

政黨 國庫補助制度的 憲法上 問題點

孫 熙 斗*

차 례

- I. 머리말
- II. 헌법상 정당의 지위와 국고보조제도
 - 1. 헌법상 정당의 지위
 - 2. 정당 국고보조제도의 내용
 - 3. 정당 국고보조제도의 헌법상 검토과제
- III. 각국의 정당 국고보조제도와 시사점
 - 1. 각국 정치자금제도의 유형
 - 2. 미국의 국고보조제도
 - 3. 영국의 국고보조제도
 - 4. 스웨덴의 국고보조제도
 - 5. 독일의 국고보조제도
 - 6. 일본의 국고보조제도
 - 7. 각국 정치자금제도 비교가 주는 시사점
- IV. 정당 국고보조제도의 헌법상 문제점
- V. 맺는 말

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 머리말

정치와 ‘돈’이 불가분의 관계라는 것은 이제 상식이 되어 있고, 정치자금의 규모는 전세계적으로 증가일로에 있다. 그러나 정치자금의 증가가 반드시 정치발전을 의미하는 것도 아니고, 오히려 유권자의 정치에 대한 불신감은 한층 깊어가고 있는 것도 사실이다. 그래서 현재 각국의 정당들은, 정당조직 유지비의 비대, 선거캠페인비용의 급팽창 등으로 지출은 늘어나고 있는 반면, 유권자 의식의 다변화로 인한 각종 이익단체와 시민운동단체 등 다양한 정치매체들의 등장, 부정부패로 인한 정치불신 등의 요인으로 수입은 줄어들어 재정 위기에 봉착해 있다.

정치자금의 문제로 고민하고 있는 국가들에서는, 흔히 그 해결책으로 ① 정당지출액의 제한·규제, ② 기부금액의 제한(상한 설정), ③ 공무원의 기부 금지·제한, ④ 기부자·기부금액의 공개, ⑤ 매스미디어 비용의 평등화, ⑥ 선거공영제 등 여섯 가지 시점에서 모색하는 경향이 있었다.¹⁾ 그 배경에는 정당이나 후보자의 자력갱생능력에 대한 기대가 깔려 있었다. 그러나 정계의 자기정화능력에 대한 기대는 근본적 개혁이 초래할 정치적 결과에 대한 집권여당의 불안심리, 그리고 전반적인 정치권의 윤리의식 결여로 그다지 효과를 거두지 못해 정치개혁이라는 목적을 달성할 수 없었다.

이러한 전통적 대처방안에 대한 대안으로 등장한 것이 정치자금 국고보조론이다. 즉 종래의 정치자금법이나 선거법이 ‘규제’와 ‘제한’으로 문제를 해결하고자 했다면, 국고보조론은 ‘지원’으로 발상을 전환해 보자는 논리이다. 일반적으로 정당에 대한 국고보조제도의 도입을 정당화하는 논거로서는 ① 정당을 다른 결사와 구별하여 「특별한 지위」를 인정하는 입장, ② 기업·단체로부터의 현금 금지에 대한 대가, ③ 정당간의 재정적 불균형을 조정하기 위한 의도, ④ 정치부패를 예방하기 위한 목적, ⑤ 「민주주의를 위한 비용」으로서 국고보조를 정당화하는 것 등을 들 수 있다.²⁾

1) Herbert E. Alexander, "Political Finance Regulation in International Perspective" in Michael J. Malbin, ed., *Parties, Interest Groups, Campaign Finance Laws*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980, pp. 335~337.

2) 上脇博之, 「政党助成法の憲法問題」, 日本評論社, 1999, 113頁.

그러나 정치자금에 대한 국고보조는 정당의 본질과 배치된다는 치명적인 약점을 안고 있다. 즉, 정치자금은 정당의 이념과 정책에 동조하는 당원 또는 유권자의 자발적인 기부로 조성되는 것이 이상이다. 그럼에도 불구하고 유권자들의 점점 증대되어 가는 정치적 무관심과 직접적인 정당활동 참여의 저하로 당비 및 기부금에 의한 자생력 있는 정당운영은 난관에 봉착하여 정당들의 국고보조금에 대한 의존도는 점점 커져 가고 있다. 그러나 정당에 대한 국고보조는 그 현실적 필요성에도 불구하고 정당과 당원, 정당과 유권자간의 유대관계를 해치며, 정당이 하나의 관료조직으로 전락할 가능성을 안고 있는 것으로 지적하는 보고가 있으며, 국고보조제도를 도입하고 있는 각국의 운용현황을 살펴보아도 이러한 우려가 현실로 나타나고 있다.

우리 나라에 정당에 대한 국고보조제도가 도입된 것은 1980년 제5공화국헌법에 그 근거규정을 두면서부터이다. 정당에 대한 국고보조제도의 도입배경이 정치자금을 둘러싼 부조리를 척결하고 금권정치와 단절하려는 목적에 있든, 12·12사태 후 정치에 참여하려는 군부세력이 정당에 주는 당근이었던 간에, 이 제도는 이미 헌법상 그 근거를 가지고 있으며, 현실적으로 정당 수입의 중요한 부분을 차지하고 있음을 부인할 수 없다. 따라서 여기서는 정당에 대한 국고보조제도를 도입한 지 10여 년이 지난 현시점에서, 헌법상 정당에 대한 국고보조제도의 이론적 배경과 제도적 의의, 그리고 실제 운용되고 있는 현실에 대해 고찰함으로써 현행의 국고보조제도가 안고 있는 몇 가지 문제점을 도출해 보고자 한다.

II. 헌법상 정당의 지위와 국고보조제도

1. 헌법상 정당의 지위

우리 나라에서 정당에 대한 국고보조제도는 1980년 10월 제정된 제5공화국헌법 제7조제3항에서 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다”고 규정하고,³⁾ 그 해 12월 「정치자금에관한법률」이 전문개정되어 보조금

3) 헌법상 정당에 대한 국고보조를 명시하고 있는 국가로는 코스타리카를 들 수 있다. 코스타리카 헌법 제96조에서는 국가가 정당활동 비용을 조성하는데 보조할 수 있도록 명시하고, 그 방법에 관해 상세하게 규정하고 있다.

에 관한 조항을 신설하면서 처음 도입되었다. 앞서 10·26사건 이후 헌법개정
을 위한 연구작업을 계속해 오던 정부 헌법연구단은 같은 해 3월 헌법개정심
의 전체회의에 제출한 「헌법연구최종보고서」에서도 선거자금과 정당운영자금 수
수에 따른 부조리를 막기 위해 국회의석을 가진 정당에 대해 일정한 배정률에
따라 국고에서 정당운영자금을 보조해 주는 방안과 선거비용의 일부를 국고에서
보조해 주는 방안 등이 고려되어야 할 것이라는 의견을 제시한 바가 있다.⁴⁾

현행 헌법에서도 종전과 같이 제8조제3항에 “정당은 법률이 정하는 바에 의
하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에
필요한 자금을 보조할 수 있다”는 조항을 두고 있다.

헌법이 이처럼 다른 사회단체나 법인과는 달리 그 운영자금을 보조할 수 있
도록 특별히 규정하고 있는 「정당」의 헌법상 지위는 무엇인가. 우리 헌법상에
는 제8조가 정당에 관한 기본조항이라고 할 수 있으나, 정당의 개념에 관해서
는 명확하게 규정하지 않고 있다. 다만, 「정당법」 제2조에서는 “이 법에서 정
당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하
고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에
참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다”고 정의하고 있다. 정
당에 관한 기본조항인 헌법 제8조 및 정당제도와 관련한 기타 조항, 정당법,
학설 및 판례 등을 종합해 보면, 정당은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치
적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써
국민의 정치적 의사형성에 참여하는 조직체이기 때문에 국가로부터의 재정적
지원, 즉 국고보조를 받을 지위를 인정받고 있다고 볼 수 있다. 그러나 반면,
정당은 자유로이 설립할 수 있는 자발적 조직이며, 국민의 정치적 의사형성과
공직선거 후보자추천 및 지지 기능을 독점하는 기관도 아니기 때문에⁵⁾ 국고
보조금의 수령으로 인해 재정적으로 종속됨으로써 오히려 자율성과 국가로부
터의 독립성을 침해당할 가능성이 있으며, 국고보조를 받지 못하는 정당 또는
유사한 기능을 수행하는 다른 사회단체들과의 차별로 인한 평등권의 침해 가
능성, 정당을 지지하지 않거나 또는 다른 정당을 지지하는 국민의 정치적 의
사를 왜곡할 가능성 등 또 다른 헌법적 과제를 내포하고 있는 것도 사실이다.

4) 「전남매일」, 1980. 3. 28자, 2면 참조.

5) 현행법상 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회의원의 선거에 있어 정당의 추
천을 받지 않는 무소속의 입후보도 가능하기 때문이다.

정당의 헌법상 지위에 관해 학설은 헌법기관설, 국가기관설, 중개적 기관설 등으로 나뉘어 있으나, 정당을 국민의 의사와 국가의 의사를 매개하는 기구로 보는 중개적 기관설이 다수설이라고 할 수 있다.⁶⁾ 또한 정당의 법적 성격에 관해서는 민법상의 법인격 없는 사단설, 사적·정치적 결사설, 헌법상의 제도 보장설 등의 학설이 대립하고 있으나, 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 것을 그 기능으로 하는 정치적 결사라는 이유로 헌법과 정당법 등에 의하여 특수한 지위와 기능이 부여되어 있을 뿐, 그 법적 형태 내지 결사로서의 본질은 당원들에 의하여 자발적으로 구성된 단체로서 법인격 없는 사단으로 보는 것이 일반적이며,⁷⁾ 헌법재판소의 태도도 또한 그러하다.⁸⁾⁹⁾ 그런데 독일의 경우 판례든 학설이든 정당의 헌법상의 지위론에 있어서 사회단체설의 입장에서는 정당에 대한 국고보조제도를 부정하는 것이 일반적이다.¹⁰⁾ 그렇다면 우리 나라에서도 헌법 제8조제3항후단에서 정당에 국고보조금을 지급할 수 있도록 명문규정을 두지 않았다면, 이 제도의 도입을 정당화할 헌법상 다른 합리적인 근거를 유추하기는 쉽지 않았을 것이라는 것을 의미한다.

2. 정당 국고보조제도의 내용

헌행법상 정당에 대한 국고보조제도는 「정치자금에관한법률」에서 규정하고 있다.

국고보조금은 정당보조금과 선거보조금의 두 종류로 구분될 수 있다. 정당보조금은 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 800원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하며, 이 경우 국회의원총선거의 실시로 선거권자 총수에 변경이 있는 때에는 당해 선거가 종료된 이후에 지급되는 보조금은 변경된 선거권자 총수를 기준으로 계상한다(동법 제17조제1항). 그리고 선거보조금으

6) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 1992, 179~181면; 구병삭, 「신헌법원론」, 박영사, 1993, 194~196면 및 현재결 91. 3. 11, 91헌마21 참조.

7) 권영성, 앞의 책, 181면 참조.

8) 현재결 93. 7. 29, 92헌마262 참조.

9) 일본의 경우, 1994년 제정된 「정당교부금의교부를받는정당등에대한법인격의부여에관한법률」 제4조제1문에 의해 중앙선거관리회의 확인을 받은 정당은 그 주된 사무소의 소재지에 등기함으로써 법인이 되도록 되어 있다.

10) 上脇博之, “ドイツにおける政黨國庫補助の憲法上の正當化根據”, 「神戸法學雜誌」, 43卷4号, 1994, 876~877頁 및 880~881頁.

로는 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 정당 보조금과 같은 방식으로 추가하여 계상한다(동법 제17조제2항). 중앙선거관리위원회는 정당보조금인 경우 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 선거보조금은 당해 선거의 후보자 등록마감일부터 2일 이내에 지급하도록 하고 있다(동법 제17조제3항).

국고보조금은 지급당시 국회법 제33조제1항 본문의 규정에 의하여 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다(동법 제18조제1항). 국고보조금 지급당시 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성하지 못한 정당으로서 5석 이상의 의석을 얻은 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석을 얻지 못하였거나 5석미만의 의석을 얻은 정당중 다음에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다(동법 제18조제2항).

1. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우에는 그 국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 2이상 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 0.5이상 득표한 정당
3. 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 2이상 득표한 정당

그리고 위의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한 잔여분중 100분의 50은 지급당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 최근에 실시된 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득표수비율에 따라 배분·지급한다(동법 제18조제3항). 다만 선거보조금의 경우 당해 선거에 참여하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분·지급하지 아니한다(동법 제18조제4항).

국고보조금의 용도는 정당의 운영에 소요되는 경비로서 아래 항목에 해당하는 경비 이외에는 사용할 수 없다(동법 제19조제1항).

1. 인건비
2. 사무용품 및 소모품비
3. 사무소설치·운영비
4. 공공요금
5. 정책개발비
6. 당원 교육훈련비
7. 조직활동비
8. 선전비
9. 기타 정당활동에 소요되는 경비
10. 선거관계비용(선거보조금에 한한다)

이 규정에 의해 국고보조금의 용도는 상당한 정도로 제한되고 있는 것 같으나, 제9호의 기타 정당활동에 소요되는 경비라는 상당히 모호한 항목이 있기 때문에 실제로 그 사용처가 제한되는 경우는 지극히 개인적인 용도로 지출되는 경우를 제외하고는 거의 없다고 보아도 무방하다. 그리고 국고보조금을 지급받은 정당은 지급받은 보조금 총액의 100분의 20이상을 정책개발비 용도로 사용하도록 규정(동법 제19조제2항)하여 정책 개발을 중시하도록 의무화하고 있다. 정당의 회계책임자는 보조금에 대하여 별도의 계정을 설정하고 다른 정치자금과 구분하여 경리하여야 하며(동법 제19조제3항), 중앙선거관리위원회는 국고보조금을 지급받은 정당에 대하여 감독상 필요하다고 인정하는 때에는 용도에 맞게 보조금이 지출되는지를 조사·확인할 수 있다(동법 제19조제4항).

보조금의 용도 제한에 위반하여 보조금을 사용하거나 경리한 때, 그리고 정당한 사유없이 법에 정한 보고를 하지 아니하거나 허위의 보고를 한 때에는 중앙선거관리위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 정당에 대한 보조금의 지급을 중단하거나 그 일부를 감액하여 지급할 수 있다(동법 제20조). 보조금의 지급중단 및 감액에 관하여는 「정당에대한보조금의지급중단및감액에관한규정」을 두고 있다.

3. 정당 국고보조제도의 헌법상 검토과제

앞에서 검토한 바와 같이 우리 헌법은 정당을 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함

으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 조직체로서 그 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 부합하는 한 일반 결사와는 달리 특별한 보호를 규정하고 있다. 또한 헌법에 근거한 정당법, 공직선거및선거부정방지법, 정치자금에관한법률, 국회법 등에 의해 현행법상 특별한 취급을 받고 있어 의회민주주의제도를 지탱하는 중심조직체로서의 기능을 부여받고 있다.

하지만 이처럼 국가의 보호와 지원을 받고 있는 정당은 대부분의 경우 의회에서 의석을 차지하고 있는 원내 정당이며, 이에 따라 의회에 진입하지 못한 정당, 무소속인 의원이나 공직선거 후보자, 원내 정당을 지지하지 않거나 지지정당이 없는 국민에게는 오히려 불리하게 작용할 수도 있다. 또한 정당의 이익이 국가전체의 이익과 반드시 부합하지는 않을 수 있다는 점 때문에 정당에 대한 지원문제는 오히려 결사의 자유의 보장(헌법 제21조제1항)뿐만 아니라 보다 광범위한 표현의 자유, 참정권, 의회제민주주의, 나아가 국민주권에 까지도 영향을 미칠 수 있다.

특히 정당에 대한 국고보조제도가 제기하는 헌법상 문제점들을 검토하기 위해 유의해야 할 것은 첫째, 결사의 활동과 그 결사의 재정상황간에는 상당한 상호관계가 있기 때문에 그 결사가 정당인 경우에는 그 재정상황이 정당의 활동 그 자체를 크게 좌우하고 운명 지을 만큼 극히 중요한 사안이라는 점, 둘째, 여러 결사의 활동이 크든 작든 정치과정과 민주주의에 영향을 미치고 있으나 특히 정당은 정치나 선거에 있어서 중요한 역할을 다하고 있고 의회제민주주의에 있어 불가결한 존재이기 때문에 정당의 재정문제는 의회제민주주의를 좌우하는 중대한 문제라는 점을 간과해서는 안 된다.¹¹⁾

(1) 정당 국고보조제도 그 자체의 합헌성 논의

우리 나라에서는 앞서서도 살핀 것처럼 정당에 대한 국고보조제도가 도입될 당시 학계의 상당한 검토과정이 없이 집권세력의 필요성에 의해 졸속하게 도입되었지만, 일본에서는 국고보조제도의 도입을 전후하여 그것이 민주주의를 위해 기여하는 점 못지 않게 정당에 대한 국고보조 그 자체가 가진 헌법상 문제점에 대해서도 많은 논의가 있어 왔다. 특히 주목되는 것은 국고보조제도가 「정당의 국고의존성을 높여 정당과 국민과의 생생한 관계를 희박하게 하지 않는가, 정당의 경직된 관료주의화를 초래하지 않는가 등등의 의문이 없지 않

11) 上脇博之, 前掲書, 98~99頁.

다」¹²⁾, 「보조금의 배분에 있어서 각 정당의 실적을 어떤 의미에서든 기준으로 하지 않을 수 없고, 그것이 기성세력을 보호하고 새로운 여론의 정치과정에서의 등장을 억지하는 효과를 가지는 것에 유의하지 않으면 안된다」¹³⁾, 「보조를 받는 '정당'의 범위에 관하여 어떠한 기준에 의한 선긋기가 불가피함에 따라 정당의 공인과 배제로 연결되어 정치적 결사의 자유에 대한 중대한 침해가 될 위험을 안고 있다」¹⁴⁾, 「정당의 자율적 존재나 운영이 크게 저해된다든지, 대정당만이 유리하게 취급된다든지 한다면 위헌의 문제가 발생할 수 있다」¹⁵⁾는 등의 경고와 비판이 계속되었다.

우리 나라에서는 헌법 제8조제3항후단에 국고보조 조항을 둬으로써 정당 국고보조제도 도입의 정당성에 대한 위헌 논쟁은 회피하고 있으나 국고보조제도 자체에 이러한 의회민주주의를 위협하는 근본적인 의문점이 있다는 것, 그리고 결사의 자유, 표현의 자유, 평등권 등 다른 헌법조항과 충돌할 개연성은 여전히 존재한다.

정당에 대한 국고보조가 정당의 본질과 양립하기 어려우며, 정당의 생명인 자유(자생성, 자발성, 국가로부터의 독립성)를 치명적으로 해쳐 정당의 존재이유를 잃어버릴 수도 있다는 것은 여러 학자들이 주장해 온 바와 같다. 즉, 국고보조가 정당활동에 대한 간섭으로서, 특정 정당에 대한 특권을 부여하는 것이며, 때로는 규제라는 성격도 무시할 수 없다는 것이다. 이를 정리하면 다음과 같다.¹⁶⁾

먼저, 특정정당에 대한 특권이라는 측면으로는 첫째, 여러 결사 중에서 정당에게만, 특히 정당 중에서도 법으로 수급자격을 인정받은 정당(정치자금에 관한법률 제18조)에게만 국고보조가 행해진다는 것, 이에 따라 둘째, 대정당 또는 원내 정당을 우대하고, 신흥정당 및 소정당 등을 배제하거나 차별한다는 것, 셋째, 국가가 의회민주주의의 운명을 특정 정당에게만 의존하게 되어 결국, 「극단적인 정당국가」로 이끌어갈 위험이 있다는 것 등이다.

다음으로 정당에 대한 규제라는 측면에서는 우선 직접적으로는 국고보조금에 수반되는 용도의 제한(정치자금에관한법률 제19조)과 이에 따른 벌칙조항

12) 佐藤幸治, 「憲法[第3版]」, 青林書院, 1995, 134頁.

13) 樋口陽一, 「憲法」, 創文社, 1992, 312頁.

14) 浦部法穂·大久保史郎·森英樹, 「現代憲法講義 I」, 法律文化社, 1993, 208頁.

15) 芦部信喜, 「憲法[新版]」, 岩波書店, 1997, 259頁.

16) 상세히는 上脇博之, 前掲書, 120~124頁 참조.

들이 해당될 수 있다. 또한 간접적으로는 첫째, 국고보조금 자체가 정당에 일종의 「마약」이 되어 스스로가 의사인 정당이 지속적으로 더 많은 국고보조금의 처방을 시도하게 되고, 둘째, 정당 내부의 조직운영에도 영향을 미쳐 당내의 관료화와 중앙집권화를 국가가 도와주는 결과가 되고, 셋째, 정당과 공권력과의 밀착을 초래하여 정당이 본래 자유단체라는 본질조차 망각하고 정당이 국민의 이익과 의견을 국정에 반영시키려는 매개적 기능을 마비·훼손시킬 수 있으며, 넷째, 국고보조가 장기적으로 계속되면 정당의 부분적 국유화, 국가와 정당의 동일화를 가져올 위험이 있다는 것이다.

비록 우리 나라의 정당 국고보조제도가 위헌 시비로부터 벗어나 있다고는 하나 국고보조제도를 구체화시킨 개별법에서는 이와 같은 문제점들이 세부적으로 충분히 고려되어야 할 것이다.

(2) 정당 국고보조제도의 존재형태에 대한 합헌성 논의

정당에 대한 국고보조제도의 구체적인 존재형태에 대한 헌법상의 검토는 현행법에 규정된 국고보조금의 수급자격 및 배분기준에 관한 논의가 그 중심이 된다.

가. 정당 국고보조금의 수급자격에 관한 논의

현행법에서 국고보조금의 수급대상이 되는 정당을 수급순서대로 분류하면 다음과 같다.

- ① 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당
- ② 동일정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성하지 못한 정당으로서 5석 이상의 의석을 얻은 정당
- ③ 의석을 얻지 못하였거나 5석미만의 의석을 얻은 정당 중 다음에 해당하는 정당
 - i) 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여한 정당의 경우에는 그 국회의원총선거에서 유효투표총수의 100분의 2이상을 득표한 정당
 - ii) 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 0.5이상 득표한 정당

iii) 최근에 실시된 국회의원총선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 정당의 후보추천이 허용되는 지방의회의원 또는 지방자치단체의 장의 선거에서 유효투표총수의 100분의 2이상 득표한 정당

④ 국회의석을 가진 정당

⑤ 최근에 실시된 국회의원총선거에서 득표한 정당

이에 따르면 이론상 최근에 실시된 국회의원총선거에서 득표한 정당은 모두 국고보조금 수급자격이 있는 것으로 되어 있으나, 현실적으로는 원내교섭단체를 구성한 정당에 대한 우선적인 배분규모(50%)가 너무 크고, 또한 원내의석을 가진 정당이 보다 우선적인 고려대상이 되어 있기 때문에 실제로는 수급대상이 되는 경우는 거의 없다.¹⁷⁾ 따라서 현실적으로는 국회에 의석을 보유한 정당만이 수급대상이 되는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 이에 따라 의석을 보유하지 못한 정당으로서 선거에 참여하여 일정비율의 득표에 미달한 정당이나 신생정당은 수급자격을 전혀 얻지 못하게 되어 헌법상 기회균등(평등)의 원칙에 위배될 소지가 있다는 것이다.

나. 정당 국고보조금의 배분기준에 관한 논의

또한 현행법상 수급자격뿐만 아니라 국고보조금을 배분함에 있어서도 각종 선거에서의 득표율 및 그 결과인 의석수를 기준으로 하고 있다. 그러나 현 시점에서는 국회의원 선거나 지방자치선거에서 후보자 개인에 대한 투표만이 허용되고 있기 때문에 유권자는 이러한 선거에서의 결과가 정당의 재정에 영향을 주는 국고보조의 배분기준이 될 것이라는 것을 인식하지 못하거나 인식했다 하더라도 그 의사를 표현할 수 없는 상황에 처해 있다. 따라서 정당에 대한 투표(정당투표제)나 정당재정 원조를 위한 투표(재정적인 투표권제도)는 도입되어 있지 않은 상황에서는 득표율이나 의원수만을 기준으로 국고보조를 위한 합리적인 근거로 삼는 것은 유권자의 의사를 왜곡한 것으로서 헌법상 논란의 여지가 있는 것이다.

그리고 현행의 배분기준에 따르면 의석수 및 득표율을 기준으로 할뿐만 아니라 의회내 정당에 대한 배분비율이 너무 크기 때문에 소정당, 원외정당 또는

17) 선거관리위원회의 자료에 따르면 1999년의 경우 국고보조금 수급대상이 한나라당, 새정치국민회의, 자유민주연합 등 3당뿐이었고, 2000년의 경우에도 한나라당, 새천년민주당, 자유민주연합 등 3당이 약 95%를 차지하고, 민주국민당과 희망의한국신당이 나머지 5%를 차지하는 데 그쳤다.

신생정당이 국고보조금을 배분받게 된다 하더라도 그 액수는 지극히 미미한 수준에 머물게 되어 기회균등의 원칙에 위배된다는 비판을 받을 여지가 있다.

Ⅲ. 각국의 정당 국고보조제도와 시사점

1. 각국 정치자금제도의 유형

〈표 1〉에서 볼 수 있는 것처럼 각국이 채택하고 있는 정치자금제도의 유형은 다음과 같이 세 가지 형태로 분류할 수 있다.

- ① 기부형 : 특정의 경우(예를 들면 대통령선거나 야당의 경우에 한정)에 한하여 국고보조제도가 있으나 주로 기부에 의존하는 유형. 예) 미국, 영국
- ② 국고보조형 : 정치자금의 대부분을 국고보조로 충당하고 있는 유형. 예) 스웨덴
- ③ 절충형 : 기부와 국고보조를 둘 다 인정하고 있는 유형. 예) 독일, 프랑스, 일본, 한국

〈표 1〉 각국 정치자금제도의 유형

항목		국명						
		미국	영국	스웨덴	독일	일본	한국	
국고보조	정당보조	X	X	O	X	O	O	
	선거보조	X**	X	X	O	X	O	
	기타보조*	X	O	O	O	X	X	
기부	개인 기부	O	O	O	O	O	O	
	단체 기부	O	O	O	O	O	O	
	자격 제한	O***	X	X	O	O	O	
	금액 제한	O	X	X	X	O	O	
후원회		O	X	X	O	O	O	
회계공개		O	O	O	O	O	O	
정치자금규제법 유무		O	X	O	O	O	O	

* 야당의 국고보조, 기회균등화조정금, 기준불도달정당의 잠정보조 등을 의미한다.

** 대통령선거의 경우에 한해 국고보조가 시행되고 있다.

*** 기업도 PAC를 통한 기부는 허용된다.

이하에서는 각국의 국고보조제도에 대해 그 특징적인 측면을 주로 부각시켜 살펴보기로 한다.

2. 미국의 국고보조제도

미국 정치자금제도의 특징은 선거자금과 정치자금을 구별하지 않는 것, 그리고 지출을 기본적으로 제한하지 않고, 무엇보다도 정치자금 흐름의 「공개」에 제도의 중점을 두고 있다는 점이다.

미국에 있어 현재 제도의 근거법은, 1979년 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)과 정부윤리법(Ethics in Government) 및 대통령선거운동기금법(Presidential Campaign Fund Act)이다.¹⁸⁾ 선거법에 의해 대통령·상원의원·하원의원선거의 후보자, 정당 및 정치행동위원회(PAC)의 정치자금의 수입·지출의 규제에 관한 제도가 규정되고 있다. 윤리법에 의해서 대통령, 의원과 고급관료의 수입·자산의 공개가 규정되고 있고, 국고보조는 선거법 및 기금법에 의해 규정되고 있다.

미국에서는 대통령선거 후보자에 대해서만 국고보조가 행해지고 있다. 그 재원은 '3달러 체크 오프'(3\$ Check-off)로 불리는 「대통령선거운동기금」이다. 납세자는 매년 세금 정산시 이 기금에 소득세 가운데 3달러(부부합산 정산시에는 6달러)를 불입할 것인지를 선택할 수 있고, 그 자금이 적립되어 「대통령선거운동기금」의 재원이 된다.¹⁹⁾

보조금은 정당의 전국대회, 대통령후보선거자금, 대통령후보예비선거자금에 지원된다. 정당은 대정당(전회 대통령선거에서 25% 이상 득표한 후보자가 속한 정당), 소정당(5% 이상 25% 미만 정당), 신정당(당해선거에서 5% 이상 득표한 정당)으로 구별되어 차등지급된다.

대통령후보의 예비선거자금에는 1구좌 250달러 이하의 개인현금만으로 한 주당 5천달러 이상(합계 10만달러 이상)을 20주 이상에서 모금한 후보자에 대해 지출제한의 반액을 상한으로 하여 모금액과 같은 액수의 보조를 하고 있다. 이는 매칭 펀드(Matching Fund)로 불리며, 후보자의 자구노력을 촉구하는 제도이다.

18) 미국 정치자금제도의 상세한 내용에 관하여는 한국법제연구원 편, 「주요국가의 정치자금법제」, 한국법제연구원, 1997. 7, 12~94면 참조.

19) U. S. C. Title 26, Internal Revenue Code, § 6096.

3. 영국의 국고보조제도

영국 정치자금제도의 특징은 후보자의 선거자금 지출에 관한 엄격한 규제를 하고 있는 한편, 정당의 활동에 대해서는 거의 규제를 하지 않는 것, 그리고 현물(특히 매스미디어)에 의한 국고보조를 중시하고 있는 것이다.

현재 영국에 있어 정치자금제도를 규율하고 있는 법률은 후보자의 선거자금 지출을 규제하는 국민대표법(Representation of the People Act 1990)이 있고, 단체로부터의 현금수입을 규제하는 회사법(Companies Act 1985), 노동조합및노동관계법(Trade Union and Labour Relations Act 1992)이 있으나 독립된 정치자금에 관한 법률은 없다. 국민대표법이 후보자에 대한 현물보조를 규정하고, 매스미디어의 방송시간 공여에 의한 보조는 방송법에 근거하고 있지만 보조내용에 대한 결정은 법률이 아니라 정당간이나 매스미디어의 자율적인 결정에 따르고 있다.

영국 국고보조제도의 특징은 현금 등 직접적 보조의 비중은 타국에 비해 극히 낮고, 선거운동에 필요한 수단을 현물로 보조하는(매스미디어, 우편 등) 선거공영제 위주로 되어 있다.

국고보조에 대한 논의는, 1974년 노동당정부가 호튼(Houghton)위원회를 조직해 국고보조제도에 대한 검토에 착수하여 1976년 국고보조제도의 도입을 권고하는 보고서²⁰⁾를 제출한 이래 매우 활발하게 전개되어 왔다.²¹⁾ 위원회의 권고안은 보수당측의 심한 반대에 부딪혀 부결되고 말았으나, 1997년 총선에서 노동당이 집권함에 따라 다시 도입이 논의되고 있다.

당시 이 제도를 둘러싸고 제기되었던 찬반논리는 다음과 같다. 찬성론은 ① 정당이 의회제민주정치의 중심으로써 공적 성격을 가지고 있는 점, ② 정당, 후보자간의 공정·평등한 경쟁의 확보, ③ 단체헌금 의존으로 인한 폐해의 경감, ④ 시민에 의한 정당재정위기의 극복 등을 들고 있다. 반면, 반대론은 ① 정당은 의회제민주주의를 지탱하는 몇 개 지주의 하나에 불과함, ② 결사의 자유에 근거해 국가로부터 독립한 자발적인 단체인 정당의 자발성과 독립성을

20) *Report of the Committee on Financial Aide to Political Parties*, Cmd. 6601 (1976) [Houghton Report].

21) 江島晶子, "イギリス", 明治大學政治資金研究會編, 「政治資金と法制度」, 日本評論社, 1998, 24頁.

해칠 위험성, ③ 납세자가 공감하지 않는 정당에 대해 지원하게 되어 임의주의 원칙을 해침, ④ 자발적인 자금 조달이나 당원 확대의 필요성을 느끼지 않음으로써 정당 활성화를 저해함, ⑤ 정당의 재정위기는 정당의 신뢰상실로 인한 지지율 하락의 결과이고 국민의 책임이 아니라는 점 등이 지적되었다.²²⁾

어떻든 정당에 대한 국고보조는 1975년에 제기되어 1988년부터 개시된 소위 '쇼트머니'(Short Money : 당시 의장의 이름)라고 불리는 「야당에 대한 재정원조제도」가 가장 대표적인 것이며, 그 외 야당지도자에 대한 활동비 보조 등이 있다. '쇼트머니'의 취지는, 야당이 국가의 재정과 관료기구에 의해 지탱되고 있는 정부를 상대로 조사 등을 함에 있어, 보다 유효하게 의회의 책무를 수행할 수 있도록 하기 위해서이다.

4. 스웨덴의 국고보조제도

스웨덴은 정치자금에 관해 최소한의 법률밖에 존재하지 않는다. 법적 규제는 국고보조금, 뇌물, TV방영시간 등 3개 분야에 대해서만 존재한다.

스웨덴은 정치자금 대부분을 국고보조에 의존하고 있는 대표적이고 성공적인 나라로 알려져 있다. 1960년대에 정당의 재정문제가 부상해, 1965년 국고보조제도를 도입했다.²³⁾

국고보조제도를 도입한 논거는 첫째, 정당·후보자의 기회균등을 실현하기 위해서이다. 선거자금의 급상승과 정치자금 염출기술의 이상발달에 따라 공직을 추구하는 야심가만이 의석획득경쟁에서 유리한 지위를 차지함으로써 「시민의사의 실현」과 「공정」을 근저로 하는 민주주의의 이념이 위협받고 있다는 것이다. 따라서 정치자금 조달능력이 민주주의에 수많은 불평등을 낳고 있는 현실을 개선하기 위해서는 국고보조제도가 필요하다는 논리이다.

둘째, 기능 팽창에 유래하는 정당재정의 위기 극복을 소수 고액기부자가 아니라 시민의 손으로 해결해야 한다는 논리이다. 즉 정치자금은 어떤 의미에서 정당정치에 필요경비이고, 그 팽창을 촉발시킨 원인의 대부분은 정당이나 후보자의 능력 범위를 벗어나 있다는 것이다. 그렇다고 하면 고액기부금에 정당

22) 田島泰彦, “イギリスにおける政治資金の規制と助成の法理”, 森英樹編, 「政黨國庫補助の比較憲法的總合的研究」, 柏書房, 1994, 312~323頁.

23) 岡澤憲芙, “スウェーデンの政治改革”, 藤本一美編著, 「世界の政治改革」, 東信堂, 1992, 220~225頁.

재정을 떠맡겨 이익유도·배분과정을 뒤에서 비판만 반복하고 있기보다는, 시민의 손으로 정경유착의 고리를 끊는 노력이 필수적이라는 것이다.

어떻든 이렇게 국고보조제도가 도입된 이후 재계로부터의 현금을 받지 않는 정당이 속출해 지금은 공식적으로는 기업현금을 받는 정당은 없다고 한다. 보조금의 종류로는 의회선거에 참가한 정당에 대한 국고보조는 「정당보조」와 「사무국보조」의 두 종류가 있고, 그 외에 「기준불도달정당에의 잠정보조」, 「기준불도달기초보조금」이 있다.²⁴⁾

스웨덴의 국고보조제도에는, 직전 선거에서 의석을 확보하지 못했으나 2.5% 이상의 득표를 한 정당에는 1의석수에 해당하는 보조금을 주는 「기준불도달정당에의 잠정보조」나, 의회선거에서 전국 4% 이상의 득표율을 획득했으나 그 다음선거에서는 후퇴하여 4%를 넘지 못한 정당에 그 후 3년간 보조금을 주는 「기준불도달기초보조금」 등 소수정당에의 배려가 특징으로 지적될 수 있는데, 이는 다당제인 정치현실을 고려한 것으로 보인다. 그러나 선거법에서는 극단적인 의회의 파편화를 막기 위해 약소정당의 의회진출을 막는 「4% 조항」을 두어 균형을 취하고 있다.

국고보조제도의 도입은 스웨덴의 정당재정을 상당히 투명한 것으로 해 온 것이 사실이나 몇 가지 예외는 있다. 예를 들면, 선거운동시 기업이나 노조로부터 간접적인 현금을 받는 것 등이다. 그리고 국고보조제도에 대한 효과적인 법적 통제가 존재하지 않기 때문에 앞으로는 수습불가능이 될 가능성도 없지 않다. 본래 봉사해야 할 대상인 국민으로부터 정당이 서서히 괴리되어 갈 조짐이 벌써 나타나고 있다는 지적도 나오고 있다.

5. 독일의 국고보조제도

독일 정치자금제도의 특징은 정당에의 직접적인 국고보조가 대규모인 점, 후보자·정당자금에 대한 규제가 거의 없다는 점을 들 수 있다. 독일의 정치자금 규제는 주로 「정당법」(Gesetz über die politischen Parteien)과 「정치윤리강령」에 근거하고 있다. 정당법은 정당의 정의로부터 정당에 대한 국고보조, 자금의 규제 등에 관하여 정하고 있다. 그리고 윤리강령은 법률이 아니라 의회가 채택한 것으로 의원 개인의 자산, 수지의 공개를 비롯해 의원

24) 岡澤憲芙, 「スウェーデン現代政治」, 東京大學出版會, 1988, 224~226頁.

의 정치자금·선거자금에 대한 규제, 공개를 정하고 있다.

독일은 국고보조제도가 타국에 비해 큰 규모로 존재한다는 것은 위에서 언급한 바와 같다. 정당의 정치자금에 대한 규제, 공개의 제도도 이 국고보조제도를 도입하는 과정에서 조건부로 책임을 부과한다는 의미에서 성립되었다고 할 수 있다.

정당에 대한 국고보조는 1959년부터 도입되었고, 1966년에는 정당활동에 대한 직접적인 국고보조제도에 대해 연방헌법재판소가 위헌판결을 내리는 등 의회와 연방헌법재판소 간에는 끊임없이 국고보조제도를 둘러싼 법정 공방을 벌이면서 지금에 이르렀다. 독일 정치자금제도의 변천과정은 문자 그대로 국고보조금을 규제하려는 연방헌법재판소와 이를 피해 국고보조금을 증액하려는 정당간의 힘겨루기의 역사였다.

1992년 연방헌법재판소 판결²⁵⁾은 1966년 판결²⁶⁾ 이래 동 재판소가 유지해 왔던 정당의 일반적 활동에 대한 국고보조제도를 인정하지 않는다는 입장을 조건부로 변경하면서, 그 구체적인 기준을 설정하고 있어 주목된다.²⁷⁾ 먼저 그 「상대적 한계」로서는 국고보조금은 각 당이 스스로 모금한 수입 총액을 초과해서는 안된다는 것이다. 또 그 「절대적 한계」로서는 1989년부터 1992년까지 사이에 각 정당이 국고로부터 보조받은 금액의 평균치가 매년 국고보조금 총액의 상한이라고 판결한 것이다. 이에 따라 연방의회는 1993년 11월 정당법을 다시 개정해야 했다.

국고보조의 종류는 기본보조(선거비용보조)와 기회균등화조정금이 있다. 기본보조는 연방의회의원선거 유권자수에 5마르크를 곱한 금액을 각 정당에 배분하는 것이다. 그리고 기회균등화조정금은 1983년부터 도입된 것으로 자금력이 큰 대정당과 재정이 빈약한 정당과의 격차를 메우기 위해 도입된 제도이다. 또 연방의회의원의 세비로부터 징수되는 분담금도 숨겨진 보조금으로 일컬어지며 보조금의 일종으로 취급되고 있다.

독일의 경우 선거비용보조와 기회균등화조정금 외에 간접적 보조, 우회적 보조에 해당하는 국고보조의 규모도 무시할 수 없다. 즉 정당근접재단에 대한

25) BVerfGE 85, 264(1992).

26) BVerfGE 20, 56(1966).

27) 연방헌법재판소가 일반적인 정당활동에 대한 국고보조를 위헌판결했으나, 선거비용보조를 선거가 있는 해 뿐 아니라 매년 분할로 지급하도록 정치권이 편법을 사용해 왔기 때문에 일반적인 정당활동에 대한 국고보조와 그 차이는 사실상 별로 없었다고 할 수 있다.

「포괄적 보조금」, 원내회파에 대한 보조 등 우회적인 보조제도가 있고, 정당에 대한 기부에는 세제우대조치 등의 간접적인 보조도 시행되고 있다. 독일의 국고보조는 이러한 우회적인 보조와 간접적인 보조의 규모가 직접적인 국고보조의 규모보다 훨씬 크다.²⁸⁾

국고보조제도를 도입한 이래 독일의 정치자금 총규모와 국고보조금 총규모는 대폭 팽창하고 있다. 이러한 독일의 국고보조를 바탕으로 한 정치자금제도는 시민과 정치엘리트간의 불신감을 확대시키는 구조를 가진 것으로 비판받고 있으며, 그 구조는 국가의존의 심화, 금권화, 그리고 상업화 등 세 가지 특징을 가지고 있다. 이는 결국 정당의 관료조직화와 정치가의 신귀족화를 초래하고 있다는 우려를 낳고 있다.²⁹⁾

6. 일본의 국고보조제도

일본은 우리 나라와 거의 같은 시기인 1994년 초, 정치개혁입법을 단행해 정치자금규정법을 개정하고, 정당조성법을 제정해 국고보조제도를 도입했다. 법규상으로는 정치자금에 대해 매우 엄격한 규제를 하고 있으나 현실적으로는 정치부패를 근절하고, 정치자금의 투명성을 확보하기에는 미흡한 것으로 인식되고 있다.

국고보조제도는 1994년 2월 정당조성법의 제정에 의해 새로 도입된 제도이다. 선거보조는 없고, 정당활동에 대한 보조제도만 있다. 어느 나라의 정당이나 선거가 있는 해가 정치자금 지출이 가장 많은 해이기 때문에, 독일과는 반대의 경우이나 정당들이 매년 지급받는 국고보조금을 선거를 대비해 정당기금으로 적립해 가는 편법을 쓰고 있다. 국고보조금에 대한 사용용도의 제한은 전혀 없다.

보조총액은 국세조사인구수에 250엔을 곱한 금액으로 매년 예산에 계상한다. 배분방법은 총액의 절반은 의원수비율로, 나머지 절반은 득표수비율로 각 정당에 분배된다.

일본에서는 입법 당시 국고보조금의 한도를 그 당의 전년도 실수입의 3분의 2로 제한하는 규정(「3분의 2 조항」)을 두었으나 1995년 12월 철폐되었다. 「3분의 2 조항」은 정당에 대해 자발적인 자금조성 노력을 촉구하는 의미가

28) H. H. v. Arnim, Demokratie vor neuen Herausforderungen, in : ZRP 1995, S. 346 이하 참조.

29) 北住炯一, 「ドイツ・デモクラシーの再生」, 晃洋書房, 1995, 64~68頁.

있었으나, 그 이면에는 자민당이 당시 일본신당이나 신생당을 견제하고, 보수신당(현 신진당)의 창당을 방해하려는 의도로 설정되었다는 의견도 있다.³⁰⁾ 그 후 신진당이 창당하고, 과거와 같이 연말모금파티가 한꺼번에 몰리는 폐단이 재연되자 이를 이유로 「3분의 2 조항」은 폐지되고 말았던 사례가 있다.

7. 각국 정치자금제도 비교가 주는 시사점

위에서 살펴본 바와 같이 각국의 정치자금제도는 나름대로의 정당정치에 대한 철학을 중심으로 오랜 기간의 토론과 법리 검토, 그리고 시행착오를 거쳐 형성되어 왔고, 현재의 제도 속에서 그 흔적을 발견할 수 있었다.

이 비교과정에서 알 수 있었던 중요한 시사는 첫째, 정치자금제도의 개선을 통한 정치개혁의 효과는 상당한 한계를 가지고 있다는 점이다. 제도적·법적 관점에서 보면 영국이나 독일은 규제가 적고, 반대로 일본은 복잡한 규제조항을 가지고 있으며, 미국은 엄격한 벌칙을 시행하고 있다. 그러나 정치자금의 실태는 일본, 미국보다 오히려 영국이나 독일이 비교적 건전한 편으로 평가받고 있다. 즉, 규제의 강화가 곧 정치자금의 투명화를 가져다주는 것은 아니라는 것이다.

둘째로는 제도를 만드는 정치가들이 스스로의 목을 조르는 완전한 제도 개선은 좀처럼 하지 않으며, 지속적으로 정치권에 유리한 환경을 조성하기 위해 노력하고 있다는 사실을 각국의 경험에서도 볼 수 있었다.

셋째로는 정당에 대한 국고보조제도도 현금 등의 직접보조는 정치자금의 억제에 그다지 큰 역할을 하지 못하며, 오히려 악화시키는 결과도 보여 주었다. 그리고 부패방지 효과도 매우 제한적이었다. 여기서 언급되고 있지 않은 이탈리아, 프랑스 등의 경험에서도 그 결과는 마찬가지였던 것으로 보고되고 있다. 정당의 관료기구화의 위험성, 자구노력의 결여, 정당과 유권자의 괴리 등의 이유로 최근에는 현금에 의한 직접적인 국고보조의 폐해를 강조하는 연구들이 많아지고 있다.

넷째로는 각국의 정치자금구조를 살펴보면 정치자금총액과 거기서 차지하는 국고보조금의 비율이 대폭 증가하고 있다는 사실을 알 수 있다. 즉 국고보조 제도는 한 번 도입되면 계속해서 증가하는 속성을 가지고 있는 것이다. 그 이

30) 「讀賣新聞」, 1996. 2. 25, 2面.

유는 당연히 입법권이 정당이 장악하는 국회의 손에 있어 정당재정이 악화되면 편한 대로 국고보조를 증액시키고 있기 때문이다.

국고보조제도가 폐지되거나 비율이 감소하는 예는 극히 드물어, 이탈리아의 경우는 매우 희귀한 케이스이다. 이탈리아는 1974년에 국고보조제도를 도입했으나 당초의 목적을 달성하지 못한 채 여러 문제점을 남겼다. 첫째, 정당에 대한 불법적인 현금을 근절하지 못했다. 둘째, 보조금의 배분을 통해 정당 내부의 중앙집권구조가 심화되었다. 셋째, 매스미디어의 발달에 따라 TV나 신문광고 등 비용이 증대하고, 정당의 지출이 비약적으로 증가하는 반면, 정당의 당비나 출판 등 사업을 통한 자기자금 능력은 한정되었으나 자구노력은 게을리 한 채 정당이 계속 국고보조금에 의존하려고 해 「민주주의를 위한 비용」이 아니라 「민주주의의 세금」으로 전락했다. 마침내 의회에서 정당의 통상활동보조금과 선거보조금을 다시 증가시키려고 시도하자, 정치부패에 분노한 국민들이 1993년 4월의 국민투표에서 통상활동에 대한 국고보조제도를 폐지시킨 전례가 있다.³¹⁾ 이처럼 국고보조를 적절히 규제하는 것은 예상 이상으로 어려운 것이 각국의 현실이다. 독일은 헌법재판소가 1992년의 판결에서 설정한 절대적 한계와 상대적 한계가 하나의 저지선이 되어 있다. 그러나 이것도 간접적인 국고보조제도와 우회적인 국고보조제도의 증가에 의해 유명무실화되어 가고 있다.

IV. 정당 국고보조제도의 헌법상 문제점

정당 국고보조제도에 대해 헌법상 제기될 수 있는 검토과제와 외국의 사례에서 살펴본 바와 같이 국고보조제도를 정치현실에 맞게 도입하고 소정의 목적한 긍정적인 성과를 도출하기 위해서는 많은 시행착오가 필요할 것이다. 각국의 정치적인 상황과 국민의 의식에도 많은 차이가 있기 때문이다. 여기서는 앞에서 검토한 바를 바탕으로 현재 우리 나라의 정당 국고보조제도가 도입된 이후 실제로 시행되고 있는 현황과 그 문제점에 대해 논의해 보기로 한다.

〈표 2〉와 〈표 3〉은 중앙선관위에 보고된 1996년도와 2000년도의 각 정당의 수입 내역을 비교한 것이다. 당연히 비공식적 수입·지출은 반영되지 않은 것으로서 한계는 있겠으나 현실적으로 신뢰할 수 있는 유일한 자료이므로 이를 바탕으로 수입구조를 살펴본다.

31) 田口富久治·中谷義和編, 「比較政治制度論」, 法律文化社, 1994, 137頁.

〈표 2〉 1996년도 각 정당의 수입 내역

(단위 : 백만원)

항목	정당	신한국당		국민회의		자민련		민주당	
		금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)
당비		14,068	7.40	12,875	38.71	6,841	24.90	3,227	15.51
기탁금		34,079	17.93	0	0	0	0	0	0
국고보조금		18,822	9.90	10,034	30.17	10,184	37.07	8,695	41.80
후원회기부금		25,040	13.18	5,954	17.90	1,549	5.64	1,062	5.11
차입금		4,293	2.26	1,536	4.62	3,664	13.34	1,395	6.71
사업수입		462	0.24	14	0.04	23	0.08	0	0
기타수입		93,280	49.08	2,846	8.56	5,210	18.97	6,424	30.88
총계		190,044	100	33,259	100	27,471	100	20,803	100
자생력지수		0.43		0.56		0.40		0.27	

자료 : 중앙선거관리위원회

〈표 3〉 2000년도 각 정당의 수입 내역

(단위 : 백만원)

항목	정당	한나라당		새천년민주당		자민련		민주국민당		희망의한국신당	
		금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)
당비		3,310	10.27	2,163	3.20	478	1.99	3,365	45.49	281	69.55
기탁금		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
국고보조금		21,047	65.28	18,417	27.28	9,566	39.75	2,437	32.95	111	27.48
후원회기부금		4,505	13.97	40,000	59.24	7,815	32.47	152	2.05	12	2.97
차입금		1,300	4.03	1,750	2.59	4,800	19.94	902	12.19	0	0
사업수입		30	0.09	20	0.03	4	0.02	0	0	0	0
기타수입		2,047	6.35	5,169	7.66	1,405	5.84	541	7.31	0	0
총계		30,192	100	62,350	100	22,663	100	6,856	100	404	100
자생력지수		0.14		0.11		0.05		0.58		0.72	

자료 : 중앙선거관리위원회

먼저 1996년도의 경우 당비의 비율은 국민회의가 38.71%로 대체로 높은 편이고, 신한국당은 7.40%에 불과해 매우 낮은 수준이다. 그러나 2000년도에

는 새천년민주당이 3.20%, 한나라당이 10.27%로 역전되었다. 이것은 1997년 대통령선거로 인해 여·야당이 역전되면서 정치자금 집금구조가 급격히 변화되었음을 보여주고 있다.

이것을 당비와 국고보조금의 비율을 지수화해 정당의 당비에 의한 자생력을 알아보는 자생력지수를 계산해 보면, 신한국당(한나라당)은 0.43에서 0.14로, 국민회의(새천년민주당)은 0.56에서 0.11로, 자민련은 0.40에서 0.05로 하락하여, 해가 갈수록 우리 나라 정당들의 자생력이 급격히 악화되고 있음을 명확하게 보여주고 있다.³²⁾

그리고 1996년도의 경우 기탁금(지정기탁금) 340억여원은 여당인 신한국당에 집중되고 있고(17.93%) 국고보조금의 비율은 9.90%에 그친 반면, 야당은 국고보조금의 비율이 모두 30%를 넘고 있어 「여당은 기탁금, 야당은 국고보조」라는 구조를 보여주었으나, 2000년도에는 기탁금은 거의 유명무실해지고, 여당인 새천년민주당의 경우 후원회기부금이 59.24%로 가장 비율이 높고, 야당인 한나라당은 국고보조금이 65.28%를 차지해 「여당은 후원회기부금, 야당은 국고보조」라는 다소 변화된 양상을 보여주었다. 하지만 기탁금(지정기탁금)이 후원회기부금으로 항목이 전환되었을 뿐 여당에 정치자금이 몰리는 현상은 개선되지 않았다.

〈표 4〉 주요 정당의 연도별 당비 및 당원수 변화추이

(단위 : 백만원, 인)

정당		연도				
		1996	1997	1998	1999	2000
한나라당 (신한국당)	당비	14,068	11,265	2,549	1,065	3,311
	당원수	3,760,948	4,175,361	3,165,873	3,121,007	2,676,324
새천년민주당 (국민회의)	당비	12,875	2,240	2,546	1,354	2,163
	당원수	541,531	845,276	1,058,868	1,285,862	1,736,138
자민련	당비	6,841	3,194	1,102	1,184	478
	당원수	1,874,448	1,601,727	1,564,755	1,724,520	1,503,451

자료 : 중앙선거관리위원회

32) 자생력지수 = 당비/(당비 + 국고보조금). 보다 자세하게는 拙稿, “政治資金の公的助成制度に關する韓日比較研究 - ドイツの經驗に基づいて”, 慶應義塾大學, 「法學政治學論究」, 第31号 (1996年 冬季号), 69~72頁 참조.

당비는 <표 4>에서 보는 바와 같이 1996년 및 2000년 등 국회의원선거를 전후하여 특별당비 등으로 인해 다소 늘어나는 추세를 보이기는 하나 각 정당에서 공히 해가 갈수록 점점 줄어드는 경향이 있음을 여실히 나타내고 있다. 특히 당원수와 당비는 전혀 상관관계를 보이지 않고 있으며, 새천년민주당의 경우 당원수는 꾸준히 증가함에도 불구하고 당비는 계속적으로 줄어들어 오히려 반비례하는 현상을 보이는 등 당비를 내는 당원이 존재하지 않는다는 현실을 그대로 반영하고 있다.

또한 국고보조제도는 도입 이래 아무런 통제장치 없이 방임된 상태이고, 그 종류나 배분비율에 있어서도 거의 국고보조제도의 특성을 살리지 못하고 있다.

국고보조금은 독일이나 스웨덴 등 다른 국가의 패턴과 마찬가지로, 1981년 처음 도입된 이래 지속적으로 팽창하고 있음을 보여주고 있다<표 5>. 그리고 <표 6>에도 나타난 것처럼 유권자수의 증가에 따라 국고보조금의 총액은 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 따라서 국고보조제도를 합리적으로 조정하고, 통제하는 문제는 앞으로의 정치개혁에 있어 매우 중요한 관건이 될 것이다.

<표 5> 국고보조금 총액의 변화추이

(단위 : 억원)

연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
금액	8	10	10	10	10	10	10	10	25	105
연도	1991	1992*	1993	1994	1995*	1996*	1997*	1998*	1999	2000*
금액	105	422	174	218	754	477	504	819	252	516

자료 : 중앙선거관리위원회 (* 선거보조금이 지급된 해임.)

<표 6> 선거연도별 선거인수 변화추이

(단위 : 인)

선거 (연도)	제1회 전국동시지방선거 (1995. 6.27)	제15대 국회의원총선거 (1996. 4.11)	제15대 대통령선거 (1997.12.18)	제2회 전국동시지방선거 (1998. 6. 4)	제16대 국회의원총선거 (2000. 4.13)
합계	31,048,566	31,488,294	32,290,416	32,537,815	33,482,387

자료 : 중앙선거관리위원회

또한 외국의 경우 국고보조제도는 단순히 정당재정에 대한 지원기능뿐 아니라 긍정적 기능을 살리기 위해 정당제도의 단점을 보완하는 다양한 장치를 두

고 있다. 예를 들면, 영국은 ‘쇼트머니(Short Money)’라는 ‘야당에 대한 재정원조제도’를 두고 있다. 그 취지는 야당이 국가의 재정과 관료기구에 의해 지탱되고 있는 정부를 상대로 조사 등을 함에 있어 보다 유효하게 의회의 책무를 수행할 수 있도록 하기 위해서이다. 독일은 상대적으로 기부를 적게 받는 정당에 대해 그 비율에 따라 보조하는 「기회균등화조정금」제도를 두고 있다. 또 미국은 대통령후보에 대해 스스로 모금한 액수에 비례해 국고보조를 해 주는 「매칭펀드(Matching Fund)」제도가 있고, 일본은 국고보조총액이 정당자체 총수입의 3분의 2를 초과할 수 없다는 「3분의 2 조항」이 있었으나 '95년말 폐지되었다. 스웨덴은 의석을 얻지 못한 군소정당에 대해 잠정적으로 지원하는 「기준불도달정당에의 잠정보조」제도를 두고 있다.

하지만 우리 나라의 국고보조제도는 정당의 부족한 재정을 보충하는 금고의 기능 이외에는 아무런 긍정적인 기능을 살리지 못하고 있기 때문에 헌법상 결사의 자유, 기회균등의 원칙이나 의회민주주의제도와 상충될 여지를 남기고 있는 것이다. 즉, 새로운 이념을 가진 정당의 참여를 지원하는 기능도 고려되지 않았고, 지방정치를 활성화시키기 위해 중앙과 지방간의 배분비율을 설정하지도 않았다. 또 국고보조금의 도입이나 배분에 유권자의 의사가 전혀 반영되지 않고 있으며, 정당의 재정위기에 대한 자구노력을 촉구하는 제도도 도입되지 않았다. 유권자의 의사와는 무관하게 정치권이 마음먹은 대로 빼내 쓰는 국고보조금은, 여야의 기성정당 위주로 편중되어 있고, 중앙에 대한 지방의 예속을 오히려 강화시키는 결과를 보이고 있다.

또한 우리 나라와 같이 정당제가 불안정하고, 정당과 국민간의 아이덴티티가 희박한 나라에서는 국고보조제도의 도입이 새로운 정치세력의 참입을 막을 뿐아니라 기존 정치권에 있어서의 이합집산을 촉진할 가능성이 있다.³³⁾ 따라서 이를 방지하기 위해서는 국고보조금의 배분방법을 개선하지 않으면 안된다. 현행의 배분방법에서는 의석수와 득표율의 양자를 고려하도록 되어 있고 배분비율의 산정도 매우 복잡하다. 그리고 국민의 심판인 선거결과와는 관계없이, 일부 의원들의 분당으로 새 정당을 결성하더라도 의석수에 따른 일정분의 국고보조금을 받게 되어 있어 기존정당으로부터 분리되는 군소정당이 늘어나는 부작용을 방치하고 있다.

33) 보다 자세하게는 拙稿, 前掲論文, 69~72頁 참조.

V. 맺는 말

현재 우리 나라의 국고보조금제도는 헌법상 근거를 두고 시행되고 있기는 하지만 헌법이 보장하는 결사의 자유, 표현의 자유, 평등권, 의회민주주의의 원리 등과 많은 부분에서 조화되기 어려운 성격을 가지고 있다. 그러므로 우리 나라의 정치환경에 적합하게 개별법의 내용을 부단히 개선하기 위해 노력하지 않으면 안 된다. 따라서 여기서는 앞으로의 제도 개선방향과 과제를 간략하게 정리해 보기로 한다.

첫 번째 과제는 정당에 대한 국고보조제도의 통제에 관한 것이다. 앞에서 언급한 것처럼 국고보조제도를 정당 마음먹은 대로 꺼내 쓸 수 있는 사금고로 인식하고, 또 인식되고 있는 것은 정당정치의 발전을 위해 결코 바람직하지 않다. 따라서 정당의 손에 좌우되고 있는 국고보조제도를 합리적으로 견제하여 유권자의 참여를 보장하는 제도적 장치를 마련하는 것이 하나의 과제로 남아 있다.

그 구체적인 방법으로 세계 각국에서 시행되고 있거나 제안되고 있는 방안들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로는 정당이나 의회와는 별도의 위원회를 설치하여 몇 년마다 전반적인 국고보조제도와 그 총액을 심의하는 제도를 들 수 있다. 이는 1992년 독일의 국고보조금 규정이 연방헌법재판소 위헌판결을 받아 바이츠제커 대통령이 설치한 「정당재정원조에 관한 독립전문가위원회」가 모델이 될 수 있을 것이다.

둘째는 국고보조금을 증액할 때는 법률의 개정과 관련한 국민투표를 실시하는 방안이다. 이는 1993년 이탈리아에서 국고보조금을 증액시키려는 정당들의 시도에 대해 국민투표로 통상활동에 대한 국고보조제도를 폐지시켰던 예가 있다. 국민투표를 실시하는 것은 비용이 들고, 번잡하기도 하지만 국회의원선거와 동시에 실시한다면 그다지 문제가 되지 않을 수도 있다.

셋째는 미국의 각 주에서 채택되고 있는 「택스 애드온」(Tax Add-on)과 대통령선거에 도입되어 있는 「택스 체크 오프」(Tax Check-off)제도이다. 이 두 가지는 개인이 소득세를 납부할 때 「택스 애드온」은 세금과 별도로 현금율, 「택스 체크 오프」는 세금의 일부를 정당이나 후보자에게 기부할 것을 표시하도록 하는 제도이다. 이는 세금이 정치자금으로 활용되는 당위성을 확보하기 위해서는 가장 확실한 방법이다.

넷째는 독일의 에센부르크가 1957년 주장한 「시민보너스제도」이다.³⁴⁾ 이것은 국회의원 선거시 후보자에 대한 투표와는 별도로 「재정적인 투표권」을 가지는 것이다. 그 득표율에 따라 국고보조금을 지불하게 되며, 물론 A정당에 투표한 유권자가 재정적인 투표에서는 B정당을 지지하는 것도 물론 가능하다.

이 네 가지 중에서는 미국 대통령선거에서 시행되고 있는 「택스 체크 오프」 제도가 가장 현실적으로 실행가능하고, 정당과 국민간의 연계관계를 확인하는데도 유용한 제도로 생각된다. 따라서 이 제도를 도입하여, 납세자가 연말정산시 소득세 중 일정액(예 : 1천원)을 정당 국고보조를 위한 기금에 기부할 것 인지를 표시하도록 하고, 이에 동의한 금액을 적립하여 국고보조를 위한 재원으로 삼아 각 정당에 보조해 주도록 하는 것이다.

두 번째 과제는, 국고보조금의 배분기준에 관한 것이다. 현행 국고보조금의 배분기준은 지나치게 복잡하고, 또한 헌법상 여러 가지 문제점이 있을 수 있다는 것은 앞에서 밝힌 바와 같다. 따라서 국고보조금을 우선 단순히 국정선거(전국적으로 실시되는 국회의원선거)에서의 득표율을 기준으로 배분하도록 해야 한다. 그렇게 함으로써 선거를 통해 국민의 심판을 받지 않은 정당이 국고보조를 받거나, 국회의원들의 이합집산으로 쉽게 정당을 만들고 국고보조를 받아 정당정치구조를 불안하게 하거나, 국고보조금을 받기 위해 파편정당이 존속하게 되는 폐단을 줄일 수 있다. 또한 장기적으로는 현행의 비례대표제에 대한 헌법재판소의 위헌판결³⁵⁾로 논의되고 있는 정당투표제와 함께, 유권자가 국고보조금의 배분비율을 직접 결정할 수 있는 재정적인 투표권제도의 도입도 고려되어야 한다.

세 번째 과제는, 국고보조금의 수급자격에 관한 것이다. 이를 위해서는 새로운 이념을 가진 신생정당의 참입 가능성을 높이기 위해 국회의원선거 지역구총수의 2분의 1 이상에 지구당을 결성한 신생정당이나 일시적으로 수급자격을 상실한 소정당에 대해서는 일정액의 잠정보조금을 한시적으로 지원하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

네 번째 과제는, 정당 내부의 중앙집중화를 막고 민주화를 촉진하는 방안에 관한 것이다. 앞으로는 지방자치와 지방정치의 활성화를 위해 정당간 배

34) Theodor Eschenburg, *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes*, Frankfurt/Berlin : Metzner Verlag, 1957, S. 198.

35) 헌법재판소 전원재판부 2001. 7. 19, 2000헌마91·112·134(병합).

분비율뿐 아니라 정당내부의 배분비율도 설정해 둘 필요가 있다. 즉 국고보조로 인해 지부나 지구당이 언제까지나 행·재정적으로 중앙에 예속될 가능성이 있기 때문에 이를 방지하기 위해 중앙당과 지구당간의 내부배분비율을 정해 일정비율을 분배해 주도록 함으로써 정당권력구조의 중앙집중현상을 완화해야 한다.

다섯 번째 과제는, 국고보조금의 지출에 관한 것이다. 정당에 대한 국고보조금도 국가의 예산에서 지출되는만큼 그 지출내역에 대한 회계검사가 철저하게 이루어져야 한다는 것은 당연하다. 현행 감사원법 제23조제2호는 감사원은 “국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금등을 교부하거나 대부금등 재정원조를 공여한 자의 회계”에 대해 필요하다고 인정한 때 또는 국무총리의 요구가 있는 때에는 감사를 할 수 있는 선택적 검사사항으로 규정하고 있으나, 실제로 감사원의 감사가 이루어진 적은 없다. 다만, 대통령 직속으로 되어 있는 감사원의 감사가 야당에 의해 공정성을 의심받을 여지가 있다면 독립된 제3의 회계검사기관의 감사를 받거나, 아니면 정치자금에관한법률 제19조제4항에 의거한 중앙선거관리위원회의 감독이 보다 철저하게 시행되어야 할 것이다. 2001년 들어 중앙선거관리위원회는 정당의 국고보조금 용도 제한 규정의 위반여부를 조사하고 일부 용도의 사용을 적발하여 동법 제20조 및 정당에대한보조금의지급중단및감액에관한규정 제2조제1항에 의해 국고보조금을 감액지급하는 조치를 취한 바 있으나 시민단체들로부터는 검사 및 법 적용이 정당에 유리하게 시행되고 있다는 비판을 받고 있다.

마지막으로 우리 나라의 정치자금제도에는 당비제도를 활성화시킬 아무런 제도적 고려가 없다는 점은 가장 시급히 개선되어야 할 과제이다. 정당은 정치이념을 함께 하는 결사의 하나이며, 따라서 정당재정은 당비가 위주가 되어야 한다는 것은 기본 중의 기본이다. 그럼에도 불구하고 우리 나라의 정당, 특히 여당의 경우 당비의 비율이 극히 낮다는 점은 위에서 본 바와 같다. 다른 정당의 경우에도 당비 모금의 실상에 있어서는 별로 다를 것이 없다. 2000년 12월말 현재 선관위에 신고된 전체 당원 숫자는 611만 여명으로 나타나 있다. 이들이 모두 당비를 제대로 낸다면 정당재정은 크게 개선될 것이다. 정당은 당비를 위주로 운영되어야 한다는 평범한 진리가 보편화되어야 하며, 따라서 현재의 왜곡되고, 비정상적인 당비 집금구조는 마땅히 개선되어야

한다. 이를 위해서는 정치자금법상 정당원에 의한 정상적인 당비 모금을 촉구하는 제도가 도입되어야 할 것이며, 정당원의 당비납부에 의한 자구노력을 촉구하기 위하여, 국고보조금의 일정부분을 당비총액과 비례하여 지급하는 「매칭펀드(Matching Fund)」제도를 도입하는 것도 검토해 볼만하다. 또 장기적으로는 정치권의 신뢰를 회복하고, 보스 중심의 중앙집권적인 파당정치에서 벗어나 지구당으로부터 하의상달식의 민주적이고 정상적인 당 운영을 통해 유권자들의 자발적인 참여를 유도하는 노력이 있어야 정당과 당원간의 신뢰관계가 강화되고, 더불어 당비납부율도 높아지게 될 것이다.