

한국의 정치자금문제, 이렇게 풀자

2004. 3. 16

본 자료는 『한국의 정치자금문제 이렇게 풀자』 정책 세미나 발표자료를 법경제연구센터 이인권 선임연구위원이 편집한 것이며, 본원의 공식견해와는 차이가 있을 수 있습니다.

자료문의 : ☎ 3771-0033 Fax 785-0273

< 목 차 >

권두언: 정경유착과 부패정치의 배경과 해소책	1
1. 대규모 기업집단의 생성과 정경유착의 배경	3
2. 과다 정치자금 소요와 부패정치의 원인	3
3. 정경유착과 부패정치의 해소 방안	4
발제문: 기업 정치자금기부의 제도적 해법	7
I. 서론	9
1. 기업 불법 정치자금제공에 대한 현실적인 제도적 해법이 시급함 9	
2. 정치에서 정치자금은 필수적 자원	10
II. 정부와 기업, 그리고 기업과 정치자금	11
1. 정치자금 주공급원으로서의 기업	11
2. 기업의 정치활동 및 정치자금제공에 대한 이론적 논의	11
3. 기업의 정치자금제공과 그 결과	14
III. 기업과 정치자금에 대한 인식 전환과 기존 대안평가	16
1. 정부와 기업의 관계를 바라보는 관점의 재정립	16
2. 현재 제기되고 있는 개혁정책 대안평가	19
IV. 기업의 정치활동, 그리고 제도개선을 위한 함의	21
1. 기업의 포괄적 정치활동에 대한 인식 요구	21
2. 기업과 단체의 정치적 의사소통(political communication) 자유화	22

V. 정치자금제도 개선의 과제	24
VI. 맺는 말	30
참 고 문 헌	32
정책세미나 토론내용	35

〈표 차례〉

〈표 1〉 제시되고 있는 정치자금관련 개혁대안들	19
〈표 2〉 미국의 정치적 의사소통규제방식과 특징	23

〈그림 차례〉

〈그림 1〉 선거에서의 정당과 이익단체의 역할	29
---------------------------------	----

권두언 : 정경유착과 부패정치의 배경과 해소책

좌승희 원장(한국경제연구원)

1. 대규모 기업집단의 생성과 정경유착의 배경

- 대규모기업집단은 관치차별화 발전전략의 산물임.
- 대규모기업과 중소기업 성장의 사회적 배경
 - 대규모기업: 사회적 신뢰가 높고 법치를 기초로 재산권 제도가 정립이 된 사회는 대규모기업 성장에 유리
 - 소규모기업: 사회적 신뢰가 낮고, 재산권 제도가 정착되지 못한, 가족중심의 개인적 관계를 중시하는 사회는 기업성장 저해
- 한국은 중소기업성장에 유리한 사회적 여건. 그러나 재산권에 대한 정부의 보호 우선 아래 대규모기업이 형성됨.
- 이에 따라 대기업의 생사가 정부의 영향력 하에 놓이게 됨. ⇒ 정경유착의 원인
- 기업은 또한 정부의 보호를 받기 위해 정부와의 근거리 유지 노력 ⇒ 정경유착

2. 과다 정치자금 소요와 부패정치의 원인

1) 과다 정치자금 소요의 원인

- 과다 정치자금의 필요성
 - 통상적 정치활동이나 선거시 과다 정치자금 소요는 지역구민의 “금전적 요구” 행태와 당선지상주의적 정치활동 및 선거운동이라는 수요와 공급이 만들어 낸 결과
- 지역구민의 금전적 요구행태는 우리의 문화, 국민의 수준의 결과로서 단시일에 해결되기 어려움.
- 정치인들의 올인식 선거 및 정치행태는 당선에 따른 “국회의원”으로서의 특권과 “지대”가 높기 때문임.

2) 부패정치외 원인

- 과도한 정치자금외 소요되는 상황에서 정치인들의 자금조달 능력 역시 높기 때문에 정치부패가 발생.
- 정치인의 잠재적 자금동원 능력은 당선된 후, 특히 대선시 여당이 되면, 정부의 막강한 규제권한을 이용해서 기업의 생사를 좌지우지 할 수 있다는 가능성을 내세워 기업들을 위협할 수 있는데서 나옴.
- 기업들은 정부의 막강한 힘을 알기 때문에 이런 기회를 이용해서 보호막, 즉 보험을 들고자 하는 유인이 생김.
- 따라서 정치부패의 배경에는 행정부의 지나친 경제규제 권한이 자리잡고 있음.
 - 정치인의 특권 혹은 지대도 결국은 정부의 규제권한을 활용할 수 있는 가능성에서 나옴.
 - 정부의 경제규제 권한은 부처님의 손바닥이고, 정치인과 기업인은 손오공에 해당
- * 정치인과 기업인의 행태는 주어진 유인구조에 따른 결과임.

3. 정경유착과 부패정치외 해소 방안

1) 과다 정치자금 소요구조외 타파

- 지역구민과 정치인의 선거로 인한 접촉기회를 최소화 ⇒ 완전정당명부제 시행
- 지역구민의 민도가 낮고 정치인의 올인식 선거행태 하에서 정치자금 소요를 낮추려면 선거구민과 정치인의 접촉을 최소화할 필요.
- 예컨대 향후 2~3대의 총선에 걸쳐 완전정당명부식 선거공영제를 채택함으로써 정당은 정당정책 중심의 선거운동에 익숙해지고, 선거구민도 정당의 정강정책을 놓고 선거하는 선진형 행태로 바뀌어 “돈이 필요없는 선거”가

자리잡도록 유도 ⇒ 추후 선진형 행태가 자리잡은 후 현재와 같은 제도로 전환할 수도 있을 것임.

- 이런 정당명부식 선거공영제 하에서는 지역구의 폐지가 자연스럽게 이루어지고, 중앙당도 정강정책 개발에 집중하게 됨. ⇒ 정치활동 비용이 최소화됨.
- 명부선정시 부정을 우려할 수 있으나 정당의 명운이 명부에 걸리게 되면 각 정당들이 좋은 명부를 내놓기 위한 경쟁이 일어날 수 있음.

2) 정경유착의 원천 해소 노력/ 관치의 청산

- 정경유착의 근본원인은 “정부의 비대한 규제기능”에 있음.
 - 정치인은 이를 빌미로 정권을 잡을 경우 규제권을 행사할 수 있는 가능성을 내세워 기업을 위협
 - 기업은 정부의 규제를 피해보고자 정치권을 이용
- 따라서 정치개혁을 통해 돈 안드는 정치여건을 만들어 내고, 기업의 경영과 회계를 투명하게 하는 일도 중요하지만, 보다 근본적으로는 정부의 규제권한을 대폭 축소시키는 것이 필수적임.
- 정부의 과도한 규제권한(관치)이 상존하는 한 정치개혁만으로 정경유착이 없어지기는 어려움.

3) 엄격한 법집행을 통한 부패정치의 재발방지

- 정치인, 선거구민, 기업인 등 정치자금 당사자들의 범위반에 대한 엄격한 법집행으로 기강확립 노력 지속
- 현재의 불법정치자금 문제는 일반적으로 묵인되어온 “과거의 관행” 속에서 일어난 것으로, 정도의 차이는 있겠지만 한 두 정치인, 한 두 기업의 문제가 아닌 체제 전반적인 문제로 이해되어야 함.
 - 따라서 한 두 정치인과 기업인만을 처벌하게 될 경우 사실상 처벌받는 사람은 승복하기 어려울 것이며, 처벌받지 않는다고 해서

반드시 깨끗하다고 할 수도 없는 상황임.

- 따라서 불법정치자금 연루 정치인과 기업인들을 모두 사법처리한다는 것이 현실적으로 가능할지 또 그렇게 하는 것이 반드시 통합의 개혁을 이루어내는 도움이 될 수 있을지 고민해야 할 때임.

* 예컨대 불법정치자금 수수에 대한 수사는 엄정히 하되 불법이나 탈법의 경중에 따라 처벌대상과 사면대상을 가려내는 불법정치자금문제 정리를 위한 특별법(가칭)을 재정·시행하는 문제도 고려해 볼 수 있을 것임. 이 경우 정치인이나 기업인이 사면을 받는다고 하더라도 정치인은 다음번 선거에서, 기업인이나 기업은 주주들의 평가를 통해서 그 대가를 실질적으로 지불할 수밖에 없을 것임.

발제문 : 기업 정치자금기부의 제도적 해법

전용주 교수(동의대 정치학과)

I. 서론

1. 기업 불법 정치자금제공에 대한 현실적인 제도적 해법이 시급함

- (1) 현재 한국사회는 불투명하고 불법적인 정치자금문제가 정치적 문제를 넘어 가장 첨예한 국가적 문제로 부각되면서 이에 대한 제도개혁 논의가 각 정당, 학계, 시민단체, 그리고 전경련 등 관련 사회경제집단에 의해 구체적·본격적으로 진행되고 있음
- (2) 특히 현재 진행되고 있는 정치개혁논의의 가장 핵심적인 문제는 “기업에 의한 불법적인 정치자금제공” 문제로서 이에 대한 제도적 해결여부는 향후 한국 정치개혁의 성공여부를 결정하는 매우 중요한 쟁점 중 하나로 판단됨.
- (3) 그러나 각 개혁 대안들이 가져올 결과나 효과에 대해 여타 민주주의 국가들의 경험과 이론적 논의에 기초한 충분한 토론이 없었던 것으로 생각되며 오히려 검찰 수사 및 총선정국에 따른 다분히 감정적인 측면이 내포되어 있는 것으로 보임
- (4) 또한 그간의 개혁 논의는 정치자금수요와 운용측면에 집중되어 고비용정치구조의 저비용구조로의 전환방안, 정치자금 투명성 강화방안이 주된 주제였으며 나름대로의 논의의 진전과 그에 바탕한 여러 가지 개혁대안이 제시되어 있는 상태임.
- (5) 그러나 수요나 운용의 측면과 더불어 정치자금의 공급측면도 정치자금관련 개혁의 핵심주제임에도 불구하고 이에 대한 이론적, 경험적 논의는 상대적으로 부족한 상황임. 특히 정치자금 주공급원인 기업의 기부에 대한 근본적인 재조명이 필요하며 그에 바탕한 제도적 해법의 제시도 정치자금관련 개혁 논의의 중요한 축이며 시급한 과제라고 생각됨
- (6) 따라서 기업과 정부간의 관계를 체계적으로 조망함으로써 현재 제시되고 있는 개혁대안을 평가하고 이를 바탕으로 향후 보다 현실적인 정책대안을 제시하는 것이 이 글의 목적임

2. 정치에서 정치자금은 필수적 자원

- (1) 정치와 정치자금은 불가분의 관계로서 민주주의체제하에서 정당 및 정치인들의 기능인 정치적 이익 집합(interest aggregation)과 정책화기능이 수행되기 위해서는 이들에게 여러 자원이 필요하나 그 중 자금은 매우 중요하고 효과적인 자원

— 돈은 가용성이 매우 높은 자원으로서 다른 자원으로의 손쉬운 전환이 가능하다는 점에서 가장 중요한 자원

- (2) 또한 선거에서 유권자의 선택이 유의미하기 위해서는 유권자들이 모든 후보자와 공약에 대한 충분한 정보의 획득이 필요하고 따라서 유권자간의 원활한 정보교환이 필수적. 특히 민주주의의 기본정신중 하나가 국민이 정책의제에 대한 통제를 할 수 있어야 한다는 점이라고 할 때 이는 정보의 최대한 공유는 매우 중요한 의미를 가짐(Dahl 1998). 이때 자금은 이러한 정보교환기능이 원활히 수행될 수 있도록 하는 중요한 자원

- (3) 그러나 과도하고 불법적인 자금은 오히려 역효과를 가져올 수도 있음. 즉 민주주의체제하에서 선거의 가장 기본 조건인 “경쟁성과 공정성을 훼손”하는 결과를 초래할 수 있음. 나아가 부패문제 및 대표성의 문제도 가져올 수 있다는 측면에서 정치에서의 정치자금은 규제대상이기도 함(모종린, 전용주 2004: 5-13).

II. 정부와 기업, 그리고 기업과 정치자금

1. 정치자금 주공급원으로서의 기업

- (1) 정치권이 정치자금을 공급 받을 수 있는 공식적 통로는 국가로부터의 국고보조금, 유권자 일반 및 기업으로부터의 후원금이 있음.
- (2) 그러나 다수 국민의 정치자금기부가 매우 극소수라는 점을 고려할 때 한국정치자금의 상당수가 국고보조금 및 기업으로부터의 후원금으로 공급되고 있는 것이 현실임.
- (3) 따라서 정치인의 기업에 대한 의존도가 높아지고 자연스럽게 합법적 기부금액을 넘어서는 불법적 정치자금의 거래가 이루어 지고 있음.
- (4) 결국 정치자금의 주공급원으로서의 기업의 존재를 인정하면서 정부, 정치인과 기업간의 관계를 현실적이고 합리적인 안정적 형태로 전환시키고 시킬 필요성이 있음
- (5) 이를 위해서는 정부와 기업관계 그리고 기업의 정치참여에 대한 기존의 연구성과와 경험을 통해 정책대안을 위한 시사점을 도출할 필요가 있음

2. 기업의 정치활동 및 정치자금제공에 대한 이론적 논의

(1) 투자로서의 기업 정치활동

- 정치자금을 포함한 기업의 정치활동은 ‘영향력’(influence)을 획득하기 위한 것. 그러나 구체적으로 어떠한 영향력을 획득하고자 하는지에 대한 논의를 명확하게 할 필요
- 이익집단을 연구하는 정치학자들은 주로 두 가지의 목적을 위해 기업이나 이익집단의 로비가 이루어 진다고 봄(Ainsworth 2002)

① 정치인 혹은 정책 결정자들에 대한 접근(access)

② 우호적인 정치세력의 선거에서의 승리

— 위의 두 가지 목적 중 이익집단이나 기업은 두 번째 보다는 첫 번째 즉 접근(access)에 보다 더 많은 비중을 두고 정치활동을 하게 됨. 왜냐하면 특정 정치세력이나 정당의 선거에서의 승리는 공공재(public good)의 성격을 갖고 있기 때문에 무임승차(free riding)의 문제가 발생하나 특정 정치인에게로의 접근은 배타적 혜택(exclusive benefits)을 누릴 수 있는 사적 재화(private goods)의 성격을 갖기 때문

— 따라서 기업의 정치활동 목적은 특정 정치인에게로의 접근을 확보함으로써 배타적 혜택을 얻기 위해 “투자”(investment)하는 것이라고 할 수 있으며 기업은 “투자자”(investor)로 볼 수 있음

— 실제로 기업활동은 기본적으로 이익추구를 위해 자원을 분배하고 투자하는 행위라는 관점에서 정치자금제공의 동기를 설명하고 있는 많은 연구들이 있음(Becker 1983; Grier and Munger 1991; Kroszner and Stratmann 1998; Romer and Snyder 1994; Snyder 1990)

— 즉 기업은 정치자금의 제공을 통해 특정 정치인이 당선된 이후 그가 약속했던(자금제공기업에 유리한) 정책이 추진됨으로써 기업에 배타적 혜택으로 돌아올 것으로 판단

— 이러한 투자자로서의 기업의 로비와 정치자금기부행위, 그리고 투자를 통해 획득하는 혜택이 무엇인지는 다음과 같은 두 가지 관점에서 설명할 수 있음

(2) 기업에 의한 지대추구(Rent Seeking)행위

— 정치인에 의해 형성되는 공공정책과 시장에서는 구매할 수 없는 혜택(공공 정책으로 통해 돌아오는)을 구매하기 위한 기업간의 시장형성으로 정치자금 제공 행위를 설명(Tullock 1993)

- 한 기업은 투자자로서 해당기업에게 돌아오는 지대(rent)를 추구하기 위해 전략적으로 로비와 정치자금을 제공
- 지대추구행위는 합법적 행위(legal action)이라는 점에서 뇌물공여와 같은 비합법적 행위(illegal action)와는 구분됨
- 지대추구행위는 그 추구하는 혜택의 성격에 따라 다음과 같은 두 가지로 구별할 수 있음
 - ① 시장혜택지대추구(Market privilege rent seeking): 로비에 의해 국가의 정책을 새롭게 추진시키거나 혹은 유지시킴으로써 해당기업이 시장에서 우월한 위치를 점함으로써 혜택을 가져가며 나머지 기업이나 대중에게는 손실을 끼치는 경우(예: 독과점의 유지 및 각종 규제)
 - ② 재분배지대추구(Redistribution rent seeking): 한 집단의 부를 다른 집단으로 이전시키는 정책을 추구하는 것(예: 정부보조금, 정부와의 물품공급 계약 등)

- 미국의 사례연구에서 Hart(2001)는 정부와의 계약관계에 있는 기업들, 규제 기업들, 그리고 R & D에서 정부지원을 필요로 하는 기업들일수록 정치자금 제공에 적극적이라는 사실을 밝히고 있음
- 이외에 기업의 정치자금제공은 때때로 개별이익이 아닌 공공의 이익을 발생시킬 수 있으며 이 경우는 지대추구로 분류되지 않음(예: 교환 및 무역을 촉진시키는 법안 등)

(3) 정치인에 의한 지대각출(Rent Extraction)행위

- 지대추구가 기업의 관점에서 바라보는 설명이라면 ‘지대각출’은 국가 및 정치인의 관점에서 기업의 정치자금행위를 설명하는 것임(McChesney 2002)
- 기업이 정치자금을 제공하는 것은 특정한 혜택을 얻기 위해서가 아니라 정치인의 지대각출행위를 피하기 위한 목적으로 행해진다고 하는 설명

- ‘지대각출’ 행위란 정치인에 의한 행위로서 특정기업이나 산업에 부담과 비용이 더 들어갈 수 있는 정책을 입법하려고 시도하거나 위협함으로써 해당 기업이나 산업으로부터 정치자금을 제공 받는 행위(예: 세금 및 가격정책 등)
- 이때 기업은 현재보다 기업경쟁력에 더 큰 부담을 가져올 수 있는 상황을 피하고 기업에 우호적인 정책 환경을 유지하고 시장에서 경쟁할 수 있는 상황을 유지하기 위해 정치자금을 제공(일종의 ‘보험금’)

3. 기업의 정치자금제공과 그 결과

- 지대추구행위와 그 영향: 시장혜택지대추구의 경우 다음과 같은 경제적, 사회적 손실이 발생
 - ① 효율성의 상실(Efficiency loss): 특정기업이 지대추구행위로 얻는 혜택이 다른 기업 및 일반대중에게 끼칠 수 있는 손실과 동일하거나 그보다 적다면 그 행위는 전체적으로 사회적 손실로 판단(예: 경쟁을 억제하고 독점적 기업에 유리하게 시장가격보다 높은 가격의 유지가 정책일 경우)
 - ② 투자비용(Investment cost): 지대추구행위를 위해 들어가는 비용 즉 정치자금. 이 비용은 정치인에게 이전되는 것으로 결국 총 손실에서는 상쇄.
 - ③ 경쟁을 규제하는 데 들어가는 정부의 비용(Government costs of restricting competition)
 - ④ 방어적 지대추구비용(Costs of defensive rent seeking): 영향을 받는 다른 기업이 대항적 로비를 할 경우 혜택을 방어하기 위해 이보다 더 많은 비용을 지불해야 할 경우 발생하는 비용
- * 혼잡효과(crowding effect): 특정 산업 전체에 영향을 줄 수 있는 정책이나 혜택이 있을 경우 동일 산업내의 개별 기업들이 상호 정보교환이나 행동 조정 없이 개별적인 로비를 통해 지대를 추구할 가능성이 있으며 이때 혼잡효과가 발생하게 되어 타 기업보다 우위를 점하기 위해 개별기업의 지대추구 비용이

더욱 상승하게 될 가능성이 발생하게 됨

* 재분배 지대추구의 경우에도 효율성 상실비용을 제외한 나머지 비용이 손실로 발생

— 지대각출행위와 그 영향

- ① 기본적으로 지대각출론은 지대추구행위보다는 전체적인 사회적 손실은 그다지 크지 않다고 봄
- ② 지대각출론의 전제는 현대정부가 그 규모가 확대되면서 정치인들은 기업에 판매할 수 있는 공공정책이라는 재화를 더 많이 보유하게 된다는 사실. 즉 정치인들이 보다 많은 지대각출행위를 할 수 있는 여지가 확대되고 있음을 의미
- ③ 기업의 경쟁력을 보호하고 정치인의 위협을 피하기 위해 지불하는 비용은 그 재화의 구매자(기업)와 판매자(정치인)에게 동시에 이익을 가져다 줄 수 있음
- ④ 특히 정치자금을 지불함으로써 정책을 통한 개입에 의해 시장이 불확실하게 되는 것을 예방하고 현재와 같은 상태를 유지하게 함으로써 시장을 보다 확실하고 예측가능한 것으로 보존하는 것은 기업에 이득

— 정치적 대표성의 문제

- ① 주로 정치학자들이 제기하는 문제로 일반시민이나 여타 정치세력보다 자금을 더 동원할 수 있는 기업이나 경제이익집단들의 이익이 상대적으로 정치체제에 과대하게 대표됨으로써 1인 1표 1가치(one person, one vote, one value)라는 민주주의 원리를 침해할 수 있다는 것임(Gais 1998). 즉 민주주의체제는 개인단위의 평등한 정치적 영향력행사가 그 기본적 원리이어야 한다는 주장

III. 기업과 정치자금에 대한 인식 전환과 기존 대안평가

1. 정부와 기업의 관계를 바라보는 관점의 재정립

(1) 기존의 시장경제적 시각

- 시장과 정부의 기능분리에 입각하여 정부를 하나의 경제적 주체로 상정하지 않음
- 결국 기업의 정치자금 제공도 불필요한 국가의 시장개입에 의해 발생하는 불필요하고 소모적인 손실
- 따라서 불법적인 정치자금제공은 정부의 시장불개입에 의해 근본적으로 해결될 수 있다고 주장

(2) 지대추구론과 지대각출론에 의한 비판

- 자유주의적 시각은 정부가 하나의 강력한 경제적 주체라는 현실을 외면하고 있음
- 특히 정부의 크기와 지출이 거대해짐에 따라 시장에 더욱 강력한 영향을 행사하는 주체로 등장하고 있음
 - ① 한 연구는 정부의 크기와 지출이 커짐에 따라 기업에 의한 정치자금제공 총액도 동시에 증가한다는 사실을 밝히고 있음(Lott 2000)
 - ② 이는 정치인들이 기업인에게 팔거나 혹은 지대각출을 위협할 만한 여지가 보다 많아짐을 의미
- 따라서 기업들은 기업경쟁력유지나 강화를 위해 시장에서 구매할 수 없는 재화를 정치인으로부터 구입하게 됨

(3) 기업 정치자금제공 행위에 대한 인식의 전환

- 지대추구 혹은 지대각출론에 근거할 때 기업의 정치자금 제공은 반드시 기업에 불필요한 행위라고 볼 수 없음
- 예를 들어 정치자금제공에 의해 획득할 수 있는 재화는 다음과 같은 것이 있을 수 있음
 - ① 개별기업의 지대추구
 - ② 정치인에 의한 지대각출 위협의 회피
 - ③ 정치인에 대한 접근(access) 확보와 향후 정부정책에 대한 정보획득 및 특정 정책에 대한 기업의 의견제공
- 이와 같이 기업의 정치활동에 의해 획득된 재화는 개별기업의 경쟁력과 시장에 긍정적 효과를 가져올 수도 있음. 예를 들어
 - ① 개별기업의 지대추구의 경우는 전체경제체제의 손실을 가져올 수 있다고 인정되나 경험적으로 증명하기 힘든 부분이 있음
 - ② 향후 국가의 역할강화를 기정사실로 고려할 때 기업의 경쟁력을 보호를 위한 지대각출행위의 회피는 현실적으로 기업의 혜택이 될 수 있다고 생각됨
 - ③ 정부정책에 대한 제반 정보는 시장에서의 미래예측가능성을 높여주어 기업의 전략적 판단에 도움이 될 수도 있음
 - ④ 특정정책 수립 시 기업의 의견개진을 통한 정책에의 반영은 해당기업에 유리할 뿐 아니라 정부가 갖지 못한 우월한 정보를 기업이 제공한다면 사회전체에 혜택으로 돌아갈 수 있음
- 동시에 정치인의 관점에서는 공공정책이라는 재화를 판매함으로써 민주주의 정치체제의 작동에 필요한 자원, 즉 정치자금을 획득
- 그러나 이러한 시각에서는 합법적인 거래행위와 뇌물과 같은 비합법적 행위를 어떻게 구분하느냐가 불분명하다는 단점은 있음

(4) 기업의 직접기부에 대한 관점의 재검토

- 현재 한국의 정치자금법은 기업 등 법인이 정치인이나 정당에 정치자금을 기업자금으로 직접 기부할 수 있도록 하고 있음
- 그러나 이는 앞서 지적한 바와 마찬가지로 민주주의에서의 대표성문제를 유발할 가능성 있음. 즉 1인 1표 1가치 원칙의 훼손과 더불어 정치체제에 특정 이익이 과대 대표될 가능성이 있음
- 따라서 특정이익의 과도한 영향력 행사를 최소화시키기 위해서는 지금의 기업에 의한 직접기부방식에 대한 전면적인 재검토가 필요함
- 다른 국가의 사례를 보면 대표적으로
 - ① 미국에서는 법인 등의 직접기부를 금지하고 대신 정치자금의 모금을 유도하고 특정정치인이나 정당에 자금을 제공하도록 하는 정치활동위원회(Political Action Committee)라는 단체들을 결성하여 기업의 이익을 대표하도록 하고 있음. 기업의 임원진들은 개인자격으로 해당기업에서 설립한 정치활동위원회에 기부
 - ② 반면 영국의 경우 기업이 정치자금 제공시 주주총회의 승인을 받도록 하여 기업내의 특정경영진에 의한 자의적인 자금기부를 방지하고 보다 투명하게 기부행위가 이루어지도록 하고 있음
- 따라서 앞서 지적한 바와 같이 정부와 기업관계, 그리고 기업의 정치활동을 인정하되, 민주주의체제하에서 정치적 대표의 가장 중요한 기본단위가 유권자 개인이라는 점, 그리고 정경유착 및 고액기부기업에 대한 의존도를 최소화시키는 것은 미국의 경우와 마찬가지로 기업명의로의 직접기부를 금지하고 대신 그 대안으로서의 정치자금모금단체설립을 통한 간접기부형태가 적합한 제도라고 판단됨

2. 현재 제기되고 있는 개혁정책 대안평가

위에서 논한 기업과 정치인의 관계에 대한 논의는 현재 진행되고 있는 여러 가지 정치자금관련 개혁안들에 유용한 함의를 제공

〈표 1〉 제시되고 있는 정치자금관련 개혁대안들

제출 기관	주요 내용	평가
법개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 법인과 단체의 개인후원회 기부 금지 · 법인과 단체의 정당 기부 허용 · 기부 내역 공개 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업의 직접기부 금지목표에 진일보 · 투명성 확보 의지 · 단체의 기부활동을 기업수준에서 제한
한나라당	<ul style="list-style-type: none"> · 후원회 폐지 · 법인세 1% 정치자금화 · 후원회 유지시, 기부 내역 미공개 	<ul style="list-style-type: none"> · 중개기부 개념 도입 · 간접기부의 원천적 봉쇄 · 투명성 확보에 미온적
전경련	<ul style="list-style-type: none"> · 기업의 정치권 접촉 금지 · 선관위를 통한 지정기탁체 · 경제단체를 통한 간접기부 · 기부 내역 공개 	<ul style="list-style-type: none"> · 중개기부 개념 도입 · 투명성 확보 의지 · 기업자금의 정치자금 사용을 허용

* 모종린, 2003. “기업의 정치자금기부와 정부기업관계”에서 인용함

(1) 경제단체를 통한 정치자금의 제공 - 중개기부(전경련안)

- 기업이 경제단체를 통해 정치자금을 기부한다는 것은 지대추구나 지대각출론에 근거하더라도 기업이 특정한 재화를 정치인으로부터 구입한다는 의미가 상실되기 때문에 기업으로서도 뚜렷한 동기를 갖지 못함
- 앞서 제기한 바와 마찬가지로 기업의 정치자금제공 동기는 특정 정당의 선거에서의 승리라는 공공재(public goods)획득과 더불어 정치인으로부터 사적재화(private goods)의 획득에 목적이 있는 것이므로 경제단체를 통한 정치자금의 제공은 무임승차(free riding)를 발생시킬 가능성
- 동시에 사적재화의 거래를 위해 자금의 음성적인 제공 및 현금이 아닌 다른 형태의 물적 지원이 이루어질 가능성이 있음. 예를 들어

- ① 시설 및 인력의 제공
- ② 정치인 선거구의 사조직에 대한 간접적 지원
- ③ 정치인 선거구에 여러 형태의 투자(사무실, 공장 등)

(2) 법인세 1%와 후원회의 폐지(한나라당)

- 정치자금제공시 수혜자인 특정 정치인이나 정당을 명시하지 않은 채 기업으로부터 법인세의 1%를 걷어 정치자금으로 각 정당이 배분한다는 대안은 직·간접 기부를 불가능하게 하는 현실성이 없는 대안
- 이 경우 역시 앞서 지적한 음성적인 불법적인 자금거래와 다른 형태의 물적 지원이 이루어질 수 있는 상황이 발생

(3) 기업의 정치인개개인 후원회 기부금지

- 앞서 지적한 바와 같이 기업은 개별이익을 추구하는 주체라고 인정한다면 개인 후원회에의 정치자금을 금지한다 하더라도 기업과 관련된 정책에 관한 많은 권한을 가진 정치인(예를 들어 국회의 해당 상임위원회 위원이나 위원장)에게 음성적이고 불법적 자금을 제공할 가능성

(4) 기업자금의 사용을 통한 직접기부 문제점에 대한 토론부재

- 그러나 현재 제시되고 있는 많은 정책대안들이 기업자금의 정치자금으로의 전환으로 나타날 수 있는 문제점에 대한 인식이 부재
- 물론 주주총회의 승인 등 기업내 정치자금조성과정과 기부결정과정의 투명화 방안 등에 대해서는 논의되고 있는 것도 사실이지만 보다 근본적으로 민주주의 대표성에 대한 고민에 기반한 기업명의를 직접기부의 문제에 대한 토론이 부재한 상태

IV. 기업의 정치활동, 그리고 제도개선을 위한 함의

1. 기업의 포괄적 정치활동에 대한 인식 요구

(1) 정치자금 제도개혁 논의의 편중성

- 현재 기업과 정치인의 관계를 투명하고 합리적으로 재정립하기 위한 정치 및 선거자금관련 제도개선에 대한 논의는 상당부분 진전되어 왔으며 그에 따른 구체적 개혁대안이 제시되어 있는 상태임
- 그러나 기업의 정치인 및 정당에 대한 정치자금제공행위는 지대추구 혹은 이익추구를 위한 여러 정치적 표현 방식중 하나라는 인식 필요
- 불법적 정치자금제공에 대한 문제를 정치자금에 국한하여 정책대안을 제시한다면 한계를 가질 수 밖에 없으며 기업의 정치활동에 대한 포괄적인 인식이 전제되어야 함
- 그러나 불법적이고 음성적인 정치자금 “규제”라는 제한된 주제만이 개혁논의의 전면에 부상하고 있다는 것은 문제라고 생각됨. 이는 정치자금이 매우 가시적이고 대중적 관심을 끌 수 있는 쟁점이라는 점에 기인한다고 볼 수 있으나 논의의 편중성은 또 다른 문제의 발생을 야기할 수 있음(전용주 2003)

(2) 기업과 단체의 정치참여 제도화에 대한 논의 필요

- 현 선거법은 기업의 정치자금제공에 관해서는 직접기부등을 허용함으로써 자유방임적 탈규제의 성격을 띄고 있으나 기업이나 단체(그리고 유권자개인)의 여타 선거운동에 관해서는 상당히 규제적인 측면이 있음
- 현행제도의 문제점은 기업과 단체가 선거활동을 합법적으로 할 수 있는 통로를 주로 정치자금에 제한함으로써 정치자금제공이라는 한정된 수단에서의 과도한 의존을 유발해온 측면이 있다는 점
- 기업의 정치활동을 민주주의 정치체제에 상응하도록 하는 것은 비단 정치자

금제공 뿐만 아니라 여타 적법하고 민주적인 정치참여의 여타 통로를 안정적이고 투명하게 제도화하는 것에 달려 있으며 이를 통해서 궁극적으로 불법 정치자금 문제를 일정 정도 해결할 수 있다고 생각됨

- 이를 위해서는 기업의 정치적 표현과 활동을 정치자금기부행위 뿐만 아니라 다른 측면, 즉 기업이나 단체의 정치활동과 연관시켜 조망해야 하며 그 대표적 예로서 그들의 정치적 의사소통의 보장과 활성화를 들 수 있을 것임

2. 기업과 단체의 정치적 의사소통(political communication) 자유화

(1) 정치적 아이디어 혹은 정책 아이디어

- 민주주의체제하 선거에서는 사회 정치적 이익의 포괄적(inclusive)이고 경쟁적(competitive)인 대표성(representation)이 보장되어야 함
- 이때 정치적 이익을 대표하는 주체가 선거운동을 통해 이익표출을 할 수 있는 방법은 크게 두 가지, 즉 정치자금(political money)제공과 정치커뮤니케이션(political communication)의 방법이 있음
- 특히 정치커뮤니케이션의 경우 특정 공약이나 정책에 대한 특정 세력의 견해를 적극적으로 표명하거나 새로운 쟁점 등을 부각시킴으로써 정치토론(political debate)에 적극적 참여하여 그들의 정치적 이익을 극대화하거나 방어하고자 하는 것임
- 정책아이디어 시장의 자유화는 선거의 경쟁성과 다양한 이익표출의 보장과 더불어 다음과 같은 긍정적 효과를 가져올 수 있음

(2) 정책적 의사소통자유화의 필요성

- 유권자 입장에서 보면 쟁점이 되는 정책에 대한 충분한 정보를 가지고 선택할 때 유의미한 선거 결과를 가져온다고 할 때 다양하고 경쟁적인 정치적 견해(political idea)나 정책적 견해(policy idea)의 유입에 의한 자유로운 정치시장(political marketplace)의 형성이 매우 중요하다고 할 수 있음

- “정책쟁점의 양적 확대”와 쟁점에 대한 “토론의 질과 깊이 심화”: 쟁점의 양적확대를 통해 선거시 다양한 이익표출을 보장하고 정치체제에서 그 이익을 원활하게 집합하여 정책화하는 정치체제의 기능을 정상화시킬 수 있음. 또한 논의의 깊이를 심화시킴으로써 향후 발생할 가능성이 있는 ‘정책실패’를 최소화시킬 수도 있다고 생각됨
- 또한 기업과 단체의 경우 이익표출의 통로를 다양하게 제도화함으로써 정치자금 제공이라는 제한적 방법에 의존하는 것을 탈피토록 유도하고 나아가 ‘정치적 만족감’(political satisfaction)의 배분이라는 부수적 효과도 있을 것이라고 판단됨

(3) 미국의 사례

- 미국의 경우 정치자금규제는 강화되는 반면 정치커뮤니케이션의 경우 다원주의적 관점에서 접근하여 비교적 탈규제의 성격을 가짐
- 즉 정치주체의 “표현의 자유”와 “대중의 들을 권리”(the public’s right to hear)라는 관점에서 탈규제 하되, 세 가지 기준에서 규제의 대상여부를 파악하고 있음
 - 첫째, 정치적 메시지의 내용
 - 둘째, 메시지가 전달되는 대상
 - 셋째, 메시지가 전달되는 방법

〈표 2〉 미국의 정치적 의사소통규제방식과 특징

방법	메시지 내용	전달대상	전달매체
표현옹호	특정후보자 지지	기업임원, 주주, 가족	광고 등
후보자지지표명			일반대중매체를 사용할 수 없음
후보자기업초청			
쟁점옹호	특정후보자 지지가 아닌 정책관련 내용	기업의 일반직원 포함한 일반유권자	대중매체사용가능
토론지원			
유권자가이드			브로우셔 등
후보자정책성향			브로우셔 등

V. 정치자금제도 개선의 과제

■ 중·단기 개혁 과제

과제 1. 정치모금단체설립허용을 통한 간접기부의 제도화

- 정부를 경제영역에서의 한 주체로 인정하고 기업은 이윤추구를 위해 정치인과 상호작용하는 정치적 활동주체라는 사실을 인정한다면 이러한 정치인과 기업간의 관계를 현실적으로 합법화시킴으로써 합리적이고 안정적인 관계를 전환시키는 것이 중요
- 단 기업의 정치활동을 보장하되 동시에 간접기부제도의 도입과 규제를 통해 대표성의 문제와 정경유착의 가능성을 최소화시키는 것이 중요
- 따라서 기업의 정치활동과 정치자금기부를 현실화시키고 합법화하되 기업과 정치인의 직접거래와 경영진에 의한 기업자금사용을 금지하고 대신 “정치자금모금단체의 설립허용”을 통한 간접기부의 제도화가 필요하다고 판단됨
- 또한 기부한도는 현행법에서 규정하고 있는 바와 같이 총액제한과 동일인 제한을 둬으로써 과도한 자원동원에 의한 영향력 행사를 예방할 필요
- 정치자금모금단체의 설립과 그를 통한 자금의 공급은 현재 한국정치의 문제점으로 제기되고 있는 소액다수기부문화의 부재현상도 장기적으로 해결할 수 있는 하나의 효과적인 방법이라고 판단됨(모종린 2003)

과제 2. 고비용정치구조의 저비용정치구조로의 전환을 통한 정치인과 기업간의 거래비용의 축소

- 정치인과 기업간의 상호혜택적인 거래를 일단 일정하되 그 비용을 축소시키는 방안 즉 정치자금의 수요를 대폭 축소하는 방안을 강구하는 것이 중요함
- 비용이 축소되지 않는 한 정치자금제한도규제는 다시 음성적인 거래를 조장할 우려가 있음
- 특히 지대각출론에 근거할 때 정치인이나 정당이 필요로 하는 자금의 실질적 액수가 축소되어야 기업이 지불할 재화가격을 하향 조정할 수 있음
- 따라서 지구당 및 중앙당의 불필요한 조직과 활동을 최소화하고 조직동원 등을 요구하는 선거방식의 폐지가 필요하다고 판단됨

과제 3. 정치자금공급루트의 다변화

- 정당이나 정치인이 필요로 하는 자금이 다른 재원으로부터 충족될 때 상대적으로 기업에 대한 정치자금요구의 총액이 감소될 수 있을 것임.
- 실제로 다수의 개인소액기부자들로부터 정치자금이 공급될 경우 기업에의 의존도가 감소하고 결과적으로 정책 결정과정에서 기업의 영향력이 상대적으로 제한된다는 연구결과들이 있음(Ansolabehere et al. 2002; Smith 2000).
- 이를 위해서 일반 시민의 소액기부 활성화 및 선거공영제확대와 국고보조금을 통한 지원 등이 고려될 수 있음
- 그러나 선거공영제 및 국고보조의 확대의 경우 고비용 정치구조가 개선되지 않는 한 실질적 정치자금수요와 지출이 법정한도를 초과할 우려가 있으며 이 경우 역시 음성적인 거래를 촉발할 가능성
- 또한 현재 한국의 선거공영비율이나 국고보조가 여타 민주주의국가들에 비

해 적지 않다는 점, 그리고 정치도 결국 경쟁을 통해 유권자들의 지지를 획득하는 하나의 시장이라는 점을 완전선거공영제는 이러한 경쟁적 구조를 저해할 우려도 있음. 따라서 결국 정치자금재원의 다양화는 소액기부활성화에 초점이 두어져야 함

- 이를 위해서는 정치인들 스스로가 도덕성 회복과 정책 경쟁력을 갖추어 정치에 대한 신뢰를 회복하고 하나의 매력 있는 상품으로 유권자들에게 보여질 수 있도록 하는 노력이 필요

과제 4. 정치자금 거래 투명화

- 동시에 현실화된 거래비용을 초과하여 불법적 정치자금의 제공을 차단하기 위해서는 정치자금거래의 투명화가 전제되어야 함. 이를 위해서 현재 고액거래실명제, 단일계좌사용 등 많은 대안들이 제시되고 있음
- 또한 정치인의 경우 공적 이익이 아닌 사적이익을 위해 정치자금을 운용하거나 불필요하게 과도한 정치자금을 요구하는 경우 이를 처벌하고 통제할 수 있는 장치가 수립되어야 함
- 이를 위해서는 다음과 같은 중첩적인 통제장치 확립이 필요하다고 생각됨 (모종린, 전용주 2002)
 - ① 외부 통제장치: 감시기구(선관위, 검찰, 부방위 등)의 역할강화, 적발 및 처벌강화 등등
 - ② 내부 통제장치: 기업에 준하는 정당 및 후원회의 회계제도 도입, 국회의원 윤리강령 및 윤리위원회의 기능강화

■ 장기적 개혁과제

과제 5. 정책아이디어 시장의 자유화

- 기업과 경제단체의 정치자금제공을 통한 정치활동은 투명하고 합리적으로 규제하되 장기적으로 정치적 의사소통의 경우 탈규제하여 ‘정책아이디어 시장의 자유화’를 제도화하는 것이 바람직하다고 생각됨(전용주 2003)
- 특히 선거 시 특정 정당이나 후보자의 정책 공약에 대해서는 자유로운 정책 평가를 하고 그 내용을 다양한 매체를 통해 광범위한 유권자에 전달할 수 있도록 허용하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 또한 기존 정당들이 정책개발의 측면에서 매우 미흡한 상태에서 선거 시 정책토론의 장을 독점하고 있는 현실은 바람직하지 못하며 따라서 정책아이디어 시장의 확대와 토론의 심화를 가능하게 함으로써 정당의 정책경쟁을 유도한다는 차원에서도 정책아이디어 시장의 자유화는 필요하다고 판단됨.(그림 1 참조)
- 이는 정치자금제공이라는 한정된 방식에의 의존을 탈피시킴과 동시에 궁극적으로 정치발전을 유도하고 정치에 대한 신뢰를 회복시킴으로써 결국 유권자다수의 소액기부를 활성화시킬 수 있을 것이라고 생각됨
- 정책아이디어시장의 자유화를 위한 몇 가지 전제조건

조건1. 정책 메시지 공개의 원칙

- 단 메시지 전달시 그 전달주체를 명시하도록 하여 유권자들로 하여금 그 메시지의 전달자가 어떤 정치적 이익을 대표하는 단체나 기업인지를 정확히 알 수 있도록 해야 함

조건 2. 정책 메시지 전달주체의 규제

- 단체의 경우 대표성과 책임성을 보장하기 위해 자격제한을 둘 필요가 있다고 판단됨

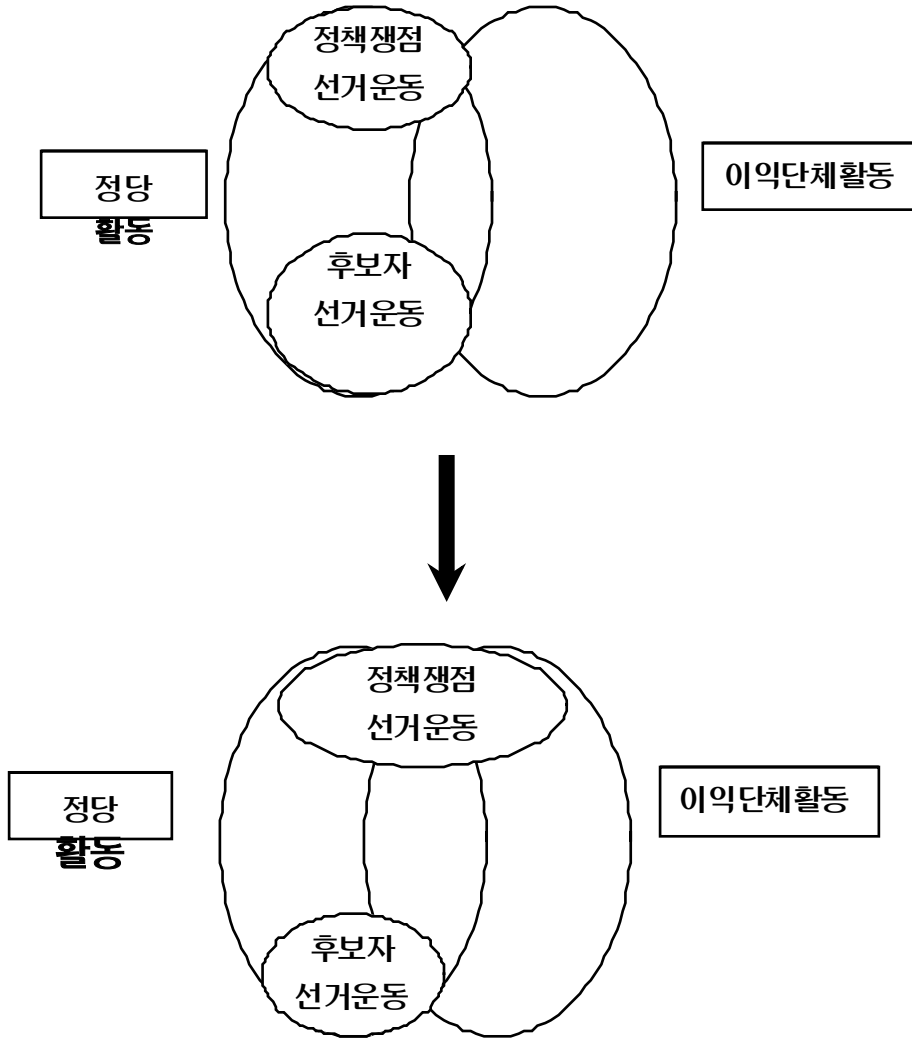
조건 3. 정책 메시지 전달매체사용의 규제

- 메시지 전달에 과도한 자금이 투입되어 결국 많은 자원을 가진 단체가 정치 아이디어 시장에서 과대 대표되지 않도록 매체사용횟수 제한 등을 제도화할 필요

조건 4. 정책 메시지 전달대상의 제한

- 기업이나 경제단체의 경우 특정 정당이나 후보자에 대한 명시적인 지지표명을 할 경우 미국과 같이 메시지 전달대상과 방법을 규제하는 문제는 논의가 필요하다고 판단됨

〈그림 1〉 선거에서의 정당과 이익단체의 역할



VI. 맺는 말

- 정부 및 정치인을 경제적 주체로서 - 시장에서 획득할 수 없는 재화를 가진 주체 - 인정하고 기업과 이들 간의 관계를 보다 현실적이고 합리적인 관계로 전환시키는 제도적 방안이 강구되어야 함
- 정치는 돈을 필요로 하는 행위이고 지대추구나 지대각출과 같은 공공부분과 시장간의 교환이 지속적으로 일어날 것으로 판단됨. 따라서 이를 전제로 먼저 정치적 활동을 위해 필요한 정치자금의 수요를 줄여 기업이 지불해야 할 액수를 낮춤으로써 상호작용에 소요되는 거래비용을 낮추는 것에서부터 제도개선을 출발
- 더욱 중요한 것은 기업의 정치활동을 인정하되 민주주의적 대표성의 원리를 훼손하지 않기 위해서는 기업이 기업자금을 동원해 기업명의로 정치자금을 제공하는 것보다는 간접기부가 가능하도록 정치자금모금단체설립을 허용하여 개인단위 중심의 정치자금모금과 기부가 가능하도록 제도화 하는 것이 바람직
- 장기적으로는 소액기부자의 증가 등 정치자금 재원의 다양화를 통해 기업에 의 정치자금의존도를 낮추는 것이 중요하며 따라서 정치인 개인후원회는 폐지대상이 아닌 유지, 발전시켜야 할 제도라고 생각됨. 물론 이를 위해서는 정치인 개개인의 도덕성회복과 자기 경쟁력 제고를 통한 신뢰회복이 필수적임
- 지속적으로 일어날 수 있는 기업과 정치인의 교환관계가 공공이익이 아닌 사적 이익을 위해 봉사하는 부패구조로 발전되지 않도록 정치자금운용의 투명화 방안이 동반되어야 함. 특히 정치자금이 정치인 개인의 사적 이익에 봉사

하지 않도록 하는 외부 감시장치와 내부 규제장치강화가 반드시 이루어져야 함

■ 장기적으로는 이익표출의 통로를 다양화하도록 정치참여의 방법을 자유화 함으로써 정치자금제공방식에의 과도한 의존을 탈피시키고 나아가 정책경쟁등을 통한 보다 성숙한 형태로의 정치발전을 유도해야 할 것이라고 생각 됨

■ 결론적으로 정치자금 제도개선의 궁극적 정책목표를 기업들이 정치인에게 “주지 않고 받지도 않는다”(give nothing, get nothing)라는 비현실적인 목표에 두어 오히려 불법적이고 음성적인 정치자금의 거래를 조장하기 보다는 합법화하되 “적게 주고 적게 받는”(give a little, get a little)관계의 정착에 그 정책 목표를 두고 다양한 정치참여 통로의 보장 등을 통한 보다 총체적인 제도적 해법을 모색해야 할 것으로 생각됨

참 고 문 헌

- 모종린. 2003. “기업의 정치자금기부와 기업정부관계.” 연세대학교 Hills Governance Center 제1차 정책토론회 발표문.
- 모종린, 전용주. 2002. “정치부패척결을 위한 정치자금제도 개선방안.” 『선거관리』 제48호.
- 모종린, 전용주 편. 2004. 『정치자금과 선거: 2002년 지방선거를 중심으로』 서울: 도서출판 오름
- 안청시, 백창재 편. 2003. 『한국정치자금제도: 문제점과 개선방안』 서울: 서울대학교 출판부.
- 전용주. 2003. “기업과 단체의 선거운동과 책임정치.” 연세대학교 Hills Governance Center 제1차 정책토론회 발표문.
- Ainsworth, Scott H. 2002. *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*. New York: W.W. Norton & Company.
- Alexander, Herbert E. 1984. *Financing Politics*. Washington DC: CQ Press.
- Ansolabehere, Stephen and James M. Snyder, Jr. 1999. “Money and Institutional Power.” *Texas Law Review*. Vol. 77: 1673 1704.
- Ansolabehere, Stephen, John M. de Figueiredo and James M. Snyder, Jr. 2002. “Are Campaign Contributions Investment in the Political Marketplace or Individual Consumption? Or ‘Why Is There So Little Money in Politics?’”. unpublished paper.

- Becker, Gary S. 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence." *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 98, No. 3: 371-400.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.
- Gais, Thomas. 1998. *Improper Influence: Campaign Finance Law, Political Interest Groups, and the Problem of Equality*. Ann Arbor, MI.: The University of Michigan Press.
- Grant, Wyn. 1987. *Business and Politics in Britain*. London: Macmillan.
- Grier, Kevin B, and Michael C. Munger. 1993. "Corporate, Labor, and Trade Association Contribution to the U.S. House and Senate, 1978-1986." *Journal of Politics*. Vol. 55: 615-644.
- Hart, David M. 2001. "Why Do Some Firms Give? Why Do Some Give a Lot: High Tech PACs, 1977-1996." *Journal of Politics*. Vol. 63, No.4: 1230-1249.
- Kroszner, Randall S., and Thomas Stratmann. 1998. "Interest Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services Political Action Committees." *American Economic Review*. Vol. 88: 1163-1187.
- Lott, John. 2000. "A Simple Explanation for Why Campaign Expenditures Are Increasing: The Government Is Getting Bigger." *Journal of Law and Economics*. Vol.43, No. 2: 359-390.

- McChesney, Fred S. 2002. "Pay to Play' Politics Examined, with Lessons for Campaign Finance Reform." *The Independent Review*. Vol. 6 No. 3: 345 364.
- Plotke, David. 1992. "The Political Mobilization of Business" in Mark P. Petracca ed. *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder, CO: Westview Press.
- Romer, Thomas, and James M. Snyder, Jr. 1994. "An Empirical Investigation of the Dynamics of PAC Contributions." *American Journal of Political Science*. Vol. 38: 745 769.
- Smith, Mark A. 2000. *American Business and Political Power: Public Opinion, Elections, and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Snyder, James M., Jr. 1990. "Campaign Contributions as Investments: The House of Representatives, 1980 86." *Journal of Political Economy*. Vol. 98: 1195 1227.
- Stigler, George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *The Bell Journal of Economics and Management Science*. Vol. 2, No. 1: 3 21.
- Tullock, Gordon. 1993. *Rent Seeking*. Aldershot., England.: Edward Elgar.
- Vogel, David. 1989. *Fluctuating Fortuens: The Political Power of Business in America*. New York: Basic Books.
- Wilson, Graham. 1990. *Business and Politics: A Comparative Introduction*. 2nd ed. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers

정책세미나 토론내용

- 토론자: 이재호 논설위원(동아일보)
 - 전용덕 교수(대구대 경제무역학부)
 - 조동근 교수(명지대 경제학과)
 - 김용호 교수(인하대 정치외교학과)
 - 김경석 정당국장(중앙선관위)
 - 강원택 교수(송실대 정치외교학과)

‘돈은 묶고 입은 푼다’

이재호 (동아일보 논설위원)

- 전용주 교수의 논문은 기업과 정치자금과의 관계에 대한 이론적 고찰을 담고 있어서 시사점이 매우 많음. 그동안 정치자금 연구는 언론은 물론 일부 학자들도 주로 당위론의 차원에 머물러 왔다는 점에서 지평을 넓혀주는 매우 유익한 글이라고 생각됨.
- 전 교수는 몰가치적 입장에서 기업과 정치자금과의 관계를 정리하고 있음. 즉 무조건 배척하고 터부시 할 것이 아니라 기업과 정당, 또는 정치인 그 현실적 필요성을 인정하고 긍정적 기능을 극대화해야 한다고 말하고 있는 것으로 보임. 전적으로 동의합니다. 정치자금의 순기능을 인정하면서도 이를 좌악시키는 이중성(二重性)에서 벗어날 수 있을 때만이 문제의 본질을 직시할 수 있게 될 것임. 이런 점에서 정치자금을 기업의 지대추구, 정치인의 지대각출로 보는 관점은 적실성이 있다고 봄.
- 전 교수는 또한 범국민정치개혁협의회와 한나라당, 전경련의 개혁안을 상세히 비교 분석하고 있음. 전경련 案 중 ‘경제단체를 통한 정치자금 제공’에 대해서는 ‘기업이 특정한 재화를 정치인으로부터 구입한다는 의미가 상실되기 때문에 기업으로서도 뚜렷한 동기를 갖지 못한채 오히려 무임승차를 발생시킬 가능성이 있다’고 지적한 것은 언론이 미처 생각하지 못했던 부분임.
- 한나라당의 법인세 1%의 정치자금화와 후원회 폐지에 대해서도 ‘현실성이 없는 대안으로 음성적인 불법적 자금거래와 다른 형태의 물적 지원이 이루어질 수 있는 상황이 발생한다’고 날카롭게 지적하고 있음.
- 글의 핵심은 전 교수가 제시하고 있는 대안임. 전 교수는 작금의 개혁 논의가

음성적 정치자금의 규제에 초점이 맞춰지고 있는 것은 잘못됐다고 지적하고 기업의 정치활동과 정치적 커뮤니케이션의 증대로 논의 폭을 넓혀야 한다고 주장함. 공감함. 기업의 정치활동 증가는 그 내용 여하에 따라서 정치자금의 소요를 줄여주는 효과를 가져다 줄 것으로 기대할 수 있음.

— 전 교수도 기업의 정치활동은 ‘비단 정치자금 제공뿐만 아니라 여타 적법하고 민주적인 정치 참여의 통로를 안정적이고 투명하게 제도화하는 것에 달려있으며 이를 통해서 궁극적으로 불법 정치자금 문제를 일정 정도 해결할 수 있다’고 지적하고 있음.

— 더 주목할 대목은 ‘정치 커뮤니케이션의 활용 증대’임. 기업이나 이익단체들이 특정 정당이나 공약에 대한 견해를 적극적으로 표현하거나 새로운 쟁점으로 부각시킴으로써 정치자금 제공이라는 제한적 방법에 의존하는 것을 탈피토록 유도하고 나아가 정치적 만족감까지 얻도록 하자는 것임. 전 교수는 그 예로서 미국의 경우를 들었음. 이는 일종의 이익 명료화(articulation of interests) 단계로서 이익집단의 이익 명료화 노력이 아직 일천한 우리 현실에 비춰 시사하는 바가 많다고 생각됨.

— 전 교수는 결국 우리 언론의 표현대로 ‘돈은 묶고 입은 푸는’ 것이 가장 효과적인 정치자금 개혁의 기초임을 역설하고 있음. 한국의 언론은 매년 선거철이면 정치개혁 3법, 즉 선거법, 정당법, 정치자금법의 개정을 다루면서 지난 십 수년간 ‘돈은 묶고 입은 풀어야 한다’고 써왔습니다만 그 정치사회학적(이론적) 배경을 이렇게 정리해 본 적은 없음.

— 그럼에도 불구하고 몇 가지 궁금한 점은 있음. 우선 구체적인 action plan이 있어야겠다는 것입니다. 정치 커뮤니케이션의 증대만 하더라도 이를 어떻게 증대할 것인지에 대한 구체적인 방안들이 제시됐으면 더 좋았을 것임. 물론 이 문제는 정부 학계 시민단체 언론이 함께 고민해야할 사안이긴 함. 전 교수의 제안대로 하려면 어쩌면 기업의 윤리 강령은 물론 경영 지침부터 다시 써야 할지도 모름. 또 ‘기업과 정치와의 관계’ ‘기업의 사회적 책임’에 대

한 원론적인 논의부터 다시 해야 할 것임. 그것은 대단히 도전적인 과제가 될 것으로 보임.

— 여기에 전자 민주주의라는 요인까지 더한다면 과제는 한층 복잡하고, 그래서 더욱 자극적인 이론적 과제가 될 것으로 보임. 현행 선거법은 DJ 정권 말기인 2002년 3월 개정돼 인터넷과 전화를 통한 선거운동을 허용하고 있음. 다시 말해 당선 운동은 물론이고 낙천, 낙선 운동도 원칙적으로는 할 수 있게 돼 있음. 그렇다면 이것은 정치커뮤니케이션의 증대와 이를 활용한 음성적 정치자금 수요 감소에 어떤 영향을 미칠까요.

— 제 생각으로는 인터넷의 순기능(전자 민주주의 활성화)→정치적 커뮤니케이션의 증대 → 정치 비용의 감소 → 정치 참여의 質 제고(만족도 향상)의 순으로 진행돼 나가는 것이 어떨까 하는 것임. 물론 이 부분에 대해서는 별도의 천착이 있어야 할 것으로 보임. 전자 민주주의가 日常이 돼 가고 있는 상황에서 정치자금 문제를 보는 우리의 눈도 달라져야 한다고 보며 전 교수의 글은 이에 대한 통찰력의 단초를 제공하고 있다고 감히 생각해 봄.

‘기업 정치자금기부의 제도적 해법’에 대한 논평

전용덕(대구대 경제무역학부)

1. 논문 전반에 대한 논평

- 정치자금 제도개선 목표 “주지도 않고 받지도 않는다”라는 비현실적 목표에 두어 불법적이고 음성적인 정치자금의 거래를 조장했다는 지적과 더 현실적 목표라 할 수 있는 “적게 주고 적게 받는다” 관계를 설정하는 대신에 정치자금의 수수를 합법화하고 양성화하자라는 지적은 매우 의의가 있다. 먼저 정부는 특혜를 확대하는 경향이 강하기 때문에 정치자금 제공을 축소하는 일이 결코 쉬운 일은 아니다. 그러나 그것은 매우 중요한 목표임은 분명하다. 그리고 정치자금 기부의 합법화와 양성화도 매우 필요하다. 전교수의 제안은 그런 쉽지 않은 목표를 위한 첫걸음으로 매우 의의가 크다. 그리고 그런 목표를 위하여 기업의 정치자금 기부를 제도적으로 해결해야 한다는 지적은 불법 정치자금에 대한 국민의 비난이 매우 높은 지금 시점에 나온 것이어서 시의 적절하다.
- 그러나 진지한 성찰이 필요한 것은 정부의 역할과 그와 관련한 기업의 정치자금의 제공에 대한 관점이다. 정부는 강제력을 지닌 기관이다. 정부는 그런 강제력을 행사하여 개인이나 기업에게 특혜를 준다. 정치자금은 그런 특혜에 대한 대가 또는 약속이다. 정부로부터 특혜를 획득할 수 있다면 기업은 정부의 특혜를 얻을 것인가 또는 다른 경쟁자와 경쟁하여 살아 남을 것인가를 선택한다. 물론 수익률에 따라 결정할 것이다. 만약 전자의 수익률이 후자보다 높다면 기업은 정치자금을 정치가에게 제공하고 특혜를 얻는다. 만약 후자의 수익률이 전자보다 높다면 기업은 다른 경쟁자와 경쟁할 것이다. 만약 개인이나 기업에게 특혜를 줄 수 있는 권한이 정부에게 없다면 기업은 그런 특혜를 자신의 것으로 만들 방법은 없다. 그러므로 불법정치자금의 수

수 또는 정경유착의 책임은 정부에게 있는 것이지 기업에게 있지 않다. 정치자금의 축소와 그와 병행한 정치자금의 합법화와 양성화라는 훌륭한 목표는 정부의 역할에 대한 정확한 이해에 기초할 때만이 성공할 가능성이 크다. 예를 들어, 한 번도 작은 정부를 만드는 목표가 제대로 시행되어 본 적이 없기 때문에 정치자금도 작게 만들지 못하고 있는 것이다. 정부가 다수의 이익을 위하는 경우가 없지는 않지만 극히 예외적이다. 이 경우에도 경비나 보안의 민영화에서 보듯이 정부가 독점해야 할 이유가 없다.

- 정치자금, 특히 대선 자금의 경우에, ‘기부를 하는 자’보다는 ‘기부를 받는 자’가 기부의 양을 결정하고 있다는 것을 알 수 있다. 그 점에서 그것은 엄밀히 말해 기부가 아니라 조세이다. 물론 일부는 자신의 이득을 위하여 자금을 제공하는 경우일 것이다. 이 경우에 뇌물이지 시장에서 구입할 수 없는 재화의 수요와 공급이 아니라고 여겨진다. 물론 이러한 인식은 앞에서 지적한 정부의 역할에 기초한 것이다.
- 인간의 이기적 행동은 두 가지 측면이 있다. 하나는 자신의 이기적 행동이 타인의 이익을 돌보게 되는 경우이다. 일반적인 상거래가 여기에 해당한다. 아담 스미스가 제빵업자의 예로 들어 설명한 경우이다. 제빵업자는 자신의 이익을 위해 빵을 만들지만 그것이 다른 사람을 위하게 된다는 것이다. 다른 하나는 이기적 행동이 타인을 약탈하거나 심지어 파괴하는 경우이다. 인간이 타인의 것을 약탈하려는 성향은 전쟁, 폭력에 의한 재산 강탈 등에서 잘 나타나고 있다. 입법에 의한 소득이전과 같은 매우 ‘소프트한’ 방법에 의한 재산 강탈도 여기에 속한다. 물론 모든 입법이 재산 강탈을 가져오는 것은 아니다. 그러나 대의제 민주주의에서 많은 입법이 실제로 그렇다. 이러한 성향은 정치에 대한 강력한 수요를 초래한다. 물론 이것은 정치자금의 필요성을 증대시킨다. 정치자금에 대한 수요를 줄이기 위해서는 인간의 이러한 성향을 다스려야 한다는 결론에 이르게 된다. 물론 이것은 장기적인 과제이다. 인간의 이러한 성향을 다스리는 방법에 대한 고찰이 필요하다고 생각된다.
- 법을 어떻게 만들 것인가도 중요하지만 그것을 얼마나 잘 집행할 것인가도

중요하다. 현재까지 정치자금에 관한 한 법집행이 제대로 된 적이 없다. 정치자금기부를 제도적으로 해결하고자 한다면 법집행의 문제도 동시에 고려되어야 한다. 전교수는 세부제안에서 내외부 통제 장치를 제안하고 있다. 그런 통제 장치를 만들더라도 집행의 문제는 여전히 남는다는 것이다.

- 정부의 역할과 관련하여 자유주의적 시각은 정부가 경제주체라는 현실을 외면하고 있다고 전교수는 지적하고 있다. 그러나 시장경제를 주장하는 연구자는 정부가 자원 배분에 깊숙이 관련되어 있음을 부인하지 않는다. 다만 정부는 소득을 개인이나 기업으로 이전하기 때문에 생산 활동을 하는 경우에도(예를 들어, 다리를 건설하는 경우) 소득의 증가는 없거나 감소하고 그 결과 사회 전체의 만족도는 후퇴한다고 주장한다. 그렇기 때문에 정치적 목표로서 정부의 특혜 수여 또는 시장간섭을 축소해야 한다는 것이지 정부의 시장간섭을 부인하고 있지는 않다.

2. 세부 사항에 대한 논평

- 정부와 기업의 관계에 대한 앞의 논평을 토대로 전용주 교수가 제안한 정치자금제도 개선의 과제를 평가해 본다.
- 첫째, 간접기부제의 도입은 기업과 정계 또는 정부 사이에 완충 장치를 두자는 것이다. 그렇게 되면 오히려 정계는 정계대로 불충분한 정치자금을 염려해야 하고 기업은 기업대로 정치자금을 공급할 인센티브가 충분히 있을지 모르겠다. 즉, 불법 정치자금이 발생할 여지가 있다는 것이다. 기부한도에 총액제한과 동일인 제한을 둔다면 과연 불법 정치자금 모금이 일어나지 않을지 모르겠다.
- 그리고 이것과 관련하여 개인의 소액다수기부문화의 부재가 왜 문제가 되는지 알 수 없다. 연구자나 지식인들은 왜 민간의 판단과 결정을 자주 틀렸다고 비난하는지 모르겠다. 오히려 민간의 그런 결정을 존중하고 제도를 만들어야 하지 않는지?

- 둘째, 정치자금의 수요는 정부의 크기와 함수 관계를 가진다고 전교수는 Lott(2000)의 논문을 인용하여 주장한다. 그런 상황에서 정부의 크기를 줄이지 않고 고비용의 정치를 저비용의 정치로 바꿀 수 있는 방법이 있는지 모르겠다. 조직동원에 의한 선거방식의 폐지와 지구당과 중앙당의 일부를 불필요하다고 전교수는 보고 있다. 불필요한 조직이 그렇게 오랫동안 존재할 수 있는지, 즉, 그런 제안이 비현실적이 아닌지?

- 셋째, 정치인들 스스로 도덕성을 회복하고 정책 경쟁력을 갖추라고 제안하고 있다. 좋은 제안이다. 그러나 과연 얼마나 실효성 있는 정책 대안인지 묻고 싶다. 정치인들 개인은 정치판 밖에서는 매우 도덕적이다. 정치자금에 관한 한 그렇지 않다. 이 이중성을 어떻게 해결할 수 있는지.

- 넷째, 외부 통제기구를 강화하고 내부 통제 장치를 만들 것을 제안을 하고 있다. 이 제안이야말로 매우 좋은 것이라고 여겨진다. 문제는 국회의원이 입법을 하는데 자신들이 그런 일을 할 것인가가 문제다. 즉, 어떻게 제도화할 것인가가 문제다.

- 다섯째, 지식 또는 정보시장은 매우 불완전하다. 특히 정치인, 정책, 정치시장이 더욱 그러하다. 예를 들어, 도덕적으로 매우 타락한 정치인이 당선되거나 문제가 없는 정치인이 낙선하는 경우이다. 그 점에서 정책 아이디어 시장을 자유화하자는 주장은 매우 돋보인다. 그러나 현재 낙선 운동을 금지한 선거법(58, 59조)은 위헌으로 판결 났다. 우리나라에서 언론사는 자신의 특정 후보에 대한 지지여부를 공표 하는 것이 금지되어 있다. 미국은 그렇지 않다. 여론조사도 일정기간 금지되어 있다. 정보시장에서도 많은 경우에 정부의 간섭이 문제가 된다. 정부가 자신에게 유리한 정보를 발표하고 불리한 정보를 감추는 경우이다. 이 부분의 전교수의 제안은 매우 훌륭하다. 그러나 아이디어를 좀 더 구체화시킬 필요가 있다고 생각된다.

‘기업 정치자금기부의 제도적 해법’에 대한 논평

조동근(명지대 경제학과)

1. 되풀이된 주장: 정경유착의 연결고리를 차단하고 전근대적 정치행태를 선진화하는 계기로 삼자

— 우리나라는 정치자금 문제와 관련해 전직 대통령을 구속(‘역사 바로 세우기’를 차치하면) 하는 ‘정치적 결단’을 내린 나라이다. 이 같은 정치적 결단이 불법정치자금(정경유착)을 근절시키는 데 무엇을 기여했나?

— 불법정치자금 문제가 불거질 때 마다 되풀이 돼온 단골메뉴가 있다. 차제에, “정경유착의 연결고리를 차단하고, 고비용·저효율의 전근대적 정치를 선진화하는 계기로 삼자는 것”이다. 그리고 “당장은 기업 활동이 위축될 수 있지만, 길게 보면 기업경영이 투명해져 경제 활성화에 도움이 된다”는 것이다. 끝으로, “이번이 마지막으로 치르는 홍역”이라는 것이다. 그야말로 구두선(lip service) 그 자체였다.

2. 불법 정치자금 수수와 관련된 정치개혁이 성공하지 못한 이유: 인적청산에 치중한 나머지 시스템적 접근이 결여되었기 때문이다.

— 정치자금과 관련한 반부패정책이 성공하려면, ‘부패한 큰 물고기’부터 잡아야 하며 내편부터 정화해야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못했다. 정치적 위기상황을 극복하는 방편으로, 정치적 목적을 위해 반대파를 위협하는 전략적 수단으로 이용하는 경우가 많았다. 따라서 정치개혁(정치자금) 시도 자체가 국민들로부터 신뢰를 받지 못했다.

- 이번 대선자금 수사도 예외는 아니다. 우선 정치자금을 이야기하면서 왜 ‘대선자금’에만 초점을 맞추는가 하는 점이다. 대선과 관련되지 않은 정치자금 (rent seeking과 유관할 개연성이 높은)은 문제가 되지 않는다는 이야기인가? 그리고 왜 ‘이 시점’에서 대선자금 문제가 불거졌는가 하는 점이다. 중간평가 제의에 연이은 대선 자금 문제 제기는 올 총선을 앞두고 ‘정치판도’를 바꾸기 위한 모종의 정치적 계산으로 의심받을 수 있다. 물론 ‘오비이락’일 수도 있다. 그러나 정치판을 새로 짜는 것이 정치발전을 의미하는 것은 아니다.
- 이번 대선자금 수사가 ‘정쟁’으로 오해 받지 않으려면, “무엇이 이 같은 불법 정치자금 수수를 유발했는지”를 냉정히 성찰하고 재발 방지를 위한 시스템을 구축해야 한다.

3. 불법 정치자금수수 근절의 단초: “왜 기업들은 불법 자금을 공여 했나”에 대한 분석이 전제되어야 한다.

- 불법정치자금은 3가지 유형으로 나뉠 수 있다. 첫째는 ‘이권을 선점하기 위한 자금 공여’이다. 하지만 지금 우리나라는 정부가 기업에게 사업권을 배정 (picking winners)하던 개발년대는 졸업했다. 둘째는 ‘통치자금을 위한 피탈 (被奪)’이다. 이 역시 권위주의적 정치체제가 종식됨으로써 그만큼 현실적 의미가 반감되었다. 셋째는 이른바 ‘보험성 정치자금’으로서 가장 주의를 기울여야 할 부분이다. 기업의 운명이 시장이 아닌 정부에 의해 좌우될 수도 있다는 우려가 상존해온 것이 우리의 현실이기 때문이다.
- 따라서 시장이 아닌 정부에 의해 기업의 운명이 좌우될 수 있다는 우려를 불식시키는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 정부의 재량적 시장개입을 최소화하고, 하이에크가 설파한 대로 정책이 ‘편의’(expediency)가 아닌 ‘원칙’(principle)을 추구하게끔 해야 한다. 기업의 운명이 소비자(시장)에 의해 결정될 때, 기업의 정치자금 제공 유인은 상당부분 제거될 수 있다.

4. 정치자금 개혁의 환상: 돈 안 드는 정치(선거)

- 민주사회의 정치제도는 ‘민의를 의한 정치’ 이기 때문에, 비용최소화만으로 접근할 수는 없다. 정치발전은 저비용 이전에 고효율의 정치를 정착시키는 것이므로 모두를 범법자로 만드는 비현실적인 저비용 정치에 대한 환상을 버려야 한다. 따라서 저비용보다 투명성의 확보가 중요하다. 돈 안 쓰는 정치(선거), 돈을 적게 쓰는 정치(선거), 돈을 투명하게 쓰는 정치(선거)는 구별되어야 한다.

5. 정당은 정치적 기업: 정당의 상품은 정책과 정강

- 일찍이 스펀터는 정당을 ‘정치적 기업’으로, 유권자를 ‘정치적 소비자’로 규정한 바 있다. 우리 정치가 ‘저효율’의 정치로 고착된 데에는 정치인이 ‘정치적 기업가정신’으로 무장하지 않아서 이다. 정당은 득표극대화를 위한 조직이며, 정당의 상품은 정책과 정강이다. 따라서 정당은 정치상품으로 정치시장에서 살아남아야 한다.
- 그동안 기업의 ‘보험성 자금공여’가 일반화된 데에는 특정 기업이 자신에게 이익이 되는 정책을 표방하는 정당과 정치인에게 투명하게 정치자금을 제공하는 길이 사실상 봉쇄되었기 때문이다. 공개적이고 투명한 정치자금 제공은 보험을 대신할 수 있다. 따라서 정치자금 공여의 투명성을 전제로 한 전교수의 “정책(아이디어) 시장의 자유화”는 올바른 접근방법이다. 이로써 정책평가를 토대로 한 정치자금 제공이 가능해질 수 있다.
- 정당은 수익을 창출하는 조직이 아니기 때문에 기부에 의존할 수밖에 없다. 즉 ‘남의 돈’으로 정치를 한다는 의미이다. 따라서 정당은 기업 이상의 수입과 지출에 관한 투명성(기업 수준의 회계감사제도 도입)을 유지해야 한다.

그러기 위해서는 정치자금 실명제가 필요하다. 그리고 야당에 정치자금을 공여하는 기업이 불이익을 받는다면, 우리의 정치발전은 한발도 앞으로 나아갈 수 없다.

- 또한 정당의 자생력을 높이기 위해, 국고보조금을 진성 당원이 납부한 당비에 명시적으로 연계시키는 matching fund 개념을 도입할 필요가 있다. 2000년 기준으로, 당비를 낸 당원은 3당 모두 0.5%에 지나지 않는다. 그간 우리나라 정당은 자구노력 없이 '남의 돈'에 의지해 정치하는 타성에 젖어 왔다.

6. 기업의 정치자금 공여 규율: 기업(비)자금 제공과 경영진의 자의적 판단에 의한 제공을 규율해야

- 경영진의 자의적 판단에 의한 기업(비)자금의 정치자금 공여는 마땅히 규율되어야 한다. 따라서 정치자금 공여에 대한 주주총회의 의결(추인)을 받도록 할 필요가 있다. 특정 정당의 특정 정책을 지지하는 것이 주주의 이익에 부합된다면, 그리고 정치자금의 공여가 투명한 절차에 의해 이루어진다면 굳이 '지정기탁제도'를 제한할 필요가 없다. 이때 상한선은 두어야 하겠지만 대폭 현실화해야 한다. 그리고 제공 기업의 특성이 반영되도록 매출액(또는 세전 이익)의 일정률 등을 상한선 기준으로 고려할 필요가 있다. 다만 정책이나 정당이 아닌 개별 정치인에 대한 기부는, '기업과 정치인의 직거래' 방지차원에서 금지하는 것이 타당하다고 판단된다.
- 아니면 미국의 PCA(political action committee)같은 '정치자금모금단체'의 설립을 허용해, 기업의 이익을 대표하면서 간접기부도록 하는 것도 유효한 대안이 될 수 있다고 판단된다.

7. 발제자에 대한 논평자의 이견: 기업의 정치자금 기부는 '1인 1표 1가치'의 민주주의 원칙을 침해할 우려가 있다.

- 발제자는 일반시민이나 여타 정치세력보다 자금을 더 동원할 수 있는 기업이나 경제압력 단체들의 이익이 상대적으로 정치체제에 과대하게 대표됨으로써 1인, 1표, 1가치의 민주주의 (대표성) 원리가 침해될 수 있다는 견해를 피력하고 있다. 그러나 정당들이 자금여력이 있는 단체의 지지를 끌어내는 과정에서 '공정경쟁'을 벌인다면 문제될 것이 없다. 어차피 정치과정은 일종의 'contest'이기 때문에 '신생정당의 보육'(incubating)이 관건이 될 수는 없다. 틈새시장을 파고드는 신생 정당만이 살아남을 수 있다.

기업의 정치자금 기부제도: 문제점, 원인, 처방

김용호 (인하대 정치외교학과)

I. 문제점

1. 정치권이 기업의 정치자금에 대한 의존도가 여전히 높음.
2. 정치권과 기업간의 불법 정치자금 수수 관행이 여전함.
3. 정치권의 정치자금 모금이 대기업 위주로 이루어지고 있음 (소수 고액주의).
4. 정치권의 정치자금 수요가 여전히 큼(특히 대선 자금).

II. 원인

1. 행정부의 기업에 대한 규제, 특혜, 보복 등이 여전하고, 또 행정의 투명성이 낮고 행정관리의 재량권이 높으며 정치인들의 기업에 대한 흔들기 등이 여전하기 때문에 기업이 정치권의 자금 요구를 거절할 수 없는 입장.
2. 기업 경영의 투명성이 낮고 오너나 경영진의 비정상적인 자금 조성 관행이 불법 정치자금 수수의 환경을 조성.
3. 고비용정치구조, 오랜 동원 선거 관행으로 인한 선거 비용의 과다, 방만한 정치자금 집행, 당원이 당비 납부보다 품삯을 받고 일하는 관행, 우리 국민들의 정치에 대한 불신으로 인한 자발적인 정치참여의 저조, 정치자금 기부 문화의 부재 등으로 인해 정치권의 대기업 자금 의존도가 높음.

Ⅲ. 처방

1. 정치자금 수요 측면

— 고비용정치구조 개선

- 원외 정당조직의 원내화로 비선거기간에 방만한 정당 운영 경비 절감 필요
- 정당법에 명시된 정당 등록 요건, 즉 중앙당과 전국 지구당중 10분의 1 이상의 지구당 창당 요건을 삭제.
- “품앗이” 당원 대신 지지자나 자발적인 자원봉사자 중심의 정당 기반조성 후 점차 당비를 내는 진성 당원 확보 방안 추진

— 선거 운동 방식의 개선

- 합동연설회, 개인연설회, 정당 연설회 등 조직 선거, 동원 선거 운동 방식 대신 구민회관 토론회 등을 통해 정당 후보와 유권자간의 쌍방향 커뮤니케이션이 가능한 선거운동 방식 도입으로 선거 경비 축소
- 매스미디어와 인터넷 등을 통해 후보와 정당에 대한 정확하고 자세한 정보 제공

2. 정치자금 공급 측면

— 소액의 당비나 소액의 정치자금 기부금을 모은 정당이나 후보에게 국고보조금을 지급하는 매칭 펀드(matching fund)제도를 도입하여 현행 고액소수주의 대신 소액 다수주의에 의한 정치자금 모금방식으로 유도

- 현행 국고보조금제도의 경우 정당의 재정 자립 노력을 현저히 훼손하고 있음.

— 일정 액수 이상의 정치자금 기부금에 대해 실명 공개를 통해 정치자금의 투명성 확보

— 정당이나 후보가 선관위에 등록된 단일 계좌를 통해 정치자금 입금 및 출금

— 정당과 후원회의 내부 회계 감사제도 강화

— 선관위가 정당과 후원회 회계 장부나 보고 양식 제도화

— 기업의 정치자금 제공시 주주총회에서 승인을 받도록 함.

3. 정치자금 관련 위반자에 대한 제재 강화

— 선거자금을 비롯한 정치자금 관련 위반자에 대한 공민권 제한 등 제재 강화

법인의 정치자금 기부관련

김경석(중앙선거관리위원회 정당국장)

1. 현행 정치자금법상 법인의 정치자금 기부

— 후원금

- 법인은 연간 2억5천만원 범위내에서 정당 또는 국회의원후원회에 정치자금을 기부할 수 있으며,
- 1개 중앙당 또는 시·도지부에 2억원, 지구당 또는 국회의원(후보자 포함)후원회에 5천만원을 기부할 수 있음.

— 기탁금

- 법인이 정치자금을 기부하고자 하는 때에는 연간 5억원 또는 전사업연도말자본총계의 2/100중 다액을 선관위에 기탁할 수 있음.
- 중앙선거관리위원회는 기탁된 정치자금을 기탁당시 국고보조금 배분율에 따라 배분·지급함.
※ 현행법상 임의기탁제도는 있으나 의무기탁제도는 없음.

2. 법인세 1% 의무기탁제도

가. 개정의견 제출

- 우리위원회는 정경유착의 고리 차단 및 정치자금의 안정적 조달을 위하여 선거관리위원회에 정치자금을 기탁하는 외에는 정당·후원회·정치인에게 정치자금을 직접 기부할 수 없도록 하고 이를 위반하여 정치자금을 주거나 받은 자에 대하여는 공무담임권을 제한하도록 하는 개정의견을 '99. 4월, '01. 5월에 국회에 제출하였으나 반영되지 않았으며, 그 주요 내용은 아래와 같음.

나. 법인의 정치자금 의무적 기탁

— 정치자금을 기부할 수 있는 법인중 3억원이상의 법인세를 납부하는 법인은 납부세액의 100분의 1에 상당하는 금액을 의무적으로, 3억원미만의 법인세를 납부하는 법인은 납부세액의 100분의 1에 상당하는 금액의 범위내에서 임의로 정치자금을 선거관리위원회에 기탁하도록 함.

※ 한나라당은 '03. 11월 국회에 연간 3억원이상 법인세를 납부하는 기업은 의무적으로 법인세 1%를 선관위에 기탁하는 대신에 후원회를 폐지하도록 하는 안을 제출

— 기탁방법 및 배분·지급

- 법인은 정당을 지정하지 아니하고 기탁하거나 정당을 지정하여 기탁할 수 있도록 하되, 하나의 정당만을 지정하면서 배분비율을 정하거나, 둘 이상의 정당을 지정하면서 일부 정당만의 배분비율을 정하는 경우에는 배분비율을 정하지 아니한 것으로 봄.
- 정당을 지정하지 아니하고 기탁한 기탁금은 국회의석수 비율 및 최근 실시한 국회의원총선거의 득표수 비율에 따라 해당 정당에 배분·지급함.

— 법인세 1% 와 현행 후원회 모금액 규모

○ 3억원 이상 법인세 납부 법인의 법인세 1% 규모

연 도	법 인 수	법인세 납부액	법인세 1%
2001	3,671	128,063억원	1,280억원
2002	4,056	150,845억원	1,508억원

○2001 ~ 2002년도 납부 후원금 규모

연 도	납부법인수	법인후원금	개인후원금	계
2001	12,765	572억원	431억원	1,003억원
2002	18,983	771억원	674억원	1,445억원

※ 2002년도 기준 법인세 1%의 해당 금액(1,508억원)과 후원금 (1,445억원, 96%)의 규모가 비슷하며, 법인후원금은 후원금 대비 53%에 해당하고, 법인세 1%에 개인후원금을 합하면 정당등의 운영에 무리가 없을 것으로 판단됨.

※ 범국민정치개혁협의회(안)

- 법인이 정치자금을 기부하는 때에는 이사회 의결 및 공사를 의무화 하도록 함(반영).
- 법인세의무기탁제도는 도입하지 아니 함.

— 미국의 유사제도 : check off 제도

- ※ 연말 세금공제시 납세자가 원할 경우 소득세에서 3달러를 공제하여 대통령선거기금 조성
- ※ 2002년도 미국 대통령선거시 보조금 지급액 상황

합 계	예비선거	지명대회	본선거
2억3천1백만불 (2,772억원)	5천7백만불 (684억원)	2천7백만불 (324억원)	1억4천7백만불

- ※ 법인·단체의 후원금 기부범위관련 외국사례 : 별지 참조
- ※ 2001년도 경상보조금 267억원, 2002년도 경상보조금 267억원, 선거보조금 869억원(지선 602억원, 대선 267억원)

3. 결 어

- 제도개혁은 쉬운 것은 아니고, 제도만 바뀐다하여 변화가 초래되지는 않으며, 제도개혁과 함께 이를 운용하는 사람의 의식개혁이 이루어지지 않으면 안 될 것임.

- 국회가 선거관리위원회('03. 8월)나 범국민정치개혁협의회('03. 12월) 등이 제시한 제도개혁안에 대하여 아무런 반응을 보이지 않는다면, 제도개선을 위한 연구와 제언은 아무 실효성이 없을 것임. 결국 제도개혁의 주체는 입법권을 가지고 있는 국회라고 봄.

- 우리사회의 모든 비리, 부정 · 부패의 근원이라 할 수 있는 정치자금 조달의 활성화, 기회균등, 투명성확보, 실효성이 담보 될 수 있도록 정치자금법제를 다듬고 고쳐야만 국민소득 2만불의 선진국의 진입이 가능할 것임.

- 앞으로 정치권의 제도개혁을 기대해 봄.

기업 정치자금기부의 제도적 해법'에 대한 논평

강원택 (송실대 정의과)

정치자금 제도 개선방안은 1) 정치자금의 수요자, 2) 정치자금의 공급자, 3) 법적, 제도적 여건, 4) 정치문화 등 4가지 측면에서의 개선 방안이 필요하다.

(1) 정치자금의 수요 측면

— 정치자금에 대한 정치권의 수요와 관련된 개선 방향은 크게 두 가지로 요약해 볼 수 있는데

- 투명성의 제고를 통한 부정한 거래의 가능성 차단하고
- 정치 비용을 낮춤으로써 과도한 정치 자금의 필요성을 제거하는 것 등이다.

- 1) 정치자금 내역의 완전 투명화
- 2) 법정 선거 상한액의 현실화
- 3) 고비용 정치 구조의 개선
 - 정당 중심의 선거운동 (비례대표제 선거제도의 확대 도입)

(2) 정치자금의 공급 측면

- 1) 정치자금 조성에 대한 기업의 내부 규제 강화
- 2) 정치권에 대한 기업의 직접적인 정치자금 기부를 금지 (PAC 등)
- 3) 기탁금 제도의 활용
- 4) 국고보조금 지급 방식의 개정 (법인세 1%안 반대)

(3) 정치자금의 제도적 측면

- 1) 정치자금 관련 범법 행위에 대한 처벌 강화
- 2) 정치자금에 대한 선관위의 금융자료 요구 권한 확대 (FIU 계좌추적권)
- 3) 정치자금의 규제 범위의 확대

(4) 정치 문화의 측면

- 1) 준법 의식과 위법 행위에 대한 처벌 가능성
- 2) 기업인들의 인식 변화의 필요성
- 3) 국민들의 기부와 참여에 대한 인식 변화의 필요성