

2. 정치자금규제제도의 개선방안에 관한 연구

해사법학과 전 상 구
지도교수 한 병 호

민주주의라는 국민통치방식은 인구수의 증대와 그에 따른 기술상의 문제 등으로 그 대표를 통한 통치방식을 고안해 냈는데, 그것이 바로 대의제 민주주의라는 것이다. 이러한 대의제 민주주의에서의 정치의 중심은 선거라는 정치행사를 통하여 선출된 국민의 대표들로 구성된 의회였으며, 이들 의회는 주로 국민이 지역의 대표로 선출한 명망가들로 이루어졌었다.

그런데 원래 대의민주정치는 다수결원리를 기초로 하고 있었으므로, 정치가는 그들의 개인적인 주의·주장에도 불구하고 일정한 동지적 결합에 의해 다수를 점하지 않으면 그들의 의사를 국정에 반영시킬 수 없었다. 이에 따라 정치가들은 그들의 의사를 국정에 반영시키기 위해서는 개인차를 초월한 어떤 일정한 규모의 집단을 형성할 필요가 있었으며, 이런 필요에 의해 형성된 것이 바로 정당이다. 즉, 민주주의의 수의 정치가 낳은 필연적인 제도로서 정당이 형성되게 된 것이다. 정당의 출현에 따라 의회에 의해서 대표되던 국민의 의사는 정당에 의해 대표되게 되었으며, 그 결과 정치는 대의제적 의회정치에서 정당정치로 바뀌게 되어 정당이 국민의 의사를 적극적으로 형성하고, 의회의 운영을 주도하는 등 국정의 실제적 담당자로서 기능하게 되었다.

그런데 이와 같이 정당이 수행하는 기능이나 역할의 중요성과 정당활동의 확대는 필연적으로 정당재정의 현저한 팽창을 초래하게 되었다. 정당이 국민의 의사와 이익을 표출·집약하여 정책화하고, 여론을 형성하여 국민의 정치적 의사를 조직화하는데 많은 비용을 필요로 하게 되었으며, 특히 보통선거제의 확립에 의한 참정권의 확대, 선거의 일상화, 매스컴과 교통수단의 발달 등 정치적 선전수단의 다양화, 정당규모의 확대 등은 정치자금의 천문학적인 팽창을 초래하게 되었다. 즉, 정치적 경쟁의 승패가 곧 자금조달과 직결될 만큼 정치자금은 현대 민주정치에 있어서 큰 비중을 차지하게 되었다. 이러한 이유 때문에 대의민주주의를 '달러민주주의(Dollar Democracy)' 또는 '금권정치(Dollar Politics)'라고 부르기도 하며, 또한 정당과 같은 민주주의를 위한 제도를 운영하는데 필요한 정치자금은 '민주주의의 비용(The Cost of Democracy)', '정치의 모유(Money is the Mother's Milk of Politics)', 또는 '정치활동의 원동력(The Mainspring of Political Activity)' 등 다양하게 지칭되고 있는 것이다.

그러나 이처럼 정치자금이 정치에 있어서 필요불가결한 요소임에도 불구하고, 정치자금은 정치현실에 있어서 적지 않은 문제점을 노출시키고 있다. 즉, 정당은 영리를 목적으로 하는 단체라기보다는 정치권력을 목적으로 하기 때문에 외부로부터 정치자금을 조달할 수밖에 없고, 이로 인해 정당이 정치자금을 매개로 하여 일부 특수한 사적 이해와 유착할 위험이 존재한다. 또한 선거과정에서의 막대한 자금의 동원은 공정한 경쟁 자체를 불가능하게 함으로써 민주주의의 기초를 위협하고 있다. 이는 '피리를 부는 자에게 돈을 낸 손님은 곡조를 청할 권리가 있다'는 서양속담이 암시하듯이 정치자금을 낸 사람은 그 반대급부로서 자기에게 유리한 주문을 하게 되고, 그 결과 돈이 정치를 지배하게 되어 정당 및 정치가의 자주성을 침해하고 그들의 공적 기능의 수행을 저해하고 있는 것이다.

그러므로 정치자금과 결부된 정치적 부패현상을 제거하여 선거과정의 공정성을 확보하고, 정당의 민주적 내부질서 및 건전한 정당정치를 실현하기 위해서는 그 전제로서 정치운영의 원동

력이 되는 정치자금의 민주적 방법으로 합리적으로 조달될 것이 절실히 요구된다. 즉, 선거에 있어서 정당이나 후보자의 자금조달을 합리화하여 선거수행의 공정과 평등을 확보하고, 공정한 대의정치의 실현과 건전한 민주정치의 발전을 도모하기 위해서는 정치자금에 대한 법적 규제의 필요성이 부각되는 것이다.

정치자금에 대한 법적 규제는 전술한 바와 같은 이유에서 불가피하게 요구되고 있으나, 그 규제가 지나치게 엄격하게 되면 이는 '국민의 정치활동의 자유' 내지 '정당의 자유'를 제약하는 요인이 될 수도 있다. 즉, 정치자금에 대한 규제가 지나치게 엄중하게 되면 정당의 자발적인 정치활동을 억제하는 용구가 되고, 그것은 의회정치의 원동력이라 할 수 있는 정당에 대하여 국민의 의욕을 저하시키는 것이 된다. 반면에 정치자금에 대한 규제가 미약하게 되면 특수이익과 정당의 유착을 초래하여 정치부패를 낳고, 결과적으로 국민의 정치적 불신을 증대시키게 된다. 그러므로 정치자금의 법적 규제에 있어서는 국민의 정치활동의 자유 및 정당의 자유보장과 사회정의 및 평등원칙 등 헌법상의 여러 가치를 어떻게 조화적으로 실현시키느냐에 그 궁극적 과제가 있다고 할 수 있다.

본 연구는 정치자금의 규제문제를 정치학 연구에서 주로 행하는 정치자금문제의 현상분석의 측면에서가 아니라, 그 개선책으로서의 제도론을 중심으로 풀어보고자 하는 데에 그 주된 뜻이 있다. 이때 그 개선책으로서의 제도는 '법적' 규제의 형태로 나타나며, 그 '법'의 해석론이나 입법론의 기준이 되는 것은 바로 최고의 상위법인 헌법이 되어야 한다. 정치자금규제의 문제가 헌법적 관점에서 논의되어야 하는 당위성이 바로 여기에 존재하는 것이다. 이로 인해서 본 논문은 문제의 접근에 있어서 헌법상의 원리·원칙의 문제를 강조했으며, 이 점이 본 연구를 정치학 등 여타 다른 학문의 정치자금문제에 관한 연구와 차별화시키는 방법상의 차이임을 밝혀둔다.

정치자금 문제를 보는 헌법적 시각의 출발점은 헌법상의 민주주의원리이며, 더 구체적으로는 민주주의원리의 대전제인 '기회균등'의 원칙이다. 이러한 '기회균등'의 원칙은 정치자금규제의 바람직한 범위를 정하는 주요한 판단기준의 역할을 함으로써 본 논문 전체를 관통하는 기본입장으로 기능하게 될 것이다. 따라서 본 연구는 기본적으로 '기회균등'의 입장에서 우리나라의 정치자금규제입법인 '정치자금법'과 '공직선거법'을 살펴보고, 입법론적으로 올바른 정치자금제도로서 제 역할을 다하기 위해서는 어떠한 방향으로 나아가야 하는가를 생각해 보려 한다.

본 논문의 구성은 먼저 정치자금제도에 관한 헌법적 고찰을 통해서 정치자금규제의 헌법적 필요성을 도출하고, 그러한 헌법적 규제의 필요성에 따라 정치자금을 규제할 경우에 그 규제의 기본원리와 방법, 그리고 규제의 한계를 헌법적 관점에서 고찰한다. 둘째로 선진 각국의 정치문화와 밀접한 관련을 가지고 있는 정치자금에 관한 규제입법을 고찰하여 우리나라의 제도와 비교하고, 그 시사점을 도출한다. 셋째로 우리나라의 정치자금규제입법의 변천과정과 현재의 규율 내용을 개관하고, 법적 규제에 있어서 논란의 여지가 있는 쟁점사항들을 각각의 법정 정치자금 원인 당비, 기탁금, 후원금, 국고보조금과 여타의 항목을 중심으로 살펴보면서 그 개선방안을 모색함과 동시에 이상적인 정치자금제도의 정착을 위해 필요한 정치자금의 투명성 확보방안과 정치자금규제의 실효성 확보방안을 모색한다. 여기에서는 특히 헌법상의 적절한 한계점 내지 균형점을 모색하는 올바른 관점을 얻기 위해 현재 우리 법의 모태가 되는 서구의 입법사례를 그때그때 비교·검토해 보는 방법을 사용하였다. 마지막으로 결론에서는 이제까지의 논의를 정리하고 정치자금제도의 발전방향을 제시한다.