2012년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

# 아시아 주요국가의 정치자금 관련 법 제도 연구

2012. 10.

한국재정법학회

# 제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『아시아 주요국가의 정치자금 관련 법제도 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2012. 6. 8. ~ 2012. 10. 31.


연구책임자 : 고문현(숭실대학교)
공동연구원 : 장용근(홍익대학교)
보조연구원 : 김재경(숭실대학교)
연구주관 : 문은영(중앙선거관리위원회)


한국재정법학회

# 요 약 문

## 제1장 연구의 배경, 방법 및 기대효과

### Ⅰ. 연구의 배경

정당이 책임 있는 정책을 추진하고, 공직 선거에 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 적극 참여하기 위해서는 정치자금을 필요로 하나 정당이 압력단체나 재벌들과 결탁하여 막대한 정치자금을 조달하고 사용하는 과정에서 심각한 부패문제가 파생할 수 있다. 이러한 문제 때문에 세계 각국은 정치자금의 조달을 원활히 하면서도 정치적 부패를 방지하기 위한 입법 활동을 하고 있다.

본 연구에서는 아시아 주요국가 - 일본, 태국, 중국 등의 정치자금제도 운영실태 및 관련 법제를 심층적으로 연구하여 우리나라 정치자금제도 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

### Ⅱ. 연구방법

일본, 태국, 중국 등의 정치자금제도 운영실태 및 관련 법제에 대해 문헌조사를 하고, 이것을 토대로 일본의 정치자금 관련 법제를 우리나라 정치자금제도와 비교 분석한다.

### Ⅲ. 연구의 기대효과 및 활용방안

기업과 단체의 기부 허용 등 기부금 등과 관련된 정치자금 개선을 위한 정책 개발 및 추진계획 수립 시 기초자료로 활용한다.

# 제2장 아시아 주요국의 정치자금제도

## Ⅰ. 개설

아시아 각국의 정치자금제도는 그 나라의 정치적, 경제적, 사회적 환경과 정치문화와 역사 등에 따라 매우 다양하다. 특히 동아시아는 유교를 공통 기반으로 하여 법 제도가 정착됨으로써 유교와 법치주의 내지 입헌주의를 함께 연구할 필요가 있다고 할 수 있다.

## Ⅱ. 일본

### 1. 개관

일본의 정치자금의 모금방법과 내용은 물론 금지와 제한 및 처벌에 관한 규제방법과 내용에 관한 사항을 중심으로 법제화가 진행되고 있는 정치자금의 개혁은 정치자금의 조달과 지출을 투명화해 정치부패를 근절하려고 하고 있다. 이를 위하여 정치자금에 관한 일반법인 「정치자금규정법」에서 정치단체를 통한 기부금 모금을 규정하고 있고, 선거운동에 관련한 정치자금에 대해서는 「공직선거법」에서, 정당의 국고보조에 대하여는 「정당조성법」에서 규정하고 있다.

### 2. 선거법제

일본의 국회의원 선거제도는 유권자들이 후보자 개인에 대해 투표할 것인가 아니면 정당에 대해 투표할 것인가, 한 선거구에서 선출할 수 있는 국회의원의 수를 몇 명으로 할 것인가, 그리고 득표수에 따라 의석을 어떤 방식으로 배분할 것인가 등을 규정하고 있는 규칙들의 집합이다.

## 3. 금전선거 제한규정

1948년에 제정된 일본 정치자금규정법은 선거자금을 비롯한 정치자금 전반을 규율하는 법률로서 기능하고 있으며 1950년에 제정된 일본 공직선거법 제16장에 규정된 벌칙규정 중에서 금전선거 규정이 있다.

## 4. 정치자금법제의 주요 내용

정치자금규정법에 “정치단체는 그 책임을 자각하여 그 정치자금의 수수에 있어서는 적어도 국민의 의혹을 사는 일이 없도록 공명정대하게 실시하여야 한다.”고 규정하여 정치자금에 대한 법률 목적과 이념을 명확히 하고 있다.

일본의 정치단체 제도는 정치단체에 기부하는 것 외에는 공직후보자의 정치활동(선거운동에 관한 것은 제외)에 관하여 기부하지 못하도록 하였다. 정치단체에 설립의 신고 등을 의무화함과 동시에 1년간 정치단체의 수입 지출 및 자산 등을 기재한 수지보고서의 제출을 정치단체에 의무화하고 이것을 공개함으로써 정치자금 수지의 상황을 국민에게 명확히 할 수 있다.

## 5. 정치자금법제에 있어서 금지·제한 사항

정치단체를 제외한 회사 · 노동조합 등의 단체는 정당 · 정당의 지부 및 정치자금단체이외의 자에 대하여 정치활동에 관한 기부는 하지 못한다. 또 이에 위반하는 기부를 권유 또는 요구하여서는 아니 된다. 누구도 공직 후보자의 정치활동(선거운동을 제외한)에 관한 금전 및 유가증권에 의한 기부를 하지 못한다. 하지만 정당이 하는 기부 및 정치단체에게 하는 기부는 인정된다.

기부의 양적제한이란 정치활동에 관한 하나의 기부자가 연간 기부할 수 있는 금액에 대한 제한으로 기부 총액의 제한(총범위제한)과 동일한 수령자에 대한 기부액의 제한(개별제한)이 있다.

기부의 질적 제한이란 특정 자로부터의 기부에 관한 규정으로서 아래와 같은 기부가 금지되어 있다.

○ 보조금 등을 받고 있는 회사 그 밖의 법인이 하는 기부
○ 적자(赤字)회사가 하는 기부
○ 외국인 외국법인 등으로부터의 기부
○ 타인명의 익명으로 인한 기부

정치단체가 정치자금파티를 개최한 경우에는 정치자금파티의 대가에 관련한 수입에 대해서는 당해 정치단체의 수지보고서에 기재해 제출하여야 한다. 또한 1회의 정치자금파티 대가수입중 동일인이 대가의 지불금액 또는 동일자에 의해 알선된 대가지불금액의 합계가 20만엔을 넘을 경우에는 대가지불자 또는 알선자의 이름 등이 공표 된다. 누구라도 1회의 정치자금파티 대가지불을 하는 경우에 있어서 150만엔을 넘을 수 없다. 또한 기부와 마찬가지로 정치자금파티대가의 지불에 대해서도 알선과 관여에 대해 제한이 있다.

정치자금의 운영방법은 금융기관에 대한 예저금, 국채증권, 지방채증권의 취득 등 안전하면서 확실한 것으로 한정되어 있어 주식운용 등을 하는 것은 금지되어 있다.

## 6. 일본의 불법정치자금에 대한 벌칙과 처벌에 관한 사항

일본의 정치자금규정법은 1) 신고 전 기부의 수령 또는 지출의 금지위반, 2) 회계처리에 관한 각종의 규제위반, 3) 수지보고서의 제출해태 기타의 규제위반, 4) 기부 등에 관한 양적 제한 질적 제한 등의 위반에 대해서 금고형 또는 벌금형을 과하고 정황에 따라 병과 하도록 하고 있다. 이 경우 위반행위로 받은 기부에 관련된

재산상의 이익에 대해서는 몰수하고, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징하도록 규정하고 있다. 또한 법 위반의 죄로 자연인이 형에 처해지는 경우에는 선거권 및 피선거권이 정지하도록 규정하고 있다.

## Ⅲ. 태국

### 1. 개관

태국은 1997년 신헌법에 의하여 선거구를 소선거구 비례대표제로 바꾸고 상·하 양원의원이 내각의 각료에 취임할 수 없도록 함으로써 돈을 적게 쓰는 선거를 실현하였고, 정당법을 개정하여 자본가들의 간섭이나 영향을 받지 않고 활동할 수 있도록 정당에 자유를 부여하고, 선거관리위원회가 독립기관으로 설립되어 정의롭고 공정하게 총선거를 감독하고 정당에 대한 감독, 선거비용 지출에 대한 규제와 감독, 기부방법의 규정, 기부금의 공개 등의 권한을 행사하여 정당의 정치자금에 획기적인 개혁을 가져온다.

그러나 이러한 개혁에도 불구하고 기부금의 경우 정치가에 대한 기부는 제한이 없다는 점, 선거에서 정치가의 수입·지출과 관련된 투명성이 아직 명확하지 않으며, 정당의 자금 예산 공개는 어느 정도 상세하게 공개해야 하는지에 대한 명확한 기준이 없다는 점 등에서 문제점이 노정되고 있다.

### 2. 정치자금의 제도적 고찰

후보자의 선거비용의 지출은 합법적/공식적 자금, 그리고 비합법적/비공식적 자금의 두 가지로 분류될 수 있다. 후보자에 대한 재정지원은 정당에 있어서 가장 중요한 지출 부문인데, 1992년에는 법적으로 후보자 당 100만 바트로 제한하였으나 실제적으로는

1978년 헌법 하에서는 150만 바트, 그리고 1991년 헌법 하에서는 120만 바트를 지원해야 했다.

태국 정부는 1997년 헌법 제정을 통해 정치자금의 투명성 문제를 해결하기 위하여 다양한 개선책을 규정하였다. 이에는 기부금 규정 강화, 정당과 후보자에 대한 공공기금 규정, 선거비 제한 규정, 그리고 정치자금의 투명성에 대한 규정 등이 있다.

또한 정당법은 정당자금의 수입원에 대한 규정은 명확히 밝히지 않고, 다만, “외국인으로부터 여하한 자금이나 대가를 받는 것을 금지하며, 비합법적 목적으로 자금을 사용할 수 없다.”는 정도로만 규정되어 있다. 또한 정당 해산 시 남은 자금을 사회복지단체에 기증하거나 국고에 환수하도록 한다. 자체적으로 자금을 조달하거나 당의 지원을 받는 것 외에 후보자들은 후원자들의 도움에 의존을 한다.

현재의 법은 정당의 선거비용 지출제한을 비교적 엄격하게 규정하고 있는데 이는 정당명부제에 의한 선거방식이 추가되었기 때문이다.

## Ⅳ. 중국

### 1. 개관

중국은 중국공산당의 실질적인 독재가 이루어지고 있고 우리의 정치자금법의 적용 대상이 되는 국회의원격인 전국인민대표는 명목상 권한뿐 실질적인 권한과 업무수행과는 거리가 있어 정치자금법의 적용대상으로 보기 어렵고 민주적 선거제도 전반의 필요성이 거의 없다고 할 것이다.

## 2. 정치자금법의 제정과 부정부패청산 중심의 입법구조의 미비

공산당 소수 지도자들이 철저한 비밀협상과 거래로 지도부를 결정하는 상황 하에서 우리처럼 다수정당제와 국회의원의 실질적으로 막강한 권한을 누리는 상황과 달라 우리의 정치자금법이 중국에 존재하지는 않다.

그러나 최근 중국에서는 제18차 중앙당대회를 앞둔 상황에서 막강한 권한을 행사하는 관리의 재산을 공개해야 한다며 반부패는 정치국 상무위원들이 솔선수범해야 한다는 여론이 확산되고 있는 상황이다.

# 제3장 일본과의 정치자금제도에 대한 비교분석

## Ⅰ. 개설

한국과 일본 양국은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 정치자금의 투명성을 확보하기 위하여 후원회(한국) 또는 정치단체(일본)를 통하여 기부를 제공·수령하고 정치자금의 수입 지출내역을 공개하는 제도를 운용하고 있다.

## Ⅱ. 공통점과 차이점

공통점으로는 첫째, 기부금을 모금하는 창구로서 법으로 정한 모금단체(한국은 후원회, 일본은 정치단체)를 정하고 이를 통해 기부금이 모금되도록 하며 둘째로, 양국 모두 정치자금 모금의 투명성을 보장하기 위해 후원회, 정치단체가 법에서 정하는 바에 따라 그 수입과 지출을 회계장부에 기재·비치하게 하고, 매년 정치자금의 수

입·지출을 선거관리위원회 등에서 보고받고 이를 공개하고 있다.

차이점으로는 첫째, 한국의 경우 정당의 기부금 모금을 금지하여 공직후보자를 중심으로 정치자금을 조달하도록 하는 반면에 일본의 경우 정당이 정치자금 모금을 위한 정치자금단체를 지정하여 모금할 수 있게 하고 있다. 둘째, 한국의 경우 법인·단체의 후원금 기부가 원천적으로 금지되었으나 일본의 경우 법인·단체의 정당에의 기부는 그 규모에 따라 정해진 금액 범위 안에서 허용된다. 셋째로 한국은 후원회가 모금할 수 있는 연간 모금한도를 제한하는 반면, 일본은 기부주체의 기부한도액 제한 외에 정치단체의 모금한도는 정하고 있지 않다. 넷째, 한국의 경우 선거관리위원회가 정치자금법 위반행위에 대하여 조사할 수 있는 권한이 부여된 반면, 일본은 이와 관련된 규정을 두고 있지 않다.

# 제4장 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 입헌주의와 법치주의가 일천한 아시아 각 나라마다 그 나라의 정치적·문화적 특성에 따라 정치자금제도는 차이가 있지만, 한 가지 공통된 점이라면 정치자금의 투명성 유지를 정치부패를 막는 근간이라고 생각하며 정치자금의 투명성을 확대하기 위한 조치를 취해가고 있다는 점이다.

# 목 차


제1장 연구의 배경, 방법 및 기대효과 .....1

Ⅰ. 연구의 배경.....1

Ⅱ. 연구방법 .....4

Ⅲ. 연구의 기대효과 및 활용방안 .....5

제2장 아시아 주요국의 선거제도 및 정치자금제도.....5

Ⅰ. 개설 .....5

Ⅱ. 일본 .....6

1. 개관 .....6

2. 선거법제 .....7

3. 금전선거 제한규정.....11

4. 정치자금법제의 주요내용 .....20

5. 정치자금법제에 있어서 금지·제한 사항 .....35

6. 불법정치자금에 대한 벌칙과 처벌에 관한 사항 .....45

Ⅲ. 태국 .....50

1. 개관 .....50

2. 정치자금의 제도적 고찰 .....51

Ⅳ. 중국 .....61

1. 개관.....61

2. 정치자금법의 제정과 부정부패청산 중심의 입법구조의 미비.....61

제3장 일본과의 정치자금제도에 대한 비교분석 .....63
Ⅰ. 개설 .....63
Ⅱ. 한국정치자금제도 현황 .....63
1. 개관 .....63
2. 정치자금개혁 .....64
Ⅲ. 정치자금 기부제도 비교 .....65
1. 한국 .....65
2. 일본 .....68
Ⅳ. 양국 간 비교 요약 .....70
1. 공통점과 차이점 .....70
2. 양국의 기부금 관련 제도의 주요 공통점과 차이점.....74

제4장 결론 .....75

<참고문헌> .....77

부록1. 일본공직선거법상 금전선거 제한 규정 .....80

# 제1장 연구의 배경, 방법 및 기대효과

## Ⅰ. 연구의 배경

오늘날 대부분의 국가는 민주주의 이념을 달성하기 위하여 국민의 자유로운 의사에 의하여 뽑힌 대표에 의하여 구성되는 의회가 국민의 의사를 체현, 국정을 운영해 가는 의회제 민주주의를 택하고 있다.[1)]

18·19세기적 대의제 민주주의를 기반으로 하는 헌법은 예외 없이 국민주권의 원리, 국가권력의 분립, 의원의 국민대표성과 독립성, 민주적 선거제도 등을 기본적인 헌법원리로 규정하였다.

그러나 현대국가는 민주정치에 있어서나 단일정당국가에 있어서나 정당을 떠나서는 생각할 수 없다. 듀베르제(Duverger)는 민주정치에 있어서나 권위정치에 있어서 정당은 통치구조상의 하부구조이고(Infrastruktur)이고, 공권력의 분할은 상부구조라고 본다. 따라서 현대적인 통치구조는 정당의 수에 따라 분류할 수 있다고 말하여지고 있다. 정당의 수에 의하여 국가를 분류한다면 단일정당국가와 양대정당국가 및 다수정당국가의 세 가지로 분류할 수 있을 것이다.[2)]

정당이 헌법상 중요한 기능을 담당할 뿐만 아니라 국정중심의 중심이 되어 있는 20세기적 정당제 민주주의(parteienstaatliche Demokratie)하에서는 종래의 의회제민주주의의 원리가 크게 변질되고 있다. 라이프홀츠(G. Leibholz)교수는 양자의 특징을 다음과 같이 대비하고 있다[3)].

---

1) 정승면, “일본의 정치자금규정법에 대한 고찰”, 「해외연수검사연구논문집」, 20집 2호, 법무연수원, 2005. 2, 235쪽.
2) 김철수, 『헌법과 정치』, 진원사, 2012, 95쪽.
3) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010, 186-187쪽.

첫째, 대의제민주주의에서는 주권적 국민은 이념적·추상적 통일체를 의미하고 유권자집단도 선거가 실시되는 경우에만 투표에 참가할 뿐이지만, 정당제 민주주의에서는 주권적 국민이 정당이라는 중개체를 통해 실질적이고 현실적인 행동통일체가 된다.

둘째, 대의제 민주주의에서는 국가권력의 분할이 특징이지만, 정당제 민주주의에서는 국가권력의 통합이 특징이다.

셋째, 대의제 민주주의에 있어서 의원은 전국민의 대표이므로 누구의 지시에도 따르지 아니하는 의원의 독립성[무기속위임(無羈束委任)의 원칙]이 존중되지만, 정당제 민주주의에서는 무기속위임의 원칙이 명목적인 것이 되고 있다.

넷째, 대의제 민주주의에서는 선거의 기능이 국민의 대표를 선출하고 국가기관을 구성한다는 의미를 가지지만, 정당제 민주주의에서는 선거가 국가기관의 구성이라는 의미 외에 어느 정당에게 국가권력을 담당하게 할 것이냐 하는 정부선택을 위한 국민투표적(plebiscitary) 성격도 아울러 가진다.

이렇게 정당제민주주의하에서 민주주의는 정당에 의한 정당정치에 의하여 구현되고 있다. 민주정치에 있어, 정당뿐만 아니라 정치인도 그 조직과 기능을 움직이는 실질적으로 양성적인 정치자금이 필연적으로 소요된다.[4] 일반적으로 정치자금이라 함은 정치인·정당 또는 그 밖의 정치단체가 정치적 활동을 하는 데 필요한 재원을 말한다. 현행 우리나라 정치자금법상의 “정치자금”이란 당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌 · 당규 등에서 정한 부대수입 기타 정치활동을 위하여 정당(중앙당 창당 준비 위원회를 포함한다), 공직선거법에 따라 당선된 자, 공직 선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회 · 정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건

4) 장정윤, 『새로운 정치자금론』, 한국행정DB센타, 2010, 4쪽.

과 그자의 정치활동에 드는 비용을 말한다.

정당이 책임 있는 정책을 추진하고, 공직 선거에 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 적극 참여하기 위해서는 정치자금이 필요하다. 그러나 정당이 압력단체나 재벌들과 결탁하여 막대한 정치자금을 조달하고 사용하는 과정에서 심각한 부패문제가 파생할 수 있다. “피리 부는 자에게 돈을 낸 자는 곡목(曲目)을 청할 권리가 있다.”는 서양속담이 암시하듯이 정치자금을 제공한 자는 반대급부를 주문하기 마련이다. 정당과 재벌의 결탁은 재벌의 정당 및 정치가 지배를 초래하고, 비공개로 조달된 악성 배후자금은 국민경제에도 막대한 영향을 끼치게 된다. 즉, 정치자금은 민주주의를 유지하기 위한 필요비용인 동시에 정치부패의 원인이 되고 있다.

따라서 각국의 정치자금관련 법제는 정치자금의 모금과 사용에 대하여 엄격한 법률적 제한을 두고 있으며, 이에 대한 금지와 제한사항을 매우 명확하고도 광범위하게 규정하고 이를 위반할 경우에 있어서의 벌칙과 처벌에 관하여도 엄격하게 규정하고 있다.

현행 우리나라 정치자금법은 2004년 오세훈 의원 등이 발의하여 전면 개정한 후 지난 7여 년간 골격을 유지한 채 부분적인 수정을 거쳤으나 여전히 미비점이 있으므로 정계, 학계, 언론계, 시민단체 등이 합심하여 제도 개선을 해 나가야 한다. 최근 소위 청목회(전국 청원경찰친목협의회) 사건 발생 이후 국회의원들이 현행 정치자금법의 문제점을 시정하기 위하여 앞으로 국회 정치개혁특별위원회에서 깊이 있게 다루어야 할 상황이다.

정치자금제도는 정당, 국회, 선거 등에 미치는 영향이 지대하므로 정치자금의 수입과 지출에서 투명성, 공정성 등을 향상할 수 있도록 개선함으로써 정당 발전은 물론 선거문화 개선을 통해 민주주의를 더욱 심화시킬 수 있다. 예를 들면 과거에 모 집권정당이 연

합정권의 유지를 위해 타 정당에게 의원을 “빌려주어” 타 정당으로 하여금 원내교섭단체를 구성하여 국고보조금을 배분받도록 배려한 점에서 알 수 있듯이 정치자금제도는 정당의 존립과 재정에 지대한 영향을 미친다.

이에 본 연구에서는 아시아 주요국가, 즉 일본, 태국, 중국 등의 정치자금제도 운영실태 및 관련 법제를 그 연혁적인 고찰과 주요 내용에 대하여 살펴보고자 한다. 특히 아시아 주요국가 중 일본은 의원내각제 국가로 각 정당과 개인을 위한 정치자금뿐만 아니라 정당내의 개별적 계파[5]를 유지를 위한 정치자금의 필요성이 증가되어 정치자금법과 관련하여 정치부패와 연결될 개연성이 크다는 점에서 법제적 관점에 있어서 정치자금의 모금방법과 내용은 물론 금지와 제한 및 처벌에 관한 규제방법과 내용에 관한 사항을 중심으로 법제화가 진행되고 있다. 이러한 관점에서 일본의 「정치자금규정법」을 집중적으로 다루고자 한다.

## Ⅱ. 연구방법

연구대상인 일본, 태국, 중국 등 아시아 주요 국가들의 숫자도 많고 연구기간도 짧은 편이어서 1차적으로 기존에 이루어진 문헌조사를 하고, 좀 더 정확하고 자세한 자료는 관련국의 주요 사이트를 통하여 자료를 수집하여 정치자금 관련 법제를 알아보고 이를 비교 분석한다. 또한 일본, 태국 등 아시아 주요 국가들의 정치자

5) 일본의 파벌에 대해서는 이면우, “일본의 정치개혁, 정당개혁-자민당의 변화를 중심으로-”, 이면우 엮음, 『일본의 국가의 재정립-정치제도의 변화를 중심으로-』, 한울아카데미, 2006, 19-48쪽; 김세걸 · 김웅희, 『현대 일본정치의 이해』, 한국방송통신대학교출판부, 2008, 93-96쪽 참조.

금 관련 법제가 해당 국가의 정치풍토에 얼마나 잘 착근하고 있는가 여부를 법사회학적인 방법으로 알아본다.

## Ⅲ. 연구의 기대효과 및 활용방안

첫째, 정치자금 개선을 위한 정책 개발 및 추진계획 수립 시 기초자료로 활용한다.
둘째, 후원금 쪼개기, 정당후원회 허용, 기업과 단체의 기부 허용 등 기부금 관련 조항의 문제점 해결을 위한 세부 정책 개발, 단계별 추진계획 수립 시 수용가능한 자료로 활용한다.
셋째, 국고보조금 배분방식 개선을 위한 정책 추진을 위한 추진체계 구축 및 관계 법령 개선에 활용한다.
넷째, 향후 정치자금제도의 근간인 소액 다수주의 원칙을 유지하는 가운데 현행 정치자금법의 미비점을 보완하는 입법안 마련 시 참고자료로 활용한다.

# 제2장 아시아 주요국의 정치자금제도

## Ⅰ. 개설

정치인과 정당은 선거의 승리를 위해 보다 많은 자금을 기부하는 특정 개인 또는 집단에 의존하게 된다. 이것이 정치적 부패와 정경유착으로 연결되어 왔으며 아시아정치에서 정치자금과 관련된 부패는 정치 불신의 핵심적인 부분을 차지하고 있다. 또한 정치자

금은 선거에서의 불공정성과 불균형성을 유발하는 요소이며, 아시아정치에서 정치를 낙후시키고 국민으로부터 불신을 받는 대표적인 요소이다. 이는 정치자금의 부정적 면이라 할 수 있다. 그러므로 그동안 아시아 각국에서 부정한 정치자금의 수수 및 이권과 권력을 매개로 한 부패와 비리를 뿌리 뽑기 위해 정치자금법 개정과 제도개선 등이 이루어져왔다.

아시아 각국의 정치자금제도는 그 나라의 정치적, 경제적, 사회적 환경과 정치문화와 역사 등에 따라 매우 다양하다. 특히 동아시아는 유교를 공통 기반으로 하여 법 제도가 정착됨으로써 유교와 법치주의 내지 입헌주의를 함께 연구할 필요가 있다고 할 수 있다.

이 장에서는 아시아 주요국 중 한국과 정치상황이 비슷하거나 한국에 많은 시사점을 제공하는 국가에 해당하는 중국, 태국, 일본의 정치자금법을 중심으로 아시아 각국의 정치자금제도를 살펴본다.

# Ⅱ. 일본

## 1. 개관

일본의 정치자금 조달방법은 당비, 정치단체를 통한 후원금 및 국고보조금으로 구성되어 있다. 전통적으로 일본의 정치자금 관행은 야당인 공산당, 사회당, 공명당은 정치자금을 조직적이고 안정적으로 조달해 왔지만[6], 여당인 자민당은 그렇지 못하고 몇몇 유

6) 공산당과 사회당은 당 출판물의 판매, 당비 등이 자금조달의 주요 수단이었는데, 특히 공산당은 가장 자금사정이 좋은 정당으로 평가받아 왔다. 공명당은 당과 깊은 연계가 있는 불교조직인 창가학회로부터 자금을 기부받아 왔다. 심지연 · 김민전, 『한국 정치제도의 진화경로』, 백산서당, 2006, 495쪽 각주21)참조.

력한 의원의 자금동원력과 조직력에 기대어 왔다는 점에서 다른 나라와 구분된다. 특히 전후 약 40년간 사실상 1당을 지배해온 자민당과 자민당의 유력의원들은 정치자금을 거의 전적으로 기업에 의존해 왔다. 1970년대 후반에는 일본기업이 1년에 약 90억 엔을 자민당에 기부한 것으로 정치자금규정법 보고서에 나타나고 있는데, 이것은 실제 액수에 비하면 빙산의 일각으로 간주된다. 또한 기업이 자민당에 기부한 것보다 3~4배의 액수가 자민당의 계파 지도자들에게 흘러들어 간 것으로 알려지고 있다.

이에 일본정치의 근간을 뒤흔드는 연이은 부패스캔들로 인하여 일본은 정치개혁의 물결에 휩쓸리게 된다. 그 결과 선거제도가 바뀐 것은 물론, 정치자금제도 역시 적지 아니한 변화를 겪게 되었다. 특히 정치자금의 모금방법과 내용은 물론 금지와 제한 및 처벌에 관한 규제방법과 내용에 관한 사항을 중심으로 법제화가 진행되고 있는 정치자금의 개혁은 정치자금의 조달과 지출을 투명화해 정치부패를 근절하려고 하고 있다. 이를 위하여 정치자금에 관한 일반법인 「정치자금규정법」에서 정치단체를 통한 기부금 모금을 규정하고 있고, 선거운동에 관련한 정치자금에 대해서는 「공직선거법」에서, 정당의 국고보조에 대하여는 「정당조성법」에서 규정하고 있다. 그러나 기부 상한액이 대체로 높게 설정되어 있으며 사실상 제도의 맹점을 이용한 기업 기부의 비율이 여전히 높아 부패방지와 투명성 확보에 큰 실효를 거두지는 못하고 있다는 평가가 있다.[7)]

## 2. 선거법제[8)]

7) 심지연 · 김민전, 『한국 정치제도의 진화경로』, 백산서당, 2006, 495-496쪽.
8) 김세걸 · 김웅희, 『현대 일본정치의 이해』, 한국방송통신대학교출판부, 2008, 88-90쪽.

일본의 국회의원 선거제도는 유권자들이 후보자 개인에 대해 투표할 것인가 아니면 정당에 대해 투표할 것인가, 한 선거구에서 선출할 수 있는 국회의원의 수를 몇 명으로 할 것인가, 그리고 득표수에 따라 의석을 어떤 방식으로 배분할 것인가 등을 규정하고 있는 규칙들의 집합이다.

1994년의 선거제도 개혁이 있기 전까지 일본의 중의원 선거제도는 단기 비이양식 중선거구제를 채택했는데 이는 후보자 기명식 투표방식과 한 선거구에서 보통 3~5명의 국회의원을 득표 순위에 따라 선출하는 중선거구제를 말한다. '단기'란 여러 후보들 가운데서 1명에게만 기명투표를 한다는 것이고, '비이양식'이란 A정당의 a` 후보가 획득한 표 가운데서 그의 당선을 충족시키고 남은 표가 같은 정당의 a``후보에게 이양되지 않는다는 것이다.

그리고 '중선거구제'란 선거구의 정수가 소선거구와 대선거구의 중간 크기라는 의미이다. 중선거구제는 득표가 의석으로 전환되는 효과상 소선거구제와 비례대표제의 중간적 형태라고 할 수 있다. 중선거구제는 정당의 득표율에 따라 정당별로 의석을 배분하지 않고 후보자 개인별 득표 순위에 따라 당락이 결정된다는 점에서 소선거구제에 가깝지만, 선거구의 정수가 보통 3~5인이기 때문에 소수파의 의사도 의석에 반영될 수 있다는 점에서 비례대표제의 요소도 절충하고 있다.

이러한 중선거구제는 정당 및 후보자의 선거 전략에 다음과 같은 영향을 미친다.

첫째, 중의원에서 과반수 의석을 단독으로 획득하고자 하는 정당은 전국 130개의 중선거구에서 제각기 2인 이상의 후보자를 공천하지 않으면 안 되므로 이로 인하여 같은 당 후보자들 간의 경쟁이

격화되고, 후보자 본위의 득표 전략이 일반화 된다. 이는 정단 간의 정책 대결의 쇠퇴와 후보자 간의 이익유도 경쟁을 유발하며, 선거조직으로서 개인후원회의 발달과 당내 파벌의 형성을 가져왔다.

둘째, 단독으로 과반수 의석의 획득을 사실상 포기한 정당들은 동반당선 전략을 사용하게 되는데 이는 대 정당에게는 표 분할의 비효율성으로 인한 득표 손실이 있을 수 있으나, 군소정당들은 승리 가능성이 있는 선거구에서만 단독 공천을 함으로써 하위로나마 당선권에 진입할 수 있게 한다. 이러한 구조는 야당의 분열을 지속시키고 야당 스스로 정권 획득경쟁을 포기하게 만듦으로써 자민당의 일당 장기지배를 영속화시키는 요인이 되었다는 비판을 받았다.

또, 농촌지역과 대도시지역의 인구의 불균형에도 불구하고 현역의원들이 기득권 때문에 인구비례에 따라 선거구의 정수 조정을 하지 않아 선거 구간의 정수 불균형 문제가 나타나 1994년 중의원 선거제도의 개혁이 단행되었다.

선거구 인구편차의 문제에 대하여 1963년 중의원총선거에서 선거구간 인구편차의 최대격차가 약3배에 달하여 문제된 후로 1976.4. 최고재판소는 4.99:1의 최대격차를 가지고 있는 중의원정수배분규정이 위헌이라는 획기적인 판결을 내리게 된다.[9] 이 판결은 1972년 실시된 총선거에서 선거구간의 인구불균형이 4.99배에 달한 것에 대해 선거무효소송을 제기한 사건의 상고심판결이다. 그러나 위 판결은 선거의 효력에 관하여는 사정판결(事情判決)의 법리에 따라 이를 유효라고 하였으며, 또한 최대격차의 위헌판단에 그치고 있으며 그 격차의 허용한도에 관하여는 구체적인 명시를 하지 않은 것이 특색이다.[10] 1983년에 시행된 중의원의원선거에 있어서 공직선거법 제13조 별표 제1 및 동법부칙 제7항 내지 9항에

9) 最大判 昭和 51. 4. 14. 民集 30권 3호 223쪽.
10) 정만희, 『헌법의 기본문제』, 세종출판사, 2001, 265-266쪽.

의한 중의원의원의 선거구 및 의원정수의 규정에 기초하여 각 선거간의 의원 1인당의 유권 자분포차 비율이 최대 4.40:1에 이르고 있기 때문에 위의 규정은 헌법 제14조 제1항, 제44조 단서 등에 위반된다는 이유로 광도현(廣島縣) 제1구(第1區) 외(外) 20여 선거구의 유권자들이 공직선거법 제204조에 기하여 당해 선거의 무효를 구하는 소송을 광도(廣島), 동경(東京), 대판(大阪) 등의 각 고등재판소에 제기하였다. 이에 대하여 1984.9.28.부터 같은 해 12.25.에 걸쳐 위 각 고등재판소의 판결이 행하여 졌으나 모두 사정판결, 즉 주문(主文)에서 "청구를 기각한다. 단, 본건 선거는 위법이다."라는 판결을 내렸다. 이에 대하여 원고, 피고 쌍방이 상고하여 합계 44건의 각 선거무효청구사건이 최고재판소에 계속하게 되어 1985.7.17. 다음과 같은 골자의 판결이 나오게 되었다. "1983년 총선거 당시 선거구간 의원 1인당의 선거인수의 교차(較差)는 최대 4.40:1이어서 현행의 의원정수배분규정은 헌법의 선거권 평등의 요구에 반하여 전체로서 무효이다. 본건은 이른바 사정판결제도의 기초에 존재하는 일반적인 법의 기본원칙에 따라 본건 선거가 헌법에 위반하는 의원정수배분규정에 기하여 행해졌다는 점에서 위법이라는 취지를 주문에 선언하는데 그치고 선거를 무효로 하지 않는 것이 상당하다."

이러한 도농 간의 선거 구간의 정수 불균형 문제를 해결하기 위하여 1994년 중의원의원 선거제도의 개혁이 단행되었다. 중의원의원 정수를 511명에서 500명(현 480명)으로 줄이고, 이 중 300명을 후보자 기명식 소선거구제로, 나머지 200명(현 180명)은 권역별 대선거구에서 정당명부식 비례대표제로 선출하도록 하였다. 유권자들은 1인 2표를 가지고, 소선거구의 후보자와 대선거구의 정당에게 투표하는데 이를 소선거구·비례대표 병립제라고 하였다.

또한 선거구획정위원회를 상설화하여 인구편차의 최소화(2 대1

을 넘어서는 안 됨), 지방 행정구역의 중시, 선거구의 계속성 유지라는 3대 원칙 하에 선거를 획정하도록 하였다. 그리고 인구센서스가 있을 때마다 선거구 조정의 필요성 여부를 수상에게 제안토록 하고 수상은 이를 의회에 보고토록 하였다.[11)]

그러나 정치개혁 목적이었던 당 지도부의 리더십이 강화된 중앙집권화 된 정당은 나타나지 않았고 그 원인은 중선거구제하에서 구축된 개인후원회라고 하는 분권적인 제도유산이 존재하고 있기 때문이라는 주장이 있다.

## 3. 금전선거 제한규정

1948년에 제정된 일본 「정치자금규정법」은 선거자금을 비롯한 정치자금 전반을 규율하는 법률로서 기능하고 있으며 1950년에 제정된 일본 「공직선거법」 제16장에 규정된 벌칙규정(제221조-제255조의 4) 중에서 금전선거 규정이 있다. 이에 대해 살펴보고자 한다.

### (1) 「정치자금규정법」 상 금전선거 제한규정

일본의 정치자금법제는 제2차 세계대전 후 민주화 과정 속에서 정치사정이 혼미를 거듭하고 정계에서는 군소정당의 난립과 이합집산에 의해 정치적 부패행위가 속출하자 정치자금으로 인한 정치부패를 방지하기 위해 1948년(소화 23년) 의원입법으로 「정치자금규정법(政治資金規正法)」이 제정됨으로써 시작된다. 이 법에서

11) 심지연 · 김민전, 『한국 정치제도의 진화경로 -선거·정당·정치자금제도-』, 백산서당, 2006, 96쪽.

는 정치자금의 명랑화를 도모하고 정계정화를 하기 위해 정치자금의 흐름을 국민 앞에 공개하고 국민의 부단한 감시와 비판을 받는다는 방법을 취하고 있고, 그 때문에 법률의 명칭도 「規制」가 아닌 「規正」이라고 하고 있는 것이다. 그렇기는 하나 「정치자금규정법」도 그 후 발생한 무수한 정치비리에 대한 반성에서 개정을 통해 정치자금 그 자체를 양적 · 질적으로 규제하는 규제법으로서의 성격을 강화하기에 이르렀다.[12] 「정치자금규정법」이 제정되기까지의 과정은 다음과 같다.

- 전후의 혼란한 정치사정하에서 전후 제1회 중의원의원총선거는 소화 21년 4월에 집행되었지만, 불안정한 사회경제정세 속에서 정당의 난립과 이합집산, 의회에서의 다수파 형성을 위한 인위적인 정당결성 움직임과 이에 관련한 부정의혹이 국민 사이에 확산되고 있었다. 이러한 혼미한 정치정세 속에서 소화 21년 10월경부터 군소정당의 정리와 부패행위의 방지가 정치적 과제가 되었다.

- 소화 21년 11월 내무성은 정당법안의 요강을 작성, 이 요강을 기초로 법안제출의 기준을 정비하였지만, 내각에서는 국회제출 결정에 이르지 못하였다. 그 후 정당법 입안의 문제는 국회로 무대가 옮겨 갔다.

- 국회에서는 당면 정치부패의 방지를 도모하기 위한 정치자금의 문제가 거론되어, 소화 23년 중의원 특별위원회에 설치된 기초위원회에서 정치자금규정법안이 결정되어 공산당을 제외한 각 당파의 공동제안으로 동년 4월 30일에 제출되었다.

---

12) 정승면, "일본의 정치자금규정법에 대한 고찰", 「해외연수검사연구논문집」, 20집 2호, 법무연수원, 2005. 2, 238쪽.

- 또한, 법안의 명칭에 대해서는 '정치부패방지법', '정치단체비용공개법' 기타 안이 나왔지만 결국 「정치자금규정법」으로 결정되었다.

또한, 소화 41년(1966년) 검은 안개 사건[쿠로이키리 사건(黒い霧事件)][13] 및 소화 49년(1974년)의 금권선거를 계기로 하여 소화 50년(1975년)에, 또한 항공기 의혹문제를 계기로 하여 소화 55년(1980년)에 각각 대대적인 개정이 단행되었으며, 소화 63년(1988년)에 밝혀진 리크루트 사건을 계기로 하는 평성 6년(1994년)의 정치개혁에 있어서는 기업 기타 단체가 하는 정치활동에 관한 기부의 제한을 강화함과 동시에 정치자금의 투명성을 제고하고 아울러 정치자금에 대한 규제의 실효성을 확보하는 등의 개정이 이루어졌다. 평성6년의 정치개혁 후에도 평성 11년, 17년, 18년, 19년에 개정이 이루어졌다.

1966년에 발생한 "검은 안개사건"을 계기로 1975년 「정치자금규제법」개정은 모든 정당 및 정치단체의 수입·지출보고를 의무화하였으며, 기업, 단체 및 개인이 연간 제공할 수 있는 기부액의 상한을 설정하고 개인의 기부 가운데 일정요건에 해당하는 것에 대해서는 조세특별조치법이 정한 바에 따라 소득공제의 대상으로 하였다. 또한 기부의 수령 주체인 정당·정치단체의 개념을 명확히 함과 동시에 정치단체 신고체계를 종래의 3단 계제에서 국가, 도도부현의 2단계로 고치는 등의 대폭적인 개정이 이루어졌다.

---

13) 검은 안개 사건[黒い霧事件 (くろいきりじけん) 구로이키리지켄]은 1966년 후반 일본에서 자유민주당을 중심으로 연달아 발생한 정치 불신 사건으로 제1차 사토 내각(佐藤内閣)이 1966년 12월 27일 해산된 사건이다. http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A4%91%EC%9D%98%EC%9B%90%EC%9D%98_%ED%95%B4%EC%82%B0(2012년 10월 18일 검색).

또한, 1976년 2월 “록히드 사건”[14]으로 일본의 「정치자금규정

14) 록히드 사건은 1976년 전직 일본 총리 다나카 등 정부 고위 공무원들이 미국 록히드사의 항공기 구입과 관련하여 위 회사로부터 다액의 금품을 받은 대형 증수뢰 사건으로 전후 일본 검찰사상 가장 대표적인 오직사건이다. 이 사건은 미국 상원외교위 청문회에서 사건 전모가 밝혀져 검찰은 이를 입증해야 할 위치에 있었기 때문에 일반국민의 여론과 법감정을 엄격한 증거에 의하여 어떻게 뒷받침할 것인가, 또한 증뢰자 등 사건관련 자료가 미국에 있었기 때문에 양국간의 법제상 차이를 극복하고 이를 어떻게 확보할 것인가, 기타 시효완성이 임박한 상황에서 어떻게 신속하게 사건수사를 마무리 할 것인가 등 어려움이 많은 사건이었다. 당시 일본검찰은 검사총장의 직접 지휘아래 사건 수사에 진력하였고 결국 관련자 전원이 유죄의 선고를 받았으나 엄격한 증거법적 관점에서 보면 이 사건 검찰수사에는 몇 가지 결정적인 흠이 발견된다. 예컨대 검찰은 총 4회의 현금수수 가운데 3회는 도로에서 차량과 차량이 도킹 형태로 만나 현금이 든 상자를 옮겨 싣는 형태로 이루어졌다는 사실을 확정했으나 차량의 운행일보 등을 꼼꼼하게 살피지 못하여 변호인들로 하여금 알리바이 주장에 의한 역공의 계기를 만들었다. 또한 법리적인 면에서 총리의 직무권한에 관한 해석상 그 범위를 지나치게 확장 해석했다는 일부 비판도 있고 또한 면책보증을 조건으로 미국의 법원에서 행한 증뢰자 등에 대한 촉탁심문조서의 증거능력이 문제되어 결국 최고재판소로부터 증거능력이 없다는 판단을 받기도 했다. 그러나 이러한 사실인정과 법해석 문제 등 여러 어려움이 있음에도 불구하고 사건이 성공한 것은 검찰수사팀의 열성 외에도 권력부패에 염증을 느낀 당시의 언론이나 국민여론이 검찰을 적극 지지한 점에도 그 요인이 있고 당시 변호인들의 불평에서 보는 것처럼 재판부도 이에 다소의 영향을 받았을 것이라는 생각이 든다. 특히 유의할 점은 이 사건은 다나카의 총리 재직시에 발생했으나 검찰수사는 미키(三木) 총리 시절에 이루어져 그가 이 사건 수사에서 검찰을 적극 지지한 것에도 검찰수사의 성공요인이 있다. 미키는 이 록히드 사건을 소수파인 자신의 입지를 강화하고 정적인 다나카파를 타격할 수 있는 절호의 기회로 생각하고 사건수사를 정략적 목적으로 이용하였다는 비판이 있다. 어떻든 록히드 사건을 둘러싸고 자민당의 각 파벌은 합종연횡 끝에 미키파와 반미키파로 분열되었고 미키는 반미키파의 2회에 걸친 이른바 미키 끌어내리기 공작에 의하여 권력의 자리를 내놓아야 했다. 결국 이러한 집권세력의 분열현상이 검찰수사의 독립성을 확보하는 여건을 마련한 셈이다. 반면 다나카는 검찰에 의하여 체포되고 기소되는 수모를 겪었음에도 자신의 세력을 오히려 강화하여 이후 다케시다가 1985년 창정회(창정회)를 결성하여 다나카파가 분열될때까지 일본정계에서 13년간 사실상 킹메이커로서 이른바 〈다나카 지배〉를 실현시켰다. 결국 검찰수사와 정치는 별개라는 교훈을 남긴 셈이다. 이 사건은 자민당 1당 지배체제로 인한 권력부패를 단죄하여 정치와 돈의 어두운 관계를 규명함으로써 검찰의 위상을 강화시켰고 종전의 관행적이고도 묵인된 국제간 항공기 판매관련 뇌물수수행위를 검찰독자적인 판단아래 척결하였을 뿐 아니라 일본 정계 최고의 실력자라는 성역을 깨어 그를 단죄한 것으로서 검찰사적 의의가 크다고 할 것이다. 다만, 록히드 사건은 형사정책적 면에서 정치 스캔들을 궁극적으로 개인의 모랄문제로 볼 것인가, 아니면 정치개혁의 관점에서 볼 것인가라는 어두운 숙제를 남겼다. 왜냐하면 록히드 사건수사는 향후 정치권에 경종을 울려 일반 예방적 효과를 가져 올 것으로 기대되었으나 잇따른 대형 오직사건이 계속하여 발생했고 정치권자체의 자정노력이나 개혁입법은 정파간 정쟁으로 이어져 그 대부분이 소기의 성과를 가져오지 못했기 때문이다. 마지막으로 이 사건은 검찰과 정치의 존재방식과 관련하여 양자는 서로 고유의 영역과 한계를 인정하고 상대의 영역을 침범하여서는 안된다는 교훈을 남겼다. 그것은 또한 검찰수사의 한계이기

법」개정이 이루어지고 1980년 12월에 새로운 개정 법률이 통과되어 1981년 4월 1일부터 시행된 개정 법률의 배경과 중요 내용은 다음과 같다.

- 소화 41년(1966년)의 소위 쿠로이키리(黒い霧事件) 사건을 계기로 하여 정계 정화의 목소리가 급속이 높아져서, 동년에 발족한 제5회 선거제도심의회가 소화 42년 4월, 정치자금의 규정 등의 개선에 관하여 긴급 조치를 요하는 사항에 대해 답신을 하였다. 동 답신을 받은 정부로부터 동년 6월에 개정안이 제출되었으나, 심의 미종료 상태로 폐안되었다.

- 그 후 정부는 기부의 양적제한에 관한 손질을 한 후에 소화 43년, 소화 44년에 다시 제출하였지만, 결국 폐안이 되었다.

- 한편 정당에서는 소화 49년(1974년)까지 기간 동안 단독 또는 공동제안의 형태로 수차례 개정안이 제출되었지만, 모두 다 심의 미 종료로 폐안되었다.

- 그러던 중에 소화 49년에 발생한 금권선거(제10회 참의원의원통상선거)는 정치권에 큰 파장을 몰고 왔다. 이에 제10회 참의원의원통상선거는 금권선거라는 고유명사로 불리게 되었다. 동 금권선거의 내용은 아래와 같다.

- 동 금권선거1974년의 동 선거에서 다나까 카꾸에(田中角榮) 수상이 기업으로부터 모은 수백억 엔의 자금으로 헬리콥터를

---

도 하다. 여기에 관하여 자세한 것은 김원치, “록히드 사건의 성격과 검찰사적 의의 -일본 검찰의 수사 및 공판상의 쟁점과 정치에 미친 영향을 중심으로-(상)”, 「저스티스」 95호. 한국법학원, 2006.12, 175-213쪽 참조.

빌려 46개 도도부현을 방문하여 연설하는 등의 선거활동을 하였다. 또한 탤런트 후보를 기업과 연계하여 다액의 금전을 사용하는 선거 전략을 사용하였기에, 동 선거의 전국구에서 사상 최대 선거사범이 발생하였다.

- 이에 전국구(全國區)가 아닌 전혹구(金酷區)라는 비난을 받았으며,[15] 5당3락(5억엔을 쓰면 당선, 3억엔을 쓰면 낙선), 8당7락, 심지어는 10당9락이라는 유행어가 회자되었다.[16] 특히 당시 다나까 수상은 "정치는 수, 수는 힘, 힘은 돈"이라는 발언을 하여 구설수에 올랐다.

- 동 금권선거를 계기로 하여 다시금 개정의 분위기가 제고되어 각 당이 각각의 의견을 제시하여 개선안을 검토하던 중, 소화 50년 4월 정부로부터 대폭의 발본적인 개정을 내용으로 하는 개정안이 국회에 제출되었다.

- 소화 51년(1976년)의 록히드 사건 및 53년의 더글라스 그라만 사건이라고 하는 일련의 항공기수입을 둘러싼 정치의혹문제를 계기로 하여, 내각총리대신의 사적자문기관으로서 소화 54년 4월에 '항공기 의혹 문제 등 방지대책에 관한 협의회'가 설치되어, 동년 9월에 '정치가개인의 정치자금 명료화'등의 제언을 하였다.

- 동 제언을 받아들여 정부로부터 소화 55년 4월에 개정안이 제출되었지만, 심의에 들어가지 못한 채 중의원이 해산되어 폐

15) 全國區와 金酷區의 일본어 발음이 같은 데서 유래한 일종의 언어유희성 비난.
16) 당시의 금권선거 행태를 잘 보여주는 자료로, 「金權選擧に抵抗する」エコノミスト (1977年5月) 40쪽 이하.

안되었다. 동년 10월에 동일한 내용의 개정안이 정부로부터 다시 제출되었다.

- 개정 법률의 중요 내용은 정치인 개인은 기부 받은 정치자금을 다루기 위해 자기의 후원단체 가운데 지정단체를 지정하고 이를 통해 수입 지출보고를 하도록 하였다.

- 정치인은 정치활동에 관한 기부를 지정단체가 관리하지 않고 개인 스스로가 관리할 경우에는 그 보유금에 대해서 스스로가 직접 그 수입 지출을 보고하도록 하였다.

- 정치활동에 관한 지출에 대해서는 명세를 기재해야만 할 1건당의 금액이 1만엔에서 5만엔으로 상향조정되었다.

이후 1994년에 개정된 일본의 정치자금규정법상 정치자금제도는 우리나라와 가장 비슷한 점이 많은데, 첫째, 선기기간 외에는 누구도 의원 개인에게 정치자금을 기부할 수 없고 정당은 선거기간에 상관없이 의원 개인에게 기부가 가능함. 둘째, 기업은 의원 개인에게 기부할 수 없지만, 정당에 기부하는 것은 허용됨. 셋째, 정치조직은 5만엔 이상 정치자금의 수입과 지출에 대하여 공개하도록 하고 있다.

일본은 과거에는 국가가 정당에 대해 간접적인 보조(기부금에 대한 세액 공제, 후보자 선거운동에 대한 현물 등 제공)만 하였는데, 1994년부터 파벌정치타파, 부정부패 척결 등을 위해 「정당조성법」에 따라 국가가 직접 정당에 국고보조금을 제공하기 시작하였다. 이에 관한 세부사항은 아래와 같다.

- 국고보조는 중의원 의원 또는 참의원 의원 5인 이상을 갖고 있는 정당이나 중의원 또는 참의원 선거에서 2% 이상 득표를 한 단체에 대상으로 제공한다.

- 국고보조금의 총액은 인구 1인당 250엔을 곱한 액수를 기준으로 예산을 편성하여 이를 의원수 및 득표율에 따라 각 정당에 배분함. 보조금 총액의 절반은 의원수에 비례하며 나머지 절반은 중의원 및 참의원 선거의 득표율에 따라 배분하는데 정당의 총 수입에서 평균 50% 이상을 차지하고 있다.

기부금제도와 관련하여 가장 큰 변화를 가져온 1999년 법 개정에서는, 기업이나 단체가 정당 및 그 정치자금단체 외에 공직후보자·정치인 또는 이들의 자금관리단체에 기부하는 것을 금지함으로써 기업·단체 기부 중심의 종전 모금방식에서 개인 중심으로의 전환을 도모하였다. 또한 기부공개의 기준을 연간 5만엔 이상으로 크게 강화하고 정치자금파티 수입에 대하여도 규제가 강화되었다(20만엔 이상 파티입장권 구매 공개).

1999년 개정 전과 후에 크게 달라진 것을 요약하면 정치자금관리단체의 수를 복수에서 한 정치가에 하나만 허용하게 개정되었고 기업 등의 단체헌금을 총액만 제한하던 것에서 자금관리단체에 연간 50만엔으로 바뀌었고, 정치가 개인에게 기부하는 것이 정당 외에는 금지되었으며(후보자 선거운동비용 예외), 기부공개의 기준이 연간 100만엔에서 연간 5만엔 이상으로 대폭 개정되었고, 파티권 대량구입 공개기준도 100만엔에서 한 파티마당 20만엔으로 개정되었다.[17]

2000년 이후에서 거의 매년 「정치자금규정법」의 내용은 개정

17) 안청시 외, 『한국의 정치자금제도 개선방안』, 서울대 한국정치연구소, 2002, 74쪽.

되었으나 큰 틀에서의 변화보다는 정치자금 모금액 등에 대한 기존의 엄격한 규제를 완화하는 방향으로 진행되거나, 정치단체에 대한 불필요한 제한을 보다 일반화하는 것을 세부규정들이 변화하고 있는 실정이다.

2007년 개정안에 의하면 정치인당 1회 5만 엔까지 기부할 수 있고 연간 모금액이 150만엔을 초과하는 경우 정치자금 수지보고서에 기부자와 금액을 기재하도록 되어 있다. 정당과 정치인들이 자금관리단체나 후원회 등을 통해 모금하고 있으며 매년 수지현황을 총무성과 선거관리위원회에 제출하도록 되어 있다.

[표 1] 일본 정치자금규정법 1999년 개정내용 신·구비교[18)]

| | 개정 전 | 개정 후 |
|---|---|---|
| 정치자금관리단체 | 복수 허용 | 한 정치가에만 허용 |
| 기업 등 단체헌금 | 총액만 제한<br>(연간 150만엔) | 자금관리단체에<br>연간 50만엔 |
| 정치가 개인에게<br>기부 | 허용 | 정당 외에는 금지 |
| 기부공개의 기준 | 연간 100만엔 | 연간 5만엔 |
| 파티권 대량구입<br>공개기준 | 100만엔 | 20만엔 |

## (2) 공직선거법상 금전선거 제한규정[19)]

정치자금규정법의 특정회사 등의 기부의 제한규정과 유사한 것

18) 안청시 외, 『한국의 정치자금제도 개선방안』, 서울대 한국정치연구소, 2002, 75쪽.
19) 김준호 『각 국가의 돈선거 규제관련 제도와 실태-일본-』, 중앙선거관리위원회 법제과 해외통신원 지정과제 제2010-7호, 2010, 2-20쪽.

으로 공직선거법 제199조는 특정의 기부의 금지로서 선거에 있어서의 일정한 기부제한을 규정하고 있다. 즉, 중의원 의원 및 참의원 의원의 선거에 관하여는 국가와 지방공공단체, 의회의원 및 장의 선거에 관해서는 해당공공지방단체와 청부 기타 특별한 이익을 수반하는 계약의 당사자는 당해 선거에 관하여 기부를 할 수 없다고 규정하고 있다.

또한 공직선거법 제16장의 벌칙에 규정된 조항 중에서 금전선거를 규율하는 규정을 찾을 수 있다. 매수죄, 매수목적교부죄, 매수주선권유죄, 선거사무관계자 및 후보자 등의 매수죄, 선거브로커 등의 매수죄, 후보자 또는 당선인에 관한 매수죄, 신문지, 잡지의 불법이용죄 등 범죄의 종류와 벌칙의 유형을 살펴보면 금전선거의 제한사항을 알 수 있다.

이를 참조할 수 있도록 공직선거법 제16장(제221조-제255조의4)에 금전선거를 규율하는 규정을 범죄의 종류와 벌칙의 유형에 맞추어 재정리하여 부록1에 첨부하였다.

## 4. 정치자금법제의 주요내용

### (1) 기본이념

현행 「정치자금규정법」의 목적은 “의회제 민주정치 하에서의 정당 기타 정치단체의 기능의 중요성 및 공직후보자의 책무의 중요성을 감안하여 정치 단체 및 공직후보자에 의해 이루어지는 정치활동이 국민의 부단한 감시와 비판 하에 이루어지게 하기 위하여 정치단체의 신고, 정치단체에 관련된 정치자금의 수지공개, 정치단체 및 공직후보자에 관련된 정치자금의 수수(授受)규정 기타 조치를 강구함으로써 정치활동의 공명과 공정을 확보하고 민주정치의 건

전한 발달에 기여하는 것"임을 명확히 규정하고 있다.[20] 기본 이념은 제2조 제1항에 의하면 "정치 자금이 민주정치의 건전한 발달을 희구하여 각출된 국민의 깨끗한 재산인 점을 감안하여 그 수지 상황을 분명히 하는 것을 취지로 하며, 이에 대한 판단은 국민에게 맡겨 적어도 정치자금의 각출에 관한 국민의 자발적 의사를 억제하지 아니하도록 적절히 운용되어야 한다."거나 "정치단체는 그 책임을 자각하여 그 정치자금의 수수에 있어서는 적어도 국민의 의혹을 사는 일이 없도록 공명정대하게 실시하여야 한다."고 규정하여 정치자금에 대한 법률적 목적과 이념을 명확히 하고 있다.

이는 정치자금이 정치활동의 공명뿐만 아니라 공정의 확보도 그 목적으로 하고 있음을 맑히는 것이며, 이를 통하여 정치부패를 미연에 방지하고자 하는 것임을 알 수 있다.

일본의 정치자금법제의 제정배경은 다음과 같다.

- 전후의 혼란한 정치사정 하에서 전후 제1회의 중의원의원총선거는 소화 21년(1946년) 4월에 집행되었지만, 불안정한 사회경제정세 속에서 정당의 난립과 이합집산, 의회에서의 다수파 형성을 위한 인위적인 정당결성 움직임과 이에 관련한 부정의혹이 국민 사이에 확산되고 있었다. 이러한 혼미한 정치정세 속에서 소화 21년 10월경으로부터 군소정당의 정리와 부패행위의 방지가 정치적 과제가 되었다.

- 소화 21년 11월에는 내무성은 정당법안의 요강을 작성, 이 요강을 기초로 법안제출의 기준을 정비하였지만, 내각에서는 국회제출에의 결정에 이르지 못하였다. 그 후 정당법 입안의

20) http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)

문제는 국회로 무대가 옮겨 갔다.

- 국회에서는 당면 정치부패의 방지를 도모하기 위한 정치자금의 문제가 거론되어, 소화 23년 중의원 특별위원회에 설치된 기초위원회에서 정치자금규정법안이 결정되어 공산당을 제외한 각 당파의 공동제안으로 동년 4월 30일에 제출되었다.

- 또한 법안의 명칭에 대해서는 '정치부패방지법', '정치단체비용공개법' 기타 안이 나왔지만 결국 「정치자금규정법」으로 결정되었다.

## (2) 규정의 대상

정치자금규정법 규정의 대상은 정치단체 및 공직 후보자이다.[21]

### 1) 정치단체

#### 가) 정치단체의 의의

'정치단체'란 「정치자금규정법」 제3조 제1항과 제5조에 따르면 다음과 같은 활동을 본래의 목적으로 하는 단체 및 다음과 같은 활동을 주 활동으로서 조직적 · 계속적으로 행하는 단체를 말한다.

- 정치상의 주의 또는 시책을 추진하고 지지하거나 이에 반대하는 것을 본래의 목적으로 하는 단체

21) http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)

- 특정 공직후보자를 추천하고 지지하거나 이에 반대하는 것을 본래의 목적으로 하는 단체

- 전2호에 제시하는 사항 이외에 정치상의 주의 또는 시책을 추진하고 지지하거나 이에 반대하는 활동, 특정 공직후보자를 추천하고 지지하거나 이에 반대하는 활동을 그 주된 활동으로 조직적이고 계속적으로 실시하는 단체

또 다음에 해당하는 단체에 대하여는 정치자금규정법상 정치단체로 간주된다.

- 정치상의 주의 또는 시책을 연구하는 목적을 가지는 단체로, 중의원의원 또는 참의원의원이 주재하는 것 또는 그 주요 구성원이 중의원의원 또는 참의원의원인 단체(소위 정책연구단체)

- 정당을 위하여 자금상 원조를 하는 목적을 가지는 단체로 제6조의2제2항 전단의 규정에 의한 신고가 이루어진 정치자금단체

- 특정파티개최단체 [정치단체 이외의 자가 특정파티(정치자금파티 중에 수입의 금액이 1000만엔 이상의 것)가 될 것 같은 정치자금파티를 개최하는 경우 당해 정치단체이외의 자를 정치단체로 간주하여 「정치자금규정법」 규정의 일부가 적용된다.]

나) 정치단체의 종류

정치단체에는 다음과 같은 종류가 있다.[22)]

[표 2] 정치단체의 종류

| | |
|---|---|
| 정당 | 다음의 어느 하나에 해당하는 정치단체<br>① 소속국회의원이 5인 이상<br>② 전회(前回)의 중의원의원총선거(소선거구 · 비례대표), 전회(前回) 또는 전전회(前前回)의 참의원의원통상선거 (비례대표 · 선거구) 이 둘 중의 전국을 통하여 얻은 득표율이 2%이상 |
| 정치자금 단체 | 정당을 위하여 자금을 원조하는 것을 목적으로 하고 정당이 지정한 단체 |
| 그 밖의 정치단체 | 정당 · 정치자금단체이외의 정치단체 (주의주장단체, 추천단체, 후원단체, 특정파티개최단체 등)<br>자금관리 단체 - 공직 후보자, 그 자가 대표자인 정치단체 중에서 하나의 정치단체를 그 자를 위하여 정치자금의 거출을 받아야 하는 정치단체로서 지정한 것 |

또 아래 [표 3]와 같은 것을 국회의원관계정치단체라 하고 수지보고에 관한 특례 등이 마련되어 있다.

22) http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)

[표 3] 국회의원관계정치단체

| | |
|---|---|
| 국회의원관계정치단체 | 다음 ①②의 정치단체 (다만 정당, 정치자금단체 및 소위 정책연구 단체제외) 및 ③이다.<br>① 국회의원 · 후보자(후보자가 되려고 하는 자를 포함)가 대표인 자금관리단체 기타 정치단체(제1호단체)<br>② 조세특별조치법 제41조의 18제1항제4호에 해당하는 정치단체 (이른바 기부금공제제도의 적용을 받는 정치단체) 중 특정의 국회의원 · 공직후보자를 추천 또는 지지하는 것을 본래의 목적으로 하는 정치단체(2호단체)<br>③ 정당의 지부(支部)에서 국회의원과 관계있는 선거구의 구역 또는 선거가 이루어지는 구역을 단위로 해서 설치된 것 중에서 국회의원 · 후보자가 대표자인 것은 1호단체로 의제된다(의제1호단체).<br>또한 국회의원과 관계있는 공직의 후보자에는 현 국회의원직에 있는 자 또는 국회의원과 관계있는 공직 후보자가 되려는 자를 포함한다. |

다) 정치단체의 설립 등의 신고

정치단체 설립 등의 신고는 그 조직일 또는 정치단체가 만들어진 날부터 7일 이내에 우편이 아닌 문서로, 조직 등의 취지, 당해 정치단체의 목적, 명칭, 주된 사무소의 소재지 내지 주된 활동이 행해지는 구역, 대표자 · 회계책임자 · 회계책임자의 직무대행자의 이름, 주소, 생년월일 내지 선임(選任)년월일 등에 대해서 아래와 같이 도도부현의 선거관리위원회 또는 총무대신에게 보내야 한다.[23]

23) http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)

[표 4] 정치단체의 활동구역별 신고처

| 정치단체의 주된 활동구역 등 | 신고처 |
|---|---|
| 도도부현의 구역에 있어서 주로 그 활동을 행하는 정치단체 | 주된 사무서 소재지의 도도부현의 선거관리위원회 |
| 2이상의 도도부현 구역에 건너가 주된 그 활동을 행하는 정치단체 | 주된 사무소 소재지의 도도부현 선거관리위원회를 창구로하여 총무대신 |
| 주된 사무소 소재지의 도도부현 구역외의 지역에 있어서 주로 그 활동을 행하는 정치단체 | |
| 정당 및 정치자금단체 | |

또 신고한 사항에 이동(異動)이 발생한 경우에도 그 이동한 날로부터 7일 이내에 그 내용을 신고하지 않으면 안 된다. 정치단체의 회계책임자는 회계장부를 비치하는 등 하루하루 회계 관리를 하면서 1년에 1번 도도부현 선거관리위원회 또는 총무대신에게 수지보고서를 제출하여야 한다.

또한 정치단체가 해산 또는 없어진 경우 해산 등을 한 날로부터 30일 이내[국회의원관계정치단체(수지보고서에 기재해야 할 수입 및 지출이 있던 해에 있어서 국회의원관계단체에 있었던 것을 포함)에 대해서는 60일 이내]에 그 취지 및 연월일을 신고함과 동시에 해산 등의 날까지의 수지보고서를 제출하여야 한다.[24]

일본의 정치단체 제도는 '정치단체' 제도를 두고 정치단체에 기부하는 것 외에

공직후보자의 정치활동(선거운동에 관한 것은 제외)에 관하여 기부하지 못하도록 하였다.[25] 또한 정치단체는 「정치자금규정법」에

24) http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)

25) 일본 「정치자금규정법」 제21조의2 (공직후보자의 정치활동에 관한 기부 금지) ①누구도 공직후보자의 정치활동(선거운동을 제외함)에 관하여 기부(금전 등에 의한 것으로 한정하고 정치단체에 대한 것을 제외함)해서는 아니 된다. ②전항의 규정은 정당이 하는

따라 신고된 후가 아니면 기부 수령 및 지출을 할 수 없다.

일본의 정당은 본래의 정치단체 중에서 해당 정치단체에 소속하는 중의원 의원 또는 참의원을 5명 이상 가지는 것과 가장 최근에 실시된 중의원 의원 총선거에서 소선거구 선출 의원의 선거 혹은 비례대표 선출의원의 선거 또는 가장 최근에 실시된 참의원 의원의 통상선거 혹은 해당 참의원 의원의 통상선거 직전에 실시된 참의원 의원의 통상선거에서의 비례대표 선출의원의 선거 혹은 선거구 선출의원의 선거에서 해당 정치단체와 득표총수가 해당 선거에서의 유효투표 총수의 100분의 2이상인 것을 말한다.

일본의 정치자금제도는 이 양자를 구분하면서 정당본위의 자금체제를 확립하기 위해 정당 및 정치자금단체와 기타 정치 단체 간에 취급상의 차이를 두고 있다. 정당은 정치자금단체를 지정하는 것이 가능하지만, 기타 정치단체는 지정할 수 없다. 정당·정치자금단체에 대해서 하는 기부는 개인·회사 기타의 단체를 불문하고 각각의 기부의 총액제한의 금액의 범위 내에서는 제한하지 않지만 기타 정치단체에 대해서 하는 기부는 개인이 하는 것 이외에는 금지되고 개인이 하는 기부에 총액제한은 연간 1,000만엔의 범위 내에서 동일정치단체에 대해 연간 150만엔 이내로 제한하고 있다.

정당 및 정치단체는 당비(회비), 기부금, 국고보조금, 후원 등의 방법으로 정치자금을 조달하고 있다.

### 2) 공직 후보자

공직 후보자란 공직에 있는 자, 공직선거법 규정으로 인하여 신고된 공직 후보 자 내지 당해 후보자가 되려 하는 자를 말한다.

---

기부에 대해서는 적용하지 않는다.

또 공직 후보자는 그 자가 대표자인 정치단체 내에서, 하나의 정치단체를 그 자를 위하여 정치자금 거출(據出)을 받아야 할 정치단체로서 지정할 수 있다(지정된 정치단체를 「자금관리단체」라 한다).[26]

### (3) 정치자금 규정의 기본방향

#### 1) 정치자금 수지의 공개

정치단체에 설립의 신고 등을 의무화함과 동시에 1년간 정치단체의 수입 지출 및 자산 등을 기재한 수지보고서의 제출을 정치단체에 의무화하고 이것을 공개함으로써 정치자금 수지의 상황을 국민에게 명확히 할 수 있다.

#### 2) 정치자금 수수(授受)의 규정

정치활동에 관한 기부(정치단체에 대해 받는 기부 또는 공직 후보자의 정치활동에 관하여 받는 기부를 말한다.) 등에 대하여 대상자에 의한 제한과 양적, 질적 제한 등을 시행해야 한다.

### (4) 정치자금의 수입과 지출

#### 1) 수입

26) http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)

「정치자금규정법」 제6조 제1항, 제7조 제1항에 따르면 “수입”은 금전, 물품 기타 재산상 이익의 수수로 정치단체 및 공직후보자의 정치자금의 운용방법으로 열거된 방법에 의한 운용을 위하여 공여, 또는 교부한 금전 등의 해당 운용에 관련된 해당 금전 등에 상당하는 금전 등의 수수 이외의 것을 말한다. 정치단체는 설립신고에 있어서 반드시 회계책임자 및 회계책임자에게 사고가 있거나 회계책임자가 없을 경우에 그 직무를 담당할 자 각각 1명의 성명, 주소, 생년월일 및 선임연월일을 함께 신고하여야 하며, 회계책임자의 변동이 있는 경우에는 그 변동일로부터 7일 이내에 변경신고서를 제출하여야 한다.

또한, 「정치자금규정법」 제8조의3에 따르면 정치단체는 당해 단체가 갖고 있는 금전 등과 공직후보자는 그 자가 정당으로부터 받은 정치활동에 관한 기부 기타 정치자금에 관련된 금전 등을 ① 은행 기타 금융기관에 대한 예금, 저금 또는 우편저금, ② 국채증권, 지방채 증권, 정부보증채권 또는 은행, 농림중앙금고, 상공조합중앙금고 혹은 전국을 지구로 하는 신용금고연합회가 발행하는 채권의 취득, ③ 신탁 업무를 영위하는 은행 또는 신탁회사에 대한 금전신탁으로 원리금 보전의 계약이 있는 것 이외의 방법으로 운용해서는 안 된다.

### 2) 지출

일본에서는 정치자금 지출에 대한 규제는 없으나 공직선거법상 법정선거비용의 규정이 있다. 즉, 법정선거비용 제도를 도입하고 있는데, 법정선거비용은 해당 선거구의 유권자에 일정금액을 곱한 액수와 일률적으로 정한 고정금액, 이 두 개를 합산한 금액이 선거에서 지출할 수 있는 최고한도이다. 그러나 이와 같은 선거운동비용의

상한액은 현실적으로 지켜지지 않고 있다.

「정치자금규정법」 제8조, 제16조, 제19조의3제2항에 따르면 정치단체의 회계 책임자는 회계장부를 비치하고 그 장부에는 해당 정치단체에 관련된 모든 수입 및 이에 관한 법 제9조제1항 제1호 각목에 열거하는 사항과 모든 지출 및 지출을 받은 자의 성명 및 주소 및 그 지출의 목적, 금액 및 연월일, 그리고 금전 등의 운용에 관하여 동조 동항 제3호 각목에 열거하는 사항을 기재하고 이를 3년간 보존하여야 한다.

「정치자금규정법」 제10조 제1항, 제11조 제1항에 따르면 정치단체의 대표자 혹은 회계책임자와 의사결정을 하고 해당 정치단체를 위하여 기부를 받거나 지출을 한자는 기부를 받거나 지출을 한 날로부터 7일 이내에 기부자의 성명, 주소 및 직업, 해당 기부의 금액 및 연월일 또는 지출을 받은 자의 성명 및 주소, 해당 지출의 목적, 금액 및 연월일을 기재한 명세서를 회계책임자에게 제출하여야 한다. 그리고 1건당 5만엔 이상의 모든 지출에 대하여 해당 지출의 목적금액 및 연월일을 기재한 영수증 기타 지출을 밝혀야 할 서면을 징수하여야 한다.

## (5) 정치자금의 수지의 공개 등

### 1) 수지보고

가. 정치자금수지보고 개관

「정치자금규정법」 제12조의 규정에 의거하여 도도부현선거관리위원회가 관할하는 정치단체(이하 '지방분'이라 약칭)는 매년 수지보고서를 제출할 의무가 있다. 도도부현선거관리위원회 관할 정

치단체가 제출한 수지보고서는 동법 제20조의 규  정에 의하여 도도부현선거관리위원회가 그 요지를 공표하고 있다.[27]  전국의 각 도도부현선거관리위원회가 공표한 요지를 일목요연하게 개관하기 위하여, 소화 58년(1983년) 이래 총무성에서 그 공표된 요지를 한데 모아서 개요를 발표하고 있다.

총무대신이 관할하는 정치단체(이하 '대신분'이라 약칭)도 「정치자금규정법」의  동 규정에 의거하여 매년 정치자금수지보고서를 제출할 의무가 있다. 총무대신 관할 정치단체가 제출한 수지보고서는 총무성이 그 요지를 공표하고 있다.[28]

나.  수지보고

정치단체의 회계책임자는 매년 12월 31일을 기준으로 당해 정치단체에 관계있는 모든 수입, 지출 내지 자산 등의 상황을 기재한 수지보고서를 익년 3월 말일까지 도도부현의 선거관리위원회 또는 총무대신에게 제출하여야 한다. 주요보고 사항은 다음과 같다.

① 기부

매년 5만엔을 초과하는 것에 대해 기부자의 성명 등

② 정치자금파티의 댓가에 관계되는 수입

한번 정치자금파티를 할 때마다 20만엔을 초과하는 경우 지불자의 성명 등

27) 지방분의 수지보고서에 대해서는, 「정치자금규정법」 제20조의 2의 규정에 의하여, 각 도도부현선거관리위원회가 3년간 이를 보존한다.

28) 대신분의 수지보고서에 대해서는, 「정치자금규정법」 제20조의 2의 규정에 의하여, 각 총무성선거부가 3년간 이를 보존한다.

③ 지출

정치활동비 중 1건당 5만엔 이상인 것에 대하여 지출을 받은 자의 이름 등

④ 자산 등

토지, 건물, 건물의 소유를 위한 지상권 또는 토지 임차권, 100만엔을 넘는 동산, 예금과 저금 (보통 예금 등을 뺀다), 금전신탁, 유가증권, 출자로 인한 권리, 100만엔을 넘는 대부금, 100만엔을 넘는 임차 보조금, 100만엔을 넘는 시설 이용권 및 100만엔을 넘는 차입금에 대하여 그 내용

정치단체 회계책임자는 수지보고서를 제출할 때 수지보고서에 기재해야 하는 지출과 관계있는 영수증 등의 복사본을 아울러 제출해야 한다. 영수증 등을 징수하기 힘든 사정이 있는 경우에는 영수증 등을 징수하기 힘들었던 지출 명세서, 입금명세서의 복사본 및 입금명세서와 관계있는 지출 목적서를 제출한다(영수증 등의 징수의무는 1건당 5만엔 이상의 모든 지출에 관계된다).[29]

다. 수집보고서의 공표, 열람 및 복사본의 교부

① 공표

정치단체 수지보고서의 요지는 관보 또는 도도부현의 공보로 원칙적으로 11월 30일 (평성 20년분의 수지보고서는 9월 30일) 까지 공표된다.

29) http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)

② 열람 및 복사본의 교부

정치단체의 수지보고서는 총무성 또는 도도부현의 선거관리위원회에 있어서 수지보고서의 요지가 공표된 날로부터 3년간 누구나 열람 또는 복사본의 교부를 청구할 수 있다.

라. 자금관리단체의 수지 보고에 관한 특례

① 인건비 이외의 경상경비의 명세

자금관리단체에 대하여는 수지보고서에 명세를 기재해야 하는 지출의 범위가 확대되어 있어 자금관리단체에 있는 동안 행한 지출에 있어서는, 인건비이외의 경비 중 1건당 5만엔 이상의 것에 대하여 수지보고서에 기재하면서 영수증 등의 복사본을 아울러 제출해야 한다.

② 보유부동산등의 보유상황

자금관리단체가 평성 19년 8월 6일 전부터 소유하고 있는 부동산(이것과 밀접한 관련이 있는 부동산을 포함)에 대하여는 용도 그 밖의 개개의 이용 현황을 수지보고서에 기재해야 한다.
(①에 대하여는 평성 20년분의 수지보고부터 적용, ②에 대하여는 평성 19년분의 수지보고부터 적용)

마. 국회의원관계정치단체의 특례 (평성 21년분의 수지보고부터 적용)

국회의원관계정치단체에 대하여는 수지보고서에 명세를 기재하여야 할 지출 범위가 확대되어 있어 국회의원관계정치단체로 있는 동안 행한 지출에 있어서 인건비 이외의 경비 중 1건당 1만엔을

넘은 것에 대해 수지보고서에 기재함과 동시에 영수증 등의 복사본을 아울러 제출해야 한다(또한 영수증 등의 징수의무는 모든 지출과 관계된다). 또 수지보고서의 제출기한은 다음해 5월 말일 (1월부터 5월 사이에 총선거 등이 있을 경우는 6월말일)까지이다.

국회의원관계정치단체에 대해 수지보고서를 제출할 때는 그 지출에 관해 사전에 수지보고서, 회계장부, 영수증 등에 대해 정치자금적정화위원회가 하는 연구를 수료한 등록정치자금감사인(정치자금적정화위원회의 등록을 한 변호사, 공인회계사, 세무사)에 의한 정치자금감사를 받아야 한다. 정치자금감사는 정치자금적정화위원회가 정한 정치자금감사에 관한 구체적인 지침에 근거하여 행한다. 국회의원관계정치단체의 회계책임자는 수지보고서의 제출에 아울러 등록정치자금감사인이 작성한 정치자금감사보고서를 제출해야 한다.

국회의원관계정치단체는 평성 21년 1월 1일 이후 모든 지출에 대하여 영수증 등을 징수하고, 그 지출에 관계되는 수지보고서의 요지 공표일로부터 3년간 보존하여야 한다. 수지보고서에는 인건비 이외의 경비로서 1건당 1만엔을 초과하는 지출에 관한 명세(지출을 받은 자의 성명 · 주소, 지출의 목적 · 금액 · 연월일)를 기재하여야 한다. 누구나 수지보고서의 요지 공표일로부터 3년간 인건비 이외의 경비로 1건당 1만엔 이하의 지출에 관한 영수증 등의 복사 등 (소액영수증 등의 복사)[30]에 대해 총무대신 또는 도도부현의 선거관리위원회에 대해 개시청구를 할 수 있다.

개시청구부터 개시결정까지의 기본적인 흐름은 다음과 같다.[31]

---

30) 평성 19년 12월, 여야당협의의 결과 성립된 개정정치자금규정법에 의해, 국회의원관계정치단체의 소액영수증 등의 복사개시제도가 만들어졌다. http://www.soumu.go.jp/main_content/000083313.pdf(2012. 10. 22. 검색).

31) http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)

① 개시청구서의 제출

개시청구를 하는 분은 총무대신 또는 도도부현의 선거관리위원회에 대해 개시청구서를 제출한다.

② 소액영수증 등 복사본의 제출명령

개시청구를 받은 총무대신 또는 도도부현의 선거관리위원회는 개시청구가 권리 남용 또는 공공의 질서 혹은 선량한 풍속에 반한다고 인정되는 경우에 해당할 때를 제외하고 개시청구가 있는 날부터 10일 이내에 국회의원관계정치단체의 회계책임자에 대해 소액영수증 등의 복사본 제출을 명한다.

③ 소액영수증 등 복사본의 제출

국회의원관계정치단체의 회계책임자는 제출명령이 있는 날부터 원칙적으로 20일 이내에 소액영수증 등의 복사본을 총무대신 또는 도도부현의 선거관리위원회에 제출한다.

④ 개시결정

총무대신 또는 도도부현의 선거관리위원회는 소액영수증 등 복사본의 제출이 있었던 날부터 원칙적으로 30일 이내에 개시 결정하여 열람 또는 복사본의 교부 방법에 의하여 개시한다.

## 5. 정치자금법제에 있어서 금지·제한 사항

### (1) 금지·제한제도의 도입

일본에서 본격적인 기부의 제한의 사상이 도입된 것은 1975년 법 개정에 의해서였으며, 그 이전에는 외국인 등 특정한 자로부터의 선거에 관한 기부 금지규정이 있었지만 일반적인 기부의 제한은 도입되지 않았다. 즉, 정치자금에 대한 자율적인 규제에 따른 정치적 의혹사건의 빈번한 발생으로 기부에 관한 양적 제한의 문제가 법제적으로 도입된 것이다. 그리고 1988년 리쿠르트 사건 등으로 1992년에는 정치자금파티에 관한 규정 등이, 1994년에는 회사·노동조합 등 단체의 대폭적인 기부제한과 공직자 후보의 정치활동에 관한 금전 등에 의한 기부제한 등이 도입되었다. 그리고 1999년에는 회사·노동조합 등의 단체의 자금관리단체에 대해서 하는 기부를 금지하는 법 개정이 이루어졌다. 이에 따라 「정치자금규정법」은 정치활동에 관한 기부에 관하여 양적 기부제한, 질적 기부제한, 공직후보자의 정치활동에 관한 기부제한, 기부의 알선 등에 관한 제한을 규정한 동시에 정치자금파티의 대가 지불에 대해서도 그 적정화를 위해서 기부에 준한 제한을 두고 있다.[32]

### (2) 기부의 양적제한

#### 1) 기부의 총액제한

기부의 총액제한은 기부자를 개인, 회사, 노동조합, 기타의 단체의 4그룹으로 나누고, 기부를 받는 상대에 따라 정당·정치자금단체에 대한 기부, 이들 이외 기타의 정치단체에 대하여 이루어지는 기부, 공직후보자의 정치활동에 대하여 이루어지는 기부의 그룹으로 나누어 각각의 그룹 간에 1년간 할 수 있는 정치활동에 관한 기부

32) 강현철, “일본의 정치자금법제에 관한 연구”, 『외법논집』, 제31집, 한국외국어대학교 법학연구소, 2008, 10쪽.

의 한도액을 정하는 것이다.

[표 5] 일본정치 기부금의 총액제한

| | 기부자 | 수령자<br>(한도 관련 요소) | 연간한도액 | |
|---|---|---|---|---|
| 기부금의 총액 제한 | 개인 | 정당 및 정치자금단체 | 2,000만엔 | |
| | | 자금관리단체등 그 외의 자 | 1,000만엔 | |
| | 회사 | 정당 및 정치자금단체<br>(자본 또는 출자금액) | 50억엔이상 | 3,000만엔 |
| | | | 10억엔이상<br>50억엔미만 | 1,500만엔 |
| | | | 10억엔미만 | 750만엔 |
| | 노동조합 또는 조합단체 | 정당 및 정치자금단체<br>(조합원수) | 10만명이상 | 3,000만엔 |
| | | | 5만명이상<br>10만명미만 | 1,500만엔 |
| | | | 5만명미단 | 750만엔 |
| | 기타단체 | 정당 및 정치자금단체<br>(전년도 연간경비금액) | 6천만엔이상 | 3,000만엔 |
| | | | 2천만엔이상<br>6천만엔미만 | 1,500만엔 |
| | | | 2천만엔미만 | 750만엔 |

2) 기부의 개별제한

기부의 양적 제한에는 동일한 자로부터 동일한 자에 대해서 하

는 기부의 연간 총액을 규제하는 기부의 개별제한의 규정이 있다. 이것은 개인이 하는 정치활동에 관한 기부를 정당 및 정치자금단체 이외의 동일한 자에 대해서는 연간 150만엔을 넘어서는 기부하지 못하도록 하고 있으며, 정당 및 정치자금단체에 대한 기부는 정당 본위의 정치자금체제를 확립하는 견지에서 개별제한이 없다.

### (3) 기부의 질적 제한

기부의 질적 제한은 이해관계자 등 특정한 자의 정치자금의 수수가 특정한 이의 이익달성을 목적으로 행해질 가능성이 있으므로 정치활동의 공정을 확보하기 위해 이해관계자 등 특정인의 정치자금의 수수를 금지하는 것이며, 정치활동에 관한 기부를 질적 측면에서 규제하는 것이다.

#### 1) 특정회사 등의 기부제한

이는 국가 또는 지방공공단체로부터 보조금 등이나 출자 등을 받고 있는 회사 기타의 법인이 보조금 등이나 출자를 받고 있다는 점에서 국가 또는 지방단체와 특별한 관계가 형성되고 이를 유지할 목적으로 불건전한 정치활동에 기부할 수 있으므로 이를 방지하려 하는 것이다.

① 나라에서 보조금, 부담금, 이자 보급금 그 밖의 급부금 (시험연구, 조사 또는 재해복구에 관련 있는 것, 그 밖의 성질상 이익을 동반하지 않는 것 및 정당교부금을 제외 함)의 교부 결정을 받은 회사 그 밖의 법인은 그 교부 결정의 통지를 받은 날

부터 1년을 경과하는 날 까지 정당 또는 정치자금단체에게 기부 할 수 없다.

② 나라에서 자본금, 기본금 그 밖의 이러한 것들에 준한 것 전부 또는 일부의 출자 또는 거출을 받고 있는 회사 그 밖의 법인은 정당 또는 정치자금단체에게 기부할 수 없다.

③ 지방공공단체에서 보조금, 부담금, 이자 보급금, 그 밖의 급부금 (시험연구, 조사 또는 재해복구에 관한 것 그 밖의 성질상 이익을 동반하지 않는 것을 제외 함) 교부의 결정을 받은 회사 그 밖의 법인은 그 교부 결정 통지를 받은 날부터 1년을 경과하는 날까지의 사이 그 지방공공단체 의회의 의원 혹은 장에 관한 공직 후보자를 추천하고 지지하고 혹은 이것에 반대하는 정당 또는 정치자금단체에게 기부할 수 없다.

④ 지방공공단체에서 자본금, 기본금 그 밖의 이러한 것들에 준하는 것 전부 또는 일부의 출자 또는 거출을 받고 있는 회사 그 밖의 법인은 그 지방공공단체 의회의 의원 혹은 장과 관련 있는 공직 후보자를 추천하여 지지하고 혹은 이것에 반대하는 정당 또는 정치자금단체에게 기부할 수 없다.

2) 적자(赤字)회사가 하는 기부

3사업연도이상에 걸쳐 지속적으로 결손이 생기고 있는 회사는 그 결손이 메워지는 동안 정당 또는 정치자금단체에 기부할 수 없다.

3) 외국인 외국법인 등으로부터의 기부

외국인 외국법인 또는 주된 구성원이 외국이 혹은 외국법인인 단체 그 밖의 조직으로부터 정치활동에 관한 기부를 받을 수 없다. 하지만 주된 구성원이 외국인 또는 외국법인인 일본법인 중에 상장회사이며 그 발행하는 주식이 증권거래소에 있어서 5년 이상 지속적으로 상장되어 있는 자 등으로 부터의 기부는 제외된다.

#### 4) 타인 명의 익명으로 인한 기부

누구든지 본인 이외의 명의 또는 익명으로 인한 정치활동에 관한 기부를 할 수 없다. 하지만 길거리 또는 일반적으로 공개되는 연설회 혹은 집회 회장에 있어서 정당 또는 정치자금단체에게 하는 기부로 그 금액이 1000엔 이하의 것으로 한정하고 익명으로 인한 기부를 할 수 있다.

### (4) 그 밖의 공정한 흐름을 담보하기 위한 조치

#### 1) 기부의 주선 내지 관여 제한

정치활동에 관한 기부는 기부자 정치활동의 일관으로써 그 자발적 의사에 기인하여 행하여져야하며 부당하게 그 의사를 구속하여 기부를 강제하는 것은 기부자의 정치적자유의 침해가 되므로 다음의 규정이 있다.

① 협박 등으로 인하여 기부자의 의사를 부당하게 구속하는 것과 같은 방법으로 기부 주선의 금지

② 기부자의 의사에 반하는 체크오프로 인한 기부 주선의 금지

③ 기부에 대한 공무원의 관여제한

2) 정치자금단체에 관한 계좌입금의 의무부여

정치자금단체에 대한 기부 및 정치자금단체가 하는 기부 [금액이 1000엔 이하의 것 및 부동산의 양도 또는 대출 (지상권 설정을 포함)에 의한 것을 제외]에 대하여는 계좌로 인한 입금으로 하지 않으면 안 되는 것으로 되어 있다.

(5) 정치자금파티의 대가의 지불 제한

1) 정치자금 파티

정치자금 파티란 대가를 징수하여 개최하는 행사로 당해 행사의 대가에 관련된 수입금액으로부터 당해행사에 필요한 경비금액을 뺀 잔액을 당해행사를 개최한 자 그 밖의 자의 정치활동(선거활동을 포함한다. 그자가 정치단체인 경우에는 그 활동)에 관하여 지출하는 것을 말한다. 따라서 이러한 요건에 해당하는 것이라면 격려하는 모임, 출판기념회, 연구회, 세미나, 취임축하연 등 어떠한 명칭, 명목으로 이루어진 것이라고 하더라도 모두 정치자금 파티에 포함된다.

대가란 행사에 참여 할 것을 반대급부로 하여 지불된 금전 그 밖의 재산상 이익이며, 대가에 관련된 수입이란 파티권의 발행유무

와 관계없이 당해 행사의 대가로 지불된 것을 말하고, 회비, 입장료 등의 명칭이 무엇이든 묻지 않지만, 행사에 관련된 수입 중 그 대가로 지불된 것 이외의 수입, 예를 들어 기부로 받은 수입과 물품판매수입은 이에 해당하지 않는다. 따라서 행사의 참가자체에 대해서는 대가를 징수함이 없이, 물품판매 등이 이루어짐에 불과한 경우는 정치자금파티에 해당하지 않는다. 또한 행사란 사람을 모아 하는 다양한 회합을 말하기 때문에 옥내에서 하든 옥외에서 하든 관계없고, 또한 음악회의 형식을 갖는 것도 포함된다.

정치자금 파티는 그 수익을 정치활동(정치단체는 그 활동)에 지출할 것으로 하고 있기 때문에, 당초부터 수익을 올릴 것을 예정하고 있지 않는 행사는 정치자금 파티에 해당되지 않는다고 해석된다. 또한 결과로서 수익이 있는 경우에도 마찬가지이다. 또한 이러한 경우에도 정치단체로서 개최한 것에 대해서는 수지보고서의 기재의무가 있는 것은 당연하다.

### 2) 개최주체

정치자금파티는 정치단체에 의해 개최 되어야 한다. 정치단체이외의 자가 정치자금파티 가운데 일정규모 이상(그 대가에 관련된 수입이 1천만엔 이상의 것. 「특정 파티」라고 한다.)이 될 것이라고 예상되는 행사를 개최할 때에는 이 자를 정치단체로 간주하고 정치자금규정법의 규정일부가 적용된다(수지보고서 제출의무를 부과).

### 3) 대가의 지불 제한

정치단체가 정치자금파티를 개최한 경우에는 정치자금파티의 대가에 관련한 수입에 대해서는 당해 정치단체의 수지보고서에 기재

해 제출하여야 한다. 또한 1회의 정치자금파티 대가수입중 동일인이 대가의 지불금액 또는 동일자에 의해 알선된 대가지불금액의 합계가 20만엔을 넘을 경우에는 대가지불자 또는 알선자의 이름 등이 공표 된다. 누구라도 1회의 정치자금파티 대가지불을 하는 경우에 있어서 150만엔을 넘을 수 없다. 또한 기부와 마찬가지로 정치자금파티대가의 지불에 대해서도 알선과 관여에 대해 제한이 있다.

가. 정치자금파티 대가지불의 양적제한 등

① 1회의 정치자금파티에서 동일자로부터 150만엔을 넘어서 정치자금대가지불을 받을 수 없으며, 당해 대가지불이 정치자금파티의 대가지불이라는 것을 서면으로 고지하여야 하고, 누구라도 1회의 정치자금파티당 150만원을 넘어서 대가지불을 할 수 없으며, 익명 등에 의한 지불이 금지된다.

② 양적제한, 지불자의 고지의무 규정에 위반한 자는 50만엔 이하의 벌금에 처해지며, 익명 등에 의한 지불 등의 금지 규정에 위반한 자는 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 경우 위반한 자가 단체인 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고 당해 단체는 50만엔 이하의 벌금에 처해진다.

나. 정치자금파티 대가지불의 알선에 관한 위협적 행위 금지, 이 규정 위반시에는 정치자금파티의 대가지불의 알선에 관련된 행위를 한자는 6개월 이하의 금고 또는 30만엔 이하의 벌금에, 지불자의 의사에 반한 공제에 의거하여 기부 등을 모은 자는 20만엔 이하

의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 경우 위반한 자가 단체인 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고 당해 단체는 각각 30만엔 이하 또는 20만엔 이하의 벌금에 처한다.

다. 공무원의 지위를 이용한 대가지불에의 관여 금지 및 그 요구의 금지, 이 규정에 위반 시에는 6개월 이하의 금고 또는 30만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다.

### (6) 운용 등의 제한

#### 1) 정치자금 운용의 제한

정치자금이 민주정치의 건전한 발달을 희구하여 거출당하는 국민의 정재이므로 정치자금의 운영방법은 금융기관에 대한 예저금, 국채증권, 지방채증권의 취득 등 안전하면서 확실한 것으로 한정되어 있어 주식운용 등을 하는 것은 금지되어 있다.

#### 2) 자금관리단체에 의한 부동산 취득 등의 제한

자금관리단체는 평성 20년 8월 6일 이후 신규로 토지 혹은 건물의 소유권 또는 건물의 소유를 목적으로 하는 지상권 혹은 토지의 임차권을 취득 또는 보유하는 것이 원칙으로 금지되어 있다.

## 6. 불법정치자금에 대한 벌칙과 처벌에 관한 사항

### (1) 개요

「정치자금규정법」은 1) 신고 전 기부의 수령 또는 지출의 금지위반, 2) 회계처리에 관한 각종의 규제위반, 3) 수지보고서의 제출해태 기타의 규제위반, 4) 기부 등에 관한 양적 제한 질적 제한 등의 위반에 대해서 금고형 또는 벌금형을 과하고 정황에 따라 병과하도록 하고 있다. 이 경우 위반행위로 받은 기부에 관련된 재산상의 이익에 대해서는 몰수하고, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징하도록 규정하고 있다. 또한 정치자금규정법 위반의 죄로 자연인이 형에 처해지는 경우에는 선거권 및 피선거권이 정지하도록 규정하고 있다.

### (2) 신고 전 기부의 수령 또는 지출의 금지위반의 죄

정치단체가 「정치자금규정법」 제8조의 규정에 의한 설립신고 전의 기부의 수령 또는 지출의 금지규정에 위반하여 기부를 받거나 또는 지출을 할 때에는 당해 정치단체의 임직원 또는 구성원으로서 당해 위반행위를 한 자는 5년 이상의 금고 또는 100만엔 이하의 벌금에 처해지고, 공민권을 정지 당한다. 해당 정치단체는 100만엔 이하의 벌금에 처해지며, 해당 위법행위로 수령한 기부에 관련되는 재산상의 이익은 몰수 또는 추징된다.

### (3) 회계처리에 관한 각종 규제위반의 죄

「정치자금규정법」제9조에 규정된 회계장부의 비치 및 기재의무

위반, 제10조에 규정된 명세서의 제출의무위반, 제11조에 규정된 영수증 등의 징수의무위반, 제16조에 규정된 회계장부 등의 허위기입, 제15조에 규정된 사무인계위반, 제31조에 규정된 수지보고서 등의 정정명령위반을 한 자는 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금에 처해지며, 공민권을 정지 당한다. 또한 고의뿐만 아니라 중대한 과실로 위반한 자도 처벌의 대상으로 되어 있다.

### (4) 수지보고서의 제출 해태 등의 죄

「정치자금규정법」 제12조 또는 「정치자금규정법」 제17조의 규정에 위반하여 보고서 또는 이와 함께 제출해야 할 서면에 제출을 태만히 하거나 보고서 또는 이와 함께 제출하여야 할 서면에 기재해야 할 사항을 기재하지 않거나 또는 여기에 허위의 기입을 한 자는 5년 이하의 금고 또는 100만엔 이하의 벌금에 처해지고, 공민권이 정지된다. 또한 고의뿐만 아니라 중대한 과실에 의해 위반을 한 자도 처벌의 대상이 된다.

또한 「정치자금규정법」 제12조제1항의 수지보고서에 관련되는 제출해태, 기재의무위반 및 허위기입의 각각의 위반이 성립하는 경우에 정치단체의 대표자가 회계책임자의 선임 및 감독에 상당한 주의를 태만히 한 때에는, 해당 대표자는 50만엔 이하의 벌금에 처해지고, 공민권이 정지된다. 그리고 자금관리단체의 대표자는 공직후보자로 되어 있다.

### (5) 기부의 양적 제한 위반 등의 죄

「정치자금규정법」 제21조부터 「정치자금규정법」 제22조의2까지는 회사/노동조합 기타의 단체의 기부의 제한, 공직후보자의

정치활동에 관한 금전 등에 의한 기부의 제한, 기부의 양적 제한, 이러한 규정들에 위반한 기부의 수령금지에 관해서 규정하고 있는데 이들 규정에 위반하여 기부를 한 자, 기부를 수령한 자, 회사/노동조합 기타의 단체에 대해서 정당/정치자금단체 이외의 자에 대한 기부의 권유/요구를 한 자는 1년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금에 처해지고, 공민권이 정지된다. 이 경우 위반한 자가 단체인 때에는 그 위반행위를 한 자가 대상이 되고, 당해 단체는 50만엔 이하의 벌금에 처해진다. 그리고 위법행위로 수령한 기부에 관련된 재산상의 이익은 몰수 또는 추징된다.

### (6) 기부의 질적 제한 위반의 죄

#### 1) 특정회사 등의 기분의 제한위반

「정치자금규정법」 제22조의3은 국가 또는 지방공공단체로부터 보조금 등의 교부나 자본금 등의 출자를 받고 있는 특정회사 등에 대한 기부의 제한을 규정하고 있는데 이들 규정에 위반하여 기부를 한 자, 권유 · 요청한 자 및 기부를 수령한 자는 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 경우 위반한 자가 단체일 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고, 해당 단체는 50만엔 이하의 벌금에 처해진다. 그리고 해당 위반행위로 수령한 기부에 관련된 재산상의 이익은 몰수 또는 추징된다.

#### 2) 적자회사의 기부의 금지위반

「정치자금규정법」 제22조의4는 적자회사의 기부의 제한을 규정하고 있는데, 이들 규정에 위반하여 기부를 한 자 및 기부를 수

령한 자는 50만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 경우 위반한 자가 단체일 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고, 해당 단체는 50만엔 이하의 벌금에 처해진다. 그리고 해당 위반행위로 수령한 기부에 관련되는 재산상의 이익은 몰수 또는 추징된다.

3) 외국인 등으로부터의 기부의 수령금지위반

「정치자금규정법」 제22조의5는 외국인 등으로부터의 기부의 수령의 금지를 규정하고 있는데, 이 규정에 위반하여 기부를 수령한 자는 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 경우 위반한 자가 단체일 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고, 해당 단체는 50만엔 이하의 벌금에 처해진다. 그리고 해당 위반행위로 수령한 기부에 관련되는 재산상의 이익은 몰수 또는 추징된다.

4) 익명 등의 기부의 금지위반

「정치자금규정법」 제22조의6은 익명 등의 기부의 금지를 규정하고 있는데, 이들 규정에 위반하여 기부를 한 자 및 기부를 수령한 자는 3년 이하의 금고 도는 50만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 경우 위반한 자가 단체일 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고, 해당 단체는 50만엔 이하의 벌금에 처해진다.

(7) 기부의 알선 등에 관한 제한 위반의 죄

1) 기부의 알선에 관련된 위반행위의 금지위반

「정치자금규정법」 제22조의7 제1항은 기부의 알선에 관련된 위반행위의 금지를 규정하고 있는데 이 규정에 위반하여 기부의 알선에 관련된 행위를 한 자는 6개월 이하의 금고 또는 30만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 때 단체가 위반한 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고 해당 단체는 30만엔 이하의 벌금에 처해진다.

2) 의사에 반한 공제(check off)의 금지위반

「정치자금규정법」 제22조의7제2항은 의사에 반한 공제를 금지하고 있는데 이 규정에 위반하여 기부를 모은 자는 20만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 경우 위반한 자가 단체일 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고 해당 단체는 20만엔 이하의 벌금에 처해진다.

3) 기부관여 등에 관련된 공무원의 지위이용행위의 금지위반 등

「정치자금규정법」 제22조의9제1항은 공무원의 지위이용에 의한 기부에의 관여 등에 금지 및 그 요구의 금지를 규정하고 있는데 이 규정에 위반하여 기부의 관여 등에 관련된 행위를 한 자 및 그 요구를 한 자는 6개월 이하의 금고 또는 30만엔 이하의 벌금에 처해지며 공민권이 정지된다. 이 경우 위반행위를 요구한 자가 단체일 때에는 그 위반행위를 한 자가 처벌의 대상이 되고, 당해 단체는 30만엔 이하의 벌금에 처해진다. 그리고 당해 위반 행위로 수령

한 기부에 관련된 재산상의 이익은 몰수 또는 추징된다.

## Ⅲ. 태국[33)]

### 1. 개관

태국은 1932년 6월 무혈쿠데타에 의하여 절대군주제가 무너지고 입헌군주제와 의회민주주의가 도입되어 정치체제가 전환됨으로써 서구민주국가형 정당정치의 이상을 추구하여 왔으나 여러 차례의 불연속적인 변혁과 정치적 단절을 경험하면서 굴절되고 왜곡된 정당정치를 수행하였다. 1932년 이후 현재까지 수차례 정치자금에 대한 규제를 해왔음에도 불구하고 매표행위 등을 통한 부정선거를 자행하여 가능한 한 많은 의석을 확보하는 데에만 연연하여 정치자금을 둘러싼 법규범과 현실 사이의 괴리가 매우 크다. 1932년 이후 법적으로 기부행위 등이 금지되고 있었고 이를 위반하면 “매표행위”로 간주되었으나 1970년대 이후에도 공공연히 행해져 왔다. 이는 정치자금 문제에 근본적인 뿌리가 되어왔다.

이러한 와중에 1997년 신헌법에 의하여 선거구를 소선거구 비례대표제로 바꾸고 상·하 양원의원이 내각의 각료에 취임할 수 없도록 함으로써 돈을 적게 쓰는 선거를 실현하였고, 정당법을 개정하여 자본가들의 간섭이나 영향을 받지 않고 활동할 수 있도록 정당에 자유를 부여하고, 선거관리위원회가 독립기관으로 설립되어 정의롭고 공정하게 총선거를 감독하고 정당에 대한 감독, 선거비용

33) 이병도, “태국 정당의 정치자금에 관한 연구”, 『동남아시아연구』, 14권 1호, 한국동남아학회, 2004.2, 41-85쪽.

지출에 대한 규제와 감독, 기부방법의 규정, 기부금의 공개 등의 권한을 행사하여 정당의 정치자금에 획기적인 개혁을 가져온다.

그러나 이러한 개혁에도 불구하고 기부금의 경우 정치가에 대한 기부는 제한이 없다는 점, 선거에서 정치가의 수입·지출과 관련된 투명성이 아직 명확하지 않으며, 정당의 자금 예산 공개는 어느 정도 상세하게 공개해야 하는지에 대한 명확한 기준이 없다는 점 등에서 문제점이 노정되고 있다.

## 2. 정치자금의 제도적 고찰

### (1) 선거주체와 정치자금의 구체적 검토

#### 1) 후보자의 선거비용

후보자의 선거비용의 지출은 합법적/공식적 자금, 그리고 비합법적/비공식적 자금의 두 가지로 분류될 수 있다. 1979년 「하원의원선거법」에서 처음으로 1인당 법정 선거비용을 35만 바트(baht)로 규정했고 1992년에는 1백만 바트로 상향되었으나 이러한 규정을 준수한 후보자는 거의 없었다.[34] 또한 모든 후보자들은 사전에 선거비용 지출목록을 작성해서 자신의 선거구가 위치한 지역의 도지사에게 제출해야 한다. 이러한 규정을 위반하면 6개월의 징역과 5,000바트의 벌금에 처해지며, 향후 5년 동안 피선거권이 박탈되었다. 이 또한 조사도 실제 이루어진 적이 없어 이러한 규정은 유

34) Chaiwat, Wongwatanasarn. *Tanakitkanmueng kab Kanpattirupkanmueng*(정치자금과 정치개혁), 2000, pp.16-17

명무실했다.

1997년 이전까지 태국은 후보자의 유세지역이 매우 넓었고, 따라서 많은 비용을 지출해야 했다. 의회 해산 이후 선거일까지 헌법에서 허용하는 최장기간인 45일 동안 선거유세가 지속되었다고 보면 이 비용만 가지고도 법정 선거비용을 초과하는 액수이다.

2) 정당의 선거비용

후보자에 대한 재정지원은 정당에 있어서 가장 중요한 지출 부문인데, 1992년에는 법적으로 후보자 당 100만 바트로 제한하였으나 실제적으로는 1978년 헌법 하에서는 150만 바트, 그리고 1991년 헌법 하에서는 120만 바트를 지원해야 했다.

(2) 정치자금의 종류

1) 개관

태국 정부는 1997년 헌법 제정을 통해 정치자금의 투명성 문제를 해결하기 위하여 다양한 개선책을 규정하였다. 이에는 기부금 규정 강화, 정당과 후보자에 대한 공공기금 규정, 선거비 제한 규정, 그리고 정치자금의 투명성에 대한 규정 등이 있다.

2) 기부금

태국 정당들의 가장 중요한 수입원은 기부금으로 이것은 두 가지로 부류로 구분되는데, 하나는 당 총재와 부총재, 사무총장의 기

부금이며, 다른 하나는 장관들과 의회의원들로부터의 기부금이다. 또한 기업가 부류의 기부금도 있는데 이는 자신들의 사업적 이득을 확고히 하고 보호하기 위함이다. 1981년 「정당법」에서는 각 정당은 내무부에 수입 지출 명세서를 제출하고 모든 당원들에게 보고하여야 하며 일반인들에게 공개해야 한다고 규정되어 있으나 자금의 주요 수입원인 당 총재 및 간부들과 대부분이 기업가인 정당 후원자의 기부금은 대부분 비공개적으로 이뤄지기 때문에 내무부에 보고한 수입 외에는 정확한 액수를 파악할 수 없다.[35)]

기부에 관한 규정은 1988년 「정당법」 45,46,48,49,50조에 명시되어 있으며, 1988년 6월 15일 선거관리위원회는 기부금에 대한 규정을 공포했다(Election Commission of Thailand, 2000). 「정당법」의 규정에는 일반 개인이든 정당이든 기부금을 제한하지 않고 있다. 다만 국가의 안정을 위태롭게 하는 목적의 기부금, 공공질서와 미풍양속을 해치는 기부금, 그리고 외국인이나 외국법인 및 공기업 및 선거관리위원회가 규정한 법인의 기부금에 대해서는 금지하고 있다.

선거관리위원회가 정하도록 되어 있는 기부금 금지는 그 범위를 어떻게 규정하는가에 달려 있지만 현재 이것에 대한 선거관리위원회의 명확한 규정은 없다.

3) 정부 보조금

1997년 이전까지는 정당이 지구당에 대한 정부의 재정적 혹은 다른 형태의 보조는 허용하지 않는다. 현행 법 규정은 정보보조금을 직접지원금 형태와 간접지원금 형태로 지원하며 다음과 같이 규정해 놓고 있다.

35) Borwornsak, Uwanno, “Political Finance in Thailand”, 민주주의포럼 발표논문, 서울: 세종연구소. 2001, pp 15-16.

가.「정당법」에서는 '정당발전을 위한 기금'을 규정하고 있으며 이 기금의 수입원은 ①국가예산 ②하원의원 입후보 등록비 ③정당법 규정에 위반한 벌금 ④법을 위반하여 정당이 받은 돈이나 재산 ⑤해산되거나 등록 취소된 정당의 자금 ⑥양도자가 있는 재산 ⑦기금의 이자 수입 ⑧기타 수입 등이다.

나.「정당법」 44조 2항에 따르면 각 정당의 당행정위원회의 결정에 따라 지역구에 출마하는 소속 당 후보자에게 지원금을 배분하도록 규정하고 있다. 따라서 후보자 역시 직접적으로 지원금을 받을 기회가 있으나 액수가 얼마인지에 대해서는 각 정당의 당행정위원회의 결정에 달려 있고 금액도 후보자 개인에 따라 차이가 있다.

다.「정당법」 47조는 정당에 기부하는 자는 태국 세법의 규정에 따라 세금감면의 혜택을 받을 권리가 있다고 규정하고 있다.

라.「정당법」 58조에 따르면 정당은 선거관리위원회에 대해 제출한 사업계획에 따라 1년 단위로 정부로부터 보조금을 받으며 선거관리위원회가 사업계획의 구체적인 원칙과 방법을 규정한다.

마.「정당법」 66조에 따르면 1년에 3회 이상 정당의 활동에 관해 텔레비전과 라디오 방송을 통한 연설은 단지 하원의원으로 선출된 당원이 있는 정당에 한해서만 할 수 있도록 규정하고 있다. 그 외에도 61조에는 선거 관리위원회가 우편료, 공공시설 사용 경비, 그리고 기타 다른 면에 경비에 대해 정당을 지원하도록

규정하고 있다. 따라서 정당에 대한 간접적인 지원은 비교적 그 범위가 넓으며 어느 부문에 경비를 지원하는가 하는 것은 단지 자금력과 공정성에 달려 있다 할 수 있다.

바. 후보자나 정당에 대한 정부보조금은 첫째로 태국의 정당들이 일부 후보자에만 지원하거나 혹은 각 후보자들에게 불공평하게 지원하고, 둘째로 법정 상한액을 초과하여 지출하는 등의 선거비용을 규제할 수 없다면 정부의 보조는 지출을 더욱 증가시키도록 하고, 마지막으로 부정한 자금이 여전히 존재하는 이유로 매표 및 부정행위를 줄이려는 목표를 완전히 성취하지 못하고 있다.

### (3) 정치자금의 모집 방법

#### 1) 정당자체의 정치자금

「정당법」은 정당자금의 수입원에 대한 규정은 명확히 밝히지 않고, 다만, 외국인으로부터 여하한 자금이나 대가를 받는 것을 금지하며, 비합법적 목적으로 자금을 사용할 수 없다는 정도로만 규정되어 있다. 또한 정당 해산 시 남은 자금을 사회복지단체에 기증하거나 국고에 환수하도록 한다.

당원 등록비는 가장 비중이 적은 편인데, 일부 정당들은 등록비를 전혀 받지 않으며, 대부분의 정당들이 극히 적은 액수의 등록비를 받고 있다. 당원 등록비는 대개 정당 총 수입의 2% 이하 수준이다.[36] 또한 당원들의 찬조금 수입 역시 등록비와 마찬가지로 액

36) Wisanu, Waranyu, lae Kana, Naeutang Kanpattanakotmai kiewkab Kanhai

수가 많지 않다.

### 2) 의회의원과 후보자의 정치자금

의원들은 자신들의 선거구를 관리하는 데 막대한 비용을 사용하여야 하기 때문에 충분한 자금력 없이는 거의 생존할 수가 없는 것이 현실이다. 이러한 점이 정치적 경험과 성향과 함께 부가 후보자 선정 시 일반적으로 사용되는 척도가 되는 것인지를 나타내 준다.[37]

자체적으로 자금을 조달하거나 당의 지원을 받는 것 외에 후보자들은 후원자들의 도움에 의존을 한다. 후원자들은 후보자들보다 당에서 영향력이 더 크고 종종 후원자의 결정에 따라 당적을 옮기기도 한다.[38]

## (4) 선거비용지출의 한계 및 정치자금의 투명성 확보방안

### 1) 선거비용지출의 한계

1998년 「상·하원의원선거법」상의 비용 지출에 대해 과거의 법의 일부 조항을 개정하여 선거비용 규제 및 조사의 폭을 더욱 넓혔

---

Kansanabsanun tang Kanngeon lae Prayot yangeun chak Rat lae Aekkachon kae Pakkanmueng lae Samachik Pakkanmueng(정당 및 당원에게 정부와 개인으로부터의 후원과 이익 제공에 관한 법적 발전 방향). Bangkok : Samnakpim Nititam. 1997, pp.25-25.

37) Anuson, Limmanu, "Thailand in Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia." In Wolfgang Sachrenroder and Ulrike E. Frings in association with Friderich-Naumann-Stiftung(eds) Southeast Asia : Volume Ⅰ, Aldershot: Ashgate., 1998, p. 426.

38) Anusorn. pp.431-432.

는데, 이는 지역구 선거에 후보자를 추천하는 모든 정당 당수들의 협의에 의해 선거관리위원회가 선거비용을 제한하도록 규정하고 있다. 선거비용 지출 제한을 초과한 후보자는 1-5년까지의 징역이나 20,000-100,000바트의 벌금, 혹은 초과된 액수의 세 배에 해당되는 벌금에 처하며 향후 5년간 선거권이 박탈되는 등 비교적 무거운 처벌을 받는다.[39]

「선거법」44조 1항에서 4항까지에 따르면 후보자는 어떠한 협회나, 불교재단, 교육기관, 사회복지기관, 혹은 기타 다른 기관에 대해 여하한 금전이나 이익을 요구할 수 없도록 하고 있으며, 연회 혹은 각종 향응을 베풀어 유세를 한다든가, 다른 사람에게 접대를 할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 45조에는 차량을 마련하여 유권자를 투표소에 보내고 데려다 주는 것도 금지하고 있다. 이러한 규정은 단지 선거 시에만 금지하도록 규정하고 있고 선거전에는 금지하지 않고 있다.

현재의 법은 정당의 선거비용 지출제한을 비교적 엄격하게 규정하고 있는데 이는 정당명부제에 의한 선거방식이 추가되었기 때문이다. 정당이 직접적으로 지역구 후보자의 선거활동에 지출하는 비용은 41조 3항에 따라 후보자의 경비의 일부분으로 계산된다.

### 2) 정치자금의 투명성 확보방안

#### 가. 재산공개

태국 현행 법 규정에 따르면 정당의 당수, 행정위원, 지구당위원

39) Chaiwat, Wongwatanasarn. *Tanakitkanmueng kab kanpattirupkanmueng*(정치자금과 정치개혁). Bangkok:Samnaknggan Kongtunsnapsanunkanvichai. 2000, pp 26-27.

은 직위에 임명된 날부터 30일 이내, 그리고 직위에서 해임될 때 각각 본인, 배우자, 그리고 아직 성인이 되지 않은 자식의 재산과 부채에 대한 명세서 목록을 등기소장에게 제출해야 하도록 규정하고 있다. 이 규정은 정당의 재산을 사유화하여 비합법적으로 부를 쌓았는지를 파악할 수 있다는 점에서 매우 엄격한 규정이다.

하원의원의 경우에는 의원 선출 시와 상실 시 각각 본인, 배우자, 그리고 아직 성인이 안 된 자식의 재산과 부채에 대한 명세서 목록을 국가부정부패 방지 위원회에 제출해야 하도록 규정하고 있다.

나. 회계책임자의 임명

현행 법 규정은 후보자와 정당이 각각 선거가 있을 때 '싸무하반치르억땅(samuhbanchireuktang)' 즉 선거회계책임자를 임명하도록 규정하고 있다. 선거회계책임자는 선거의 수입, 지출장부를 작성하는 일을 하며, 선거관리위원회는 사실의 왜곡을 막기 위해 증빙서류를 첨부하도록 요구할 수 있다(선거회계주임의 수입, 지출장부 작성에 관한 1998년 12월 31일 선거관리위원회 공포). 회계책임자는 선거관리위원회가 규정한 원칙과 방법에 따라 공정하게 선거비용장부를 작성해야 하고 만약 이를 어기면 1년의 징역과 20,000바트의 벌금형, 그리고 5년간 선거권이 박탈된다. 그러나 이러한 규정은 원칙만 규정해 놓았을 뿐 강제 규정이 아니며 후보자가 회계책임자에게 소득과 지출이 얼마인지 일부만 공개할 수도 있는 문제가 있다.

다. 수입, 지출의 근거

「선거법」42조에 수입, 지출장부 작성에 대한 원칙은 선거관리위원회가 규정하도록 권한을 주고 있다. 선관위는 후보자가 선거에서의 수입 및 지출장부를 사실대로 작성하도록 규정한다. 그러나 이를 명확하게 규정하지는 않는다.

정당에 재산을 기부하는 것은 선거관리위원회가 규정한 원칙에 따라 공개적으로 행해야 하며, 법정 금액을 초과한 지출은 반드시 수표로 지불해야 한다고 규정한다. 한편 기부금을 받는데 있어 46조에 선거관리위원회가 규정한 원칙에 따라 영수증 발급을 의무화하도록 하고 있고 기부자 명단을 공개하도록 하고 있다.

1998년 6월 15일 '정당이 기부금을 받는 것과 정당에게 기부하는 방법 및 원칙'에 관한 선거관리위원회의 공포에 따르면 정당에 재산을 기부할 때에는 최소 2명 이상의 증인이 있어야 하도록 규정하고 있다. 이는 매우 엄격하여 돈의 액수 및 기부금이 어느 정도의 가치가 있는지에 대해서는 관계없다.

정당 혹은 지구당과 관계가 있는 여러 개인을 통한 기부의 경우 7일 이내에 정당 장부에 기입하도록 규정되어 있다. 현금 외의 기부는 그 지역의 통상적 보상비 혹은 대여비율에 따라 그 가치를 계산해야 한다. 혹 그 가치를 평가할 수 없다면 대신 그 재산이나 이익이 되는 것에 관한 상세한 내역을 명시해야 한다.

선거관리위원회의 공포에는 단지 정당의 중앙당사에 게시판에 일주 단위로 기부자 성명만 공개하고 그 근거로 등기소장에게 명단을 보내도록 규정하고 있다.

정당의 경우 정당법에는 당 총재, 행정위원, 지구당위원, 혹은 당원을 막론하고 어떠한 사람도 비공개적으로 돈이나 다른 이익을 받는 것을 금지하고 있으며 이를 위반하면 3년의 징역과 받은 돈이나 이익의 3배에 해당하는 벌금을 내야 한다고 규정하고 있다.

라. 선거비용 명세서

「선거법」 43조에 보면 후보자와 정당명부제에 따라 후보자를 추천한 정당은 선거결과 공표 이후 90일 이내에 선거관리위원회에 공증을 받은 자신의 수입, 지출 장부를 제출해야 한다. 이 부분은 후보자의 수입, 지출 장부에 수입 부분으로 나타나 있으며 따라서 이에 대해서는 조사할 수가 있다.

수입, 지출 장부는 최소한 지출된 총 비용, 지불해야 할 비용, 그리고 관련 증빙서류를 갖추어야 한다고 법에 규정되어 있다. 만약 후보자 혹은 정당 대표가 이를 제출하지 않거나 증빙서류가 불충분한 채로 제출했을 경우 2년의 징역과 40,000바트의 벌금형에 처해지며 5년간 선거권이 박탈되며 허위로 제출한 경우에는 1년에서 5년 이하의 징역과 20,000바트에서 100,000바트의 벌금, 그리고 5년 동안 선거권이 박탈된다.

현행 법 규정은 정치자금에 대하여 지출제한, 수지공개, 기부금 제한, 그리고 재산 공개 등 비교적 엄격한 규제 제도를 두고 있음을 알 수 있으나 이러한 규제에도 불구하고 다음의 문제점이 있다.

기부금의 경우 개인 혹은 법인을 막론하고 정당에 대한 기부는 선거관리위원회의 규정에 의해 일부 제한시키고 있으나 정치가에 대한 기부는 제한이 없다. 선거자금의 수입, 지출은 단지 상업은행의 계좌를 통해서만 하도록 규정하고 있다. 선거에서 정치가의 수입, 지출과 관련된 자금의 투명성이 아직 명확하지 못하다. 텔레비젼 및 라디오 출연 시간의 배당을 정당에만 금지하고 후보자에게는 허용하고 있다. 정당의 자금 예산 공개는 어느 정도 상세하게 공개해야 하는지 아직 명확하지 아니 하다. 정치가의 수입에 대한 규제가 없다. 정당에 대한 지원에 있어서 정치발전에의 방향이 명확하지 않다는 점 등을 들 수 있다.

# Ⅳ. 중국

## 1. 개관

중국의 5대 권력기구는 중국공산당, 전국인민대표대회, 인민정치협상회의. 국무원, 중앙군사위원회이다. 중국공산당은 군, 입법, 행정, 사법기구 위에 있는 최고 권력기관이다. 5년마다 전국대표대회라는 회의를 열고 160명의 중앙위원과 120여명의 중앙기율검사위원회(공산당을 감독하는 검찰 및 감사원격)원을 뽑는다. 이 중앙위원들이 1년마다 모이는 회의가 중앙위원회 전체회의이다.

전국인민대표회는 우리의 국회와 같은 입법구로 명목상 중국의 최고 권력기관이나 중국공산당의 결정을 따르는 역할 정도만 수행한다. 전국인민대표회의는 지방의 각 성, 직할시, 자치구 및 군대에서 선출한 대표들로 구성되는데, 임기는 5년이고 매년 3월에 모여서 회의를 한다. 여기서 하는 역할은 실제로 공산당의 하수인 역할에 지나지 않지만 국가주석, 부주석, 국무원 총리, 최고인민법원 원장의 선발권을 갖고 있다.

## 2. 정치자금법의 제정과 부정부패청산 중심의 입법구조의 미비

상기와 같이 중국은 중국공산당의 실질적인 독재가 이루어지고 있고 우리의 정치자금법의 적용 대상이 되는 국회의원격인 전국인민대표는 명목상 권한뿐 실질적인 권한과 업무수행과는 거리가 있어 정치자금법의 적용대상으로 보기 어렵고 민주적 선거제도 전반

의 필요성이 거의 없다고 할 것이다. 또한 중국공산당의 160명의 중앙위원과 120명의 기율검사위원회 위원으로 구성되어 있는 등 공산당 소수 지도자들이 철저한 비밀협상과 거래로 지도부를 결정하는 상황 하에서 우리처럼 다수정당제와 국회의원의 실질적으로 막강한 권한을 누리는 상황과 달라 우리의 정치자금법이 중국에 존재하지는 않다.

그러나 최근 중국에서는 제18차 중앙당대회를 앞둔 상황에서 막강한 권한을 행사하는 관리의 재산을 공개해야 한다며 반부패는 정치국 상무위원들이 솔선수범해야 한다는 여론이 확산되고 있는 상황이다.

베이징의 역사학자이자 정치 분석가인 장리판은 '보시라이 일가의 부정부패가 공개되면서 중국 공산당 고위층의 부정부패에 대한 대중들의 관심이 커졌다'며 '많은 이들이 상무위원도 아닌 보시라이가 이 정도의 부정부패를 저질렀다면 더 윗선은 어떨 것인가'란 질문을 던진바가 있듯이 공산당 일당독재의 중국은 우리의 정치 환경과 확연히 다른 구조임을 알게 된다.

이와 관련하여 우후이 중앙당교 교수는 '당과 당원들은 자신들의 권력기반인 인민들과 거리를 두고 있다'면서 '1994년 공산당이 권력을 잡았을 때는 인민을 위해 복무할 것을 강조했지만 91년 역상의 공산당은 이제 인민과 이혼할 위험에 처했다' 고 말한 내용은 현재 중국의 정치자금 관련법 부재 등으로 얼룩진 현재의 깨끗하지 않은 정치상황을 말하고 있다 할 수 있다.

# 제3장 일본과의 정치자금제도에 대한 비교분석

## Ⅰ. 개설

아시아 주요 각국의 정치자금제도를 비교·분석하여 후원금 쪼개기 문제, 정당후원회 허용, 의원 개인 후원회 모금액 상한액 증액 등의 기부금 관련 조항과 거대정당 중심으로 배분되고 있는 국고보조금 배분방식의 개선 등의 문제 등과 같은 정치자금제도의 문제점을 보완하는데 타산지석으로 활용한다. 여기서는 자료가 비교적으로 충실한 일본과의 비교를 중심으로 한다.

한국과 일본 양국은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 정치자금의 투명성을 확보하기 위하여 후원회(한국) 또는 정치단체(일본)를 통하여 기부를 제공·수령하고 정치자금의 수입 지출내역을 공개하는 제도를 운용하고 있다.

## Ⅱ. 한국정치자금제도 현황

### 1. 개관

한국에서의 정치자금 조달수단은 당비, 기탁금, 후원회 및 국고보조금으로 구성되며, 진성당원이 미약하여 당원의 당비 납부 실적이 저조하고, 기탁금을 통한 정치자금 조달이 미흡한 상황에서 정당들은 주로 후원회를 통한 기부 모금과 국고보조금에 의존하고 있다.[40]

1965년 「정치자금에 관한 법률」의 제정으로 정치자금에 대한

법적인 규제와 관리가 시작되었으며 기탁금제도가 정치자금의 근간을 이루었다. 1980년 법 개정으로 기탁금제도 외에 국고보조금과 후원회제도가 정치자금조달의 수단으로 도입됨으로써 현재 정치자금제도의 기반이 마련되었다.

이후 기부한도 상향조정, 후원회 회원 수 제한 철폐, 후원회를 둘 수 있는 정치인의 범위 확대 등 늘어나는 정치자금 수요에 대응하기 위하여 수차례의 법 개정이 이루어졌다. 종전 중앙당 후원회만을 두도록 한 것을 1989년 개정으로 시도지부, 교섭단체를 구성한 정당의 지구당, 국회의원 또는 국회의원입후보등록자도 후원회를 둘 수 있도록 하였다.

이후로도 대통령선거 당내경선후보자, 정당대표 당내경선후보자(2004년), 특별시장·광역시장·도지사선거 후보자(2005년), 대통령선거 후보자·예비후보자(2008년), 기초자치단체장선거 후보자(2010년) 등으로 후원회 지정권자 범위가 계속 확대되어 왔다.

## 2. 정치자금 개혁

2004년 국민들의 정치자금 투명화에 대한 요구를 반영하여 각계의 의견을 참고하여 정치자금법을 크게 개정함으로써 후원회 등 정치자금제도 전반에 걸친 획기적인 변화가 있었다. 소액다수후원금 제도의 정착과 정치자금의 투명성 확보를 위해 중앙당 시·도당 등의 후원회가 폐지되었으며 당시 사회적 문제가 되었던 법인·단체의 정치자금 제공을 일체 금지하도록 하였다.

정치자금 전반의 투명성을 확보하기 위하여 회계·보고·공개제도를

40) 최창렬, “한국 정치자금제도의 변천과 개선 방안”, 「인문사회논총」, 제12호, 2005, 286쪽.

마련하였으며, 특히 고액기부에 대한 투명성을 강화하기 위해 후원회에 일정 금액 이상 기부한 자의 인적사항과 금액을 공개하도록 하였고 소액다수주의 원칙에 따라 후원회의 기부한도액을 하향조정하였다. 후원회의 모금한도는 공직선거가 없는 연도를 기준으로 3억원에서 1억 5,000만원으로 축소되었다. 후원인의 기부총액한도 역시 연간 1억 2,000만원에서 2,000만원으로 대폭 축소되었다.

# Ⅲ. 정치자금 기부제도 비교

## 1. 한국

### (1) 후원회제도

후원회는 국회의원, 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 대통령선거경선후보자, 지역구국회의원후보자 및 예비후보자, 당대표경선후보자, 시·도지사후보자에 대한 정치자금의 기부를 목적으로 설립·운영되는 단체로서 관할선거관리위원회에 등록된 단체를 말하며 후원회는 후원인 으로 부터 후원금을 모금하여 후원회지정권자에게 정치자금을 기부하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

후원회제도 도입 이래 대체로 후원회 지정권자의 범위를 확대하는 방향으로 정치자금법의 개정이 이루어져 왔으나 2004년 「정치자금법」을 개정함으로써 기부한도 강화, 고액기부 공개 등 정치자금 투명성 확보를 위하여 후원회제도 전반에 걸친 획기적인 변화가 있었다.

## (2) 주요내용

### 1) 후원회 지정권자

후원회를 지정하여 둘 수 있는 후원회 지정권자는 다음과 같다 (정치자금법 제6조).
①국회의원 (국회의원선거 당선인 포함)
②지역선거구국회의원선거의 후보자 및 예비후보자 (후원회를 둔 국회의원 제외)
③대통령선거의 후보자 및 예비후보자
④정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자
⑤중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선후보자
⑥지방자치단체의 장선거의 후보자

### 2) 후원회의 회원

개인은 자유의사로 하나 또는 둘 이상의 후원회의 회원이 될 수 있으나 정치자금 기부제한자(정치자금법 제31조) 및 정당의 당원이 될 수 없는 사람 (정당법 제22조)은 후원회 회원이 될 수 없다.
① 정치자금 기부제한자: 외국인, 국내·외의 법인 또는 단체
② 정당의 당원이 될 수 없는 자: 국회의원 선거권이 없는 자, 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 규정된 공무원, 총장·학장·교수·부교수·조교수·전임강사를 제외한 사립학교의 교원, 그 밖의 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자

### 3) 후원인의 연간 기부한도

후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 모두 합해 연간 2천만원을 초과할 수 없다. 1회 10만원 이하, 연간 120만원 이하의 후원금은 익명으로 기부할 수 있다. 후원인이 하나의 후원회에 연간 기부할 수 있는 금액은 대통령후보자(예비후보자), 대통령선거경선후보자 후원회의 경우 각각 1천만원 이하, 국회의원, 지역구국회의원선거후보자(예비후보자) 및 당대표경선후보자, 시·도지사후보자 후원회의 경우 각각 500만원 이하이다.

### 4) 후원회의 모금한도

후원회가 후원인으로부터 모금할 수 있는 후원금의 연간 모금한도액은 후원회 종류별로 차이가 있으며 후원회가 지정권자에게 기부할 수 있는 연간 기부한도액은 연간 모금 한도액과 같은 금액이다. 연간모금한도액을 초과한 때에는 후원인으로 부터 후원금을 모금할 수 없으므로 예금계좌의 거래중지 등의 조치를 하여야 한다.

[표 6] 후원금의 연간모금한도

| 후원회별 | | 평년 | 공직선거연도 |
|---|---|---|---|
| 대통령선거후보자(예비후보자) 후원회<br>대통령선거경선후보자후원회 | | 선거비용제한액의 5/100에 해당하는 금액 | |
| 국회의원후원회 | 비례대표 | 1억5천만원 | 1억5천만원 |
| | 지역구 | 1억5천만원 | 3억원 |
| 국회의원후보자(예비후보자) | | 1억5천만원 | 1억5천만원 |

| | | |
|---|---|---|
| 후원회 당대표경선후보자후원회 | | |
| 지방자치단체장후보자후원회 | 선거비용제한액의 50/100에 해당하는 금액 | |

### (3) 후원금의 회계 및 보고·공개

정당, 후원회 등의 회계책임자가 정치자금을 수입·지출하는 경우 관할 선거관리위원회에 신고된 예금계좌를 통해서만 할 수 있으며, 회계장부를 비치하여 모든 정치자금의 수입과 지출에 관한 사항을 기재하여야 한다. 회계책임자는 매년 정치자금의 수입과 지출에 관한 회계보고를 하여야 하며 정당 후원회 등의 재산상황, 정치자금의 수입내역, 회계장부에 기재하는 지출의 상세내역을 보고하여야 한다.

선거관리위원회는 정치자금의 수지 및 결산내역을 그 사무소에 비치하여 열람기간 (3월간) 동안 공개하여야 하고 선거비용에 한하여 열람기간 동안 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있다.

## 2. 일본

### (1) ‘정치단체’ 제도

한국의 후원회제도와 비슷한 것으로서 ‘정치단체’ 제도를 두고

정치단체에 기부하는 것 외에는 공직후보자의 정치활동(선거운동에 관한 것은 제외)에 관하여 기부하지 못하도록 한다(「정치자금규정법 제21조의2). 정치단체는 「정치자금규정법」에 따라 신고 된 후가 아니면 기부 수령 및 지출을 할 수 없다.

## (2) 주요내용

### 1) 정치단체 지정권자

정당 및 공직후보자(의원 등 일정한 공직에 있는 자 포함)는 각각 하나의 정치단체를 자신을 위하여 정치자금을 담당하는 정치자금단체로 지정할 수 있다. 공직후보자는 자신이 대표자인 정치단체 중 하나를 '자금관리단체'로 지정하여 정치자금을 모금한다. 정당은 하나의 단체를 자신의 '정치자금단체'로 지정할 수 있다.

### 2) 기부할 수 있는 자

개인은 법이 정하는 기부한도 내에서 자유롭게 정치단체 등에 기부할 수 있으나, 법인·단체는 정당 및 그 정치자금단체에게만 기부할 수 있다. 외국인, 외국법인은 정치자금을 기부할 수 없다. 다만, 주된 구성원이 외국인 또는 외국법인인 단체 등으로서 증권거래소에 5년 이상 계속하여 상장되어 있는 주식을 발행하고 있는 일본법인의 정치자금 기부는 가능하다. 이 밖에도 아래와 같은 특정한 법인 또는 상황의 경우 정치자금 기부가 제한 또는 금지된다.

[표 7] 정치자금 기부가 제한 또는 금지되는 경우

| | |
|---|---|
| 국가로부터 자본금, 기본금 기타 이에 준하는 것의 전부 또는 일부의 출자 또는 거출받고 있는 회사 기타 법인 | 기부 금지 |
| 국가로부터 보조금, 부담금, 이자보급금 기타 급부금의 교부결정을 받은 회사 기타 법인 | 해당 급부금의 교부결정통지를 받은 날부터 1년을 경과하는 날까지 기부 금지 |
| 지방공공단체로부터 보조금, 부담금, 이자보급금 기타 급부금의 교부결정을 받은 회사 기타 법인, 지방공공단체로부터 자본금, 기본금 기타 이에 준하는 것의 전부 또는 일부의 출자 또는 거출받고 있는 회사 기타 법인 | 지방공공단체의 의회의원이나 장과 관련된 공직후보자, 이러한 자와 관련된 자금관리단체에 대한 기부 금지 |

3) 연간 기부한도

한국과 달리 정치단체가 연간 모금할 수 있는 총액의 한도는 따로 정하고 있지 않다. 개인이 공직후보자 및 정치인에게 할 수 있는 기부는 연간 1천만엔을 초과할 수 없다. 동일한 정치단체에 연간 150만엔 이상 기부를 금지한다.

# Ⅳ. 양국 간 비교 요약

## 1. 공통점과 차이점

### (1) 공통점

한국과 일본은 정치자금의 적당한 제공을 보장하고 정치자금의 투명성을 확보하기 위해 후원회 또는 정치단체를 통하여 기부를 제공, 수령하고 정치자금의 수입 지출내역을 공개하는 제도를 운영하고 있다. 양국 정치자금제도, 특히 기부금 관련 제도의 주요한 공통점은 아래와 같다.

### 1) 법정 모금단체

기부금을 모금하는 창구로서 법으로 정한 모금단체 (한국: 후원회, 일본: 정치단체)를 정하고 이를 통하여 기부금이 모금되도록 한다. 다만, 일본의 경우 선거운동과 관련된 기부는 정치단체를 통하지 않고 기부할 수 있다.

### 2) 정치자금 보고·공개

양국 모두 정치자금 모금의 투명성을 보장하기 위하여 후원회, 정치단체가 법에서 정하는 바에 따라 그 수입과 지출을 회계장부에 기재·비치하게 하고, 매년  정치자금의 수입·지출을 선거관리위원회 등에서 보고받고 이를 공개하는 점에서 차이가 없다.

양국 모두 일정액 이상의 고액기부 (기부자 인적사항 및 금액) 내역을 연간 수지보고에 포함시켜 보고하도록 하지만, 다만 일본의 경우 국회의원 및 후보자의 회계보고에 관하여는 2007년 법 개정을 통해 특례로써 소액지출(1만엔) 영수증 첨부 등 다른 공직후보자와 달리 특별히 강화된 규정을 적용하고 있다.

### (2) 차이점

양국 간 기부금제도와 관련한 주요한 차이점은 다음과 같다.

#### 1) 정당 후원회 허용 여부

일본의 경우 정당은 자신의 정치자금 모금을 위한 정치자금단체를 지정하여 모금할 수 있는 반면, 한국은 2006년 정당의 후원회를 폐지한 이후 정당의 기부금 모금을 금지하여 공직후보자를 중심으로 정치자금을 조달하도록 한다.

#### 2) 법인·단체 기부의 금지 여부

일본의 경우 법인·단체의 공직후보자 등을 위한 기부는 금지되나, 정당 및 정당을 위한 정치자금단체에의 기부는 법인·단체의 규모에 따라 정해진 금액 범위 안에서 허용된다. 반면, 한국의 경우 법인·단체의 후원금 기부는 원천적으로 금지된다. 또한 양국 모두 외국인, 외국법인의 기부행위는 금지된다.

#### 3) 후원회의 모금한도

한국의 경우 개인이 후원회에 기부할 수 있는 한도금액 외에 후원회가 모금할 수 있는 연간 모금한도를 제한하고 있다(국회의원의 경우:1억5천만원). 반면 일본은 기부주체의 기부한도액 외에 정치단체의 모금한도는 정하고 있지 않다.

4) 선거관리위원회의 정치자금범죄 조사권 여부

한국의 경우 선거관리위원회가 정치자금법 위반행위에 대하여 조사할 수 있는 권한이 부여된 반면, 일본은 이와 관련된 규정을 두고 있지 않다.

5) 양국의 기부한도를 비교하면 아래의 [표 8][표 9]와 같다.

[표 8] 일본

| 수령자 / 제공자 | 정당(정치자금단체) | 자금관리단체 | 기타 정치단체·정치인 |
|---|---|---|---|
| 회사,노조, 기타단체 | 연간 750만엔-1억엔 | 금지 | 금지 |
| 개인 | 연간 2천만엔 (1단체에 대한 한도없음) | 연간 1천만엔 (1단체에 연간 150만엔) | 연간 150만엔 |
| 정치단체 | 제한없음 | 제한없음 | 제한없음 |

- 정치단체의 정치자금파티: 1회의 파티에 150만엔 기부한도
- 정치단체의 연간 모금한도 규정이 없다.

[표 9] 한국

| 수령자 / 제공자 | 정당 | 후원회 (대통령(대선경선)후보자) | 후원회 (국회의원후보자등) |
|---|---|---|---|
| 회사,노조,기타단체 | 금지 | 금지 | |
| 개인 | 금지 | 연간 2천만원 | |
| | | (1후원회에 1천만원) | (1후원회에 500만원) |

- 후원회의 연간 모금한도

국회의원(후보자), 당대표경선후보자 후원회는 연간 1억5천만원까지 모금 허용

대통령후보자, 대통령경선후보자 후원회는 선거비용제한액의 100분의 5까지

지방자치단체장후보자 후원회는 선거비용제한액의 100분의 50까지

## 2. 양국의 기부금 관련 제도의 주요 공통점과 차이점

공통점으로는 첫째, 기부금을 모금하는 창구로서 법으로 정한 모금단체(한국은 후원회, 일본은 정치단체)를 정하고 이를 통해 기부금이 모금되도록 하며 둘째로, 양국 모두 정치자금 모금의 투명성을 보장하기 위해 후원회, 정치단체가 법에서 정하는 바에 따라 그 수입과 지출을 회계장부에 기재 · 비치하게 하고, 매년 정치자금의 수입·지출을 선거관리위원회 등에서 보고받고 이를 공개하고 있다.

차이점으로는 첫째, 한국의 경우 정당의 기부금 모금을 금지하여 공직후보자를 중심으로 정치자금을 조달하도록 하는 반면에 일본의 경우 정당이 정치자금 모금을 위한 정치자금단체를 지정하여 모금할 수 있게 하고 있다. 둘째, 한국의 경우 법인 · 단체의 후원금 기부가 원천적으로 금지되었으나 일본의 경우 법인 · 단체의 정당에의 기부는 그 규모에 따라 정해진 금액 범위 안에서 허용된다. 셋째로 한국은 후원회가 모금할 수 있는 연간 모금한도를 제한하는 반면, 일본은 기부주체의 기부한도액 제한 외에 정치단체의 모금한도는 정하고 있지 않다. 넷째, 한국의 경우 선거관리위원회가 정치자금법 위반행위에 대하여 조사할 수 있는 권한이 부여된 반면, 일본은 이와 관련된 규정을 두고 있지 않다.

# 제4장 결론

정치자금은 각국이 다른 제도를 가지고 있다. 정당에 대해 보조를 하지 않는 영국과 미국의 경우가 있는가 하면, 정당에 대한 보조를 하고 있는 독일의 경우도 있다.[41] 이는 정치자금제도가 각 나라의 정치문화와 정당형태, 정치에 대한 국민들의 신뢰정도 등 다양한 요인에 의해 결정된다는 것을 말해준다.

아시아정치가 국민의 삶의 질을 개선하고 갈등조정과 국민 통합 등의 제 역할을 하지 못하고 정치인과 관료, 기업의 정경유착과 정치자금을 둘러싼 각종 게이트는 정치에 대한 국민들이 불신을 가지게 된 요인이라고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 정치자금에 대한 인식은 부정적일 수밖에 없다. 그러므로 아시아의 정치자금제도는 아직도 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 개선해야 할 부분이 많이 있고 이에 대한 연구가 활발하게 진행되어야 한다.

또한 아시아 각국의 정치자금제도는 그 나라의 정치적, 경제적, 사회적 환경과 정치문화와 역사 등에 따라 매우 다양하다. 특히 동아시아는 유교를 공통 기반으로 하여 법 제도가 정착됨으로써 유교와 법치주의 내지 입헌주의를 함께 연구할 필요가 있다.

본 연구에서는 주로 일본의 정치자금제도 운영실태 및 관련 법

41) 여기에 대하여는 심지연 · 김민전, 『한국 정치제도의 진화경로』, 백산서당, 2006, 479-495, 500-501쪽 참조; 정당국고보조제도가 정치개혁을 성공적으로 이끌 수 있는가? 그 답은 부정적이다. 그 동안 정치가나 정당이 정책선전이나 정책수립 그리고 정치참가를 하기 위하여 비용을 지출해 온 일부 국가와는 달리 매표에 정치비용을 지출하여 왔기 때문이다. 김민배, 『정치자금과 법제도』, 인하대학교출판부, 2004, 19쪽 참조.

제를 연구하여 우리나라의 정치자금제도와 비교분석하여 보았다. 다른 아시아 주요국 중 중국, 태국 등은 연구 자료와 시간이 부족한 관계로 충분히 검토하지 못하게 되어 다음 연구과제로 하겠다.

이상에서 살펴본 바와 같이 정치자금의 문제에 대해서는 단순히 이념적으로 정치자금의 규제방법론에서만 접근하는 것은 위험하고, 규제에서 생기는 자유권의 제약과 정치자금이 정치활동의 재정적 측면인 점에서부터 현실의 정당이나 정치가의 정치활동의 실태, 그 배경이 되는 선거제도의 구조, 나아가 국민의 정치의식수준 등 정치적 · 경제적 · 사회적 그리고 역사적 소산이라고도 할 것이어서 각각 그 특색을 띠고 있다.[42]

요컨대, 각 나라마다 그 나라의 정치적·문화적 특성에 따라 정치자금제도는 차이가 있지만, 한 가지 공통된 점이라면 어떠한 제도이든 공통적인 목표는 정치자금조달과 관련한 정경유착의 방지와 회계에 관한 투명성의 확보를 통하여 정치부패를 막으려고 한다는 점이다.[43]

42) 정승면, “일본의 정치자금규정법에 대한 고찰”, 「해외연수검사연구논문집」, 20집 2호, 법무연수원, 2005. 2, 237-238쪽.
43) 김성호, 『공직부패 방지를 위한 제도개선에 관한 연구』, 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 2003, 147-148쪽 참조.

## <참고문헌>


강현철, “일본의 정치자금법제에 관한 연구”, 『외법논집』 제31집, 한국외국어대학교 법학연구소, 2008.

권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010.

김민배, 『정치자금과 법제도』, 인하대학교출판부, 2004.

김성호, 『공직부패 방지를 위한 제도개선에 관한 연구』, 건국대학교 대학원 박사 학위논문, 2003.

김세걸 · 김웅희 공저, 『현대 일본정치의 이해』, 한국방송통신대학교출판부, 2008.

김원치, “록히드 사건의 성격과 검찰사적 의의 -일본 검찰의 수사 및 공판상의 쟁점과 정치에 미친 영향을 중심으로-(상)”, 「저스티스」 95호. 한국법학원, 2006.12.

김준호, 『각 국가의 돈선거 규제관련 제도와 실태-일본-』, 중앙선거관리위원회 법제과 해외통신원 지정과제 제2010-7호, 2010.

김철수, 『헌법과 정치』, 진원사, 2012.

김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치발전』, 오름, 2007.

성낙인, 『선거법론』, 법문사, 1998.

심지연· 김민전, 『한국 정치제도의 진화경로』, 백산서당, 2006.

안청시 외, 『한국의 정치자금제도 개선방안』, 서울대 한국정치연구소, 2002.

이면우, “일본의 정치개혁, 정당개혁-자민당의 변화를 중심으로-”, 이면우 엮음, 『일본의 국가의 재정립-정치제도의 변화를 중심으로-』, 한울아카데미, 2006.

이병도, “태국 정당의 정치자금에 관한 연구”, 『동남아시아연구』 14권 1호, 한국동남아학회, 2004.

장정윤, 『새로운 정치자금론』, 한국행정DB센타, 2010.

정만희, 『헌법의 기본문제』, 세종출판사, 2001.

정승면, “일본의 정치자금규정법에 대한 고찰”, 「해외연수검사연구논문집」, 20집 2호, 법무연수원, 2005. 2,

중앙선거관리위원회, 『외국의 정치자금제도』, 1987.
최창렬, “한국 정치자금제도의 변천과 개선 방안”, 인문사회논총, 제12호, 2005.
허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2011.

Anuson, Limmanu, "Thailand in Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia", in Wolfgang Sachrenroder and Ulrike E. Frings in association with Friderich-Naumann-Stiftung(eds), Southeast Asia: Volume Ⅰ, Aldershot: Ashgate, 1998.
Borwornsak, Uwanno, “Political Finance in Thailand”, 『민주주의포럼 발표논문』, 서울: 세종연구소, 2001.
Chaiwat, Wongwatanasarn, Tanakitkanmueng kab kanpattirupk-anmueng(정치자금과정치개혁), Bangkok : Samnakngan Kongt-unsnapsanunkanvichai. 2000.
Giovanni Sartori, Parties and Party System, A Framework for Analysis, Vol. I Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
Maurice Duverger, The idea of Politics, Chicago, Henry Regnery Company, 1966.
Wisanu, Waranyu, lae Kana, Naeutang Kanpattanakotmai kiewkab Kanhai Kansanabsanun tang Kanngeon lae Prayot yangeun chak Rat lae Aekkachon kae Pakkanmueng lae Samachik Pakkanmueng(정당 및 당원에게 정부와 개인으로부터의 후원과 이익 제공에 관한 법적 발전 방향). Bangkok : Samnakpim Nititam. 1997.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf(2012.10.20. 검색)
http://www.soumu.go.jp/main_content/000083313.pdf(2012. 10. 22. 검색).

越路正巳, 政治資金規正法, 政黨助成法の解說, 一橋出版, 1998.
三枝一雄(代表), 政治資金と法制度, 明治大學政治資金研究會, 日本評論社, 1998.

## 부록1. 일본공직선거법상 금전선거 제한 규정

### 가. 개 관

일본 공직선거법 제16장 벌칙(제221조 - 제255조의 4)에 규정된 조항 중
금전선거를 규율하는 규정을, 범죄의 종류 및 벌칙의 유형에 맞추어 정리하였다.

(1) 벌칙의 내용

벌칙 중에서 <몰수>, <병과>, <중과실>이라는 표시는 각각 다음을 의미함.

<몰수>: “몰수 또는 추징의 대상이 되는 것”

<병과>: “정상에 의하여 징역 또는 금고 및 벌금이 병과되는 것”

<중과실>: “중대한 과실에 의하여 죄를 범한 자도 처벌되는 것”

(2) 공민권의 정지

일본의 공법규정상 공민권이란 공직에 관한 선거권 및 피선거권을 통하여 정치에 참여하는 지위와 자격, 그리고 공무원으로서 임용될 권리 등을 총괄하여 지칭한다. 소위 참정권과 동일한 의미로 널리 사용되고 있으며, 공민권을 명시적으로 규정하고 있는 법규로는 근로기준법 제7조가 있다.

| **근로기준법 제7조** (공민권의 정지) |
| --- |
| 사용자는 노동자가 노동시간 중에 선거권 기타 공민으로서의 권 |

| |
|---|
| 리를 행사하여, 또는 공공직무의 집행을 위하여 필요한 시간을 청구할 경우에는 거부하여서는 아니 된다. 다만, 권리의 행사 또는 공공직무의 집행에 방해가 되지 않는 한, 청구된 시각을 변경할 수 있음. |

○ 공민권의 정지에 관한 일반규정은 공직선거법 제11조 및 제11조의 2가 있다. 이 중에서 제11조 제2항은, 선거에 관한 범죄로 인하여 선거권 및 피선거권이 정지됨을 규정하고 있으며, 그 구체적인 내용은 동법 제252조에서 정하도록 하고 있다.

○ 이하 본 보고서의 기재 중에서 <공민권정지의 전면적용 + 누범가중>, <공민권정지의 전면적용>, <공민권정지의 부분적용>이라는 표시는 각각 다음을 의미한다.

○ <공민권정지의 전면적용 + 누범가중>: 공민권정지규정이 적용되며 또한 누범자에 대해서는 부가기간이 10년이 된다.

○ <공민권정지의 전면적용>: 공민권정지규정이 적용된다.

○ <공민권정지의 부분적용>: 벌칙 중에서 금고형에 처해진 경우에 한하여 공민권정지규정이 적용된다.

(3) 당선의 무효

○ 본 보고서의 기재 중에서 <당선무효의 전면적용>, <당선무효의 부분적용>이라는 표시는 각각 다음을 의미한다.

○ <당선무효의 전면적용>: 당선인이 당해선거에 관하여 형에 처해진 경우에 그 당선을 무효로 하는 것이다.

○ <당선무효의 부분적용>: 당해사항 중에서 일부에 대하여 당선무효의 규정이 적용되는 것이다.

(4) 기타 금전선거 제한대책 한국의 경우에는, 선거범죄에 관한

신고, 수사 협력, 범인검거를 위한 정보제공활동 등을 행한 자를 보호하기 위하여, 특정범죄신고자보호법의 제규정이 준용되어 범죄신고자에게 보상금을 지급할 수 있도록 규정되어 있다(한국 공직선거법 제262조의 2, 제262조의 3). 반면, 일본의 경우에는 선거범죄신고자에 대한 보상금지급규정이 마련되어 있지 않은 실정이다.

## 나. 매수죄

(1) 보통매수죄(사전매수) 및 사후보수공여죄(사후매수)(제221조 제1항 제1, 3, 4호)

① 선거인, 선거운동자에 대한 사전공여 · 사후공여

- 3년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 50만엔 이하의 벌금 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

② 선거인, 선거운동자의 수수 · 요구(이익수수 및 요구죄)

- 3년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 50만엔 이하의 벌금 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

(2) 이해유도죄(제221조 제1항 제2, 4호)

① 선거인, 선거운동자에 대한 이해유도

- 3년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 50만엔 이하의 벌금 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

② 선거인, 선거운동자가 응한 경우 · 촉구한 경우(이익수수 및 요구죄)

- 3년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 50만엔 이하의 벌금 /

<몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> /
<당선무효의 전면적용>

(3) 매수목적교부죄(제221조 제1항 제5호)
① 선거운동자에 대한 매수금품의 교부
- 3년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 50만엔 이하의 벌금 /
<몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> /
<당선무효의 전면적용>
② 선거운동자의 수수 · 요구
- 3년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 50만엔 이하의 벌금 /
<몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> /
<당선무효의 전면적용>

(4) 매수주선권유죄(제221조 제1항 제6호)
① (1) - (3)의 행위의 주선 · 권유
- 3년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 50만엔 이하의 벌금 /
<몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> /
<당선무효의 전면적용>

(5) 선거사무관계자 및 후보자 등의 매수죄(제221조 제2, 3항)
① 선거사무관계자 · 경찰관 등의 (1) - (4)의 행위
- 4년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 100만엔 이하의 벌금 /
<몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> /
<당선무효의 전면적용>
② 후보자, 총괄주재자 등의 (1) - (4)의 행위
- 4년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 100만엔 이하의 벌금 /
<몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> /

<당선무효의 전면적용>

(6) 선거브로커 등의 매수죄(제222조)

① 다수의 선거인, 선거운동자에 대한 (1) - (4)의 행위 · 행위의 도급 (제222조 제1, 2항)

- 5년 이하의 징역 또는 금고 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

② 매수상습자에 의한 (1) - (4)의 행위(제222조 제1, 2항)

- 5년 이하의 징역 또는 금고 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

③ 후보자, 총괄주재자, 납부책임자 등의 (6)①의 죄(제222조 제3항)

- 6년 이하의 징역 혹은 금고 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

(7) 후보자 또는 당선인에 관한 매수죄(제223조)

① 후보자, 당선인에 관한 (1), (2), (4)의 행위(제223조 제1항)

- 4년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 100만엔 이하의 벌금 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

② 선거사무관계자 · 경찰관 등의 (7)①의 죄(제223조 제2, 3항)

- 5년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 100만엔 이하의 벌금 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

③ 후보자, 총괄주재자, 납부책임자 등의 (7)①의 죄(제222조 제2, 3항)

- 5년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 100만엔 이하의 벌금 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> /

<당선무효의 전면적용>

(8) 신문지, 잡지의 불법 이용 죄

① 신문 · 잡지의 편집자 · 경영자에 대한 공여(제148조의 2 제1, 2항)

- 5년 이하의 징역 또는 금고 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

② 편집자 · 경영자의 수수 · 요구(제223조의 2 제1항)

- 5년 이하의 징역 또는 금고 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

③ 후보자, 총괄주재자, 납부책임자 등의 (8)①, ②의 죄(제223조의 2 제2항)

- 6년 이하의 징역 또는 금고 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용 + 누범가중> / <당선무효의 전면적용>

## 다. 유도죄

(1) 연좌대상자에 대한 유도 · 도발(제224조의 2 제1항)

○ 1년 이상 5년 이하의 징역 또는 금고 / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

(2) 연좌대상자의 내통(제224조의 2 제2항)

○ 1년 이상 6년 이하의 징역 또는 금고 / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

## 라. 후보자의 선정에 관한 죄

(1) 명부등재자 등의 선정에 관하여 권한을 가진 자의 이익의

수수 · 요구(제224조의 3 제1, 3항)

○ 3년 이하의 징역 / <몰수> / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

(2) 권한을 가진 자에 대한 공여(제224조의 3 제2항)

○ 3년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금 / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

## 마. 공직후보자 등의 기부의 금지위반죄

(1) 공직후보자 등의 기부의 금지위반죄

① '당해선거에 관하여' 또는 '통상 일반의 사교의 정도를 초과하여 기부한 경우'(제199조의 2 제1항; 제249조의 2 제1, 2항)

- 1년 이하의 금고 또는 30만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

② '당해선거에 관계없이' 및 '통상 일반의 사교의 정도를 초과하지 않는 기부를 한 경우'(제249조의 2 제3항)

Ⅰ. 이하 Ⅱ 이외의 경우

- 50만엔 이하의 벌금 / <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

Ⅱ. 결혼피로연에 스스로 출석하여 그 장소에서 하는 축의금의 공여; 장례식에 스스로 출석하여 그 장소에서 하는 조의금의 공여

- 벌금 없음

(2) 공직후보자 등을 기부명의인으로 하는 기부의 권유 또는 요구의 금지위반죄

① 下記 ②이외의 권유·요구(제199조의 2 제2항; 제249조의 2 제4항)

- 50만엔 이하의 벌금 / <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

② 후보자 등을 명의인으로 하는 기부를 협박하여 권유·요구함 (제199조의 2 제4항; 제249조의 2 제7항)

- 1년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 30만엔 이하의 벌금 / <병과> / <공민권정지의 전면적용>

(3) 공직후보자 등에 대한 기부의 권유 또는 요구의 금지위반죄

① 下記 ②의 목적이 없는 경우에 있어서 후보자 등을 협박하여 권유·요구(제199조의 2 제3항; 제249조의 2 제5항)

- 1년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 30만엔 이하의 벌금 / <병과> / <공민권정지의 전면적용>

② 후보자 등의 당선 등을 방해할 목적으로 기부를 권유·요구(제199조의 2 제3항; 제249조의 2 제6항)

- 3년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과> / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

(4) 공직후보자 등의 관계회사 등의 기부의 금지(제199조의 3; 제249조의 3)

○ 50만엔 이하의 벌금 / <공민권정지의 전면적용>

(5) 공직후보자 등의 성명 등을 사용한 단체의 기부의 제한위반죄

(제199조의 4; 제249조의 4)

○ 50만엔 이하의 벌금 / <공민권정지의 전면적용>

## 바. 기타의 선거범죄

(1) 음식물의 제공의 금지위반죄(제139조; 제243조 제1항 제1호)

○ 2년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

(2) 선거운동에 관한 수입지출의 규제위반죄

① 출납책임자신고 전의 기부의 수령 · 지출의 금지(제184조; 제246조 제1호)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

② 회계장부의 비치 · 기재의무, 허위기입(제185조; 제246조 제2호)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

③ 기부의 명세서의 제출의무, 허위기입(제186조; 제246조 제3호)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

④ 출납책임자 이외의 자의 지출제한 (제187조 제1항; 제246조 4호)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

⑤ 영수증 등의 징수 · 송부의무, 허위기입(제188조; 제246조 제5호)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

⑥ 지출보고서의 제출의무, 허위기입(제189조 제1항; 제246조 제5호의2)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

⑦ 출납책임자 사임 등의 경우의 사무인수의무(제190조 제1항; 제246조 제6항)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

⑧ 대장 · 서류의 보존의무, 허위기입(제191조 제1항; 제246조 제7, 8호)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

⑨ 수지보고서의 조사에 대한 보고거부, 허위보고 등(제193조; 제246조 제9호)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

⑩ 선거비용의 법정액위반(제196조; 제247조)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

(3) 기부에 관한 제한위반죄

(上記 [5. 공직후보자 등의 기부의 금지위반죄]를 제외한다)

① 국 · 지방공공단체와 도급 등 특별한 관계가 있는 자의 기부의 금지 (제199조; 제248조)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용>

② ①의 기부의 권유 · 요구 · 수령(제200조; 제249조)

- 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금 / <병과>, <중과실> / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 전면적용>

③ 후원단체에 관한 기부 등의 금지 (제199조의 5; 제249조의 5)

- 50만엔 이하의 벌금 / <공민권정지의 전면적용> / <당선무효의 부분적용>

(4) 알선을 목적으로 하는 유료광고의 제한위반죄

① 알선을 목적으로 하는 유료광고의 금지(제152조 제1항; 제235조의 6 제1항)

- 50만엔 이하의 벌금 / <공민권정지의 전면적용>

② 알선을 목적으로 하는 유료광고를 협박하여 요구(제152조의 2; 제235조의 6 제2항)

- 1년 이하의 징역 혹은 금고, 또는 30만엔 이하의 벌금 / <공민권정지의 전면적용>

(5) 알선장의 금지 (연하장 · 하절기인사장) (제147조의 2)

○ 벌금 없음