



# 地方自治情報

Journal for Local Autonomy & Governance

## 권두언

참여민주주의와 민주시민교육-박응격(한양대학교 지방자치연구소 소장) · 2

## 특집논문

시민정신과 새로운 선거문화-차명제(성공회대 NGO대학원 연구교수) · 4

선거공영제-정만희(동아대 법과대학 교수) · 14

정치권력과 정치자금: 직업으로서의 정치-정재각(한양대지방자치연구소 선임연구원) · 22

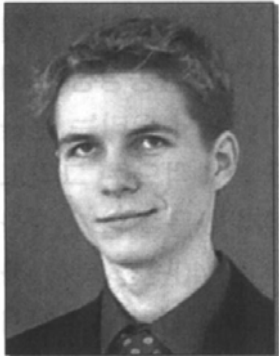
유권자 투표행태와 새로운 선거문화-윤종빈(명지대 정치외교학과 교수) · 34

정치와 돈: 부정한 관계인가?-크리스토퍼 파운(베를린시 구의원) · 42

## 칼럼

선거자금에 대한 제언: 정부규제 축소-데이프 제이(한양대 국제대학원 교수) · 52

2003.12.15  
제146호



## 정치와 돈:부정한 관계인가? - 독일의 정당자금과 스캔들

크리스토퍼 파운(베를린시 구의원,  
프리드리히나우만재단 초청연구원)

한국에서 지난 2002년 대통령선거를 두고 현재 전개되고 있는 정치자금에 대한 부정과 부패 문제를 보며 일부 사람들은 한국에 대해 손가락을 가리키며 “한국을 주목해 보라, 이 나라는 지난세기에 급속한 경제성장을 하였지만, 부정과 부패문제에 관련한 발전도상국 수준에 머물러 있다”며 큰 소리로 외칠지 모른다. 물론 한국에서 부정과 부패문제는 매우 중요한 문제임에 사실이다. 반면 한탄과 비판적인 비판소리에 대해 본인은 동의할 수 없다. 중요한 것은 한탄하며, 부정에 대해 손가락질 하는 것도 중요하지만 더 중요한 것은 그 잘못에서 무엇인가 배우는 것이다. 과거 잘못에서 배우다는 것은 해당 관계자들을 문책하는 것이 아니라, 제도의 개선을 통해서 새 담당자가 전임자와 같이 똑 같은 잘못을 반복하지 않도록 하게 하는 것이다. 독일에서도 큰 정당의 부정과 부패가 있어왔다. 다행스러운것은 그 불법과 부정에 대해 분명한 결과가 있었다는 점이다. 정치학자들은 독일정당자금의 문제에 관해 세계에서 제일의 투명성을 자랑한다고 평가를 내리고 있다.

본 글에서 현재 독일정당재정제도를 살 피며, 2002년 가장 최근의 개정된 제도의 실제 내용이 무엇인가 보고자 한다.

### 정당법: 반복된 실수에서 비롯된 제도

정당재정의 법적인 기초는 기본법 21조에서 찾아 진다. 1967년에 정당법에서는 정당재정에 대한 내용이 매우 구체화되었다. 기본법은 다른 서구 민주주의제도에서 볼수 있는 내용을 두번 규정하고있다. 먼저1949년에 발효된 기본법은 정당의 활동에 투입된 재원에 대한 결산공개를 규정하고 있다. 이는 차후에 일반적인 정당활동에 대한 회계보고의무로 발전되어 갔다. 1984년 1월 1일 부로 기본법은 “정당은 재원의 수입과 사용에 대해 그리고 재산에 대해 결산 공고를 해야해야 한다”고 명시하였다. 이와 같은 기본법의 규정에 따라 정당들은 매년 수입과 지출에 대한 공개적인 회계결산 보고를 해야 한다. 이런 기본법의 규정에 따라 그동안 논란이 되어 오던 정당에 대한 모호한 점들이 제거되었다.

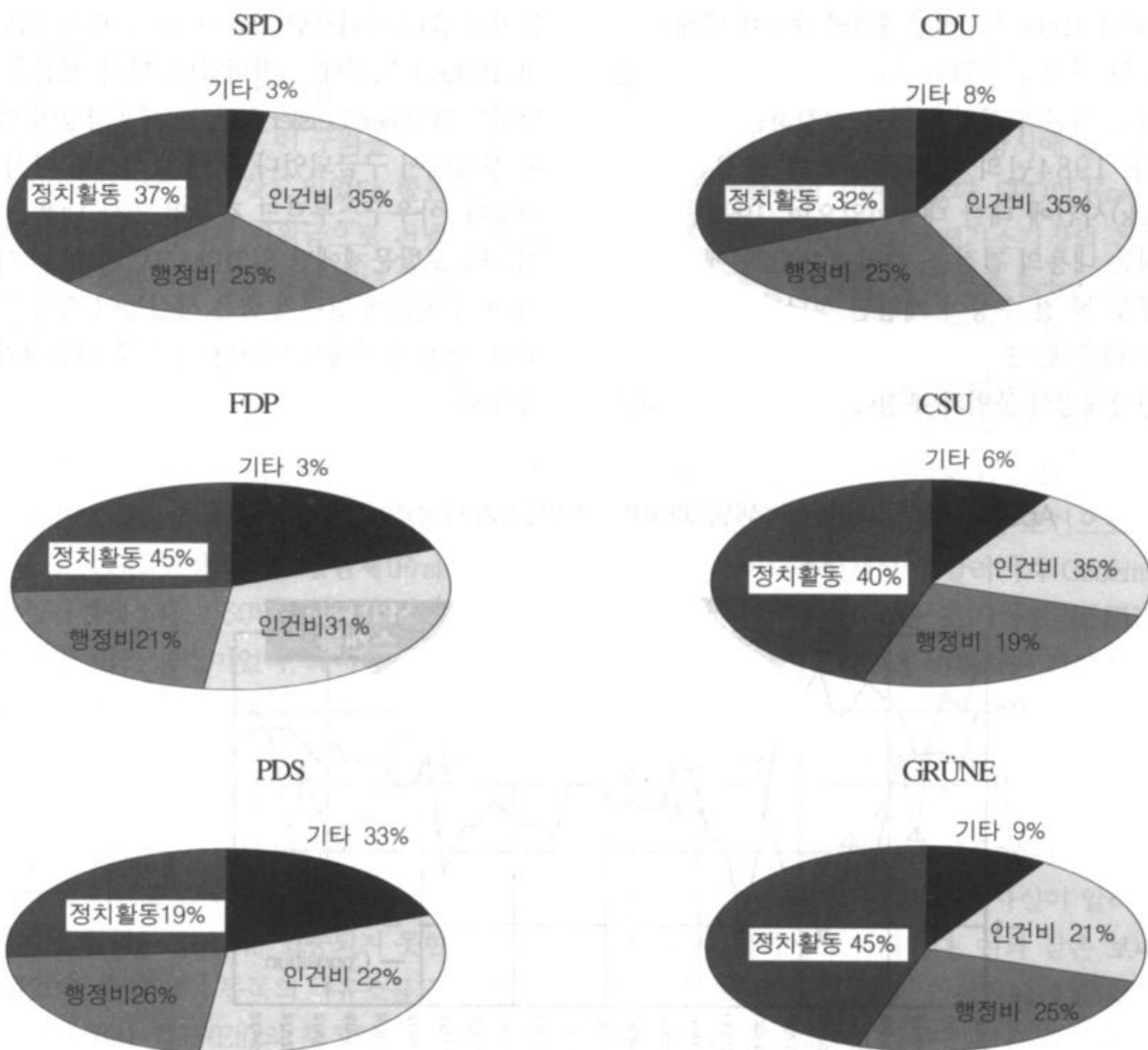
먼저 정당재정에 대한 기본법적인 규정에 따라서 이제 정당은 민주주의의 필요 불가결한 요소임을 확정한 것이며, 따라서 정당활동에 의해서 발생하는 비용은 “민주주의비용”(Kosten der Demokratie)이라는 주장이 뒷받침된 것이다. 국가의 정당보조금에 대한 설명이 여기에 있다. 반면에 먼저 정당에 필요한 자금은 사적영역에서

과거 잘못에서 배운다는 것은 해당 관계자들을 문책하는 것이 아니라, 제도의 개선을 통해서 새 담당자가 전임자와 같이 똑 같은 잘못을 반복하지 않도록 하게 하는것이다.

조달되어야 공적인 지원이 의미를 갖는다는 점이다. 오늘날 정당재정의 수입에서 30% 이상이

공적지원에 의해서 이루어지고 있다는 사실을 감안하여 보면 유권자와 세금을 내는 국민에 그

표 1: 정당별 정당수입 비율 - 2000년



출처 : Deutscher Bundestag

내용을 공표해야 한다는 의무는 더욱 분명해진 다(표1참조). 공적인 지원을 얻는 자는 누구든 세금을 내는 국민에 이에 부응하는 회계공개를 해야 한다.

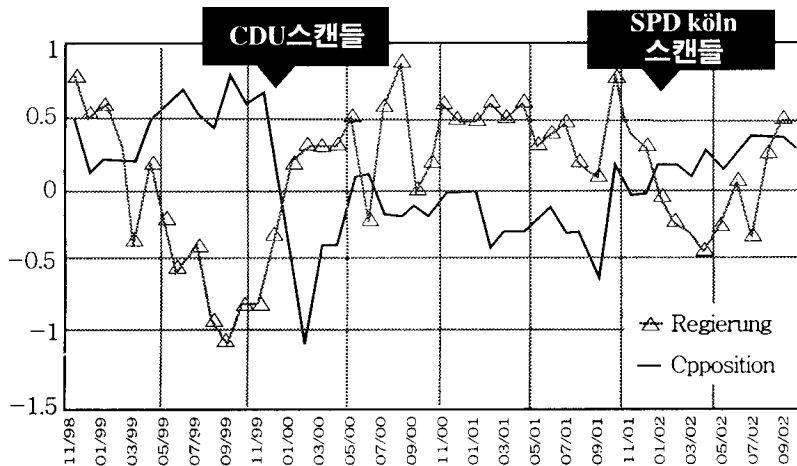
오늘날 독일에서 정당재정에 대한 제 규정은 일련의 법제정과 개정이라는 시행착오 가운데 이루어졌다. 지난 40여년간 다양한 정당들, 연방 정부, 주정부, 재무장관이 정당재정의 논의와 개혁과정에 참여했다. 중요한 또 하나의 참여자는 연방헌법재판소이다. 연방헌법재판소는 1958년, 1966년, 1992년에 정당재정의 내용에 대해 매우 주요한 결정을 하였다. 이 연방헌법재판소의 결정에는 이전의 결정을 반복 수정하는 것이 들어 있다. 1984년의 헌법재판소의 결정은 플릭(Flick)사건에 대한 대응이었으며, 1994년에 수정하는 내용의 결정을, 그리고 2002년에 다시금 헬무트 콜 전 수상이 개입된 정당자금의 부정에 대한 대응책으로 이루어진 수정안이었다.

정당재정의 불법과 부정에 대한 영향력은 최근

기민당(CDU)과 헬무트 콜의 1999/2000년 정당 재정에의 부정에서 보여진다. 이 부정사건으로 인하여 콜과 CDU의 국민의 지지는 최하위로 떨어졌다(표 2). CDU의 정당재정에 대한 부정문제는 독일에서 처음 있었던 새로운 유형이었으며, 이 부정의 정점에 콜이 있었다. 물론 콜은 이번 사건으로 인하여 독일수상으로서의 이미지에 회복할 수 없는 타격을 입었다.

헬무트 콜 전 수상이 개입된 정당자금의 부정 문제를 좀더 살펴보면 다음과 같다. 이 사건은 먼저 1999년 11월에 시작되었다. 당시 재정을 담당하는 Walther Leisler Kiep는 체포영장이 발부된 상태에서 구금되었다, 후에 보석으로 다시 풀려났다. 아우구스부르크 검찰의 조사 내용은 단지 세금포탈문제에만 있었다. 그런데 이 수사에서 예기치 않게 일련의 숨은 사실들이 속속 드러났다. 검찰 수사에서 드러난 사실 중 다음 4가지가 있다.

Abb. 2: 정부(사민당/녹색당)과 야당(기민당/기사당)의 국민지지도



출처: Forschungsgruppe Wahlen

공적업무에 따른 항공권사용에 따라 받은 보너스를  
개인용도에 사용했다는 사실이 알려지자

PDS의 대표주자인 Gregor Gysi는 베를린시 의회에서 사퇴했다.

- CDU는 수차례에 걸쳐서(예로 무기상 Schreiber부터 1백 1천만 마르크) 돈을 받았는데, 이 돈을 정상적으로 회계처리를 하지도 않았을 뿐더러 당시 2만 마르크의 기부자에 대해서는 공개를 해야되는 의무가 있음에도 불구하고 전혀 공개하지 않았다.

- 헬무트 콜은 CDU의 구좌와 관계없이 사적인 구좌를 개설하였으며, 이 구좌를 익명으로 하여 1천2백만 마르크를 갖고 있었다. 콜은 이 돈을 자신에 충실한 자에게 지원금으로 건넸다. 당시 이 구좌에 대해 위임권을 갖고 있던 Kieps, Uwe Luethje 의 증언에 따르면 아마 5백만 내지 6백만 마르크는 스위스에 있는 Siemens 회사 구좌에서 지불된 것으로 보인다. 당시 Siemens는 통신시장의 자유화초치 이전까지 독일 텔레콤에 독점적으로 장비를 공급하였다.

- CDU/CSU 연방의회 교섭단체(Fraktion)는 연방선거전에 1백1천50만마르크를 CDU에 송금하였는데, 이는 불법이었다. 왜냐하면 정당과 교섭단체간의 재정은 엄격히 구별되어 있기 때문이다.

- CDU 주 지부 헤센은 2천만 마르크를 스위스 구좌에 빼돌려 거기서 다시 국내로 들여와 정당선거 및 기타용도에 사용하였다.

이외에 혐의는 있으며, 입증되지 못한 사건들이 있었다. 통일 당시 동독의 주유소를 구매한 프랑스 정유회사 엘프(Elf)의 부정한 기부에 대한 이야기가 있었다. 이러한 문제들에 대해서 헬무트 콜은 시종일관 침묵으로 일관하였으며, 어떤

내용도 밝히기를 거부하였다. 콜은 구급에 대한 위협에도 굽히지 않았으며, 결국에는 자신에 대한 형집행정지에 대해 벌금으로 처리하였다.

이러한 정치자금부정에 대한 논란에서 다시금 정당재정문제를 강화해야 한다는 목소리가 커졌다. 개혁에 대한 필요성이 공감대를 이루었었고 결국 2002년 6월 다시 한번 정당법이 개정되기에 이르렀다. 이러한 개정에는 당시에 발생한 크고 작은 스캔들이 기여를 했다. SPD의 Koeln 시 지부는 지방자치단체의 쓰레기소각장의 건설수주에서 뇌물을 받았다. SPD 소속 Scharping 국방 장관은 로비스트 Hunzinger로부터 책 출판에 대한 저작권료를 받았는데, 실제 Scharping은 사퇴후에도 충분한 시간이 있음에도 불구하고 아직 이 책을 출판하지 않았다. 마찬가지로 Hunzinger로부터 녹색당 연방의원 Ozdemir는 좋은 조건으로 대출을 받았다. 이대출이 세상에 알려지자 Ozdemir는 2002년 연방의회출마를 포기하였다. FDP의 Mollemann은 이스라엘을 비판하는 전단지들 만들어 배포하였는데, 정당은 이 전단지 제작에 대한 재원지원을 반대하자 정처불명으로부터 지원을 받았다. PDS의 대표주자인 Gregor Gysi조차도 공적업무에 따른 항공권사용에 따라 받은 보너스를 개인용도에 사용했다는 사실이 알려지자 베를린시 의회에서 사퇴했다. 이와 같은 보너스 항공권사용은 당시 많은 의원들에게도 있었던 문제였다. 정당재정에 대한 개혁은 불가피한 것이었다.

**2002년후 : 정당재정에대한 규제내용**

정당법에 따라 정당들은 기본법에서 정하는 활동에 대해 국가로부터 보조를 받는다.

1994년도까지 시행되어 왔던 선거보조금은 선거에 따라 연계되어 지불되었는데, 이는 매년 보조하는 것으로 대체되었다. 이와 같은 보조는 정당이 독일사회의 저변에 확대되었다는 인식과 판단이 작용한 것이다. 선거에 관계없이 이루어지는 국가보조는 다음 두 근거에 의거 지불된다. 즉 지난 유럽의회선거, 주 선거에서 정당들이 성취한 것과 독일 국민이 자율적 참여하에 이루어진 성취물이다. 즉 자율적인 참여에 따라 이루어진 성취란 바로 정당당원들의 당비와 국민들이 내는 적법한 기부금을 말한다.

먼저 정당에 대한 국가의 보조는 지난 유럽의회선거 또는 연방의회선거에서 0.5%를 획득하였거나, 또는 연방주선거에서 유효투표수의 1% 이상을 획득한 정당에게 주어진다. 또 다른 전제 조건은 법에 따라 이에 상응하는 결산공고를 하였는가의 유무이다. 이와 같은 전제조건을 갖춘 정당에 대해 지난 유럽의회, 연방의회 그리고 연방주선거에서 획득한 표에 최대 4백만표까지 한 표당 0.85유로를 받으며, 4백만표 이상에 대해서는 한표당 0.70유로를 받는다.

다음은 정당이 자연인으로부터 받은 (최대 3,3000유로) 기부금에 대해서 매년 1명 당 0.38 유로를 지원받는다. 3,3000유로를 넘어서는 자연인에 대한 기부금은 법인의 기부금과 같이 허용되나, 이에 따른 보조금지금은 없다.

국가로부터받은 모든 정당에 지원되는 지원금의 총액은 절대 액수(absolute Obergrenze)를 넘어설 수 없다. 물가상승을 고려해서 이 절대액을 보면 1998-2001년까지는 2억4천5백만 마르크

이며, 2002년부터는 1억3천3백만 마르크로 정해졌다. 이와 같은 조건에서 실제요구액은 이와 같은 절대액을 넘어섬으로, 각 정당들에 대한 지원은 비율에 맞추어 감축될 수밖에 없다. 따라서 정당들은 정당법이 정한 비율에 맞게 모든 요구를 충족받을 수 없으며, 감소된 지원을 받는다. 이와 같은 절대액수에 대한 한계로 인하여, 각 정당들은 자신들이 조달한 수입금을 넘어서는 액수를 국가보조금으로 받을수 없다(상대적 한계).

각 정당의 연방 및 주 지부에 정당의 지원금이 지불된다. 주 지부는 정당전체에 주어지는 지원금총액에서 지난 주선거에서 획득한 투표수에 대해 0.50 유로씩씩 받는다. 이 분배는 절대액수의 상한선과 관계없이 이루어진다. 여기서 4백만 표에 따른 보조금 계산이나, 전체 정당별로 동일하게 적용되는 보조금감축문제는 연방수준에만 해당된다. 연방의회 의장이 각 주의 의회의장에 지원금을 분배하면, 각 주의의회 의장은 이 지원금을 정당별로 분배한다. 나머지 지원금은 연방에 의해 연방정당에 지불된다.

국가의 정당에 대한 보조는 이러한 간접적인 지원금에 의한 것이 있으며, 한편 정당에 대한 상속세를 면해주는 세제지원 같은 직접적인 지원이 있다. 또한 정당에 대한 기부에 대해서는 세금공제의 혜택이 있다. 이는 자연인에 대해서는 최대 3,300 유로까지 가능하다. 그 이상의 기부는 가능하나, 법인의 경우와 같이 세금공제는 안된다.

정당들은 정당의 수입과 재산에 대해 회계를 공개해야 하는데, 이 회계공개 범위와 순서 등은 법으로 규정되어 있다. 재산의 공개에 대해서는 재산 항목에 대해 최소한의 설명이 부가되어

정당이 기부자의 주소와 이름을 밝히지 않을 때에는 받은 기부금의 2배,  
불법으로 받은 자금의 은닉에 대해서는 받은 금액의 3배로 벌금을 내야 된다.

야 한다. 회계공개는 독립된 회계사로부터 감사를 받아야 하며 또한 회계감사의 소견을 연방의 회의장에 전달해야 한다. 이와 같은 회계보고와 감사내용은 연방의회에 공표된다(Bundestags-drucksache). 연방의회장은 각 정당의 회계보고가 적법하게 되었는지 검토하며, 분명치 않은 점에서 대해서 설명을 요구한다.

### 불법행위에 대한 제재

회계보고에서 거짓된 보고를 통해 부당하게 획득한 국가보조에 대해서는 지원받은 액수에 대해서는 받은 지원금의 2배를 지불해야 한다. 정당이 재정의 회계보고에서 기부자의 주소와 이름을 밝히지 않은 것이 밝혀질 때에는 그 받은 액수의 2배에 해당하는 만큼 지불해야 한다. 그러나 정당이 잘못 발표된 사항에 대해서 바로 시정하는 내용을 연방의회의장에 통고할 때에는 제재를 받지 않는다.

정당이 정당법 25조 2항(기부의 행위가 어떤 정치적, 경제적 이익을 기대하여 하는 기부)에 따른 부당한 기부를 받을 때에는 곧바로 연방의회의장에 통고를 하여야 한다. 이와 같은 사실을 알리지 않을 때에는 불법으로 받은 돈에 대해서는 3배로 배상해야 한다. 정당은 현금으로는 최고 1000유로까지 받을 수 있다. 이러한 규칙에 반하는 행위에 대해서는 제재가 없지만 이 1000 유로

에 대한 국가의 보조지원은 없다. 정당재원의 출처나 또는 사용에 대해서 또는 정당의 재산을 은닉하려는 또는 재산의 회계보고를 회피하거나, 기부자의 금액을 거짓으로 작성하거나, 기부금의 수입을 정당재정책임자에 공식적으로 보고를 하지 않거나 할 때에는 최대 3년형이나, 벌금형에 처한다. 이러한 규제조항은 관련된 자가 연방의회의장이나 해당기관에 오류를 전달하거나, 시정된 사항을 재공개 제출할 때는 적용되지 않는다.

마찬가지로 정당의 회계를 감사한 자도, 회계감사에서 부정된 것을 숨기거나 또한 올바르게 못한 평가 소견을 냈을 때에 처벌된다. 돈을 받고 또는 상대방에 어떤 피해를 주거나 이롭게 할 목적이 있었다면 최대 5년형이나 벌금형에 처해진다.

### 한국에 주는 시사점

독일에서의 일련의 경험들은 정당들과 재정담당자는 법의 규제를 벗어나고자 끊임없이 시도하고 있음을 보여준다. 이러한 범망을 피해서 정치자금을 거둬들이려는 시도에 대해서 처리과정이 더딘 법무부의 행동만으로는 도움이 안된다. 법무부와 여론의 협력이 중요하다. 왜냐하면 법규는 대개 이미 알려진 범죄에 대해서만 제재를 가할 수 있기 때문이며, 지능적인 범죄는 늘 범망을 벗어난다. 여론과 또한 유능한 기사는 법보다는 능동적으로 대처할 수 있다. 언론은 모든 것은

염소에 대해서 비판적인 글을 게재하며, 궁극적으로 투표에서 지지의 감소로 이끌어 갈 수 있다. 따라서 정당의 정치자금의 문제에서 중요한 것은 회계의 공개이다. 어떤 정당도 정당의 운용에 따른 행정비용, 운용비용 또한 선거전에 따른 비용없이 존재할 수 없다. 이런 관점에서 볼 때 한국에서 어떤 선거비용의 지출의 한계, 또는 일정기간 선거운동의 제약은 그다지 큰 의미가 없다고 본다. 이런 한계는 현재 한국에서 보여주고 있는 것과 같이 얼마든지 벗어날 수 있기 때문이다. 공식적으로 선거전이 허락되는 시기는 실제로 선거전의 시작점이 아니라 이미 시작된 선거전에서 또 다른 한 시작을 설정한 것에 불과하다. 유권자에게 중요한 것은 투명성이다.

어느 누구든 정치하는 사람은 시민에 회계보고를 하여야 한다. 이 회계보고도 대충하는 것이 아니라 매우 근본적으로 해야 된다. 모든 기부금은 어떤 종류라도 직간접으로 정치가와 정당의 영향력과 연계되어 있다. 따라서 유권자는 투표소에 가기전에 이러한 정당의 수입과 지출에 대해서 알고 있어야 한다. 회계보고와 투명성을 통해서 기업들의 복잡하고 이해하기 힘든 기부금

의 행태도 밝혀질 수 있다. 공개의무가 없는 기부금은 최저로 낮은 수준이어야한다. 이로써 공개되지 않음으로 인하여서 발생할 수 있는 영향력의 확대를 제한하여야 한다. 공개의무의 한도는 1000 유로가 적당한 수준이며, 이 정도의 액수로 선진국가에서는 정치인을 돈으로 매수할 수 없다고 본다. 또 한가지 중요한 점은 법무부의 활동이다. 법에 저촉되는 것은 매우 엄격하게 다루어야 한다는 점이다. 정당은 불법으로 획득한 자금에 대해서는 불법자금의 몇 배에 해당하는 금액으로 내도록 벌을 줘야 된다. 또한 불법에 관여된자는 형법으로 다스려져야 한다. 어느 누구도 불법자금으로부터 어떤 이익을 받아서는 안된다. 불법한 이익을 받고 처벌없이 빠져나가도 안된다.

독일에서 볼 때 불행하게 이에 대한 상응하는 예가 아직없다. 독일역사상 엄청난 정치자금의 부정이었음에도 불구하고 헬무트 콜은 어떤 형을 받지 않았다. 대신에 그의 형은 벌금으로 처리 되어졌다. 이러한 것은 한국이 배워서 안된다. 법은 사람의 지위와 업적과 관계없이 모두 동일하게 적용되어야 한다.

### 참고문헌

- Bundestag (2002): Vergleichende Kurzübersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Vermögensverhältnisse der Parteien für die Rechnungsjahre 1991 bis 2000 Drucksache 15/255: <http://dip.bundestag.de/btd/15/002/1500255.pdf>
- o. Hrsg. (2002): Parteiengesetz <http://www.bundeswahlleiter.de/download/parteieng.pdf>

- Leyendecker, Hans (2003): Die Korruptionsfalle: Wie unser Land im Filz versinkt Rowohlt Verlag, Reinbek
- von Arnim, Hans-Herbert (2003): Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft Knauer, München
- Scheuch, Erwin K. und Ute (2000): Die Spendenkrise: Parteien au ß er Kontrolle Rowohlt-Taschenbuch-Verl.

부록 (연방수준에서 활동하는 정당 자금현황, 자료출처: 독일연방의회 단위: 1천 유로)

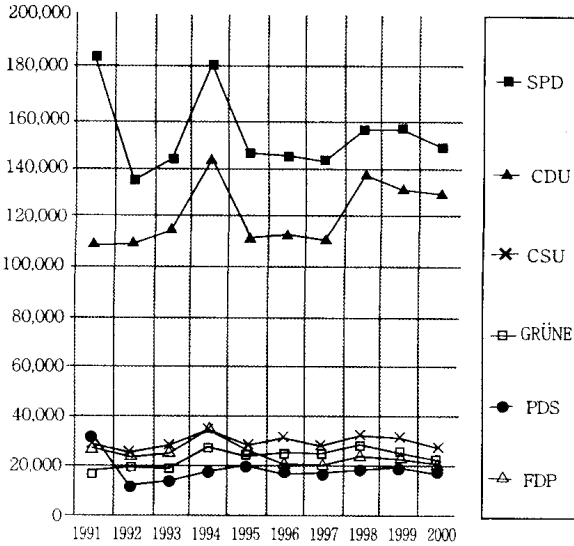


표 3: 정당의 총수입

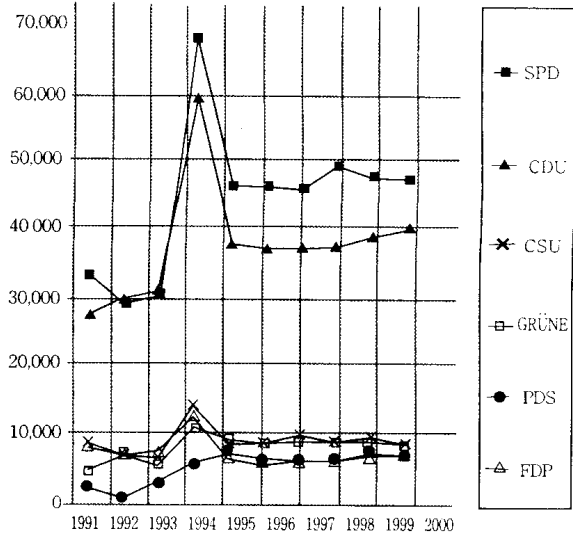


표 4: 정당에 대한 국가보조금

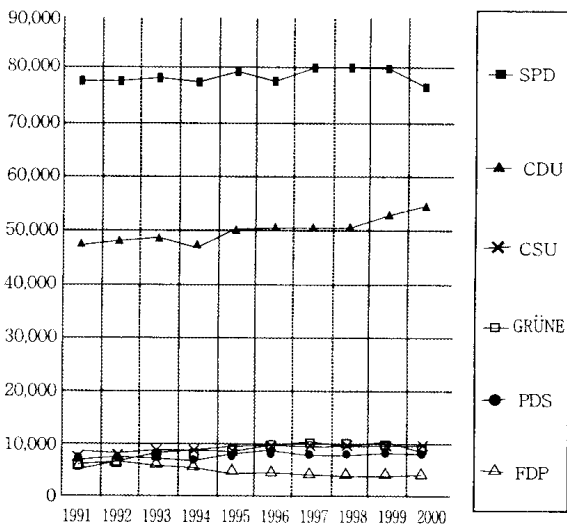


표 5: 정당의 당비현황

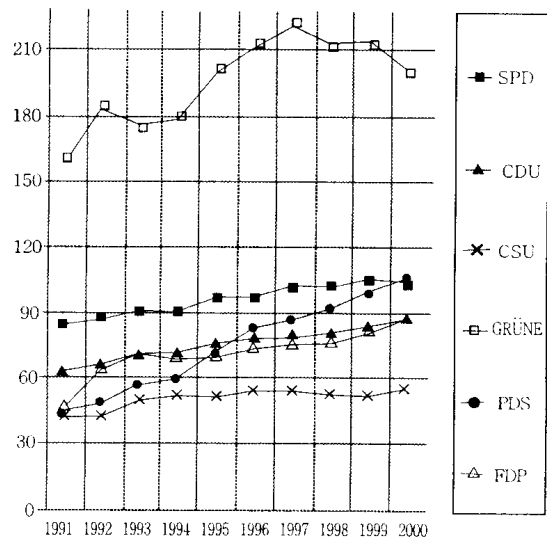


표 6: 연간 당원 (1명당)의 당비

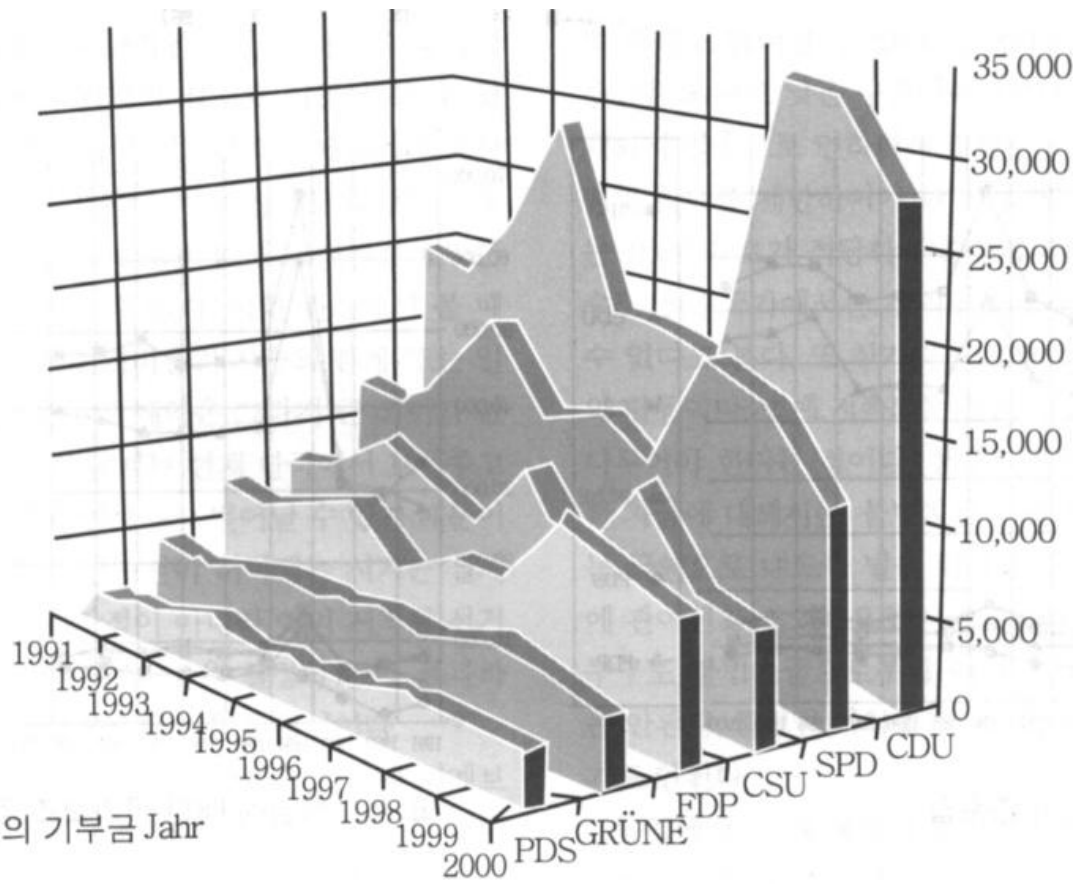


표 7 : 정당에의 기부금 Jahr

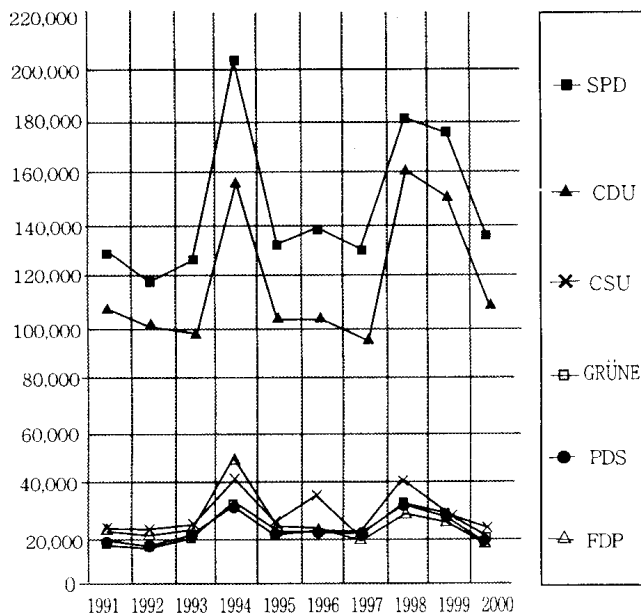


표 8 : 정당의 재산현황

(\* 통일조약은 동독의 정당 (SED, 후에 PDS)의 재산은 서독으로 이전되게 되었다. 동독의 정당과 산하기관의 재산은 1989년 10월 7일부로 신탁청으로 이전되었다. 이러한 재산의 이전이 실제 이루어지기 전에 사실상 많은 정당재산이 비밀리에 사라져 갔다)

표 9: 정당의 지출현황

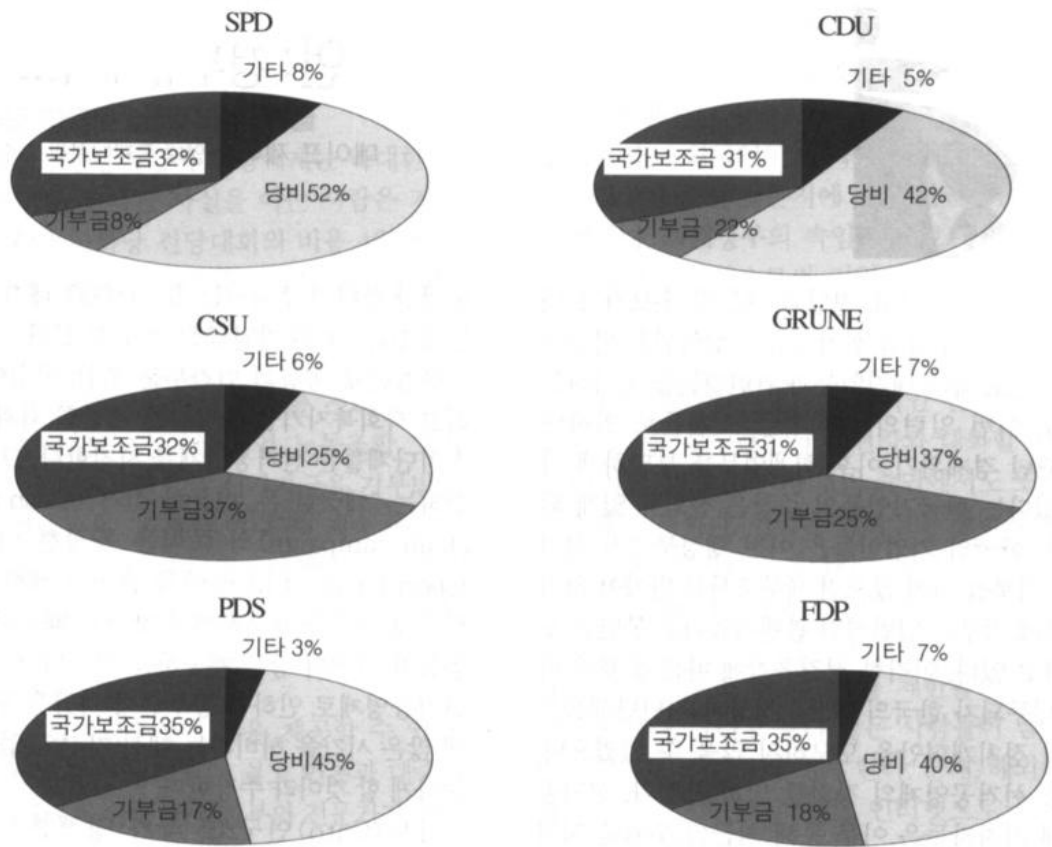


표 10: 정당의 지출내용

