

(옆 면)

(앞 면)

법인 및
단체의
정치자금
기부에 대한
비교법적
연구

2021

사
단
법
인

한
국
헌
법
학
회

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

법인 및 단체의 정치자금 기부에 대한 비교법적 연구

2021. 12.

사단법인 한국헌법학회

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「법인 및 단체의 정치자금 기부에 대한 비교법적 연구」

책 임 연 구 원 : 전 학 선 (한국외국어대학교 교수)

공 동 연 구 원 : 서 보 건 (영남대학교 교수)

허 진 성 (부산대학교 교수)

공 진 성 (한국외국어대학교 교수)

연 구 보 조 원 : 정 재 도 (서강대학교 박사)

연 구 기 간 : 2021. 9. 8. - 2021. 12. 16.

연구수행기관 : 사단법인 한국헌법학회

본 연구보고서는 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「법인 및 단체의 정치자금 기부에 대한 비교법적 연구」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2021년 12월 16일

연구기간 : 2021. 9. 6. ~ 2021. 12. 16.

연구책임자

· 책임연구원 : 전학선 (인)

연구참여자

· 공동연구원 : 서보건

· 공동연구원 : 허진성

· 공동연구원 : 공진성

연구단체의 장 : 임지봉



※ 별첨 : 카피킬러 표절검사지 1부.

목 차

<요약문>	1
제 I 장 서론	5
I. 연구의 배경 및 목적	5
1. 연구의 배경	5
2. 연구의 목적	6
II. 연구의 내용	7
1. 해외 사례	7
2. 법인·단체의 정치자금 기부행위에 대한 연혁적 고찰	7
3. 법인·단체의 정치자금 기부행위와 관련된 헌법재판소 결정 분석	8
4. 법인·단체의 정치자금 기부금지와 관련된 법률 검토	8
제 II 장 해외의 법인·단체의 정치자금 기부 법제	11
I. 미국	11
1. 서설	11
2. 연방선거운동법	11
3. 연방선거위원회	12
1) 의의 및 업무	12
2) 연혁	12
3) 조직 구성	13
4. 최근 선거 및 자금 운용 현황	13
1) 대통령 선거	13
2) 하원 의원 선거	14
3) 상원 의원 선거	15
4) 총 선거 비용	15

5) 선거 트렌드	18
6) 규모가 큰 상위 10개 단체 기부자	20
7) 규모가 큰 상위 정치행동위원회	21
8) 2020년 상·하원 정당별 의원 자금 조달의 원천 비교	23
9) 2020년 선거 주기에서 정당별 자금 운용 내역	24
5. 정치자금 운용의 주체들	25
1) 후보자와 그의 공인 위원회	25
가) 개념	25
나) 수령물	26
2) 정당 위원회	26
가) 개요	26
나) 정당의 법적 성격	26
3) 법인과 노동조합	27
4) 정치행동위원회	27
가) 개요	27
나) 유형	28
6. 기부금의 종류	32
1) 개요	32
2) 직접적인 자금 기부와 대출	33
3) 현물 기부	33
가) 재회 및 용역	33
나) 개인 자산의 선불	33
다) 조정된 커뮤니케이션	33
4) 특정 기부금	34
5) 로비스트 묶음 기부금	34
6) 연합 기부금	34
7) 연합 모금	35
8) 이전	35
9) 판매 수익	35
7. 기부를 할 수 있는 자와 할 수 없는 자	35
1) 기부를 할 수 있는 자	36
가) 개인	36
나) 일정한 유한책임회사	36
다) 파트너십	36

라) 정당위원회	36
마) 정치행동위원회	36
바) 비연결 PAC	37
사) 다른 연방 선거운동	37
아) 주 PAC, 등록되지 않은 지역 정당 기구 및 비연방 선거운동 위원회 ...	37
자) 후보자	37
2) 기부를 할 수 없는 자	38
가) 서설	38
나) 법인, 노동단체, 국법 은행	38
다) 연방 정부 계약자	39
8. 기부금 한도	39
1) 개관	40
2) 구체적인 사항	41
가) 현금 기부의 경우 100달러 한도	41
나) 익명 기부의 경우 50달러 한도	41
다) 현물 기부	41
라) 한도의 작동 방법	42
마) 정당 코커스 또는 컨벤션	42
바) 예비 선거에서 패배한 후보자	42
사) 예비와 총선거	42
9. 세금 공제	43
1) 세금 공제 불가	43
2) 특별 고지	43
10. 제재	43
1) 개요	43
2) 이의 제기	44
II. 일본	45
1. 일본의 정치자금규제의 개요	45
1) 정치자금규제 과정	45
2) 일본에서 선거에 관한 비용	47
가) 공탁금	47
나) 일본의 선거비용 지출 금액 제한액	48

2. 정치자금규정법의 내용	49
1) 의의	49
가) 정치자금규정법의 목적	49
나) 정치자금을 규정하는 기본이념	50
다) 정치자금 규제의 필요성	50
2) 정치자금 규제의 방법	51
3) 정치자금규정의 대상	52
가) 정치단체	53
나) 자금관리단체	56
다) 국회의원 관계 정치단체	57
라) 정치자금파티	59
마) 공직 후보자	61
4) 정치단체의 설립 등의 신고	61
5) 운용 등의 제한	62
가) 정치자금의 운용제한	62
나) 자금관리단체에 의한 부동산의 취득 등의 제한	62
6) 정치자금의 수지공개 등	63
가) 수지보고	63
나) 수지보고서의 공표, 열람 및 사본의 교부	63
다) 자금관리단체의 수지보고에 관한 특례	64
라) 국회의원 관계정치단체의 특례	64
7) 벌칙규정	66
가) 정치자금규정법의 주요한 벌칙규정	66
나) 공민권의 제한	67
8) 정치자금과 세금	67
가) 개인의 기부에 대한 세금의 우대조치	67
나) 정치단체에 대한 과세	68
다) 정치인 개인에 대한 과세	68
3. 기부에 관한 제한 내용	68
1) 정치자금규정법에 의한 제한	69
가) 회사 등이 하는 기부의 제한	69
나) 공직후보자(정치가 개인)의 정치활동에 관한 기부의 제한	69
다) 기부의 양적 제한	70
2) 공직선거법에 의한 제한	74
가) 정부 등 당사자의 기부금지	75

나) 공직후보자 등의 기부금지	75
다) 후원단체에 관한 기부 등의 금지	76
4. 법인·단체의 기부법제의 정리	77
5. 일본의 정치자금법 등의 문제점과 개선의견	81
1) 일본 정치자금법성의 문제점	81
가) 정치자금규정법과 공직선거법의 2중 구조	81
나) 정치자금과 선거비용의 상승과 개인기부의 부족	81
다) 정치자금파티를 이용한 불법자금의 문제	81
2) 정치자금법제에 대한 개선의견	82
Ⅲ. 독일	84
1. 독일의 정치자금 기부 개요	84
2. 정당에 대한 기부	86
1) 정당의 자유, 정당의 기부 받을 자유와 그 제한	86
2) 정당의 기부받을 자유 제한 개별 쟁점 ①	89
3) 정당의 기부받을 자유 제한 개별 쟁점 ②	90
4) 정당법상 정당기부의 제한	92
가) 1,000 유로 초과 현금기부 수령 금지	92
나) 공법상 사단의 기부 수령 금지	93
다) 의회의 교섭단체 등의 기부 수령 금지	93
라) 공익 재단, 사단 등의 기부 수령 금지	94
마) 외국으로부터의 기부 수령 제한	95
바) 직업단체의 기부 수령 금지	95
사) 공공기업 등의 기부 수령 제한	96
아) 익명기부의 수령 제한	97
자) 대가성 있는 기부의 수령 금지	98
차) 제3자 모금형 기부의 수령 제한	98
5) 기부금에 대한 세제상의 혜택	99
가) 자연인의 기부	99
나) 법인 등의 기부	100
6) 투명성 명령, 회계보고 및 정치자금 공개	100
가) 기본법 제21조 제1항 제4문의 투명성 명령	100
나) 정치자금 회계보고서 공개·심사	101

7) 정당법상 부정 회계보고에 대한 제재 및 처벌	102
8) 정당기부 관련 통계 - 특히 법인기부를 중심으로	103
가) 독일의 정당수입과 법인기부에 관한 통계 분석의 의의	103
나) 법인기부 관련 통계 분석	104
3. 연방의원에 대한 기부	108
1) 연방의원기부의 개념, 유형, 기부수령의 법적 허용성	108
2) 연방의원의 기부 수령에 대한 제한	109
가) 연방의원법상 기부 수령 제한의 원칙과 범위	109
나) 회계보고, 신고와 공고	112
3) 연방의원법상 제재 및 형법상 처벌	114
IV. 프랑스	116
1. 프랑스 정치자금 법제의 연혁	116
2. 정당	119
1) 정당의 개념	119
2) 정당의 법적 형태	121
3) 프랑스 정당 현황	121
4) 정당의 재정 구조	122
3. 법인의 정당에 대한 기부 금지	126
4. 법인의 공직선거 후보자에 대한 정치자금 기부 금지	131
5. 정치자금 통제 기구	135
1) 설립 근거	136
2) 구성	136
3) 권한	136
6. 프랑스 법인의 정치자금 기부 법제에 대한 평가	137
V. 결론	140
제III장 우리나라 법인·단체의 정치자금 기부 법제 분석	143

I. 법인·단체의 정치자금기부 법제의 연혁 143

- 1. 정치자금의 필요성과 법인·단체의 정치자금기부제도 143
 - 1) 정치자금의 제도화 143
 - 2) 정당법에 의한 단체의 정치자금 기부 144
- 2. 정치자금에 관한 법률상 배제된 법인·단체의 정치자금기부 145
 - 1) 1965년 정치자금에 관한 법률 145
 - 2) 1969년 정치자금에 관한 법률 146
 - 3) 1973년 정치자금에 관한 법률 146
- 3. 정치자금에 관한 법률에 포함된 법인·단체의 정치자금기부 147
 - 1) 1980년 정치자금에 관한 법률에 포함된 법인·단체의 정치자금기부 .. 147
 - 2) 1989년과 1994년 정치자금에 관한 법률 148
 - 3) 2000년 정치자금에 관한 법률 149
 - 4) 2004년 정치자금에 관한 법률 149
 - 5) 2005년 정치자금에 관한 법률 150
- 4. 법인·단체의 정치자금기부에 대한 개정논의 151
 - 1) 국회에서의 개정안 151
 - 2) 중앙선거관리위원회에 의한 개정안 153

II. 현행 법인·단체의 정치자금 기부 법제 분석 154

- 1. 현행 법인·단체의 정치자금 기부 관련 법제 154
- 2. 정치자금법 제31조의 분석 155
 - 1) 외국인, 국내외 법인 또는 단체의 정치자금 기부 금지 155
 - 2) 국내외 법인 또는 단체와 관련된 자금의 정치자금 기부 금지 .. 155
 - 가) 입법의 목적 155
 - 나) 입법의 규제대상의 범위 156
- 3. 법인·단체의 정치자금 기부 법제의 위헌 가능성 158

제IV장 헌법재판소 결정 분석 161

I. 서론 161

II. 노동조합의 정치자금 기부금지사건 - 헌재 1999. 11. 25. 95헌마154 ... 162

1. 사건의 배경과 쟁점	162
2. 사회단체의 정치자금 기부 일반론	163
3. 노동단체의 표현의 자유 및 결사의 자유 침해	164
1) 제한되는 기본권	164
2) 입법목적의 정당성	165
가) 노동단체의 정치화 방지	165
나) 노동단체의 재정부실화 방지	166
다) 노동조합의 자주성 보호	166
3) 법익균형성	166
4) 소결	167
4. 평등권 침해	167
5. 평가	167

III. 단체의 정치자금 기부금지 사건

1. 사건의 배경과 쟁점	169
1) 95헌마154 결정 이후 정치자금법 개정 경과	169
2) 사건의 개요와 쟁점	170
2. 위헌결정된 조항의 반복입법인지 여부	171
3. 심판대상조항들의 명확성원칙 위배 여부	172
4. 단체관련자금 기부금지조항의 과잉금지원칙 위배 여부	173
1) 제한되는 기본권	173
2) 입법목적의 정당성	174
3) 수단의 적합성	175
4) 침해의 최소성	175
5) 법익균형성	176
6) 소결	177
5. 단체관련자금 처벌조항의 위헌 여부	177
6. 후속 사건	177

7. 평가	179
IV. 기타 법인·단체의 정치자금 기부 관련 사건	183
1. 정치자금모집 등에서 무소속 후보 차별 사건	183
2. 정치자금 기부 알선 처벌 사건	184
3. 정당에 대한 후원 금지 사건	185
4. 정치자금부정수수의 주체 사건	187
IV. 결론	189
제 V장 결론 - 법인·단체의 정치자금 기부 허용의 필요성 검토	193
I. 법인·단체의 정치자금 기부 허용의 여부	193
1. 서설	193
2. 초당파 선거운동 개혁법의 주요 내용	194
3. Citizens United v. Federal Election Commission 사건	195
1) 다수 의견	195
2) 스티븐스 대법관의 일부 반대 의견	195
4. 법인·단체의 정치자금 기부 허용의 부적절성	196
1) 서설	196
2) 개인과 법인의 차이	196
3) 경제적 영향력에 따른 민주적 과정의 왜곡	197
4) 소결	197
II. 정치자금법 등 관련 법령 개정 사항	199
1. 투명성 구현의 중요성	199

2. 후원회 제도 활성화	199
3. 투명성 제고를 위한 구체적 방안	200
참고문헌	201
표	209

요 약 문 (국 문)

- 정치활동은 권력을 획득, 유지, 행사하는 활동으로서, 현대에는 정치활동이 고도로 조직화되어 이에 필요한 비용도 증가함에 따라 정당 또는 정치인에게는 정치자금 조달이 중요한 정치활동의 하나가 될 수밖에 없음
- 그러나 정치자금 조달을 정당 또는 정치인에게 맡겨 두고 아무런 규제를 하지 않는다면 정치권력과 금력의 결합이 만연해지고 필연적으로 기부자의 정치적 영향력이 부당하게 증대될 수 있는바, 이로 인해 금력을 가진 소수 기득권자에게만 유리한 정치적 결정이 이루어진다면 민주주의의 기초라 할 수 있는 1인 1표의 기회균등원리가 심각하게 훼손될 수 있음
- 우리나라는 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하고 있는데, 정치자금법 제 31조 제1항은 “외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다.”라고 하고 있으며, 동 조 제2항은 “누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다.”라고 규정하고 있음
- 이에 따라 주요 외국의 정치자금 법제를 고찰하고 우리나라에서 법인이나 단체의 정치자금 기부를 허용할 필요가 있는가를 연구하였음
- 연구의 대상 국가로 미국과 일본, 독일, 프랑스를 설정하여 4개국의 법인·단체의 정치자금 기부 법제를 살펴봄으로써 우리나라 정치자금법제에서 법인·단체의 정치자금기부를 허용할 것인가를 연구하였음
- 미국의 경우 폭 넓게 법인·단체의 정치자금 기부를 허용함으로써 정치활동의 자유를 보장하고 있고, 이를 바탕으로 자유로운 정당활동 내지 선거운동을 하고 있음
- 일본의 경우 과거에 회사의 정치자금기부에 대한 위헌 논란을 거쳐, 회사 등의 단체는 정치자금 기부를 할 수 있으나 다양한 방법으로(기부 총액 제한, 보조금을 받고 있는 법인의 기부 제한, 출자나 거출을 받고 있는 법인의 기부제한, 적자회사의 기부제한, 외국법인 등으로부터 기부 수령의 제한, 익명 등의 기부 금지, 기부의 공개, 정치자금파티 대가의 지불에 관한 제한) 제한을 하고 있음

- 독일의 경우 원칙적으로 법인의 정치자금 기부를 허용하고 있는데, 정당의 의사결정의 독립성이 금권에 의해 침해되지 않도록 하기 위하여, 한편으로는 일정한 범위의 기부 주체와 기부방식에 대한 기부를 금지 및 제한하고 다른 한편으로는 정당수입에 대한 회계보고·신고·공지의무를 부과하며 위반시 제재·처벌하는 규정을 두고 있음.
- 프랑스의 경우 정치자금에 관한 법제가 상대적으로 뒤늦게 법제화되었는데, 1988년에야 법제화 되었는데, 이 당시에는 법인의 정치자금기부를 허용하였음. 그러나 법인, 특히 기업 등의 정치자금기부가 부정부패와 연결되어 정경유착을 단절한다는 차원에서 1995년 전면적으로 법인이나 단체(정당 제외)의 정치자금 기부를 금지하고 있고, 이에 대해서는 사회적으로도 그 필요성이 있다고 보고 있음
- 헌법재판소는 법인이나 단체의 정치자금기부와 관련하여 몇 건의 결정을 하였는데, 이 가운데 직접적으로 관련이 있는 것은 1999. 11. 25. 95헌마154 결정(‘노동조합의 정치자금 기부금지사건’)과 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정(‘단체의 정치자금 기부금지사건’)이라 할 수 있음
- 헌법재판소는 95헌마154 결정에서 노동단체 기부금지조항의 입법목적인 노동단체의 정치화 방지, 노동단체 재정의 부실화 우려가 헌법상 보장된 정치적 자유의 의미에 비추어 그 헌법적 정당성을 인정할 수 없다고 결정하였음
- 또한 헌법재판소는 2008헌바89 결정에서 단체구성원의 정치적인 의사의 왜곡의 문제는 기부금액의 다소에 따라 달리 평가될 수 없으므로, 기부 자체를 금지한 것이 과도한 규제라고 보기 어렵다고 보았고, 단체의 정치자금 기부결정이 이를 거부하는 단체구성원의 정치적 표현의 자유를 침해할 수 있으므로 이를 방지하는 것을 단체의 기부금지규정의 입법목적 중 하나로 보고 있음
- 우리나라 정치자금법은 법인이나 단체의 정치자금기부를 금지하고 있는데, 이는 그 동안의 우리나라 정치문화를 반영한 것이라 할 수 있음. 정경유착, 과도한 정치비용 등의 문제로 인하여 법인이나 단체의 정치자금기부를 금지하고 있는 것인데, 이는 지금도 동일하다고 판단됨
- 그러나 정치를 하는 데에는 자금이 필요한데, 정당의 정치자금을 국고보조금에 주로 의존하는 것도 국민의 세금으로 충당된다는 점에 문제가 있음. 따라서

사인으로부터의 정치자금기부를 활성화하여야 하는데, 이를 위하여 개인의 소액 기부를 활성화하는 방안이 바람직할 수 있음

- 사인으로부터 정치자금을 기부 받는 경우 후원회 제도를 활성화하고, 정치자금 수수의 투명성 확보를 위하여 정치자금 지출 공개와 사후적 통제를 강화하고 정치자금 운용에 대해 국민들이 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것이 필요함

제 I 장 서 론

I. 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

정치활동이라 함은 권력의 획득과 유지를 둘러싼 투쟁 및 권력을 행사하는 활동이다. 근대국가를 거쳐서 현대국가에 이르러 정치활동이 고도로 조직화되어 감에 따라 불가피하게 정치활동에 필요한 비용도 크게 증가하였다. 정치자금은 정치인·정당 기타 정치단체가 정치활동을 하는 데 제공되는 금전이나 유가증권 기타 물건 등 재원을 말하며, 정치자금에 해당하는지 여부는 금전을 기부·수수한 당사자 사이의 관계, 기부 경위, 금전의 사용처 등을 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다. 정치자금의 기부·수수는 정치자금법에 의하여야 한다.

그런데 정치활동은 권력을 획득, 유지, 행사하는 활동으로서, 현대에는 정치활동이 고도로 조직화되어 이에 필요한 비용도 증가함에 따라 정당 또는 정치인에게 정치자금 조달이 중요한 정치활동의 하나가 될 수밖에 없는데, 정치자금 조달을 정당 또는 정치인에게 맡겨 두고 아무런 규제를 하지 않는다면 정치권력과 금력의 결합이 만연해지고 필연적으로 기부자의 정치적 영향력이 부당하게 증대될 수 있는바, 이로 인해 금력을 가진 소수 기득권자에게만 유리한 정치적 결정이 이루어진다면 민주주의의 기초라 할 수 있는 1인 1표의 기회균등원리가 심각하게 훼손될 수 있으므로, 구체적 내용은 별론으로 하더라도 정치자금에 대한 규제는 대의제 민주주의의 필연적 귀결로서 그 필요성이 인정된다(헌재 2004. 6. 24. 2004헌바16).

우리나라는 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하고 있는데, 정치자금법 제 31조 제1항은 “외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다.”라고 하고 있으며, 동 조 제2항은 “누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다.”라고 규정하고 있다.

우리나라는 다른 국가와 비교하여 비용이 많이 드는 정치를 하고 있다고 할 수 있다. 예를 들어 우리나라와 비교하여 국민소득은 1만불 정도 높고 인구는 1천5백만 명 이상 많으며, 국토면적이 우리나라의 5배가 넘는 프랑스의 경우 2017년 대통령선거에서 후보자 1인당 선거비용은 대략 300억 원 정도(2차 투표 진출 후보

자의 경우)로 하였는데, 우리나라는 2022년 대통령 선거에서 후보자 1인당 선거비용으로 대략 513억원 정도로 나타나고 있다.

비용이 많이 드는 정치를 하면서, 정당이나 공직선거 후보자가 정치자금을 수수하는 데 있어서, 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하는 것이 과연 타당한가를 살펴보고자 한다.

2. 연구의 목적

본 연구는 법인이나 단체의 정치자금 기부와 관련하여 해외 사례를 연구하고 이를 바탕으로 하여 우리나라 정치자금 법제의 개선책을 모색해 보는 것을 목적으로 하고 있다.

정당 또는 정치인은 정치자금 조달도 중요한 정치활동의 하나가 될 수밖에 없다. 그런데, 정치자금의 조달을 정당 또는 정치인에게 맡겨 두고 아무런 규제를 하지 않는다면 정치권력과 금력의 결합이 만연해지고, 필연적으로 기부자의 정치적 영향력이 증대될 것이다. 금력을 가진 소수 기득권자에게 유리한 정치적 결정이 이루어진다면 민주주의의 기초라 할 수 있는 1인 1표의 기회균등원리가 심각하게 훼손될 수 있다. 그러므로, 구체적인 내용은 별론으로 하더라도, 정치자금에 대한 규제는 대의제 민주주의의 필연적 귀결이다.

정치자금법은 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없도록 하고 있고, 누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 되어 있다.

정치자금법은 이권과 특혜를 노리는 기업과 정치자금을 필요로 하는 정치세력 간의 정경유착이 사회적으로 크게 문제됨에 따라 기업의 정치헌금을 원천적으로 봉쇄하고, 단체의 과도한 정치적 영향력 행사를 통한 민주적 의사형성과정 왜곡 및 단체구성원의 의사 왜곡을 방지하기 위하여 단체의 정치자금 기부를 절대적으로 금지하고 있다.

따라서 법인과 단체의 정치자금기부 금지의 필요성 여부와 더불어 우리나라 법인 및 단체의 정치자금 기부행위 금지의 정치자금법상의 연혁 그리고 헌법재판소의 관련 결정을 분석하여, 법인이나 단체의 정치자금 기부가 바람직한지 여부를 연구해 보고자 한다.

II. 연구의 내용

1. 해외 사례

해외 사례로 미국과 프랑스, 독일, 일본을 고찰하였다.

미국의 경우 슈퍼팩(Super PAC)을 통하여 정치자금 기부를 할 수 있으나, 독립 지출을 특정 정당이나 후보자와 협의할 수 없도록 되어 있다.

프랑스의 경우 정치단체나 정당을 제외하고, 법인은 정치자금을 기부할 수 없도록 하고 있다.

독일의 경우 개인은 물론이고 법인의 기부도 허용되고 있다.

일본의 경우 정당의 정치자금단체 이외의 정치단체 및 정치인 개인은 기업·노조 등의 단체로부터 기부를 받을 수 없다.

2. 법인·단체의 정치자금 기부행위에 대한 연혁적 고찰

1965. 2. 9. 법률 제1685호로 제정된 ‘정치자금에 관한 법률’은 원칙적으로 누구든지 중앙선거관리위원회에 정치자금을 기탁함으로써 이를 정당에 제공할 수 있도록 하였으나(위 법률 제3조 제1항 본문), 다만 외국인·외국법인 및 외국의 단체(대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국의 단체는 예외), 국가 또는 공공단체, 국영기업체·정부직할 또는 감독하의 단체·정부가 주식의 과반수를 소유하는 기업체, 금융기관 또는 금융단체, 노동단체, 학교재단, 종교단체의 정치자금 제공은 금지하였다(위 법률 제3조 제1항 단서와 당시의 정당법 제35조).

1980. 12. 31. 법률 제3302호로 전부개정된 ‘정치자금에 관한 법률’은 전체적으로 그 체제가 정비되었는데, 정치자금을 기부할 수 없는 자로 외국인·외국법인 및 외국의 단체(대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외), 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인, 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체, 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체, 노동단체, 학교법인, 종교단체, 3사업연도 이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체를 규정하였다(위 법률 제12조).

헌법재판소는 1999. 11. 25. 노동단체의 정치자금 기부를 금지한 심판대상 법률 조항에 대하여 위헌결정을 하였다(95헌마154).

헌법재판소의 95헌마154 결정 이후, 2000. 2. 16. 법률 제6270호로 개정된 ‘정

치자금에 관한 법률’에서는, 노동단체의 정치자금 기부금지 조항이 삭제되었으며, “사업 또는 사업장별로 조직된 단위노동조합”의 정치자금 기부에 한정하여 금지되는 것으로 규정하였다. 그 결과 위 단위노동조합 이외의 노동조합이나 노동단체의 정치자금 기부는 허용되게 되었고, 다만 정치자금을 기부하고자 하는 노동조합은 정치자금의 기부를 위한 별도의 기금을 설치·관리하도록 하였다(위 법률 제12조 제2항).

2003년 하반기에 이르러, 이권과 특혜를 노리는 기업과 정치자금을 필요로 하는 정치세력간의 정경유착이 사회적으로 크게 문제됨에 따라, 2004. 3. 12. 법률 제 7191호로 개정된 구 정치자금법은 기업의 정치헌금을 원천적으로 봉쇄하고, 단체의 과도한 정치적 영향력 행사를 통한 민주적 의사형성과정 왜곡 및 단체구성원의 의사왜곡을 방지하기 위하여 단체의 정치자금 기부를 절대적으로 금지하였다(위 법률 제12조 제1항).

3. 법인·단체의 정치자금 기부행위와 관련된 헌법재판소 결정 분석

법인·단체의 정치자금 기부와 직접 관련된 헌법재판소 결정례는 ① 법인·단체의 정치자금 기부에 대해 열거식 기부금지방식을 채택하고 있었던 당시 정치자금법하에서 기부가 금지된 노동조합이 청구한 헌법소원심판사건(‘노동조합의 정치자금 기부금지사건’)에 대한 헌재 1999. 11. 25. 95헌마154 결정, ② 법인·단체의 정치자금 기부에 대해 포괄적 기부금지방식을 채택하고 있었던 당시 정치자금법하에서 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부한 자가 청구한 위헌심사형 헌법소원심판사건(‘단체의 정치자금 기부금지사건’)에 대한 헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정이다. 법인·단체의 정치자금 기부금지와 관련된 헌법재판소 결정례 분석은 위의 두 개의 결정을 중심으로 검토하기로 한다. 그 밖에 법인·단체의 정치자금 기부금지와 관련된 2008헌바89 결정의 후속결정들(2009헌바298; 2011헌바254)과 기타 관련 결정들(96헌마85; 2011헌바126; 2013헌바168; 2014헌바252)을 법인·단체의 정치자금 기부금지와 관련하여 참고가 되는 범위 내에서 소개하기로 한다.

4. 법인·단체의 정치자금 기부금지와 관련된 법률 검토

현행 정치자금법 제31조 제1항은 “외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다.”라고 규정하고 있고 동 조 제2항은 “누구든지 국내·외

의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다.”라고 규정하여 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하고 있다.

우리나라는 정치자금법상 정치자금에는 7가지가 있는데 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입, 정치활동을 위하여 정당(중앙당창당준비위원회를 포함한다), 「공직선거법」에 따른 후보자가 되려는 사람, 후보자 또는 당선된 사람, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원, 그 밖에 정치활동을 하는 사람에게 제공되는 금전이나 유가증권 또는 그 밖의 물건, 후보자 등의 정치활동에 소요되는 비용이 정치자금에 해당된다(정치자금법 제3조 제1호).

정치자금법에서는 ‘기부’의 개념도 규정하고 있는데, 정치자금법상 기부란 정치활동을 위하여 개인 또는 후원회 그 밖의 자가 정치자금을 제공하는 일체의 행위를 말하며, 이 경우 제3자가 정치활동을 하는 자의 정치활동에 소요되는 비용을 부담하거나 지출하는 경우와 금품이나 시설의 무상대여, 채무의 면제·경감 그 밖의 이익을 제공하는 행위 등도 기부로 보고 있다(정치자금법 제3조 제2호).

정치자금법에서 정치자금에 관하여 많은 규제를 하고 있는데, 과연 법인이나 단체의 정치자금 기부 허용이 필요한지 여부를 조사하였고, 이를 바탕으로 현행 정치자금법의 개정 시 고려하여야 할 사항을 제시하였다.

제 II 장 해외의 법인·단체의 정치자금 기부 법제

I. 미국

1. 서설

미국에서 법인·단체의 기부금 법제가 어떻게 구성되어 있는지를 이해하기 위해서는 정치자금 내지 선거운동 자금이 어떻게 누구에 의해 기부되고 수령될 수 있는지에 대한 제도의 개략적인 모습을 파악하는 것이 필요하다. 아래에서는 우선 관련 제도의 기본적인 요소들을 살펴보면서 법인·단체의 기부금 법제에 대한 이해로 나아가도록 한다.

2. 연방선거운동법¹⁾

연방선거운동법(Federal Election Campaign Act, FECA)은 1971년 연방 선거에서의 자금 모금 및 지출을 규제하기 위해 도입되었다. 동법에서는 연방 선거에서 후보자와 정당에 합법적으로 이루어지는 현금 또는 그 밖의 기부 규모에 한도를 설정하고 연방 공직을 위한 선거운동과 관련한 기부 및 지출의 내역을 공개하도록 의무화하였다. 동법에서는 또한 일정한 법인과 노동조합의 기부 등을 명확히 금지하였다.

이 법은 몇 차례 개정을 거쳤다. 1974년 워터게이트 사건 이후, 1976년 연방대법원에서 Buckley v. Valeo 사건²⁾을 통해 몇몇 규정이 위헌임을 선언한 이후, 그리고 2002년에 초당파 선거운동 개혁법(Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA)에 의해 개정이 이루어졌다. BCRA는 2002년 선거 이후 즉시 시행되어 모든 연방 선거에 적용이 되었으나 2010년 연방대법원이 Citizens United v. Federal Election

1) Federal Election Campaign Act, Britannica.
<<https://www.britannica.com/topic/Federal-Election-Campaign-Act>> (2021.11.30. 최종 방문)

2) 424 U.S. 1.

Commission 사건³⁾에서 법인과 노동조합의 독립적인 정치 광고에 대한 지출 금지를 무효화하였다. 2014년 McCutcheon v. Federal Election Commission 사건⁴⁾에서는 연방대법원이 개인이 복수의 연방 선거 후보자, 정당 그리고 정치행동위원회(PAC)에 대해 한 기부액에 총계 한도를 부과하는 개정 조항들을 위헌이라고 하였다.

3. 연방선거위원회

1) 의의 및 업무⁵⁾

연방선거위원회(Federal Election Commission, FEC)는 연방 선거운동 자금 관련 법의 운영과 집행을 책임지고 있는 독립적인 규제 기관이다. 연방선거위원회는 투명성을 제공하고 연방 선거운동 자금 관련 법의 공평한 집행과 운영을 통해 연방 선거운동 재정 과정의 온전성을 보호하는 것을 사명으로 한다.

연방선거위원회는 미국 하원, 상원, 대통령 그리고 부통령직을 위한 선거운동 자금을 관장 업무 분야로 하고 있다. 연방 선거운동 자금 관련 법은 세 개의 넓은 주제를 다루는데, 연방 선거에 영향을 미치기 위한 자금의 모금 및 지출 내역의 공개, 연방 선거에 영향을 미치기 위한 기부와 지출의 제약, 대통령 선거운동의 공적 자금 조달 등이 그것이다.

2) 연혁⁶⁾

1905년 시어도어 루즈벨트(Theodore Roosevelt, Jr.) 대통령은 선거운동 재정 개혁의 필요성을 인식하고 회사 등의 정치적 목적에 기한 기부를 금지하는 입법을 요청하였다. 이에 응하여 의회는 1907년과 1966년 사이에 수 개의 법률을 도입하였다.

1971년 의회는 종래의 개혁 방안들을 병합하여 연방선거운동법을 제정함으로써 연방 선거 후보자, 정당, 정치행동위원회(PAC)에 대한 더 엄중한 공개 요건을 제

3) 558 U.S. 310.

4) 572 U.S. 185.

5) Mission and history, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/about/mission-and-history/>> (2021.11.30. 최종 방문)

6) 위의 자료.

도화하였다. 그러나 아직 중앙의 행정 기구가 부재한 상황에서 선거운동 자금 관련 법률들을 집행하는 데는 어려움이 있었다.

1972년 대통령 선거운동과 관련한 심각한 재정적 남용에 대한 보고서에 따라 의회에서는 1974년 연방선거운동법을 개정하여 개인, 정당 그리고 정치행동위원회(PAC)에 의한 기부에 한도를 설정하였다. 1974년의 개정을 통해 독립 기구인 연방선거위원회 또한 설치되었다. 연방선거위원회는 1975년에 업무를 시작하였다.

3) 조직 구성⁷⁾

연방선거위원회는 300명이 넘는 구성원을 보유한 독립적인 규제 기관으로서 6인의 위원으로 구성된다. 위원은 대통령에 의해 임명되고 상원에서 승인을 받는다. 법에 의하여 3인을 초과하는 위원들이 같은 정당을 대표할 수는 없고, 공식적인 위원회 업무를 위해서는 최소 4인의 찬성표가 요구된다. 이러한 구조는 초당파적 결정을 권장하기 위해 만들어졌다.

위원들은 시차를 두고 6년의 임기 동안 직무를 수행한다. 두 개의 위원직은 격년으로 임명된다. 위원장은 매년 교체되는데 어떠한 구성원도 임기 중 1회를 초과하여 그 직을 담당할 수 없다.

위원회는 법에 따라 비밀이 유지되어야 하는 사안을 논의하기 위해 비공개 회의를 하고, 법적이고 행정적인 문제에 대해 정책을 형성하고 표결을 하기 위해 공개적으로 만난다.

4. 최근 선거 및 자금 운용 현황

1) 대통령 선거⁸⁾

7) Leadership and structure, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/about/leadership-and-structure/>> (2021.11.30. 최종 방문)

8) Elections Overview, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/elections-overview>> (2021.11.30. 최종 방문)

Presidential

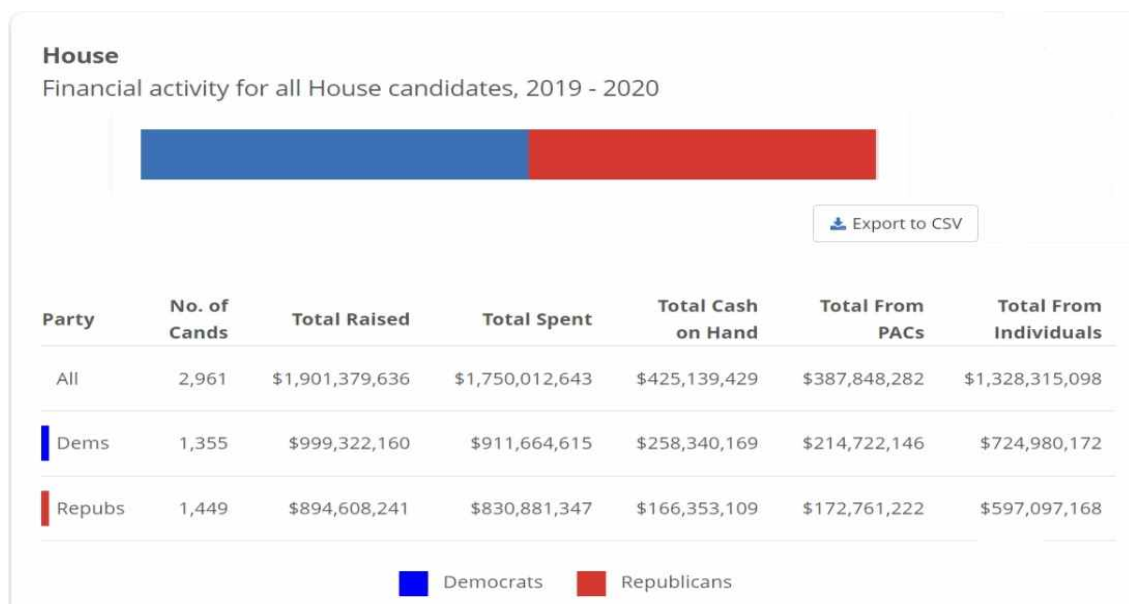
Financial activity for all Presidential candidates, 2019 - 2020



※ 대통령 및 아래 상·하원 선거의 수치는 2020년 선거 주기에 대한 것으로 연방선거위원회에서 2021년 4월 1일 전자적으로 공개한 데이터에 의한 것이다.

2019-2020년 모든 대통령 선거 후보자들의 재정 활동 현황을 살펴보면 총 3,977,441,987달러를 거둬들여서 3,953,788,137달러를 썼는데, 이 중 PAC으로부터의 총액은 1,937,271달러로 파악된다.

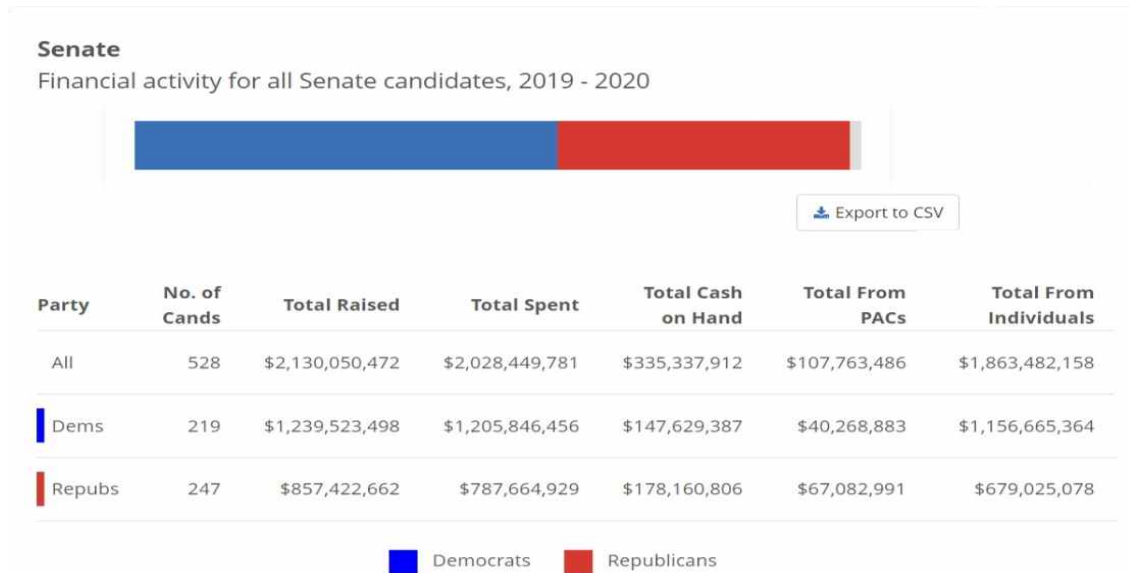
2) 하원 의원 선거⁹⁾



9) 위의 자료.

2019-2020년 모든 하원 의원 선거 후보자들의 재정 활동 현황을 살펴보면 총 1,901,379,636달러를 거둬들여서 1,750,012,643달러를 썼는데, 이 중 PAC으로부터의 총액은 387,848,282달러로 파악된다.

3) 상원 의원 선거



2019-2020년 모든 상원 의원 선거 후보자들의 재정 활동 현황을 살펴보면 총 2,130,050,472달러를 거둬들여서 2,028,449,781달러를 썼는데, 이 중 PAC으로부터의 총액은 107,763,486달러로 파악된다.

4) 총 선거 비용(1998-2020)¹⁰⁾

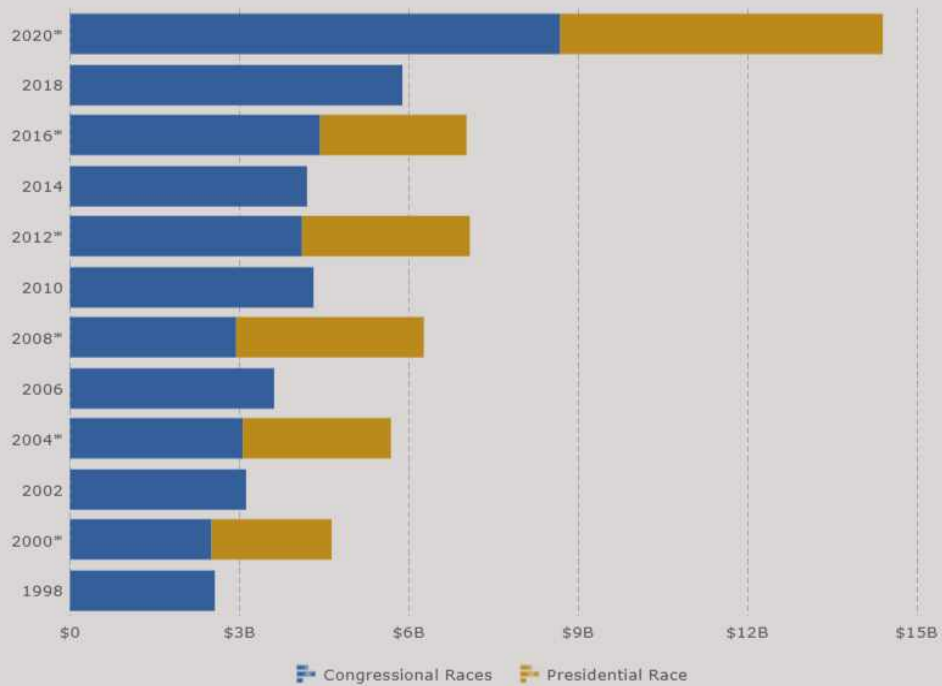
10) Cost of Election, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/elections-overview/cost-of-election>> (2021.11.30. 최종 방문)

Total Cost of Election (1998-2020)

View totals by type of race ▼

Adjust for Inflation?

Note: Numbers have been adjusted for inflation.



[Export to CSV](#)

※ 수치들은 인플레이션을 반영하여 조정되었다.

※ 파란색: 의회 선거, 노란색: 대통령 선거

Cycle	Total Cost of Election	Congressional Races	Presidential Race
2020*	\$14,403,966,687	\$8,703,050,547	\$5,700,916,140
2018	\$5,901,652,799	\$5,901,652,799	N/A
2016*	\$7,026,698,464	\$4,450,842,959	\$2,575,855,503
2014	\$4,202,138,487	\$4,202,138,487	N/A
2012*	\$7,091,486,027	\$4,133,954,529	\$2,957,531,496
2010	\$4,323,846,302	\$4,323,846,302	N/A
2008*	\$6,270,795,957	\$2,949,270,438	\$3,321,525,519
2006	\$3,636,376,641	\$3,636,376,641	N/A
2004*	\$5,688,437,774	\$3,068,367,148	\$2,620,070,625
2002	\$3,138,120,858	\$3,138,120,858	N/A
2000*	\$4,636,318,809	\$2,510,772,607	\$2,125,546,201
1998	\$2,575,218,328	\$2,575,218,328	N/A

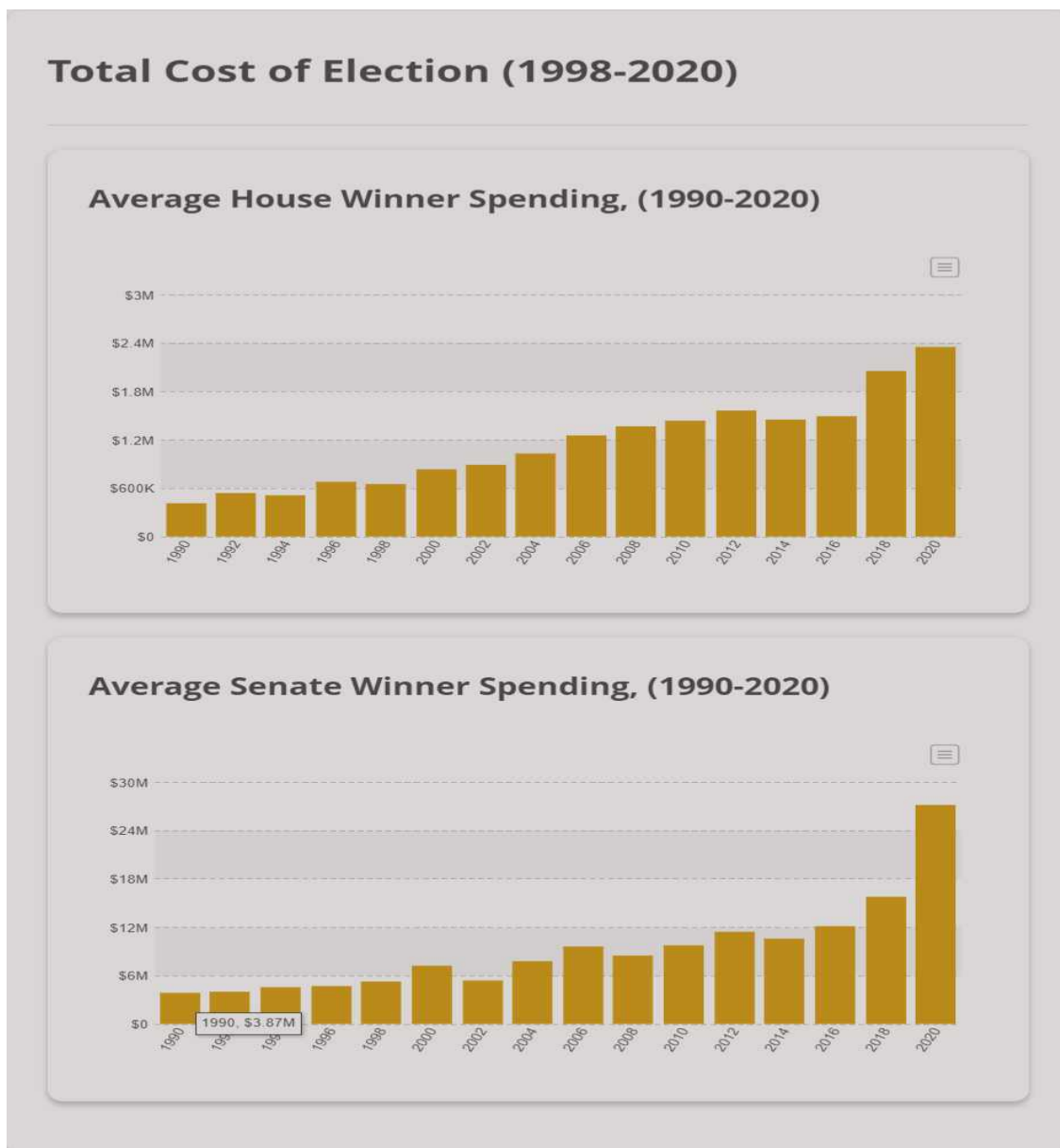
* *Presidential election cycle*

*대통령 선거 주기

※ 2018, 2016 및 2014년 총 비용 액수는 PAC의 일반 경비 지출을 포함하는데, 이는 모두 의회 활동에 귀속되었다.

선거 주기별로 모든 연방 선거에서 지출된 총액을 보여주는 도표이다. 이 수치들은 대통령 선거 후보자들, 상원 및 하원 의원 선거 후보자들, 정당 및 연방 선거에 영향을 미치려는 독립적인 이익 단체들이 사용한 모든 금액을 포함한다.

5) 선거 트렌드¹¹⁾



11) Election Trends, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/elections-overview/election-trends>> (2021.11.30. 최종 방문)

※ 위에서부터 도표 제목: 총 선거 비용(1998-2020), 하원 의원 선거 당선자 평균 지출(1990-2020), 하원 의원 선거 당선자 평균 지출(1990-2020)

Election Trends Cycle: 2020 [Export to CSV](#)

	House	Senate*
Average Winner Spent**	\$2,354,620	\$27,157,566
Average Loser Spent***	\$1,073,435	\$24,837,416
Most Expensive Campaign	\$32,830,607	\$149,298,378
Most Expensive Campaigner	Steve Scalise (R-La)	Jon Ossoff (D-Ga)
Least Expensive Winning Campaign	\$83,544	\$2,174,467
Least Expensive Winning Campaigner	Patrick Fallon (R-Texas)	James E Risch (R-Idaho)
Number of Incumbents Seeking Reelection	394	31
Number of Incumbents Reelected	373	26
Incumbents Reelection Rate	94.67%	83.87%
Number of Close Races (winning margin less than 10%)	80	11
Average Winner's Vote Percentage	63%	56%
Average Winner's Receipts from PACs	\$752,785	\$2,253,250
Most Receipts from PACs	\$3,127,683	\$5,743,577
Candidate with Most PAC Receipts	Richard E Neal (D-Mass)	David Perdue (R-Ga)
Average Winner's End-of-year Campaign Balance	\$829,833	\$2,615,525
Biggest End-of-year Campaign Balance	\$13,908,271	\$22,762,985
Candidate with Largest End-of-year Campaign Balance	Adam Schiff (D-Calif)	Raphael Warnock (D-Ga)

※ 표 제목: 선거 트렌드(2020년)
-가로 항목: 하원, 상원

-세로 항목: 위에서부터 당선자 평균 지출액, 낙선자 평균 지출액, 가장 지출이 많은 선거운동, 가장 지출이 많은 출마자, 가장 지출이 적은 당선자 선거운동, 가장 지출이 적은 당선자, 재선을 위해 출마한 현직 의원 수, 재선된 현직 의원 수, 현직 의원 재선을, 10% 미만의 격차로 결론이 난 선거 수, 당선자 평균 득표율, 당선자의 PAC으로부터의 평균 수령액, PAC으로부터의 최고 수령액, 최고 PAC 수령액 후보자, 당선자 연말 평균 선거운동 잔액, 최대 연말 선거운동 잔액, 최대 연말 선거운동 잔액 후보자

6) 규모가 큰 상위 10개 단체 기부자¹²⁾

Top Contributions from Organizations: All Federal Contributions, 2019 - 2020

Export to CSV

Filter results

Rank	Organization	Total Contributions	Total Hard Money	Total Outside Money	To Democrats	To Republicans
1	Senate Leadership Fund	\$166,844,056	\$1,000	\$166,843,056	\$0	\$166,844,056
2	Bloomberg LP	\$157,078,519	\$2,827,292	\$154,251,227	\$156,510,067	\$60,786
3	Las Vegas Sands	\$109,069,477	\$1,469,477	\$107,600,000	\$19,347	\$109,049,341
4	Adelson Clinic for Drug Abuse Treatment & Research	\$99,144,150	\$1,644,150	\$97,500,000	\$0	\$99,144,150
5	Fund for Policy Reform	\$75,500,002	\$0	\$75,500,002	\$75,500,002	\$0
6	Fahr LLC	\$70,783,397	\$785,002	\$69,998,395	\$70,781,389	\$0
7	Uline Inc	\$68,227,134	\$3,360,034	\$64,867,100	\$22,229	\$68,204,787
8	Citadel LLC	\$67,918,755	\$1,661,605	\$66,257,150	\$290,631	\$67,622,006
9	Senate Majority PAC	\$64,601,027	\$12,196	\$64,588,831	\$64,598,717	\$2,280
10	Sixteen Thirty Fund	\$60,973,221	\$5,710,825	\$55,262,396	\$60,973,196	\$0

12) Who are the Biggest Organization Donors?, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/elections-overview/top-organizations>> (2021.11.30. 최종 방문)

※ 파란색: 확고하게 민주당 지지/자유주의

빨간색: 확고하게 공화당 지지/보수주의

- 이 표의 목록은 2019-2020년 선거 주기 중 상위 기부자를 열거하고 있다. 2010년 이전에는 단체 그 자체는 기부를 하지 않았고 자금은 단체의 PAC, 개별 구성원이나 고용인 또는 소유주, 그리고 이러한 개인들의 직계 가족들로부터 유입되었다. 2010년부터 회사들이 직접 슈퍼 PAC에 기부할 수 있게 되었고 그러한 기부금도 여기에 포함되었다. 단체 총액에는 자회사와 계열사가 포함된다.

- 수치는 배우자와 피부양 자녀로부터의 기부금도 포함된다. 연방법에서는 기부자 정보를 기부금 요청이나 어떤 상업적 목적을 위해 사용하는 것을 금지하고 있다.

- 연방선거위원회에서 2021년 3월 22일에 공개한 데이터에 근거한 것이다.

※ 하드 머니(hard money)는 연방 선거 관련 법에 따른 규제를 받는 자금을 말한다.¹³⁾

위 표에서 각 수치는 단체의 고용인들, 그 PAC 및 일정한 경우에는 그 자신의 자산으로부터 기부한 내역을 반영하고 있다. 이들 수치는 연방 선거 후보자, 정당, 슈퍼 PAC을 포함한 정치행동위원회, 그리고 혼합 PAC에 대한 모든 선거운동 기부금을 포함한다. 기부자가 양 정당에 기부한 백분율을 계산할 때 민주당 진영과 공화당 진영 또는 자유주의와 보수주의 외부 그룹에 대한 기부금만 포함되었다.

7) 규모가 큰 상위 10개 정치행동위원회¹⁴⁾

13) Money and campaigns, Britannica. <<https://www.britannica.com/place/United-States/State-and-local-government#ref233797>> (2021.11.30. 최종 방문)

14) What are the biggest political action committees?, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/elections-overview/top-pacs>> (2021.11.30. 최종 방문)

Top 20 PAC Contributors to Federal Candidates, 2019 - 2020

All parties ▼

Export to CSV

Filter results

PAC Name*	Total	Total to Democrats	Total to Republicans
National Assn of Realtors	\$3,960,998	\$2,065,199	\$1,892,799
National Beer Wholesalers Assn	\$3,147,500	\$1,662,000	\$1,485,500
Credit Union National Assn	\$2,849,800	\$1,516,800	\$1,330,500
AT&T Inc	\$2,742,000	\$1,266,500	\$1,473,500
American Crystal Sugar	\$2,702,500	\$1,480,000	\$1,222,500
Comcast Corp	\$2,664,500	\$1,222,500	\$1,442,000
American Bankers Assn	\$2,661,200	\$838,000	\$1,823,200
Operating Engineers Union	\$2,599,700	\$2,131,200	\$468,000
Sheet Metal, Air, Rail & Transportation Union	\$2,488,150	\$2,298,850	\$184,300
Majority Cmte PAC	\$2,460,100	\$100	\$2,450,000

- ※ 파란색: 확고하게 민주당 지지/자유주의
- 빨간색: 확고하게 공화당 지지/보수주의
- 하늘색: 민주당 지지/자유주의 성향
- 분홍색: 공화당 지지/보수주의 성향
- 회 색: 중도

- 합계 수치에는 자회사 및 계열사 PAC이 있는 경우 포함된 것이다.
- 표에서 사용된 이름은 알아보기 쉽도록 PAC과 연결된 단체의 이름이고, 공식적인 PAC의 명칭은 아니다. 예를 들어 “좋은 정부를 위한 코카콜라 회사 초당파 위원회”는 간단하게 “코카콜라사”로 기재된다.
- 연방선거위원회에서 2021년 3월 22일 공개한 데이터에 기반한 것이다.

정치행동위원회(PAC)은 비즈니스의 경우 고용인들, 노동조합이나 이념 그룹의 경우 그 구성원들로부터 기부금을 모으고 이를 후보자와 정당 위원회로 보낸다. PAC에 대한 기부금과 PAC으로부터의 기부금은 연방법에 의해 제한된다.

8) 2020년 상·하원 정당별 의원 자금 조달의 원천 비교¹⁵⁾

Members' source of funds comparison by chamber/party, 2020

Chamber/Party	PACS ⁱ	Large Individual Contributions ⁱ	Small Individual Contributions ⁱ	Self-Financing ⁱ
House Democrats	29.4%	49.5%	16.9%	0.8%
House Republicans	30.1%	40.3%	22.1%	0.2%
Senate Democrats	8.6%	50.3%	36.5%	0.0%
Senate Republicans	8.4%	49.2%	30.3%	3.5%

■ Democrats ■ Republicans

※ 모든 기부는 2019-2020년 선거 주기 중 이루어졌고 연방선거위원회에 의해 2021년 1월 19일 12:00AM에 공개되었다.

의회 의원 선거운동을 위한 기부는 네 개의 주요 원천으로부터 이루어진다. 이는 정치행동위원회 또는 PAC, 200달러를 초과하는 고액 개인 기부, 200달러 이하의 소액 개인 기부 그리고 후보자 개인 자금이다.

다른 수입에는 배당금, 이자 그리고 달리 획득한 자금이 포함된다. 위 표에서는 각 선거 주기에서 선거에 출마한 의회 의원들에 의해 모금된 자금을 보여준다.

PACs 항목: 정치행동위원회 또는 PAC으로부터의 기부는 1950년대 이래, 특히 워터게이트 사건에 따른 선거운동 자금 개혁 이후 연방 선거운동의 중심을 이루어왔다. 하원 의원들은 전형적으로 선거운동에 소요되는 자금의 대략 40%를 PAC

15) Where the Money Came From, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/elections-overview/where-the-money-came-from?cycle=2020>> (2021.11.30. 최종 방문)

에 의존해 왔는데, 이 수치는 근래 수년간 상당히 꾸준히 지속되었다. 상원에서는 선거운동에 드는 비용이 더 많은데 PAC은 일반적으로 하원의 경우보다 비중이 낮다.

고액 개인 기부자 항목: 전통적으로 개인 기부자로부터의 200달러를 초과하는 고액 기부는 상원 의원들에게는 선거운동 자금의 가장 중요한 원천으로 하원 의원에게 있어서의 PAC과 대체로 동등한 위상을 갖는다. 이는 연방 선거 후보자에 대한 최대 기부액이 선거당 1,000달러였던 때였다. 맥케인-파인골드(McCain-Feingold) 선거운동 자금 법안의 통과로 2004년 선거에서 그 한도가 2,000달러로 두 배가 되었고 2년마다 인플레이션에 따라 증가하였다. 이는 고액 개인 기부자가 차지하는 비중을 더욱 중요하게 만들었다.

소액 개인 기부자 항목: 실제 기부 건수라는 규모의 측면에서 이 항목은 최대의 것이다. 1,000달러 기부보다 더 많은 50달러 또는 100달러 수표 또는 온라인 기부가 선거운동 본부에 접수된다. 그러나 그 금액의 총계라는 측면에서 소액 기부자들은 전체 자금 규모에서 작은 비중, 일반적으로 대개의 의회 의원들에게 있어 15% 미만에 머문다. 소액 기부는 정당의 자금 조달에서 더 큰 역할을 한다. 공화당은 전통적으로 매년 수천만 달러를 모금하는 생산적인 우송 광고 운영에 의존해 왔다. 민주당은 우편에 의한 소액 기부자 모금에 있어 뒤처졌지만 인터넷을 이용한 모금에 있어서는 공화당과 치열한 접전을 벌이고 있다.

자기 조달 항목: 의회 선거에서의 성공의 비밀은 단지 많은 자금을 보유하는 것만이 아니라 다른 사람들도로부터도 많은 자금을 확보하는 데에 있다. 소수의 백만장자 후보자들은 처음 선거운동을 시작하면서 자신의 자금으로 재정을 운영하였지만, 재임 중인 의원들은 재선에 도전하면서는 대부분 전혀 자신의 자금을 쓰지는 않는다. 따라서 이 항목은 가장 작은 비중을 갖는다.

9) 2020년 선거 주기에서 정당별 자금 운용 내역¹⁶⁾

16) Political Parties, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/parties/>> (2021.11.30. 최종 방문)

Election cycle: 2020

	Total Raised	Total Spent	Cash on Hand	Debts
Democratic Party	\$1,808,559,937	\$1,737,081,592	\$108,547,615	\$40,262,720
Republican Party	\$2,003,241,832	\$1,931,908,122	\$130,255,506	\$10,327,197
Democratic National Cmte	\$492,683,091	\$462,362,409	\$38,988,572	\$3,175,943
Republican National Cmte	\$890,538,963	\$833,510,910	\$80,529,615	\$0
Democratic Congressional Campaign Cmte	\$345,784,504	\$330,435,309	\$20,964,690	\$14,000,000
National Republican Congressional Cmte	\$280,911,947	\$284,917,646	\$12,559,498	\$0
Democratic Senatorial Campaign Cmte	\$303,883,335	\$300,284,035	\$9,784,458	\$20,000,000
National Republican Senatorial Cmte	\$338,263,383	\$331,349,455	\$14,411,864	\$9,000,000

맨 위의 두 항목은 각각 민주당과 공화당의 주요 위원회와 모든 연계된 위원회의 자금 운용 내역을 제시하고 있다.

다음 두 항목은 두 정당의 주요 자금 조달 경로인 전국 위원회의 상황을 보여주고 있고, 그 다음 두 항목은 각각 민주당 의회 선거운동 위원회와 전국 공화당 의회 위원회로서 두 정당의 하원 의원 선거 승리를 위한 주요 자금 모집 위원회의 자금 상황이며, 맨 아래의 두 항목은 두 정당의 상원 의원 선거 승리를 위한 주요 자금 조달 위원회로서 각각 민주당 상원 선거운동 위원회와 전국 공화당 상원 위원회의 경우이다.

5. 정치자금 운용의 주체들

1) 후보자와 그의 공인 위원회

가) 개념¹⁷⁾

상원이나 하원 의원직 또는 대통령직을 위해 출마하는 개인은 그가 기부금이나 지출로 5,000달러를 초과한 금액을 모금하거나 사용하면 후보자가 된다.

대통령, 하원, 상원 의원 선거의 후보자들은 반드시 선거운동 위원회를 지명해야 한다. 이들 공인 위원회는 선거운동을 위해 기부금을 받고 지출을 할 수 있다.

나) 수령물¹⁸⁾

수령물은 금전, 재화, 서비스 또는 부동산 등 가치 있는 것으로서 정치 위원회가 수령한 것을 말한다. 공인 위원회는 후보자의 선거운동을 위한 모든 수령물을 받는다. 기부금에는 기부금과 다른 형태의 지원이 모두 포함된다.

일단 회계 담당자나 공인된 담당자가 수령물을 받으면, 그는 이를 10일 이내에 예치해야 한다. 10일 이내에 예치되지 않은 기부금은 기부자에게 반환되어야 한다.

2) 정당 위원회¹⁹⁾

가) 개요

정당 위원회는 지방, 주 또는 국가 단위에서 정당을 대표한다. 정당 위원회의 예를 들자면 민주당 전국 위원회, 미국 녹색당, 리버테리언당 전국 위원회, 그리고 공화당 전국 위원회와 같은 것들이 있다.

정당 위원회는 연방 선거에 영향을 미치기 위해 기부를 받고 지출을 할 수 있다.

나) 정당의 법적 성격²⁰⁾

법원에서는 통상 정당을 권리능력 없는 비영리 사단의 범주에 속하는 것으로 본다. 이에 따르면 정당은 그 구성원 개개인과 별도로 존재하는 것이 아니다. 보

17) Candidates and their authorized committees, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/>> (2021.11.30. 최종 방문)

18) Taking in receipts, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/>> (2021.11.30. 최종 방문)

19) Political party committees, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=political-party-committees>> (2021.11.30. 최종 방문)

20) Joseph R. Starr, *The Legal Status of American Political Parties, II*, 34 American Political Science Review 685, 693-694 (1940).

통법 규율에 따르면 권리능력 없는 사단은 원고 또는 피고로서 모든 구성원들의 이름을 결합하는 것 이외에는 소송을 제기하거나 제기당할 수 없다. 그 결과 정당은 소송 절차에서 당사자로 등장할 수가 없는 것이다.

따라서 정당은 유증을 받을 수 없고 재산을 소유하거나 계약을 체결할 수 없다. 그러나 실제에 있어 이러한 제약이 별 문제를 야기하지 않는 것은 정당의 대표자로 활동하는 개인들이 재화와 용역, 부동산 임대차를 위한 계약을 유효하게 체결할 수 있기 때문이다. 정당이 부동산을 보유하기를 원한다면 신탁 관리자를 지정하여 권한을 부여할 수 있다. 정당을 대표하는 개인들은 자금을 대출하거나 다른 방식으로 책임을 발생시킬 수 있다. 그러나 그러한 의무에 대해 정당에게 책임을 물을 수 있는 방법은 없다.

3) 법인과 노동조합²¹⁾

법인과 노동조합은 연방 선거 후보자에게 기부를 할 수 없으나, 특별한 종류의 정치 위원회를 설립하여 운영할 수 있는데, 이를 독립 분리 자금(Separate Segregated Fund, SSF)이라고 한다. 법인이란 오직 책임 목적을 위해서 법인으로 설립된 정치 위원회 이외에 별도로 설립된 법인체를 말하는 것이다(11 CFR 100.134(1) 및 114.12(a)).

독립 분리 자금에서는 제한된 그룹으로부터 기부금을 모금할 수 있다. 그들은 후보자들에게 기부를 할 수 있고, 후보자들과 조정된 지출을 할 수 있다.

연방선거운동법에서는 일반적으로 법인과 노동 단체가 그들의 일반 재정 자금에서 연방 선거 후보자, 정당 위원회의 연방 계좌, 그 외 다른 정치 위원회(PAC)에 기부하는 것을 금지한다. 그러나 그들은 독립 지출에 자금을 대거나 오로지 독립 지출에 자금을 조달하기 위해 설립된 정치 위원회(수퍼 PAC) 또는 혼합 PAC의 비기부금 계좌에 기부할 수는 있고, 독립 분리 자금을 설립할 수 있다.

4) 정치행동위원회(Political Action Committee, PAC)

가) 개요²²⁾

21) Corporations and labor organizations, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=corporations-and-labor-organizations>> (2021.11.30. 최종 방문)

22) Political action committees (PACs), Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=political-action-committees>> (2021.11.30.)

후보자의 공인 위원회, 정당 위원회 또는 독립 분리 자금이 아니면서 정치행동 위원회를 설립하기를 원하는 그룹은 비연결 위원회(nonconnected committee)라고 불리는 유형의 PAC을 설립할 수 있다.

여기에는 혼합 PAC, 리더십 PAC, 수퍼 PAC과 같은 몇 가지 유형의 것들이 존재한다. 이 중 수퍼 PAC의 경우 독립 지출 위원회라고도 불린다.

비연결 위원회는 연방 선거에 영향을 미치기 위해 기부를 받고 지출을 할 수 있다.

나) 유형

(1) 서설²³⁾

개인이나 그룹은 정당 위원회, 후보자의 공인 위원회, 법인이나 노동조합에 의해 설립된 독립 분리 자금 중 어느 하나에 해당하지 않는 정치행동위원회를 설립할 수 있는데, 이러한 위원회를 비연결 위원회라고 한다.

의회 의원이나 다른 정치 지도자들은 종종 리더십 PAC이라 불리는 비연결 위원회를 설립한다. 리더십 PAC은 보통 다양한 연방 또는 비연방 직위를 위한 후보자들을 지원하기 위한 것이다.

수퍼 PAC과 혼합 PAC은 비연결 위원회의 다른 유형이다.

(2) 비연결 위원회의 이해²⁴⁾

비연결 위원회는 정당 위원회, 후보자의 공인 위원회, 또는 법인이나 노동조합에 의해 설립된 독립 분리 자금이 아닌 정치 위원회를 말한다.

비연결 위원회와 법인이나 노동조합의 독립 분리 자금이 모두 통상 정치행동위원회나 PAC으로 불리기는 하지만, 비연결 위원회는 다음과 같은 기본적 속성에서 독립 분리 자금과 구별된다.

(가) 연결된 조직의 부재

최종 방문)

23) Registering as a PAC, Federal Election Commission.
<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-pac/>> (2021.11.30. 최종 방문)

24) Understanding nonconnected PACs, Federal Election Commission.
<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-pac/understanding-nonconnected-pacs/>>
(2021.11.30. 최종 방문)

비연결 위원회는 연결된 조직을 갖고 있지 않다. 다시 말해 어떤 법인이나 노동 단체가 이 비연결 위원회를 설립, 운영하거나 자금을 대지 않는다. 독립 분리 자금은 개념상 언제나 이를 후원하는 법인이나 노동 단체를 갖는 것이다.

그러나 그럼에도 불구하고 비연결 위원회는 파트너십이나 비법인 단체와 같은, 법인이나 노동단체가 아닌 후원기관으로부터 제한된 재정적, 행정적 지원을 받을 수 있다.

(나) 제한된 후원

비연결 위원회가 후원 기관으로부터 받은, 금전과 다른 가치 있는 것들을 포함하는 모든 형태의 지원은 기부금으로 간주되고, 이는 연방선거운동법상의 연간 한도, 제한, 공개 요건의 적용을 받는다.

이와 대조적으로 독립 분리 자금은 일반적으로 연결된 조직으로부터 제한 없는 행정적 지원을 받을 수 있고, 그러한 지원은 통상 연방 공개 요건의 적용을 받지 않는다.

(다) 모금 대상의 무제약성

독립 분리 자금과 달리 비연결 위원회는 연방 선거와 관련하여 합법적으로 기부할 수 있는 일반 국민 누구로부터도 기부를 받을 수 있다.

독립 분리 자금은 이와 대조적으로 단지 연결된 조직과 특정한 관련을 맺고 있는 제한된 부류의 개인들, 즉 연결된 조직의 주주 또는 구성원 그리고 일정한 고용인과 그 가족들로부터만 모금을 할 수 있다.

(3) 비연결 위원회의 유형²⁵⁾

(가) 서설

비연결 위원회의 유형은 하고자 하는 업무에 따라 구분된다. 이러한 업무는 연방 선거 후보자에 대한 기부, 주와 지방 선거 후보자에 대한 기부 그리고/또는 연방 선거 후보자를 지지하거나 반대하기 위한 독립 지출로 구성된다.

(나) 전통적 유형

25) Types of nonconnected PACs, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-pac/types-nonconnected-pacs/>> (2021.11.30. 최종 방문)

전통적 비연결 위원회는 후보자에 대한 기부를 할 수 있다.

만약 연방 PAC이 주와 지방 선거 후보자에 대해 기부를 하고자 한다면, 연방과 주법에 따라 연방과 주 차원 모두에서 연방 PAC을 이용하여 기부를 할 수 있고, 또는 주와 지방 차원에서 주법에 따라 기부를 하기 위한 비연방 PAC을 달리 구성할 수도 있다.

기부와 다른 재정적 지원에 더하여 전통적 비연결 위원회는 독립 지출을 포함하여 후보자와 정당을 지원하는 커뮤니케이션을 배포할 수 있다.

전통적 비연결 위원회의 몇 가지 유형은 다음과 같이 정리된다.

법인이나 노동단체와 같은 후원 조직이 없이, 연방 선거 후보자에게 기부하는 연방 PAC

후보자나 공직자가 구성하는 리더십 PAC

연방 선거 후보자에게 기부하는 파트너십이나 유한책임회사(LLC)(또는 그 밖의 비법인 단체)

① 법인이나 노동단체 후원자가 없는 그룹

만약 개인들이 연방 선거에 영향을 미치기 위해서 그룹으로서 함께 움직이며 활동을 벌인다면, 그 그룹은 정치 위원회가 될 수 있다. 일반적으로 연방 선거에 영향을 미치기 위해서 연 1,000달러를 초과하여 모금하거나 지출하는 그룹은 등록하고 재정적 거래에 대한 기록을 보관하며 위원회의 활동에 대해 보고서를 제출해야 한다.

② 리더십 PAC²⁶⁾

의회 의원들과 다른 정치 지도자들은 종종 비연결 위원회를 설립하는데 이는 일반적으로 다양한 연방 및 비연방 공직 선거의 후보자를 지원하는 리더십 PAC으로 불린다. 리더십 PAC은 직접 또는 간접적으로 후보자 또는 연방 공직에 재임 중인 개인에 의해 설립, 자금 조달, 유지 또는 통제되나 후보자나 공직자의 공인 위원회는 아니고 후보자나 공직자의 공인 위원회에 연계되지도 않은 정치 위원회로 정의된다. 리더십 PAC은 정당 위원회를 포함하지 않는다.

26) Types of nonconnected PACs, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-pac/types-nonconnected-pacs/>>; Leadership PACs contributions to candidates, 2021-2022, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/industry-detail/Q03/2022>> (2021.11.30. 최종 방문)

많은 정치인들은 또한 리더십 PAC을 통해 자금을 마련한다. 그들 정당의 구성원들에게 기부를 함으로써 야심찬 입법자들은 자신들의 리더십 PAC을 이용하여 동료들 사이에서 영향력을 얻고, 지도부나 위원장 직책을 위한 노력에 힘을 더할 수 있다. 정치인들은 또한 리더십 PAC을 이용하여 더 높은 직위를 위한 선거운동의 토대를 다질 수도 있다. 정치인이 리더십 PAC 자금을 어떻게 써야 하는지에 대한 제한은 특별히 엄격하지 않다.

이러한 PAC은 연방 선거 후보자와 연결될 수 있으면서도 법적으로 달리 후보자의 공인 위원회로도 알려져 있는 주된 선거운동 위원회와 연계되지 않고 다른 비연결 위원회와 같은 규정에 의거하여 운영될 수 있다. 후보자의 공인 위원회로부터의 리더십 PAC에 대한 재정적 지원은 리더십 PAC에 대한 기부금이다.

다른 비연결 위원회에 적용되지 않는 추가적인 요건들이 리더십 PAC에 적용된다. 연방 선거 후보자가 모금하거나 지출할 수 있는 자금의 유형에 대한 제약으로 인해 연방 선거 후보자에 의해 직접 또는 간접적으로 설립, 자금 조달, 유지 또는 통제되는 PAC은 연방선거운동법에 따른 한도와 금지 이외에 11 CFR 100.24에서 규정된 연방 선거 활동을 포함하는 연방 공직 선거와 관련된 자금의 요청, 수령, 지시, 이전, 사용 또는 지출을 할 수 없다. 그러한 PAC은 비연방 선거와 관련한 자금의 요청, 수령, 지시, 이전, 사용 또는 지출을 할 수 있는데, 단지 그 규모와 원천이 주 법에 부합하고 연방선거운동법의 기부금 한도와 원천 관련 금지 조항이 준수될 때에만 가능하다.

③ 파트너십 PAC

직접적인 기부에 더하여 파트너십은 비연결 PAC을 후원함으로써 연방 선거에 참여할 수 있다.

파트너십은 예를 들어 사무실 공간과 전화와 같은, 그 비연결 PAC에 주는 상환되지 않은 지원의 규모에 있어 제한된다. 그러한 지원은 기부금으로 간주되기 때문이다.

(다) 슈퍼 PAC²⁷⁾

독립 지출 전문 정치 위원회(Independent expenditure-only political committee) 또는 슈퍼 PAC은 개인, 법인, 노동조합 및 다른 정치행동위원회로부터 독립 지출

27) Types of nonconnected PACs, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-pac/types-nonconnected-pacs/>>; What Is a PAC?, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/what-is-a-pac/>>; Super PACs, OpenSecrets. <<https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/super-pacs/2022>> (2021.11.30. 최종 방문)

및 그 밖의 독립적인 정치활동의 자금 조달을 위해 무제한으로 기부를 받을 수 있고, 정치 후보자들을 명확하게 옹호 또는 반대하기 위해 무제한으로 자금을 사용할 수 있는 위원회이다.

전통적인 PAC과 달리 슈퍼 PAC은 자금을 직접 정치 후보자나 정당에 기부하는 것이 금지된다. 독립 지출은 웹 사이트, 신문, TV 또는 우송 광고와 같은 커뮤니케이션을 위한 지출을 말한다. 이러한 커뮤니케이션은 명확히 특정된 후보자의 당선 또는 낙선을 명시적으로 옹호하는 것으로, 어느 후보자 또는 그의 공인 위원회나 대리인, 또는 정당 위원회나 그 대리인과 협의 또는 협력하여, 또는 그 요청이나 제안에 의하여 만들어지지 않은 것을 말한다.

2021년 11월 29일 현재 슈퍼 PAC으로 조직된 1,841개의 그룹이 2021-2022년 선거 주기에 267,038,873달러의 총 수령액 및 38,675,801달러의 총 독립 지출액을 보고했다.

(라) 혼합 PAC

비기부금 계좌를 가진 정치 위원회 또는 혼합 PAC은 연방 선거 후보자에게 기부를 할 수 있는, 모든 법적인 한도 제한과 원천 관련 금지에 따른 분리된 은행 계좌를 유지하면서, 개인, 법인, 노동단체 및 그 밖의 정치 위원회로부터 독립 지출 등의 자금 조달을 위해 분리된 은행 계좌로 무제한적인 기부금을 요청하고 수령할 수 있다.

6. 기부금의 종류²⁸⁾

1) 개요

미국의 경우 정치자금은 선거 자금과 같은 의미로 사용되는데,²⁹⁾ 기부금은 선거 운동 지원을 위한 가장 통상적인 원천이다.

기부금은 연방 선거에 영향을 미치기 위해 주어지거나 대여되거나 선불된 가치 있는 어떠한 것을 말한다(11 CFR 100.52(a) and 100.54. 참조).

28) Types of contributions, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/types-contributions/>> (2021.11.30. 최종 방문)

29) 김용승, 美國 選舉法制 研究 - 選舉資金 規制 등 中心, 형사법의 신동향 통권 제26호, 2010.6., 197면.

어떠한 수령물이 기부금이 되는가를 이해하는 것은 중요한 의미가 있다.

왜냐하면 기부금은 개인이 연방선거운동법에 의한 후보자로서 자격이 인정되는지 여부를 결정하는 기준선을 구성하고, 일정한 원천으로부터의 기부금에 대한 동법상의 금지 규정의 적용을 받으며, 동법에 의거한 기부금 총액의 한도 적용을 받기 때문이다.

모든 수령물처럼 기부금도 동법의 기록 보존과 보고 요건의 적용 또한 받는다.

2) 직접적인 자금 기부와 대출

자금 기부는 수표, 현금, 신용카드 또는 다른 증서(11 CFR 9034.2(b) 참조)로써 가능하다.

후보자의 가족으로부터의 대출을 포함하여 대출은 미불 잔고에 한하여 기부금으로 간주된다. 그러나 은행 대출은 상환의 보장을 기반으로 통상적인 비즈니스 과정에서 이루어진 경우에는 기부금으로 간주되지 않는다.

3) 현물 기부

가) 재화 및 용역

무료로 또는 통상의 요금보다 저렴하게 제공되는 재화 또는 용역은 현물 기부를 구성한다(11 CFR 100.52(d) 참조). 유사하게, 위원회를 위해 용역에 대한 대가를 누군가 지불한 경우, 그러한 지불도 현물 기부가 된다. 후보자의 선거운동과 협력, 협의 또는 협력하여, 또는 그 요청이나 제안에 응하여 누군가에 의해 이루어지는 지출도 후보자에 대한 현물 기부로 간주된다.

나) 개인 자산의 선불

개인이 개인 자산 또는 개인 신용을 사용하여 선거운동 비용을 지불하는 경우에 그 지불은 일반적으로 해당 개인으로부터의 현물 기부가 된다. 그러한 지불은 상환될 때까지 현물 기부금으로 간주되긴 하지만, 개인들이 선거운동 비용을 지불하고 나중에 위원회로부터 상환을 받는 경우에는 특별한 보고 규정이 적용된다.

다) 조정된 커뮤니케이션

위원회, 그룹 또는 개인이 선거운동 또는 후보자와의 조정된 커뮤니케이션을 위해 지불하는 경우 그 커뮤니케이션은 현물 기부 또는 일정한 제한된 경우에는 정당 위원회에 의한 조정된 정당 지출이 된다. 조정되었다는 것은 어느 후보자 또는 그의 공인 위원회나 그 대리인, 또는 정당 위원회나 그 대리인과 합력, 협의 또는 협력하여, 또는 그 요청이나 제안에 의하여 만들어졌다는 의미이고(11 CFR 109.20(a) 참조), 조정된 정당 지출이란 후보자의 총선거와 관련하여 정당의 전국 또는 주 위원회에 의해서만 이루어질 수 있는 특별한 유형의 지출을 말한다(11 CFR 109.30 및 109.32-37 참조).

4) 특정 기부금

특정 기부금(11 CFR 110.6. 참조)은 기부자가 구두로 또는 문서로 명확하게 특정된 후보자 또는 후보자의 공인 위원회로 중개자나 전달자를 통하여 전달하는 것이다.

특정은 지정, 지시 또는 부담의 형식을 취할 수 있고 직접적이거나 간접적으로, 명확하거나 암시적으로, 문서상이거나 구두로 이루어질 수 있다. 특정 기부금은 추가적인 공개가 요구된다.

5) 로비스트 묶음 기부금

묶음 기부금은 로비스트/등록자 또는 로비스트/등록자 PAC에 의해 보고 위원회에 보내지거나, 보고 위원회에 의해 수령되고 기록, 지정 또는 일정액의 자금이 모금되었음을 확인하는 다른 방법을 통해 로비스트/등록자 또는 로비스트/등록자 PAC이 출처로 확인되는 기부금을 말한다(11 CFR 104.22(a)(6) 참조).

6) 연합 기부금

연합 기부금(11 CFR 110.1(k)(1) 참조)은 1인을 초과하는 사람이 단일한 수표나 다른 증서(11 CFR 9034.2(b) 참조)를 사용하여 기부하는 것을 말한다. 개개인은 각기 기부 한도를 갖지만, 연합 기부자들은 연합 기부금을 기부함으로써 예를 들어

한 후보자의 예비 선거를 위한 5,600달러의 수표와 같이 모두가 수표 또는 첨부 명세서에 서명하는 한 그들의 기부 한도를 합칠 수 있다.

7) 연합 모금

연합 모금은 정치 위원회와 하나 또는 그 이상의 다른 정치 위원회 또는 등록되지 않은 단체가 연합하여 수행하는 선거 관련 모금을 말한다.

8) 이전

동일한 후보자에 의해 공인되거나 설립된 연방 위원회들 간의 자금이나 자산의 이전은 이들 위원회들이 연계된 위원회들로 간주되기 때문에 일반적으로 제한이 없이 가능하다. 그러나 연방 선거 후보자의 공인 위원회는 동일한 후보자의 비연방 선거를 위해 설립된 위원회로부터 자금이나 자산의 이전을 받을 수 없다.

9) 판매 수익

정치적 모금 행사나 다른 정치 이벤트에 참석하거나 정치 위원회에 의해 판매되는 모금 물품을 구입하기 위해 지불된 총액은 기부금이고 개인의 기부금 한도로 계산된다. 예를 들어 한 기부자가 모금 행사 저녁 식사 티켓 구입을 위해 100달러를 지불한다면 그 식사에 위원회가 30달러를 들였다 하더라도 100달러 전체가 위원회에 대한 기부금으로 간주된다. 비슷하게, 기부자가 공급에 5달러가 소요되는 선거운동 티셔츠 구입에 20달러를 지출한다면, 이 기부자는 20달러를 기부한 것이 된다.

7. 기부를 할 수 있는 자와 할 수 없는 자³⁰⁾

30) Who can and can't contribute, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/who-can-and-cant-contribute/>> (2021.11.30. 최종 방문)

1) 기부를 할 수 있는 자

가) 개인

개인은 후보자와 그의 공인 위원회에 한도 내에서 기부를 할 수 있다.

나) 일정한 유한책임회사(Limited Liability Company, LLC)

기부금 한도 및 금지와 관련하여 유한책임회사는 법인이나 파트너십으로 간주된다.

만약 유한책임회사가 국세청 규정에 의거하여 법인으로 서류 제출할 것을 선택하거나 공개적으로 지분을 거래하는 경우에는 법인으로 간주되고, 파트너십으로 서류를 제출할 것을 선택하거나, 법인인지 파트너십인지에 대해 아무런 선택을 하지 않은 경우에는 파트너십으로 간주된다.

만약 유한책임회사가 법인으로 간주된다면 후보자 공인 위원회에 기부하는 것은 금지되나 독립 분리 자금을 설립할 수는 있다. 유한책임회사가 파트너십으로 간주된다면 파트너십의 기부 한도의 적용을 받는다.

다) 파트너십

파트너십은 특별한 규정에 의거하여 기부를 할 수 있다. 달리 기부가 금지되지 않은 파트너십이나 파트너는 개인의 기부금 한도 내에서 기부할 수 있다.³¹⁾ 후보자의 공인 위원회가 파트너십으로부터 받는 기부금은 한도를 넘어서는 안 된다. 추가로 파트너십으로부터의 기부금은 동일한 후보자에 대한 각 참가 파트너 자신의 한도에 따라 비례적으로 계산된다.

라) 정당 위원회

정당 위원회는 연방 선거 후보자를 기부금을 포함한 여러 방식으로 지원할 수 있다.

마) 정치행동위원회(Political Action Committee, PAC)

31) Partnership and LLC contributions, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/partnership-llc-contributions>> (2021.11.30. 최종 방문)

정치행동위원회는 대중적으로 정당 위원회나 후보자의 공인 위원회가 아닌 정치 위원회를 말한다. 법인이나 노동 단체에 의해 직접 또는 간접적으로 설립, 운영 또는 재정적으로 지원되는 PAC은 독립 분리 자금(Separate Segregated Fund, SSF)이다. 이러한 법인이나 노동단체 후원자가 없는 PAC은 비연결 PAC으로 불린다.

독립 분리 자금은 후보자와 그 공인 위원회에 기부할 수 있다.

바) 비연결 PAC

일반적으로 비연결 PAC은 연방선거운동법의 한도와 보고 요건에 따라 연방 선거에 영향을 미치기 위해 기부를 할 수 있다.

개인, 법인, 노동단체 및 그 밖의 정치 위원회들로부터 무제한으로 기부금을 요청하고 수령할 수 있는 비연결 PAC으로서 수퍼 PAC과 혼합 PAC은 후보자에게 기부를 하지 않는다.

사) 다른 연방 선거운동

후보자의 공인 위원회는 다른 연방 선거 후보자의 공인 위원회로부터 선거당 2,000달러까지 기부금을 받을 수 있다.

아) 주 PAC, 등록되지 않은 지역 정당 기구 및 비연방 선거운동 위원회

주 PAC, 등록되지 않은 지역 정당 기구 및 비연방 선거운동 위원회는 일정한 상황에서 연방 선거 후보자에게 기부할 수 있다.

그러나 기부를 구성하는 자금은 연방선거운동법에 의해 허용되는 원천으로부터 조달된 것이어야 하고, 기부는 비연방 선거운동 위원회로 하여금 연방 법령에 의거하여 연방선거위원회에 연방 정치 위원회로서 등록할 것을 요구할 수 있다.

자) 후보자

후보자가 선거운동 목적으로 자신의 개인 자산을 사용하거나 대출하는 경우 그는 자신의 선거운동에 기부를 하는 것이다. 다른 기부금과 달리 이러한 후보자 기부금은 어떠한 한도의 적용을 받지 않는다.

2) 기부를 할 수 없는 자

가) 서설

선거운동은 일정한 유형의 단체와 개인들로부터 기부금을 받을 수 없다. 여기에는 비영리 법인을 포함한 법인(책임 목적만을 위해서 법인으로 설립된 정치 위원회 이외에 별도로 설립된 법인체, 11 CFR 100.134(1) 및 114.12(a) 참조), 노동 단체(법인과 노동단체의 경우 독립 분리 자금을 이용한 자금 조달은 허용), 연방정부 계약자(11 CFR 115.1. 참조), 외국 국적자(11 CFR 110.20(a)(3) 참조), 타인 명의의 기부(11 CFR 110.4(b) 참조)가 포함된다.

나) 법인, 노동단체, 국법 은행

(1) 개요

선거운동은 법인, 노동단체 또는 국법 은행의 재정 자금으로부터 기부금을 받을 수 없다. 이러한 금지는 비주식회사, 동업자 단체, 회원 단체(11 CFR 100.134(e) 및 114.1(e)(1) 참조) 그리고 협동조합을 포함하는 법인 단체에 적용된다.

그러나 선거운동은 법인, 노동단체, 회원 단체, 동업자 단체 및 국법 은행에 의해 설립된 PAC으로부터 기부금을 받을 수 있다. 게다가 연방선거운동법은 법인, 노동단체, 회원 단체, 동업자 단체 및 국법 은행이 그들의 재정 자금을 후보자를 이롭게 하는 일정한 선거 관련 행위에 쓸 수 있도록 허용한다.

(2) 전문직 법인

로펌, 의사 업무 그리고 유사한 직역의 경우 종종 파트너십으로 조직되기는 하지만, 이들 비즈니스 중 일부는 그 대신에 전문직 법인이 될 수 있다. 파트너십과 달리 전문직 법인은 기부를 하는 것이 금지된다. 법인에 의한 기부는 위법이기 때문이다.

(3) 법인 파트너 또는 구성원이 있는 파트너십 또는 유한책임회사

법인으로부터의 기부가 금지되기 때문에 파트너십이나 유한책임회사는 기부금의 어떤 부분을 법인 파트너 또는 구성원의 몫으로 귀속시킬 수 없다.

오직 법인 파트너나 구성원으로만 구성된 파트너십 또는 유한책임회사는 어떠

한 기부도 할 수 없다.

(4) 외국 국적자가 있는 파트너십 또는 유한책임회사

비슷하게 외국 국적자에 의한 기부가 금지되기 때문에 파트너십이나 유한책임회사는 기부금의 어떤 부분을 외국 국적인 파트너나 구성원의 몫으로 돌릴 수 없다.

(5) 교회 및 그 밖의 자선 단체

다른 법인의 경우와 같이 자선 단체도 연방 선거와 관련하여 기부하는 것이 금지된다. 대개의 다른 법인과 달리 자선 단체는 내국세입법 규정에 따라 정치적 행위에 대한 추가적인 제약을 받게 된다.

다) 연방 정부 계약자

(1) 개요

선거운동에서는 연방 정부 계약자들로부터 기부금을 받거나 모집할 수 없다. 연방 정부 계약자는 연방 정부의 어느 기관이나 부서와 계약을 체결하거나 그러한 계약에 입찰하여 서비스, 재료, 설비, 물자, 토지 또는 건물에 대해 의회에 의해 책정된 자금으로 지불을 받거나 받을 자를 말한다. 법인의 기부는 이미 금지되어 있기 때문에 정부 계약자 기부 금지는 정부 계약에 있어 주로 파트너십 또는 유한책임회사에 적용된다.

(2) 정부 계약에 있어 파트너십 또는 유한책임회사

연방 정부와 계약을 협상 중이거나 그러한 계약의 이행을 완결하지 않은 파트너십 또는 유한책임회사는 기부를 할 수 없다. 그러나 그러한 회사의 개인 파트너는 파트너십 계좌에 의한 자산이 아니라 개인 자산으로부터 기부를 할 수는 있다.

8. 기부금 한도³²⁾

32) Contribution limits, Federal Election Commission.
<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>>
(2021.11.30. 최종 방문)

Contribution limits for 2021-2022 federal elections

		Recipient				
		Candidate committee	PAC† (SSF and nonconnected)	Party committee: state/district/local	Party committee: national	Additional national party committee accounts‡
Donor	Individual	\$2,900* per election	\$5,000 per year	\$10,000 per year (combined)	\$36,500* per year	\$109,500* per account, per year
	Candidate committee	\$2,000 per election	\$5,000 per year	Unlimited transfers	Unlimited transfers	
	PAC: multicandidate	\$5,000 per election	\$5,000 per year	\$5,000 per year (combined)	\$15,000 per year	\$45,000 per account, per year
	PAC: nonmulticandidate	\$2,900* per election	\$5,000 per year	\$10,000 per year (combined)	\$36,500* per year	\$109,500* per account, per year
	Party committee: state/district/local	\$5,000 per election (combined)	\$5,000 per year (combined)	Unlimited transfers	Unlimited transfers	
	Party committee: national	\$5,000 per election**	\$5,000 per year	Unlimited transfers	Unlimited transfers	

* 홀수년도의 인플레이션에 연동됨.

† 여기서 PAC은 다른 연방 정치 위원회에 기부하는 위원회를 말한다. 때로는 수퍼 PAC이라 불리는 독립 지출 전문 정치 위원회는 법인과 노동 단체를 포함하여 무제한적인 기부를 받을 수 있다.

‡ 이 세로 항목의 한도는 (i) 대통령 후보 지명 컨벤션, (ii) 선거 재검표와 분쟁 및 기타 법적 절차, 그리고 (iii) 전국 정당 본부 건물을 위한 전국 정당 위원회 계좌에 적용된다. 정당의 전국 위원회, 상원 선거운동 위원회와 하원 선거운동 위원회는 각각 별개의 한도를 지닌 별도의 전국 정당 위원회로 간주된다. 정당의 전국 의회 선거운동 위원회가 아니라 오직 전국 정당 위원회만 대통령 후보 지명 컨벤션을 위한 계좌를 가질 수 있다.

** 추가적으로 전국 정당 위원회와 그 상원 선거운동 위원회는 각 상원의원 후보자를 위한 선거운동마다 합계 51,200 달러까지 기부할 수 있다.

1) 개관

위 표에서 제시된 2021-2022년 연방 선거 기부금 한도 내역을 대략적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 기부자는 개인과 후보자 위원회, 복수 후보자 및 단수 후

보자 PAC, 주/구역/지역 정당 위원회, 전국 정당 위원회로 구분되고 기부금 수령자는 후보자 위원회, PAC(독립 분리 자금과 비연결 위원회), 주/구역/지역 정당 위원회, 전국 정당 위원회, 추가적인 전국 정당 위원회 계좌로 제시된다.

개인은 이들 수령자에 대해 후보자 위원회부터 각각 선거당 2,900달러, 연간 5,000달러, 연간 합계 10,000달러, 연간 36,500달러, 연간 계좌당 109,500달러를 한도로 기부할 수 있고, 후보자 위원회는 후보자 위원회에 대해 선거당 2,000달러, PAC에 대해 연간 5,000달러가 기부금 한도이며, 정당 위원회에 대해서는 무제한 이전이 가능하다.

복수 후보자 PAC은 각 수령자에 대해 선거당 5,000달러, 연간 5,000달러, 연간 합계 5,000달러, 연간 15,000달러, 연간 계좌당 45,000달러를, 단수 후보자 PAC은 선거당 2,900달러, 연간 5,000달러, 연간 합계 10,000달러, 연간 36,500달러, 연간 계좌당 109,500달러를 한도로 한다.

주/구역/지역 정당 위원회는 후보자 위원회에 대해 선거당 합계 5,000달러, PAC에 대해 연간 합계 5,000달러가 한도이고, 주/구역/지역 정당 위원회와 전국 정당 위원회에 대해서는 무제한 이전이 가능하며, 전국 정당 위원회는 후보자 위원회에 대해 선거당 5,000달러, PAC에 대해 연간 5,000달러를 한도로 하면서 주/구역/지역 정당 위원회와 전국 정당 위원회에 대해서는 무제한 이전이 가능하다.

2) 구체적인 사항

가) 현금 기부의 경우 100달러 한도

선거 후보 지명을 위해서나 연방 공직 선거를 위한 선거운동을 위해 특정한 원천으로부터 100달러를 초과한 현금은 수령될 수 없다.

나) 익명 기부의 경우 50달러 한도

익명에 의한 현금 기부는 50달러에 한한다. 50달러를 초과하는 금액은 지체 없이 처리되어야 하고, 연방 선거, 선거운동 또는 후보자와 무관한 어떤 합법적인 목적을 위해 쓰일 수 있다.

다) 현물 기부

현물 기부의 가치 - 보통의 정상 가격 - 는 현금 증여와 같이 기부금 한도로 계

산된다. 현물 기부란 무상으로 또는 보통의 정상 가격보다 저렴하게 제공된 재화, 서비스 또는 부동산을 말한다(11 CFR 100.52(d) 참조). 보통의 정상 가격이란 정치 위원회에 제공되는 재화와 관련하여서는 해당 물건이 제공될 당시 통상 구입되었을 시장에서의 가격, 서비스에 대해서는 그 서비스가 제공될 당시 지배적인, 상업적으로 합리적인 시세에 따른 해당 서비스에 대한 시간당 또는 도급일 가격을 말한다(11 CFR 100.52(d)(2) 참조).

라) 한도의 작동 방법

후보자에 대한 기부 한도는 후보자가 참여하는 개별 연방 선거에 별도로 각각 적용된다. 예비 선거, 총선거, 결선 투표와 특별 선거는 각각 별개의 한도를 지닌 개별적인 선거로 간주된다(특별 선거는 그 자체가 별개의 기부 한도를 지닌 별도의 예비 선거, 총선거, 그리고/또는 결선 투표를 포함할 수 있다).

마) 정당 코커스(Caucus) 또는 컨벤션

정당 코커스 또는 컨벤션은 그것이 관련 주 법에 의거하여 연방 공직에 대한 후보자를 선출할 수 있는 권한을 가진 경우에 한해 선거를 구성한다. 그렇지 않으면 코커스 또는 컨벤션에 별도의 한도는 존재하지 않는다. 이는 예비 과정의 부분으로 간주된다. 코커스나 컨벤션이 예비 선거를 구성할 때 예비 선거의 경우와 같이 컨벤션에 대한 보고서가 제출되어야 한다.

바) 예비 선거에서 패배한 후보자

후보자는 그가 해당 선거에서 당선을 위해 출마하는 경우에만 선거 한도의 적용을 받는다. 그래서 예비 선거에서 패배하거나 (아니면 달리 총선거에 참가하지 않는 경우에는) 총선거에 대한 별도의 한도를 갖지 않는다. 만약 후보자가 예비 선거가 개최되고 패배하기 전에 총선거에 대한 기부를 받는다면, 그 후보자의 주된 선거운동 위원회는 총선거 기부금을 예비 선거 또는 후보자가 공개적으로 예비 선거에서 사퇴한 날로부터 60일 이내 환불, 재지정 또는 재귀속을 해야 한다.

사) 예비와 총선거

선거운동은 예비 선거와 총선거를 위한 기부를 구별하는 회계 시스템을 채택해야 한다. 그럼에도 불구하고 총선거에 출마하는 후보자의 선거운동은 예비 선거 기부금 중 사용되지 않은 잔액을 총선거 비용으로 지출할 수 있다. 그 기부금은

예비 선거에 대한 기부자의 한도에 대해 계속 적용되게 된다. 총선거에 출마하는 후보자의 선거운동은 총선거 기부금을 예비 선거 채무를 위해 사용할 수 있다. 그 기부금은 여전히 기부자의 총선거 한도로 계산될 것이다.

9. 세금 공제

1) 세금 공제 불가³³⁾

정치인이나 정당에 기부된 금액에 대해서는 세금 공제가 되지 않는다.

선거 후보자, 정당, 선거운동 위원회, 정치행동위원회(PAC), 정당 또는 선거 후보자를 위한 저녁 식사 또는 프로그램 입장 등을 위해 지출한 금액은 세금 공제 대상이 아니다.

2) 특별 고지

내국세입법 섹션 6113에서도 연간 총 수령액이 통상 100,000달러를 초과하는 정치 위원회의 경우 그 기부 요청에 있어 대상자들에게 기부금이 세금 공제가 되지 않는다는 점에 대한 특별 고지를 할 것을 요구하고 있다.³⁴⁾

10. 제재³⁵⁾

1) 개요

33) *Are Political Contributions Tax Deductible?*, Intuit TurboTax, Oct. 16, 2021. <<https://turbotax.intuit.com/tax-tips/charitable-contributions/are-political-contributions-tax-deductible/L7Ljj9lTR>> (2021.11.30. 최종 방문)

34) *Candidate committee fundraiser invitation example*, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/making-disbursements/advertising/candidate-committee-fundraiser-invitation-example/>> (2021.11.30. 최종 방문)

35) *Administrative fines*, Federal Election Commission. <<https://www.fec.gov/legal-resources/enforcement/administrative-fines/>> (2021.11.30. 최종 방문)

어느 위원회가 시간 내에 보고서 제출을 하지 못했다고 믿을 만한 이유를 발견하는 경우에 연방선거위원회는 해당 위원회에 대해 문서로써 그 발견과 제재 금액에 대해 고지하게 된다. 이러한 우편물은 해당 위원회와 그 회계 담당자에게 그 위원회의 최근 조직 보고서에 기재된 주소로 배송된다.

해당 위원회는 40일 이내에 부과된 금액을 납부하거나 문서로써 이의를 제기해야 한다. 이에 연방선거위원회는 적절한 최종 결정을 하게 된다.

2) 이의 제기

이의 제기는 상세하게 그 사실적 근거를 설명해야 한다. 이의 제기는 최소한 다음 중 하나를 입증해야 한다.

- “믿을 만한 이유”가 사실에 관한 오류에 기반한 것이라는 점
- 민사 벌금액이 부적절하게 계산되었다는 점
- 해당 위원회가 통제할 수 없는 예상 밖의 상황으로 인해 보고서 제출을 하지 못했고, 그러한 상황이 종료되었을 때 위원회는 24시간 이내에 지체된 보고서를 제출하였다는 점. 이 항목은 달리 “최선의 노력” 방어라고 불린다.

“최선의 노력” 방어에 해당되는 쟁점은 다음의 사항을 포함한다.

- 해당 위원회가 연방선거위원회로부터 기술적인 도움을 구한 이후에도 발생한 연방선거위원회 컴퓨터 또는 연방선거위원회에서 제공한 소프트웨어의 실패
- 광범위한 인터넷 전송의 장애(해당 위원회의 컴퓨터 또는 인터넷 서비스 제공자에 의해 야기되지 않은 경우)
- 혹심한 기상 또는 다른 재해와 관련된 사건

“최선의 노력” 방어에 해당되지 않는 쟁점은 다음의 사항을 포함한다.

- 컴퓨터, 소프트웨어 또는 인터넷 장애
- 부주의 또는 경험 부족
- 회계 담당자를 포함한 해당 위원회 구성원의 부재
- 보고서 제출일자의 부지

연방선거위원회는 위원회들이 이의 제기 서류를 진술서나 신고서의 형식으로 제출할 것을 강력하게 권장한다. 왜냐하면 이러한 형식에 대해 일반적으로 더 큰 중요성과 신뢰도가 부여되기 때문이다.

문서에 의한 이의 제기는 애초의 “믿을 만한 이유” 발견에 관여하지 않은 연방선거위원회의 독립적인 담당자에 의해 검토된다. 담당자가 하는 권고를 연방선

거위원회는 해당 위원회의 이의 제기와 함께 고려하게 된다.

만약 이의 제기가 기각되는 경우에 해당 위원회는 30일 이내에 제재 금액을 납부하거나 그 사건의 법원 심사를 구하게 된다.

II. 일본

1. 일본의 정치자금규제의 개요

1) 정치자금규제 과정

1890년 일본제국헌법의 반포와 함께 집회 결사와 함께 정치적 결산의 단속법인 집회 및 정사법(集会及政社結社)이 제정되었다. 이 법에 따르면 정치적 결사를 할 때 그 신고한 방법이 질서를 방해한다고 간주될 때에는 내무대신이 이를 금지할 수 있도록 하고, 여성의 결사 참가를 금지할 수 있도록 하고 있었다. 이 법에 따르면 수지결산보고 등에 관한 규정은 특별히 마련되어 있지 않았다. 이 집회 및 정사법은 치안경찰법(메이지 33년 3월 10일 법률 제36호)에 의해 폐지되었으나, 기본적인 내용은 그대로 계승되어 여성의 결사 참여 금지를 1922년 개정에서 삭제하고, 노동조합을 실질적으로 금지하는 조항을 1926년 개정해서 삭제한 것 외에는 개정되지 않았으며, 종전 직후인 1945년 11월 GHQ지령에 따라 포츠담칙령에 의해 폐지되었다.

그 후, 제2차 세계대전 후의 혼미한 정치정세 하에서 출현한 정치부패와 군소정당의 난립에 대처하기 위해 GHQ의 지도에 의해 1948년에 정치자금규정법이 제정되었다. 당초 내무부가 정당법의 입안을 시도했으나 성안에 이르지 못했고, 이후 국회에서 당면 정치부패의 방지를 도모하기 위한 정치자금의 문제가 거론되어, 1948년 중의원 특별위원회에 설치된 기초위원회에서 정치자금규정법안이 결정되어 공산당을 제외 한 각 당파의 공동제안으로 동년 4월 30일에 제출되었다 당시 법안의 명칭에 대해서는 ‘정치부패방지법’, ‘정치단체비용공개법’ 기타 안이 나왔지만 결국 「정치자금규정법」으로 결정되었다. 이는 각 당 간 협의를 거쳐 최종적으로 미합중국의 부패행위방지법을 모델로 하는 정치자금규정법으로서 성

립되었다. 제정 당초에는 정치자금의 수지 공개에 주안점이 두어져 기부 제한은 마련되어 있지 않았다. 이법은 정치자금의 투명화를 도모하고 정계정화를 위해 정치자금의 흐름을 국민 앞에 공개하고 국민의 부단한 감시와 비판을 받는다는 의미에서 법률의 명칭을 「規制」가 아닌 「規正」이라고 하고 있다.

그러나 한국전쟁과 함께 혼란기와 급속한 경제성장 속에서 본 법은 장기간에 걸쳐 개정되지 않은 채 상당한 시간이 흘러가게 된다.

일본의 정치자금에 큰 영향을 준 사건으로는 1970년 야하타제철사건(八幡製鐵事件)이 대표적이다. 이 사건은 이 회사의 대표이사가 회사의 이름으로 자민당에 350만엔이라는 정치헌금을 한 것에 대해서 주주인 변호사가 회사가 지불한 정치헌금이 적법한가에 관한 문제를 제기한 사건으로 이 사건을 통하여 회사의 정치자금 기부행위가 위헌인가 합헌인가의 논쟁을 불러일으켰다.

결론적으로 일본 최고재판소는 정치자금의 기부는 자유의 일환으로 회사에 의해 이루어진 경우, 정치동향에 영향을 주었다고 하더라도 그것을 자연인인 국민에 의한 기부와 달리 취급해야 할 헌법적 요청이 있는 것은 아니며, 정치자금의 기부가 선거권의 자유로운 행사를 직접 침해하는 것이라 하기 어렵고, 헌법상 공공의 복지에 반하지 않는 한 회사라도 하더라도 정치자금의 기부의 자유를 가진다고 판결하였다. 하지만, 이에 대해서 재산자격이나 납세자격의 철폐를 통해 확립된 보통선거제가 확립된 역사적 과정을 보면, 회사의 정치자금 기부는 불평등선거로서 배제되어 온 납세자자격의 부활의 사상을 의미하는 것이 되므로 허용될 수 없다. 또한 정치자금의 헌금은 현실적으로 정당과 기업의 유착에 의해서 사회의 부를 관리하고 국민경제에 균림하는 상황을 만들 수 있으므로 이는 어쩌다 발생하는 병리적 현상만으로 치부할 수 없는 것이라는 위헌의 주장도 계속해서 제기되고 있는 실정이다.

이 사건 이후에 일본의 정치자금법제는 많은 변화를 가져왔다.

1974년 다나카 가쿠에이(田中角榮)의 금액문제³⁶⁾를 계기로 1975년 미키 내각에 의해 정치자금규정법의 전면적인 개정이 이루어졌다. 이때 기부 제한이 도입되었고 동시에 정치단체의 수지 공개도 강화되었다. 1976년 발생한 록히드 사건, 1988년 발생한 리크루트 사건 등에서 선거제도와 정치자금 제도에 관한 근본적인 정치개혁이 더 큰 정치개혁 과제로 인식됐다.

1992년, 미야자와 내각은 긴급 개혁으로서 정치자금 파리에 관한 규제, 정치 단체의 자산 공개, 정치자금 운용의 제한 등을 신설해, 아울러 정치 윤리의 확립을 위한 국회의원의 자산 등의 공개 등에 관한 법률을 제정했다.

1994년 호소카와 내각이 성립시킨 정치개혁 4법에 의해 정당 조성법이 시행되

36) 수상이 다나카는 기업으로부터 모은 수백억엔의 자금으로 헬리콥터를 빌려 46개 도도부현(都道府県)을 방문하여 연설하는 등 선거활동을 하는 등 다양한 불법선거를 하여 5당3락(5억엔을 쓰면 당선되고 3억엔을 쓰면 낙선된다는 말)이라는 유행어가 등장할 정도였다.

고 또한 정치자금 규정법이 개정되어 기업·단체로부터의 기부를 가능하게 하는 대상은 정당(정당 지부를 포함한다), 그리고 선거 후보자의 자금 관리 단체(정치자금 단체)로 한정되었다(정치자금 규정법 제21조). 또한 법 위반에 관한 벌칙이 강화되어 후보자의 유죄가 확정되었다.

또한 이 때 1999년 이후에는 "회사, 노동조합, 기타 단체의 정당 및 정치자금단체에 대해 행하는 기부 방식에 대해 재검토한다"는 것이 부칙으로 정해져 있다(1994년 2월 4일 법률 제4호 제10조). 2005년 개정에서는 정당 및 정치자금 이외의 정치단체간의 기부상한을 그전에는 무제한이었던 것을 5000만엔으로 상한을 두었다. 이렇게 본다면 일본의 정치자금규제는 1999년 개정 전후로 크게 분류할 수 있으며, 99년 이후에는 금액에 대한 상한액 조정의 방식으로 이루어졌다.

이하에서는 정치자금규정법의 기본적 내용을 살펴보고, 다음으로 일본의 회사, 노동조합 등의 정치기부를 포함한 정치자금규정법의 내용을 살펴보도록 한다.

2) 일본에서 선거에 관한 비용

선거비용에 관해서는 다양한 규정이 있으나, 여기서는 공탁금과 선거비용 제한액에 대해서 살펴보도록 한다.

가) 공탁금

일정 득표수를 충족하지 못한 경우나 도중에 입후보를 사퇴한 경우에는 몰수된다.

選挙의 種類	供託金	供託金没収点 및 没収額
衆議院小選挙区	300万円	有効投票総数×1 / 10未滿
衆議院比例代表	名簿单独者 600万円重複立 候補者 300万円	没収額 = 供託金 - 300万円×重複立候補者 中 小選挙区の当選者数 + 600万円×比例代表の当選者数×2
参議院比例代表	※候補者 1名당600万円	没収額 = 供託金 - (600万円×比例代表의 当 選者数×2)
参議院選挙区	300万円	有効投票総数÷議員定数×1 / 8未滿
都道府県知事	300万円	有効投票総数×1 / 10未滿

都道府県議会	60万円	有効投票総数÷議員定数×1 / 10未満
指定都市の長	240万円	有効投票総数×1 / 10未満
指定都市議会	50万円	有効投票総数÷議員定数×1 / 10未満
그 외의 市区의 長	100万円	有効投票総数×1 / 10未満
그 외의 市区의 議会	30万円	有効投票総数÷議員定数×1 / 10未満
町村長	50万円	有効投票総数×1 / 10未満
町村議会	15万円	有効投票総数÷議員定数×1 / 10未満

나) 일본의 선거비용 지출 금액 제한액(공선법 제194조 제1항, 동법 시행령 제127조 제1항 참조)

일본의 선거비용 지출 금액의 제한액은 다음과 같다.

일본의 경우 10개의 선거종류가 있으며, 각 선거의 종류마다 인원수 비례할 증액과 고정액이 다르다.

예를 들어 투표인구가 가장 많은 동경도 도지사 선거의 경우 : 11,444,260(동경도 명부등록자수)×7엔(인원수할증)+2420만엔(고정비)=104,309,820엔이 된다. 하지만, 인원수가 많은 선거구의 경우 확대를 막기 위해 고정액 2.5배로 한정하고 있어 법정제한액은 6,050만엔이다.

중의원소선거출의원 선거의 경우 예를 들어 한 선거구를 예로 든다면, 佐賀県 第1区 : 327,815명(당해 소선거구 명부 등록자 총수)×15엔+19,100,000엔(고정비)=24,017,300엔이다.

동경도의 한구의 선거를 본다면 예를 들어 板橋区議会議員選挙는 660万円이다. 계산식을 보면, 지출제한액은 A+고정액(220만엔),

A=고시일현재 선거인명부등록자수(448,016인)/동경도선거구의 의원정수(46)*인원수할증(501엔)=4,879,478엔, A가 고정액의 2배(440만엔)를 초과할 때에는 지출제한한도액은 고정액의 3배(660만엔)에 상당하는 액으로 한다.

동경도의 한구의 장의 선거를 본다면 예를들어 板橋区長選挙 1860만엔이다.

계산식을 보면, 지출제한액은 A+고정액(220만엔), A=고시일현재 선거인명부등록자수(448,016인)*인원수할증(81엔)=36,289,296엔, A가 고정액의 5배(1550만엔)를 초과할 때에는 지출제한한도액은 고정액의 6배(1860만엔)에 상당하는 액으로 한다.

선거비용의 최대액은 都道府県知事の 선거로 6,500만엔이 최대액이며, 중의원 선거는 위에서 예로 든 바와 같이 6,500만엔 보다 하회한다.

선거종류	인원수할증	固定額	
중의원(소선거구)의원	15엔	1,910만엔	
참의원(선거구)의원(본현의 경우)	13엔	2,370만엔	5,925만엔(고정액의 2.5배까지)
都道府県知事 선거	7엔	2,420만엔	6,500만엔(고정액의 2.5배)
都道府県 의원선거	83엔	390만엔	-
指定都市 의회의원	149엔	370만엔	
指定都市 장의 선거	7엔	1,450만엔	
指定都市 이외 시의회 의원선거	501엔	220만엔	660만엔(고정비의 3배까지)
指定都市 이외 시장선거	81엔	310만엔	1,860(고정액의 6배까지)
町村 의회의원선거	1,120엔	90만엔	-
町村長 선거	110엔	130만엔	-

2. 정치자금규정법의 내용³⁷⁾

1) 의의

가) 정치자금규정법의 목적

정치자금규정법은 의회제 민주정치 하의 정당 및 기타 정치단체 기능의 중요성 및 공직 후보자의 책무의 중요성에 비추어 정치단체 및 공직 후보자가 실시하는 정치활동이 국민의 끊임없는 감시와 비판 하에 이루어질 수 있도록 하기 위하여 ① 정치단체의 신고, ② 정치단체와 관련된 정치자금 수지 공개 ③ 정치단체 및

37) 본문의 내용은 일본 총무성 홈페이지에 게재된 내용을 중심으로 수정한 것이며, 참고로 히로시마현 홈페이지 선거관련사항, 동경도홈페이지 선거관련 사항, 나가사키현홈페이지 선거관련사항을 참조하여 작성한 것임. 동경도 홈페이지 https://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf 히로시마현 홈페이지, <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/355034.pdf> 동경도홈페이지, https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/uploads/02tebiki_p4-p8.pdf 나가사키현 홈페이지, <https://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2019/10/1570754072.pdf> (최종확인일 2021. 12. 15.)

공직 후보자와 관련된 정치자금의 수수규정, ④ 기타 조치를 강구함으로써 정치활동의 공명과 공정을 확보하고, 민주정치의 건전한 발달에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조)

정치활동의 공명성의 확보라는 것은 정치활동의 실체를 국민 앞에 공개하여 투명하게 함으로써 국민의 계속된 감시와 비판 아래 두는 것을 의미하며 정치자금의 공개는 정치활동의 공명정대하게 확보하기 위한 수단이다.

또한 정치활동의 공정의 확보는 적극적으로 사회적 윤리적인 정의의 실현을 이룩한다는 것을 의미하며 정치자금의 수수를 양적 질적으로 규정하는 것은 정치활동의 공정을 확보하기 위한 수단이라고 할 수 있다.

나) 정치자금을 규정하는 기본이념(기본적 생각)

본법의 운용은 ‘정치자금이라는 것은 민주정치의 건전한 발달을 위하여 국민의 소중한 재산으로 이루어진다는 것에 비추어 보면 그 수지의 상황을 분명히 한다는 뜻과 함께 이에 대한 판단은 국민에게 맡겨져 있으며, 적어도 정치자금의 각출에 관한 국민의 자발적 의사를 억제하지 않도록 적절하게 운용되어야 한다’고 그 기본이념을 밝히고 있다. 따라서 정치단체에 대하여 ‘그 책임을 자각하고 그 정치자금의 수수에 있어서는 적어도 국민의 의혹을 불러일으키지 않도록 공명정대하게 이루어져야 한다’는 것을 의무로 정하고 있다(규정법 제2조)

다) 정치자금 규제의 필요성

정치활동은 헌법에서 보장하는 본래 자유로운 것이다. 그러나, 현재 일본의 정치형태는 국민주권의 원리 하에서 선거를 통하여 선출된 대표자에 의해 구성되는 의회가 국민의 의사를 대신하여 국정을 운영해 나가는 의회제민주주의를 채용하고 있다.

의회제 민주주의에서는 선거를 통하여 표명된 국민의 의사에 따라 정부가 형성되고 국정의 방향이 정해진다는 것을 이념으로 하고 있지만, 현실적으로는 정당, 정치, 단체 그리고 공직 후보자의 정치활동에 의해서 국민의 의사나 이익이 조직화되어 정치의 장에서 표명된다. 또한 의회제민주주의에서는 선거를 통하여 국민의 대표인 의원이 선출되며 의회에서 다수파를 기초로 하여 정치가 운영됨으로써 선거시나 일상의 정치활동에 관하여 다액의 정치자금을 필요로 하는 것이 통상적이라고 할 수 있다.

이 때문에 정당이나 정치 단체, 공직 후보자에게도 정치 자금을 어떻게 조달할 것인가는 상당히 현실적이고 중요한 과제가 되고 있으며, 거기에 정치 자금을 둘러싸고 유착이나 정치 부패가 생길 가능성이 존재하고 있다.

일본의 규정법은 전후 민주화 과정에서 정치적 부패행위가 계속되면서 정치자금에 의한 정치부패 방지를 도모하기 위해 1948년에 의원입법이라는 형태로 성립된 법률이다.

그러나 그 후 '검은 안개 사건(黒い霧事件)' 등에 대한 반성에서 법 개정을 통해 정치자금 자체를 양적, 질적으로 규제해 나가는 규제법으로서의 성격이 강하였다.

게다가 「록히드 사건」이나 「리크루트 사건」이라고 하는 정치 자금에 관련되는 의혹 문제가 자주 발생하게 되어 기업 헌금에 대한 규제가 한층 더 강화되었다. 또한 규정법은 정치단체의 신고를 하기 전에 "정치활동을 위해 어떠한 명의로 할 것인지를 불문하고, 기부를 받거나 또는 지출을 할 수 없다."(규정법 제8조)고 규정하여, 정치활동을 주된 목적으로 하는 단체에 대하여 정치단체로서의 신고 전에 정치활동을 위한 기부의 수수 및 지출을 금지함으로써 정치활동의 공명과 공정을 도모하고자 하고 있다.

2007년 개정에서는 정치자금의 용도에 관한 의혹을 계기로 국회의원 관련 정치단체에 등록 정치자금 감사인의 정치자금 감사 의무화, 수지보고의 명세의 기재 기준액 인하 등이 실시되었고, 소액영수증 등의 사본 공개제도가 창설되어 수지보고의 적정 확보와 투명성을 향상시키고 있다.

2) 정치자금 규제의 방법

정치자금의 규제에 대해서는 크게 나누어 두 가지로 분류할 수 있다.

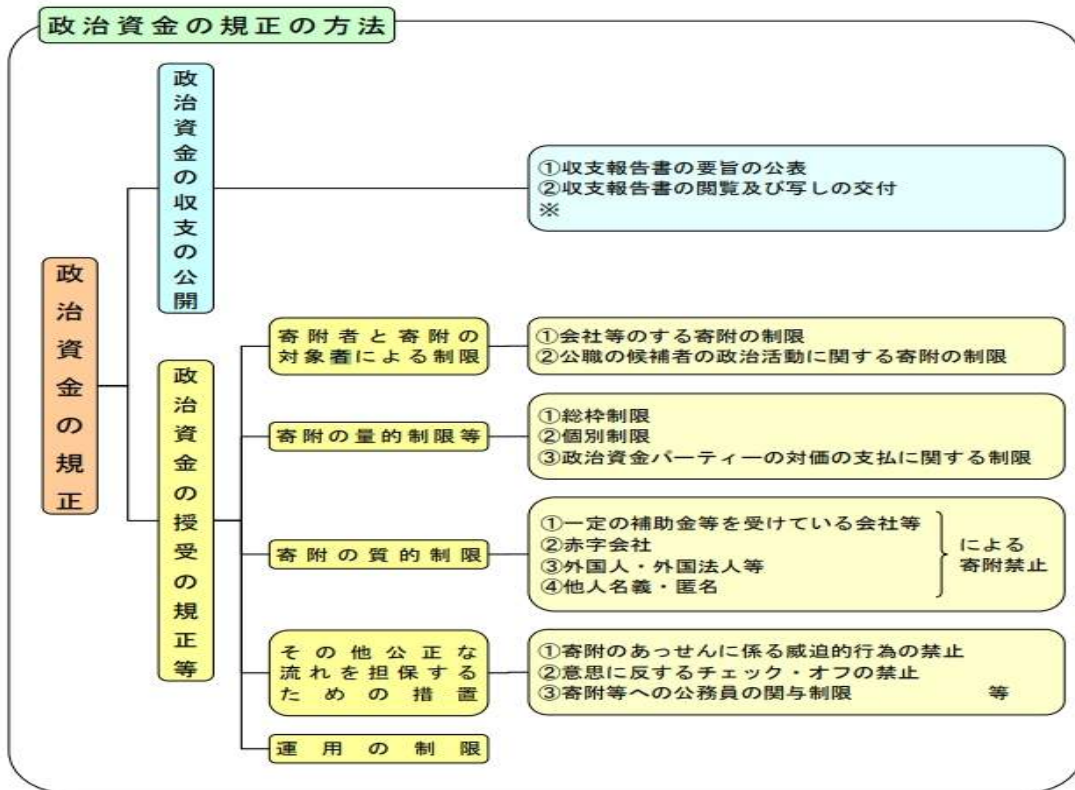
① 정치자금 수지 공개

정치단체에 설립 신고 등을 의무화하는 동시에 1년간 정치단체의 수입, 지출 및 자산 등을 기재한 수지 보고서 제출을 정치단체에 의무화하고, 이를 공개함으로써 정치자금의 수지상황을 국민 앞에 분명히 하는 것이다.

② 정치자금 수수규정 등

정치활동에 관한 기부(정치단체에 대해 이루어지는 기부 또는 공직 후보자의 정치활동에 관한 기부) 등에 대하여 대상자에 의한 제한이나 양적, 질적 제한 등을 규정하고 있다.

구체적으로는 다음의 그림을 참조.



※ 수지 보고의 적정 확보 등의 관점에서 정치 단체의 구분에 따라 다음과 같은 특례가 있다.

○정당·정치자금단체

자체감사 및 수지보고서에 감사의견서 첨부

○ 자금관리단체

수지 보고에 관한 특례(인건비 이외의 경상경비 명세, 보유 부동산 등의 이용상황)

○국회의원관계 정치단체

수지 보고에 관한 특례(인건비 이외의 경상경비 명세)

등록 정치자금 감사인에 의한 정치자금 감사 및 수지 보고서에 정치자금 감사 보고서 첨부

소액영수증 등의 사본 공개제도

3) 정치자금규정의 대상

정치자금규정법의 규정대상은 정치단체 및 공직후보자이다. 법인 단체의 기부금을 이해하기 위해서는 정치자금규정법의 대상을 파악할 필요가 있다.

가) 정치단체

(1) 정치단체의 정의

정치자금규정법에서는, 아래의 활동을 본래의 목적으로 하는 단체 및 아래의 활동을 주된 활동으로서 조직적이고 계속적으로 실시하는 단체를 정치 단체로 하고 있다.

이 단체는 조직 또는 정치단체로 된 날로부터 7일 이내에 주사무소의 소재지의 도도부현(都道府県)의 선거관리위원회에 신청서를 제출하여야 한다(규정법 제3조 제2항, 제6조)

① 정치상의 주의 또는 시책을 추진, 지지 또는 반대하는 것을 본래 목적으로 하는 단체(법 제3조 제1항 제1호)

② 특정 공직의 후보자를 추천, 지지 또는 반대하는 것을 본래 목적으로 하는 단체(소위 후원회)(법 제3조 제1항 제2호)

③ 위의 이외의 단체로서 다음에 드는 활동을 주로 하고자 조직적이고 계속적으로 하는 단체(법 제3조 제1항 제3호)

첫째, 정치상의 주의 또는 시책을 추진, 지지하거나 또는 이에 반대하는 것

둘째, 특정한 공직 후보자를 추진, 지지하거나 또는 이에 반대하는 것

주요한 활동으로서 조직적이고 계속적으로 행하는 단체라는 것은 외견적으로는 문화단체, 노동단체, 경제단체 마다 정치목적이외의 목적을 들고 있는 단체라고 하더라도 사실상 정치상의 주의 혹은 시책을 추진, 지지하거나 또는 이에 반대하는 단체 및 특정한 공직 후보자를 추진, 지지하거나 또는 이에 반대하는 활동이 그 단체활동의 주요한 부분을 점하고 있고 또한 그 활동이 조직적, 계속적인 단체를 말한다.

따라서 문화단체, 노동단체, 경제단체 등이 선거 시에 때때로 특정한 후보자를 추천하거나 응원하는 것이 있더라도 일반적으로는 정치자금규정법에서 말하는 정치단체에는 해당되지 않는다. 단, 공직선거법상에서는 정치활동을 하는 단체로서 선거시에 정치활동에 대한 규제를 받는 경우가 있다.

<정치단체종류>

정당	1)소속국회의원 5인 이상 2) 전회의 중의원총선거, 전회 또는 전전회의 참의원통상선거 어느 하나의 전국득표율이 2%이상	2021년 7월 21 일까지 9개의 정당이 등록
정당의 지부		2021년 7월 30

	위 중 하나에 해당하는 단체		일까지 132개 단체 등록
정치자금단체	정당을 위해 자금을 원조하기 위한 목적으로 정 당이 지정한 단체		2021년 1월 14 일까지 3개 단 체가 등록
그 외 정치단 체	자금관리단체	공직후보자가 자신이 대표자인 정치단체 중 하나의 정치단체를 정치자금 거출을 받기 위해 정치 단체로서 지정한 것	2021년 7월 30 일 관보에 게재 된 수는 488단 체
국회의원관계 정치단체	1) 국회의원 공직후보자가 대표자인 정치단체 2) 기부금공제제도 적용을 받는 정치단체 중 특 정 국회의원공직후보자를 추천하거나 지지하는 것을 목적으로 하는 정치단체 3) 정당의 지부로 국회의원 선거구 구역 또는 선거구를 단위로 둔 것 중 국회의원공직후보 자 대표자인 것 위 중 하나에 해당하는 단체		2021년 7월 30 일 관보에 게재 된 것은 711단 체

(2) 정치단체의 종류

정치단체에는 정당, 정당의 지부, 정치단체간주단체(정책연구단체, 정치자금단체, 특정파티개최단체), 그 외 정치단체(자금관리단체), 국회의원관계정치단체 등이 있다.

특히 국회의원, 공직후보자 등 정치인이 자신의 정치자금 관리를 위해 지정한 정치단체가 자금관리단체이며, 정당이 자신을 위해 지정한 정치단체가 자금관리단체이다.

정치단체에는, 아래의 종류가 있다.

① 정당 : 다음의 어느 하나에 해당하는 정치 단체(법 제3조 제2항)

첫째, 소속 국회의원이 5인 이상

둘째, 전회 중의원 의원 총선거(소선거구·비례대표), 전회 또는 전전회의 참의원 의원 통상선거(비례대표·선거구) 중 하나인 전국을 통한 득표율이 2% 이상

② 정당의 지부

법 제3조 제2항의 정당의 지부로서 정당의 본부가 발행한 지부증명서를 첨부하여 신청한 것을 말한다.

정당의 지부는 하나 이상의 시정촌(市町村)의 구역 또는 공직선거법 제12조에 규정하는 선거구의 구역을 단위로 하여 두어야 하며, 정당 및 정치자금단체 이외의 정치단체로 간주되어 법인 등으로부터 기부를 받을 수 없다(법 제21조 제4항)

③ 정치단체로 간주되는 것

첫째, 정책연구단체(법 제5조 제1항 제1호)

정치상의 주의 또는 시책을 연구하는 것을 목적으로 하는 단체로 국회의원이 주재하는 것 또는 그 주요한 구성원이 국회의원인 것을 말한다.

둘째, 정치자금단체(법 제5조 제1항 제2호)

정당을 위해 자금상의 원조를 목적으로 하는 단체로 정당이 지정하고 그 뜻을 총무대신에게 신청한 것을 말한다.

셋째, 특정파티개최단체(법 제18조의 2)

정치단체 이외의 자가 특정 파티(정치자금파티의 대가에 관한 수입이 1, 000만 엔 이상이 예상되는 것)를 개최하는 경우, 당해 특정파티를 개최하려고 하는 때부터 정치단체로 간주되며, 설립시 신청서를 제출이 필요하다.

④ 정치단체의 지부(법 제18조)

정치단체가 지부를 가지는 경우, 원칙적으로 본부 지부는 각각 하나의 정치단체로 간주된다. 따라서 지부에서도 설립신청서, 회계장부의 비치, 장부의 지재 및 수지보고서의 제출 등을 하여야 한다.

단 기부의 수수에 대한 제한에 관해서는 본부 지부를 통하여 하나의 정치단체로 간주되며 제한액을 초과한 기부는 받을 수 없다.

법에서 말하는 정치단체의 지부는 대개 다음의 요건을 갖춘 것을 말한다.

첫째, 본부의 규약 등에 규정된 그 조직의 단위조직이며 본부와 주종의 관계에 있는 것

둘째, 본부의 지휘총괄하에 일정한 범위에서 자주적으로 정치활동이 인정된 것

셋째, 회계에 대해서 일정한 범위 내에서 금전 등의 수수를 할 수 있는 상황일 것

이상과 같은 요건을 갖추지 않은 하부조직(회계상 독립되어 있지 않은 것 및 단순한 연락사무소적인 것 등)은 법상의 정치단체의 지부가 되지 못한다. 따라서 이 하부조직이 한 수입 지출은 상부조직이 한 것으로 되기 때문에 수지보거서는 상부조직, 하부조직을 포함한 것을 보고하게 된다.

나) 자금관리단체 : 정당을 위하여 자금을 지원하는 것을 목적으로 정당이 지정한 단체

정치자금단체란 정치가(공직후보자, 공직의 후보자로 되려고 하는 자 및 공직에 재직하고 있는 자)가 자신을 위해 정치자금을 거출을 받아 그 정치자금을 관리하는 정치단체로서 지정한 정치단체를 말한다.

(1) 자금관리단체의 지정

자금관리단체의 지정은 정치가 일인마다 하나의 단체에 한하여 정치가가 스스로 그 대표자일 것을 필요로 한다.

자금관리단체로 될 수 있는 정치단체는 법 제3조 제1항 제1호, 제2호에 해당하는 정치단체로 정치가 스스로가 대표자라고 하더라도 정당(지부를 포함), 정책연구단체, 대표자인 정치가 이외의 자를 추천 또는 지지하는 것을 목적으로 하는 정치단체는 지정할 수 없다.

자금관리단체를 지정한 때에는 지정한 날로부터 7일 이내에 자금관리단체지정신청서를 제출하여야 한다(법 제19조).

(2) 자금관리단체의 특례

첫째, 특정기부(자금관리단체의 신청서를 제출한 공직후보자가 정당으로부터 받은 정치활동에 관한 기부의 전부 또는 일부를 스스로 자금관리단체에 대해서 하는 기부)는 기부의 총액제한(연간 1000만엔)이 적용되지 않는다(법 제21조의 3 제4항).

둘째 자금관리단체의 신청서를 제출한 공직후보자는 스스로 자금관리단체에 대해서하는 특정기부 이외의 기부(자기자금에 의한 기부)에 대해서는 기부의 개별제한(연간 150만엔)이 적용되지 않기 때문에 총액제한(연간 1000만엔)의 범위 내에서 기부를 할 수 있다(법 제22조 제3항).

셋째, 공직의 후보자는 공직선거법의 규정에 따라 선거전의 일정기간(예: 임기만료의 경우는 임기만료일 전 90일부터 선거기일까지의 사이)자기의 후원단체에 기부하는 것이 금지되지만, 스스로의 자금관리단체에 대해서는 기부할 수 있다(공직선거법 제199조의 5 제3항).

넷째, 자금관리단체는 2007년 8월 6일 이후, 토지 혹은 건물의 소유권 또는 건물의 소유를 목적으로 하는 지상권 혹은 토지의 임차권을 취득하거나 또는 보유할 수 없다(법 제19조의 2의 2). 또한 2007년 8월 5일 이전부터 이어서 소유하고

있는 부동산에 대해서는 용도 그 외 개개의 이용현황을 수지보고서에 기재하여야 한다.

다섯째, 자금관리단체(국회의원관계정치단체인 것을 제외)는 2008년 수지보고서부터 인건비이외의 경비 중 1건 5만원 이상의 지출에 대해서 수지보고서에 명세서를 기재함과 동시에 그 영수증 등의 복사본을 같이 제출하여야 한다(법 제19조의 5의 2)

다) 국회의원 관계 정치단체

국회의원관계정치단체란 정당, 정치자금단체 및 정책연구단체를 제외한 다음에 열거하는 단체를 말한다(법 제19조의 7).

첫째, 국회의원, 후보자(국회의원 공직후보자가 되려고 하는 자를 포함)가 대표자인 정치단체(1호 단체)

둘째 조세특례법조치법 제41조의 18 제1항 제4호에 규정하는 기부금공제의 적용을 받는 정치단체 중 특정한 국회의원, 후보자를 추천하거나 또는 지지하는 것을 본래의 목적으로 하는 정치단체(이하 2호 단체)

셋째, 정당의 지부로서 국회의원 선거구의 구역을 단위로 하여 설립된 것 중 국회의원, 후보자가 대표자인 것(간주 1호 단체)

(1) 국회의원관계정치단체의 신청서제출

국회의원관계정치단체에 해당하는 경우, 설립 또는 국회의원관계정치단체에 해당하게 된 날(2호 단체에 해당하는 경우는 국회의원, 후보자로부터 국회의원관계정치단체에 해당하는 뜻의 통지를 받은 날)로부터 7일 이내에 설립 신청서 또는 이동신청서를 주사무소의 소재지의 도도부현(都道府県) 선거관리위원회에 제출하여야 한다(법 제6조 제7조)

국회의원관계정치단체의 신청서를 제출할 때에는 다음에 유의하여야 한다.

첫째, 국회의원, 후보자는 2호 단체에 해당하는 정치단체가 있는 때에는 당해 정치단체에 대하여 지체없이 국회의원관계정치단체에 해당하는 뜻을 통지하여야 한다(법 제19조의 8 제1항)

둘째, 국회의원, 후보자가 대표자인 정치단체이며 또한 기부금공제의 적용을 받아 대표자인 국회의원 후보자를 추천하거나 또는 지지하는 것을 본래의 목적으로 하는 정치단체는 1호 단체와 2호 단체 동시에 해당하는 것이 된다.

셋째, 기부금공제의 적용을 받지 않는 경우는 특정한 국회의원 후보자를 추천하거나 또는 지지하는 것을 본래의 목적으로 하는 정치단체라고 하더라도 2호 단체에는 해당되지 않는다.

넷째, 정당의 지부로서 행정구역인 도도부현(都道府県)을 단위로 하여 설립된 것에 대해서는 간주1호 단체에는 해당되지 않는다.

(2) 국회의원 관계 정치단체의 특례

국회의원 관계 정치단체는 수지보고의 적정한 확보와 수지보고의 투명성의 향상의 관점에서 2009년부터 수지보고에서 다음의 특례가 적용된다.

(가) 수지보고에 관한 특례(법 제19조의 9-제19조의 11)

첫째, 모든 지출에 대해서 영수증 등을 징수하고 요지를 공표한 날로부터 3년간 보존해야 한다.

둘째, 인건비 이외의 경비 중 1건 1만엔을 초과하는 지출에 대해서 수지보고서에 명세서를 기재함과 동시에 그 영수증 등의 복사본을 함께 제출해야 한다.

셋째, 수지보고서의 제출기한은 원칙적으로 내년 5월 말일(제출기간 중에 국정선거가 있는 경우는 6월 말)까지 이다.

해산한 국회의원 관계 정치단체에 대해서는 해산한날로부터 60일 이내에 제출한다.

(나) 등록정치자금 감사인에 의한 정치자금감사(법 제19조의 13, 제19조의 14)

수지보고서를 제출한 때에는 미리 수지보고서, 회계장부, 영수증 등에 대해서 등록정치자금감사인(정치자금감사적정화 위원회에 비치된 명부에 등록된 변호사, 공인회계사, 세무사)에 의한 정치자금감사를 받아 등록정치자금 감사인이 작성한 정치자금감사보고서(원본, 복사본 불가)를 첨부하여 수지보고서를 제출하여야 한다.

(다) 소액영수증 등의 개시제도(법 제19조의 16)

인건비 이외의 경비 중 1건 당 1만엔 이하의 지출에 관한 영수증 등의 복사(소액영수증의 복사)에 대해서는 요지를 공표한 날로부터 3년간 개시청구의 대상이 된다.

또한 도중에 국회의원관계정치단체 이외의 정치단체로 된 경우에도 영수증 등은 3년간 보존해야 한다.

수지보고서의 제출기한이 다른 정치단체보다 2개월(해산의 경우는 30일) 길게

되어 있다.

정당	정치자금단체
NHK로부터 국민을 지키는 정당	호리에몽 신당
공명당	
국민민주당	국민개혁협의회
사회민주당	
자유민주당본부	일반재단법인 국민정치협회
일본유신회	
일본공산당중앙위원회	
입헌민주당	
레이와신선조	

<정당/정치자금단체(2020년 9월 통계)>

라) 정치자금파티

(1) 의의

정치자금 파티란 "대가(회비)를 징수하여 이루어지는 행사로서, 해당 행사의 대가와 관련된 수입 금액에서 해당 행사에 필요한 경비의 금액을 공제한 잔액을 해당 행사를 개최한 자 또는 그 자 이외의 정치 활동(선거운동을 포함한다)에 관하여 지출하도록 되어 있는 것"을 말한다(법 제8조의 2).

따라서, 회비를 모아서 하는 행사, 예를 들면 「망년회」 「신년회」 「○○씨의 □□를 축하하는 모임」 등 어떠한 명칭, 회비 금액의 대소를 불문하고, 참가자가 실비를 부담해 행해지는 것(수익을 올리고, 그것을 정치 활동을 위해서 지출하는 것을 목적으로 하지 않는 것)은 「정치 자금 파티」 라고 하지 않는다.

또한, 하나의 정치자금 파티의 대가와 관련된 수입 중 동일한 자로부터 20만엔을 초과하는 대가의 지불이 있는 경우나 동일한 자에 의해 20만엔을 초과하는 대가의 지불 앞선이 있는 경우에는 수지보고서에 그 명세를 기재해야 한다(법 제12조).

(2) 대가 지불에 관한 제한

정치자금 파티란 대가를 징수하여 이루어지는 행사로서 해당 행사의 대가와 관련된 수입의 금액에서 해당 행사에 필요한 경비 금액을 공제한 잔액을 해당 행사

를 개최한 자 또는 이외의 자의 정치 활동에 관해 지출하는 것이다. 정치자금 파티는 정치단체에 의해 개최되도록 해야 한다.

정치 단체 이외의 사람이 특정 파티가 될 것으로 예상되는 정치자금 파티를 개최하는 경우에는 해당 정치단체 이외의 자를 정치단체로 간주하여 정치자금규정법 규정의 일부가 적용된다.

정치 자금 파티에 대해서는, 아래의 규제가 있다.

(가) 양적 제한 (개별 제한) (법 제22조의 8 제1항, 동조 제3항)

정치자금 파티를 개최하는 자는 하나의 정치자금 파티에 대해 동일한 자로부터 150만엔을 초과하여 해당 정치자금 파티의 대가를 지불받아서는 아니 됩니다.

또한, 정치자금 파티의 대가의 지불을 하는 경우, 하나의 정치자금 파티에 대해 150만엔을 초과하여 해당 정치자금 파티의 대가의 지불을 하여서는 아니 됩니다.

(나) 고지의무 (법 제22조의8제2항)

정치자금 파티를 개최하는 자는 해당 정치자금 파티의 대가의 지불을 받고자 하는 때에는 미리 해당 대가의 지불을 하는 자에 대하여 해당 대가의 지불이 정치자금 파티의 대가의 지불임을 서면(파티권, 안내장, 개최통지 등)으로 고지해야 한다.

또한, 그 고지와 관련된 서면에 기재해야 하는 문구는 "이 행사는 정치자금규정법 제8조의2에서 규정하는 정치자금 파티입니다."로 되어있다.

(다) 익명에 의한 지급의 금지 (법 제22조의8제4항)

본인의 명의 이외의 명의 또는 익명으로, 정치 자금 파티의 대가의 지불을 하는 것은 금지되어 있다. 이를 위반하여 정치자금 파티의 대가의 지불을 받아서는 아니된다.

(라) 수지 보고 (공개 기준)

정치자금 파티의 대가와 관련된 수입에 관해서는 수지보고서에 필요한 사항을 기재해서 제출해야 한다. 또한 하나의 정치자금 파티 대가와 관련된 수입 중 동일한 자로부터의 대가의 지불금액 또는 동일한 자에 의해 알선된 대가 지불금액의 합계가 20만엔을 초과해서 얻을 때에는 지불자 또는 알선자의 성명 등이 공표된다.

(마) 위협 등에 의한 알선의 금지(법 제22조의8제4항)

정치자금 파티의 대가 지불 알선을 하는 경우, 상대방에 대하여 업무, 고용 및 그 밖의 관계 또는 조직의 영향력을 이용하여 협박하는 등 부당하게 그 의사를 구속하는 방법으로 해당 대가 지불의 알선과 관련된 행위를 하여서는 안된다.

또한 정치자금 파티의 대가 지불 알선을 하는 자는 어떤 방법으로든 대가의 지불을 하고자 하는 자의 의사에 반하여 그 자의 임금, 공임, 하청대금 그 외 성질상 이와 유사한 것으로부터의 공제에 의한 방법으로 해당 대가로서 지불되는 금전 등을 모아서는 안된다.

(바) 공무원 등의 지위 이용에 의한 관여 등의 금지(법 제22조의9)

정치자금 파티의 대가 지불에 대해서는 국가 또는 지방공공단체의 일반직 공무원 또는 특정독립행정법인의 직원은 그 지위를 이용하여 정치자금 파티에 대가를 지불하고 참가할 것을 요구하거나 정치자금 파티의 대가를 지불받거나 다른 사람이 하는 정치자금 파티의 대가 지불에 관여하는 것은 금지되어 있다.

마) 공직 후보자

공직후보자란 공직에 있는 자 또는 공직선거법의 규정에 의하여 신고 된 공직의 후보자 및 후보가 되려고 하는 자를 말한다. 또한 공직 후보자는 그 자가 대표자인 정치단체 중 하나의 정치단체를 정치 기금을 후원받아야 할 정치 단체로 지정될 수(지정된 정치단체를 '자금관리단체'라고 한다) 있다.

4) 정치단체의 설립 등의 신고

정치단체는 그 조직일 또는 정치단체가 된 날로부터 7일 이내에 우편을 통한 문서로 조직된 내용, 해당 정치단체의 목적, 명칭, 주요 사무소재지 및 주로 그 활동을 하는 구역, 대표자·회계책임자·회계책임자의 직무대행자의 성명, 주소, 생년월일 및 선임 연월일 등에 대하여 다음과 같이 광역자치단체(도도부현(都道府県))의 선거관리위원회 또는 총무대신에게 신고하여야 한다.

정치단체의 주된 활동 구역 등	신고처
광역자치단체의 구역에서 주로 그 활동을 하는 정치 단체	주된 사무소 소재지의 都道府県の 선거 관리 위원회
둘 이상의 도도부현(都道府県) 구역에 걸쳐 주로 그 활동을 하는 정치 단체	주요 사무소 소재지인 都道府県の 선거관리위원회를 창구로 총무대신
주된 사무소 소재지의 도도부현(都道府県) 구역의 지역에서 주로 그 활동을 실시하는 정치 단체	
정당 및 정치자금 단체	

또한 신고한 사항에 변동이 발생한 경우에도 변동일로부터 7일 이내에 내용을 신고해야 한다.

정치단체의 회계책임자는 회계장부를 비치하는 등 일상적인 회계관리를 함과 동시에 연1회 광역자치단체 선거관리위원회 또는 총무대신에게 수지보고서를 제출할 것이 의무화되어 있다. 정치단체가 해산하거나 정치단체가 없어진 경우에는 해산 등의 날로부터 30일 이내(국회의원 관련 정치단체(수지보고서에 기재해야 할 수입 및 지출이 있음)다년에 국회의원 관련 정치단체였던 단체를 포함한다.)에 대해서는 60일 이내)에 그 취지 및 연월일을 신고하는 동시에 해산 등의 날까지의 수지보고서를 제출하여야 한다.

5) 운용 등의 제한

가) 정치자금의 운용제한

정치자금이 민주정치의 건전한 발달을 회구하여 거출되는 국민의 재산이므로 정치자금 운용방법은 금융기관에 대한 예적금, 국채증권, 지방채증권 취득 등 안전하고 확실한 것으로 한정되어 있어 주식 운용 등을 실시하는 것은 금지되고 있다.

나) 자금관리단체에 의한 부동산의 취득 등의 제한

자금관리단체는 2007년 8월 6일 이후 신규로 토지나 건물의 소유권 또는 건물

건의 소유를 목적으로 하는 지상권 또는 토지의 대차권을 취득하거나 보유하는 것이 원칙적으로 금지되어 있다.

6) 정치자금의 수지공개 등

가) 수지보고

정치단체의 회계책임자는 매년 12월 31일 현재 해당 정치단체와 관련된 모든 수입, 지출 및 자산 등의 상황을 기재한 수지보고서를 다음 해 3월 말일(1월부터 3월 사이 총선거 등이 있는 경우에는 4월 말일)까지 도도부현(都道府県) 선거관리위원회 또는 총무장관에게 제출해야 한다.

[주요 보고사항]

- ① 기부 : 연간 5만엔을 넘는 것에 대해서는 기부자의 성명 등
- ② 정치자금 파티의 대가와 관련된 수입 : 하나의 정치자금 파티 당 20만엔을 넘는 것에 대하여 지불자의 성명 등
- ③ 지출 : 정치활동비 중 건당 5만엔 이상인 것에 대하여 지출을 받은 자의 성명 등
- ④ 자산 등 : 토지, 건물, 건물 소유를 위한 지상권 또는 토지 임차권, 100만엔 이상의 동산,

예적금(보통예금 등을 제외한다), 금전신탁, 유가증권, 출자에 의한 권리, 100만엔 이상의 대출금, 100만엔 이상의 보증금, 100만엔 이상의 시설의 이용권 및 100만엔 이상의 차입금에 대해서 그 내용

[수지 보고서에 함께 제출해야 할 것]

정치단체의 회계책임자는 수지보고서를 제출할 경우 수지보고서에 기재해야 할 지출과 관련된 영수증 등의 사본을 함께 제출해야 한다. 영수증 등을 요구하기 어려운 사정이 있는 경우에는 영수증 등을 징수하기 어려웠던 지출 명세서 또는 입금명세서 사본 및 입금명세서와 관련된 지출목적서를 제출한다.

※영수증 등의 징수의무는 건당 5만엔 이상의 모든 지출에 관계된다.

나) 수지보고서의 공표, 열람 및 사본의 교부

① 공표

정치단체의 수지보고서의 요지는 관보 또는 광역자치단체의 공보에 의해 원칙적으로 11월 30일까지 공표된다.

② 열람 및 사본 교부

정치단체의 수지보고서는 총무성 또는 광역자치단체 선거관리위원회에서 수지보고서의 요지가 공표된 날로부터 3년간 누구든지 열람 또는 사본의 교부를 청구할 수 있다.

다) 자금관리단체의 수지보고에 관한 특례

① 인건비 이외 경상경비 명세

자금관리단체에 대해서는 수지보고서에 명세를 기재해야 하는 지출범위가 확대되고 있으며, 자금관리 단체인 동안 지출한 경우에는 인건비 이외의 경비 중 건당 5만엔 이상인 것에 대하여 수지 보고서에 기재함과 동시에 영수증 등의 사본을 함께 제출하지 않으면 안된다.

② 보유 부동산 등의 보유 상황

자금관리단체가 2007년 8월 6일 전부터 소유하고 있는 부동산(이와 밀접하게 관련된 부동산을 포함한다)에 대해서는 용도 및 기타 개개의 이용현황을 수지보고서에 기재해야 한다.

라) 국회의원 관계정치단체의 특례

(1) 수지 보고에 관한 특례

국회의원 관련 정치단체에 대해서는 수지보고서에 명세를 기재해야 하는 지출범위가 확대되고 있으며, 국회의원 관련 정치단체로 있는 동안에 실시한 지출에 있어서는 인건비 이외의 경비 중 건당 1만엔을 넘는 것에 대해 수지보고서에 기재하는 동시에 영수증 등의 사본을 함께 제출해야 한다.(또한 영수증 등의 징수의무는 모든 지출에 적용된다).

또한 수지보고서의 제출기한은 다음해 5월 말일(1월부터 5월까지 사이에 총선 등이 있는 경우에는 6월말일)까지이다.

(2) 등록 정치자금 감사인에 의한 정치자금 감사

국회의원 관련 정치단체에 대해서는 수지보고서를 제출할 경우 그 지출에 관해 사전에 수지보고서, 회계장부, 영수증 등에 대해 정치자금적정화위원회가 실시하는 연수를 수료한 등록 정치자금 감사인(정치자금 적정화 위원회의 등록을 받은 변호사, 공인회계사, 세무사)의 정치자금 감사를 받아야 한다. 정치자금 감사는 정치자금적정화위원회가 정하는 정치자금 감사에 관한 구체적인 지침에 근거하여 이루어진다. 국회의원 관련 정치단체의 회계책임자는 수지보고서 제출과 함께 등록 정치자금 감사인이 작성한 정치자금 감사보고서를 제출해야 한다.

(単位:百万円, %)

区 分	本 年 期	本 年 期	左 の 内 訳											
			寄 附					事 業 収 入	借 入 金	本 部 支 出	そ の 他 の 収 入			
			党 費 ・ 会 費	個 人	法 人 そ の 他 の 団 体	政 治 団 体	計				政 交 付 金	党 金 付 金	そ の 他	計
政 党	政 党	元年	153,767	8,065	19,122	6,850	7,113	33,088	30,823	3,796	39,822	31,646	6,527	38,173
		30年	141,780	9,291	13,772	6,326	5,949	26,648	33,233	933	29,938	31,774	10,463	42,237
		元年-30年	11,986	-1,326	5,350	524	1,164	7,039	-2,410	2,863	9,884	-128	-3,936	-4,064
		対前年比	108.5	85.9	138.8	108.3	119.6	127.0	92.7	406.8	133.0	99.6	62.4	90.4
	政 党 内 政 党 支 部	元年	78,968	4,898	17,513	6,844	4,721	29,081	5,037	718	37,991		1,242	1,242
		30年	64,446	5,023	12,776	6,320	3,517	22,614	6,799	558	28,440		1,012	1,012
		元年-30年	14,522	-124	4,737	325	1,204	6,467	-1,762	160	9,551		230	230
		対前年比	122.5	97.5	137.1	108.3	134.2	128.6	74.1	128.7	133.6		122.7	122.7
	政 党 内 国 会 職 員 関 係 政 治 団 体	元年	23,187	476	1,925	3,135	3,730	8,790	2,156	444	11,108		212	212
		30年	18,783	461	1,626	3,051	2,903	7,580	2,337	251	7,961		192	192
		元年-30年	4,403	14	299	84	826	1,210	-181	193	3,148		20	20
		対前年比	123.4	103.1	118.4	102.8	128.5	116.0	92.3	176.8	139.5		110.2	110.2
政 党 内 政 治 資 金 団 体	元年	2,893		122	2,417	354	2,893					0	0	
	30年	2,935		124	2,456	355	2,935					0	0	
	元年-30年	-42		-2	-39	-1	-42					0	0	
	対前年比	98.6		98.7	98.4	99.6	98.6					27.5	27.5	
小 計	小 計	元年	156,660	8,065	19,244	9,267	7,467	35,981	30,823	3,796	39,822	31,646	6,527	38,173
		30年	144,715	9,291	13,896	8,782	6,304	28,983	33,233	933	29,938	31,774	10,463	42,237
		元年-30年	11,944	-1,326	5,349	485	1,163	6,997	-2,410	2,863	9,884	-128	-3,936	-4,064
		対前年比	108.3	85.9	138.5	105.5	118.4	124.1	92.7	406.8	133.0	99.6	62.4	90.4
	そ の 他 の 政 治 団 体	元年	74,644	14,996	13,019	8	20,105	33,132	20,139	1,342	2,322	110	2,604	2,713
		30年	68,656	14,980	11,399	0	16,733	28,132	21,536	788	1,970		1,250	1,250
		元年-30年	5,988	16	1,620	7	3,372	5,000	-1,397	554	351	110	1,354	1,464
		対前年比	108.7	100.1	114.2	2,592.6	120.2	117.8	93.5	170.3	117.8	皆増	208.3	217.1
	政 党 内 国 会 職 員 関 係 政 治 団 体	元年	19,420	640	2,360	3	4,214	6,577	10,463	519	406	110	615	725
		30年	17,921	545	2,177		3,617	5,794	10,687	292	270		333	333
		元年-30年	1,499	95	182	3	597	783	-224	227	136	110	282	392
		対前年比	108.4	117.5	108.4	皆増	116.5	113.5	97.9	177.5	183.8	皆増	184.7	217.7
合 計	合 計	元年	231,304	23,061	32,263	9,274	27,572	69,113	50,962	5,138	42,144	31,755	9,131	40,886
		30年	213,371	24,371	25,294	8,782	23,037	57,115	54,769	1,721	31,909	31,774	11,713	43,487
		元年-30年	17,932	-1,310	6,969	492	4,535	11,997	-3,807	3,417	10,235	-18	-2,582	-2,601
		対前年比	108.4	94.6	127.6	105.6	119.7	121.0	93.0	208.6	132.1	99.9	78.0	94.0
政 党 内 国 会 職 員 関 係 政 治 団 体	政 党 内 国 会 職 員 関 係 政 治 団 体	元年	42,607	1,116	4,285	3,138	7,944	15,367	12,620	963	11,604	110	827	937
		30年	36,704	1,006	3,800	3,051	6,520	13,374	13,024	544	8,231		525	525
		元年-30年	5,903	110	482	88	1,422	1,993	-405	420	3,374	110	302	412
		対前年比	116.1	110.9	112.7	102.9	121.8	114.9	96.9	177.2	141.0	皆増	157.5	178.4

(注) 1 政党別名義附については、少額のため表附の内訳には計上していないが、表附計には含まれている。

<2019년 정치자금수지보고개요>

(수입의 항목 내역중 기부가 691억엔(전년 대비 21%증가)으로 가장 많고, 사업수

입은 510억엔(7%감소), 본부지부교부금 수입 421억엔(32%증가), 그 외 수입 409억엔(6%증가) 순이다. 가장 많이 증가한 것은 기부금으로 전년대비 120억엔이 증가하였다)

(국회의원관계정치단체의 수입총액은 426억엔으로 금액이 가장 큰 것은 기부(154억엔), 사업수입(126억엔), 본부지부교부금 수입(116억엔)순으로 되어 있다³⁸⁾).

7) 벌칙규정

가) 정치자금규정법의 주요한 벌칙규정

법은 규제가 바르게 이행되기 위한 담보로서 벌칙규정을 두고 있으며 주요한 벌칙은 다음과 같다(법 제23조~제26조의 7)

위반내용	벌칙
신청서를 제출하지 않은 단체의 기부수령 또는 지출의 금지 위반	5년 이하 금고 또는 100만엔 이하의 벌금
회계처리에 관한 위반 - 회계장부 비치 및 기재의무위반 - 명세서 제출 및 기재의무위반 - 영수증 등 징수의무위반 - 회계장부 등의 보존의무위반 - 회계장부 등의 허위기재 - 회계책임자의 사무인계위반 - 수지보고서 등의 정정명령위반	3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금
수지보고서등에 관한 위반 - 수지보고서등의 제출태만 - 수지보고서등의 기재의무위반 - 수지보고서등의 허위기재 - 정치자금감사보고서등의 제출의무 위반 등	5월 이하 금고 또는 100만엔 이하의 벌금
회사 등의 기부의 제한위반 정치가의 정치활동에 관한 기부의 금지위반	1년 이하 금고 또는 50만엔 이하의 벌금
기부의 양적제한위반	1년 이하 금고 또는 50만엔 이하의 벌금

38) https://www.soumu.go.jp/main_content/000724797.pdf 일본총무성 홈페이지. 최종검색일 2021.12.15.

기부의 질적 제한 위반	3년 이하 금고 또는 50만원 이하의 벌금
기부알선에 관한 제한 위반	6월 이하 금고 또는 30만원 이하의 벌금

나) 공민권의 제한

법에 정한 죄를 저지른 자는 다음의 기간, 공민권(공선법에 규정하는 선거권 및 피선거권)이 정지 된다(법 제28조)

첫째 금고형에 처해진 자: 재판이 확정된 날로부터 형의 집행을 종료할 때까지의 사이와 그 후 5년간 정지

둘째 벌금형에 처해진 자 : 재판이 확정된 날로부터 5년간 정지

셋째 이들 형의 집행유예의 선고를 받은 자 : 재판이 확정된 날로부터 형의 집행을 받지 않기로 한 날까지의 기간 또는 법의 위반에 의해 그 공민권이 정지된 경우에는 합산하여 선거운동도 금지된다.

8) 정치자금과 세금

가) 개인의 기부에 대한 세금의 우대조치

의회제 민주주의는 국민주권의 원리 하에 국민의 대표로서 국민의 부탁을 받은 의회의 의원을 직접 담당자로 하여 직접 운영되는 정치형태이다. 이 의회제민주주의 정치에 있어서 국민의 의사에 따라 정확하게 반영해 갈 필요가 있기 때문에 정치의 직접적인 담당자로서 정치가의 정치활동에 필요한 경비도 이를 지지하는 국민개개인이 직접 출연하는 기부에 의해 이루어지는 것이 바람직한 모습이다. 이러한 관점에서 이를 실현하기 위해 개인으로부터 기부를 장려하기 위한 조치의 일환으로서 조세특별조치법에 의해 개인기부에 관한 세제상의 우대조치가 있다.

우대조치의 내용(법 제32조의 4, 조세특별조치법 제41조의 18)은 개인이 출연한 정치활동에 관한 기부 중 일정한 요건에 해당하는 것에 대해서는 기부금공제(소득공제)의 대상이 되지만, 그 중 정당 및 정치자금단체에 대한 기부에 대해서는 정당등 기부금 특별공제(세액공제)의 대상이 되며, 확정신고로 소득공제와 세액공제 중 유리한 쪽을 선택할 수 있다.

자세한 내용은 관련 법조문인 제32조의 4, 조세특별조치법 제41조의 18을 참조하며, 여기서는 내용을 생략한다.

나) 정치단체에 대한 과세

정치단체는 그 수입의 대부분을 기부수입과 사업수입에 의존하고 있으며, 정치단체의 이들 수입에 대해서는 비과세조치가 적용되지만, 이것은 정치단체가 정치활동을 하기 위한 목적으로 설립된 것으로 의회제 민주주의 아래에서 정치활동의 중심적인 역할자로서 그 수입을 정치활동에 소비하는 것을 전제로 한 것이다.

따라서 이에 반하여 얻은 수입을 정치활동 이외에 소비하는 경우에는 과세대상이 되며, 또한 정치단체가 얻은 수익을 그 구성원에게 배분하는 경우에 대해서는 그 수령자에게 과세를 부과하게 된다. 또한 소비세는 정치단체가 구독료 등 대가를 얻어 기관지를 발행하는 경우에는 과세대상이 된다.

다) 정치인 개인에 대한 과세

정치인 개인의 수입은 세비 등의 급여소득, 예금이자 등의 기타 소득과 정치활동에 관하여 받은 정치자금 등의 잡소득이 있으며, 이들은 통산하여 소득세의 과세대상이 되는데, 정치자금에 관한 잡소득의 계산에서는 정치자금에 관한 수입에서 정치활동을 위한 비용을 공제하고, 잔여가 있는 경우에 잡소득으로서 과세의 대상이 된다. 다만, 잡소득과 관련된 적자는 다른 종류의 소득 흑자와 손익 통산이 불가능하기 때문에 정치자금에 관한 잡소득의 계산상 적자(정치활동에 소요된 비용이 정치자금으로서 받은 수입보다 많은 경우)가 생겨도 다른 소득에서 그 만큼을 차감할 수 없다.

또한 선거운동에 관해 얻은 수입으로 선거운동에 관한 수지보고서에 의해 보고된 것은 과세되지 않는다.

3. 기부에 관한 제한 내용

여기서는 정치자금규정법상 나오는 개인과 단체를 포함한 기부에 관한 전체내용을 살펴본 후에 단체의 기부에 관한 내용을 별도로 살펴보도록 하겠다.

기부라는 것은 금전, 물품 그 외 재산상의 이익의 공여 또는 교부로 당비 또는 회비 그 외 채무의 이행으로서 이루어진 것 이외의 것을 말한다(법 제4조 제3항)

단, 법인 그 외 단체가 지출하는 당비 또는 회비는 기부로 본다(법 제5조 제2항)

정치자금규정법은 정치자금의 모집에 대한 방향을 제시하기 위해 정치단체에 대한 기부에 대해서 제한을 가하고 있으며, 기부의 공개(수지보고서에 기재하는 것)기준은 개인 법인 그 외의 단체, 정치단체 모두 5만엔을 초과하는 금액(50001

엔 이상)으로 한다.

또한 공직선거법에서도 선거의 공정성을 확보하기 위해 금전선거 없는 정치의 실현을 위해서 특정 기부 혹은 공직후보자나 후원단체 등에 대한 기부에 대해서 제한을 하고 있다.

1) 정치자금규정법에 의한 제한

가) 회사 등이 하는 기부의 제한

첫째, 정치단체를 제외한 회사·노동조합 등의 단체는 정당·정당의 지부(1개 이상의 시구정촌(市区町村)의 구역 또는 선거구의 구역을 단위로 설치되는 지부에 한함) 및 정치자금 단체 이외의 자에 대해서는, 정치 활동에 관한 기부를 해서는 안된다(법 제21조 제1항 동조 제4항).

여기서 말하는 회사 등에는 문화단체, 동창회 등의 단체도 포함된다.

회사 등이 하는 기부에는 선거운동에 관한 기부 및 금전 등 이외의 물품에 의한 기부등도 포함되며, 예외없이 금지된다.

둘째, 어떠한 회사 등에 대해서 정치활동에 관한 기부(정당, 정당의 지부 및 정치자금단체에 대한 것을 제외)를 할 것을 권유하거나 또는 요구할 수 없다(법 제21조 제3항)

셋째, 회사 등이 부담하는 당비 또는 회비는 기부로 간주되기 때문에 정당, 정당의 지부 및 정치자금단체 이외의 정치단체의 당비 또는 회비를 부담할 수 없다.

나) 공직후보자(정치가 개인)의 정치활동에 관한 기부의 제한

첫째, 누구든지 공직 후보자의 정치활동(선거운동 제외)에 관하여 금전 및 유가증권에 의한 기부를 해서는 안된다. 단 선거운동에 관한 기부 및 금전 등 이외의 물품 등에 의한 기부는 금지 대상 외로 되어 있다(법 제21조의 2). 따라서 정치가 개인의 후원회라 하더라도 선거운동에 관한 것을 제외하고는 그 정치가 본인에 대한 금전 등의 기부는 금지되어 있다.

여기서 ‘선거운동에 관한 기부’는 선거운동기간 중에 한하지 않고, 공직후보자의 선거운동에 대한 기부도 포함한다.

둘째, 회사 등이 하는 기부는 정치가 개인에 대해서도 회사의 기부금지와 같이 일절 금지된다.

다) 기부의 양적 제한(법 제21조의 3, 제22조)

기부의 양적 제한이란 정치활동에 관하여 하나의 기부자가 연간 기부할 수 있는 금액에 대한 제한으로 기부 총액의 제한(총량 제한)과 동일한 수령자에 대한 기부액의 제한(개별제한)이 있다. 또한 선거운동에 관한 기부도 제한 대상이 되는 점, 금전 등 이외의 재산상의 이익에 대해서도 시가로 어림잡은 금액도 제한의 대상이 되는 점, 제한의 대상이 되는 정치단체에 대해서는 본부·지부 합쳐서 하나로 보는 것에 주의해야 한다.

정치활동에 관한 기부는 연간으로 다음에 열거하는 금액을 초과해서는 안된다.

(1) 총액제한(하나의 기부자가 할 수 있는 기부의 연간한도액)

(가) 개인이 하는 기부

- ① 정당/정치자금단체에 대한 기부: 2000만엔
- ② 정치가/그 외 정치단체에 대한 기부 : 1000만엔

(나) 회사 등이 하는 기부

정당·정치자금 단체에 대한 기부
회사, 노동조합 등: 750만엔~1억엔까지
(자본금액, 조합원 수 등에 따라 다르다)

(2) 개별제한(하나의 기부자로부터 동일한 수령자에 대한 기부의 연간한도액)

(가) 개인이 하는 기부

- ① 정당/ 정치자금단체에 대한 기부- 개별제한 없음
 - ② 정치가(선거운동에 관한 기부 및 금전 이외의 물품 등에 의한 기부에 한함)에 대한 기부: 150만엔
 - ③ 그 외의 정치단체에 대한 기부: 150만엔
- 정치가 개인이 스스로의 자금관리단체에 대해서 하는 기부는 개별제한 없음

(나) 회사 등이 하는 기부

정당 및 정치자금단체에 대한 기부: 개별제한 없음

(다) 그 외의 정치단체가 하는 기부

그 외 정치단체에 대한 기부: 5000만엔

정치가의 후원회가 그 정치가의 선거구 내에서 기부하는 것은 (정당 그 외의 정치단체, 그 정치가의 선거운동에 관한 기부 및 금전 등 이외의 물품 등에 의한 기부를 제외) 공직선거법에 의해 금지되어 있다.

(3) 총액제한 및 개별제한이 없는 것

(가) 특정기부

특정기부란 것은 정치가가 정당으로부터 받은 정치활동에 관한 기부의 전부 또는 일부를 자신의 자금관리단체에 기부하는 것이다.

(나) 유증에 의한 기부

<기부의 양적 제한>

기부자 수령자	개인		회사/노조 등		정당	정치단체	
	총액제한	개별제한	총액제한	개별제한	총액	총액제한	개별제한
	총금액의 한도액	동일인에 대한 한도액	총금액의 한도액	동일인에 대한 한도액	개별 제한	총금액의 한도액	동일인 에 대한 한도액
정당/정치자 금단체	연간 2000만엔	제한없음	자본금/조 합원수에 따른 연간 750만엔-1 억엔	제한없음	제한 없음	제한없음	
공직후보자 등	연간 1000만엔	선거운동에 대해서는 150만엔	금지	제한 없음		선거운동시에 대한 제한없음	
자금관리단 체		연간 150만엔				제한없음	연간500 0만엔
그 외 정치단체		연간 150만엔					

<회사/노조 등의 규모별 기부총액>

회사가 하는 기부의 한도액	노동조합 또는 직원단체가 하는 기부의 한도액	회사, 노동조합 또는 직원단체 이외의 단체가 하는 기부의 한도액	정당/정치자금단체에 대한 기부(만원)
10억엔미만	5만인 미만	2천만엔미만	750
10억엔이상~50억엔미만	5만인 이상~10만인 미만	2천만엔이상~6천만엔미만	1500
50억엔이상~100억엔미만	10만인 이상~15만인 미만	6천만엔 이상~8천만엔 미만	3000
100억엔이상~150억엔미만	15만인 이상~20만인 미만	8천만엔 이상~1억엔미만	3500
150억엔이상~200억엔미만	20만인 이상~25만인 미만	1억엔 이상~1억2천만엔 미만	4000
200억엔이상~250억엔미만	25만인 이상~30만인 미만	1억2천만엔이상~1억4천만엔미만	4500
250억엔이상~300억엔미만	30만인 이상~35만인 미만	1억4천만엔 이상~1억6천만엔 미만	5000
300억엔이상~350억엔미만	35만인 이상~40만인 미만	1억6천만엔 이상~1억8천만미만	5500
350억엔이상~400억엔미만	40만인 이상~45만인 미만	1억8천만엔 이상~2억엔 미만	6000
400억엔이상~450억엔미만	45만인 이상~50만인 미만	2억엔이상~2억2천만만엔미만	6500
450억엔이상~500억엔미만	50만인 이상~55만인 미만	2억2천만엔 이상~2억4천만엔 미만	7000
500억엔이상~550억엔미만	55만인 이상~60만인 미만	2억4천만엔 이상~2억6천만미만	7500
550억엔이상~600억엔미만	60만인 이상~65만인 미만	2억6천만엔 이상~2억8천만엔 미만	8000
600억엔이상~650억엔미만	65만인 이상~70만인 미만	2억8천만엔이상~3억엔엔미만	8500
650억엔이상~700억엔미만	70만인 이상~75만인 미만	3억엔 이상~3억2천만엔 미만	9000
700억엔이상~750억엔미만	75만인 이상~80만인 미만	3억2천만엔 이상~3억4천만엔미만	9500
750억엔이상~800억엔미만	80만인 이상~85만인 미만	3억4천만엔 이상~3억6천만엔 미만	10000
800억엔이상~850억엔미만	85만인 이상~90만인 미만	3억6천만엔 이상~3억8천만엔미만	10500
850억엔이상~900억엔미만	90만인 이상~95만인 미만	3억8천만엔 이상~4억엔엔 미만	11000
900억엔이상~950억엔미만	95만인 이상~100만인 미만	4억엔 이상~1억엔미만	11500
950억엔이상~1000억엔미만	100만인 이상~105만인 미만	4억2천만엔 이상~1억2천만엔 미만	12000
1000억엔이상~1050억엔미만	105만인 이상~110만인 미만	4억4천만엔이상~6천만엔미만	12500
1050억엔이상~	110만인 이상~	4억6천만엔 이상~8천만엔 미만	13000

(4) 기부의 양적 제한(법 제22조의 3)

(가) 특정회사 등의 기부금지

① 국가에서 보조금, 부담금, 이자 보조금, 기타 급부금(시험 연구, 조사 또는 재해피해복구와 관련된 것, 기타 성질상 이익을 수반하지 않는 것 및 정당조성법 제 3조 제1항의 규정에 의한 정당교부금 제외)의 결정을 받은 회사 및 기타 법인은 그 교부 결정을 통지받은 날로부터 1년이 경과하는 날까지의 기간 동안 정당 또는 정치자금 단체에 대해 기부를 할 수 없다.

② 국가로부터 자본금, 기본금, 기타 이에 준하는 것의 전부 또는 일부의 출자 또는 출연을 받고 있는 회사 등은 출자 또는 출연을 받고 있는 동안에 정치활동에 관한 기부를 할 수 없다.

③ 어떠한 사람도 위에 위반하여 이루어진 기부인 것을 알면서 그 자에 대해서 정치활동에 관한 기부를 권유하거나 요구해서는 안된다.

(나) 적자회사의 기부금지(법 제22조의 4)

3사업연도 이상에 걸쳐 계속해서 결손을 발생시키고 있는 회사는 그 결손이 메워지지 않을 때까지 정당 또는 정치 자금 단체에 대해서도 기부를 할 수 없다.
또한 상기에 위반하여 이루어진 기부임을 알면서 이를 수령할 수 없다.

(다) 외국인·외국법인 등으로부터의 기부(법 제22조의 5)

누구도 외국인, 외국법인 또는 그 주된 구성원이 외국인이거나 외국법인인 단체 그 외의 조직으로부터 정치 활동에 관한 기부를 받을 수 없다.

다만, 주요 구성원이 외국인 또는 외국법인인 일본법인 중 상장회사이며, 그 발행하는 주식이 금융상품거래소에서 5년 이상 계속해서 상장되어 있는 자 등으로부터의 기부는 제외되고 있다.

이 경우 기부를 하는 자는 위 법인임을 문서로 기부를 받는 자에게 통지하여야 한다.

(라) 타인 명의·익명에 의한 기부(법 제22조의 6)

누구도 본인 이외의 명의 또는 익명에 의하여 정치 활동에 관한 기부를 할 수 없다.

다만, 다음의 3요소를 충족한 익명기부(정당익명기부)에 대해서는 금지되어 있지 않다.

- 첫째, 가두 또는 일반에게 공개되는 연설회나 집회장에서 이루어진 것
 - 둘째, 정당 또는 정치자금단체에 대한 기부
 - 셋째, 1건당 기부가 100엔 이하의 것
- 또한 위에 위반하여 지출된 기부임을 알면서 이를 받을 수 없다.

(마) 기부의 알선 및 관여의 제한(법 제22조의 7)

정치활동에 관한 기부는 기부자의 정치활동의 일환으로서 그 자발적 의사에 기초해 실시되어야 하며, 부당하게 그 의사를 구속하고 기부를 강제하는 것은 기부자의 정치적 자유의 침해가 되는 것이므로 다음의 규제가 있다.

- ① 협박 등으로 기부자의 의사를 부당하게 구속하는 방법에 의한 기부의 알선 금지
- ② 기부자의 의사에 반하는 체크오프에 의한 기부의 알선금지
- ③ 기부에 대한 공무원의 관여 제한

(바) 공무원 등의 지위를 이용한 관여의 제한(법 제22조의 9)

국가 혹은 지방공공단체의 일반직 공무원 또는 특정독립행정법인의 직원은 그 지위를 이용하여 정치활동에 관한 기부를 요구하거나 기부를 받거나, 그 외의 자로부터 정치활동에 관한 기부에 관여하는 것은 금지된다.

또한 정치자금파티의 대가 지불에 관해서도 같은 제한이 있다.

(사) 정치자금 단체에 관한 계좌 송금의 의무이행

정치자금단체에 대한 기부 및 정치자금단체가 실시하는 기부(금액이 1,000엔 이하의 것 및 부동산 양도 또는 대부(지상권 설정 포함)에 의한 것을 제외(지상권의 설정을 포함하여))대해서는 계좌이체에 의하여야 한다.

2) 공직선거법에 의한 제한

정치활동에 관한 기부에 대해서는 정치자금규정법에 의한 제한 외에 공직선거법에 의한 제한이 있으며 그 내용은 다음과 같다.

가) 청부 등 당사자의 기부금지(공선법 제199조)

국정선거에 관해서는 국가와 지방공공단체의 선거에 관해서는 당해 지방공공단체와 다음의 관계에 있는 자는 당해 선거에 관한 기부를 할 수 없다.

첫째, 청부 그 외 특별한 이익을 수반하는 계약의 당사자는 계약의 당사자인 동안에는 기부를 할 수 없다.

둘째 금융기관으로부터 이자보조금의 대상되어 있는 용자(시험연구, 조사 및 재해복구에 관한 것을 제외)를 받고 있는 회사 그 외의 법인은 금융기관 등이 이자보조금의 교부의 결정통지를 받은 날로부터 이자보조금의 전액교부가 완료된 날로부터 기산하여 1년을 경과한 날까지의 사이에 기부를 할 수 없다.

회사 등이 국가 또는 지방공공단체로부터 직접 이자보조금의 교부를 받고 있는 경우는 정치자금규정법의 제한을 받지만, 회사 등이 국가 또는 지방공공단체로부터 이자보조를 받고 있는 금융기관으로부터 이자보급에 관한 용자를 받고 있는 경우에는 공선법의 제한을 받는다.

나) 공직후보자 등의 기부금지(공선법 제199조의 2)

공직후보자 등(후보자가 되려고 하는 자를 포함)은 당해 선거구 내에 있는 자에 대해서 어떠한 명의를 가지는가를 묻지 않고 기부를 할 수 없다. 후보자명의로의 기부도 동일하게 금지되어 있다.

다만, 다음의 경우는 예외로서 금지되어 있지 않다.

첫째, 정당 그 외의 정치단체 또는 그 지부에 대한 경우

다만 정치단체가 그 공직후보자의 후원단체(자금관리단체를 제외)인 경우에는 선거기일까지 일정기간은 기부하는 것이 금지된다.

또한 자신의 후원단체에 대한 기부도 특정기부를 제외하고 양적 제한이 있기 때문에 주의해야 한다.

둘째, 공직후보자등의 친족에 대한 경우

친족이라 함은 6촌 이내의 혈족, 배우자 및 3촌 이내의 인척을 말한다.

셋째, 공직후보자등이 오로지 정치상의 주의 또는 시책을 보급하기 위해 하는 강연회 그 외의 정치교육을 위한 집회에 관하여 필요하여 어쩔 수 없이 실비의 보장(참가자가 강연회 등에 참가하기 위한 최소한도로 필요한 여비 등을 말하며, 식비에 대한 실비보상은 제외된다)으로 하는 경우

다만, 다음의 열거하는 것은 예외로 인정되지 않기 때문에 금지된다.

- ① 참가자에 대한 향응접대(식비제공도 포함)이 이루어진 것
- ② 선거구외에서 이루어진 것

③ 선거기일까지 일정기간에 이루어진 것

다) 후원단체에 관한 기부 등의 금지(공선법 제199조의 5)

(1) 후원단체의 선거구 내 기부 금지

후원단체는 당해 선거구내에 있는 자에 대하여 어떤 명의를 가지고 있는가 불문하고 기부를 할 수 없다.

다만 다음에 열거된 경우는 예외로서 금지되고 있지 않다.

첫째, 정당 그 외의 정치단체 혹은 그 지부에 대한 기부

둘째, 당해 공직후보자 등에 대한 기부

셋째, 후원단체가 그 설립목적에 의한 행사 또는 사업에 관한 기부

다만 다음에 열거된 것은 예외로 되지 않기 때문에 금지된다.

꽃다발, 헌화, 축의 그 외 이와 유사한 것으로 제공된 것

선거기일까지의 일정기간에 이루어진 것

공선법상의 후원단체는 소위 후원회보다도 넓은 개념으로 문화단체, 노동단체가 어떤 선거에 대해서 특정 후보자를 지지하거나 이것이 당해 단체의 정치활동 중 주요한 것인 경우에는 후원단체가 된다.

(2) 기념품 등 물품제공 금지

누구도 후원단체의 총회 그 외의 집회(후원단체를 결성하기 위한 집회를 포함) 또는 후원단체가 하는 견학, 여행 그 외의 행사에서 선거기일까지의 일정기간 당해 선거구내에 있는 자에 대해서는 향응접대를 하거나 또는 금전 혹은 기념품 그 외의 물품을 제공할 수 없다.

이것은 공직후보자 등의 행위만을 금지하는 것이 아니라 누군가에 의해 이루어지는 것을 금지하는 것이다.

(3) 공직후보자 등의 후원단체 기부 금지

공직후보자 등은 선거기일까지 일정기간 자신의 후원단체에 대한 기부를 할 수 없다.

다만, 공직의 후보자 등이 자신의 자금관리단체에 위의 기간 중 기부하는 것이 금지되어 있지는 않다.

위에서 언급된 일정기간은(공선법 제199조의 5 제4항)의 내용이며, 그 내용은 다

음과 같다

중의원의원총선거: 임기만료일 전의 90일~선거기일 또는 해산일의 다음날~선거기일

참의원의원보통선거: 임기만료일 전 90일~선거기일

지방공공단체의 선거: 임기만료일 전 90일~선거기일, 임기만료에 의한 선거 이외의 선거의 경우에 대해서는 선거사유발생의 뜻을 고시한날의 다음날~선거기일
보궐선거, 재선거: 선거사유발생의 뜻을 고시한 날의 다음날~선거기일

(4) 공직후보자등의 관계회사 등의 기부금의 금지(공선법 제199조의 3)

공직후보자등이 그 임직원 또는 구성원인 회사 그 외 법인 또는 단체는 당해 선거구 내에 있는 자에 대해서 어떤 명의로라도 공직후보자등의 이름으로 표시 또는 유치할 수 있는 방법으로 기부할 수 없다.

다만, 정당 그 외의 정치단체 또는 그 지부에 대해 지불하는 경우는 제외한다.

(5) 후보자 등의 이름을 사용한 단체에 대한 기부금지(공선법 제199조의 4)

공직후보자 등의 이름이 표시되거나 또는 그 이름이 유추되는 명칭을 표시하는 회사 그 외의 법인 또는 단체는 당해 선거에 관하여 당해 선거구 내에 있는 자에 대하여 어떤 명의를 사용하는지 불문하고 기부를 할 수 없다.

다만 정당 그 외의 정치단체 또는 그 지부에 대한 기부를 하는 경우는 제외한다.

예를 들어 주식회사 갑을상점(공직후보자의 이름이 갑을)과 같은 것을 말한다. 앞의 관계회사의 단체는 금지하는 방법 이외의 방법으로 기부할 수 있지만, 여기서 말하는 단체는 어떠한 방법으로도 기부를 할 수 없다. 또한 앞의 단체는 시기를 묻지 않고 기부를 할 수 없지만, 여기서 말하는 단체는 당해선거에 관해서만 기부를 할 수 없다.

4. 법인·단체의 기부법제의 정리

앞의 부분에서 기부법제의 전반적인 내용을 살펴보았기에 여기서는 법인, 단체의 기부에 관한 부분만을 한정하여 내용을 정리하고자 한다.

첫째, 일본의 정치자금규율 법제는 정치자금규정법이며, 정치자금법에서 정하지

아니한 방법으로 정치자금 기부나 수수가 금지되는 것으로 포괄적 금지규정이 아니라 개별규정을 두고 있다.

둘째, 정치인은 원칙적으로 직접 기부를 받을 수 없고, 자금관리단체를 통해서만 기부를 받을 수 있다. 자금관리단체는 국회의원, 공직후보자 등 정치인이 자신의 정치자금 관리를 위해 지정한 정치단체를 말한다.

셋째, 기업 노조 등의 단체는 정당(정치자금단체)에게만 기부를 할 수 있으며, 양적 제한이 있어 연간 750만엔에서 1억엔만 할 수 있다. 회사 또는 출자금액이 10억엔 미만의 경우는 750만엔까지, 1050억엔이상 회사는 1억엔까지, 노조원 또는 구성원 수가 5만인 미만은 750만엔까지 110만인 이상인 경우는 1억엔까지 기부할 수 있다.

넷째, 기업 노조 등의 단체에 대해서 질적 제한이 있으며, 특정회사 등의 기부금지, 적자회사의 기부금지, 외국인 등의 기부금지가 있다.

다섯째, 기부는 등록된 계좌로 이체하는 방법으로 하여야 한다.

수령자 기부자		회사. 노조 등의 단체	
		총액제한	개별제한
정치단체	정당	자본금, 조합원 수에 따라 연간750만엔이내-연간 1억원 이내	
	정치자금단체		제한없음
	자금관리단체	금지*	금지*
그 외의 정치단체			
정치가 개인			

* 금지에 대해서 보면, 회사 노동조합 등의 단체가 정치단체의 구성원으로서 부담하는 당비 또는 회비는 기부로 간주되므로 자금관리단체 및 그 외의 정치단체는 회사나 법인의 단체로부터 당비 또는 회비를 받을 수 없다.

(単位:百万円,%)

年	本年収入額		寄 附				事業収入							
			個人	法人その他の団体	政治団体	計	うち政治資金 パーティー							
S58	267,486	(100.0)	37,195	(13.9)	57,422	(21.5)	52,033	(19.5)	106,650	(54.8)	53,210	(19.9)	-	
S59	210,130	(100.0)	29,237	(13.9)	46,248	(22.0)	33,967	(16.2)	109,452	(52.1)	51,659	(24.6)	-	
S60	251,842	(100.0)	31,683	(12.6)	49,112	(19.5)	49,341	(19.6)	130,137	(51.7)	57,829	(23.0)	-	
S61	309,719	(100.0)	43,547	(14.1)	62,452	(20.2)	59,748	(19.3)	165,748	(53.5)	64,413	(20.8)	-	
S62	278,470	(100.0)	43,080	(15.5)	57,754	(20.7)	44,436	(16.0)	145,271	(52.2)	63,437	(22.8)	-	
S63	307,828	(100.0)	39,102	(12.7)	57,512	(18.7)	61,740	(20.1)	158,354	(51.4)	62,195	(20.2)	-	
H元	324,982	(100.0)	45,226	(13.9)	64,455	(19.8)	59,297	(18.2)	168,978	(52.0)	57,651	(17.7)	-	
H2	338,303	(100.0)	47,771	(14.1)	74,828	(22.1)	56,757	(16.8)	179,356	(53.0)	62,513	(18.5)	-	
H3	359,103	(100.0)	48,992	(13.6)	72,695	(20.2)	69,950	(19.5)	191,637	(53.4)	64,433	(17.9)	-	
H4	332,306	(100.0)	42,118	(12.7)	67,552	(20.3)	57,948	(17.4)	167,618	(50.4)	71,781	(21.6)	-	
H5	330,354	(100.0)	41,065	(12.4)	67,563	(20.5)	57,198	(17.3)	165,839	(50.2)	65,442	(19.8)	6,099	(1.8)
H6	309,650	(100.0)	40,384	(13.0)	57,700	(18.6)	54,386	(17.6)	152,488	(49.2)	68,034	(22.0)	14,058	(4.5)
H7	356,641	(100.0)	52,148	(14.6)	36,804	(10.3)	62,410	(17.5)	151,371	(42.4)	70,956	(19.9)	18,567	(5.2)
H8	343,217	(100.0)	44,384	(12.9)	39,762	(11.6)	55,715	(16.2)	139,865	(40.8)	70,803	(20.6)	19,879	(5.8)
H9	307,508	(100.0)	38,369	(12.5)	34,134	(11.1)	47,911	(15.6)	120,415	(39.2)	72,335	(23.5)	21,706	(7.1)
H10	362,584	(100.0)	43,728	(12.1)	34,361	(9.5)	60,571	(16.7)	138,666	(38.2)	73,002	(20.1)	20,660	(5.7)
H11	323,889	(100.0)	50,663	(15.6)	34,437	(10.6)	48,732	(15.0)	133,841	(41.3)	70,961	(21.9)	22,906	(7.1)
H12	333,346	(100.0)	45,573	(13.7)	25,022	(7.5)	51,867	(15.6)	122,467	(36.7)	73,109	(21.9)	23,631	(7.1)
H13	323,422	(100.0)	43,135	(13.3)	20,761	(6.4)	45,090	(13.9)	108,990	(33.7)	77,053	(23.8)	25,031	(7.7)
H14	288,439	(100.0)	40,727	(14.1)	17,388	(6.0)	36,459	(12.6)	94,576	(32.8)	73,626	(25.5)	24,731	(8.6)
H15	322,462	(100.0)	53,721	(16.7)	18,782	(5.8)	51,510	(16.0)	124,018	(38.5)	69,583	(21.6)	22,616	(7.0)
H16	291,773	(100.0)	39,023	(13.4)	15,761	(5.4)	39,296	(13.5)	94,096	(32.2)	71,785	(24.6)	26,329	(9.0)
H17	289,161	(100.0)	40,809	(14.1)	17,108	(5.9)	40,643	(14.1)	98,569	(34.1)	65,405	(22.6)	22,494	(7.8)
H18	269,518	(100.0)	36,945	(13.7)	13,833	(5.1)	32,941	(12.2)	83,722	(31.1)	69,587	(25.8)	27,414	(10.2)
H19	287,896	(100.0)	44,298	(15.4)	14,076	(4.9)	40,207	(14.0)	98,587	(34.2)	62,115	(21.6)	21,514	(7.5)
H20	253,742	(100.0)	30,400	(12.0)	12,216	(4.8)	30,302	(11.9)	72,925	(28.7)	60,809	(24.0)	21,055	(8.3)
H21	264,853	(100.0)	34,274	(12.9)	11,585	(4.4)	34,932	(13.2)	80,795	(30.5)	54,655	(20.6)	16,053	(6.1)
H22	246,127	(100.0)	33,635	(13.7)	8,706	(3.5)	27,351	(11.1)	69,697	(28.3)	58,091	(23.6)	16,458	(7.5)
H23	221,910	(100.0)	34,738	(15.7)	7,867	(3.5)	22,936	(10.3)	65,545	(29.5)	50,360	(22.7)	15,010	(6.8)
H24	238,929	(100.0)	31,241	(13.1)	9,240	(3.9)	25,073	(10.5)	65,558	(27.4)	53,007	(22.2)	16,368	(6.9)
H25	231,465	(100.0)	30,245	(13.1)	8,763	(3.8)	24,848	(10.7)	63,859	(27.6)	53,516	(23.1)	17,643	(7.6)
H26	231,369	(100.0)	29,120	(12.6)	10,098	(4.4)	24,832	(10.7)	64,052	(27.7)	54,124	(23.4)	18,734	(8.1)
H27	228,638	(100.0)	32,428	(14.2)	9,001	(3.9)	24,602	(10.8)	66,042	(28.9)	54,818	(24.0)	18,671	(8.2)
H28	222,708	(100.0)	27,423	(12.3)	8,697	(3.9)	24,146	(10.8)	60,270	(27.1)	56,242	(25.3)	20,705	(9.3)
H29	225,434	(100.0)	29,922	(13.3)	9,747	(4.3)	24,150	(10.7)	63,821	(28.3)	51,655	(22.9)	18,947	(8.4)
H30	213,371	(100.0)	25,294	(11.9)	8,782	(4.1)	23,037	(10.8)	57,115	(26.8)	54,769	(25.7)	22,892	(10.7)
R元	231,304	(100.0)	32,263	(13.9)	9,274	(4.0)	27,572	(11.9)	69,113	(29.9)	50,962	(22.0)	19,471	(8.4)

<기부 및 정치자금파티의 추이>

(1983~2019까지, 기부금에 대해서는 1992년 1916억엔을 피크로 감소하여 2019년에는 691억엔이다. 정치자금파티는 2006년 274억엔을 피크로 2019년에는 195억엔으로 감소추세이다)³⁹⁾

39) https://www.soumu.go.jp/main_content/000724797.pdf 일본총무성 홈페이지에는 위 표를 포함하여 정당의 수지규모, 항목별 지출금액, 정당별 분포 등 다양한 자료가 공개 되어 있다. 최종검색일 2021.12.15.

내용	기부주체	금지내용
특정회사 등의 기부금지	국가로부터 보조금, 부담금, 이자보급금 그 외의 급부금의 교부결정을 받은 회사 그 외의 법인	교부결정의 통지를 받은 날로부터 1년간은 정치활동에 관한 기부를 해서는 안된다.
	국가로부터 자본금, 기본금, 그 외 이외 준하는 것의 전부 또는 일부의 출자 또는 거출을 받고 있는 회사 그 외의 법인	출자 또는 거출을 받고 있는 기간은 정치활동에 관한 기부를 해서는 안된다.
	지방공공단체와 위 2개의 관계가 같은 있는 회사와 그 외의 법인	당해 지방공공단체의 의회의 의원 혹은 후보자 또는 당해 후보자에 관련된 정치단체에 대해서 정치활동에 관한 기부를 해서는 안된다.
	누구도	앞의 제한을 받고 있다는 것을 알면서 그자에 대해서 기부를 권유 또는 요구해서는 안된다. 위법한 기부임을 알면서 이를 받을 수 없다.
적자회사의 기부 금지	3사업연도에 걸쳐 계속해서 결손이 발생하고 있는 회사	당해 결손이 메워질 때까지 정치활동에 관한 기부를 해서는 안된다.
	누구도	위법한 기부임을 알면서 이를 받아서는 안된다.
외국인의 기부금지	누구도	외국인, 외국법인 또는 그 주요한 구성원이 외국인 혹은 외국법인인 단체 그 외의 조직으로부터 정치활동에 관한 기부를 받을 수 없다. 예외있음*

<단체의 기부에 대한 질적 제한>

*주요한 구성원이 외국인 또는 외국법인인 일본법인 중, 상장회사로서 그 발행주식이 증권거래소에서 5년 이상 상장되어 있는 자로부터의 기부에 대해서는 예외로 한다.

5. 일본의 정치자금법 등의 문제점과 개선의견

1) 일본 정치자금법상의 문제점

가) 정치자금규정법과 공직선거법의 2중 구조

공직후보자라는 법적 지위를 획득한 날부터 투표일까지의 기간 중은 선거를 위해 사용한 자금은 선거운동비용으로, 정치자금수지보고서와는 별도로 선거운동비용 수지보고서를 제출할 의무가 있다. 또한 선거운동에 관한 비용은 선거관리위원회에 제출하나, 수지보고서는 선거에 따라 중앙선거관리회 관보, 도도부현(都道府県) 공보, 시정촌의 고시 등 각각 개별적으로 규정되어 공개방법도 달라 같은 장소에서의 열람이 불가능한 실정이다.

또한 공선법상 금지사항은 대부분 후보자개인이며, 정치자금법상의 주체인 정치단체에 대해서는 적용되지 않는다. 법인 등에 의한 후보자에 대한 기부는 금지되어 있지만, 정당(지부를 포함)이나 정치자금단체에 대한 지원은 가능하므로 간접적으로 그 정당지부가 지원하는 후보자의 정치자금이 되기 때문에 부패의 가능성이 있다⁴⁰⁾.

나) 정치자금과 선거비용의 상승과 개인기부의 부족

1994년 정치개혁으로 성립된 정당조성금제도에 의해 정당운영부담의 대부분이 세금으로 이어지고 있어 그 이후 개인기부가 늘어나고 있지 않은 실정이다. 민주정치에서 개인기부는 공직후보자에 대한 정책, 정견의 지지를 나타내는 중요한 수단임에도 정당에 대한 국고보조의 의존은 오히려 민의를 이탈시키는 결과가 되고 있다. 개인기부가 모이지 않는 이유에 대해서 기부 문화가 없는 것과 법률 자체에서 후보자에 대한 기부를 금지하고 있기 때문이며, 또한 일정한 금액 이상의 기부자에 대해서는 공개되므로 개인정보의 공개에 대한 거부감이 강하기 때문이다. 이는 기업관계자에 의한 기부에도 마찬가지로, 이러한 기부에 대한 엄격한 제한도 일본에서 기부가 줄어드는 이유 중 하나 일 것이다.

다) 정치자금파티를 이용한 불법자금의 문제

40) Adam N. Sterling, 日本における政治資金規正制度の課題克服のための一試案：Donation Booth制度の導入の可能性, 172, 同志社政策科学研究15(2), 2014-03-15. <http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000013432>.

정치자금을 이용한 정치자금의 문제가 오랫동안 일본에서는 문제가 되고 있다.

1999년 개정된 법에서 자금관리단체에 대한 회사의 기부가 금지되어 기부를 대신하는 정치자금조달 수단으로서 정치자금 파티가 많이 개최되고 있다. 다액의 자금을 모으는 화려한 파티의 개최는 국민의 비판을 받게 되어 2001년 각의에서는 국무대신, 부대신 및 대신정무관규범에서 국민의 의혹을 불러일으키는 대규모 정치자금파티를 자숙하는 결정을 하였다. 하지만, 규모의 정도나 기준 등이 명기되지 않아 여전히 사회적 문제가 되고 있다. 단지 의원회관이나 국회의사당을 파티 장소로 사용하는 것은 금지되어 있다. 이 정치자금파티 수입의 95%가 익명이며, 수익 약 48억엔 중 정치자금수지보고서에 기재가 없는 1회 20만엔 이하의 구입자가 약 95%로 정치현금의 길이 되고 있다.

현재도 코로나 영향으로 5인 이상의 회식이 금지 또는 자숙하는 분위기 속에서도 여전히 정치자금파티를 강행개최 되고 있으며, 최근에는 온라인으로 지속하는 등 정치인에게 있어 중요한 자금원이 되고 있다.

정치자금파티에 관한 양적 제한에 대해서는 정치자금 파티에 1건 당 동일인으로부터 150만엔을 초과하는 대가의 지불을 받을 수 없다고 규정하고 있지만, 연간 총액 제한이 없고 정치자금법상 기부로 간주되지 않기 때문에 법인 등에 제한이 없다고 볼 수 있다. 정당의 당비 또는 후원회의회비도 정치단체의 당헌, 당규에 근거하여 구성원이 부담하는 이상 기부로서 다루어지지 않고, 법인 등이 부담하는 당비 또는 회비에 관해서만 기부로 간주되고 있다. 이를 이용하여 외국법인 관계자가 파티권을 매수하여 실제 파티에 참석하지 않아도 1건 당 대가의 지불이 20만엔 이하인 경우(식비, 기념품 등이 20만엔 이하)라면 공개대상이 되지 않고, 수익금액이 1000만엔을 넘어도 공표되는 것은 대가를 지불한 자의 수뿐이기 때문에 이를 악용하는 경우도 많다.

2) 정치자금법제에 대한 개선의견

정치자금법 중 일본에서는 八幡제철주식회사의 대표이사 2명이 회사를 대표하여 자민당에 350만엔의 정치현금을 한 것에 대해 주주의 한사람으로서 정치현금이라는 기부행위는 회사의 정관소정의 목적 외의 행위이며, 또한 대표이사의 충실 의무위반이라고 소를 제기한 사건이 대표적이다. 이에 대해 일본 최고재판소는 회사는 정치현금을 할 권리능력을 가지지 않는다는 주장에 대해서 회사가 그 사회적 역할을 수행하기 위해 상당한 정도의 出損을 하는 것은 사회통념상 회사로서는 당연한 것이므로, 주주 그 외 회사의 구성원의 예측에 반하는 것이 아니므로

이들 행위가 회사의 권리능력의 범위 내에 있다고 해석하여도 주주 등의 이익을 훼손할 우려는 없다고 하였다. 정치헌금을 한 것에 대해서 대표이사의 충실의무의 위반인가의 주장에 대해서는 회사의 자본금 그 외 당시의 순이익, 주주배당액등을 고려하여도 본건 기부가 합리적인 범위를 넘어선 것이라고 할 수 없다고 하여 법인의 정치적 표현의 자유를 인정하면서 양적 제한 범위 이내의 자금관리단체에 대한 기부를 합헌으로 인정하였다⁴¹⁾.

이렇게 회사를 포함한 단체의 정치적 표현의 자유를 존중하는 입장은 합헌으로 기부의 완화를 주장하는 견해가 주장되고 있다.

우선, 기부에 의해 특정한 후보자를 지지한다는 상징적 표현의 자유를 존중하여 기부의 금액을 묻지 않고 기부자의 요망이 있는 경우에 한하여 이름을 공개하도록 하고 단 선거위반이나 부패가 발각된 경우에는 당해 후보자 및 관련 정치단체에 대한 기부의 일부 혹은 전부를 공개하는 조치를 취하는 방안도 논의되기도 한다.

또한 모든 기부정보를 관리하면서, 선거위반을 수사하고 벌칙을 과할 수 있는 독립행정기관의 필요성이 제기되기도 한다. 일본의 경우 총무성 산하에 중앙선거관리회가 있고, 그 이하 중의원참의원선거관리회, 지자체의 선거관리회 등 세부화되어 있으므로, 이중 선거자금을 관리하는 독립기관으로 여야간의 영향을 받지 않고 정치자금의 선거위반 방지, 기부, 비밀유지를 담당하게 하며 독립성을 확보하기 위해 관료나 당원, 일반시민을 균형 있게 임명하여 조직하자는 논의도 전개하고 있다.

정치자금파티의 대가지불에 대한 규제를 개정하여 모두 기부로 취급하자는 의견도 있다.

단체의 기부에 대해서는 오랫동안 논의가 되어 온 내용이므로 간단히 정리하면 다음과 같다.

기업 헌금의 정당성에 대하여 일본 경단련(일본의 경제단체)에 의한 『우선정책 사항』과 『정책평가에 근거한 기업의 정치기부 의의』에 대하여"라는 제목의 2003년 9월 25일자 의견서는 정책평가에 근거한 기업의 정치기부는 ① 정책분위의 정치실현 기여 ② 의회제 민주주의의 건전한 발전에 기여 ③ 정치자금의 투명성 향상에 대한 공헌이라는 3가지 점에서 매우 중요하다고 밝히고 있다. ①에 대해서는 '글로벌화가 진행되는 가운데 각 기업은 국제경쟁력 강화를 위해 열심히 노력을 계속하고 있다.'며 '기업도 정당의 정책 입안·추진 능력강화에 공헌한다는 관점에서 자금 측면에서 응분의 협력을 해야 한다. 정책 평가에 기초한 기업 기부는 정당간 정책을 축으로 한 경쟁을 가속화하고, 정책 분위의 정치실현에 공헌한다', ②에 대해서는 '의회제 민주주의는 민간과의 폭넓은 커뮤니케이션을 통

41) 最大判昭45・6・24 民集24 卷6号635 頁、判時596 号3 頁 (八幡製鉄事件)

해 민의를 수렴하여 정책을 입안, 실행하는 비용과 관련된 시스템이다.'는 점에서 '기업도 법에 따라 '좋은 기업시민'으로 사회적 책임의 한 부분을 완수한다는 관점에서 응분의 부담을 행할 것으로 기대된다.', 그리고 ③에 대해서는 '정당본부 기부는 개별 이익 유도와는 무관하며, 현재 정치자금원 중 가장 투명도가 높다. 이를 충실하게 하는 것은 정치자금 전체의 투명도 향상에 기여한다'는 추가된 해설에서 보듯이 기업의 기부에 대한 적극적인 방향제시를 하고 있다. 이 생각은 오늘날에도 이어지고 있다. 2021. 10. 21. 발표된 경단련의 성명에 따르면, 정치기부에 대해서는 경단련은 전부터 민주정치를 적절히 유지해 나가기 위해서는 상응하는 비용이 불가결하며 기업의 정치기부는 기업의 사회공헌의 일환으로서 중요성을 가진다는 견해를 표명해 왔음을 밝히면서 정책 본위의 정치 실현, 의회제 민주주의의 건전한 발전, 정치자금의 투명성 향상을 위해 깨끗한 민간기부를 확대해 갈 것이 요구하고 있다. 경단련은 자주적인 판단에 근거해, 자유주의 경제의 아래에서 기업의 건전한 발전을 촉진해, 일본 경제의 다음의 성장의 스테이지를 향한 정책을 진행시키는 정당에 대한 정치 기부를 실시하도록 호소하고 있다. 또한 이를 구체화하기 위해 경단련으로서 자체적으로 정당의 정책 평가도 실시해 나아갈 것임을 밝히고 있다⁴²⁾.

하지만, 이에 대해서는 여전히 반대의 소리 또한 높다. 경제단체가 말하는 것은 바로 '돈으로 정책을 산다'는 '정당매수' 행위 이외의 아무것도 아니다. 정치를 바로잡으려면 기업현금을 중단해 개인현금과 정당조성금으로 하는 것이 순리이며 「정당 조성금과 개인 현금으로 조달하는 것이 기본」 (일본IBM회장)이라는 비판적인 시각을 보이기도 한다.

현재 자민당의 1955년 이후 민주당 집권 몇 년을 제외하고 현재까지 집권하고 있는 시점에서 정치자금법의 개정은 난항을 거듭하고 있으며, 계속적으로 정치자금 비리에 관한 사회적 문제가 대두되고 있는 시점에서 일본의 변화에 주목할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 독일

1. 독일의 정치자금 기부 개요 - 정당기부와 연방의원기부

42) 일본경제단체연합회 홈페이지 <http://www.keidanren.or.jp/policy/2021/087.html>

독일의 경우 ‘정치자금’에 관해 별도로 규율하는 법률이 없고, 정치자금에 대한 법률상의 정의도 없다. 우리나라 ‘정치자금법’상 정치자금은 ‘정치활동을 위하여 소요되는 경비’로만 지출하게 되어 있고(한국 정치자금법 제2항 제3호), 정치자금의 유형을 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 당헌·당규 등에 따른 부대수입, 정치활동을 위하여 정당이나 (후보자, 당선자, 정당간부 등) 정치활동을 하려는 사람 등에게 제공되는 금전·유가증권·물건으로 구분하고 있으므로(한국 정치자금법 제3항 제1호), 이에 대응하여 독일의 정치자금은 독일 정당법이나 독일 연방의원법에서 규율하는 여러 유형의 정당수입과 의원 개인이 제공받은 기부를 중심으로 검토해 볼 수 있다.

독일에서 정치자금은 정당수입을 중심으로 형성되어 왔다. 독일에서 정당수입은 정당고유수입과 국고보조금 등으로 구분되고, 정당고유수입의 핵심에는 정당원이 정기적으로 내는 금전급부로서 일반당비, 의원이 정기적으로 내는 금전급부로서 의원당비(정당법 제27조 제1항 제1문), 정당에 대가 없이 제공하는 기부(정당법 제27조 제1항 제2문)가 있다.⁴³⁾ 정당에 대한 기부는 정당전체수입 중에서 2019년 기준 원내정당별로 적게는 8%에서 많게는 25%로 적지 않은 비중을 차지한다.⁴⁴⁾ 특히 법인에 의한 기부는 정당별로 적게는 0%에서 많게는 8.3%의 비중을 차지하는데 그 편차가 적지 않다. 정당전체수입이 아니라 정당고유수입 중에서 차지하는 비중으로 좁혀보면, 그중에서 법인기부가 차지하는 비중과 정당별 법인기부의 편차가 더욱 커진다. 한편, 독일 정당의 정치자금의 또 다른 축은 국고보조금이다(정당법 제24조 제4항 제8조). 정당법상 국가보조금 분배기준을 보면, 각 정당이 받을 수 있는 국고보조금은 정당의 연간 고유수입의 총액을 초과할 수 없는데, 여기서 정당이 모금한 기부액은 국고보조금의 연간 상한선을 산정하는데 포함될 뿐만 아니라, 기부액 1유로 당 0.45유로로 계산하여 국고보조금을 받으므로, 기부액 자체가 국고보조금 산정의 기준이 된다.⁴⁵⁾ 이에 따라 각 정당의 기부금의 규모는

43) 그밖에 정당이 회계보고서에 기재해야 하는 정당고유자금으로는 정당이 독자적으로 또는 자회사나 영향을 미치는 회사를 통해 기업활동 및 참여를 하여 획득한 수입(정당법 제24조 제4항 제5호 및 제5a호), 행사·출판물판매 등을 통해 획득한 수입(정당법 제24조 제4항 제7호), 임대·이자 수익등 기타 재산을 통해 획득한 수입(정당법 제24조 제4항 제6호), 정당내부의 재정조정 성격의 갖는 정당지부에 의한 지원금수입(정당법 제24조 제4항 제10호), 기타 (위 목록에 해당하지 않는 비전형적인) 수입(정당법 제24조 제4항 제9호)이 있다. 상속 및 유증이 이에 해당한다(정당법 제27조 제2항 제3문).

44) 독일 정당별 기부수입(특히 법인기부수입) 현황에 관하여는 ‘Ⅲ 2. 7) 나) 법인기부 관련 통계분석과 평가’ 및 BT-Drs. 19/25700 19/27595; 19/28000; 19/30520에 기재된 각 정당별 연차 회계보고서 중 기부수입 내용 참조

45) 국고보조금은 국가보조금 요건을 갖추어야 받을 수 있는 지원금이다. 국가보조금의 분배기준은 각 정당이 유럽의회 의원선거, 연방의회선거 및 주의회선거에서 얻은 득표수, 당원회비, 의원회비, 기부금의 액수이다(제18조 제2항). 모든 정당에게 최대도 지급될 수 있는 국가보조금의 연간 최대액은 2019년 기준 1억 8천만 유로를 초과할 수 없는 절대적 상한선이 있다(정당법 제18조 제2항). 절대적 상한선의 범위 안에서 각 정당은 비례대표명부에 따라 얻은 유효 득표수(비례대표명부가 없는 주의 경우 한 선거구 당 유효득표수) 1표 당 0.83 유로(4백만 표까지는 1 유로), 당비 및 특별당비 및 기부금 1유로 당 0.45 유로(자연인의 기부는 1인당 3,300 유로 까지만 계산)로 계산하여 국가보조금을 받는다(제18조 제3항). 각 정당이 받을 수 있는 국고보조금은 정당의 연간 고유수입(당비, 특별당비, 기부금, 수익 사업, 자산수입, 행사·출판수입 등)의 총액을 초과할 수 없다(상대적 상한선, 정당법 제18조 제5항). 상대적 상한선을 기준으로 단순 계산한 정당의 국가보조금은 일반적으로 절대적 상한선을 초과하는데, 이는 정당의 자연인 기부금 수입이 높기 때문이라고 한다(Deutscher Bundestag, Die staatliche Parteienfinanzierung[Stand: 20. Oktober 2017],

정당의 기부수입 자체로 끝나는 것이 아니라 국가보조금의 산정에도 영향을 미치므로 정당의 정치자금 형성에 이중적인 영향을 갖고 있음에 유의해야 한다.⁴⁶⁾ 독일 정당법은 법인의 정당기부를 원칙적으로 허용하고, 정당기부의 상한도 제한하고 있지 않다. 이하에서는 우선 법인의 정당기부를 전면적으로 금지하는 입법정책에 대한 독일학계의 논의, (법인기부금지를 위한 논거 중 하나인) 고액기부의 한계설정에 대한 독일학계의 논의를 살펴본다(아래 ‘Ⅲ. 2. 2) 및 3’). 또한 정당법상 정당기부의 제한 대상과 범위에 관하여 전체적으로 조망하면서 정당법이 금지하고 있는 법인 등의 정당기부의 범위에 대하여 살펴본다(아래 ‘Ⅲ. 2. 4’). 또한 정당이 기부를 통해 금권에 영향을 받지 않도록 하는 기본법 및 정당법상 회계보고 및 정치자금 공개에 관한 내용, 부정 회계보고 등에 대한 제재 및 처벌에 관한 내용을 살펴보고(아래 ‘Ⅲ. 2. 5) 및 6’), 마지막으로 정당수입에서 법인기부가 미치는 비중 등 법인기부와 관련된 통계를 검토한다(아래 ‘Ⅲ. 2. 7’).

한편, 연방의원 개인이 자신의 정치활동을 위하여 기부받은 급부에 관하여는 독일연방의회회원의 법률관계에 관한 법률(Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, 이하 ‘연방의원법’이라 한다)과 연방의회 직무규정 부칙 1 - 연방의회 의원 행위규정(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages(BTGO) Anlage 1 - Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, 이하 ‘연방의원 행위규정’이라 한다)에 의해 규율된다. 동법령은 연방의원기부에 대하여 기부총액에 대한 규제를 하고 있지 않지만, 일정한 경우 기부수령을 제한한다. 이러한 연방의원기부와 관련하여서는 위 법령이 규정하고 있는 연방의원의 기부 수령의 제한범위와 이를 투명하게 관리하기 위한 회계운영, 신고 및 공고제도, 기부수령 금지의무 위반시 제재와 처벌에 관하여 검토한다(아래 ‘Ⅲ. 3.’).

2. 정당에 대한 기부

1) 정당의 자유, 정당의 기부 받을 자유와 그 제한

PM3, S. 5). 국고보조금은 절대적 상한선을 초과할 수 없으므로, 각 정당의 개별국고보조금은 상대적 및 절대적 상한선에 부합하도록 비율에 맞게 축소된다. 독일의 정당에 대한 국고보조금 배분 현황에 관하여는 아래, ‘Ⅲ 2. 7) 나) (1) 원내 정당별 전체 총 수입에서 차지하는 고유수입의 비중’ 및 BT-Drs. 19/25700; 19/27595; 19/28000; 19/30520에 기재된 각 정당별 연차 회계보고서 중 국고보조금 내용 참조.

46) 더욱이 국가보조금 산정에 포함되는 자연인 기부의 경우는 1인당 한도(3,300유로)가 있지만, 법인기부의 경우에는 한도가 없다는 점에서 법인당 기부액의 규모에 따라서 정당의 국가보조금 산정에 미치는 영향이 상대적으로 커질 수 있다.

기본법 제21조 제1항 제2문은 정당설립의 자유뿐만 아니라 정당의 포괄적인 활동의 자유를 보장한다.⁴⁷⁾ 이러한 정당의 포괄적인 정당활동의 자유의 핵심요소는 프로그램의 자유, 경쟁의 자유, 재정의 자유가 있다.⁴⁸⁾ 여기서 정당의 재정의 자유는 정당의 자유의 본질적인 내용에 해당한다. 정당활동의 자유는 재원의 형성과 소비를 통해서 보장될 수 있기 때문이다. 특히 헌법적 차원에서 정당의 기부 받을 권리는 정당의 국가로부터의 자유를 직접적으로 촉진하는 의미를 가진다.⁴⁹⁾ 기부 받을 권리는 기본법 제21조 제1항 제1문에 의해 명시적으로 보장되지는 않지만, 독일 헌법학계의 통설은 정당의 재정의 자유는 모든 유형의 정당재원형성을 포함하고, 여기에는 기부의 방식도 포함된다.⁵⁰⁾ 즉 정당은 헌법상 주관적 권리로서 기부받을 자유를 가진다.⁵¹⁾ 기본법 제21조 제1항 제2문에서 명시한 정당설립의 자유는 우선적으로 개인의 자유이지만, 기부받을 자유는 정당 그 자체의 자유이다. 정당의 기부받을 자유는 절대적 효력을 갖지 않으며, 헌법에 명시된 근거 또는 그와 충돌하는 다른 헌법적 법익의 보호를 위해서 그 제한이 정당화될 수 있다. 정당의 기부수령을 금지하는 것은 기본법 제21조 제1항 제2문에 근거한 정당의 재정적 자유, 구체적으로 정당의 기부받을 자유를 제한하는 것으로서, 이러한 기부수령금지가 정당화되기 위해서는 충돌하는 헌법적 법익과 조화를 이루어야 한다. 이때 형량의 대상이 되는 헌법적 법익으로는 기본법 제21조 제1항 제1문에 근거한 정당의 기능, 기본법 제21조 제1항 제3문에 근거한 정당 내부의 민주주의, 기본법 제21조 제1항 제4문에 근거한 투명성 원칙을 들 수 있다.⁵²⁾

위와 같은 정당의 기부수령금지와 충돌하는 헌법적 법익에 관하여 좀 더 살펴보기로 한다. 우선 정당의 기능에 관하여 본다. 정당은 헌법에 의해 반드시 보장되어야 하는 자유민주적 기본질서의 구성요소에 해당한다. 정당의 과제는 일차적으로 민주적 의사형성에 참여하는데 있다(기본법 제21조 제1항 제1문). 정당은 국가기관은 아니지만 국민의 의사결정과 국가의 결정을 잇는 핵심적인 가교역할을 한다. 이러한 정당의 기능적 역할은 외부로부터 구체적인 재정적 영향력이 행사될 때 보장되기 어렵다. 다음으로, 정당 내부의 민주주의에 관하여 본다. 기본법 제21조 제1항 제3문에 따르면 정당의 내부질서는 민주적 원칙에 부합하여야 한다. 민주적 기본원칙의 내용은 특히 국민의 의사형성에 참여하는 정당의 기능적 역할에 따라 결정된다. 이는 정당조직에 대한 위임의 한시성, 소수자 보호 및 다수결

47) 기본법 제21조에서 의미하는 정당은 일정한 정치적 목적을 가지고 연방 또는 주 의회에서 국민대표기관에 참여하는 인적 결사체이다. 정당개념에 대한 연방헌법재판소의 견해는 BVerfGE 91. 262 (266) 참조. 한편, 독일민법상 정당은 권리능력 없는 사단에 해당한다(Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 36 Auflage, 2020, Rn. 208).

48) Ipsen, in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, § 21 Rn. 32; Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1265, Duncker & Humblot·Berlin, 2014, S. 37.

49) Jochum, in: Ipsen, Parteiengesetz-Kommentar, § 25 Rn. 1.

50) 통설의 입장에 대해서는 Helmes, 앞의 책, S. 37 Fn. 55 f. 참조.

51) Jochum, 앞의 글, § 25 Rn. 1.

52) 자세한 내용은 Helmes, 앞의 책, S. 159 f.

의 원칙에 따른 결정, 정당내부의 기회의 균등의 측면을 고려하여 구체화된다.⁵³⁾ 그런데 이러한 정당 내부의 민주주의는 예컨대 사실상 반대급부를 요구하는 기부의 재정적 영향력으로 인해 위협에 노출될 수 있다. 마지막으로 기본법 제21조 제1항 제4항에 근거한 투명성 명령은 부당한 재정적 영향을 막는데 기여한다. 투명성명령과 그에 따른 조치는 정당의 기부수령을 금지하는 것보다 정당의 기부받을 자유를 덜 제한하는 수단에 해당한다. 이에 따라 정당의 기부수령금지는 투명성명령이 성과를 내지 못하는 경우에 한하여 적용될 수 있다. 정당에 대한 투명성명령과 그에 따른 조치가 정당의 기부수령을 일반적으로 금지하는 것보다 완화된 수단이라는 이유로, 정당에 대한 일반적 기부수령금지는 헌법적으로 정당화될 수 없다는 견해가 제기되기도 한다.⁵⁴⁾

[참고] 정당기부의 투명성 관련 정당법 개정의 정치적 배경⁵⁵⁾

독일은 바이마르공화국 이후 나치시기에 이르기까지 독일정치의 고질적인 문제였던 금권정치의 영향을 개선하기 위해 2차 세계대전 패전 직후인 1949년 법인 또는 개인에 의해 정당에 대한 정치기부금 공개를 의무화했으나, 1967년 정당법제정으로 정치기부금 공개와 회계처리를 의무규정으로 강제할 때까지 유명 무실하게 운영되었다. 1952년부터 대기업들이 ‘지원협회’를 조직하여 정치기부금을 모집하여 경제계에 유리한 정책을 펼칠 수 있도록 정계에 영향력을 행사했다. 1954년 CDU와 FDP 연립정부는 정치기부금에 대해 100% 세금감면법을 제정하기도 하였으나 SPD와 군소정당이 제기한 위헌소송에서 독일연방헌법재판소는 정치기부금에 대한 무제한 세금감면은 위헌이라는 판결을 내림으로써 경제계의 금권정치에 제동을 걸었다. 독일연방정부는 1959년부터 정당의 정치자금 확보를 위하여 처음으로 정부예산에 국고보조금을 편성하였다. 1967년 정당법 제정으로 정치자금 집행에 대한 투명성 확보가 제도화되었다. 당시 정치자금 운영에 관한 실태는 정당이 자율적으로 발표한 회계보고서와 연방의회와의 위탁을 받은 학자들이 집계한 부분적인 통계에 의해서만 파악할 수 있었다. 현재와 같이 선거에 후보자를 내는 모든 정당이 회계보고서제출의무를 부담하게 된 것은 1984년 개정 정당법부터였다. 1984년 개정 정당법의 계기가 된 것은 1980년대 초 독일의 주요 대기업인 플릭(Flick)이 FDP 소속 경제부장관에게 세금감면을 청탁하면서 FDP에 대규모 기부를 한 플릭기부금사건(Flick-Affäre)이었다. 플릭기부금사건 수사과정에서 1970년대에 플릭이 SPD, CDU, CSU, FDP에게 총 2천6백만 마르크의 정치기부금을 받았다는 사실이 밝혀졌다. 그밖에

53) Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 21. Rn. 123 ff.

54) Helmes, 앞의 책, S. 38.

55) 이하 내용은 주로 심영섭, 독일 정당의 정치자금 운영과 관련법규, 선거논단 제2호, 2004. 12, 289-293면;

1980년대에는 총 1,851건의 불법 정치자금 운영에 대한 고발·고소사건이 헬무트 콜(Helmuth Kohl)총리가 재임했던 기간에 계속되었다.

1984년 개정 정당법 이전에는 정당들이 당원들의 당비와 민간의 정치기부금으로 정당을 운영하였기 때문에 정당에 기부금을 제공한 법인이나 개인의 이름과 금액을 공개하는데 머물렀지만, 1984년 개정 정당법 이후 국고보조금이 정당별 예산의 50%-90%이상을 차지하게 되자, 납세자인 국민이 납득할 수 있을 만큼 회계보고도 더욱 정확하게 해야 할 의무가 부과되었다.

한편 정당기부금의 경우 세금을 제외하고 정당에 전달되는 실수령액이 적었기 때문에 상당수의 정당들이 사회단체나 재단명으로 소위 ‘정치자금세탁소(Spendenwaschanlage)’를 운영했다. 이러한 정치자금세탁소는 유명단체나 기업, 재단의 이름으로 스위스, 리히텐슈타인, 룩셈부르크 등 제3국에 비밀계좌를 개설하고, 대규모 정치자금이 소요되는 선거나 특별한 정치행사에 필요한 자금을 동원하는데 사용하는 경우가 많았다. 1999년 CDU의 불법 정당 자금 조달로 드러난 위 기부금사건은 CDU-기부금사건(CDU-Spendenaffäre)이라고 불리며 20세기 말 독일 최대의 정치적 사건으로 번졌고, 이후 정당법상 정당회계보고의무를 투명화하고 엄격하게 개정하는데 큰 영향을 미쳤다.

2) 정당의 기부받을 자유 제한 개별 쟁점 ①: ‘법인의 기부에 대한 수령금지’

법인의 정당기부가 헌법상 일반적으로 금지되어야 하는지 여부에 대하여 독일 학계에서 오래전부터 논란이 있었다.⁵⁶⁾ 비교법적으로 보면 법인기부의 금지는 프랑스 등 여러 국가들에서 시행되고 있다. 법인의 정당기부를 금지하는데 찬성하는 논거로는 우선 개별 회사가 정당에 고액기부를 하게 되면 정당의 정치적 의사결정의 독립성이 침해될 수 있다는 점을 들 수 있다. 또한 정당과 함께 형성해 나가는 국민의 정치적 의사는 결국 선거를 통해서 표현되는데, 자연인만이 선거에 참여할 수 있으므로, 선거에 참여할 수 없는 법인의 정당기부를 허용할 필요가 없다는 점을 든다. 또한 법인 소유자는 자신의 정치적 목적을 이중적 지위에서 추구할 수 있다고 한다. 즉 한편으로는 사인의 지위에서, 다른 한편으로는 법인재산을 처분할 권한이 있는 자의 지위에서 정치적 목적을 이중적으로 추구할 수 있다는 점에서 법인기부를 허용하면, 법인을 소유하지 않은 자의 기회의 균등이 침해될 것이라고 한다.⁵⁷⁾

[https://de.wikipedia.org/wiki/CDU-Spendenaff%C3%A4re\(2021.12.15.최종방문\)](https://de.wikipedia.org/wiki/CDU-Spendenaff%C3%A4re(2021.12.15.최종방문)); [https://de.wikipedia.org/wiki/Flick-Aff%C3%A4re\(2021.12.15.최종방문\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Flick-Aff%C3%A4re(2021.12.15.최종방문)) 참조하여 정리하였다.

56) 이에 관하여는 Klein, Gutachten, in: BT-Drs. 14/6711, S. 16 f.; Morlok, Gutachten, in: BT-Drs. 14/6711, S. 69 f. 참조; 관련 국내문헌은 이관희, 독일에 있어서 기업현금의 헌법논의, 정당과 헌법질서(심천계회열박사 화갑기념논문집), 박영사, 1995, 177-183면 참조.

이와 달리 법인기부를 허용하는 견해는 여러 차원에서 법인기부금지의 위헌성을 강조한다.⁵⁸⁾ 회사, 영리단체(Wirtschaftsverband), 조합과 같은 법인은 선거에 참여할 수는 없지만, 기본법 제5조 제1항 제2문의 표현의 자유에 근거한 정치적 의사형성에 영향을 행사할 권리가 있다. 법인기부의 금지는 (다른 정당과 비교할 때) 특히 법인인 회사 및 영리단체에 더욱 강하게 호소하는 정당강령을 갖는 정당의 기회의 평등을 중대하게 제약한다고 한다. 이러한 정당의 경우 법인기부의 비중이 큰 만큼 법인기부금지로 인해 정당 재정이 크게 줄어들 것이기 때문이다. 국가가 위와 같이 경쟁관계에 있는 정당간의 (재원출처의 비중) 차이를 고려하지 않고 왜곡시켜서는 안 된다고 한다.⁵⁹⁾ 또한 법인기부를 허용하면 고액기부를 통해 정당의 정치적 의사결정의 독립성을 심각하게 위협할 것이라는 비판은 사인의 고액기부를 통해서도 동일한 문제가 발생할 수 있으므로, 법인기부에 국한된 문제는 아니다. 또한 그와 같은 위험은 정당재원의 출처에 대한 기본법에 근거한 정당 회계의 투명성 명령에 따라 상당 부분 관리될 수 있다는 점을 고려할 때, 위와 같은 비판을 법인기부의 배제 근거로 삼기는 어렵다고 한다.⁶⁰⁾ 또한 법인기부를 허용하는 견해는 법인기부가 금지될 경우 법인이 허수아비로 제3자를 내세워 기부를 함으로써 쉽게 진정한 금전흐름을 속이면서 위법한 방법으로 법인기부금지를 회피할 위험이 크고, 그 결과 대중은 특정 정당기부의 배후에 누가 있는지 알기 어렵게 된다고 한다.⁶¹⁾ 또한 알려지지 않은 개인보다는 법인 이름이 정당회계보고서에 기재되는 것이 투명성 원칙의 측면에서 정보가치가 더욱 크다고 한다.⁶²⁾ 정당에 대한 법인기부문제에 대하여는 2002년 정당재정문제에 관한 독립적인 전문가위원회가 위와 같은 찬반양론을 검토한 후, 결국 법인기부를 종전과 같이 계속해서 허용하는데 찬성하는 입장을 연방의회에 보고한 바 있다.⁶³⁾

3) 정당의 기부받을 자유 제한 개별 쟁점 ②: ‘기부액의 상한설정’

정당에 대한 기부의 상한이 존재해야 하는지 여부에 대한 논란이 독일학계에 오래전부터 있었다. 이러한 논의는 사인이든 법인이든 간에 고액기부를 통해서 정당의 강령, 정치적 목적 또는 구체적인 정치적 의사결정에 대해 과도한 영향력을 행사할 위험이 있다는 우려에서 비롯되었다.

57) BVerfGE 85, 264 (315 ff.) 참조

58) Klein, 앞의 글, S. 16 f. 참조.

59) Klein, 앞의 글, S. 16 f.; BT-Drs. 14/6710, S. 33 f. 참조.

60) Klein, 앞의 글, S. 16 f.; BT-Drs. 14/6710, S. 33 f. 참조.

61) Morlok, 앞의 글, S. 69 f. 참조.

62) Morlok, 앞의 글, S. 69 f.; BT-Drs. 14/6710, S. 34.

63) BT-Drs. 14/6710, S. 33 f.

기부액 상한제에 찬성하는 논거는, 첫째 기부액 상한 설정을 통해 고액기부에서 비롯되는 정치적 의사결정의 매수가능성(내지 그러한 외관)을 방지할 수 있다는 점, 둘째 기부액 상한 설정은 고액기부를 할 수 있는 자들이 기부를 통해 정당정치에 영향력을 미치는 것을 제한함으로써 (즉 정당에 대한 재정적 영향력을 평준화시킴으로써) 고액기부를 할 수 없는 자들의 형식적인 민주적 평등을 보장할 수 있다는 점, 셋째 기부액 상한제를 도입함으로써 정당의 성격상 고액기부를 별로 받지 못하는 정당의 기회균등을 보장할 수 있다는 점이다.⁶⁴⁾

이와 반대로 기부액 상한 설정에 반대하는 논거⁶⁵⁾는 첫째 고액기부를 통한 정치적 의사결정에 대한 매수가능성은 이미 정당법에 의해 금지되어 있고(정당법 제25조 제2항 제7호), (연방헌법재판소가 수차례 표명한 바와 같이) 그러한 위험은 기부금의 출처 등에 대한 정당의 회계보고의무에 의해 충분히 대응될 수 있다는 것이다(정당법 제21조 제1항 제4문, 제25조 제3항 등 참조).⁶⁶⁾ 유권자는 회계보고를 통해 주요 기부자와 기부액을 알 수 있고, 투표시 이를 참고한다. 또한 정당 스스로도 기부의 영향력을 인식하고 기부에 의한 부당한 압력을 방어해야 할 기본법상의 책임이 있다고 한다.⁶⁷⁾ 둘째, 기부액 상한 설정은 정당의 기회균등의 관점에서 헌법에 위배된다고 한다. (연방헌법재판소의 일관된 판례에 따르면) 정당간에 이미 존재하는 경쟁적 상황에 국가가 개입하여 이를 평준화시키거나 심화시키는 것은 허용되지 않는다.⁶⁸⁾ 정당 중에는 경제력있는 계층이나 집단에게 유리한 정책을 펼치고 동시에 그들로부터 고액기부를 많이 받는 정당도 있는 반면, 정치적 방향에 따라서는 고액기부를 많지 못하는 정당도 있다. 이러한 정당들 간의 차이도 국가가 원칙적으로 존중해야 할 정당들 간의 상이한 경쟁적 상황이라고 한다. 기부액 상한 설정의 도입은 이러한 경쟁적 상황에 개입하는 것을 의미하는데, 입법자는 기부액 상한 설정을 통해서 이처럼 정치적 방향에 따른 정당의 특유한 차이를 평준화시키는 개입을 해서는 안된다고 한다.⁶⁹⁾ 기부액 상한제 도입은 정당 재정 중 (고액)기부 비중이 낮은 정당에게 유리하고, 정당재정 중 (고액)기부 비중이 높은 정당에게 불리한 결과를 초래함으로써 정당간 기회의 균등을 침해할 수 있기 때문이라고 한다. 예컨대 1945년 이후 새롭게 창설된 기독교민주연합(Cristlich Demokratische Union Deutschland, CDU)의 경우 당시 정당재산이 적었기 때문에 기부금에 더 크게 정당재정을 의존했다고 한다.⁷⁰⁾ 이러한 유사한 사정에 처한 정당의 경우 기부금 상한제의 도입이 다른 정당과 비교할 때 정당재정에 불리하게 작용할 수 있다.

64) 도입찬성의견에 대한 상세한 정리는 Helmes, 앞의 책, S. 196-200 참조.

65) 도입반대의견에 대한 상세한 정리는 Helmes, 앞의 책, S. 196-200 참조.

66) BVerfGE 52, 63 (86 f.); 85, 264 (315).

67) BVerfGE 20, 56 (105); 52, 63 (87).

68) BVerfGE, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84, 2 BvR 442/84, NJW 1986, S. 2486.

69) BT-Drs. 14/6710, S. 35.

70) BT-Drs. 14/6710, S. 35.

정당에 대한 기부금의 일반적 상한제의 도입문제에 대하여는 2002년 정당재정 문제에 관한 독립적인 전문가위원회가 위와 같은 찬반양론을 검토하였으나, 전체 위원이 통일된 입장을 정리하지는 못하고, 3대 2로 상한제 도입을 거부하는 입장을 연방의회에 보고하였다. 위원회는 위 보고서에서 정당재정의 출처를 공개하도록 하는 정당회계보고의무를 통해 기부를 통해 허용되지 않는 영향력을 충분히 방어할 수 있다는 점을 강조하였고, 매년 기부자마다 250,000 DM을 기준으로 기부금 상한제를 도입해야 한다는 찬성 측 위원의 소수견해도 덧붙였다.⁷¹⁾ 그밖에 위원회는 기부시점과 정당의 회계보고서의 발간에는 시차가 있기 때문에 고액기부가 어떠한 정치적 사안과 관련이 있는지 시민이 적시에 판단할 수 있도록 250,000 DM 이상의 고액기부의 경우 다른 소액기부 보다 신속히 연방의회 의장에게 신고하고 그 내역을 공개하는 제도를 도입하도록 하는 권고안을 보고하였다.⁷²⁾

4) 정당법상 정당기부의 제한

정당법은 제25조 제1항 및 제2항에서 정당에 대하여 그 수령이 금지되는 기부의 대상과 범위에 대하여 규정한다. 즉 ① 1,000 유로 초과 현금기부(정당법 제25조 제1항), ② 공법상 사단의 기부, ③ 의회의 교섭단체와 의회 내 단체 등의 기부, ④ 공익 재단 및 사단 등의 기부, ⑤ 외국으로부터의 기부, ⑥ 정당에게 전달하기 위한 목적으로 구성된 직업단체의 기부, ⑦ 공공주체의 직접참여율이 25%를 넘는 기업의 기부, ⑧ 익명기부, ⑨ 대가성 있는 기부, ⑩ 기부금모금자의 수수료가 기부금총계의 25% 이상인 제3자 모금형 기부의 수령을 제한·금지한다(이상 정당법 제25조 제2항 제1호 ~ 제8호). 이 중에서 법인·단체(이하 ‘법인 등’)의 기부 수령 제한과 직접 관련이 있는 기부수령 제한사유는 위의 ②, ③, ④, ⑥, ⑦에 해당한다. 다만 다른 기부수령 제한사유도 기부주체가 아니라 기부방식 내지 내용에 관한 사유에 해당하므로 법인, 단체가 기부주체가 될 수 있는 경우 그 기부의 방식 및 내용과 관련을 맺는다. 따라서 이하에서 위와 같은 기부수령제한 사유들을 전체적으로 조망하되, 법인·단체의 기부수령 제한에 관하여는 좀 더 자세히 검토하기로 한다.

가) 1,000 유로 초과 현금기부 수령 금지

정당법은 기부총액을 제한하지는 않는다. 다만 ‘현금’기부는 1,000유로 까지

71) BT-Drs. 14/6710, S. 35; 문헌에 따라 개별 기부자의 연도별 기부금 상한 기준의 범위는 25,000 Euro에서 250,000 Euro로 다양하게 논의된다. Helmes, 앞의 책, S. 196 참조.

72) BT-Drs. 14/6710, S. 35 f.

만 허용하고 있다(정당법 제25조 제1항 제1문). 즉 1,000 유로를 초과하는 기부에 대하여는 송금 등과 같이 증빙자료를 남기는 방식으로 수령해야 한다. 동 제한규정의 목적은 현금통화의 유통을 제한함으로써 검은돈의 형성을 막는 것이다.⁷³⁾ 이러한 의미에서 동 규정은 기본법 제21조 제1항 제4문에 근거한 투명성명령에 따른 결과에 해당한다.⁷⁴⁾

나) 공법상 사단의 기부 수령 금지

우선 정당법은 정당이 공법상의 사단이 제공하는 기부의 수령을 금지한다(정당법 제25조 제2항 제1호). 이는 국가에서 유래하는 기부의 수령을 금지하는 유형에 해당한다. 이러한 기부수령을 금지하는 목적은 국가적 재정지원의 한계를 넘는 국가적 재정지원을 막기 위함이다.⁷⁵⁾ 공법상의 사단 등 공공단체의 기부가 허용된다면, 국가로부터 유래하는 정당의 자금이 정당의 이익을 위해 존재하는 국가적 정당보조금의 절대적 상한을 넘게 될 것이다.⁷⁶⁾ 동시에 해당 자금이 국가적 정당보조금의 상대적 상한을 회피하게 된다. 해당 자금이 국가로부터 유래하는 것임에도 정당의 고유수입으로 계산되면, 국가보조금의 상대적 상한이 그만큼 더 올라가게 되기 때문이다.⁷⁷⁾ 공법상의 사단이란 일반적인 의미로 이해된다. 해당 개념에는 연방, 주, 크라이스(Kreis)와 게마인데(Gemeinde)와 같은 지역적 사단(Gebietskörperschaft) 뿐만 아니라, 인적 사단, 연합사단(Verbandkörperschaft)도 포함되는 것으로 이해된다.⁷⁸⁾ 한편, 그 명백한 문구를 고려할 때 공공시설이나 재단은 사단이 아니기 때문에 공법상의 사단 개념에 포함되지 않는다. 공공시설이나 재단을 일반적으로 규정하지 않는 입법적 흠결에 대해 이를 포함시켜 해석하는 헌법합치적 해석을 주장하는 견해⁷⁹⁾도 있으나 그 문구상 어의가 분명하여 확장해석을 하거나 헌법합치적 해석을 하기는 어렵다는 견해가 더욱 설득력 있는 것으로 보인다.⁸⁰⁾

다) 의회의 교섭단체 등의 기부 수령 금지

정당법은 의회의 교섭단체 및 의회 내 단체, 지역 대의원의 교섭단체 및 지역 대의원 내 단체에 의한 기부의 수령도 금지한다(제25조 제2항 제1호). 이들 교섭

73) BT-Drs. 14/8778, S. 17.

74) Jochum, 앞의 글, § 25 Rn. 6.

75) Jochum, 앞의 글, § 25 Rn. 20; Kersten, Parteiengesetz und Europäisches Parteienrecht Kommentar, in: Kersten/Rixen, § 25 Rn. 58.

76) Helmes, 앞의 책, S. 165.

77) Jochum, 앞의 글, § 25 Rn. 20; Helmes, 앞의 책, S. 165.

78) Kersten, 앞의 글, § 25 Rn. 59; Helmes, 앞의 책, S. 165.

79) Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung Handkommentar, § 25 Rn 39.

80) 같은 견해: Helmes, 앞의 책, S. 165

단체 및 의회내 단체는 상이한 영역의 모든 국민대표의 하위유형을 의미한다. 연방의회, 주의회, EU의회, 지방자치단체 의회의 교섭단체와 해당 의회 내 단체 등의 기부가 이에 해당한다.⁸¹⁾ 이러한 금지사유는 우선 교섭단체 등이 정당기부를 통해 정당에 대한 국가보조금의 한계를 회피하는 것을 방지하기 위한 목적이 있다.⁸²⁾ 또한 이러한 금지사유는 정당과 교섭단체 간 긴밀한 정치적 관련성으로 인해 발생할 수 있는 위험, 특히 교섭단체가 기부를 통해 정당에 영향력을 행사하는 것을 회피하기 위한 목적도 있다.⁸³⁾ 또한 교섭단체의 정당기부를 금지함으로써 교섭단체에 대한 국가보조금이 고유한 지원목적에서 벗어나서 그에 부합되지 않게 사용되는 것을 방지하는데도 기여한다.⁸⁴⁾ 한편, 이러한 금지사유는 교섭단체의 정당기부가 허용될 경우, 의원을 배출하지 못한 소규모 정당이 차별당할 수 있는 위험을 방지한다는 점에서 정당의 기회균등보장에 기여하기도 한다.⁸⁵⁾

라) 공익 재단, 사단 등의 기부 수령 금지

정당법 제25조 제2항 제2호는, 명시적으로 “정관, 재단설립신청서, 그 밖의 규약 또는 실제적인 업무집행을 고려할 때 전적으로 및 직접적으로 공익·자선 또는 종교적 목적에 종사하는 정치 재단(Stiftung), 사단(Körperschaft), 인적 결사체(Personenvereinigungen)⁸⁶⁾와 재산집합체(Vermögensmassen)로부터의 기부에 대한 수령을 금지한다. 이러한 수령금지는 재단, 사단 등의 재원의 출처가 국가인지 사인인지 여부와 상관없이 적용된다. 기부를 하고자 하는 재단 사단 등의 재원의 출처가 국가적 재원에서 유래된 것이면, 이러한 수령금지는 국가적 정당보조금의 한계를 회피하지 못하도록 하는데 기여한다. 한편 그 재단, 사단법인 등의 재원의 출처가 사적 재원에서 유래된 것이면, 위 수령금지는 그 출처를 은폐하지 못하도록 하는데 기여한다.⁸⁷⁾ 기부금의 출처가 사적 재원에서 유래된 것일 경우, 만약 이러한 기부금지가 존재하지 않는다면, 해당 기부자는 정당기부금의 제한을 적용받지 않게 되는 결과가 발생함으로써 그만큼 세제상의 혜택을 누릴 수 있게 될 것이다. 조세기본법에 따라서도 공익적 결사는 자신의 재원을 직접적이든 간접적이든 그 액수에 상관없이 정당의 지원을 위해 사용할 수 없다(조세기본법 제55조

81) Helmes, 앞의 책, S. 166.

82) Helmes, 앞의 책, S. 165.

83) Kersten, 앞의 글, § 25 Rn. 64.

84) BVerfGE, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, NJW 1966, S. 1504.

85) Helmes, 앞의 책, S. 166.

86) 참고로 독일 회사법에 따르면 인적 결사체(Personenvereinigungen)는 두 개의 유형, 즉 법인격 없는 인적 회사와 법인격이 있는 사단으로 분류되며, 상법에 따르면 법인격 없는 인적 회사도 부분적으로 권리능력을 인정받을 수 있다. 이에 관한 개략적인 설명은 https://www.haufe.de/finance/haufe-finance-office-premium/ag-und-kga-a-besonderheiten-der-rechnungslegung-1-vereinigungen-mit-und-ohne-eigene-rechtspersoenlichkeit_idesk_PI20354_HI1543357.html(최종방문일: 12.1) 참조.

87) Helmes, 앞의 책, S. 165

제1항 제3호).

마) 외국으로부터의 기부 수령 제한

정당법 제25조 제2항 제3호는, 동법의 효력범위 밖에서, 즉 외국에서 또는 외국인에 의해 제공된 기부를 금지하면서 일정한 요건을 갖춘 경우에 한하여 허용한다. ① 외국에서 독일인·유럽연합시민·(자산의 50% 이상이 독일인이나 유럽연합시민의 소유이거나 본점 소재지가 유럽연합국인)기업의 자산에 기초한 기부가 직접 정당에게 전달된 경우 그 기부의 수령을 허용한다. ② 독일과 국경을 마주한 외국에 공동 거주하는 소수민족이 해당 외국에서 독일 정당에게 전달한 기부의 수령을 허용한다. ③ 외국인 기부의 경우 1,000 유로까지 수령을 허용한다. 전통적으로 외국에서 유래하는 기부를 금지하는 목적은 국민의 정치적 의사형성이라는 정당의 과제를 실현하고, 정당의 외국세력에 의해 중대한 영향을 받지 않도록 하는데 있다.⁸⁸⁾ 또한 외국으로부터 기부를 받을 경우 실제로 기본법상의 투명성 원칙을 보장하기 어려우므로, 위와 같은 기부수령 금지사유는 투명성 원칙을 보장하기 위한 목적도 있다.⁸⁹⁾

바) 직업단체의 기부 수령 금지

정당법 제25조 제2항 제4호는, 정당에게 전달할 것을 조건으로 받은 급부를 직업단체가 정당에게 기부할 때, 정당이 이를 수령하는 것을 금지한다. 이러한 수령 금지는 직업단체가 제3자를 위해 기부금세탁의 창구로 사용되는 것을 막는다.⁹⁰⁾ 이에 따라 동규정은 기본법 제21조 제1항 제4문에 근거하는 투명성 명령을 실현하는데 기여한다. 직업단체에는 소속 회원의 회비 등으로 운영되며, 해당 직역 내지 경제부분의 정치·경제적인 일반이익을 수행하며 소속 회원의 회비 등으로 운영되는 모든 인적 단체가 포함된다.⁹¹⁾ 또한 수령의 금지는 정당에게 곧바로 전달할 것을 조건으로 받은 것을 기부하는 경우에 한한다. 직업단체 회비와 같은 중립적인 적립금을 정당에 기부하는 것은 이에 해당하지 않는다. 수령금지의 범위를 위와 같이 제한하는 것은 직업단체가 정치적 영향을 끼칠 수 있는 여지를 남겨놓기 위함이었다. 이러한 제한에 대하여는 제3자가 직업단체를 매개로 하여 정당에 기부하려는 의사는 입증되기 어렵고, 어차피 정당이 그 의사를 알고 있는 경우에는 (인식할 수 있는 익명기부수령을 금지하는) 제25조 제2항 제6호에 의해 그

88) BT-Drs. 10/697, S. 6; EU 회원국의 경우 해당 기부금지사유가 적용되지 않는 데 대한 비판은 Kersten, 앞의 글, § 25 Rn. 73 참조.

89) BT-Drs. 10/697, S. 6; Kersten, 앞의 글, § 25 Rn. 73.

90) BT-Drs. 13/888, S. 32.

91) Helmes, 앞의 책, S. 174.

수령이 금지되고 있으므로, 불필요하다는 견해도 있다.⁹²⁾ 한편 2002년 정당법개정 과정에서 직업단체의 기부에 대한 포괄적인 수령금지가 제안되었으나, 법률개정에 반영되지 않았다.⁹³⁾

사) 공공기업 등의 기부 수령 제한

정당법 제26조 제2항 제5호는, 전부 또는 부분적으로 공공주체의 재산이 귀속되어 있거나 공공주체에 의해 관리 또는 운영되는 기업 중 공공주체의 직접참여율이 25%를 넘는 기업의 기부를 정당이 수령하는 것을 금지한다.

동규정은 국가적 차원에서 받는 기부수령을 제한함으로써 정당이 국가의 영향을 받는 것을 가능한 막고, 각 정당에 대한 국가보조금분배의 균형과 한계를 유지하는데 기여한다.⁹⁴⁾ 이러한 수령금지조항이 없으면 공공기업 등이 국가보조금배분의 법률상 한계를 회피하여 보조금을 제공하는 우회로로 사용될 수 있기 때문이다. 동규정은 2002년 정당재정문제를 위한 독립적인 전문가 위원회에서 제안된 것인데, 당시 동위원회는 (예컨대 자회사를 통한 기부를 막기 위해) 공공주체의 '간접'참여율이 25%를 넘는 기업의 기부를 금지할 것을 제안했으나, 입법자는 '직접'참여율 25%를 기준으로 법률에 반영하였다.⁹⁵⁾ 동규정을 '간접'참여율을 기준으로 적용하는 유추해석은 형법상 행위시법주의에 위배될 뿐만 아니라, 입법자가 의도적으로 배제한 것이므로 입법계획에 반하는 법률의 흠결에 해당하지도 않는다.⁹⁶⁾ 다수의 주, 지방자치단체 등 지역사단이 기업의 지분에 참여한 경우 이를 합산한다.⁹⁷⁾ 공공주체의 직접참여율이 25%를 넘는 기업은 항상 전부 또는 부분적으로 공공주체의 재산을 포함하고 있는 기업이므로, 동규정의 요건을 충족하는지 여부를 따질 때, 실제로는 동규정에서 어떤 기업의 공공주체의 직접참여율이 25%를 넘는지 여부가 중요하다.⁹⁸⁾ 동규정에 대하여 제기되는 주된 비판은 공공주체의 '간접'참여율이 25%를 넘는 공공기업 등에 의한 기부를 고려하지 않은 것이 기본법 제3조 제1항의 평등원칙에 위배된다는 점이다.⁹⁹⁾ 모회사와 자회사 간에 지배계약이 존재할 경우, 직접 참여율과 간접 참여율은 동일하게 평가될 수 있다고 한다. 이에 대하여는 입법자가 회사법에 근거하여 실제 국가의 회사에 대한 영향력을 평가하지 않고 형식적 유형화를 우선적으로 고려한 것은 동규정의 적용상의 실용성에 근거하여 정당화된다는 견해가 유력하다.¹⁰⁰⁾

92) Helmes, 앞의 책, S. 174 f.

93) BT-Drs. 14/8778, S. 16 f.

94) BT-Drs. 14/6711, S. 70; Kersten, 앞의 글, § 25 Rn. 87; Jochum, 앞의 글, § 25, Rn. 31.

95) Helmes, 앞의 책, S. 174 f.

96) Helmes, 앞의 책, S. 176.

97) BT-Drs. 14/6710, S. 34.

98) Helmes, 앞의 책, S. 175.

99) Helms, 앞의 책, S. 177 Fn. 793 참조.

아) 익명기부의 수령 제한

정당법 제25조 제2항 제6호에 따라서 출처가 불분명한 기부의 수령은 금지된다. 동규정은 기부액이 개별적으로 500 유로 이상이면서 그 기부자를 확인할 수 없거나 익명의 제3자의 기부를 전달한다는 사실을 인식할 수 있는 경우 그 기부수령을 금지한다. 이러한 기부수령금지는 기본법 제21조 제1항 제4문의 투명성 명령의 직접적인 결과이다. 특히 동규정의 후문은 실제 기부자를 언급하지 않은 채 다른 사람이 기부금을 전달하는 것을 금지하고 있다. 이는 실제 기부자를 가릴 목적으로 3자를 허수아비로 세워 놓고 기부를 매개하도록 함으로써 기부금 수령금지를 회피하는 것을 막기 위한 것이다.¹⁰¹⁾ 이에 따라 실제 기부자를 언급한 경우 동규정에 따른 기부금 수령금지에 포섭되지 않는다. 동규정에 포섭되기 위해서는 정당이 기부금이 이를 전달한 허수아비가 아니라 알려지지 않은 제3자로부터 유래된 것이라는 점을 인식했거나 인식할 수 있었어야 한다.¹⁰²⁾ 동규정에서 기부금 기준을 500 유로로 정한 것은 실제 영향력을 미칠 수 없는 소액 기부금은 그 적용대상에서 배제함으로써 행정력의 소모를 줄여야 한다는 실무적인 필요에 근거한다.¹⁰³⁾ 연방헌법재판소는 기본법상 정당의 투명성 명령이 기부금 수령금지를 위한 특정 액수를 지시하지는 않지만, 정당의 투명성 명령에 영향력을 미칠 위험이 없는 정도의 금액을 익명 기부금 액수의 한도를 정할 때, 위와 같은 실용성에 따른 형량이 고려될 수 있다고 한다.¹⁰⁴⁾ 한편, 동규정에서 기부액이 개별적으로 500유로 이상인 조건이 ① 그 기부자를 확인할 수 없는 경우에만 적용되는지, ② 익명의 제3자가 한 기부를 전달한다는 사실을 인식할 수 있는 경우에도 적용되는지 여부에 대해 논란이 있다. 문리해석상 양자 모두 가능한 해석이지만, 통설은 전자에만 적용된다고 한다.¹⁰⁵⁾ 통설에 따르면 허용되는 익명 소액기부 한도액 설정은 ‘단순한’ 익명기부의 경우에 접시를 돌려 돈을 걷는 방식의 소액기부까지 금지되어서는 안된다는 입법취지에 부합하지만(①의 경우), 다른 사람을 내세워 가장 기부를 하려고 한다는 사실을 정당이 인식하고 있는 경우(②의 경우)에도 익명 소액 기부 한도액을 적용하여 기부를 허용하는 것은 위와 같은 입법취지에 부합하지 않는다고 한다.

다른 한편으로, 동규정은 ‘개별적’인 기부가 500 유로를 넘는 경우에만 해당 기부수령이 금지된다고 명시적으로 규정하고 있기 때문에, 개별적으로 500 유로의

100) Lenz, Das neue Parteienfinanzierungsrecht, NVwZ 2002, S. 771.

101) Helmes, 앞의 책, S. 185; Jochum, 앞의 글, § 25 Rn. 33.

102) BT-Drs. 15/6010, S. 108.

103) BVerfGE, Urteil vom 9. April 1992 - 2BvE 2/89, NJW 1992, S. 2555.

104) BVerfGE, Urteil vom 9. April 1992 - 2BvE 2/89, NJW 1992, S. 2555.

105) 통설의 입장을 취하고 있는 견해에 대하여는 Helmes, 앞의 책, S. 187. Fn. 836 참조.

한도액 이하로 다수의 기부를 한 결과 총액이 500 유로의 한도액을 넘는 경우가 문제된다. 이러한 명백한 익명기부의 한도액 규제에 대한 회피가능성을 고려할 때, 동규정이 기본법상 정당의 투명성 명령에 충실하게 입법된 것인지 여부가 문제된다. 투명성 명령 그리고 익명기부의 예외는 기부금액이 소액임을 감안할 때 투명성 명령에 영향을 주지 않는 경우에 한하여 가능한데, 위와 같은 익명기부 수령금지의 한도액을 개별 기부행위별로 나누어 판단한다면, 위와 같은 투명성 명령을 보장할 수 없게 되기 때문이다.¹⁰⁶⁾

자) 대가성 있는 기부의 수령 금지

정당법 제25조 제2항 제7호에 따르면, 일정한 경제적 또는 정치적 이익의 반대급부로서 또는 그러한 이익을 의식적으로 기대하면서 기부를 수령하는 것은 금지된다. 무대가성이 결여된 급부는 정당법상 수령이 금지되는 기부에 해당한다. 동규정은 정당내부의 의사형성이 부당한 재정적 영향으로 인해 방해받지 않도록 함으로써 직접적으로 정당의 기능을 보장한다. 즉 정당이 부패하여 정치적 의사결정이 매수되는 것을 막기 위한 규정이다.¹⁰⁷⁾ 정당기부는 원칙적으로 완전히 다른 자의 이익을 위해서 행하는 것만은 아니므로, 동규정의 입법목적은 정당기부의 일반적 허용성과 관련하여 어느 정도 긴장관계에 있다.¹⁰⁸⁾ 정당기부의 본질에는 기부자가 자신의 개인적 이익을 가져오는 일정한 정치적 방향을 지지하기 위해 기부를 한다는 점에서 개인적 목적을 추구하는 측면이 있다. 대가성 있는 기부를 통해 정치적 지형을 관리하는데 따르는 위험은 정당의 회계보호의무와 같은 공적 통제 제도를 통해서만 대응할 수 있다.¹⁰⁹⁾

차) 제3자 모금형 기부의 수령 제한

정당법 제25조 제1항 제8호에 따르면, 기부금 모금자의 수수료가 기부금 총계의 25% 이상인 경우 제3자에 의해 모금된 기부의 수령은 금지된다. 이러한 기부수령 금지는 정당기부 선전의 순수성을 유지하는데 기여한다. 또한 동규정은 기부금 모금자의 수수료를 제한함으로써 기부금 중 최소한 4분의 3을 정당에게 귀속시킴으로써 기부자를 보호한다.¹¹⁰⁾ 동규정에서 제3자는 정당과 구별된 모든 자로서 정당조직 외부의 전문적인 기부금 모금자 뿐만 아니라, 정당의 구성원인 정당원, 정당간부도 포함된다.¹¹¹⁾ 문구상 정당법 제25조 제1항 제4문에 따라 기부금 수령

106) 이러한 비판에 대하여는 Helmes, 앞의 책, S. 188 참조.

107) Jochum, 앞의 글, § 25 Rn. 37; Kersten, 앞의 글, § 25 Rn. 107; Lenski, 앞의 글, § 25 Rn. 68.

108) BVerfGE, Urteil vom 24. Juni 1958 - 2 BvF 1/57, NJW 1958, S. 1132.

109) Helmes, 앞의 책, S. 189; BVerfGE, Urteil vom 9. April 1992 - 2BvE 2/89, NJW 1992, S. 2556.

110) Jochum, 앞의 글, § 25 Rn. 41.

권한이 있는 정당 이사진도 포함되나, 이에 반대하는 견해도 있다.¹¹²⁾ 정당이 수수료를 주고 제3자가 기부금을 모집하는 것이므로 정당과 제3자는 계약상 합의가 사전에 요청되나, 제3자가 정당이 알지 못하는 상태에서 모집을 한 기부금에 대한 수수료를 사후에 합의하는 경우에도 해당 기부금의 수령이 금지되는 것은 아니다.¹¹³⁾ 전체 기부금액이 정당의 회계보고서상 수입에 산입되며, 제3자에게 지불되는 수수료는 정당의 지출로 기재된다.¹¹⁴⁾ 정당의 자유에는 기부금 선전의 자유도 포함되므로, 위와 같은 제3자 모집형 기부금제도 그 자체가 헌법적으로 허용되지 않는 것은 아니지만, 반드시 그와 같은 제도가 도입되어야 하는 것도 아니다. 법정책적으로 위와 같은 제3자 모집형 기부금제도가 폐지되는 것이 바람직한지 여부에 대하여는 논란이 있다.¹¹⁵⁾ 위와 같은 제3자 모집형 기부금제도의 일반적인 금지는 비례성원칙에 위배될 위험이 있으므로, 위 제도를 폐지하는 것은 바람직하지 않지만, 모금자에게 수수료 공개의무를 부여해야 한다는 필요성을 강조하는 견해가 유력하게 제기된다.¹¹⁶⁾

5) 기부금에 대한 세제상의 혜택

가) 자연인의 기부

소득세법(Einkommensteuergesetz: EStG)은 정치자금의 기부를 촉진하기 위해 정당 또는 후보를 갖고 선거에 참여하는 독립된 유권자단체에 대한 기부에 세제혜택을 부여한다. 세제혜택은 세금감면과 과세기준 소득액에 대한 공제의 형태로 나뉜다. 소득세법 제34g조 제2항에 따르면, 정당 또는 일정한 유권자단체에 대한 기부금에 대하여 50%까지 세금을 감면하되, 연간 최대 825유로까지 가능하도록 하고, 부부합산하여 세액을 산정하는 경우에는 최대 1,650유로까지 면제될 수 있도록 하였다. 소득세법 제10b조 제1항에 따르면, 세법(Abgabenordnung: AO) 제52조부터 제54조까지 규정되어 있는 공익·자선·종교목적과 같은 세금우대목적의 기부(기부금과 회원회비)는 전체 소득액의 20% 또는 전체 매출액과 해당 연도 지출한 인건비의 총합의 0.4%까지 특별지출액으로 공제된다. 소득세법 제10b조 제2항에 따르면 정당에 대한 기부금의 소득공제는 (정당이 해산되거나 정당활동이 금지되어서 국고보조금지급이 중단되지 않는 한) 연간 1,650 유로까지 인정되며, 부

111) Helmes, 앞의 책, S. 194.

112) 당해 정당의 이사진에 대하여 반대하는 견해는 Lenski, 앞의 글, § 25 Rn. 73.

113) Helmes, 앞의 책, S. 194; 이와 다른 견해는 Kersten 앞의 글, § 25 Rn. 115.

114) Helmes, 앞의 책, S. 194

115) 폐지해야 한다는 견해는 Antrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, BT-Drs. 14/8824, S. 6;

Kersten, 앞의 글, § 25 Rn. 116.

116) Helmes, 앞의 책, S. 195.

부합산하여 세액을 산정하는 경우에는 연간 총 3,300유로까지 공제할 수 있도록 하면서, 이러한 소득공제는 소득세법 제34g조에 의해 세액감면에 되지 않은 부분에 한해서만 특별지출액으로 공제하도록 한다.

나) 법인 등의 기부

연방헌법재판소는 1992. 4. 9. 법인세법상 납세주체인 법인(Körperschaft), 인적 결사체(Personenvereinigung)¹¹⁷⁾, 재산집합체(Vermögensmassen)의 정당기부에 대하여 세제혜택을 부여한다면, 법인 등의 배후에 있는 자연인은 다른 납세자와 비교할 때, 국가에 의해 지원되는 추가적인 정치적 영향력을 갖게 되는데, 이를 정당화할 수 있는 근거가 명백하지 않다는 이유로 위 정당기부에 대해 세제혜택을 부여하는 법인세법조항에 대해 기본법 제21조 제1항 및 제3조 제1항에 위배되어 청구인(녹색당)의 권리를 침해한다고 결정했다.¹¹⁸⁾ 연방헌법재판소는 정당기부에 대한 세제혜택부여시 발생하는 차별의 경우 정당의 기회균등과 국민의 정치적 의사형성에 동등하게 참여할 권리에 근거하여 엄격한 평등원칙이 적용된다는 점을 강조하였다.¹¹⁹⁾ 위 결정 이후 1994. 1. 24. 개정법에 의해 법인, 인적 결사체, 재산집합체가 정당 및 유권자단체에 기부할 때 받을 수 있었던 공제규정이 삭제되어 더 이상 해당 기부에 대하여 법인세법상의 공제를 받을 수 없게 되었다.¹²⁰⁾

6) 투명성 명령, 회계보고 및 정치자금 공개

가) 기본법 제21조 제1항 제4문의 투명성 명령

기본법 제21조 제1항 제4문에 따르면, “정당은 자금의 출처와 용도 그리고 재산상황을 해명하여야 한다.” 이러한 정당의 정치자금에 대한 투명성 명령은 정당에게 부과된 헌법상 의무로서 (자금의 출처와 용도 및 재산상황 등에 관한) 정당재정의 포괄적 공개를 요청한다. 이러한 투명성 명령은 무엇보다 정당 내부의 정치적 의사형성이 금권에 의해 영향을 받지 않도록, 정치적·경제적 이해가 얽혀 있는 것을 공개할 것을 요청한다.¹²¹⁾ 또한 투명성 명령은 정당의 내부질서가 비민주적인 영향을 받지 않도록 보호하고, 정당 상호간의 기회균등을 보장하는데도 기

117) 권리능력이 없지만 실제로 법인처럼 구성된 인적 결사체는 법인세법 제1조 제1항 제5호에 근거하여 권리능력 없는 인적 결사체로서 법인세법의 주체가 된다. Lochte, in: Frotscher/Geurts, EStG § 1 Steuerpflicht / 2.3 Personenvereinigungen Rz. 11.

118) BVerfGE 85, 264 (157)

119) BVerfGE 85, 264 (156)

120) Drüen, in: Frotscher/Drüen, KStG-Kommentar: § 9 3.1.1. Körperschaften als Spender, Rz. 22.

121) BVerfGE 52, 63 (86 f.); 85, 264 (319); 111, 54 (83).

여한다.¹²²⁾ 정당은 자금의 출처뿐만 아니라 자금의 사용과 재산상황에 대해서도 공개적으로 해명해야 한다. 공개대상 재산은 적극재산 뿐만 아니라 소극재산도 포함된다(정당법 제24조 제6항). 정당은 회계전문가가 아닌 일반인 유권자도 핵심내용을 이해할 수 있는, 온전하고 정확한 재정정보고서를 정기적으로 발간해야 할 의무를 진다.¹²³⁾ 이러한 기본법상 정당에 대한 투명성 명령은 기본법 제21조 제3항의 법률위임에 따라 정당법상 정당의 회계보고서 공개의무로 구체화된다.

나) 정치자금 회계보고서 공개·심사

정당법은 정당에 대해 정당의 수입 및 지출내역을 정리한 회계보고서 작성 및 연방의회 의장에 대한 보고의무를 부과하고 있다(정당법 제24조, 제25조). 정당이 사회는 자금의 출처, 사용처, 정당재산에 대해 연말 회계보고에서 진실하게 회계보고서를 작성·공개해야 한다. 정당의 연방이사회와 주이사회 및 (주연합과 유사한 지위의) 지역연합이사회는 각각 회계보고서 제출의 책임을 진다(정당법 제24조 제1항).

회계보고서의 수입회계는 ① 당원회비, ② 의원회비 및 이와 유사한 정기회비, ③ 자연인 기부금, ④ 법인 기부금, ⑤ 기업활동에 의한 수입, ⑥ 배당수입, ⑦ 기타 자산에 의한 수입, ⑧ 행사수입, 인쇄물 및 출판물 판매수입, 기타 수입과 관련된 활동에 의한 수입, ⑨ 국고고조금, ⑩ 기타 수입, ⑪ 산하 정당조직으로부터 받은 보조금, ⑫ 전체수입을 포함한다(정당법 제24조 제4항). 특히 기부, 당원회비, 의원당비와 관련하여 유의해야 할 사항은 하나의 정당이나 그 정당의 (하나 또는 다수의) 지역조직에 대하여 한 회계연도에 제공된 기부, 당원회비, 의원회비의 가치가 10,000 유로를 초과하는 경우 그 제공자의 성명, 주소 및 전체 제공금액을 회계보고서에 기재해야 한다는 점이다(정당법 제25조 제3항 제1문). 또한 개별적으로 50,000 유로를 초과하는 기부의 경우 연방의회의 의장에게 즉시 보고하고, 의장은 해당 기부내역을 제공자의 정보와 함께 기재하여 가까운 시일 내에 연방 공식문서로 공지한다(정당법 제25조 제3항 제2문). 또한 개인별로 자연인의 제공금액의 총계가 3,300 유로를 초과하는 경우와 그 이하인 경우를 구별하여 기재하여야 한다(정당법 제24조 제8항). 한편 정당법상 허용되지 않는 기부의 경우 정당은 지체없이, 아무리 늦어도 해당연도 회계보고서 제출시 까지 이를 연방의회의 의장에게 전달하여야 한다(정당법 제25조 제4항).

회계보고서의 지출회계는 ① 인건비, ② 통상운영비, 일반적인 정치활동비, 선거비용, 이자를 포함한 자산관리비, 기타 이자비용, 기업활동관련 지출 등과 같은 물질적 지출, ③ 산하 정당조직에 지급한 보조금, ④ 전체 지출을 포함한다(정당법

122) BVerfGE 111, 54 (83).

123) BVerwGE 145, 194 Rn. 46.

제24조 제5항). 한편, 자산 대차대조표에는 5,000 유로 이상의 가치 있는 자산을 기재해야 하는데(정당법 제28조 제1항). ① 자산항목에는 고정자산(부동산, 금융자산), 유동자산(산하 정당조직에 대한 채권, 국가 재정정보조에 기인한 채권, 현금 등), 전체 자산항목을 기재하며, ② 채무항목에는 예비비(연금채무 등), 채무(산하 정당조직에 대한 채무, 국가 재정정보조에 기인하는 환급채무 등), 전체 채무항목을 기재하며, 마지막으로 ③ 순자산을 기재한다(정당법 제24조 제6항).

회계보고는 공인회계사 또는 회계법인에 의하여 심사되어야 한다(정당법 제23조 제2항). 독일 연방의회 의장은 제출된 회계보고서의 형식·내용상의 적절성과 합법성을 심사한다. 심사 종료후 연방의회 의장은 회계보고서의 부적절함을 확인하고 부정확한 보고에 따른 액수를 확정하는 결정을 내린다. 결정에는 부정확한 보고가 수입과 지출 회계에 관한 규정, 자산대차대조표 및 설명서에 관한 규정을 위반하였는지 여부를 고지한다(정당법 제23a조 제1항, 제4항). 부정확한 내용을 회계보고서에 기재한 정당은 보고서를 수정하여야 하며 독일 연방의회 의장의 결정에 따라 부분적으로 또는 완전히 새로운 회계보고서를 제출하여야 한다. 이러한 사항은 공인회계사 또는 회계법인, 세무사 또는 세무법인에 의해 확인되어야 한다(정당법 제23a조 제5항).

7) 정당법상 부정 회계보고에 대한 제재 및 처벌

정당법은 정당이 부정한 회계보고를 통해 국가보조금을 수령한 경우 국고보조금을 환수하는 규정을 두고 있다. 정당법 제31a조에 따르면 회계보고서에 당원회비, 의원회비, 기부가 허위로 기재되어 이로 인해 정당의 국가보조금 액수가 부정확하게 확정된 경우, 연방의회 의장은 확정된 국가보조금을 환수한다(정당법 제31a조 제1항 제1문). 이때 의장은 정당으로부터 되돌려 받아야 할 금액을 행정행위를 통해 확정한다(정당법 제31a조 제3항). 다만, 정당이 차년도 회계보고서에 위와 같은 오류를 수정한 경우 국가보조금은 환수되지 않는다(정당법 제31a조 제1항 제2문). 또한 10년이 경과한 경우도 환수할 수 없다(정당법 제31a조 제2항).

정당법 제31b조에 따르면 연방의회 의장은 회계보고서 심사결과 부정확한 신고액에 해당하는 총액의 2배를 해당 정당으로부터 환수할 수 있다(정당법 제31b조 제1문). 다만, 대차대조표 또는 주택 및 토지재산 또는 회사지분에 관한 신고액이 부정확할 경우 기재가 누락되거나 부정확하게 기재된 자산평가액의 10%에 해당하는 청구권이 발생한다(정당법 제31b조 제2문). 의장은 정당에게 행정행위를 통해 청구금액을 지불할 의무를 부여한다(정당법 제31b조 제3문).

특히 정당법 제31c조는 위법하거나 공고되지 않은 기부에 대한 제재를 규정하고 있다. 동조에 따르면 정당이 정당법 제25조 제2항에 규정된 기부금수령금지사

유에 위반하여 기부를 수령하고 해당 기부를 연방의회 의장에게 전달하지 않은 경우, 해당 정당으로부터 위법하게 수령한 총액의 3배에 해당하는 금액을 반환받을 수 있다(정당법 제31c조 제1문). 정당이 기부를 정당법규정에 위반하여 회계보고서에 기재하지 않은 경우, 해당 정당으로부터 그 기재하지 않은 금액의 2배에 해당하는 금액을 반환받을 수 있다(정당법 제31c조 제2문). 연방의회 의장은 정당에 대하여 행정행위를 통해 반환금액을 지불해야 할 의무를 부여한다(정당법 제31c조 제3문).

한편, 정당법은 정치자금의 투명성을 저해하거나 감사의무를 의도적으로 태만히 한 자에 대한 처벌규정을 두고 있다. 정당법 제31d조 제1항에 따르면 정당자금 또는 재산의 출처나 사용처를 은닉하거나 공개적인 회계보고서작성을 회피할 의도로. ① 연방의회 의장에게 제출한 회계보고서에 정당의 수입 또는 재산에 대해 부정확하게 보고하거나 연방의회 의장에게 부정한 회계보고서를 제출한 자, ② 기부수령인으로서 기부를 분액하여 보고서에 기재하거나 기재하도록 한 자, 또는 ③ 정당법 제25조 제1항 제3문에 위반하여 정당을 위한 기부를 수령한 후 이를 전달하지 않은 자는 3년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.

한편, 감사관이나 감사보조인으로서 회계보고서 감사결과에 대해 부정확하게 보고한 자, 감사보고서에 중대한 사항을 숨기거나 내용상 부정확한 확인서를 발부한 자도 3년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다. 행위자가 일정한 대가를 받거나, 자신 또는 타인에게 이익을 제공하거나 타인에게 손해를 끼칠 의도로 행위한 경우에는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(정당법 제31d조 제2항).

8) 정당기부 관련 통계 - 특히 법인기부를 중심으로

가) 독일의 정당수입과 법인기부에 관한 통계 분석의 의의

각 정당이 연방의회 의장에게 제출해야 하는 회계보고서에는 정당의 총수입이 기재되어 있고, 그 총수입은 고유수입과 정부보조금으로 구분되어 있다. 그리고 정당의 고유수입 중 기부 항목은 자연인 기부와 법인 기부로 구별하여 기재된다. 이하에서는 이와 같은 정당별 회계보고서의 통계 중 정당 기부 관련 통계 분석을 통해 첫째 정당의 전체 총수입에서 고유수입이 차지하는 비중을 정당별로 나누어 검토한다. 정당의 고유수입은 정당이 국가재정에 의존하지 않고 독립성을 갖는데 어느 정도 역할을 할 수 있기 때문이다. 둘째, 정당의 전체 총수입 및 고유수입 중에서 법인기부가 차지하는 비중을 정당별로 나누어 검토한다. 이미 법인기부가 허용되는 독일의 경우 현재 인정되고 있는 법인기부를 금지할 경우 이러한 법인기부 금지조치가 정당 간 기회의 균등원칙에 위배되는지 여부가 문제된다. 법인기

부의 경우 정당별로 그 정당의 성격과 역량에 따라 받고 있거나 받을 수 있는 법인기부의 액수가 다를 수 있는데, 이 부분은 각 정당별 법인기부액이 회계보고서에 기재되어 있기 때문에 통계적으로 확인할 수 있다. 우리나라의 경우 법인 및 단체기부가 허용될 경우 각 정당의 재정에 미치는 영향이 정당별로 어느 정도인지, 그에 따라 정치자금수령에 있어 정당간 기회의 균등에 어느 정도 영향을 미칠지가 법인 및 단체 기부제도의 도입여부를 결정할 때 문제될 수 있지만, 현행법상 법인 및 단체기부가 금지되어 있기 때문에 이를 실증적으로 확인할 방법은 없다. 다만, 이와 관련된 독일의 통계분석을 통해 법인기부의 허용 여부가 개별 정당의 재정에 미치는 영향에 대해 검토해 봄으로써, 법인 등 기부의 허용여부에 대한 우리의 입법정책에 참고할 수 있는 비교법적인 준거로 삼을 수 있을 것으로 생각된다.

나) 법인기부 관련 통계 분석

(1) 원내 정당별 전체 총 수입에서 차지하는 고유수입의 비중

정당의 주요 수입원은 일반당비(Mitgliedbeiträge), 의원회비(Mandatsträgerbeiträge), 국고보조금(Staatliche Finanzierung), 기부(Spenden)이다. 2019년 기준 원내 정당별 수입 재원분포는 다음과 같다.

<표 1: 원내 정당별 수입 재원 분포 (2019년, 단위: 천 유로)>

2019년										
정당	당원회비		기부금		수익 사업	자산 수입	행사 출판수 입	국고 보조금	기타 수입	총계
	일반	직책	개인	법인						
CDU	37,552	21,117	16,255	7,305	0	2,107	13,481	54,019	797	152,633
	24.6%	13.8%	10.7%	4.8%	0%	1.4%	8.8%	35.4%	0.5%	100%
	38.4%		15.5%							
CSU	10,334	3,649	8,212	4,018	0	671	6,019	14,695	482	48,081
	21.5%	7.6%	17.1%	8.3%	0%	1.4%	12.5%	30.6%	1%	100%
	29.1%		25.4%							
SPD	53,081	26,276	11,119	2,217	652	9,187	10,451	55,714	516	169,212
	31.4%	15.5%	6.6%	1.3%	0.4%	5.4%	6.2%	32.9%	0.3%	100%
	46.9%		7.9%							
GRÜN	15,223	11,050	5,851	720	663	149	1,016	23,989	1,698	59,695

E	25.5%	18.5%	9.8%	1.2%	0	0.3%	1.7%	40.2%	2.8%	100%
	44%		11%							
LINKE	10,452	5,219	2,771	0	0	83	176	14,393	1,120	34,215
	30.6%	15.3%	8.1%	0%	0%	0.2%	0.5%	42.1%	3.2%	100%
45.9%		8.1%								
FDP	9,698	2,929	5,892	2,093	52	332	1,506	15,419	106	38,028
	25.5%	7.7%	15.5%	5.5%						
33.2%		21%								
AfD	4,010	2,012	6,384	119	33	11	107	10,204	3,400	26,280
	15.3%	7.7%	24%	0.5%	0%	0%	0.4%	38.8%	12.9%	100%
23%		24.5%								
총계										768,144

(자료: Rechenschaftsberichten politischer Parteien[정당 회계보고서], 2019)¹²⁴⁾

2019년 기준 7개 원내정당이 연방의회 의장에게 보고한 정당별 회계보고서에 기재된 통계를 보면 각 정당의 전체수입순위는 사회민주당(Sozialdemokratische Partei, 이하 ‘SPD’), 기독교민주연합(Christlich Demokratische Union Deutschlands, 이하 ‘CDU’), 녹색당(Grünen, Green, 이하 ‘GRÜNE’), 기독교사회연합(Christlich –Soziale Union, 이하 ‘CSU’), 자유민주당(Freie Demokratische Partei, 이하 ‘FDP’), 좌파당(Die Linke, 이하 ‘LINKE’), 독일을 위한 대안(Alternative für Deutschland, 이하 ‘AfD’) 순이다. 정당의 고유수입은 전체수입에서 국고보조금과 기타수입을 제외한 수입인데, 정당의 고유수입순위는 정당의 전체수입순위와 동일하다는 것을 확인할 수 있다.¹²⁵⁾

(2) 원내 정당별 고유수입 중 기부의 비중

<표 2: 정당별 기부액(2019년, 단위: 천 유로)>

정당	개인 기부금	법인 기부금	고유수입
CDU	16,255	7,305	97,817
	16.6%	7.5%	100%
	24.1%		

124) 각 표의 수치는 BT-Drs. 19/25700 19/27595; 19/28000; 19/30520에 기재된 각 정당별 회계보고서의 내용을 참조하였다.

125) 참고로 국고보조금 순위는 SPD, CDU, GRÜNE, FDP, CSU, LINKE, AfD이다. 여기서 전체수입순위와 비교할 때, CSU와 FDP의 순위가 변경되었는데 그 원인은 CSU가 FDP 보다 당비, 기부금, 행사출판수입 등 고유수입이 많기 때문이다.

CSU	8,212	4,018	32,903
	25%	12.2%	100%
	37.2%		
SPD	11,119	2,217	112,982
	9.8%	2%	100%
	11.8%		
GRÜNE	5,851	720	34,009
	17.2%	2.1%	100%
	19.3%		
LINKE	2,771	0	18,702
	8.1%	0%	100%
	8.1%		
FDP	5,892	2,093	22,503
	26.2%	9.3%	100%
	35.5%		
AfD	6,384	119	12,662
	50.4%	0.9%	100%
	51.3%		

(자료: Rechenschaftsberichten politischer Parteien[정당 회계보고서], 2019)

2019년 정당별 회계보고서에 따르면, 정당별 고유수입의 순위는 SPD, CDU, GRÜNE, CSU, FDP, LINKE, AfD이다. SPD와 CDU는 고유수입이 9천만 유로에서 1억 유로 사이로 높은 그룹이고, GRÜNE, CSU, FDP, LINKE, AfD는 1천만 유로에서 3천5백만 유로 사이로 상대적으로 낮은 그룹에 속한다. 한편 정당별 기부 수입 순위는 CDU, SPD, CSU, FDP, GRÜNE, AfD, LINKE이다. 정당별 고유수입과 기부 수입의 순위를 비교해 보면, 고유수입의 순위는 뒤에 있지만 기부 수입 순위는 앞에 있는 정당이 있다. 즉 CDU, CSU, FDP, AfD의 경우는 상대적으로 SPD, GRÜNE, LINKE 보다 고유수입 중 기부금의 비중이 높은 것으로 판단된다.

(3) 원내 정당별 기부수입중 법인기부의 비중과 그 평가

<표 3: 정당별 법인 기부액 (2019년, 단위: 천 유로)>

정당	개인 기부금	법인 기부금	총액
CDU	16,255	7,305	23,560
	69%	31%	100%

CSU	8,212	4,018	12,230
	67.1%	32.9%	100%
SPD	11,119	2,217	13,336
	83.4%	16.6%	100%
GRÜNE	5,851	720	6,517
	89.8%	10.2%	100%
LINKE	2,771	0	2,771
	100%	0%	100%
FDP	5,892	2,093	7,985
	73.8%	26.2%	100%
AfD	6,384	119	6,503
	98.2%	1.8%	100%

(자료: Rechenschaftsberichten politischer Parteien[정당 회계보고서], 2019)

다른 한편, 정당별 총 기부수입의 순위는 CDU, SPD, CSU, FDP, GRÜNE, AfD, LINKE인데, 이 중 자연인 기부수입의 순위는 SPD, CDU, CSU, AfD, FDP, GRÜNE, LINKE이고, 법인 기부수입의 순위는 CDU, CSU, SPD, FDP, GRÜNE, AfD, LINKE 순이다. 여기서 중요한 점은 정당별 기부수입 중에서 법인 기부수입이 차지하는 비중이다.¹²⁶⁾ 만약 독일입법자가 법인 기부제도를 폐지하는 입법을 할 경우에, 정당별 기부수입 중에서 법인 기부수입이 차지하는 비중이 높을수록 그렇지 않은 법인과 비교할 때 정당의 정치자금 수입이 줄어드는 폭이 더 크기 때문에 정치자금 획득의 영역에서 (법인 기부수입의 비중이 다른데 동일하게 폐지한다는 측면에서) 다른 것을 갖게 취급하는 차별의 효과가 더욱 커지기 때문이다. 정당별 기부수입 중에서 법인 기부수입이 차지하는 비중 순서대로 나열하면, 그 비중이 30% 이상인 정당이 CSU, CDU이고, 20% 대인 FDP, 10% 대인 SPD, 0~1% 대인 AfD, LINKE 순이다. CSU와 CDU의 경우 그 비중이 30%를 넘는 높은 수준인 것을 볼 때, 기업 내지 시장친화적인 정책의 비중이 높은 보수정당의 성격이 반영된 것이 아닌가 생각된다. 한편, CDU와 CSU와 비교할 때 상대적으로 노동자를 위한 정책비중이 높은 SPD의 경우 전체 기부수입 중에서 법인기부의 비중이 16%에 그쳐서, 그 비중이 30%를 상회하는 CDU와 CSU의 거의 절반 수준밖에 되지 않는다. 즉 SPD는 전체 기부수입 중에 자연인 기부의 비중이 CDU와 CSU 보다 훨씬 높고, 법인기부의 비중은 그에 비례하여 낮다. 이와 같은 통계분석을 보면, 만약 독일에서 법인 등의 기부제도를 폐지한다면, (CDU와 CSU와 법인기부 및 자연인기

126) 전후 SPD는 국가의 전쟁 이전 재산의 반환으로 재정상 상대적 우위에 있었고 당원정당이었기 때문에 당비수입도 비교적 충실하였다. 반면 CDU, CSU는 기업의 기부에 정당재정을 크게 의존하고 있었다고 한다. 이관희, 앞의 논문, 175면 참조.

부의 비중과 비교할 때) 전체 기부수입에서 법인기부의 비중이 상대적으로 낮은 (달리 말하면 당원회비 등 자연인 기부의 비중이 상대적으로 높은) SPD 보다는, 그와 반대로 전체 기부수입에서 법인기부의 비중이 상대적으로 높은 CDU와 CSU가 정당의 정치자금에 미치는 타격이 더욱 클 것으로 판단된다.

[참조] 2021년 연방의회 선거비용 및 의원 1인당 선거비용

중부독일방송(MDR)에 따르면, 2021년 연방의회선거에서 정당이 선거운동으로 사용한 금액은 최소 약 6천80만 유로로 추산된다고 한다.¹²⁷⁾ 2021년 국가의 정당보조금 총액은 2억 유로이고, 각 정당이 배정받은 금액 중에서 선거운동에 어느 정도 사용할지는 각 정당이 결정하게 된다. 이는 2020년 대통령 선거에서 선거비용이 약 1백40억달러에 이르렀던 미국에 비하면 매우 적은 금액이다. 2021년 독일연방의회의원 정원이 736명(지역구-299, 비례대표-410)이므로, 2021년 선거에서 정당이 총 6천1백만 유로를 선거비용으로 사용했다고 할 때, 의원 1명 당 평균선거비용을 추산하면 8만2천7백유로가 된다. 지역구의원 1명 당 평균선거비용을 추산하면 20만3천 유로가 된다. 후보자의 사적 재원으로 사용한 선거비용과 관련하여서는, 베를린 사회과학센터(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB)가 연방의회선거후보자에 대한 설문조사를 매 연방의회선거 후에 발간하는 ‘후보자 연구’(Kandidaten Studie) 2013년 편에 따르면, 2013년 연방의회선거에서 CDU 후보자가 사적 재원으로 사용한 선거비용은 평균 10,482 유로, SPD 후보자는 6,567 유로, Grüne는 1,937 유로, Linke는 1,083 유로였다. 다른 정당 후보자에 비해 CDU 후보자가 사적 재원을 선거비용으로 더 많이 사용하는 경향이 있었다. 많은 후보자들이 사적 재원으로 사용한 선거비용을 밝히기 꺼려하는데, 그 이유는 너무 많을 경우에는 다른 정치인들의 눈치가 보이고, 개인 비용을 너무 적을 경우에는 소속 정당의 눈치가 보이기 때문이라고 한다.¹²⁸⁾

3. 연방의원에 대한 기부

1) 연방의원기부의 개념, 유형, 기부수령의 법적 허용성

127) <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/kosten-bundestagswahl-staatliche-parteienfinanzierung-100.html>(2021. 12. 15. 최종방문)

128) <https://www.politik-kommunikation.de/politik/was-kostet-eine-bundestagskandidatur/>(20 21.12. 15. 최종방문)

연방의원에 대한 기부, 즉 연방의원기부(Abgeordnetenspenden)란 단순히 연방의원에게 전달된 기부가 아니다. 기부자가 연방의원에게 전달한 기부 중에는 정당에게 다시 전달해야 하는 정당기부도 포함되기 때문이다(소위 ‘전달기부’, Weiterleitungsspende). 연방의원기부란 의원이 ‘자신의 정치활동을 위해’ 그 사용을 결정할 수 있는 급부를 말한다(연방의원 행위규정 제4조 제1항 참조).¹²⁹⁾ 따라서 연방의원이 그의 정치적 활동과 관련없이 ‘사인으로서’ 받은 출연은 기부에 해당하지 않는다.¹³⁰⁾ 의원기부에 해당하는지 아니면 사적 이익제공에 해당하는지 여부는 개별 사안별로 이익제공자의 의사와 객관적 사정을 고려해서 판단되어야 한다. 특히 개별 사안에서 이익제공의 방법과 대상의 범위와 같은 기준이 중요하다.

연방의원기부의 경우 정당기부와 마찬가지로 그 기부총액에 대한 규제가 없다. 연방의원기부는 종래 금전기부의 형식과 금전적 가치가 있는 급부의 형식으로 행해졌으나, 2021. 10. 8. 연방의원법개정으로 금전기부의 수령이 금지되었다. 금전기부의 수령이 금지되기 이전에도 정당기부와는 달리 연방의원기부는 세액공제 혜택을 부여하지 않기 때문에 연방의원기부 중 금전기부가 차지하는 비중은 적었다.¹³¹⁾ 연방의원기부는 대체로 현물급부, 작업급부, 서비스급부 또는 자발적이면서 대가 없이 (또는 낮은 대가로) 활용가능한 조직구성을 포함한 모든 형태의 금전적 가치가 있는 급부의 형식으로 제공되었다. 연방의원기부의 예로는 선거 관련 행사를 위한 금전적 가치 있는 급부, 선거선전물·통신기기·선거사무실 임대 및 집기 등의 무상제공 및 할인, 선거 등 정치활동을 위한 인력제공을 들 수 있다. 이와 같은 연방의원기부를 수령하기 위한 조건은 항상 해당 기부가 연방의원의 정치활동을 위해 사용되어야 한다는 것이다(연방의원 직무규율 제4조 제1항).

연방의원기부는 연방의원법 제44a조, 제44b조와 연방의원 행위규정 제4조에 근거하여 원칙적으로 허용된다. 연방의원법 제44a조 제2항은 연방의회 의원이 법률상 규정된 기부금을 받을 수 있다는 것을 전제로 기부수령이 예외적으로 금지되는 급부를 규율하고 있다(연방의원법 제44a조 제2항 제1문, 제4문).¹³²⁾ 특히 동조항 제4문은 명시적으로 의원의 기부금 수령가능성을 표현하고 있다. 또한 동법 제44b조 제3호 및 연방의회 의원 행위규정 제4조도 기부금을 받을 수 있다는 것을 전제로 최저금액을 상회하는 기부금에 대한 회계처리 및 신고의무 등을 규율하고 있다.

129) Deutscher Bundestag, Geldwerte Zuwendungen an Abgeordnete, WD PM1-5033, 2014, S. 8.

130) Deutscher Bundestag, 앞의 글(Geldwerte Zuwendungen), S. 10.

131) Deutscher Bundestag, 앞의 글(Geldwerte Zuwendungen), S. 8.

132) 특히 기부수령이 금지되는 대상에 대하여, 연방의회에서 기부자의 이해관계를 대변하고 주장할 것이 예상되기 때문에 제공되는 금전 또는 금전적 가치가 있는 급부(제2문), 적정한 반대급부 없이 제공된 금전 또는 금전적 가치 있는 급부(제3문)를 명시하고 있다.

2) 연방의원의 기부 수령에 대한 제한

가) 연방의원법상 기부 수령 제한의 원칙과 범위

연방의원법에 따르면, 연방의원은 직무수행의 대가로 금전적 급부 또는 금전적 가치 있는 급부를 받을 수 없다(연방의원법 제44a조 제2항 제1문). 연방의원법은 연방의원의 기부수령이 금지되는 대상에 대하여, 구체적으로 연방의회에서 기부자의 이해관계를 대변하고 주장할 것이 예상되기 때문에 제공된다고 인식될 수 있는 금전 또는 금전적 가치가 있는 급부(연방의원법 제44a조 제2항 제2문)와 적정한 반대급부 없이 제공된 금전 또는 금전적 가치 있는 급부(연방의원법 제44a조 제2항 제3문)도 명시하고 있다. 여기에 2021. 10. 8. 연방의원에 대한 투명성 원칙을 강조하기 위해 연방의원법이 개정되면서 세 가지 기부수령 금지사항이 추가되었다.¹³³⁾

첫째, ‘직무수행과 관련된 강연’에 대한 대가이다(연방의원법 제44a조 제2항 제3문). 직무수행과 관련된 강의에 한한다. 전적으로 부수활동에 해당하는 강연과 같이 직무관련성이 없거나 먼 경우에는 강연에 대한 대가수령이 금지되지 않는다.¹³⁴⁾

둘째, 금전기부이다(연방의원법 제44a조 제2항 제5문). 종래에는 연방의원의 직무행위에 대해 대가를 받는 것을 제한하면서도 (금전이든 금전적 가치이든 간에) 기부의 경우 영향을 받지 않는다는 구 연방의원법규정에 따라 연방의원은 원칙적으로 금전기부를 수령할 수 있었다(구 연방의원법 제2항 제4문).¹³⁵⁾ 연방의회 행위규율에 의해 준용되는 정당법상의 기부수령 금지사유에 저촉되는 범위에서만 금전기부의 수령이 제한되었을 뿐이었다(연방의회 행위규율 제4조 제4항, 정당법 제25조 제2항 참조). 그런데 이번 개정에서 입법자는 ① 위와 같이 허용되는 금전기부와 금지되는 금전기부의 한계를 정하기 어렵고, ② 금전기부를 허용하면 연방의회의원이 기부자의 이익에 종속될 위험이 원칙적으로 존재하고, ③ 연방의회의원이 수령하는 보수는 충분하다는 이유로 연방의원에 대한 금전기부를 금지하였다.¹³⁶⁾ 한편 이번 개정에서 연방의원은 금전기부의 경우와는 달리 금전적 가치 있는 급부의 수령은 (연방의원법 제48조의 조건을 갖출 경우) 금지되지 않으므로(연방의원법 제44a조 제2항 제4문), 현물기부, 선물 등 금전적 가치 있는 급부의 수

133) 연방보건부가 2020년 코로나19 감염병을 예방하기 위해 마스크를 조달하는 과정에서 CDU/CSU 소속 연방의회의원들이 자문을 해주고 부수입을 얻은 마스크사건이 계기가 되어 연방의원의 기부 수령에 대한 투명성을 강화하는 방향으로 연방의원법이 개정되었다. BT-Drs. 19/28784; 위 마스크사건에 관한 자세한 내용은 [https://de.wikipedia.org/wiki/Maskenaff%C3%A4re\(2021.12.6.최종방문\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Maskenaff%C3%A4re(2021.12.6.최종방문)) 참조.

134) Deutscher Bundestag, Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (Stand: Oktober 2021), S. 10.

135) BT-Drs. 19/28784, S. 11.

136) BT-Drs. 19/28784, S. 11.

령은 허용된다.¹³⁷⁾

셋째, 대가 있는 로비행위이다(연방의원법 제44a조 제3항 제1문 및 제3문). 연방의원이 직무행위와 직접 관련 있는 사안에 대하여 대가를 받고 연방정부와 연방의회에 대하여 제3자의 이익을 대변하거나 대가를 받고 상담하는 것은 허용되지 않는다(연방의원법 제44a조 제3항 제1문). 입법이유에 따르면 이러한 경우 원칙적으로 연방의원에 대한 위임의 독립성에 합치하지 않는 이익충돌이 발생하므로 허용될 수 없다고 한다.¹³⁸⁾ 다만 대가를 받지 않고 제3자의 이익을 대변하는 것은 기본법 제38조 제1항 제2문에 근거한 자유위임에 의해 정당화될 수 있는 부수적인 활동이라고 한다.¹³⁹⁾

한편, 금전적 가치 있는 급부의 경우 종래 연방의원법은 이를 원칙적으로 허용하는 규정만 두고 있었고 수령금지사유나 기부에서 제외되는 금전적 이익의 범위에 대하여는 연방의원 행위규정에서 규율하고 있었다(연방의원법 제44a조 제2항 제4문). 그러다가 2021. 10. 8. 연방의원법개정에서 금전적 가치 있는 기부에 관한 규정이 신설되면서 기존에 연방의원 행위규정에 있는 내용이 수정·보완되었고, 금전적 가치 있는 급부에 대한 신고 및 공지의무에 관한 내용이 새롭게 추가되었다(연방의원법 제48조).

연방의원법에 따르면, 금전적 가치 있는 급부의 수령금지사유는 정당법상 기부 수령 금지사유가 그대로 준용된다(연방의원법 제48조 제4항, 정당법 제35조 제2항 및 제4항). 이는 종래 연방의원 행위규정에 의해 준용하던 것을 법률로 규정한 것이다(연방의원 행위규정 제4조 제4항 참조). 또한 연방의원법은 일정한 경우 금전적 가치 있는 급부를 기부로 보지 않는 특별규정을 두고 있다(연방의원법 제48조 제5항). 즉 ① 의회 간의 관계와 국제관계의 활동을 계기로 받은 금전적 가치 있는 급부. ② 정책정보에 관한 행사 참여 또는 연방의회나 교섭단체의 입장 대변을 위한 행사 참여와 관련하여 받은 금전적 가치 있는 급부는 기부로 보지 않는다. 다만, 기부로 보지 않는다고 하더라도, 금전적 가치 있는 기부에 대한 신고 및 공지와 동일한 기준에 따라 해당 급부를 연방의회 의장에게 신고 및 공고해야 할 의무를 지닌다. 이러한 내용은 구 연방의원 행위규정의 내용을 그대로 법률로 규정한 것이다(연방의원 행위규정 제3조~제5조 참조). 종래 연방의원 행위규정에 관한 해석을 보면, 위와 같은 기부수령 금지의 예외규정에 따라 특히 위와 관련된 연방의원의 여행 및 체류비용이 기부수령 금지에서 제외된다고 한다.¹⁴⁰⁾ 이러한 예외규정이 없을 경우 위와 같은 업무수행과 관련하여 외국정부의 초청이 있어도 기부수령 금지규정으로 인해 초청에 응할 수 없는 등 연방의원의 업무수행에 큰

137) BT-Drs. 19/28784, S. 11.

138) Deutscher Bundestag, 앞의 글(Verhaltensregeln), S. 10.

139) BT-Drs. 19/28784, S. 11.

140) BT-Drs. 13/834.

장애가 발생할 것이기 때문이라고 한다.¹⁴¹⁾

[참조] 구 연방의원 행위규정상 기부금지사유 - 정당법상 기부금지사유의 원칙적 준용

2021. 10. 19. 연방의회의원법 개정으로 연방의원에게 대한 금전기부가 금지되기 전까지는, 연방의원에게 대한 금전기부가 원칙적으로 허용되었고, 예외적으로 구 연방의원 행위규정에 따라 정당법상 기부금지사유가 준용되어 해당 사유에 해당하는 경우 금전기부가 제한되었다. 이에 따라 정당법 제25조 제2항의 기부금지사유는 연방의회의원 기부의 경우에도 그대로 적용되었다(구 연방의원 행위규정 제4조 제4항, 정당법 제25조 제2항 및 제4항 참조). 또한 금전기부에 관한 규정은 원칙적으로 금전적 가치 있는 급부의 경우에도 그대로 적용되었으므로(구 연방의원 행위규정 제4조), 위의 정당법상 기부금지사유는 연방의원에게 제공된 금전적 가치 있는 급부의 경우에도 동일하게 적용되었다. 정당법상 기부금지사유를 연방의원 기부수령 금지에 준용할 때 특히 유의해야 할 사유들이 있었다. 예컨대 의원에게 무료로 대중교통카드를 제공하거나 공항주차카드를 제공하는 경우 제공하는 주체가 국가의 ‘직접’ 참여 지분이 25% 이상인 회사의 기부 금지사유(정당법 제25조 제2항 제5호)에 해당하는지 여부를 검토하는 것이 중요했다. 사인에 의해 이익이 제공되거나 도시공사나 지주회사 등의 형식으로 국가가 ‘간접’ 참여한 회사에 의해 이익이 제공되는 경우도 동규정의 기부금지사유에 해당하지 않았다.¹⁴²⁾ 또한 특정한 경제적, 정치적 이익을 기대하거나 그러한 이익의 반대급부로서 제공되는 기부의 수령금지의 경우(정당법 제25조 제2항 제7호) 구체적인 이익과 기부가 기부자의 관념에 따라 경우 상호교환관계에 있어야 하고, 수령자가 이익을 수령하는 시점에 위와 같은 인식을 갖고 있어야 한다.¹⁴³⁾ 연방의원이나 정당의 일반적인 정치적 목표에서 비롯되는 일반적인 정치적 또는 경제적 이익은 위 규정에서 의미하는 이익에 해당하지 않는다.

나) 회계보고, 신고와 공고

종래 구 연방의원 행위규정에는 금전기부와 금전적 가치 있는 급부, 양자를 전제로 적용되는 회계운영, 신고 및 공지의무가 규정되어 있었지만, 2021. 10. 8. 연방의원법 개정으로 금전기부의 수령이 금지되면서 금전기부에 관한 내용은 그 의

141) Austermann, Spenden an Abgeordnete, ZParl 2010, S. 533.

142) Deutscher Bundestag, 앞의 글(Geldwerte Zuwendungen), S. 10.

143) Deutscher Bundestag, 앞의 글(Geldwerte Zuwendungen), S. 10.

미를 상실하게 되었다. 연방의원 행위규정에 규정되었던 금전적 가치 있는 급부에 대한 회계운영, 신고 및 공지의무는 2021. 10. 8. 신설된 금전적 가치 있는 급부에 관한 연방의원법 제48조의 내용에 수정·보완되어 반영되었다.¹⁴⁴⁾ 연방의원법 제48조 제1항에 따르면, 연방의원은 자신의 정치활동을 위해 무보수로 정치적 참여를 하거나 물적 지원을 하는 범위에서 기부자가 제공한 모든 유형의 금전적 가치 있는 급부에 대해 별도 회계를 운영하여야 한다(연방의원법 제48조 제1문). 다만, 위와 같은 경우에도 금전급부를 수령할 수 없음은 물론이다(연방의원법 제48조 제2문 및 제44a조 제2항 제5문 참조). 또한 동조 제2항에 따르면, 금전적 가치 있는 급부가 연간 1,000 유로를 초과할 경우 기부자의 성명과 주소와 총기부액을 연방의회 의장에게 신고해야 한다. 이는 종래 구 연방의원 행위규정에 따라 연간 5,000 유로의 가치를 초과하는 기부에 적용되던 신고의무의 요건을 1,000 유로로 하향시킴으로써 연방의원에게 더욱 엄격한 신고의무를 부과한 것이다.¹⁴⁵⁾ 동조 제3항에 따르면, 동일인이 1회 또는 수회에 걸쳐 한 기부가치의 연간 총합계가 3,000 유로를 초과하는 경우, 연방의회 의장은 총기부액과 출처를 독일연방의회 인터넷웹사이트에 공지하여야 한다. 이는 종래 구 연방의원 행위규정에 따라 연간 10,000 유로를 기준으로 부여했던 공지의무의 요건을 강화시킨 것이다.¹⁴⁶⁾

그밖에 연방의원은, 의원직을 수행하는 과정에서 받은 선물과 같은 금전적 가치 있는 급부의 실질가치가 200 유로를 초과하는 경우 연방의회 의장에게 신고하고 이를 위탁해야 할 의무를 진다(연방의원법 제48조 제6항 제1문). 신고 및 위탁 의무가 면제되는 선물의 가액 기준은 법률개정 이전과 동일하다(구 연방의원 행위규정 제4조 제6항 및 연방의원 행위규정을 위한 집행규정 제11호). 일정 금액 이하의 선물수령을 허용하는 것은 연방의원이 연방의회의 대표로서 외국으로부터 손님으로서 받은 호의적인 선물을 전혀 받지 못하게 함으로써 발생할 수 있는 매정함을 피하기 위한 의미가 있다고 한다.¹⁴⁷⁾ 연방의원은 선물의 가액을 국고에 지불하고 이를 소유할 것을 신청할 수 있다(연방의원법 제48조 제6항 제2문). 연방의회 의장은 신고된 선물과 위법하게 수령한 기부의 사용에 관해 결정할 수 있으며, 이들을 경매하거나 폐기할 수도 있다. 경매시 수익금은 연방재정에 귀속된다(연방의원법 제48조 제7항). 실질가치가 200 유로 미만인 선물의 보유를 허용하는 것에 대하여는, 연방의원이 연방의회의 대표로서 외국으로부터 손님으로서 받은 호의적인 선물을 일정 금액 이하의 경우 기부로 보지 않거나 일정 금액을 초과하도록 대가를 지불하고 수령할 수 있도록 함으로써 호의적인 선물을 전혀 받지 못

144) 연방의원 행위규정은 연방의원은 자신의 정치활동을 위해 사용되는 모든 유형의 금전적인 기부와 금전적 가치 있는 이익의 기부, 양자에 대해 별도 회계를 운영해야 한다고 규정하고 있었으나(연방의원 행위규정 제4조 제1항), 2021. 10. 8. 연방의원법 개정으로 금전기부의 수령이 금지되었으므로, 금전기부에 대한 회계를 운영해야 할 필요도 없게 되었다.

145) Deutscher Bundestag, 앞의 글(Verhaltensregeln), S. 16.

146) Deutscher Bundestag, 앞의 글(Verhaltensregeln), S. 16.

147) Austermann, 앞의 논문, S. 533.

하게 함으로써 발생할 수 있는 매정함을 피하기 위한 의미가 있다고 한다.¹⁴⁸⁾

한편, 연방의원이 국제관계의 수행이나 정치정보 관련 행사의 참여 등과 관련하여 받은 금전적 가치있는 급부는 연방의회의원법상 ‘기부’에 해당하지는 않으나, 연방의원법상 연방의회 의장에 대한 신고 및 공고의무의 적용에서 제외되는 것은 아니다(연방의회의원법 제2항, 제3항, 제5항).

3) 연방의원법상 제재 및 형법상 처벌

연방의원법은, 연방의원이 동법상의 기부수령금지의무에 위반하여 급부를 수령한 경우 해당 급부는 국가재정으로 환수되어야 한다고 명시하고 있다. 즉 연방의원이 연방의원법 제45a조 제2항, 제3항에 위반하여 연방의원이 직무수행의 대가로 금전급부 또는 금전적 가치 있는 급부를 받는 경우, 특히 기부자의 이해관계를 대변하고 주장할 것이 예상되기 때문에 제공되는 급부, 적정한 반대급부 없이 제공된 급부, 직무수행과 관련된 강연의 대가, 일체의 금전기부, 로비행위의 대가를 수령한 경우, 그와 같이 허용되지 않는 급부, 재산상 이익이나 대가는 연방재정으로 환수되어야 한다(연방의원법 제45a조 제5항 제1문). 연방의회 의장은 그러한 급부나 이익의 수령일로부터 3년이 경과하기 이전에 행정행위를 통해 청구할 수 있고, 동 청구권은 의원직 상실에 의해 영향을 받지 아니한다(연방의원법 제45a조 제5항 제2문, 제3문). 또한 연방의원이 동법상의 기부수령 금지의무에 위반하여 급부를 수령한 경우, 연방의회 의장은 청문절차를 밟은 후 질서금(Ordnungsgeld)을 확정하고 행정행위를 통해 이를 부과한다. 질서금의 액수는 개별 사안의 중요성과 책임의 정도에 따라 최대 연방의원 연봉의 절반의 범위 내에서 산정된다(연방의원법 제51조 제2항 제3문, 제5문).

한편, 연방의원 등 국민의 대표가 자신의 직무행위를 대가로 이득을 취할 경우, 형법에 의해 처벌될 수 있다. 연방의원은 형법 제11조 제1항 제2호¹⁴⁹⁾에서 의미하는 공직자는 아니므로 형법 제331조 이하에 규정된 수뢰죄 등 범죄는 고려되지 않는다.¹⁵⁰⁾ 대신 형법 제108e조에 규정된 의원과 관련된 수뢰죄와 뇌물공여죄가 적용될 수 있다. 동조 제1항에 따르면, 연방 또는 주의 국민대표¹⁵¹⁾ 구성원으로서

148) Austermann, 앞의 논문, S. 533.

149) 독일형법 제11조

① 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. 공직자란 독일법상 다음에 해당하는 자를 말한다.

a) 공무원 또는 법관

b) 기타 공법상의 직무관계에 있는 자

c) 관청이나 기타 관서 내에서 또는 그 위임에 의하여 공공행정의 임무를 담당하기 위하여 임명된 자

150) Helmes, 앞의 책, S. 328

151) 여기에는 동조 제3항에 따라 지방자치단체의 국민대표, 연방회의(Bundesversammlung), 유럽의회, 국제조직의 의

의원직을 행사할 때에 위임 또는 지시를 받아 일정한 작위 또는 부작위를 할 것을 약속하거나 수락하면서 그 반대급부로서 자기 또는 제3자를 위해 부당이익을 요구한 자는 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처하고, 경미한 경우에는 6개월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다. 또한 동조 제2항에 따르면, 연방 또는 주의 국민대표 구성원으로 하여금 의원직을 행사할 때에 위임 또는 지시로 일정한 작위 또는 부작위를 할 것을 약속 또는 보장하도록 하면서 그 반대급부로서 해당 의원 또는 제3자를 위해 부당이익을 제공한 자도 동일하게 처벌한다. 위와 같은 위원 수뢰죄 및 뇌물공여죄의 처벌규정은 2021. 10. 18. 형법개정으로 종전에 5년 이하의 자유형 또는 벌금형으로 처벌했던 것에서 자유형의 상한을 올리고, 벌금형을 삭제함으로써 그 법정형을 상향시킨 것이다.¹⁵²⁾ 다만 이익의 수령이 의원의 법적 지위와 관련된 중요한 규정에 합치하는 경우에는 부당이득에 해당하지 않는다(형법 제108e조 제4항 제1호). 또한 (위원의) 정치적 위임 또는 정치적 기능 그 자체는 부당이득에 해당하지 않으며, 정당법 또는 관련 법률에 따라 허용되는 기부를 수령하는 것은 부당이득에 해당하지 않는다(형법 제108e조 제4항 제2호). 법원은 위와 같은 행위로 6월 이상의 자유형을 선고받는 경우 그에 부가하여 공공선거를 통한 권리취득자격 및 공법상 업무에 관한 선거 또는 투표권을 박탈할 수 있다(형법 제108e조 제5항).

[참고] 의원후보자에 대한 기부

현직 의원인 연방의회의원 후보자의 경우 연방의회의원의 지위에 있으므로 앞서 설명한 현직 연방의회의원에게 적용되는 연방의원법상 기부수령의 제한에 관한 규정이 적용된다.¹⁵³⁾ 현직 의원인 주의회의원 후보자의 경우 개별 주의원법 및 주의회직무규정이 적용되는데, 신고의무와 공개의무가 있는 기부금의 액수만 적을 뿐 기부수령의 제한과 관련하여 연방의회의원에게 적용되는 연방의원법의 내용과 동일하다고 한다.¹⁵⁴⁾

현직 의원이 아닌 후보자는 현직 의원에게 적용되는 기부에 대한 어떠한 규제도 적용되지 않는다.¹⁵⁵⁾ 후보자는 기부금 수령의 자유에 근거하여 기부금을 수령할 수 있다. 기부는 민법상 증여에 해당한다. 연방의회의원 후보자는 선거와 정치활동을 위한 기부를 수령할 수 있으며 특별히 기부금지나 투명성명령에 대한 의무를 부담하지 않는다. 이에 따라 현직 의원이 아닌 후보자에 대한 기부에 대하여 누가 어떤 방식으로 어느 정도 선거자금으로 기부를 했는지 완전히 불투명한 상태에 있으므로 이에 대한

회, 외국의 입법기관의 구성원 등이 포함된다.

152) BGBl I 2021 S. 4654.

법률적 규율이 필요하다는 비판이 있다.¹⁵⁶⁾

IV. 프랑스

1. 프랑스 정치자금 법제의 연혁¹⁵⁷⁾

프랑스도 정치자금에 대한 스캔들로부터는 자유로울 수가 없었다. 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. 프랑스도 고위공직자의 청렴성을 높이기 위하여 많은 노력을 하여 왔는데, 이는 그 동안 고위공직자의 부정부패 심했기 때문이라는 것을 반증하는 것일 수도 있다.¹⁵⁸⁾

일반적으로 서구 여러 나라들이 정치자금을 법제화하여 규제하기 시작한 것은 최근의 일이다.¹⁵⁹⁾ 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.¹⁶⁰⁾ 그러나 어떠한 규범도 정치인들의 이러한 돈과 관련된 문제에 대하여 규율하지는 못하였었다. 왜냐하면 정당 자체가 어떠한 법적 지위를 가지지 못하고 있었기 때문이다.¹⁶¹⁾ 1958년도에 시작된 프랑스 제5공화국도 사정

153) Merten, Kandidatenpsende: Einblicke in eine Grauzone, MIP 2020, S. 161 f.

154) Merten, 앞의 논문, S. 162 f.

155) Merten, 앞의 논문, S. 166.

156) Merten, 앞의 논문, S. 166.

157) 전학선, 프랑스의 정치자금제도에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003, 7~10면을 수정·보완하였음.

158) 프랑스 고위공직자의 청렴성에 대해서는 전학선, 프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준, 공법법학연구 제9권 제3호, 2008. 8, 99면 이하 참조.

159) Hervé Faupin, Le contrôle du financement de la vie politique; partis et campagnes, LGDJ, 1998, p.25.

160) 이에 대하여 자세한 것은 J.-N. Jeanneney, L'argent caché, Fayard, 1981.

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

은 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 준수하여야 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.

프랑스는 1980년대까지는 정치자금문제에 대하여 비교적 무관심한 편이었는데, 정당은 자유로이 결성·운영되었고, 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.¹⁶²⁾ 그러나 프랑스에서도 정치자금 규제와 관련하여 1958년부터 1988년까지 29개의 의원입법안이 제출되었고,¹⁶³⁾ 1979년도에 하나의 정부제출법안¹⁶⁴⁾이 제출될 정도로 정치자금규제법의 필요성을 정치인들이 느끼고 있었다.¹⁶⁵⁾

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 못하지만 부도덕한 것은 아니다. 나는 정치자금에 대하여 통제를 원하는데, 이러한 것이 큰 변화를 가져오지는 않을 것이다.”라고 하였다.¹⁶⁶⁾ 그 다음 해인 1972년 당시 수상이었던 메스메르(Pierre Messmer)가 다시 정치자금의 투명성에 대하여 언급하였으며,¹⁶⁷⁾ 1974년에는 새로이 대통령에 당선된 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing)이 정치자금의 규제 및 투명화 필요성에 대한 문제를 언급하였다.¹⁶⁸⁾ 또한 1972년 6월 27일에는 공산당과 사회당이 선거에 있어서 정당과 후보자의 자금공개를 의무화할 것을 요구하였으며, 선거자

162) 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; 金鎭洙, 프랑스의 政治資金淨化法, 법제, 통권245호, 1988, 10. 20. 18면.

163) 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.

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

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

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

167) Pierre Messmer, Déclaration de politique générale du gouvernement, le 3 octobre 1972.

168) Valéry Giscard d'Estaing, Réunion de presse du 25 juillet 1974.

금의 제한을 주장하였다. 이러한 주장은 계속 유지되어 1978년 공산당(parti communiste)과 사회당(parti social)은 일정한 범위에서 이를 실천하였다.¹⁶⁹⁾ 그 후 1981년 대통령 선거에서 사회당이 선거공약의 일환으로 대통령선거와 상원(Sénat) 의원선거 그리고 국민의회 의원선거에 있어서 후보자들의 예산공개 및 정부각료들의 임기 전후에 있어서의 재산공개를 주장하였다.

그 후에 정치자금의 투명화에 대한 논의가 계속되다가 1988년 3월 11일에 ‘정치자금의 투명화에 관한 조직법률’¹⁷⁰⁾이 제정되었다. 그러나 이 법률이 만족스러운 법률이 못되었는데, 이는 오래도록 프랑스에서 지배해 온 정치자금에 관한 비규율적인 태도에다가 1988년 법률 자체의 문제점으로 인하여¹⁷¹⁾ 새롭게 강화된 법률의 제정이 필요하게 되었기 때문이었다. 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 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.¹⁷²⁾ 이에 1990년에 두 개의 새로운 법률이 제정되었다. 1990년 1월 15일의 ‘선거비용제한 및 정치자금정화에 관한 법률’¹⁷³⁾ 1990년 5월 11일 ‘대통령선거와 국민의회 의원선거에 있어서 선거운동자금에 관한 조직법률’¹⁷⁴⁾ 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’¹⁷⁵⁾이 제정되었는데, 동법에서는 부패방지본부를 설치하고 정치자금 및 선거자금에 대한 규제를 강화하였다. 이러한 일련의 정치자금에 대한 규제를 강화하는 입법은 그 이후에도 계속되었다.

특히 1995년에는 법인이나 단체의 기부를 금지하기 시작하였고, 지금까지 정치자금의 투명상을 확보하기 위하여 노력을 하고 있는 중에 있다고 할 수 있다.

169) 법률안을 제출하였으나 법제화는 되지 못하였다. Projet de loi relatif au financement public des partis politiques présenté par Raymond BARRE, Premier ministre le 24 septembre 1979.

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

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

172) 박영도·김인재, 전계서, 8면.

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

174) 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.

175) 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

결국 1988년 법률은 정치자금에 관하여 규정을 하면서 기업이 정당에 정치자금을 기부하는 것에 관하여 규정을 명확하게 두지 않아 기업의 경영자가 기업이 재산을 정치자금에 기부하여 회사에 재정적 부담을 주기도 하였던 것이다. 따라서 1990년 법률은 기업이 반대하지 않는 조건에서 기업의 정치자금 기부를 허용하기도 하였는데, 결국 1995년 법률을 통하여 법인을 비롯하여 회사나 단체, 노동조합의 기부를 전면 금지하게 되었다.¹⁷⁶⁾

2. 정당

프랑스에서 정당은 헌법에 규정되어 있는 단체로 정치적 결사체라 할 수 있다. 프랑스 헌법 제4조 제1항은 “정당과 정치단체는 선거에 참여한다. 정당과 정치단체는 자유롭게 결성되고 자유롭게 활동한다. 정당과 정치단체는 국민주권과 민주주의 원리를 준수하여야 한다.”라고 규정하고 있고, 동조 제2항은 “정당과 정치단체는 헌법 제1조 제2항에서 규정하고 있는 원칙¹⁷⁷⁾의 실현에 기여하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 동조 제3항은 “법률은 사상의 다원적 표현과 국민의 정치생활에 있어서 정당과 정치단체의 공정한 참여를 보장한다.”라고 규정하고 있다. 헌법 제4조에 의하여 정당의 창설의 자유와 정당 조직의 자유 및 정당 활동의 자유 등이 보장된다고 할 수 있다.

1) 정당의 개념

현대 자유민주국가에서 정당은 없어서는 안되는 결사체로 국민들의 정치적 의사를 수렴하여 정책에 반영시킬 수 있는 집단이라 할 수 있다. 우리나라는 정당법 제2조가 정당을 ‘국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직’이라 하고 있고, 헌법재판소도 같은 의미로 개념을 정의하고 있다.¹⁷⁸⁾

정당을 ‘국민의 정치적 여론과 의사를 형성하는 데에 참여하고 이러한 여론·의사를 반영, 표현하며 국민의 권익을 위하여 책임성 있는 주장을 펼치거나 정책

176) Yves Poimeur et Dominique Rosenberg, Droit des partis politiques, ellipses, 2008, p.299.

177) 헌법 제1조 제2항은 정치활동에 있어서 남녀평등을 구현하기 위한 조항으로 공직선거에서 후보자 공천에 있어서 여성후보자를 일정 비율로 공천하기 위한 조항이다. 전학선, 프랑스 정치적 영역에서 남녀평등을 위한 남녀동수법과 헌법개정, 헌법학연구 제14권 제4호, 2008. 12, 199면 이하 참조.

178) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21.

을 추진하고 공직선거에 후보를 추천하여 국민의 지지를 얻음으로써 권력을 쟁취하기 위해 노력하는 자생적인 정치적 집단'으로 정의하거나,¹⁷⁹⁾ '국민의 정치적 의사형성에 자유로이 참여하는 조직적 결사'라고 정의하기도 하고¹⁸⁰⁾ 또는 '지속적으로 또는 비교적 장기간 국민의 정치적 의사형성에 영향을 미치고 또 대통령, 국회 등 국민대표기관에 참여하려는 정치적 의도를 가지고 있으며, 그 전체적인 사실적 상태에 비추어 볼 때, 그 의도의 진지성을 충분히 보증할 수 있는 국민의 자발적 결사'라고 정의하기도 한다.¹⁸¹⁾

결국 정당은 사적 결사체로 공동의 이데올로기나 철학을 가진 사람들의 모임으로 정권 쟁취나 국가권력을 행사할 목적을 가진 단체라 할 수 있다.

그러나 프랑스에서는 현행 법령에서 정당의 개념에 관하여 규정을 하고 있지는 않다. 프랑스 헌법에는 정당에 관하여 규정을 두고 있지만 정당의 개념에 관해서는 어떠한 법령에서도 개념을 정의하지 않고 있는데, 따라서 정당의 형태나 정당명은 다양하게 나타나고 있다. 예를 들어 정당(parti politique) 이외에도 그룹(groupement), 단체(formation), 소정당(micro parti), 협회(fondation), 싱크탱크(think tank, clubs de réflexion, laboratoires d'idées) 등으로 명명하기도 한다.

그러나 1988년 정치자금 투명화에 관한 법률(loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)은 정당에게 법인격(personnalité morale)을 부여하였고, 정당의 징표와 관련하여 몇 가지 제도를 규정하여 정당의 권리와 의무를 설정하고 있다. 정치자금 투명화에 관한 법률 등 관련 법령에 의할 때 정당은 국고보조를 받을 수 있고, 공직선거에서 후보자에게 재정적 지원을 할 수 있으며, 다른 정당에 재정적 지원을 할 수도 있으며, 기부금을 내거나 당비를 납부하는 것에 대하여 조세 혜택을 부여할 수 있는 권리들이 있다. 이에 반하여 정당은 관련 법령에 따라 회계를 투명하게 하여야 하며, 매년 기부금이나 회비를 납부한 사람과 총액을 국가선거운동경비 및 정치자금위원회(Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)에 통보하여야 하고, 사인과 채무계약을 체결한 경우 그 계약서 사본을 국가선거운동경비 및 정치자금위원회에 제출하고, 매년 회계 검사를 받고, 회계를 국가선거운동경비 및 정치자금위원회에 제출하여야 한다. 또한 정당이나 정치단체를 제외한 어떠한 법인으로부터 재정적 지원을 받을 수 없으며, 기부금의 한도를 적용 받고, 차입을 하는 경우 일정한 제한을 받도록 되어 있는 등 정당으로서 가지는 권리와 의무를 부담하도록 되어 있다.¹⁸²⁾

179) 정재황, 헌법학, 박영사, 2021, 244면.

180) 김하열, 헌법강의, 박영사, 2018, 90면.

181) 정태호, 헌법재판소법 제55조, 주석 헌법재판소법, 헌법재판연구원, 2015, 734면.

182) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport d'activité 2020, 2021, p.55.

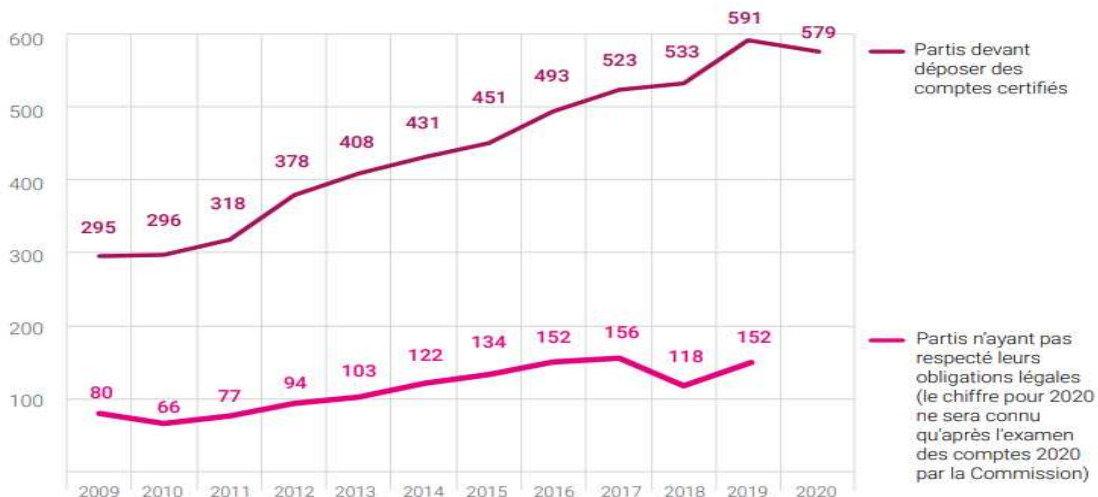
2) 정당의 법적 형태

우리 법제에서는 정당의 법적 형태에 관해서 판례를 통하여 규정하고 있다. 즉 정당법 등 우리나라 법령에서는 정당의 법정 형태에 관하여 규정을 두지 않고 있다. 따라서 판례를 통하여 그 형태를 규정짓고 있는데, 헌법재판소는 정당을 ‘사적·정치적 결사 내지는 법인격 없는 사단’으로 인정하고 있다.¹⁸³⁾

이에 반하여 프랑스에서는 정당에게 법인격을 부여하고 있다. 즉 정치자금 투명화에 관한 법률(loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)은 정당에게 법인격(personnalité morale)을 부여하고 있다(제7조). 우리나라 정당법이 정당에게 법인격을 부여하고 있지 않은 것과는 대조적으로 정당에게 법인격을 부여하고 있는 것이다. 따라서 정당은 무상으로 혹은 유상으로 동산과 부동산을 취득할 수 있으며, 정당의 임무를 수행하는 목적에 적합하게 모든 활동을 할 수 있도록 되어 있다. 따라서 신문을 창간·운영할 수 있으며, 법률에 따라 연구소를 운영할 수 있도록 되어 있다(제7조).

3) 프랑스 정당 현황

프랑스는 전국 정당과 더불어 지역 정당도 인정하고 있다고 할 수 있다. 프랑스에서 정당은 2021년 10월 현재 700여개가 있다.¹⁸⁴⁾



183) 현재 2020. 5. 27. 2019헌라6 등.

184) http://www.cnccfp.fr/liste_partis.php (2021. 11. 1. 검색)

2020년에 회계보고서를 제출해야 하는 정당이 579개인 것이다. 2019년에는 회계 보고서를 제출해야 하는 정당이 591개였는데, 법적 의무를 준수하지 않은 정당은 152개였다.

4) 정당의 재정 구조

정당의 재정적 수입은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 사인으로부터 지원을 받는 것과 공적으로 지원을 받는 것으로 나눌 수 있다.

사인으로부터 지원을 받는 경우는 우리나라의 당비에 해당하는 회비(Cotisation)가 있고, 기부금이 있다.

공적 지원은 선거 결과에 따라 지원되는 국가보조금이 있고, 국회의원 수에 따라 지원되는 국고보조금이 있다.

[2019년 정당 수입 구조]¹⁸⁵⁾

소득 분류	총액(유로)	비율
회비(Cotisations des adhérents)	17,821,844	10.69%
당선자 납부(Contributions des élus)	18,403,224	11.04%
2019 국고보조(Financement public 2019)	66,200,870	39.70%
기타 국고보조(Autres aides publiques)	156,720	0.09%
개인 기부(Dons de personnes physiques)	23,846,196	14.30%
선거운동 초과 수익(Dévolutions de l'excédent de comptes de campagne)	-35,770	-0.02%
정당 또는 정치단체로부터 이전(Dévolutions de partis ou groupements politiques)	68,636	0.04%
다른 정당이나 정치단체의 기부(Contributions d'autres formations)	7,316,206	4.39%
용역제공(시위와 세미나)[(Prestations de services (manifestations et colloques)]	7,601,461	4.56%
후보자 용역 제공(Prestations de services aux candidats)	5,864,175	3.52%
감가상각의 감소나 부채 이전(Reprise sur amortissements, dépréciations, provisions et transferts de charges)	8,496,734	5.10%
상품 판매, 매매생산물, 매입물, 부동산[Ventes de marchandises, productions vendues (biens et services), production stockée et production immobilisée]	9,313,476	5.59%

185) Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2019, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, JO du 18 avril 2021.

소규모 소득(Produits des entités non significatives)	70,450	0.04%
기타 소득(Autres produits)	1,618,336	0.97%
총액	166,740,787	100.00%

[정당의 국고보조금]

	총액	제1차분	제2차분
2018년 국고보조금 ¹⁸⁶⁾	66,190,046.49	32,078,393.43	34,111,653.06
2019년 국고보조금 ¹⁸⁷⁾	66,159,443.61	32,083,942.58	34,075,501.03
2020년 국고보조금 ¹⁸⁸⁾	66,080,892.48	32,079,991.59	34,000,900.90
2021년 국고보조금 ¹⁸⁹⁾	66,135,486.15	32,097,747.87	34,037,738.28

[2019년 기준 주요 정당(10개)의 회비(cotisation) 수입]¹⁹⁰⁾

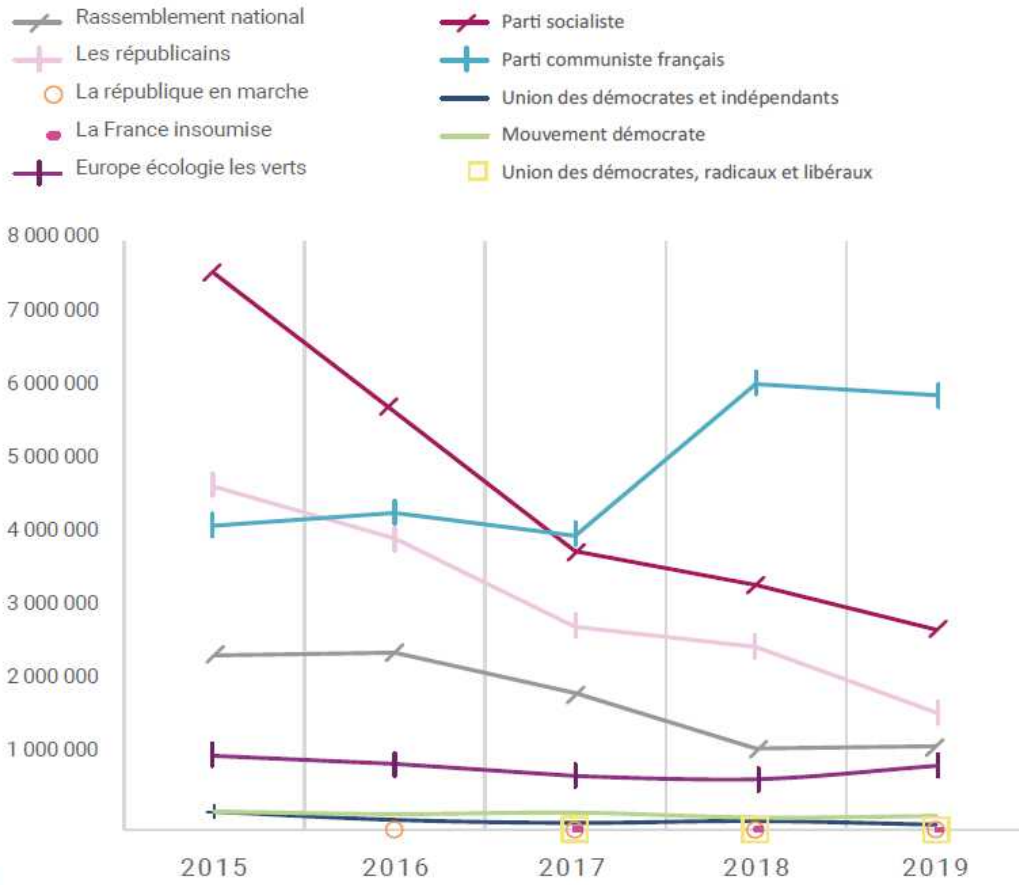
186) Décret n° 2018-877 du 11 octobre 2018 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

187) Décret n° 2019-111 du 19 février 2019 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

188) Décret n° 2020-154 du 21 février 2020 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

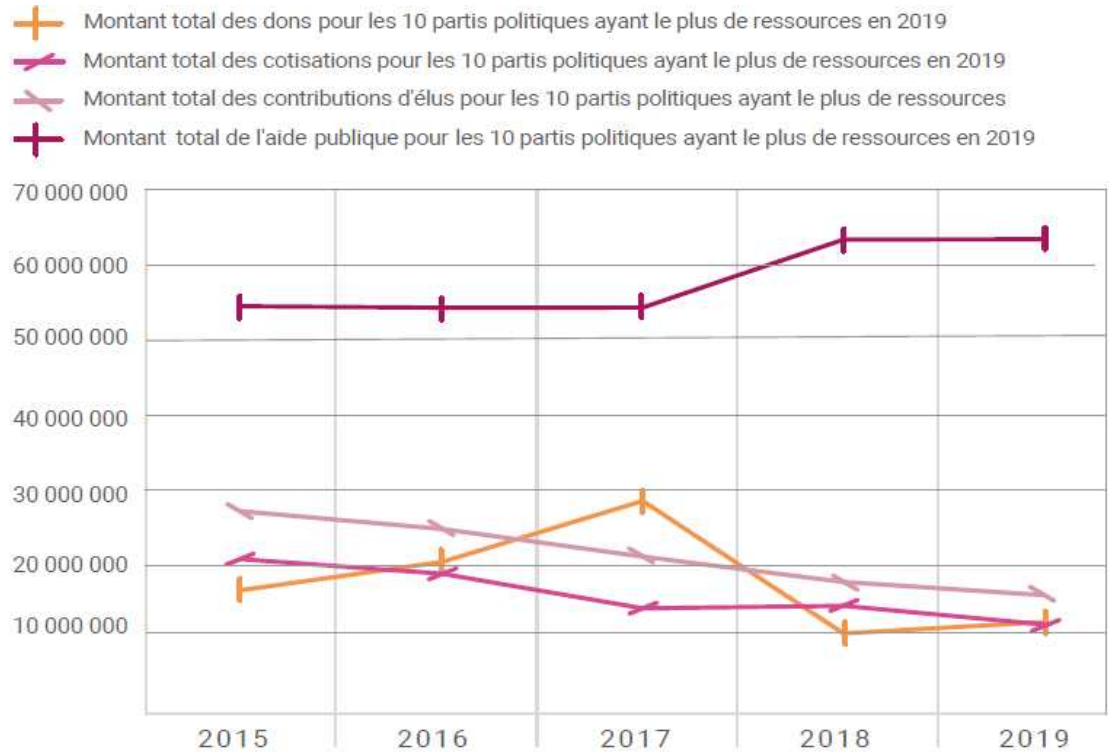
189) Décret n° 2021-203 du 23 février 2021 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

190) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport d'activité 2020, 2021, p.74.



[2020년 주요 정당의 국고보조금과 회비, 기부금, 당선자 납부]¹⁹¹⁾

191) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport d'activité 2020, 2021, p.75.



- + 2019년 수입기준 10개 정당 기부수입금 총액
- x 2019년 수입기준 10개 정당 회비수입 총액
- x 당선자 납부금 총액
- + 2019년 수입기준 10개 정당 국고보조금 총액

2019년을 기준으로 기부금 수입이 큰 10개 정당을 기준으로 2019년에 기부금 수입은 1,000만 유로가 조금 넘는 것으로 나타났고, 회비수입도 1,000만 유로를 조금 넘는 것으로 나타났다. 이보다 조금 많은 것이 당선자 납부금이고 가장 많은 수입은 국고보조금으로 나타났다. 국고보조금 총액은 대략 6,300만 유로 이상으로 기부금과 회비, 당선자 납부금을 합치 것보다 많은 것으로 나타났다.

[2019년 주요 정당(10개) 지출]¹⁹²⁾

*단위 유로

정당	지출 총액	집회, 시위, 대학	통신	후보자납부	타정당납부	통상비용과 기타비용
공화당(LR)	6,020만	899,197	100만	170만	186,380	5,750만

192) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport d'activité 2020, 2021, p.77.

공산당(PCF)	3,160만	460만	210만	130만	152,537	2,550만
사회당(PS)	2,620만	112,021	84,160	956,901	208,304	2,490만
전진공화국(LREM)	2,330만	170만	868,496	180만	22,300	1,980만
국민연합(RN)	1,070만	847,689	486,577	0	1,500	980만
민주당·무소속연합(UDI)	680만	83,392	190만	250만	377,000	390만
민주·급진·자유연합(UDRL)	440만	0	0	0	440만	8,470
민주운동(MODEM)	380만	502,219	170,876	46,893	652,226	260만
유럽생태녹색당(EELV)	370만	0	0	220,104	3,290	340만
블북프랑스(LFI)	300만	181,841	294,791	29,154	220,013	260만

3. 법인의 정당에 대한 기부 금지

프랑스에서 정당이나 정치단체를 제외하고는 어떠한 법인이나 단체도 정치자금을 기부할 수 없도록 하고 있다. 즉 자연인과 정당 및 정치단체를 제외하고는 정치자금 기부를 금지하고 있는 것이다. 법인의 기부를 금지하는데, 카지노라든가 사교 모임(cercle) 또는 도박장(maison de jeux) 등에 의한 기부도 금지된다. 당연히 외국 정부라든가 외국 법인으로부터의 기부도 허용되지 않는다.¹⁹³⁾

정치자금 투명화에 관한 법률(loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)은 정당에 정치자금 기부와 관련하여 규정하고 있는데, 동법에서 이와 관련하여 규정하고 있다.

자연인은 정당이나 정치단체에 정치자금을 기부할 수 있도록 되어 있다. 프랑스 국민은 누구나 정치자금을 기부할 수 있는데, 국내에 거주하든 해외에 거주하든 관계없이 기부를 할 수 있도록 되어 있다. 외국인의 경우에도 프랑스에 거주하는 경우에는 정치자금을 기부할 수 있도록 되어 있다. 그러나 기부를 할 수 있는 한도가 있다. 하나 혹은 수 개의 정당이나 정치단체에 기부할 수 있는 기부금은 연간 7,500유로로 한정된다. 기부 한도에는 당비라고 할 수 있는 회비(cotisation)도 포함된다.

그러나 대통령 선거와 국회의원 선거 그리고 지방선거에서 후보자 명의로 내는 회비는 포함되지 않는다.

193) Hervé Faupin, Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, LGDJ, 1998, p.221.

정당이나 정치단체를 제외한 법인의 경우에는 정당이나 정치단체에 재정적 기부를 할 수 없도록 되어 있다. 어떠한 형태로도 정당이나 정치단체를 제외한 법인은 정당이나 정치단체에 기부를 할 수 없도록 되어 있다. 따라서 정당이나 정치단체를 제외한 법인은 정치자금단체(association de financement)나 재정대리인(mandataire financier)에게 재산의 제공이나 용역의 제공을 할 수 없고 통상적인 가격 이하로 직·간접적인 이익을 제공할 수 없도록 되어 있다.

또한 정당이나 정치단체 그리고 유럽연합 회원국이나 유럽경제지역 협약(accord sur l'Espace économique européen)에 주소를 두고 있는 금융기관(des établissements de crédit)이나 금융회사(sociétés de financement)를 제외하고 어떠한 법인도 정당이나 정치단체에 대출을 하거나 정당이나 정치단체를 위하여 보증을 설 수 없도록 하고 있다.

정치자금단체나 재정대리인은 기부자에게 기부를 할 때마다 그리고 회비를 납부할 때마다 영수증을 발부하여야 한다. 국가선거운동경비 및 정치자금위원회(Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)에 제출되는 영수증의 작성과 이용 및 제출 조건은 행정최고재판소(Conseil d'Etat)의 심의를 거치는 데크레(décret)로 정하도록 되어 있다. 국가선거운동경비 및 정치자금위원회의 의견을 구하고 제정되는 동 데크레에서 정한 조건에서, 정당과 정치단체는 매년 국가선거운동경비 및 정치자금위원회에 정치자금을 기부한 사람의 명단과 총액을 통보하도록 되어 있다.

150유로 이상의 기부를 하는 경우에는 반드시 수표(chèque)나 은행 송금(virement), 자동이체(prélèvement automatique) 또는 은행 카드(carte bancaire)로만 하여야 한다.

어떠한 정치자금단체와 재정대리인도 직간접적으로, 유럽연합 회원국이나 유럽경제지역 협약에 주소를 두고 있는 금융기관이나 금융회사를 제외하고, 외국이나 외국법인의 기부나 물질적 지원을 받을 수 없다. 정치자금단체와 재정대리인은 외국이나 외국법인으로부터 보증 지원을 받을 수 없다.

정치자금단체나 재정대리인으로부터 기부금 납부를 위하여 제3자에게 발행되는 증명서와 서류에는 단체의 명칭, 승인 날짜, 재정대리인의 이름, 도청 신고 날짜, 모금액의 수령인인 정당이나 정치단체 등을 기재하여야 한다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11-4조).

국민의회와 상원의 사무국은 정당과 정치단체의 재정적 지원을 위하여 매년 당해 연도 재정법률안(le projet de loi de finances de l'année)에 예산을 편성할 것을 요구할 수 있다.

이러한 예산은 두 부분으로 균등하게 배분된다.

첫째는 국민의회 의원 선거 결과에 따라 정당과 정치단체에 지원하기 위한 1차분이고, 둘째는 의회에 의석을 가지고 있는 정당과 정치단체에 지원하기 위한 2차

분이다(정치자금 투명화에 관한 법률 제8조).

1차 부분은 가장 최근의 국회의원회 의원선거에서 적어도 50개 선거구에서 유효투표의 1% 이상 득표한 후보자를 낸 정당이나 정치단체와 가장 최근에 실시한 국회의원회 의원선거에서 하나 혹은 여럿의 해외 지방자치단체나 누벨 칼레도니에서 후보자를 낸 정당이나 정치단체로 후보자들이 각각 적어도 1% 이상의 득표를 한 정당이나 정치단체에게 배분된다.

국고보조금의 배분은 각각의 정당이나 정치단체가 1회전에서 득표한 득표 수에 비례하여 배분된다. 이 경우 선거법전 제L0128조에 규정된 피선거권이 박탈된 후보가 득표한 득표수는 포함되지 않는다.

이에 따른 국고보조금의 배분에 있어서, 국회의원회 의원선거의 후보자는 경우에 따라서는 후보자 등록 시 소속 정당이나 정치단체를 표시한다. 정당이나 정치단체는 늦어도 투표일 전 다섯 번째 금요일에 관보에 게재된 내부부장관(ministre de l'intérieur) 아레테(arrêté)에 의하여 작성된 정당 리스트 가운데 정해지는데, 그 이외의 정당이나 정치단체의 경우도 가능하다. 정당 목록은 늦어도 투표일 전 6번째 금요일 18시에 내무부에 1차분의 국고보조금을 지원받기 위한 청구서를 접수한 것을 포함한다.

후보자가 아직 등록되지 않은 정당에 속하는 경우, 무소속임을 선언할 수 있다.

2차 부분은 11월에 의회 사무국에 등록되거나 소속된 것으로 신고된 국회의원 수에 비례하여 1차분을 배분받은 정당이나 정치단체에 배분된다.

각각의 국회의원은 국고보조금 배분을 위하여 하나의 정당이나 정치단체를 지정할 수 있다. 각각의 국회의원은 어떠한 정당이나 정치단체도 지정하지 않을 수 있다.

늦어도 매년 12월 31일까지, 국회의원회와 사원 사무국은 수상에게 정당과 정치단체들 사이의 국회의원 분포를 통지하여야 한다.

각 정당이나 정치단체에 배분되는 총액은 예산법률안의 추록(annexé)에 편성된다(정치자금 투명화에 관한 법률 제9조).

각 정당이나 정치단체에게 있어서 국회의원회의 마지막 선출에 있어서 남녀 후보자 수의 차이가 후보자 전체 수의 2%를 초과하면, 제8조와 제9조를 작용하여 배분되는 1차분 총액은 전체 후보자 수와 비교하여 후보자 수 차이의 150%를 감축한다(정치자금 투명화에 관한 법률 제9-1조).

수혜 대상인 정당과 정치단체는 회계원(Cour des comptes)의 통제를 받지 않는다(정치자금 투명화에 관한 법률 제10조 제2항).

정당이나 정치단체 그리고 정당이나 정치단체에 의하여 조직된 지역조직은 국고보조금 전체를 수납하는데, 정당이나 정치단체에 의하여 임명된 대리인을 통하여 수납한다. 대리인은 정치자금단체일 수도 있고 개인일 수도 있다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11조).

정당이나 정치단체의 정치자금단체 자격에 대한 승인은 국가선거운동경비 및 정치자금위원회(Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)가 한다.

국가선거운동경비 및 정치자금위원회에 의하여 승인된 정치자금단체는 정치자금단체가 활동하는 지역과 정당이나 정치단체가 수령하는 정치자금 전체를 관리하는 은행 계좌나 우체국 계좌를 정하여야 한다.

정치자금을 수령하기 위하여 정치자금단체는 통화재정법전(Code monétaire et financier) 제521-1조에 규정된 결제서비스업체의 지원을 받을 수 있다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11-1조).

정당이나 정치단체는 정장이 위치한 도(département)의 도사무국(préfecture)에 서면으로 재정대리인으로 임명된 사람의 이름을 신고한다. 신고서에는 지명된 재정대리인의 동의서를 첨부하여야 하고 재정대리인이 활동하는 선거구를 명시하여야 한다.

재정대리인은 정당이나 정치단체가 수령한 기부금을 예치하기 위하여 은행이나 우체국 계좌를 개설하여야 한다.

정치자금을 수령하기 위하여 재정대리인은 통화재정법전(Code monétaire et financier) 제521-1조에 규정된 결제서비스업체의 지원을 받을 수 있다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11-2조).

정당이나 정치단체는 연속해서 2명 혹은 여러 명의 대리인을 지명할 수 있다. 이때 정당이나 정치단체는 지명이나 승인요청과 동일한 형식으로 재정대리인의 직무를 정치시키거나 정치자금단체의 승인 철회를 요청하여야 한다. 은행 계좌나 우체국 계좌는 새로운 정당이나 정치단체가 새로운 재정대리인을 임명할 때까지 정지되고 새로운 정치자금단체의 승인을 받을 때까지 정지된다. 각각의 정치자금 단체와 재정대리인은 재정대리인이 사망한 경우를 제외하고는 자금관리에 관한 회계보고서를 작성하여야 한다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11-3조).

개인은 용자가 정상적으로 이루어지지 않는 경우 정당이나 정치단체에게 용자를 할 수 있다.

용자 기간은 5년을 넘을 수 없다. 용자의 조적과 최고액은 행정최고재판소의 데크레로 정한다.

정당이나 정치단체는 대부자에게 이율과 용자 기간과 환불 조건 등을 알려야 한다.

정당이나 정치단체는 채무자의 채무불이행에 따른 조건들을 대부자에게 알려야 한다.

정당이나 정치단체는 국가선거운동경비 및 정치자금위원회(Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)에게 회계보고서 추록으로 용자 환불 상태를 통지한다. 정당이나 정치단체는 결산연도(l'année de sa

conclusion)에 국가선거운동경비 및 정치자금위원회에게 대부계약서 사본을 송부한다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11-3-1조).

이에 따라 행정최고재판소 심의를 거치는 데크레(Décret n°90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques) 제10조에서는 용자 기간은 2년 이내로 하도록 하고 있고, 개인이 정당이나 정치단체에 대여할 수 있는 금액은 15,000유로를 넘을 수 없도록 하고 있다.

정치자금 투명화에 관한 법률 제11-3-1조와 제11-4조를 위반하여 하나 혹은 여러 정당이나 정치단체에 기부를 한 사람은 3년의 금고와 45,000유로의 벌금에 처한다.

정치자금 투명화에 관한 법률 제11-3-1조와 제11-4조 제5항을 위반한 자연인으로부터 기부를 받은 수혜자와 제11-4조 제1항을 위반하여 하나의 정당이나 정치단체에 기부한 자연인으로부터 기부를 받은 수혜인 그리고 제11-4조를 위반하여 법인에 의하여 기부를 받은 수혜자도 동일하게 처벌한다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11-5조).

정치자금 투명화에 관한 법률의 제11-1조와 제11-4조를 준수하지 않은 모든 정치자금단체는 그 승인을 취소한다.

이 경우 또는 제11-1조에 규정된 요약보고서(l'état récapitulatif)가 이송되지 않은 경우에는, 승인을 요청한 정당과 정치단체에 의한 정치자금단체의 관할 구역에 획득한 득표수는 다음 연도에 제9조 제1항에서 규정된 금액을 산정할 때 제외한다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11-6조).

정치자금 투명화에 관한 법률 제8조부터 제11-4조 전체 또는 일부 규정의 수혜를 받는 정당이나 정치단체는 회계기준청(Autorité des normes comptables)에 의하여 설정된 기준에 따라 회계보고서를 작성하여야 한다.

이 회계보고서는 정당이나 정치단체뿐만 아니라 정당이나 정치단체가 자본금의 절반을 소유하고 있거나 행정직의 절반을 소유하는 회사나 기업 또는 조직 그리고 정당이나 정치단체가 회사나 기업 또는 조직의 경영권에 우선권을 행사하는 경우에는 회계를 포함하여야 한다.

정당이나 정치단체는 매년 결산한다.

정당이나 정치단체의 회계보고서는 회계감사관(commissaires aux comptes)의 확인을 받아야 하는데, 정당이나 정치단체의 년 수입이 230,000유로를 초과하는 경우에는 2명의 회계감사관의 확인을 받아야 한다.

회계보고서는 다음 연도 상반기에 국가선거운동경비 및 정치자금위원회에 제출되어야 하는데, 국가선거운동경비 및 정치자금위원회가 이를 공개하고 관보에 게재한다. 정당이나 정치단체는 회계보고서 추록에 정당이나 정치단체가 빌린 채무

의 총액과 채무이행조건을 수록하고, 채권자 신분, 선거법전 제52-12조를 적용받는 선거후보자의 재정 상황을 수록한다,

회계보고서가 공개되는 경우, 국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 부채 총액과 채권자별 대부, 용자 형태, 법인 채권자 신분, 선거후보자의 재정 상황을 적시한다.

만약 국가선거운동경비 및 정치자금위원회가 본 조의 의무사항을 위반한 것을 발견한 경우, 국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 3년의 기간 안에 정당이나 정치단체로부터 일반조세법전(code général des impôts) 제200조 3.에 규정된 기부금이나 회비와 관련된 조세감면혜택을 다음 연도부터 박탈할 수 있다.

국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 경우에 따라서는 모든 감독을 위해 필요한 모든 회계서류와 증명서를 요구할수 있다(정치자금 투명화에 관한 법률 제 11-7조).

정치자금단체를 승인받았거나 재정대리인을 지명한 정당이나 정치단체는 정치자금단체나 재정대리인을 통해서만 기부금 등을 받을 수 있다. 이를 위반한 경우에는 기부금이나 회비와 관련된 조세감면혜택을 다음 연도부터 박탈할 수 있다(정치자금 투명화에 관한 법률 제11-8조).

자진해서 또는 국가선거운동경비 및 정치자금위원회 요청에 대하여, 정당이나 정치단체가 제11-3-1조와 제11-4조 제7항 그리고 제11-7조를 적용하여 국가선거운동경비 및 정치자금위원회에 통보를 하여야 함에도 불구하고 해당 정보를 통보하지 않은 경우에는 1년의 금고에 15,000유로의 벌금에 처한다.

정당이나 정치단체의 회계보고서를 제출하지 않은 정당이나 정치단체의 대표자는 3년의 금고와 45,000유로의 벌금에 처한다(정치자금 투명화에 관한 법률 제 11-9조).

정치자금을 기부하는 경우 조세 감면혜택이 있다. 과세소득의 20% 범위 안에서 66% 적용세율로 조세 감면혜택이 있다. 또한 기부 총액이 과세 소득의 20%를 초과하는 경우, 초과분은 다음 5년 동안 이월되어 동일한 조건으로 조세 감면혜택을 받는다.¹⁹⁴⁾

4. 법인의 공직선거 후보자에 대한 정치자금 기부 금지

프랑스에서 정당에 대한 법인의 정치자금 기부가 금지되는 것과 마찬가지로 공직선거에서 후보자에 대한 법인의 정치자금 기부도 금지되어 있다. 정당이나 정치

194)

[https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/impot-revenu-don-parti-politique-reduction-impot\(2121.11.20.검색\).](https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/impot-revenu-don-parti-politique-reduction-impot(2121.11.20.검색).)

단체를 제외한 어떠한 법인이나 단체도 후보자에게 정치자금을 기부하는 것이 금지되어 있는 것이다.

따라서 개인의 후보자에 대한 정치자금 기부와 관련하여 규정하고 있는데, 이는 선거법전(code électoral)에서 규정하고 있다.

프랑스 국민이거나 프랑스에 거주하는 개인은 후보자에게 기부를 할 수 있다. 한 선거에서 한 명 혹은 여러 명의 후보자에게 선거운동을 위하여 기부할 수 있는 총액은 4,600유로를 초과할 수 없다.

정당이나 정치단체를 제외하고 법인은 후보자의 선거운동을 위하여 재정에 기여할 수 없다. 어떠한 형태로도 정당이나 정치단체를 제외한 법인은 후보자에게 기부를 할 수 없도록 되어 있다. 따라서 정당이나 정치단체를 제외한 법인은 후보자에게 재산의 제공이나 용역의 제공을 할 수 없고 통상적인 가격 이하로 직·간접적인 이익을 제공할 수 없도록 되어 있다. 또한 정당이나 정치단체 그리고 유럽연합 회원국이나 유럽경제지역 협약(accord sur l'Espace économique européen)에 주소를 두고 있는 금융기관(des établissements de crédit)이나 금융회사(sociétés de financement)를 제외하고 어떠한 법인도 후보자에게 대출을 하거나 후보자를 위하여 보증을 설 수 없도록 하고 있다.

후보자에게 150유로 이상의 기부를 하는 경우에는 반드시 수표(chèque)나 은행 송금(virement), 자동이체(prélèvement automatique) 또는 은행 카드(carte bancaire)로만 하여야 한다.

어떠한 후보자도 직간접적으로, 유럽연합 회원국이나 유럽경제지역 협약에 주소를 두고 있는 금융기관이나 금융회사를 제외하고, 외국이나 외국법인의 기부나 물질적 지원을 받을 수 없다. 후보자는 외국이나 외국법인으로부터 보증 지원을 받을 수 없다.

정치자금단체나 재정대리인으로부터 기부금 납부를 위하여 제3자에게 발행되는 증명서와 서류에는 단체의 명칭, 승인 날짜, 재정대리인의 이름, 도청 신고 날짜, 모금액의 수령인인 정당이나 정치단체 등을 기재하여야 한다.

후보자는 정당이나 정치단체에게 이자를 붙여 대여를 할 수 있는데, 이 경우는 정당이나 정치단체 스스로 단체의 목적을 위하여 한도 내에서만 허용된다.

후보자에게 기부할 수 있는 현금 총액이 선거법전 제L52-11조를 적용하여 15,000유로 이상인 경우, 후보자에게 기부할 수 있는 현금 총액은 허용되는 기부금 총액의 20%를 초과할 수 없다.

선거법전 제L52-1조에 대한 예외로, 후보자는 언론에 기부금 모집을 위하여 광고를 할 수 있다. 광고는 기부금 광고 이외의 사항을 포함할 수 없다.

동 조에 의한 총액은 매년 데크레를 통하여 현실화 된다. 총액은 담배를 제외한 소비자물가지수에 따라 변동된다(선거법전 제52-8조).

선거법전 제L52-7-1조를 적용받는 선거후보자는 개인에게 0에서 법정 이율 사

이의 이율로 개인에게서 용자를 받을 수 있다. 용자는 18개월 이내로 빌려야 하고 후보자가 개인에게 빌릴 수 있는 총액은 선거법전 제L52-11-1조에서 규정된 선거 경비 상환 상한액 이내이어야 한다(선거법전 명령편 제R39-2-1조).

*2020년 시의회의원 선거 정치자금¹⁹⁵⁾

Origine des recettes	Origine détaillée des recettes	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %
Dons	Dons de personnes physiques	26 461 896	21,91	21,15	24 967 498	21,75	20,96	1 494 398	24,95	26,8
Apports personnels	Versements personnel candidat	48 151 308	39,87	33,32	45 690 148	39,81	33,08	2 461 160	41,09	40,2
	Emprunt bancaire	21 354 571	17,68	21,28	20 893 992	18,20	21,85	460 579	7,69	4,4
	Emprunt parti	8 514 412	7,05	12,08	8 452 648	7,36	12,35	61 764	1,03	4,1
	Emprunt personnes physiques	4 792 435	3,97	1,83	4 554 335	3,97	1,88	238 100	3,98	0,5
	Frais financiers	306 467	0,25	0,51	303 115	0,26	0,52	3 352	0,06	0,1
	Menues dépenses	578 076	0,48	0,26	465 431	0,41	0,21	112 645	1,88	1,7
Apports partis	Versements définitifs	3 062 908	2,54	3,44	2 438 547	2,12	3,21	624 361	10,42	10,3
	Dépenses payées directement	2 976 599	2,46	3,04	2 685 387	2,34	2,98	291 212	4,86	4,7
	Concours en nature	1 562 123	1,29	1,25	1 519 415	1,32	1,14	42 708	0,71	4,5
Concours en nature	Personnes physiques	1 470 454	1,22	0,76	1 250 324	1,09	0,75	76 370	1,28	1,1
	Candidat	1 326 694	1,10	0,80	1 363 569	1,09	0,78	106 885	1,78	1,5
Divers		215 475	0,18	0,29	199 591	0,17	0,29	15 884	0,27	0,4
Total		120 773 418	100	100	114 784 000	100	100	5 989 418	100	100

*2017년 대통령 선거 정치자금

195) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport d'activité 2020, 2021, p.27.

2017년 대통령 선거에서 전체 후보자들이 거두어들인 정치자금 가운데 개인에 의한 기부는 4,700,983유로로 전체 정치자금의 6.28%에 해당된다. 후보자들이 개인적으로 은행 용자를 얻은 것이 26,411,451유로로 전체 정치자금의 35.26%로 가장 비중이 크고, 정당으로부터 빌린 자금이 15,716,708유로로 전체 정치자금의 20.98%를 차지한다.¹⁹⁶⁾

Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5% des suffrages exprimés			Candidats < 5% des suffrages exprimés		
		€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012
Dons	Dons de personnes physiques	4 700 983	6,28	11,99	4 125 498	5,94	11,88	575 485	10,48	13,44
Apports personnels	Versements personnels candidats	1 683 000	2,25	1,86	765 000	1,10	1,31	918 000	16,72	14,48
	Emprunts bancaires	26 411 451	35,28	35,03	25 100 451	36,17	34,45	1 311 000	23,88	36,84
	Emprunts partis	15 716 708	20,98	29,41	14 061 035	20,28	30,4	1 655 673	30,16	16,59
Apports partis	Versements définitifs	13 891 623	18,55	2,39	13 891 623	20,02	1,86	0	0	9,21
	Dépenses payées directement	7 755 957	10,36	16,15	7 408 306	10,67	17,31	347 651	6,33	1,42
	Concours en nature	2 549 071	3,40	2,51	1 962 775	2,83	2,39	586 296	10,68	4,11
Concours en nature	Personnes physiques	335 710	0,45	0,24	279 791	0,40	0,01	55 919	1,02	3,19
	Candidat	527 959	0,70	0	527 959	0,76	0	0	0	0
Divers		1 322 837	1,77	0,42	1 282 691	1,85	0,39	40 146	0,73	0,71
Total		74 895 299	100	100	69 405 129	100	100	5 490 170	100	100

*1992년~1995년 법인의 기부금¹⁹⁷⁾

선거/정당	법인의 기부금(단위:프랑)	소득 중 법인기부금 비율
1992년 깡통 선거	69,160,362	35%
1992년 레지옹 선거	138,076,437	41%
1992년 정당	152,930,400	16%
1992년 총액	360,167,199	—

196) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport d'activité 2017, 2018, p.34.

197) Eric Phélippeau, Le financement de la vie politique française par les entreprises 1970-2012, L'Année sociologique, Vol.63, 2013, p.196.

1993년 국회의원선거	210,379,317	35.4%
1993년 정당	163,880,139	11.7%
1993년 총액	374,259,456	-
1994년 깡통 선거	79,470,465	38%
1994년 유럽의회의원선거	10,438,000	4%
1994년 정당	184,253,038	12.7%
1994년 총액	274,161,503	-
1995년 시의원선거	14,503,793	3%
1995년 대통령선거	10,651,400	2.4%
1995년 정당	10,893,184	1%
1995년 총액	36,048,377	-

*법인에 의한 기부에 대한 회계처리 불수리¹⁹⁸⁾

	후보자 수	불수리 회계 수	법인 관련 불수리
1997년 국회의원선거	6,359	136	8
1998년 레지옹선거	851	27	3
1998년 깡통선거	7,094	175	9
2001년 시의회의원선거	3,963	157	12
2001년 깡통선거	7,605	264	10
2002년 국회의원선거	8,444	308	14
2004년 깡통선거	8,159	215	7
2004년 레지옹선거	226	9	1
2007년 국회의원선거	7,634	307	2
2008년 시의회의원선거	4,126	154	14
2008년 깡통선거	5,784	138	2
2010년 레지옹선거	254	13	2

5. 정치자금 통제 기구

프랑스에서 정치자금 통제와 관련해서는 국가선거운동경비 및 정치자금위원회 (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)

198) Eric Phélippeau, Le financement de la vie politique française par les entreprises 1970-2012, L'Année sociologique, Vol.63, 2013, p.213.

가 이를 담당하고 있다.

1) 설립 근거

국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 1990년 1월 15일 선거경비 및 정치활동 재정에 관한 법률¹⁹⁹⁾에 근거하여 1990년에 설립되었다.

국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 행정관청이지 법원이나 재판을 하는 기관은 아니라고 하고 있고,²⁰⁰⁾ 선거법전 제L52-13조는 독립행정관청(autorités administratives indépendantes)으로 인정하고 있다.

2) 구성

국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 임기 5년의 9명의 위원으로 구성되는데, 데크레를 통하여 임명된다. 위원은 1회에 한하여 연임할 수 있다. 3명의 위원은 행정최고재판소(Conseil d'Etat) 재판관이나 명예재판관 가운데 행정최고재판소 부재판소장(vice-président)의 제청으로 임명되고, 3명의 위원은 대법원장(premier président de la Cour de cassation)의 제청으로 대법관 혹은 명예대법관 가운데 임명되며, 3인의 위원은 회계법원(Cour des comptes)의 재판관 혹은 명예재판관 가운데 회계법원장의 제청으로 임명된다. 위원이 공석이 된 경우에는 동성의 위원으로 동일한 조건으로 임명된다.

위원장은 대통령의 데크레로 임명되는데, 위원의 임기 동안 위원장이 된다(선거법전 제L52-14조).

3) 권한

국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 정당에 관한 권한과 선거경비에 관한 권한을 가지고 있다.

정당과 관련해서는 정당의 회계와 재정 관련 법령을 준수하였는지를 감독한다. 국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 관보에 정당의 요약된 회계보고서를 공포

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

200) CC. n°91-1141 DC du 31 juillet 1991

한다. 국가선거운동경비 및 정치자금위원회는 정당의 정치자금단체의 승인과 취소를 하며, 기부금 관련 감독을 한다. 또한 재정대리인의 활동을 감독하고 이에 대한 징계도 한다. 만약 형사처벌의 대상이 되는 행위가 발견될 때에는 검찰에 고발을 한다.

선거와 관련해서는 유럽의회선거, 국회의원선거, 레지옹의회의원선거, 시의회의원선거 등에 있어서 후보자의 선거운동경비를 감독하고, 경우에 따라서는 사법경찰관에게 필요한 조사를 요청할 수도 있다(선거법전 제L52-14조). 선거비용과 관련하여 선거경비 회계보고를 하지 않거나 제출기관이 경과되어 제출되는 경우도 선거경비를 초과하여 지출하는 경우 선거관련 법원에 제소를 한다. 또한 정치자금기부 등과 관련하여 범죄행위가 발견되는 경우 관련 서류를 검찰에 이송할 수 있다, 국가에 의하여 환급되는 금액을 결정하다.

6. 프랑스 법인의 정치자금 기부 법제에 대한 평가

법인의 정치자금 기부는 1988년부터 법제화되어 법제도 안으로 포섭되게 되었다. 그 이전에는 법인의 정치자금 기부에 관한 법규가 없어서 이에 대한 법적 근거 내지 규제가 없었다. 그러다가 1988년부터 법제화되기 시작하였다. 그러다가 1990년에 법인의 정치자금 기부가 완전히 법제화되고 활성화되었고, 1993년에는 법인의 정치자금 기부가 광고 제도(régime de publicité)로 편입되게 되었다.

1995년 1월 19일 정치생활의 재정에 관한 법률(loi n°95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique)에 의하여 법인의 정치자금기부가 금지되기 시작하였는데, 당시 법인의 정치자금 기부를 금지하는 것에 대하여 입법을 하면서 법안이 제출된 국회에서는 법인의 정치자금 기부 금지를 필요하다고 보았다.

1995년 1월 19일 정치생활의 재정에 관한 법률에서 법인의 정치자금 기부는 정당에 대한 기부를 금지하는 것뿐만이 아니라 선거운동과 관련하여 선거 후보자에게 기부도 금지하는 것이었다. 법인의 정치자금 기부를 금지하는 것은 모든 법인의 정치자금 기부를 금지하는 것으로 상사회사뿐만이 아니라 시민사회(sociétés civiles) 등 시민단체의 기부도 금지하는 것이었고 각종 단체나 협회, 경제적 이익 집단의 정치자금 기부도 금지하는 것이었다.

그러면서 단지 두 개의 단체만 정치자금 기부를 허용하는 것이었는데, 정당과 정치단체에게만 정치자금기부를 허용하는 것이었다. 정당이 법인임에도 불구하고 정치자금 기부를 허용하였는데, 예를 들어 선거에서 후보자에게 정치자금 기부를

할 수 있는 것이었다. 또한 다른 정당이나 정치단체에게 정치자금을 기부할 수도 있도록 하였다.

1995년 1월 19일 정치생활의 재정에 관한 법률 제정 당시 법인의 정치자금 기부 금지와 관련하여 문제점이 지적되기도 하였는데, 상원의 토론과정에서 상원의원인 Christian Bonnet의원의 보고서에 의하면 국민의회에서 발의된 법인의 정치자금 기부 금지가 정경유착(le lien entre les entreprises et la politique)을 근절하겠다는 것이지만 완전하게 될 수는 없다고 보았다. 법인이 아닌 다른 형태의 기업이 정치자금을 기부할 수도 있는 것이고, 개인기업과 법인기업과의 차이로 인하여 개인기업이 개인자격으로 정치자금을 기부할 수도 있기 때문에 법인의 정치자금 기부 금지가 정경유착을 근절하기는 어려울 수도 있다고 보았다.²⁰¹⁾

프랑스에서 정치자금은 많은 사건들을 통해서 스캔들이 되었고 사회적·정치적 문제가 되었다. 불법 선거운동과 정당의 불법 정치자금 등 기업에 의하여 자금이 불법적으로 정치에 흘러 들어갔고, 이러한 문제는 언론을 통하여 계속 보도되었다. 프랑스에서 정치자금은 오랫동안 비공식적인 것이었고 드러내 놓고 언급하기 어려운 것이기도 하였다. 정치인들에 의한 부정 내지 정치자금과 관련된 정치인들의 부인은 프랑스 사회에서 국민들로 하여금 정치에 대하여 불신을 갖게 하기도 하였다.²⁰²⁾

1995년 법인의 정치자금 기부가 금지됨에 따라 정치인들은 정당의 정치적 파벌로부터 벗어나는 것을 모색하게 되었다. 그 이전에 특히 기업에 의한 정치자금 기부는 많은 정치적 스캔들을 야기하였는데, 정치인들은 기부금의 출처자로부터 독립하는 경향을 보이게 되었던 것이다.²⁰³⁾

법인의 정치자금 기부를 금지하고자 하는 것은 그 동안 프랑스에서 강하게 나타나기도 하였는데, 법인의 정치자금 기부 금지를 헌법에 규정하자는 헌법개정안이 발의되기도 하였다.

2010년 7월 1일 약 24인의 상원(sénat) 의원은 헌법개정안을 발의하였는데,²⁰⁴⁾ 헌법 제7조bis를 신설하여 “대통령선거에 있어서 당선된 후보자와 관련하여, 그 임기 동안 법인으로부터 어떠한 형태로든 직접 혹은 간접적으로 현물 또는 현금을 수수하는 것은 금지된다. 법인이 이러한 이익의 제공 또는 제안을 하는 것도 금지된다. 자연인에 의하여 제공되는 기부는, 가족에 의한 기부를 제외하고는, 법률에서 정한 총액을 초과하는 경우에는 정치자금투명성위원회(Commission pour la

201) Christian Bonnet, Rapport, n°159, Sénat, Première session ordinaire de 1994-1995, 15 décembre 1994, p.27.

202) Éric Phélippeau, Les dons des personnes morales : de la légalisation à la prohibition, L'argent de la politique, 2018, p.131 et s.

203) Eric Phélippeau, Le financement de la vie politique française par les entreprises 1970-2012, L'Année sociologique, Vol.63, 2013, p.219.

204) 프랑스에서는 국회의원 1인도 헌법개정안을 발의할 수 있다. 전학선, 프랑스의 헌법개정절차에 관한 연구, 외법논집 제45권 제3호, 2021. 8, 27면 이하.

transparence financière de la vie politique)²⁰⁵⁾가 매년 공개한다.”라는 규정을 두는 것으로 제안하였고, 또한 제23조bis를 신설하여 “정부위원은 법인으로부터 어떠한 형태로든 직접 혹은 간접적으로 현물 또는 현금을 수수하는 것은 금지된다. 법인이 이러한 이익의 제공 또는 제안을 하는 것도 금지된다. 자연인에 의하여 제공되는 기부는, 가족에 의한 기부를 제외하고는, 법류에서 정한 총액을 초과하는 경우에는 정치자금투명성위원회(Commission pour la transparence financière de la vie politique)가 매년 공개한다.”라는 규정을 두고자 하였다.

그러나 동 헌법개정안은 2010년 10월 28일 상원에서 유효투표 과반수의 찬성을 얻어야 하는데, 유효투표 339, 찬성 152, 반대 187로 부결되었다.²⁰⁶⁾

법인의 정치자금 기부 금지는 다른 국가들에서도 찾아볼 수 있는데, 벨기에라든가 불가리아, 캐나다, 에스토니아, 리투아니아, 폴란드, 포르투갈, 퀘벡 등이 법인의 정치자금기부를 금지하였다.²⁰⁷⁾

기업에 의한 정치자금 기부가 순수한 의미에서만 이루어지는 것이 아니라, 후보자에게 기부를 하는 경우 해당 후보가 당선되기를 바라는 측면에서 이루어진다는 점을 고려하면 기업의 정치자금 기부금지는 정당성을 가질 수 있다고 볼 수 있다. 그러나 이에 대하여 반대의 경우도 생각할 수 있는데, 법인의 정치자금 기부금지는 정치자금을 음성화하는 경향이 강해질 것이라는 것이다. 즉 정치자금 문제를 다른 형태로 문제화될 수 있고, 비밀스러운 정치자금을 이용하게 된다는 것이다.²⁰⁸⁾

프랑스에서 법인의 정치자금 기부 금지는 사회적으로도 그 요구가 강했었다고 할 수 있다. 프랑스의 수자원공사라고도 할 수 있는 Compagnie générale des eaux의 회장이었던 Guy Dejouany는 사기업체의 정치자금 기부금지만이 부정부패를 근절할 수 있는 유일한 처방이라고 하기도 하였고, 프랑스 고용주협회(Conseil national du patronat français) 회장이었던 François Périgot는 기업의 정치자금 기부 금지를 희망한다고 하였다.²⁰⁹⁾

205) 정치자금 투명성위원회(Commission pour la transparence financière de la vie politique)는 2013년 법률에 의하여 공직투명성최고위원회(Haute Autorité pour la transparence de la vie publique)로 대체되었다. 전학선, 프랑스 고위공직자 인사검증 시스템, 헌법학연구 제20권 제4호, 2014. 12, 49면.

206) <https://www.senat.fr/scrutin-public/2010/scr2010-93.html> (2121. 11. 30. 검색)

207) Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, Droit des élections, 2e éd., Economica, 2014, p.339.

208) Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, Droit des élections, 2e éd., Economica, 2014, p.340.

209) Nicolas Tolini, Le financement des partis politiques, Dalloz, 2007, p.230.

V. 결론

미국과 일본 독일, 프랑스의 법인·단체의 정치자금 기부에 관하여 살펴보았다. 각 국가마다 정치자금법제는 상이하여 단순비교는 어렵지만 법이어나 단체에게 정치자금 기부를 허용하는 국가도 있고, 금지하는 국가도 있다. 미국의 경우가 상대적으로 폭 넓게 법인이나 단체에게 정치자금 기부를 허용하는 편이라고 한다면 프랑스가 가장 엄격하게 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하는 국가라고 할 수 있다.

미국의 경우 1971년 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act, FECA)에서 연방 선거에서의 자금 모금 및 지출을 규제하기 시작하였다. 동법에서는 연방 선거에서 후보자와 정당에 합법적으로 이루어지는 현금 또는 그 밖의 기부 규모에 한도를 설정하고 연방 공직을 위한 선거운동과 관련한 기부 및 지출의 내역을 공개하도록 의무화하였다. 미국에서 연방 선거운동 자금 관련 법의 운영과 집행을 책임지고 있는 독립적인 규제 기관은 연방선거위원회(Federal Election Commission, FEC)라 할 수 있는데, 연방선거위원회가 투명성을 제공하고 연방 선거운동 자금 관련 법의 공평한 집행과 운영을 통해 연방 선거운동 재정 과정의 온전성을 보호하는 것을 주요 임무로 하고 있다. 미국의 경우에는 주로 정당보다는 선거운동을 위한 경비를 충당하기 위하여 정치자금을 기부받는데, 선거비용에 제한이 없다고 할 수 있다. 미국에서는 선거에서 돈을 지출하는 것도 일종의 정치적 표현의 자유로 인정하고 있는 것이다.

일본의 경우 회사 등의 단체에 대한 규정법의 내용은 기부의 양적 제한, 회사가 제공할 수 있는 기부(총액제한), 노동조합/직원단체가 제공할 수 있는 기부, 그 외 단체가 제공할 수 있는 기부, 보조금을 받고 있는 법인의 기부 제한, 출자나 거출을 받고 있는 법인의 기부 제한, 적자회사의 기부 제한, 외국법인 등으로부터 기부 수령의 제한, 익명 등의 기부 금지, 기부의 공개, 정치자금파티 대가의 지불에 관한 제한, 정치자금파티 대가수입의 공개, 정치자금파티 개최단체에 의한 기부제한 등의 내용으로 이루어져 있다.

구체적으로는 단체의 정치자금에 대해서는 정당, 정치자금단체에 대한 기부의 총액은 연간 합계 750만에서 1억엔 이내로 총액의 범위 내에서 정당이나 정치자금단체에 기부를 할 수 있도록 되어 있다. 개인이 연간 150만엔 이내에서 각각 자금관리단체나 그 외의 정치단체에 기부할 수 있는 것에 반하여 기업이나 노동조합 등의 단체는 기부가 금지되어 있다.

이에 대해 일본국회에서는 현재 정치자금의 완전투명화와 디지털화를 이유로 단체에 의한 모든 정치자금을 일절 금지하는 개정안에 대해서 논의를 진행하고

있는 실정이다.

프랑스의 경우에는 1988년 정치자금에 관하여 법률에 규정을 두기 시작하였으나, 1995년에 법인이나 단체의 정치자금 기부가 부정부패 그리고 정경유착과 이어진다고 보고 이를 전면적으로 금지시켰다. 따라서 지금은 정당을 제외하고는 어떤 단체도 정치자금을 기부할 수 없도록 되어 있다. 따라서 프랑스가 가정 엄격하게 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하고 있다고 볼 수 있다. 개인이 정치자금을 기부하는 경우 정당에게 할 수도 있고, 선거 후보자에게도 할 수 있다. 정당이나 후보자의 정치자금을 통제하는 기관으로는 국가선거운동경비 및 정치자금위원회(Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)가 있다.

법인이나 단체에게 정치자금 기부를 허용하는 것은 정치활동의 자유를 보장한다는 측면에서 장점이 있다면, 법인이나 단체에게 정치자금의 기부를 금지하는 것은 부정부패, 특히 기업들과의 유착을 단절하고자 하는 측면에서 나타나는 법제라 할 수 있다.

미국과 일본, 독일 그리고 프랑스의 법인이나 단체의 정치자금 기부와 관련하여서는 보고서 뒤에 표로 정리하였다.

제Ⅲ장 우리나라 법인·단체의 정치자금 기부 법제 분석

I. 법인·단체 정치자금기부 법제의 연혁

1. 정치자금의 필요성과 법인·단체의 정치자금기부제도

1) 정치자금의 제도화

현행 정치자금법에서 규정하고 있는 법인단체의 정치자금기부 법제의 제정연혁을 살펴보면 다음과 같다.

정치에 있어 정치자금은 필요악이라고 불려질 만큼 부정부패와 연관되어 있어 정치불신을 초래할 가능성이 있기에 보다 신중한 접근이 필요하다. 하지만, 정치자금은 정당의 운영, 선거운동, 개인의 정치활동을 하는데 위해 필요한 것으로 이를 단순히 배척하기 보다는 제도적으로 건전하게 수용하여 정치발전을 위해 제도적 장치를 마련하여 정치자금을 건전하게 제도적으로 운영하여야 한다²¹⁰⁾.

우리나라의 경우, 1965년 2월, 정치자금에 관한 법률이 제정되기 전까지는 각종 선거법이나 정당법을 통하여 정치자금의 제도화를 추구하여 왔다.

역사적으로 본다면, 당시 우리나라는 정치자금과 관련된 정치부패의 역사가 길고, 특히 유교적인 정치문화적 속성 때문에 돈에 대한 언급을 터부시 하는 문화가 정치부패를 더욱 조장시켰다고 보기도 하며²¹¹⁾, 자유당시절의 1952년 중석불사건, 1956년 국방부 원면사건, 1958년 산업은행 연계자금 사건, 공화당 시설의 4대의혹사건, 3분 폭리사건을 포함하여 헤아릴 수 없는 정치자금 관련 사건이 지금도 계속해서 발생하고 실정이다.

당시의 상황에서 정치부패가 횡행하고 있음에도 정치권은 효과적인 제도적 규제장치나 법적 장치가 없었던 상황이고, 정당법이나 다양한 선거법에서 정치자금에 관한 관련 사항을 규정하고 있었으나, 정치자금을 양성화하고 정치풍토를 개선

210) 김영래, 정치자금제도의 변천과정과 특징연구, 한국정치학회보 28(1), 1994.11. 28

211) 김영래, 29면

하고자 하는 제도적 장치가 거의 없었다고 볼 수 있다. 이러한 정치자금의 기부에 대한 특별한 규정이 없었기 때문에 기업이나 재력있는 후원자들은 음성적인 정치자금의 기부가 이어지고, 정치인이나 기업에 대한 불신이 가중되어 419혁명이 발생하여 자유당 정권이 몰락하여 자유당에 정치자금을 기부한 기업인에 대한 부정축재 처리법이 제정되기도 하였다. 또한 516 쿠데타 이후에는 자유당 및 민주당 정치자금 기부 기업인을 대상으로 한 부정축재자에 대한 재산환수 및 형사처벌 등이 문제되어 정치자금에 대한 법제도적 정비가 필요하게 되었다²¹²⁾. 따라서 1965년 2월 새로운 정치자금에 관한 법률이 제정되게 되었다.

이 새로운 법률의 제정에 대하여 정치자금에 대한 법적 장치의 마련은 일반국민이나 정치인의 자각보다는 주요 정치자금 기부자인 기업인의 필요성에 의해서 이루어진 것으로 이는 전국경제인연합회의 전신인 한국경제협의회나 한국경제인협회의 설립 목적에서도 알 수 있듯이, 정치자금법의 제정동기가 전경련의 건의가 시초라고 보기도 한다. 또한 법안의 제안 이유에서도 정치자금의 유일한 원천이라고도 할 수 있는 경제인이 정치적 보복을 두려워하여 정치자금의 공급을 주저한다면 민주정치는 위기에 처한다고 주장하면서 정치에 대한 국민의 신뢰도를 높이고 정치자금 제공자인 경제인이 민주정치발전의 유지를 위해 필수적인 정당을 보호 육성하는데 협력하기 위해서는 정치자금의 양성화가 필요하다고 주장하고 있는 곳에서도 알 수 있다²¹³⁾.

2) 정당법에 의한 단체의 정치자금 기부

그러나, 1965년 새로운 정치자금 제도의 필요성에 의해 제정된 법에서도 단체의 기부 등에 대한 규정은 없었다. 자유당의 부정선거를 거치면서 새로운 정치세력이 등장하였음에도 여전히 각각 단체의 기부에 대해서는 기존 법률에 존재하게 되었다.

예를 들어 63년 1월에 제정된 정당법²¹⁴⁾은 제34조와 35조에서 기부금모집금지법

212) 김영래, 29면.

213) 김영래, 앞의 논문 30면에 나온 박일경 1965,234면 재인용. 이 글에 따르면 경제인들이 자신들을 정치상황 변화로부터 보호하기 위한 필요성에서 대두된 입법 취지를 지니고 있었기 때문에 스스로의 한계가 있고, 따라서 정치상황이 변할 때 마다 정치자금은 정당이나 정치인들의 당리당략이나 정권적인 차원의 필요성에 의해 개정된 것으로 정치자금의 제도화를 통한 민주정치발전에는 크게 기여하지 못했다고 평가하고 있다.

214) 정당법 [시행 1963. 1. 1.] [법률 제1246호, 1962. 12. 31., 제정]

제34조 (기부금품모집금지법의 적용배제) 정당은 기부금품모집금지법의 규정에 불구하고 기부를 받을 수 있다. 제35조 (기부수령의 금지) 정당(創黨準備委員會를 포함한다)은 다음 각호에 해당하는 자로부터 기부·찬조 기타 재산상의 출연을 받지 못한다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체 그러나 대한민국국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국의 단체는 예외로 한다.
2. 국가 또는 공공단체
3. 국영기업체·정부직할 또는 감독하의 단체·정부가 주식의 과반수를 소유하는 기업체

의 적용배제로 정당에 대해서는 기부금을 받을 수 있도록 하였고, 그 이하에서는 기부, 찬조 기타 재산상의 출연을 받지 못하는 범위를 정하였다. 그 대상은 정치자금법이 제정되기 전의 조문과 유사한 내용인 1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체(대한민국국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국의 단체는 예외로 한다), 2. 국가 또는 공공단체, 3. 국영기업체·정부직할 또는 감독하의 단체·정부가 주식의 과반수를 소유하는 기업체, 4. 금융기관 또는 금융단체, 5. 노동단체, 6. 학교재단, 7. 종교단체를 대상으로 하였다. 선거법의 경우, 65년 2월 정치자금에 관한 법률이 제정되기 전까지는 대통령 부통령선거법, 대통령선거법, 부통령선거법, 민의원선거법, 참의원선거법, 대법원장 및 대법관선거법, 참의원선거법으로 각종 선거마다 개별법률이 있어 그 구체적인 내용이 모두 다양하게 존재하고 있었다. 1958년 3월 11일 제정된 민의원의원선거법에 따르면, 제38조에서 기탁금을 규정하고 있었다²¹⁵⁾.

결국, 1965년 정치자금법은 정치자금법 중 정치자금을 제공할 수 있는자에 관한 규정은 ‘누구든지 중앙선거관리위원회에 정치자금을 기탁함으로써 이를 정당에 제공할 수 있다. 그러나 정당법 제35조의 규정에 해당하는 자는 제외한다’고 하여 정당법 제35조에 규정된 자들을 제외한 사람과 단체는 정치자금을 제공할 수 있도록 하였다.

2. 정치자금에 관한 법률상 배제된 법인·단체의 정치자금기부

1) 1965년 정치자금에 관한 법률

이러한 각종 선거법이나 정당법을 통하여 정치자금의 제도화는 다양한 제도와 부정선거 등을 원인으로 하여 그 실효성을 확보하지 못하여 새롭게 여러 법률로 산재해 있던 정치자금에 관한 법률을 통합하여, 산업·경제인 기타 일반인이나 단체 정당에 정치자금을 제공하는 행위를 양성화하여 정치활동의 공명화와 건전한 민주적 발전에 이바지하게 하려는 것을 목적으로 1965.2.29. 정치자금에 관한 법률(시행 1965. 2. 9. 법률 제1685호, 1965. 2. 9, 제정)이 제정되었다. 이 법에는 정

4. 금융기관 또는 금융단체
5. 노동단체
6. 학교재단
7. 종교단체

215) 민의원의원선거법 [시행 1958. 3. 11.] [법률 제475호, 1958. 3. 11., 일부개정](기탁금) ①후보자등록을 신청하고자 하는 자는 후보자 1인당 50만환을 대통령령으로 정하는 바에 의하여 선거구선거위원회에 기탁하여야 한다. ②전항의 기탁금은 채납처분이나 강제집행의 대상으로 하지 못한다.

치자금을 제공한 자에 대하여는 그 정치자금에 해당하는 부분에 대한 법인세·소득세 및 증여세를 면제하도록 하는 등 정치자금에 대한 양성화정책 뿐만 아니라 활성화에 대한 방법도 강구하였다. 그러나, 정치자금을 통합하고자 하는 이 법률에서도 단체의 기부 등에 관한 독립적인 조항 없이 이전과 동일하게 정당법에 의한 규정을 여전히 두고 있었다.

2) 1969년 정치자금에 관한 법률

그 후, 1969. 1. 23. 정치자금에 관한 법률(시행 1969. 1. 23. 법률 제2090호, 1969. 1. 23. 일부개정)이 ① 기탁자가 비율을 정하지 아니하고 기탁한 정치자금은 원내 제1당에 60%를, 원내 제2당 이하에 의석수 비율로 배분하도록 하는 것, ② 대통령선거일 또는 국회의원 총선거일이 공고된 때에는 공고일까지 기탁된 정치자금 중 현금을 그 공고일로부터 10일 이내에 정당에 배분 인도하게 하는 등 법률에 대한 개정이 있었음에도 여전히 단체 기부에 대한 조항은 정당법에 자리 잡고 있었다.

3) 1973년 정치자금에 관한 법률

1973년 6월 14일 정치자금에 관한 법률이 ① 국회에 의석을 가진 정당과 정당에 소속하지 아니한 국회의원으로 구성되어 국회법 제35조에 의하여 국회의장에게 그 명부가 제출된 교섭단체에도 정치자금의 배분지급을 받을 수 있도록 함. ② 중앙선거관리위원회에 기탁된 정치자금은 그 100분의 70을 기탁 당시 국회의석을 가진 정당에 소속국회의원수의 비율에 따라 배분지급하고, 나머지 100분의 30은 소속국회의원수의 비율에 따라 교섭단체에 배분지급 하도록 함. ③ 종래 정치자금을 매년 일정하게 4기로 나누어 정당에 배분지급 하던 것을 그 지급시기 등에 관하여는 대통령령으로 정하도록 하는 것을 포함하여 전문개정 되었음에도 불구하고, 여전히, 단체의 기부금에 관한 내용은 정당법에 있었고, 뿐만 아니라 정치자금에 관한 법률에는 단체의 기부금에 관한 조항이 없었다. 정치자금에 관한 법률이 개정된 같은 날 정당법²¹⁶⁾이 개정되었음에도 여전히 같은 조문으로 있었

216) 정당법 [시행 1973. 6. 14.] [법률 제2618호, 1973. 6. 14., 일부개정]제35조 (기부수령의 금지) 정당(創黨準備委員會를 포함한다)은 다음 각호에 해당하는 자로부터 기부·찬조 기타 재산상의 출연을 받지 못한다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체 그러나 대한민국국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국의 단체는 예외로 한다.
2. 국가 또는 공공단체
3. 국영기업체·정부직할 또는 감독하의 단체·정부가 주식의 과반수를 소유하는 기업체

고, 거기다가 기부수령의 금지 대상에서 각호 7개에서 기부 찬조 기타 재산상의 출연을 받지 못하는 단체 중 금융기관 또는 금융단체를 삭제하게 된다.

3. 정치자금에 관한 법률에 포함된 법인·단체의 정치자금기부

1) 1980년 정치자금에 관한 법률에 포함된 법인·단체의 정치자금기부

1980년 정치자금에 관한 법률이 전부 개정되어 정치자금에 관한 대폭적인 변화가 있었다.

1980. 12. 31. 전부 개정된 법률(법률 제3302호, 1980. 12. 31.)은 국가가 정당의 운영에 필요한 비용을 보조할 수 있게 됨에 따라 그 보조금의 지급대상과 배분비율을 새로 정하고 정당의 당원이 납입하는 당비, 후원회의 후원금·기탁금등 모든 정치자금의 적정한 제공을 보장하는 한편 그 회계는 공개하여 정치자금을 양성화함으로써 정치활동의 공명화를 촉진하고 민주정치의 건전한 발전에 기여하려는 것에 목적을 두고 있다. 이에 따라 ① 정치자금의 공명정대한 운용과 회계의 공개를 원칙으로 함. ② 후원회를 정당의 중앙당이 지정하여 둘 수 있게 하되 서울특별시·부산시·도에 각 1개의 후원회 지부를 둘 수 있게 하며 후원회의 회원은 1,000인을 초과할 수 없게 하고 당해 정당의 당원이 아닌 자로 구성하게 함. ③ 후원회는 대통령 선거기간과 국회의원 선거기간 중에는 금품모집활동을 금지하도록 함. ④ 기탁된 정치자금의 배분비율은 기탁 당시 국회에 의석을 가진 정당의 의석수에 따르되 기탁자가 지구당에 정한 배분비율이 기탁금 총액의 100분의 50을 초과할 때에는 그 초과분을 당해 정당의 중앙당이 지급하도록 함. ⑤ 국고보조금은 지급당시 국회의석이 다수인 순으로 4정당까지 100분의 5씩을 균등지급하고 그 잔여분중 100분의 50은 의석수비율로 지급하고 그 잔여분은 국회의원 총선거에서 득표비율에 의하도록 하는 등 전면적인 개정이 이루어져, 기존 정당법에 있었던 단체에 대한 기부금에 관련된 내용도 통합된 형태의 정치자금에 관한 법률에 수용되었다.

하지만, 그 내용은 기존 정당법에 규정된 내용과 유사하나, 4호에서는 언론인이 소속된 언론단체와 함께 3사업연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되

4. 삭제 <1973·6·14>

5. 노동단체

6. 학교재단

7. 종교단체

지 아니한 기업체를 포함하여 기존 7호의 형태에서 하나가 삭제되었음에도 두 가지를 추가하여 8호의 형태로 규정하였다. 이 법률의 개정당시에 중앙선거관리위원회는 노동단체에 대한 정치활동 허용의 차원에서 노동조합의 정치자금 기부를 위한 별도 기금의 설치를 위한 조항의 신설을 제안 하는 등 진보적인 개혁을 건의하여 정치관계법특별위원회에서 야당의원들의 전폭적인 지지를 받았으나, 채택되지는 않았다²¹⁷⁾. 개정된 법률 내용 중 단체의 기부에 관한 내용은 다음과 같다.

제12조 (기부의 제한) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정치자금을 기부할 수 없다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체, 그러나 대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외한다.
2. 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인
3. 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체
4. 정당법 제17조 단서²¹⁸⁾에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체
5. 노동단체
6. 학교법인
7. 종교단체
8. 3사업연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체

2) 1989년과 1994년 정치자금에 관한 법률

1989년 12월 30일 개정된 정치자금에 관한 법률(시행 1989. 12. 30. 법률 제4186호, 1989. 12. 30)은 단체의 기부제한에 대해서 제12조 제3호의 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체를 주식 뿐만 아니라 지분으로 확대하여 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체로 변경하였다.

217) 김영래, 앞의 논문, 34면.

218) 제17조 (당원의 자격) 국회의원선거권이 있는 자는 공무원 기타 그 신분을 이유로 정당가입 기타 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 당원이 될 수 있다. 그러나 대통령령으로 정하는 공무원·교원 및 언론인은 그러하지 아니하다.[전문개정 1980·11·25] 제1조 (발기인이 될 수 없는 공무원 등) 정당법 (이하 "법"이라 한다) 제6조 단서의 규정에 의하여 발기인이 될 수 없는 공무원·교원 및 언론인의 범위는 다음 각호와 같다.

제3조 (당원이 될 수 없는 공무원 등) 법 제17조 단서의 규정에 의하여 당원의 될 수 없는 공무원·교원 및 언론인의 범위는 다음 각호와 같다.

2. 제1조 제2호 내지 제5호에 해당하는 자[전문개정 1980·12·1]
정당법시행령[시행 1980. 12. 1.] [대통령령 제10093호, 1980. 12. 1., 일부개정]
4. 신문·통신 등의 등록에 관한 법률 제4조의 규정에 의하여 문화공보부에 등록된 정기간행물(정당의 기관지는 제외한다)을 발행 또는 경영하는 자와 이에 고용되어 편집·취재 또는 집필의 업무에 종사하는 자
5. 방송법의 규정에 의한 방송국을 경영하는 자와 이에 고용되어 편집·제작·취재·집필 또는 보도의 업무에 종사하는 자[전문개정 1980·12·1]

그리고, 기존 법 제12조 제4호에서 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체를 언론기관 및 언론단체로 변경하였다.

1994년 3월 16일 개정된 정치자금에 관한 법률(시행 1994. 3. 16. 법률 제4740호, 1994. 3. 16. 일부개정)은 정치개혁을 가장 중요한 정책목표로 설정한 김영삼 정권에 의한 금융실명제의 실시와 더불어 투명한 정치운용을 위하여 선거법을 비롯한 각종 정치개혁법이 제개정되었고, 특히 정치자금법은 그 정치개혁의 핵심을 이루는 것으로 정치자금의 조달을 양성화함으로써 공개적으로 조달된 자금으로 정당을 운영하도록 하고, 정치자금의 집행에 있어서도 수입과 지출을 공개하도록 하는 등 현행제도의 미비점을 정비·보완하려는 것을 목적으로 제정되었으나, 단체의 기부에 관한 내용은 변화가 없었다.

3) 2000년 정치자금에 관한 법률

2000. 2. 16. 개정된(법률 제6270호, 2000. 2. 16. 일부개정) 법률은 정치자금모금 방법에 현행 바자회·서화전 외에 출판기념회와 음악회를 추가하고, 사업장별 단위노동조합을 제외한 상급단위 노동조합의 정치자금 기부를 허용하였고, 또한 ② 정치자금을 기부하고자 하는 노동조합은 정치자금의 기부를 위한 별도의 기금을 설치·관리하여야 한다(신설 2000.2.16.)로 변경하였다.

4) 2004년 정치자금에 관한 법률

2002년 16대 대선 당시 소위 차떼기 불법 정치자금에 대한 국민의 정치적 개혁에 대한 요구에 따라 임시회에서 정치개혁특별위원회가 구성되어, 소액다수 후원의 활성화를 통하여 정치자금 조달을 원활히 할 수 있도록 후원회제도를 개선하고, 정치자금의 조달과 수입·지출과정이 투명하게 드러나도록 하여 음성적 정치자금을 원천적으로 차단하며, 정당에 대한 보조금 배분을 합리적으로 개선하고, 정치자금의 부정사용 등에 대한 처벌을 강화하여 그 실효성을 담보함으로써 깨끗한 정치문화를 정착시키려는 것을 목적²¹⁹⁾으로 대폭적인 변화가 있었다. 그중 단

219) 제244회국회(임시회) 제6차 본회의(2004. 1. 8)에서 정치개혁특별위원회가 구성되고, 제244회국회(임시회)폐회중 제1차 정치개혁특별위원회(2004. 1. 13)에서 정치자금법소위원회가 구성됨.

나. 제244회국회(임시회)폐회중 및 제245회국회(임시회) 제1~10차 정치자금법소위원회(2004. 1.15~2. 5)에서 중앙선거관리위원회와 범국민정치개혁협의회가 제출한 안과 의원발의법률안 등을 종합심사한 결과 오세훈의원, 박중희의원, 이재오의원, 김효석의원, 황창주의원, 정장선의원의 서면동의로 정치자금에관한법률중개정법률안을 성안하여 정치개혁특별위원회안으로 제안하기로 함.

체의 정치자금 기부에 관해서는 열거적 제한적 금지로부터 포괄적 전면적 금지의 원칙을 규정하여 현재와 같은 모습으로 제12조 (기부의 제한) ①외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다. ②누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 변경되었다.

5) 2005년 정치자금에 관한 법률

2005. 8. 4. 개정된 정치자금에 관한 법률(법률 제7682호, 2005. 8. 4. 전부개정)은 깨끗한 정치자금 기부를 원하는 국민들이 편리하게 정치자금을 기부할 수 있도록 하여 정치참여와 기부를 활성화하고, 정치자금의 안정적 조달과 투명성 확보를 통하여 건전한 정치자금운용의 기반을 마련하며, 선거비용과 정치자금의 지출 절차를 통합·간소화하는 등 현행 제도의 운용상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것으로 정치자금법으로 전부개정 되었다.

일련의 정치자금법 관련 주요 개정 내용을 요약하면 다음 표와 같다.

<정치자금법 개정의 주요 내용과 특징>²²⁰⁾

	주요 개정 내용	특징
초장기(1965-1979)	기업인들의 정치자금 제공의 합법화, 정치자금은 주로 기탁금제도에 국한	정치자금의 합법화/양성화
토대기(1980-1988)	현재 정치자금법의 기본골격을 형성(당비, 후원회, 국고보조금, 회계보고, 기탁금 포함), 정치자금 조달의 다양한 통로를 마련	정치자금 조달 통로의 확대
성장기(1989-1996)	정치자금의 양적 성장을 위한 후원회와 국고보조금의 액수를 상향, 후원금 모금 주체의 다양성(지구당과 국회의원 부호자도 포함)	정치자금의 형평성 강화
조정기(1997-2003)	지정기탁금의 폐지와 국고보조금의 축소, 음성적인 정치자금의 처벌규정 강화	정치자금의 투명화 시도

220) 이상목, 정치자금법의 변화와 정당민주주의 발전, 21세기정치학회보 19(1), 2009.05, 122면.

재조정기(2006-현재)	대통령선거 후보자 및 예비후보자, 광역단체장 후보자의 후원회 허용, 후원회 기부내역의 수시보고제도폐지, 선거비용과 정치자금 지출절차의 통합/간소화	정치자금의 투명성과 형평성의 조화시도
---------------	---	----------------------

4. 법인·단체의 정치자금기부에 대한 개정논의

1) 국회에서의 개정안

대의민주주의에서 법인·단체의 정치후원금 기부를 통한 정치참여 또는 정치적인 의사 표현을 보장하고, 현실적으로 법인·단체의 정치자금 기부 욕구가 있음에도 이를 금지함에 따라 발생하고 있는 편법적인 정치후원금 기부관행을 차단하기 위하여 법인·단체의 정치자금 기부를 허용해야 한다는 취지의 정치자금법 개정안 발의가 2009년부터 대두되기 시작했다. 이는 대의민주주의에서 법인·단체의 정치후원금 기부를 통한 정치참여 또는 정치적인 의사표현을 보장하고, 현실적으로 법인·단체의 정치자금 기부 욕구가 있음에도 이를 금지함에 따라 발생하고 있는 편법적인 정치후원금 기부관행을 차단하기 위하여 법인·단체의 정치자금 기부를 허용하고자 하는 것이었다.

제18대 국회에서의 개정안들은 대략적으로 2004년 이전의 정치자금법 규정처럼 정치자금 기부를 금지하는 법인·단체를 열거적으로 규정하거나 선거관리 위원회에 기탁할 수 있는 기탁금의 총액범위를 제한하는 규정을 제시하였다. 예를 들어 법인 또는 단체가 정치자금을 기탁하는 경우에는 공개하도록 하고 정치자금을 기탁하는 자가 국회의원을 지정한 때에는 정당에 지급하지 않고 지정된 국회의원에게 기탁금을 지급할 수 있도록 하되 지정한 국회의원 1인에게 기탁하는 정치자금은 법인 또는 단체의 경우에는 연간 1천만원을 초과하여 지급하지 못하도록 하거나, 단체는 연간 3억원의 범위에서 하나의 후원회에 연간 1천만원까지 후원금을 기부할 수 있도록 하고 상장 법인은 연간 3억원·비상장법인은 연간 1억 5천만원의 범위에서 선거관리위원회에 기탁금을 기탁할 수 있도록 하면서, 기업은 1회 기탁금액의 100분의 40의 범위에서 지정기탁금으로 기탁할 수 있도록 하되 하나의 정당에 대한 연간 지정기탁금 한도액을 상장법인은 2천만원·비상장법인은 1천만원으로 하는 내용 등이었다²²¹⁾.

221) 조소영, 기업의 정치자금기부 규제에 관한 헌법적 검토, 공법학연구 17(4), 2016.11, 154-155. 자세한 내용은 김

보다 구체적으로 2010년 국회에서의 개정안을 보면, 권경석의원안('09. 2. 4. 발의) 및 권택기의원안('09. 9. 23. 발의)은 법인·단체의 기탁금 기탁을 허용하면서 연간기탁금 한도액 등 관련 규정을 정비하고 있음. 특히 권택기의원안('09. 9. 23. 발의)은 1회 기탁 금액의 50% 이내에서 특정 정당에 대한 지정 기탁을 허용하고 있는 것이다(안 제22조 및 제31조 등). 백원우의원안('10. 11. 30. 발의)은 단체의 후원금 기부와 기업의 기탁금 기탁을 허용하면서 기탁금의 경우 1회 기탁 금액의 40% 이내에서 지정기탁금을 기탁할 수 있도록 하고 있다(안 제11조의2, 안 제22조의2 등).

권경석의원안('09. 2. 4. 발의)	권택기의원안('09. 9.23. 발의)	백원우의원안('10.11.30. 발의)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음 각 호 외의 법인·단체의 기탁금 기탁 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 외국법인 및 외국의 단체 - 공공기관 또는 특별법에 따라 설립된 법인 - 국가 또는 지방자치단체가 주식 또는 지분의 과반수를 소유하는 기업체 - 방송신문·인터넷 언론사 등 언론기관 및 언론단체 - 학교법인, 종교단체 ○ 법인의 연간기탁금 한도액은 5억원 또는 전 사업연도말 자본총계의 100분의 2 중 다액 이하로 함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음 각 호 외의 법인·단체의 기탁금 기탁 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 외국법인 및 외국의 단체 - 공공기관 또는 특별법에 따라 설립된 법인 - 국가 또는 지방자치단체가 주식 또는 지분의 과반수를 소유하는 기업체 - 방송신문·인터넷 언론사 등 언론기관 및 언론단체 - 학교법인, 종교단체 - 3 사업 년도 이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체 ○ 1회 기탁하는 금액의 50% 이내에서 특정 정당에 대한 지정 기탁 허용 ○ 법인의 기탁금 기탁 한도액 <ul style="list-style-type: none"> - 연간한도액은 5억원 또는 전 사업 년도 말 자본총계의 100분의 2 중 다액 이하 - 지정 기탁 한도액은 연간한도액의 25% 이내 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음 각 호 외의 단체의 후원금 기부 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 외국 단체, 언론기관 및 언론단체, 종교단체 ○ 단체의 후원금 기부 한도액 <ul style="list-style-type: none"> - 연간 3억원, 1개의 후원회에 연간 1천만원, ○ 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 상장법인과 비상장법인의 기탁금 기탁 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 외국 법인은 제외함. - 1회 기탁하는 금액의 40% 이내에서 하나의 정당에 대한 지정 기탁 허용 ○ 법인의 기탁금 기탁 한도액 <ul style="list-style-type: none"> - 연간한도액은 상장법인은 3억원, 비상장법인은 1억 5천만원 - 지정 기탁 한도액은 상장법인은 연간 2천만원, 비상장법인은 연간 1천만원

토보고서 중 백원우의원 대표발의안 421 참조.

이에 대한 전문위원의 검토의견을 보면, 현행법에서 법인·단체의 정치자금 기부를 전면 금지한 것은 불법정치자금을 차단하고, 정경유착의 고리를 근절한다는 취지이나, 한편으로는 정치자금의 기부를 개인의 소액기부금에 한정함에 따라 정치자금의 모금이 어려운 문제가 있고, 기업도 정치적 의사표현의 하나로서 정치자금을 기부하는 것을 허용하여야 한다는 주장²²²⁾도 있으므로, 법인·단체의 정치자금 기부를 허용할 것인지의 여부는 법인·단체의 정치자금 후원을 금지한 입법취지, 정치자금 제공의 적정성, 국민적 공감대 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항²²³⁾으로 보고 있기도 하다.

2) 중앙선거관리위원회에 의한 개정안

2008년 이후 정치자금에 관한 법률제정 이후 선관위는 계속해서 포괄적 기부 금지 규정 때문에 법인·단체는 정치자금 기부는 물론 모금·전달까지도 할 수 없게 되어 있어서 정치자금을 통한 정치적 의사를 정치자금법상으로는 표출 할 수 있는 방법이 없다는 점에서 정치적 의사표현의 자유가 제한된다는 점, 소액다수의 정치자금만으로는 정치발전 및 정책정당화가 어려운 실정이므로 원활한 정치자금의 공급이 필요하다는 점, 법인·단체의 모든 기탁 내역을 전부 공개하도록 제도화 한다는 점 등 중앙선관위는 기업을 포함한 법인·단체의 정치자금의 기탁을 제한적으로나마 허용 하자는 개정의견을 제시해 온 것이다²²⁴⁾.

중앙선거관리위원회는 최근 2021년 5월까지 공선법을 포함한 정치관련 법률에 대한 개정의견을 적극적으로 제시하고 있으며, 단체의 정치자금에 대해서는 2015년 2월 25일자 정치관계법 개정의견에서 정당·정치인의 원활한 정치활동을 위한 정치자금 조달방안에 대해서 적극적인 의견을 개진하고 있는 상황이다. 그 내용을 보면, 과거 정경유착의 폐해 등으로 법인·단체의 정치자금 기부를 일체 금지하였으며, 그 결과 정치자금 문화의 개선이 있었다는 전제 하에, 그러나 대가성이 전혀 없는 사회공헌적 성격의 정치자금 기부까지 전면 금지하는 것은 정치자금제도의 본질에 부합하지 않는 측면이 있어 선거관리위원회에 기부하는 기탁금에 한하여 허용하려는 것이라는 뜻을 명확히 밝히고 있다. 이에 대한 구체적 내용으로는 법인·단체의 선거관리위원회에 정치자금 기탁을 허용하고, 기탁금액은 법인·단체별

222) '10.11.26 「국회의원 정치후원금 제도 개선에 관한 공청회」에서는 광란주, 김성수, 김용희 진술인이 법인·단체의 정치자금 기부를 허용하여야 한다는 취지의 진술을 하였고, 김민진 진술인도 간접 기부 형태로 법인·단체의 정치자금 기부를 허용하여야 한다는 취지의 진술을 한 바 있음. 정치관계법 일부개정법률안 및 관련 청원 검토보고서(의안 1810078), 정치개혁특별위원회 전문위원, 2011.4. 참조

223) 정치관계법 일부개정법률안 및 관련 청원 검토보고서(의안 1810078), 정치개혁특별위원회 전문위원, 2011.4.

224) 조소영, 앞의 논문, 156면.

로 연간 1억원 이내로 하며 기탁절차는 정관 또는 내부규약에서 정하고 있는 대의기관이나 수입기관의 결의를 거쳐 기탁하도록 하며, 정치자금 기탁 내역을 그 구성원이 알 수 있게 공개하도록 하고, 이러한 기탁의 제한에 대해서는 정치자금법상의 기부의 제한과 같이 외국법인 및 외국의 단체, 국가·공공단체 또는 특별법에 의하여 설립된 법인, 국가·지방자치단체가 주식 또는 지분의 과반수를 소유하는 기업체, 언론기관·언론단체, 학교법인, 종교단체에게 적용하며, 3 사업년도 이상 계속 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체를 대상에서 제외되는 범위로 한정하고 있다.

II. 현행 법인·단체의 정치자금 기부 법제 분석

1. 현행 법인·단체의 정치자금 기부 관련 법제

현행 법률은 제31조(기부의 제한) 제1항에서 외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다고 하고, 제2항에서 누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다고 규정하고 있다.

법에서 정한 정치자금에는 당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그밖에 정치활동을 위하여 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건이 있다. 당비는 정당의 당헌·당규 등에 의하여 정당의 당원이 부담하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말하고, 후원금은 정치자금법 규정에 의하여 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말한다. 후원회는 후원인(회원과 회원이 아닌 자를 말함)으로부터 후원금을 모금하여 당해 후원회 지정권자에게 기부한다. 그 외 정당의 부대수입, 정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권을 말하는 보조금이 있다.

여기서 다루고 있는 법인 단체의 정치자금 기부금은 법적으로 금지되어 있으며, 우리의 국민의식 수준이 향상되었다는 전제에서 국회와 중앙선거관리위원회는 적극적인 단체의 기부에 대한 논의를 실질적으로 하고 있다. 하지만, 단체에 의한 기부로 인한 여러 가지 문제점을 고려하여 점진적인 개선의 방향을 제시하고 있으며, 그 중심내용이 앞에서 본 사회공헌적인 성격에 대한 기탁금 제도의 운영을 모색하고 있는 실정이다.

2. 정치자금법 제31조의 분석

1) 외국인, 국내외 법인 또는 단체의 정치자금 기부 금지

앞에서 살펴본 바와 같이, 이전 법률에서는 개별적으로 한정하여 단체의 범위에 따라 기부금을 할 수 없도록 한 과정을 살펴보았다.

2) 국내외 법인 또는 단체와 관련된 자금의 정치자금 기부 금지

이 조문에 대해서는 법인 또는 단체와 관련된 자금이 무엇인지, 개별 사안에서 법인 또는 단체와 관련된 자금이 무엇인지 입법상 명확하지 않은 부분이 있다.

명확하지 않은 조문에 대한 실제적인 확인은 개별사안에 따라 다를 수 있으므로 유권해석 판단 기관인 법원의 판단과 함께 헌법재판소의 법률에 대한 최종적인 유권해석으로 그 의미를 명확하게 할 수 있을 것이다.

가) 입법의 목적

정치자금법이 법인 또는 단체의 정치자금 기부를 금지하고 있는 취지는, 법인 또는 단체의 이권 등을 노린 음성적인 정치적 영향력의 행사 및 선거의 공정을 해하는 행위를 차단하고 법인 또는 단체 구성원의 의사를 왜곡하는 것을 방지하는 데에 있고, 한편 단체의 정치자금 기부금지에 관한 입법이 이루어지는 과정에서 회사 등 법인이나 단체가 임원 등 개인을 통해서 정치자금을 제공함으로써 정치자금법 제31조 제1항에서 정한 바와 같은 단체의 정치자금 기부금지의 취지를 몰각시키는 행위를 규제하여야 할 필요성이 제기됨에 따라 그 규정의 입법 취지는 있다고 할 것이다²²⁵⁾. 이 법의 개정과정과 목적에 대해서는 헌법재판소 판례에서도 한번 더 확인된 바 있다. 즉, 2003년 하반기에 이르러, 이권과 특혜를 노리는 기업과 정치자금을 필요로 하는 정치세력간의 정경유착이 사회적으로 크게 문제됨에 따라, 2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정된 구 정치자금법은 기업의 정치현금을 원천적으로 봉쇄하고, 단체의 과도한 정치적 영향력 행사를 통한 민주적 의사형성과정 왜곡 및 단체구성원의 의사왜곡을 방지하기 위하여 단체의 정치자금 기부를 절대적으로 금지한 것이다²²⁶⁾.

225) 정치자금법 위반 대법원 2013. 3. 14., 선고, 2011도15418, 판결

226) 헌재 2010. 12. 28 자 2008헌바89.

나) 입법의 규제대상의 범위

(1) 법인 또는 단체의 의미

여기에 ‘단체’ 개념의 관용적인 용례를 보태어 살펴보면, 이 사건 심판대상 법률조항들이 지칭하는 ‘단체’란 ‘공동의 목적 내지 이해관계를 가지고 조직적인 의사형성 및 결정이 가능한 다수인의 지속성 있는(1회적이지 않은) 모임’을 의미하는 것임을 추론할 수 있을 것이다.

여기에는 개념적으로 ‘법인’도 포함된다고 볼 것이나, 이 사건 기부금지 조항이 ‘법인과 관련된 자금’의 정치자금 기부금지를 함께 병렬적으로 규정하고 있는 이상, 이 사건 심판대상 법률조항 상의 ‘단체’는 ‘법인이 아닌 단체’를 의미한다고 할 것이다.

한편 어떠한 모임이 이와 같은 의미의 ‘단체’에 해당하는 이상 그러한 단체가 권리능력이 있는지 여부나 독자적인 기본권 주체가 되는지 여부는 문제되지 아니한다고 할 것이므로 단체 내부에 구성된 위원회 등 부분 기관이나 하위 기관도 이에 포섭될 수 있다²²⁷⁾.

하지만, 이에 대해서는 그 개념이 불명확하다는 의견도 제시되고 있음을 유의해야 한다.

입법연혁과 입법시의 구체적인 논의를 살펴보다도, 이 사건 기부금지 조항은 ‘기업’의 음성적인 정치헌금 규제를 위한 것이라고 할 것이어서, 포괄적으로 단체의 정치자금 기부 금지에 이른 취지를 알기가 어렵고, 비영리·공익 목적의 단체 등의 경우와 같이 단체의 정치자금 기부로 인한 이권개입의 문제가 발생하기 어려운 단체나 단체구성원의 일치된 의사에 의한 활동만이 가능하여 단체의 정치자금 기부가 그 구성원의 정치적 의사를 왜곡한다고 보기 어려운 경우의 단체도 이 사건 기부금지 규정의 적용을 받는지 여부는 위와 같은 추상적인 입법취지만을 기준으로 판단되기 어렵다. 한편 입법배경이나 취지를 고려하여서만 그 의미 내용이 확정될 수 있는 것이라면, 과연 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 일반인에게 예측가능성을 제공할 수 있는지도 의문이다²²⁸⁾

(2) 관련된 자금의 범위

‘법인 또는 단체와 관련된 자금’이란 그 법인 또는 단체의 의사결정에 따라 기부가 가능한 자금을 말하고, 법인 또는 단체의 존립과 활동의 기초를 이루는 고

227) 헌재 2010. 12. 28 자 2008헌바89.

228) 헌재 2010. 12. 28 자 2008헌바89.

유한 자산은 물론, 법인 또는 단체가 자신의 이름으로 모집·조성한 자금도 포함된다(대법원 2013. 3. 14. 선고 2011도15418 판결 등 참조). 판례는 형식적으로는 개인 소유의 자금이라고 하더라도 정치자금 기부행위가 단체에 의해 주도되는 등 실제 기부행위의 주체를 단체라고 볼 수 있는 경우까지 포함하여 넓게 보고 있다. 따라서 정치자금의 성격이 단체와 관련된 자금이어서는 안된다는 의미로 파악할 수 있다. 여기서 단체와 관련된 자금인지에 관한 몇몇 판례에서 법원은 명백히 그 판단기준을 제시하고 있다. 이러한 판단기준에 대한 판례의 입장은 정치자금법 제 31조 제2항에서 법인 또는 단체 스스로 정치자금을 기부하지 아니하더라도 그와 관련된 자금으로 정치자금을 기부하는 것을 금지한다고 하여, 법인 또는 단체가 기부자금 마련에 어떤 형태로든 관련되기만 하면 모두 정치자금법 제31조 제2항에 정한 기부금지 대상인 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’에 해당한다고 보아서는 아니 되고, 법인 또는 단체가 기부자금의 모집·조성에 주도적·적극적으로 관여함으로써 모집·조성된 자금을 법인 또는 단체가 처분할 수 있거나 적어도 그와 동일시할 수 있는 정도의 자금이어야만 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’에 해당한다고 보아야 한다. 나아가 구체적 사안에서 그 자금이 법인 또는 단체와 관련이 있는지는 자금 모집과 조성행위의 태양, 조성된 자금의 규모, 모금 및 기부의 경위와 기부자의 이해관계 등 모금과 기부가 이루어진 일련의 과정을 전체적으로 파악하여 판단하여야 한다²²⁹⁾고 보고 있다.

여기서 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’이란 그 법인 또는 단체의 의사결정에 따라 기부가 가능한 자금을 말하고, 법인 또는 단체의 존립과 활동의 기초를 이루는 고유한 자산은 물론, 법인 또는 단체가 자신의 이름으로 모집·조성한 자금도 포함된다(대법원 2013. 3. 14. 선고 2011도15418 판결 등 참조). 그런데 정치자금법 제31조 제2항에서 법인 또는 단체 스스로 정치자금을 기부하지 아니하더라도 그와 관련된 자금으로 정치자금을 기부하는 것을 금지한다고 하여, 법인 또는 단체가 기부자금 마련에 어떤 형태로든 관련되기만 하면 모두 정치자금법 제 31조 제2항에 정한 기부금지 대상인 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’에 해당한다고 보아서는 아니 되고, 법인 또는 단체가 기부자금의 모집·조성에 주도적·적극적으로 관여함으로써 모집·조성된 자금을 법인 또는 단체가 처분할 수 있거나 적어도 그와 동일시할 수 있는 정도의 자금이어야만 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’에 해당한다고 보아야 한다. 나아가 구체적 사안에서 그 자금이 법인 또는 단체와 관련이 있는지는 자금 모집과 조성행위의 태양, 조성된 자금의 규모, 모금 및 기부의 경위와 기부자의 이해관계 등 모금과 기부가 이루어진 일련의 과정을 전체적으로 파악하여 판단하여야 한다²³⁰⁾

이 대상 사건인 한국국공립유치원교원연합회(‘연합회’)가 스스로 자신의 자금

229) 대법원 2015. 6. 24. 선고 2015도2684; 대법원 2018. 10. 25., 선고, 2015도1000.

230) 대법원 2015. 6. 24. 선고 2015도2684; 대법원 2018. 10. 25. 선고, 2015도1000.

으로 정치자금을 기부한 것이 아니어서 같은 조 제1항에서 금지하는 단체가 정치자금을 기부한 경우에 해당한다고 볼 수 없고, 나아가 이 사건 자금 모집과 조성행위의 태양, 조성된 자금의 규모, 모금 및 기부의 경위 등 모금과 기부가 이루어진 일련의 과정을 전체적으로 파악하여 보았을 때 연합회가 기부자금의 모집·조성에 주도적·적극적으로 관여함으로써 그 모집·조성된 자금을 법인 또는 단체가 처분할 수 있거나 적어도 그와 동일시할 수 있는 정도의 자금에 해당된다고 볼 수 없어 같은 조 제2항에서 정한 ‘단체와 관련된 자금’을 정치자금으로 기부한 경우에 해당한다고 보기 어렵다고 하여 감사의 상고에 대해서 기각판결을 내렸다.

3. 법인·단체의 정치자금 기부 법제의 위헌 가능성

헌법재판소의 관련 판례는 뒤에서 자세히 언급되지만, 여기서 그 동안 몇몇 헌법재판소 판례의 판시사항을 참조해 본다면, 이 조항의 위헌 가능성은 충분히 예측가능 할 것이다.

1999. 11. 25. 헌법재판소는 노동조합법 제12조 등 위헌확인사건(1999. 11. 25. 95헌마154 전원재판부)에서 정치자금에 관한 법률(1980. 12. 31. 법률 제3302호로 제정) 제12조(기부의 제한) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정치자금을 기부할 수 없다는 조항 중 심판대상인 제5호 5. 노동단체에 관하여 결정을 하였다.

구 정치자금에 관한 법률 제12조 제5호가 이 사건 법률조항은 노동단체가 정치자금을 기부할 수 없도록 규정함으로써 노동조합인 청구인이 정당에 자유로이 정치자금을 기부할 수 있는 권리를 제한하고 있는데, 청구인은 이 사건 법률조항이 청구인의 정치적 자유, 특히 결사의 자유를 침해하는 것일 뿐 아니라 헌법 제33조 제1항의 단결권을 침해하는 것이라고 주장하였다.

이에 대해 헌법재판소는 ‘그런데 이 사건 법률조항은 노동단체가 정당에 정치자금을 기부하는 것을 금지함으로써 청구인이 정당에 정치자금을 기부하는 형태로 정치적 의사를 표현하는 자유를 제한하는 한편, 정치자금의 기부를 통하여 정당에 정치적 영향력을 행사하는 결사의 자유(단체활동의 자유)를 제한하는 규정이므로, 이 사건 법률조항에 의하여 침해된 기본권은 헌법 제33조의 단결권이 아니라 헌법 제21조의 노동조합의 정치활동의 자유, 즉 표현의 자유, 결사의 자유, 일반적인 행동자유권 및 개성의 자유로운 발현권을 그 보장내용으로 하는 행복추구권이라고 보아야 한다. 따라서 노동조합이 근로자의 근로조건과 경제조건의 개선이라는 목적을 위하여 활동하는 한, 헌법 제33조의 단결권의 보호를 받지만, 단결

권에 의하여 보호받는 고유한 활동영역을 떠나서 개인이나 다른 사회단체와 마찬가지로 정치적 의사를 표명하거나 정치적으로 활동하는 경우에는 모든 개인과 단체를 똑같이 보호하는 일반적인 기본권인 의사표현의 자유 등의 보호를 받을 뿐인 것이다.'라고 하여 노동조합이라는 단체의 기부행위금지는 표현의 자유의 보호범위에서 판시하고 있다. 결론으로 현재는 노동단체의 기부금지를 정당화하는 중대한 공익을 인정하기 어려우므로 이 사건 법률조항은 노동단체인 청구인의 표현의 자유 및 결사의 자유의 본질적 내용을 침해하는 위헌적인 규정이며, 평등원칙에도 위반된다는 것이다.

따라서 노동단체 등 단체의 정치적 표현행위를 본질적으로 침해한 것으로 본 것이기 때문에 그 위헌성은 더욱 강화된 것이다.

그 이후 나온 2010. 12. 28.의 결정에 따르면, 3인의 재판관이 헌법불합치의견을 1인의 재판관이 위헌의견을 제시하고 있다. 이 결정에서 법률조항들의 입법목적은, 첫째, 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정을 해하는 것을 방지하는 것이고, 둘째, 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것이기는 하나, 그러나 단체 또는 구성원의 정치적 활동의 자유와 결사의 자유는 우리 헌법의 핵심적인 기본원리인 민주정치를 위하여 필수불가결한 요소이므로, 이를 제한하기 위하여는 헌법 제37조 제2항에 따라 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이어야 하고, 그보다 더 중요한 공익을 확보하기 위한 필요 최소한도에 그쳐야 하며, 그 경우에도 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 헌법상 원칙에서 본다면, 이 사건 심판대상 법률조항들은 정치적 활동을 결사의 목적으로 하는 정치적 단체에 대해서도 적용되는바, 정치적 단체의 정치자금 기부를 금지하고 그 자금에 의한 정치자금 기부를 금지하는 것은 정치적 단체의 정치적 활동의 자유와 결사의 자유를 본질적으로 침해하는 것이라는 의지를 명확하게 밝히고 있는 것으로 어떠한 단체에게는 허용하고 허용하지 않는가의 범위를 넘어서서 모든 단체의 기부활동에 대해서 제한을 가하는 것은 헌법 제21조의 정치적 표현의 자유라는 기본권을 본질적으로 침해한다는 판단을 받을 가능성이 높다고 하지 않을 수 없다.

제Ⅳ장 헌법재판소 결정 분석

I. 서론

정치자금법상 법인·단체의 정치자금 기부에 대한 규제방식은 2004. 3. 12. 정치자금법 개정 이전과 이후로 나뉜다.²³¹⁾ 1965. 2. 9. ‘정치자금에 관한 법률’이 법률 제1685호로 제정된 때로부터 2004. 3. 12. 법률 제7191호로 동법이 개정되기 전까지 법인·단체의 정치자금 기부 규제방식은 원칙적 허용, 열거적 기부금지 방식이었다. 동법 제정시에는 법인·단체의 정치자금 기부에 대한 금지규정이 없었고, 정당법상 기부할 수 없는 법인·단체를 원용하여 이들이 정치자금을 기탁할 수 없도록 하였다(동법 제3조, 정당법 제35조²³²⁾). 1980. 12. 31. 법률 제3302호로 전부개정된 정치자금에 관한 법률에서 비로소 명문으로 정치자금을 기부할 수 없는 법인·단체를 열거하였다(동법 제12조²³³⁾). 그러다가 2004. 3. 12. 법률 제7191호로 동법이 전부개정되면서 법인·단체의 정치자금 기부가 포괄적으로 금지되었다(동법 제12조²³⁴⁾).

법인·단체의 정치자금 기부와 직접 관련된 헌법재판소 결정례는 ① 법인·단

231) 법인·단체의 정치자금 기부금지조항의 연혁에 관한 자세한 내용은 홍완식, 법인·단체의 정치자금 기부금지, 세계헌법연구 제17권 제1호, 2011. 4, 109-114면 참조.

232) 정당법(1962. 12. 31. 법률 제1246호로 제정된 것) 제35조 (기부수령의 금지) 정당(창당준비위원회를 포함한다)은 다음 각호에 해당하는 자로부터 기부·찬조 기타 재산상의 출연을 받지 못한다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체 그러나 대한민국국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국의 단체는 예외로 한다.
2. 국가 또는 공공단체
3. 국영기업체·정부직할 또는 감독하의 단체·정부가 주식의 과반수를 소유하는 기업체
4. 금융기관 또는 금융단체
5. 노동단체
6. 학교재단
7. 종교단체

233) 정치자금에 관한 법률(1980. 12. 31. 법률 제3302호로 전부 개정된 것) 제12조 (기부의 제한) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정치자금을 기부할 수 없다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체, 그러나 대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외한다.
2. 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인
3. 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체
4. 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체
5. 노동단체
6. 학교법인
7. 종교단체
8. 3사업연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체

234) 정치자금에 관한 법률(2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정된 것) 제12조 (기부의 제한) ①외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다.

②누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다

체의 정치자금 기부에 대해 열거식 기부금지방식을 채택하고 있었던 당시 정치자금법하에서 기부가 금지된 노동조합이 청구한 헌법소원심판사건(‘노동조합의 정치자금 기부금지사건’)에 대한 헌재 1999. 11. 25. 95헌마154 결정, ② 법인·단체의 정치자금 기부에 대해 포괄적 기부금지방식을 채택하고 있었던 당시 정치자금법하에서 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부한 자가 청구한 위헌심사형 헌법소원심판사건(‘단체의 정치자금 기부금지사건’)에 대한 헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정이다. 법인·단체의 정치자금 기부금지와 관련된 헌법재판소 결정례 분석은 위의 두 개의 결정을 중심으로 검토하기로 한다. 그 밖에 법인·단체의 정치자금 기부금지와 관련된 2008헌바89 결정의 후속결정들(2009헌바298; 2011헌바254)과 기타 관련 결정들(96헌마85; 2011헌바126; 2013헌바168; 2014헌바252)을 법인·단체의 정치자금 기부금지와 관련하여 참고가 되는 범위 내에서 소개하기로 한다.

II. 노동조합의 정치자금 기부금지사건 - 헌재 1999. 11. 25. 95헌마154

1. 사건의 배경과 쟁점

청구인은 ○○주식회사에 종사하는 근로자들로 구성되어 1995. 4. 6. 설립된 노동조합이다. 청구인은 노동단체의 정치자금 기부를 금지한 정치자금에 관한 법률(1980. 12. 31. 법률 제3302호로 제정된 것) 제12조 제5호(이하 ‘노동단체 기부금지조항’)가 청구인의 표현의 자유, 정치활동의 자유, 단결권, 평등권 등을 침해한다는 이유로 1995. 5. 23. 헌법소원을 청구하였다. 청구내용 중에는 노동조합의 정치활동을 금지한 구 노동조합법(1996. 12. 31. 법률 제5244호로 폐지되기 전의 것) 제12조, 법령에 의하여 정치활동이 금지된 단체의 공명선거추진활동을 금지한 공직선거및선거부정방지법(1994. 3. 16. 법률 제4739호로 제정되어 1995. 5. 10. 법률 제4949호로 개정된 것) 제10조 제1항 제2호, 법령에 의하여 정치활동이 금지된 단체에게는 후보자 등을 초청하여 대담·간담회를 개최할 수 없도록 한 동법 제81조 제1항 제3호, 노동조합을 포함한 모든 단체의 선거운동을 금지한 동법 제87조가 청구인의 위 기본권을 침해한다는 내용도 포함되어 있었다.

위 헌법소원심판청구가 헌법재판소에 계속 중인 때에 청구인이 위헌으로 주장

한 내용 중 정치자금법 조항 이외의 다른 법률조항들은 모두 개정되었다. 노동조합법의 개정으로 노동조합의 정치활동이 허용되었고, 공직선거 및 선거부정방지법 개정으로 노동조합의 선거운동이 허용되었다. 이에 헌법재판소는 이들 조항에 대하여는 주관적 권리보호이익을 상실하여 부적법하다고 결정하면서, 정치자금에 관한 법률 제12조 제5항에 대해서만 본안판단을 하였다.²³⁵⁾

청구인이 헌법소원을 청구할 당시 정치자금에 관한 법률(1980. 12. 31. 법률 제 3302호로 제정)은 법인·단체의 정치자금 기부를 일반적으로 금지하는 규정을 두지 않았으므로, 원칙적으로 법인·단체의 정치자금 기부도 허용되었다. 다만, 동법 제12조는 제1호부터 제8호까지 정치자금 기부가 금지되는 법인·단체를 열거하고 있었는데, 그중 이 사건에서는 제5호에 규정된 ‘노동단체’의 정치자금 기부금지가 헌법에 위배되는지 여부가 문제되었다.²³⁶⁾ 이 사건에서 헌법재판소는 노동단체 기부금지조항의 입법목적인 노동단체의 정치화방지, 노동단체 재정부실방지가 헌법적 정당성이 있는지 여부, 노동단체 기부금지조항이 정치자금의 기부를 허용하는 다른 사회단체와 비교할 때 평등원칙에 위배되는지 여부를 판단하였다.

2. 사회단체의 정치자금 기부 일반론

헌법재판소는 사회단체의 정치자금 기부에 관한 일반론을 서술하면서 두 가지 중요한 사항에 대해 강조하였다.

첫째, 사인의 정치자금에 관한 헌법과 정치자금법의 내용을 설명하면서, 정치자

235) 정치자금에 관한 법률(1980. 12. 31. 법률 제3302호로 제정된 것)

제12조 (기부의 제한) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정치자금을 기부할 수 없다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체, 그러나 대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외한다.
2. 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인
3. 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체
4. 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체
5. 노동단체
6. 학교법인
7. 종교단체
8. 3사업연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체

236) 정치자금에 관한 법률(1980. 12. 31. 법률 제3302호로 제정된 것)

제12조 (기부의 제한) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정치자금을 기부할 수 없다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체, 그러나 대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외한다.
2. 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인
3. 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체
4. 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체
5. 노동단체
6. 학교법인
7. 종교단체
8. 3사업연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체

금 기부에 관하여는 헌법에 아무런 규정이 없으므로 사인이 정당에 정치자금을 기탁하는 것이 헌법상 원칙적으로 금지되지 않는다고 한다. 다만, 정당의 정치적 의사결정이 정당에게 정치자금을 제공하는 개인이나 단체에 의하여 현저하게 영향을 받을 수 있으므로, 유권자가 누가 정당에 대해 영향력을 행사하는지 알 수 있도록 정치자금에 대한 공개원칙이 준수되어야 한다고 한다.²³⁷⁾

둘째, 정당에 대한 사회단체의 정치자금 기부의 의미를 설명하면서, 노동자단체, 사용자단체 등 이익단체가 단체 구성원의 이익을 대변하고 관철하기 위해 정당에 대해 정치자금을 기부함으로써 영향력을 행사하려고 시도하는 것은 당연하고 자연스러운 현상이라고 한다. 즉 사인의 정치자금 기부가 헌법상 허용되는 수준을 넘어서, 사회단체가 정당에 정치자금을 기부하는 것을 그 구성원의 이익을 대변하기 위한 당연한 것으로 평가하고, 노동자단체와 사용자단체를 오늘날 사회단체 중 가장 중요한 역할을 하는 이익단체라고 하였다.²³⁸⁾

3. 노동단체의 표현의 자유 및 결사의 자유 침해

1) 제한되는 기본권

헌법재판소는 노동단체 기부금지조항이 노동단체의 정당기부를 금지함으로써 노동단체가 정당에 정치자금을 기부하는 형태로 정치적 의사를 표현하는 자유를 제한하는 한편, 정치자금의 기부를 통하여 정당에 정치적 영향력을 행사하는 결사의 자유 (단체활동의 자유)를 제한하는 규정으로 보았다.²³⁹⁾ 따라서 노동단체 기부

237) “헌법은 그 제8조에서 국가로부터의 정당의 자유 (제1항) 와 정당운영에 필요한 자금을 국가가 보조할 수 있다는 것 (제3항) 만을 규정할 뿐, 사인의 정치자금 기부에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 이로써 헌법은 정당이 그 설립과 활동에 있어서 국가로부터 자유로울 것을 보장하고 있을 뿐 개인, 기업, 단체의 영향력으로부터의 자유로울 것을 보장하고 있지는 않으므로, 사인이 정당에 정치자금을 기탁하는 것을 원칙적으로 금지하지 않는다. ... 정당의 정치적 의사결정은 정당에게 정치자금을 제공하는 개인이나 단체에 의하여 현저하게 영향을 받을 수 있으므로, 사인이 정당에 정치자금을 기부하는 것 그 자체를 막을 필요는 없으나, 누가 정당에 대하여 영향력을 행사하려고 하는지, 즉 정치적 이익과 경제적 이익의 연계는 원칙적으로 공개되어야 한다. 유권자는 정당의 정책을 결정하는 세력에 관하여 알아야 하고, 정치자금의 제공을 통하여 정당에 영향력을 행사하려는 사회적 세력의 실체가 정당의 방향이나 정책과 일치하는가를 스스로 판단할 수 있는 기회를 가져야 한다. 이러한 이유에서 법은 그 제1조에서 “이 법은…… 그 수입과 지출상황을 공개함으로써”라고 하며, 그 제2조 제2항에서 “정치자금은 국민의 의혹을 사는 일이 없도록 투명정대하게 운영되어야 하고, 그 회계는 공개되어야 한다”고 규정하여 ‘정치자금의 공개원칙’을 법의 기본원칙으로 삼고 있다(헌재 1999. 11. 25. 95헌마154).”

238) “오늘날의 정당국가에서는 정당을 통하여 비로소 국가기관의 결정에 효율적으로 매개되고 전달된다. 즉 정당을 통하지 않고서는 어떠한 사회단체도 자신의 정치적 영향력을 효율적으로 행사할 수 없고 이로써 의회와 정부 등 국가기관의 결정에 큰 영향력을 행사할 수 없는 것이다. 따라서 정치자금의 기부는 정당에 영향력을 행사하는 중요한 방법의 하나이기 때문에, 정당과 의회·정부에 대하여 단체 구성원의 이익을 대변하고 관철하려는 모든 이익단체는 정치자금의 기부를 통하여 정당에 영향력을 행사하려고 시도하는 것은 당연하고도 자연스러운 현상이고, 오늘날 사회단체 중 가장 중요한 역할을 하는 이익단체는 바로 노동자단체와 사용자단체이다(헌재 1999. 11. 25. 95헌마154).”

239) 청구인은 헌법 제33조 제1항에 근거한 단체의 단결권의 침해를 주장하였으나, 헌법재판소는 노동조합이 근로자의 근로조건과 경제조건 개선이라는 목적과 같은 헌법 제33조의 단결권의 고유한 활동영역을 떠나서, 개인이나 다른

금지조항은 헌법 제21조의 노동조합의 정치활동의 자유, 즉 표현의 자유, 결사의 자유, 그리고 일반적인 행동자유권 및 개성의 자유로운 발현권을 그 보장내용으로 하는 행복추구권을 제한한다고 한다.

2) 입법목적의 정당성

헌법재판소는 노동단체 기부금지조항의 입법 목적을 ① 노동단체의 정치활동을 제한함으로써 노동운동이 정치운동으로 변질되는 것을 방지하여 노동단체가 본연의 헌법적 과제를 충실히하도록 하고(‘노동단체의 정치화 방지’), ② 노동단체가 정당에 정치자금을 기부함으로써 발생할 수 있는 단체재정의 부실과 단체 구성원의 권익 훼손을 방지하는데(‘노동단체 재정부실의 방지’)있다고 보았다. 또한 노동부장관의 주장을 빌어 ③ 정당으로부터 노동단체의 자주성을 보호(‘노동조합의 자주성 보호’)를 입법목적으로 상정하여 노동단체 기부금지조항과의 관련성을 판단하였다.

가) 노동단체의 정치화 방지

우선 입법목적 ① 노동단체의 정치화 방지에 관하여 본다. 헌법재판소는 노동단체가 단지 단체교섭 및 단체협약 등의 방법으로 ‘근로조건향상’이라는 본연의 과제만을 수행해야 하고 그 외의 모든 정치적 활동을 해서는 안된다는 사고에 바탕을 둔 위 입법목적은, 노동조합의 정치활동금지를 폐지하고 선거운동을 허용하는 등 관련 법의 개정²⁴⁰⁾에 따라 그 근거를 잃었을 뿐만 아니라 헌법상 보장된 정치적 자유의 의미 및 그 행사가능성을 공동화시키는 것이라고 한다. 복수적 사회단체의 존재와 그들 간의 세력균형은 민주적 정치의사형성과정에 있어서 매우 중요한데, 노동단체 기부금지조항이 사용자단체에게는 정치자금의 기부를 허용하면서 노동단체에게만 정치자금의 기부를 금지하는 것은 정당에 대한 기부를 통하여 정당에 영향력을 행사하고, 정치적 의사형성과정에 참여하고자 하는 노동단체의 영향력을 제한하는 것으로, 사용자나 사용자단체와의 관계에서 사회세력간의 정당한 이익조정을 크게 저해하고, 근로자에 불리하게 정치의사를 형성하는 결과를 가져올 수 있다고 한다.

사회단체와 마찬가지로 정치적 의사를 표명하거나 정치적으로 활동하는 경우에는 헌법 제33조의 단결권이 아니라 일반적인 기본권인 의사표현의 자유에 의해 보호받는다라는 점을 분명히 하였다. 헌재 1999. 11. 25. 95헌마154

240) 여기서 관련 법의 개정이라 함은 노동조합의 정치활동을 금지한 구 노동조합법 제12조를 1996. 12. 31. 법률 제 5244호로 제정된 노동조합및노동관련조정법의 시행으로 폐지하고, 노동조합의 선거운동을 전면적으로 금지한 공직선거및선거부정방지법 제87조를 1998. 4. 30. 법률 제5537호로 개정하여 사회단체 중 노동조합에게만 예외적으로 선거운동을 할 수 있도록 한 것을 말한다.

나) 노동단체의 재정부실화 방지

입법목적 ② 노동단체 재정부실의 방지에 대하여 본다. 헌법재판소는 노동단체의 재정이 건실하지 못하다는 것은 노동단체가 현실적으로 정치자금을 기부하는 것이 어렵다는 것을 의미할 뿐이지, 노동단체에 대한 정치자금의 기부금지를 정당화하지는 않는다고 한다. 즉 노동단체의 재정이 빈약하다는 것은 노사단체가 근로조건에 관한 사적 자치를 통하여 근로조건을 형성함에 있어서 사적 자치가 기능할 수 있는 조건인 ‘세력의 균형’이나 ‘무기의 대등성’이 근로자에 불리하게 깨어졌다는 것을 의미할 뿐이라고 한다. 이에 더하여 국가가 사회단체의 정치헌금 가능성을 노동단체에게 불리하게 규율함으로써 다른 사회단체에 비하여 노동단체의 지위를 더욱 약화시키는 것을 정당화하지는 않는다고 한다.

다) 노동조합의 자주성 보호

입법목적 ③ 노동조합의 자주성 보호의 경우 헌법재판소는 노동조합에게 요구되는 ‘자주성’은 엄격한 정치적 중립이나 종교적 또는 세계관적 관점에서의 중립성을 뜻하는 것이 아니라 사실적인 측면에서 조직상의 독립과 법적 측면에서 의사결정구조의 자주성을 의미한다고 한다. 따라서 사회적·경제적으로 같은 상황에 있고 정치적으로 같은 목적을 추구하는 노동자들이 그들의 근로조건을 향상을 위하여 노동조합을 결성하고 그들의 자유의사와 지도원칙에 따라 노조활동을 함으로써 국민의 정치적 의사형성과정에서 영향력을 행사하려고 하는 것은 노동조합의 자주성과는 직접적인 관련이 없다고 한다.

헌법재판소는 입법목적 ①, ②의 경우 헌법상 보장된 정치적 자유의 의미에 비추어 입법목적의 범위를 벗어난 것으로 판단하여 그 입법목적의 정당성을 부정하고, ③의 경우 노동단체가 노조활동을 통해 국민의 정치적 의사형성과정에서 영향력을 행사하는 것과 직접적 관련이 없다고 판단했다.

3) 법익균형성

헌법재판소는 입법목적 ①, ②의 정당성을 부정하면서도 이러한 입법목적 중 일부가 정당할 경우를 전제로 하여 법익균형성에 대한 가정적 판단을 했다. 즉, 설사 이러한 입법목적 중 일부가 정당하다고 하더라도, 노동단체 기부금지조항이 사회세력 누구나가 자유롭게 참여해야 할 정치의사형성과정과 정당한 이익조정과정

을 근로자에게 불리하게 왜곡시키는 결과를 가져온다는 점에서 이러한 기본권 침해의 효과는 매우 중대한 반면, 노동단체 기부금지조항을 통하여 달성하려는 공익인 ‘노동단체 재정의 부실 우려’의 비중은 상당히 작다고 판단하였다. 이에 따라 노동단체의 기부금지를 정당화하는 중대한 공익을 인정하기 어려우므로 노동단체 기부금지조항은 노동단체인 청구인의 표현의 자유 및 결사의 자유의 본질적 내용을 침해하는 위헌적인 규정이라고 판단하였다.

4) 소결

헌법재판소는 심사기준으로 과잉금지원칙을 명시적으로 표현하지 않은 채, 노동조합 기부금지조항이 입법목적의 정당성에 위배되고, 입법목적 중 일부가 정당하더라도 법익균형성에 위배되어 청구인의 표현의 자유 및 결사의 자유의 본질적 내용을 침해한다고 결정하였다.

4. 평등권 침해

헌법재판소는 민주주의에서 사회단체가 국민의 정치의사형성과정에 있어서 가지는 의미와 기능의 관점에서 볼 때, 노동단체는 다른 사회단체와 동일하게 취급하여야 하는데, 유독 노동단체에게만 정치자금의 기부를 금지하는 것은 정당에 영향력을 행사할 수 있는 정치활동의 영역에서 노동단체를 다른 사회단체와 달리 차별취급하는 것이라고 한다. 또한 노동단체는 다른 사회단체와 마찬가지로 국민의 모든 중요한 이익을 고려하는 정당한 이익조정에 이르기 위하여 다양한 사회세력간의 경쟁과 정치적 의사형성과정에 참여해야 하는 단체라는 점에서, 노동단체와 정치자금의 기부를 할 수 있는 다른 단체 사이에는 정치활동의 제한에 있어서 차별을 정당화할 만한 사유도 없다고 한다. 따라서 다른 단체, 특히 사용자 및 사용자단체와의 관계에서 노동단체를 정치활동에 있어서 합리적인 이유없이 차별하는 노동단체 기부금지조항은 평등의 원칙에도 위반된다고 한다.

5. 평가

위헌심사기준과 관련하여 95헌마154 결정은 위헌심사기준에 대해 명시적으로

언급하지 않고 있지만, 자유권인 표현의 자유와 결사의 자유의 침해여부를 심사하는 것이므로 과잉금지원칙을 적용해야 한다. 본 결정은 과잉금지원칙의 네 가지 부분원칙 중 첫 단계인 입법목적의 정당성을 심사하면서 노동단체 기부금지조항이 입법목적의 정당성에 위배된다는 점을 확인하고, 추가적으로 법익균형성에 한해 가정적으로 판단한 것으로 보인다. 헌법재판소는 과잉금지심사에서 중간에 어떤 부분원칙에 위배된다고 하더라도 마지막까지 심사하여 논증하는 경향이 있는 하나, 과잉금지심사에서 어떤 부분원칙이든 위배되면, 과잉금지원칙에 위배된 것으로 볼 수 있으므로, 입법목적의 정당성 위배를 확인하고 심사를 그치는 것도 가능한 서술방식이다.²⁴¹⁾

95헌마154 결정은 사회단체가 정당에게 정치자금기부를 하는 것은 헌법상 원칙적으로 허용된 것일 뿐만 아니라, 정당국가에서 그러한 기부는 사회단체가 국가기관의 결정에 영향을 미칠 수 있는 중요한 수단이라는 점을 확인해 주었다. 또한 95헌마154 결정은 복수적 사회단체의 존재와 그들간의 세력균형이 민주적 정치의 사형성과정에서 매우 중요하다는 점을 강조하면서, 노동단체의 정치화를 방지하고 노동단체의 재정부실화를 방지하기 위해 노동단체의 정당 기부를 아예 금지하는 것은 헌법상 노동단체에게 보장된 정치적 자유의 의미와 그 행사가능성을 공동화하는 것으로 입법목적의 정당성을 인정할 수 없을 뿐만 아니라, 설령 입법목적의 정당성을 인정할 수 있다고 하더라도 법익균형성 원칙에 위배된다는 점을 분명히 하였다. 한편, 본 결정의 법익균형성 심사 부분에서 노동단체 기부금지조항이 청구인의 표현의 자유 및 결사의 자유의 ‘본질적 내용’을 침해한다는 표현이 있는데, 이 표현은 노동단체의 기부금지를 정당화하는 중대한 공익을 인정하기 어렵다는 법익균형성심사의 결론 부분에 서술된 것으로 별도로 해당 기본권의 실제적인 본질적 내용을 상정하고 이에 관한 심사의 내용이 없는 이상, 과잉금지심사와 구별되는 ‘기본권의 본질적 내용의 침해 여부심사’를 새롭게 한 것은 아닌 것으로 보인다.

241) 다만, 동일하게 위헌의 결론에 이르더라도 입법목적 ① ‘노동단체의 정치화 방지’, ② ‘노동단체 재정부실방지’의 경우 헌법질서에 전면적으로 위배되는 것으로 볼 수 없는 이상 입법목적의 정당성은 긍정적인 다음, 수단의 적합성, 최소침해성, 법익균형성을 차례대로 논증하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 입법목적 ①의 경우, 노동단체 기부금지조항은 노동단체의 모든 정치활동을 금지하는 것이 아니라 정당에 대한 기부만을 금지하는 것이고, 노동단체가 본연의 헌법적 과제 수행에 충실하도록 하는 것 자체는 헌법상 허용될 수 있는 입법목적으로 보인다. 노동단체 기부금지조항에 의하여 노동단체가 사용자단체와의 관계에서 정치의사형성과정에서 세력균형에 심각한 불균형을 초래한다는 점은 입법목적의 정당성 이후의 심사단계에서 형량을 통해 논증해야 할 사항으로 보인다. 입법목적 ②의 경우도, 노동단체의 재정부실을 막는다는 입법목적 자체는 헌법상 허용될 수 있는 입법목적으로 보인다. 그러한 입법목적이 노동단체 기부금지조항에 따른 노동단체에 대한 정치자금 기부금지를 정당화할 수 있는지 여부는 마찬가지로 입법목적의 정당성 이후 심사단계에서 논증해야 할 사항으로 보인다. 마지막으로 입법목적 ③의 경우 헌법재판소는 노동조합에서 요구하는 ‘자주성’의 조직상의 독립과 법적 측면에서 의사결정구조의 자주성을 강조하면서 노동단체 기부금지조항과 직접적인 관련이 없다는 취지로 서술하고 있으나, 정치영역에서 기부금을 매개로 ‘사실상’ 노동조합의 의사결정에 영향력을 미칠 수 있는 경우를 고려하면, 노동단체 기부금지조항과의 관련성을 부정하기 어렵다. 따라서 입법목적 ③도 노동단체 기부금지조항의 입법목적으로 인정하는 전제하에 이후 수단의 적합성 등 심사단계를 차례로 밟는 것이 바람직하다고 생각된다.

Ⅲ. 단체의 정치자금 기부금지 사건 - 헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89

1. 사건의 배경과 쟁점

1) 95헌마154 결정 이후 정치자금법 개정 경과

1995. 5. 23. 위의 95헌마154 헌법소원심판사건이 청구될 당시 정치자금에 관한 법률은 법인·단체의 정치자금 기부를 원칙적으로 허용하면서, 노동단체 등 정치자금을 기부할 수 없는 자를 제한적으로 열거하였다.²⁴²⁾ 95헌마154 사건의 심판계속 중에 노동조합법의 개정으로 노동조합의 정치활동이 허용되었고, 공직선거 및 선거부정방지법 개정으로 노동조합의 선거운동이 허용되었다. 이와 같은 상황에서 헌법재판소는 1999. 11. 25. 노동단체의 정치자금 기부를 금지한 심판대상법률조항에 대하여 위헌결정을 하였다. 95헌마154 결정 이후, 2000. 2. 16. 법률 제6270호로 개정된 정치자금에 관한 법률에서는, 노동단체의 정치자금 기부금지조항이 삭제되었으며, “사업 또는 사업장별로 조직된 단위노동조합”의 정치자금 기부에 한정하여 금지되는 것으로 규정하였다. 그 결과 위 단위노동조합 이외의 노동조합이나 노동단체의 정치자금 기부는 허용되게 되었고, 다만 정치자금을 기부하고자 하는 노동조합은 정치자금의 기부를 위한 별도의 기금을 설치·관리하도록 하였다(정치자금에 관한 법률 제12조 제2항).

그런데 2003년 하반기에 이르러, 이권과 특혜를 노리는 기업과 정치자금을 필요로 하는 정치세력간의 정경유착이 사회적으로 크게 문제됨에 따라, 2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정된 구 정치자금법은 기업의 정치헌금을 원칙적으로 봉쇄하고, 단체의 과도한 정치적 영향력 행사를 통한 민주적 의사형성과정 왜곡 및 단체 구성원의 의사왜곡을 방지하기 위하여 단체의 정치자금 기부를 절대적으로 금지하였다(정치자금에 관한 법률 제12조 제1항). 또한 회사 등 법인이나 단체가 임원 등 개인을 통해서 정치자금을 제공함으로써 ‘단체의 정치자금 기부금지’의 취지를 몰각시키는 탈법행위를 방지하기 위하여 누구든지 단체와 관련된 자금으로

242) 그 밖에 정치자금법은 외국인·외국법인 및 외국의 단체(대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외), 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인, 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체, 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체, 학교법인, 종교단체, 3사업연도 이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체를 정치자금 기부 금지 대상으로 규정하였다(정치자금법 제12조).

정치자금을 기부할 수 없도록 하였다(정치자금에 관한 법률 제12조 제2항). 또한 동법 제12조를 위반하여 정치자금을 기부한 자는 5년 이하의 징역또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하는 규정을 두었다(정치자금에 관한 법률 제30조 제2항 제5호).

2) 사건의 개요와 쟁점

청구인들은 전국언론노동조합 위원장과 수석부위원장이었던 자인데, 청구인들은 2004. 1. 중순경부터 같은 해 3. 하순경까지 전국언론노동조합 총선투쟁기금 명목으로 조합원으로부터 약 1억 2,400만 원을 모금을 한 후, 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 한 구 정치자금에 관한 법률 제12조 제2항에 위반하여, 국회의원 후보자에게 위 기금 중 3,200만 원을 선거자금 명목으로 기부한 혐의 등으로 기소되었다. 청구인들은 1심 재판 계속 중 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 한 구 ‘정치자금법’ 제12조 제2항 및 이에 위반한 정치자금 부정수수를 처벌하는 같은 법률 제30조 제2항 제5호에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였다. 그러나 법원은 2008. 7. 22. 위 제청신청을 기각하고, 2008. 7. 24. 청구인들에 대하여 유죄판결을 선고하였다. 청구인들은 이에 불복하여 항소하고, 2008. 8. 19. 구 정치자금에 관한 법률 제12조 제2항 및 제30조 제2항 제5호의 위헌확인을 구하는 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다. 심판대상은 구 ‘정치자금에 관한 법률’(2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정되고, 2005. 8. 4. 법률 제7682호로 ‘정치자금법’으로 전부개정되기 전의 것) 제12조 제2항 중 ‘국내의 단체와 관련된 자금’ 부분(이하 ‘단체관련자금 기부금지조항’) 및 제30조 제2항 제5호 중 ‘제12조 제2항 중 국내의 단체와 관련된 자금 부분에 위반하여 정치자금을 기부한 자’ 부분(이하 ‘단체관련자금 처벌조항’)의 위헌 여부였다(이하 모두 합하여 ‘심판대상조항들’)243)244)

243) 심판대상조항의 내용은 아래와 같다.

구 정치자금에 관한 법률(2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정되고, 2005. 8. 4. 법률 제7682호로 ‘정치자금법’으로 전부개정되기 전의 것)

제12조(기부의 제한) ② 누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다.

제30조(정치자금 부정수수죄) ② 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

5. 제12조(기부의 제한) 또는 제13조(특정행위와 관련한 기부의 제한)의 규정에 위반하여 정치자금을 기부하거나 받은 자

244) 한편, 이 사건 결정에서 재판관 3인의 헌법불합치의견은 헌법재판소가 직권으로 구 정치자금법 제12조 제1항 중 “국내의 단체” 부분도 심판대상에 포함시켜야 한다는 견해를 밝혔다. 청구인은 단체관련자금 기부금지조항에 대하여 위헌심판을 청구하고 있지만, 동조항은 구 정치자금법 제12조 제2항은 국내의 법인·단체의 정치자금 기부금지를 규정하고 있는 제12조 제1항을 전제로 하는 것이고 제12조 제1항의 실효성을 확보하기 위한 것이라고 한다. 따라서 단체관련자금 기부금지조항의 위헌여부를 심판하기 위하여는 국내 단체의 정치자금 기부를 금지하는 위 조항의 위헌 여부를 먼저 검토해야 할 필요가 있으므로, 이를 심판대상조항에 포함시켜 판단해야 한다고 한다(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 중 재판관 조대현, 목영준, 송두환의 헌법불합치의견 참조). 이 사건 결정의 재판관 1인의 별개의견도 동일한 견해를 밝혔다(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 중 재판관 김종대의 별개의견 참조).

이 사건 결정에서 헌법재판소는 ① 반복입법 여부의 판단기준과 단체관련자금 기부금지조항이 반복입법인지 여부, ② 동조항이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되는지 여부, ③ 과잉금지원칙에 위반하여 정치활동의 자유 등을 침해하는지 여부를 주된 쟁점으로 다뤘다.

2. 위헌결정된 조항의 반복입법인지 여부

단체관련자금 기부금지조항이 1999. 11. 25일 헌법재판소가 95헌마154 결정에서 위헌으로 선언한 구 ‘정치자금에 관한 법률’(1980. 12. 31. 법률 제3302호로 개정된 것) 제12조 제5호의 반복입법에 해당한다면, 단체관련자금 기부금지조항이 위 위헌결정의 기속력에 저촉되어 그 효력을 상실하는지 여부가 문제된다. 위헌결정의 입법자에 대한 기속력을 인정한다는 전제 하에 특별한 정당한 이유가 있으면 위헌결정에 대한 반복입법이 허용된다고 하는 제한적 기속설에 따르면, ① 동조항이 반복입법에 해당하고, ② 반복입법을 하게 된 특별한 정당한 이유가 있다면, 반복입법이 위헌결정의 기속력에 저촉되어 효력을 상실하게 된다.²⁴⁵⁾ 헌법재판소 선례를 보면, 아직까지 명시적으로 위헌결정의 기속력이 입법자에게 미치는 그 범위는 어디까지인지에 관하여 명확한 입장을 표명하지는 않았다.²⁴⁶⁾ 이 결정에서도 헌법재판소는 반복입법 해당 여부를 하는 기준을 제시하면서도 위헌결정의 기속력이 입법자에게 미치는지 여부에 관하여는 판단을 하지 않았다.

반복입법의 판단에 관하여 본다. 단체관련자금 기부금지조항은 노동단체를 포함하는 모든 단체의 정치자금 기부금지 규정에 관한 탈법행위 방지규정이고 95헌마154 결정으로 위헌선언된 위 법률 제12조 제5호는 노동단체의 정치자금 기부를 금지하는 규정이므로 양자는 동일한 규정은 아니지만, 내용상으로는 단체관련자금 기부금지조항이 위헌결정된 법률조항의 내용을 일부분 전제하고 있는 것으로 보일 수 있다. 이에 대해 헌법재판소는 위헌결정된 법률조항의 반복입법에 해당하는지 여부는 단지 위헌결정된 법률조항의 내용이 일부라도 내포되어 있는지 여부에 의하여 판단할 것이 아니라, 입법목적이나 입법동기, 입법당시의 시대적 배경 및 관련조항들의 체계 등을 종합하여 실질적 동일성이 있는지 여부에 따라 판단해야 한다는 기준을 제시하면서, 다음과 같은 이유로 단체관련자금 기부금지조항이 종전의 위헌결정된 법률조항의 반복입법이 아니라고 판단하였다.²⁴⁷⁾

245) 반복입법에 대한 학계의 논의는 공진성, 반복입법금지에 관한 소고, 헌법학연구 제16권 제4호, 2010. 12. 364-366면 특히 각주 2 참조.

246) 위헌결정의 입법자에 대한 기속력에 관한 헌법재판소 선례분석은 공진성, 앞의 논문, 367-377면 참조.

247) 한편, 재판관 1인의 별개의견은 반복입법에 해당하는지 여부의 판단은 위헌결정의 문언에 따라 객관적으로 판정할 수 있는 판정방법, 즉 새로운 입법이 규율하는 영역과 내용이 종전의 위헌결정의 판시와 중첩되는지 여부에 의하여

즉 단체관련자금 기부금지조항은 ① 직접적인 규율영역이 단체의 행위가 아닌 자연인의 행위라는 점에서 종전에 위헌결정된 법률조항과 문언적으로 구별되고, ② 동조항의 전제가 되는 구 정치자금법 제12조 제1항(‘단체의 정치자금 기부금지규정’)을 보더라도 노동단체 이외의 단체의 정치자금 기부까지도 포괄하는 것이라는 점에서 노동단체의 정치자금 기부에 국한되어 있는 종전에 위헌결정된 법률조항과 전적으로 동일한 경우에 해당하지 않는다고 한다. 또한 ③ 종전에 위헌결정된 법률조항이 연혁적으로 노동단체의 정치활동을 금지하기 위한 여러 법률들의 규제조치의 일환을 이루고 있었던 것으로서, 다른 법률에 의한 노동단체의 정치활동 금지가 해제된 이후에도 여전히 남아서 다른 단체와 차별적으로 노동단체의 정치자금 기부를 금지하는 것이었던 반면, 이 사건 기부금지조항이 전제하고 있는 단체의 정치자금 기부금지 규정(구 정치자금법 제12조 제1항)에는 노동단체에 대한 차별적 규제의 의도가 전혀 존재하지 않는다는 점에서 종전의 위헌결정된 법률조항과 실질적으로 동일하거나 본질적으로 유사한 것으로 보기 어렵다고 하였다.

‘단체관련자금 기부금지조항’이 종전 위헌결정의 기속력에 반하여 위헌선언되기 위하여는 우선 종전 위헌결정된 규정(구 정치자금에 관한 법률 제12조 제5호)의 반복입법에 해당할 것이 전제되어야 하는데, 헌법재판소는 이를 부정하였기 때문에, 반복입법을 한 데 대한 특별한 정당화 사유는 더 나아가 살펴볼 필요 없이 동조항 자체가 개별 위헌심사기준(명확성원칙 및 과잉금지원칙)에 따라 헌법에 위배되는지 여부를 심사하였다.

3. 심판대상조항들의 명확성원칙 위배 여부

죄형법정주의의 명확성원칙은 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무엇이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있고, 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있게끔 구성요건을 명확하게 규정할 것을 요구한다. 다만, 헌법재판소는 입법자가 모든 구성요건을 단순한 의미의 서술적인 개념에 의하여 규정할 것

결정하여야 한다고 한다. 이에 따르면 종전 위헌결정의 기속력이 인정 되는 부분 중 평등원칙 위반에 대하여는 심판대상조항들이 평등원칙에 맞게 수용되었으므로 종전 위헌결정에 대한 반복입법이 아니지만, 정치자금의 기부가 노동조합의 표현의 자유 등의 본질적 내용을 침해한다는 부분에 관하여는, 심판대상조항들이 노동조합으로 하여금 일체의 정치자금 기부를 할 수 없게 하였다는 점에서 종전 위헌결정(95헌마154)된 법률조항의 반복입법에 해당한다고 한다. 다만, 반복입법을 함에 있어 종전의 위헌결정의 기속력을 예외적으로 배제하는 특별한 정당화 사유가 있기 때문에, 심판대상조항들은 종전 위헌결정의 기속력에 저촉되지 않고 종전의 위헌결정(95헌마154)을 변경해야 한다고 한다. 이러한 특별한 정당화 사유로는 종전의 위헌결정 이후 시행된 대통령선거와 관련된 불법 선거자금 수수 사건을 겪으며, 금전을 통해 민주적 의사결정과정의 왜곡되거나 선거의 공정성이 흔들리는 사태를 막고 오랫동안 지속되어 온 불법적 정치자금 제공 관행을 근절할 강력한 입법적 조치가 필요하다는 전국민적 공감대가 형성되고, 주권자들의 법적 확신이 변화함에 따라 심판대상조항들의 입법에 이르게 된 사실을 열거하였다(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 중 재판관 김종대의 별개의견 참조).

을 요구하지 않고, 처벌법규의 구성요건이 다소 광범위하여 어떤 범위에서는 법관의 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용하였다고 하더라도, 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람으로 하여금 그 적용대상자가 누구이며 구체적으로 어떠한 행위가 금지되고 있는지를 충분히 알 수 있도록 규정되어 있다면 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다고 본다(헌재 1998. 7. 16. 96헌바35 등 참조).

헌법재판소는 위와 같은 명확성원칙의 위헌심사기준에 기준에 따라, 이 사건 심판대상법률조항들에 대하여, 누구든지 정치자금으로 기부할 수 없는 “단체와 관련된 자금”이 무엇을 의미하는지를 판단하였다. 이에 따르면, 이 사건 심판대상법률조항들의 입법취지는 단체의 정치자금 기부금지 규정의 실효성을 담보하는 것이고, 단체의 정치자금 기부금지의 취지는 단체의 이권 등을 노린 음성적인 정치적 영향력 행사 및 선거의 공정을 해하는 행위를 차단하고, 단체 구성원의 의사를 왜곡하는 것을 방지하는 데 있다고 한다. 여기서 ‘단체’란 ‘공동의 목적 내지 이해관계를 가지고 조직적인 의사형성 및 결정이 가능한 다수인의 지속성 있는 모임’을 말하고, ‘단체와 관련된 자금’이란 단체의 명의로, 단체의 의사결정에 따라 기부가 가능한 자금으로서 단체의 존립과 활동의 기초를 이루는 자산은 물론이고, 단체가 자신의 이름을 사용하여 주도적으로 모집, 조성한 자금도 포함된다고 한다. 결국 이 사건 심판대상법률조항들에 의하여 금지되고 처벌되는 행위는, 그 문언과 입법연혁·취지, 규정체계를 고려하여 구체화될 수 있는 것으로서, 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 일반인이라면 금지되는 행위가 무엇인지를 예측하는 것이 현저히 곤란하다고 보기는 어렵다는 이유로, 이 사건 심판대상법률조항들이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다고 판단하였다.²⁴⁸⁾

4. 단체관련자금 기부금지조항의 과잉금지원칙 위배 여부

1) 제한되는 기본권

헌법재판소는 특정한 정당이나 정치인에 대한 정치자금의 기부는 그의 정치활동

248) 한편 이 사건 결정 중 재판관 1인의 반대의견은 심판대상조항들과 같은 정치활동 내지 정치적 의사표현의 자유를 제한하는 표현의 자유 규제입법의 경우 명확성원칙이 엄격히 요구된다고 하면서 심판대상조항에서 “단체”라는 개념은 ‘다수인의 지속적 모임’이라는 통상의 이해를 조금도 구체화시키지 못하고, 나아가 “단체와 관련된 자금”의 의미도 확정하기 어려우며, 위 조항으로부터 단체와 관련된 자금과 그렇지 아닌 자금을 어떻게 구별할 것인지에 관한 구체적이고 유용한 기준을 도출해내기도 어렵다는 이유로 심판대상조항들은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되어 헌법에 위반된다고 한다(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 중 재판관 김희옥의 반대의견 참조).

동에 대한 지지·지원인 동시에 정책적 영향력 행사의 의도 또는 가능성을 내포하고 있다는 점에서 일종의 정치활동 내지 정치적인 의사표현이라고 파악하고, 누구든지 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 한 이 사건 단체관련자금 기부금지조항이 정치활동의 자유 내지 정치적 의사표현의 자유를 제한한다고 보았다.²⁴⁹⁾

2) 입법목적의 정당성

헌법재판소는 단체의 정치자금 기부금지 규정에 관한 탈법행위를 방지하기 위한 단체관련자금 기부금지조항의 입법목적은 단체의 정치자금 기부금지 규정의 입법목적과 궁극적으로 동일하다고 보고, 먼저 단체의 정치자금 기부금지규정의 입법목적의 정당성을 인정한 후에, 그에 따라 단체관련자금 기부금지조항의 입법목적의 정당성도 인정된다고 논증하였다.

헌법재판소는 단체의 정치자금 기부금지규정의 입법 목적을 ① 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나, 선거의 공정을 해하는 것을 방지하고, ② 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것으로 보았다. 입법 목적 ①의 경우 개인에 비해 자금동원력이 강한 단체의 이익이 상대적으로 과대하게 대표함으로써 1인 1표의 가치의 민주주의원리가 침해되고, 단체가 주권자인 개인의 지위를 차지하여 국민주권의 원리를 훼손시키는 것을 막을 수 있고, 입법 목적 ②의 경우 단체의 재산을 특정인의 의사나 다수결에 의하여 정치자금으로 기부하는 것은 그에 반대하는 단체구성원의 정치적 기본권을 부정하는 것이 되고, 표면적으로 단체의 구성원의 의사가 일치된 경우에도 의사형성 과정에서의 외압을 배제하기 어렵다는 이유로 그 입법목적의 정당성을 인정하였다.²⁵⁰⁾ 그리고 단

249) 한편 이 사건 결정에서 재판관 3인의 헌법불합치이견은, 단체와 관련된 자금의 기부를 금지하는 심판대상조항에 의하여 제한되는 기본권을 정치활동이나 정치적 표현의 자유가 아니라 결사의 자유로 보았다. 헌법 제21조가 보장하는 결사의 자유는 단체 결성의 자유, 단체 가입·탈퇴의 자유, 단체 활동의 자유, 단체 존속의 자유를 포함하는데, 정치적 활동을 목적으로 결성된 단체는 물론 정치적 활동을 목적으로 하지 않는 단체라도 그 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 단체 또는 구성원의 이름으로 정치적 활동을 할 수 있고 정치자금을 기부할 수 있으며, 그러한 정치적 활동도 결사의 자유로서 보호된다고 한다(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 중 재판관 조대현, 목영준, 송두환의 헌법불합치이견 참조). 이에 반하여 독일연방헌법재판소는 집단적 결사의 자유에 의해 보호되는 결사의 존속 및 원활한 기능은 대내적으로는 결사의 조직, 의사형성절차, 업무의 집행에 관한 자결권을 포함하고(BVerfGE 80, 244 [253]), 대외적으로는 사단의 존속 및 사단활동의 핵심영역만을 포함한다고 하여 결사의 대외활동을 제한적으로 인정하고 있다(BVerfGE 80, 244. 특히 어떤 결사가 자연인처럼 법적 거래를 하는 활동은 기본법 제9조 제1항이 아니라 그 활동을 특별히 보호하는 기본권에 의해 보호된다고 한다(BVerfGE 70, 1 [25])). 이러한 독일연방헌법재판소 판례의 경향에 따르면, 단체의 정치자금 기부행위는 결사의 자유의 내용이 아니라 그 행위에 해당하는 개별 기본권의 보호영역에 포섭될 것으로 보인다. 이 사건 결정의 범정의견도 이와 같은 측면에서 이 사건 단체관련자금 기부금지조항이 결사의 자유가 아니라 정치적 의사표현의 자유를 제한한다고 명시한 것으로 보인다.

250) 이러한 입법목적의 설정은 정중섭, 기업의 정치자금 기부의 문제점과 위헌 여부, 법과 사회 제13권, 1996, 42-49면 참조. 이 견해에 따르면, 법인단체에 정치자금의 기부를 인정하면 결국 법인이나 단체가 정치활동에 있어 주권자

체의 정치자금 기부금지규정의 입법목적의 정당성을 인정되는 이상, 단체의 정치자금 기부금지 규정의 실효성 확보를 목적으로 하는 단체관련자금 기부금지조항의 입법목적도 당연히 인정되는 것으로 보았다.²⁵¹⁾

3) 수단의 적합성

헌법재판소는 단체관련자금 기부금지조항이 단체의 정치자금 기부금지 규정의 실효성을 확보한다는 이유로 입법목적의 달성에 적합한 수단임을 인정하였다. 단체관련자금 기부금지조항은 개인의 명의로 정치자금 기부를 하더라도 그 자금원이 실질적으로 단체에 속한 경우에는 기부를 할 수 없도록 하여 단체의 기부와 마찬가지로 효과를 가지는 개인의 기부를 차단함으로써 단체의 정치자금 기부금지 규정의 실효성을 확보할 수 있다고 한다.²⁵²⁾

4) 침해의 최소성

헌법재판소는 최소침해성 논증에서 ① 단체의 정치적 의사표현은 그 방법에 따라 정당·정치인이나 유권자의 선거권 행사에 심대한 영향을 미친다는 점에서 그 방법적 제한의 필요성이 매우 크다는 점과²⁵³⁾ ② 단체관련자금 기부금지조항은

인 개인과 동격의 지위에서 경쟁을 하게 되어 이들이 주권자의 지위를 차지하게 되므로, 이는 국민주권의 원리에 배치되며, 법인이나 단체의 구성원 모두의 의사가 일치하지 않는 한, 법인이나 단체의 재산을 특정 정치인이나 정치집단에게 정치자금으로 기부하는 것은 그에 반대하는 사람의 정치적 기본권을 부정하는 것이며, 기업의 정치자금 기부행위는 결국 정경유착을 불러와 기업간의 자유로운 경쟁질서를 침해하여 헌법 제119조 제1항에 위반된다고 한다. 한편 동일한 취지에서 기업의 정당기부를 허용하고 있는 독일에서 법인은 선거권도 없고 정당의 구성원도 될 수 없기 때문에 법인의 정당기부가 금지될 수 있다는 기업의 정당기부 금지론에 대한 상세한 논의는 이관희, 독일에서 기업헌금의 헌법논의, 정당과 헌법질서(심천계획열박사 화갑기념논문집), 박영사, 1995, 177-183면.

251) 이 사건 결정 중 재판관 3인의 헌법불합치의견도 법정의견이 제시한 두 개의 입법목적의 정당성을 모두 인정하였다.

252) 재판관 3인의 헌법불합치의견은 정치적 활동을 결사의 목적으로 하는 정치적 단체와 비정치적 단체로 구분한 후 심판대상조항들이 전자의 정치적 단체에 적용되는 경우에는 정치적 단체의 정치적 활동의 자유와 결사의 자유를 본질적으로 침해한다고 한다. 또한 헌법불합치의견은 비정치적 단체의 정치자금 기부의 경우 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정을 해칠 우려가 있다고 하더라도, 이러한 부작용을 방지할 제도적 장치를 강구하지 않고 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에도 일률적으로 정치자금 기부를 금지하는 것은 적절한 수단이 아니라고 한다. 또한 단체의 정치자금 기부는 그 내부의 민주적 의사결정과정을 거쳤다고 보아야 하므로 단순히 단체 구성원의 의사에 어긋날 우려가 있다는 이유로 단체의 정치자금 기부 자체를 일률적으로 제한하는 것도 입법목적 달성을 위한 적합한 방법이 아니라고 한다(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 중 재판관 조대현, 목영준, 송두환의 헌법불합치의견 참조).

253) 법정의견은 당선된 후보자가 자기의 당선에 크게 기여한 단체들에게 이익을 주는 정책결정을 하거나 반대로 지지를 거부한 단체들에게 정치적 보복을 가하는 등 권력을 남용할 가능성은 여전히 높으며, 자기의 의사표시를 광범하게 전파할 수 있는 수단의 동원에 엄청난 자금이 소요되는 상황에서 개인인 자연인이 단체와 경쟁하여 자기의 정치적 의사를 온전하게 표현하기는 매우 어렵다고 한다. 동일한 견해로는 정중섭, 단체의 선거운동 제한의 위헌 여부 - 공직선거 및 선거부정방지법 제87조를 중심으로, 헌법판례연구 2(한국헌법판례연구학회), 2000, 288-289면 참조.

단체의 정치적 의사표현 자체를 금지하거나 그 내용에 따라 규제하도록 한 것이 아니라, 개인과의 관계에서 불균형적으로 주어지기 쉬운 ‘자금’을 사용한 방법과 관련하여 규제를 하는 것이므로 정치적 표현의 자유의 본질을 침해하는 것이 아님을 강조하였다. ③ 개별 단체의 성격을 고려하지 않고 일률적으로 모든 단체의 기부를 금지하는 부분에 대하여는, 단체의 정치적 의사표현으로 인한 문제점은 단체의 지속성과 개인에 비하여 강한 자금동원력이라는 단체의 본질에서 유래하는 것이어서 개별 단체의 성격에 따라 달라지는 것은 아니기 때문에 모든 단체를 규율 대상으로 삼는 것이 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘었다고 할 수 없다고 한다. ④ 단체의 기부금액의 한도를 제한하는데 그치지 않고 일률적으로 단체의 기부 자체를 제한하는 부분에 대하여는, 단체구성원의 정치적인 의사의 왜곡의 문제는 기부금액의 다소에 따라 달리 평가될 수 없으므로, 기부 자체를 금지한 것이 과도한 규제라고 보기 어렵다고 한다. ⑤ 단체의 주도적 관여 아래 조성된 “단체와 관련된 자금”의 정치자금 기부를 금지하는 부분에 대하여는, 이를 허용할 경우 단체의 직·간접적인 압력으로부터 개인의 진정한 의사형성을 충분히 보장할 수 없다는 점에서 불가피하다고 한다. 그리고 달리 입법목적의 달성을 위한 덜 제약적인 수단이 존재함이 명백하지 않기 때문에 단체관련자금 기부금지조항은 최소침해성원칙에 위반되지 않는다고 한다.²⁵⁴⁾

5) 법익균형성

헌법재판소는 단체관련자금 기부금지조항에 의한 개인이나 단체의 정치적 표현의 자유 제한은 내용중립적인 방법 제한으로서 수인 불가능할 정도로 큰 것이 아니라고 한다. 단체관련자금 기부금지조항에 의하여 금지되는 것은 개인이 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부하는 것이고, 개인이 단체와 관련되지 않은 자금으로 정치자금을 기부하는 것은 원칙적으로 자유라는 점, 단체의 정치자금의 기부 이외의 정치적 의사표현은 단체의 성격·목적상 제한되거나, 공직선거법 등에 의한 별도의 제한규정이 없는 한 자유롭게 할 수 있다는 점 때문이라고 한다. 반면에 금권정치와 정경유착의 차단, 단체와의 관계에서 개인의 정치적 기본권 보호 등 단체관련자금 기부금지조항에 의하여 달성되는 공익은 대의민주제를 채택하고

254) 한편, 재판관 3인의 헌법불합치 의견은 최소침해성심사와 관련하여 단체의 정치자금 기부를 전면적으로 금지하는 것보다 훨씬 덜 침해적이면서도 정치자금 기부의 투명성과 공정성을 확보할 수 있는 대체수단을 마련할 수 있다고 한다. 예컨대, 단체 간의 자금동원력에 따라 불공정한 결과가 발생하지 않도록 단체들이 기부하는 정치자금의 한도를 정한다거나, 단체가 통상의 예산과 별도로 정치자금으로 기부할 목적을 공개적으로 밝혀 조성한 재원만을 기부할 수 있게 하거나, 단체 구성원의 의사가 왜곡되지 않게끔 단체 본래의 목적에 부합하는 경우에만 정치자금을 기부하도록 하거나, 단체 구성원에게 모금 및 기부를 거부할 권리를 보장하여 주는 등 여러 제도적 장치를 보완함으로써 입법 목적을 달성하면서도 단체의 정치적 활동의 자유나 결사의 자유에 대한 제한을 필요최소한 범위 내로 한정할 수 있다고 한다(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 중 재판관 조대현, 목영준, 송두환의 헌법불합치 의견 참조).

있는 민주국가에서 매우 크고 중요하다는 점에서 법익균형성원칙도 충족된다고 한다.

6) 소결

헌법재판소는 위와 같은 이유로 단체관련자금 기부금지조항이 과잉금지원칙에 위반하여 정치활동의 자유, 정치적 표현의 자유를 침해하는 것이라 볼 수 없다고 한다.

5. 단체관련자금 처벌조항의 위헌 여부

헌법재판소는 단체관련자금 처벌조항은 형의 하한이 없으므로 비교적 경미한 불법성을 가진 행위에 대하여는 법관의 양형으로 불법과 책임을 얼마든지 일치시킬 수 있어 행위의 개별성에 맞추어 책임에 알맞은 형벌이 선고될 수 있다고는 이유로 책임과 형벌간 비례원칙에 위반되지 않고 달리 청구인들의 기본권을 침해한다고 볼 수 없으므로 헌법에 위반되지 않는다고 한다.

6. 후속 사건 - 헌재 2012. 7. 26. 2009헌바298; 헌재 2014. 4. 24. 2011헌바254

2010. 12. 28. 선고된 2008헌바89결정 이후 헌법재판소는 2012. 7. 26.과 2014. 4. 24. 두 차례에 걸쳐 후속 결정(2009헌바298²⁵⁵), 2011헌바254²⁵⁶)을 내린바 있다(이

255) 2009헌바298 결정의 사건개요는 다음과 같다. 청구인 주○복은 2008. 7. 30. 치러진 서울특별시 교육감선거에 후보자로 출마하여 낙선한 자이고, 청구인 박○영은 진보신당 당원으로서 청구인 주○복이 위 교육감선거에 출마할 당시부터 청구인 주○복의 회계책임자로 활동한 자이며, 나머지 청구인들은 공립학교 또는 사립학교 소속 교사들로서 전국교직원노동조합의 서울지부 집행부 간부이거나 서울지부 산하 지회장인 자들이다. 청구인들은 2009. 1. 12. 지방교육자치에 관한 법률위반 등의 혐의로 기소되어(서울중앙지방법원 2009고합31, 80(병합)), 위 재판 계속 중 교육공무원 및 사립학교 교원에 대하여 선거운동을 할 수 없도록 규정하고 있는 공직선거법 제60조 제1항, 공무원의 정치운동을 금지하고 있는 국가공무원법 제65조 제2항, 교육감선거에 관하여 공직선거법의 시·도지사 선거에 관한 규정을 준용하도록 규정하고 있는 '지방교육자치에 관한 법률' 제22조 제3항, 단체의 이름으로 혹은 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부하는 것을 금지하고, 이를 위반한 경우 처벌하도록 규정하고 있는 정치자금법 제31조, 제45조 제2항이 헌법에 위반된다고 주장하며 위헌법률심판제청을 신청하였으나(서울중앙지방법원 2009초기865), 2009. 9. 24. 일 부유죄판결을 선고받음과 동시에 위 위헌법률심판제청신청이 각하 내지 기각되자, 2009. 10. 29. 헌법소원심판을 청구한 사건이었다. 이 사건에서는 단체의 정치자금 기부 금지와 관련된 정치자금법규정 이외에도 ① 교원의 선거운동을 금지하고 있는 구 공직선거법(2005. 8. 4. 법률 제7681호로 개정되고, 2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제4호 중 '국가공무원법 제2조에 규정된 국가공무원 중 교육공무원'에 관한 부분 및 같은 항

하 차례대로 ‘최초결정’, ‘첫째 후속결정’, ‘둘째 후속결정’이라 함). 2010. 12. 28 선고된 최초결정 당시 정치자금법상 단체의 정치자금 기부 제한과 관련된 규정은 ① 단체의 정치자금 기부 금지규정 및 그 처벌규정과 ② 단체와 관련된 자금의 정치자금 기부금지규정 및 그 처벌규정이 있었는데, 최초결정인 2008헌바 89결정은 ②규정²⁵⁷⁾을 심판대상으로 하면서 그 위헌심사의 전제가 되는 ①규정²⁵⁸⁾의 내용도 심사의 내용에 포함되어 있던 것이었다. 그런데 첫째 후속결정인 2009헌바298결정은 정치자금법이 전부 개정되어 위치만 변경되고 내용은 동일한 ①과 ②규정²⁵⁹⁾ 모두를 심판대상으로 하여 위헌심사를 한 것이고, 두 번째 후속결정인

제5호 중 ‘제53조 제1항 제7호에 해당하는 자’ 부분이 과잉금지원칙을 위배하여 선거운동의 자유를 침해하는지 여부, ② 공무원의 투표권유운동 및 기부금모집을 금지하고 있는 국가공무원법(2008. 3. 28. 법률 제8996호로 개정된 것) 제65조 제2항 제1호 및 제4호가 과잉금지원칙을 위배하여 선거운동의 자유 및 정치적 의사 표현의 자유를 침해하는지 여부, ③ 교육감선거에 관하여 공직선거법의 시·도지사 선거에 관한 규정을 준용하도록 규정하고 있는 구 ‘지방교육자치에 관한 법률’(2006. 12. 20. 법률 제8069호로 개정되고, 2010. 2. 26. 법률 제10046호로 개정되기 전의 것) 제22조 제3항이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되는지 여부도 쟁점으로 삼아 판단하였으나 모두 합헌으로 결정하였다.

256) 2011헌바254 결정의 사건개요는 다음과 같다. 제18대 국회의원이었던 청구인은, 2009. 4.경부터 2009. 11.경까지 국가기관 및 지방자치단체에서근무하는청원경찰들로 구성된 전국청원경찰○○협의회가 청원경찰법 개정을 위한 특별 회비를 모금한 후 그 회원 등의 명의로 청구인 또는 청구인의 보좌관 등에게 송금 또는 교부한 5,000만 원을 후원금 명목으로 수수함으로써 단체와 관련된 자금으로, 공무원이 담당·처리하는 사무에 관하여 청탁하는 일과 관련하여 정치자금을 수수하였다는 정치자금법위반 혐의로 기소되었다(서울북부지방법원 2011고합7). 청구인은 위 소송 계속 중 정치자금법 제45조 제2항 제5호 중 ‘제31조 제2항을 위반하여 국내의 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부받은 자’ 부분 및 제45조 제2항 제5호 중 ‘제32조 제3호를 위반하여 정치자금을 기부받은 자’ 부분에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 2011. 10. 5. 기각되자(위 법원 2011초기955), 2011. 10. 14. 헌법소원심판을 청구한 사건이었다. 이 사건에서는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 수수하는 것을 금지 및 처벌하는 정치자금법규정 이외에도 공무원이 담당·처리하는 사무에 관하여 청탁하는 일과 관련하여 정치자금을 수수하는 것을 금지 및 처벌하는 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제45조 제2항 제5호 중 ‘제32조 제3호를 위반하여 공무원이 담당·처리하는 사무에 관하여 청탁하는 일과 관련하여 정치자금을 기부받은 자’ 부분이 명확성원칙에 위배되는지 여부도 판단하였으나 합헌으로 결정하였다.

257) 구 ‘정치자금에 관한 법률’(2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정되고, 2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정되기 전의 것) 제12조 제2항 중 ‘국내의 단체와 관련된 자금’ 부분 및 제30조 제2항 제5호 중 ‘제12조 제2항 중 국내의 단체와 관련된 자금 부분에 위반하여 정치자금을 기부한 자’ 부분

[심판대상조항]

구 정치자금에 관한 법률(2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정되고, 2005. 8. 4. 법률 제7682호로 ‘정치자금법’으로 전부개정되기 전의 것)

제12조(기부의 제한) ② 누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다.

제30조(정치자금 부정수수죄) ② 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

5. 제12조(기부의 제한) 또는 제13조(특정행위와 관련한 기부의 제한)의 규정에 위반하여 정치자금을 기부하거나 받은 자

258) 구 ‘정치자금에 관한 법률’(2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정되고, 2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정되기 전의 것) 제12조 제1항 중 ‘국내의 단체’에 관한 부분 및 제30조 제2항 제5호 중 ‘제12조 제2항 중 국내의 단체에 관한’ 부분

259) 심판대상조항은 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 개정된 것) 제31조 제1항, 제2항 중 ‘국내의 단체’에 관한 부분 및 제45조 제2항 제5호 중 ‘제31조 제1항, 제2항 중 국내의 단체에 관한 부분에 위반하여 정치자금을 기부하거나 받은 자’ 부분이다.

[심판대상조항]

정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 개정된 것) 제31조(기부의 제한) ① 외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다.

② 누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다.

제45조(정치자금부정수수죄) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

5. 제31조(기부의 제한) 또는 제32조(특정행위와 관련한 기부의 제한)의 규정을 위반하여 정치자금을

2011헌바254결정은 마찬가지로 정치자금법이 전부 개정되어 위치만 변경된 ②규정 중 처벌조항²⁶⁰⁾을 심판대상으로 삼은 결정이었다.

우선 첫째 후속결정인 2009헌바298결정은 심판대상조항들 중 ‘단체’와 ‘단체와 관련된 자금’이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되는지 여부, 심판대상조항들이 과잉금지원칙에 위배되는지 여부를 판단하였는데, 최초 결정을 원용하지는 않았지만 그 내용은 동일한 쟁점을 판단한 최초 결정의 내용을 요약한 것에 지나지 않는다.²⁶¹⁾ 둘째 후속결정인 2011헌바254결정도 심판대상조항이 명확성원칙에 위배되는지 여부 및 과잉금지원칙에 위배되는지 여부를 판단하였는데, 이 결정에서는 선례인 두 결정들을 언급하고 그 요지를 원용하면서 선례들과 달리 판단해야 할 사정변경이나 필요성이 없다고 하면서 심판대상조항이 정치활동의 자유 및 정치적 표현의 자유를 침해하지 않는다고 결정하였다.²⁶²⁾

7. 평가

첫째, 2010. 12. 28 선고된 2008헌바89 결정은 정치자금법상 단체의 정치자금 기부금지규정 및 그 처벌규정을 직접 심판대상으로 삼은 것은 아니지만, 단체와 관련된 자금의 정치자금 기부금지규정을 심판대상으로 하면서 그 위헌심사의 전제가 되는 단체의 정치자금 기부금지규정의 내용도 위헌심사에 포함시킨 결정이다. 2008헌바89 결정은 단체의 정치자금 기부금지규정 및 그 처벌규정을 직접 심판대상으로 삼은 후속결정들(2009헌바298, 2011헌바254)의 심사내용이 모두 2008헌바89 결정의 심사내용을 그대로 따르고 있다는 점에서 단체의 정치자금 기부금지규정 및 그 처벌규정에 관한 합헌결정(2009헌바298, 2011헌바254)의 모태가 되는 결정으로서 의미가 있다고 생각된다.

둘째, 단체의 정치자금 기부금지규정을 심판하기 위해서 단체의 정치자금 기부

기부하거나 받은 자

260) 심판대상조항은 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 수수하는 것을 금지 및 처벌하는 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제45조 제2항 제5호 중 ‘제31조 제2항을 위반하여 국내의 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부받은 자’ 부분이다.

[심판대상조항]

정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제45조(정치자금부정수수죄) ① 생략

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

1.~4. 생략

5. 제31조(기부의 제한) 또는 제32조(특정행위와 관련한 기부의 제한)의 규정을 위반하여 정치자금을 기부하거나 받은 자

6. 생략

261) 위 결정에는 심판대상조항들이 과잉금지원칙에 위배되는지 여부에 관하여 재판관 3인의 반대의견이 있었는데, 그 내용은 최초결정인 2008헌바89결정 중 재판관 3인의 헌법불합치이견과 동일하다.

262) 위 결정에는 심판대상조항이 명확성원칙에 위배되는지 여부에 대하여 재판관 3인의 반대의견이 있었는데, 그 내용은 최초결정인 2008헌바89결정 중 재판관 1인의 위헌의견과 동일하다.

금지규정의 위헌성을 선행적으로 판단해야 할 필요가 있으므로, 재판관 3인의 헌법불합치의견에서 제기한 바와 같이 헌법재판소가 직권으로 아예 단체의 정치자금 기부금지규정까지 심판대상을 확장하는 것이 더욱 바람직하다고 생각된다.

셋째, 2008헌바89 결정은 후행 사건의 심판대상조항이 위헌결정된 선행 사건의 심판대상조항의 반복입법인지 여부에 관하여 실질적 동질성에 따른 판단기준을 제시한 의미있는 결정이다.²⁶³⁾ 헌법재판소는 실질적 동질성에 따른 판단기준에 의하면 2008헌바89 결정의 심판대상(‘단체관련자금의 정치자금 기부금지규정’)이 종전에 위헌결정(95헌마154)된 정치자금법상 ‘노동조합의 정치자금 기부금지조항’의 반복입법에 해당하지 않는다고 하여, 반복입법의 존재를 전제로 할 수 있는 종전의 위헌결정의 기속력에 저촉되는지 여부에 대한 심사로 나아가지 않았다. 2008헌바89결정은 반복입법여부에 대한 판단은 하였지만 위헌결정의 기속력이 입법자에게 미치는 여부에 대한 판단 자체는 유보하였다.²⁶⁴⁾ 한편 동조항이 반복입법에 해당한다고 보는 별개의견에 의하더라도 반복입법을 특별히 정당화하는 사유를 인정하고 있으므로 동조항의 합헌성은 다수의견과 마찬가지로 인정된다.²⁶⁵⁾

넷째, 헌법재판소는 정치적 의사표현의 자유 뿐만 아니라 정치활동의 자유도 제한되는 기본권으로 서술하고 있는데, 정치활동의 자유를 독자적인 기본권으로 볼 수 있는지, 그 헌법적 근거와 보호영역은 어떠한지는 서술하고 있지 않다. 헌법재판소는 심판대상이 정당에 대한 기부‘행위’를 금지하는 것이므로 정치적 표현의 자유 중 ‘행위’로 드러나는 부분이 명확히 표현되는 정치‘활동’의 자유를 추가한 것으로 보인다.²⁶⁶⁾ 그러나 정치활동이라는 개념은 그 범위를 어떻게 보느냐에 따라서 단순히 정치적 표현뿐만 아니라 선거운동, 정치단체의 결성, 정당

263) 이러한 반복입법의 심사기준을 원용한 결정례는 현재 2013. 7. 25. 2012헌바409 참조: “청구인은 심판대상조항이 2002헌마684등 결정에서 위헌으로 선언된 내용을 포함하도록 개정됨으로써 위 결정의 기속력에 저촉되는 반복입법이라고 주장한다. 그런데 위헌결정의 기속력에 반하는 반복입법인지 여부는 단지 위헌결정된 법률조항의 내용이 일부라도 내포되어 있는지 여부에 의하여 판단할 것이 아니라, 입법목적이나 입법동기, 입법당시의 시대적 배경 및 관련 조항들의 체계 등을 종합하여 실질적 동일성이 있는지 여부에 따라 판단하여야 한다(현재 2010. 12. 28. 2008헌바 89, 판례집 22-2, 659, 668 참조). 심판대상조항은 선고유예의 대상이 되는 범죄를 직무관련성을 요건으로 하는 형법 제129조 제1항의 수뢰죄로 그 종류를 한정하고 있는 점, 심판대상조항으로 인하여 당연퇴직사유 범위가 이전보다 다소 넓어지긴 하였지만 당연퇴직사유가 여전히 임용결격사유보다 한정적으로 규정되어 있다는 점 등을 고려할 때 심판대상조항이 위헌결정된 구 국가공무원법 조항에 대한 단순한 반복입법으로 볼 수 없으므로, 이 부분 주장에 대해서는 더 나아가 살피지 아니한다”

264) 같은 평가로는 성 왕, 구 정치자금에 관한 법률 제12조 제2항 등 위헌소원, 헌법재판소결정해설집, 헌법재판소, 2010. 550-551면.

265) 위헌결정의 객관적 범위를 반복입법의 기준으로 삼고 있는 재판관 1인의 별개의견에 따르면 ‘단체관련자금 기부금지조항’은 정치자금의 기부가 노동조합의 표현의 자유를 침해한다는 부분에서 선행 사건 심판대상조항의 반복입법에 해당한다고 한다. 다만 이러한 반복입법에는 종전 위헌결정 이후 대통령선거와 관련된 불법 선거자금 수수 사건 등으로 불법적 정치자금 근절에 대한 전국민적 공감대가 형성되는 등 정당한 사유가 있기 때문에 종전의 위헌결정의 기속력에 저촉되지 않는다고 한다. 현재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정 중 재판관 김종대의 별개의견 참조.

266) 입법례를 보면, 국가공무원법은 공무원에게 금지되는 정치운동으로 기부금모집을 규정하고 있고(제65조 제2항 제4호). 경찰공무원법은 경찰공무원에게 금지되는 정치활동에 관여하는 행위로 기부금모집을 규정하고 있다(제23조 제2항 제3호). 그밖에 ‘정치활동’의 개념을 사용하는 사례 공직선거법은 법령에 의하여 ‘정치활동’이 공직선거법은 법령에 의하여 정치활동이 금지된 단체가 선거부정을 감시하는 등 공명선거추진활동을 하거나 선거운동을 하는 것을 금지하고 있고(제10조 제1항 제2호, 제87조 제1항 제5호), 5·18유공자법은 ‘정치활동’의 한 예로 특정 정당의 정당을 지지·반대하거나 특정 공직후보자를 지지하거나 반대하는 행위를 정치활동을 언급하고 있다(제63조 제1항).

입 등을 포괄할 수 있는 불명확한 개념²⁶⁷⁾이고, 그에 따라 결사의 자유, 정당의 자유 등 다른 기본권의 보호영역과 중첩될 수 있는 개념이기 때문에 동 개념정립의 필요성이나 그 보호영역을 명확히 해명하지 않은채 사용하는 것은 부적절하다. 단체의 기부금지규정이 제한되는 기본권이 정치적 표현의 자유에 국한되지 않는다면 그 사유를 밝혀 해당 영역을 포괄하는 기본권을 적시하면 되고, 제한되는 기본권이 정치적 표현의 자유에 국한된다면 그밖에 정치활동의 자유라는 법률상의 표현을 추가적으로 사용하지 않는 것이 적절하다고 생각된다.

다섯째, 2008헌바89 결정은 ‘단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것’을 ‘단체의 정치자금 기부금지규정’의 입법목적으로 제시하고 있다. 동 결정은 위와 같은 전제 하에 단체의 정치자금기부결정은 그에 반대하는 단체구성원의 정치적 기본권을 침해한다고 한다. 이에 따르면 단체의 정치적 의사결정은 단체구성원 모두의 정치적 의사와 완전히 일치해야만 단체구성원의 정치적 표현의 자유가 침해되지 않는다. 그러나 단체는 그 구성원과는 독립된 정치적 표현의 자유의 주체이고 단체의 정당한 의사결정절차에 따라 내린 정치자금기부결정은 단체의 정치적 표현으로, 개별 구성원의 개인적인 정치적 표현과는 다를 수 있다는 점에서 위와 같은 서술은 ‘단체의 정치자금 기부금지규정’의 입법목적으로서 적절한 것으로 보이지 않는다.²⁶⁸⁾ 물론 단체가 정치자금을 기부하는 형식으로 정치적 의사를 표현할 때, 그 단체의 의사결정과정에서 참여한 구성원에게 외압을 행사하여 단체의 의사결정을 왜곡시키는 것은 방지해야 한다. 다만, 이것은 단체구성원의 정치적 의사와 단체의 정치적 의사를 양자를 구별하는 것을 전제로, 단체 내에서의 구성원의 참여권을 보장함으로써 단체의 의사결정의 왜곡을 막는데 중점이 있을 뿐이다.

여섯째, 2008헌바89 결정은 최소침해성심사에서 심판대상조항이 단체의 기부금

267) 2018. 8. 30. 선고된 2015헌가38 결정 중 반대의견은 정당가입, 정치단체결성, 선거운동을 모두 정치활동으로 보고 있다. 또한 국가공무원법상 공무원에게 금지되는 정치운동을 정치활동과 동일한 개념으로 볼 경우, 정치활동의 개념에는 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입하는 행위, 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위하여 ① 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유하는 행위, ② 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主宰)하거나 권유하는 행위, ③ 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 행위, ④ 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 행위, ⑤ 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유하는 행위가 모두 포함될 것이다. 헌법재판소는 심판대상이 정당에 대한 기부‘행위’를 금지하는 것이므로 정치적 표현의 자유 중 ‘행위’로 드러나는 부분이 명확히 표현되는 정치‘활동’의 자유를 추가한 것으로 보인다.

268) 회사의 특정 정당에 대한 정치자금 기부행위는 그 정당을 지지하지 않는 주주들의 이익에 반하기 때문에 인정될 수 없다는 견해는 주주 개인의 정치적 의사와 회사 자신의 정치적 의사를 구별하지 않은 것에서 비롯된 것이라고 하면서, 2008헌바89 결정에서 심판대상의 입법목적으로 제시한 ‘단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것’은 입법목적으로 인정할 수 없다는 견해는 조소영, 법인·단체의 정치자금 기부 규제에 관한 헌법적 검토, 선거연구 제6호, 77-79, 81-82면 참조; 참고로 이 사건 결정 중 재판관 3인의 헌법불합치의견도 “단체의 정치자금 기부는 일용 그 내부의 민주적 의사결정과정을 거쳤다고 보아야 하므로 단순히 단체 구성원의 의사에 어긋날 우려가 있다는 이유로 단체의 정치자금 기부 자체를 일률적으로 제한하는 것 역시 입법목적 달성을 위한 적합한 방법이라고 할 수 없다”고 하여 단체의 정치적 의사와 단체구성원의 의사를 구별하고 있다.

액의 한도를 제한하는데 그치지 않고 일률적으로 단체의 기부 자체를 제한하는 부분의 경우, 단체구성원의 정치적인 의사의 왜곡의 문제는 기부금액의 다소에 따라 달리 평가될 수 없으므로, 기부 자체를 금지한 것이 과도한 규제라고 보기 어렵다고 한다고 한다. 이러한 대체수단논증도 단체의 정치자금기부결정에 거부하는 단체구성원의 정치적 의사표현의 자유를 보장해야 한다는 앞서 설명한 바와 같은 정당성을 인정하기 어려운 입법목적은 전제로 하고 있으므로 부적절한 것으로 보인다. 재판관 3인의 헌법불합치의견에서 단체의 정치자금 기부를 전면적으로 금지하는 것보다 훨씬 덜 침해적이면서도 정치자금 기부의 투명성과 공정성을 확보할 수 있는 대체수단으로 제시하는 ① 단체 간의 자금동원력에 따라 불공정한 결과가 발생하지 않게끔 단체들이 기부하는 정치자금의 한도를 정하는 방안, ② 단체가 통상의 예산과 별도로 정치자금으로 기부할 목적을 공개적으로 밝혀 조성한 재원만을 기부할 수 있도록 하는 방안, ③ 단체 구성원의 의사가 왜곡되지 않도록 단체 본래의 목적에 부합하는 경우에만 정치자금을 기부하도록 하는 방안, ④ 단체 구성원에게 모금 및 기부를 거부할 권리를 보장하여 주는 등 여러 제도적 장치를 보완하는 방안들이 법정의견의 입장에서 볼 때 대체수단으로서 부적절하다는 것을 논증하기 위하여는, 위와 같은 방안을 도입한다고 하더라도 현재까지의 정치상황과 문화에 비추어 볼 때 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나, 선거의 공정을 해하는 것을 방지하고자 하는 ‘단체의 정치자금 기부금지규정’의 입법목적은 현재와 동등한 수준으로 보장하기에는 충분하지 않다는 점을 강조해야 할 것이다.

일곱째, 2008헌바89 결정이 위헌심사를 한 내용은 심판대상조항인 ‘단체’와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없도록 한 구 ‘정치자금에 관한 법률(2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정되고, 2005. 8. 4. 법률 제7682호로 ‘정치자금법’으로 전부 개정되기 전의 것)’ 제12조 제2항과 심판대상조항의 위헌판단의 전제가 되는 ‘단체’가 정치자금을 기부할 수 없도록 한 동법률 제12조 제1항이었다. 동법률 제12조 제1항과 제2항은 각각 법인과 단체를 나열하고 있는데, 2008헌바89 결정은 제12조 각 조항의 ‘단체’에 관한 부분만 판단하였고, 그 밖에 ‘법인’에 관한 부분을 판단한 헌법재판소 결정례는 찾아볼 수 없는 점에서, 헌법재판소가 제12조 각 조항의 ‘법인’에 관한 부분에 대하여 어떠한 태도를 취하고 있는지 명백히 확인하기는 어렵다. 다만, 법인은 단체로서의 속성을 갖고 있기 때문에, 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정성에 미치는 영향력에 있어서 양자는 유사한 측면이 있으므로, 헌법재판소가 ‘법인’에 관한 부분에 대하여 판단을 하더라도 단체의 경우와 다른 결론을 내릴 것으로 생각하기는 어려울 것으로 보인다.

IV. 기타 법인·단체의 정치자금 기부 관련 사건

1. 정치자금모집 등에서 무소속 후보 차별 사건 - 헌재 1997. 5. 29. 96헌마85

이 사건의 쟁점은 ① 정치자금에 관한 법률(1980. 12. 31. 법률 제3302호로 전문개정되고 1995. 12. 30. 법률 제5128호로 개정된 것) 제5조 제1항, 제6조 제1항·제3항이 정당이나 국회의원 및 국회의원입후보등록자에 한하여 후원회를 통한 정치자금의 조달을 허용하고 단순한 국회의원입후보예정자에 대하여는 이를 허용하지 않는 것이 평등원칙에 위배되는지 여부, ② 동법 제11조 제1항에서 정당으로 하여금 개인·법인 또는 단체로부터 기탁금을 받을 수 있도록 하고 또 제17조에서 정당에 대한 보조금을 예산에 계상하여 지급하도록 규정함으로써 정당이나 정당소속 입후보자가 보호를 받고 상대적으로 무소속 입후보자를 차별하는 것이 평등원칙에 위배되는지 여부였다.²⁶⁹⁾²⁷⁰⁾

헌법재판소는 첫째 쟁점에 대하여 정치자금법 제5조 제1항, 제6조 제1항·제3항이 정당이나 국회의원 및 국회의원입후보등록자에 한하여 후원회를 통한 정치자금의 조달을 허용하고 단순한 국회의원입후보예정자에 대하여는 이를 허용하지 아니한 것은 정당이나 국회의원 및 국회의원입후보등록자는 이미 정치활동을 위

269) 심판대상조항은 정치자금법 제5조 제1항, 제6조 제1항·제3항, 제11조 제1항, 제17조이고 그 내용은 아래와 같다.
◦정치자금에관한법률 (1980. 12. 31. 법률 제3302호로 전문개정되고 1995. 12. 30. 법률 제5128호로 개정된 것) 제5조 (후원회) ① 정당의 중앙당과 시·도지부, 지구당 등은 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다. 다만, 국회의원 또는 국회의원입후보등록을 한 자 (이하 ‘국회의원후보자’라 한다) 가 후원회를 둔 경우에는 당해 국회의원 또는 국회의원후보자가 대표자로 있는 지구당은 후원회를 둘 수 없다.
◦동법 제6조 (후원회의 기능) ① 후원회는 제8조의 규정에 의한 등록을 한 후, 회원으로부터 후원금을 받거나 회원이 아닌 자로부터 금품을 모집하여 이를 당해 정당 등에 기부할 수 있다. 다만, 제6조의4 제2항 단서의 규정에 의한 금품모집은 관할선거관리위원회에 신고한 후 할 수 있다.
③ 정당의 시·도지부후원회, 지구당후원회, 지역선거구에서 당선된 국회의원 또는 지역선거구의 국회의원후보자의 후원회는 관할지역외에서 회원을 모집하거나 금품 모집을 할 수 있으며, 지역선거구에서 당선된 국회의원 또는 지역선거구의 국회의원후보자의 후원회는 사무소와 그 연락소를 서울특별시와 그 지역선거구에 둘 수 있다.
◦동법 제11조 (정치자금의 기탁) ① 정당에 정치자금을 기부하고자 하는 자는 기명으로 선거관리위원회에 기탁하여야 한다. 그러나 제4조의 규정에 의하여 당비를 납부하는 경우와 제6조 제1항의 규정에 의하여 후원회의 후원금과 모집금품을 기부하는 경우에는 선거관리위원회에의 기탁을 요하지 아니한다.
◦동법 제17조 (보조금의 계상) ① 국가는 정당에 대한 보조금으로 최근 실시한 국회의원총선거의 선거권자 총수에 800원을 곱한 금액을 매년 예산에 계상하여야 한다.
② … … 국회의원총선거 … … 가 있는 연도에는 각 선거마다 800원씩을 … … 제1항의 기준에 의하여 추가하여 계상한다.
③ 중앙선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 보조금은 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 제2항의 규정에 의한 보조금은 당해 선거의 후보자 등록마감일부터 2일 이내에 지급한다.
270) 이 사건의 개요는 다음과 같다. 청구인은 1996. 4. 11. 실시될 제15대 국회의원 선거에서 무소속 후보로 출마할 예정이었던바, 정치자금에관한법률 (1980. 12. 31. 법률 제3302호로 전문개정되고 1995. 12. 30. 법률 제5128호로 개정된 것. 이하 같고 ‘정치자금법’이라 한다) 제5조, 제6조, 제11조, 제17조가 정치자금 모집과 국가보조금 지급 등에 있어서 정당추천 후보자에 비하여 무소속 후보자를 현저히 불리하게 차별하고 있어서 헌법상 평등의 원칙을 위반하고 있다는 이유로 1996. 3. 7. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

한 경비의 지출이 객관적으로 예상되는 명확한 위치에 있는 자들인 반면, 단순한 국회의원입후보예정자는 어느 시점을 기준으로 그러한 위치를 인정할 것인가 객관적으로 명확하지 아니한 데 따른 것으로 합리적인 이유가 있는 차별이므로 헌법상 평등원칙에 위배되지 않는다고 결정하였다. 둘째 쟁점에 대하여는 정치자금법이 제11조 제1항에서 정당으로 하여금 개인·법인 또는 단체로부터 기탁금을 받을 수 있도록 하고 또 제17조에서 정당에 대한 보조금을 예산에 계상하여 지급하도록 규정함으로써 정당이나 정당소속 입후보자가 보호를 받고 상대적으로 무소속 입후보자가 불리한 차별을 받게 된다 하더라도 이는 우리 헌법이 정당제민주주의를 채택하고 정당에 대하여 특별한 보호를 하도록 한 헌법정신에 따른 것으로 합리적 차별로서 허용되는 것이므로 이를 두고 헌법상 평등원칙에 위배되는 것이라 할 수 없다고 결정하였다.

이 사건 헌법소원심판청구 당시 정치자금에 관한 법률(1995. 12. 30. 법률 제 5128호로 개정된 것)에 따르면, 단체의 정치자금기부가 금지되어 있지 않았기 때문에 개인은 물론 법인도 후원회 회원이 될 수 있었고 회원이 아닌 단체도 후원금을 정당에 기부할 수 있었다(제5조 제4항 제6조의2 제3항).²⁷¹⁾ 또한 법인 및 단체도 선거관리위원회에 기탁하는 형식으로 정치자금을 기부할 수 있었다(제11조 제1항 및 제2항 제2호). 이 사건 결정의 심판대상은 단체의 정치자금기부와 직접 관련된 것은 아니다. 다만, 이 사건 청구인이 정당소속 입후보자가 아니기 때문에 조달할 수 없어 불이익을 받는(후원회제도 및 기탁금제도를 통한) 정치자금에는 개인뿐만 아니라 법인 및 단체의 기부금액도 포함되어 있다는 점에서, 이 사건 결정이 법인 및 단체의 기부와 관련이 있다.

2. 정치자금 기부 알선 처벌 사건 - 헌재 2014. 3. 27. 2011헌바126

이 사건의 쟁점은 기부의 알선에 관한 제한 규정을 위반하여 정치자금의 기부를 알선한 자를 처벌하는 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제45조 제2항 제6호 중 ‘알선’에 관한 부분(이하 ‘기부알선조항’이라 한다)이 명확성원칙에 위반되는지 여부였다.²⁷²⁾²⁷³⁾

271) 단체의 정치자금기부는 2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정된 ‘정치자금에 관한 법률’에서 폐지되었다.

272) 심판대상조항은 아래와 같다

◦정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제45조(정치자금부정수수죄) ① 생략

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

1.~5. 생략

6. 제33조(기부의 알선에 관한 제한)의 규정을 위반하여 정치자금의 기부를 받거나 이를 알선한 자

273) 사건의 개요는 다음과 같다. 청구인은 ‘사단법인 ○○선급의 회장으로서 ○○선급의 경영지원본부장, 신축공사 자문 담당자 등과 공모하여 평소 알고 지내던 업체와 입찰을 담합하는 등으로 그 용역입찰의 공정을 해하고, ○○선급의 경영지원본부장과 공모하여 업무·고용의 관계를 이용하여 부당하게 의사를 억압하는 방법으로 ○○선급의 임직원

이 사건 기부알선조항은 업무·고용 그 밖의 관계를 이용하여 부당하게 타인의 의사를 억압하는 방법으로 기부를 알선하는 행위를 금지하고 있다. 동조항은 상대방에게는 정치자금의 기부를 할 의사가 없는데도 알선행위자와의 업무, 고용 기타의 관계로 불이익을 받을 것을 염려하여 상대방이 자유로운 의사결정을 하지 못한 채 마지못해 정치자금을 내게 된다는 인식을 하면서도 부당하게 정치자금의 기부를 하도록 알선하는 행위를 금지함으로써 정치자금의 투명성을 제고하고 민주정치의 건전한 발전에 기여하기 위해 규정된 것이다.²⁷⁴⁾

헌법재판소는 기부알선조항이 ‘행위자, 피고용자 등 종속관계에 있는 자, 기부를 받는 정치인’이라는 3자 관계를 전제하여, 행위자가 부당하게 의사를 억압하는 방법으로 종속관계에 있는 자로 하여금 정치인에게 기부하도록 하는 행위를 처벌하고자 하는 것이라고 한다. 또한 동 조항 중 ‘알선’은 행위자가 기부행위의 수령자와 의사의 연락이 없이 고용, 업무 등의 관계에서 종속적 위치에 있는 기부행위자로 하여금 후원금을 입금할 정치인을 지정하고 후원금 계좌를 알려주는 방법으로 정치자금을 입금하도록 한 행위도 포함되는 것으로 해석할 수 있으므로, 기부알선조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되지 않는다고 결정하였다.

이 사건 결정의 심판대상인 기부알선조항은 정치자금법상 단체의 정치자금 기부금지규정을 둔 입법목적 중 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것과 관련이 있다. 정치자금법상 이미 단체의 정치자금기부는 금지되어 있기 때문에 단체 구성원의 의사에 반하여 단체의 이름으로 기부를 하도록 알선하는 것은 동 조항에 의해 규율되지 않지만, 단체의 구성원의 의사에 반하여 해당 구성원이 기부를 하도록 알선하는 행위를 금지하고 있기 때문이다.

3. 정당에 대한 후원 금지 사건 - 헌재 2015. 12. 23. 2013헌바168

이 사건의 쟁점은 정당에 대한 재정적 후원을 금지하고 위반 시 형사처벌하는 구 정치자금법(2008. 2. 29. 법률 제8880호로 개정되고, 2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정되기 전의 것) 제6조, 정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것)

들로 하여금 국회의원들에게 후원금을 기부하도록 하여 기부를 알선하였다’는 내용으로 기소되어 입찰방해죄 및 정치자금법위반죄 등으로 징역 6월, 집행유예 1년 및 추징 500만 원을 선고받았고(서울중앙지방법원 2009고합1139), 이에 항소하여 2011. 2. 11. 배임수재죄와 입찰방해죄에 대하여는 징역 4월, 집행유예 1년을, 정치자금법위반죄에 대하여는 벌금 200만 원을 선고받았다(서울고등법원 2010노1215). 청구인은 이에 상고한 후(대법원 2011도2837) 형법 제315조, 정치자금법 제33조가 헌법에 위반된다고 주장하면서 위헌법률심판제청신청을 하였으나(대법원 2011초기255), 2011. 5. 26. 위 신청이 기각되자, 2011. 6. 24. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

274) 대법원 2004. 4. 27. 선고 2004도482 판결 참조

제6조 및 정치자금법(2008. 2. 29. 법률 제8880호로 개정된 것) 제45조 제1항 본문
의 ‘이 법에 정하지 아니한 방법’ 중 제6조에 관한 부분(이하 모두 합하여
‘이 사건 법률조항’)이 정당의 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유
를 침해하는지 여부였다.²⁷⁵⁾²⁷⁶⁾

정당에 대한 정치자금 후원제도는 1965. 2. 9. 법률 1685호로 ‘정치자금에 관한
법률’이 제정되었을 때부터 존재하였고, 그 후 여러 차례 동법의 개정을 거치면
서 정당 후원회 중심으로 정치자금 조달이 확대되었다가, 2002년 불법 대선자금
사건의 여파로 정경유착을 유발하는 불법 정치자금의 수수를 막기 위해 2004. 3.
12. 법률 제7191호로 ‘정치자금에 관한 법률’이 개정되면서 단체의 정치자금기
부가 전면 금지됨과 동시에 정당후원회제도도 폐지되었다. 그 후 2010. 12. 28 정
치자금법상 단체와 관련된 자금의 기부금지와 관련해서 헌법재판소는 단체자금의
기부는 정치권 및 유권자의 선거권 행사에 심대한 영향을 미치므로 그 제한의 필
요성이 크고, 단체자금의 기부금지는 ‘자금’에 대한 규제이고 내용중립적인 방

275) 심판대상조항은 아래와 같다.

○구 정치자금법(2008. 2. 29. 법률 제8880호로 개정되고, 2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정되기 전의 것) 제6조
(후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 “후원회지정권자”라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수
있다.

1. 삭제

2. 국회의원(국회의원선거의 당선인을 포함한다)

2의2. 대통령선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “대통령후보자등”이라 한다)

3. 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 “대통령선거경선후보자”라 한다)

4. 지역선거구(이하 “지역구”라 한다)국회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “국회의원후보자등”이
라 한다). 다만, 후원회를 둔 국회의원의 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 “당대표경선후보자”라 한다)

6. 특별시장·광역시장·도지사선거의 후보자(이하 “시·도지사후보자”라 한다)

○정치자금법(2008. 2. 29. 법률 제8880호로 개정된 것) 제45조 (정치자금부정수수죄) ① 이 법에 정하지
아니한 방법으로 정치자금을 기부하거나 기부받은 자(정당·후원회·법인 그 밖에 단체에 있어서는 그 구성
원으로서 당해 위반행위를 한 자를 말한다. 이하 같다)는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에
처한다. 다만, 정치자금을 기부하거나 기부받은 자의 관계가 「민법」 제777조(친족의 범위)의 규정에 의한
친족인 경우에는 그러하지 아니하다.

②~③ 생략

○정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것) 제6조 (후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는
자(이하 “후원회지정권자”라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다.

1. 삭제

2. 국회의원(국회의원선거의 당선인을 포함한다)

2의2. 대통령선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “대통령후보자등”이라 한다)

3. 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 “대통령선거경선후보자”라 한다)

4. 지역선거구(이하 “지역구”라 한다)국회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “국회의원후보자등”이
라 한다). 다만, 후원회를 둔 국회의원의 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 “당대표경선후보자”라 한다)

6. 지방자치단체의 장선거의 후보자(이하 “지방자치단체장후보자”라 한다)

276) 사건의 개요는 다음과 같다. 청구인 이○화는 ○○당의 사무총장 겸 회계책임자, 청구인 김○의는 ○○당의 회계업
무 담당자이고, 나머지 청구인들은 ○○노동조합 산하 개별 노동조합인 ○○ 등의 노동조합위원장 등으로, 정당 후원
회 제도가 폐지되어 정당이 개인으로부터 직접 후원금을 기부받을 수 없게 되자 당원으로서의 권리, 의무가 없는 ‘후
원당원’ 제도를 이용하여 불법으로 정치자금을 수수하기로 하고, 청구인 이○화, 김○의는 나머지 청구인들로부터
2009. 12. 8.부터 2009. 12. 31.까지 1억 8천여만 원의 불법 정치자금을 수수하여 정치자금법에 정하지 아니한 방법
으로 정치자금을 주고 받은 사실로 2012. 10. 15. 기소되었고, 재판 계속 중(서울중앙지방법원 2011고합1056) 정치
자금법 제6조 및 제45조 제1항에 대하여 위헌법률심판제청을 신청하였으나 2013. 5. 10. 기각되자, 2013. 6. 10. 이
사건 헌법소원심판을 청구하였다.

법 제한이므로 정치적 표현의 자유의 본질을 침해하는 것은 아니라는 이유로 합헌 결정을 하였다(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바89). 그러다가 헌법재판소는 2015. 12. 23. 정치자금법상 정당후원금지규정을 다투는 이 사건에서 이 사건 법률조항이 과잉금지원칙에 위배하여 청구인의 기본권을 침해한다는 이유로 헌법불합치결정을 하였다.²⁷⁷⁾

이 사건 결정의 심판대상은 단체의 정치자금기부와 직접 관련된 것은 아니다. 다만, 헌법재판소는 불법 정치자금 수수로 인한 정경유착을 막기 위해 단체의 정치자금 기부금지와 함께 정치자금법상 도입되었던 정당에 대한 후원금지규정에 대해 ① 정경유착의 문제는 일부 재벌기업과 부패한 정치세력에 국한된 것으로 대다수 유권자들과는 직접 관련이 없다는 점을 들어 양자를 구분하고, ② 일반 국민의 정당에 대한 정치자금 기부의 부작용에 대해서는 기부 및 모금한도액의 제한, 기부내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성을 확보할 수 있다는 점을 들어 단체의 정치자금 기부금지제도와 그에 대한 종전의 합헌결정을 유지하면서도, 일반 국민의 정당후원금지 부분에 대하여 헌법불합치 결정을 했다는 점에 의미가 있다.

4. 정치자금부정수수의 주체 사건 - 헌재 2016. 11. 24. 2014헌바252

이 사건의 쟁점은 이 법에 정하지 아니한 방법으로 정치자금을 기부받은 자를 처벌하고 있는 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제45조 제1항 본문 중 ‘당해 위반행위를 한 자’ 부분이 죄형법정주의의 명확성원칙 및 책임주의원칙에 위배되는지 여부였다.²⁷⁸⁾²⁷⁹⁾ 청구인은 정당의 사무총장이자 회계

277) 결정의 요지는 다음과 같다: “이 사건 법률조항은 정당 후원회를 금지함으로써 불법 정치자금 수수로 인한 정경유착을 막고 정당의 정치자금 조달의 투명성을 확보하여 정당 운영의 투명성과 도덕성을 제고하기 위한 것으로, 입법목적의 정당성은 인정된다. 그러나 정경유착의 문제는 일부 재벌기업과 부패한 정치세력에 국한된 것이고 대다수 유권자들과는 직접적인 관련이 없으므로 일반 국민의 정당에 대한 정치자금 기부를 원천적으로 봉쇄할 필요는 없고, 기부 및 모금한도액의 제한, 기부내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성을 충분히 확보할 수 있다. 정치자금 중 당비는 반드시 당원으로 가입해야만 납부할 수 있어 일반 국민으로서 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 하기 위해 반드시 당원이 되어야 하므로, 정당법상 정당 가입이 금지되는 공무원 등의 경우에는 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 할 수 있는 방법이 없다. 그리고 현행 기탁금 제도는 중앙선거관리위원회가 국고보조금의 배분비율에 따라 각 정당에 배분·지급하는 일반기탁금제도로서, 기부자가 자신이 지지하는 특정 정당에 재정적 후원을 하는 것과는 전혀 다른 제도이므로 이로써 정당 후원회를 대체할 수 있다고 보기도 어렵다. 나아가 정당제 민주주의 하에서 정당에 대한 재정적 후원이 전면적으로 금지됨으로써 정당이 스스로 재정을 충당하고자 하는 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유에 대한 제한이 매우 크다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 정당의 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유를 침해한다.” 헌재 2015. 12. 23. 203헌바168

278) 심판대상조항은 아래와 같다.

정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제45조 (정치자금부정수수죄) ① 이 법에 정하지 아니한 방법으로 정치자금을 기부하거나 기부받은 자(정당·후원회·법인 그 밖에 단체에 있어서는 그 구성원으로서 당해 위반행위를 한 자를 말한다. 이하 같다)는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 정치자금을 기부하거나 기부받은 자의 관계가 「민법」 제777조(친족의 범위)의 규정에 의한 친족인 경우에는 그러하지 아니하다.

책임자였는데, 정치자금법에 정하지 않은 방법으로 정치자금을 기부받음과 동시에 단체로부터 정치자금으로 기부받거나 단체와 관련된 자금을 정치자금으로 기부받았다는 사실로 기소되었다. 이에 따라 청구인은 정치자금법 제45조 제1항 이외에 법인 및 단체의 정치자금 및 그와 관련된 정치자금의 기부금지를 규정한 제31조, 제31조에 위반하여 정치자금을 기부하거나 기부받는자를 처벌하는 제45조 제1항 등에 대하여도 위헌제청신청 및 헌법소원심판을 청구하였으나, 동조항 제1항에서 정한 ‘당해 위반행위를 한 자’ 부분이 위헌임을 전제로 나머지 법률조항의 위헌성을 주장하는 외에 나머지 법률 자체의 고유한 위헌성을 주장하고 있지 않았기 때문에 심판대상조항이 위와 같이 확정되었다. 특히 청구인은 심판대상조항에서 정당·후원회·법인 그밖에 단체가 정치자금을 기부하거나 기부를 받는 경우 처벌대상의 범위에 대한 명확성원칙 및 책임주의원칙 위배를 주장하였다.

이에 대하여 헌법재판소는 정치자금법위반 범죄는 누구든지 행위 주체가 될 수 있는 범죄와 회계책임자 등 특정한 자에 한하여 행위 주체가 될 수 있는 범죄로 구성되어 있는데, 누구든지 행위 주체가 될 수 있는 정치자금법위반 범죄의 경우 자연인인 개인뿐만 아니라 정당·후원회·법인 그 밖에 단체도 정치자금수수의 주체가 될 수 있다고 한다. 또한 심판대상조항은 정당·후원회·법인 그 밖에 단체가 정치자금수수의 주체일 때에 정당·후원회·법인 그밖에 단체의 구성원으로서 불법행위를 저지른 실제 행위자를 처벌하기 위한 규정이고, 이때 정당·후원회·법인 그밖에 단체는 정치자금법 제50조 양벌규정에 의하여 처벌될 수 있다고 한다. 따라서 ‘당해 위반행위를 한 자’란 ‘이 법이 정하지 아니한 방법으로 정치자금을 기부받은 행위를 실제로 한 사람’을 의미함이 명백하므로, 심판대상조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다고 한다. 또한 심판대상조항은 정치자금법이 정하지 아니한 방법으로 정치자금을 기부받은 행위를 실제로 한 사람, 즉 행위자 본인을 처벌하고 있고, 실제 행위자가 아닌 감독책임자나 단체의 대표자까지 처벌한다고 확대해석될 여지가 없으므로 책임주의원칙에 위배되지 않는다고 한다.

이 사건 결정은 심판대상조항은 ‘단체의 정치자금 기부금지규정’을 포함한 정치자금부정수수죄 전체에 대하여 정당·후원회·법인 그 밖의 단체가 정치자금수수의 주체가 되는 경우 실제 불법행위를 한 구성원에 한하여 처벌하는 것으로 해석되므로, 명확성원칙이나 책임주의원칙에 위배되지 않는다는 것으로, ‘단체의

②~③ 생략

279) 이 사건의 개요는 다음과 같다. 구 ○○당사무총장이자 회계책임자였던 청구인은, 2008. 8. 19.경부터 2010. 7. 22.경까지 선거관리위원회에 신고되지 아니한 예금계좌를 통하여 정치자금을 수입하고, 2008. 12. 5.경부터 2009. 12. 31.경까지 총 60회에 걸쳐 정치자금법에 정하지 아니한 방법으로 정치자금을 기부받음과 동시에 단체로부터 정치자금을 기부받거나 단체와 관련된 자금을 정치자금으로 기부받았다는 범죄사실로 기소되었다(서울중앙지방법원 2011고합1054). 청구인은 위 소송 계속 중 정치자금법 제45조 제1항, 제2항 제5호, 제31조 제1항, 제2항, 제47조 제1항 제9호, 제36조 제2항에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 2014. 5. 8. 기각되자(서울중앙지방법원 2013초기4057), 2014. 6. 5. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

정치자금 기부금지규정'을 위반한 자에 관한 처벌도 포괄하여 합헌결정을 했다는 점에서 단체의 정치자금 기부금지와 관련이 있다.

V. 결론

법인·단체의 정치자금 기부와 직접 관련된 중요 헌법재판소 결정례는 ① 현재 1999. 11. 25. 95헌마154 결정('노동조합의 정치자금 기부금지사건')과 ② 현재 2010. 12. 28. 2008헌바89 결정('단체의 정치자금 기부금지사건')이다.

'노동조합의 정치자금 기부금지사건' 당시 정치자금에 관한 법률에 따르면, 정치자금기부가 금지되는 법인·단체를 열거하는 방식으로 법인·단체의 정치자금기부가 금지되었는데, 동사건에서 헌법재판소는 노동단체에게 정치자금의 기부를 금지하는 조항('노동단체 기부금지조항')의 위헌여부를 심판하였다(95헌마154). 헌법재판소는 95헌마154 결정에서 노동단체 기부금지조항의 입법목적인 노동단체의 정치화 방지, 노동단체 재정의 부실화 우려가 헌법상 보장된 정치적 자유의 의미에 비추어 그 헌법적 정당성을 인정할 수 없다고 결정하였다. 즉 '노동단체의 정치화 방지' 및 '노동단체의 재정 부실우려'라는 입법목적은 노동단체가 단지 단체교섭 및 단체협약 등의 방법으로 '근로조건 향상'이라는 본연의 과제만을 수행해야 하고 그 외의 모든 정치적 활동을 해서는 안된다는 사고에 바탕을 둔 것으로 헌법상 보장된 정치적 자유의 의미 및 그 행사가능성을 공동화시킨다는 점, 사용자단체와는 달리 노동단체에게만 정치자금의 기부를 금지하는 것은 노동단체의 정치적 영향력을 제한하고, 사용자단체와의 관계에서 정당한 이익조정을 크게 저해한다는 점, 노동단체의 재정이 빈약하다고 하여 다른 사회단체에 비하여 노동자들의 정치적 지위를 약화시킬 수는 없다는 점을 이유로 입법목적의 정당성을 부정함. 헌법재판소는 노동단체 기부금지조항의 입법목적의 헌법적 정당성을 부정하면서도, 그 입법목적 중 일부가 정당하다는 가정하에 법익균형성 심사를 하였다. 즉 동조항으로 인해 정치적이사형성과 정당한 이익조정과정을 근로자에게 불리하게 왜곡시킴으로써 기본권 제한의 효과는 매우 중대한 반면, 노동단체의 기부금지를 정당화하는 중대한 공익을 인정하기 어려우므로 동조항은 노동단체인 청구인의 표현의 자유 및 결사의 자유를 침해한다고 결정하였다. 동조항은 특히 사용자단체와의 관계에서 합리적인 이유 없이 정당에 영향력을 행사할 수 있는 정치활동의 영역에서 차별하는 것으로 평등원칙에 위배된다고 결정하였다.

한편, 기업과 정치세력간의 정경유착이 사회적으로 크게 문제 되자, 정치자금에 관한 법률은 모든 법인·단체의 정치자금기부를 포괄적으로 금지하는 방식으로 개정되었다. 그 후 헌법재판소는 ‘단체의 정치자금 기부금지사건’에서 심판대상이었던 단체와 관련된 자금으로 기부하는 것을 금지하는 조항(‘단체관련 자금 기부금지조항’)의 위헌여부를 판단하면서 동조항들의 위헌여부 판단의 전제가 되는 단체에게 정치자금을 기부하는 것을 금지하는 조항(단체의 정치자금 기부금지조항)의 위헌성도 함께 판단하였다(2008헌바89).

헌법재판소는 2008헌바89 결정에서 ‘단체관련자금 기부금지조항’은 종전에 95헌마154 결정에서 위헌 결정된 ‘노동단체 기부금지조항’과는 그 규율영역이 전적으로 동일한 경우가 아니고, ‘단체관련자금 기부금지조항’에는 ‘노동단체 기부금지조항’과는 달리 노동단체에 대한 차별적 규제의 의도가 전혀 없다는 점에서, 심판대상조항인 ‘단체관련자금 기부금지조항’은 종전에 위헌결정된 ‘노동단체 기부금지조항’의 반복입법에 해당하지 않는다고 판단하였다.

또한 헌법재판소는 동 결정에서 단체관련자금 기부금지조항 중 ‘단체’, ‘단체와 관련된 자금’의 개념이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다고 보았고, 동조항이 과잉금지원칙에 위배하여 청구인의 정치활동의 자유, 정치적 표현의 자유를 침해하지 않는다고 결정하였다. 특히 과잉금지원칙위배 여부에 관하여 헌법재판소는 단체의 정치적 의사표현 자체를 금지하거나 그 내용에 따라 규제하도록 한 것이 아니라 개인과의 관계에서 불균형적으로 주어지기 쉬운 ‘자금’을 사용한 방법과 관련하여 규제를 하는 것이므로 정치적 표현의 자유의 본질을 침해하는 것이 아님을 강조하면서, 단체의 정치적 의사표현으로 인한 문제점은 단체의 지속성과 개인에 비하여 강한 자금동원력이라는 단체의 본질에서 유래하는 것이어서 개별 단체의 성격에 따라 달라지는 것은 아니기 때문에 모든 단체를 규율 대상으로 삼는 것이 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘었다고 할 수 없고, 단체구성원의 정치적인 의사의 왜곡의 문제는 기부금액의 다소에 따라 달리 평가될 수 없으므로, 기부 자체를 금지한 것이 과도한 규제라고 보기 어렵다고 보았다. 한편, 헌법재판소는 이 결정에서 단체의 정치자금기부결정이 이를 거부하는 단체구성원의 정치적 표현의 자유를 침해할 수 있으므로 이를 방지하는 것을 단체의 기부금지규정의 입법목적 중 하나로 보고 있는데, 단체는 그 구성원과는 독립된 정치적 표현의 자유의 주체이고 단체의 정당한 의사결정절차에 따라 내린 정치자금기부결정은 단체의 정치적 표현으로, 개별 구성원의 개인적인 정치적 표현과는 다를 수 있다는 점을 고려하면 위와 같은 서술은 입법목적으로서 적절하지 않다는 비판이 제기된다. 이 결정에는 동조항 중 ‘단체’ 및 ‘단체와 관련된 자금’의 개념이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배된다고 보는 재판관 1인의 위헌의견, 동조항이 과잉금지원칙에 위배된다고 보는 재판관 3인의 헌법불합치의견이 있었다.

2008헌바89 결정은 단체의 정치자금 기부금지조항 및 그 처벌조항을 직접 심판 대상으로 삼은 후속결정들(2009헌바298, 2011헌바254)의 심사내용이 모두 2008헌바89 결정의 심사내용을 그대로 따르고 있다는 점에서 단체의 정치자금기부 금지조항 및 그 처벌조항에 관한 합헌결정(2009헌바298, 2011헌바254)의 모범이 되는 결정으로서 의미가 있다. 다만, 2008헌바89 결정은 정치자금법 제12조 각 조항의 ‘단체’에 관한 부분(단체의 기부금지규정 및 단체관련자금 기부금지규정)만 판단한 것이고, 그 밖에 ‘법인’에 관한 부분(법인의 기부금지규정 및 법인관련자금 기부금지규정)을 판단한 헌법재판소 결정례는 찾아볼 수 없는 점에서, 헌법재판소가 정치자금법 제12조 각 조항의 ‘법인’에 관한 부분에 대하여 어떠한 태도를 취하고 있는지 명백히 확인하기는 어렵다.

제 V 장 결론 - 법인·단체의 정치자금 기부 허용의 필요성 검토

I. 법인·단체의 정치자금 기부 허용의 여부

1. 서설

법인이나 단체의 정치자금 기부를 허용할 것인지 여부는 국가마다 다르고 정치 문화와 정치역사에 따라 달라져야 할 것이다. 앞에서 미국과 일본, 독일 그리고 프랑스의 경우를 살펴보았는데, 미국의 경우가 법인이나 단체의 정치자금 기부를 가장 폭 넓게 인정하고 있고, 프랑스의 경우는 법인이나 단체의 정치자금 기부를 엄격하게 금지하고 있다.

정치자금에 정치에 있어서 반드시 필요한 자금이라 할 수 있는데, 개인의 정치자금 기부는 허용하지만 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하는 국가가 많이 있다. 법인이나 단체의 정치자금 기부는 부정부패와 연관된다고 하여 금지하는 국가가 많은 것이다. 특히 사기업체의 정치자금 기부가 정치계의 부정부패로 연결된다는 점을 고려하여 제한을 두고 있는 것이다.

그러나 정치자금 기부는 일종의 정치행위로 정치적 표현의 자유의 일환으로 인정한다면 정치자금의 기부를 허용하여야 할 것이다.

미국을 제외하면 국가의 투명성 지수가 높을수록 정치자금 기부를 허용하고 국가의 투명성 지수가 낮을수록 정치자금 기부에 관한 규제가 많은 것을 알 수 있다.

예를 들어 국제투명성기구(Transparency International)는 매년 부패인식지수를 발표하는데, 2020년에 독일은 9위, 일본은 19위, 프랑스는 23위인 것이다.²⁸⁰⁾

[2020년 부패인식 지수와 순위]²⁸¹⁾

순위	국가	점수
1	덴마크	88
1	뉴질랜드	88
3	핀란드	85

280) 순위가 높을수록 투명성이 높은 것이다.

281) <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> (2021. 12. 16. 검색)

3	싱가포르	85
3	스웨덴	85
3	스위스	85
7	노르웨이	84
8	네덜란드	82
9	독일	80
9	룩셈부르크	80
∴	∴	∴
19	일본	74
∴	∴	∴
23	프랑스	69
∴	∴	∴
25	미국	67
∴	∴	∴
33	대한민국	61

법인·단체의 정치자금 기부를 허용할 것인가의 문제에 대해 2002년 초당파 선거운동 개혁법(Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA)과 관련한 미국 연방대법원 사건의 내용을 살펴보는 것이 도움이 될 것이라고 본다.

2. 초당파 선거운동 개혁법의 주요 내용

초당파 선거운동 개혁법에서는 종래보다 기부금 한도를 증액하고 정당과 연방 공직 후보자에 의한, 연방선거운동법상 제한을 받지 않는 이른바 소프트 머니(soft money)²⁸²⁾의 모금을 금지하였으며, 또한 예비 선거 이전 30일 또는 본 선거 이전 60일 동안 공직 선거 후보자의 이름이 언급되는 방송 광고를 ‘선거운동 광고(electioneering communications)’로 정의를 하였고(2 U.S.C. 441b), 법인이나 노동조합이 이러한 광고를 위해 그 일반 재정 자금에서 지출을 하는 것을 금지하였는데, 이러한 내용은 1970년 이래 연방선거운동법상의 가장 중요한 변화로 이해된다.²⁸³⁾

282) 김선화, 미국의 정치자금법제연구 - 2002년 연방선거운동개혁법을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2002, 21면.

283) 김선화, 미국 정치자금규제의 현황과 헌법적 쟁점, 세계헌법연구 제15권 2호, 2009, 156면; 성중탁, 정치자금법제에 대한 비교법적 검토와 그 시사점: 헌법재판소 2015.12.23. 2013헌마168 결정에 대한 평석을 곁하여, 선거연구 제9호, 2018, 120면.

3. Citizens United v. Federal Election Commission 사건

1) 다수 의견

미국 연방대법원은 2010년 Citizens United v. Federal Election Commission 사건²⁸⁴⁾에서 법인과 노동조합에 의한 모든 독립 지출을 금지하는 초당파 선거운동 개혁법 제203조 규정에 대해 이것이 수정헌법 제1조에 의거한 표현의 자유 보장에 위배된다는 이유로 위헌으로 판단하였다.²⁸⁵⁾ 이에 따르면 수정헌법 제1조의 효력은 의회가 단지 정치적인 표현에 연루되었다는 이유에서 시민이나 그 모임에 대해 벌금을 부과하거나 투옥하는 것을 금지하는 것으로 이해되고, 여기서 미디어와 다른 법인이 구별되는 것이 아니기 때문에 이러한 제한은 의회로 하여금 신문, 서적, 텔레비전과 블로그에서의 정치적 표현을 억압할 수 있도록 할 것이라고 하였다. 선거에 출마한 후보자에 대한 지지 또는 반대를 위하여 법인이 그 자금을 쓰는 것을 금지한 미시건주 선거운동 자금법이 수정헌법 제1조와 제14조를 위반하지 않는다고 한 1990년의 Austin v. Michigan Chamber of Commerce 판결²⁸⁶⁾이 번복되었고, 초당파 선거운동 개혁법의 선거운동 광고에 대한 법인의 지출을 제한하는 조항을 지지한 2003년 McConnell v. Federal Election Commission 판결²⁸⁷⁾의 일부 또한 번복하였다.

2) 스티븐스 대법관의 일부 반대 의견²⁸⁸⁾

스티븐스(Stevens) 대법관은 부분적으로 반대 의견을 제시하였다. 이에 따르면 연방대법원의 판결을 뒷받침하는 기본적인 전제는 수정헌법 제1조가 법인으로서의 지위를 포함하여 표현하는 주체의 신분에 근거한 규제상의 구별을 금지한다는 주장을 지속적으로 반복하는 것이다. 그 눈부신 일반성이 수사적인 호소력은 있으나, 그것은 법에 관한 정확한 진술이 될 수는 없다. 또한 그것은 언제 법인이 그 주주 중 일부가 반대하는 선거운동에 관여할 수 있는지를 말해주지도 않는다. 그

284) 558 U.S. 310.

285) 이하 판결의 내용은 성중탁, 헌법상 정치적 표현의 자유와 정치자금 규제의 관계에 관한 소고 - 최근 미국 연방대법원 관련 판결을 중심으로 -, 법학연구 제18집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2015, 67-68면 참조.

286) 494 U.S. 652.

287) 540 U.S. 93.

288) *Citizens United v. FEC*, No. 08-205, slip op. (U.S. January 21, 2010) at 1-2 (Stevens, J., concurring in part and dissenting in part). <<https://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>> (2021.11.30. 최종 방문)

것은 시민 연합(Citizens United)이 그 PAC의 돈으로 그 일부 메시지에 대한 자금 조달을 해야 하는지 여부에 대한 특정한 질문을 해결해 주지도 않는다. 정치 영역에서 법인이 자연인들과 똑같이 취급되어야 한다는 유별난 생각은 부정확할 뿐만 아니라 또한 이 사건에서 법원의 판단을 정당화하기에도 부적절하다.

공직 선거의 맥락에서 표현의 주체로서 법인과 자연인 간의 구별은 중요하다. 그것들이 우리 사회에 막대한 기여를 하기는 하지만, 법인들은 사회의 실제적인 구성원은 아니다. 그들은 투표를 하거나 공직을 위해 출마할 수도 없다. 그들은 비거주자에 의해서도 관리되고 통제될 수 있기 때문에 그들의 이해관계는 근본적인 차원에서 자격 있는 투표자들과 충돌할 수도 있다. 법인의 재정적인 자원들, 법적 구조, 수단적 지향은 선거 과정에서 그들의 역할에 대한 정당한 우려를 야기한다. 우리의 입법자들은 민주적 의무는 아니라 할지라도 지역적, 국가적 경쟁에서 법인이 지출을 하는 경우의 잠재적으로 유해한 효과에 대항하기 위하여 고안된 조치를 취할 강력한 헌법적 근거를 가지고 있다.

4. 법인 · 단체의 정치자금 기부 허용의 부적절성

1) 서설

정치적 표현의 보장에 있어 가장 기본적인 자유와 권리의 주체가 자연인이라고 할 때 그러한 자연인들이 모여 구성한 법인이 역시 그러한 표현의 자유를 누릴 수 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 개인과 법인의 표현의 자유 보장과 관련하여 그것이 아무런 구별이 있을 수 없다고 보게 된다면 정치의 문제에서 고려해야 할 요소들을 놓치게 되는 효과가 있다고 할 수 있다.

2) 개인과 법인의 차이

경제적인 거래와 활동에 있어 개인이 모여 구성한 법인이 일정한 효율과 편의를 위해 작용하는 점이 있다고 볼 때 정치적 영역에 있어서는 다른 차원에서의 관심과 주의가 요청된다고 할 것이다. 스티븐스 대법관의 반대 의견에서도 확인할 수 있듯이, 개인이 모여 만든 법인은 일정한 효용으로 인해 “사회에 막대한 기여를 하기는 하지만”, 그렇다고 하여 법인이 자연인과 같은 의미에서 “사회적 실

제적인 구성원”이라고 할 수 있는 것은 아니다. 단체는 스스로 “투표를 하거나 공직을 위해 출마할 수” 없다. 또한 법인은 “비거주자에 의해서도 관리되고 통제될 수 있기 때문에 그들의 이해관계는 근본적인 차원에서 자격 있는 투표자들과 충돌할 수도 있다.” 달리 말해 바로 정치적 과정, 국민이 그 대표자로서 국정을 담당하고 정책을 결정할 인물을 선출하는 과정에서 개인이 모여 만든 법인은 자연인인 개인과 다른 지위에 있다고 할 수밖에 없다.

3) 경제적 영향력에 따른 민주적 과정의 왜곡

더구나 정치자금의 조달이라는 과정을 통해 법인이 정치적 선택에 미칠 수 있는 영향은 개인들의 민주적 의사 결정이라는 차원에서 진정한 의사의 반영을 왜곡하는 효과를 발생시킬 수 있다고 본다. 공동체를 구성하는 자연인들이 모두 동등한 자유와 권리를 누리는 입장에서 집단적 의사 결정에 참여하는 것이 정치적 과정이라고 이해한다면 이러한 자연인들의 판단과 선택이 가능한 한 공정하고 굴절되지 않은 채 정치적으로 영향을 미칠 수 있도록 하는 것이 이상적이라고 할 것이다. 이러한 점에서 이러한 과정은 구성원들의 대등한 참여를 어렵게 만드는 외부의 요소에 따른 영향력의 행사에 대한 경계와 방지를 필요로 한다고 할 것이고, 그 중 가장 대표적인 것이 경제적 힘의 차이에 따른 것이라고 할 수 있다.

표현의 자유 보장의 정치적 측면에 관한 문제에 있어서는 경제적 부문에서의 자유 보장과는 다른 차원의 고려도 필요하다고 보아야 하는 것이다. 정치적 표현이 보장되는 상황에서 그것이 민주적인 과정으로 실현되기 위해서는 형식적인 의미의 자유와 평등이라는 수준에 그치는 것이 아니라 그 의사 결정과 반영이라는 점에서 실질적인 의미를 갖춘 것이 될 수 있어야 하고, 그러기 위해서는 법인 또는 단체의 개입과 경제적 영향력의 불균형에 따른 정치적 의사 형성의 왜곡을 효과적으로 방지하기 위한 대책을 마련할 것이 요청된다고 할 것이다.

4) 소결

2020년 선거 주기에서 대통령 선거에서는 5,700,916,140달러, 의회 선거에서는 8,703,050,547달러가 소요됨으로써 미국 연방 선거 총 지출액은 144억 달러에 이르러 미국 역사상 큰 차이로 가장 비용이 많이 든 선거가 되었다.²⁸⁹⁾ 이와 같이

289) Karl Evers-Hillstrom, Most expensive ever: 2020 election cost \$14.4 billion, OpenSecrets, Feb. 11, 2021. <https://www.opensecrets.org/news/2021/02/2020-cycle-cost-14p4-billion-doubling-16/?__cf_chl_captcha_tk__=shxy5Derj1.KyW6V_AsuwtPUHPRI5WRhvLamKVHls-1639759527-0-gaNycGzNCv0> (2021.11.30. 최종 방

선거에 과도한 비용이 지출되는 상황에 대해 많은 미국인들은 우려를 표하고 있다.

2019년 1월 갤럽(Gallup) 여론조사²⁹⁰⁾에서는 응답자의 단지 20%만 선거운동 자금법에 만족하고 있는 것으로 답했는데, 이는 제시된 22개 정책 분야 중 가장 낮은 만족도를 보인 항목으로, 정당별로는 각각 민주당 지지자의 15%, 공화당 지지자의 26%가 선거운동 자금법에 만족하는 것으로 조사되었다.

2018년 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)의 여론조사²⁹¹⁾에서는 광범위한 다수 미국인들이 계속해서 정치 후보자들이 선거운동에 쓸 수 있는 자금 총액에 제한을 뒤야 한다고 믿고 있는 것으로 드러났다. 77%가 그러한 제한이 적절하다고 느끼고 있고, 그보다 약간 적은 다수인 65%가 새로운 선거운동 자금법이 정치적 선거운동 비용의 총액을 제한하는 데 효과적일 수 있다고 생각하였다. 이러한 대체적인 관점은 2015년 이래 거의 변하지 않았다.

모든 연령대에서 과반수 미국인이 선거운동 비용 제한을 지지하는데, 30세 이상의 연령대에서는 이러한 견해를 지지하는 경향이 그보다 젊은 세대에 비하여 상당히 높았다. 30세 이상의 연령대에서는 79%가 비용 제한을 지지하는데 비해 그보다 젊은 연령대에서는 68%가 찬성 의사를 밝혔다.

반대로 모든 연령대에서 과반수가 정치에서 돈의 영향력을 제한하는 데 새 선거운동 자금법이 얼마나 효과적일지에 대해 낙관적인 태도를 보였는데, 이러한 정서는 65세 이상 연령대에서는 다소 덜 광범위하여 58%가 낙관적인 태도를 보인데 비해 더 젊은 연령대에서는 65% 또는 그 이상의 비율로 그러하였다.

정당별로 나누어 본다면 민주당 지지자들이 공화당 지지자들보다 선거운동 비용 한도 제한을 더 지지하는 경향을 보이긴 했으나, 민주당 지지자의 85%, 공화당 지지자의 71%에 이르는 상당한 과반수가 제한이 있어야 한다고 하였다.

공화당 지지자는 새 법의 효과에 대해 민주당 지지자보다 상당히 더 회의적이었다. 공화당 지지자의 절반 가량인 54%가 새 법이 효과적일 수 있다고 한 반면에 민주당 지지자의 77%가 그렇게 보았다.

이상 살펴본 바와 같이 정치자금 기부와 지출이 상대적으로 자유로운 미국에서도 이러한 제도적 현황에 대해서는 국민들의 우려와 개선 필요성이 지속적으로 확인되고 있다. 법인·단체의 정치자금 기부 허용은 정치적 표현의 자유가 민주적 의사 결정에서 지니는 의의를 생각할 때 자칫 경제적 영향력의 보유 여부에 따라

문)

290) Megan Brenan, Americans Most Satisfied With Nation's Military, Security, Gallup, Jan. 28, 2019. <<https://news.gallup.com/poll/246254/americans-satisfied-nation-military-security.aspx>> (2021.11.30. 최종 방문)

291) 이하 여론조사 내용은 Pew Research Center, April, 2018, "The Public, the Political System and American Democracy," p. 73. <<https://www.pewresearch.org/politics/wp-content/uploads/sites/4/2018/04/4-26-2018-Democracy-release-1.pdf>> (2021.11.30. 최종 방문)

특정한 그룹에게 과도한 정치적 결정권을 부여하는 결과에 이를 가능성이 우려되며 무엇보다 법인이나 단체를 자연인인 개인과 단순히 같게 볼 수는 없다는 점에서도 신중한 접근이 필요한 사안이라고 본다.

II. 정치자금법 등 관련 법령 개정 사항

1. 투명성 구현의 중요성²⁹²⁾

정치자금의 기부는 결국 기부자가 그러한 기부를 통해 정치적 의사 결정 과정에 접근할 수 있는 힘을 얻고자 하는 사정과 분리하여 생각하기 힘들다. 따라서 정치자금의 기부를 통해 정치적인 의사의 결정이 영향을 받을 가능성이 높아지고 이는 대의민주주의와 평등선거의 원칙과 관련하여 간과할 수 없는 문제가 될 수 있다고 본다. 따라서 정치자금의 기부에 관한 가장 중요한 제도적 장치는 상당한 자금을 운용할 수 있는 기부자에 의해 정치적 의사 결정 과정이 왜곡되지 않도록 모금과 지출에 관련된 높은 투명성을 구현하는 것이라고 보아야 한다.

2. 후원회 제도 활성화²⁹³⁾

정치자금에 대한 강한 규제는 결국 정치가 경제적 힘에 의하여 왜곡되는 것을 방지하고자 함에 그 취지가 있다고 할 것인데, 그렇다고 하여 정당의 운영이 소요비용의 조달을 외면하고서 가능한 것은 아니다. 정당이 국민의 정치적 의사 결정에 관여하는 과정에서는 일정한 자금의 확보가 필요한 것이 현실이다. 그런데 정치의 경제적 왜곡을 방지한다는 명분에서 정치자금에 대한 과도한 제약만이 강조된다면 이는 국고 보조금 규모가 큰 기성 거대 정당만 유리하게 되고 재정이 취약한 소수 정당은 그 존립이 위태로워지는 결과가 될 수 있다.

따라서 정당의 정치자금 규제에 있어서는 정당의 자생적 존립이 가능할 수 있도록 후원회 제도의 활성화와 적극적 운영을 통해 결과적으로는 국민 세금을 동원한 국고 보조금에 의한 지원 규모를 축소시키는 방안이 바람직하다고 할 것이

292) 성중탁, 정치자금법제에 대한 비교법적 검토와 그 시사점, 137-138면.

293) 위의 글, 138-139면.

다. 법인·단체의 기부가 야기할 수 있는 부정적 효과를 우려하여 이를 허용하지 않는 것이 타당하다고 볼 때 정당 운영 자금의 공급과 유권자의 적극적 정치 참여를 위해서 개인의 소액 기부를 활성화하는 방향으로 정책적 지원이 이루어지는 것이 바람직하다고 할 것이고 이러한 관점에서 소액 기부가 쉽고 편리하게 이루어질 수 있도록 하기 위한 제도와 시스템의 개발 및 보완이 필요하다고 할 것이다.

3. 투명성 제고를 위한 구체적 방안²⁹⁴⁾

한편 자금의 조달과 지출 상황에 대한 투명한 공개를 통해서 정치자금 운영의 제도적 양성화를 지원할 필요가 있다. 정치자금의 사용 내역과 사후적 규제에 초점을 두고 재정 보고의 의무화 및 사법적 통제의 강화가 하나의 방안이 될 수 있다. 기업의 불법 기부에 대해서는 해당 기업을 공개 입찰에서 제외하고 정당이나 정치인의 부정한 정치자금 조성에 대해서는 강력한 처벌을 통해 규제하는 것도 효과적인 방식이 될 수 있다.

구체적으로 정치자금제도와 관련한 투명성 및 공정성 제고를 위해서는 그 시기에 있어 신속한 공개와 보고가 이루어지도록 할 필요가 있고, 공개의 범위에 관해서는 가능한 한 이를 폭넓게 규정함으로써 정치자금의 운용 상황에 대해 국민들이 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.²⁹⁵⁾

294) 위의 글, 140면.

295) 유성진·가상준·조희정·박진수, 한국 정치자금 공개제도의 개선방안 연구: 한국과 미국 사례 비교를 중심으로, 의정연구 제26권 제1호(통권59호), 2020, 57면.

참 고 문 헌

- 공진성, 반복입법금지에 관한 소고, 헌법학연구 제16권 제4호, 2010. 12.
- 김선화, 미국 정치자금규제의 현황과 헌법적 쟁점, 세계헌법연구 제15권 2호, 2009.
- 김선화, 미국의 정치자금법제연구 - 2002년 연방선거운동개혁법을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2002.
- 김영래, 정치자금제도의 변천과정과 특징연구, 한국정치학회보 28(1), 1994.11.
- 김용승, 美國 選舉法制 研究 - 選舉資金 規制 등 中心, 형사법의 신동향 통권 제26호, 2010.6.
- 김진수, 프랑스의 정치자금정화법, 법제, 통권245호, 1988. 10. 20.
- 김하열, 헌법강의, 박영사, 2018.
- 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.
- 성 왕, 구 정치자금에 관한 법률 제12조 제2항 등 위헌소원, 헌법재판소결정해설집, 헌법재판소, 2010.
- 성중탁, 정치자금법제에 대한 비교법적 검토와 그 시사점: 헌법재판소 2015.12.23. 2013헌바168 결정에 대한 평석을 겸하여, 선거연구 제9호, 2018.
- 성중탁, 한국의 정치자금법제 개선방안, - 법인, 단체의 정치자금 기부허용과 사후 투명성강화를 중심으로, 법학논집 제19권 제4호(이화여자대학교), 2015. 6.
- 성중탁, 헌법상 정치적 표현의 자유와 정치자금 규제의 관계에 관한 소고 - 최근 미국 연방대법원 관련 판결을 중심으로 -, 법학연구 제18집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2015.
- 신정규, 독일의 정당국고보조제도와 연방헌법재판소 결정에 대한 헌법적 검토, 법학논집 제24권 제1호(이화여자대학교), 2019. 9.
- 심영섭, 독일 정당의 정치자금 운영과 관련법규, 선거논단 제2호, 2004. 12.
- 유성진·가상준·조희정·박진수, 한국 정치자금 공개제도의 개선방안 연구: 한국과 미국 사례 비교를 중심으로, 의정연구 제26권 제1호(통권59호), 2020.
- 이관희, 독일에 있어서 기업헌금의 헌법논의, 정당과 헌법질서(심천계획열박사 화갑기념논문집), 박영사, 1995.
- 이상목, 정치자금법의 변화와 정당민주주의 발전, 21세기정치학회보 19(1), 2009.05,
- 전학선, 프랑스 정치적 영역에서 남녀평등을 위한 남녀동수법과 헌법개정, 헌법학연구 제14권 제4호, 2008. 12.
- 전학선, 프랑스의 정치자금제도에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003.

전학선, 프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준, 공법법학연구 제9권 제3호, 2008. 8.

전학선, 프랑스 고위공직자 인사검증 시스템, 헌법학연구 제20권 제4호, 2014. 12.

전학선, 프랑스의 헌법개정절차에 관한 연구, 외법논집 제45권 제3호, 2021. 8,

정재황, 헌법학, 박영사, 2021.

정종섭, 기업의 정치자금 기부의 문제점과 위헌 여부, 법과 사회 제13권, 1996.

정종섭, 단체의 선거운동 제한의 위헌 여부 - 공직선거 및 선거부정방지법 제87조를 중심으로, 헌법판례연구 2(한국헌법판례연구학회), 2000.

정태호, 헌법재판소법 제55조, 주식 헌법재판소법, 헌법재판연구원, 2015.

조소영, 기업의 정치자금기부 규제에 관한 헌법적 검토, 공법학연구 17(4), 2016. 11.

조소영, 법인·단체의 정치자금 기부 규제에 관한 헌법적 검토, 선거연구 제6호, 2015. 12.

최희경, 정치자금 규제와 평가, 법학논집 제23권 제1호(이화여자대학교), 2018. 9.

홍완식, 법인·단체의 정치자금 기부금지, 세계헌법연구 제17권 제1호, 2011. 4.

[독일]

Austermann, Philipp, Spenden an Abgeordnete, ZParl 2010.

Helmes, Sebastian, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1265, Duncker&Humblot·Berlin. 2014.

Deutscher Bundestag, Die staatliche Parteienfinanzierung(Stand: 20. Oktober 2017), PM3.

Deutscher Bundestag, Geldwerte Zuwendungen an Abgeordnete, WD PM1-5033, 2014.

Deutscher Bundestag, Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (Stand: Oktober 2021).

Deutscher Bundestag, Drucksache, 13/834; 14/6710; 14/6711; 14/8778; 14/8824; 19/25700; 19/27595; 19/28000; 19/30520.

Drüen, Dlaus-Dieter, in: Frotscher/Drüen, KStG-Kommentar: § 9 3.1.1. Körperschaften als Spender, Rz. 22.

Ipsen, Jörn, in: Sachs, Michael, Grundgesetz-Kommentar, 9 Aufl. C.H.BECK, 2021, § 21.

Jochum, Heike, Parteiengesetz-Kommentar, in: Ipsen, Jörn, C.H.BECK, 2018, § 25.

Kersten, Jens, Parteiengesetz und Europäisches Parteienrecht Kommentar, in: Kersten, Jens/Rixen, Stephan, Kohlhammer, 2009, § 25.

Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf, Grundrechte Staatsrecht II, 36 Aufl. 2020.
Lenski, Sophie–Chalotte, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung
Handkommentar, Nomos, 2011, § 25.
Lenz, Christofer, Das neue Parteienfinanzierungsrecht, NVwZ 2002.
Lochte, Marcus, in: Frotscher/Geurts, EStG § 1 Steuerpflicht.
Merten, Heike, Kandidatenpsende: Einblicke in eine Grauzone, MIP 2020.
Morlok, Martin, in: Dreier, Grundgesetz–Kommentar, Art. 21.

[프랑스]

Christian Bonnet, Rapport, n°159, Sénat, Première session ordinaire de 1994–1995, 15 décembre 1994,
Guy Drouot, La transparence financière de la vie politique, Actualité législative Dalloz, 1988, n°14/30 juillet 1988
Hervé Faupin, Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, LGDJ, 1998
Nassima Ferchiche, La rationalisation du droit du financement des campagnes législatives et le renforcement de la transparence de la vie politique, RFDC, 2012:
Martial Foucault et Abel François, Le rendement des dépenses électorales en France ; Le cas des élections législatives de 1997, Revue économique vol.56, septembre 2005.
Jean–Eric Gicquel, La transparence du financement de la vie politique en France ; une situation juridique en claire–obscur, Revue générale de droit, 2006.
J.–N. Jeanneney, L'argent caché, Fayard, 1981
Régie Lambert, Le financement de la campagne des candidats à l'élection présidentielle au travers des comptes de campagne, Nouveau cahiers du conseil constitutionnel, n°34, janvier 2012.
Pierre Messmer, Déclaration de politique générale du gouvernement, le 3 octobre 1972
Eric Phélippeau, Le financement de la vie politique française par les entreprises 1970–2012, L'Année sociologique, Vol.63, 2013,
Éric Phélippeau, Les dons des personnes morales : de la légalisation à la prohibition, L'argent de la politique, 2018,
Yves Poimeur et Dominique Rosenberg, Droit des partis politiques, ellipses, 2008.
Nicolas Tolini, Le financement des partis politiques, Dalloz, 2007
Laurent Touvet et Yves–Marie Doublet, Droit des élections, 2e éd., Economica, 2014,
Rapport de Jacques Larche, au nom de la commission des lois, n°229(1987–1988),
Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au

titre de l'exercice 2019, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, JO du 18 avril 2021.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport d'activité 2017, 2018,

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport d'activité 2020, 2021

[미국]

Joseph R. Starr, The Legal Status of American Political Parties, II, 34 American Political Science Review 685 (1940).

Administrative fines, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/legal-resources/enforcement/administrative-fines/>>

Are Political Contributions Tax Deductible?, Intuit TurboTax, Oct. 16, 2021.

<<https://turbotax.intuit.com/tax-tips/charitable-contributions/are-political-contributions-tax-deductible/L7Ljj9lTR>>

Megan Brenan, Americans Most Satisfied With Nation's Military, Security, Gallup, Jan. 28, 2019.

<<https://news.gallup.com/poll/246254/americans-satisfied-nation-military-security.aspx>>

Candidate committee fundraiser invitation example, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/making-disbursements/advertising/candidate-committee-fundraiser-invitation-example/>>

Candidates and their authorized committees, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/>>

Citizens United v. FEC, No. 08-205, slip op. (U.S. January 21, 2010)

<<https://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>>

Corporations and labor organizations, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=corporations-and-labor-organizations>>

Contribution limits, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>>

Cost of Election, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/elections-overview/cost-of-election>>

Elections Overview, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/elections-overview>>

Election Trends, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/elections-overview/election-trends>>

Karl Evers-Hillstrom, Most expensive ever: 2020 election cost \$14.4 billion, OpenSecrets, Feb. 11, 2021.

<https://www.opensecrets.org/news/2021/02/2020-cycle-cost-14p4-billion-doubling-16/?__cf_chl_captcha_tk__=shxy5Derj1.KyW6V_AsuwtPUHPRifi5WRhvLamKVHls-1639759527-0-gaNycGzNCv0>

Federal Election Campaign Act, Britannica.

<<https://www.britannica.com/topic/Federal-Election-Campaign-Act>>

Leadership and structure, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/about/leadership-and-structure/>>

Leadership PACs contributions to candidates, 2021-2022, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/industry-detail/Q03/2022>>

Mission and history, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/about/mission-and-history/>>

Money and campaigns, Britannica.

<<https://www.britannica.com/place/United-States/State-and-local-government#ref233797>>

Pew Research Center, April, 2018, “The Public, the Political System and American Democracy.”

<<https://www.pewresearch.org/politics/wp-content/uploads/sites/4/2018/04/4-26-2018-Democracy-release-1.pdf>>

Political action committees (PACs), Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=political-action-committees>>

Political Parties, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/parties/>>

Political party committees, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=political-party-committees>>

Registering as a PAC, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-pac/>>

Super PACs, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/super-pacs/2022>>

Taking in receipts, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/>>

Types of contributions, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/types-contributions/>>

Types of nonconnected PACs, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-pac/types-nonconnected-pacs/>>

Understanding nonconnected PACs, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-pac/understanding-nonconnected-pacs/>>

What are the biggest political action committees?, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/elections-overview/top-pacs>>

What Is a PAC?, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/what-is-a-pac>>

Where the Money Came From, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/elections-overview/where-the-money-came-from?cycle=2020>>

Who are the Biggest Organization Donors?, OpenSecrets.

<<https://www.opensecrets.org/elections-overview/top-organizations>>

Who can and can't contribute, Federal Election Commission.

<<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/who-can-and-cant-contribute/>>

[일본]

동경도 홈페이지 선거관련 사항

政治資金規正法のあらまし,

https://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf,

히로시마현 홈페이지 선거관련 사항

<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/355034.pdf>,

동경도홈페이지 선거관련 사항

https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/uploads/02tebiki_p4-p8.pdf,

나가사키현 홈페이지 선거관련 사항

<https://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2019/10/1570754072.pdf>.

일본총무성 선거관련 사항

https://www.soumu.go.jp/main_content/000724797.pdf.

일본경제단체연합회 홈페이지 <http://www.keidanren.or.jp/policy/2021/087.html>

일본법령검색

<https://elaws.e-gov.go.jp/>

最大判昭45・6・24 民集24 卷6号635 頁、判時596 号3頁(八幡製鉄事件)

Adam N. Sterling, 日本における政治資金規正制度の課題克服のための 一試案 : Donation Booth制度の導入の可能性172. 同志社政策科学研究15(2), 2014-03-15. <http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000013432>.

政治資金の支出面における透明性の確保 ―日米の支出報告形態―, 政治議会課, 国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 587(2007. 5.22.)

中島茂樹, 憲法問題としての政治献金 ―熊谷組政治献金事件福井地裁判決を素材に― 立命館大学人文科学研究紀要 (84号) 19-42, 2004-03

http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/hss/book/pdf/no84_02.pdf

[표] 각국의 정치자금

	우리나라	미국	독일	일본	프랑스
정치자금 관련 법률	정치자금법	연방선거운동법	정당법, 연방의원법	정치자금규정법	정치자금 투명화에 관한 법률, 선거법전
정치자금의 종류	당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 등	후보자, 정당 등에 대한 기부금, 대통령 선거 국고보조금 등	당원회비, 기부금, 수익사업, 자산수입, 행사·출판수입, 국고보조	정당정치자금(당비, 보조금(정당교부금) 개인정치자금(정치단체를 통한 모금)	기부금, 당비, 당선자 납부금, 국고보조금
정당의 법인 여부	권리능력 없는 사단	아님	권리능력없는 사단	법인	법인
법인의 정치자금기부 가능 여부	불가능	가능(하단 요약 참조)	원칙적 가능, 공법상 사단, 공익재단·사단, 공공기업 등 예외적 불가	가능	불가능(정당, 정치단체는 예외)
단체의 정치자금 기부 가능 여부	불가능	가능(하단 요약 참조)	원칙적 가능, 정당에 전달하기 위해 조성된 직업단체의 기부, (권리능력 없는) 인적 결사체 등은 예외적 불가	가능	불가능(정당, 정치단체는 예외)
정당에 대한 기부 가능 여부	불가능	가능(하단 요약 참조)	가능	가능	법인·단체 불가능
의원에 대한 기부 가능 여부	불가능	가능(하단 요약 참조)	가능	불가능	법인·단체 불가능
후보자에 대한 기부	불가능	가능(하단 요약 참조)	가능	불가능	법인·단체 불가능

가능 여부					
기부절차	후원회를 통한 개인의 기부 등	후보자 공인 위원회, PAC, 정당 위원회 등을 통한 기부	▷ 정당기부 1,000 유로 초과 현금기부 제한, 500유로 이상 익명기부 제한/ 정당에 제공된 총액이 10,000유로 초과시 회계보고서에 기록/ 기부건당 50,000 유로 초과시 연방의회의장에게 즉시 보고 ▷ 의원기부 금전기부금지, 금전적 가치 있는 급부만 허용. 전체 가치가 연간 1,000 유로 초과시 연방의회의장에게 신고의무부과, 동일인 기부의 연간 가치가 연간 3,000 유로 초과시 연방의회의장은 액수·출처공개	사전고지의무, 영수증 발급, 계좌송금	재정대리인, 정치자금 단체를 통한 기부
기부한도	후원인이 후원회에 기부 연간 2천만원	기부자와 수령자에 따라 한도가 별도로 정해져 있음(하단 요약 참조)	없음	개인은 연간 2천만원 까지 법인 단체의 경우 인원수로 다르며 최대 1억3천만까지 가능함.	정당이나 정치단체에 기부 개인 연간 7,500 유로 후보자에 기부 개인 연간 4,600유로
정당의 주 수입원	국고보조금, 당비	개인 기부자, PAC에	당원회비, 기부금, 국	기부, 사업수입, 교부	국고보조금

	등	의한 기부 등	고보조금, 기타 수익 사업, 자산수입, 행사·출판수입,	금순으로 기부가 가장 많음	
기부금 모집기관	후원회 등	후보자 공인 위원회, 독립 분리 자금, 비연결 위원회, 정당 위원회, 수퍼 PAC 등	후원회제도 없음. 정당의 경우 제3자 모금형 기부시 기부금 모집자에 대한 수수료 지급 상한 있음.	정치단체(정당, 정당의 지부, 정치단체간주단체(정책연구단체, 정치자금단체, 특정과태최단체), 그 외 정치단체(자금관리단체), 국회의원관계 정치단체	재정대리인, 정치자금 단체
기부에 따른 세제혜택	있음	없음	기부금의 세금감면 및 한도액 초과금액은 소득공제 단, 법인의 정당기부는 미공제	세계상의 특단의 우대조치는 없지만, 기부금 손금산입한도액의 범위 내에서 손금산입의 대상으로 됨	있음
통제기구	중앙선거관리위원회	연방선거위원회(FEC)	연방의회의장에 대한 정당의 정기 회계보고 의무/공인 회계사 또는 회계법인에 의한 심사. 연방의회의장에 대한 연방의원의 회계운영의무, 신고의무	각 도도부현의 선거관리위원회	국가선거운동경비 및 정치자금위원회(CNCCFP)
위반시 제재	징역형과 벌금	과징금 프로그램(Administrative Fine Program)에 따른 민사 제재금(civil money penalties)	▷ 정당은 허위회계보고시 국가보조금 환수/ 부정확한 신고액 총액의 2배까지 환수/기부수령금지사유에 위반한 기부는 총액의 3배까지 환수/ 미	1년이하의 금고또는 50만엔 이하의 벌금, 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금, 6월 이하의 금고 또는 30만엔 이하의 벌금	금고형과 벌금

			<p>기재액 금액의 2배까지 환수/출처·사용처은닉 또는 회계보고회피목적 부정회계보고·미회계보고시 3년이하 징역 또는 벌금형/감사관 및 감사보조인의 부정확한보고 및 중요사항 은닉시 3년이하 징역 또는 벌금형 감사관 및 감사보조인이 대가있거나 손해가할 목적으로 부정확한보고시 5년 이하 징역 또는 벌금형</p> <p>▷ 기부수령금지의무 위반 수령시 해당급부의 국가수령 및 연봉의 절반이내 질서금 부과/수뢰죄 및 뇌물죄에 해당하면 1년이상 10년이하 징역 또는 경미한 경우는 6개월 이상 5년 이하 자유형</p>		
인구 수	약 5,200만명	약 3억3천만명	약 8천300만명	약 1억2천5백만명	약 6천7백만명
국토면적	약 10만km ²	약 980만km ²	약 36만km ²	약 38만km ²	약 54만km ²

1인당 국민소득	약 3만2천불	약 6만6천불	약 4만7천불	약 4만1천불	약 4만2천불
정치비용	2021년 대통령 선거 비용 후보 1인당 선거비용 약 513억원	대통령 선거비용 제한없음	2021년 독일연방의회 의원 1명당 평균 선거비용 약 8만 2,700 유로(약 1억 1,100만원)	도도부현지사 선거비용 6,500만엔(약 6억 8천만원)	2017년 대통령 선거비용 1차선거후보 : 1680만유로(약 218억원), 2차선거진출후보 2250만유로(약 300억원)

[미국 추가 설명]

●법인, 단체의 정치자금 기부 가능 여부

○가능한 경우

-일정한 유한책임회사(Limited Liability Company, LLC)

-파트너십

-정당 위원회

-정치행동위원회(PAC)

-비연결 PAC: 수퍼 PAC과 혼합 PAC은 후보자에게 직접 기부는 하지 않음.

-수퍼 PAC은 개인, 법인, 노동조합 및 다른 정치행동위원회로부터 독립 지출 및 그 밖의 독립적인 정치 활동의 자금 조달을 위해 무제한으로 기부를 받을 수 있고, 정치 후보자들을 명확하게 옹호 또는 반대하기 위해 무제한으로 자금을 사용할 수 있는 위원회.

-혼합 PAC: 비기부금 계좌를 가진 정치 위원회 또는 혼합 PAC은 연방선거 후보자에게 기부를 할 수 있는, 모든 법적인 한도 제한과 원천 관련 금지에 따른 분리된 은행 계좌를 유지하면서, 개인, 법인, 노동 단체 및 그 밖의 정치 위원회로부터 독립 지출 등의 자금 조달을 위해 분리된 은행 계좌로 무제한적인 기부금을 요청하고 수령할 수 있음.

-다른 연방 선거운동

-주 PAC, 등록되지 않은 지역 정당 기구 및 비연방 선거운동 위원회

-후보자

○가능하지 않은 경우

-법인, 노동 단체, 국법 은행: 비주식회사, 동업자 단체, 회원 단체, 협동조합을 포함하는 법인 단체에 적용

-법인, 노동 단체의 PAC(독립 분리 자금, SSF)은 가능

- 전문직 법인
- 법인 파트너 또는 구성원이 있는 파트너십 또는 유한책임회사
- 외국 국적자가 있는 파트너십 또는 유한책임회사
- 교회 및 그 밖의 자선 단체
- 연방정부 계약자

●기부한도

- 상원이나 하원 의원직 또는 대통령직을 위해 출마하는 개인은 기부금이나 지출로 5,000 달러를 초과한 금액을 모금하거나 사용하면 후보자가 됨.
- 대통령, 하원, 상원의원 선거의 후보자들은 반드시 선거운동 위원회를 지명해야 함.
- 공인 위원회는 선거운동을 위해 기부금을 받고 지출을 할 수 있음.
- 정당 위원회는 지방, 주 또는 국가 단위에서 정당을 대표.
- 정당 위원회는 연방선거에 영향을 미치기 위해 기부를 받고 지출을 할 수 있음.
- 법인과 노동조합은 연방선거 후보자에게 기부를 할 수 없으나 독립 분리 자금(Separate Segregated Fund, SSF)을 설립, 운영 가능.
- 독립 분리 자금에서는 제한된 그룹으로부터 기부금을 모금할 수 있고, 후보자들에게 기부를 할 수 있으며, 후보자들과 조정된 지출을 할 수 있음.
- 후보자의 공인 위원회, 정당 위원회 또는 독립 분리 자금이 아니면서 정치행동위원회를 설립하기를 원하는 그룹은 비연결 위원회(nonconnected committee)라고 불리는 유형의 PAC을 설립 가능.
- 비연결 위원회는 연방선거에 영향을 미치기 위해 기부를 받고 지출할 수 있음.
- 2021-2022년 연방 선거 기부금 한도 개요
- 기부자는 개인과 후보자 위원회, 복수 후보자 및 단수 후보자 PAC, 주/구역/지역 정당 위원회, 전국 정당 위원회로 구분되고 기부금 수령자는 후보자 위원회, PAC(독립 분리 자금과 비연결 위원회), 주/구역/지역 정당 위원회, 전국 정당 위원회, 추가적인 전국 정당 위원회 계좌로 제시됨.
- 개인은 이들 수령자에 대해 후보자 위원회부터 각각 선거당 2,900달러, 연간 5,000달러, 연간 합계 10,000달러, 연간 36,500달러, 연간 계좌당 109,500달러를 한도로 기부할 수 있고, 후보자 위원회는 후보자 위원회에 대해 선거당 2,000달러, PAC에 대해 연간 5,000달러가 기부금 한도이며, 정당 위원회에 대해서는 무제한 이전이 가능.
- 복수 후보자 PAC은 각 수령자에 대해 선거당 5,000달러, 연간 5,000달러, 연간 합계 5,000달러, 연간 15,000달러, 연간 계좌당 45,000달러를, 단수 후보자 PAC은 선거당 2,900달러, 연간 5,000달러, 연간 합계 10,000달러, 연간 36,500달러, 연간 계좌당 109,500달러

러를 한도로 함.

-주/구역/지역 정당 위원회는 후보자 위원회에 대해 선거당 함께 5,000달러, PAC에 대해 연간 함께 5,000달러가 한도이고, 주/구역/지역 정당 위원회와 전국 정당 위원회에 대해서는 무제한 이전이 가능하며, 전국 정당 위원회는 후보자 위원회에 대해 선거당 5,000달러, PAC에 대해 연간 5,000달러를 한도로 하면서 주/구역/지역 정당 위원회와 전국 정당 위원회에 대해서는 무제한 이전이 가능.

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「법인 및 단체의 정치자금 기부에 대한
비교법적 연구」**

발행일 | 2021년 12월 16일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-3294-8410

인 쇄 |

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)