제38호

Vol.38 2023. 10.
한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
지방의정브리프

지방의회 후원회제도의 도입방안

건국대학교 공공인재학부 교수 **소 순 창**

주제의 쟁점, 필요성

1 문제 제기

2018년 헌법재판소가 광역자치단체장 선거 예비후보자에 대한 후원회 개설을 제한하는 현행 「정치자금법」에 대해 헌법불합치 결정(헌재 2019. 12. 27. 선고, 2018헌마301 결정)을 내림에 따라, 광역자치단체장 선거 예비후보자뿐만 아니라 지방의회 선거의 후보자 및 예비후보자의 후원회 개설을 허용하는 「정치자금법」 일부개정법률안이 2020년 12월 9일 본회의에서 의결됨. 더욱이 헌법재판소는 2022년 11월 24일 전원재판부의 결정에 따라 「정치자금법」 제6조 등의 위헌을 판시사항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하였음

따라서 관련 법 개정을 통해 그동안 불가능했던 지방의회 선거의 후보자 및 예비후보자에 대한 후원회 개설 및 운영 등이 가능해진 것은 매우 고무적인 진전이라고 할 수 있으나, 후원회 활동 기간이 선거기간에 그칠 뿐만 아니라 후원 모금금액 역시도 선거자금 제한액의 50%로 한정하였음

이러한 제약은 2022년 헌법불합치 결정으로 2024년 5월 31일까지 개선 입법을 추진하여야 하는 상황임. 지방의회의원도 국회의원과 마찬가지로 후원회지정권자가 될 수 있도록 법률을 개정하여 지방의회의원들이 활발한 의정활동을 할 수 있도록 후원회를 허용하여 정치자금을 합법적으로 확보할 수 있는 방안을 마련해 줄 필요가 있음(헌법재판소, 2022)

2 주제의 필요성

이러한 후원회 활동의 제약은 선거비용 부담으로 인한 정치참여의 제약뿐만 아니라, 현직 의원들의 의정활동에도 제한을 가져올 수 있음. 특히 후원회제도는 후원회 활동을 통하여 그 후원회 또는 후원회원이 지향하는 정책적 의지가 보다 효율적으로 구현될 수 있도록 하자는 데에서 그 철학적 기초를 찾을 수 있음. 또한 후원회제도는 모든 사회구성원들로 하여금 자발적인 정치참여의식을 높여 유권자 스스로 정당이나 정치인을 후원하도록 함으로써 정치에 대한 신뢰감을 높이고 나아가 비공식적인 정치자금을 양성화시키는 계기로 작동되도록 하는 데에 그 입법목적이 있다(헌재 2000. 6. 1. 99헌마576; 헌재 2016. 9. 29. 2015헌바228)는 점에서 의정활동에 대한 투명성을 높이고 의회 의정활동의 신뢰도를 제고하는 데 의미가 있음

3 주제의 주요 쟁점 사항

지방의회의원들의 후원회제도 도입을 위하여 궁극적으로 '후원금의 규모'를 어느 정도로 할 것인가에 있으며, 무엇보다도 국회의원들의 의정활동과 비교하여 논의할 필요가 있음. 따라서 국회의원들의 업무량, 지원의 정도를 고려한 개선방안을 제시하고자 함

현황(실태/문제점)

1 후원회제도의 법적 근거

후원회제도에서 후원금은 정치자금의 종류로서 「당비」, 「후원금」, 「기탁금」, 「보조금」, 「정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입」, 「정당(중앙당창당준비위원회 포함), 공직선거법에 따른 후보자가 되려는 사람 및 후보자 또는 당선된 사람, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원, 그 밖에 정치활동을 하는 사람에게 제공되는 금전이나 유가증권 또는 그 밖의 물건과 이들의 정치활동에 소요되는 비용」 등으로 구분(「정치자금법」 제3조). 따라서 후원금은 정치자금의 일부분으로 「정치자금법」의 규정에 근거하여 운용이 되고 있으며, 다음과 같이 정치자금 흐름 과정이 도식화 할 수 있음

〈그림 1〉 정치자금의 운용 과정

자료: 중앙선거관리위원회(2011).

후원회제도의 목적은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 하고 있음(「정치자금법」 제1조). 또한 후원금의 사용방법 및 용도는 누구든지 「정치자금법」에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없으며, 정치자금은 국민의 의혹을 사는 일이 없도록 공명정대하게 운용되어야 하고, 그 회계는 공개되어야 하며, 정치자금은 정치활동을 위하여 소요되는 경비로만 지출하여야 하며, 사적 경비로 지출하거나 부정한 용도로 지출하여서는 안 됨(「정치자금법」 제2조)

2 「정치자금법」의 연혁과 특징

1965년 2월 9일 법률 1685호로 제정된 「정치자금에 관한 법률」은 산업·경제인 기타 일반인이나 단체가 정당에 정치자금을 제공하는 행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 민주적 발전에 기여하게 함을 목적으로 제정됨. 최초로 제정된 「정치자금에 관한 법률」은 정당에 대한 정치자금 후원제도를 도입하여 누구든지 기명 또는 익명으로 중앙선거관리위원회를 통하여 특정 정당에 정치자금을 기부할 수 있고, 2 이상의 정당을 지정하여 기부할 경우에는 배분 비율을 정할 수 있도록 하였음(지정기탁금제)

기부의 주체와 기부금액의 한도에 제한을 두지 않아 개인은 물론 단체도 자유롭게 정당에 정치자금을 기부할 수 있었으나, 정치인 개인에 대한 후원제도를 규정하지 않아 정치자금의 조달은 정당 중심으로 이루어지고 있음. 2005년 「정치자금법」으로 개칭한 「정치자금에 관한 법률」상 후원회와 관련된 것은 2023년 7월 말 현재, 2번의 전부개정과 18번의 일부개정을 통하여 오늘날에 이르고 있음

3 후원회제도의 운영과 현황

현행 「정치자금법」에 의하면, 후원회의 설립과 회원(제3조, 제6조, 제7조, 제8조)에 대해서는 「정치자금법」제3조에 따라 정치자금의 기부를 목적으로 설립·운영되는 단체로서 관할 선거관리위원회에 등록된 단체를 “후원회”라고 규정함. 또한 동법 제6조에 따라 이와 같은 후원회를 지정하여 둘 수 있는 자를 “후원회지정권자”로 6개 내용을 규정하고 있음

그리고 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 연간 2천만 원을 초과할 수 없으며, 후원인이 하나의 후원회에 연간 기부할 수 있는 한도액은 500만 원에서 1천만 원까지로 「정치자금법」 제11조에 규정하고 있음

후원인은 1회 10만 원이하, 연간 120만 원이하의 후원금은 익명으로 기부할 수 있음. 후원회가 연간 모금할 수 있는 한도액(이하 “연간 모금한도액”이라 하고, 전년도 연간 모금한도액을 초과하여 모금한 금액을 포함한다)은 「정치자금법」 제12조에 규정하고 있음. 다만, 신용카드·예금계좌·전화 또는 인터넷전자결제시스템 등에 의한 모금으로 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하게 된 때에는 연간 모금한도액의 100분의 20의 범위에서 그러하지 아니하되, 그 이후에는 후원금을 모금할 수 없음

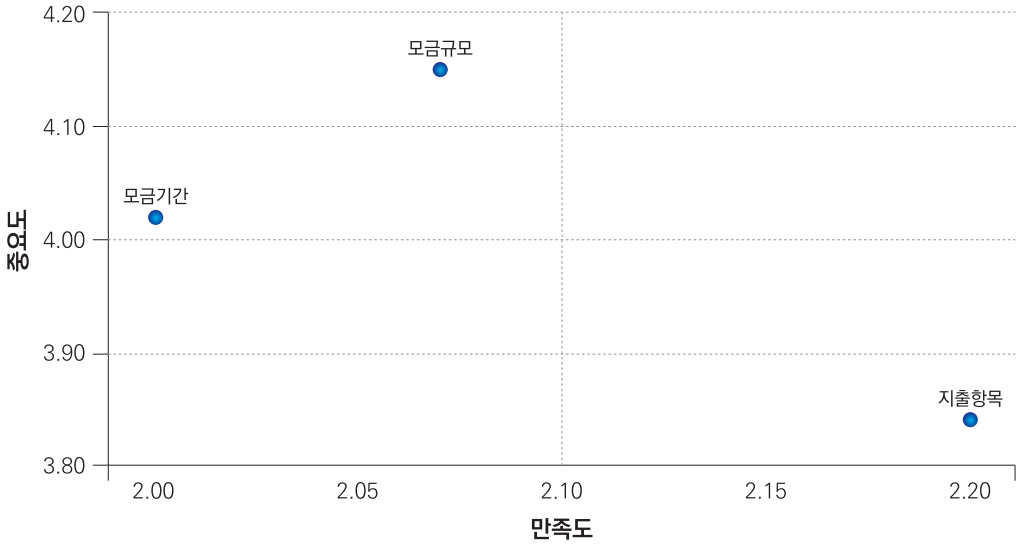
대안

1 후원회제도의 FGI 분석

후원회제도를 개선하기 위해 ‘모금규모’, ‘모금기간’, ‘지출항목’을 중심으로 만족도와 중요도를 FGI(Focus Group Interview)를 통하여 조사하였음. 우선 설문 응답자 전체를 대상으로 분석한 결과, ‘모금규모’나 ‘모금기간’에 대해 만족도는 평균 이하이지만, 중요도는 평균 이상으로 높았음. 반면, ‘지출항목’에 대해 만족도는 높지만 중요도는 낮게 나타남(그림 2)

이를 통해 후원회의 ‘모금규모’와 ‘모금기간’은 중요하지만, 만족도가 평균 이하로 나타났기 때문에 이러한 항목들에 대한 개선이 시급함을 알 수 있음. 한편 ‘지출항목’에 대해서는 만족도는 높지만 중요도가 낮게 나타나는 것을 고려할 때, 만족도가 낮아지거나 중요도가 높게 인식되는 시기에 보다 전향적인 개선안을 제기할 필요가 있음

〈그림 2〉 후원회제도 개선안에 대한 분석



자료: 소순창 외(2021:77).

2 후원회제도의 개선방향 및 개선안

후원회제도의 모금기간, 모금규모, 지출항목 등에 대한 개선 필요성은 전반적으로 높게 나타났음. 특히 정치인과 전문직은 각각 80.0%, 86.7%로 응답하여, 후원회제도에 대하여 개선할 필요가 있다고 크게 인식하는 것으로 나타남. 향후 후원회제도에서 모금기간, 모금규모, 지출항목에 대한 구체적인 개선방안이 마련되어야 함

〈표 1〉 직군별 후원회(모금기간, 모금규모, 지출항목) 개선 필요성

구 분		정치인	전문직	공무원	합 계
후원회 (모금기간, 모금규모, 지출항목) 개선 필요성	필 요	8	26	15	49
		16.3%	53.1%	30.6%	100.0%
		80.0%	86.7%	71.4%	80.3%
	불필요	1	0	1	2
		50.0%	0.0%	50.0%	100.0%
		10.0%	0.0%	4.8%	3.3%
	모 름	1	4	5	10
		10.0%	40.0%	50.0%	100.0%
		10.0%	13.3%	23.8%	16.4%
전 체		10	30	21	61
		16.4%	49.2%	34.4%	100.0%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

자료: 소순창 외(2021:69).

후원회제도의 적절성을 분석하기 위하여 국회의원과 지방의회의원의 업무 양과 질을 비교해보면서 그에 따른 국가로부터의 지원은 어떠한가를 분석하였는데, 지방의회의원의 후원금이 국회의원에 비하여 매우 작은 규모이고 제한적이라는 것을 알 수 있었음. 설문조사에서 다수의 응답자들은 현행 선거년도에 한정하여 선거비용제한액의 50%의 후원금을 모금할 수 있도록 규정하고 있는 것에 대하여 개선이 필요하다고 답변함

〈표 2〉 직군별 후원회에 대한 개선안

구 분		정치인	전문직	공무원	합 계
후원금 한도 개선안	현재안 적절	1	3	6	10
		10.0%	30.0%	60.0%	100.0%
		10.0%	10.0%	30.0%	16.7%
	1안 5천만 원~1억 원	9	21	12	42
		21.4%	50.0%	28.6%	100.0%
		90.0%	70.0%	60.0%	70.0%
	2안 직접기입	0	6	2	8
		0.0%	75.0%	25.0%	100.0%
		0.0%	20.0%	10.0%	13.3%
전 체		10	30	20	60
		16.7%	50.0%	33.3%	100.0%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

자료: 소순창 외(2021:76).

직군별로 실시한 설문조사 결과, '현재안이 적절'하다는 응답률은 정치인과 전문직이 각각 10.0%, 공무원 30.0%로 나타나 새로운 대안의 모색이 필요함을 인식하고 있음을 알 수 있었음. 구체적으로 살펴보면, 매년 5천만 원의 후원금 한도액과 함께 선거년도에는 1억 원을 후원할 수 있도록 하는 1안에 대한 응답률은 정치인이 90.0%, 전문직이 70.0%, 공무원이 60.0%로 나타나, 그 이상의 후원금을 모금할 수 있도록 하는 2안보다 선호도가 높은 것을 알 수 있음

특히, 전문직은 '5천~1억 원'으로 증액하는 1안보다 후원금 규모를 더 증액해야 한다는 2안에 20%에 달하는 응답률을 보인 만큼, 현재 모금규모나 모금기간에 대해 전향적으로 개선해야 할 필요성을 인식한 것이라고 판단됨

3 지방의회의원의 후원회제도 개선방안

■ 업무량과 지원량을 고려한 후원회제도의 개선방안

설문조사를 통한 업무량(정도)을 분석해 보면, 국회의원과 지방의회의원의 업무량은 7:3 정도로 나타났음. '국회의원의 업무량이 많다'고 응답한 비율은 70.7%이고, '비슷하다' 또는 '지방의회의원이 많다'고 응답한 비율은 29.3%이었음(소순창 외,2021:101). 또한 '국회의원의 업무량 비율이 50% 이상이다'라고 응답한 비율은 50.9%이고, 업무량이 '비슷하다(50:50)'거나 '지방의회의원이 50% 이상이다'라고 응답한 비율은 49.1%이었음(소순창 외,2021:101). 이를 고려하면 지방의회의원에 대한 지원도 이와 같은 비율에 따라 최소한도의 금액을 보전하는 제도적 보완이 이루어져야 할 것임

따라서 지방의회의원의 후원금 한도액을 국회의원과 비교하여 현행 선거비용한도액의 50/100보다 더 전향적인 방향으로 개선하여 국회의원과 지방의회의원의 후원금 비율을 70대 30으로 조정할 필요가 있음. 한편, 국회의원의 후원금 한도액은 매년 1억 5천만 원과 선거년도에는 그 2배인 3억 원의 후원금을 모금하여 총 7억 5천만 원임. 그렇기 때문에 7억 5천만 원의 30%인 2억 5천만 원으로 지방의회의원의 후원금 한도액으로 지정하는 것이 바람직하다고 평가함. 따라서 지방의회의원의 후원금은 매년 5천만 원과 선거년도에는 그 2배인 1억 원, 총 2억 5천만 원으로 상향 조정하는 것을 제안함

〈표 3〉 후원금 한도 개선안

구 분	후원금 한도 개선안
현재안 적절	16.7
1안(5천만 원+1억 원)	70.0
2안(직접 기입)	13.3
합 계	100.0

자료: 소순창 외(2021:101).

한편, 최근「지방자치법」 전부개정에 따라 인사권 독립, 정책지원 전문인력의 도입 등으로 지방의회의 권한과 역량 강화를 위한 지원량은 개선되고 있지만, 여전히 국회의원에 비하여 인적, 재정적, 물적 지원은 매우 부족한 실정임(소순창 외,2021:102). 그러므로 지방의회의원에 대한 지원 정도로 대폭 확대하여 의정활동을 수행하는 과정에서 발생하는 지역사무소의 운영 지원 경비, 의정활동에 대한 각종 경비 지원 등의 방안이 마련되어야 할 것이며, 지방의회의원들이 의정활동을 적극적으로 할 수 있도록 정책지원 전문인력 또한 확대하는 방향으로 개선해야 할 것임

■ 후원회 활동에 대한 개선방안

지방의회의원은 지역에 기반을 두고 선거 유무와 관계없이 지속적으로 의정활동을 하고 있다는 점을 감안한다면, 선거가 없는 해에도 후원회 활동을 할 수 있도록 제도개선안이 마련되어야 함. 또한 지방의회의원의 업무량의 연구(소순창 외,2021:102)에서 볼 수 있듯이 '지방의회의원의 업무량이 국회의원보다 많다'고 응답한 비율이 70.7%에 이르는 것과 '지방의회의원과 국회의원이 비슷하다'거나 '지방의회의원이 50% 이상 많다'라고 응답한 비율이 49.1%라는 점을 감안하여 모금 규모를 국회의원 후원금의 30% 수준으로 하는 것이 합리적임

그리고 국회의원 후원금 모금 총액인 7억 5천만 원의 30%인 2억 5천만으로 지방의회의원 후원금 한정액을 결정하는 것이 요구됨. 따라서 지방의회의원의 후원금은 매년 5천만 원과 선거년도에는 그 2배인 1억 원, 총 2억 5천만 원으로 후원금의 한도액을 정하는 것을 제안함

〈표 4〉 광역의회의원 후원금의 한도액(안)

구 분	국회의원	광역의회의원	후원금 규모
매년 후원금	1억 5천만 원	5천만 원	국회의원 후원금의 약 30%
선거년도의 후원금	3억 원	1억 원	
합 계	7억 5천만 원	2억 5천만 원	

자료: 소순창 외(2021:103).

[참고문헌]

- 고인석. (2017). 광역시도의회 의원후원회의 제도화에 대한 연구. 「법학연구」, 17(1): 331-352.
- 「공직선거법」.
- 경기도선거관리위원회. (2018). 「경기도 지방선거 선거비용제한액 자료」.
- 소순창 외. (2021). 「지방의회 후원회 제도 개선 과제 및 경기도의회의 역할」. 경기도의회.
- 소순창 외. (2023). 지방의회 후원회제도에 관한 실증분석. 「한국지방자치연구」, 25(2):45-76. 대한지방자치학회.
- 신원득·문현미. (2017). 「지방의회 후원회제도의 도입과 전망」. 경기연구원 정책연구 2017-19.
- 이현출. (2005). 지방정치 부패요인 해소를 위한 제도개선 방안. 「입법정보」, 166. 국회도서관.
- 인사이트. (2021.7.29.). 21대 국회 최연소 국회의원 '만 28세' 류호정 의원이 매년 받는 '연봉' 수준 https://www.insight.co.kr/news/350977 (검색일: 2023.7.7.)
- 「정당법」.
- 「정치자금법」.
- 중앙선거관리위원회. (2017). 선거통계시스템(선거인 수 현황), 제20대 국회의원 선거 및 제6회 지방선거.
- _____. (2016a). 정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법).
- _____. (2016b). 정치자금 회계실무(후원회를 둔 국회의원 및 그 후원회).
- _____. (2016c). 2015년도 정당의 활동개황 및 회계보고.
- _____. (2015). 2014년도 정당의 활동개황 및 회계보고.
- _____. (2013). 정치자금 조달 방법 및 투명성 확보 방안.
- _____. (2011). 정당·국회의원·후원회를 위한 정당·정치자금법규 운용자료.
- 「지방자치법」 및 시행령.
- 헌법재판소(http:/search.court.go.kr/) 판례검색 등.
- 홍종상. (2014). 「국회의원후원회 기부금 영향요인에 관한 연구」. 서울시립대 행정학과 석사학위논문.

내용문의 **소 순 창**(건국대학교 공공인재학부 교수, sosoon74@hanmail.net)

 COPYRIGHT(C) BY KRILA. ALL RIGHTS RESERVED