

정치자금의 헌법적 통제에 관한 연구*

-출판기념회 사례를 중심으로

Die Parteispenden als Verfassungsproblem

-auf gewöhnlicher Veröffentlichungsfeier der Abgeordneten

박 규 환(Park, Kyu Hwan)**

ABSTRACT

Die politische Parteien sind unverzichtbares Element der parlamentarische Demokratie. Sie enthält das Parteienprivileg unter der verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Partei. Allerdings fordert dieses Parteienprivileg entsprechende Verantwortung der Verfassung an. Unter der Berücksichtigung mit der Einheit der Verfassung wird es volle vernünftige verfassungskonforme Auslegung sein. Es geht um die verfassungsrechtliche Verpflichtung der politischen Partei.

Die wichtigen Fragen betreffen die Öffentlichkeitsgebote für den Bereich der Parteifinzen. Und in engem Zusammenhang damit handelt es sich um die politische Gleichheit der Bürger. Das allgemeine demokratische Öffentlichkeitsgebot ist aus der Volkssouveränität vom Artikel 1 Absatz 2 der koreanischen Verfassung gezogen. Die „Oberaufsicht des Publikums“ i. V. m. der Publizität der finanziellen Verhältnisse einer politischen Partei wird durch Sie gewährleistet.

Die finanzielle Möglichkeiten darf nicht auf der politischen Willensbildung beeinflussen. Alle Bürger sollen eine gleiche Chance zur politischen Beeinflussung haben. Wenn jemand starke finanzielle Fähigkeit hat, dadurch könnte man die bessere Möglichkeit an Einflussnahme der staatlichen Politik haben, wird sich das Demokratieprinzip verzerren. Darum garantiert die Verfassung das Recht auf politische Chancengleichheit als eine objektiv-verfassungsrechtliche Verpflichtung

Schlüsselwörter: Die Öffentlichkeitsgebote für die Parteifinzen, Parteispenden, Veröffentlichungsfeier, Die verfassungsrechtliche Bestimmungen der Partei, politische Chancengleichheit, objektiv-rechtliche Verpflichtung

* 본 논문은 2014년 5월 16일 “부패와 공익”이라는 주제로 개최된 제36회 한국부패학회 춘계 학술대회에서 발표한 내용이다. 2015년 5월 28일까지의 관련 상황을 정리하여 반영하였다.

본 논문은 영산대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 영산대학교 교수, 법률연구소장

I. 들어가는 말

정당은 의회민주주의 제도의 필수 불가결한 요소로 헌법적으로 용인된 조직이며 이에 따라 정당특권(Parteiprivileg)이 부여된다. 하지만 이러한 헌법규정은 특권에 상응하는 책임이 수반되고 있다고 해석하는 것이 당연하다. 헌법 제8조 제3항은 ‘국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다’고 규정하고 있고 이는 현대정보 사회에 있어서 민주주의 발전을 위해 점점 더 그 역할을 비중 있게 확대하고 있는 일반 정치적 결사(예를 들면 시민단체)와는 달리 정당이라는 정치적 결사를 특별히 우대하고 있는 조항이며 이러한 **재정적 정당특권조항에는 이에 상응하는 헌법적 책임이 당연히 내포되어 있다고 해석하는 것이 헌법의 통일성에 비추어 매우 타당한 해석이 된다.** 정당에 대한 국고 보조는 그 정당을 지지하였는지, 선거에 참여하였는지 여부와는 무관한 전체 국민의 세금으로 충당되는 공적인 자금이라는 점을 명심해야 한다.¹⁾²⁾ 이러한 ‘헌법적 책임’에서 광범위한 정치자금의 흐름을 투명하게 함으로 말미암아 주권자인 국민이 그 내용을 명확히 알 수 있도록 하여야 하는 정당의 ‘헌법적 의무’가 도출될 수 있다. 즉, 대의민주주의 제도 하에서의 정당은 그 헌법적 특권에 상응하는 헌법적 책임을 져야 한다는 것이다. 이러한 헌법적 책임을 정당 혹은 정당구성원이 위반하는 경우 어떠한 헌법적 책임을 물을 수 있는지가 본 연구의 핵심 내용이다.

출판기념회 등의 부정적 기능을 알지만 단순히 정치자금법에 저촉되지 않기에 도덕적 책

1) 2014년도에 지급된 정당별 국고 보조금 지급액은 다음과 같다(단위 : 원).

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

출처: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>)

2) 대의 민주주의의 기능 등을 별론 으로 하면서 만약 투표율을 정당보조금 계산방식에 반영해 실제 선거에 참여한 유권자 비율만큼만 정당 보조금을 산출한다면 정당국고보조금 지급액이 매우 낮아질 것으로 보인다(현행정치자금법 제25조 제1항은 국회의원선거의 선거권자 총수에 보조금 계상단가를 곱한 금액을 지급하고 있다). 이는 또한 네거티브 방식으로 정치혐오를 일으켜 투표율을 낮추는 선거 전략을 완화 시킬 수 있다고 생각한다.

임 이외에는 달리 어찌할 도리가 없다는 시각들은³⁾ 전술한 헌법의 체계적 구조와 상반된다. 그러한 모순을 확대 재생산 하는 주체가 헌법을 수호하고 헌법가치를 사회전반에 걸쳐 실현해 나아가야할 책임을 진 국회의원 자신들이라는 것은 우리의 대의민주주의 수준이 어느 정도까지 발전해 있는지를 보여주고 있다.

Ⅱ. 출판기념회

1. 출판기념회에 대한 사회적 인식

정상적인(?) 출판기념회를 여는 정치인도 있겠지만 현재의 여론은 정치인의 출판기념회에 대해 법망을 벗어난 합법적인 모금창구라는 평가가 지배적이다. 노컷뉴스(2014.3.19.) 출판기념회, 후원금 쪼개기...돈 풀어 의원 '관리'하는 재벌⁴⁾; 서울신문(2014.3.3.) 잇단 행사 취소... '책 안 파는 출판기념회'도 - 정치권 자정 풍속도⁵⁾; 헤럴드경제(2014.3.4.) 수금창구

- 3) 2014년 2월에는 여당 대표가 “출판기념회가 정치자금법을 회피하는 일이 없도록 제도적으로 정비하겠다”고 했으며 야당 대표도 “출판기념회의 비용과 수익을 정치자금법에 준해 선거관리위원회에 신고하고 관리·감독을 받게 하겠다”고 밝힌 바 있다. 반면 선관위는 “출판기념회 관련 법 규정이 없기에 감시·감독의 근거가 없다”는 입장이다.(뉴시스 2014.2.27.)
- 4) “출판기념회를 하면서 정치자금법을 회피하는 일이 없도록 제도적으로 정비하고, 당 소속 의원들의 해외출장에 대한 윤리성도 강화하겠다.”(새누리당 황우여 대표 1월14일 기자회견). “출판기념회의 비용과 수익을 정치자금법에 준하여 선관위에 신고하고 관리감독을 받게 해 회계투명성을 높이겠다.”(민주당 김관길 대표 2월3일 기자회견). 정치권의 ‘기득권 내려놓기 과제’에서 빠지지 않는 게 바로 편법적 정치자금 모집수단인 출판기념회다. 이 출판기념회의 수익은 지지자들의 십시일반이 전부가 아니라, 재벌들의 ‘지원’이 상당 비중을 차지한다는 게 정설이다. 출판기념회 수익원은 재벌: 출판기념회는 ‘선거 90일 전 금지’, ‘행사 중 기부행위 금지’ 정도를 빼면 개최 회수나 모금액 등에서 법적 규제가 없다. 책을 누구에게 얼마나 팔든, 책값을 정가로 내든 웃돈을 얹어주든 문제되지 않는다. 1만5000원 안팎인 책값에, 행사 참석자 수천명을 곱한다면 출판기념회 수익은 1억원을 넘기 어렵다. 그러나 행사 주최 의원은 수익원에서 많게는 10억원까지 수입을 거둔다는 게 정가의 대체적 관측이다. 재벌 대기업이 ‘관리’ 차원에서 돈을 풀기 때문이라는 얘기다. 민주당 관계자는 “출판기념회는 기업 입장에서는 돈을 뿌리기에 가장 좋은 창구다. 기업은 출판기념회에 사람을 보내 현찰 박치기를 한다”며 “특정 상임위원장의 경우 지난해 열었던 출판기념회 총 수익이 10억원이라는 말이 있다. 대부분 기업에서 거뒀을 것”이라고 말했다. 실제로 국회 예산결산특위·기획재정위·정무위·국토교통위·환경노동위 등 경제 관련 상임위 소속 의원들의 출판기념회에는 재계 인사들의 참석이 잦다. 일부 의원실은 아예 ‘책을 팔지 않는’ 출판기념회를 하거나, 행사 현장에서 모금함을 치우는 등 자구책을 취한다. 하지만 완벽하진 않다. 한 대기업 관계자는 “현장에서만 책을 사라 법은 없다. 우리 회사는 시내 대형서점에서 대량 구매한다”며 “그런 뒤에 회사 뒷전에서 의원실에 ‘책을 샀다’는 신호를 보내지 않겠느냐”고 말했다. 물론 “행여 의심스럽거나 꼬투리 잡힐 돈이면 돌려보낸다. 바보가 아니고서야 취약을 먹겠느냐”(새누리당 관계자)는 반론도 있다. 그러나 이 역시 ‘익명’ 또는 ‘제3자 명’의 돈봉투에 담겼다면, 반환이 거의 불가능하다는 허점이 있다.
- 5) 정치권에서도 출판기념회 폐단에 대한 공감대가 형성되면서 자정 움직임이 일고 있다. ‘특권 내려놓기

· 불법 선거홍보...선거법 비웃는 출판기념회; 서울신문(2014.2.14.) 민폐' 출판기념회 지방선거 출마 예정자 '선거 전초전' 백태; JTBC(2014.1.15.) "여당 실세는 한 번에 10억 모금"... 출판기념회 근절 못하나; 세계일보(2013.12.20.) 편법 선거자금 모금·勢과시... 돌아온 '출판기념회 계절'; 조선닷컴(2013.9.4.) 국감 앞둔 '甲의 횡포' 국회의원 출판기념회⁶⁾ 등의 기사

차원'에서 추진되는 만큼 출판기념회가 정치인들의 '특권·전유물'이었음을 자인하는 셈이다. 새누리당은 지난달 27일 황우여 대표가 나서 국회의원 출판기념회 관련 준칙을 만들었다. 여기에는 출판기념회를 임기 중에 2회로 한정하고 각종 선거 기간, 국정감사 때에는 열지 못하도록 하는 내용이 포함됐다. 또 선거관리위원회로부터 사후 정산도 받도록 했다. 투명성을 높이자는 취지다. 민주당은 한 걸음 더 나아가 관련 입법까지 추진하고 있다. 이종걸 민주당 의원은 출판기념회에선 책을 정가 판매하고 수입·지출을 중앙선관위에 신고하는 '국회의원 윤리실천법안'을 지난달 24일 발의했다. 최근 이런 정치권의 분위기를 반영해 전국 각지에서는 출판기념회를 취소하는 경우도 잇따르고 있다. 특히 호남 쪽 자정 바람이 거세다. 박지원 민주당 의원은 4일로 예정했던 '박지원의 무한도전' 출판기념회를 취소했다. 전남지사 후보로 거론되는 박 의원은 "책을 공짜로 나눠 주면 선거법 위반이 되고, 봉투로 받으면 당 혁신안에 위배되는 만큼 출판기념회를 아예 취소했다"고 밝혔다. 재선에 도전하는 강운태 광주시장도 최근 민선 4기 행정 성과 등을 담은 저서 '간절하게 당당하게'의 출판기념회를 전격 취소했다. 강 시장은 "중앙당의 혁신안을 수용하고, 지인들의 부담을 덜어 준다는 차원"이라고 설명했다. 전남도교육감 재선에 도전하는 장만채 교육감과 경쟁자인 김경택 동아인재대 총장, 강진원 강진군수와 송광운 광주 북구청장, 전주시장 후보로 나설 예정인 진봉현 민주당 정책위의장 등도 동참했다. '깨끗한' 출판기념회를 표방하며 이색 행사를 펼치는 정치인들도 늘어나고 있다. 조원진 새누리당 의원은 지난달 13일 대구에서 '책 안 파는' 출판기념회를 열었다. 팸플릿과 동영상으로 '열정으로 다시 쓰는 내 사랑 대구'라는 제목의 책을 소개하는 것으로 대체했다. 대구시장 선거자금 모금을 위한 출판기념회가 아님을 강조하기 위해서였다. 김승수 전 전북 정무부지사는 지난달 25일 전주에서 '책만 파는 출판기념회'를 열었다. "책값 2만원만 받겠다"며 투명 아크릴 박스를 10여개 마련했다. 5만원권은 1만원권으로 환전해 준 뒤 2만원만 내게 했다. 이를 모른 채 두툼한 봉투를 준비한 이들은 오히려 돈을 더 내겠다고 했고, 행사 주최 측에서는 거액 봉투를 거부하는 진풍경이 벌어졌다. 광주시장 선거에 나선 이병완 노무현재단 이사장은 소셜네트워크서비스(SNS)를 이용한 출판기념회를 기획하기도 했다. 그런데도 '관례'에 따라 주변의 눈총을 무시한 채 용감하게 출판기념회를 여는 의원들도 적지 않다. 비난은 거세지만 아직은 법으로 강제하는 장치가 없기 때문이다.

- 6) [이군현 예결위원장 행사에 현직 장관·기관장 등 대거 몰려] 책값 봉투 건네고 눈도장 찍으려 길게 줄서... 축하화환만 80개 넘게 들어서- "편법 후원금 통로 우려" 책값으로 거액 내도 문제 안돼... 한도없고 회계보고 의무도 없어

올 정기국회에서 예산 심의, 국정감사를 앞두고 여야 의원들이 출판기념회를 잇달아 열고 있다. 여기엔 정부 부처, 공공기관 등 예산 배정을 받거나 감사 대상인 기관들이 몰려든다. 이들이 내는 책값은 정치자금법의 규제를 받지 않아 편법 후원금이나 다름없다. ◇예결위원장 행사에 장관 줄줄이. 국회 예산결산특별위원장이 새누리당 이군현 의원의 출판기념회가 3일 오후 국회 의원회관에서 열렸다. 이 의원과 인사하려는 사람들이 꼬리를 물고 줄을 섰다. 현직 장관, 여야 실세 등으로 발 디딜 틈이 없었다. 황교안 법무부 장관, 서남수 교육부 장관, 윤상직 산업통상자원부 장관 등의 모습이 보였다. 새누리당 황우여 대표, 이병석 국회부의장, 김무성·이재오 의원 등과 민주당 박병석 국회부의장, 박지원·유인태·최재천 의원 등은 행사장 앞자리에 앉았다. 420석 규모 행사장에 빈자리가 거의 없었다. 다녀간 사람까지 포함하면 1000명은 될 것이라는 얘기도 나왔다. 현오석 경제부총리, 최문기 미래창조과학부 장관, 이동필 농림축산식품부 장관, 윤진숙 해양수산부 장관, 조운선 여성가족부 장관, 신제윤 금융위원장, 김덕중 국세청장 등이 보낸 화환도 80개가 넘었다. 국회 사무처 관계자는 "예결위원장은 예산 심의권을 가지고 있기 때문에 출판기념회 '홍행'이 확실하게 보장된다"고 했다. 예산을 타려는 장관, 공공기관장, 여야 의원, 지방자치단체장 등이 '눈도장을 찍으려 알아서 온다'는 것이다. 이날 행

를 보면 ‘합법적인(?)’ 정치자금 모금창구로 사용되는 관행이 정착되었다고 볼 수밖에 없다. ‘법으로 강제하는 장치가 없기 때문이다’ 혹은 ‘법적으로 문제되지 않는다’라는 기사의 표현 속에서 정치인들에게 면죄부를 주는 뉘앙스가 풍겨지지만 헌법위반으로 판단된다면 이러한 면죄부는 주어질 수 없다.

2. 출판기념회 관련 법규와 유권해석 등

공직선거법에서는 출판기념회를 개최할 수 없는 경우 등 출판기념회에 관한 규정을 두고 있다.⁷⁾ 중앙선거관리위원회는 출판기념회 개최관련 허용 또는 금지되는 사례를 제시하고 있다.⁸⁾ 부산광역시선거관리위원회는 통상 의례적인 범위 안에서 출판기념회를 통해 축하금

사장 입구에는 책값이 든 봉투와 명함을 받는 상자가 놓여 있었다. 한 부처 공무원은 “장관이 출판기념회를 찾아가 의원과 악수하고 방명록에 이름을 쓰더라도 비서가 따로 책값 봉투를 넣고 명함도 남긴다. 그래야 의원들 기억에 잘 남는다”고 전했다. 지난 7월 새누리당 박민식 의원의 출판기념회에는 1000여명이 밀려들었다. 당시 박 의원은 정무위원회 여당 간사 겸 법안심사소위원장으로서 경제 민주화 입법을 주도했다. 출판기념회에는 대기업 임원들이 대거 참석해 봉투를 낸 것으로 알려졌다. 이번 정기국회 기간에는 4일 정무위원장인 새누리당 김정훈 의원, 5일 교육문화체육관광위원장인 민주당 신학용 의원이 출판기념회를 열 예정이다. 정기국회 개원 첫날인 지난 2일에는 새누리당 신의진 의원, 민주당 정호준 의원이 출판기념회를 열었다. 이달 중 열 예정인 의원도 여러 명이다. ◇사실상 모금… ‘편법 후원금’ 우려. 강원택 서울대 교수는 “현역 의원들은 의정 활동을 통해 자신을 홍보할 기회도 많은데 굳이 정기국회 개최에 맞춰 출판기념회를 여는 것은 바람직하지 않다”고 말했다. 예산 심의, 국정감사와 관련한 기관이나 개인에게 부담을 줄 수 있다는 것이다. 출판기념회는 책을 팔고 책값을 받기 때문에 사실상 모금 행사다. 하지만 출판기념회에서 모금한 돈에 대해서는 정치자금법상 어떤 규제도 없다. 모금 한도도 없고 회계 보고를 해야 하는 의무도 없다. 선관위 관계자는 “출판기념회는 경조사와 비슷한 성격으로 본다. 거액의 정치자금을 불법으로 제공한다는 구체적인 제보·증거가 없으면 별도로 감시·감독하지 않는다”고 말했다. 개인이나 단체가 책을 아무리 많이 사거나 책값보다 훨씬 많은 돈을 내도 법적으로 문제 되지 않는다는 것이다.

- 7) 제103조(각종집회 등의 제한) ⑤누구든지 선거일전 90일(선거일전 90일후에 실시사유가 확정된 보궐 선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 관련 있는 저서의 **출판기념회**를 개최할 수 없다; 제112조 (기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다. 2. 의례적 행위, 차, 의정활동보고회, 정책토론회, **출판기념회**, 그 밖의 각종 행사에 참석한 사람에게 통상적인 범위에서 차·커피 등 음료(주류는 제외한다)를 제공하는 행위
- 8) 《허용되는 사례》 평소 지면이나 친교가 있는 자에게 의례적인 범위 안에서 주취자명·일시·장소 등 통상적인 고지에 필요한 사항을 게재한 초청장을 발송하는 행위/참석자들에게 시중 가격으로 저서를 판매하는 행위/행사고지에 필요한 현수막이나 벽보를 출판기념회 장소에 게시·첩부하는 행위/초청된 내빈이 행사성격에 맞는 의례적인 축하나 격려사를 하는 행위/공연에 이르지 않을 정도로 한 두 곡 정도의 축하를 부르거나 분위기를 조성하기 위해 필요한 최소의 범위 안에서 음악을 연주하는 행위/저서의 주요 내용을 소개하는 영상물을 상영하는 행위/출판기념회에 참석한 사람에게 통상적인 범위에서 차·커피 등 음료(주류 제외)를 제공하는 행위/※ 통상적인 범위에 해당하는 음료의 금액범위는 1천원 이하임. 《허용되지 않는 사례》 다수의 일반 선거구민에게 초청장을 발송하는 행위/행사고지에 필요한 현수막이나 벽보를 거리에 게시·첩부하는 행위/서적내용과 무관한 입후보예정자의 업적을 홍보하는 영상물을 상영하는 행위/축하금품 찬조여부에 불문하고 출판기념회에 참석한 선거구민에게

품을 받는 것은 제한되지 않는다고 하면서도 명목여하를 불문하고 국회의원 등 정치활동을 하는 자의 정치활동에 소요되는 비용을 「정치자금법」에 의하지 아니한 방법으로 제공받는 것은 같은 법 제2조(기본원칙) 및 제45조(정치자금부정수수죄)에 위반되며, 출판기념회에 참석한 선거구민에게 시중 가격으로 판매하는 것은 무방하나, 무료 또는 싼 값(할인 포함)으로 제공하는 것은 축하금품 제공여부를 불문하고 공직선거법 제113조⁹⁾에 위반된다고 하고 있다.¹⁰⁾

3. 출판기념회 금지 법안

우여곡절과 긴 정치권의 내부적 진통 끝에 마침내 2014년 12월 11일 공직선거법 일부개정법률안(황영철의원 대표발의)이 153인의 이름으로 발의되었다.¹¹⁾ 신설된 안 제103조의2(출판기념회 등의 제한) 1항은 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

“대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회의원, 후보자·예비후보자(후보자·예비후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)는 집회의 형태나 다수를 초청하는 형태로 일정한 장소에서 출판물(저작물 등을 중이나 전자적 매체에 실어 읽거나 보거나 들을 수 있게 만든 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 판매하거나 입장료 등 대가성 금전을 받는 출판기념회

저서를 무상 또는 정가보다 싼값으로 판매·배부하는 행위/출판기념회 참석자에게 교통편의를 제공하는 행위/의례적인 축사의 범위를 벗어나 후보자가 되고자 하는 자의 업적을 홍보하거나 사회적 활동·정치적 경력 등을 부각시키는 등 지지·선전하는 행위/의례적인 축하, 연주 등의 범위를 벗어나 공연에 이르는 행위/출판기념회 초청장 봉투에 후보자가 되고자 하는 자의 사진, 커리커처 등을 게재하여 발송하는 행위/출판기념회 초청장에 주최자명·일시·장소 등 통상적인 고지에 필요한 사항 외에 후보자가 되고자 하는 자를 홍보·선전하는 내용 게재 행위

[출판기념 또는 판매축진을 위한 사인회 개최] 서적의 출판기념 또는 판매축진을 위하여 통상적인 사인회를 개최하는 것은 선거일전 90일부터 개최가 제한되는 출판기념회에 해당되지 않음. 따라서 선거기간이 아닌 때에 출판기념회에 이르지 않는 방법으로 통상적인 사인회를 개최하는 것은 가능/통상적인 사인회란 그 사인회의 개최시기·개최횟수·방법 등이 출판업계에서 일반적으로 이루어지고 있는 범위내에서 개최하는 사인회를 말함.

- 9) 제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다. ②누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

- 10) 6.4 지방선거 Q&A - 부산광역시선거관리위원회(2014.1.22.)

- 11) 제안이유 및 내용은 다음과 같다. “정치인의 출판기념회는 후원금의 성격을 지니고 있지만 정치자금법의 적용을 받지 않아 편법 또는 불법적인 정치자금 모금과 로비의 장으로 활용된다는 지적을 받아 왔음. 이에 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회의원 또는 후보자·예비후보자는 집회의 형태나 다수를 초청하는 형태로 일정한 장소에서 출판물을 판매하거나 입장료 등 대가성 금전을 받는 출판기념회를 개최할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하여, 출판기념회를 통한 불법적인 정치자금 모금을 제한하려는 것임”

를 개척할 수 없다.”

또한 제256조(각종제한규정위반죄) 제3항 타목을 신설하여 이를 위반한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하여, 출판기념회를 통한 불법적인 정치자금 모금을 강력히 제재하려고 하고 있다.

이러한 발의안이 단순한 ‘정치쇼’로 끝나지 않도록 하기 위해서 국민은 계속적인 관심을 기울여 출판기념회라는 편법적 정치자금 모금 행태를 이번기회에 종식시켜야 할 것이다. 그리고 향후 이와 유사한 편법적 변종 행태를 통한 정치자금의 모금이 이루어진다면 이하에서 설명하는 헌법적 통제를 통해 정치자금의 투명성 제고를 구조적으로 이루어 낼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 정당재정 공개의 헌법적 의미¹²⁾

독일의 Martin Morlok 교수는 정당재정과 관련하여 ‘정당재정의 공개성원칙(die Öffentlichkeitsgebote für die Parteifinanzen)’과 이와 밀접히 관련된 ‘시민의 정치적 평등 보장(die politische Gleichheit der Bürger)’이라는 헌법적 원리에 주목한다. ‘민주주의의 투명성 원리(Das allgemeine demokratische Öffentlichkeitsgebot)’는 독일 기본법 제20조 제2항에서 규정하고 있는 국민주권의 원리에서 도출되며 이에 따라 그들이 위임한 대표자들의 활동은 물론 그러한 대표들이 속한 조직의 활동에 대해서도 보고 받을 지위가 도출된다는 것이다. 기본법 제20조 제2항의 국민주권의 원리는 ‘대중의 감시(Oberaufsicht des Publikums)’를 보장하고 있으며 이는 특히 정당의 재정운영과 관련하여 ‘이해관계가 있는 집단(Interessengruppen)’이나 ‘재정에 특별히 연관된 개인(finanzstarken Individuen)’에게 그 내용이 공개됨은 물론 그러한 재정의 운영을 통제할 수 있는 지위를 부여하도록 하는데 이러한 것은 특히 ‘정당의 재정관련활동의 공개성 원리(die Publizität der finanziellen Verhältnisse einer Partei)’에서 비롯된다고 한다.

그는 개인의 능력이나 명성 재력에 따라 사회에 불평등이 실제로 존재하며 이러한 불평등은 평등해야 할 헌법적 영역에서도 문제를 야기하고 있다고 본다. 특히 정치적 의사형성 영역에서도 이러한 문제가 야기된다고 한다. 국가정책결정기구에 제도화된 구조적 영향력을

12) Martin Morlok, Spenden-Rechenschaft-Sanktionen Aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung, NJW 2000, 761 f.의 내용을 요약 정리하였다. 정당재정에 대한 다른 논문으로는 Christofer Lenz, Reformbedarf im Recht der Parteienfinanzierung, ZRP 2001, 297; Thomas Drysch, Staatliche Parteienfinanzierung und kein Ende: das neue Parteienfinanzierungsgesetz, NVwZ 1994, 218; Hans H. Klein, Parteien sind gemeinnützig - das Problem der Parteienfinanzierung, NJW 1982, 735.

행사하는 경우에 엄격한 평등의 원칙이 관철되어야 함은 따라서 자명하며 기본법 제38조 제1항 제1문에서 보장 하는 선거에 있어서의 평등에 내포된 “1인 1표(one man, one vote)”라는 원칙은 민주주의의 유산에서 비롯된 것이기에 모든 시민은 실질적으로 존재하는 개인 간의 차이(이러한 차이는 헌법이 보장하는 자유에서 비롯된다)에도 불구하고 국가정책결정에 미치는 영향력에 대해서는 동일한 기회를 가져야 한다는 것이다. **정치영역에서의 기회균등은 헌법이 ‘객관적 법적 의무(objektiv-rechtliche Verpflichtung)’로 보장하는 것이며** 이는 사회에 현재하는 불평등이 이러한 선거권의 평등을 침해하지 못하도록 하는 역할을 하고 있다고 본다. 또한 평등한 민주주의 절차의 보장을 위해 사회에 잠재적으로 내포된 불평등한 힘이 정치적 의사형성에 개입하지 못하도록 차단하는 역할을 수행하고 있다는 것이다. 따라서 어떠한 사람이 가진 재력이 정치영역에서 아무런 견제 없이 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 열어주어서는 안 된다고 한다.

정치적 기회균등에 관한 이러한 헌법원리들로부터 정당재정과 관련된 다음과 같은 시사점들이 도출된다고 한다.

- 1) 정당의 운영비중 일부가 국고 보조로 지원된다는 점에서 그리고 어떠한 정당은 이러한 국고보조 없이는 존립이 위태로울 수도 있다는 점에서 국고보조제도는 법정책적으로 매우 유용한 제도이다. 이는 정당재정에 관한 헌법적 의무를 정당이 수용해야만 하는 타당한 이유가 된다. 사적영역에서 관행적으로 행해지는 불법적인 정치자금의 적발은 정당재정의 공개성의 토대를 형성하는 불가결의 요소가 된다.
- 2) 정당과 관련된 입법에서는 특히 (정치적) 평등이 실현되도록 주의해야할 의무가 부과된다.
- 3) 사적정치자금은 결국 기본법 제21조 제1항 제4문에서 명령하고 있는 **정당재정의 공개성 원칙이 가진 정치적 기회균등보장**과 연결된다. 자금의 출처와 내역의 공개는 정당법에 규정되었고 이러한 규정의 근거는 헌법적 명령에 기인한다. 특히 헌법의 공개성 원칙에 부합할 수 없는 익명의 (거액) 기부금 제도¹³⁾는 수용되지 않았다.

13) 독일정당법 제25조 제3항에 의하면 10,000 Euro를 넘게 되면 이름, 주소, 액수를 공개하도록 하고 있다.; 우리 정치자금법[시행 2012.2.29.] [법률 제11376호, 2012.2.29., 일부개정] 제2조 제4항은 1회 120 만원을 초과하여 정치자금을 기부하면 실명이 확인되는 방법을 사용하도록 하고 있다.

IV. 출판기념회 축하금에 대한 실정법적·헌법적 판단

1. 小序

독일기본법과는 달리 우리 헌법에는 ‘정당재정의 투명성 명령’에 대한 명시적 조항을 찾아 볼 수 없다.¹⁴⁾ 다만 다른 정치결사에 비해 헌법 제8조 제3항¹⁵⁾을 통해 특별히 정당에게 부여하고 있는 재정적 특권 조항의 해석상 그러한 권리의 크기 만큼 상응하는 헌법적 책임이 따른다는 당연 해석이 헌법의 통일적 해석 원칙하에 가능하다. 비단 출판기념회뿐 아니라 어떠한 모양으로든 변칙적인 행태로 인해 정치자금의 흐름이 은폐된다면 이는 ‘정당재정의 투명성 명령’에 대한 위반이 된다. 또한 헌법 제1조 제2항¹⁶⁾의 국민주권원리의 내용에서 도출되는 민주주의의 투명성 원리와 대중의 권력 감시 권한 그리고 헌법 제21조¹⁷⁾ 의해 보장된 알권리를 통해 위임된 대표들의 활동과 그들이 속한 조직의 활동에 대해 보고를 받을 권리가 있다.

국가의 정책결정이 정치자금을 통한 이해집단의 영향력 행사로 말미암아 공익을 위한 정책이 아니라 특정집단을 위한 정책으로 왜곡된다면 헌법 제41조 제1항¹⁸⁾, 제67조 제1항¹⁹⁾을 통해 정치영역에서 보장되는 기회의 균등이 왜곡되어 민주주의의 기본작동원리가 형해화 되게 된다. “1인 1표(one man, one vote)”라는 선거영역의 평등은 정치영역에서의 기회 균등을 의미하며 이는 음성적인 정치자금으로 인해 민주주의의가 왜곡되어 ‘국민주권’대신 ‘재력가주권’이 들어서는 것을 방지 하는 역할을 수행한다. 이러한 것을 헌법은 ‘객관적 법적 의무(objektiv-rechtliche Verpflichtung)’로 보장하고 있는 것이다.

일반 법률의 허점을 이용해 헌법을 위반하는 사례가 반복되는 경우 헌법의 해석과 적용을 통해 적극적으로 위헌상태를 제거할 수 있다. 그리고 헌법에서 능동적으로 직접적인 구체적 권리(주관적 공권)를 이끌어 내는 것에는 법체계상의 제약이 따르지만 수동적으로 헌법의 원리(객관적 법적 의무)를 침해하는 상태에 대해 위헌확인을 하는 경우에 있어서는 그러한 제약이 완화되기 때문에 위헌성을 논증하기가 수월해진다. 때문에 입법의 불비가 있더라도 출판기념회를 통한 편법적 정치자금 모집에 대한 위헌성을 논증하는 것이 가능해지게 된다.

14) 독일기본법 제21조 1항 4문: 정당은 그 자금의 출처와 사용에 관하여 그리고 그 재산에 관하여 공개적으로 보고 하여야 한다.

15) ③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.

16) ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

17) 언론·출판·집회·결사의 자유 조항

18) ① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.

19) ① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다.

2. 정치자금의 본질

헌법은 정치자금을 직접 定義하고 있지는 않지만 제8조 제3항 후단에서 “정당운영에 필요한 자금”을 보조할 수 있도록 함으로써 그리고 제116조 제2항에서 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”고 규정함으로써 **헌법상 정치자금의 내용을 ‘정당운영에 필요한 자금’과 ‘선거에 관한 경비’로 규정하고 있다.**²⁰⁾ 헌법 제8조 제3항 (정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.)에 따라 정당법이 제정되었고 동법 제34조는 정당의 재정에 대해 규정하고 있다. 이에 의하면 “정당의 재산 및 수입·지출 등 재정에 관한 사항은 따로 법률로 정한다”라고 하고 있고 이에 따른 법이 ‘정치자금법’이다. 정치자금법 제3조 제1호에 의하면 정치자금의 정의를 다음과 같이 내리고 있다.

“정치자금”이라 함은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그 밖에 정치활동을 위하여 정당(중앙당장당준비위원회를 포함한다), 공직선거에 의하여 당선된 자, 공직선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 정치활동에 소요되는 비용을 말한다.

제2호는 ‘기부’의 定義에 대해 “**정치활동을 위하여 개인 또는 후원회 그 밖의 자가 정치자금을 제공하는 일체의 행위를 말한다.**”고 하고 있으며, 제5호는 ‘기탁금’에 대해 “정치자금을 정당에 기부하고자 하는 개인이 이 법의 규정에 의하여 선거관리위원회에 기탁하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말한다.”고 정의하며, 제6호는 ‘보조금’의 정의에 대해 “**정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권을 말한다.**”고 하고 있다.

정당에 대해 국가보조금을 지원하는 이유는 대의민주주의제도 하에서 정당이 가지는 정치적 의사형성기능 때문이다.²¹⁾ 이런 지원에는 당연히 상응하는 책임이 따르며 이러한 책임을 법으로 구현한 것이 정치자금법이다. 따라서 정치자금법은 제1조에서 밝히고 있듯이 “정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 **투명성을 확보하며** 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적”으로 하고 있는 것이다. **정치자금법을 통해 정치자금의 흐름을 국민이 투명하게 볼 수 있도록 하여 정치영역에서의 기회 균등원칙을 실효성 있게 보장하는 정치자금의 통제권이 주권자인 국민에게 부여된다는 것을 확인한 것이다.** 이러한 구조적 장치가 대의민주주의하에서 金力을

20) 강경근, 신판 헌법, 법문사, 2004, 257쪽, 267쪽.

21) 위의 책, 259쪽.

통한 의사결정의 왜곡을 막는데 기여함은 물론이다.

3. 출판기념회 축하금의 위법성 판단

출판기념회에서 책을 정가보다 (어떤 경우는 터무니없게) 비싸게 사도 경조사에서의 금전 수수 성격으로 파악할 수밖에 없다는 논리는 어불성설이다. 경조사는 인간 모두에게 발생할 수 있는, 우연히 발생한 사실에 기인하고 출판기념회는 특정인에게만 해당하는 그리고 기획된 일정에 의한 것이므로 출판기념회의 자금의 성질을 경조사에서의 자금의 성질과 동일시하는 것은 타당하지 않다. 모금이라는 수식어로 정치자금 기부の本질을 흐리려는 어법도 타당하지 않다. **현재 대한민국에서 이루어지고 있는 대다수 정치인 출판기념회에서 나타나는 자금의 성격은 정치기부금이라고 보는 것이 타당하다.** 다만 죄형법정주의의 원칙상 구성요건을 확대하여 처벌하는 것은 위헌성의 문제를 야기할 수 있으므로 정치자금법을 적용하는 것은 신중한 접근이 요구된다. 부산선관위에서 발간한 ‘6.4 지방선거 Q&A’를 보면 **출판기념회를 개최하면서 축하금품을 받을 수 있지만 이 경우 인정되는 것은 의례적인 범위안에서의 축하금품이라고 안내하고 있다.** 이어 “명목여하를 불문하고 국회의원 등 정치활동을 하는 자의 정치활동에 소요되는 비용을 「정치자금법」에 의하지 아니한 방법으로 제공받는 것은 같은 법 2조(기본원칙) 및 제45조(정치자금부정수수죄)에 위반될 것임.”이라는 단서를 붙이고 있어 ‘**의례적 범위**’를 벗어난다는 것을 입증하면 처벌이 불가피해 진다.

또, 정치자금법 제3조 제2호 “정치자금을 제공하는 일체의 행위” 혹은 “그 밖의 이익을 제공하는 행위”에 ‘**축하성격의 출판기념회 관련 금품**’이 포함된다고 해석하면²²⁾ 상응하는 벌칙이 부과된다.

4. 출판기념회 축하금의 위헌성

‘의례적 범위’를 벗어난 것을 증명해야하는 위법성 판단과는 달리 **위헌성 확인에 있어서는 ‘출판기념회 자금수입이 공개되지 않았다는 것’이 쟁점이 되므로 그 사실이 손쉽게 증명**

22) 명확성 원칙에 대한 이견이 있을 수 있지만 다음 결정의 논리를 참고할 것. 이른바 미네르바 사건에서의 전기통신기본법 제57조 “공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자” 부분의 위헌심판제청에 대한 서울중앙지방법원의 기각 결정 2009초기258: “입법자는 어떠한 행위가 처벌의 대상이 되는지 예측할 수 있을 정도로 명확하게 법률에서 범죄의 구성요건을 정하여야 한다. 다만, 처벌법규의 구성요건을 일일이 세분하여 명확성의 요건을 모든 경우에 요구하는 것은 입법기술상 불가능하거나 현저히 곤란하므로, 당해 법률이 제정된 목적과 다른 법률조항과의 연관성을 고려하여 합리적인 해석이 가능한지의 여부에 따라 명확성의 요건을 갖추었는지의 여부를 가릴 수밖에 없는 것이고, 따라서 다소 광범위하고 어느 정도의 범위에서는 법관의 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용하여 규정하였다고 하더라도 그 적용단계에서 다의적으로 해석될 우려가 없는 이상 그 점만으로 헌법이 요구하는 명확성의 요구에 배치된다고는 보기 어렵다.”

이 된다.

출판기념회가 정치자금 유입 통로로 사용되고 있다는 것이 현실적으로 확인된 이상 출판기념회를 통해 들어온 자금을 공개하지 않는 것은 헌법 제1조 제2항(국민주권, 민주주의의 투명성, 위임대표에 대한 감시), 제8조 제3항(정당재정의 투명성 명령), 제21조 제1항(위임대표들의 활동과 그들이 속한 조직 활동에 대한 알권리), 제41조 제1항 및 제67조 제1항(정치영역에서의 기회균등)에 위배된다. 이러한 위헌성이 법적으로 확정될 수 있는가는 헌법소송을 제기할 수 있는가의 문제로 귀결된다.

5. 헌법소송의 가능성

1) 헌법소원심판청구의 가능성

우선 출판기념회의 순기능을 생각할 때 그리고 국회의원의 출판기념회 자체를 공권력의 행사로 보아 위임대표 혹은 위임대표가 속한 조직인 정당의 정치자금에 대한 주권자인 국민의 알권리를 침해했다고 헌법소원을 제기하기에는 무리가 있어 보인다. 출판기념회 자체를 공권력의 행사로 보기에 무리가 있어 보이기(의정활동과 일체된 행위로 볼 수 있는지 혹은 기본권의 제3자적 효력이론을 적용할 수 있는지는 별론으로 하고) 때문이다. 출판기념회를 통해 모금된 자금의 공개가 이루어지지 않아(출판기념회를 의정활동과 연관된 행위로 보아 공권력의 불행사가 된 것으로 본다면) 알권리가 침해된 것으로 볼 수 있다면 헌법소원심판청구가 가능할 것이다.

다음으로 검토 될 수 있는 것이 부진정입법부작위에 근거해 헌법소원을 제기 할 수 있는가이다. 헌법재판소는 **입법의 내용·범위·절차 등의 결함**을 이유로 적극적 헌법소원을 제기 할 수 있다고 하고 있다.²³⁾ 정치자금법 제3조 제2호²⁴⁾ 혹은 제31조²⁵⁾의 **내용**에 예를 들면 ‘물건을 교부하고 금전을 받는 경우 시가 보다 높은 액수로 구입하는 경우 이를 기부로 본다’는 것이 포함되지 않은 것이나 기부의 **범위**를 ‘금품이나 시설의 무상대여, 채무의 면제·경감 그 밖의 이익을 제공하는 행위 등’으로 정해 ‘물건을 교부하고 금전을 받는 경우 시가 보다 높은 액수로 구입하는 경우’가 누락된 것으로 보는 경우이다. 이 경우 침해당하는 청구인의 기본권은 헌법 제1조 제2항(국민주권, 민주주의의 투명성, 위임대표에 대한 감시),

23) 현재 1996. 10. 31. 94헌마108, 판례집 8-2, 480, 489.

24) “기부”라 함은 정치활동을 위하여 개인 또는 후원회 그 밖의 자가 정치자금을 제공하는 일체의 행위를 말한다. 이 경우 제3자가 정치활동을 하는 자의 정치활동에 소요되는 비용을 부담하거나 지출하는 경우와 금품이나 시설의 무상대여, 채무의 면제·경감 그 밖의 이익을 제공하는 행위 등은 이를 기부로 본다.

25) 제31조(기부의 제한) ① 외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다. ②누구든지 국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할 수 없다

제8조 제3항(정당재정의 투명성, 공개성 명령²⁶⁾), 제21조 제1항(위임대표들과 그들이 속한 조직 활동에 대한 알권리), 제41조 제1항 및 제67조 제1항(정치영역에서의 기회균등)에 근거해 도출되는 기본권(예를 들면 국민감시권²⁷⁾, 알권리, 평등권 등)이 될 것이다.

2) 위헌법률심판청구 가능성

정치자금법 제3조 제2호나 제31조가 재판의 전제가 되어 법원에 의해 위헌제청되는 경우이다. 이 경우는 주관적 공권으로서의 기본권이 침해된 경우에 한한 헌법소원청구와는 달리 헌법의 모든 규정과 원칙 그리고 근본 결단들이 법률의 합헌성을 심사하는 기준으로 사용될 수 있다.²⁸⁾ 이는 위헌법률심판이 갖는 객관소송의 성격에 기인한 것이다.²⁹⁾

따라서 헌법 제1조 제2항에서 도출되는 국민주권원리, 민주주의의 투명성원리, 위임대표에 대한 감시원리, 제8조 제3항에서 도출되는 정당재정의 투명성, 공개성 원칙, 제21조 제1항에서 도출되는 위임대표들의 활동과 그들이 속한 조직 활동에 대한 알권리, 제41조 제1항 및 제67조 제1항에서 도출되는 정치영역에서의 기회균등원리들은 직접적인 위헌심사의 기준으로 사용될 수 있다.

부진정입법부작위로 다루는 경우 역시 재판의 전제성 요건을 충족한다면 정치자금법 제3조 제2호 자체나 제31조가 국민주권원리에서 도출되는 민주주의의 투명성 원리, 정치영역에

26) 이에 대한 논증은 '1.들어가는 말'과 'III.정당재정 공개의 헌법적 의미' 참조.

27) 헌법재판소는 개별 기본권 목록에 적시되어 있지 않더라도 헌법소원의 대상인 기본권의 하나로 간주하는 것이 가능하다고 하였다, 헌재 2001. 3. 21. 99헌마139 등, 판례집 13-1, 676: "국민의 개별적 기본권이 아니라 할지라도 기본권보장의 실질화를 위하여서는, 영토조항만을 근거로 하여 독자적으로는 헌법소원을 청구할 수 없다 할지라도, 모든 국가권능의 정당성의 근원인 국민의 기본권 침해에 대한 권리구제를 위하여 그 전제조건으로서 영토에 관한 권리를, 이를테면 영토권이라 구성하여, 이를 헌법소원의 대상인 기본권의 하나로 간주하는 것은 가능한 것으로 판단된다."; 헌재 2001. 3. 21. 99헌마139 등, 판례집 13-1, 692: "헌법소원심판을 청구할 수 있기 위하여는 청구인의 "헌법상 보장된 기본권"이 침해되어야 한다. 여기서 헌법상 보장된 기본권이 구체적으로 무엇을 의미하는지는 반드시 명확하지는 않다. 우리 헌법 제2장 국민의 권리와 의무 (제10조 내지 제39조) 가운데에서 의무를 제외한 부분이 원칙적으로 기본권에 해당함은 인정할 수 있으나, 그에 한정할 것인지 또는 헌법상의 위 규정들 이외에서도 기본권성을 인정할 수 있는지, 나아가서 헌법의 명문의 규정이 없다하더라도 인정되는 기본권이 존재하는지, 존재한다면 구체적으로 어떠한 것인지에 대하여는 반드시 명확하다고만 할 수 없다. 따라서 이 문제는 결국 개별적·구체적인 헌법해석에 의하여 해결하는 수밖에 없으나, 그것에 내재하는 의미를 "헌법에 의하여 직접 보장된 개인의 주관적 공권"이라고 파악할 수 있다. 이렇게 본다면 헌법 제1조 제2항과 제8조 제3항에서 '정당재정에 대한 국민감시권'을 도출하는 것도 가능하다.

28) 헌법재판소, 헌법재판실무제요, 제1개정증보판, 2008, 143f.

29) 위의 책, 143쪽; 헌법재판소는 한국방송공사 수신료 사건(헌재 1999. 5. 27. 98헌바70, 판례집 11-1, 633)에서 수신료를 이사회가 결정하고 공보처장관이 승인하도록 한 한국방송공사법 제36조 제1항의 위헌심사에서 법률유보원칙(의회유보원칙), 헌법 제37조 제2항, 법치주의원리, 민주주의원리를 위헌심사의 기준으로 사용하였다.

서의 기회균등원리, 알권리 등에 반한다는 취지로 청구를 해야 할 것이다.³⁰⁾

V. 맺는말

1. 관행처럼 허용되고 있는 정치인 출판기념회는 이미 그 성격이 본래의 순기능적 궤도에서 벗어나 정치기부금의 모집창구로 사용되고 있다. 축하금의 성격을 정치기부금이라고 규정한다고 해도 정치자금법을 적용해 처벌하는 것은 죄형법정주의의 원칙과 충돌하며 위헌 시비를 불러 일으킬 수 있으므로 신중한 접근이 요구된다. 또한 이런 쟁점과는 별도로 축하금의 액수가 ‘의례적 범위’를 벗어난다는 것이 입증되면 정치자금법 제2조 및 제45조 위반으로 처벌이 된다.

2. 위법성 확인과는 달리 위헌성 확인에 있어서는 ‘출판기념회의 자금 수입이 공개되지 않았다는 것’이 쟁점이 되므로 그 사실이 손쉽게 증명이 된다. 출판기념회를 통해 들어온 자금을 공개하지 않는 것은 헌법 제1조 제2항(국민주권, 민주주의의 투명성, 위임대표에 대한 감시), 제8조 제3항(정당재정의 투명성 명령), 제21조 제1항(위임대표들과 그들이 속한 조직 활동에 대한 알권리), 제41조 제1항 및 제67조 제1항(정치영역에서의 기회균등)에 위배된다. 이러한 위헌성이 법적으로 확인될 수 있는가는 헌법소송을 제기할 수 있는가의 문제로 귀결되며 이는 헌법소원심판청구나 위헌법률심판청구를 통하여 진행할 수 있다.

3. 헌법 제8조 제3항 개정의 필요성 대의민주주의의 수준이 우리나라와 비교하여 높고 정치인의 부패에 대해 엄격한 기준을 가지고 있는 독일이 정치자금에 대해 엄격한 투명성 원칙을 헌법사항으로 규정한 것은 우리에게 시사점을 준다. 정치자금법을 아무리 개선하고 손질하여도 정치문화가 성숙되지 못한 우리의 정치계는 또 다른 법률구멍(!)을 찾아내 법적으로 문제가 없다는 도덕적 해이를 ‘당당하게’ 국민 앞에 또(!) 보여줄 것이라 생각된다. 때문에 민주주의의 투명성을 더욱 강화한다는 의미에서 그리고 정치영역에서의 金力과 무관한 기회균등을 더 강하게 보장한다는 의미에서 독일 기본법의 내용처럼 정당재정의 투명성 명령 조항을 헌법에 추가하는 것이 필요하다. 독일은 기본법 제21조 1항 4문에서 다음과 같이 규정하고 있다.

“정당은 그 자금의 출처와 사용에 관하여 그리고 그 재산에 관하여 공개적으로 보고 하여야 한다.”

30) 헌재 2004.1.29. 2002헌바36, 판례집 16-1, 87, 95 참조.

우리 헌법은 인권유린에 대한 반성으로 헌법 제12조 신체의 자유 조항에서 형사소송법 위치의 세세한 규정들을 헌법사항으로 격상시키는 노력을 기울였다. 우리의 정치선진화를 위해서는 같은 정도의 노력을 기울일 필요가 있다. 즉, 헌법 제8조 3항을 다음과 같이 개정하여 ‘실질적으로’ 정치자금에 해당하는 자금의 흐름을 공개하도록 하는 헌법적 근거를 만드는 것이 (현행 헌법의 해석만으로도 ‘정당재정의 투명성 명령원칙’을 이끌어 낼 수 있다고 생각하지만) 필요하다. 아래 괄호안의 내용이 추가될 내용(안)이다.

③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다. (정당은 그 자금의 출처와 사용에 관하여 그리고 그 재산에 관하여 공개적으로 보고 하여야 한다.)

4. 정치자금 투명성 제고를 위한 기부문화 양성화 방안 한국정치계의 고질적인 병폐는 음성적인 정치자금에서 비롯된다. 이러한 구조는 소액다수의 기부자들이 건전한 재정구조를 형성해 정당을 지지하지 못하기 때문에 발생한다. 구세대의 음성적인 정치행태가 여러과정을 통해 이전보다 순화되기는 했지만 여전히 국민들의 정치불신의 골은 깊다.

제도를 통해 정치자금을 통제하는 것은 필요하지만 보다 더 근본적인 대책이 필요하다. 정치를 축제처럼 다음세대에 전달 할 방법은 없는 것일까? 축제에 참가하는 참가비를 내고 축제에 참가하는 것에는 아무런 꺼리낌이 없다. 정치가 소수의 전유물처럼 여겨지는 구조속에서는 정치기부금의 활성화를 기대할 수 없다. 투명하고 기회가 균등한 정당조직이 만들어 진다면 그리고 자기와 세계관이 같고 꿈꾸는 미래가 같은 사람들이 모여 정치적 표현을 저 비용으로 할 수 있는 구조가 만들어 진다면 소액정치기부금의 활성화가 가능해 질 것이다. 요즘 다른 사회영역에서 많이 나타나는 ‘재능기부’ 또한 기부문화의 중요한 요소이다. 선거 때만 되면 음성적 정치자금을 바탕으로 동원되는 고용된 선거운동원이 아니라 자신의 재능을 자신이 선호하는 정당을 위해 기부할 젊은이들은 얼마든지 있다. 그런데 기성정치인은 그러한 움직임을 도울 필요가 전혀 없다. 왜냐하면 부지불식간 구습에 뻗속까지 깊게 물든 기성세대가 단지 방해만 하지 않는다면 한국의 정치문화는 미래 세대의 개방적 취향에 맞춰 투명하게 협력하며 발전해 나갈 것이라 믿기 때문이다.

내가 낸 정치후원금이 ‘내 이익’을 위해서 사용된다는 고질적 이기주의가 극복되고 ‘우리의 이익’을 위해 사용된다는 근본적인 인식의 전환이 이루어진다면 정치가 축제가 될 수 있다고 생각한다.³¹⁾ 이러한 기부문화의 양성화 방안은 간단하다. 역사의 흐름에 역행하지 않도록 기성정치인이 미래세대의 정치적 역동성을 방해만 하지 않으면 된다. 도와줄 필요는

31) “독일의 정당들은 국제협력재단을 만들어 세계 각국에서 인권운동, 여권신장운동, 노동운동, 민주화운동 단체들을 돕고 서로 협력”해 “유권자들에게 자기 정당을 지지하고 정당에 기부하는 일이 곧 공익적 보상으로 되돌아온다는 것을 확인”시켜 준다고 한다, 안청시, 건전한 기부문화의 육성 방안, 한국정치자금제도-문제와 개선방안(안청시·백창재 편), 서울대학교출판부, 2003, 263쪽.

전혀 없다!! 기성 정치세대가 미래세대의 정치적 움직임(예를 들면 2013년 12월 ‘안녕들하십니까’ 대자보 확산)을 도우려고(!) 노력하면 노력할수록 정치가 축제가 되는 날은 더디게 도래할 것이다. 그들은 이미 SNS라는 새로운 범지구적 세계의 언어소통을 통해 무엇이 불평등이고 무엇이 반인륜적인지를 그래서 그러한 모순을 어떻게 해결해 나아가야 하는지를 스스로 체득하며 성장하고 있기 때문이다.

참고문헌

[국내문헌]

- 강경근, 신판 헌법, 법문사, 2004.
 안청시, 건전한 기부문화의 육성 방안, 한국정치자금제도-문제와 개선방안(안청시·백창재 편), 서울 대학교출판부, 2003.
 헌법재판소, 헌법재판실무제요, 제1개정증보판, 2008.

[해외문헌]

- Christofer Lenz, Reformbedarf im Recht der Parteienfinanzierung, ZRP 2001, 297.
 Hans H. Klein, Parteien sind gemeinnützig - das Problem der Parteienfinanzierung, NJW 1982, 735.
 Martin Morlok, Spenden-Rechenschaft-Sanktionen Aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung, NJW 2000, 761 ff.
 Thomas Drysch, Staatliche Parteienfinanzierung und kein Ende: das neue Parteienfinanzierungsgesetz, NVwZ 1994, 218.

[인터넷 자료]

- 국회 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)
 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>)
 노컷뉴스(2014.3.19.) 출판기념회, 후원금 쪼개기...돈 풀어 의원 '관리'하는 재벌
 뉴시스(2014.2.27.) 황우여 “출판기념회 준칙 마련”...실효성엔 ‘의문’
 서울신문(2014.2.14.) 민폐 출판기념회 지방선거 출마 예정자 ‘선거 전초전’ 백태
 서울신문(2014.3.3.) 잇단 행사 취소... ‘책 안 파는 출판기념회’도 - 정치권 자정 풍속도
 세계일보(2013.12.20.) 편법 선거자금 모금·勢과시... 돌아온 ‘출판기념회 계절’
 조선닷컴(2013.9.4.) 국감 앞둔 ‘甲의 횡포’ 국회의원 출판기념회
 헤럴드경제(2014.3.4.) 수금창구·불법 선거홍보...선거법 비웃는 출판기념회
 JTBC(2014.1.15.) “여당 실세는 한 번에 10억 모금”...출판기념회 근절 못하나

투고일자 : 2015. 05. 30

수정일자 : 2015. 06. 28

게재일자 : 2015. 06. 29

<국문초록>

정치자금의 헌법적 통제에 관한 연구

-출판기념회 사례를 중심으로

박 규 환

정당은 의회민주주의 제도의 필수 불가결한 요소로 헌법적으로 용인된 조직이며 이에 따라 정당특권(Parteiprivileg)이 부여된다. 하지만 이러한 헌법규정은 특권에 상응하는 책임이 수반되고 있다고 해석하는 것이 당연하다. 헌법 제8조 제3항은 ‘국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다’고 규정하고 있고 이는 현대정보 사회에 있어서 민주주의 발전을 위해 점점 더 그 역할을 비중 있게 확대하고 있는 일반 정치적 결사(예를 들면 시민단체)와는 달리 정당이라는 정치적 결사를 특별히 우대하고 있는 조항이며 이러한 재정적 정당특권조항에는 이에 상응하는 헌법적 책임이 당연히 내포되어 있다고 해석하는 것이 헌법의 통일성에 비추어 매우 타당한 해석이 된다. 정당에 대한 국고 보조는 그 정당을 지지하였는지, 선거에 참여하였는지 여부와는 무관한 전체 국민의 세금으로 충당되는 공적인 자금이라는 점을 명심해야 한다. 이러한 ‘헌법적 책임’에서 광범위한 정치자금의 흐름을 투명하게 함으로 말미암아 주권자인 국민이 그 내용을 명확히 알 수 있도록 하여야 하는 정당의 ‘헌법적 의무’가 도출될 수 있다.

국가의 정책결정이 정치자금을 통한 이해집단의 영향력 행사로 말미암아 공익을 위한 정책이 아니라 특정집단을 위한 정책으로 왜곡된다면 정치영역에서 보장되는 기회의 균등이 왜곡되어 민주주의의 기본작동원리가 형해화 되게 된다. 선거영역의 평등은 정치영역에서의 기회균등을 의미하며 이는 음성적인 정치자금으로 인해 민주주의의가 왜곡되어 ‘국민주권’ 대신 ‘재력가주권’이 들어서는 것을 방지 하는 역할을 수행한다. 이러한 이유로 헌법은 정치영역에서의 기회균등을 ‘객관적 법적 의무(objektiv-rechtliche Verpflichtung)’로 보장하고 있는 것이다.

주제어: 정당재정의 공개성원칙, 정치자금, 출판기념회, 정당조항, 정치적 기회균등, 객관적 법적 의무