의미의 정당은 국고보조금을 받을 수 있는 정당을 의미한다.

217) 2월 15일, 5월 15일, 8월 15일과 11월 15일을 말한다(정당법 제20조 제1항 제3문).

218) 정당법 제20조 제1항.

219) 정당법 제20조 제2항.

정당 회계검사보고서의 범위와 목차는 법률에 규정되어 있다.²²⁰⁾ 정당 재산의 대차대조표 작성에는 충분한 설명이 포함되어야 하고, 일정한 최소요건을 충족해야 한다.²²¹⁾ 정당 회계검사는 일반적으로 독립적인 기관(회계사 내지 회계법인, 예외적으로 세무사 내지 세무법인)이 조사할 수 있고, 독일 연방의회 의장에게 연방의회 인쇄물로 발행된 회계검사보고서를 제출해야 한다.²²²⁾ 국가에 대한 재정지원 신청권이 없는 정당이 수입이나 재산이 5,000유로 이상을 초과하지 않는 경우, 독립적 기관에 의해 검사받지 않은(정당 자체적으로 작성된) 회계검사보고서를 발행할 수 있다.²²³⁾ 또한 「정당법」 제23a조에 의하면, 독일 연방의회 의장은 제출된 회계검사보고서가 「정당법」 제1장에서 제5장까지의 규정들을 준수하고 있는지 여부를 심사할 수 있다.

정당의 회계검사보고서에 기재된 내용이 부정확하거나 허위라는 구체적인 징후가 있는 경우, 연방의회 주관청은 특별절차를 통해 사실관계를 밝혀야 한다. 이 경우 국가에 의한 정당의 재정지원은 일시적으로 중지되며, 정당에게 가능한 지급의무금액²²⁴⁾에 대한 보증 하에서 지급된다.²²⁵⁾ 회계검사의 결과는 정당 회계검사보고서에 포함되며, 연방의회 인쇄물로 발행된다.²²⁶⁾ 이전에 발행된 회계검사보고서에 대한 인터넷 출처와 함께 기금명세표와 독일 연방의회 의장의 정당 회계검사보고서에 대한 보고서는 인터넷에서 검색할 수 있다.

독일 연방의회 의장은 2015년도 회계연도와 관련된 회계검사보고서를 제출하지 않은 정당에게 최소 500유로에서 최고 10,000유로까지의 과징금을 부과할 수 있다.²²⁷⁾ 이러한 법규정은 국고보조금 지급 신청권이 없는 정당에게도 적용된다. 그 밖에 6년 연속 회계검사보고서를 제출하지 않은 정당은 「정당법」상 의미에서 정당으로서의 법적 지위를 상실한다. 이러한 법규범은 2016년 회계검사보고서가 2017년 9월 30일까지 또는 2017년 12월 31일까지 제출되지 않고 지난 5년간 회계검사보고서를 제출하지 않은 경우 2018년에 비로소 적용된다.

9) 허위의 회계검사보고 및 기타 「정당법」 위반시 행정절차

허위의 회계검사보고 및 기타 「정당법」 위반에 따른 처리절차에 관한 규정으로 중요한 내용은 크게 3가지가 있다. 첫째, 「정당법」 제24조 제8항의 기부금 증명이 정확하지 않은 경우, 이에 대한 제재조치에 관한 내용이다. 이와 관련된 내용은 「정당법」 제31a조와 제31b조에 상세하게 규정되어 있다. 둘째, 연간 10,000유로 기부금, 당원 회비, 당선자 기부금에 해당하는 대규모 기부금에 대하여는 「정당법」 제25조 제3항에 따라 기부자의 성

220) 정당법 제24조.

221) 정당법 제24조 제7항.

222) 정당법 제23조 제2항.

223) 정당법 제23조 제2항 4문과 5문.

224) 정당법 제31a조-제31c조.

225) 정당법 제19a조 제1항 3문.

226) 정당법 제23조 제3항.

227) 정당법 제38조 제2항.

명과 총액 및 주소가 공개되어야 한다(공개 내지 공시의무). 이러한 의무를 위반한 경우 일정한 제재조치가 가해지며 이와 관련된 상세한 내용은 「정당법」 제31조 제1항 제2문에 규정되어 있다. 마지막으로 위법하게 획득한 기부금에 대한 제재조치 및 형벌규정에 대한 상세한 내용은 「정당법」 제31c조 제1항 제1문과 제31d조에 규정되어 있다.

10) 처벌규정²²⁸⁾

정당 수입에 대한 불법적인 기재 또는 제출된 회계검사보고서에 정당 재산에 대한 불법적인 기재를 하거나, 불법적인 회계검사보고서를 제출하거나, 기부금의 수령자로서 당원 회비를 분식회계하여 기장하거나, 「정당법」 제25조 제1항 3문에 규정된 의무에 반하여 기부금을 정당 재정부에 지체없이 전달하지 않음으로써 고의로 정당 자금 또는 정당 재산의 출처 내지 사용을 은폐하거나 공적인 회계규범을 위반하는 사람은 최고 3년의 징역이나 벌금에 처한다.

정당의 관계자가 연방의회 의장에게 일정한 시점에 서면으로 자진신고를 한 경우, 범행에 대한 구체적인 증거가 없거나 연방의회 의장이나 해당관청 공무원에게 자백하고, 사건의 행위자가 명백히 밝히고 시정했다면, 위와 같은 형사처벌은 면제된다.²²⁹⁾

자진신고의 경우가 아니라, 회계검사의 검사결과에 대해 검사자 또는 검사보조원이 중대한 사항을 은폐하거나 내용적으로 불법적인 회계검사보고서를 발행하여 불법적인 보고를 한 경우, 그 사람은 마찬가지로 처벌된다. 행위자가 자신 또는 제3자에게 이익이 되도록 하거나 제3자에게 손해를 끼칠 고의를 가지거나 대가를 받고 행위했다면, 최고 5년의 징역형 또는 벌금형에 처해질 수 있다.²³⁰⁾ 그 밖에 허위의 회계검사보고서 기장은 법률적 요건을 충족하게 되면, 독일 「형법」 제263조의 사기죄 또는 독일 「형법」 제266조의 배임죄로 처벌될 수 있다.²³¹⁾

(6) 국고보조금 관련 독일 연방헌법재판소 판례

정당의 국고보조와 관련된 「정당법」 제18조 이하의 규정 개정에 영향을 미친 것은 독일 연방헌법재판소 결정이다. 특히 이러한 결정들로 인해 정당에 대한 국고보조라는 정당재정 체계의 본질적인 부분들이 형성된 것으로 볼 수 있으며 동시에 연방헌법재판소 결정 이전의 정당의 국고보조금에 대한 입법적 결정에 대한 대응으로 볼 수 있다. 이러한 결정 가운데 1958년,²³²⁾ 1966년,²³³⁾ 그리고 1992년²³⁴⁾ 판결이 중요한 의미를 가진다. 이외에도 2004년 선고된 독일 연방헌법재판소 판결들²³⁵⁾도 간과해서는 안된다. 2004년

228) 정당법 제31d조.

229) 정당법 제31d조 제1항.

230) 정당법 제31d조 제2항.

231) Deutscher Bundestag, Verwaltung, Referat PM 3 (Parteienfinanzierung, Landesparlamente)

232) BVerfGE 8, 51 - 1. Parteipenden-Urteil(제1차 정당기부금 결정)

233) BVerfGE 20, 56 - Parteienfinanzierung I(제1차 정당재정 결정)

234) BVerfGE 85, 264 - Parteienfinanzierung I(제2차 정당재정 결정)

이전 결정 중 1992년 결정이 정당에 대한 현행 국고보조 체계 중요한 내용적 지침을 제공한 것으로 볼 수 있다. 이하에서는 1966년, 1992년, 2004년 독일 연방헌법재판소 결정의 주요 내용을 검토하기로 한다.

1) BVerfGE 20, 56 : Parteienfinanzierung I (제1차 정당재정결정)

① 개 관

1966년 6월 19일에 선고된 독일 연방헌법재판소 제2재판부 결정²³⁶⁾(BVerfGE 20, 56)으로 동 판결은 Hessen 주정부가 청구한 추상적 규범통제절차에 따른 것이다. 우선 동 판결에서 청구인인 Hessen 주정부는 독일 기본법 제93조 제1항 제2호 및 「헌법재판소법」 제76조에 따른 추상적 규범통제절차²³⁷⁾에서 정당에 대한 국고보조금 집행의 근거가 되는 「연방예산법」 제1조가 정당에 대한 국고보조의 위헌성을 주장하였다. 구체적으로 연방내무부장관이 연방예산법 제1조에 따라 연방예산계획의 정당 국고보조에 관한 항목인 개별계획 06 02장 612관(Einzelplan 06 Kapitel 02 Titel 612)²³⁸⁾에 따라 독일 기본법 제21조에 따른 정당 사무 수행을 위해 3백8십만 마르크(DM)를 지급할 수 있도록 한 것이 헌법에 합치하는지 여부가 주된 쟁점이 되었다. 동 결정에서는 실질적으로 연방예산계획에 대한 「연방예산법」 자체의 위헌성 여부가 아니라, 「연방예산법」에 의해 확정된 연방예산계획에 따른 정당 국고보조금 지급에 대한 위헌성 여부가 다투어진 것으로, 근본적으로 연방예산계획에 의한 정당의 국고보조금 범위가 헌법적으로 허용되는지 여부가 문제되었다.

② 관련 쟁점 및 판단

제1차 정당재정결정에서 다루어진 주된 쟁점은 첫째, 「연방예산법」의 규정이 추상적 규범통제절차에 따른 규범통제의 대상이 되는지 여부였다. 둘째, 표현의 자유 등에 관한 독일 기본법 제5조, 국민주권주의에 관한 독일 기본법 제20조 제2항 및 정당의 기능과 조직구성 원칙에 관한 독일 기본법 제21조는 연방예산에 의한 정당의 국고보조를 어디까지 허용하는가에 대한 것이었다. 제1차 정당재정결정에서 이와 같은 점들이 쟁점이 된

235) BVerfGE 111, 382 - Drei-Länder-Quorum(3개 주 정족수 결정)

236) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juli 1966 - 2 BvF 1/65 - BVerfGE 20, 56 (Parteienfinanzierung I). 동 결정에 대한 평석(Urteilsbesprechung)으로 Dimitris Tsatsos, Die Finanzierung politischer Parteien, ZaöRV 1966, 371 ff. 이를 위해 https://www.zaoerv.de/26_1966/26_1966_2_b_371_389.pdf (최근 검색일: 2019.08.15.).

237) 독일 기본법 제93조 제1항 2호는 추상적 규범통제절차는 연방정부(Bundesregierung), 주 정부(Landesregierung) 또는 연방의회(Bundestag)의 의원 4분의 1의 청구에 의해 개시될 수 있는 것으로 규정하여 청구인 자격을 연방 및 주 정부 그리고 주 의회가 아닌 일정 수의 연방의회의 의원으로 한정하고 있다.

238) 현재의 연방예산계획의 정당국고보조금의 지급은 Einzelplan 60 Kapitel 6002 Titel 64 03이다. 이를 위해 2019년 연방예산법(Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019; Haushaltsgesetz 2019) 제1조(Feststellung des Haushaltsplans; 예산계획의 확정) 제2항 참조. 2019년도 예산법 전체 내용과 관련되어 https://www.gesetze-im-internet.de/hg_2019/HG_2019.pdf 참조(최근 검색일: 2019.08.16.).

것은 제1차 정당재정결정 이전 결정인 1958년 6월 24일에 선고된 정당기부금 결정(BVerfGE 8, 51 - 1. Parteispenden-Urteil²³⁹)과 상반된 입장을 독일 연방헌법재판소가 취했기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 첫 번째 쟁점에 대해 독일 연방헌법재판소의 입장을 검토하고, 이어서 정당기부금 결정의 내용을 간략하게 살펴본다.

우선 첫 번째 쟁점은 연방의 예산계획(Haushaltsplan)을 확정하고 예산계획에 따른 세입 및 세출 예산에 대한 집행력의 근거를 제공하는 「연방예산법」²⁴⁰이 추상적 규범통제절차의 대상이 될 수 있는가에 대한 문제였다. 독일 기본법 제93조 제1항 제2호 및 「헌법재판소법」 제76조에 규정된 추상적 규범통제절차의 적법요건에 대해 쟁점이 되었다. 독일 기본법 제93조 제1항 제2호에 따르면, 연방법(Bundesrecht) 또는 주법(Landesrecht)이 독일 기본법, 즉 헌법에 합치되는지 여부와 주법이 기타 연방법에 합치되는지 여부를 형식적 내지 내용적 관점에서 판단하는 절차가 추상적 규범통제절차이다. 즉, 연방법 및 주법의 합헌성과 주법의 연방법률적 관점에서 합법성을 판단하는 절차가 추상적 규범통제절차의 핵심적인 판단 대상이 된다. 독일 기본법 제110조 제2항에 따라 매년 작성되는 예산계획은 「연방예산법」에 의해 확정된다(예산법에 의한 예산계획의 확정). 「연방예산법」의 구체적 내용은 예산계획의 내용을 기초로 하므로 일반국민에게 대외적 효과를 미치는 내용을 포함하고 있지 않다. 세출예산계획의 경우 「연방예산법」로 확정이 되더라도 이를 기초로 연방의 과세권이 새롭게 창설되거나 제한을 받지 않게 된다. 이러한 의미에서 「연방예산법」은 단순히 형식적 의미의 법률에 지나지 않는다.

이러한 「연방예산법」이 가지는 특성으로 인해 예산계획에 따른 세출예산의 집행, 즉 정당 국고보조금의 집행에 대한 근거가 되는 1965년도(회계연도) 「연방예산법」 제1조가 추상적 규범통제절차의 대상이 되는 연방법 또는 주법(Bundes- oder Landesrecht)에 해당하는지가 첫 번째 쟁점²⁴¹이 되었다. 이에 대해 독일 연방헌법재판소는 「연방예산법」이 가지는 특수성에도 불구하고 추상적 규범통제절차의 대상이 되는 독일 기본법 제96조 제1항 제2호 및 「헌법재판소법」 제13조 제6호 및 제76조이 의미하는 ‘Bundesrecht’(연방법)으로 볼 수 있다고 판시하였다.²⁴² 이러한 입장과 관련하여 독일 연방헌법재판소는 제1차 정당재정결정 이전에 있었던 1958년의 정당기부금 결정의 내용과 상반되지만, 독일 기본법 제109조 및 독일 기본법 제114조 제2항에 따른 연방회계검사원의 회계검사권이 적법절차에 대한 적법성 판단에 아무런 영향을 줄 수 없는 것으로 보았다.²⁴³ 이와 같은 맥락에서 추상적 규범통제절차의 대상으로서 ‘연방법’은 최대한 광의로 해석되어야 한다고 판시하였다.²⁴⁴

239) BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1958 - 2 BvF 1/57 - BVerfGE 8, 51 (1. Parteispenden-Urteil).

240) 독일 기본법상 연방예산법의 법적 성격에 관하여 신정규/전주열/장민영, 「예산법률의 법적 성격에 관한 연구」, 연구보고서, 한국법제연구원, 2018. 3; 김세진, 「예산법률주의에 관한 비교법적 연구」, 재정법제 연구 10-12, 한국법제연구원, 2010. 10, 59면 이하 참조.

241) BVerfGE 20, 56 (86 ff.).

242) BVerfGE 20, 56 (56, 89 f.).

243) BVerfGE 20, 56 (86 ff. und 94 ff.).

244) BVerfGE 20, 56 (89); vgl. BVerfGE 1, 396 (410); 2, 307 (312); 4, 157 (162).

두 번째 쟁점은 표현의 자유 등에 관한 독일 기본법 제5조, 국민주권주의에 관한 독일 기본법 제20조 제2항 및 정당의 기능과 조직구성 원칙에 관한 독일 기본법 제21조가 허용하는 정당에 대한 연방예산을 통한 국고보조금 규모의 헌법적 한계이다. 두 번째 쟁점과 관련된 독일 연방헌법재판소의 결정은 이전의 1958년의 정당기부금 결정과 상반된다. 이러한 점 때문에 실질적으로 정당에 대한 국고보조와 관련된 독일 연방헌법재판소의 입장은 1966년의 제1차 정당재정결정서부터 변화가 이루어진 것으로 볼 수 있다. 독일 연방헌법재판소는 두 번째 쟁점에 대한 판단과 관련하여 독일 기본법 제20조 제2항 및 독일 기본법 제21조 제1항 및 제5조의 해석을 통해 정당에 대한 국고보조의 일정한 한계를 도출하였다.²⁴⁵⁾ 독일 기본법 제20조 제2항 제1문은 “모든 국가권력은 국민으로부터 나온다(Alles Staatsgewalt geht vom Volke aus.)”라고 규정하고 있으며, 독일 기본법 제21조 제1항 제1문과 제2문은 정치적 목적을 위한 자발적 결사체로서 정당이 갖추어야 할 기능적 내지 조직적 특성을 규정하고 있다. 이러한 기능적 내지 조직적 특성은 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하고, 정당설립에 있어서 국가로부터 자유로우며, 정당의 내부적 질서가 민주적 기본질서에 부합되어야 한다는 요청을 말한다(정치적 의사형성 참여, 국가로부터의 자유로운 설립 및 정당 내부적 질서의 민주적 형성). 또한 이러한 정당의 기능적 내지 구조적 특성은 표현의 자유 등을 규정한 독일 기본법 제5조와 연관성을 가지는 것으로, 독일 기본법 제21조, 제38조 및 제28조는 독일 기본법 제5조에 의해 보호되는 표현의 자유 등을 정당의 기능과 조직적 특성에 대한 헌법적 보장을 통해 부수적으로 보장될 수 있다고 판시하였다.²⁴⁶⁾

독일 기본법 제5조와 연관성을 가지며 국민의 정치적 의사형성을 위한 결사체라는 정당의 기능적 특성과 정당설립에 있어서 국가로부터의 자유 및 정당 내부적 질서의 민주적 형성이라는 조직적 특성이라는 점을 근거로 독일 연방헌법재판소 제2재판부는 이전의 1958년 정당기부금 결정²⁴⁷⁾과 반대의 입장을 취했다.²⁴⁸⁾ 정당기부금 결정에 따르면, 정당은 일차적으로 선거준비조직이기 때문에 정당의 재원은 우선 선거준비를 위한 경비로 지출된다. 또한 선거 실시는 공적 사무이며, 이러한 공적 사무의 집행에 있어서 헌법에 따라 정당은 중요한 임무를 수행하기 때문에²⁴⁹⁾ 선거를 위해서 그리고 선거를 책임지는 정당을 위해 국가에 의한 정당의 재정적 지원은 허용된다.²⁵⁰⁾ 이와 같은 정당기부금 결정의 내용은 선거운동이 정당의 고유한 기능이라는 점을 인정하면서 정당활동이 선거준비에 국한되는 않는 것으로 보았다. 다시 말해 선거준비 조직이라는 조직적 고유성과 정당이 가지는 재원의 주된 사용목적이 선거준비라는 점을 인정하면서도 선거 자체가

245) BVerfGE 20, 56 (96 ff.).

246) BVerfGE 20, 56 (98). 특히 헌법재판소는 정치적 기본권으로서 표현의 자유 등을 가지는 기본권적 기능을 정당제도와 관련되어 “국민의 정치적 의사형성의 사전형성”(Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes)으로 표현하였다. 이를 위해 BVerfGE 20, 56 (98); vgl. BVerfGE 8, 104 (113).

247) BVerfGE 8, 51 ff.

248) BVerfGE 20, 56 (98 ff.).

249) BVerfGE 20, 56 (96); vgl. BVerfGE 8, 51 ff.

250) BVerfGE 20, 56 (96 f.); vgl. BVerfGE 8, 51 (63); 12, 276 (280).

가지는 선거의 공정성과 선거에서 정당이 가지는 중요한 기능을 고려할 때, 선거뿐만 아니라 선거제도의 중추적 기능을 담당하는 정당에 대한 국고지원은 정당이 행하는 정치적 활동 전반을 위해 이루어질 수 있는 것으로 보았다.²⁵¹⁾

그러나 독일 기본법 제20조 제2항 및 제21조 제1항을 근거로 제1차 정당재정결정에서는 정당기부금 결정과 달리 정당의 모든 정치적 활동에 대한 재정지원은 독일 기본법에 합치되지 않는 것으로 판시하였다.²⁵²⁾ 독일 기본법 제정권자는 자유민주적 기본질서를 구체화하고 이를 통해 국민의 자유롭고 개방된 사상과 의사형성절차를 위한 결정을 하게 되며 국가에 의한 정당의 정치활동 전반에 대한 재정지원은 이러한 결정에 부합하지 않는 것으로 보았다.²⁵³⁾ 이러한 결정을 하게 된 근본적인 이유는 독일 기본법 제20조 제2항과 제21조의 내용에 비추어 볼 때, 정당이 가지는 기능적 내지 조직적 특성은 헌법상 정당에게 요구되는 헌법적 요청으로 볼 수 있으며 이러한 특성으로 말미암아 정당의 정치적 활동 전반에 대한 재정지원(국고보조)은 정당이 가져야 할 특성을 상실하게 만들기 때문에, 이는 독일 기본법 제20조 제2항과 제21조 제1항에 합치되지 않는 것으로 보았다.²⁵⁴⁾ 같은 맥락에서 입법자에 의한 공개적이고 자유로운 사상 및 의사형성절차는 국민으로부터 국가기관으로 진행되는 것으로 이와 반대 방향으로 국가기관이 이러한 절차에 참여하거나 활동하는 것은 원칙적으로 허용되지 않으며, 이에 대한 예외로는 특별하고 헌법적으로 정당화될 수 있는 근거가 존재해야 한다는 것이다.²⁵⁵⁾ 결국 독일 연방헌법재판소는 결정주문에서 1965년 「연방예산법」 제1조는 연방 내무부장관에게 연방예산계획의 개별계획 06 02장 612관에 따라 독일 기본법 제21조에 근거한 정당 사무를 위해 3천8백만 마르크를 지출하도록 권한을 주는 범위 내에서 위헌이라고 판시하였다. 개별 쟁점에 대한 주요 판결요지²⁵⁶⁾는 [표15]와 같다.

[표15] 제1차 정당재정결정 판결요지

<p>1. 「연방예산법」(기본법 제110조 제2항)은 단순히 예산계획에 포함된 수치들을 확정하는 것이 아니라 예산계획에 제시된 재원의 사용에 대한 허용과 예산계획의 개별 관(Titeln)을 통해 확정된 목적을 위해 재원을 사용할 수 있는 권한을 정부에 부여하는 것도 포함한다. 이러한 의미에서의 수권규정은 독일 기본법 제93조 제1항 제2호 및 「연방헌법재판소법」 제76조의 법(Recht)이기 때문에 규범통제절차에서 독일 기본법과의 합치 여부를 심사할 수 있다.</p> <p>2. 독일 기본법 제정권자는 자유민주적 기본질서를 형성함으로써 국민의 자유롭고 공개적인 사상과 의사형성과정을 결정한다. 이러한 절차는 국민에서 국가기관으로 진</p>

251) 제1차 정당재정결정에서 독일 연방헌법재판소는 이러한 점을 인정하여 정당기부금 결정이 연방과 주의회가 정당의 모든 정치활동에 대한 재정지원이 헌법상 허용되는 것으로 인식하도록 만드는데 기여를 한 것으로 보았다. 이를 위해 BVerfGE 20, 56 (97).

252) BVerfGE 20, 56 (97 f.).

253) BVerfGE 20, 56 (97).

254) BVerfGE 20, 56 (56, 107 ff.).

255) BVerfGE 20, 56 (56, 98 ff.).

256) BVerfGE 20, 56 (56 f.).

행되며 반대로 국가기관에서 국민으로 진행되지 않는다. 국가기관이 원칙적으로 이러한 절차에 참여하거나 활동하는 것은 허용되지 않는다.

3. 앞서 언급한 자유롭고 개방된 국민의 의사형성과정에 대한 국가기관의 영향력은 단지 헌법상 용인될 수 있는 특별한 사유에 의해서 정당화될 수 있는 경우에 한하여 기본법에 위반되지 않는다.

4. 정치적 사상 및 의사형성영역에서의 전반적인 정당활동에 대한 재정지원(연방예산을 통한 국고보조금 지급)을 보장하는 것은 국민에서 국가기관으로 진행되는 자유롭고 공개적인 사상 및 의사형성절차의 민주주의적 기본원칙과 부합하지 않는다.

5. 자유롭게 경쟁하며 자립적인 활동력을 가지고 국가로부터 독립된 단체인 정당의 구조를 헌법적으로 확인하는 조항인 독일 기본법 제21조 제1항은 국가과제와 관련하여 정당에게 지속적이고 전적인 재정적 보조를 금지한다.

2) BVerfGE 85, 264 : Parteienfinanzierung II (제2차 정당재정결정)

① 개 관

제2차 정당재정결정(BVerfGE 85, 264)²⁵⁷⁾은 1992년 4월 9일에 선고된 결정으로 독일 기본법 제93조 제1항 제1호 및 「헌법재판소법」 제13조 제5호와 제63조 이하의 규정에 따른 연방기관 상호간 또는 연방기관과 동 기관의 부속기관 사이의 권한쟁의심판절차와 관련된 결정이다. 권한쟁의심판절차에 관한 문제로서 연방기관 상호간 또는 연방기관과 그 부속기관 사이의 권리와 의무에 대한 분쟁과 관련하여, 독일 기본법의 해석이 그 판단대상이 되었다. 이러한 이유에서 독일 「연방헌법재판소법」 제63조 제1항은 독일 기본법 제93조 제1호의 권한쟁의심판절차에 대한 청구인 적격을 연방대통령, 연방의회, 연방참사원과 연방정부 및 독일 기본법 또는 「연방의회 및 연방참사원 운영규칙」에 따라 권리가 부여된 이들 연방기관의 부속기관²⁵⁸⁾으로 한정하고 있다. 제2차 정당재정결정에서는 1988년 12월 22일 의결된 제5차 「정당법」 개정 및 「다른 법률의 개정을 위한 법률」²⁵⁹⁾의 정당에 대한 국고보조에 관한 일부 규정²⁶⁰⁾이 판단대상이 되었으며, 녹색당(DIE

257) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. April 1992 - 2 BvE 2/89 - BVerfGE 85, 264 (Parteienfinanzierung II). 동 결정에 대한 평석으로 Volker Schütte, Parteienfinanzierung: Die doppelte Wende des Bundesverfassungsgerichts und die Folgen, KJ 26/1 (1993), 87 ff. 이에 대해 https://www.jstor.org/stable/23998420?seq=1#page_scan_tab_contents 참조(최근 검색일: 2019.08.17.).

258) § 63 BVerfGG in der geltenden Fassung: "Antragsteller und Antragsgegner können nur sein: der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe.

259) BGBl. I S. 2615. 이를 위해 https://dejure.org/BGBl/1988/BGBl._I_S._2615 참조 (최근 검색일: 2019.08.17.).

260) 제5차 정당법 개정 및 다른 법률의 개정을 위한 법률은 정당법에 대한 개정 내용뿐만 아니라 이와 관련된

GRÜNEN)²⁶¹⁾이 청구인으로써 연방의회 및 연방참사원을 상대로 제기한 권한쟁의심판절차였다.²⁶²⁾

② 관련 쟁점 및 판단

제2차 정당재정결정에서 심판대상이 된 법률은 제5차 「정당법」 개정 및 「다른 법률의 개정을 위한 법률」(이하 ‘개정법률’이라 한다) 제1조의 일부 내용과 제4조 및 제5조에 규정된 「소득세법」 및 「법인세법」의 개정조항이었다. 이들 조항은 정당에 대한 국고보조금 산정기준이 되거나 기부금이나 당원 회비에 대한 공제(Abzug) 범위에 관한 내용을 규율하고 있다. 이들 조항에 대해 독일 연방헌법재판소는 독일 기본법 제21조 제1항 및 제3조 제1항에 위반되며 청구인의 권리를 침해하는 것으로 판시하였다.²⁶³⁾ 이러한 결론과 관련하여, 제2차 정당재정결정은 이전 결정인 제1차 정당재정결정에서 제시된 정당의 정치활동 전반에 대한 재정지원의 한계를 구체화시킨 결정으로 볼 수 있고, 그 구체화된 내용에 따라 제5차 「정당법」 개정 및 「다른 법률의 개정을 위한 법률」의 합헌성 심사를 행한 것이었다.²⁶⁴⁾

제2차 정당재정결정에서 구체화된 정당에 대한 국고보조의 헌법적 한계는 다음과 같다. 첫째, 독일 기본법상 전제된 국가로부터의 정당의 자유는 단순히 국가로부터의 독립성만 보장하는 것이 아니라, 자유롭게 결성되고 사회적·정치적 영역에 근간을 둔 결사체로서 정당의 특성을 보장해 주기도 한다.²⁶⁵⁾ 둘째, 독일 연방헌법재판소 제2재판부가 판시한 입장²⁶⁶⁾과 반대로 국가는 독일 기본법에 따라 정당에게 주어진 일반적인 책무를 위한 재정지원을 하는데 있어서 헌법상 아무런 장애가 없다. 그러나 국가로부터의 자유라는 원칙은 정당의 일반적 과제를 위한 부분적인 국고보조 내지 재정지원만이 허용되며, 이와 같은 관점에서 동 원칙은 정당에 대한 전반적인 국고보조를 통해 당원과 일반

법인세법(Körperschaftsteuergesetz) 및 소득세법(Einkommensteuergesetz)의 개정내용도 포함되어 있다 (Artikel 4 und 5; BGBl. I S. 2617 f.). 동 개정법률은 독일에서 일반적으로 인정되는 형식으로 주된 개정 대상이 되는 법률뿐만 아니라 이와 관련된 다른 법령의 개정을 포함하는 포괄적인 법률개정을 입법형식이다. 제5차 정당법 개정 및 다른 법률의 개정을 위한 법률은 이러한 형식적 특성으로 인해 제1조(Artikel 1)에서 정당법의 개정과 관련된 내용을 다루고 있다(Artikel 1[Änderung des Parteiengesetzes] Nummer 1 bis 9 des fünften Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze). 같은 법률 제1조에 규정된 내용 중 제1호 d)(정당법 제18조 제6항 제1호), 제4호 a)(정당법 제222a조 제2항), 제7호(정당법 제25조 제2항) 및 제4조와 제5조(소득세법 제10b조 법인세법 제9조 제3호 b))가 판단 대상이 되었다 (BVerfGE 85, 264(266 f.).

261) 독일 통일 이후인 1993년 동독의 동맹 90(Bündnis 90)과 통합하여 현재의 정당명칭은 “Bündnis 90/Die Grünen”로 변경되었다. 연맹 90/녹색당과 관련하여 <https://www.gruene.de/> 참조(최근 검색일: 2019. 08.17.).

262) BVerfGE 85, 264 (266 f.).

263) BVerfGE 85, 264 (266 f.).

264) BVerfGE 85, 264 (283 ff.) 위헌심사의 대상이 된 제5차 정당법 개정 및 다른 법률의 개정을 위한 법률 규정에 대한 주문은 BVerfGE 85, 264 (266 f.).

265) BVerfGE 85, 264 (264, 285 ff.); vgl. BVerfGE 20, 56 (101).

266) BVerfGE 20, 56 - Parteienfinanzierung I(제1차 정당재정결정)에서 제시된 제2 재판부의 정당국고보조에 대한 입장을 의미한다.

시민에 의한 정당 스스로의 활동으로 재원조달을 못할 경우 위반될 수 있는 것으로 판시하였다.²⁶⁷⁾ 부분적인 국고보조 내지 재정지원 원칙과 관련하여, 독일 연방헌법재판소는 이를 ‘절대적 상한선 및 상대적 상한선’이라는 개념을 통해 구체화하였다. ‘상대적 상한선’은 정당에게 지급되는 전체 국고보조금을 정당의 자체수입²⁶⁸⁾ 총액 범위 내에서 지급할 것을 요구하는 원칙을 말한다.²⁶⁹⁾ 또한 1989년부터 1992년까지 국고로부터 정당에게 지급된 금액의 범위는 현 상태에서 급격한 변화가 없는 한 충분한 것으로 보아야 하며, 이러한 국고보조를 통해 연간 지급된 금액의 평균치에 해당하는 금액은 정당에 대한 국고보조금 총액을 형성하는 것으로서 이는 정당에게 연방과 주가 최대한 지급할 수 있는 국고보조금 총액을 의미한다. 이것이 바로 정당에 대한 국고보조금의 ‘절대적 상한선’이 된다.²⁷⁰⁾ 이외에도 절대적 상한선 및 상대적 상한선의 준수를 전제로 정당에 대한 국고보조금의 배분과 관련되어 정당이 선거권자, 당원 회비 총액 및 기부금의 범위를 기초로 획득한 성과(유효득표수, 모금된 당원 회비 및 기부금 총액)는 입법자에 의해 개별적으로 확정될 수 있는 중요한 부분이기 때문에 정당에 대한 국고보조금의 배분기준에 반영되어야 한다.²⁷¹⁾ 셋째, 「정당법」 제22a조 제2항의 기회평등의 규정²⁷²⁾은 독일 기본법 제21조 제1항 및 제3조 제1항으로부터 도출되는 정치적 경쟁영역에서의 기회균등에 관한 정당의 권리를 침해한다.²⁷³⁾

이외에도 국고보조금의 배분기준과 직접적인 관련성은 없으나, 정당에 대한 기부금과 당원 회비 등에 대한 세제상의 우대조치와 일정 수준의 기부금에 대한 공개의무의 한계에 관한 판단도 있었다. 정당에 대한 기부금 등에 대한 허용가능한 세제상의 우대조치는 그 조치로 인하여 이미 주어진 정당 사이의 경쟁상황을 유의미하게 변경시킬 수 있을 경우에 헌법적 한계를 넘어선다.²⁷⁴⁾ 그러나 관련 세제상의 우대조치가 대부분의 납세의 무자에게 적용될 수 있는 것이라면 헌법적 한계를 유월한 것으로 볼 수 없다.²⁷⁵⁾ 또한 법인의 정당에 대한 기부금과 관련된 세제상의 우대조치는 정치적 의사형성에의 균등한 참여라는 국민의 권리의 관점에서 헌법적으로 문제점을 가지는 것으로 볼 수 없다고 판시하였다.²⁷⁶⁾ 넷째, 제2차 정당재정결정에서 독일 연방헌법재판소는 「정당법」 제25조 제1항에서 4만 마르크(DM) 이상을 공개의무 대상이 되는 기부금 기준으로 설정한 것은 독일 기본법 제21조 제1항 제4문에 위반된다고 보았다.²⁷⁷⁾

267) BVerfGE 85, 264 (264 f., 287 ff.).

268) Vgl. § 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und 8 PartG in der damaligen geltenden Fassung; aber auch vgl. s. a. § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 des PartG in den geltenden Fassung.

269) BVerfGE 85, 264 (265, 289).

270) BVerfGE 85, 264 (265, 291 f.).

271) BVerfGE 85, 264 (265, 292).

272) 이를 위해 BVerfGE 85, 264 (269 f.) 참조.

273) BVerfGE 85, 264 (265, 296 ff.).

274) BVerfGE 85, 246 (265, 299).

275) BVerfGE 85, 246 (265, 299).

276) BVerfGE 85, 264 (264, 308 f.).

277) BVerfGE 85, 264 (265, 276 f.)

[표16] 제2차 정당재정결정 판결요지

1. 독일 기본법에 예정된 정당의 국가로부터의 자유는 국가로부터의 독립성뿐만 아니라 정당이 헌법상 갖추어야 할 설립과 운영에 있어서 국가로부터의 자유도 보장한다.
2. 정당에 대한 부분적 국고보조의 원칙은 절대적 및 상대적 상한선으로 표현되며 전자의 경우 연간 모든 정당이 최대한 받을 수 있는 국고보조금의 총액을 말하며, 후자의 경우 정당 자체 수입을 초과하는 국고보조는 허용되지 않는다는 원칙을 말한다.
3. 정당에 대한 국고보조금 배분에 있어서 정당이 선거와 당원 회비 및 기부금 등을 통해 얻은 결과는 국고보조금 배분기준에 반영되어야 하며 입법자에 의해 특정될 수 있는 부분으로 구체화되어야 한다.
4. 정당의 재정수입에 대한 세제상의 우대조치는 기존의 정당 간의 경쟁상황을 현저히 변경하지 않도록 이루어져야 하며, 이에 대한 위반은 헌법적 한계를 유월하는 것이다. 다만 이러한 조세상의 우대조치가 정당 이외에도 다수의 납세의무자에게 적용되는 것이라면 헌법적 한계를 유월한 것이 아니다.

3) BVerfGE 111, 382 : Drei-Länder-Quorum (3개주 정족수 결정)

① 개 관

2004년 10월 26일에 선고된 3개주 정족수 결정²⁷⁸⁾(BVerfGE 111, 382)은 제2차 정당재정결정과 동일하게 권한쟁의심판절차에서 선고된 결정이다. 동 결정에서는 2002년 7월 28일에 의결된 제8차 「정당법」 개정을 위한 법률²⁷⁹⁾(이하 ‘8차 개정법률’이라 한다)에 의해 2005년 1월 1일에 시행되는 「정당법」 제18조 제4항 제3문이 독일 기본법 제21조 제1항 및 독일 기본법 제3조 제1항에 위반되는지 여부가 쟁점이 되었다.²⁸⁰⁾ 구체적으로 8차 개정법률 제3조 제1항에 의해 새롭게 규정된 「정당법」 제18조 제4항 제3문이 심판대상이 되었다. 이 「정당법」 규정에 의하면, 최근 실시된 유럽의회 및 연방의회 비례대표선거에서 총유효득표총수의 0.5% 보다 적게 득표한 정당은 그 정당이 최소한 최근 3개주 주의회 비례대표선거에서 총유효득표총수의 1%를 획득했거나 최근의 주의회 비례대표선거에서 총유효득표총수의 5.0%를 획득한 경우에 한하여 기부금이나 당원 회비와 같은 정당 자체의 수입을 기준으로 지급되는 국고보조금을 받을 수 있도록 규정하였다. 이 「정당법」 조항이 독일 기본법 제21조 제1항 및 독일 기본법 제3조 제1항과 합치되는지

278) BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1, 2/02 - Drei-Länder-Quorum(3개주 정족수 결정). 동 결정에 대한 평석으로 Martin Morlok, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005 Heft 2, 157 ff.; 이외에 결정 내용의 소개로는 NVwZ 2004, 1473 ff.; DVBl 2005, 50 ff.

279) Das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002(BGBl I. S. 2268 ff.). 이를 위해 https://dejure.org/BGBl/2002/BGBl_I_S_2268 참조(최근 검색일: 2019.08.17.).

280) BVerfGE 111, 382 (384).

여부가 문제되었다.²⁸¹⁾ 동 결정에서 청구인은 Ökologisch-Demokratische Partei(ödp)(환경민주당)으로 연방의회와 연방참사원을 상대로 권한쟁의심판을 청구하였다.²⁸²⁾

② 관련 쟁점 및 판단

동 결정에서 쟁점이 된 사항은 8차 개정법률 제3조 제1항에 의해 새롭게 규정된 「정당법」 제18조 제4항 제3문의 합헌성 여부였다. 이 연방헌법재판소 결정으로 인해 2005년부터 적용된 「정당법」 제18조 제4항은 국고보조금의 청구요건인 최소 비례대표유효득표수 비율 및 제1유효득표수 비율을 규정하였다.²⁸³⁾ 이에 따라 「정당법」 제18조 제3항 제1문 제1호(유효비례대표 1표당 0.70€)에 따른 국고보조금(득표기준 보조금)은 최근 실시된 유럽의회 및 연방의회의 비례대표선거의 총유효득표수에서 0.5%를 획득하였거나 주의회의 비례대표선거에서 총유효득표수의 1.0%를 획득한 정당에게 지급된다.²⁸⁴⁾ 「정당법」 제18조 제3항 제1문 제1호와 제2문의 국고보조금(비례대표 1표당 0.70€/비례대표 또는 지역구대표에서의 총유효득표수 중 4백만표의 경우 1표당 0.85€)을 받기 위해서는 유럽의회선거 및 연방의회선거, 주의회선거에서 최소 비례대표유효득표수 비율을 충족해야 한다. 「정당법」 제18조 제3항 제1문 제2호에 국고보조금을 받기 위해서는 지역구대표선거의 총유효득표수에서 10%를 획득한 정당이어야 한다. 마지막으로 「정당법」 제18조 제3항 제1문 제3호에 의한 기부금기준 보조금에 해당하는 국고보조금을 받기 위해서는 최근에 실시된 유럽 및 연방의회의 비례대표선거의 총유효득표수에서 0.5%를 획득하였거나 최소한 3개주 주의회 비례대표선거에서 총유효득표수의 1.0% 또는 최근에 실시된 주의회 비례대표선거 중에서 총유효득표수의 5.0%를 획득한 정당이어야 한다. 이러한 「정당법」 제18조 제4항의 내용에 따르면 특히 기부금기준 보조금을 국고보조로 지급받기 위해서는 최근에 실시된 유럽의회 및 연방의회의 비례대표선거에서 총유효득표총수 중 0.5%보다 적게 획득한 정당은 최소한 최근에 실시된 3개주 주의회의 비례대표선거에서 총유효득표총수 중 1.0%를 획득²⁸⁵⁾하거나 최근에 실시된 주의회 비례대표선거 중에서 총유효득표수의 5.0%를 획득하지 못하면 기부금기준 국고보조금을 받을 수 없게 된다.

이러한 쟁점과 관련하여 독일 연방헌법재판소는 동 결정에서 특히 3개주 정족수 조항(「정당법」 제18조 제4항 제3문)을 독일 기본법 제21조 제1항 및 제3조 제1항과 합치되지 않는 것으로 판시하였다.²⁸⁶⁾ 이와 같은 결정의 이유는 다음과 같다. 첫째, 정당의 국고보조 제도가 신생정당의 출현이나 정치적 경쟁에 진입을 지나치게 어렵게 해서는 안되며 소수정당의 활동을 적절하지 않은 방법으로 차별해서는 안된다.²⁸⁷⁾ 특히 이러한 관점에

281) BVerfGE 111, 382 (384).

282) BVerfGE 111, 382 (383).

283) BVerfGE 111, 382 (387 f.).

284) BVerfGE 111, 382 (389).

285) 이를 소위 “Drei-Länder-Qorum”이라 칭한다. 이를 위해 BVerfGE 111, 382 (391, 405 f., 410 f.).

286) BVerfGE 111, 382 (382 f., 397 ff.).

287) BVerfGE 111, 382 (382, 405).

서 3개주 정족수 조항은 정치적 경쟁보호의 목적을 위해 남용될 수 없다.²⁸⁸⁾ 둘째, 3개주 정족수 조항인 「정당법」 제18조 제4항 제3문은 소수정당의 출현과 정치적 경쟁에 있어서 소수정당의 (정치적) 주장을 어렵게 하고, 이로 인해 정치적 다양성이 상실될 위험과 정당 간 경쟁을 제한하는 효과를 가져올 수 있다.²⁸⁹⁾ 셋째, 3개주 정족수(“Drei-Länder-Qorum”)는 일부 주에서 독일 「정당법」 제2조 제1항 제1문과 일치하는 당헌 내지 정강을 갖춘 정당을 정치적 경쟁에 있어서 다수의 주에서 활동하는 경쟁자에 비해 평등원칙에 반할 정도로 차별적 취급을 한 것이다.²⁹⁰⁾

(7) 독일 연방헌법재판소 판례 분석 및 시사점

1992년 독일 연방헌법재판소 판결을 통해 「정당법」에 규정된 국고보조금 제도는 3가지 원칙에 근거하였다. **첫 번째 원칙**은 정당의 일반적인 경상비에 대한 국고보조금 지급의 정당성이다. 독일 연방헌법재판소는 1992년 판결에서 독일 기본법에 의거한 정당활동의 수단 제공이라는 측면에서 정당에 대한 국고보조는 목적의 정당성이 있으며, 일반 경상비 지출에 대한 부분적 국고보조를 허용하였다. **두 번째 원칙**은 정당의 ‘국가로부터의 자유’이다. 즉, 정당의 사회적 근간을 유지하고 국가로부터의 간격 유지라는 것이다. 정당의 국가로부터의 자유는 국가 중속의 금지를 의미할 뿐만 아니라, 정당 재정은 일반 당원, 즉 대중과 국민에 의존해야 한다는 것이다. 정당의 국가로부터의 자유 원칙에 의해 국가는 일반적인 정당 활동에만 재정 지원할 수 있다는 것이다. 정당이 국고보조에 전적으로 의존하게 되면, 당원과 국민으로부터의 재정 지원을 받기 위해 힘쓰지 않게 되고, 국가 의존적이 되기 때문이다. 정당 재정을 국가의 재정지원에 의존하게 되면, 정당은 당원과 국민으로부터 유리될 수 있다.²⁹¹⁾ **세 번째 원칙**은 평등원칙이다. 정당에 대한 국고보조는 정당 간 기회의 평등과 정치참여과정에 있어서 모든 국민의 기회의 평등에 기초하고 있다. 국고보조금 제도는 불충분한 재정지원 하에서 모든 정당에게 정당설립의 자유와 정당활동의 기회를 제공하는데 있다. 즉, 국고보조는 정당 간에 자유로운 경쟁을 유도하며, 시작서부터의 불균형을 방지하는데 평등원칙의 취지가 있다. 국고보조의 평등은 당원 회비, 기탁금, 후원금 등 정당 자신의 경쟁력과 연동하여 지급되고, 정치자금의 공개의무라는 간접적 방식으로 통제된다.

지금까지 현행 독일 「정당법」의 정당 국고보조에 대한 내용과 이들 내용의 형성원인이 된 독일 연방헌법재판소의 중요 결정을 살펴보았다. 현행 「정당법」의 내용은 실질적으로 독일 연방헌법재판소 결정을 적극적으로 입법에 수용함으로써 형성된 것이다. 독일 연방헌법재판소가 정당에 대한 국고보조가 정당의 전반적인 정치활동에 대한 전체적인 재정 지원이 아닌 부분적 정당 재정지원으로 변화된 근본적인 원인은 독일 기본법 제20조 제2

288) BVerfGE 111, 382 (405).

289) BVerfGE 111, 382 (405).

290) BVerfGE 111, 382 (410 ff.).

291) BVerfGE 85, 264.

항 및 제21조 제1항에 근거한 정당의 기능적 내지 조직적 특성에 존재한다. 이러한 점을 고려한다면, 독일 연방의회에서 원내 교섭단체를 구성하는 정당뿐만 아니라 국고보조를 받을 수 있는 일정 정도의 선거결과 및 정당 자체 수입을 기준으로 정당에 국고보조의 상한선을 확정하는 것은 헌법적으로 정당이 유지해야 할 조직적이고 기능적인 특성과 부합하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 독일의 경우 정당이 가지는 사회적 연계 내지 밀접한 관련성으로 인해 정당 중심의 정치활동이 이루어지는 반면, 우리나라 정당의 역사가 독일 정당보다 짧아 선거운동을 포함한 전반적인 정치활동의 중심이 개인에 있다는 점을 감안한다면, 독일식의 정당 국고보조금 체계의 도입은 신중하게 결정할 필요가 있다. 특히 상대적 상한선의 도입에 따라 정당 자체의 수입 총액을 국고보조의 기준으로 하게 된다면, 국고보조금에 대한 의존도가 큰 우리나라의 정당 재정구조가 오히려 더 취약해질 수 있다는 점을 간과해서는 안된다. 현행 우리나라 「정치자금법」 제27조의 보조금 배분기준으로 선거결과와 무관하게 교섭단체 구성 여부를 기준으로 차별하면서 원내에 진출한 다수정당에게 대한 우선적으로 국고보조금 배분을 인정하고 있다. 교섭단체 구성 여부를 선거결과에 따른 득표수 보다 국고보조금 배분·지급에 있어서 우선적인 기준으로 삼는 것은 헌법상 평등원칙에 위반될 소지가 있다.

2. 미국의 정치자금제도 및 국고보조금제도

(1) 개 관

연방국가 구조의 정부형태를 취하고 있는 미국의 경우 독일과 마찬가지로 선거는 거시적인 관점에서 주와 연방 단위에서 이루어진다. 따라서 미국의 정당에 대한 국고보조는 주와 연방 단위에서 이루어지는 선거의 종류를 고려하여 파악할 필요성이 있다. 이외에도 서구 유럽과 다른 정당에 대한 사회적 인식 및 정당의 기능 등도 간과해서는 안 된다. 왜냐하면, 정당이 얼마나 국민의 정치적 의사를 정책결정과정에서 충실히 반영하고 있는지 그리고 이를 위해 견실한 조직적 구조를 가지고 있는지에 대한 판단은 정당이 선거운동 및 정당운영에 있어서 국가적 지원을 받기 위한 헌법적 정당화의 척도 내지 기준으로 기능할 수 있기 때문이다. 또한 개별국가의 정치문화는 고유한 역사적·사회적 배경 하에서 다양한 방식과 내용을 가지며, 이는 정치형태의 다양성을 야기하는 원인이 될 수 있다.

이러한 점을 고려한다면, 미국이 가지는 고유한 정치문화, 정당의 역할 그리고 선거문화 등은 미국의 정당에 대한 국고보조 제도를 이해함에 있어서 중요한 단초가 될 수 있다. 정치자금 내지 선거자금의 의미에 차이가 있는지 여부를 별론으로 하더라도, 미국에서 선거자금 내지 정치자금과 관련한 국고보조 제도의 이해는 미국의 정치적 문화의 특성에 대한 이해를 해야 한다.

미국에서의 연방 및 주 단위의 선거에 있어서 정당의 정책적 결정 방향이나 정당 자체의 인지도 보다는 정당 후보자에 대한 인지도와 각 후보자의 선거자금 모금능력에 의존하는 경향이 크다. 즉, 미국의 선거 자체는 정당이 아닌 각 선거 후보자 중심으로 치루어진다.²⁹²⁾ 이러한 경향은 결집력이 강한 유럽의 정당과 비교해 볼 때, 정당 단합도가 높지 않기 때문에 유권자의 선택에 있어서 정당이 가지는 결정력이 약하기 때문이며, 그만큼 개별 후보자들의 선거운동이 큰 의미를 지니게 된다.²⁹³⁾ 또한 현직 의원의 재선율이 상당히 높게 나타난다. 가령 1964년 이후 미국에서 연방하원의원의 평균 재선율은 93%에 이르고, 2004년 연방하원의원의 재선율은 98%이며 연방상원의원의 재선율은 96%에 이르는 것으로 나타났다.²⁹⁴⁾ 이러한 현상은 최근 선거에서도 동일하게 나타나고 있다.²⁹⁵⁾

292) 최희경, “미국의 정치자금규제에 관한 헌법적 고찰”, 『세계헌법연구』 제18권 제2호, 국제헌법학회 한국학회, 2012, 74면.

293) 백창제, “미국 정치자금 제도 개혁의 동학”, 『국제·지역연구』 제13권 제2호, 서울대학교 국제학연구소, 2004, 19면.

294) 김정곤, “미국의 선거 보조금 지급제도에 관한 분석”, 『한국정당학회보』 제8권 제1호, 한국정당학회, 2009, 39면; 최성재, “미국 의회선거와 선거자금”, 『국제·지역연구』 제15권 제4호, 서울대학교 국제학연구소, 2006, 70면.

295) “1946년부터 2016년까지 자료를 분석하면 연방 상·하원 선거에서 현역 의원 재선 성공률이 매우 높다. 현역 의원이 출마하면 평균적으로 하원은 92.5%, 상원은 80% 성공한다. 1.6% 가량의 하원의원만 당내 예비선거에서 패배하고, 6.0% 정도가 11월 본선거에서 재선에 실패한다. ... 단순히 재선 성공률만 높은 게 전부가 아니다. 선수(選手)가 높아지면 득표율도 높다. 초선으로 당선될 때와 재선될 때 득표율이 상원은 6-9%포인트, 하원은 7-10%포인트 차가 난다.”(한국일보, “하원 재선 성공률 90%대……정권 중간평가 제한적”). 이를

미국 50개 주에 걸쳐 이루어지는 선거운동과정을 살펴보면, 주로 TV 정치(선거)광고의 비중이 크다.²⁹⁶⁾ 이렇게 광고의 비중이 커지는 것은 선거운동 방법에 있어서 중요성뿐만 아니라 선거운동에 필요한 소위 ‘소프트 머니’라는 「연방선거법」의 우회통로를 이용하여 선거비용을 조달할 수 있다는데 원인이 있다.²⁹⁷⁾ 선거공영제를 원칙으로 하는 우리나라와는 달리, 1976년 이후 선거자금에 대한 국가적 지원(공적 자금 또는 국고보조)이 이루어지는 미국 연방대통령 선거를 위한 선거자금과 일부 주에서 채택하고 있는 선거공영제를 제외한 대다수의 주에서의 정치자금은 원칙적으로 개인이 조달해야 하며, 이러한 정치자금은 후보자 자신의 재산, 개인과 정당 및 조직된 집단으로부터의 기부금 등에 의해 조달되게 된다.²⁹⁸⁾

정당 중심이 아닌 후보자 중심의 선거운동, 선거비용의 증가, 현직자의 높은 재선을 그리고 TV 광고를 통한 선거운동 등은 미국에서의 선거(정치)자금에 대한 법적 규제에 있어서 사회적 합의가 쉽지 않음을 보여준다. 즉, 선거자금에 대한 규제는 정당이나 이익단체 및 노조 등의 선거에서의 이해관계와 밀접히 관련되어 있다. 이들은 선거자금의 법적 규제에 따른 정치적 입지 변화에 민감하기 때문에 선거자금 규제에 대한 사회적인 합의나 정당간 합의²⁹⁹⁾가 이루어지기 어렵다. 더군다나 정치자금 조달을 1차적으로 개인의 능력에 맡김으로써 선거비용의 지출 제한이나 기부 제한에 대한 반발이 크다. 결국 미국이 가지는 선거문화의 특성을 고려할 때, 미국에서의 선거(정치)자금에 대한 주된 논쟁은 선거자금에 대한 국고보조라는 측면보다는 선거비용의 지출 제한 및 기부 제한과 관련된 합헌성 논의라 할 수 있다. 따라서 미국의 정치자금 규제의 역사는 “정당경쟁의 맥락, 선거운동의 변화, 그리고 의회와 법원의 역할 등”³⁰⁰⁾을 기초로 하여 정치변화의 주기성과 연속성에 대한 전체적인 고찰이 필요하며, 정당에 대한 국고보조도 이러한 틀 속에서 이해해야 한다.³⁰¹⁾ 다만, 여기서는 미국의 선거자금에 대한 국고보조 제도 중 정당에 대한 국고보조 제도를 중점적으로 다루고자 하며, 선거(정치)자금 규제라는 거시적 관점에서 보조금 제도를 이해하고자 한다. 미국에서의 정치자금 내지 선거자금 규제에 대한 논의를 살펴보고, 미국 정당에 대한 국고보조 제도의 내용을 기술하기로 한다. 특히 미국 연방 내지 주 선거에서 이루어지는 국고보조 제도 내용을 살펴보고, 우리에게 필요

위해 <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201810101563053771> 참조(최근 검색일: 2019. 07. 30.).

296) 서정건/최은정, “미국의 정당정치 변화와 정치자금 규제”, 『평화연구』 제23권 제2호, 고려대학교 평화와민주주의연구소, 2015, 81면.

297) 1952년에 대통령선거에서 본격 도입된 TV 선거(campaign commercials)는 천문학적 비용이 소용되어 선거비용 증가의 주요한 원인이 되었다. 이를 위해 서정건/최은정, 위의 논문, 97면 이하 및 김민진, “미국 선거자금의 정치학”, 『사회과학논총』 제19집, 경희대학교 사회과학대학, 2001, 147-148면.

298) 최희경, 앞의 논문, 74면.

299) 선거자금 규제와 관련된 미국 의회에서의 입법과정에 대한 상세는 백창제, 앞의 논문, 27면 이하 참조.

300) 서정건/최은정, 앞의 논문, 81면.

301) 이는 미국에서의 정당이나 후보자에 대한 국고보조제도를 선거(정치)자금 규제의 틀 속에서 이해의 실마리를 찾아야 하고 이런 측면에서 보조금제도는 선거비용의 지출을 감소하거나 법인이나 노조와 같은 단체의 기부금이 가지는 정치적 영향력을 상쇄시키는 역할을 하는 제도적 장치로 볼 수 있다는 의미이다. 동일한 관점에서 미국의 선거보조금 제도에 대한 기존연구의 한계점을 지적한 선행연구로 김정곤, 앞의 논문, 40면 이하 참조.

한 정책적 시사점을 제시해 본다.

(2) 미국에서의 정치자금 내지 선거자금에 대한 논의

1) 정치자금 내지 선거자금의 구별

정치자금과 선거자금을 어떻게 이해할 수 있을까? 우선 유럽의 국가들은 주로 “정치자금”(political money) 또는 “정당자금”(party money)이라는 용어를 사용하는데 반해, 미국에서는 “선거자금”(campaign finance)이라는 용어를 주로 사용한다.³⁰²⁾ 이러한 용어상의 차이는 미국과 유럽의 정당정치 현실과 밀접히 관련되어 있다. 즉, 유럽의 경우에는 미국과 달리 정치영역에서 주된 역할 단위 내지 주체는 후보자 개인이 아니라 정당이다. 즉, 정당활동의 일부가 선거운동이고 이러한 선거운동 자체가 정당 중심으로 이루어지다 보니 정당자금 혹은 정치자금이 보다 일반적으로 사용하나, 미국의 경우에는 이와 달리 후보자 개인을 중심으로 선거운동이 이루어지기 때문에 정당활동 자체가 곧 선거운동으로 이해된다. 선거운동에서도 정당이 차지하는 비중이 적기 때문에 ‘선거자금’이라는 용어가 보다 더 일반적으로 사용되는 것을 알 수 있다.³⁰³⁾ 즉, 유럽의 정당들이 일정한 사회적 계급 위주의 대중정당인 것과는 달리, 미국의 정당들은 선거에서 유권자와 정부를 가교하는 선거운동 위주의 매개체 조직의 성격이 강하다.³⁰⁴⁾

한편, 우리나라의 경우 선거자금 및 정치자금의 구별문제와 관련하여, 우선 헌법 제116조와 제8조의 규정을 검토해야 한다. 헌법 제8조는 정당조항으로, 헌법 제8조 제3항에서는 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”로 규정하고 있어, 정당운영자금에 대한 국고보조의 직접적인 헌법상 근거조항이 된다. 이와 별도로 선거운동경비에 대한 국고보조는 헌법 제116조 제1항의 ‘선거운동에 관한 기회균등 보장’과 더불어, 헌법 제116조 제2항에서 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”라고 규정하여 선거경비에 대한 국고보조의 헌법상 근거가 된다. 헌법의 규정 체계를 살펴보면, 정당운영자금의 국고보조와 선거경비의 국고보조는 구별됨을 알 수 있다. 이러한 헌법 규정에 따라 법률 차원에서도 양자를 구분하여 규정하고 있다. ‘정당운영자금의 국고보조’는 「정치자금법」에서 규율하고 있고 ‘선거경비에 대한 국고보조’는 「공직선거법」에서 규율하고 있다.

「정치자금법」 제1조는 “이 법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하여 입법목적이 ‘정치자금’의 관리 및 이와 관련된 부정 방지임을 명확하게 제시하고 있다. 그리고 「정치자금법」 제2조 제3항에서는 정치자금의 지출 목적을 정치활동을 위해 소요되는 경비로 한정하였고, 이러한

302) 김민진, 앞의 논문, 146면 주2 참조.

303) 김민진, 위의 논문, 146면 주2 참조.

304) 서정건/최은정, 앞의 논문, 98면.

의미의 정치자금의 종류를 「정치자금법」 제3조 제1호 각 목에서 규정하고 있다.³⁰⁵⁾ 선거 경비에 대한 국고보조의 법률적 근거는 「공직선거법」 제122조(선거비용의 보전 등)에 있다. 동 규정에 따라 「공직선거법」의 규정에 따른 선거운동을 위해 지출한 선거비용³⁰⁶⁾ 중 「공직선거법」 제122조(선거비용제한액의 공고)의 규정에 의해 공고한 비용의 범위 안에서 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서는 국가의 부담으로, 지방자치단체의 의회의 원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체의 부담으로 선거 후 보전할 수 있도록 하였다. 「정치자금법」과 「공직선거법」의 규정내용을 살펴보면, ‘정당운영자금’의 국고보조와 ‘선거경비’의 국고보조를 지급방식에 있어서 차이를 두고 있음을 알 수 있다. 즉, 전자(前者)의 경우는 ‘보조금 지급 형식’인 반면, 후자(後者)의 경우 선거운동을 위해 지출한 경비에 대한 ‘보전 형식’을 취하고 있다.

헌법 제8조 제3항 및 헌법 제116조 제1항 그리고 「정치자금법」 및 「공직선거법」의 정당운영자금 및 선거경비의 국고보조에 관한 관련 규정을 종합해 볼 때, ‘정치자금’이라는 정당의 재정을 이루는 수입원과(「정치자금법」 제3조 제1호 가목에서 바목까지의 규정) 정당 및 후보자 등이 정치활동을 위해 소요하는 비용을 포함한다. 반면, ‘선거비용’은 당해 선거에서 선거운동을 위해 소요된 경비로 정당의 경상운영비 등은 여기서 제외된다. 따라서 우리나라의 경우 정치자금과 선거자금은 각각 정당재정을 의미하는 정당운영자금과 선거운동을 위한 경비로 법률상 이해되기 때문에 정치(정당)자금과 선거자금 간의 개념적 동질성은 존재하지 않는다. 유럽과 미국에서의 개념적 접근성을 비교한다면, 우리나라 정치자금은 미국보다는 유럽의 정당 재정을 의미하는 정치자금의 개념과 유사한 것으로 볼 수 있으며, 미국에서의 선거자금은 선거운동에 필요한 경비 내지 자금으로 이해하는 것이 적절하다.³⁰⁷⁾ 미국에서는 정당의 국고보조 문제를 선거경비에 대한 국고보조 문제로 이해하기 때문에, 선거경비에 대한 국고보조 제도를 중점적으로 살펴보도록 한다.

2) 선거자금 규제의 역사

미국의 선거자금에 대한 국고보조는 전체적으로 선거자금의 규제라는 측면에서 이해할

305) 이에 따르면 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 정당의 당헌 및 당규 등에서 정한 부대수입, 정치활동을 위하여 정당(중앙당 창당준비위원회를 포함한다), 「공직선거법」에 따른 후보자가 되려는 사람, 후보자 또는 당선된 사람, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원, 그 밖에 정치활동을 하는 사람에게 제공되는 금전이나 유가증권 또는 그 밖의 물건 및 이들의 정치활동에 소요되는 비용을 말한다. 이러한 내용과 관련된 「정치자금법」 규정과 관련하여 <http://www.law.go.kr/LSW//lumLsLinkPop.do?lspttninfSeq=147103&chrClsCd=010202> 참조(최근 검색일: 2019. 07. 28.).

306) 여기서 말하는 선거비용은 「정치자금법」 제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서에 보고된 선거비용으로서 정당하게 지출한 것으로 인정되는 선거비용만을 의미한다(「공직선거법」 제122조 제1항 제2문). 그밖에 선거비용 자체의 직접적인 정의규정은 「공직선거법」 제119조와 제120조에 규정되어 있으며 같은 법 제119조 제1항에 따르면 ‘선거비용’은 “당해 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것”을 의미한다.

307) 이러한 이해를 전제로 한다면 미국의 정치자금에 대한 연구나 선거자금에 대한 연구는 표현상의 차이일 뿐 실질적인 연구대상의 차이는 존재하지 않는 것을 볼 수 있다.

필요가 있다.³⁰⁸⁾ 미국의 선거(정치)자금 규제에 대한 시대적 접근은 1970년대 전후를 기준으로 살펴볼 필요가 있다. 이는 1971년에 제정된 「연방선거운동법」³⁰⁹⁾ 또는 「연방선거캠페인법」³¹⁰⁾(Federal Election Campaign Act: FECA)이 선거(정치)자금 규제에 대한 유의미한 법제도로써 처음으로 제정되었기 때문이다.³¹¹⁾ 이하에서는 선거자금 규제와 관련된 주요 법령과 미국 연방대법원의 판례³¹²⁾를 중심으로 시대적 특징을 살펴보기로 한다.³¹³⁾

① 1970년대 이전 선거자금 규제

연방 차원의 선거에 대한 연방 및 주의 규제를 체계화한 법제도 개선이 시작되기 이전인 1970년대 이전의 경우에는, 간헐적으로 부분적인 규제가 입법화되었으나 제대로 법이 실행된 적은 없었다.³¹⁴⁾ 1970년대 이전 미국에서 제정된 선거(정치)자금 규제와 관련한 입법적 조치는 다음과 같다([표17] 1970년대 이전 미국의 선거자금 규제 법안).³¹⁵⁾

[표17] 1970년대 이전 미국의 선거자금 규제 법안

연도	법령명	주요내용
1983	펜들턴법(Pendleton Civil Service Act)	업관주의, 할당제 금지
1907	틸먼법(Tillman Act)	연방선거와 관련한 기업의 정치적 기부 금

308) 미국의 선거(정치)자금에 대한 실증적인 선행연구로 엄기홍, “제한된 정치적 기부금 제한법, 무제한적 선거비용 그리고 전략적 후보자: 미국 하원선거에서의 정치자금 기부금 분석”, 「미국학논집」 제39권 제3호, 한국아메리카학회, 2007, 115면 이하; 엄기홍, “정치자금 기부금 제한법과 이익집단: 미국 주 의회 선거를 대상으로 한 기부금 제한법의 재검증”, 「국제·지역연구」 제15권 제4호, 서울대학교 국제학연구소, 2006, 32면 이하; 엄기홍, “미국의 정치 기부금 제판법과 이익집단: 주 차원의 경험적 연구”, 「한국정치학회보」 제38권 제3호, 한국정치학회, 2004, 459면 이하 참조. 이를 바탕으로 한국의 정치자금법에 대한 평가를 위한 선행연구로 엄기홍, “정치적 평등과 한국의 정치자금법: 미국의 연구결과를 통해 본 한국 정치자금법의 실효성 평가”, 「의정연구」 제11권 제2호, 한국의회발전연구회, 90면 이하 참조. 미국 연방의회 선거에 선거결과와 선거자금격차와의 상관성에 대한 실증적 선행연구로는 최성재, 앞의 논문, 72면 이하 참조.

309) 서정건/최은정, 앞의 논문, 91면; 임성희, “미국의 선거자금규제 판례와 표현의 자유 -역사적 배경과 판례를 중심으로-”, 「법조」 제65권 제7호, 법조협회, 2016, 37면.

310) 백창제, 앞의 논문, 21면. 그러나 20면에서는 “연방선거관리법”으로 번역하였다. 한편 이를 “연방선거자금법”으로 번역한 예도 있다(최희경, 앞의 논문, 75면; 임성희, 위의 논문, 44면; 김민진, 앞의 논문, 148면). 이러한 번역예의 다양성은 아마도 법안 내용의 실질적 요소를 기준으로 한다면 ‘연방선거자금법’으로 번역할 수 있다고 본다. 그러나 미국에서의 정당활동은 곧 선거운동 그 자체를 의미하는 것으로 볼 수 있고 연방단위의 선거에서는 대통령 선거를 제외하고 선거공영제가 실시되고 있지 않다는 점을 감안한다면 선거운동은 이미 선거(정치)자금을 모집하기 위한 행동에 중점을 두게 된다. 따라서 이러한 점을 고려하여 이하에서는 동법을 ‘연방선거운동법’으로 통일적으로 번역하기로 한다.

311) 백창제, 위의 논문, 21면.

312) 미국의 선거(정치)자금 규제와 관련된 전반적인 미국 연방대법원의 소개로 임성희, 앞의 논문, 41-55면 및 40면 주) 10 참조.

313) 미국에서의 선거(정치)자금 규제의 역사적 배경에 대한 선행연구로 임성희, 위의 논문, 56면 이하 참조. 그 밖에 임성희, “미국의 선거자금규제 판례와 표현의 자유-역사적 배경과 판례를 중심으로-”, 「헌법실무연구」 제17권, 헌법실무연구회, 2016, 147면 이하 참조.

314) 백창제, 앞의 논문, 21면.

315) 1970년대 이전 미국의 선거(정치)자금 규제 역사에 대한 상세는 서정건/최은정, 앞의 논문, 85-91면; 최희경, 앞의 논문, 74-75면 참조.

		지
1910	연방선거운동공개법(Publicity Act)	정당의 정치자금 수입과 지출 내역 공개
1925	연방부패방지법(Federal Corrupt Practices Act)	연방선거에서 정치자금의 지출 한도 제한
1939	해치법(Hatch Act)	연방정부 관련 근로자들의 정치활동과 정치자금기부의 금지
1945	스미스-코널리법(Smith-Connally Act)	노동조합이 조합자금으로 연방선거 후보자의 지지 제한
1946	태프트-하틀리법(Taft-Hartley Act)	연방선거에서 기업과 노동조합의 정치적 기부 및 지출의 금지
1966	대통령선거운동기금법(Long Act)	최초로 대통령선거에 공공자금의 보조 규정

* 출처: 서정건/최은정, “미국의 정당정치 변화와 정치자금 규제”, 『평화연구』 제23권 제2호, 고려대학교 평화민주주의연구소, 2015, 90면, <표 1> 재인용

② 1970년대 이후 선거자금 규제

1970년대 이후의 연방과 주 차원에서 이루어진 선거(정치)자금에 대한 법적 규제는 1971년 제정된 「연방선거운동법」(FECA)이 시초이다. 1971년에 제정된 「연방선거운동법」(FECA)의 주요내용([표18])은 다음과 같다.³¹⁶⁾

[표18] 1971년 제정된 「연방선거운동법」(FECA)의 주요내용

- 대통령 또는 부통령 후보자 자신이나 가족이 사용할 수 있는 개인자금의 한도 설정
- 미디어 사용비(광고 선전비)³¹⁷⁾에 대한 상한선 설정
- 일반재정(운영자금)을 재원으로 하는 기업이나 노조의 선거자금 기부 금지 및 ‘정치활동위원회’(Political Action Committee: PAC)를 통한 정당과 후보자에 기부 허용
- 후보자, 정당 및 정치활동위원회(PAC)의 선거자금 내역 공개
- 기부금의 수입과 지출 보고 의무 부여³¹⁸⁾
- 대통령 선거 공영제의 준비 차원에서 대통령선거특별계정에 적립하기 위한 세입법(Revenue Act) 개정: 납세자로부터 1달러씩 기부³¹⁹⁾를 받아서 공적 자금(Presidential Election Campaign Fund: 대통령선거운동기금)을 조성하고 선거비용의 지출규모 한도에 동의하는 대통령선거 후보자들에게 공적 자금을 지원하도록 규정

316) 김민전, 앞의 논문, 148면; 백창제, 앞의 논문, 21면; 임성희, 앞의 논문, 44면; 최근 연방선거운동법과 관련하여 http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&CT_S_SEQ=6434&AST_SEQ=313&ETC=3 및 <https://www.fec.gov/data/legal/statutes/> 참조(최근 검색일: 2019. 07. 30.).

317) 이때 광고선전비의 범위는 텔레비전, 라디오, 신문, 잡지, 야외광고물 및 전화에 의한 선거비용을 말한다

1971년 제정된 「연방선거운동법」(FECA)은 이후 수차례 개정을 거치게 되는데, 결정적인 계기가 된 사건은 민주당과 공화당의 선거자금과 관련된 각종 스캔들³²⁰⁾이다. 이러한 스캔들로 인해 오늘날 미국의 연방선거자금 제도의 골격이 된 1974년 「연방선거운동법」 개정이 이루어지게 되었다. 「연방선거운동법」(FECA) 개정의 주요내용([표19])³²¹⁾은 다음과 같다.

[표19] 1974년 개정 「연방선거운동법」(FECA)의 주요내용

- 연방선거에 있어서 개인, 정당 그리고 정치활동위원회(PAC)의 선거기부금 한도 설정(선거기부금 제한)
 - 개인이나 단체의 기부금 한도: 1,000 \$(연간총액한도: 25,000 \$)
 - 정치활동위원회(PAC)의 기부금 한도: 5,000 \$
- 선거비용(지출)의 제한
 - 개인이나 단체의 독립지출(Independent expenditure)³²²⁾ 제한
 - 연방 상·하원의원선거 및 대통령선거 후보자들의 총 선거비용 지출 제한
- 매 4분기 마다 선거자금의 재원 및 지출 내역 보고 및 공개
- 연방선거관리위원회(Federal Election Commission: FEC)의 설치

1974년 개정된 선거자금 규제에 있어서 혁신적인 내용을 담은 「연방선거운동법」(FECA)은 1976년 미국 연방대법원의 Buckley v. Valeo 결정의 영향으로 이후 선거자금 규제 수준을 완화하는 내용의 개정이었다. 이 개정에서 가장 주목할 만한 내용은 자원봉사나 투표 독려활동(Get-Out-the-Votes)과 같은 정당조직활동(party building activities) 비용에 대해서는 지출 제한 항목에서 제외되도록 하였다. 이러한 지출 제한의 예외를 하드머니 뿐만 아니라 소프트머니까지 확대함으로써 실질적으로 정당은 정당조직활동 명목으로 기부금 모집과 지출에 있어서 제한을 받지 않았다.³²³⁾

1976년에 이루어진 미국 연방대법원의 판결로 인해 개정된 「연방선거운동법」은 소프트머니(연성자금 내지 비연방계정) 지출확대를 위한 명분(정당조직 내지 건설활동)을 제공해주게 됨으로써 선거자금에서 소프트머니가 차지하는 비중은 기하급수적으로 늘어났다.³²⁴⁾ 또한 소프트머니와 관련된 각종 사건이 터지게 되는데, 그 중 대표적인 것이 2001

(서정건/최은정, 앞의 논문, 91면).

318) 이는 이전의 연방부패방지법의 보완 및 증가하는 선거비용의 억제를 위해 규정된 내용이다(서정건/최은정, 위의 논문, 91면).

319) 1983년 이후 물가상승률을 감안하여 3달러로 증액되었다.

320) 대표적인 사건이 워터게이트 사건이다(백창제, 앞의 논문, 21면; 김민진, 앞의 논문, 148면 참조).

321) 최희경, 앞의 논문, 77면; 김민진, 위의 논문, 148면; 백창제, 앞의 논문, 21-22면.

322) 독립지출은 후보자와의 협의 절차 없이 이루어지는 선거비용의 지출을 의미한다. 이는 주로 특정 후보자의 당선, 낙선 등을 위해 후보자와 사전 협의 없이 지출하는 비용을 의미한다(김선화, “미국 정치자금규제의 현황과 헌법적 쟁점”, 「세계헌법연구」 제15권 제2호, 국제헌법학회 한국학회, 2009, 157면 주) 7. 이와 반대개념으로 협의된 지출 내지 협의 지출(Coordinated expenditure)도 있다. 이에 관하여는 최희경, 위의 논문, 85면 및 주) 67 참조.

323) 백창제, 앞의 논문, 22면; 김민진, 앞의 논문, 149면; 서정건/최은정, 앞의 논문, 95면.

324) 최혜령, “미국선거자금규제의 무력화”, 「사회과학연구」 제28집 제4호, 경성대학교 사회과학연구소, 2012.

년 엔론사의 파산 직후 언론에 공개된 대규모 소프트머니 제공 사건이다.³²⁵⁾ 이러한 소프트머니와 관련된 각종 사건과 스캔들이 폭로되고 선거(정치)자금 개혁에 대한 논의가 비등해지면서, 2002년 “매케인-파인골드 법안”이라 불리는 「초당적 선거운동개혁법」(Bipartisan Campaign Reform Act: BCRA)이 제정되기에 이르렀다.³²⁶⁾ 이 법안의 주된 내용은 연방선거에서 소프트머니의 모금과 지출을 전면 금지하고, 기업과 노동조합의 이슈지지 광고에 자금을 출연할 수 없도록 한 것이다.³²⁷⁾ 이와 관련하여 더욱 상세한 내용([표20] 「초당적 선거운동개혁법」의 주요내용)은 다음과 같다.

[표20] 2002년 「초당적 선거운동개혁법안」(BCRA)의 주요내용

- 5개의 부분(Section)으로 구성되고 총 37개의 조항이 FECA에 추가된 형태
- 연방 단위의 선거(대통령 선거 및 연방의회 선거)에만 적용되고 주 단위 선거와 지역에는 적용되지 않음
- 정당의 주별위원회나 지역위원회가 모금한 소프트머니의 연방 단위의 선거후보자를 지지 또는 반대하는 용도로 사용할 수 없도록 함³²⁸⁾
- 정당의 전국위원회에 의한 소프트머니 모집 지시 및 지출 금지(BCRA 제101조)
- 기업과 노조의 이슈 광고에 대한 직접적인 자금 지원 금지(BCRA 제203조)
 - 본 선거 60일전 혹은 예비선거 30일 전에 모든 방송 수단을 통하여 송출되는 선거광고를 “선거운동방송”(electioneering communication)으로 규정하여 기업과 노동조합의 예외적인 경우(투표독려활동)가 아니고서는 일반 재정으로 선거운동 방송에 사용할 수 없도록 함³²⁹⁾
- 선거운동방송에 일정 금액 이상 출연한 자의 공개(BCRA 제201조)
 - 연간 1만 달러 이상 선거운동방송광고를 만들고 방송하는데 제공하는 자는 24시간 이내에 개인 혹은 단체의 이름과 주소, 기부하는 액수를 연방선거관리위원회(FEC)에 보고하여야 함³³⁰⁾
- 하드머니의 제한
 - 개인 기부 상한선: 2,000 \$(후보자) / 25,000 \$(정당)
 - PAC의 기부 상한선: 5,000 \$(후보자) / 15,000 \$(정당)

3) 선거자금 규제에 대한 미국 연방대법원의 입장

선거자금 규제에 대한 미국 연방대법원의 판례는 연방의회에서 제정한 선거자금 규제

166면.

325) 이에 대한 상세는 최혜령, 앞의 논문, 166면; 백창재, 앞의 논문, 43면 참조.

326) 이 법안은 상원에서 통과된 법안이며 하원에서는 유사한 내용의 “셰이즈-미헨 법안”이 상정되었다. 이들 법안의 상세한 내용에 대해서는 김민진, 앞의 논문, 163면 <표8> 상·하원 선거자금개혁법안 비교 참조.

327) 김민진, 위의 논문, 163면; 임성희, 앞의 논문, 49면 이하 참조.

328) Federal Election Campaign Act § 442 2 USC § 442 (i)(f); 최혜령, 앞의 논문, 169면 재인용.

329) BCRA 제101조와 제203조는 전자를 통해 정당이 소프트머니를 모금하는 것을 금지하여 일차적인 차단 작용을 하고 후자를 통해 소프트머니의 주 사용처를 봉쇄하는 것으로 기업과 노조의 정당에 대한 정치적 영향력을 감소시키게 된다. 종국적으로 이들 규정은 선거결과를 좌우하는 부유한 개인이나 기업, 노조가 이슈광고에 자금을 제공하는 것을 봉쇄한 규정이다(최혜령, 위의 논문, 170면).

330) Federal Election Campaign Act § 434 2 USC § 434 (f)(1),(2); 최혜령, 앞의 논문, 169면 재인용.

입법에 대한 사법부 판단의 역사라 할 수 있다. 우선 1971년 「연방선거운동법」 제정 이후 보다 강화된 내용의 선거자금 규제를 포함하는 1974년 개정된 「연방선거운동법」에 대해 미국 연방대법원은 1976년 1월 30일 *Buckely v. Valeo* 판결³³¹⁾에서 자신의 입장을 밝혔다. 동 판결의 주요내용은 다음 [표21]와 같다.

[표21] *Buckely v. Valeo* 판결(1976)의 주요내용

선거자금의 지출은 표현의 한 형식으로 선거비용 지출 제한은 토의되는 쟁점의 수, 논의의 깊이, 전달될 수 있는 대중의 수를 제한함으로써 필연적으로 표현의 양을 감소시키며, 이는 오늘날 대중사회에서 모든 의사전달수단이 금전의 지출을 필요로 하기 때문이다.³³²⁾

○ 기부와 지출의 제한을 개념적으로 구분하여 기부 제한은 표현에 직접적 영향을 끼치지 않으나, 지출 제한의 경우 정치적 표현의 양과 다양성에 대한 단순한 이론적 규제가 아니라 실질적 제한을 가하는 것으로 볼 수 있다.³³³⁾

○ 기부규제에 대한 합헌성 근거로 개별 기부자가 유발하는 부패 혹은 부패의 외관 (corruption or the appearance of corruption)의 방지는 기부 제한을 정당화할 근거가 된다.³³⁴⁾

○ 개인이나 단체와 독립된 지출은 후보자와 연계되어 있지 않으므로 부패 혹은 부패의 외관을 대가로 한 위험이 존재하지 않으며³³⁵⁾ 선거 비용의 축소는 후보자의 선거비용 지출 제한을 정당화할 수 있는 근거가 되지 못하므로, 수정헌법 제1조에 비추어 볼 때 헌법적으로 정당화될 수 없다.³³⁶⁾

○ 법률상 공개요건 및 대통령선거에 있어서 공적자금 지원조항에 대하여는 합헌으로 판단

■ 공개요건: 실질적 부패를 저지하고 부패의 외관을 방지할 수 있으며 기부 제한을 집행하기 위한 중요한 정보 제공³³⁷⁾

■ 공적자금 지원조항: 선거운동과 결부된 수정헌법 제1조가 보호하는 표현의 자유를 강화하고 공적 논의와 선거과정에서의 참여 등을 위해 공적 자금을 사용하는 것으로 봄³³⁸⁾

○ 지출 제한을 제외한 대부분의 선거자금 규제에 대하여는 합헌으로 판단

331) 424 U.S 1 (1976). 동 결정에 대한 선행연구로 임성희, 앞의 논문, 44면 이하; 최희경, 앞의 논문, 77면 이하; 최혜령, 위의 논문, 172면; 서정건/최은정, 앞의 논문, 93면 이하; 김재선, “미국 연방선거법상 기업의 정치적 독립지출 허용의 의미와 시사점 - Citizens United v. FEC 판례를 중심으로-”, 『외법논집』 제36권 제1호, 2012, 43면 이하 참조.

332) 424 U.S. at 14.

333) *Id.* at 19. 이러한 미국 연방대법원의 기부와 지출의 이분법적 접근에 대한 비판으로는 최희경, 앞의 논문, 83면; 임성희, 앞의 논문, 46면 이하 참조.

334) *Id.* at 26. 특히 개인의 정당 또는 후보자에 대한 기부금 제한은 정치적 의사전달에 대한 직접적인 영향력을 주지 않는 것으로 보았다. 그 이유는 기부를 통해 나타나는 지지에 대한 상징적 표현으로서 후보자와 쟁점을 논의할 기부자의 자유를 제한하는 것으로 볼 수 없기 때문이다(*Id.* at 19-20).

335) *Id.* at 47.

336) *Id.* at 57.

337) *Id.* at 67.

338) 424 U.S. at 92-93.

2002년 「초당적 선거운동개혁법」에 대한 미국 연방대법원의 판단과 관련된 주요한 판결로 *McConnell v. Federal Election Commission* (2003)³³⁹⁾와 *Citizens United v. Federal Election Commission* (2010)³⁴⁰⁾이다. *McConnell v. Federal Election Commission* 판결에서는 실제로 「초당적 선거운동개혁법」(BCRA)의 대부분 규정이 위헌심판의 대상이 되었다. 미국 연방대법원은 연성자금(소프트머니)의 규제와 관련하여, 정당의 전국위원회에 의한 연성자금의 모집과 지출을 금지하는 것은 부패 혹은 부패의 외관 방지를 위한 것으로 볼 수 있으며, 선거운동 방송광고와 관련된 규제의 과잉성을 인정하지 않았다.³⁴¹⁾ 이로 인해 2002년 「초당적 선거운동개혁법」(BCRA)은 연성자금 금지 및 이슈지지 광고에 대한 규제 모두 합헌 결정을 받게 되었다.³⁴²⁾ 이어 2010년에 내려진 *Citizens United v. Federal Election Commission* 판결에서는 *McConnell v. Federal Election Commission* 판결과 정반대의 결론이 내려졌다. 동 사건은 2008년 당시 대선 후보였던 힐러리를 비판하는 내용의 방송이 발단원인이 되었다.³⁴³⁾ 이 결정에서 미국 연방대법원은 기업과 노조의 이슈광고에 대한 직접적인 자금 지원 금지(BCRA 제203조)가 수정헌법 제1조에 위반된다고 판시하였다. 이 결정으로 인해 기업과 노조의 소프트머니를 통한 정치광고에 대한 지출행위의 규제가 완전히 해제되었다. 다만, 기업과 노조의 기부한도 규제 조항 및 공개요건에 관한 규정은 합헌으로 유지되었다.³⁴⁴⁾

4) 소결

전체적인 선거(정치)자금 규제라는 거시적 관점에서 주요한 선거(정치)자금 규제와 관련된 법규범과 이들 법규범에 대한 미국 연방대법원의 사법적 판단을 검토해 보았다. 선거운동경비로 볼 수 있는 선거자금에 대한 국고보조 내지 공적 자금 지원이 주된 선거자금의 조달 수단이 아니기 때문에, 미국의 선거(정치)자금의 규제는 지출과 기부제한 그리고 공개요건을 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 법적 규제에 대해 미국 연방대법원은 사법심사를 통해 지속적으로 판단해 왔다. 다만, 미국 연방대법원은 수정헌법 제1조에 기초하여 연방선거자금 지출 제한과 관련하여 승자독식의 선거제도, 후보자 개인 중심의 선거운동 및 선거운동에 있어서 정당의 상대적인 역할 미약 등으로 특징되는 미국의 선거문화에 기인하는바 크다.³⁴⁵⁾ 정당활동이 선거운동에 집중되어 있고, 후보자 개인이 선

339) 540 U.S. 93(2003). 동 판결에 대한 선행 연구로는 최혜령, 앞의 논문, 174-175면; 임성희, 앞의 논문, 49-52면 참조.

340) 558 U.S. 310(2010). 동 결정에 대한 선행 연구로는 최혜령, 위의 논문, 176-177면; 임성희, 위의 논문, 52-53면; 서정건/최은정, 앞의 논문, 103-105면 참조.

341) 그러나 2007년 *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life*(2007) 결정에서 '문제된 선거운동에 대한 초당적 선거운동개혁법 규정이 Wisconsin Right TV 정치광고에 적용되는 한 위헌'으로 판례변경이 이루어지게 되었다(임성희, 위의 논문, 52면).

342) 백창재, 앞의 논문, 44면.

343) 서정건/최은정, 앞의 논문, 103면; 임성희, 앞의 논문, 52면.

344) 최희경, 앞의 논문, 87-88면; 서정건/최은정, 위의 논문, 105면.

345) 미국 연방대법원의 이러한 입장에 대해서 표현의 자유가 아니라 정당활동의 자유라는 측면에서 기본권적 포섭을 할 필요성 있음을 지적하는 견해가 있다(김선화, 앞의 논문, 173면 참조).

거자금의 재원을 스스로 확보해야 하는 구조 하에서 선거비용의 지출은 선거운동의 중요한 내용으로 볼 수밖에 없다. 따라서 선거자금의 기부 제한보다 선거비용의 지출 제한은 적어도 미국의 정치문화적 환경 속에서 합헌성 담보가 쉽지 않다. 우리나라의 경우, 헌법재판소는 지속적으로 선거의 공정성을 전반적으로 강조하고 선거운동의 자유 보장보다 선거의 공정성을 우선하는 경향이 있다는 점을 고려하면, 선거비용 제한과 관련된 헌법재판소의 완고한 입장은 변화되지 않을 가능성이 높다.

(3) 미국 정당에 대한 선거자금 국고보조제도

1) 개관

미국에서의 선거자금에 대한 국고보조(공적자금의 지급 내지 보조)는 1970년대의 「연방선거운동법」(FECA)에서부터 시작된다. 물론 그 이전인 1966년에 최초로 대통령선거에 공공자금의 보조를 규정하는 「대통령선거운동기금법」이 제정³⁴⁶⁾되기도 하였으나, 실질적인 시초는 「연방선거운동법」으로 볼 수 있다. 우리나라 「정치자금법」에 의하면, 정당의 운영자금에 대한 국고보조금 지급대상은 후보자가 아니라, 정당이다. 또한 선거비용에 대한 보전은 정당이 아닌 개별 선거의 후보자에게 이루어진다. 그러나 미국에서의 선거자금에 대한 공적 자금의 지원 내지 국고보조는 국가가 후보자에게 직접 선거운동 비용을 제공한다.³⁴⁷⁾ 결국 미국의 경우, 우리나라 헌법에 규정된 정당운영자금과 선거비용을 포함한 선거공영제는 실시되지 않고 있다. 선거운동경비에 국한된 공적 자금 내지 국고보조는 주 차원의 주의회의원선거 및 주지사 선거 후보자에게 다양한 방식으로 마련된 재원을 통해 보조금 지급이 이루어지고 있으며, 연방 차원에서는 대통령선거 후보자에게만 후보자 본인이 신청할 경우, 선거보조금이 지급된다.³⁴⁸⁾ 이 경우 후보자는 선거경비 지출에 있어서 제한을 수용해야 한다.³⁴⁹⁾

2) 내용

① 연방대통령선거에서 선거보조금 제도

연방대통령선거에 있어서 선거보조금 지급을 통한 선거공영제는 1974년 「연방선거운동법」(FECA) 개정 이후에 실시되었다. 미국의 대통령선거는 2번의 선거(예비선거 및 본 선거)와 한 번의 전당대회로 이루어지는데, 이들 세 종류의 선거경비를 위한 보조금이 후보자에게 지급된다.³⁵⁰⁾ 대통령선거에서 지급되는 선거보조금을 지급받기 위해서는 직전

346) 서정건/최은정, 위의 논문, 90면.

347) 박상철 외 3인, “선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구”, 한국정치법학연구소 「중앙선거관리위원회 연구용역보고서」, 중앙선거관리위원회, 2018, 55면 각주) 54 참조.

348) 김정곤, 앞의 논문, 47면. 대통령선거의 후보자에 대한 선거운동을 위한 보조금 지급이 선거공영제의 일환으로 볼 수 있다(박상철 외 3인, 위의 글, 54면).

349) 박상철 외 3인, 위의 글, 55면; 김민전, 앞의 논문, 152면.

350) 김민전, 위의 논문, 151면; 선거연수원, “각국의 정당·정치자금제도 비교연구 -미국·영국·프랑스·독일·스웨덴·노르웨이·호주·일본-”, 선거연수원, 2018, 157면. 그밖에 「연방선거운동법」 제26편 제95장 참조.

대통령선거에서 그 정당의 대통령후보자가 총 투표수의 25% 이상을 획득한 정당의 후보자이거나 10개 이상의 주에서 투표용지에 후보자로 등재된 사람이어야 한다.³⁵¹⁾ 본 선거의 경우 선거자금 전체를 그리고 예비선거에 있어서는 선거자금액 중 일부에 대해 보조해 주는 매칭펀드 방식을 실시하고 있다.³⁵²⁾ 본 선거에서 선거보조금을 지급받은 대통령 선거 후보자는 선거비용의 지출한도(20,000,000 \$)를 준수해야 하며, 이는 예비선거에서도 지출한도를 준수해야 한다.³⁵³⁾ 또한 다른 사람으로부터 기부금을 받아서는 안되며 개인 자산(친척 자산 포함)은 50,000 \$ 이상 지출하지 못한다.

[표22] 연방선거 후보자에 대한 지출한도

	예비선거 후보자	본선거	
		주요 정당 후보자	군소정당/신생정당 후보자
전국단위 지출한도	\$10mil. + COLA	\$20mil. + COLA	\$20mil. + COLA
주단위 지출한도	‘\$200mil.+COLA’와 ‘\$0.16×주정주 VAP’ 중 더 큰 것	—	—
예외적으로 허용되는 모금한도	전국단위 지출한도의 20%	적용 불가	전국단위 지출한도의 20%
후보자가 수령가능한 보조금 최대치	전국단위 지출한도의 50%	전국단위 지출한도	각 후보자의 득표율에 따른 전국단위 지출한도 비율
소속 후보자를 위한 전국정당 지출한도	적용 불가	\$0.02×VAP of U.S.+COLA	\$0.02×VAP of U.S.+COLA
후보자 사적자금 지출 한도	\$50,000	\$50,000	\$50,000

◆ COLA(Cost Of Living Adjustment): 생계비 조정 / VAP(Voting Age Population): 유권자수

* 출처: “각국의 정당·정치자금제도 비교연구 -미국·영국·프랑스·독일·스웨덴·노르웨이·호주·일본-”, 선거연수원, 2018, 158면 재인용.

② 주 차원 선거에서의 선거보조금 제도

대통령선거에 있어서 선거보조금 제도는 주 차원에서도 시행되는 곳이 있다. 주 단위에서 선거보조금 제도가 운영되는 방식은 크게 “공명선거펀드 제도”와 “매칭펀드 제도”로 나누어진다.³⁵⁴⁾ 공명선거펀드는 선거관련 자금을 공적으로 마련하고 선거자금을 제공

351) 선거연수원, 위의 글, 157면.

352) 김민진, 앞의 논문, 148면.

353) 예비선거의 지출한도는 10,000,000 \$이며 주별로 제한을 받는다(박상철 외 3인, 앞의 글, 55면 주. 55 참조; 김민진, 앞의 논문, 151면).

354) 박상철 외 3인, 위의 글, 55면.

하는 프로그램이며, 매칭펀드는 후보자가 정치자금을 모금한 것에 비례하여 일정한 공적 자금을 지원하는 제도를 말한다. 메인 주, 애리조나 주, 코네티컷 주에서는 ‘공명선거펀드 제도’를 실시하고 있고, 하와이, 메릴랜드, 메사추세츠, 미시간 등에서는 ‘매칭펀드 제도’를 운용하고 있다.³⁵⁵⁾ 한편 각 주 정부는 이러한 선거비용에 대한 보조금 재원을 다양한 방법으로 확보하고 있다. 예를 들면, 예산전용, 소득세나 재산세의 체크-오프, 소득세 에드-온, 기부금, 로비스트와 후보자의 각종 서류 수수료, 법인의 각종 서류 수수료, 선거법 위반 벌금 및 과태료 등이 있는데, 이 중에서 소득세 체크-오프와 에드-온 및 예산이 전체 보조금 재원 중 상당한 비중을 차지하고 있다.³⁵⁶⁾

(4) 소결

미국의 국고보조 제도는 한국이나 독일에 비해 국고보조의 범위가 좁고 후보자 개인 또는 정당 스스로가 부담하거나 조달해야 한다는 것을 원칙으로 법제도화되었다. 물론 이로 인해 미국의 선거는 ‘돈 선거’라는 오명을 듣기도 한다. 미국의 국고보조의 대상과 범위는 정당활동에 대한 국고보조뿐만 아니라 선거비용에 대한 국고보조를 하지 않는 영국에 비해 국고보조의 범위가 넓다고 할 수 있다. 따라서 국고보조의 범위와 대상을 기준으로 하면 독일과 한국 > 미국 > 영국 순이라 할 수 있다.³⁵⁷⁾ 결국 미국의 제한적인 국고보조 제도는 미국의 정치상황 및 사회문화의 산물이므로, 다양한 평가가 가능하다.

미국의 선거(정치)자금 규제에 대한 시대적 변화와 미국 연방대법원 판례 및 국고보조 제도에 대한 내용을 살펴보았다. 개별 국가마다 유구한 역사와 전통 속에서 다양한 모습을 간직하고 있듯이 정치문화 내지 선거문화 또한 다양하다. 미국의 정당정치와 선거문화는 정당 중심이 아닌 후보자 중심으로 이루어지며, 선거공영제의 미비는 선거를 선거 후보자 개인의 재력과 능력에 좌우되게 만들었다.

355) 박상철 외 3인, 앞의 글, 55면; 이외에 김정곤, 앞의 논문, 47-48면 참조.

356) 김정곤, 위의 논문, 45면. 소득세 체크-오프는 납세자들이 세금을 납부할 때 납세액의 특정 금액을 보조금의 재원으로 지정할 수 있도록 해주는 것이며 소득세 에드-온은 납세자 소득공제서류를 제출할 때에 환급금의 일부를 선거보조금의 재원으로 기부하는 것이기 때문에 일종의 납세액에 대한 추가적인 세금 납부를 의미한다.

357) 이러한 국고보조의 대상과 범위에서 발생하는 차이를 기초로 정당의 법적 성격을 파악하고자 하는 견해가 존재한다(김민진, 앞의 논문, 164면). 이에 따르면 국고보조의 범위가 클수록 정당을 국가기관에 가깝게 본다는 것으로 이해할 수 있다고 한다. 그러나 정치자금과 선거자금에 대한 국고보조는 어디까지나 대의제 민주주의 국가체제에서 정당이 가지는 고유한 기능과 역할에 착안하여 그러한 기능과 역할을 정당히 잘 수행하도록 하기 위한 국가적 재정지원체제이지 국고보조를 위해 정치적 사적 결사체로서 정당이 가지는 기본적 특성을 무시하고 단지 국고보조가 많이 이루어진다는 이유만으로 국가기관으로 본다고 결론짓는 것은 적당하지 않다.

3. 일본의 국고보조금제도

(1) 일본의 정당과 선거

일본에는 다양한 정당들이 존재한다. 입헌민주당(보수진보), 자유민주당(보수), 공명당(중도), 사회민주당(진보), 일본공산당(혁신), 보수당, 자유당, 신사회당, 일본노동당, 사회주의노동당, 자유연합, 희망의당, 유신당 등이다.

2017년 10월 일본 제48회 중의원 선거는 지난 선거에 비하여 의원 의석이 10석 감소한 총 465석(소선거구 289명, 비례대표 176명)이다. 여러 정당이 연합하여 정권을 창출할 수 있는 일본 의원내각제의 특성상 현재는 자민당과 공명당 연합정부를 형성하고 있다. 자민당이 확보한 의석은 284석으로 과반수 233석을 넘었지만, 공명당 의석 29석과 합하여 연합정부를 구성하고 있다. 자민당과 공명당의 연합정부 의석은 개헌의석인 전체 3분의 2인 310석을 넘는 313석에 달한다.³⁵⁸⁾

2019년 7월 일본 참의원 선거가 실시되었다. 참의원은 일본 국회의 상원에 해당된다. 중의원 선거가 정권선택을 위한 성격을 가진다고 보면, 참의원 선거는 정권에 대한 중간 평가 성격이 강하다. 참의원 임기는 6년이며 3년마다 1/2이 교체된다. 2018년 선거법 개정을 통해 참의원 의석수는 총 245석이 되었다. 2019년 7월 참의원 선거에서 124석을 선출했다. 2022년 참의원 통상선거에서 3석이 더 증원되어 총의석수는 248석이 되었다.³⁵⁹⁾

이번 참의원 선거의 최대 쟁점은 자유민주당(자민당) 등 개헌 찬성세력들이 개헌 발의 선을 유지하느냐의 여부였다. 선거 대상 124석 가운데 자민당 57석과 공명당 14석을 얻어 여당이 71석을 확보해 과반은 넘었으나, 개헌 발의선인 3분의 2 의석 확보에는 실패했다.

(2) 일본의 「공직선거법」과 「정치자금규정법」

정치자금과 선거운동 비용에 관하여는 2개의 법령에 의해 규율되고 있다. 하나는 1948년 제정된 「정치자금규정법」과 다른 하나는 1950년 제정된 「공직선거법」이다. 「정치자금규정법」은 정치헌금과 선거비용 지출을 규제하는 법률이고, 「공직선거법」은 정당의 회계와 보고, 후보자 및 그 정당의 선거비용 지출에 대한 공표 등 선거활동을 규율하고 있다.

1993년 8월 7개의 연립정부를 구성한 호소가와 모리히로(細川護熙) 수상은 1994년 11월 21일 부속법령을 통과시켜 정치개혁법을 발효시켰다. 여기에는 개정 「공직선거법」, 개정 「정치자금규정법」, 「정당에 대한 재정지원에 관한 법률」 등이 포함되었다.

일본의 정치자금 조달방법은 당비, 정치단체를 통한 후원금, 국고보조금으로 구성되어 있다. 전통적인 일본의 정치자금 관행을 보면 공산당, 사회당, 공명당은 정치자금을 조직적이고 안정적으로 조달해 왔지만, 자민당은 몇몇 유력 의원의 자금동원력과 조직력에

358) <https://namu.wiki/w/%EC%A0%9C48%ED%9A%8C%20%EC%9D%BC%EB%B3%B8%20%EC%A4%91%EC%9D%98%EC%9B%90%20%EC%B4%9D%EC%84%A0%EA%B1%B0> (나무위키)

359) <https://redcat.tistory.com/971> (NewsDay 2019.07.29.)

기대어 왔다. 특히 전후 약 40년간 사실상 1당을 지배해 온 자민당과 자민당의 유력의원들은 정치자금을 거의 전적으로 기업에 의존해 왔다. 1970년대 후반에 일본기업들은 1년에 약 90억 엔을 자민당에 기부한 것으로 「정치자금규정법」 보고서에 나타나 있다. 이는 실제 액수에 비하면 일부분에 불과하다. 또한 기업이 자민당에 기부한 것보다 3~4배의 액수가 자민당의 계파 지도자들에게 흘러 들어간 것으로 알려지고 있다.³⁶⁰⁾

그러나 일본정치의 근간을 뒤흔드는 연이은 부패 스캔들로 인해 일본은 정치개혁에 시동을 걸게 되었다.³⁶¹⁾ 선거제도의 변경은 물론, 정치자금제도 역시 적지 않은 변화를 겪게 되었다. 특히 정치자금의 모금방법과 내용, 금지와 제한 및 처벌에 관한 규제방법 등을 법제화함으로써 정치자금의 조달과 지출을 투명화해 정치부패를 근절하려고 하였다. 즉, 정치자금에 관한 일반법인 「정치자금규정법」에서 정치단체를 통한 기부금 모금을 규정하고, 선거운동에 관련한 정치자금에 대해서는 「공직선거법」에서 규정하고, 정당의 국고보조에 대하여는 「정당조성법」에서 규정하였다. 다만 기부 상한액이 대체로 높게 설정되어 있으며 사실상 제도의 맹점을 이용한 기업 기부의 비율이 여전히 높아 부패방지과 투명성 확보에 큰 실효를 거두지는 못하고 있다는 평가도 있다.³⁶²⁾

정당조성법안 심의과정에서 공산당을 제외한 여당과 야당은 정당조성의 기본 골격에는 합의했지만, 정당교부금의 상한액을 규정하지 않았다. 1993년 10월 13일~14일 본회의 심의 후 11월에는 연립여당과 자민당 간의 교섭이 진행되었다. 정당조성에 관한 구체적인 내용으로서 교부금은 개인 1인당 250엔으로 낮추고, 보고에 필요한 지출금액은 1건당 5만엔 미만으로 상향 조정하여 1993년 11월 18일 중의원 본회의를 통과하였다. 그러나 1994년 1월 21일 참의원 본회의에서 법안이 부결되었다. 이에 호소카와 총리와 고노 총재 간의 회담을 통해 10개 항목의 합의가 이루어졌다. 이 합의 중 정당조성에 관한 사항으로는 정당조성 대상 정당의 요건을 득표율 3%에서 2%로 완화하였고, 각 정당에 대한 정당조성의 상한선을 전년도 수입액의 40%로 하였다. 이 합의에 따라 1994년 1월 29일 양원협의회에서 가결되고 1994년 2월 4일 법률 제5호로 공포되었다.³⁶³⁾

1994년 2월 4일 공포된 「정당조성법」은 파벌정치와 부정부패를 척결하기 위해 국가가 직접 정당에 교부금을 지원하고, 정치자금 관련 규제를 강화하는 것을 주된 내용으로 삼고 있다. 「정당조성법」의 제1조(목적)에서는 “의회 민주정치에 있어서 정당 기능의 중요성에 비추어 국가가 정당에 대해 정당교부금을 조성하고 지원하는 것으로, 정당교부금이 필요한 정당의 요건, 정당의 신고 기타 정당교부금 지급에 관한 절차를 규정하고, 사용보고 등 기타 필요한 조치를 강구함으로써 정당의 정치활동의 건전한 발전을 촉진하며 공명과 공정을 확보하여 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 일본의 경우 헌법에 정당의 지위에 관한 규정이 없기 때문에 정당은 결사의 자

360) 고문현, “정치자금에 대한 비교분석”, 「토지공법연구」 제61집, 2013. 5, 229면.

361) 1966년 자민당을 중심으로 한 정치적 불신사건이었던 ‘검은 안개사건’(黒い霧事件)과 1974년 일본 참의원선거에서 자민당 내 금권선거에 대한 비판 여론을 계기로 개정이 단행되었다.

362) 심지연·김민진, 「한국 정치제도의 진화경로」, 백산서당, 2006, 495-496면.

363) 강현철, “일본의 정치자금법제에 관한 연구”, 「외법논집」 제31집, 2008. 8, 23면.

유에 의해 보장되는 사적 단체(정치단체)라는 점에서 이러한 정당에게 정당교부금 지급은 공적 성격의 측면을 강조하는 것이다.³⁶⁴⁾

정당조성 문제는 정당조성의 상한선과 정당의 법인격 부여 문제와 맞물려 있었다. 자민당은 정당의 자립노력을 촉구한다는 점에서 정당조성의 상한액이 필요하고, 정당의 법인격을 부여하고 정당의 재산 관리를 위해 정당의 권리능력을 인정해야 한다고 주장하였다. 반면, 여당은 정당조성의 상한액 설정이 새로운 정당에 불리하고, 정당의 법인격 부여가 국가의 정당에의 개입을 초래할 수 있다고 주장하였다. 합의 끝에 정당교부금의 상한선은 정당의 전년도 수입액의 2/3로 정하였고, 전년도 수입액 산정시에는 정당교부금, 차입금, 중복계상분, 이월금을 제외하는 것으로 하였다. 결국 「정당교부금의 지급을 받는 정당 등에 대한 법인격 부여에 관한 법률」의 개정을 거쳐 「정당조성법」은 1995년 1월 1일부터 시행되었다.³⁶⁵⁾

(3) 정당교부금의 배분

정당교부금 배분을 구체적으로 살펴보면, 교부금을 받을 수 있는 대상은 ① 중의원의원 또는 참의원의원 5인 이상을 갖고 있는 정당 또는 ② 최근 실시된 중의원 총선거(총선)의 소선거구 선출 의원선거 또는 비례대표 선출 의원선거 또는 최근에 실시된 참의원 통상선거(보통선거) 또는 당해 보통선거에 바로 인접한 열린 보통선거의 비례대표 선출 의원선거 또는 선거구 선출 의원선거에서 해당 정치단체의 득표수를 당해 선거에서 유효투표 총수의 100분의 2 이상인 정치단체이어야 한다(「정당조성법」 제2조). 그리고 정당에 대한 교부금 총액은 국민 1인당 연간 250엔 기준으로, 기준일에 바로 인접한 관보에 공시된 인구수를 곱하여 산출한다(법 제7조). 교부금은 의원수와 득표수 비율에 따라 배분되는데, 정당교부금 총액의 2분의 1은 의원수 비율, 남은 2분의 1은 득표수 비율에 따라 계산하고 그 합산액이 최종 교부하는 금액이 된다(법 제8조). 교부금 산정방법은 [표 23]에서 설명하고 있다.

[표23] 일본의 정당교부금 산정방법³⁶⁶⁾

구 분			정당 교부금액 산식
의원수 비율 (국고보조금 총액의 1/2)			의원수 비율(1/2) × 각 정당 국회의원 수 / 신청 정당 소속 국회의원 수 합계
득표수 비율 (국고보조금 총액의 1/2)	중의원 총선거 (직전)	소선거구	득표수 비율(1/2) × 1/4 × 득표율 합계
		비례대표	득표수 비율(1/2) × 1/4 × 득표율 합계
	참의원 통상선거 (직전, 전전번)	선거구	득표수 비율 (1/2) × 1/4 × 득표율 합계 평균(직전, 전전번)
		비례대표	득표수 비율(1/2) × 1/4 × 득표율 합계 평

364) 강현철, “일본의 정치자금법제에 관한 연구”, 「외법논집」 제31집, 2008. 8. 25면.

365) 강현철, “일본의 정치자금법제에 관한 연구”, 「외법논집」 제31집, 2008. 8. 23-24면.

366) 고선규, “일본의 정당조성금제도와 정당정치 변화”, 「일본학보」 제82집, 2010. 2. 194면.

			균 (직전, 전전번)
--	--	--	-------------

위 산식에 따라 산정된 교부금은 연 4회로 나누어(4월, 7월, 10월, 12월) 각 정당으로부터 교부금 청구를 바탕으로 교부된다. 교부금의 청구기한은 원칙적으로 각각 지급되는 달의 10일까지이고 교부금 지급은 20일에 교부된다. 각 지급 월의 교부금액은 다음과 같다. 4월분은 전체 산정금액의 1/4, 7월분은 잔액의 1/3이 지급된다. 그리고 10월분은 잔액의 1/2, 마지막으로 12월분 지급금액은 나머지 잔액이 지급된다(법 제11조). 또한 연도 중간에 중의원 총선거 또는 참의원 통상선거가 실시된 경우에는 정당 신청과 관련하여 선거 기준일을 기준으로 교부금의 재산정 절차가 이루어진다. 즉, 정당교부금은 당해 선거 기준일이 속하는 달 또는 통상선거에 관한 선거 기준일이 속하는 달까지의 월수를 곱해 얻은 금액을 12로 나누어 얻은 금액과, 해당 선거 기준일 현재에서 산정된 금액에 당해 선거 기준일이 속하는 달의 다음 달부터 그 해의 12월까지의 월수를 곱해 얻은 금액을 12로 나누어 얻은 금액과 합한 금액으로 한다(법 제19조).

교부금 총액의 절반은 의원수에 비례하여 분배하며, 나머지 절반은 중의원 및 참의원 선거의 득표율에 따라 배분된다. 정당교부금은 정당의 총수입의 상당부분을 차지한다. 매년 일본의 주요정당들은 정당교부금을 30억엔 이상 수령하는데, 이는 각 정당의 총수입의 50% 정도를 차지하고 있다.³⁶⁷⁾ 교부금을 사용하고 나면 중앙당의 회계책임자는 정당교부금에 관한 수입, 지출 현황을 밝히기 위해 「정치자금규정법」에서 규정한 회계장부와는 별도로 정당교부금에 관한 회계 장부를 준비해 교부금에 의한 지출에 관해 기재해야 한다(법 제15조 내지 제17조). 총무대신은 정당이 「정당조성법」을 위반하여 교부금을 받은 경우에는 교부금의 지급을 중지하거나 반환을 명령할 수 있다. 아직 정당교부금의 전부 또는 일부를 교부받고 있지 않은 경우에는 그 교부를 중지하며, 금액을 교부받은 경우에는 기한을 정하여 반환을 명령할 수 있다(법 제33조). 그리고 정당이나 정치단체가 거짓 기타 부정한 행위로서 정당교부금을 받은 때에는 당해 정당이나 정치단체의 임직원 또는 구성원으로서 해당 행위를 한 자에 대해 5년 이하의 징역 또는 250만 엔 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있는 등 여러 벌칙조항을 두고 있다(법 제43조 내지 제48조).

일본의 경우 교부금의 배분기준, 산정방법, 회계검사 등에서 우리나라와 유사한 점이 있다. 다만, 교부금의 지급 대상이 정당뿐만 아니라 정치단체도 가능하고, 교부금 산정방법에서 참의원 통상선거의 직전 선거와 그 이전 선거결과를 함께 반영한다는 점, 교부금의 위법 사용시 지급중지 또는 반환제도가 있다는 점 등이 우리나라와 다른 점이라 하겠다. 일본은 정치와 돈의 유착관계를 근본적으로 해결하지는 못하였지만, 교부금 제도의 도입으로 정치자금의 규모를 축소시켰으며, 교부금 형태로 제공된 정당조성금은 매년 수시보고를 의무화하고 있어 정치자금 투명화에도 일정부분 기여했다고 볼 수 있다.

367) 강현철, “일본의 정치자금법제에 관한 연구”, 「외법논집」 제31집, 2008. 8. 26면.

4. 네덜란드의 국고보조금제도

네덜란드 정당의 재정은 국가에 의해서뿐만 아니라, 민간에 의해서도 조달된다. 「정당에 대한 재정지원에 관한 법률」에 의하면, 정당은 의회 의석수에 따른 기본적인 국고보조금을 수령할 뿐만 아니라, 당원수에 따른 국고보조금을 지원받는다. 그러나 다른 국가와 비교하면, 국가로부터 상대적으로 적은 금액을 받는다.

(1) 정당 자체 재정

전통적으로 네덜란드 정당은 거의 대부분 당원의 회비로 재정을 조달했다. 이러한 전통은 1960년대 변화되었다. 세계관에 따른 국가와 사회 간 분리, 사회분화현상(verzui'ling)에 의해 당원 수가 감소했다. 그럼에도 불구하고 네덜란드 정당의 당비는 정당 수입의 절반 가량을 차지한다. 그렇지 않은 경우에도 일반적으로 정당 수입의 약 1/4을 차지한다. 예외적으로 사회주의당은 수입의 절반이 '정당세'에서 충당된다.³⁶⁸⁾

당대표들은 정당 재정부에 정당세 내지 급여공제(partijbelasting 또는 salarisafdracht)를 통해 정당 재정을 충당한다. 정당세 내지 급여공제는 국가의회, 지방의회 또는 시의회 당대표들의 소득의 약 10%에 해당된다. 법자유주의당과 기독교민주당은 공식적으로 이러한 당부담금을 요구하지 않으며, 정당세는 전체 수입의 1% 정도를 차지한다. 상당히 극단적인 경우로서 사회주의당 당대표들은 자신들의 수입 전체를 정당에 기부한다. 그 대신 사회주의당 대표들은 정당으로부터 적절한 급여를 받는다.³⁶⁹⁾

(2) 기부금

정당에 대한 개인의 기부는 이해관계의 상충이 의심되기 때문에 회의적으로 보여질 수 있다. 1999년부터 네덜란드에서는 개인에 의한 기부가 아닌 다른 주체(기업)에 의해 4,537,800유로가 정당에 기부되었다고 공시되었다. 예를 들어, 기업은 법자유주의당과 기독교민주당에게 전당대회와 교육 분야에 후원한다.³⁷⁰⁾ 기부금의 상한이 없으므로 무제한으로 기부할 수 있다. 그러나 특별히 공익적이라고 인정될 경우에만 정당에의 기부금은 세금 공제된다.³⁷¹⁾

정치학자 게릿 보어만(Gerrit Voerman)은 2011년 3월 법인의 기부금을 공개해야 하지만, 기부자는 익명을 유지할 수 있어야 한다고 주장했다. 기부금의 출처를 밝히는 것으로 충분하고, 사인(私人)의 기부의 경우, 그 사인의 익명성을 보장해 주어야 한다는 것이다. 게릿 보어만(Gerrit Voerman)은 약 1,000유로 이상의 기준액부터 실명공개 의무를 부과하고,

368) Parlement.com, unter Partijen/Partijvorming/Partijenfinanciering

369) Parlement.com, unter Partijen/Partijvorming/Partijenfinanciering

370) Parlement.com, unter Partijen/Partijvorming/Partijenfinanciering

371) Evaluatierapport over Nederland inzake 'Transparantie in de financiering van politieke partijen' (Thema II), Straßburg, 13. Juni 2008, Link über Novatv.nl (Memento des Originals vom 2. April 2015 im Internet Archive).

개인과 법인 간에 차별을 해서는 안되며, 유권자는 정당의 재정적 원천이 어디인지를 알아야 한다고 주장했다.³⁷²⁾

2009년 12월 정치 매거진 NOVA에 의하면, 우익 자유주의당 VVD가 기부금을 연간 463,954유로 수령했다고 보도했다. 기부금 2위 정당은 GroenLinks이며, 소규모 정당인 동물보호당(Partij voor de Dieren)도 84,769유로라는 거금의 기부금을 받았다. 네덜란드에서 주(州) 최대 당원수를 가진 CDA는 단지 80,884유로를 기부금으로 받았으며, 사회민주당(PvdA)는 115,491유로의 기부금을 받았다.³⁷³⁾

(3) 국가의 정당에 대한 재정지원

1971년 이래로 국가는 정당 교육과 정당 청소년단체를 지원했으며, 1999년부터는 정당 자체도 재정적으로 지원하여 왔다.³⁷⁴⁾ 최소 1,000명 이상의 당원(연간 12유로 이상 당비 납부자)이 있는 정당에게만 국가는 재정지원할 수 있다.³⁷⁵⁾ 또한 국가의 재정지원을 수령할 자격이 있는 정당은 국회 양원 중 최소 1석 이상의 의석이 있어야 한다.

유럽연합 유럽평의회 보고서에 의하면, 정당에 대한 국가의 재정지원은 중요한 역할을 한다고 기술되어 있다. 2006년 선거에서, 대부분의 정당들은 수입의 약 30~40%를 국가의 재정지원을 통해 충당했고, 2005년에는 수입의 약 40~60%를 국가의 재정지원으로 충당했다.³⁷⁶⁾ 정당은 국가로부터 연간 최대 176,580유로의 국고지원을 받을 수 있으며, 법에 명시된 목적(예를 들어, 정치 정보, 당원 모집, 교육, 선거운동)에 따라 임의로 지출할 수 있다. 또한 2006년에는 국회의원 의석당 연간 51,217유로를 국고보조금을 지급하였다. 그 밖에 정당은 당원 회비를 받는다. 전체 당원 회비는 1,933,455유로인데, 이 금액을 정당의 총 당원수로 나누어 분담한다.

정당은 추가적인 국고 지원을 받을 수 있는데, 이는 정당연구소와 청소년단체(14세에서 27세 사이의 최소 100명 이상의 회원, 연간 5유로 이상의 당비 납부)를 위해 국고지원을 신청할 수 있다. 또한 국회에서 국민을 대표하고 선거구에서 경쟁하는 정당에게 무료의 방송시간을 부여한다. 교섭단체는 의회 규칙에 따라 직원 등에 대해 재정지원을 받는다.³⁷⁷⁾ 2006년 기독교민주당(CDA)은 3,761,816유로(정당연구소로는 684,889유로, 청소년단

372) 'Ook subsidie voor partij-zonder-leden'

373) NOVA: CDA ontvangt meeste donaties (Memento des Originals vom 30. Dezember 2015 im Internet Archive)

374) Parlement.com, unter Partijen/Partijvorming/Partijenfinanciering

375) Groupe d'Etats contre la corruption: Evaluatierapport over Nederland inzake 'Transparantie in de financiering van politieke partijen' (Thema II), Straßburg, 13. Juni 2008, Link über Novatv.nl (Memento des Originals vom 2. April 2015 im Internet Archive).

376) Groupe d'Etats contre la corruption: Evaluatierapport over Nederland inzake 'Transparantie in de financiering van politieke partijen' (Thema II), Straßburg, 13. Juni 2008, Link über Novatv.nl (Memento des Originals vom 2. April 2015 im Internet Archive).

377) Groupe d'Etats contre la corruption: Evaluatierapport over Nederland inzake 'Transparantie in de financiering van politieke partijen' (Thema II), Straßburg, 13. Juni 2008, Link über Novatv.nl (Memento des Originals vom 2. April 2015 im Internet Archive).

체로는 205,540유로)의 국고지원을 받았다. 두 번째 거대정당인 사회민주당(Partij van de Arbeid)은 총 3,667,250유로의 국고지원을 받았다. 하원에 2명의 국회의원이 있는 동물보호당(Partij voor de Dieren)은 26,373유로의 국고지원을 받았다. 총 11개의 정당이 약 1,500만 유로의 국고지원을 받았다.³⁷⁸⁾ 정당이 남녀차별을 한 경우, 국고지원이 거부될 수 있다. 2010년 급진적 칼빈주의당 SGP는 여성이 정당의 당원이 될 수 없다고 규정했기 때문에 국고지원 자격을 상실했다.³⁷⁹⁾

(4) 정당에 대한 국고지원의 변화

2008년 유럽연합 유럽평의회(European Council)의 보고서에 따르면, 기업들은 정당에 대한 재정지원에 관심이 거의 없기 때문에 기업이 정당에게 의심스러운 자금 지원을 할 위험성은 낮다고 보았다. 네덜란드는 정당간 연합정부를 구성하기 때문에, 특정 정당에 기부자의 의사가 전달되기 어려운 구조이다. “실제로, 정당에 재정지원의 관행과 관련하여 스캔들이 거의 없다. 물론 현행 법률에 의거하여 정당에 대한 의심스러운 재정지원 행위를 밝혀내는 것은 매우 어려운 일이다.”³⁸⁰⁾

표현의 자유와 프라이버시권 존중이라는 네덜란드의 전통으로 인해, 정치자금 기부에 대한 법적 흠결이 상당히 크다. 최근 민주주의 국가에서 정당의 역할은 특별히 강조되고 있다. 문제는 정당의 국고지원에 관한 법률에 따른 의무가 그러한 국고지원을 받는 정당에게만 적용된다는 것이다. 예를 들어 Partij voor de Vrijheid와 같이 정당원이 없거나 너무 적기 때문에 국가로부터 재정지원을 받지 못하는 정당은 정당의 자금 출처에 관한 정보를 공개하지 않아도 된다. 따라서 네덜란드 개정 「정당에 대한 재정지원에 관한 법률」에는 이러한 사항이 고려될 것으로 보인다.³⁸¹⁾ 2009년 11월에 공포된 개정 법률에 따르면, 개인은 최대 50,000유로까지 정당에 기부할 수 있다. 정당은 4,537.80유로 이상 기부한 기부자를 공개해야 한다.³⁸²⁾

378) Groupe d'Etats contre la corruption: Evaluatierapport over Nederland inzake 'Transparantie in de financiering van politieke partijen' (Thema II), Straßburg, 13. Juni 2008, Link über Novatv.nl (Memento des Originals vom 2. April 2015 im Internet Archive).

379) Parlement.com.nl

380) Groupe d'Etats contre la corruption: Evaluatierapport over Nederland inzake 'Transparantie in de financiering van politieke partijen' (Thema II), Straßburg, 13. Juni 2008, Link über Novatv.nl (Memento des Originals vom 2. April 2015 im Internet Archive).

381) Groupe d'Etats contre la corruption: Evaluatierapport over Nederland inzake 'Transparantie in de financiering van politieke partijen' (Thema II), Straßburg, 13. Juni 2008, Link über Novatv.nl (Memento des Originals vom 2. April 2015 im Internet Archive).

382) NRC: Ter Horst

5. 스위스의 국고보조금제도

스위스에서 정당의 정치자금 조달은 2가지 측면에서 이웃 국가들과 다르다. 독일, 오스트리아, 이탈리아 및 프랑스의 경우, 정당에게 국고보조금이 지급되고 정당 재정의 투명성을 위한 법적 규율이 존재하지만, 스위스의 경우에는 국고보조금 제도가 없고, 정당 재정의 투명성 확보를 위한 법적 규율도 없다. 제네바 주와 티치노 주에만 정치 기부금 공개에 관한 법규범이 있다.³⁸³⁾ 2013년 6월과 2014년 9월에 바젤 주와 아르가우 주에서는 정당에 대한 법적 투명성에 대한 국민발안에서 주민투표 56% 찬성률로 거부되었다.³⁸⁴⁾ “스위스에서 정당에 대한 정치자금 지원에 있어서 스캔들이 발생하지 않았고, 정당에 대한 정치자금 지원은 국가 전체적으로 약 12개의 기업들이 하고 있다.”³⁸⁵⁾

스위스 민주주의 체제³⁸⁶⁾에서 스위스 정당은 자발적인 시민단체에 의한 결사체이기 때문에 공적인(국가의) 통제를 받지 않는다. 이러한 체제를 변경하려는 국회의 시도는 지금까지 스위스 연방의회에서 거의 찾아보지 못했다.³⁸⁷⁾ 그러나 게넷(Gernet)의 견해에 의하면, 오늘날 국민의 권리(국민발안, 신임투표) 행사를 위해서는 ‘돈’이 필요하다.³⁸⁸⁾ 특히 스위스의 경우, 재정적으로 강력한 이익단체와 활성화된 사회운동이 선거에서 정당을 능가하고 있다는 것이다.³⁸⁹⁾ 2017년 10월 10일 스위스 연방의회에는 정당 재정지원의 투명성 향상을 위한 국민발안이 제출되었다.³⁹⁰⁾

(1) 정당의 수입

스위스에는 정당에 대한 개인의 정치자금 지원과 선거운동을 위한 자금 지원에 대해 제한하는 법규범이 없다. 정당의 당헌이나 당규에 의하면, 정당의 재정적 수입원은 다음과 같다. ① 당원의 연간 회비, ② 기부금과 기증품, ③ 정당 물품 판매 및 서비스 제공을 통한 소득, ④ 국회 교섭단체의 기부금, ⑤ 정당에 가입한 국회의원, 판사, 시의원들의 특별 기부금 등이다.

FDP, CVP, SVP의 경우, 국회의원 후보자들에게 선거운동에 필요한 자금을 조달하기 위해 기부를 요청하는 것이 정치적 관행이다.³⁹¹⁾ “일부 정당은 상대적으로 당비 납부가

383) Parteienfinanzierung: Schweiz und Schweden im Abseits. In: Tages-Anzeiger vom 14. Juli 2011.

384) Aargauer Politiker müssen Finanzen nicht offenlegen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28. September 2014.

385) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 13.

386) Reto Wiesli, ‘Schweiz: Miliz-Mythos und unvollkommene Professionalisierung’, in: Borchert, Jens (Hrsg.): Politik als Beruf, Opladen: Leske+Budrich, 1999, S. 415 - 438.

387) Parteienfinanzierung: Schweiz und Schweden im Abseits, in: Tages-Anzeiger vom 14. Juli 2011.

388) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 197.

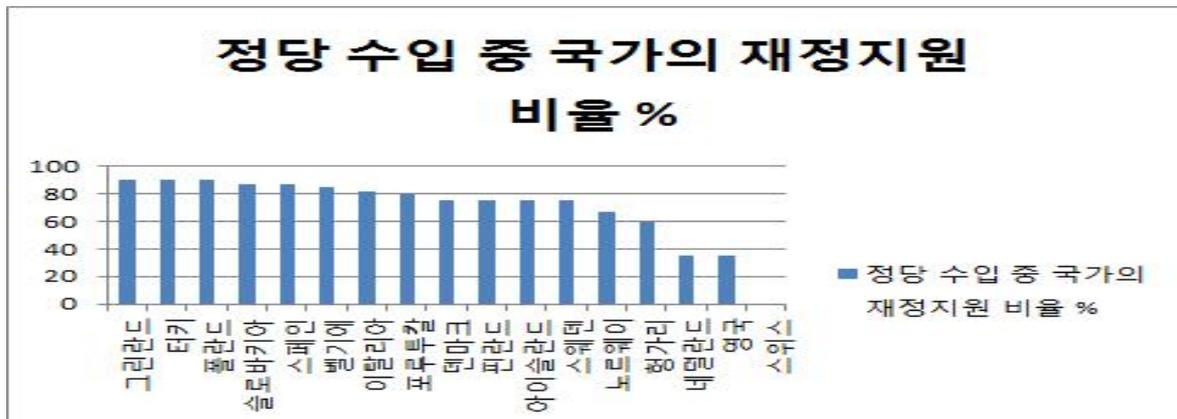
389) Andreas Ladner, Das Parteiensystem der Schweiz, in: Niedermayer, Oskar et al. (Hrsg.): Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 398.

390) Bundesrat will Parteien nicht zu Transparenz zwingen In: derbund.ch, 29. August 2018.

391) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue

저조함으로 인해 재정적으로 이익단체에 의존한다.”³⁹²⁾ 이익단체에 의한 정당의 자금 조달은 스위스에서 중요한 역할을 한다. “조직과 재력을 갖춘 이익단체는 자신들의 전문가와 네트워크를 활용하여 의사표현, 국민투표, 국민발안 등을 통해 직접적인 정치적 영향력을 행사할 수 있다.”³⁹³⁾ FDP, CVP 및 SVP의 경우, 특정한 정치자금 지원 협회 내지 재단이 정치자금을 모집한다. SP는 전문 정치자금 모금을 실시하여 매년 거의 1백만 프랑(CHF)을 모금한다.³⁹⁴⁾

[그림1] 유럽국가 정당 수입 중 국가 재정지원 비율



출처: "Third Evaluation Round 2007-2015: Evaluation und Compliance Reports" (GRECO, Council of Europe)

[그림 1]에서 보는 바와 같이 스위스는 정당 자체에도 선거운동에 대해서도 직접적으로 국가의 재정을 지원하지 않는다. 「의회재원법」(PRG: Parliamentary Resources Act)에 의하면, 1970년 이래로 연방의회 의원들과 교섭단체의 구성원들에게 국가 재정이 지원되었다. 사무국의 비용을 충당하기 위해 교섭단체에 지급하는 연간 국가의 재정지원은 각 교섭단체에게 94,500프랑(CHF)과 교섭단체 구성원에게 17,500프랑(CHF)이다.³⁹⁵⁾ 국가의 재정지원의 총액은 현재 연방예산 중 약 4,800,000프랑(CHF)이다.³⁹⁶⁾

「의회재원법」(PRG, SR 171.21)에 의한 연방예산에서 교섭단체 교부금은 극히 미미한 정도이다. 가장 큰 규모의 교섭단체도 연간 2백만 프랑(CHF) 미만을 수령한다.³⁹⁷⁾ 2010년에 교섭단체에게 지급하는 기본금은 교섭단체당 5만 프랑(CHF)이었고, 교섭단체 구성원당 9,000프랑(CHF)이었다.³⁹⁸⁾ 로잔 공공행정연구소(IDHEAP)가 발표한 예산은 정당에

Zürcher Zeitung, 2011, S. 23.

392) Bruno S. Frey/Gebhard Kirchgässner, Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung, 2. Aufl., München 1994, S. 209.

393) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 45.

394) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 56.

395) 스위스 의회재원법 제12조.

396) Evaluationsbericht über die Schweiz: Transparenz der Parteienfinanzierung (Thema II).

397) Guido Schommer, Die schweizerischen Parteien als Akteure der Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, Wiesbaden: Springer VS, 2014, S. 161.

398) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 191.

대한 국가 재정지원의 현실을 보여주고 있지만, 2006년 정당에 대한 외부의 재정지원은 정당 총수입 중 평균 70%(FDP 94%, CVP와 SVP 75%, SP 62%, Grüne 60%)라는 점이다.³⁹⁹⁾

스위스 기업의 경우, 정당 지원액과 기부자 성명이 일반에 공개되지 않고 정당에 재정적 지원을 할 수 있다. 이러한 관행을 바탕으로 2012년에 크레디트 스위스(Credit Suisse)와 UBS는 매년 총 100만 프랑(CHF)을 국회의원 의석 비율로 정당들에게 지원할 것이라고 발표했다. 크레디트 스위스(Credit Suisse)는 모든 정당을 지원하기를 원했지만, UBS는 경쟁과 시장경제를 지지하는 정당에게만 지원하기로 했다.⁴⁰⁰⁾ FDP, CVP 및 SVP의 주요 재정 지원자로서 크레디트 스위스(Credit Suisse), Novartis, Roche, Nestle 및 UBS는 정당들에게 비밀스럽게 자금을 지원했다.⁴⁰¹⁾

2011년 1월 1일부터 개인이 납부한 당비와 정당에 납부한 기부금은 정당이 그 개인을 정당명부에 등재했거나 그 정당이 직전 주 의회 선거에서 최소 3% 이상을 득표한 경우 세금 공제될 수 있다. 연방세의 경우, 최대 10,000프랑(CHF)까지 세금 공제된다.⁴⁰²⁾

(2) 정당의 지출

스위스 정당들은 정당조직(연방, 주, 지방자치단체)의 지속적인 운영비용과 정당의 선거운동 비용 외에도 국민발안과 국민투표를 위한 비용이 발생한다. 정당들이 유권자당 지출하는 총비용은 국가기관이 아님에도 상당하다. 올덴부르크(Oldenburg) 대학의 오시츠키(Carl von Ossietzky) 교수는 민주주의 국가들에서 1990년대 정당활동의 총비용을 비교하는 데이터를 발표했다. 그런데 스위스 정당이 정당활동을 위한 유권자 1인당 지출한 비용은 대략 미국 정당의 수준으로 비교국가 중 중간 순위를 차지했다.⁴⁰³⁾ 스위스 정당들은 직업 정당인들의 인건비를 절약함으로써 정당활동의 비용을 충당하고 있다.

2008년 FDP의 총 예산은 3,073,000프랑(CHF)이었다.⁴⁰⁴⁾ CVP의 연간 예산은 1998년에 210만 프랑(CHF), 2000년에 240만 프랑(CHF), 선거가 있었던 1999년에 365만 프랑(CHF)이었다.⁴⁰⁵⁾ 연방 차원의 선거운동으로 인해 CVP는 약 150만 프랑(CHF)의 추가 비용이 소요되었다. 2011년에 선거비용으로 CVP는 300만 프랑(CHF), SP는 120만 프랑(CHF), CHF와 Grüne는 12만 프랑(CHF)이 들었다. FDP, SVP, BDP는 총 예산에 관한 정보가 없

399) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 35.

400) CS schüttet eine Million Franken für Parteien aus, Basler Zeitung vom 23. März 2012; UBS verspricht Geldsegen für wirtschaftsfreundliche Parteien, NZZ vom 25. April 2012.

401) Matthias Daum, Ist die Politik käuflich?, in: DIE ZEIT vom 7. Oktober 2011.

402) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 27.

403) Carl von Ossietzky, Ist unsere Demokratie zu teuer? In: Einblicke Nr. 39, 2004, S. 24.

404) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 24.

405) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 83.

다.⁴⁰⁶⁾

FDP의 솜머(Guido Schommer) 사무국장에 의하면, “국민투표 캠페인의 재정 규모를 과대평가해서는 안된다. 대부분의 캠페인은 외부의 재정지원 없이 예산으로 충당 가능하다.”⁴⁰⁷⁾

(3) 정당에 대한 법률 규정의 부재

스위스에서 정당을 규율하는 법률이 없고, 정당에 대한 국가의 재정지원이 없으며, 선거운동에 대한 국가의 재정지원도 없는 유럽의 희소한 국가 중 하나이다. 유럽평의회 조직인 부패방지국(GRECO)은 2011년에 스위스 정당의 기부금 회계 및 공개에 관한 법규범을 제정할 것을 권고했다.⁴⁰⁸⁾ 그러나 스위스 연방상원은 정당에 대한 기부의 투명성 강화는 기부자들 내지 후원자들의 기부 의사를 감소시키고, 궁극적으로 국가에 의해 정당의 재정지원을 하게 만들 수 있기 때문에 부패방지국(GRECO)의 권고를 거부했다.⁴⁰⁹⁾

2014년 11월 스위스 연방상원은 “정당에 대한 재정지원에 관해 법적으로 규제하지 않을 것이다.”라는 최종 결정을 유럽평의회에 전달했다. 주 정부는 정치 시스템(직접민주주의, 연방주의, 주 자율성, 정치적 민주제도)의 특성을 정당화하고, “정당의 정치자금 조달은 여전히 민간의 자발적인 기부에 의존한다는 국민의 인식이 있다.”⁴¹⁰⁾ 그러나 2000년 국민 설문조사에서 3/4 이상의 응답자가 정당 기부금 공개를 지지했다.⁴¹¹⁾ 스위스에서는 정당의 회계뿐만 아니라 정당 및 선거운동의 자금 조달이 연방 차원의 법률에 의해 규제되지 않고 있다. 이러한 문제는 연방 차원의 법적 규율은 없지만, 연방의회에 법률안이 정기적으로 발안되고 있다.⁴¹²⁾ 스위스에 정치자금에 대한 법적 규율이 필요하기 때문에, 2011년 유럽평의회 조직인 부패방지국(GRECO)의 정당의 기부금 회계 및 공개에 관한 법규범 제정 권고를 수용하는 것이 적절하다.⁴¹³⁾

406) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 23.

407) Guido Schommer, Die schweizerischen Parteien als Akteure der Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, Wiesbaden: Springer VS, 2014, S. 161.

408) Evaluationsbericht über die Schweiz: Transparenz der Parteienfinanzierung (Thema II).

409) Markus Häfliger, Bundesrat verteidigt die Intransparenz bei den Schweizer Parteienfinanzen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. März 2013, S. 13.

410) Michael Schoenenberger, Parteienfinanzierung: Bundesrat will kein Gesetz, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12. November 2014.

411) Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 79 f.

412) Evaluationsbericht über die Schweiz: Transparenz der Parteienfinanzierung (Thema II).

413) Katharina Fontana, Kritik an Parteienfinanzierung: Risiken nicht gesehen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7. Mai 2013.

IV. 공정하고 합리적인 국고보조금 배분을 위한 제언

정당에 대한 국고보조금 지급에 있어서 가장 중요한 요소는 국민이 행사한 선거결과에 부합하는 비례성을 갖추어야 한다는 것이다. 헌법에 부합하지 않는 정당의 국고보조금 제도는 위헌이 될 수밖에 없다. 현행 정당에 대한 국고보조금 제도가 헌법원칙에 맞지 않는다면, 이러한 법제도의 개정을 위해 구체적 대안이 모색되어야 한다. 사전에 정당에 대한 국고보조금 배분에 있어서 공정하고 합리적인 방안을 강구해야 하고, 사후에 정당에게 배분·지급된 국고보조금의 지출을 감시·통제하는 제도적 시스템을 갖추어야 한다.⁴¹⁴⁾ 이하에서는 먼저 국고보조금 배분방식의 변경을 모색해 본다. 다음으로 정당이 사용한 집행내역에 대한 회계검사를 강화하여 투명성을 높이는 방안을 제시해 본다. 또한 정당에 대한 국고보조금 지급에 있어서 ‘매칭펀드 방식’(matching fund system)을 적용하는 것이다. 마지막으로 정치자금 세액 공제액의 상한 조정이 필요하다.

1. 국고보조금 배분방식의 변경

(1) 득표수에 비례한 국고보조금 배분

우리나라 「정치자금법」 제27조(보조금의 배분) 제1항에 의하면, “경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체) 제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.” 또한 「정치자금법」 제27조 제2항에 의하면, “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.” 이러한 결과 교섭단체를 구성한 정당에게 국고보조금 총액의 50%를 먼저 배분·지급하고, 5석 이상 20석 미만의 의석을 가진 정당에게 5%를 배분·지급하고, 5석 미만의 정당에게는 2%를 배분·지급한다. 또한 「정치자금법」 제27조 제3항에 의하면, “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.”고 규정하고 있다.

중앙선거관리위원회는 2016년 8월 25일 ‘교섭단체’를 구성한 정당에 유리하게 배분하고 있는 현행의 국고보조금 배분방식을 정당에 대한 유권자의 지지의사에 상응하는 방식으로 배분·지급하려는 취지로 「정치자금법」 개정의견을 제시하였다.⁴¹⁵⁾ 구체적으로 교섭단체를 구성한 정당에 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급하는 「정

414) 김영진, “대의민주주의와 정당민주주의의 헌법적 정합성 확보 방안”, 서울법학 제25권 제1호, 2017. 5, 73면.

415) <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000236/24641.do?menuNo=200180> (중앙선거관리위원회 홈페이지)

「정치자금법」 제27조 제1항을 삭제하고, 교섭단체 구성 여부를 불문하고 5석 이상의 정당과 득표수 비율이 일정요건에 해당하는 정당에 대해 국고보조금을 배분·지급하는 방식을 취하되, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급하도록 한다는 것이다(「정치자금법」 제27조 제3항 수정).

국고보조금 배분·지급에 있어서 가장 우선적으로 삼아야 할 기준은 국회의원선거에서의 ‘득표수’이다. 우리나라 현행 단순다수제 하에서는 유권자의 지지가 정확히 반영되지 않고 왜곡되어 표출되므로, 교섭단체의 구성 여부나 의석수를 기준으로 한 국고보조금 배분방식 보다는 국회의원선거의 득표수를 기준으로 한 배분방식으로 변경하는 것이 바람직하다.

현행 국고보조금 배분·지급에 최우선적인 기준인 ‘동일 정당의 소속의원으로 한 교섭단체’의 구성 여부 기준은 삭제되어야 한다. 국회 운영의 효율화를 위해 제도화한 교섭단체의 구성은 정당에 대한 국고보조금 배분·지급과는 무관하기 때문이다. 국고보조금 배분·지급의 가장 중요한 기준으로 국회의원선거의 ‘득표수’ 비율이 되어야 한다.

(2) 국고보조금의 절대적 상한선 설정

독일 「정당법」은 2019년도(확정연도)에 확정될 2018년도 정당 국고보조금의 절대적 상한선을 「정당법」 제18조 제2항 제1문에 1억9천만유로로 법정화하였다. 또한 독일 「정당법」에서는 신청연도의 전년도를 기준으로 정당의 전형적인 비용에 대한 물가지수의 상승분을 0.1% 단위로 절사하여 매년 일정비율로 정당 국고보조금의 절대적 상한선을 상승(절대적 상한선의 연동화)시킬 수 있도록 하였다.

우리나라의 경우에도 정당 국고보조금의 절대적 상한선을 규정할 필요가 있다. 이는 정당정치에서 국민의 세금에 의해 운영되는 정당에 대한 국민의 지지와 동의를 얻기 위한 것이다. 법률인 「정치자금법」 자체에 국고보조금 총액인 절대적 상한선을 규정하기 어려운 상황이므로, 정치자금법 시행규칙인 「정치자금사무관리 규칙」(중앙선거관리위원회 규칙)에 ‘절대적 상한선’을 규정하는 것이 적절하다고 본다.

(3) 여성추천보조금과 장애인추천보조금 배분방식의 개선

「정치자금법」상 여성추천보조금이나 장애인추천보조금 배분·지급 방식을 개정해야 한다. 헌법 제8조 제3항에서는 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”고 규정하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있도록 하고 있다. 즉, 헌법은 ‘정당운영에 필요한 자금’을 국고보조할 수 있다고 규정한 것이다. 그럼에도 불구하고 「정치자금법」에서 ‘여성추천보조금’ 제도나 ‘장애인추천보조금’ 제도를 두는 것이 정당운영에 필요한 자금인지 여부가 논의되어야 한다. 이러한 명목의 국고보조금 지급은 헌법에 부합하지 않는다고 보인다. ‘여성추천보조금’ 제도나 ‘장애인추천보조금’ 제도에 대한 규정은 「공직

선거법」에 두어야 체계정당성에 부합한다. 또한 정당이 공직선거에 있어서 여성후보자를 추천하였다는 ‘사실’만으로 국고보조금을 지급하는 것은 국민의 정치적 의사인 선거결과와 전혀 관계가 없기 때문에, 헌법적 정당성을 갖추지 못한 것이다. 여성후보자가 공직선거에서 당선되었을 경우, 이러한 선거결과에 비례하여 그 정당에게 여성후보자 당선보조금을 지급하는 것은 합헌적이나, 정당이 여성후보자를 추천한 ‘사실’만으로 보조금을 지급하는 것은 위헌의 소지가 높다. 즉, 국고보조금은 원칙적으로 정당이 선거에서 국민의 지지를 받은 경우, 이에 상응하게 지급해야 한다.

(4) 선거비용과 관련한 국고보조금 지급

우리나라 「정치자금법」에서는 정당의 선거비용에 대해 구체적으로 어떻게 지급하는지에 대한 규정이 없다. 「정치자금법」 제28조에서는 ‘보조금의 용도제한’이라는 제목하에 제1항 9호에 ‘선거관계비용’이라고만 규정하고 있다. 이를 구체화하고 있는 「정치자금사무관리 규칙」 제37조(선거비용의 통상적인 거래가격 등 산정)에서는 “회계책임자가 법 제37조(회계장부의 비치 및 기재) 제2항 제2호 후단의 규정에 의하여 통상적인 거래가격 또는 임차가격에 상당하는 가액을 계상함에 있어서는 「공직선거관리규칙」 제51조의2(선거비용 보전 및 부담비용 산정의 기준) 제2항을 준용한다.” 「공직선거관리규칙」 제51조의2 제2항416)에서는 선거와 관련하여 거래하거나 임차한 경우 그 비용을 선거비용이라고 말하고 있다.

그런데 엄밀히 말하면 선거비용이 선거시에 건물을 임차한 경우에만 지급하는 것이 타당한지는 고려해 보아야 한다. 선거시에 건물을 임차하지 않으면 선거비용이 들지 않게 된다. 오히려 선거와 관련하여 그 유효득표수와 관련하여 국고보조를 연결시키는 것이 더욱 그 취지에 맞다. 지역구 국회의원선거에서 그 정당 국회의원이 당선된 경우, 선거비용을 그 정당 국회의원 후보자가 득표한 1표당 1,500원 내지 2,000원을 그 정당에게 지급하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

416) 「공직선거관리규칙」 제51조의2(선거비용 보전 및 부담비용 산정의 기준)

② 법 제122조의2제2항제8호에 따른 통상적인 거래가격 또는 임차가격의 계산은 다음 각 호의 기준에 따른다. 다만, 제1호와 제2호에 따라 계산한 가격이 서로 다른 경우에는 그 평균한 가격을 기준으로 한다.

1. 정부고시가격 또는 정부의 기준요금(「국가재정법」 제29조제1항에 따른 예산안편성지침의 기준단가와 요금을 포함한다)

2. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제5조에 따른 전문가가격조사기관이 조사하여 공표한 가격

3. 위 각 호의 어느 하나의 기준에 따라 계산할 수 없는 가격의 경우에는 「부가가치세법」 제8조에 따라 등록된 해당 업종 3이상의 사업자가 계산한 견적가격을 평균한 가격 또는 최근 실시한 임기만료에 따른 선거에서 산정한 가격에 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 고시한 전국소비자물가변동률을 감안하여 중앙위원회가 정한 가격

2. 회계검사 제도의 강화

국고보조금의 수입과 지출의 상세내역, 정치자금의 회계장부, 예금통장, 정당 재산내역 등에 대한 회계보고 검사를 실시해야 한다. 정당 회계보고 검사는 독립적인 기관(공인회계사 내지 회계법인)에 의해 실시하게 하고, 그 회계보고 검사의견서를 감사원에 제출하게 하여 회계검사를 받도록 할 것을 제안한다.

현행 「정치자금법」에 의하면, 정당의 회계책임자가 정해진 기한까지 관할 선거관리위원회에 정치자금의 수입과 지출에 관한 회계보고를 해야 한다.⁴¹⁷⁾ 또한 회계보고의 자체 감사와 관련하여, 정당(정당선거사무소를 제외한다)과 후원회의 회계책임자가 회계보고를 하는 때에는 대의기관(그 수입기관을 포함한다) 또는 예산결산위원회의 심사·의결을 거쳐야 하며, 그 의결서 사본과 자체 감사기관의 검사의견서를 각각 첨부하여야 한다. 다만, 정당의 중앙당과 그 후원회는 해당 정당의 당원이 아닌 자 중에서 공인회계사의 검사의견서를 함께 첨부하여야 한다.⁴¹⁸⁾

「감사원법」 제23조(선택적 검사사항)에는 “감사원은 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있는 경우에는 다음 각 호의 사항을 검사할 수 있다.”고 하여 2호에서 “국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부(交付)하거나 대부금 등 재정 원조를 제공한 자의 회계”를 규정하고 있다. 「감사원법」에 의하면 정당에 대한 국고보조금 지급에 대해서는 감사원이 정당의 회계에 대해 ‘선택적 검사사항’이 된다. 정당의 회계에 대해서는 임의적인 검사사항으로 규정되어 있어 정당의 정치자금에 대한 통제가 원활히 이루어지지 못하고 있다. 따라서 「감사원법」 제22조(필요적 검사사항) 제1항 4호에 “다른 법률에 따라 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 회계”에 해당하도록 「정치자금법」 제40조에 추가적으로 ‘감사원에 의한 회계검사’ 규정을 둘 필요가 있다.

국고보조금의 집행내역과 관련하여, 정당이 선거관리위원회에 회계보고를 함에 있어서 회계조작, 허위보고, 국고보조금의 전용 등이 발견된 경우, 엄격한 행정적·법적 제재가 필요하다. 현행 「정치자금법」 제28조 제2항에 의하면, 국고보조금의 용도를 제한하고 있다. 예를 들면, 경상보조금 총액의 30% 이상을 정책연구소에, 10% 이상은 시·도당에, 10% 이상은 여성정치발전에 사용하도록 규정하고 있다. 현행 「정치자금법」은 국고보조금의 회계부정에 대해 독일처럼 비교적 높은 수준의 형사처벌 규정을 두고 있지만,⁴¹⁹⁾ 행정적 제재에 대해서는 소극적이므로 이에 대한 법제도적 근거 마련이 필요하다. 현행 「정치자금법」은 각종 제한규정위반죄와 각종 의무규정위반죄 등의 경우 형사처벌을 하고 있다. 독일의 경우처럼 행정적 제재도 병행할 필요가 있다. 정당이 중앙선거관리위원회에

417) 정치자금법 제40조 제1항.

418) 정치자금법 제41조 제1항.

419) 현행 정치자금법 제46조에서는 회계장부의 허위기재나 증빙서류 위변조, 회계누락 등에 대해 3년 이하 징역 또는 600만원 이하의 벌금형에 처하고 있는데, 독일에서도 이러한 유형의 범죄에 대해 3년 이하의 징역과 벌금형을 규정하고 있다(독일 정당법 제31조의d).

회계보고서를 제출하지 않은 경우 및 회계조작, 허위보고, 국고보조금 전용의 경우에는 그 정당에게 최소 1천만원에서 최고 10억원까지의 과징금을 부과하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

3. 매칭펀드 방식 도입

매칭펀드(matching fund)란 두 주체 간에 일정비율의 공동출자금 형태를 말한다. 특히 지방자치단체의 경우 특정 사업에 있어서 국가가 지원하는 보조금을 의미하기도 한다.⁴²⁰⁾ 정당의 국고보조금의 경우, 정당이 자체 수입을 조달하는 비율에 상응하게 국가가 국고보조금을 지급하는 ‘대응적 보조금’의 성격을 지닌다.

독일의 경우 정당에 대한 국고보조금은 상대적 상한선에 의해, 정당 자체의 수입금액을 초과할 수 없다. 이러한 독일 정당법의 국고보조금 규정은 ‘정당의 국가로부터의 자유’(정당의 중립성)를 반영한 것이다. 이러한 매칭펀드 시스템(Matching Fund System)을 도입하는 이유는 정당이 근본적으로 당원 또는 국민의 지지와 후원에 의해 재정적으로 운영되어야 하기 때문이고, 국가의 재정적 지원을 되도록 최소한으로 받음으로써 국가로부터 적정한 거리를 유지해야 정당이 국가에 종속되는 것을 방지할 수 있다는 취지이다.⁴²¹⁾ 독일의 매칭펀드 시스템에서는 정당이 자체적으로 모금한 기부금(당원회비의 당원 기부금 또는 당직자 기부금 또는 법인 기부금) 1유로당 0.45유로를 추가적으로 국고보조 받는다. 이는 정당의 재정이 당원이나 개인에 의해 소액 기부나 다수인 후원을 통해 충당되도록 장려하기 위해 설계된 것이다. 독일 법제도상 개별 정당이 받을 수 있는 국고보조금은 연간 정당 스스로가 조달한 수입의 총액을 초과할 수 없다. 이를 ‘상대적 상한선’이라 한다. 이로 인해 정당의 자체수입이 적으면 적을수록, 그 정당에 대한 국고보조금은 축소되게 된다.

중앙선거관리위원회는 2016년 8월 25일 정당 재정의 과도한 국고의존을 방지하고 당원회비수입액과 연동한 경상보조금 지급으로 재정 확충을 위한 정당의 자구노력을 촉구하며, 국고보조금 지급에 당비납부당원 비율을 함께 반영함으로써 진성당원 중심의 정당운영 기반을 조성하려는 취지로 「정치자금법」 개정의견을 제시하였다.⁴²²⁾ 즉, 경상보조금 실제 지급액은 연간 또는 분기별 해당 정당의 당비 수입총액과 일정 금액 이상 당비 납부자수 비율에 연동되도록 하는 방안이다. 당비 연동 국고보조금 산정식 = 당비 수입총액(a) + [당비수입총액(a) × 당비 납부자수 비율(b)] ※ 당비 납부자수 비율(b)은 해당 정당의 전체 당원수 대비 분기별 3만원 또는 연간 12만원 이상 당비를 납부한 당원수를 기준으로 산정(연간 10만원까지는 전액 세액공제)이다. 문제는 중앙선거관리위원회가 제

420) 김장기·신윤창, “정무간 관계에서 본 매칭펀드의 개선방안”, 한국자치행정학보 제22권 제2호, 2008. 12, 273면.

421) 양정윤, “정당민주주의와 한국 정당제도의 개선방안”, 「헌법연구」 제3권 제1호, 2016. 3, 203면.

422) <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000236/24641.do?menuNo=200180> (중앙선거관리위원회 홈페이지)

시한 방식에 의하면, 군소정당은 당원 회비 수입총액이 적기 때문에 제도적으로 국고보조금을 배분·지급받기 어려워 군소정당이나 신생정당이 차별받게 된다.

우리나라의 경우에도 현행 교섭단체 구성 여부, 의석수 비율 등에 의한 국고보조금 지급 방식에서 매칭펀드(matching fund) 방식에 의한 국고보조금 배분·지급 방식으로 변경을 고려해 보아야 한다. 이러한 매칭펀드 방식의 도입은 정당의 재정 문제를 국가에 의존하는 비율을 감소시키고, 정당 자체적으로 재정적 문제 해결에 적극적으로 참여하게 만든다. 또한 국고보조금을 더 많이 받기 위해 정당은 일반 국민이나 당원의 정치적 의사에 더욱 귀 기울이게 된다.

4. 정치자금 세액 공제

매칭펀드(matching fund) 방식이 정당의 국고보조금 배분·지급에 적용될 경우, 개인이나 법인이 정당에 지급한 당원 회비나 기부금에 대해 정치자금 세액 공제를 제도적으로 제공해 줄 필요가 있다. 이는 국가가 책임져야 할 정당의 재정지원을 당원, 국민, 법인이 일정 부분 기여한 것에 대한 보상 차원이라 할 수 있다. 소득세법 제59조의6을 신설하여 ‘정당에 대한 기부금’의 세액 공제를 신설하거나 소득세법 제59조의4(특별세액공제) 제4항 1호의 법정기부금에 정당에 대한 기부금을 포함시키는 법개정이 필요하다.

또한 정치자금 세액공제와 관련하여 법인의 경우에는, 회사의 이사나 임원들이 정당에 기부할 경우 ‘경영판단원칙’에 의거하여 임원이나 이사가 정당에 대한 기부행위에 대해 면책하는 방안을 법제도적으로 고려해야 한다. ‘경영판단원칙’⁴²³⁾(Business Judgment Rule)이란 회사의 이사나 임원들이 선의로 상당한 주의의무를 가지고 충분한 정보에 근거하여 재량의 남용 없이 판단하여 행위했다면 그 행위로 인하여 비록 회사에 손해를 초래하였다 하더라도 회사는 그러한 판단을 한 이사나 임원에게 책임을 묻지 않는다는 원칙이다. 우리나라에서 경영판단원칙은 배임죄와 관련이 있다. ‘경영판단원칙’이 적용될 경우, 정당에 대한 국가의 국고보조가 주재원이 되는 것이 아니라, 민간(개인, 법인)이 정당의 재정지원의 주요한 지원자가 되게 된다.

423) ‘경영판단의 원칙’에 관하여는 이정민, “경영판단원칙과 업무상 배임죄”, 형사정책연구 제18권 제4호, 2007. 12. 159면 이하; 강동욱, “경영판단원칙과 배임죄”, 선진상사법률연구 제62호, 2013. 4. 57면 이하; 최성진, “경영판단원칙과 경영책임자에 대한 업무상 배임죄의 성부”, 동아법학 제60호, 2013. 8. 277면 이하; 이상돈, “형법상 경영판단원칙의 지평확대”, 고려법학 제74호, 2014. 9. 253면 이하; 이창섭, “경영판단의 원칙의 형법상 의미”, 법학연구 제23권 제1호, 2015. 1. 149면 이하; 김성화, “경영판단원칙의 도입에 관한 재검토”, 법학논총 제34권 제2호, 2017. 6. 175면 이하; 송종준, “이사의 경영책임에 대한 경영판단원칙의 적용상 과제”, 경영법률 제27권 제4호, 2017. 7. 91면 이하.

< 참고문헌 >

- 강동욱, “경영판단원칙과 배임죄”, 「선진상사법률연구」 제62호, 2013. 4.
- 강재규, “지역정당 설립 등 지역정치결사 자유의 확대방안”, 한국지방정부학회 「학술발표 논문집」, 2011. 4.
- 강현철, “일본의 정치자금법제에 관한 연구”, 「외법논집」 제31집, 2008. 8.
- 고문현, “정치자금에 대한 비교분석”, 「토지공법연구」 제61집, 2013. 5.
- 고선규, “일본의 정당조성금제도와 정당정치의 변화”, 「일본학보」 제82집, 2010. 2.
- 기현석, “정당의 민주적 공천방식 관련 논의에 대한 고찰”, 「법학연구」 제29권 제4호, 2018. 11.
- 김남철, “다양한 정치세력의 지방선거참여를 위한 법적 과제”, 「공법연구」 제35집 제3호, 2007. 2.
- 김대근 외 3인, 「정치자금 투명성 제고방안 연구」, 한국형사정책연구원, 2015. 12.
- 김도협, “정치자금법상의 쟁점과 개선방안에 관한 고찰”, 「인권과 정의」 468호, 2017. 9.
- 김명식, “정당의 민주적 운영”, 「국가법연구」 제12권 제2호, 2016. 8.
- 김민배, “정당국고보조제도의 법적 문제와 해결방안에 대한 법이론적 접근”, 「인하대 사회과학연구소 논문집」 제15집, 1997.
- 김민배, “정치자금의 투명성 확보와 시민참여: 정당국고보조제도를 중심으로”, 「의정연구」 제9권, 2000.
- 김민전, “미국 선거자금의 정치학”, 「사회과학논총」 제19집, 경희대학교 사회과학대학, 2001.
- 김선택, “정당해산의 실체적 요건의 규범적합적 해석”, 「헌법연구」 제1권 제1호, 2014. 9.
- 김선화, “미국 정치자금규제의 현황과 헌법적 쟁점”, 「세계헌법연구」 제15권 제2호, 2009.
- 김성수, “독일 정당의 재정수입 구조 및 비교: 정치자금 원칙의 관점에서”, 「한독사회과학 논총」 제28권 제1호, 2018. 3.
- 김성화, “경영판단원칙의 도입에 관한 재검토”, 「법학논총」 제34권 제2호, 2017. 6.
- 김세진, 「예산법률주의에 관한 비교법적 연구」, 재정법제 연구 10-12, 한국법제연구원, 2010. 10.
- 김영진, “대의민주주의와 정당민주주의의 헌법적 정합성 확보 방안”, 「서울법학」 제25권 제1호, 2017. 5.
- 김장기·신운창, “정부간 관계에서 본 매칭펀드의 개선방안”, 「한국자치행정학보」 제22권 제2호, 2008. 12.
- 김정곤, “미국의 선거보조금 지급제도에 관한 분석”, 「한국정당학회보」 제8권 제1호, 2009.
- 김재선, “미국 연방선거법상 기업의 정치적 독립지출 허용의 의미와 시사점 -Citizens

- United v. FEC 판례를 중심으로-”, 「외법논집」 제36권 제1호, 2012.
- 김종갑, “19대 대선과 진보정당의 미래에 영향을 미치는 주요 요인”, 「이슈와 논점」, 국회 입법조사처, 2018.1.3.
- 김진곤, “교섭단체의 법적 지위와 그 구성의 최저기준의 정합성 여부”, 「헌법학연구」 제19권 제3호, 2013. 9.
- 김현철, “정당해산심판의 목적 및 해산사유”, 「헌법학연구」 제22권 제2호, 2016. 6.
- 박규환, “정당해산 심판기준에 관한 연구: 해산기준 명확화를 위한 기본권이론 도입에 관한 제안”, 「헌법학연구」 제14권 제4호, 2008. 12.
- 박범영·손승범, “정당재정에 대한 국고보조의 헌법상 정당화 기준”, 「의정연구」 제18권 제1호(통권 제35호), 2012. 3.
- 박상철 외 3인, “선거비용 및 선거공용제 개선방안 연구”, 한국정치법학연구소 「중앙선거관리위원회 연구용역보고서」, 중앙선거관리위원회, 2018.
- 박선영, “위헌정당해산사유로서의 민주적 기본질서”, 「공법연구」 제46집 제1호, 2017. 10.
- 백창제, “미국 정치자금 제도 개혁의 동학”, 「국제·지역연구」 제13권 제2호, 서울대학교 국제학연구소, 2004.
- 서정건·최은정, “미국의 정당정치 변화와 정치자금 규제”, 「평화연구」 제23권 제2호, 고려대학교 평화와 민주주의 연구소, 2015.
- 손희두, “정당 국고보조제도의 헌법상 문제점”, 「법제연구」 제21호, 2001.
- 송석윤, “정당민주주의와 정당법 - 정당개혁의 관점에서 -”, 「공법연구」 제42집 제3호, 2014. 2.
- 송석윤, “정당해산심판의 실체적 요건: 정당해산심판제도의 좌표와 관련하여”, 「서울대학교 법학」 제51권 제1호(통권 제154호), 2010. 3.
- 송중준, “이사의 경영책임에 대한 경영판단원칙의 적용상 과제”, 「경영법률」 제27권 제4호, 2017. 7.
- 신두철, “독일 정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구”, 「한독사회과학논총」 제19권 제3호, 2009.
- 신정규·전주열·장민영, 「예산법률의 법적 성격에 관한 연구」, 연구보고서, 한국법제연구원, 2018. 3.
- 심지연·김민전, 「한국 정치제도의 진화경로」, 백산서당, 2006.
- 양정운, “정당민주주의와 한국 정당제도의 개선방안”, 「헌법연구」 제3권 제1호, 2016. 3.
- 양정운, “한국 민주주의의 현실과 정당의 역할”, 「헌법연구」 제5권 제1호, 2018. 3.
- 엄기홍, “제한된 정치적 기부금 제한법, 무제한적 선거비용 그리고 전략적 후보자: 미국 하원선거에서의 정치자금 기부금 분석”, 「미국학논집」 제39권 제3호, 한국아메리카학회, 2007.

- 엄기홍, “정치자금 기부금 제한법과 이익집단: 미국 주 의회 선거를 대상으로 한 기부금 제한법의 재검증”, 「국제·지역연구」 제15권 제4호, 서울대학교 국제학연구소, 2006.
- 엄기홍, “미국의 정치 기부금 제판법과 이익집단: 주 차원의 경험적 연구”, 「한국정치학회보」 제38권 제3호, 2004.
- 엄기홍, “정치적 평등과 한국의 정치자금법: 미국의 연구결과를 통해 본 한국 정치자금법의 실효성 평가”, 「의정연구」 제11권 제2호, 2016.
- 윤정인, “정당설립의 자유”, 「헌법연구」 제3권 제1호, 2016. 3.
- 음선필, “정당국고보조금제도의 헌법적 검토”, 「헌법학연구」 제14권 제2호, 2008. 6.
- 음선필 외 3인, 「정치관계법상 주요 규제의 타당성에 관한 연구», 한국공법학회, 2018. 9.
- 이부하, “정당공천제도와 당내민주주의”, 「세계헌법연구」 제18권 제2호, 2012. 8.
- 이부하, “교섭단체에 관한 헌법적 고찰”, 「법학논고」 제58집, 2017. 5.
- 이부하, “정치자금법상 정당의 정치자금제도 개선방안”, 「선거연구」 제10호, 2019. 5.
- 이상경, “방어적 민주주의와 위헌정당 해산심판제도에 대한 비판적 고찰”, 「법과 사회」 제46호, 2014년 상반기.
- 이상돈, “형법상 경영판단원칙의 지평확대”, 「고려법학」 제74호, 2014. 9.
- 이종수, “정당활동에의 시민참여와 당내 민주주의”, 「공법연구」 제41집 제1호, 2012. 10.
- 이정민, “경영판단원칙과 업무상 배임죄”, 「형사정책연구」 제18권 제4호, 2007. 12.
- 이창섭, “경영판단의 원칙의 형법상 의미”, 「법학연구」 제23권 제1호, 2015. 1.
- 임성학, “민주주의의 가치와 민주적 제도의 정합성: 정치자금제도를 중심으로”, 「세계지역연구논총」 제24집 제3호, 2006.
- 임성희, “미국의 선거자금규제 판례와 표현의 자유 -역사적 배경과 판례를 중심으로-”, 「법조」 제65권 제7호, 법조협회, 2016.
- 장영수, “정당해산 요건에 대한 독일 연방헌법재판소의 판단기준에 관한 연구”, 「헌법학연구」 제20권 제4호, 2014.
- 정극원, “대의민주제와 교섭단체 구성 의석수”, 「토지공법연구」 제41집, 2008. 8.
- 정만희, “지방선거와 정당참여에 관한 헌법적 고찰”, 「공법연구」 제33집 1호, 2004. 11.
- 정만희, “정치관계법의 근본문제와 개정방향”, 「헌법학연구」 제13권 제2호, 2007. 6.
- 정 철, “헌법상 지방정당의 역할과 보장”, 「세계헌법연구」 제22권 제3호, 2016. 12.
- 정태호, “현행 정당법상의 정당개념의 헌법적 문제점”, 「경희법학」 제40권 제2호, 2005.
- 조소영, “국고보조금의 합리적 개선방안에 관한 고찰”, 「공법학연구」 제16권 제1호, 2015. 2.
- 차진아, “독일의 정당해산심판의 요건과 판단기준에 대한 연구”, 「고려법학」 제72호, 2014. 3.
- 최성재, “미국 의회선거와 선거자금”, 「국제·지역연구」 제15권 제4호, 2006.

- 최성진, “경영판단원칙과 경영책임자에 대한 업무상 배임죄의 성부”, 「동아법학」 제60호, 2013. 8.
- 최혜령, “미국선거자금규제의 무력화”, 「사회과학연구」 제28집 제4호, 경성대학교 사회과학 연구소, 2012.
- 최희경, “미국의 정치자금규제에 관한 헌법적 고찰”, 「세계헌법연구」 제18권 제2호, 국제헌 법학회 한국학회, 2012.
- 한수웅, “정당의 개념과 정당등록제도의 헌법적 문제점”, 「저스티스」 통권 제104호, 2008. 6.
- 허 전, “교섭단체의 의의와 그 구성 하한선의 헌법적 판단”, 「공법연구」 제29집 제1호, 2000.

- Hans-Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Tübingen 2007, S. 16 ff.
- Hans-Herbert von Arnim, Finanzierung der Fraktionen, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler Heft 77, 1993, S. 1, S. 73 ff.
- Hans-Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit – Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive-, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2006, S. 39 ff.
- Ulrich von Alemann, Die Parteien und das Geld oder: Sind alle Politiker korrupt?, 1. 2. 2000.
- Matthias Daum, Ist die Politik käuflich?, in: DIE ZEIT vom 7. Oktober 2011.
- Katharina Fontana, Kritik an Parteienfinanzierung: Risiken nicht gesehen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7. Mai 2013.
- Bruno S. Frey/Gebhard Kirchgässner, Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung, 2. Aufl., München 1994, S. 209 ff.
- Hilmar Gernet, (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2011, S. 13 ff.
- D. Grimm, Die politischen Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H. J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, S. 327 ff.
- Markus Häfliger, Bundesrat verteidigt die Intransparenz bei den Schweizer Parteifinzen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. März 2013, S. 13 ff.
- Christoph Hönnige, Impliziter Verfassungswandel durch das Bundesverfassungsgericht in gesellschaftlichen und politischen Fragen, Springer 2011, S. 249 ff.
- G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914 (Siebenter Neudruck 1960), S. 114 ff.
- Hans H. Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 12 ff.
- P. Kunig, Parteien, in: J. Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 33

- Andreas Ladner, Das Parteiensystem der Schweiz, in: Niedermayer, Oskar et al. (Hrsg.), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 398 ff.
- G. Leibholz, Verfassungsstaat, 1973, S. 92 ff.
- Martina Mardini, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, 1990, S. 93 ff.
- Martin Morlok, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, S. 62 ff.
- Martin Morlok, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005 Heft 2, 157 ff.
- Martin Morlok/Sebastian Roßner, Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat, in: Rechtspolitischer Dialog (Schriften der FES), Berlin 2010, S. 31 ff.
- Karl-Heinz Naßmacher, Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien, ÖZP 31-1, 2002, S. 15 ff.
- Oskar Niedermayer, Staatliche Parteienfinanzierung, bpb politik, 7. 7. 2017.
- Carl von Ossietzky, Ist unsere Demokratie zu teuer? In: Einblicke Nr. 39, 2004, S. 24 ff.
- Heinrich Pehle, Die Finanzierung der Parteien in Deutschland, 2015. 5. 20, S. 4 ff.
- Gerd Roellecke, Zur Zukunft der Parteienfinanzierung, Zukunftsforum Politik, Sankt Augustin 2000, S. 32 ff.
- W. Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 103 ff.
- Susan E. Scarrow, Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context, Party Politics Vol 10 Issue 6, 2004, pp. 661.
- Thorsten Ingo Schmidt, Der Fraktionsausschluss als Eingriff in das freie Mandat des Abgeordneten, DÖV 2003, S. 846 ff.
- Michael Schoenenberger, Parteienfinanzierung: Bundesrat will kein Gesetz, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12. November 2014.
- Guido Schommer, Die schweizerischen Parteien als Akteure der Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, Wiesbaden: Springer VS, 2014, S. 161 ff.
- D. Taphorn, Staatliche Finanzierung von Parteien, 2012.
- H. Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1930, S. 24 ff.
- Reto Wiesli, 'Schweiz: Miliz-Mythos und unvollkommene Professionalisierung', in: Borchert, Jens (Hrsg.): Politik als Beruf, Opladen: Leske+Budrich, 1999, S. 415 ff.

2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「**해외 국가의 국고보조금 제도의 현황에 관한 연구**」

발행일 | 2019년 9월

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 | 노벨인쇄기획 053-817-0070

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)