

제 목 | 정치자금법 개정안 의견서 (2010. 12. 6 (총 6 쪽))

발 신 | 참여연대 의정감시센터 1 소장 : 조성대(한신대) 담당: 황영민 간사, 725-7104, joseph@pspd.org)

정치자금법 개정안 입법의회

02 | I. 취지와 방향

03 | II. 정치자금법 개정 의견

■ 취지와 방향

정치자금법 개정, 충분한 검토와 사회적 논의가 필요합니다.

이른바 ‘청목회 사건’으로 검찰 수사가 시작되고 정치후원금에 대한 사회적 논란이 촉발된 이후, 국회 행정안전위원회는 11월 9일, ‘정치자금법 제도개선 소위원회’를 구성하였습니다. 언론보도에 따르면 여야는 12월 2일 정치자금제도개선소위 2차 회의에서, 행안위 간사인 백원우 의원(민주당)이 대표발의한 개정안을 중심으로 정치후원금과 관련된 정치자금법 개정안을 12월 6일 의결하기로 합의했다고 합니다. 그러나 백원우 의원이 대표발의한 정치자금법 개정안은 11월 30일 발의, 12월 1일 상임위 회부를 거쳐, 불과 하루만인 12월 2일에 상정되었습니다. 현행 국회법 제59조는 일부개정법률안의 경우 ‘긴급하고 불가피한 사유로 위원회 의결이 있는 경우’ 외에는 15일이 지나야 상정할 수 있다고 규정하고 있습니다. 이는 의안을 심의할 의원들이 의안에 대해 최소한의 정보를 공유하고 검토할 시간이 필요하다는 의미입니다. 아무리 공청회를 거쳤다고 하지만, 무수한 쟁점을 가지고 있는 정치자금법 개정안을 상임위 회부 하루 만에 상정하고, 상정 5일 만에 처리할 만큼 ‘긴급하고 불가피한 사유’가 존재하는지 의문입니다. 백원우 의원이 언론 인터뷰에서 밝힌 바와 같이 ‘소급 적용이 안 되기 때문에 개정안이 통과되어도 검찰 수사에 영향을 미치지 않을 것’이라고 한다면, 굳이 성급한 법안 처리로 ‘검찰 수사 면피용’이라는 국민적 비판을 자초할 필요가 없습니다. 여야는 정치자금법 개정을 위한 적절한 시한을 정하여, 법조항 간의 충돌을 면밀히 검토하고, 제도 변화의 효과와 적실성을 따져보아야 합니다. 이 과정에서 단지 정치권 내부 논의만이 아닌 사회적 논의를 통해 국민적 공감대를 이루는 것이 필요합니다.

아울러 검찰은 정치후원금의 본질을 도외시한채 무리한 법해석과 성급한 수사를 진행하기보다, 정치권과 시민사회의 합의가 이루어질 때까지 수사에 신중을 기해야 할 것입니다. 무리한 수사가 졸속입법을 낳고, 졸속입법이 현실과 부합하지 않아 또다른 문제를 낳는 악순환은 대의민주주의 발전을 위해서도 바람직하지 않습니다.

‘정치자금 투명성 확대, 소액다수 후원 활성화’의 확고한 원칙 위에서 논의되어야 합니다.

2004년 법 개정 이전, 이른바 ‘차떼기’ 등 불법적인 정치자금을 통한 기업과 정치인의 유착은 우리 사회 후진적 정치문화의 전형이었습니다. 2004년 정치관계법 개정은 고질적인 정치부패와 정경유착을 근절시키고자 하는 국민적 열망 위에서 이루어졌습니다. ‘정치자금의 투명성 확대, 소액다수 후원의 활성화’의 원칙이 범국민적 정치개혁 논의 속에서 합의된 것입니다. 이후 소액 다수의 개인 기부가 증가하고, 선관위의 정치자금법 위반 고발·수사는 현저하게 감소하는 등 정치문화의 변화도 서서히 나타나고 있습니다. 여전히 ‘고액 기부자의 불철저한 신원공개 개선’ 등 실질적인 투명성을 확보하기 위한 방안을 비롯하여, ‘청목회 사건’에서 불거졌듯이 ‘조합과 노조 등 단체의 후원 문제’ 등 정치자금법의 보완 필요성도 제기되고 있는 것

이 사실입니다. 그러나 정치자금법의 개선은 '투명성 확대와 소액다수 후원의 활성화'라는 원칙을 지켜나가고 강화하는 방향에서 이루어져야 합니다.

‘기업 후원 금지, 선관위 전속고발권 삭제 등’, 참여연대의 의견은 아래와 같습니다.

참여연대는 국회 행정안전위원회에서 논의될 백원우 의원의 정치자금법 개정안을 검토하여 의견서를 작성 하였습니다.

의견서는 ‘정치자금의 투명성 확대, 소액다수 후원의 활성화’라는 대원칙 위에서 △공무원, 교사의 후원 허용, △후원자 정보공개 확대, △3자 모금허용 규정 삭제, 면책 규정 등 전면 재검토, △단체 기부 허용, 기업 기부 금지, △중앙당 후원회 허용, △선관위의 전속고발권, 우선 조사 등 불필요한 권한부여 삭제 등 주요 쟁점에 대한 의견을 담았습니다.

이 의견서가 행정안전위원회 정치관계법 개정 논의 과정에서 심도 깊게 검토되기를 희망하며, 충분한 논의와 의견수렴을 거쳐 국민들에게 지지받는 정치개혁을 추진하기를 바랍니다. 또한 정치자금법의 후원금 관련 조항 외에도, 국회가 정치개혁특위를 구성하여 ‘국민의 정치적 권리 확대’를 위한 제반 정치관계법의 개선 방안을 논의하기를 요청합니다.

■ 참여연대 정치자금법 개정 의견

1. 공무원, 교사의 후원 허용

- 공무원, 교사도 헌법이 보장하는 정치적 표현의 자유를 가진 국민으로서, 정치후원금 기부를 할 수 있도록 허용하는 것은 바람직함.
- 그러나 공무원, 교사의 정치기부 허용의 긍정적 취지를 살리기 위해서는 ‘연간 10만원 이내’와 같이 차별적인 조항을 두어서는 안 됨. 정치자금법에 규정된 다른 기부자의 한도액과 똑같이 기부할 수 있도록 해야 함.
- 장기적으로는 정치자금법 이외에 공무원, 교사의 정치활동을 보장하기 위해 국가공무원법 등에 대한 개정도 검토되어야 함.

2. 후원자 정보 공개 확대

- 현행 연간 '300만원 이상' 고액 기부자 신원 공개 기준을 '반기별 60만원 초과 후원자'로 낮추고, '소속과 직위'를 정확하게 기재하도록 하며, 인터넷을 통한 후원내역의 상시공개를 의무화하는 등 정보 공개를 강화한 것은 '투명성 확대'를 위해서 바람직함.
- 2008년 2월 개정으로 고액 후원자의 기준이 기존 '120만원'에서 '300만원'으로 상향되어, 후원자 정보 공개 내역이 축소된 바 있음.
- 후원자 정보공개 확대는 유권자로 하여금 국회의원 의정활동의 근거를 파악할 수 있도록 돕고, 정치자금의 투명성을 강화하는데 중요한 요소가 될 것임.
- '직업이 없는 사람'의 경우 배우자의 직장을 밝히는 미국의 예와 같이 후원자의 정보 공개 내역을 유권자가 실질적으로 활용할 수 있도록 제도적 보완을 강구해야 함.

3. 3자 모금허용 규정 삭제, 면책 규정 등 전면 재검토

- 제3자의 모금 허용 및 전달 규정은 단체 기부 허용을 통해 가능한 문제이므로 불필요함. 오히려 모금이 허용되지 않는 집단(기업, 언론, 종교단체 등)이 이를 악용할 수 있음.
- 합법적인 정치후원금을 통해 정책에 영향을 끼치고자 하는 행위는 비난받을 일이 아니고, 사법기관도 이를 이른바 '대가성'의 잣대로 재단해서는 안 됨. 정치후원금과 뇌물은 분명히 구분되어야 하며, 현행 법체계에 이를 어떻게 반영할 것인지에 대해서는 향후 법리적 검토를 통해 결정해야 함.
- 그러나 개정안에 담긴 면책 규정 등은 이상의 목적을 달성하기 위해 면밀한 검토를 거쳤다고 보기 어려우며, 당면한 검찰 수사만을 염두에 두었다는 의심을 지울 수 없음. 따라서 형법 등 관련법률을 동시에 검토하여 뇌물은 처벌하되, 정치후원금의 본질을 훼손하지 않는 방향으로 전면적으로 재검토 해야 함.

4. 단체 기부 허용, 기업 기부 금지

- 단체와 기업의 기부 허용은 조직의 성격이나 사회적 파급력에서 동일한 잣대로 판단할 수 없음. 단체의 기부는 허용하더라도, 기업의 기부는 현행과 같이 금지해야 함.
- 단체와 달리 기업은 이해관계를 공유한 회원으로 구성된 집단도 아니고, 상한액이 정해져 있다 하더라도 기업의 후원은 '소액 다수의 후원 활성화'라는 정치자금제도의 입법취지에 역행하게 될 것임. 또한 후원을 받는 정치인도 소액 다수의 유권자들로부터 지지를 획득하여 후원금을 모금하기 보다는 기업을 통해 손쉽게 후원금을 모금할 가능성이 큼.
- 물론 개정안에 따르면, 기업은 선관위 기탁을 통해 기부하도록 하고 있으나 지금도 기탁금 제도는 실효

성을 상실한 제도로 평가받고 있는 실정임. 이런 상황에서 지지의사가 없는 정당에 60%의 금액이 배분되는 '40%지정기탁제'는 현실성이 없음. 아울러 '정치적 지지의 표현'이라 할 수 있는 후원금의 성격을 왜곡시킬 수 있음.

- 단체 기부만을 허용하더라도, 기업의 경우 '경총'이나 '전경련'과 같이 기업집단의 이해관계를 대표하는 '단체'를 통한 후원이 가능할 것임.

5. 중앙당 후원회 허용

- 중앙당 후원회는 수입·지출의 투명성 확보와 국민들이 납득할 수 있는 상한액에 대한 제고를 전제로 허용하는 것이 바람직함.
- 대의민주주의에서 정당은 다양한 유권자와의 접촉을 통해 국민여론을 수렴하고 지지를 획득하는 '정치적 대표체'의 역할을 하고 있음. 또한 총선에서 정당투표가 도입되어 정당도 선거운동과 의견표명의 한 주체인 만큼 후원금 모금을 허용하는 것이 바람직함.
- 중앙당의 정치자금 모금이 금지되면서, 공천자의 거액 특별당비 납부 등 부작용도 나타난 바 있음.

6. 선관위의 전속고발권, 우선 조사 등 불필요한 권한부여 삭제

- 개정안에 따르면 선거관리위원회는 정치자금법과 관련해 '전속고발권'과 '우선 조사권'을 갖게 됨.
- 선관위에 사실상 '기소를 독점'하는 준사법 기관의 권한을 부여하는 것은 그 위상과 전혀 맞지 않는 것으로 삭제되어야 함. 선관위는 '규제기관'이 아니라 '관리기관'인만큼, 불필요한 권한을 부여하는 것은 부적절함.

이상 백원우 의원의 정치자금법 개정안에 대한 의견 이외에도, 참여연대는 지난 2010년 1월 입법청원을 통해 신진정치인의 정치참여 확대를 위해서는 '지방의원 및 지방의원 후보자, 예비후보자'에게도 정치자금 모금을 허용해야 한다는 의견을 국회에 제시한 바 있음.

7. 추가 : '지방의원 및 (예비)후보자'의 정치자금 모금 허용

- 정치자금은 정치인 혹은 선거에 출마한 후보자가 지역에서 정치활동(선거운동)을 수행하기 위한 기본적인 물적 토대임. 정치자금법 상 후원회 규정은 정치인 혹은 후보자의 이와 같은 정치활동을 보장하기

위한 제도적 장치이며, 특히 경제적 능력이 부족한 신진정치인 혹은 기성정당에 속해 있지 않은 무소속 후보자에게 후원회를 통한 정치자금 모금은 음성적이고 불법적인 자금 없이도 정치활동을 시작할 수 있는 기반이 될 수 있음.

- 따라서 지위, 성격 등에 따라 모금액의 한도를 별도로 규정하더라도, 현행 금지되어 있는 지방의원 및 지방의원 선거 출마자들에게도 후원회를 통한 모금이 가능하도록 정치자금법에 대한 개정이 필요함.