

# 한국에 있어 정치부패와 정치자금에 관한 연구

## A Study on Political Corruption and Political Funds in Korea

김 영 래 (Kim, Young Rae)\*

### I. 문제의 제기

한국 정치의 부패상은 이미 잘 알려진 사실이기는 하나 1995년 12월에 두 명의 전직 대통령이 뇌물수수혐의로 구속, 실형을 언도받아 더욱 극명하게 한국정치의 부패의 심각성을 나타냈다. 또한 최근에는 이양호 국방장관이, 그리고 보건복지부 장관의 부인이 뇌물 수수혐의로 구속되는 등 갖가지 비리가 정치권에서 계속되어 국민들로부터 정치권 전체가 불신을 받고 있다.

또한 4.11 총선에 출마한 후보자들이 엄격한 선거법에도 불구하고 막대한 선거자금을 사용하여 혼탁선거, 금권선거가 자행되었으며, 심지어는 과거와 같은 10당5락설이 다시 대두되어 통합선거법에 대한 실효성이 문제가 되고 있다. 실제로 중앙선관위는 4.11 총선 후에 선거비용에 대한 실사를 통하여 당선된 현직 의원 20명을 고발, 또는 수사의뢰하였다.

이러한 한국정치의 부패상은 대부분 정치부패(Political Corruption)와 관련되어 있으며, 특히 정치자금(Political Money)과 관련된 내용이다. 공식적 정치자금보다는 과거의 정치관행이라는 이름 하에 비공식적 정치자금인 검은 돈과 관련된 사건이며, 이 때문에 한국정치는 4류정치 또는 더러운 정치(Dirty Politics)의 오명을 벗어나지 못하고 있으며, 심지어 이를 총체적부패공화국으로 빗대어 ROTC공화국 (Republic of Total Corruption)이라고 부르는가 하면, 최근 벌어지고 있는 일이 코메디 같다고 하여 총체적코메디공화국이라는 의미로 Republic of Total Comedy라는 말로 바꾸어 쓰고 있을 정도이다.

정치활동을 위해 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건으로 지칭되고 있는 정치자금은

---

\* 아주대학교 정치외교학과 교수(政·博)

어떠한 정치체제이든 이를 필요로하며 이는 정치에 있어 막대한 영향력을 행사하고 있다. 따라서 정치와 돈, 이는 동전의 양면과 같이 불가분의 관계를 지니고 있는 것이다. 민주정치의 이상은 돈이 필요 없거나 적게 드는 것을 추구하고 있는데, 실제의 정치는 돈이 상당히 필요한 것이다. 그러나 정치자금은 정치에 있어 반드시 필요하지만, 동시에 정치부패의 요인이 되고 있다. 정치자금에 대한 부정적인 측면은 무엇보다도 돈이 가지고 있는 속성 때문이다. 미국의 정치자금 연구 전문가인 남캘리포니아대학교(University of Southern California) 알렉산더(Herbert Alexander)교수는 “정치권력을 획득·유지 및 확대하기 위하여 인간의 정력과 자원을 필요로 한다. 모든 사회에서 금전은 정력과 자원의 지배를 이룩할 수 있는 중요한 매개체이다. 금전의 특성은 이의 원천을 불필요하게 나타냄이 없이 이전 또는 변형시킬 수 있다. 이는 정치에 있어 명백한 이점이다”라고 주장하면서 정치자금의 특성을 설명하고 있다 (Alexander, 1976 : 13).

정치자금은 정치인 개개인이 사용하는 정치자금에서부터 정당운영비, 정권을 획득한 여당이 정부를 구성, 정권차원으로 운용하는 정권유지비, 선거자금 등 다양하다. 때문에 우리는 정치자금은 민주정치나 정당정치는 물론 선거운동을 하는데 반드시 필요하지만 부정적인 측면도 무시할 수 없기 때문에 이를 정치에 있어 필요악(Necessary Evil)이라고 한다.

따라서 정치를 논하는데 있어 정치자금에 대한 논의 없이는 실질적인 정치현상을 논할 수 없으며, 더구나 정치부패에 관한 논의에 있어서는 정치자금에 대한 논의가 핵심이다.

이에 본 논문은 정치부패와 관련된 정치자금에 대한 한국정치의 현황과 문제점, 그리고 이에 따른 개선방안에 대하여 고찰하고자 한다.

## II. 정치자금부패사 개요

정치부패에 대한 개념은 다양하게 논의되고 있으며, 이는 정치, 경제, 사회 등의 환경과 관련되어 논의되고 있다. 예를 들면 공직중심의 정의(Public-Office-Centered Definitions), 시장중심의 정의(Market-Centered Definitions), 공익중심의 정의(Public-Interest-Centered Definitions) 등이 있다 (Heidenheimer, 1970 : 4-5). 한국의 정치부패는 이와 같은 개념이 상호 혼재된 고질적인 정치부패의 현상이며, 다른 정치체제에 비견하기 힘들 정도로 심화되고 있으며, 이것이 민주정치발전에 미치는 부정적인 영향은 심대하다.

이승만 대통령의 자유당 집권시 중석불 사건(52년)등에서부터 노태우 대통령 하에 제6공화국 시대의 상무대 사건, 차세대 전투기 구입사건 등 대부분의 정치부패는 정치자금의 조달과 운영에 관련된 사건이다. 심지어 제3공화국 시대에는 외국에서 차관 도입시 청와대에서

커미션을 정치자금으로 요구하는 사례가 비일비재하여 외국에서는 한국정부를 커미션정부(Commission Government)라고 부르기도 했다.

때문에 이러한 정치자금과 관련된 정치부패를 과감하게 단절시키기 위하여 1993년 2월 25일 출범한 김영삼 정부는 과거와는 달리 깨끗한 정치를 표방하면서 음성적 정치자금 단절에 대한 결연한 의지를 표명하였으며, 이에 대한 국민의 관심이 대단하다.<sup>1)</sup>

정치자금과 관련된 정치부패를 방지하기 위하여 대통령 자신이 재산 공개를 하였으며, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 공직자 윤리법을 개정하여 매년 주요 공직자는 재산 변동상황을 보고하고 있다. 또한 1993년 8월12일에는 금융실명제를 전격적으로 실시하여 검은 돈의 흐름을 원칙적으로 봉쇄하려 했으며, 1994년 3월에는 공직선거 및 선거부정방지법을 제정하여 선거비용이 적게 드는 정치풍토 마련을 위한 각종 제도적 장치 마련에 주력하는 등 정치개혁에 노력하여 상당한 관심을 끌고 있으나, 아직도 최근 총선과정에서 선거자금에 관련된 여러 가지 문제점을 살펴보면 정치자금과 관련된 정치부패상은 여전히 문제점으로 등장하고 있다.

한국정치에서 정치자금과 관련된 정치부패의 내용은 속성상 그 내용이 잘 알려지고 있지 않으나, 지금까지 알려진 주요 정치자금 부패사를 역대 정권별로 살펴보면 보면 다음과 같이 요약할 수 있다(오경환, 1988).

## 1. 이승만 정권

이승만 대통령은 집권하기 전까지는 주로 김성수를 비롯한 한국민주당으로부터 정치자금을 조달하였으며, 다른 정치인보다는 일찍이 정치자금의 중요성을 인식하여 다양한 루트를 통해 자금을 조달했다. 해방정국 하에서 김 구와 집권경쟁을 했던 이승만은 이상주의자로 정치자금에 대하여 소극적이었던 김구와는 달리 적극적인 자세로 정치자금을 조달했던 것도 집권경쟁에서 승리한 주요 이유라고 할 정도로 정치자금의 조달에서 다른 정치인의 추종을 불허했다.<sup>2)</sup>

1) [조선일보](1993.3.5) 참조. 김영삼 대통령은 지난 3월 4일 청와대 출입기자단과의 간담회에서 “당선 2개월이 지난 지금까지 나는 어느 한사람, 어느경제인으로부터도 단 1전의 돈도 받지 않았습니다. 어떤 사람은 나에게 돈을 가져왔지만 단호히 거절했습니다. 다시 말해 앞으로 5년간은 누구도 나에게 돈을 생각은 하지 말라는 것입니다. 나의 임기중 결코 어떤 개인이나 기업으로부터도 돈을 받지 않을 것입니다. 향후 5년간 암거래식 정치자금이나 정경유착이라는 말은 나오지 않을 것이며, 나 자신이 앞장서서 정치자금을 조성하지 않겠다”라고 말했다. 그후 김영삼 대통령은 노태우 대통령 구속 후에도 지금까지 청와대가 정치자금을 한 푼도 받지 않았다고 거듭 강조하였음.

2) 金九는 자신에게 정치자금을 제공하는 인사들에게 오히려 이승만 박사에게 갖다 주도록 요청하기도 했다고 한다. 김영빈, “당인”, 『월간조선』, (1981.5).

자유당 정권 하에서 정치자금은 일본사람들이 남기고 간 소위 적산의 불하, 미국으로부터의 원조물자 배정에 따른 이권 등이 정치자금의 최대 조달원이었다. 기업의 규모나 산업화의 수준, 민족자본의 형성 정도가 극히 미미한 당시에는 적산을 일부 국영화시키고 나머지는 대부분 불하하는 과정에서 이를 싼값에 불하함으로써 정치인 또는 정당과 기업인이 밀착되고 이런 과정에서 정치자금이 조달되었다.

자유당 집권시에 발생한 증석불 불하사건은 정부수립 이후 공개된 최초의 정치자금 의혹 사건이다. 1952년 피난 수도 부산에서 소위 발취개헌안의 통과로 야기된 5.26 부산 정치파동의 여운이 가시지도 않은 상황에서 자유당은 8월5일 대통령 직선 선거의 정치자금 조달을 위해 증석불을 불하하여 일부 업자들에게 폭리를 주고 자유당 정권의 유지, 특히 반대세력의 회유, 백골단과 같은 정치단체의 운용을 위해 정치자금을 거두어들이는 사건이다.

증석불 사건의 진상 규명을 위해 특별위원회까지 구성된 이 사건은, 당시 수출상품의 대중인 증석을 팔아 획득한 외화로는 양곡이나 비료 등을 수입할 수 없는 정부의 규정을 무시하고 특정업체에 4백만 달러에 달하는 증석불을 6천환대 1달러의 비율로 불하한 것을 업자들은 1달러당 2~3만환의 비율로 팔아 막대한 폭리를 취하고 이중 상당액을 자유당에 제공한 사건이다.

9개월여에 걸친 조사 후에 전 국무위원 불신안까지 제출하였으나 결국 용두사미가 된 이 사건은 업자 7명을 기소하여 공판에 회부하였으나 그후 무죄판결을 받아 흐지부지된 최초의 정치자금 의혹사건이다.

이후 56년의 제3대 정부통령 선거를 앞두고 선거자금 조달을 위해 발생한 원사사건, 58년 5.2총선과 관련된 산은연계자금사건, 1960년 3.15 정부통령 선거시의 산업금융채권 사건 등이 대표적이다.

제1공화국에서 이승만 대통령은 정치자금을 직접 관장하기보다는 자유당이 정치자금 조달에 있어 주요 루트였으며, 이기봉을 중심으로 조달했다. 특히 당내에서는 총무위원장과 재정위원장이, 정부에서는 재무부 장관과 상공부 장관이, 금융계에서는 한국은행 총재와 산업은행 총재 등이 정치자금 조달에 주요업무를 담당했다. 때문에 이승만 대통령은 직접적으로 정치자금과 관련된 정치부패는 별로 알려지고 있지 않으며, 더구나 개인적인 축재를 위해 정치자금을 사용한 사례는 발견하기 힘들다.

## 2. 장 면 정권

집권기간이 짧았던 민주당의 장면 정권은 정치자금의 의혹 사건이 발생할 시간도 별로 없었고, 또한 4.19 학생혁명으로 인하여 모든 정치과정과정이 공개되고 언론 자유가 최대한 보장되어 사소한 사건도 전모가 공개되었다.

민주당 시절에는 자유당 정권과 결탁한 부정축재자들이 자신들의 구명운동의 차원에서 민주당을 비롯한 정당에 정치자금을 제공하였으며, 이는 장면총리에 의해서도 공개적으로 확인되었다. 장면 총리는 기업주들로부터 자발적으로 돈을 받아 민주당 공천자에게 선거자금으로 50만원씩을 지급했다고 해명했다.

또한 정권을 잡은 민주당 신파가 증석수출에 개입하여 백만달러의 커미션을 받았다고 국회에서 폭로하였으나 특별한 규명없이 이 사건은 끝났다. 민주당 정권하에서는 민주당 신파의 실력자인 오위영 무임소장관에 의해, 민주당 구파는 김용순, 유진산에 의해 주로 정치자금이 조달된 것으로 알려지고 있다.

### 3. 박정희 정권

5. 16 군사쿠데타로 권력을 잡은 박정희 대통령의 민주공화당은 18년간이라는 장기간을 집권함으로써 정치자금도 많이 소요되었으며, 또한 이에 따른 비리도 많았다. 더구나 이 시기에는 산업화를 추진하는 과정에서 외국에서 많은 외자를 도입하였고, 국내산업도 상당한 수준 발전하는 과정에서 어느 정권보다도 정당 또는 정치인과 정경유착이 심화된 시기였으며, 이는 그 후 한국정치에 고질적인 병폐가 되었다.

박정희 대통령 시대에는 민주공화당을 사전에 조직하는 과정에서 야기된 4대 의혹 사건, 재일교포 재산 반입을 둘러싼 의혹 사건, 3분폭리 사건, 각종 금융특혜, 외자도입시의 커미션 강요, 국유지 불하 사건 등 이루 헤아리기 힘들 정도로 많은 정치자금 비리가 대두되었다.

4대 의혹사건은 민주공화당을 사전 조직하는 과정에서 과거와 같은 은행유자나 불하 같은 수법보다는 새로운 시도로서 정치자금을 마련한 것이다. 일제 새나라 승용차의 면세도입, 증권파동, 워커힐 공사비 횡령, 삐쵸고 수입에 따른 사건 등등에서 마련된 정치자금은 공화당의 사전 조직 비용으로 유용된 것으로 알려지고 있다. 이는 중앙정보부를 중심한 쿠데타 주역들이 1963년 민정 이양에 대비하여 1961년부터 민주공화당을 사전에 조직하는 과정에서 필요한 정치자금을 염출하기 위해 일으킨 사건이다.

3분폭리 사건은 밀가루, 설탕, 시멘트 등을 특정업자들이 고시가격을 위반하면서 막대한 폭리를 취하도록 묵인한 사건으로 이것 역시 민주공화당의 박정희 대통령 후보 선거자금으로 사용된 것으로 알려지고 있다. 삼성그룹이 한국비료건설 과정에 들어온 사카린 밀수 사건도 정치자금과 관련된 의혹사건이었으며, 이 사건 때문에 국회에서는 사상초유의 오물투척 사건이 발생하는 촌극도 일어났다.

이외에도 박정희 대통령 집권시에 화신산업, 삼성물산, 삼호방직, 대한양회 등 재벌그룹에게 금융특혜를 줌으로써 정치자금 의혹사건이 대두되었고, 지하철 건설에 따른 일본기업으로부터의 리베이트 강요 사건, 겔프, 칼텍스 등과 같은 석유회사로부터의 정치자금 수수,

경제개발을 하는 과정에서 도입된 막대한 외국차관이나 대규모 건설공사에서 6%~20%까지 일정한 비율을 정치자금으로 받았다.

민주공화당은 유신체제 이전에는 주로 김종필, 이후락, 장기영, 김성곤, 김진만 등과 같은 당의 공식기구 또는 중앙정보부장을 통해 조달하였으나, 유신체제 성립 이후에는 주로 청와대에서 박정희 대통령이 직접 정치자금의 조달업무를 담당했으며, 이런 청와대에 의한 정치자금 독점화 현상은 그 후 계속되었다.

#### 4. 전두환 정권

전두환 대통령이 집권한 제5공화국은 민주정의당이 집권당이지만 정치자금은 총재가 있는 청와대가 독점하고 있었다. 청와대가 거액의 정치자금을 직접 관리하는 현상은 박정희 대통령 당시 유신체제의 형성과 더불어 심화되었는데, 이런 현상은 제5공화국에 들어와 더욱 심했다.

전두환 대통령은 집권 7년동안 수천억원의 비자금을 조성하여 집권당에 당 운영비 뿐만 아니라 총선거시 후보자 지원금, 군 장성을 비롯한 각계 인사들에게 돌린 촌지, 야당 공작금 등등 이루말할 수 없을 정도의 천문학적인 정치자금을 운용하였다. 검찰이 진나 1월12일 특가법상 뇌물수수죄로 추가 기소하면서 밝힌 내용에 의하면 전두환 전대통령은 재임 기간 중 9천5백억원을 조성한 것으로 나타났다(『조선일보』1996/1/13). 이와 같은 막대한 돈은 주로 일해재단 성금, 새마을성금, 새세대 육영회 찬조금, 심장재단 기금, 새마을 성금 등의 명목으로 기업들로부터 거두어들인 것이다. 그러나 부패 규모가 부분적으로 알려지기는 했으나, 아직도 정확한 정치자금의 실상은 파악되지 못하고 있다.

#### 5. 노태우 정권

노태우 대통령의 제6공화국도 정치자금에 관한 운용은 제5공화국과 크게 다르지 않았다. 노태우 대통령은 전두환 대통령과 마찬가지로 청와대가 정치자금을 독점하고 민정당이나 3당 합당된 민주자유당에 운영자금을 정기적으로 보조했다. 노태우 대통령은 집권기간 중 여당의 운영비로 매달 30억원을 지원한 것으로 알려지고 있으며, 재임 중 최고 1조원까지의 정치자금을 운영한 것으로 알려지고 있다(『조선일보』1995/10/27).

제6공화국시에 정치자금과 관련된 대표적인 사건은 원자력 건설, 경부고속전철, 신공항건설사업, 골프장 허가, 수서비리, 차세대전투기 구입사건, 상무대 비리 등등이며 삼성, 현대 등과 같은 대기업회장으로부터 수백억원씩 받았다. 특히 1995년 10월 민주당 박계동의원의 국회질의를 통해 폭로된 비자금 300억원이 노태우 대통령에 의해 직접 조성, 관리된 것으로

나타났으며, 이후 노태우 대통령 자신이 통치자금이란 명목 하에 5천억원을 조성하였다고 발표하였으며, 검찰도 노태우 전 대통령이 기업으로부터 기업경영에 선처 명목으로 받은 2천3백58억원을 확인하여 1995년 11월 16일 구속 기소되었다.<sup>3)</sup> 이들 돈을 양대 선거에 1천4백억원, 정당운영비로 7백90억원을 사용하였다고 주장하고 있으나, 구체적인 액수는 아직도 확인되지 않고 있다.

## 6. 김영삼 정권

대통령에 취임한 이후 청와대가 정치자금을 일체 받지 않겠다고 공언한 이후 금융실명제의 실시, 공직자 재산 공개, 정치자금법을 비롯한 통합선거법의 개정·제정을 통해 깨끗한 정치실현을 목표로 하고 있는 김영삼 대통령은 과거의 대통령과는 다른 정치행태를 나타내고 있다.

때문에 집권당인 신한국당도 과거와 같이 청와대에 정치자금을 의존하던 관행에서 벗어나 국고보조금, 후원금 등과 같은 공식적인 정치자금에 의하여 운영하려고 노력하고 있다. 사무국 요원의 감축 등과 같은 기구의 축소도 정치자금의 축소에 따른 조치이나, 아직도 방대한 집권당의 조직을 운영하는데 많은 정치자금을 필요로 하고 있으며, 더구나 정권유지를 위하여 많은 자금이 필요되고 있는데, 이에 대한 구체적인 조달 방법은 알려지지 않고 있다. 김영삼 대통령은 두명의 전직 대통령이 뇌물수수혐의로 구소된 이후에도 청와대는 과거와는 달리 기업인들로부터 정치자금을 일체 받지 않고 있다고 누차 강조하고 있으나, 지난 92년 대통령 선거시 사용된 대선자금은 계속적인 문제로 등장하고 있다. 더구나 최근 김영삼 대통령의 최측근인 제1부속실장이 비리에 관련, 1996년 3월23일 구속되어 청와대의 정치자금 운용에 대한 문제가 되고 있다.

## Ⅲ. 정치자금제도의 변천 개요

위와 같은 정치자금과 관련된 정치부패 때문에 이를 제도적·법적으로 방지하기 위하여 현재 정치권은 <정치자금에 관한 법률>(이하 정치자금법으로 칭함)에 제정하여 시행하고 있다. 그러나 정치자금법은 정치인 스스로의 필요성이나 정치권의 요청에 의하기보다는 기업인의 필요에 의하여 제정된 정치자금법은 입법목적이 지닌 한계성, 정치자금에 대한 정치관행, 그리고 법 자체가 지니는 실효성 때문에 정치자금 제도의 정착을 위하여 크게 역할을

3) 지난 해 10월 27일의 대국민사과 내용과 구속영장 내용 참조. 『조선일보』, (1995. 10. 28:11. 17).

하지 못했다.

1965년 정치자금법이 공포된 이래 초기에는 경제단체인 전경련 등이 정치자금의 공급을 형식적으로 독점하였으나, 그것도 극히 형식적인 수준에 지나지 못하였다. 예를 들면 정치자금법 제정 이후 박정희 시대인 1979년까지 법에 의해 공식적으로 기탁된 정치자금은 약 18억원인데, 이는 그 동안 사용된 정치자금의 빙산의 일각에 지나지 않고, 이 자금도 거의 전경련과 같은 경제단체에 의하여 독점되어 건전한 정치자금의 운용과 관련된 민주정치발전이라는 차원과는 거리가 멀다. 이런 현상은 지금도 마찬가지이다. 때문에 정치자금법 개정 논의가 계속 대두되었으나, 개정시마다 당리당락과 기득권을 지닌 정치인 중심으로 개정되어 정치자금제도의 정착에 크게 기여하지 못하고 있다.

그러나 이런 부정적인 견해에도 불구하고 돈에 대한 논의 자체를 기피하는 유교문화적인 정치풍토에서 정치자금에 관한 사항을 법적으로 규정하여 운용하였다는 것은 큰 의의가 있으며, 비록 극히 제한적인 차원이지만 건전한 정치자금의 운용을 위하여 다소나마 기여하였다는 점은 긍정적으로 평가해야 할 것이다.

다음 <표 1>에서와 같이 지금까지 총8차에 걸쳐 개정된 정치자금법은 1973년 6월 14일 법률 제2619호와 1980년 12월 31일 법률 제3302호로 전면 개정되었으며, 1994년 3월4일 국회에서 통과되어 3월16일 법률 제4740호로 공포되어 실시되고 있다. 특히 지난 1994년 3월의 정치자금법 개정에서는 개혁이라는 차원에서 광범위한 차원에서 논의되었으나, 국고보조금의 확대 등과 같은 기존 정당 중심의 차원에서, 큰 쟁점없이 여야합의로 통과되었다. 더구나 1995년 12월 30일 공포된 제8차 개정(법률 제5128호)은 5. 18특별법 제정, 전직 대통령들에 대한 구속, 기소와 같은 정치적 상황에도 불구하고 극히 지엽적인 개정만 하였을 뿐이다. 또한 1996년 12월 13일 여야 합의로 무기명정액영수증제의 확대 등과같은 정치자금 투명화에 역행되는 개정을 하였다. 특히 1995년 12월 중앙선거관리위원회, 경실련을 비롯한 시민단체 등에서는 깨끗한 정치를 실시하기 위한 정치개혁의 차원에서 정치자금법에 대한 개정 의견을 제시하였는데도 불구하고 정치권은 이에 대한 심각하고 충분한 검토없이 기득권을 지닌 기존 정당 중심으로 개정되어 국민으로부터의 비판이 대단하다.

<표 1>에서와 같이 정치자금법은 정상적인 의회활동 기간 중에 개정되기보다는 정기국회 마지막 날이나 또는 비상입법회의 등에서 구체적인 법안의 검토나 충분한 국민의 여론 수렴 없이 일괄적으로 처리되거나 또는 기존 정당이나 정치인 중심으로, 또는 여당에 의해 일방적으로 처리됨으로써 졸속 개정되어 거듭되는 악순환을 거치게 되었다.

〈표 1〉 정치자금법의 개정시기와 주요개정 내용

구분 내용	일 자	주 요 내 용	처 리 형 태	비 고
정치자금법 제정	'65. 2. 9.	기탁금 규정	47회 임시국회에서 표결	경제단체에서 주도
제1차 개정	'69. 1. 23.	기탁금 배분방법 변경	67회 임시국회에서 표결	
제2차 개정	'73. 6. 14.	배분방법 변경. 유정회 배분 규정	86회 임시국회에서 표결	유신헌법 제정
제3차 개정	'80. 12. 31.	후원회, 국고보조 제도 신설	국가보위 입법위에서 일방처리	국회해산
제4차 개정	'89. 12. 30.	후원회 확대 및 국고 보조금 인상. 기탁한도 규정	정기국회에서 표결	여소 야대 국회
제5차 개정	'91. 12. 31.	기탁한도 인상. 국고보조금 인상 및 의석없는 정당에 배분가능 규정	정기국회에서 여당 단독처리	민정당, 민주당, 공화당 3당합당으로 거대여당
제6차 개정	'92. 11. 11.	후원회 확대 및 1백만원 익명 가능	정기국회에서 여야합의	
제7차 개정	'94. 3. 16.	국고보조금 및 후원회 확대, 정액 영수증제 채택	제166회 임시국회에서 여야합의	청와대 주도
제8차 개정	'95. 12. 30.	후원회원과 후원금 확대, 후원금 모금 방법 추가	여야합의	전두환·노태우 전대통령 구속
제9차 개정	'96. 12. 13. (국회통과)	지구당, 시도지부 후원회 회원수 한도 폐지, 모금방법 다양화(만찬, 바자회개최), 중앙당, 시도지부로 정액영수증제 확대	여야합의	국회제도개선특위에서 여야합의

## Ⅳ. 정치자금 운용현황과 문제점

정치자금은 일반적으로 두 가지 유형으로 구분하여 논의하고 있다. 정치자금법과 같은 법규에 의하여 공식적으로 운영되는 공식적 정치자금과 소위 검은 돈으로 불리고 있는 음성적으로 운용되는 비공식적 정치자금이다.

### 1. 공식적 정치자금

공식적 정치자금은 정치자금법에 의하여 제도화된 것으로 이는 1965년 정치자금법 제정 이래 운용되고 있는 자금이다. 정치자금법은 1996년 12월 개정까지 <표 1>과 같이 총 9차에 걸쳐 개정되었다. 정치자금법은 초기 외형상으로는 정치발전론의 차원에서 정치참여의 한 형태라는 입장에서 제정되는 것으로 주장하고 있으나, 실제로는 자유당 정권시 비공식적 정치자금을 기부한 기업인들이 정권이 교체되면서 부정축재자로 몰리는 등 상당한 어려움을 겪으면서 공식적인 정치자금 제공 루트의 개설을 요구해 제정되었다. 그러나 그후 8차에 걸친 개정 과정을 걸쳐 현재는 상당한 정도로 보완된 정치자금 제도가 되었으나 아직도 정치개혁의 차원에서 깨끗한 정치를 제도화 하기 위하여 보완할 점이 많다.

공식적 정치자금은 정치자금법에 명기된 것으로, 동법 제3조에는 "정치자금이라 함은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 후원회의 모집금품과 정당의 당헌·당규에서 정한 부대수입 등 정치활동을 위하여 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다"라고 규정되어 있다.

#### (1) 기탁금

기탁금이란 정치자금을 정당에 기부하고자 하는 개인이나 단체가 정치자금법에 의하여 선거관리위원회에 기탁한 금전이나 유가증권 등을 말한다(정치자금법 제3조 6항). 기탁금 제도는 정치자금법에서 제일먼저 도입된 제도이며, 또한 중요성을 강조했던 제도이다.

이 제도는 미국의 기부금 제도와 유사한 것으로 기부금의 양성화를 통해 정치자금의 제도화를 추진하고 있다. 미국은 1971년에 제정된 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)을 통하여 정치참여의 한 형태로서 개인이나 단체로부터 정치자금의 기부를 유도하고 있으며, 이를 통한 공개화 풍토 조성을 도모하고 있다.<sup>4)</sup> 미국에서 기부금은 각 단체나 기업내에 설치된 정치활동위원회(Political Action Committee : PAC)와 같은 유권자

4) 미국의 연방선거운동법은 1971년 제정된 이래 1974, 1976, 1979년 개정되어 실시되고 있다. Herbert E. Alexander, Financing Politics (Washington, D. C. : Congressional Quarterly Inc., 1992) 참조.

개인들에 의해 이루어지고 있다.

그러나 한국의 기탁금제도는 정치자금 제도에 크게 기여하지 못하고 있다. 정치참여의 형태로 권장되어야 할 개인이나 단체에 의한 기탁금은 극히 형식적인 부분에 지나지 않고 있다. 중앙선관위의 자료에 의하면 1990년부터 1995년 3월까지 약 1천2백5억원이 지정기탁되어 각 정당에 지급되었는데, 이는 그 동안 각 정당에서 실제로 사용한 정치자금에 비하면 극히 적은 부분에 해당되며, 거의 대부분이 여당에 기탁되었다. 실제로 90년 이후 92년을 제외하고는 지정기탁금은 거의 대부분이 여당인 신한국당(과거의 민주정의당, 민주자유당)에 기탁되었으며, 또한 김영삼 정부 출범 이후 중앙선관위에 기탁된 지정기탁금은 모두 여당에 기탁되었다.

〈표 2〉 지정기탁금 지급현황

구 분	여 당	야 당
90 년	163억원	없 음
91 년	190억원	없 음
92 년	170억원	648만원
93 년	190억원	없 음
94 년	170억원	없 음
95 년	230억원	없 음
96년 10월25일	3백24억원	없 음

자 료 : 『조선일보』, (1996. 11. 9)

현행 정치자금법 제11조에 의하면 개인은 1회 1만원 이상으로 연간 1억원 또는 전년도 소득의 100분의 5%중 다액이며, 법인은 5억원 또는 사전사업년도말 자본총계 100분의 2%중 다액, 법인은 5억원을 기부할 수 있다. 정치자금법 제12조에 의거 외국인, 노동단체, 종교단체, 언론기관 등의 경우는 기탁할 수 없다. 여당에 의한 독점화 현상이 문제되어 1994년과 1995년 개정시 중앙선거관리위원회는 물론 야당, 시민단체 등에서는 비지정 기탁금의 확대, 지정 기탁금의 일정 비율(중앙선거관위원안은 25%)을 비지정 정당에게 제공하는 문제가 논의되었으나, 현재까지 이를 새로운 규정에 반영하지 못했다. 최근 통과된 정치자금법 개선에서도 지정기탁금의 일정 비율을 비지정정당에게 배분하는 문제는 타결되지 않았다.

## (2) 후원금

후원금 제도는 1980년에 개정된 정치자금법에 신설된 제도로서 모든 사회구성원들로 하여금 자발적인 정치참여 의식을 높여 유권자 스스로 정당이나 정치인을 후원함으로써 정치에 대한 신뢰감을 높이고 나아가서는 정치자금을 양성화시키기 위한 제도이다.

현재 후원회는 정당의 중앙당(정당법 제8조의 규정에 의하여 중앙선관위에 신고된 창당준비위원회 포함), 시·도지부, 지구당, 국회의원, 국회의원 입후보등록자 등이 구성할 수 있으며(정치자금법 제5조), 이는 법인이나 개인으로 구성된다. 후원회는 실명으로 정치자금을 기부하는데, 1992년 야당 측의 요구에 의하여 후원회가 비회원으로부터 1회 1백만원 이내를 익명으로 기부할 수 있게 하였으며, 1994년 개정에서는 정치자금정액영수증(일명 쿠폰제)을 사용할 수 있게 개정했다. 정액영수증은 5만원, 10만원, 30만원권의 3종으로 중앙선관위가 발행하는데, 이번 정치자금법 개정을 통하여 1만원에서부터 100만원까지 5종의 영수증을, 그리고 중앙당 뿐만 아니라 시·도지부까지 확대하여, 이는 사실상 익명으로 사용할 수 있어 공개성에 역행한다는 비난을 받고 있다(『동아일보』12/14/96).

1995년 12월 30일 개정에서 후원회원 수를 중앙당의 경우는 상한선을 폐지하고, 시·도지부와 지구당 후원회는 각각 500명, 300명으로 현행 상한선을 그대로 두었으나, 이 조항은 상한선을 폐지하였다. 후원회는 공직선거가 있을 시는 2배까지 모금할 수 있으며(단, 대통령 선거시에는 3배까지), 또한 모금방법도 옥내집회 및 광고는 물론 우편에 의한 모금도 추가했다. 선거운동 기간 중에도 모금할 수 있으며, 신당도 후원회 조직이 가능토록 하여, 제도적인 차원에서는 선진국의 후원회 모금방식을 대부분 채택하였다고 볼 수 있다.

그리고 중앙당의 후원회원수 철폐, 기부한도 등이 상향 조정된 내용은 다음 <표 3>과 같다.

그러나 집권당인 신한국당의 후원회만이 최소한의 기능을 할 뿐, 야당의 후원회는 조직이 되어 있지 못하고 있거나, 또는 조직되었더라도 역할을 제대로 하고 있지 못하다. 그러나 정치개혁법의 통과 이후 후원회가 증가하는 현상이 나타나고 있으며, 정치인의 후원회 밤 행사 등은 일반화된 정치집회로 되고 있으며, 야당인 새정치 국민회의, 통합민주당, 자유민주연합은 총선을 앞두고 지난 2월과 3월에 중앙당 차원의 대대적인 공식적 후원회 행사를 개최하여 과거와는 다른 면모를 보여주고 있다.

그러나 중앙당은 신한국당을 제외하고는 모금 실적은 크지 않은 것으로 알려지고 있다. 더구나 일부 후원회 행사가 지나친 행사위주로 인해 과다한 비용이 지출되어 후원회 행사 자체가 정치적 효과를 노린 전시용이거나 때로는 유권자, 후원자들에게 합법적으로 향응을 베푸는 행사로 지적되는 등 부작용이 발생하여 문제가 되고 있다. 이러한 비판에도 불구하고 점차 후원회를 구성하는 의원이 과거에 비하여 증가하고 있으며, 야당도 중앙당 후원회가 점차 활성화 되고 있다는 사실은 후원회 제도의 활성화를 위하여 바람직하다.

〈표 3〉 후원회 모금액의 기부한도와 회원의 납입한도

구 분	인 원	한도액 (연간)	구 분	연간 납입 한도
		기부100억원	개 인	1억원
중 앙 당	제한없음	모금 75억원	법 인	2억원
		기부 10억원	개 인	1억원
시·도 지 부	제한없음	모금 15억원	법 인	2억원
지구당	제한없음	기부및 모금	개 인	1천만원
			법 인	3천만원

### (3) 당 비

당비는 정당의 당헌·당규에 의거 당원이 부담하는 금전이나 유가증권을 말하는데, 이는 단순한 정치자금이라는 차원보다는 당원들의 정치참여의식의 제고에 있어 중요한 역할을 한다. 따라서 정당의 운영비 중에서 당비가 차지하는 비율이 어느 정도냐에 따라 정당발전의 기본 요소인 자율성이 측정될 수 있기 때문에 이는 중요한 의미를 지니고 있다.

정당 정치의 역사가 오래된 영국의 경우 노동당은 정당 수입 중에서 약 90%가 당원이 내는 년회비(Annual Affiliation Fee)로 충당되고 있으며, 독일의 사회민주당도 운영비의 61%를 당비에 의존하고 있다. 대부분의 서구정당은 대중정당(mass party)으로서 당 재정을 당원이 납부하는 자율적인 당비에 의존하기 때문에 정당정치가 발전되고 있다.

한국의 정당들은 당헌·당규에 의해 당비를 내도록 규정되어 있으나, 이것이 정당운영비에서 차지하는 비중은 아주 적으며, 더구나 이는 공식적인 보고에 의존하고 있기 때문에 정확성에 있어 의문이 제기된다. 중앙선관위에 각정당이 제출한 공식 보고(1995년)에 의하면(〈표 4〉 참조), 집권당인 신한국당은 4.82% 정도 밖에 되지 않고, 야당인 국민회의는 60.86%를 당비에 의존하는 것으로 보고되어 있으나, 이 역시 객관적인 근거가 미약하기 때문에 과연 순수한 당비가 차지하는 비율이 얼마나 되는지 계산하기가 어렵다.

또한 이 당비도 일반당원에 의한 자발적인 당비보다는 총재를 비롯한 당간부의 특별당비, 전국구 후보자로부터의 현금 등을 당비의 형식으로 사용한 것이기에 서구정당의 당비 개념과는 차이가 있다. 분당전의 민주당은 지난 92년 전국구후보들로부터 2백10억원을 특별당비의 명목으로 받아 선거비용의 84%를 충당하였다고 당시 김대중 공동대표가 발표했으나, 최근 보도에 의하면 이에 대한 구체적인 내역은 다르게 나타나고 있다. 『동아일보』, 3/17/96).

현재 여당인 신한국당은 일반당원 당비로 1,000원, 지구당 대의원 당비는 2,000원을 책정하고 있으며, 국회의원의 경우 당비 명목으로 간부급의 국회의원은 월 30만원, 기타 국회의원은 월 15만원, 당총재는 월 100백만원 이상을 납부하고 있으나, 일반 당원의 경우 자발적인 납부는 극히 저조한 실적이다. 새정치국민회의의 당비는 총재 1천만원, 부총재 2백만원, 지도위원과 당 3억 1백만원, 당무위원 50만원, 국회의원 30만원, 부위원장 10만원, 일반당원 1천원 등으로 알려지고 있다. 이유를 막론하고 정당이 당운영비를 거의 당 총재에게 의존하는 것은 문제가 있으며, 더구나 당총재와 일반당원과 당비 비율이 1천배 내지 1만배 이상의 차이가 있다는 것도 정당과 민주주의와는 거리가 있으며, 이는 정당의 사당화에도 요인이 되고 있다.

〈표 4〉 주요정당 수입 개요 비교 (94년도)

구 분		신한국당	구성비율 (%)	국민회의	구성비율 (%)	자민련	구성비율 (%)	민주당	구성비율 (%)
수입	전 년 도 이 월	36,082	24.08	0	0	5	0.03	1,309	4.87
	당 비	7,219	4.82	3,335	60.86	171	0.93	560	2.08
	기 탁 금	23,141	15.45	0	0	0	0	0	0
	보 조 금	33,242	22.19	1,806	32.96	16,507	89.74	24,545	91.28
	후 원 회 금	7,000	4.67	0	0	0	0	0	0
입	기 타	43,133	28.79	339	6.19	1,711	9.30	477	1.77
	합 계	149,817	100	5,480	100	18,394	100	26,891	100
지출	기 본 경 비	46,201	35.36	2,625	57.84	3,770	21.84	3,885	14.86
	정 책 개 발 비	7,877	6.03	46	1.01	262	1.52	232	0.89
	당원교육훈련비	3,661	2.80	22	0.48	7	0.04	41	0.16
	조 직 활 동 비	23,494	17.98	1,031	22.72	1,376	7.97	2,281	8.72
	선 전 비	4,940	3.78	510	11.24	911	5.28	1,837	7.03
	선 거 비	4,354	3.33	0	0	5,695	32.99	9,613	36.76
	의 정 활 동 비	4,715	3.61	4	0.09	263	1.52	28	0.11
	기 타 경 비	35,428	27.11	300	6.61	4,981	28.85	8,232	31.48
	합 계	130,670	100	4,538	100	17,265	100	26,149	100
잔 액		19,147		943		1,129		741	

#### (4) 국고보조금

국고보조금은 1980년 개정된 정치자금법에서 정당을 보호, 육성하기 위하여 새로 도입된 제도로서, 국가가 적극적으로 정당활동을 지원하기 위한 것이다. 정당에 대한 국고보조금은 정당이 정치자금을 과다하게 제공한 개인이나 기업, 단체 등에 의하여 활동을 제약받거나, 또는 이런 자금으로 인하여 정치부패가 야기될 소지를 미연에 방지하기 위한 제도로서 독일과 같은 선진국에서는 오래 전부터 실시된 제도이다. 이는 국가와 정당의 관계가 과거와 같은 적대관계에서 헌법적 융합의 관계로 발전되고 있는 현대의 정치추세에 비추어 헌법이 정당활동에 적극적으로 지원하여 정당정치를 발전시키자는 것이다.

독일은 기본법제21조에 의하여 정당활동에 대하여 국가예산을 지급하는 제도를 채택하여 실시하고 있는데, 1984년 이후 현재에는 유효득표 유권자 1인당 5마르크가 책정되어 정당의 선거경비로 지원되었다.<sup>5)</sup> 독일은 1966년 7월 연방헌법재판소가 “정치적 여론형성 및 의사결정에 관한 전반적 활동에 대한” 공공재원의 사용은 위헌이며 국가예산으로는 단지 적절한 선거관련 비용만 변제해 줄 수 있다는 판결을 내림으로써 정당에 대한 간접적인 지원의 형태를 취하고 있었다. 그러나 지난 1992년 4월9일 독일연방헌법재판소는 정치자금의 국고보조와 관련된 기본법 제21조에 대한 새로운 판결을 통하여 정당의 일반활동에 대한 지원을 하는 판결문을 내놓음으로서 현재는 국고지원이 정당운영에 사용되고 있다.<sup>6)</sup>

미국은 독일과 같이 직접적인 국고보조금 제도는 택하고 있지 않으나, 대통령 선거시에 연방소득세 납부자가 소득정산서 제출시 자발적으로 3\$씩 납부하는 일괄공제(Check-Off) 제도를 통하여 적립된 자금으로 대통령 입후보자 및 후보자가 속한 정당을 지원하고 있다.<sup>7)</sup> 입후보자가 모금한 액수와 동일한 분담자금(Matching Fund)의 명목으로 지원되는 이 제도는 입후보자뿐만 아니라 정당정치 발전에 있어 중요한 의미를 지니고 있다.

일본은 94년 정치개혁법의 통과를 계기로 국가의 정당기금조성제를 새로 도입해 국민 1인당 약 250엔씩, 총액 3백9억엔의 정당조성금을 해마다 5석 이상의 의원과 득표 2%이상의 정당에 배분하고 있다. 이에 따라 일본 정부는 지난 해 7월20일 자민당의 65억9천9백만엔을 비롯 8개 정당에 총 1백49억5천만엔(약1천2백억원)의 정당 교부금을 주었다(『중앙일보』, 11/4/95).

한국은 1994년 정치개혁법의 통과로 국고보조금을 대폭 확대하였다. 즉 최근 실시한 국회의원 선거의 거거권자 총수에 800원을 곱한 금액을 예산에 계산하도록 했으며, 대통령 선거

5) 김희성, “정치자금 규제에 관한 입법론적 고찰”, [입법자료](1990), 28쪽.

6) 『독일연방헌법재판소 판결문:기본법 제21조(정치자금의 국고보조)와 관련』(1992. 4. 9); 김현태, “정당 보조금의 법적·정치적 타당성,” 『선거관리』, 제41호(1995), 93쪽.

7) 김영래, “정치자금제도의 변천과정과 특징연구,” 『한국정치학회보』, 제28집 1호(1994), 45쪽.

등 중요 공직자 선거가 있을 시는 각 선거마다 800원씩을 별도로 추가할 수 있게 했다. 그러나 지방의회 등 동시 선거가 실시되는 경우에는 각 선거마다 600원씩을 추가토록 하여 1995년 4대지방선거가 실시되는 해에는 무려 유권자 1인당 3200원이 계상되어 총 9백28억원의 국고보조가 정당에 지원될 예정이었으나, 기초의원에 대한 정당 공천 배제로 1995년에는 <표 5>와 같이 지방선거보조금 5백22억, 정기국고보조금 2백32억원 등 총 7백54억원이 정당에 배분된다(이는 유권자 2천9백만명 기준).

〈표 5〉 95년도 보조금 정당별 지급 내역

신한국당	민 주 당	자유민주연합	신 민 당	새정치국민회의	(신민당)	총 계
332억4천만원	245억6천만원	150억7천만원	1천2백만원	18억6백만원	70억9천만원	754억9백만원

\* ( )의 신민당은 자유민주연합으로 신설 합당된 정당임.

한편 금년 총선거를 전후하여 각 정당은 <표6>과 같은 정당운영 보조금, 선거관련 보조금을 받았다.

〈표 6〉 '95년도 보조금 정당별 지급 내역(9월30일 현재)

(단위:백만원)

구 분	정기보조금	선거보조금	합 계
신 한국 당	7,154	9,238	16,392 (39.4%)
자 유 민 주 연 합	4,069	4,664	8,733 (21.0%)
새 정 치 국 민 회 의	4,549	3,676	8,225 (19.7%)
민 주 당	2,617	5,623	8,240 (19.8%)
무 정 파 전 국 연 합	6	0	6 (0.02%)
합 계	18,395	23,201	41,596 (100%)

지난 12월 개정된 정치자금법에 의하여 국고보조금 배분은 원내 교섭단체 구성정당에 대하여 40%에서 50%를 상향 조정하여, 균등하게 배분하고, 기타는 원내교섭단체를 구성하지 못한 5석 이상의 의석을 가진 정당에 5%, 의석이 없거나 5석 미만인 정당 중에서 최근 실시한 총선거에서 유효투표 총수의 2%이상, 최근 국회의원 선거에 참여한 정당 중 지방의회 의원이나 단체장 선거에서 0.5% 이상 득표한 정당, 총선거에 참여하지 않은 정당중 지방의회

의원이나 단체장 선거에서 2% 이상을 득표한 정당에는 우선 2%를 배분하고, 나머지 정치자금중 50%는 의석비율로, 잔여분은 총선 득표율에 따라 배분하도록 되어 있다.

## 2. 비공식 정치자금

음성적으로 운영되는 소위 <검은 돈>으로 불리고 있는 비공식 정치자금은 액수도 클 뿐만 아니라 자금의 출처나 사용용도에 있어서도 잘 알려지지 않고 있기 때문에 항상 한국정치에 있어 문제가 되고 있는 것이다. 지금까지 대표적으로 알려진 각종 정치부패는 거의 정치자금과 연계되어 있는 것이다.

공식적으로 민자당(현재 신한국당), 민주당, 통일국민당이 대통령선거와 총선거가 실시된 92년에 중앙선관위에 보고한 수지상황에 의하면, <표 7>과 같이 실제 수지 상황과는 상당한 차이가 있다. 민자당의 경우 총 9백97억원 수입중 당비는 3백60억원이며, 양대 선거비는 약 5백20억원 정도 지출된 것으로 나타나고 있다.

〈표 7〉 '92년도 정당 수지내역

구 분	민 자 당	민 주 당	국 민 당
총 수 입	9백97억8천만원	7백19억2천만원	1천2억원
당 비	3백60억2천만원	5백19억원	9백1억4천만원
총 지 출	9백74억9천만원	7백16억1천만원	5백73억6천만원
선 거 비	5백20억1천만원	3백51억1천만원	3백69억원

이는 집권당인 민자당이 1992년 대통령 선거에서 실제로 사용한 금액의 절반에도 미치지 못하는 액수로 알려지고 있다. 최근 자민련의 김종필 총재는 '92년 대선 천문학적이 자금이 소요되었다고 언급한 사실과 비교하면 큰 차이가 있으며, 노태우 전 대통령의 비자금 조사과정에서 여당의 선거자금, 정당운영비 등으로 2천1백90억원을 준 것으로 나타났다.<sup>8)</sup>

집권당의 경우 매월 경상비가 수십억원이 소요되며, 야당도 월 수억원의 운영비가 소요

8) 이는 김종필 총재가 1995년 11월 9일 자민련 도봉을구 지구당 창당대회에서 말하였으며, 노태우 전 대통령의 아들 노재현은 상당한 액수의 대선자금이 사용되었음을 대구매일신문과의 인터뷰에서 주장하였음. 또한 지난 해 12월 12일 검찰 조사에서 노태우 전 대통령은 양대 총선에 1천7백억원, 정당운영비에 7백90억원을 사용하였다고 말하였음. 『동아일보』(1995. 12. 12); 『조선일보』(1996. 3. 14).

되는데 이를 공식적인 정치자금에서 충당하기란 불가능한 것이다. 또한 일반 국회의원도 여당의 경우 월 1억원에서 2~3천만원까지, 최소한 초선의 야당의원도 최소한 월 1천여만원의 지출이 필요하며, 어느 야당 정치인은 창당자금, 공천헌금, 명절인사, 당직비용 등으로 무려 37억원이 소요되었다고 주장하고 있는데, 이는 비공식적 정치자금에 의존하지 않을 수 없다.

따라서 정당운영비 등 큰 규모의 비공식적 정치자금의 조달은 주로 당 총재나 대표최고위원, 또는 주요 당직자에 의하여 이루어지고 있다. 이는 야당에 특히 중요하다. 과거 여당의 당 총재는 대통령으로 일상적인 집권당의 운영 이외에도 막대한 정권유지비가 필요하기 때문에 이를 조달하기 위한 권력의 남용, 각종 이권개입 등과 같은 정치부패가 많이 발생하고 있으며, 특히 대기업과의 정경유착이 심하다.<sup>9)</sup>

이런 비공식적 정치자금을 사례에 따라 유형화시키면, 국외자금 유입법, 국공유재산 매각비, 매관매직형, 리베이트형, 자발적 헌납형 등으로 구분할 정도로 다양하게 모금되고 있다(한홍수·안병도, 1994:218-205).

제 6공화국 시절 노태우 전 대통령은 월 10억원 정도를 민자당에 지원했다고 주장하나 실재는 그 이상인 것으로 한 것으로 알려지고 있다.<sup>10)</sup>

이것이 사실이라면 민자당의 경우, 다른 당직자나 당원은 당비를 납부하지 않고 모두 대통령 혼자 당비를 납부하였다는 계산이 된다.

야당의 정치자금은 비조직화된 개인들의 정치헌금보다는 야당 대표최고위원과 친분이 있는 기업인들이 비밀스럽게 지급하는 자금이 많으며, 이로 인하여 야당정치인과 기업인 간에 엮힌 사연도 많고, 때로는 기업에 대한 세무사찰 등을 통하여 야당 정치인에게 정치자금을 공급 못하도록 압력을 가하는 사례는 비일비재하다.

전국구 공천의 경우 헌금액수가 상당하기 때문에 당간부들은 이 시기가 당이나 파벌을 유지하는데 필요한 정치자금을 염출하는 좋은 계기가 된다. 그러나 이런 비정상적인 정치자금 조달과 사용은 정당을 사당화·파당화 하는 역할을 하기 때문에 정당정치 발전에 있어 중요한 장애요인으로 등장하고 있어 때로 전국구(全國區)로 비판되기도 한다.<sup>11)</sup>

비공식적인 정치자금은 그 동안 <검은 돈> 형태로 정치부패와 직접 관련되어 많은 문제를 야기시켰으며, 이에 1993년 8월 금융실명제가 전격 실시되어 비공식적인 정치자금의 운용은

9) 1995년 12월 5일과 1996년 1월 12일 검찰에서 발표한 바에 의하면 한국의 대기업들은 전두환, 노태우 전직 대통령에게 최대 2백여억원에서 최소 수십억원을 정치자금, 또는 성금의 명목으로 제공하였음. 정경유착의 사례는 함승희 전 검사의 인터뷰 내용 참조. 김연국, “권력층 부패구조의 심장부를 드러내려고 했다가 좌절한 이야기,” 『월간 조선』, (1996. 6.), 114~132쪽.

10) 신명순, “정치자금의 현황과 문제,” 『동서연구』 제6권(서울:연세대 동서문제연구소, 1994), 161쪽.

11) 92년 야당 전국구 공천을 받는데, 44억원까지 소요되었다는 주장도 있음. 『중앙일보』, (1996. 3.

제약을 받고 있다. 그러나 최근 실시된 여론 조사에서 대다수의 정치인들은 금융실명제가 정치자금조달에 많은 영향을 미치는 것으로 평가하지 않고 있는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup>

## V. 정치자금 운용 개선책

한국정치에 있어 정치자금 운용실태를 객관적인 자료를 가지고 파악하기 극히 어렵다. 각 정당은 물론 정치인들이 정치자금을 대부분 비공개적으로 운영되고 있기 때문에 객관적인 자료를 가지고 분석하는 것은 거의 불가능하다.

정치자금법에 의하여 정당은 매년 수입과 지출을 보고하게 되어 있으나, 이는 지극히 형식적이기 때문에 자료로서의 가치를 지니기 대단히 힘들다. 정당의 수입이 일정치 못하고 대부분 당직자들에 의하여 조달되고 있으며, 지출의 경우도 예산계획에 따른 지출보다는 정치적 상황에 따라 수시로 변하기 때문에 지출 규모도 측정하기 힘든 것이다. 심지어 정치자금법에 의한 국고보조금도 지정된 용도에 사용치 않고 또한 중앙선관위도 이를 확인치 않아 감사원에서 실시한 감사에 지적을 받았을 정도로 재정운영에 관한 한 전근대적인 운용을 하고 있다.<sup>13)</sup>

그러나 금융실명제 이후 정당운영의 투명성을 요구하는 여론이 비등하고 국고보조금, 후원금 등을 비롯한 공식적인 정치자금의 규모가 커짐으로 점차 당재정운영을 제도화하려는 움직임이 확산되고 있다. 대부분의 정당이 당재정운영의 예결산현황을 중앙선관위에 공식적으로 보고하는 것 이외에는 공개하지 않고 비공식적으로 운영하고 있다. 물론 과거 분당 전에, 민주당은 1994년 2/4분기부터 예결산을 실시하여 이를 대외적으로 공개하고 있으며, 이는 한국 정당 정치사에 있어 처음으로 실시된 제도이며, 민주당의 일부 의원들은 의정보고회의 형태로 정치자금 수지내역을 유권자들에게 공개하고 있다.<sup>14)</sup>

12) 이는 1993년 11월 17일 <정의로운 사회를 위한 시민운동협의회>주최 <깨끗한 정치 어떻게 이룰 것인가>에 대한 공개토론회에서 이남영 교수 등은 설문조사 결과에서 응답자의 75%가 부정적으로 대답하였다고 발표했다.

13) 감사원에 의하면 각 정당은 국고보조금에 대한 분리운용도 하지 않았으며, 중앙선관위는 지정 용도 외에 사용하였는가에 대한 조사도 하지 않았음. 『조선일보』, (1994. 11. 10)

14) 분당 전에 민주당은 1994년 4월1일 <예산편성 및 운용지침>을 발표하고 '94년 2/4분기 수입·지출을 공개하였음. 2/4분기 예산안에 의하면 수입은 국고보조금 22.6억원, 대표최고의원 당비분담금 1천5백만원을 비롯하여 약 38.8억원이며, 이중 19.5억원을 지출예산으로 편성하여 인건비 약 6.3억원을 비롯하여 24.6억원을 사용한 것으로 나타났다. 『조선일보』, (1994. 7. 28)와 민주당 '94년 2/4분기 집행실적표 참조. 민주당의 이부영, 유인태 전의원 등은 정치자금 수지내역을 공개하고 있음.

한국 정치체계에서 공식적·비공식적 정치자금은 파행적으로 운영되고 있어 정당정치발전을 통한 민주정치발전은 물론 국가발전을 저해하고 있다. 특히 비공식적인 음성적 자금은 검은 돈으로 정치부패의 직접적인 요인이 되어 정치계는 물론 한국사회를 총체적 부패사회로 만들고 있다. 금융실명제 이후 이런 부패가 상당부분 감소되기는 하였으나 아직도 비공식적 정치자금으로 인한 정치부패는 근절되고 있지 못하다.

정치자금제도는 정치자금법의 개정만으로 해결되지 않는다. 정치자금의 대종을 이루고 있는 선거법은 물론 정당법, 공직자윤리법, 또한 조세관련법까지 전체적으로 개정되어야 하며, 또한 이는 엄격하게 실시되어야 한다. 그러나 지난 1996년 12월 정기국회에서는 정치자금제도 개선에 중요한 요소를 이루고 있는 현행 선거법을 현실성이 없다는 이유로 개악하여 돈이 적게 드는 선거가 아니라 돈이 많이 드는 선거, 또는 타락된 선거 분위기를 만들고 있다는 비판이 대단하다(『동아일보』, 12/12/96).

따라서 정치자금법을 비롯한 정치자금제도는 다음과 같은 방향에서 개선되어 깨끗한 정치가 정착될 수 있도록 해야 한다.

첫째, 정치자금의 공개화가 중요하다. 공개화란 정치부패의 원인을 제공한 비공식적인 정치자금인 검은 돈을 양성화시키는 것이다. 공개는 정치자금제도 개선에 있어 핵심이다. 정치자금이 음성화 되어 각종 불순물과 섞여 지하수도를 거쳐 부정부패의 온상이 된 것을 정제된 깨끗하고 투명한 상수도로 끌어 올려 정치에 대한 국민의 신뢰성을 높여 소위 유리창 정치를 하여야 한다. 이는 정치자금 조달 과정의 공개는 물론 사용 내역까지도 공개하여야 한다.

공개화를 위하여는 개정된 정치자금법에서 사실상 익명이 가능토록 한 정치자금 정액영수증 제도는 공개화에 역행하고 있는 제도임으로 바뀌어야 한다. 야당에 정치자금을 공개적으로 기탁하는 풍토가 정착되지 못했다는 이유만으로 익명이 가능한 이 제도를 채택하는 것은 바람직하지 않다.<sup>14)</sup> 모든 정치자금의 기부와 사용은 공개되어야 하며, 특히 일정한 액 이상(예를 들면 1백만원 이상)은 반드시 수표로 기부하며 인적사항도 공개되어야 한다.

둘째, 모든 정치인이나 고위공직자는 정치활동에 사용된 정치비용을 별도 은행 계좌를 통해 운용하며, 이는 년 1회 의무적으로 중앙선관위에 보고토록 해야 하며 이는 객관적인 증거가 첨부되어야 한다. 정치자금은 공적자금임으로 사적 비용과 구분되어야 한다. 公人의 공적 자금 사용은 엄격하게 규정되어야 한다.<sup>15)</sup> 이와 더불어 [공직자 윤리법]에 따른 공직자

14) 김영래, “정치개혁, 실현될 수 있을까”, 『경제정의』 제22호 (1994), 27쪽.

15) 스웨덴의 집권당인 사회민주당의 부총리인 모나 살린(Mona Sahlin)이 판공비 2천 크로나(Krona) (한화 약 22만원)를 식료품을 구입하는데 일시적으로 변칙, 지불한 사건이 드러나, 총리후보에서 탈락되었음. 『조선일보』 (1996. 2. 1).

재산등록에 대한 실사가 강화되어야 한다.<sup>16)</sup>

정치과정 자체도 공개되어야 한다. 정경유착의 요인을 제거하기 위하여 업체나 단체등의 로비활동을 공개화시켜 제도적으로 가능토록 하여야 된다. 이런 관점에서 미국에서 적용하고 있는 정치활동위원회(Political Action Committee)의 구성도 고려되어야 한다. 또한 금융실명제를 보완하여 검은 돈의 정치권 차단을 근본적으로 막아야 한다.

셋째, 정치자금의 운용에 있어서 공정성이 유지되어야 한다. 우선 정치자금법은 공정한 원칙을 적용하지 못하고 있다. 정치자금의 기부를 경제단체 등에는 권장하고 있으나, 노동단체에게는 엄격히 금지하고 있다.<sup>17)</sup> 다양한 이익집단의 이해를 반영키 위하여는 노동조합과 같은 이익집단의 정치자금 기부를 허용해야 한다. 이는 노동조합의 정치참여라는 시각에서 고려되어야 하며, 이를 위하여는 정치자금법 제12조와 노동조합법 제12조는 개정되어야 한다.

네째, 후원회의 조직이 모든 정치인 또는 정치지망생들에게 개방되어야 한다. 이는 시도시사는 물론 지방의회 의원들에게 개방되어야 한다. 국회의원 47명을 포용하고 있는 서울시장이 후원회를 구성할 수 없다는 것은 모순이다. 후원회는 소액기부자들이 많이 참여할 수 있도록 지난 12월 정국회에서 후원회 인원이 철폐된 것은 바람직하다. 앞으로 정당이 당원(Member)중심에서 지지자(Supporter)로 변하는 추세를 감안하면 후원회에 대한 규제는 불필요하다. 동시에 후원회 조직과 모금내역은 언제든지 일반에게 공개되어야 한다. 후원회 제도는 앞으로 바람직한 정치자금제도를 정착시키는데 절대 필요하다.

다섯째, 정치자금의 조달이나 배분에 있어 균등화를 추구해야 한다. 여당이나 일부 정치지도자들에 의한 정치자금의 독점화 현상은 불균형을 초래하여 파행적인 정치구조가 형성된다. 따라서 자금의 독점화 현상은 지양되어 가능한 한 고르게 분배되도록 하여야 한다.

이를 위하여는 비지정 기탁제의 확대가 바람직하다. 원론상으로는 문제가 있으나 야당에 대한 공개적인 정치자금의 풍토가 조성되지 않은 상황에서 비지정기탁의 확대를 통해 정치자금의 불균등한 배분이 시정되어야 한다. 일반유권자는 물론 기업인들로부터의 비지정 기탁을 유도하여야 한다. 현재와 같이 일방적으로 여당에게 독점되는 기탁금제도라면

14) 김영래, “정치개혁, 실현될 수 있을까”, 『경제정의』 제22호 (1994), 27쪽.

15) 스웨덴의 집권당인 사회민주당의 부총리인 모나 살린(Mona Sahlin)이 판공비 2천 크로나(Krona) (한화 약 22만원)를 식료품을 구입하는데 일시적으로 변칙, 지불한 사건이 드러나, 총리후보에서 탈락되었음. 『조선일보』 (1996. 2. 1).

16) 지난 2월 29일 신고된 고위공직자 재산 변동 사항은 구체적인 재산 변동 사항이 적시되지 않아 많은 의문이 제기되고 있음. 『중앙일보』 (1996. 3. 7) 참조.

17) 법인이나 단체가 정치자금을 기부하는 것에 대한 위헌론도 있음. 이에 관하여는 정종섭, “투명한 정치자금 조성을 위한 제도 개혁 방안”, 『나라의 길』 제36권 (서울: 나라정책연구원, 1995. 10) 참조

차라리 폐지하는 것이 좋다. 후원회 제도가 없었던 시기에는 기탁금제도가 필요하나 후원회를 통해 정치헌금이 가능하기 때문에 지금과 같은 기탁금 제도는 사실상 불필요하다.

여섯째, 국고보조금 제도의 개선이 요구된다. 이를 위한 대안으로는 미국에서 연말 세금정산시 정치자금을 기부하는 일괄공제(Check-Off)제도를 도입할 필요도 있다.<sup>19)</sup> 특히 이는 현재 지나친 인상으로 국민들로부터 비판을 받고 있는 국고보조금제도의 개선과 관련하여 도입할 필요가 있다. 이는 비지정기탁의 확대라는 측면과 많은 봉급생활자인 유권자에게 정치자금의 기부를 통한 정치참여 의식을 제고시킬 수 있고, 나아가서는 정치자금은 정치인이 조달하는 것이 아니라 유권자인 국민이 훌륭한 지도자 선출을 위해 부담하는 민주주의 비용이라는 인식을 확산시키는 기회를 제공할 수 있으며, 이를 통해 정치인이나 정당정치에 대한 간접 평가도 할 수 일석삼조의 효과를 거둘 수 있다.

정치적 선호를 무시한 일방적인 국고보조금 지급보다는 매년 각 정당의 정치활동에 대한 국민의 평가가 간접적으로 표시될 수 있는 이런 제도의 도입이 추진되어야 한다. 최근 개정된 정치자금법에 의해 대폭 인상된 국고보조금에 대한 국민의 비판적인 여론을 감안하면 국고보조금 제도의 개선은 더욱 필요하다.

일괄제, 국고보조금의 사용과 지급방법에 있어 개선되어야 한다. 지급은 당원의 당비납부율과 연계하여 배분비율을 결정하는 제도도 고려되어야 한다. 독일에서는 정당의 득표수 이외에 당비수입금과 기부금 수입액에 비례하여 국고보조금을 배분하고 있다.

국고보조금이 중앙당에만 지급되어 중앙집권식으로 사용되는 것도 시정되어야 한다. 지구당의 발전을 통한 민주정당의 육성을 위하여는 국고보조금의 일정 비율이 지구당에 지급되어야 지방정치가 활성화 될 수 있다.

국고보조금의 일정부분을 정책개발비 등에 사용토록 법제화할 필요도 있다. 현재 대부분의 비용이 방대한 조직인건비에 충당되고 있어 국고보조금 때문에 정당의 비대화만 촉진하고 있다.

여덟째, 정치자금의 조달이나 사용에 있어 자율성이 있어야 한다. 이는 일정한 가치가 부여되는 것으로 종속적이거나 강제적인 측면에서 탈피하여 이루어지는 과정을 의미한다. 이러한 측면에서 유권자가 자발적인 정치참여의 형태로 정치자금을 기부하거나 후원회를 구성하여 정치인을 지원해야 한다.

지금까지 정치자금의 기부는 거의 강제적인 성격을 지니게 되었다. 때문에 생존유지비, 준조세라고 지칭되기도 했으며, 특히 음성적인 정치자금의 기부는 더욱 강제성을 지녔다. 이런 현상은 노태우 부정축재 사건에서 더욱 분명하게 나타났다.

당비도 자율적인 형태를 지녀야 한다. 특별당비는 말이 당비이지 강제성을 지니고 있으며,

19) 미국 Internal Revenue Service 발행 U.S. Individual Income Tax Return 1040A Form 참조.

특히 선거시에 전국구 공천을 통한 특별당비의 납부는 더욱 문제이다. 1993년 12월 27일에 개정된 정당법 제22조 2에서는 당비납부 의무제도를 신설하고 이를 이행하지 아니하는 당원에 대한 권리행사의 제한, 제명 등 필요한 사항을 당헌으로 정한다라고 규정되어 있는데, 이는 당원이 자율적으로 당의 재정자립을 하려는 의지가 있을 때 가능하다.

당비의 납부를 등을 고려하여 Matching Fund의 성격으로 국고보조금을 책정하는 방법도 고려할 수 있으며, 선거 후보자 공천을 위한 예비선거, 대의원 대회시 당비납부자에게 투표권을 주는 방법도 고려될 수 있다.

아홉째, 정치자금법의 개정과 더불어 정당법, 선거법, 중앙선거관리위원회법 등 각종 정치관계법이 개정되어야 하며, 이는 반드시 지켜져야 한다. 아무리 훌륭한 법규를 가지고 있더라도 이것이 지켜지지 않으면 효과가 없다. 예를 들면 정치자금 사용의 주종을 이루고 있는 정당은 관계법에 의하여 정당의 수지결산서를 보고하도록 되어 있으나, 이것이 형식에 치우치고 있다. 정당의 중앙당은 물론 모든 후원회 보고서가 공인회계사의 검증을 통해 제출토록 해야 한다. 현재는 중앙당과 그 후원회만 공인회계사 검증을 요구하고 있다.

열째, 정치자금법과 선거법 위반자에 대한 제재 강화이다. 지금까지 정치자금법 위반은 일종의 관행으로 묵인되었다. 그러나 앞으로는 선거법은 물론 정치자금법 위반자에 대하여 당선무효는 물론 피선거권, 공무담임권을 일정기간 제한시켜야 한다.

프랑스의 경우, 93년 1월 제정된 〈부정방지 및 경제생활과 공공절차 투명화에 관한 법률〉에 의거 철저한 감시가 이루어 지고 있다.<sup>20)</sup> 선거법에서 특히 선거비용한도액을 위반한 후보자에 대한 조치는 더욱 강력해야 한다. 그러나 지난 6. 27 선거 후 당선자가 선거법 위반으로 25명이나 기소되었음에도 불과 2명만이 2심에서 무효해당 판결을 받은 것은 선거법 위반자를 지나치게 관대하게 처벌하고 있는 사례이다.<sup>21)</sup>

끝으로 정치자금제도의 준법성을 제고시키기 위하여는 중앙선거관리위원회의 위상 강화와 적극적 역할이 제도적으로 뒷받침해야 한다. 현행 제도에 의하면 중앙선관위가 정치 자금에 관한 공식적인 관리기구이다. 개정 법규에서는 심사권을 주는 등 중앙선관위의 권한이 대폭 강화되었으므로 강력한 권한을 가지고 이를 엄정하게 행사하여야 한다. 중앙선관위에 〈정치자금관리국〉을 신설하여 정치자금 업무를 강화하는 것도 바람직하다.

현재 중앙선관위에서 발행되고 있는 간행물을 논문의 소개 등에 치중하지 말고 정치자금에 각종 정보(예를 들면 기탁자 명단 및 기탁 액수, 후원회 모금 현황, 각고 정치자금 보고

20) 프랑스 93년 총선에서 당선자 중 6명이 결산보고를 하지 못하여 6명이 당선무효가 되었음. 『조선일보』(1996. 3. 10).

21) 당선자중 23명이 1백만원 이하의 벌금형을 선고 받았으며, 불과 2명만이 당선무효 기준에 해당되는 판결을 받음. 『조선일보』(1996. 3. 13)

서)를 정기적으로 게재하여 유권자에게 알리는 것이 필요하다. 그리고 매년 <정치자금수지 보고서>(가칭)를 발간하여 적극적으로 국민들에게 알림과 동시에 정치인은 물론 국민들에게 정치자금에 대한 인식을 확산시켜야 한다.

정치부패는 정치자금제도의 개선없이 불가능하다. 때문에 바람직한 정치자금제도의 운용은 한국정치가 해결하여야 될 가장 중요한 과제이다. 이에 대한 해결이 없이 깨끗한 정치, 공명한 선거를 기대할 수 없으며, 동시에 민주정치발전도 기대할 수 없다. 바람직한 정치자금제도의 정착을 위하여는 정치지도자의 강력한 개혁의지와 정치인의 자각은 물론 성숙한 민주시민 의식, 그리고 관계 법규의 엄격한 적용이 요구된다.

최근 야기된 전두환·노태우 전 대통령에 관련된 비리사건은 우리 정치의 치부를 나타내고 있지만, 이를 계기로 정당·정치인·경제인, 그리고 유권자 모두 뼈를 깎는 각오로 자성하여 깨끗한 정치, 바람직한 정치, 그리고 비전이 있는 정치를 위한 전기로 삼아야 할 것이다. 이러한 측면에서 오는 4월 11일 실시되는 총선 후에 정치자금법과 선거법은 개정되어야 하며, 또한 총선 후에 선거비용에 대한 실사는 어느 때보다 엄격하여 선거비용 위반자에 대하여는 당선무효, 피선거권 박탈 등과 같은 엄격한 법의 적용이 있어야 한다.

## VI. 참고문헌

- 김영래(1990), 『한국이익집단과 민주정치발전』, 서울:대왕사.
- \_\_\_\_\_(1992), “한국의 정치자금 제도화에 관한 연구.Ⅰ”, 『한국정치학회보』 제26집 1호.
- \_\_\_\_\_(1993), “한국정치자금 제도의 문제점과 개선방향”, 윤형섭교수 화갑 기념 논문집 『한국정치의 쟁점과 이해』, 서울:박영사.
- \_\_\_\_\_(1994), “정치자금제도의 변천과정과 특징 연구”, 『한국정치학회보』, 서울:한국정치학회.
- \_\_\_\_\_(1995), “한국정치자금제도의 문제점과 개선방향”, 『제1회 한국정치포럼 논문집』, 서울:한국정치학회.
- 김형준(1995), “정치자금제도의 문제점과 개선방안”, 『정책논단』, 제6호, 서울:여의도연구소.
- 김희성(1980), “정치자금규제에 관한 입법론적 고찰”, 『법제』
- 박병석(1992), “정치자금제도에 대한 정치제도적 접근”, 『한국과 국제정치』 제8권 2호, 서울:경남대 극동문제연구소.
- 송 복(1992), “정치자금: 그 문제와 처방”, 『사회과학연구』 창간호, 서울:서강대학교 사회과학연구소.

박세일(1991), “정치자금과 체제개혁”, 『정치풍토 쇄신을 위한 제도 개선 대토론회 자료집』, 서울 : 민주자유당.

배성동(1995), “정당정치 개혁문제”, 『한국공법학회 학술발표회 논문집』.

부성옥(1991), 『정치자금 제도화에 관한 연구』, 서울 : 현대사회연구소.

오경환(1988), 『정치자금의 내막』, 서울 : 한그루, 세계주요국가의 반부패입법제도 비교