

# 프랑스의 정치자금제도에 관한 연구

A Study on Political Money Regulations in France

연구자 : 전 학 선 (헌법재판소 연구원, 법학박사)

한국법제연구원

## 목 차

I. 서론	5
II. 프랑스 정치자금법제의 역사	7
III. 정당의 정치자금조성	13
1. 정당의 재정대리인제도	13
2. 당비	14
3. 의원들의 자발적 기여금	15
4. 기부금	15
5. 국가보조	16
6. 정당의 정치자금관리에 대한 통제	18
IV. 선거관련 자금	21
1. 선거비용의 국가보조	22
2. 기부금 조성	26
3. 통제	27
V. 재산공개	29
VI. 결론	31
〈부록〉	33
정치생활의 재정적 투명성에 관한 법률	33
Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.	43

## 1. 서론

20세기 후반에 들어와서 우리는 정치적으로 민주주의를 실현하는데 있어서 커다란 변화를 겪게된다. 이러한 변화 가운데 가장 큰 것 중의 하나가 비용의 증가다. 인구의 증가와 대중매체의 발달로 인하여 정치영역에 있어서 많은 비용이 필요하게 된 것이다. 따라서 비용이 증가하게 됨으로 인하여 정치영역에 많은 돈이 모이게 되고, 이러한 현상은 정치자금의 투명성을 요구하게 되는 것이다. 정당정치와 선거비용의 증대는 많은 비용을 필요하게 만들었고, 이러한 비용이 정치영역에 투입됨으로 인하여 국민들은 정치자금의 투명성을 확보할 것을 요구하였던 것이다. 따라서 세계 여러 나라들은 정치자금의 투명성을 확보하기 위한 노력을 하였고, 그 결과 정치자금의 규제에 관한 법제를 만들었던 것이다. 우리나라도 1960년대부터 정당법과 선거법 및 정치자금에관한법률에서 정치자금에 대하여 규율하여 왔다.<sup>1)</sup> 그러나 정치자금이란 것이 부정부패의 온상이 될 수가 있으므로 그에 대한 규제와 공개가 어떠한 식으로 이루어져야 하는가에 대하여 항상 논의의 초점이 된다. 정치자금에 대하여 규율하면서 너무 엄격하게 규율을 하게 되면 정치를 통하여 민의를 제대로 반영할 수가 없을 것이고, 너무 완화하여 규율하다 보면 부정부패의 온상이 되기 쉬운 것이다.

정치자금에 대한 규제는 크게 두 가지 원칙에 바탕을 두고 행하여져야 할 것이다. 그것은 결사의 자유와 국민주권이다. 모든 국민은 자유롭게 단체를 형성할 자유를 가지고 있으며, 자신들의 정치적 의사를 반영하기 위하여 정당을 조직하고 정당활동의 자유가 있는 것이다. 따라서 국가는 이러한 정당조직과 정당활동의 자유를 보장하기 위하여 제도적인 뒷받침을 하여야 한다. 정당이 몇몇 개인에 의하여 의사결정이 이루어진 다든가 혹은 현대 사회에서 압력단체에 의하여 영향을 받는다면 하는 것을 제도적으로 차단하여야 한다. 따라서 정당이 국민들의 정치적 의사

1) 우리나라에서는 정당법과 선거법과는 별도로 1965.2.9 법률 제1685호로 정치자금에관한법률이 제정·시행되어 왔다.

## 1. 서론

를 결집시킬 수 있는 기능을 할 수 있도록 하여야 하는 것이다. 또한 국민주권을 실현하기 위하여 국가는 정당과 선거에 있어서 후보자에게 정치자금의 기부자로부터의 독립을 할 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 현대에 들어와서 정치를 하는데 있어서 많은 자금이 필요하다 보니 자금원으로부터 독립하여 국민들의 정치적 의사를 제대로 대변할 수 있도록 국가가 보장하여야 한다는 것이다.

따라서 선진 외국의 경험이 우리나라에 도움이 될 수가 있는데, 여기서는 프랑스의 경우를 고찰해 보기로 한다.

## II. 프랑스 정치자금법제의 역사

프랑스도 정치자금에 대한 스캔들로부터는 자유로울 수가 없었다. 최근에는 2001년 6월 자크 시락(Jacques Chirac) 대통령이 사적인 여행경비로 약 4억 5천만원을 사용하면서 이 비용이 총리재직시절에 정부로부터 받은 '특별경비'에서 조달되었다는 것이 밝혀지면서 프랑스도 정치자금에 대하여 논쟁이 있었다.

일반적으로 서구 여러 나라들이 정치자금을 법제화하여 규제하기 시작한 것은 최근의 일이다.<sup>2)</sup> 특히 프랑스는 정치자금에 대하여 법제화하는 것이 다른 나라에 비하여 상대적으로 늦었다. 물론 영국에서는 이미 선거비용의 제한에 관하여 1883년 부패·불법행위방지법(Corrupt and Illegal Practices Prevention Act)이 제정되어 시행되었지만 프랑스는 정치자금에 대하여 법제도 안으로 끌어들이는 것이 20세기 중반 이후였다.

이를 구체적으로 살펴보면, 프랑스는 1980년대 말까지도 정치자금에 관하여 법제도화 하여 규율하는데 있어서 그 법 제도적 기틀을 확립하지 못하였었다. 프랑스 제3공화국과 제4공화국도 다른 나라들과 마찬가지로 정치자금과 관련된 문제들로 얼룩져 있었다.<sup>3)</sup> 그러나 어떠한 규범도 정치인들의 이러한 돈과 관련된 문제에 대하여 규율하지는 못하였었다. 왜냐하면 정당 자체가 어떠한 법적 지위를 가지지 못하고 있었기 때문이다.<sup>4)</sup> 1958년도에 시작된 프랑스 제5공화국도 사정은 마찬가지였다. 프랑스 제5공화국 헌법은 정당에 대하여 제4조에서 언급하고 있다. "정당 및 정치단체는 선거에 참여한다. 정당 및 정치단체는 자유로이 결성되며 자유롭게 활동한다. 정당 및 정치단체는 국민주권과 민주주의 원칙을 준

2) Hervé FAUPIN, *Le contrôle du financement de la vie politique: partis et campagnes*, L.G.D.J., 1998, p.25.

3) 이에 대하여 자세한 것은 J.-N. JEANNENEY, *L'argent caché*, Fayard, 1981.

4) Rapport de Jacques LARCHE, au nom de la commission des lois, n°229(1987-1988), p.11.

## II. 프랑스 정치자금법제의 역사

수하여야 한다.”고 규정하였었다. 그러다가 1999년 7월 8일 헌법 제4조에 “정당과 정치단체는 법률에 정하여진 조건 안에서 제3조에서 규정된 원칙들을 성립하는데 기여한다.”라는 조항을 추가하였다. 따라서 프랑스 헌법은 어떤 면에서는 정당에 대하여 자세한 규정을 두고 있다고는 말할 수가 없는 것이다.

따라서 프랑스는 1980년대까지는 정치자금문제에 대하여 비교적 무관심한 편이었는데, 정당은 자유로이 결성·운영되고, 정당의 자금이 어떻게 조달되고 어떻게 사용되는가에 대하여 전혀 법제화되지 아니하였었다. 또한 선거운동비용에 있어서도 종래의 법률에서는 대통령선거·국민의회(Assemblée nationale)의원선거·지방의회선거에서 유효투표의 5% 이상을 획득한 후보자에 대하여 선거공보 등의 용지대금·인쇄비용을 상환하거나, 대통령선거에 한하여 5% 이상의 득표자에게 선거운동비용의 국고보조로 25만프랑을 지급하는 것 등이 규정되어 있었을 뿐 별다른 규제가 없었다.<sup>5)</sup> 그러나 프랑스에서도 1958년부터 1988년까지 29개의 의원입법안이 제출되었고,<sup>6)</sup> 1979년도에 하나의 정부제출법안<sup>7)</sup>이 제출될 정도로 정치자금규제법의 필요성을 정치인들이 느끼고 있었다.<sup>8)</sup>

프랑스에서 처음으로 본격적으로 정치자금과 선거자금의 규제에 관하여 논의를 하기 시작한 것은 1971년 당시 대통령이었던 뽕피두(Georges Pompidou)가 정당자금의 불명확성을 지적하면서부터이다. 그는 1971년 9월 23일 언론과의 대답에서 “정당자금의 조달은 우리가 알고 있지 못하고 있다. 일반적으로 정당자금의 조달은 여러 가지 이유로 투명하지

5) 박영도·김인재, 프랑스의 政治改革關聯 法制 - 政治資金透明化法·選舉費用規制法·腐敗防止法, 한국법제연구원, 1993, 4면; 金鏞洙, 프랑스의 政治資金淨化法, 법제, 통권245호, 1988, 10, 20, 18면.

6) 프랑스민주동맹(Union Démocratique Française)가 10개, 사회당(Parti social)이 7개, 공화국연합(Rassemblement pour la République)이 5개, 공산당(Parti communiste)이 2개, 프랑스민주동맹 이전의 중도정당이 2개의 법안을 제출하였다.

7) 프랑스에서는 의원제출법안을 proposition de loi라고 하고 있으며, 정부제출법안을 projet de loi라고 하여 용어를 구별하여 사용하고 있다.

8) Projet de la loi déposé le 2 octobre 1979 sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Raymond Barre.

못하지만 부도덕한 것은 아니다. 나는 정치자금에 대하여 통제를 원하는 데, 이러한 것이 큰 변화를 가져오지는 않을 것이다.”라고 하였다.<sup>9)</sup> 그 다음해인 1972년 당시 수상이었던 메스메르(Pierre Messmer)가 다시 정치자금의 투명성에 대하여 언급하였으며,<sup>10)</sup> 1974년에는 새로이 대통령에 당선된 지스카르 데스탱(Valéry GISCARD d'ESTAING)이 정치자금의 규제 및 투명화 필요성에 대한 문제를 언급하였다.<sup>11)</sup> 또한 1972년 6월 27일에는 공산당과 사회당이 선거에 있어서 정당과 후보자의 자금공개를 의무화할 것을 요구하였으며, 선거자금의 제한을 주장하였다. 이러한 주장은 계속 유지되어 1978년 공산당(parti communiste)과 사회당(parti social)은 일정한 범위에서 이를 실천하였다.<sup>12)</sup> 그 후 1981년 대통령 선거에서 사회당이 선거공약의 일환으로 대통령선거와 상원(Sénat)의원선거 그리고 국민회의의원선거에 있어서 후보자들의 예산공개 및 정부각료들의 임기 전후에 있어서의 재산공개를 주장하였다.

그 후에 정치자금의 투명화에 대한 논의가 계속되다가 1988년 3월 11일에 '정치자금의 투명화에 관한 조직법률'<sup>13)</sup>이 제정되었다. 그러나 이 법률이 만족스러운 법률이 못되었는데, 이는오래도록 프랑스에서 지배해 온 정치자금에 관한 비규율적인 태도에다가 1988년 법률 자체의 문제점으로 인하여<sup>14)</sup> 새롭게 강화된 법률의 제정이 필요하게 되었다. 특히 1988년도에 실시된 대통령 선거에서 위 법률의 불충분함이 현실적으로 드러나게 되었으며 그 가운데 일부는 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 의하여 문제가 제기되기도 하였다. 즉 선거운동비용의 수입과 지출의 정의가

9) Georges Pompidou, Conférence de presse du 23 septembre 1971.

10) Pierre MESSMER, Déclaration de politique générale du gouvernement, le 3 octobre 1972.

11) Valéry GISCARD d'ESTAING, Réunion de presse du 25 juillet 1974.

12) 법률안을 제출하였으나 법제화는 되지 못하였다. Projet de loi relatif au financement public des partis politiques présenté par Raymond BARRE, Premier ministre le 6 septembre 1979.

13) Loi organique n°88-226 et Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

14) DROUOT Guy, La transparence financière de la vie politique, Actualité législative Dalloze, 1988, n°14/30 juillet 1988, p151.

## II. 프랑스 정치자금법제의 역사

명확하게 규정되어 있지 않았다는 점과 기부가 아닌 차입금의 형식을 취하는 경우에 이를 규제하지 못한다는 점, 그리고 동 법률의 위반에 대한 처벌이 미비하였다는 점 등이 문제점으로 제기되었다.<sup>15)</sup> 이에 1990년에 두 개의 새로운 법률이 제정되었다. 1990년 1월 15일의 '선거비용제한 및 정치자금정화에 관한 법률'<sup>16)</sup> 1990년 5월 11일 '대통령선거와 국민회의의원선거에 있어서 선거운동자금에 관한 조직법률'<sup>17)</sup> 그것이다. 선거비용제한 및 정치자금정화에 관한 법률은 선거운동비용의 규제 및 정치자금의 규제·국고보조 등을 규정하였다. 이는 과거에 비하여 선거운동비용의 규제대상이 되는 선거의 범위를 확대하였으며, 정치자금 및 선거운동비용의 모집을 재정대리인을 통해서만 할 수 있도록 하였다. 그 후 1993년 1월 29일 '부패방지 및 경제생활과 공적 절차의 투명화에 관한 법률'<sup>18)</sup>이 제정되었는데, 동법에서는 부패방지본부를 설치하고 정치자금 및 선거자금에 대한 규제를 강화하였다. 이러한 일련의 정치자금에 대한 규제를 강화하는 입법은 그 이후에도 계속되었는데, 1988년 이후 프랑스의 정치자금과 관련된 법률들을 정리해 보면 다음과 같다.

\* 정치자금의 투명화에 관한 조직법률(Loi organique n°88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)

\* 정치자금의 투명화에 관한 법률(Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)

\* 선거비용제한 및 정치자금정화에 관한 법률(Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses

15) 박영도·김인재, 전계서, 8면.

16) Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

17) Loi organique n°90-383 du 11 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du président de la République et de celle des députés.

18) Loi n°93-112 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

électorales et à la clarification du financement des activités politiques)

- \* 대통령선거 및 국회의원선거의 선거운동자금에 관한 조직법률(Loi organique n°90-383 du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés)
- \* 선거에 관한 조항들을 해외영토와 마이요트 지방에 확장하기 위한 법률(Loi n°92-556 du 25 juin 1992 portant extension aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions intervenues en matière électorale)
- \* 부패방지 및 경제생활과 공직 절차의 투명화에 관한 법률(Loi n°93-112 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques)
- \* 국회의원과 헌법재판소 재판관의 재산공개에 관한 조직법률(Loi organique n°95-63 du 19 janvier 1995 relative à la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et aux incompatibilités applicables aux membres du Parlement et à ceux du Conseil constitutionnel)
- \* 정치자금에 관한 법률(Loi n°95-65 relative au financement de la vie politique)
- \* 정부위원들과 공직자들의 재산공개에 관한 법률(Loi n°95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions)
- \* 정치자금투명화를 위한 위원회에 관한 1988년 3월 11일 법률을 수정하는 법률(Loi n°96-5 du 4 janvier 1996 modifiant la loi n°88-227 relative à la commission pour la transparence financière de la vie politique)

## II. 프랑스 정치자금법제의 역사

- \* 후보자와 재정대리인의 겸직 금지에 관한 법률(Loi n°96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier)

그러나 그 후 1990년대 후반에 들어와서는 여러 법률들에 대하여 법전(code)에 통합하는 법전화(codification)작업을 통하여 정치자금, 특히 선거와 관련된 규정들을 선거법(code électoral)에 통합하여 규정하였다. 따라서 현재에는 선거법 및 기타 관련법에서도 정치자금에 대하여 규율하고 있다.

### III. 정당의 정치자금조성

프랑스는 위에서 언급한 것처럼 법적으로 정당에 대하여 특별한 지위를 부여하고 있지 아니하였었다. 그러다가 1988년 3월 11일 '정치자금의 투명화에 관한 조직법률'에서 처음으로 정당의 법적 지위에 대하여 규정을 하였다. 동 법률 제7조는 '정당이나 정치단체는 자유롭게 형성되며 자유롭게 활동한다. 정당이나 정치단체는 법인격을 가진다. 정당이나 정치단체는 법정에 출두할 권리를 가진다. 정당이나 정치단체는 동산이나 부동산을 유상 혹은 무상으로 취득할 권리를 가진다. 정당이나 정치단체는 그 임무에 부합하는 모든 행위를 할 수 있으며, 특히 현행법들의 규정에 부합하는 신문이나 단체를 창설하고 관리할 수 있다'라고 규정하여 헌법 제4조의 정당조항에 따른 최초의 입법을 하였던 것이다. 정당의 자금과 관련하여 우리가 살펴볼 수 있는 것이 프랑스 정당의 자금원인 당원들의 당비와 일반인들의 기부금 그리고 국가보조이며, 프랑스가 시행하고 있는 재정대리인제도이다.

#### 1. 정당의 재정대리인제도

프랑스는 1990년도부터 정당자금조성의 투명성을 확보하기 위하여 재정대리인(mandataire financier)제도를 실시하고 있다. 처음에 재정대리인제도를 채택하고자 할 때 많은 논란이 있었다. 처음의 입법은 '선거운동위원회'(comité de campagne)를 설치하여 정치자금 수수 및 지출을 담당하도록 하는 것이었으나 의회에서의 입법과정에서 이것이 정당의 자유를 제한할 수도 있다는 견해가 제시되어 재정대리인제도로 바뀌어 입법이 되었다.

재정대리인은 정당에 의하여 임명되는데, 자연인(personne physique)이 임명될 수도 있고 혹은 단체(association)의 형태로도 될 수 있다. 단체로 재정대리인을 하는 경우는 선거법(Code électoral) 제52-14조에 규정된 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회(Commission nationale

### III. 정당의 정치자금조성

des comptes de campagne et des financements politiques)의 승인을 받아야 한다.<sup>19)</sup> 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회는 임기 5년의 9명의 위원들로 구성이 되는데, 3명은 행정최고재판소(Conseil d'Etat)의 사무국의 심의를 거쳐 부소장(vice-président)이 전·현직 행정최고재판소 재판관 가운데 추천하며, 3명은 대법원(Cour de cassation)의 사무국의 심의를 거쳐 대법원장이 전·현직 대법관 가운데 추천하며, 3인은 회계원(Cour des comptes)의 각 국(chambre)의 장의 심의를 거쳐 회계원장이 전·현직 회계심의회 가운데 추천하도록 되어 있다(Art. L. 52-14 du Code électoral). 프랑스는 재정대리인제도를 시행함으로써 정당의 정치자금에 대한 수수와 지출을 단일화하여 통제하기가 용이하고 이를 통하여 정당자금의 투명성을 높이고 있다.

정당은 재정대리인의 성명과 재정대리인의 동의서 및 재정대리인이 담당하는 지역을 정당이 주재하는 도에 신고하여야 한다. 재정대리인으로 임명되면 재정대리인은 하나의 은행 혹은 우체국 통장을 개설하여야 하며, 정당의 모든 재정수입은 이 통장을 통하여야 한다. 재정대리인의 임명과 동일한 절차로 새로운 재정대리인을 임명할 수가 있는데, 재정대리인이 교체되는 경우에 재정대리인이 공석인 기간에는 은행 통장의 거래가 정지된다.

## 2. 당 비

정당의 자금 조성에 있어서 가장 기초적인 것 가운데 하나가 당원들이 내는 당비이다. 이 당비는 정당원이 당원으로서의 자격을 획득하고 유지하는데 필요한 조건이 될 수 있다. 일반 국민이 자신의 정치적 의사를 반영하기 위하여 정당에 가입하여 활동한다면 정당의 당원으로서 당연히 당비를 납부하여야 할 것이다. 이러한 당비가 정당을 운영하는데 가장 기초적인 자금원이 될 수 있기 때문이다. 그러나 프랑스에서도 정당의 자금조성에 있어서 당비가 그리 큰 비중을 차지하지는 못하고 있다. 이

19) Art. 11 et 11-1. Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

러한 당비는 현금으로 간주되지는 않고 있으며, 사실상 당비에 대해서는 법규에서 그다지 엄격하게 규제를 하고 있지는 않고 있다. 따라서 당비를 내는데 있어서 제한을 한다거나 하는 그러한 규제를 받지 아니한다. 그러나 당원의 입장에서는 당비도 공공단체이 기부금을 내는 것과 같이 소득공제의 혜택을 받는다.

### 3. 의원들의 자발적 기여금

의원들이 내는 자발적인 기여금은 각 정당의 내부규정에 의하여 규율되어 지므로 다양한 형태로 이루어진다. 따라서 의원들이 받는 세비의 일부 혹은 전부를 자발적인 기여금으로 납부하고 있다. 그러나 의원들이 내는 기여금은 특별히 규정을 하고 있지 않으며, 다른 일반 기부금과 동일한 적용을 받으며 규제되고 있다.

### 4. 기부금

프랑스에서도 기부금이 인정되고 있다. 기부금이라 함은 반대급부 없이 증여되는 재산적 가치라고 할 수가 있는데,<sup>20)</sup> 그 중요한 요인은 자발성과 반대급부가 없어야 한다는 것이다.<sup>21)</sup> 기부금도 제한을 하는데, 이는 정당이 기부금을 많이 기부한 특징인에 의하여 조정되는 것을 방지하기 위한 것이다. 정당에 대한 기부금 상한액 제한이 처음 입법될 당시인 1988년도에 의회에서는 정당에 대한 기부금 상한액 제한이 정당의 자유로운 활동을 보장한 헌법에 위반된다는 주장이 있었으나,<sup>22)</sup> 입법을 저지시키지는 못하였다.<sup>23)</sup>

20) COLINET F. et DEVYS B., *Pratique du financement des campagnes électorales*, annexe n°11-glossaire, Juris-service, 1995, p.259.

21) Hervé FAUPIN, *op. cit.*, p.226.

22) 이에 대한 자세한 논의는 Rapport Mazeaud, A.N. n°1217, pp.18 et s.

23) 당시 내무부장관(Le Ministre de l'Intérieur)이던 파스쿠아(Charles PASQUA)가 기부금 상한액 제한은 헌법에 위반된다고 주장하였었다. Rapport Mazeaud, A.N. n°1216, *op. cit.*, pp.35.

### III. 정당의 정치자금조성

프랑스에서 개인은 연간 7500유로(Euro)<sup>24)</sup>까지 기부를 할 수가 있다. 과거에는 법인(personne morale)도 기부금을 낼 수가 있었으나, 2002년 1월 1일부터는 법인의 경우에, 정당인 경우를 제외하고는 기부금을 낼 수 없도록 하고 있다. 정당의 재정대리인이 기부금을 받게 되면 기부자에게 명령(décret)이 정하는 양식에 따라서 영수증을 발행하여야 하는데, 3000유로 이내의 기부금에 대하여는 수혜 정당을 기입하지 않도록 하고 있다. 또한 150유로 이상의 기부금에 대해서는 반드시 수표(Chèque)로 하도록 하고 있다. 또한 어떠한 재정대리인도 외국이나 외국법인의로부터의 기부나 물질적 도움을 받지 못하도록 하고 있다.<sup>25)</sup> 이는 프랑스 국민의 정치적 의사를 대변하고 선거에서 후보자를 내는 정당이 외국이나 외국법인의 재정적 보조를 받게 되면 프랑스 국민들의 정치적 의사를 제대로 반영할 수 없는 경우도 발생할 수 있기 때문이다.

#### 5. 국가보조

프랑스 정당도 국가로부터 보조금을 지급 받는다. 1988년 3월 11일 정치자금 투명화에 관한 조직법률 제8조와 제9조에 의하면 국민의회와 상원(Sénat)의 사무국(Bureau)은 정부에 대하여 공동으로 예산법률안에 정당에 대한 정치자금보조 총액을 삼입하도록 요구할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 위 법률이 제정될 때 프랑스는 의회에서 많은 논의가 있었다. 정당이 재정적으로 국가보조를 받게되면 정당의 독립성이 보장되지 않으며 정당에 대한 통제에 따를 수밖에 없으므로 정당의 독립성과 정치적 의사형성에 장애가 된다는 주장이 있었다. 특히 1988년 당시 공산당(parti communiste)은 의회의 표결과정에서 국가가 정당에 대한 어떠한 통제도 없는 경우에만 이러한 내용의 법률안에 찬성을 할 수 있다고

24) 1유로를 대략 1200원으로 환산할 때 7500유로면 우리나라 돈으로 약 900만원 정도가 될 것이다.

25) Art. 11-4. Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

26) 프랑스는 예산안이 법률의 형식을 취하도록 하고 있기 때문에 국회에서 매년 법률의 형식으로 의결되고 있다.

주장하였다.<sup>27)</sup> 그러나 프랑스 헌법재판소는 정당에 대한 국가의 재정적인 보조가 헌법에 위반되지 않는다고 판시하였다.<sup>28)</sup>

프랑스에서 정치자금의 배분은 두 가지 형태로 행하여진다.

첫 번째는 국민의회의원선거에 있어서 전국적으로 50개 이상의 선거구에 후보자를 낸 정당에 대하여 1차 투표에서 획득한 유효투표에 비례하여 분배되는 것이다. 과거에는 5% 이상의 유효투표를 획득한 정당에 대해서만 국가보조금을 지급하도록 되어 있었다. 그러나 이러한 조항이 헌법재판소에 의하여 위헌으로 선언되었다.<sup>29)</sup> 헌법재판소는 위와 같은 조항을 '민주주의 기반을 형성하는 이념과 견해의 다원적 흐름을 저해하는 것'이라고 실시하면서 5%의 지지조항을 프랑스 헌법 제2조의 평등조항과 제4조의 정당조항에 위반되어 위헌으로 선언한다고 하였던 것이다. 따라서 프랑스 헌법재판소가 유효투표에 의한 정당보조금지급자체가 위헌은 아니지만 그 지지조항의 요건이 너무 엄격하면 위헌이 된다고 하였으나 프랑스 의회는 유효투표에 의한 지지조항을 재입법하지는 아니하였고, 현재는 모든 정당에 대하여 유효투표에 비례하여 국가보조금을 지급하고 있다.<sup>30)</sup>

두 번째는 매년 11월에 등록된 국회의원수에 비례하여 지급되는 것이다. 따라서 정당에 대한 국고보조와 정당정치에 실현을 위하여 각 국회의원은 하나의 정당에만 가입할 수가 있으며, 매년 늦어도 12월 31일까지는 국회 사무국이 각 정당별 국회의원 수를 수상에게 통보하여야 한다. 만약에 국회가 해산되고 아직 새로운 의회의 소집이 없는 경우에는 새로운 선거가 있는 후 두 번째 목요일까지 수상에게 통보하여야 한다. 매년

27) Séance du 4 février 1988, déclaration de Guy Ducloné, J.O. débats parlementaires, A.N. 2e sess extra 1987-1988 n°3(1) A.N.(CR) p.184.

28) C.C. n°88-242 DC du 10 mars 1988, Rec., p.40.

29) C.C. n°89-271 DC du 11 janvier 1990, Rec., p.21.

30) 이에 대하여 자세한 것은 Guy DROUOT, Le financement des campagnes électorales et des activités politiques : les nouvelles règles du jeu, Actualités législatives Dalloz, 1990, p.125; ROUX Andre, La décision n°89-271 du 11 janvier 1990, R.F.D.C., 1990, p.332; PAVIA Marie-Luce, L'existence du pluralisme, fondement de la démocratie, R.A., 1990, p.320; CHAUMONT Jean-Pierre, Le Conseil constitutionnel et le financement de la vie politique, L.P.A., 21 février 1990, p.20.

### III. 정당의 정치자금조성

각 정당에 분배되는 보조금의 액수는 예산법률안의 추독에 편성된다.

또한 각 정당에게 선거에 있어서 후보자 남녀의 비율이 소속 정당 추천 후보자 전체와 고려하여 2% 이상 차이가 날 때에는 득표율에 따라 지급되는 정당보조금이 삭감된다. 즉 남녀 차이비율의 절반의 비율이 보조금에서 삭감되도록 하고 있다. 처음에 입법을 할 때는 남녀후보자추천과 관련하여 국민회의의 선거가 있는 다음의 예산이 삭감되고 그 다음에는 삭감되지 않도록 규정을 하고 있었으나 2000년 5월 30일 프랑스 헌법재판소가 입법자가 예산지출을 증가하게 할 수는 없다는 헌법 제39조와 제40조 및 제47조에 위반된다고 하여 위헌선언을 하였다.<sup>31)</sup>

#### 6. 정당의 정치자금관리에 대한 통제

정당에 대하여 국가보조금을 지급하고 기타 여러 가지 특권을 부여하는 만큼 그에 대한 통제가 중요하다. 정당에 대하여 정당으로 지급되는 정치자금을 과연 얼마만큼 투명하게 이에 대한 관리를 공개하게 하는가 하는 것이 중요하다 할 것이다.

첫째로 각 정당은 회계관리의무를 진다. 정당 자체에 대한 회계분만이 아니라 정당이 자본의 50% 이상의 출자를 하였거나 경영권을 행사하는데 있어서 우월적인 권한을 행사하는 단체나 기업 등의 회계도 관리의무를 진다. 정당의 회계는 매년 작성되어야 하며, 2명의 회계검사관에 의하여 검인되어야 한다. 정당은 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회에년도 정산에 이은 상반기에 그 내용을 제출하여야 하면 그것은 위원회를 통해 관보에 게재된다. 만약에 이러한 의무를 이행하지 아니할 경우에는 다음 년도의 국가보조금을 받을 수가 없도록 되어 있다.

그러나 이미 취득한 공적인 보조금까지 환불할 필요는 없다. 왜냐하면 환불조치는 국가의 정당활동에 대한 통제수단으로 작용할 소지가 있기 때문이다. 따라서 이러한 규정은 정당의 국가로부터의 독립성을 보장하기 위하여 존재하고 있다고 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

31) C.C, n°2000-429 DC du 30 mai 2000, Rec., p.84.

32) 성낙인, 프랑스의 정치자금 선거비용 및 재산등록에 관한 최근의 법제, 세계헌법연구, 창간호, 1994, 68면.

마찬가지로 공적보조를 통해서 형성된 정치자금의 사용내역에 관한 사항은 일반적인 재정통제를 받는 것이 아니며, 1922년 8월 10일 법률에 따른 통제나, 회계원(Cour des comptes)의 통제 혹은 정부보조를 받는 공공단체나 사기업에 관한 1935년 10월 30일 명령(décret)의 시행에 따른 통제를 받지 않게 된다.

또한 법으로 허용된 것 이외의 기부금을 수수하거나 기부하였을 경우에는 360프랑에서 15000프랑 사이의 벌금과 한달 이상 일년 이하의 징역에 처할 수가 있다.<sup>33)</sup>

---

33) 2002년 1월 1일부터는 의무적으로 유로(Euro)화를 사용하도록 되어 있으나, 2002년 12월 현재 아직 입법의 미비로 유로화로 단위를 고쳐서 개정입법을 하지 아니한 것으로 보인다.

## IV. 선거관련 자금

프랑스의 선거제도의 특징 중의 하나가 그 복잡성이다. 프랑스의 선거는 크게 국가선거(élection nationale)와 지방선거(élection locale)로 나눌 수가 있는데, 국가선거는 대통령 선거와 국회의원 선거, 그리고 지방선거는 지방의회의원선거가 그것이다.

대통령은 임기 7년으로 국민들에 의하여 직접선거로 선출되었으나, 2000년 10월 3일 헌법을 개정하여 임기를 5년으로 단축하였다.

국민회의의원(député)은 임기 5년으로 소선거구제를 채택하고 있으며, 1차투표에서 과반수를 얻은 후보자가 없을 경우에는 유권자의 12.5% 이상의 표를 획득한 후보자가 2회전에서 상대다수득표자가 선출된다.

상원의원(sénateur)의 경우 임기 9년으로 3년마다 3분의 1씩 교체된다. 상원의원은 간접선거로 선출되는데, 선거인단은 국민회의의원(deputés), 레지옹의원(conseillers régionaux), 도의회의원(conseillers généraux), 시의회대표(délegués des conseils municipaux)들로 구성된다. 선거는 도(département)를 선거구로 하여 행하여지는데, 도시의 의원 배분은 인구수에 비례하여 배분된다. 과거에는 4명이하의 선거구와 5명 이상의 선거구를 구분하여 선거방식을 달리 선택하였으나, 2000년 7월 10일 선거법을 개정하여 2명이하의 선거구에서는 2회제 다수대표제로하고, 3명 이상의 선거구에서는 최대평균식 비례대표제(représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel)로 하고 있다.

레지옹의회의원은 5년 임기로 비례대표제로 선출되며, 도의회 의원은 2년 임기 6년으로 3년마다 절반씩 교체되며 2회제 다수대표제로 선출된다. 시의회 의원은 임기 6년으로 다수득표제와 비례대표제를 혼합하여 선출되고 있다.

프랑스에서 선거관련자금의 문제가 심각하게 대두된 것은 1970년대 이후부터이다. 1970년대부터 선거비용의 획기적으로 증가하였기 때문이다. 각 후보자간의 선거자금에 있어서의 평등문제가 대두되면서 프랑스

#### IV. 선거관련 자금

는 다른 나라에 비하여 상대적으로 늦게 법제화되었던 것이다.<sup>34)</sup>

##### 1. 선거비용의 국가보조

프랑스도 선거비용과 관련하여 국고보조를 하고 있다. 현대에 와서는 선거공영제 등을 고려하여 각종 선거에 있어서 후보자에게 선거비용을 지급하고 있다. 선거에 있어서 각 후보자에게 선거비용을 국가가 보조하는 것이 평등의 원칙에 입각하여 각 후보자에게 평등하게 지급되어야 할 것이다. 또한 후보자가 누군가로부터 재정적인 보조를 받을 때에는 기부자로부터 독립성을 유지하여야 하며, 후보자가 국가로부터 재정적인 보조를 받는 경우에는 그 국가 보조가 후보자의 정치적 의사를 표현하는데 방해가 되어서는 안될 것이다.<sup>35)</sup>

선거에 있어서 후보자에게 재정적인 보조를 한다는 것은 선거공영제와 관련이 되는 것이고, 이러한 점은 각각의 후보가 선거비용을 사용하는 데에 제한을 둔다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

따라서 프랑스에서도 선거에서 각 후보자의 선거비용을 규정하고 있다. 대통령선거와 국회의원선거에서 각 후보자가 사용할 수 있는 선거자금의 상한선을 규정하고 있다. 대통령 선거에서 1차 투표에서 허용되는 최대선거비용은 14,796,000유로이며, 2차 투표에 진출한 후보자는 1차 투표와 2차 투표를 합쳐서 19,764,000유로이다. 우리나라 돈으로 환산하면 대략 1차 투표에서는 177억원, 2차 투표까지는 237억 정도를 사용할 수가 있는 것이다.<sup>36)</sup> 프랑스 대통령 선거는 1차 투표에서 유효투표의 과반수를 획득하는 후보자가 없을 경우에 상위 1위 득표 후보자와 2위 득표 후보자가 2주 후에 있는 결선투표에서 상대다수로 당선자를 결정하도록 하고 있다. 따라서 대부분의 프랑스 대통령 선거는 2주간격으로 1차 투표와 2차 투표를 행하게 된다. 실제로 프랑스 제5공화국

34) MASCLÉT Jean-Claude, Droit électoral, P.U.F., 1989, p.244 et s.

35) C.C. n°88-242 DC du 10 mars 1988, Rec., p.40.

36) 1유로(Euro)를 대략 1200원으로 환산할 때 프랑스 대통령 선거에서 각 후보가 사용할 수 있는 선거비용은 대략 1차투표에서 17,722,800,000원 정도이며, 2차 투표까지는 23,716,800,000원 정도이다.

들어와서 1962년도에 대통령 선거가 직선제로 된 후에 항상 2차 투표까지 갔었다.

우리나라의 경우와 비교하여 볼 때 2002년 12월 19일 치루어지는 제16대 대통령 선거에서 각 후보자가 사용할 수 있는 선거비용이 341억 8천만 원으로 되어 있는 것을 감안한다면, 프랑스의 경우 우리나라보다 인구도 많고 국토도 넓은데도 불구하고 선거비용은 더 적은 것을 알 수 있다. 즉 그만큼 어찌보면 조용한 선거를 치룬다고도 볼 수 있다. 실제로 지난 2002년 4월 21일과 5월 5일에 치루어진 프랑스 대통령선거에서<sup>37)</sup> 자크 시락(Jacques CHIRAC)후보자는 18,030,826.42유로를 지출하였으며, 장 마리 르펜(Jean-Marie LE PEN)후보자는 12,050,718.14유로를 지출하였으며, 리오넬 조스팽(Lionel JOSPIN)후보자는 12,506,834.00유로를 지출한 것으로 나타났다.<sup>38)</sup>

대통령선거에서 국가는 1차 투표의 후보자명부가 작성될 때, 나중에 선거비용의 보정으로 상환되는 금액의 일부를 미리 각각의 후보자들에게 지급을 하는데, 2002년 대통령 선거에서는 153,000유로를 미리 지급하였다. 물론 후보자가 사용한 선거비용이 이 금액에 미치지 못할 경우에는 나머지를 국가에 반환하여야 한다.

프랑스도 득표율에 따라 선거비용 상환액에 차이를 두고 있다. 1차 투표에서 유효투표의 5% 이상을 득표한 후보자에게는 선거비용 상환액의 50%를 지급하며, 유효 투표의 5% 미만을 획득한 후보자에게는 선거비용 상환액의 5%만을 지급하고 있다. 물론 만약에 각 후보자가 이러한

37) 2002년 프랑스 대통령 선거에서는 Bruno MEGRET, Corinne LEPAGE, Daniel GLUCKSTEIN, Francois BAYROU, Jacques CHIRAC, Jean-Marie LE PEN, Christiane TAUBIRA, Jean SAINT-JOSSE, Noel MAMERE, Lionel JOSPIN, Christine BOUTIN, Robert HUE, Jean-Pierre CHEVENEMENT, Alain MADELIN, Arlette LAGUILLER, Olivier BESANCENOT 등 모두 16명의 후보자가 등록을 하였지만 여기서는 주요 후보자 3명에 대해서만 살펴본다.

38) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2002/documents/comptes/comparatif.htm> 프랑스 헌법재판소 홈페이지에 들어가면 지난 2002년 프랑스 대통령선거에 관한 자료들을 검색할 수가 있다. 프랑스의 인터넷 상의 법률정보에 대해서는 권학선, 프랑스의 법률정보 데이터베이스, 헌법학연구, 제 6권 제1호, 한국헌법학회, 2000, 5, 378면 이하 참조.

#### IV. 선거관련 자금

반환액에 못미치는 선거비용을 지출하였다면 그 한도 내에서 반환되는 것이다. 실제로 2002년 대통령 선거에서 5% 이상 득표를 한 후보자는 자크 시락 등 모두 7명이었다.<sup>39)</sup>

대통령 선거 이외의 선거에 있어서 선거운동비용은 인구수에 비례하여 허용되는데, 이에 대하여는 선거법 제52-11조에서 자세하게 규정하고 있다. 즉, 인구 15,000명 이하의 선거구에서는 시의회의원선거의 경우 1회전 선거에서는 인구 1인당 8유로이고 2회전에서는 인구 1인당 11유로이며, 도의회의원선거에서는 인구 1인당 4.2유로이고, 레지옹의회의원 선거에서는 인구 1인당 3.5유로이다. 인구 15,001명 이상 30,000명 이하의 선거구에서는 시의회의원선거의 경우 1회전 선거에서는 인구 1인당 7유로이고 2회전에서는 인구 1인당 10유로이며, 도의회의원선거에서는 인구 1인당 3.5유로이고, 레지옹의회의원선거에서는 인구 1인당 3.5유로이다. 인구 30,001명 이상 60,000명 이하의 선거구에서는 시의회의원선거의 경우 1회전 선거에서는 인구 1인당 6유로이고 2회전에서는 인구 1인당 8유로이며, 도의회의원선거에서는 인구 1인당 2.8유로이고, 레지옹의회의원선거에서는 인구 1인당 3.5유로이다. 인구 60,001명 이상 100,000명 이하의 선거구에서는 시의회의원선거의 경우 1회전 선거에서는 인구 1인당 5.5유로이고 2회전에서는 인구 1인당 7.5유로이며, 도의회의원선거에서는 인구 1인당 2유로이고, 레지옹의회의원선거에서는 인구 1인당 3.5유로이다.

인구 100,001명 이상 150,000명 이하의 선거구에서는 시의회의원선거의 경우 1회전 선거에서는 인구 1인당 5유로이고 2회전에서는 인구 1인당 7유로이며, 레지옹의회의원선거에서는 인구 1인당 2.5유로이다.

인구 150,001명 이상 250,000명 이하의 선거구에서는 시의회의원선거의 경우 1회전 선거에서는 인구 1인당 4.5유로이고 2회전에서는 인구

39) 1차 투표에서의 각 후보자의 득표율을 보면 CHIRAC Jacques 19.88%, LE PEN Jean-Marie 16.86%, JOSPIN Lionel 16.18%, BAYROU Francois 6.84%, LAGUILLER Arlette 5.72%, CHEVENEMENT Jean-Pierre 5.33%, MAMERE Noel 5.25%, BESANCENOT Olivier 4.25%, SAINT-JOSSE Jean 4.23%, MADELIN Alain 3.91%, HUE Robert 3.37%, MEGRET Bruno 2.34%, TAUBIRA Christine 2.32%, LEPAGE Corinne 1.88%, BOUTIN Christine 1.19%, GLUCKSTEIN Daniel 0.47% 였다.

1인당 5.5유로이며, 레지옹의회의원선거에서는 인구 1인당 2유로이다.

인구 250,001명 이상의 선거구에서는 시의회의원선거의 경우 1회전 선거에서는 인구 1인당 3.5유로이고 2회전에서는 인구 1인당 5유로이며, 레지옹의회의원선거에서는 인구 1인당 1.5유로이다.<sup>40)</sup>

지방의회의원선거에 있어서는 선운동비용을 선거구의 크기라든가 인구에 비례하여 선거비용을 지출할 수 있도록 자세하게 규정하고 있다. 즉 인구가 많은 선거구에서는 그만큼 인구 1인당 선거운동비용을 적게 책정해 놓고, 인구가 적은 선거구는 그만큼 인구 1인당 선거운동비용을 많게 책정해 놓고 있는 것이다. 따라서 절대적인 상한선은 없고 인구수에 비례하여 선거운동비용이 조정되는 것이다.

지방선거에서는 선거구 인구수에 비례하여 선거운동비용을 책정해 놓고 있지만 국민의회의원선거에서는 상한을 정해놓고 있다. 국민의회의원선거에 있어서는 후보자가 38,000유로를 초과할 수는 없도록 하고 있다. 38,000유로 이내에서 인구 1인당 0.15유로로 선거운동비용을 사용할 수 있는 것이다.

그러나 프랑스 선거법은 제52-11조에서 이러한 선거비용은 매 3년마다 수정할 것을 규정하고 있는데, 통계청(Institut national de la statistique et des études économiques)의 물가지수를 반영하여 수정하도록 하고 있다.

후보자의 선거운동비용은 상한액의 50%를 선거 후에 국가에서 지급하고 있는데, 실제 후보자가 사용한 금액을 초과하여 지급하지는 않는다. 그러나 모든 후보자에게 지급되는 것이 아니고 유효투표의 5% 이상 득표한 후보자에게만 지급된다. 대통령 선거와는 다르게 5% 미만을 획득한 후보자에게는 선거비용에 대한 보조금 지급이 없다는 것이다.

이처럼 프랑스 선거에서 각각의 후보자에게 일정한 선거비용의 상한액을 설정하고 있는 것은 나날이 증가하는 선거비용을 제한함으로써 국민들의 부담을 덜어주는 역할을 하고, 또한 과열선거가 되는 것을 막을 수

40) 인구 100,001명 이상의 선거구의 경우에는 도의회의원선거가 규정이 없는데, 이것은 도의회의원선거구인 칸톤(canton)의 경우 100,001명이 넘는 인구수를 가진 선거구가 없기 때문이다.

#### IV. 선거관련 자금

가 있을 것이다. 또한 국민소득과 인구수, 국토의 면적 등을 고려할 때 프랑스가 우리나라보다 각 후보보자가 지출할 수 있는 선거비용의 상한액을 더 적게 잡고 있다는 것은 우리가 참고할만하다 할 것이다.

### 2. 기부금 조성

선거에 있어서 각 후보자는 기부금을 모금할 수가 있다. 각종 선거에 있어서 후보자는 선거가 있는 날의 전년도부터 선거가 행하여진 날까지 선거를 위한 기부금을 모금할 수 있다. 기부금 모집은 역시 재정대리인(mandataire financier)을 통해서만 할 수 있는데, 재정대리인은 개인이 될 수도 있고 단체가 될 수도 있다. 하나의 재정대리인은 여러 후보의 재정대리인이 될 수는 없다. 후보자는 재정대리인을 통해서만 비용을 지출할 수가 있다. 그러나 이상의 규정은 인구 9,000명 미만의 선거구에는 적용이 안된다. 재정대리인이 발행하는 모든 문서에는 후보자, 재정대리인, 위임받은 날짜 등이 표시되어야 하며, 후보자는 기부금을 단지 재정대리인을 통해서만 모금할 수 있다는 사실도 적시하여야 한다. 재정대리인은 기부자에게 영수증을 발행하여 주는데, 자연인에 의하여 기부되는 것 가운데 3,000유로 이내의 것은 후보자의 이름을 명시하지 아니한다.

단체가 재정대리인이 되는 경우에 일반적인 규정인 단체결성에 관한 1901년 7월 1일의 법률에서 정하는 규정을 준수하여야 하며, 후보자의 서면 동의가 있어야 하고 시청이나 구청에 신고를 하여야 한다. 후보자는 이 단체의 구성원이 될 수 없으며, 또한 한 선거에서 한 후보자가 재정담당자와 선거재정담당단체를 동시에 둘 수 없다. 선거재정담당단체는 하나의 은행구좌 혹은 우체국구좌를 개설하여야 하는데, 이 구좌를 통해서 선거비용에 관한 수입과 지출을 관리한다. 이러한 선거재정담당단체는 선거가 있는 달의 1일의 전년도부터 선거가 행하여진 날까지 선거재정담당단체가 기부금을 받을 수가 있는데, 선거재정담당단체는 단체가 지지하는 후보자의 선거운동회계장부집수 3개월 후에 해산한다. 이 기간 만료 전에 단체는 활동의 수지보고를 한다. 그러나 만약에 단체가 지지

하는 후보가 입후보를 하지 않으면 단체는 입후보기간 종료 후 해산한다. 후보자는 자신의 주소지를 관할하는 도(préfecture)에 재정대리인의 이름을 서면으로 신고하여야 한다. 이 신고서에는 재정대리인의 동의서가 첨부되어야 한다.

일반인이 선거에 있어서 기부금을 낸 것도 상한액을 규정하고 있다. 상한액이 없으면 과도한 기부금을 냈으므로 당선 후에 다른 어떠한 대가를 바랄 수가 있기 때문에 기부금의 상한액을 규정하고 있다. 자연인이 한 선거에서 4,600유로 이상의 기부금을 낼 수는 없다. 과거에는 법인의 경우에도 기부금을 낼 수 있었으나 2002년부터는 정당 등을 제외하고는 원칙적으로 법인은 기부금을 낼 수 없도록 하고 있다. 기부금을 낼 때, 150유로 이상의 기부금은 반드시 수표로만 지급되어야 한다. 현금으로 지급되는 기부금은 선거비용 총액의 20%를 초과할 수가 없도록 되어 있다. 또한 외국 국가나 외국의 법인에 의한 기부금이나 물질적 도움을 받을 수 없도록 하고 있다. 후보자는 기부금을 조상하기 위하여 언론에 광고를 할 수가 있는데, 광고에는 기부금에 관한 것 이외의 것은 할 수 없다.

### 3. 통 제

선거비용과 관련된 통제는 대통령 선거에 있어서는 헌법재판소(Conseil constitutionnel)가 담당하고 그 이외의 선거에 있어서는 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회(Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)가 담당하도록 되어 있다.

각 후보자는 선거운동회계장부를 작성하여야 하는데, 여기에는 정당의 경비 및 후보자가 혜택을 본 성격의 기부·역무급여와 같은 혜택도 기록하도록 되어 있다. 각 후보자는 1회전 선거가 행하여진 후 2개월 안에 도에 선거운동회계장부를 제출하여야 하는데, 공인회계사에 의해서 검인되고 경비지출과 관련된 금액을 확인하는 계산서·견적서 및 관련서류와 수입확인서를 첨부하여야 한다. 선거운동회계장부는 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회에 이송되는데 위원회가 회계장부를 공표한다.

#### IV. 선거관련 자금

국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회는 법률상 금지된 일련의 사항 및 제한사항의 준수를 위하여 설치된 것으로, 위원회는 6개월 이내에 회부된 회계장부를 수리·거절 혹은 교정하게 된다. 6개월 이내에 위원회의 결정이 없으면 이를 수리한 것으로 본다. 위원회는 위원회가 독자적으로 평가한 바에 따라 경비를 즉각 기재함으로써 보고서를 교정할 수 있다. 정해진 기간 내에 위원회에 회계장부의 제출이 없는 경우나 거절하는 경우 또는 지출경비의 지출상한액을 초과하는 경우에 위원회는 선거 자재에 관한 심판을 제소한다.

대통령 선거의 경우에 있어서는 원칙적으로 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회가 담당하는 권한을 헌법재판소가 담당하도록 되어 있다. 따라서 대통령 선거에 출마한 후보자는 선거운동 회계장부를 대통령 선거일로부터 2개월 안에 헌법재판소에 제출하여야 하고, 헌법재판소는 이 선거운동 회계장부를 다른 선거에서와 마찬가지로 교정할 수가 있다. 헌법재판소는 이 선거운동 회계장부를 관보에 공고하여야 한다. 그러나 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회가 위 선거의 회계장부가 제대로 법령에서 정한 규정들을 준수하였는가 하는 것을 감시하도록 되어 있다.

각종 선거에 있어서 선거비용의 초과사용이 문제가 되는데, 후보자가 회계장부를 제출하지 아니한 경우에는 후보자가 선거경비를 국고보조 받을 수 없으며 경비상한액을 초과하여 지출하였을 경우 초과액수 만큼 국고로 징수된다. 또한 수입·지출·선거비용명세서 등이 선거법에서 급하고 있는 사항을 위반하였거나 선거비용상한을 초과하여 지출된 경우에는 25,000프랑 이하의 벌금과 1년의 징역으로 처벌받거나 둘 가운데 하나로 처벌받는다. 선거법은 1년의 기간 동안 피선거권을 제한하는 규정을 두고 있는데, 선거법에서 규정한 회계장부를 기간내에 제출하지 아니하는 경우에도 후보자는 자동적으로 피선거권이 박탈되도록 하고 있다. 선거비용을 초과하여 사용한 경우에도 피선거권이 제한될 수도 있도록 규정하고 있는데, 이 경우에는 법원이 박탈여부를 결정에 따라 판단하도록 하고 있다.

그러나 대통령 선거에 있어서는 선거비용을 초과사용으로 인한 피선거권의 제한을 규정하고 있지 않다.

## V. 재산공개

정치자금에 대한 통제를 확실히 하여 투명하고 공정한 정치자금의 흐름을 파악하기 위하여 일부 정치인들의 재산공개를 요구하고 있다. 프랑스도 예외는 아니어서 일부 공직자들과 선거에 있어서 후보자들에 대하여 재산공개를 법정화하고 있다.

프랑스에서 모든 정부구성원(tout membre du Gouvernement)은 임기가 시작된 날로부터 2개월 이내에 정치자금투명화를 위한 위원회(commission pour la transparence financière de la vie politique)에 재산상태를 신고하도록 하고 있다. 즉 국회의원, 장관 등과 일정한 지방자치단체의 장 등도 재산상태를 신고하여야 한다. 대체로 정부구성원이라 하면 우리나라의 장관, 차관, 치장, 치장급을 의미한다고 볼 수 있다. 신고는 정치자금투명화를 위한 위원회에 하도록 되어 있는데, 이 위원회는 위원장을 행정최고재판소(Conseil d'état)의 부소장(vice-président)이 맡고 대법원장과 회계원장이 당연직 위원이 되며 6인의 위원과 6인의 보조위원으로 구성된다. 재산신고를 하게 되면 위원회는 특별한 경우가 아니면 일반에게 재산상태를 공개하지 않는다. 즉, 위원회는 재산신고 및 경우에 따라서는 신고자가 자신의 재산변동에 대하여 작성한 의견서의 비밀을 보장하며, 제출된 신고서 및 작성된 의견서는 신고자 또는 관계 권리자의 명시적 요구 또는 그 열람이 소송해결에 필요하거나 실제적 진실발견에 필요한 경우에 사법당국의 요구가 있는 경우에만 열람할 수 있다.

그러나 대통령은 헌법재판소에 재산상태를 신고하여야 한다. 대통령 선거에 관하여는 헌법재판소가 선거에 관한 사무를 담당하므로 헌법재판소에 재산신고를 하도록 하고 있는 것이다. 따라서 대통령 선거에 있어서는 각각의 후보자가 헌법재판소에 재산상태를 신고하도록 되어 있다.

이러한 재산상태의 신고는 정부구성원이라든가 선출직 공직자의 경우 임기동안 부당한 자금의 수수 등을 방지하기 위한 것으로서 재산상태를 신고하지 아니하면 1년동안의 피선거권이 제한된다는가 하는 제재가 가하여 진다.

## VI. 결 론

정치자금은 그 나라의 정치발전의 척도를 가늠해 볼 수 있는 기준이 될 수 있다. 정치자금이라는 것이 결국 선거에 있어서의 자금과 정치활동에 필요한 경비조달이라는 측면과 관련이 있는 것이다.<sup>41)</sup>

정치를 하는 데에는 반드시 정치자금이 필요하게 되고, 현대에는 인구의 증가와 매스미디어의 발달, 그리고 이해집단 등의 증가로 정치자금이 크게 늘어났다. 따라서 정치자금을 통한 부정부패가 발생할 여지가 크게 늘어났다. 따라서 부정부패의 최결과도 관계되는 정치자금의 투명화가 법제도를 통하여 이루어져야 할 것이다.

또한 정치자금이 새로운 정치세력의 등장을 저해하는 요인으로 작용하여서는 안될 것이다. 기성 정치세력의 기득권을 유지·강화시키고 새로운 정치세력의 등장을 방해하는 방향으로 발전하여서는 안되며, 정치자금의 투명화를 통하여 일반 국민들의 정치적 의사가 제대로 반영될 수 있도록 법제화되어야 할 것이다. 정당의 정치자금 수수와 선거에 있어서 정치자금이 공명하게 투명하게 공개됨으로써 국민들로 하여금 정치적 집단에 대한 불신과 불만이 사라지도록 하여야 할 것이다.

프랑스의 경우에 있어서 위에서 살펴본 바와 같이 다른 서구 여러 나라에 있어서 정치자금에 대한 법제화가 늦은 것은 사실이다. 그러나 프랑스의 경우 정치자금의 수수를 재정대리인을 통한 단일화, 그리고 정치자금을 수수하는 경우 일정한 금액 이상은 반드시 수표를 통하여 수수하도록 하는 점, 반드시 은행 통장을 이용하게 한다는 것 등을 통하여 정치자금을 투명하게 하는데 노력하여 왔다. 그러나 이러한 정치자금의 투명화를 위하여 가장 중요한 것 가운데 하나가 금융실명제가 될 것이다. 금융실명제가 제대로 정착이 되면 조세문제와 더불어 정치자금의 투명성을 확보하는데 가장 큰 제도적 초석이 될 수 있을 것이다.

41) Hervé FAUPIN, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, L.G.D.J., 1998, p.163.

## 〈부 록〉

### 정치생활의 재정적 투명성에 관한 법률

#### 제 1 장 정부구성원과 일부 선거직 공직자의 재산공개에 관한 규정

제 1 조 ① 모든 정부구성원은 임명된 날로부터 2개월 이내에 이 법률 제 3 조에서 규정한 위원회의 위원장에게 선거법전 L.O. 제 135-1 조의 규정에 의한 재산상태를 신고하여야 한다.

② 사망 이외의 사유로 공직을 사퇴하는 경우에도 2개월 이내에 제 1 항의 규정에 의한 재산상태신고를 하여야 한다.

③ 선거법전 L.O. 제 135-1 조 및 이 법률 제 1 조와 제 2 조의 규정에 의하여 재산신고를 한 날로부터 6개월이 경과되지 아니한 정부구성원에게는 새로운 재산공개를 요구하지 아니한다.

제 2 조 ① 유럽의회의 프랑스대표로 선출된 자, 레지옹의회 의장(*président de conseil régional*), 도지사, 마이요르 또는 뽀피에르에미클롱(*de Mayotte ou de Saint-Pierre-et-Miquelon*)의 장, 코르시카섬의회 의장(*de président de l'Assemblée de Corse*), 코르시카섬 집행위원회의장, 해외영토의회의장, 도의회의장, 해외영토 행정부의 선거직 수반, 인구 3만명 이상의 시의 시장, 인구 3만명 이상의 시의 재정적 지원을 받는 단체의 장은 그 직에 취임한 날로부터 2개월 이내에 이 법률 제 3 조에 규정한 위원회의 위원장에게 선거법전 L.O. 제 135-1 의 규정에 의한 재산상태를 신고하여야 한다.

② 법률이 정한 규정에 의하여 레지옹의회 의원, 코르시카섬 집행위원회 위원, 도의회의원, 마이요르와 뽀피에르에미클롱 의회의원, 인구 10만명 이상인 시의 부시장 등이 레지옹의회 의장, 집행위원회 의장, 도의회 의장, 시장 등의 서명대리인이 되는 때, 제 1 항의 규정이 동일하게 적용된다.

〈부 록〉

③각각의 지방자치단체의 집행부는 서명대리가 행해진 경우 제3조에 규정된 위원회의 위원장에게 지체없이 통보하여야 한다.

④제1항 및 제2항의 규정을 적용받는 자들은 임기만료일 전 늦어도 2개월 전까지 또는 사임이나 해임·의회의 해산이 발생하는 경우는 의장직 종료일로부터 2개월 이내에 제1항의 규정에 의한 재산상태를 신고하여야 한다.

⑤선거법전 L.O. 제135-1조 및 이 법률 제1조와 제2조의 규정에 의한 재산신고를 한날로부터 6개월이 경과되지 아니한 자들에게는 새로운 재산신고를 요구하지 아니한다.

⑥이 조의 규정에 의한 인구수는 마지막 시의회 의원선거를 위한 인구 조사를 기초로 한다.

⑦상공업적 성격을 가지는 국영기업체의 사장과 부사장, 2천세대 이상의 저임료주택을 관리하는 회사 및 연간 매출이 75만 유로이상인 혼합회사의 사장과 부사장도 재산신고의 의무를 진다. 재산신고대상자는 국사원의 데크레(décret en Conseil d'Etat)로 정한다. 재산신고는 제3조에 규정된 위원회에 해당 직의 개시 또는 종료 다음달 안에 행하여 져야 한다. 경우에 따라서는 이 항에 규정된 자들에 대한 재산신고는 그들의 임명에 대하여 영향을 미친다. 업무를 개시한 날로부터 1개월이 경과한 경우에도 재산상태를 신고하지 않는 경우에는 임명자체를 무효로 한다.

제 3 조 ①국회의원과 이 법률에 규정된 자들의 재산상태신고를 받기 위하여 정치생활의 투명성을 위한 위원회를 설치하고, 위원은 다음의 자로 구성한다.

1. 3명의 당연직 위원

- 위원회의 장이 되는 국사원의 부원장
- 대법원장
- 회계원장

2. 6명의 위원과 6명의 보조위원

- 4명의 국사원의 부서장 : 이들 4명 중 2명은 보조위원이 되며 국

사원 전원회의에서 선출된다.

- 4명의 대법원 부장이나 대법원 판사 : 이들 4명 중 2명은 보조위원이 되며 대법원 이외의 관사회에서 선출된다.
- 4명의 회계원 부장이나 회계위원 : 이들 4명 중 2명은 보조위원이 되며 위원회에서 선출된다.

3. 위원회 위원은 데크레(décret)에 의하여 임명된다.

4. 위원회의 사무총장(secrétaire général)은 당연직 위원들의 제청으로 법무부장관이 법무부장관령으로 임명한다.

5. 위원회는 보고위원의 보좌를 받으며, 보좌위원은 국사원 부원장에 의하여 국사원이나 행정고등법원, 행정지방법원 판사들 가운데 임명되거나 대법원장에 의하여 대법원 혹은 각급법원의 판사들 가운데 임명되거나 또는 회계원장에 의하여 회계원 판사들 가운데 임명된다. 위원회는 그 임무를 수행하는데 있어서 공무의 성격을 가진다.

6. 위원회의 구성과 기능 및 절차는 국사원 데크레로 정한다.

②위원회는 이 법률 제1조 및 제2조에서 규정된 자들이 그 의무를 준수하지 아니하는 경우에 해당기관에게 그 사실을 통보한다.

③이 법률의 제1조 및 제2조에 규정된 자들은 위원회에 자신들의 임기 중 또는 그들이 권한을 행사하는 기간중에 유용하다고 판단될 때에는 모든 중요한 재산변동을 신고한다.

④위원회는 재산신고 및 경우에 따라서는 신고자가 자신의 재산변동에 대하여 작성한 의견서의 비밀을 보장한다.

⑤제출된 신고서 및 작성된 의견서는 신고자 또는 관계 권리자의 명시적 요구 또는 그 열람이 소송해결에 필요하거나 실제적 진실발견에 필요한 경우에 사법당국의 요구가 있는 경우에 한하여 열람할 수 있다.

⑥위원회는 이 법률 제1조 및 제2조에서 규정된 자들이 작성한 신고서 및 의견서에 의거하여 재산상태의 변동을 평가한다. 위원회는 유효하다고 판단할 때 및 매 3년마다 프랑스 관보에 게재될 보고서를 작성한다. 이 보고서는 재산상태에 따라서는 어떠한 동상의 지시도 포함하지 않는다.

⑦위원회가 적시하지 않은 재산평가에 대하여 이해관계인이 그 내용을

〈부 록〉

밝히고 위원회가 그에 대해 지적을 하면 위원회는 그 서류를 검찰로 이송한다.

제 4 조 제3조의 규정에 의한 보고서를 제외하고 선거법전 L.O. 제 135-1조와 이 법률 제1조 내지 제3조에서 규정된 신고서 또는 의견서의 전부 또는 일부를 공표하거나 누설하는 자는 형법전 제226-1조의 규정에 따라 처벌된다.

제 5 조

1. 선거법전 L. 제195조의 개정
2. 선거법전 L. 제230 4°조의 개정
3. 선거법전 L. 제340조의 개정
4. 이 법 제2조의 규정에 의한 신고서 가운데 하나라도 제출하지 아니한 해외영토의회의장과 집행부의 선출의장은 1년 동안 해외영토 의회에서의 피선거권이 없다.
5. 이 법률의 제2조에서 규정된 신고서 가운데 하나라도 제출하지 아니한 단체의 장은 1년 동안 단체의 재정심의기관의 구성원이 될 피선거권이 없다.

제 2 장(삭제)

제 6 조(삭제)

제 3 장 정당과 정치단체 및 정치자금에 관한 규정

제 7 조 ①정당과 정치단체는 자유로이 결성되고 활동한다. 정당 및 정치단체는 법인격을 가진다.

②정당과 정치단체는 법정에 출두할 권리를 가진다.

③정당이나 정치단체는 동산이나 부동산을 유상 혹은 무상으로 취득할 권리를 가진다. 정당이나 정치단체는 그 임무에 부합하는 모든 행위를

할 수 있으며, 특히 현행법들의 규정에 부합하는 신문이나 단체를 창설하고 관리할 수 있다.

제 8 조 ①국민의회 및 상원의 사무국은 공동으로 정당과 정치단체에 배분하기 위한 국고보조금을 당해연도 재정법안에 예산으로 편성할 것을 정부에 제안할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 편성된 예산액은 다음의 2개 부분으로 균등하게 배분한다.

1. 국민의회 의원선거 결과에 따라 정당과 정치단체에 지원하기 위한 제1차분
2. 의회 의석을 가지고 있는 정당과 정치단체에 지원하기 위한 제2차분

제 9 조 ①제8조에 규정된 국고보조금의 제1차분은 가장 최근의 국민의회 의원선거에서 50개 이상의 선거구에서 후보자들 임후보시킨 정당 또는 정치단체에 이를 배분한다. 다만, 1개 또는 수개의 해외 도나 쉐뮈에르에미클롱(Saint-Pierre-et-Miquelon), 마요트(Mayotte), 누벨칼레도니(Nouvelle-Calédonie), 폴리네지 프랑세즈(Polynésie française) 또는 발리에부트나섬(iles Wallis-et-Futuna) 등에서 국회의원 선거에 있어서 후보자들 낸 정당이나 정치단체에는 적용하지 아니한다. 국고보조금의 분배는 각각의 정당 및 정치단체가 국회의원 선거에 있어서 제1차 투표에서 획득한 득표수에 비례하여 행하여진다. 여기에서 선거법전 L.O. 제128조에 의하여 피선거권이 박탈된 후보자가 획득한 투표수는 고려되지 않는다.

②제1항의 규정에 의한 배분을 실행하기 위하여 국민의회 의원선거에 있어서 후보자는 필요한 경우 후보자 신청서에 소속 정당이나 정치단체를 기재할 수 있다.

③국고보조금의 제2차분은 11월에 의회사무국에 등록되거나 소속된 것으로 신고된 의원의 수에 비례하여 제1차분을 배분받는 정당이나 정치단체에 배분된다.

④각각의 국회의원은 제3항의 적용을 위하여 1개의 정당 또는 정치단체만을 지정할 수 있다.

〈부 록〉

⑤늦어도 12월 31일까지, 국민의회와 상원의 사무국은 국회의원들의 신고에 따라 국회의원들의 정당과 정치단체간의 분포상황을 수상에게 통보한다.

⑥이 조의 제3항에 규정된 기간은 국민의회가 해산되고 아직 새로운 의회가 소집되지 아니한 경우에는 선거를 실시한 후 두 번째 목요일부터 기산한다.

⑦각각의 정당 또는 정치단체에 배분된 보조금은 당해연도의 재정법안에 첨부된 보고서에 이를 기재한다.

제9-1조 ①각각의 정당과 정치단체에 있어서 가장 최근의 국민의회 의원선거에 있어서 후보자의 남녀 성비의 차이가 제9조제2항의 규정에 의할 때 후보자 총수의 2%를 초과하는 경우에, 제8조와 제9조에 의한 제1차분의 국가보조금은 후보자 총수에 의한 차이의 절반만큼의 비율로 감액된다.

②남녀 후보자간의 차이가 한 명을 초과하지 않을 때, 위와 같은 감액은 예외적으로 해외영토에서 후보자를 내는 정당이나 정치단체에는 적용되지 아니한다.

③매년 국회에 정치적 남녀평등을 위한 활동과 시민권의 발전과 남녀평등을 추진하는 제도적 활동에 관한 보고서가 제출된다.

제10조 ①지출통제의 조직화에 관한 1922년 8월 10일 법률의 재정통제에 관한 규정은 제8조 및 제9조에 규정된 예산의 관리에는 적용되지 아니한다.

②수혜자인 정당과 정치단체는 회계원의 통제를 받지 아니한다. 보조받는 협회·단체 및 사기업의 통제에 관한 1935년 10월 30일 데크레의 규정은 그 정당과 정치단체에는 적용되지 아니한다.

제11조 정당 및 정당의 지역조직과 특별조직은 정치자금단체 또는 자연인으로서 그 정당에 의하여 지명된 대리인을 통하여 정치자금을 모금한다.

제11-1조 ①선거법전 L. 제52-14조에 정한 전국선거운동비용회계보고 및정치자금위원회는 정당의 정치자금지원을 위한 후원회의 사회적 목적의 한정 및 다음 조항의 정관을 준수한다는 조건 하에서 정당의 정치자금단체의 자격을 승인한다. 승인한 경우에는 그 사실을 관보에 게재한다.

②정당의 정치자금단체의 자격을 승인받은 후원회의 정관은 다음의 사항을 포함하여야 한다.

1. 후원회가 활동하는 선거구의 획정
2. 정당의 재정을 위하여 모든 기부금을 받을 목적으로 하나의 은행 혹은 우체국 통장의 개설

제11-2조 ①정당은 정당이 선택한 재정대리인인 자연인의 성명을 정당 소재지의 도에 서면으로 신고한다. 신고서에는 지명된 자의 동의서를 첨부하여야 하고 재정대리인이 활동하는 선거구를 명시하여야 한다.

②재정대리인은 정치자금으로 수령한 정당의 정치자금을 예치하기 위하여 은행 또는 우체국 통장을 개설하여야 한다.

제11-3조 정당은 연속으로 2인 또는 수인의 중개인을 지명할 수 있다. 이러한 경우에, 정당은 지명 또는 승인요청과 동일한 형식으로 재정대리인의 직무를 정지시키거나 정치자금단체의 승인의 철회를 요청하여야 한다. 은행 또는 우체국 통장은 정당이 새로운 재정대리인을 지명하거나 새로운 정치자금단체의 승인을 얻을 때까지 인출이 정지된다. 각각의 정치자금단체나 또는 재정대리인은 그 대리인이 사망한 경우를 제외하고 자금관리에 대한 회계보고서를 작성한다.

제11-4조 ①동일한 정당의 정치자금단체로 승인된 1개 또는 수개의 후원회 또는 1명 또는 수명의 대리인으로부터 정식으로 신원확인을 받은 자연인이 기부를 할 수 있는 한도액은 연간 7500 유로까지이다.

②정당과 정치단체를 제외한 법인은 정당과 정치단체에게 재정적 지원을 할 수 없으며, 기부의 형태가 되었든 혹은 재산과 서비스 혹은 관행적으로 행하여지는 수준 이하의 직·간접적인 다른 이익 등의 제공

〈부 록〉

이 금지된다.

③정치자금단체과 재정대리인은 기부자에게 데크레의 규정에 의한 영수증을 발행한다. 이 데크레에 의하면 자연인에 의하여 3000유로 이하의 기부에 있어서 발행되는 영수증에는 수혜 정당이나 정치단체를 적시하지 않는다.

④정당의 정치자금단체나 재정대리인에게 기부되는 경우에 있어서 150유로 이상의 기부의 경우에는 수표로 하여야 한다.

⑤정당의 정치자금단체나 재정대리인은 외국과 외국 법인의 물질적 도움을 직접 혹은 간접으로라도 받을 수 없다.

⑥정치자금단체나 재정대리인으로부터 기부금납부를 위하여 제3자에게 발행되는 증명서와 서류에는 경우에 따라서 정치자금단체의 명칭, 승인날짜, 재정대리인의 이름, 도의 신고날짜, 모금액의 수령인인 정당 또는 정치단체를 기재하여야 한다.

제11-5조 제11-4조의 규정에 위반하여 기부금을 지급하거나 수령한 자는 360프랑 이상 15,000프랑 이하의 벌금 또는 1월 이상 1년 이하의 징역에 처하거나 이를 병과한다.

제11-6조 ①이 법률 제11-1조 및 제11-4조에서 정한 규정을 준수하지 아니한 정치자금단체는 그 승인을 취소한다.

②이러한 경우, 또는 제11-1조에 규정된 요약표가 이송되지 아니한 것이 밝혀지면, 승인을 요청한 정당과 정치단체의 단체의 지역 안에서 획득한 득표는 제9조 제1항에 규정된 차감액을 다음 연도에 취소한다.

제11-7조 ①제8조 및 제11-4조의 전부 또는 일부규정의 수혜를 받는 정당 또는 정치단체는 회계장부를 작성하여야 한다. 회계장부에는 정당 또는 정치단체가 자본금의 2분의 1을 소유하고 있는 기관·회사 또는 기업체 내지 행정기관 본부의 회계보고와 같은 정당 또는 정치단체의 회계보고사항을 기재하여야 하며, 우선적인 결정권 또는 경영권을 행사한다.

②정당 또는 정치단체는 매년 결산을 한다. 회계보고서는 2명의 감사

의 확인을 받고, 회계연도 다음 년도의 상반기에 선거법전 L. 제 52-14조에 의하여 설치된 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회에 이를 제출한다. 동 위원회는 결산내용을 프랑스관보에 간략하게 공포한다. 국가선거운동경비 및 정치자금통제위원회가 이 조에서 정한 의무의 불이행을 확인한 경우에 정당 또는 정치단체는 이 법률 제8조 내지 제10조의 규정에 따라 다음 년도에 1년간 권리를 행사하지 못한다.

제11-8조 정치자금단체를 승인받았거나 재정대리인을 지명한 정당 또는 정치단체는 그 후원회 또는 대리인의 중개를 통하여 확인을 받은 자로부터만 기부금을 받을 수 있다. 이를 위반한 경우에는 제11-7조의 마지막 조항이 적용된다.

제11-9조 현행 법률에 대한 공포는 프랑스 관보, 누벨칼레도니 관보, 폴리네시아 프랑세즈 관보, 발리즈에푸투나섬 관보, 마이요트지방 관보에 게재된다.

제12조(삭제)

#### 제 4 장 기타 조항 및 경과규정

제13조

1. 개정
2. 정보검색·색인표 및 자유에 관한 1978년 1월 6일의 법률 n°78-17의 제32조는 삭제한다.

제14조(삭제)

제15조(삭제)

제16조(삭제)

제17조 제1조 및 제2조의 규정은 이 법률 공포 후에 실시되는 대통령 선거 이후에 임명 또는 선출된 자에게만 적용한다.

〈부 록〉

제18조 ①이 법률의 공포일로부터 18개월 후에 정부는 이 법률과 정치자금투명화에 관한 1988년 3월 11일 조치법률 n°88-226에 포함된 규정의 시행에 관한 보고서를 양원의 사무국 명의로 제출한다.

②보고서를 제출하고 적어도 1개월 내지 2개월 이후 1989-1990년도 제1차 정기회기에 제1항에서 언급된 법률의 적용조건에 대하여 공개토론을 행한다.

제19조 이 법률은 누벨 칼레도니, 폴리네시아 프랑세즈, 발리에푸르나섬, 마이요트에 적용된다.

**Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la  
transparence financière de la vie politique.**

**TITRE Ier : DISPOSITIONS RELATIVES A LA  
DECLARATION DU PATRIMOINE DES MEMBRES DU  
GOUVERNEMENT ET DES TITULAIRES DE CERTAINES  
FONCTIONS ELECTIVES.**

Article 1 (Modifié par Loi 95-126 1995-02-08 art. 1 jorif 9 fevrier 1995)

Tout membre du Gouvernement, dans les deux mois qui suivent sa nomination, adresse au président de la commission prévue à l'article 3 de la présente loi une déclaration de situation patrimoniale établie dans les conditions prévues à l'article L.O. 135-1 du code électoral.

La meme obligation est applicable dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions pour une cause autre que le décès.

Toutefois, aucune nouvelle déclaration n'est exigée du membre du Gouvernement qui a établi depuis moins de six mois une déclaration de sa situation patrimoniale en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, du présent article ou de l'article 2 de la présente loi.

Article 2 (en vigueur le 1er janvier 2002)

Le titulaire d'un mandat de représentant français au Parlement européen, d'une fonction de président de conseil régional, d'un département, de Mayotte ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président d'une

〈부 록〉

assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil général, de président élu d'un exécutif d'un territoire d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 30000 habitants ou de président élu d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population excède 30000 habitants adresse, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, au président de la commission prévue à l'article 3 de la présente loi une déclaration de situation patrimoniale établie dans les conditions prévues à l'article L.O. 135-1 du code électoral.

La même obligation est applicable aux conseillers régionaux, aux conseillers exécutifs de Corse, aux conseillers généraux des départements, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon aux adjoints aux maires des communes de plus de 100000 habitants, lorsqu'ils sont titulaires respectivement d'une délégation de signature du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général ou du maire, dans les conditions fixées par la loi.

Les délégations de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale au président de la commission prévue à l'article 3.

La même obligation est applicable à chacune des personnes soumises aux dispositions des deux premiers alinéas du présent article deux mois au plus avant la date normale d'expiration de son mandat ou de sa fonction ou, en cas de démission, de révocation ou de dissolution de l'assemblée qu'elle préside dans les deux mois qui suivent la fin de ses fonctions.

Toutefois, aucune nouvelle déclaration n'est exigée de la personne qui a établi depuis moins de six mois une déclaration

de sa situation patrimoniale en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, de l'article 1er de la présente loi ou du présent article.

Pour l'application du présent article, la population prise en compte est celle résultant du dernier recensement national connu au moment du renouvellement du conseil municipal. La même obligation est applicable aux présidents, directeurs généraux et directeurs généraux-adjoints des entreprises nationales et des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial, ainsi qu'aux présidents, directeurs généraux et directeurs généraux-adjoints d'organismes publics d'habitations à loyer modéré gérant plus de 2000 logements et de sociétés d'économie mixte dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 750000 d'Euros. La liste de ces fonctions est établie par décret en Conseil d'Etat. Ces déclarations doivent être déposées auprès de la commission prévue à l'article 3 ci-dessous dans le mois qui suit le début ou la fin des fonctions. La nomination des personnes mentionnées au présent alinéa est, le cas échéant, subordonnée à la justification du dépôt de la déclaration exigible lors de la cessation de fonctions précédentes. Elle est considérée comme nulle si, à l'issue du délai d'un mois, la déclaration prévue lors de l'entrée en fonction n'a pas été déposée.

**Article 3 (Modifié par Loi 96-5 1996-01-04 art. 1 jorif 5 janvier 1996)**

I. - Il est institué une commission pour la transparence financière de la vie politique, chargée de recevoir les déclarations des membres du Parlement et des personnes mentionnées aux articles 1er et 2 de la présente loi, ainsi

〈부 록〉

composée :

1° Trois membres de droit :

- le vice-président du Conseil d'Etat, président ;
- le premier président de la Cour de cassation ;
- le premier président de la Cour des comptes.

2° Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés :

- quatre présidents de section ou conseillers d'Etat, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;
- quatre présidents de chambre ou conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour ;
- quatre présidents de chambre ou conseillers maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du Conseil.

Les membres de la commission sont nommés par décret.

Le secrétaire général de la commission est nommé par arrêté du garde des sceaux sur proposition des membres de droit.

La commission est assistée de rapporteurs désignés par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres, en activité ou honoraires, du Conseil d'Etat et du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, par le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour de cassation et des cours et tribunaux, par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Elle peut également bénéficier pour l'accomplissement de ses

tâches de la mise à disposition de fonctionnaires.

Un décret en Conseil d'Etat fixe l'organisation et le fonctionnement de la commission, ainsi que les procédures applicables devant elle.

II. - La commission pour la transparence financière de la vie politique informe les autorités compétentes du non-respect par les personnes mentionnées aux articles 1er et 2 de la présente loi des obligations définies par ces articles après qu'elles ont été appelées à fournir des explications.

Les personnes mentionnées aux articles 1er et 2 de la présente loi communiquent à la Commission pour la transparence financière de la vie politique, pendant l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, toutes les modifications substantielles de leur patrimoine, chaque fois qu'elles le jugent utile.

La commission assure le caractère confidentiel des déclarations reçues ainsi que des observations formulées, le cas échéant, par les déclarants sur l'évolution de leur patrimoine.

Les déclarations déposées et les observations formulées ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité.

La commission apprécie la variation des situations patrimoniales des membres du Parlement et des personnes mentionnées aux articles 1er et 2 de la présente loi telle qu'elle résulte des déclarations et des observations qu'ils ont pu lui adresser. Elle établit, chaque fois qu'elle le juge utile, et en

〈부 록〉

tout état de cause tous les trois ans, un rapport publié au Journal officiel de la République française. Ce rapport ne contient aucune indication nominale quant aux situations patrimoniales.

Dans le cas où la commission a relevé, après que l'intéressé aura été mis en mesure de faire ses observations, des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications, elle transmet le dossier au parquet.

Article 4 (Modifié par Loi 95-126 1995-02-08 art. 5 Jorif 9 février 1995)

Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations ou des observations mentionnées à l'article L.O. 135-1 du code électoral et aux articles 1er à 3 de la présente loi en dehors du rapport visé audit article 3 est puni des peines de l'article 226-1 du code pénal.

Article 5 (Modifié par Loi 95-126 1995-02-08 art. 6 V Jorif 9 février 1995)

- I. - modification de l'article L. 195 du code électoral
- II. - modification de l'article L. 230 4° du code électoral
- III. - modification de l'article L. 340 du code électoral
- IV. - Sont inéligibles, pendant un an, à l'assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer le président d'une assemblée territoriale et le président élu d'un exécutif qui n'ont pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article 2 de la présente loi.
- V. - Est inéligible pendant un an en qualité de membre de l'organe délibérant d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre, le président d'un tel groupement qui

n'a pas déposé l'une des déclarations prévues par l'article 2 de la présente loi. La démission d'office de l'intéressé est prononcée par le tribunal administratif à la requête du préfet territorialement compétent pour le siège du groupement.

Article 6, 12, 13, 14, 15, 16. [\*article(s) modificateur(s)\*]

### **TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES ET A LEUR FINANCEMENT.**

#### **Article 7**

Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale. Ils ont le droit d'ester en justice.

Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur.

#### **Article 8 (Modifié par Loi 90-55 1990-01-15 art. 10 JORF 16 janvier 1990)**

Le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au Gouvernement.

Ce montant est divisé en deux fractions égales :

〈부 록〉

- 1° Une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale :
- 2° Une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

Article 9 (Modifié par Ordonnance 2000-350 2000-04-19 art. 15 jorf 22 avril 2000)

La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée aux partis et groupements politiques qui ont présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Cette condition ne s'applique pas aux partis et groupements politiques n'ayant présenté de candidats aux élections législatives que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre -et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis-et-Futuna. La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article L.O. 128 du code électoral.

En vue d'effectuer la répartition prévue à l'alinéa précédent, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent.

La seconde fraction de ces aides est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction

visée ci-dessus proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher. Chaque parlementaire ne peut indiquer qu'un seul parti ou groupement politique pour l'application de l'alinéa précédent. Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des parlementaires entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations des parlementaires.

Le délai mentionné au troisième alinéa du présent article court, lorsque l'Assemblée nationale a été dissoute et n'est pas encore réunie, à compter du deuxième jeudi qui suit son élection.

Le montant des aides attribuées à chaque parti ou groupement est retracé dans un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année.

**Article 9-1 (Modifié par Loi 2000-493 2000-06-06 art. 15 jorf 7 juin 2000)**

Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 9, dépasse 2% du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.

Cette diminution n'est pas applicable aux partis et

<부 록>

groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

Un rapport est présenté chaque année au Parlement sur les actions entreprises en faveur de la parité politique, et plus particulièrement les campagnes institutionnelles visant à promouvoir la parité et le développement de la citoyenneté.

Article 10 (Modifié par Loi 90-55 1990-01-15 art. 12 JORF 16 janvier 1990)

Les dispositions relatives au contrôle financier de la loi du 10 aout 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à la gestion des crédits mentionnés au articles 8 et 9.

Les partis et groupements politiques bénéficiaires ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes. Les dispositions du décret du 30 octobre 1935 relatif au contrôle des associations, oeuvres et entreprises privées subventionnées ne leur sont pas applicables.

Article 11 (Modifié par Loi 90-55 1990-01-15 art. 13 JORF 16 janvier 1990)

Les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique.

Article 11-1 (Modifié par Loi 95-65 1995-01-19 art. 14 jori 21 janvier 1995)

L'agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnée à l'article L. 52-14 du code électoral, sous réserve de la limitation de l'objet social de l'association au seul financement d'un parti politique et de la conformité de ses statuts aux dispositions des alinéas suivants du présent article. L'agrément est publié au Journal officiel.

Les statuts d'une association agréée en qualité d'association de financement d'un parti politique doivent comporter :

- 1° La définition de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités ;
- 2° L'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique.

Article 11-2 (Modifié par Loi 95-65 1995-01-19 art. 15 jorif 21 janvier 1995)

Le parti politique déclare par écrit à la préfecture de son siège le nom de la personne physique, dénommée mandataire financier, qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès de la personne désignée et doit préciser la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle le mandataire financier exerce ses activités.

Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement du parti politique.

Article 11-3 (Créé par Loi 90-55 1990-01-15 art. 13 JORF 16 janvier 1990)

Le parti politique peut recourir successivement à deux ou

〈부 록〉

plusieurs intermédiaires. Dans cette hypothèse, le parti doit mettre fin aux fonctions du mandataire financier ou demander le retrait de l'agrément de l'association de financement dans les mêmes formes que la désignation ou la demande d'agrément. Le compte bancaire ou postal unique est bloqué jusqu'au moment où le parti désigne un nouveau mandataire financier ou reçoit l'agrément d'une nouvelle association de financement. Chaque association ou chaque mandataire financier, sauf le cas de décès de ce dernier, établit le compte de sa gestion.

Article 11-4 (en vigueur le 1er janvier 2002)

Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7500 Euros.

Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

L'association de financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3000

Euros consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire. Tout don de plus de 150 Euros consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé par chèque.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger. Les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées.

Article 11-5 (Créé par Loi 90-55 1990-01-15 art. 13 JORF 16 janvier 1990)

Ceux qui auront versé ou accepté des dons en violation des dispositions de l'article précédent seront punis d'une amende de 360 F à 15000 F et d'un emprisonnement d'un mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement.

Article 11-6 (Créé par Loi 90-55 1990-01-15 art. 13 JORF 16 janvier 1990)

L'agrément est retiré à toute association qui n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la présente loi.

Dans ce cas, ou lorsqu'il est constaté que l'état récapitulatif

<부 록>

mentionné à l'article 11-1 n'a pas été transmis, les suffrages recueillis dans le ressort territorial de l'association par le parti ou groupement politique qui a demandé son agrément sont retirés, pour l'année suivante, du décompte prévu au premier alinéa de l'article 9.

Article 11-7 (Modifié par Loi 95-65 1998-01-19 art. 17 jorf 21 janvier 1995)

Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du code électoral, qui assure leur publication sommaire au Journal officiel de la République française. Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi.

Article 11-8 (Créé par Loi 90-55 1990-01-15 art. 13 JORF 16 janvier 1990)

Tout parti ou groupement politique qui a obtenu l'agrément

d'une association de financement ou qui a désigné un mandataire financier ne peut recevoir des dons de personnes identifiées que par l'intermédiaire de cette association ou de ce mandataire. Il est fait application, en cas de manquement, des dispositions du dernier alinéa de l'article 11-7.

Article 11-9 (Créé par Ordonnance 2000-350 2000-04-19 art. 15 jorf 22 avril 2000)

Les publications prévues par la présente loi doivent également être faites au Journal officiel de la République française, aux Journaux officiels de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna et au Recueil des actes administratifs de la représentation du Gouvernement à Mayotte. :

#### **TITRE IV : DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES.**

Article 13

I. -alinéa modificateur

II. -L'article 32 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est abrogé.

Article 17

Les dispositions des articles 1er et 2 ne sont applicables qu'aux personnes nommées ou élues postérieurement à l'élection présidentielle qui suivra la publication de la présente loi.

〈부 록〉

**Article 18**

Dix-huit mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement déposera sur les bureaux des deux assemblées un rapport sur la mise en oeuvre des dispositions contenues dans la présente loi et la loi organique n°88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Un mois au moins et deux mois au plus après le dépôt du rapport, un débat public sera organisé durant la première session ordinaire de 1989-1990 sur les conditions d'application des lois mentionnées à l'alinéa précédent.

**Article 19 (Modifié par Ordonnance 2000-350 2000-04-19 art. 15 jorf 22 avril 2000)**

La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et à Mayotte.