



자유와 개혁 7

정당 국고보조금제 비판과 대안

박효종

훑 어 보 기

이 연구의 분석 대상은 한국의 정치자금제도 가운데 사적 기부금제도와 구분되는 국고보조금제도와 이와 논리적으로 같은 맥락에 있는 선거공영제로서 이에 관한 비판적 고찰과 대안 제시가 이 연구의 목표이었다. 상기 두 가지 제도는 유권자들의 세금 가운데 일부를 정치자금으로 전용하는 강제적 정치헌금제도로 이 연구에서는 합리적 행위자 모델과 사회계약론, 시장메커니즘 및 대의민주주의의 원리를 기조로 규범적 논거를 구축하고 또한 경험적 분석을 병행함으로써 상기 제도들에 대한 비판적 견해를 개진하고 일련의 개혁 대안들을 제시하였다.

규범적 논의와 경험적 분석을 토대로 하여 이 연구에서 개진된 제안은 네 가지 범주로서 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 유권자의 자율적 기부행위에 반하는 국고보조금제도는 원칙적으로 폐지되어야 한다는 것이 이 연구의 소견으로서 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 지급할 수 있다”는 헌법 8조의 내용 가운데 후반부 조항인 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 지급할 수 있다”는 국고보조금에 관한 명시적 조항은 삭제되거나 개정되어야 한다.

둘째, 정당의 정치활동에 관한 유권자들의 평가와는 무관하게 일률적으로 정당에 법정액을 지급하는 현행 국고보조금제도는 유권자들이 자신의 의사와 선호에 따라 자발적으로 그리고 자율적으로 소정의 액수를 기부하는 임의제로 전환되어야 한다. 이러한 자율적 기부금제의 일환으로 유권자인 납세자의 연말정산시 일정액을 기부금으로 지정하는 미국식 ‘연말정산 일괄공제제도Tax Check-Off’의 도입이 권장된다.

셋째, 국고보조금 철폐와 동일한 논리에서 정부가 후보자들의 선거운동 과정에서 소요되는 선거자금 전체를 국고보조금과는 별도로 부담하는 전면적 선거공영제의 실시는 부당하다.

넷째, 현행 국고보조금제로부터 임의제로의 전환과 선거공영제 폐지의 실효성과 적실성은 또한 기존의 사적 기부금제도의 개혁과 맞물려 있는 바, 사적 기부금제도의 파행성과 부실성 등, ‘제도의 실패’를 야기시킨 주요 요인으로 간주되는 기업의 정치헌금행위는 금지되어야 한다. 뿐만 아니라 정치헌금권이란 유권자의 권리에서 기인한다는 점을 감안할 때, 투표권을 보유하고 있지 못한 법인인 기업이 정치헌금권을 행사할 수 있다는 현 정치자금법의 규정은 대의민주주의 규범에 배치되는 자의적 규정이라는 사실이 각별히 강조

될 필요가 있다.

결국 이 연구에서는 국고보조금제도를 대체할 수 있는 ‘연말 일괄공제제도’의 도입을 역설함과 동시에 현행 사적 기부금제도 개혁의 당위성과 방향을 제시하였다.

적어도 개혁된 정치자금제도를 통하여 유권자들은 정당과 정치인들을 평가할 수 있을 것이며 또한 자신의 ‘선호의 강도preference intensities’를 표출할 수 있을 것이다. ‘선호의 강도’를 전혀 표출할 수 없는 선거제도의 약점을 고려할 때 개선된 국고보조금제도와 개혁된 사적 기부금제도야말로 선거제도의 약점을 보완함으로써 대의제의 한 ‘현저한’ 작동양식으로 기능을 수행할 수 있으리라는 것이 이 연구의 시도였다.

저자 박효종

목 차

훑어보기 · 3

제1장 문제의 제기 · 8

제2장 이론적 구도 · 12

1. 예비적 고찰 · 13
2. 가상적 헌법제정의 계약상황 · 15
 - 정치인들의 계약과 시민들의 계약 · 17
 - 양 계약이 상치되는 상황 · 22
 - 대의민주주의의 규범성 · 26
 - 가상적 계약의 문제점 · 28
3. 실제적 계약상황 · 29
 - 정보비용과 기회비용 · 30
 - 정치시장의 개념과 정당화 · 33
4. 정치자금제도와 시장의 논리 · 38
 - 정치자금의 필요성과 정당성 · 39
 - 정치자금의 본질적 위상 · 40
 - 1인 1표제와 1인 1원제 · 42
 - 대의민주주의의 한 형태로서 정치자금제도 · 45
5. 정치자금제도와 제한된 시장의 논리 · 50
 - 시장의 실패 · 50
 - ‘공공재의 문제’로서 정치헌금제도 · 51
 - 정치헌금과 공유제 · 55
 - 소비자의 주권과 유권자의 주권 · 59
6. 요약 · 60

제3장 국고보조금제도 · 62

1. 국고보조금제도의 기원과 현황 · 64
 - 기원 · 64
 - 추세 · 66
 - 정당성의 논거 · 67
2. 국고보조금 배분원리와 배분방식 · 68
 - 국고보조금 분배의 원리: 유권자 주권 존중과 유권자 선호 만족 · 68
 - 유권자 주권의 지표로서 원내 의석수와 득표율 · 69

- 득표율에 입각한 분배 · 71
- 유권자 주권과 유권자 선호 이외의 기준들 · 73
- 3. 국고보조금 지출의 파행성: 목초지의 비극 · 76
 - 지속적인 보조금 인상 추세 · 76
 - 국고보조금 지출의 파행적 형태 · 79
 - 자구 노력의 부재 · 82
 - 공동 목초지의 비극과 국고보조금제도 · 84
- 4. 국고보조금제도의 절차적 문제점 · 86
 - 정치관계법 개정의 파행성 · 87
 - ‘무지의 베일’과 입법활동 · 88
 - 합리적 협상과 공정성 · 91
 - 투레벨 게임과 국민투표 · 94
- 5. 국고보조금제도의 실패 · 97
 - 국고보조금제도 기능의 왜곡 · 98
 - 절차적 불공정성과 대의민주제의 실패 · 100
 - 집단선택 방식의 실패 · 101
 - 자립정당 육성의 실패 · 103
 - 고비용 저효율 정치구조 개선의 실패 · 104
- 6. 요약 · 106

제4장 선거공영제 · 109

- 1. 선거공영제의 옹호 논거: 공정한 경쟁 민주주의와 후보자들의 정치적 평등 · 110
 - 경쟁 민주주의 · 111
 - 후보자간의 정치적 평등 · 113
- 2. 경쟁 민주주의와 공정 민주주의 · 114
 - 경쟁 민주주의와 공정 민주주의와의 괴리 · 115
 - 후보자들의 공정한 대우 · 119
 - 발언시간과 유권자 접근의 기회 · 121
- 3. 후보자 당선에 있어 선거자금의 역할 · 124
 - 선거운동과 선거 · 125
 - 선거자금의 비중 · 127
 - 총체적인 정치적 자원의 배분과 평등 · 131
- 4. 정치인들의 경쟁과 국고지원제 · 135
 - 두 가지의 방어적 논거 · 136
 - 정치인들의 경쟁: 사익지향적 경쟁 · 137
 - 최소 경쟁능력의 보장 · 139
 - 선거공영제와 도덕적 해이 현상 · 142
- 5. 요약 · 145

제5장 국고보조금제도의 개선방안과 논리 · 148

1. 사적 기부금제도의 실패 · 150
 - 지정기탁금제도의 파행성 · 150
 - 기업체의 정치헌금 · 152
 - 후원회제도의 과도한 제한 · 157
 - 정치헌금의 불투명성 · 160
 - 사적 기부금제도의 실패와 개혁과제 · 162
2. 제도개혁의 논리 · 164
 - 제도의 규범성과 역사성 · 165
 - 점진적 개혁주의 · 169
 - 미니멀리스트 접근 · 171
3. 구체적 개혁대안 · 173
 - 연말 일괄공제제도의 도입 · 174
 - 사적 기부금제도의 개혁방안 · 175
 - 제도와 행위자 · 179

제6장 요약 및 결론 · 181

참고문헌 · 190

영문요약 · 194

제1장

문제의 제기

문제의 제기

6.10 항쟁과 6.29 선언이 한국 민주화의 도래를 알리는 계기였다면, 1992년 문민정부의 출범과 1995년 지방자치제의 실시가 ‘한국 민주주의의 공고화’를 상징하는 현저한 현상임에 의문의 여지가 없다. 현행 한국의 정치제도는 과거 권위주의시대의 강압적 성격과는 달리 비교적 ‘국민의 의사people’s will’ ‘유권자의 의사voter preference’가 존중되는 이른바 ‘의민 민주주의의依民 民主主義’의 특성을 나타내고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 한편으로 현행 실시되고 한국 대의민주주의제도가 얼마나 공정하고 효율적인가 하는 문제에 관한 한, 비판의 범주를 넘어서서 냉소주의가 팽배하는 것이 현실이다. 왜 우리는 대의민주주의의 공정성과 효율성에 관심을 갖는가? 일단 양자는 구분될 수 있으며 때로는 상충될 수 있는 가치임에 틀림없다. 일반적으로 공정성이 제고되기 위해서는 효율성이 떨어져야 하는 것으로 인식되기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 대의민주주의와 관련하여 양자의 공존 가능성을 정치적 안정의 측면에서 정당화시키고자 한다. 즉, 양자는 민주체제의 안정에 관한 한, 공통적인 효과를 갖고 있는 가치라는 것이 본 연구의 견해이다.

우선 민주제도가 공정하지 않다면 구성원들이 불만을 표출하게 되고 다수의 구성원들이 불만을 표출하는 한, 민주체제는 불안정한 체제로 전락하게 마련이다. 또한 효율성의 가치는 대의제가 가능한 한, 가장 적은 비용으로 유권자의 주권과 의사 및 선호를 충족시켜야 할 필요성에서 옹호된다. 대의제가 비효율적이라면 유권자의 선호를 충족시키고 유권자 주권을 행사하는 데 불필요한 비용을 지불하게 되며 따라서 ‘기회비용’이 높게 된다. 민주주의 기회비용이 너무 높다면, 이의 과도한 비용을 줄이기 위하여 권위주의체제 회귀에로의 유혹을 느끼는 사람들도 점차 많아질 듯하다. 권위주의체제란 적어도 단기적으로 볼 때 민주주의보다 적은 비용으로 운영될 수 있는 체제가 아니겠는가? 이러한 관점에서 공정성과 효율성은 공존하는 가치로 간주되며 따라서 공정성이 제고되는 한, 그리고 공정성이 제고됨에 따라 효율성도 제고된다는 것이 본 연구의 견해이다.

대의제도가 일정 수준의 공정성을 확보하는 데 실패할 경우, 민주체제는 불안정해 질 수밖에 없다. 즉, 우리가 아무리 1인 1표제에 의한 자유선거를 정기적으로 치르고 지방자치제를 실시한다고 하더라도 제도가 불공정하고 비효율적인 것으로 판명된다면 구성원들로서는 불만이 누적되어 민주제도로부터 이탈하고자 하는 유혹에 함몰될 가능성이 크다. 그러나 유감스럽게도 현행 한국의 대의제도는 심각한 수준의 불공정성과 비효율을 노정하고 있다는 것이 본 연구의 진단이며 판단이다.

이와 같은 비판적 견해는 특히 정치자금제도를 조망하는 과정에서 두드러진다. 민주사회

의 정치활동과 선거에서 정치자금이 소요되는 것은 당연한 현상이라고 해도 정치자금의 모금과 지출은 대의민주주의의 기본 정신에 부합되는 범주에서 엄정하게 이루어질 것이 요구된다. 만일 그렇지 못하다면 민주정치는 금권정치의 범주를 방불케 하는 파행성을 면치 못할 듯하다. 하지만 현행 정당과 정치인들이 정치자금을 조달하는 방안과 그리고 정치자금을 지출하는 방식에서 적지 않은 문제점들이 노정되고 있다는 점이 본 연구의 관심사이다. 만일 정당과 정치인들이 정치자금을 조달하는 과정에서 한편으로는 강제 메커니즘을 동원하고 또 한편으로 정치자금 기부자들에게 대가성을 암암리에 약속하는 경우 정치자금 조달 방식은 대의제의 존재이유를 무색하게 할 만큼 비리의 범주로 전락할 것이다. 또한 다수당의 정치현금 과다사태와 소수당의 정치현금 과소사태도 당혹스러운 현상이 아닐 수 없다. 여야 정당간의 불균형적인 정치자금 모금현상이 ‘유권자의 진정한 의사’와 일치하지 않는 비민주적 행태임이 완연하기 때문이다. 그러므로 다수당의 정치자금 모금의 횡포에 대항하여 소수당인 야당에서는 전국구를 정치자금 모금의 편법의 장으로 운영하는 사태까지 발생하고 있다. 그런가 하면 정치자금의 지출에 관한 한, 역시 파행성이 감지된다. 경조사 부조는 물론, 유권자들에게 직접 향응을 베푸는 사례도 적지 않거니와, 혹은 국고보조금을 단순히 중앙당 유지비나 관리비 등으로 지출하는 사례도 일상적이다. 이러한 정치자금 모금과 지출의 제도와 관행이 문제가 되는 것은 ‘그 자체로’ 공정한 대의민주주의의 규범적 범주에 배치될 뿐 아니라 천문학적 수준의 정치자금 수요를 만들어 내는 ‘고비용 저효율 정치구조’의 주요 요인이 되고 있기 때문이다.

상기 문제들의 심대성에 유의할 때 본 연구에서 정치자금제도로부터 파생하는 제반 문제들을 점검하고 이에 관한 개혁의 총체적 대안을 제시할 의도는 없다. 다만 정치자금제도의 한 영역인 국고보조금제도의 적실성 문제를 분석적으로 그리고 비판적으로 다루고자 하는 것이 본 연구의 제한된 목표이다. 주지하는 바와 같이 국고보조금제도는 정당의 정치활동을 국고에 의해 재정적으로 보조하는 제도로서 1980년에 제도화 된 바 있다. 뿐만 아니라 유권자들의 자발적 기부금제도와는 달리 유권자들로부터 강제로 기부금을 각출하는 기제의 성격을 갖고 있는 이 제도는 1980년 유권자 1인당 부담액이 100원으로 출발한 이래 1995년에는 유권자 1인당 부담액이 2,600원으로 확대되는 추세를 시현하고 있다는 점이 관심의 초점이다.

본 연구에서는 현행 국고보조금제도가 대의민주주의의 공정성을 크게 저해하고 있다고 판단하는 바, 이러한 비판적 관점을 정당화시킬 수 있는 규범적 통찰과 경험적 근거를 개진하는 한편, 상기 제도를 대체할 수 있는 대안을 제시하고자 한다. 보다 구체적으로 본 연구의 접근 방식은 두 가지로서 하나는 규범적 접근이며 또 하나는 현실적 접근이다. 규범적 접근 방식에서는 주로 사회계약론적 비전이 원용될 예정이며 특히 가상적 계약상황과 실제적 계약상황, 두 가지 범주로 조명될 것이다. 현실적 접근 방식에 관한 한, 현행 제도에 대한 경험적 분석과 평가가 주류를 이룰 것인 바, 본 연구의 관심 사항을 고려할 때 규범적 접근에서 도출된 일련의 상정들이 평가의 준거로 원용되는 것은 당연한 일이

다.

본 연구의 주제를 관통할 규범적 관심사와 실제적 관심사를 구체화하는 데 있어 원용될 이론적 구도는 합리적 행위자 모델과 사회계약론 그리고 시장메커니즘과 대의민주주의의 규범적 모델이다. 상기 모형들은 본 연구에서 안출될 규범적 원리의 도출과 경험적 사실들에 대한 평가에서 유의미한 준거의 틀로 사용될 예정이다. 그러나 물론 본 연구에서는 상기 모델들의 기본 상정에 관한 한, 타당성과 유용성을 인정하면서도 한편으로 이들 모형의 상정들을 그대로 원용하기보다는 각 모형에 내재한 일련의 문제점들에 유의하여 ‘수정할 것은 수정한 후 *mutatis mutandis*’ 창의적으로 원용하고자 한다. 이러한 측면에서 본 연구는 제도개혁의 구체적 대안 제시 못지않게 이론적 차원에서도 일정한 기여를 목표로 한다고 할 수 있다.

최종적으로 본 연구는 상기의 규범적 통찰과 경험적 사실에 의거하여 현행 국고보조금제도를 개선할 수 있는 개혁에 관심을 표명할 것이다. 그러나 개혁안 제시에 있어 ‘적극적 방식’보다는 ‘소극적 방식’을 구사함으로써 구체적인 개혁안 자체의 적실성 옹호에 초점을 맞추기보다 현행 국고보조금제도의 문제점과 본질을 확인하고 제도개혁의 필요성을 강조하는 차원에 중점이 두어질 것이다. 그러므로 현행 국고보조금제도를 대체할 수 있는 개혁대안에 관한 한, 본 논의를 통하여 제시될 대안 이외에 가능한 다른 대안에 대하여도 문을 열어 놓는다는 의미에서 개방적 태도를 취하고 있음을 밝히고자 한다.

마지막으로 본 연구의 통찰과 제안이 일단 좁은 의미에서 정치자금제도의 개선에 있어 일정한 기여를 목표로 하면서도 한 걸음 더 나아가 공정한 대의제 정착을 위하여 의미있는 대안으로 평가받기를 소망한다.

제2장

이론적 구조

이론적 구도

본 연구의 이론적 구도는 규범적 논거로 구성될 것이다. 이론적 구도의 기능은 자명하다. 이론적 구도는 본 연구의 분석적 관심사를 인도하는 이론적 토대이다. 정치자금제도에 관한 적지 않은 제안과 평론들이 대두되고 있는 상황에서 이들 가운데에는 유의미한 통찰 못지않게 무원칙한 제안들도 적지 않은 것으로 평가된다. 특히 무원칙한 제안들에 관한 한, 기본적 원리와 상정들을 뚜렷이 밝히지 않은 채, 단순히 외국에서 특정 제도들이 시행되고 있다는 이유로 문제의 제도를 도입해야 한다는 주장도 적지 않다. 본 연구도 물론 외국에서 시행되고 있는 제도에 각별히 주목할 것이나, 제도의 도입 못지않게 논리와 논리의 일관성 정립에 유의할 것이다. 왜냐하면 국고보조금제도가 독일이나 미국, 프랑스, 일본 등에서 시행되고 있다고 해도 그 사실만으로 우리 한국의 국고보조금제도에 관한 정당성의 구성요건이라고 단언하기 어려울 뿐 아니라, 또한 국고보조금제도 자체가 쟁점사안임은 엄연한 사실이며 국고보조금제도가 운영되고 있는 양태와 논리가 국가들마다 상이하기 때문이다.

그러므로 현행 국고보조금제도에 관하여 분석적으로 비판하고 이를 근거로 유의미한 제안을 하기 위해서는 본 연구의 관점과 입장을 명확히 할 필요가 있다. 즉, 본 연구는 국고보조금제도를 반대하는 입장이며 이는 자율적 사적 기부금제도로 대체되어야 한다는 견해를 표명할 것인 바, 이러한 주장을 개진하기 위해서는 본 입장에 근거가 되는 가치문제를 정립하고 이러한 가치를 옹호할 수 있는 일관된 논리를 제시할 필요가 있다고 사료된다. 본 연구에서는 정치자금제도가 지향해야 할 가치와 관련하여 ‘공정성(fairness)’을 주요 가치로 상정한다. 그리고 이러한 가치를 구체화할 수 있는 구도와 관련하여 합리적 행위자 모델과 사회계약론적 비전, 시장메커니즘 그리고 대의민주주의의 규범적 비전을 수정·원용하고자 한다.

1. 예비적 고찰

본 연구는 규범적 명제로 이론적 구도를 구성함에 있어 합리적 행위자 모형과 사회계약론 그리고 시장메커니즘과 대의민주주의의 모형을 원용할 것이다. 주지하는 바와 같이 ‘합리적 행위자(rational agent)’는 자기자신의 이익을 극대화하는 인간이다. 이러한 합리적 행위자 비전은 물론 귀납적 명제이기 보다는 연역적 명제이다. 본 연구에서는 합리적 행위자가 항상 경험세계에서 입증된다고 주장하는 것은 아니며, 합리적 행위자 모델의 유용성은 방법론적 차원에서 경제성과 절약성(parsimony)에 있다고 주장한다.¹⁾ 인간에게

1) 합리적 행위자 모델에서 전제하는 이른바 ‘방법론적 이기주의(methodological egoism)’에 관한 한, 박효종(I. 1994 pp.67~78)을 참조할 것.

이타주의적 행위의 가능성을 부인하는 것은 아니나, 이타주의적 행위는 이기주의적 행위에 의하여 설명될 수 있으며 그 역은 불가능하다는 것이 본 연구의 입장이다. 즉, A가 B에게 특정 선물을 주었을 경우 ‘이타주의자’ A가 느끼는 즐거움은 ‘이기주의자’ B가 느끼는 즐거움에 의하여 설명이 가능한 것이며 이기주의자 B의 즐거움을 이타주의자 A의 즐거움으로부터 설명할 수는 없다. 강조하자면 이기주의는 설명의 ‘독립변수explanans’이며 이타주의는 설명의 ‘종속변수explanandum’라는 점에서 이기주의의 방법론적 우위성을 옹호할 수 있다.

이와 같이 방법론적 측면에서 옹호될 수 있는 합리적 행위자 모델은 규범적 원리의 도출 과정에서 그리고 현실적 원리의 적실성 입증에서 탁월한 진가를 발휘하고 있다. 특히 합리적 행위자 모델로부터 규범성과 현실주의가 도출될 수 있다는 사실은 각기 현대 사회계약론적 비전과 시장메커니즘에 의하여 충분히 입증되고 있다. 즉, 자신의 이익을 극대화하는 행위자가 이른바 ‘무지의 베일veil of ignorance’을 쓰고 헌법을 제정함으로써 헌법의 규범성은 충족된다. 그런가 하면 ‘가상적 계약’이 아니라 ‘실제적 계약’의 관점에서 시장의 계약은 중요하다. 시장메커니즘이란 결국 이기주의적 성향의 합리적 행위자의 선택을 준거로 작동하는 전형적 메커니즘이 아니겠는가? 시장의 소비자가 자신이 아니라 남을 위하여 재화를 구매한다면, 즉 이타주의자로서 행동한다면, ‘보이지 않는 손’은 작동하기 어렵고 또한 시장에서의 공급과 소비의 안정된 균형도 기대하기 곤란하다. 그러므로 ‘소비자의 주권consumer sovereignty’은 합리적 소비자homo economicus consumens의 선택에서 구현될 수 있다고 하겠다.

그런가 하면 대의민주주의의 규범성도 관심사이다. 본 항목에서는 대의제의 규범적 원리와 관련하여 ‘유권자 주권voter sovereignty’과 ‘유권자의 선호 만족preference satisfaction’을 최대의 범주로 설정하고 있다. 이것은 적어도 정치인의 권리와 유권자의 권리 혹은 피선거권자의 권리와 선거권자의 권리가 상충하는 경우 전자보다 후자의 가치가 선행한다는 것을 전제하는 셈이다. 이에 대한 근거라면 후자로부터 전자가 도출되며 그 역은 사실이 아니라는 점을 지적할 수 있다. 또한 이러한 관점에서 ‘유권자의 주권’과 시장의 ‘소비자 주권’ 사이에 연계와 유비analogy를 인정하면서도 한편으로 유비의 한계에도 유의할 것이다. 그 이유로서 ‘유권자의 주권’은 평등에 입각한 반면, ‘소비자 주권’은 불평등의 원리와 충분히 공존할 수 있기 때문이다. 특히 우리는 본 항목뿐 아니라 본 연구 전체적 논의를 통하여 시장과 대의민주주의 사이에 유비적 관계를 존중하면서도 한편으로 양자의 차이점에도 적절한 주의를 환기시키는 이중적 전략을 구사할 것인 바, 시장과 대의제에 관한 유비적 관계와 대비적 관계에 의거한 논리가 일관성을 상실하지 않도록 각별한 노력을 경주할 것이다.

이처럼 정치자금제도와 관련하여 규범성을 지닌 제도의 비전을 안출하는 데 있어 합리적 행위자 모델과 현대 사회계약론적 비전 그리고 시장메커니즘과 대의제의 원리를 기조로

하는 본 연구에서 롤즈J. Rawls와 톨록G. Tullock과 부캐넌J. M. Buchanan 등의 사회계약론자들, 그리고 다운즈A. Downs나 쉘페터J. W. Schumpeter 등, ‘정치시장론자들’ 및 애로우K. Arrow나 라이커W. H. Riker 등의 사회선택론자들의 귀중한 통찰이 원용되는 것은 당연하다. 그러나 본 연구는 이들로부터 귀중한 도움을 기대하면서도 상기의 고전적 통찰들을 그대로 원용하기보다는 “수정할 것은 수정한 형태로mutatis mutandis” 즉, 비교적 창의적 형태로 사용할 것이다. 물론 기존 모델의 수정적 비전을 제시하는 과정에서 본 연구의 창의적 관점을 토대로 하는 만큼 이러한 수정적 비전이 논리적으로 방어될 수 있고 또 한편 우리가 알고 있는 상식적이며 경험적 사실과 정면으로 배치되지 않는 범주로 개념화되도록 노력을 경주할 것이다.

본 항목에서 진행될 논의 순서와 주요 내용은 다음과 같다. 공정성에 관한 규범적 원리를 도출하는 데 있어 현대 사회계약론자들의 시도는 매우 인상적이다. 롤즈나 톨록, 부캐넌 등은 공정성에 관한 원리를 정립하기 위하여 이른바 ‘반경험성counterfactuality’과 가상적 상황을 설정하고 있기 때문이다. 즉, 합리적 행위자가 ‘무지의 베일’을 쓰고 선택하는 상황이 그것이다. 이 경우 계약 당사자들은 자기자신의 구체적 이익으로부터 차단되는 이상, 공정한 원리의 내용과 범주에 합의할 수 있을 것이다. 본 항목에서는 이 점에 유의하여 먼저 ‘가상적 헌법제정의 계약hypothetical constitutional contract’을 상정하고 계약자들이 ‘강제적 정치헌금제도’와 ‘자발적 정치헌금제도’ 가운데 어떠한 제도에 합의할 가능성이 농후한지를 예의 점검할 것이다.

하지만 공정성의 원리도출과 관련하여 가상적 계약과 가상적 선택에만 집착할 필요는 없다고 사료된다. 가상적 계약상황의 설정은 규범적 차원에서 매력적이지만 한편으로 일련의 한계점을 지니고 있기 때문이다. 현실에서 살고 있는 우리가 왜 가상적 상황에서 도출된 원리에 구속되어야 하는가 하는 의문이 그것이다. 그러므로 가상적 계약상황의 한계에 유의하여 한편으로 현실적으로 공정한 선택 상황을 설정할 필요가 있다. 현실적으로 공정한 선택에 관한 한, 비용부담의 문제가 준거의 기준으로 적절하다고 사료되는 바, 집단선택 메커니즘보다 시장메커니즘이 옹호될 것이다. 먼저 가상적 계약상황에 관한 논의부터 시작하기로 하자.

2. 가상적 헌법제정의 계약상황

대의민주제도에 관한 한, 공히 ‘공정성’과 ‘효율성’의 가치가 중요하나, 그 가운데 공정성의 가치가 돋보이는 것으로 평가된다. 그 이유는 “정의란 제도 구축에 있어 최고의 덕목”이라는 롤즈(J. Rawls 1971, 267)의 지적을 새삼스럽게 상기할 필요없이 만일 공정성의 가치가 존중되지 않는다면, 구성원들 대다수가 이에 승복하지 않으리라고 보여지기 때문이다. 그렇다면 헌법제정의 과정에서 공정성에 부합하는 헌법조항을 도출할 수 있는 근

거는 어떻게 찾을 수 있는가? 사회계약론적 비전이야말로 이러한 근거의 단서를 제공한다는 것이 본 연구의 의견이다. 즉 가상적 상황에서 ‘무지의 베일’을 쓰고 선택하면 공정성의 원리를 도출할 수 있다는 현대 사회계약론자들의 통찰이 유의미하다고 판단된다. 특히 가상적 상황에서 헌법을 제정하는 계약이 관심의 초점이다. 보다 구체적으로 ‘무지의 베일’을 쓴 계약자들이 국고보조금제도나 선거공영제를 명시하는 헌법 조항 삽입에 합의할 수 있는가를 점검하고자 한다.

이와 관련하여 일단 몇 가지 사항을 점검할 필요가 있다. 무엇보다도 이 문제에 있어 두 가지 유형의 계약을 상정할 수 있다. 하나는 ‘정치인들 사이의 계약’이며 또 하나는 ‘유권자들 사이의 계약’이다. 이처럼 헌법제정 계약에서 두 가지로 구분하는 실제적 이유는 그것이 민주주의의 두 가지 범주의 작동양식에 부합한다고 사료되기 때문이다. 즉, 정치인들 사이의 계약은 국회에서 이루어지는 의회 민주주의 형태이며 유권자들 사이의 계약은 국민투표로 상징되는 직접 민주주의 형태가 아니겠는가! 두 번째로 현대 사회계약론자들의 일관된 상정처럼 헌법제정에 참여하는 모든 당사자들, 즉 정치인이나 유권자들을 ‘합리적 행위자’로 설정할 필요가 있다. 즉, 정치인은 ‘득표를 극대화하려는 존재 voter maximizer’로 그리고 유권자는 자신의 ‘정치적 선호의 만족을 극대화하려는 존재 preference satisfaction maximizer’로 전제한다. 물론 정치가를 이익극대화의 존재로 간주하는 상정에 쟁점이 있을 수 있으나, 이 점에 관한 정당성의 논리는 다음 항목에서 제시하기로 하고 현 맥락에서는 일단 본 상정이 옹호될 수 있다는 점만 명시하기로 한다. 이처럼 양 범주의 사람들을 합리적 행위자로 간주할 경우 ‘무지의 베일’의 구도가 의미있다고 하겠다. 상충하는 자신들의 이익으로부터 탈피하여 일정한 합의를 이끌어 낼 수 있기 때문이다.

세 번째로 본 연구가 현대 사회계약론자들의 상정과 다른 점은 계약자들이 ‘무지의 베일’을 썼을 경우, 즉 합리적 행위자가 불확실성 상황에 처했을 때 어떠한 유형의 선택을 할 것인가 하는 문제이다. 본 연구에서는 합리적 행위자가 불확실성 상황에 직면했을 경우 가장 보수적 범주의 모험 회피전략만을 사용하리라는 현대 사회계약론자들의 견해에 반대하고 이를 대체할 수 있는 다른 대안을 제시하고자 한다. 네 번째로 본 연구가 현대 사회계약론자들의 관점과 상이한 또 다른 사항은 사회계약을 반드시 만장일치의 범주로만 간주할 필요는 없다는 점이다. 실상 만장일치는 현실적 상황에서 성취되기가 거의 불가능한 결정규칙일 뿐 아니라 가상적 상황하에서도 구체화되기 어려운 결정규칙이라는 것이 본 연구의 견해이다. 특히 가상적 상황에서 만장일치가 실현되기 난망한 이유는 불확실성 상황이라고 하더라도 ‘무지의 베일’을 쓴 계약자들이 일사불란한 선택을 하리라고 예상할 수 없기 때문이다. 즉, 불확실성 상황에서 ‘맥시민 maximin’이 유일한 원리가 아니라 ‘동일확률 equiprobability의 원리’나 ‘맥시맥스 maximax’, 혹은 ‘최상최악 optimum pessimum의 원리’ 등도 맥시민과 더불어 유효한 원리라면 계약자들이 불확실성 상황에서 일사불란한 선택을 하리라고 단언할 수 없다.²⁾ 따라서 본 연구는 이 점을

감안하여 만장일치보다 못 미치는 ‘준 만장일치제’, 즉 3분의 2결도 유의미하다고 판단한다.

(1) 정치인들의 계약과 시민들의 계약

우선 헌법제정을 위한 계약자들을 정치인들로 상정해 보자. 계약자들이 ‘무지의 베일’을 쓸 경우 맥시민maximin 원리를 원용하게 된다는 것이 롤즈의 견해이었다. 맥시민 원리의 논거는 무엇인가? 정치인들은 ‘무지의 베일’을 썼기 때문에 자신이 능력있는 정치인인지의 여부를 알 수 없고 혹은 다수당에 속하는지 소수당에 속하는지 혹은 국회의원인지조차 분간할 수 없다. 이러한 상황설정은 ‘무지의 베일’을 쓰면 자신의 자질과 사회적 위치로부터 차단되어야 한다는 롤즈의 통찰에 의한 것이다. 물론 엄밀한 의미에서 ‘무지의 베일’을 쓴 계약자라면 자신이 정치인인지의 여부조차도 몰라야 하겠지만, 본 논의의 구도상 계약자 자신들이 스스로를 정치인으로 알고 있다는 점을 전제하는 이상, ‘두터운 무지의 베일thick veil of ignorance’보다는 ‘얇은 무지의 베일thin veil of ignorance’을 쓰고 있다고 가정할 필요가 있다. 따라서 이들은 선거에 임하는 데 있어 정치자금의 필요하다는 사실을 인지하고 있다. 이 사실은 ‘무지의 베일’의 적용을 받지 않는 ‘일반적 정보general information’이기 때문에 가능하다.

그런데 이들 정치인 계약자들은 정치자금의 사적 공여가 좋은지 혹은 국가에 의한 강제 공여가 좋은지를 결정하는 선택의 문제에 직면하게 된다.³⁾ 이 경우 우선 정치인들을 ‘롤즈의 계약자’로 상정한다면 ‘득표극대화의 존재’이므로 정치자금이 과도하게 모금될 상황, 정치자금이 적정선으로 모금될 상황, 그리고 정치자금이 부족할 상황 가운데 정치자금이 모금되지 않은 경우를 최악의 상황으로 간주할 것이다. 왜냐하면 맥시민은 이 세 가지 상황 가운데 ‘최악의 상황’에 배타적으로 유의하여 선택하는 원리이기 때문이다. 그런데 사적 기부금방식을 선택할 경우 정치자금이 자발적으로 모아진다고 해도 정치인 자신에게 필요한 충분한 양의 정치자금이 모금되리라고 확신할 수 없다. 정치자금이 부족할 경우 정치인 자신의 정치활동에 중대한 장애가 초래될 수 있으므로 이와 같은 사태를 방지하기 위하여 국고보조조항을 삽입하자는 데 합의하게 된다. 따라서 롤즈의 계약자들 이라면 맥시민원리에 의하여 강제기부금제를 결정하리라고 단정할 만하다. 하지만 이 경우 강조해야 할 사항은 모든 정치인들이 자신의 정치적 능력과 관계 없이 일정하게 동일한 금액을 받게 된다는 사실이다.

2) 불확실성 하에서의 합리적 선택에 관한 한, 박효종(1994, I, pp.92~101)을 참조할 것.

3) 본 연구에서는 가상적 계약자들이 구축하는 정치자금제도에 관한 한, 강제기부금제도와 사적 기부금제도 가운데 양자택일의 상황으로 접근하고자 한다. 물론 우리나라 정치자금제도에서는 국고보조금제도와 사적 기부금제도를 같이 운용하고 있으나 이러한 혼합방식을 제도의 기본 원리의 차원에서 ‘이상형ideal type’으로 간주하기는 어렵다. 따라서 본 항목에서는 강제성과 자발성의 차이를 부각시키기 위하여 혼합방식이 아닌 단일방식의 선택을 가상적 헌법제정의 계약자들에게 요구하는 셈이다.

그러나 한편으로 불확실성 상황하의 계약자들의 선택에서 맥시민이 유일한 합리적 원리가 아니라는 사실은 이미 하사니(J. Harsanyi 1975)에 의해서 반증된 바 있다. 하사니의 ‘평균효용극대화average utility maximization’의 원리에 의하면 계약자들은 정치자금을 사적으로 충분히 모을 수 없는 가능성에 각별한 관심을 갖는 ‘롤즈의 계약자’와 달리 정치자금을 많이 모을 수 있는 확률, 적정 수준의 정치자금을 모을 수 있는 확률 그리고 정치자금이 부족할 확률에 똑같은 ‘동일확률equiprobability’을 부여한다. 따라서 이들 가운데 평균수치를 극대화하게 된다면 적정 정치자금을 모을 수 있는 확률, 즉 사적 기부금제가 매력적이며 적어도 국고보조금제도는 대안이 될 수 없다. 강제기부금제도는 최소한의 정치자금을 보장하는 제도적 장치이긴 하나 한편으로 정책개발에서 일정한 능력을 가진 정치인들의 입장에서는 일종의 손해가 된다. 왜냐하면 일률적으로 최소한의 정치자금이 배분된다면, 능력있는 정치인은 능력없는 정치인과 스스로를 차별화할 수 없기 때문이다. 그러므로 이들은 국고보조금제도보다 자유방임적 사적 기부금제를 채택할 가능성이 크다.

이와 관련하여 ‘롤즈의 계약자들’과 ‘하사니의 계약자들’ 사이에 엄존하는 발상의 차이에 유의할 필요가 있다. ‘롤즈의 계약자들’은 국고보조를 원하는 반면, 하사니의 계약자들은 제한없는 사적 기부금제도를 선호한다. ‘무지의 베일’을 씌으로써 스스로의 기득권으로부터 차단되었음에도 불구하고 이들 사이에는 왜 의견의 불일치가 존재하는가? 그것은 단도직입적으로 말한다면 계약자들의 ‘모험회피성’에서 편차가 발견되기 때문이다. 즉, ‘롤즈의 계약자들’이 맥시민을 원용하는 것은 ‘극도의 모험회피성extreme risk-averseness’을 지니고 있는 반면, 이와는 대조적으로 하사니의 계약자들은 모험감내성을 갖고 있는 존재로 투영되고 있다. 이처럼 양 범주의 계약자들에 내재한 ‘모험회피성’의 차이에 유의할 때 그리고 헌법제정의 상황에서 ‘만장일치의 결과’가 대두되어야 한다는 점을 감안한다면 양자에서 전제되고 있는 계약자들의 ‘모험회피성’의 상정이 어느 정도로 적실성을 갖고 있는가 하는 문제가 초미의 관심사가 된다.

우선 맥시민의 보편적 적실성이 의구심의 대상이다. 일상 생활에서 ‘맥시민’만을 배타적으로 의지하며 살아가는 사람들이란 다수보다는 극소수가 아니겠는가? 그런가 하면 평균효용 극대화의 전략이 헌법제정의 상황처럼 일회적이며 중차대한 계약상황에서 계약자들은 선불리 모험감내적 태도를 견지하기도 쉬운 일은 아니다. 즉, 집을 구매할 경우의 선택과 시장에서 과일을 구매할 경우의 선택을 비교한다면 양자의 선택이 공히 불확실성의 상황이라고 해도 시장행위자의 모험감내성은 다르게 표출되지 않겠는가?

그러므로 헌법제정의 불확실성 상황에서 계약자들이 지니고 있는 ‘모험회피성’을 적절하게 추출해 내기 위해서는 롤즈가 주장하는 ‘극도의 모험회피성’과 하사니가 주장하는 ‘모험 감내성’ 사이의 평균이나 중간치를 취하는 방안이 온당하다고 판단된다. 즉, 헌법제정

상황에 참여하는 계약자들의 모험회피 태도에 관하여 정상분포를 상정하거나 혹은 모든 계약자들이 지니고 있는 모험회피성에 관하여 평균치를 상정한다면 ‘온건한 모험회피성 moderate risk-averseness’을 상정하는 편이 타당하다. 만일 이러한 논거가 설득력을 지닌다면, 이들 계약자들은 일률적인 최소한의 국고보조금제도를 거부하는 한편, 완전히 자유방임적인 사적 기부금제도에 대하여도 반대의사를 표명할 듯하다. 물론 롤즈나 하사니의 계약자가 아닌 이들 제3의 계약자들도 ‘무지의 베일’을 쓰고 일정한 ‘모험회피적 태도’를 취하는 만큼 역시 이들이 선호하는 ‘제한된 사적 기부금제도’도 맥시민이나 동일 확률의 계약자들의 대안 못지않게 공정한 제도적 장치로 평가될 필요가 있다.

이제 관심의 초점은 이처럼 ‘맥시민’과 ‘동일 확률의 원리’ 사이에 위치할 수 있는 제3의 합리적 선택의 원리가 분석적으로 정당화되었으나, 또한 경험적으로도 일정 수준 옹호될 수 있는가에 있다. 본 연구에서는 불확실성 상황에서 극단적인 모험회피성과 모험감내성 사이에 위치하며 그들과 차별화될 수 있는 ‘제3의 합리적 선택의 원리’를 ‘모험적 재앙회피의 원리principle of risky disaster avoidance’로 규정하고자 하며, 이에 관하여 적실성있는 경험적 근거를 제시하는 것이 가능하다고 주장한다.⁴⁾

주지하는 바와 같이 맥시민은 고지식하며 배타적인 ‘재앙회피의 원리’이다. 특정 유형의 재앙을 회피하기 위하여 어떠한 모험도 거부하는 원리라는 점에서 특히 그러하다. 하지만 맥시민으로 상징되는 ‘재앙회피원리’의 전형적 특성은 회피해야 할 재앙과 관련하여 ‘일차원적으로one-dimensionally’ 조망한다는 점이다. 물론 재앙을 ‘일차원적으로’ 조망하며 이에 대처하기 위하여 일체의 모든 위험을 회피하려는 태도는 일면 타당하지만, 지나치게 비현실적인 것이라는 것이 흠이다. 이에 관한 전형적 사례는 병원 환자에서 발견된다. 즉, 교통사고로 불구의 상황에 직면한 환자는 불구를 치유하기 위하여 수술이 필요하다는 사실을 알지만 수술이 사망을 야기시킬 만큼 대단히 위험하다는 의사의 설명에 대하여 어떻게 반응하는가? 죽음을 무릅쓰고 수술에 동의하리라는 것이 본 연구의 진단이다. 이 경우 수술에 동의하는 환자로서는 죽음이 ‘최대의 재앙’이기는 하지만 또한 수술을 하지 않음으로써 불구로 살아가는 것도 ‘또 다른 심각한 재앙’으로 간주하기 때문이다. 따라서 죽음의 가능성에도 불구하고 불구라는 또 다른 심각한 재앙을 피하기 위하여 수술을 하는 행위는 합리적 선택이다.

그런가 하면 온 가족이 여름 휴가를 떠나는 경우를 상정해 보자. 휴가를 떠나는 한 가족이 전부 한 비행기에 타거나 한 자동차에 타는 것이 우리의 생활풍속이다. 당연히 이러한 휴가 행태는 맥시민 원리에 의하면 ‘비합리적’ 선택이다. 비행기의 추락사고나 자동차 교통사고의 ‘확률probability’은 높지 않으나 ‘가능성possibility’이 엄존하는 만큼 적어도 가족은 따로 따로 다른 비행기나 자동차를 타는 편이 맥시민 원리에 부합한다. 그러나

4) 이 개념은 원래 카브카(G. S. Kavka 1986, pp.202 ~ 209)에 의하여 개발된 개념인 바, 홉스의 계약자들이 사용하는 원리로 주장되었다.

그럼에도 불구하고 한가족이 함께 ‘죽음을 무릅쓰고’ 같은 비행기나 자동차를 타는 이유는 비행기나 자동차 사고도 명백한 ‘재앙’이지만 가족끼리 떨어져 타는 것도 ‘감내하기 어려운 재앙’으로 치부되기 때문이다.

이처럼 상기에서 제시된 분석적 통찰이나 경험적 사례가 유의미하다면 ‘맥시민’이나 ‘평균효용 극대화’ 원리 못지않게 ‘모험적 재앙회피’의 원리도 불확실성 상황하의 합리적 선택이라는 것이 본 연구의 주장이다. 따라서 헌법제정의 상황에서 정치인 계약자들은 ‘무지의 베일’을 썼을 경우 ‘모험적 재앙회피의 원리’를 구사할 이유도 적지 않다. 이 경우 계약자들은 회피해야 할 재앙의 범주를 ‘일차원적 의미’보다 ‘다차원적 의미’로 조명할 가능성이 실제적이다. 즉, 정치자금 모금이 최소한의 수준에도 미치지 못하여 정치활동을 효율적으로 할 수 없게 된 상황을 재앙으로 간주할 수 있겠으나, 이에 못지않게 의욕적인 의정활동이나 정책개발 등, 자신의 정치적 능력을 다른 정치인들보다 ‘현저하게’ 발휘해도 이에 상응한 정치자금 모금을 할 수 없고 다만 다른 정치인들과 똑같은 최소한의 보조금을 일률적으로 받는 것에 불과한 상황을 재앙으로 간주할 듯하다. 강조하자면 ‘모험적 재앙회피’의 존재는 정치가로서 ‘유권자의 선호’를 만족시킬 수 없어 정치자금 모금이 부족할 사태도 두려워하겠지만, 한편으로 탁월한 정치능력을 발휘하여 ‘유권자의 선호’를 만족시켰음에도 불구하고 이에 상응하는 자발적인 정치자금 모금이 불가능한 경우도 두려워하는 존재이다. 따라서 계약자들로서는 일정 수준의 모험을 할 이유를 가질 수 있는 바, 그것은 사적 기부금제도를 선호하는 방안이다. 즉, 유권자들로부터 평가를 받아 정치인의 능력에 따라 정치헌금을 받는 방안이 되지 않겠는가?

물론 본 논의에서는 이처럼 ‘무지의 베일’을 쓴 정치인 계약자들이라면 맥시민보다 ‘모험적 재앙회피’ 전략을 원용할 이유를 확보한다고 주장하면서도 모든 계약자들이 일률적으로 ‘모험적 재앙회피’ 전략을 선택하리라고 단언하려는 의도는 없다. 강조하자면 불확실성 상황의 ‘모험적 재앙회피’ 전략이 롤즈나 털록 및 부캐년이 주장하는 맥시민 전략보다 훨씬 적절하다고 판단되지만, 그것이 헌법제정 상황에서 ‘유일하게’ 합리적 전략이라고 강변하는 것은 아니며 또한 일부 정치인들이 맥시민에 의거하여 전액 국고보조를 선호할 여지도 일부 열어놓고자 한다. 즉, 본 연구에서 상정하는 바 정치인들의 사회계약이 롤즈나 털록 및 부캐년의 통찰과 다른 점이 있다면 두 가지이다. 하나는 계약자들이 맥시민보다 ‘모험적 재앙회피 전략’을 사용할 가능성이 농후하다는 사실이며 두 번째로는 계약자들 사이에 ‘모험회피성risk-averseness’이 상이한 만큼 소수의 계약자들이 맥시민을 선호할 가능성을 배제할 수 없고 따라서 헌법제정 상황에서 상이한 복수의 대안이 대두될 가능성도 열어 놓는다는 점이다. 특히 후자의 가능성이 실재한다면 단일 원리가 아니라 복수의 경합하는 원리가 도출될 것으로 사료된다. 그렇다면 헌법제정 상황에서 ‘모험적 재앙회피’의 원리에 의한 단일 대안이 출현할 경우는 문제가 없으나, 만일 복수의 대안 가운데 하나가 이른바 ‘소수의견’으로 표출될 경우 즉 수적으로 ‘모험적 재앙회피 전략’을 사용하는 정치인들이 많다고 해도 소수가 맥시민을 사용하여 국고보조를 선호하는 대

안이 도출될 경우 사회계약이 전제하는 ‘만장일치’의 논거는 무력화될 위험에 처하는 것이 아니겠는가!

이 경우 우리는 대의민주주의의 규범에 입각한 또 다른 평가의 기준을 적용하는 것이 가능하리라고 생각한다. 즉, 맥시민을 원용하는 정치인들과 ‘재앙회피의 원리’를 원용하는 정치인들이 경합한다면, 어떠한 정치인이 대의민주제에 부합하는 정치인인가 하는 평가의 문제에 직면하는 셈이다. 본 연구에서는 전자보다 후자가 대의민주주의의 규범에 걸맞는 정치인이라고 판단한다. 민주사회에서 정치인이란 피선거권자로서 정치에 관한 자아 실현의 욕구 충족보다 일반 시민들의 선호와 의사를 대변한다는 점에서 본의적인 존재이유를 찾아야 하기 때문이다. 따라서 정치자금제도가 시민들의 선호·의사의 대변자로서 활동해야 할 정치인의 능력에 비례하거나 혹은 비례하도록 운영되는 것이 온당하다면, 그것은 사적 기부금제도일 듯하다.

그러나 그럼에도 불구하고 정치인 계약자들의 다수가 오히려 맥시민에 의해서 국고보조를 선택한다면 어쩔 수 없는 일이다. 따라서 본 연구는 이 시점에서 정치인들의 헌법제정 계약에 관한 한, ‘모험적 재앙회피 전략’에 입각하여 사적 기부금제도가 도출되리라고 주장하고 이에 대한 평가도 대의민주주의의 규범성에서 이끌어 내었지만, 최악의 경우 맥시민 원리에 의한 국고보조금제도의 출현도 배제할 수 없다는 점을 인정하고자 한다.

이번에는 유권자의 입장에 주목해 보자. 유권자들의 헌법제정의 상황에서 계약자로서 계약을 맺을 경우 강제적 기부에 찬성할 것인가 혹은 자발적 기부에 찬성할 것인가? 본 연구에서 ‘무지의 베일’을 쓴 유권자는 정치적 선호 만족의 극대화의 존재로 상정되었다는 점을 상기해 보자. ‘무지의 베일’을 쓴 유권자가 ‘롤즈의 계약자’처럼 맥시민을 원용한다면 재앙을 어떤 형태로 조망할 것인가 하는 문제가 관심사이다. 정치인의 입장과는 상이한 발상을 하리라고 사료된다. 이들은 정책선호 만족극대화의 존재로서 만일 정치자금 모금이 부족하다면 정치인들로부터 정책적 입장에 관한 정보전달이 불가능할 것이고 따라서 유권자 자신의 정책적 선호와 부합하는 정치인이나 후보자를 찾는 방안이 불가능하다는 사실을 깨닫게 될 것이다. 그러므로 모든 정치인들에게 일정액의 정치자금이 보장되는 편이 자신의 정책적 선호를 만족시킬 수 있는 최소한의 기회가 된다는 점을 고려하여 국고보조금제도에 찬성할 수 있다.

하지만 그럼에도 불구하고 헌법제정 상황의 유권자 계약자들이 ‘롤즈의 계약자들’과는 달리 ‘모험적 재앙회피의 원리’를 원용한다면 이와는 다른 제도에 합의할 것이 확실하다. 즉, 이들은 후보자들에게 정치자금이 부족하여 유권자 자신의 정책을 대변하지 못하는 사태도 ‘재앙’으로 간주하겠지만 한편으로 유권자 자신의 정책과 부합하지 않는 정책을 추구하는 정치인이나 정당 및 후보자들에게 강제로 정치자금을 기부하는 경우도 좌시하지 못할 ‘재앙’으로 치부하게 마련이다. 즉, 유권자 자신이 반대하는 정책이 자신의 기부

금에 의하여 국가의 정책으로 결정되는 사태란 어떤 의미에 있어서는 아예 정치자금이 부족하여 어떠한 정책도 결정되지 못하는 사태보다 오히려 더 커다란 재앙이라고 판단할 수 있지 않겠는가? 따라서 헌법제정 상황에서 ‘모험적 재앙회피 원리’를 신봉하는 유권자들이라면, 비록 자신이 원하는 정치인이나 후보자가 정치자금이 부족하여 유권자 자신의 정책적 입장을 대변하지 못하게 될 사태를 감수하고서라도 유권자 자신의 정책입장과 반대되는 정책이 통과되거나 혹은 그러한 후보자가 국회의원이거나 대통령으로 당선되는 사태를 막기 위하여 선별적이며 명쾌한 자신의 의사에 의하여 정치자금을 기부하는 대안에 찬성하게 된다.

그렇다면 이 두 가지 발상과 합리적 선택 가운데 어떠한 선택이 적실성을 지니는가? 본 연구에서는 이미 ‘맥시민 원리’보다 ‘모험적 재앙회피의 원리’가 훨씬 불확실성의 행위자들에게 보편적이며 적실성을 지닌다는 점을 강조한 바 있다. 뿐만 아니라 맥시민보다 ‘모험적 재앙회피의 원리’가 대의민주주의하의 유권자의 비전에 부합한다는 사실을 지적할 수 있다. 즉 대의민주제의 특성이 유권자가 지니고 있는 정치적 선호를 만족시키는 제도라는 점에 있다면, 유권자가 자신의 뜻에 의하여 자신의 정치적 선호에 부합하는 정치인이나 후보자에게 헌금하는 방안이 더욱더 민주시민의 비전에 합치되는 셈이다. 따라서 맥시민보다 ‘모험적 재앙회피 전략’이 더 적실성이 있고 또한 대의민주주의의 특성에 합치된다면, 국고보조금제도보다 사적 기부금제도가 헌법제정 상황에서 선택될 것으로 간주해도 무방할 듯하다. 결국 본 항목에서는 정치인 계약자들과 유권자 계약자들 사이에서 이루어지는 가상적 헌법 계약상황을 조망하면서 강제기부금제도보다 사적 기부금제도가 적어도 ‘만장일치’는 아니지만 다수의 계약자들에 의해서 선택될 가능성을 조심스럽게 타진하였다.

(2) 양 계약이 상치되는 상황

전 항목의 논의를 통하여 민주헌법에서 정치자금에 관한 조항을 삽입하는 문제와 관련하여 사회계약의 구도를 원용한 바 있다. 이 과정에서 정치인들끼리의 계약과 유권자들끼리의 계약이 각기 설정되었다. 이러한 계약상황은 비록 가상적이라고 해도 실제 상황에 그대로 연계될 수 있다. 대의민주제에서 거의 모든 쟁점은 국회에서 정치인들 사이의 협상과 다수결에 의해서 결정된다. 그런가 하면 사안의 중대성에 따라 국민투표를 통하여 결정할 수도 있다. 유권자들끼리의 계약상황은 이러한 상황을 전제로 한 것으로 일정한 현실주의를 배태하고 있다고 생각된다.

전 항의 논의에서 ‘무지의 베일’을 쓴 정치인들끼리의 계약과 ‘무지의 베일’을 쓴 유권자들끼리의 계약에서 동일한 결과가 추출되리라고 상정하였다. 이 과정에서 계약자들이 맥시민 원리보다 ‘모험적 재앙회피의 원리’를 원용할 가능성에 유의하였다. 그러나 양 집단에서 동일한 결과가 나온다는 점에는 약간의 인위성과 작위성이 발견된다고 하겠다. 그

이유는 무엇인가? 정치인들과 유권자들은 모두 ‘합리적 행위자’로 상정되었는 바, 이러한 상정이 유의미하다면 정치인들은 비록 ‘무지의 베일’을 썼으나 유권자들과 다른 선택을 할 가능성이 있기 때문이다. 특히 정치인들로서는 ‘모험적 재앙회피의 원리’보다 맥시민 원리를 원용하므로 정치자금의 보장을 선호할 가능성이 농후하다고 생각된다. 물론 유권자들은 정치인들과는 이해관계가 다르므로 그대로 ‘모험적 재앙회피의 원리’를 사용할 경우, 강제기부금제도보다 자발적 기부금제도에 합의할 가능성이 실제적이다.

이처럼 양자의 입장과 견해가 상충하는 경우 어디에 우선권을 주어야 하는가? 이 경우 유권자들의 주장이 정치인들의 주장을 압도한다고 생각한다. 이 문제는 ‘정치인의 피선거권’과 ‘유권자의 선거권’ 가운데 어떤 권리가 우선하는가 하는 범주로 조망해 볼 수 있다. 주지하는 바와 같이 양 권리는 ‘시민의 기본권’이라고 할 수 있다. 기본권은 민주사회에서 최우선으로 존중되어야 할 권리이다. 물론 양자가 합치된다면 문제가 없지만, 양자가 상충하는 경우 선택할 것이 요구된다. 본 연구에서는 유권자의 권리와 주장이 정치인들의 권리나 주장보다 선행한다고 믿는 바, 그 근거는 두 가지이다. 대의민주주의의 규범적 목표 가운데 하나는 다수당이든 소수당이든 가리지 않고 정치인들 사이에 공정한 경쟁게임이 이루어지도록 보장하는 측면을 지니고 있다. 그런가 하면 유권자들이 가지고 있는 선호나 의사를 정치인들이나 정당이 엄정하게 반영하도록 요구하는 측면도 중요하다. 그런데 이 두 가지 범주의 권리와 가치는 물론 합치되는 경우가 많지만, 항상 공존하는 것이 아니라 때에 따라서 충돌할 수 있다는 점이 관심의 초점이 된다. 즉, 다수당과 소수당의 합의에 의하여 국회에서 국고보조금제도 신설 합의가 이루어져 법으로 통과되었다고 했을 때 ‘의회 민주주의’ 최소요건을 충족시킨 것은 분명하지만, 그럼에도 그것이 과연 ‘유권자 전체의 의사’에 합치되었는가의 여부는 언제나 대의민주주의에서 쟁점이 된다.

무엇보다도 ‘유권자 의사’와 ‘정치인의 의사’의 상충이 심각할 수 있는 소지는 양 범주의 참정권이 일차적으로 기본권의 영역에 속한다는 사실에 있다. 즉, 유권자의 선거권과 정치인의 피선거권은 공히 참정권의 앞뒤 면이라는 성격을 노정하게 마련이다. 또한 이 점이 우리 현행 헌법의 정신이며 롤즈의 견해이기도 하다. 그렇다면 기본적 자유권이 상충한다는 사실은 심각한 사태가 아닐 수 없다. 그러나 양자가 충돌하는 경우 ‘정치인의 권리’보다는 ‘유권자의 권리’가 우선한다는 것이 본 연구의 판단이다. 그 근거는 두 가지 차원에서 정당화될 수 있다. 본 항목에서는 먼저 정치인의 역할이 비정치인의 역할에 비하여 우월한가 하는 점을 점검하기로 한다.

정치인의 정치참여의 권리, 즉 피선거권이 기본적 자유임에는 틀림이 없으나, 관심의 초점은 정치인의 참정권의 근거에 있다. 이에 관한 가장 고전적이며 현저한 근거라면 아마도 아리스토텔레스의 명제, 즉 “인간은 본질적으로 정치적 동물political animal”이라는 명제에서 찾을 수 있다. ‘정치적 동물’에 관한 아리스토텔레스의 인간관이 타당하다면 인

간은 정치영역을 통하여 본의적 의미에서 자아실현을 성취해야 하는 존재라고 하겠다. 그러나 “인간은 태어나면서부터 정치적 동물”이라는 아리스토텔레스의 명제는 고전적 사회계약론자들의 정치비전에 의하여 심각한 도전을 받을 만큼 자명한 명제가 아니라는 사실이 분명해 졌다. 홉스와 로크 그리고 루소 등, 고전적 사회계약론자들에 의하면 인간은 원래 ‘자연상태state of nature’에서 최초의 삶을 영위했을 정도로 ‘정치 이전의 prepolitical 존재’였다. 다만 자연상태는 ‘만인의 만인에 대한 전쟁bellum omnium contra omnes’을 방불케 할 정도로 ‘열악하고’(홉스), 혹은 ‘불안정하며’(로크), 혹은 ‘고독한 생활’(루소)이었기 때문에 ‘자연상태’에서 탈피하여 국가와 정치제도 그리고 헌법을 제정한 것이다. 그러므로 인간은 ‘본성상’ 정치적 동물이라고 단언하기 어려우며 정치와 국가는 후천적이며 인위적인 조성물에 불과하다. 이와 관련하여 흥미로운 사실은 ‘자연상태’에서 비록 정치적 상호작용은 불가능했지만 경제생활은 가능했다는 것이 적어도 로크의 지적이다. 이러한 통찰은 인간은 ‘정치적 동물political animal’보다 ‘경제적 동물 economic animal’임을 반증하는 셈이 아닌가?⁵⁾ 본 연구는 물론 아리스토텔레스의 비전보다 고전적 사회계약론자들의 비전이 훨씬 타당하다는 판단을 내릴 의도는 현재로서는 없다. “다만 인간이 본성상 정치적 동물”이라는 명제는 결코 자명한 명제가 아니며 이에 관한 한, 경험적으로 입증될 필요가 있다는 점이다.

그런데 경험적 현실에 유의해 보면 아리스토텔레스의 정치비전과 달리 인간의 자아실현은 정치영역 못지않게 비정치적인 사회활동이나 경제활동을 통해서 이루어지는 경우도 적지 않다는 사실을 어렵지 않게 목격하게 된다. 즉, 사람들은 대통령이나 국회의원이 되었을 경우에 한하여 비로소 자아를 실현하는 것이 아니며 컴퓨터기사나 자영업자가 되었을 경우에도 이에 못지않게 자아실현을 성취하게 된다. 장애인인 미국대통령 루스벨트 못지않게 바둑의 천재인 이창호도 매킨타이어(A. MacIntyre, 1981)의 용어를 원용한다면 ‘탁월성excellence’을 추구한 셈이 아니겠는가!

상기의 논의에서는 이처럼 인간이 본성상 정치적 동물이기 때문에 정치적 영역에서만 본의적 의미의 자아실현이 가능하다는 명제를 비정치적 영역에서의 자아실현과 탁월성 추구도 역시 가능하다는 경험적 사실로 반증하였다. 물론 그렇다고 해도 문제는 남는다. 양자의 자아실현과 탁월성 추구에 있어서 가치평가가 가능하지 않겠는가? 즉, 정치활동을 통한 자아실현과 비정치활동, 즉 경제활동을 통한 자아실현 가운데 어떠한 유형의 자아실현이 더 가치있고 중요한가 하는 문제가 대두될 수 있기 때문이다. 일반적으로 정치활동을 통한 자아실현이 경제활동을 통한 자아실현보다 우위에 있다는 주장은 ‘공익public interest’과 ‘사익private interest’의 잣대를 통하여 가능하다. 즉, 시장 영역에서 활동하며 ‘탁월성’을 추구하는 생산자와 상인 혹은 ‘콩나물 할머니’는 개인의 이익, 즉 ‘사익private interest’을 추구하는 반면, 정치인은 공동체의 이익, 즉 ‘공익public interest’을 추구한다는 점에서 차별화될 수 있으며 전자보다 후자의 권리가 우선시 되어

5) 이러한 비전과 관련하여 특히 맥퍼슨(C. B. Macpherson, 1962)을 참조할 것.

야 할 이유가 있다.

그러나 이처럼 정치의 공익성에 입각한 비전은 일찍이 “정의는 강자의 이익”이라고 주장한 트라시마쿠스로부터 자본주의 국가는 자본가 계급의 이익을 실현하는 도구내지 구조적 기제에 불과하다고 주장하는 현대의 네오마르크시스트들에 이르기까지 도전을 받아왔다(N. Poulantzas, 1978). 뿐만 아니라 오늘날 민주사회에서 통용되고 있는 다원주의 정치구도나 이익집단 정치의 관점에 천착해 보면 정치인이나 정당들의 정치활동에 관한 한, 공익추구나 공동선 추구의 정치비전은 몰락한 지 오래이다.

우선 민주정치에서 일당제보다 다당제가 옹호되는 이유는 어떠한 정당도 공동체 전체의 이익을 대변할 수 없다고 판단되기 때문이다. 특히 정당의 영어명인 ‘party’는 ‘pars’ 즉, ‘부분’을 의미하는 라틴어에서 기인하고 있다. 여기서 부분이란 특정 정당이 추구하고 대변하고자 하는 이익은 ‘부분적 이익’에 불과하며 ‘전체의 이익’과는 다르다는 점을 시사한다. 따라서 국가사회주의 사회의 일당체제가 자유민주주의 비전에서 거부되는 이유는 어떠한 정당도 사회의 ‘보편적 이익’을 독점할 수 없다는 믿음에서 비롯되는 것이다. 그런가 하면 이와 유사한 맥락에서 민주사회의 정치가나 위정자 가운데 스스로를 플라톤의 ‘철인왕philosopher-king’이나 루소가 규정한 ‘일반의사general will’를 지닌 존재로 자처하며 자신과 반대되는 야당의 의견을 억압하거나 혹은 종신집권을 꾀한다면, 나름대로의 선의에도 불구하고 ‘민주적 정치가’보다는 ‘권위주의적 정치가’나 ‘독재자’로 폄하될 수밖에 없다. 제3세계의 적지 않은 독재자들이 실로 이와 같은 논리에 함몰된 나머지 폭정으로 일관하다가 결국 국민저항에 부딪쳐 퇴진할 수밖에 없었던 셈이다.

이와 같은 경험적 사실과 더불어 부캐년이나 털록 등, 공공선택론자들은 정치영역에 종사하는 호모 폴리티쿠스homo politicus를 시장영역의 이익을 추구하는 호모 에코노미쿠스homo economicus와 동일선상에서 다루고 있으며, 본 연구도 정치적 인간의 이러한 사익 지향적 특성에 크게 공감하고 있는 입장이다. 특히 ‘시장의 실패market failure’에 못지않는 ‘국가의 실패state failure’의 현저한 현상은 정치적 인간의 사익성에 관한 가장 전형적 사례가 아니겠는가! 그러므로 정치적 인간이 경제적 인간에 비하여 공익지향적 존재라는 명제는 ‘규범적 명제’로는 의미가 있으나 ‘사실적 명제’로는 결코 입증되지 못한 명제일 뿐 아니라 오히려 우리는 그 역의 사실에 친근하다는 점을 고백하지 않을 수 없다.

물론 본 맥락에서 정치인을 사익추구의 존재로 상정한다고 해서 민주정치에 관한 비판론적 견해로 함몰될 필요가 없다는 점을 강조할 필요가 있다. 오히려 조심스러운 낙관론이 본 연구의 입장이다. 이러한 조심스러운 낙관론의 근거는 아담 스미스A. Smith를 비롯한 시장론자들의 ‘보이지 않는 손invisible hand’의 신념을 방불케 하는 이익집단의 정치이다. 즉, “사익이 모여 공익을 이룬다”는 명제가 ‘보이지 않는 손’의 작동양식에 대한

신뢰의 근거이다. 빵집 주인이 밤늦게까지 빵집문을 열어놓고 있는 것은 사익추구행위임에 틀림없지만, 그 시간까지 빵을 먹지 못하여 배가 고파하는 사람의 필요를 충족시킨다는 것이 아담 스미스(A. Smith, 1981)의 통찰이다.

같은 맥락에서 정치인들이 각자 사익을 추구한다고 해도 그것이 모여 공익을 이룰 수 있다는 명제는 유의미하다고 사료된다. 즉, 야당이 여당의 비리를 폭로하는 것은 ‘정의의 사도’로 행동하고자 하는 의도보다 유권자들로부터 더 많은 표를 얻고자 하는 ‘득표 극대화 존재vote maximizer’, 이상도 이하도 아니지만, 결국 그러한 비리 고발행위는 민주정치의 견제와 균형의 기능과 아울러 정치권 전체의 자정행위로 이어지게 마련이다.

그러나 이처럼 ‘보이지 않는 손’의 신화가 성립된다고 해도 엄연한 사실은 정치인들은 사익을 지향하는 존재이며 비록 말로는 공익을 외쳐도 행동으로는 사익을 추구하는 존재라는 점이다. 그렇다면 정치참여를 통하여 자기 자신을 실현하고자 하는 정치인들의 자아실현 욕구와 시장참여를 통하여 ‘이윤의 극대화’를 목표로 삼는 경제인들의 자아실현 욕구에서 도덕적이며 질적인 차이를 발견하기란 어렵다는 결론에 도달하게 되며 그 결과 정치인의 권리가 비정치인들의 권리보다 선행할 이유는 없다고 판단된다. 강조하자면 정치인들의 정치참여 욕구는 경제인을 포함한 일반 사회인의 직업선택의 자유권과 동일한 수준으로 평가받아야 할 것이다.

(3) 대의민주주의의 규범성

이제 본 항목에서는 지난 항목의 논의보다 한 걸음 더 나아가 유권자의 투표권 행사나 그 이외의 행위를 통한 정치참여의 권리는 정치인들의 정치참여의 권리와는 다르게 평가되어야 한다는 점을 주장하고자 한다. 실상 ‘유권자의 권리’가 ‘정치인의 권리’와 구분될 수밖에 없는 소이는 대의민주제에 내재한 특성에서 기인한다. 만일 현대사회에서 과거 그리스 아테네의 민주주의처럼 직접 민주주의가 가능하다면 시민들이 직접 정책을 결정할 수 있을 것이며, 따라서 정치인의 범주는 그다지 중요하지 않다. 이와 관련하여 그리스에서 정치인들은 유권자의 투표보다 추천제도에 의하여 뽑혔다는 사실을 상기할 필요가 있다(I. S. McLean, 1989). 그러나 거대한 인구와 시간상 혹은 국정사안의 전문성과 복잡성으로 인하여 직접 민주주의가 불가능한 상황에서 절차 민주주의procedural democracy가 ‘간접 민주주의indirect democracy’ 혹은 ‘대의민주주의representative democracy’로 전환되는 현상은 불가피한 ‘시대정신’으로 받아들일 수밖에 없다.

그런데 관심의 초점은 유권자에 의하여 선출되는 대표의 권한과 의무의 본질에 있다. 대표자의 의무란 단도직입적으로 말해서 ‘유권자의 의사’를 대변하는 데 있지 않은가? 바꾸어 말하면 대의민주주의에서 유권자는 자신의 의견과 선호 및 이익을 대표자에 의해서 대변받아야 할 권리를 보유하고 있는 존재이다. 유권자가 자신의 이익을 대변받아야 할

권리는 당연히 대표자나 정당이 자신의 의사와 선호를 표출할 수 있는 권리와 질적으로 상이하며, 전자는 후자보다 선행하는 셈이다. 그러므로 만일 유권자의 권리와 의사가 정치인의 권리와 의사와 합치되면 별 문제가 없겠으나, 양자가 상치된다면 당연히 유권자의 의사가 정치인의 의사보다 우선한다는 것이 본 연구의 견해이다. 특히 유권자의 의사가 정치인의 의사보다 선행한다는 명제와 관련하여 그것은 단순히 대의민주주의뿐 아니라 민주정치의 본질적 비전에서 정당화될 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 주지하는 바와 같이 민주정치란 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정치”로, 정의될 수 있을 정도로, ‘의민정치依民政治’와 ‘위민정치爲民政治’의 의미가 현저하다. 물론 민주정치의 이러한 목표가 과연 대의 민주정치 구도에서 실현될 수 있는가의 여부는 시각에 따라 다르며 비판론과 조심스러운 낙관론이 경합하는 형국이다.

그러나 강조해야 할 점은 직접 민주주의로부터 대의민주주의의 간극이 크면 클수록 고전적 민주주의 비전의 실현을 어렵게 만드는 요인이라는 사실이다. 즉, 대의민주주의에서 유권자들에 의하여 선출된 의회의 대표자들은 비록 여야 다수당과 소수당으로 나누어져 있지만 그럼에도 불구하고 이들은 하나의 암묵적인 ‘이익단체’를 방불케 하는 것이 현실이다. 특히 이들 정치인들은 일반시민들의 이익을 대변해야 한다는 사명감과 당위성에도 불구하고 일반시민들의 이익에 반하여 행동하는 경우가 적지 않다.

즉, 이들은 의회에서 일반 유권자들의 의사와 관계 없이 특정법과 제도를 제정하며 개정하기도 한다. 혹은 세금문제 등, 유권자들의 이익과 직접적으로 결부된 사안에 있어서도 시민들을 대상으로 한 토론회나 공청회를 개최하지 않고 법을 만드는 일이 비일비재하다. 더군다나 의회에서 통과된 사안에 대하여 국민투표를 실시하는 경우란 드물다. 이처럼 의회가 입법권을 가지고 있다고 하여 자의로 법을 만들고 정치인들에게 불이익을 주는 사안에 있어 개혁입법을 지연시키는 한, ‘의회 민주주의’로 대변되는 대의민주주의는 직무유기를 하는 셈이다.

그러므로 본 연구는 유권자들이 단순히 대표자들을 선출하는 행위만으로 대의민주주의가 본연의 기능을 수행하는 것으로 판단하지 않는다. 유권자의 효율적인 주권행사라면 단순히 대통령이나 국회의원을 선출한 후 그들에게 모든 사항을 위임하는 것은 아니다. 오히려 유권자는 항상 정치인들과는 다른 권익을 지니고 있고 다른 목소리를 낼 수 있는 독자적 존재라는 점을 과시하기 위해서 투표행위뿐만 아니라 여러 가지 형태를 통하여 정치참여를 해야 할 것으로 기대된다. 우리가 이런 형태의 민주주의를 ‘참여 민주주의 participatory democracy’라고 하든⁶⁾ 혹은 ‘풀뿌리 민주주의grass-root democracy’라고 하든 그 명칭이 중요한 것은 아니다. 강조해야 할 점은 정치인들의 합의나 결정보다 유권자들의 합의나 결정이 훨씬 더 커다란 비중을 지닌다는 사실이다.

6) 참여 민주주의에 관한 한, 페이트먼(C. Pateman, 1970)의 논의를 참조할 것.

최종적으로 본 항목의 요지는 민주정치와 대의민주주의의 본질을 조망할 때 ‘정치인의 권리’보다 ‘유권자의 권리’가 우선한다는 점이었다. 그것은 ‘경제적 인간’ 못지않게 ‘정치적 인간’도 모두 자신의 사익을 추구하는 존재라는 현실적 측면과 아울러 정치인의 규범적 존재이유는 일반 시민들의 이익과 의사 및 선호를 대변한다는 점에서 찾아볼 수 있다. 상기의 통찰이 설득력이 있다면 혹시 정치인들의 계약과 유권자들의 계약이 각기 상이한 결과를 산출할 경우 후자가 전자를 압도한다는 의미를 지니는 셈이다. 결국 이것은 강제 기부금제도보다 자발적 기부금제도가 계약자들이 ‘무지의 베일’을 쓴 헌법제정의 계약에서 채택될 가능성이 농후하다는 점을 시사하는 것이다.

(4) 가상적 계약의 문제점

상기의 논의를 통하여 본 연구에서는 사회계약론적 통찰을 받아들이면서도 그 일부를 수정한 바 있다. 그것은 크게 두 가지로서 하나는 불확실성 상황하에서 행위자들은 ‘맥시민 원리’보다 ‘모험적 재앙회피의 원리’를 선호한다는 점이었고, 또 하나는 계약자들 사이의 결정을 ‘만장일치’보다는 만장일치에 다소 미치지 못하는 ‘준 만장일치’, 즉 3분의 2결 등도 유효한 것으로 상정하였다.

물론 이 두 가지는 사회계약론자들의 통찰 가운데 중요한 핵심적 상정을 수정한 것으로 문제가 될 수 있다. 그러나 본 연구에서는 이러한 수정적 통찰을 옹호하기 위하여 정당화의 논거를 개진하였으며 또한 이러한 정당화의 논거가 설득력 있는 것으로 평가되기를 기대한다. 그러나 그럼에도 불구하고 상기의 논거는 ‘가상적인 사회계약론’에 내재한 약점과 비판으로부터 온전히 자유로울 수는 없을 것으로 생각된다. 그것은 가상적 계약이 지니고 있는 ‘가상성hypothetical situation’과 ‘반사실성counter-factuality’으로부터 기인한다. 즉, ‘가상적 계약’으로부터 공정한 원리와 공정한 제도를 추출할 수 있다는 점을 인정하고 또한 그러한 ‘가상적 계약’의 적실성을 위하여 맥시민과 만장일치의 규칙 수정에도 불구하고 문제의 가상적 계약의 내용이 현실세계에 살고 있는 우리에게 왜 구속력과 규범성의 원리로 작용해야 하는가 하는 점은 심각한 의문이 아닐 수 없다. 즉 ‘가상적 계약’과 ‘가상적 선택상황’에서 도출된 원리가 아무리 공정한 원리라고 하더라도 문제의 원리의 경험적 적실성에 의문을 제기할 가능성이 농후하다면, 현실에 살고 있는 행위자들이 이에 승복할 현실적 이유를 갖기란 어려운 일이다.

이 문제는 일찍이 흄D. Hume이 고전적 사회계약론에 대하여 표명하고 있는 의구심의 요체이기도 하다. “나의 선조가 혹시 사회계약을 맺었다고 해도 그 계약이 왜 나에게까지 구속력을 미쳐야 하는가?” 혹은 “나는 문제의 계약을 체결한 실질적인 당사자가 아닌 데도 불구하고 문제의 계약 내용을 수용해야 하는가?” 등등의 의문이 바로 그것들이다(김용환, 1993). 본 논의에서는 가상적 계약에서 도출되어 나오는 규범성을 일정 수준 인정하고 또한 이 규범성이 현실성을 내포하도록 소정의 노력을 했음에도 불구하고 가상적

계약으로부터 기인하는 비현실성에 관한 비판을 경청해야 할 필요성도 아울러 인정하지 않을 수 없다. 즉, 가상적 헌법제정 상황에서 계약자들이 아무리 국고보조금제도보다 자율적 기부금제를 선택했다고 하더라도 그것이 실제의 정치적 상황에서도 역시 규범성을 발휘한다고 강변하기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 이 점에 유의하여 다음 항목에서는 실제적이고 자유로우며 공정한 계약상황에서 행위자의 선택문제에 집중하기로 한다.

3. 실제적 계약상황

가상적 계약상황이 규범성과 공정성을 담보함에도 불구하고 그것이 갖는 비현실성으로 인한 약점이 엄존한다면 이를 수정하기 위하여 ‘가상적 계약상황’에서 ‘실제적 계약상황’으로 전환할 필요가 있다. 하지만 실제적 계약상황에도 특유의 중대한 아킬레스건이 존재한다는 점이 관심의 초점이다. 즉 계약당사자의 실제적 선택이나 합의에는 불공정성이나 강압성이 작용하는 나머지 규범성을 결여한다는 것이 치명적인 약점이다. 그러므로 현실적 계약의 공정성을 담보하기 위해서는 ‘가상적 계약’과는 다른 기준, 즉 ‘무지의 베일’이나 정보차단과는 다른 범주의 기준을 도입할 필요가 있다.

이와 관련하여 본 항목에서는 ‘비용cost’의 범주에 주목하고자 한다. 현실적 계약에서 수반되는 비용의 범주는 비교적 자명하다. 우선 ‘기회비용opportunity cost’의 범주가 현저하다. 계약자들이 실제의 계약상황에서 체결하는 합의나 선택에 불공정성이나 불의가 개입되어 있으나, 그럼에도 불구하고 불공정하고 불의한 계약이 현실적으로 체결되는 대표적 이유는 이를 거부할 때 기회비용이 너무나 높기 때문이다. 예를 들어 지주와 소작인 사이에 농토를 소작인에게 빌려주고 소출량에 관한 한, 7:3으로 지주에게 유리하게 돌아가도록 자유롭게 계약을 체결했으나 문제의 계약이 불공정 계약임은 명백하다. 즉 상기의 상황이 소작인에게 불공정 계약인 것은 당연하다. 그럼에도 소작인이 이에 동의한 것은 이를 거부할 경우 농사를 지을 수 없어 죽음의 위험에 직면하기 때문이다. 이처럼 당사자에게 ‘기회비용’이 매우 높은 계약이라면 비록 당사자의 동의가 있다고 해도 불공정 계약일 가능성이 농후하다. 그러므로 이러한 사실에 유의할 때 기회비용을 계산함으로써 현실적으로 이루어지고 있는 계약이 공정한 계약인지의 여부를 판별할 수 있지 않겠는가?

현실적인 계약의 공정성을 평가하고자 비용의 개념에 천착하는 본 항목에서는 기회비용에 관한 한, ‘퇴거비용exit cost’과 ‘발언비용voice cost’으로 나누어 접근하고 한편으로 정보비용information cost의 범주가 공정한 계약을 평가하는 데 또 다른 ‘현저한’ 범주가 된다는 점을 강조하고자 한다. 이처럼 두 가지 범주의 비용의 개념을 정립한 후 이에 의거하여 현실적 계약의 두 가지 대표적 유형인 선거에 의한 ‘정치적 계약’과 ‘시장의 계

약'을 조망하고자 하는 바, '시장의 계약'이 '정치적 계약'보다 정보비용과 기회비용이 현저하게 낮아 계약자의 자유선택을 보장하는 계약이 될 수 있다는 점을 역설하는 것이 본 논의의 목표이다.

(1) 정보비용과 기회비용

우리가 우선적으로 주목할 수 있는 현실적인 계약의 범주로는 두 가지를 거론할 수 있는데, '시장의 계약'과 선거에 의한 '정치적 계약'이 그것이다. 양 계약상황은 소비자들과 유권자들이 '가상적 차원'이 아닌 '실제적 차원'에서 선택을 하는 전형적 상황이다. 그런데 양 계약상황에서 소비자들과 유권자들이 엄정한 선택을 하기 위해서는 '정보비용'과 '기회비용'을 지불해야 한다는 점이 관심사이다.

무엇보다도 합리적 행위자의 공정한 선택을 위해서는 정보비용이 소요된다는 사실을 강조함으로써 논의를 시작해야 할 필요가 있다. 합리적 행위자가 이른바 '비용극소화의 존재(cost-minimizer)'라는 점을 감안할 때 정보비용이 많이 소요되는 선택이 정보비용이 적게 드는 선택에 비하여 부실한 선택일 가능성이 농후하다는 점은 비교적 명백하다. 실제로 이와 같은 현상은 시장의 소비자선택 상황이나 선거의 유권자 선택상황에서 공히 발생한다. 일반적으로 시장의 상황에서 과일이나 채소 등의 일상적 소비재의 선택은 자동차나 주택 등 내구재의 구매에 비하여 정보비용이 적게 소요된다. 정보비용이 적게 든다면 소비자는 일정한 시간내에 적정량의 정보를 수집·처리하여 제품을 선택하므로 비교적 적절한 선택이 가능하다. 그러나 정보비용이 많이 소요될 경우 소비자는 비용을 극소화하고자 하는 유혹에 함몰될 가능성이 실제적이어서 그 결과 제품의 질을 신중하게 평가하지 않고 선택할 가능성이 농후하므로 선택이 부실해진다. 특히 후술하겠지만, 시장에서 나타나는 '비대칭적 정보'의 전형적 상황인 중고차 시장 등에서 소비자는 엄정한 선택에 필요한 값비싼 정보비용을 감당하기 어려워 부실한 선택이 불가피하다는 사실은 널리 알려진 사실이다.

이처럼 정보비용의 편차가 합리적 행위자의 선택에 영향을 미치는 경우는 선거상황에서도 야기된다. 국회의원선거와 관련하여 중·대선거구제와 소선거구제를 비교할 때, 작은 지역의 한 선거구에서 국회의원 한 명을 뽑는 소선거구제보다 넓은 지역에서 복수의 국회의원들을 선출하는 중·대선거구제 하에서 유권자는 훨씬 많은 정보비용을 부담하게 마련이다. 유권자 A의 입장에서는 자신이 비교적 친근한 지역에서 출마한 소선거구제하의 후보자들에 대한 평가가 용이한 반면 넓은 지역의 중·대선거구에서 출마한 후보자들에 대해서는 생소한 경우가 대부분이며, 따라서 이들 후보자들의 인격과 정책을 평가하기 위해서는 많은 시간과 노력이 소요될 수밖에 없다. 그러므로 유권자 A가 과도한 정보비용을 부담하기가 쉽지 않다면 비록 자유의사에 의하여 선택을 한다고 해도 소선거구제보다 대선거구제하에서 혹은 소수의 후보자들보다 다수의 후보자들이 출마한 상황에서 유

권자의 선택이 부실할 가능성이 농후하다. 즉 자유로운 선택이라고 하더라도 엄정한 선택에 필요한 관련 정보를 수집하거나 처리하지 않은 채 대표자를 결정한다면 문제의 선택은 공정한 선택이라고 단언하기 어렵다.

결국 시장의 계약과 정치적 계약에서 합리적 계약자들이 부담해야 할 정보비용이 실제적이며 또한 비용최소화를 지향하는 합리적 계약자들의 속성을 감안할 때 정보비용이 높으면 높을수록 체결된 계약은 부실할 가능성이 높고 정보비용이 낮으면 낮을수록 체결된 계약의 공정성이 높아지리라는 점을 지적할 필요가 있다.

그런가 하면 이번에는 공정한 계약과 관련하여 ‘퇴거exit’와 ‘발언voice’에 관한 비용이 차지하는 비중을 검토해 보자. ‘퇴거’와 ‘발언’은 허쉬만(A. O. Hirschman, 1981)이 안출한 범주로서 퇴거권이란 행위자가 주어진 대안과 완전히 결별할 수 있는 권리이며 발언권은 행위자가 주어진 대안에 대하여 비판할 수 있는 권리이다. 현실적으로 공정한 계약체결을 위해서는 계약 당사자들에게 퇴거비용과 발언비용이 낮을 필요가 있다. 만일 퇴거비용과 발언비용이 높다면, 관련 당사자로서는 현재의 선택이 ‘내심으로’ 불만스러워도 현 상황을 감내할 수밖에 없다. 이러한 경우라면 계약 당사자들이 특정 대안에 현실적으로 합의했다는 사실 자체만으로는 공정성의 기준이 되기 어렵고 오히려 불공정성을 은폐할 가능성조차 실제적이다. 따라서 현실적 계약의 공정성 평가를 위해서는 퇴거비용과 발언비용의 계산이 필수적이라고 사료된다.

보다 구체적으로 퇴거비용에 유의해 보자. 국가와 헌법으로부터의 퇴거비용이 시장에서 특정 상품으로부터의 퇴거비용보다 높다는 점은 자명하다. 시장의 소비자는 마음에 들지 않는 제품을 언제나 마음에 드는 제품으로 바꾸어 선택할 수 있지 않은가? 뿐만 아니라 국가나 헌법으로부터의 퇴거비용은 시장뿐 아니라 일반 사회결사체, 즉, 동호인클럽이나 계모임, 교회나 정당의 그것에 비하여 매우 높다는 점을 강조할 필요가 있다. 당사자 개인이 특정 단체의 회원이라고 해도 마음에 흡족하지 않으면 동호인클럽이나 정당, 교회로부터 얼마든지 탈퇴가 가능하다. 또한 x동호인클럽을 탈퇴해서 y클럽으로 갈 수 있으며, 또한 w로부터 z교회로 옮길 수 있다.

이에 비하면 특정 국가나 헌법으로부터의 퇴거란 상상하기조차 쉽지 않다. 시민 A가 자신의 조국 x나 혹은 헌법 x'가 마음에 들지 않는다고 해서 다른 나라 y나 혹은 헌법 y'를 선택하기란 불가능에 가까운 일이 아니겠는가? 이민이나 정치적 망명이 까다로운 현 국제체제에서 시민 A로서는 국가 x를 선호하지 않는다고 해도 국가 x에 그대로 체류하고 x'헌법을 따를 수밖에 없다. 이러한 현상은 달리 말하면 시민 A가 비록 현실적으로 x'헌법에 승복하고 있다고 해도 상기의 복종행위에는 강제와 불공정성의 요소가 암암리에 잠복해 있을 가능성을 시사하는 셈이다. 이와는 대조적으로 시민 A가 동호인클럽 x에 가입해 있다면 x클럽에 관한 한, 개인의 탈퇴권이 비교적 보장되어 있고, 또한 탈퇴비용도

매우 저렴하기 때문에 x클럽 회원 유지라는 A의 현실적 선택은 비교적 자유로운 선택이며 공정한 선택이라고 간주할 수 있다.

그런가 하면 사회단체의 회원유지에 비하여 국가·헌법의 선택이 부자유의 요소를 내포하고 있다고 해도 민주국가와 권위주의 국가에서 각기 계약자들의 헌법선택은 차별화될 필요가 있다. 왜냐하면 민주국가에서 시민들의 이민이 권위주의 국가에서의 이민보다 용이한 것이 사실이라면 민주국가와 민주헌법 선택의 퇴거비용은 권위주의 국가나 헌법의 퇴거비용보다 낮은 셈이며, 그만큼 민주국가에서 시민의 헌법준수는 자유롭고 공정한 선택의 행동으로 이해해도 무방하기 때문이다.

뿐만 아니라 발언비용에도 유의할 필요가 있다. 일반적으로 동호인클럽이나 사적 집단 혹은 교회 등에서 회원들의 발언비용은 매우 낮다. 즉, 특정 개인 A가 동호인클럽 x에서 비판적 의견을 표명해도 강제구금 등 물리적 제재가 가해지는 경우는 매우 드물기 마련이다. 이에 반하여 현 국가의 헌법에 대하여 비판을 하고 ‘시민 불복종운동civil disobedience’을 벌이고자 하는 A의 발언권 행사는 상당한 주의를 요한다. 경우에 따라서는 투옥이 될 수도 있기 때문이다. 그러나 물론 국가나 헌법에 대한 발언비용이 사회의 다른 결사체에 비하여 높다고 해도 위에서 이미 지적한 바와 같이 국가들 사이에서의 비용편차도 얼마든지 가능하다. 즉, 민주국가의 헌법에 대하여 시민 A가 비판을 하는 경우 표현의 자유에 의하여 보장될 가능성이 농후하지만, 권위주의 국가의 헌법이나 이슬람국가의 코란에 대하여 비판할 경우 ‘반역자’나 ‘반체제주의자’로 낙인찍힐 위험을 감수해야 하기 때문이다. 이처럼 권위주의 국가에서의 발언비용이 엄청나다면 시민 A로서는 현 정권에 대하여 비판하고 싶어도 묵묵할 도리밖에 없다. 이것은 발언비용이 높을 경우 행위자의 현실적인 선택과 계약은 부자유와 불공정성을 내포할 가능성이 실제적임을 시사하는 셈이다.

총체적으로 계약자의 선택에 있어 차지하는 정보비용과 퇴거비용 그리고 발언비용의 중요성을 감안할 때 이들 비용들이 높을 경우보다는 낮을 경우에 공정한 선택과 공정한 계약이 비교적 보장될 수 있다는 논거가 성립된다. 정보비용과 퇴거·발언 비용이 높다면 선택 당사자나 계약 당사자로서는 비록 현실적 계약에 불만을 가지고 있다고 해도 혹은 현실적 계약이 불공정하다고 해도 그대로 승복할 수밖에 없다. 이것은 계약 당사자들의 현실적 동의만으로는 계약의 공정성이 담보될 수 없음을 반증한다. 따라서 정보비용과 한편으로 퇴거·발언비용 등 기회비용의 고저에 따라 현실적 선택상황과 계약상황의 공정성이 판별될 수 있을 것인 바, 현실적 계약상황의 현저한 두 가지 범주인 선거에 의한 집단 선택 메커니즘과 시장의 선택 메커니즘 가운데 어떠한 유형의 선택과 계약이 계약 당사자들에게 공정성과 자유를 보다 더 보장하고 있는지를 점검하고자 한다.

(2) 정치시장의 개념과 정당화

본 항목에서는 행위자들의 선택과 관련하여 ‘집단선택collective choice’과 ‘시장의 선택 market choice’에 유의하고자 한다. 양자 사이에 공통점이 현저한가 혹은 차이점이 현저한가 하는 점이 관심의 초점이다. 우선 양 선택 사이의 공통점을 인정할 필요가 있다. 양자는 모두 행위자의 선호에 입각한 자유로운 선택의 의미를 내포하고 있기 때문이다. 특히 이들 사이에 공통점을 인정하려는 시도는 공공 선택론자들에게 있어 완전한데, 슈페터(J. A. Schumpeter, 1954) 이후로 호텔링(H. Hotelling, 1929)이나 다운즈(A. Downs, 1957) 등이 대표적이다.⁷⁾ 특히 슈페터는 정치와 시장사이의 유의미한 유비를 최초로 시도하였는 바, 정치인과 정당은 ‘정치적 기업가political entrepreneurs’로, 유권자는 ‘정치적 소비자political consumers’로 간주하였으며 민주정치는 정치적 소비자들의 선호에 따라 정치적 기업가들이 제품인 정책들을 생산하는 기제로 상정하였다. 그런가 하면 호텔링은 백사장에서 노점상을 설치하려는 가상적 상인들의 시도에서 어떠한 지점이 가장 최적인가 하는 문제를 제시함으로써 소비자의 선택과 유권자의 선택의 연계에 초점을 맞추었다. 즉, 소비자들에게 있어 거리를 유일한 비용으로 간주할 때 중간지점이 소비자들의 비용을 최소화하는 최적 지점임을 지적하였으며 이러한 통찰이 선거 상황에 유의미하게 원용될 수 있다는 것이 호텔링의 견해였다. 따라서 이를 전제로 다운즈는 유권자들의 이데올로기적 스펙트럼을 설정하고 ‘중위 유권자median voter’의 정리를 개발한 바 있다. 즉, 이데올로기적 스펙트럼에서 모든 유권자들을 좌로부터 우로 정렬시킬 수 있다면 각 정당들은 ‘득표 극대화의 존재’로서 중위 유권자가 지닌 이데올로기에 자신을 적응하고자 하는 시도를 하게 마련이다.

결국 시장메커니즘에서 ‘소비자 주권consumer sovereignty’과 ‘소비자 합리성 consumer rationality’를 유의미하게 논의할 수 있고 그리고 이에 따라 ‘판매자의 시장 seller’s market’보다 ‘구매자의 시장buyer’s market’의 정당성을 확인할 수 있다면, 선거와 민주정치 영역에서도 이와 ‘유비적으로analogically’ ‘유권자 주권’과 ‘유권자 합리성’을 이해할 수 있다. 즉, 유권자들이 선거를 통하여 자신들의 선호에 따라 대표자들을 선택하는 것은 소비자들이 자신들의 선호에 따라 제품을 선택하는 것과 같으며 소비자의 선호에 부응하지 못하는 기업이나 제품이 도태되는 것처럼 대의민주주의에서 유권자들의 선호에 부응하지 못하는 정당과 정치인들은 도태될 수밖에 없다. 바로 이 점이야말로 ‘소비자 주권’과 ‘유권자 주권’을 유비적 관계나 혹은 보다 강한 의미에서 ‘유질 동상isomorphism’으로 간주할 수 있는 근거라고 하겠다. 그러나 그럼에도 불구하고 시장에서의 소비자선택과 선거를 통한 유권자 선택은 공통점 못지않게 차이점이 현저하다는 것이 논의의 초점이다. 즉 이러한 차이점은 이미 현실적 선택의 공정성의 기준으로 지적한 정보비용과 퇴거비용 및 발언비용의 관점에서 조명될 수 있다.

7) 정치와 시장 사이의 유비에 관한 가장 정교한 비판적 견해는 엘스터(J. Elster, 1986)에게서 발견된다.

1) 시장과 정보비용

무엇보다 먼저 정보비용의 관점에서 접근해 보자. 이와 관련하여 두 가지 사항을 지적할 만한데, 우선 선거를 통한 선택은 ‘집단선택’인 반면, 시장메커니즘을 통한 선택은 ‘개인 선택’이라는 점이다. 그런가 하면 대의민주제하에서 선거를 통한 선택은 ‘대표자나 전문가에 대한 선택’이며 시장에 있어서의 선택은 전문가가 아닌 ‘제품의 선택’이라는 점이 현저하다. 이 두 가지 요소의 차이는 정보 비용 계산에 있어 중요한 함축을 지닌다고 하겠다.

먼저 ‘집단선택’과 ‘개인선택’의 차이에 주목할 필요가 있다. 선거를 통한 선택은 집단선택으로서 일단 대안 X가 집단선택으로 정해지면 유권자 A는 선거과정에서 이에 찬성했건 혹은 반대했건 그 결과에 승복해야 할 의무를 갖는다. 특히 A가 반대했더라도 대안 X가 집단선택으로 결정되었다면, A가 감수해야 하는 ‘부정적 외부효과(negative externality)’는 만만하지 않다. 왜냐하면 A가 금융실명제에 반대하였지만 금융실명제가 법으로 통과 되었다면 문제의 법의 구속력은 A에게 미치기 때문이다. 이에 반하여 시장에서 소비자의 선택은 전형적으로 개인선택이다. 소비자 A가 사과 X를 좋아하면 X를 선택하는 것이며 X를 좋아하지 않는 한, 강제로 배 Y를 선택할 이유가 없다. 즉, 시장의 소비자선택에서 ‘부정적 외부효과’는 찾아 볼 수 없다.

이와 관련하여 ‘집단선택’과 ‘개인선택’의 차이는 ‘공공재(public goods) 선택’과 ‘사유재(private goods) 선택’의 차이만큼이나 현저하다고 하겠다. 집단선택에서 유권자 A의 표가 차지하는 비중은 매우 미미하다. 왜냐하면 선거결과는 A개인의 선호와는 거의 관계 없이 A 이외의 다수의 유권자들의 표에 의해서 결정되기 때문이다. 그러나 후보자 선택을 위한 A의 비용은 만만치 않다. 후보자들을 판별하기 위하여 적지 않은 시간과 노력을 투여해야 할 것인 바, 이는 A의 입장에서 적지 않은 비용이다. 이처럼 A의 투표의 비중이 미미하다면 A가 투표에 필요한 비용 즉, 후보자들이나 후보자들이 내거는 정책들에 대한 정보를 얻기 위한 비용을 들일 만한 합리적 이유를 발견하기 어렵다. 그러나 시장에서 사유재 선택은 다르다. 소비자 A 자신의 선택과 만족 사이에는 직접적인 관계가 성립하는 바, ‘한계비용’과 ‘한계이득’이 동일하기 때문이다. 따라서 소비자 A에게는 제품선택을 위한 정보를 얻기 위해 노력하는 것이 유의미하다.

그런가 하면 대의민주제하에서 집단선택은 흔히 ‘정책선택’보다 ‘대표자 선택’으로 특징지어 진다. 그런데 이처럼 대표자를 뽑는 선택은 정책선택에 비하여 각별히 어려울 수밖에 없다. 왜냐하면 대표자의 정치적 능력이나 정직성, 혹은 판단력등을 엄정하게 점검해야 하는데, 이에 관한 정보는 정책에 관한 정보보다 훨씬 비용이 많이 들기 때문이다. 즉, 후보자의 능력을 제대로 알기 위해서는 그의 공약뿐 아니라 과거의 경력과 현재의

활동 등을 소상히 조사해야 하지 않겠는가? 이와는 대조적으로 시장에서 소비자의 선택은 생산자가 아니라 제품이다. 제품에 관한 정보는 생산자에 관한 정보보다 접근하기가 훨씬 용이하다. 소비자가 신문 광고를 꼼꼼히 점검하거나 혹은 다른 전문가들의 조언을 경청하고 혹은 타회사의 제품들과 비교하면 그다지 정보를 얻기가 어렵지 않기 때문이다.

결국 이 두 가지 유형의 선택을 비교할 때 대표자를 선출하는 선거의 선택은 상품을 선택하는 시장의 선택보다 시민들의 선호와 의사에 부응할 수 있는 능력이 떨어지는 셈이다. 우선 ‘개인선택’보다 ‘집단선택’으로 이루어 질 때 이득에 비하여 비용이 높아지며, 둘째로 대표자에 대한 선택은 정책이나 상품에 관한 선택보다 훨씬 많은 정보를 요구하기 때문이다. 그리고 이와 같은 선택의 차이는 우리의 일상적 경험을 통하여 어렵지 않게 입증된다. 선거에서 유권자 A가 선호하는 후보자 X가 선출되었다고 해도 X는 오히려 의회에서 유권자 A가 반대하는 정책을 추진할 가능성이 농후하다. 유권자 A는 ‘정확한’ 정보보다는 ‘부실한’ 정보에 입각하여 후보자 X에게 투표했기 때문이다. 이에 비하면 시장의 재화 선택에서 소비자 A는 불만족보다 만족을 느낄 가능성이 실제적이다. 소비자 A로서는 X재화에 관하여 스스로 비용을 지불해야 하는 만큼 비교적 정확한 정보를 갖고 선택하며 또한 생산자가 아닌 재화를 선택하므로 정확한 정보 취득이 비교적 용이하게 마련이다. 즉 우리 주부들이 지역구의 국회의원이냐 여당과 야당의 사무총장의 이름은 몰라도 이른바 ‘바구니 물가’를 구성하는 쌀이나 배추등 기본 식품의 가격 동향에 대하여 비교적 정확하게 알고 있다는 사실은 양 영역에서 정보비용의 편차가 현저하다는 사실에 대한 확연한 반증이 아니겠는가?

강조하자면 ‘경제적 합리성economic rationality’이 ‘정치적 합리성political rationality’보다 우위에 있다면, 그것은 ‘소비자의 선택’이 ‘유권자의 선택’에 비하여 정보비용이 저렴하다는 점을 의미한다. 달리 말하면 이것은 선택의 공정성과 관련하여 시장메커니즘이 선거메커니즘보다 우월하다는 사실을 함축하는 셈이다. 물론 우리는 시장에서 이루어지는 소비자선택의 공정성에 대하여 무한히 낙관적일 이유는 없다. 후술하겠거니와 ‘시장의 실패market failure’ 상황이 엄존하며 특히 ‘비대칭적 정보asymmetrical information’ 상황에 유의할 필요가 있다. ‘비대칭적 정보 상황’은 특정 재화에 대하여 판매자가 구매자 보다 더 정통한 정보를 갖고 있는 반면, 구매자는 이에 대하여 잘 알지 못하는 상황이다. 이에 관한 아켈로프(G. Akerlof, 1970)의 대표적 사례는 자동차 시장이다. 아켈로프에 의하면 중고차 시장은 원주인인 판매자가 구매자에 대하여 ‘비대칭적 정보’를 지니고 있는 상황이므로 구매자로서는 아무리 노력해도 판매자가 독점하고 있는 정보에 접근하기 어려워 결국 시장 자체가 성립하지 않게 된다. 물론 비단 중고차 시장뿐만 아니라 집을 사고 팔 경우나 혹은 약을 사고 팔 경우에도 비대칭적 정보상황이 발생한다. 특히 의료시장은 비대칭적 정보의 시장실패가 야기되는 대표적 영역이라고 하겠다.

하지만 소비자들은 이러한 시장의 실패현상에 대하여 나름대로 효율적인 대처방안을 강구하고 있다는 것이 본 연구의 견해이며 아케로프의 분석과 다른 점이다. 즉, 단골을 만들거나 중소기업보다 대기업 상품을 선택하며 혹은 노점상에서는 비싼 물건보다 싼 물건만을 구입하는 방식이 그러한 방식이다. 이는 게임이론의 범주를 원용하면 ‘일회적 죄수의 딜레마one-shot prisoner’s dilemma’ 상황을 ‘반복적인 죄수의 딜레마iterated prisoner’s dilemma’ 상황으로 전환시켜 액셀로드(R. Axelrod, 1984)가 주장하는 ‘장군명군 전략tit for tat strategy’을 원용함으로써 행위자들 사이의 ‘비협력’을 ‘협력’으로 바꾸는 전형적 범주인 셈이다. 그런가 하면 자생적인 소비자단체들도 비대칭적 정보상황을 타개하기 위하여 활동하고 있고 또한, 경쟁기업들이 상호간의 상품경쟁 과정에서 상대방 회사 제품의 하자나 비리를 폭로함으로써 소비자들로 하여금 불리한 비대칭적 정보상황으로부터 벗어나게 해주는 경우도 적지 않다.

그러므로 본 연구에서는 ‘집단선택’과 대조적으로 시장의 선택 상황을 조망하면서 ‘완전시장perfect market’을 상정하는 것이 아니라 ‘시장의 실패’에 유의하고 있음을 강조하고자 한다. 하지만 시장의 ‘비대칭적 정보상황’이 비교적 소비자들의 자구 노력과 기업들 사이의 경쟁, 그리고 소비자단체들의 자율적 활동에 의하여 상당한 성과가 가시화되고 있는 현실을 감안할 때, 비록 ‘시장의 실패’ 현상이 엄존한다 해도 선거를 통한 유권자 선택은 비교적 저수준의 정보비용으로 충분한 기능을 발휘할 수 있는 ‘경제적 합리성economic rationality’에 비해 고수준의 정보비용이 소요되는 ‘정치적 합리성political rationality’의 약점을 노정하고 있는 셈이다.

2) 시장과 퇴거·발언비용

이번에는 시장선택과 집단선택의 차이와 관련하여 정보비용의 차이 못지않게 ‘퇴거비용’과 ‘발언비용’의 차이의 관점에서 조명해 보자. 주지하는 바와 같이 선거를 통하여 현실화되는 집단선택에서 유권자 A로서는 선거결과가 자신의 뜻에 부합하지 않는다고 해서 그로부터 퇴거하는 것이 쉬운 일은 아니다. 예를 들어 유권자 A는 국회의원 후보자로 X를 좋아했으나 X가 낙선하고 Y가 당선된 경우, 이를 좌시할 수 없어 그 지역구를 떠나 다른 지역으로 이주할 수 있다. 이러한 상황이 현실화된다면 타이브(C. Tiebout, 1956)가 지적하는 바 “발로 투표하는vote with feet” 전형적 상황이 아니겠는가? 이와 마찬가지로 지방선거에서 유권자 A는 시장후보로 W를 원했으나 Z가 당선되었다면 유권자 A는 다른 지역으로 이사할 수 있다. 이처럼 집단선택에서 퇴거가 전혀 불가능한 것은 아니다. 그러나 그렇다고 해도 “발로 투표하는 데” 소요되는 비용은 고비용일 수밖에 없다. A가 자신뿐만 아니라 전식구를 이사시키고 직장까지 옮겨야 한다면 이에 대한 물리적·정신적 비용은 너무나 엄청나므로 비록 집단선택의 결과가 마음에 들지는 않지만 A로서는 이를 감내하는 편이 낫다. 그러나 A가 그 지역에 남아있다고 이를 A의 진정한 선택이라고 단

언할 수는 없는 노릇이다. 그런가 하면 전국 규모의 대통령선거나 헌법개정에서 퇴거비용은 천문학적인 숫자일 만큼 크다. 유권자 A가 대통령 후보로 X를 선출했으나 뜻밖에 Y가 당선되고 혹은 헌법 W를 원했으나 헌법 Z로 개정된 경우 유권자 A가 감내해야 하는 ‘부정적 외부효과’는 적지 않다고 할 수 있다. 결국 이러한 부정적 외부효과를 피할 수 있는 방법은 이민이나 망명밖에 없다. 그러나 이민이나 망명 허용이 국제 사회에서 극도로 제한되고 있는 것이 현실이라면 집단선택에서 퇴거권은 거의 허용되지 않는 셈이다. 그러므로 집단선택에서 유권자가 행사할 수 있는 권리란 ‘퇴거권’보다 ‘발언권’이라고 할 수 있다. 그것은 유권자가 싫어하는 대표자나 정책에 대하여 비판하거나 개선을 요구할 수 있는 권리이다. 유권자 A가 현재 시행되고 있는 특정 정책에 대하여 반대한다면 그러한 정책을 비판하는 글이나 편지 혹은 행동 등을 통하여 개선이나 폐지를 요구할 수 있다. 민주국가라면 일반적으로 ‘발언비용’이 ‘퇴거비용’에 비하여 적은 셈이다. 즉, 결사의 자유와 표현의 자유가 헌법에서 보장되어 있다면 시민 A는 얼마든지 자신의 입장과는 다른 정책에 관하여 비판하면서 정치적 박해로부터 자유로울 수 있다. 그러나 물론 그러한 비판이나 개선 요구가 어느 정도 경청될 수 있을지는 미지수이며 심지어는 비관적이라고 할 수 있겠으나, 일단 발언권이 보장되는 것은 사실이다. 결국 이러한 사실들은 선거를 통한 집단선택에서 퇴거비용이 ‘비현실적일 정도로’ 매우 높고 또한 발언비용도 그 보다는 덜하지만 비교적 높다는 사실을 시사한다.

이에 비하면 시장의 선택에서는 ‘퇴거’가 매우 용이하다. 소비자 A가 원래 X제품을 선호했으나 X제품의 질이 떨어지는 것을 확인했다면 주저없이 Y제품으로 바꿀 수 있다. 즉 X라면을 선호했으나 폐유를 원료로 사용하고 있다는 사실을 인지한후 Y라면으로 쉽게 바꿀 수 있다. 이처럼 특정 제품으로부터 퇴거하는 비용이 매우 낮은 것이 특색이다. 이제까지 사용해온 제품을 바꾼다고 해서 문제의 회사로부터 보복받을 가능성은 우려할 필요가 없다. 그런가 하면 ‘발언권’도 시장에서는 거의 완벽하게 보장된다. 소비자 A는 X자동차를 구매하여 사용하다가 문제점이 발견되면 이에 관한 시정과 보수를 문제회사에 요구할 수 있다. 이러한 소비자 A의 개선요구에 대하여 문제회사는 즉각 ‘리콜 recall’을 실시할 정도로 적극적으로 반응할 가능성이 농후하다. 소비자의 요구에 경청하는 것이 시장 경쟁력을 높이는 데 매우 중요하기 때문이다. 이처럼 시장에서의 ‘소비자 발언권’은 집단선택에서의 ‘유권자 발언권’보다 강하고 효과적인 것이 특색이다. 즉, 시민 A가 중앙정부나 지방자치단체에 대하여 잘못된 정책을 시정해 달라고 아무리 호소해도 관료주의와 권위 의식에 익숙한 관료들은 자신들의 잘못된 정책이나 관행을 수정하기보다는 오히려 정당화시키는 경우가 적지 않다는 사실과 비교해 볼 때 시장에서 소비자 만족을 목표로 소비자의 고충토로에 경청하는 기업의 행태는 너무나 대조적이지 아니겠는가! 이러한 맥락에서 우리는 “정부야말로 모든 조직 가운데 자신의 잘못을 인정하는 데 가장 더딘 조직”이라는 파웰(E. Powell, 1969, 10)의 신랄한 지적을 상기할 필요가 있다.

이처럼 선거의 집단선택과 시장의 개인선택을 ‘퇴거비용’과 ‘발언비용’의 관점에서 평가

할 때 집단선택에서의 퇴거비용은 매우 높고 또한 발언비용조차 비교적 높다는 사실에 주목하고 한편으로 시장의 개인선택에 관한 한, 퇴거비용과 발언비용은 매우 낮다는 사실을 확인하게 된다. 물론 시장상황이라고 해도 독과점 품목의 영역이라면 퇴거비용과 발언비용은 소비자들에게 높을 수밖에 없겠으나, 일반적으로 정상적인 ‘경쟁시장’을 상정할 경우 퇴거비용과 발언비용은 집단선택의 그것과 비교할 수 없으리 만큼 저렴하다는 사실이 명백하다. 이 사실은 달리 말해서 시장의 선택이 집단선택에 비하여 공정하고 자유로운 선택이라는 사실을 반증하는 셈이다.

결국 정보비용과 기회비용의 범주를 감안할 때 시장에서의 소비자선택이 선거에서의 유권자 선택보다 공정하고 자유로우며 충실한 선택이라는 사실을 강조할 필요가 있다. 그것은 공정한 선택의 관점에서 시장의 선택이 집단선택보다 우월하다는 의미가 된다. 이러한 관점에서 시장의 선택은 선거의 집단선택의 ‘이상형ideal type’으로 간주해도 무방하지 않을까 사료된다. 물론 ‘시장의 실패’ 현상이 엄존하는 것은 사실이다. 그럼에도 시장의 선택이 현실적으로 가능한 어떤 선택보다 공정하고 자유로운 계약적 선택을 상정하고 있음은 선택비용의 관점에서 볼 때 주지의 사실이다.

본 항목에서는 선거와 시장이 일련의 공통된 특징을 지니고 있음을 지적한 바 있다. 즉, 소비자 주권과 유권자 주권은 호환적으로 간주되고 ‘정치시장political market’의 개념이 무리없이 사용될 정도로 양자의 유비성에는 의문의 여지가 없다. 또한 이 점은 슘페터나 다운즈 및 털록과 부캐넌 등, 공공선택론자들의 주목할 만한 주장이기도 하다. 그러나 본 논의에서는 이 사실을 인정하면서도, 즉 시장의 선택과 집단선택 양자의 공통점을 전제하는 강력한 논거에도 불구하고 양자의 선택의 논리는 상이하다는 점에 착안하였고 그 논거를 선택에 대한 비용부담의 관점에서 찾고자 하였다. 즉 정보비용의 측면에서 ‘시장의 선택’은 ‘선거의 선택’보다 저렴하고 용이하며 또한 퇴거와 발언의 비용의 측면에서도 ‘소비자의 선택’은 ‘유권자의 선택’보다 양호하다. 결국 이 사실은 한편으로 ‘시장의 선택’과 ‘집단선택’의 영역이 각기 다른 독자적인 논리에 의한 영역을 구축하고 있음을 보여주는 것이며 또 한편으로 ‘시장의 선택’이 ‘집단선택’보다 더 자유롭고 공정한 계약의 영역임을 반증하는 셈이다.

4. 정치자금제도와 시장의 논리

전 항의 논의를 통하여 시장의 선택 상황이 선거의 집단선택 상황과 상이할 뿐 아니라 공정한 계약의 관점에서 전자가 후자보다 우월하다는 점을 지적한 바 있다. 본 항목에서는 이 점에 근거하여 정치자금제도는 ‘집단선택’의 범주보다 ‘시장선택’의 범주를 ‘이상형ideal type’으로 삼아야 한다는 점을 강조할 예정이다. 하지만 이러한 명제를 보다 의미있게 개진하기 위해서는 정치자금제도는 선거에 의한 집단선택과 상이하다는 점이

또한 정립될 필요가 있다. 왜냐하면 이 경우에 한하여 정치자금제도가 선거제도보다 시장의 선택논리를 준거점으로 삼을 수 있는 당위성이 설득력있게 옹호될 수 있기 때문이다.

그러므로 본 항목에서는 먼저 정치자금의 필요성과 정치자금의 특수한 기능에 대하여 조명함으로써 정치자금제도가 선거제도와 상이하다는 점을 지적한 후 '1인 1표제'와 유사한 '1인 1원제'를 고수할 필요가 없으며 오히려 '선거의 논리'보다는 '시장의 논리'를 준용해야 한다는 점을 강조할 것이다.

(1) 정치자금의 필요성과 정당성

정치자금은 대의민주주의에서 왜 필요한가? 그것은 단도직입적으로 유권자가 시장의 경제적 소비자와 달리 정치적 선택에서 '합리적 무지(rational ignorance)'를 '지배전략'으로 삼거나 혹은 '효용극대화의 존재(maximizer)'보다는 '만족화의 존재(satisficer)'로 행동할 가능성이 농후하다는 사실에서 정당화된다. 실상 이 두 가지 명제는 선거의 상황이 '사유재의 선택'보다 '공공재의 참여' 상황을 방불케 하기 때문에 성립된다고 하겠다. 첫째, 대의민주주의에서 대표자의 선출에 관한 한, 유권자 A의 한 표의 비중이 미미하다면 유권자 A는 자신의 정치적 선택을 위하여 정보를 애써 수집·처리할 필요가 없다. 정보수집과 처리는 '그 자체로' 비용으로 간주되기 때문이다. 그러므로 경합하는 후보자들에 대하여 알기보다는 모르는 상태에서 투표에 임하는 편이 합리적이다. 둘째, 투표의 상황에서 유권자는 '효용극대화의 존재(utility maximizer)'로서 투표하기보다는 사이먼(H. Simon, 1955)의 적절한 주장처럼 '만족화의 존재'로 투표할 가능성이 실제적이다. 정보수집과 처리가 유권자들에게 만만치 않은 비용이며 그럼에도 그 결과가 집단선택에서 차지하는 비중이 사소하다면 '최대 수준'보다 '적정 수준'에서 정보수집과 처리로 만족하는 것이 온당하다.

결국 이 두 가지 현상은 선거상황에 직면한 유권자가 정확한 정보를 수집·처리하기보다 이를 회피하는 방안이 '합리적 선택'이라는 것을 반증하는 셈이다. 우리는 왜 이처럼 유권자가 후보자에 대한 정확한 정보없이 선거에 임하는 사태를 두려워하고 있는가? 만일 유권자들이 후보자나 정책에 대한 적절한 지식과 정보없이 대표자를 선택한다면 유권자의 주권 행사나 엄정한 유권자의 의사 추출은 무의미한 범주로 전락하며 또한 '의민 민주주의' 범주 역시 무력해 질 수밖에 없기 때문이다. 그것은 강조하자면 '다두제(polyarchy)'와 '디마키(demarchy)'⁸⁾보다는 '우민통치(mobcracy)'의 범주에 비견될 수 있지 않겠는가?

따라서 유권자의 엄정한 주권행사와 유권자의 효율적인 선호 만족을 위하여 정보가 필수

8) '디마키'란 현대의 대의 민주주의를 보다 적절한 형태의 민주주의로 운용하고자 하는 시도로서 이에 관한 한, 번하임(J. Burnheim, 1985)을 참조할 것.

적이라고 하면 정치자금은 정보 필요에 부응하기 위한 자금이라고 할 수 있겠다. 즉, 후보자 X는 자신의 정책적 입장이 다른 후보자와 어떻게 다른지를 유권자에게 소상하게 알릴 필요가 있으며, 또한 유권자들도 여러 후보자들 가운데 어떤 후보자의 입장이 자기 자신의 입장과 -비록 동일하지는 않다고 하더라도- 근사치에 있는가를 분간할 줄 알아야 한다. 이처럼 정책적 입장에 관한 후보자와 유권자간의 정보 소통을 원활히 하기 위하여 정치자금은 요구된다.

이러한 관점에서 ‘선거경쟁’은 ‘시장경쟁’과 일정 수준 유비적으로 조명해 볼 수 있다. 시장에서 벌어지는 기업가끼리의 경쟁은 상품경쟁, 즉 상품의 질에 관한 경쟁이다. 이에 관한 최종 판단과 선택이 소비자에게 있다면, 소비자에게 정확한 정보가 전달되는 것이 중요하다. 소비자는 이러한 정보를 근거로 하여 상품의 질을 판단하게 될 것이다. 이처럼 상품선전은 소비자의 사려깊은 판단과 선택을 위하여 요구된다. 이와 마찬가지로 ‘정치 시장political market’에서 활동하는 ‘정치 기업가’들끼리의 정책경쟁에서 선전이 필요하며 정치선전에 소요되는 요소가 정치자금이다. 더욱이 선거에서 유권자가 ‘합리적 무지의 존재’나 ‘만족화의 존재’로 행동할 가능성이 실제적이라는 점을 감안한다면, 정보에 관한 비용의 필요성은 정당화된다.

물론 민주체제와 상이한 권위주의 체제에서 정보에 관한 비용의 필요성은 그다지 높지 않다. ‘정보information’보다는 ‘강제coercion’가 주로 통용되기 때문이다. 이러한 관점에서 애펿터(D. Apter, 1965)가 지적한 바, ‘강제’와 ‘정보’의 반비례 관계에 대한 통찰은 의미가 있다. 강제가 높으면 정보수준이 낮고 정보수준이 높으면 강제수준이 낮다는 명제가 그것이다. 강제 수준이 낮고 정보수준이 높은 것이 민주사회의 특색이라면 정보에 관한 비용은 높을 수밖에 없겠는데, 이에 소요되는 비용이 정치자금이며 동시에 ‘민주주의 비용’인 셈이다.

(2) 정치자금의 본질적 위상

전 항에서 정치자금의 필요성과 중요성이 지적된 바 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 한 편으로는 정치자금이 절차 민주주의의 작동과정에서 차지하는 비중에 대하여 과대평가하거나 절대화시키는 것은 금물이며 적정 평가할 필요가 있다는 것이 본 연구의 견해이다. 물론 우리 사회에서 후보자의 당락과 관련하여 선거자금의 위력이 대단한 것은 사실이며 또한 그러한 위력을 지닌 것으로 인구에 회자되고 있다. 예를 들면 ‘30당 20락’ 혹은 ‘50당 40락’의 경구가 통용될 정도로 선거비용이 국회의원 당선을 비롯하여 후보자의 당선을 좌우한다고 인식되어 왔으며 언론에서도 이러한 사실을 실감나게 보도하고 있다. 특히 선거 후 언론보도를 통하여 접하게 되는 사실들은 선거자금의 지출규모가 후보자 당선에 있어 ‘인과관계causality’를 방불케 할 만큼 밀접한 연계를 지니고 있음을 짐작하게 된다. 또한 지출규모와 당선 사이에 ‘인과관계’가 성립한다는 인식으로 인하여 선거자

금이 과다 지출되고 타락선거와 금품선거가 판을 치게되는 결과가 야기된다.

본 논의에서는 전향의 논거와 같이 정치자금의 중요성에 대해서 충분히 유의하는 입장이기는 하나, 그렇다고 하더라도 선거자금의 지출과 당선의 연계에 관한 과장되거나 왜곡된 인식은 불식되어야 한다고 주장한다. 그 이유란 단적으로 지적한다면 선거자금이 후보자당선에 있어 ‘중요한’ 요인임에 틀림없지만, ‘유일하게 중요한’ 요인은 아니라는 사실에서 기인한다. 주지하는 바와 같이 후보자의 당선에 영향을 끼치는 요인은 매우 다양하다. 후보자가 선거운동에서 어느 정도의 선거자금을 사용했는가 하는 점도 중요하지만 이에 못지않게 후보자의 이데올로기적 입장, 즉 보수진영에 속하는지 진보진영에 속하는지도 중요하다. 혹은 후보자의 출신지역도 투표에 매우 민감한 영향력을 발휘한다. 문제의 후보자가 경상도 출신인지 혹은 전라도 출신인지에 따라 당선 전망이 달라지며 특히 지역주의가 팽배하는 현실을 감안할 때 후보자의 출신지는 아마도 유권자의 선호에 영향을 미치는 가장 중요한 요인 가운데 하나로 간주되는 것이 부인할 수 없는 사실이다. 그런가 하면 후보자가 여당에 속하는가 혹은 야당인가 하는 점도 투표에 무시못할 변수이며 혹은 후보자가 남성인가 여성인가에 따라서도 득표력은 차이를 보인다. 그러므로 당선에는 이와 같이 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하기 때문에 우리는 실제로 선거운동 기간 중 많은 돈을 쓰고도 낙선한 사람이 있는가 하면, 적은 돈을 쓰고도 당선된 사람의 사례를 -비록 매우 희귀하지만- 목격하고 있지 않은가?

이러한 관점에서 본 논의에서는 후보자당선에 미치는 정치자금의 영향력과 관련하여 이른바 “다른 모든 조건이 동일하다면 *ceteris paribus*”이라는 단서조항을 첨부한 후 ‘중요한’ 변수로 접근하는 편이 온당하다고 판단한다. 즉 국회의원선거에서 후보자 A와 B가 경합을 하는 상황에서 양자가 꼭 같은 이데올로기적 입장을 표출하고 있고 지역적 출신도 동일하고 성이나 종교 등의 요인에서 꼭 같은 조건에 있을 경우, 선거자금 지출과다 유무에 따라 당선 전망이 달라질 수 있다는 명제가 그것이다. 그러나 상기의 상황은 일반적으로 ‘현실적 상황’이라기보다는 ‘초현실적 현상’으로 치부하는 편이 온당하다. 그러므로 정치자금의 영향력에 대한 지나친 편견은 수정될 필요가 있다. 이와 관련하여 흥미로운 사실은 우리나라의 많은 선거연구에서 유권자의 선택에 영향을 미친 요소들의 점검에서 선거자금에 관한 문제는 별로 다루고 있지 않다는 점이다.⁹⁾ 이는 물론 유권자들을 대상으로 한 조사에서 정확한 답변을 기대하기 어렵고 따라서 공개화되기 어렵다는 특성을 지니고 있는 것이 사실이지만, 한편으로는 선거자금 이외에도 더 많은 중요한 변수들이 공존하거나 경합하고 있음을 반증하는 셈이다.

물론 본 논의에서는 상기의 명제가 한편으로 정치 현실과 크게 괴리된 추상적 명제에 불과하다는 비판을 받을 수도 있음을 인정한다. 만일 기존의 선거 풍토가 너무나 타락한

9) 필자가 과문한 탓인지 몰라도 한국의 선거연구에서 선거자금과 당선 사이의 관계를 유의미하게 조명한 연구물을 접하지 못했음을 밝히고자 한다.

나머지 선거자금이 ‘대표효과’를 산출시킬 정도의 위력을 가지고 있다면, 선거경합과 관련되는 다른 요소들을 충분히 압도할 가능성도 배제할 수는 없다. 또한 문제의 상황이 한국의 선거상황일 수 있으며 이러한 금권선거 현장에서 정치자금의 비중이 선거경합에 영향을 미치는 여러 가지 요소 가운데 하나라는 주장은 물론 경험적 적실성을 상실한 주장일 수 있다. 그러나 ‘대표상황’으로 타락된 정치풍토라면 그 자체가 대의민주주의의 정신에 맞지 않는 것이며 먼저 풍토 자체가 개혁될 필요가 있지 않겠는가? 본 연구의 견해는 다만 선거문화가 대의민주주의에 요구되는 일정한 ‘순리성(reasonableness)’을 충족시키는 조건하에서 선거자금의 지출이 후보자의 당락에 ‘부분적으로만’ 영향을 미치는 요소에 불과하다는 점을 강조한 것이다.

결국 본 논의의 의미를 부각시킨다면 선거자금은 직접적으로 선거결과를 결정하는 요소가 아니며 ‘유권자들의 선호(voter preference)’에 영향을 미칠 뿐이다. 그리고 이 점은 진부한 사실이지만, 선거결과를 직접 결정하는 것은 유권자들의 투표라는 점을 강조할 필요가 있다. 그러므로 선거자금이 정보비용의 범주로 갖는 중요성에도 불구하고 유권자들의 투표와 같은 비중을 지닌 것으로 간주되는 것은 온당치 않으며, 다만 유권자의 선호에 영향력을 주는 간접적 요인 -물론 중요한 요인이지만- 으로서 이데올로기 등, 다른 다양한 요소들과 경합하고 있다는 점에 유의해야 할 것이다.

본 논의에서 이 점을 강조하는 이유라면, 즉 정치자금이 선거의 당락에 영향을 미치는 ‘중요한’ 요인이지만 ‘유일하게 중요한’ 요인은 아니라는 명제의 이면에는 이것이 공정한 대의민주주의 비전에 입각한 정치자금제도의 갖가지 측면, 즉 국고보조금의 배분이나 선거자금 지출의 기준 혹은 선거공영제 실시의 문제에서 핵심적 고려 사항이 되기 때문이다.¹⁰⁾ 즉 정치자금이 후보자의 당선에 ‘결정적’이라는 사실과 그렇지 않고 당선에 영향을 끼치는 ‘중요한 요소 가운데 하나’라는 사실의 차이는 공정한 정치자금제도의 구축에 있어 중대한 의미를 투영할 수밖에 없다. 전자의 경우에는 ‘1인 1표제’에 비견되는, 이른바 ‘1인 1원제’의 확보와 보장의 차원에서 정치자금 수입과 지출에 관한 엄격한 규제와 관리가 요청되는 반면, 후자의 경우에는 보다 융통성 있는 제도화가 가능하기 때문이다. 다음 항목에서는 후자의 입장을 옹호하고 정당화시키고자 하는 바, 정치자금제도의 운영은 엄정해야 하나 그렇다 하더라도 ‘1인 1표제’와 같은 수준의 ‘1인 1원제’의 엄정성이나 규범성과는 상이하다는 점을 강조하게 될 것이다.

(3) 1인 1표제와 1인 1원제

전 항의 통찰이 설득력을 가진다면, 즉 선거의 결과와 정치자금 지출 사이에 직접적 관계나 인과관계가 성립하지 않는다면, 정치자금제도에 관한 한, 선거의 ‘1인 1표제’를 방불

10) 이 문제에 관한 한, 특히 선거공영제에 관한 논의를 통하여 보다 명시적으로 조명할 예정이다.

게 할 만큼 엄격한 ‘1인 1원제’를 고수할 필요가 없다고 생각한다. 주지하는 바와 같이 선거에 있어 ‘1인 1표제’는 유권자의 정치적 평등을 상징할 만큼 공정한 제도이다. 만일 특정 유권자들이 다른 유권자들에 비하여 ‘1인 2표’를 행사한다면, 이는 공정한 대의민주주의 규범을 위배하는 불공정한 제도임에 틀림없다. 예를 들면 밀(J. S. Mill)이 제안한 바 있는 ‘다수 투표제(plural voting)’야말로 정치적 평등을 위배하는 전형적 제도가 아니겠는가? 결국 ‘1인 1표제’는 정치적 평등과 공정성의 관점에서 대의민주주의에서 엄정하게 준수되어야 할 제도라고 하겠다.

그러나 정치자금 기부에 관한 한, 이와 똑같은 원리가 통용될 이유는 없다. 왜냐하면 ‘정치자금 기부’의 논리와 ‘투표의 논리’는 판이하기 때문이다. 물론 거액의 정치자금을 기부한 시민 A는 그렇지 못한 시민 B에 비하여 정당의 정책이나 의회의 법안 통과에 ‘불균형적으로’ 영향력을 행사한다고 말할 수 있다. 하지만 엄밀한 의미에서 시민 A의 정치자금 기부행위는 명백한 로비성 현금이 아닌 이상, 그것은 특정 정책에 관한 직접적인 영향력 행사를 의미하기보다 영향력에 대한 ‘접근’을 가능하게 하는 정치행위로 간주하는 편이 타당하다. 즉 정치자금은 특정 정책을 직접 결정하는 요소로 단언할 수 없음을 강조하고자 한다. 물론 영향력 ‘접근’이라고 하더라도 ‘접근’을 하지 못하는 다른 유권자들에 비하면 상당한 특혜임에 틀림없다. 하지만 집단선택을 ‘직접’ 결정하는 투표행위와 집단선택에 ‘간접적으로만’ 영향력을 행사하며 이데올로기나 지역주의를 포함한 다른 요인들과 영향력 행사에서 경합을 벌일 만큼 투표행위와는 질적으로 다르다는 사실을 적시할 필요가 있다.

본 논의에서는 왜 이처럼 투표행위와 정치자금 기부행위를 구분하고자 하는가? 그 이유는 간단하다. 만일 양자를 동일한 범주로 접근한다면 선거제도의 ‘1인 1표제’와 같은 논리에서 정치현금제도에서도 ‘1인 1원제’가 실시되어야 할 것이다. ‘1인 1원제’의 엄정한 시행을 위해서 즉 모든 유권자들이 동일한 액수를 기부하도록 보장하기 위해서는 국가에서 일률적으로 유권자 1인당 일정한 액수를 강제적으로 기부하도록 집행하는 방식 이외에 다른 대안이 없기 때문이다.

그러나 만일 투표행위와 정치자금 기부행위를 질적으로 구분될 수 있는 범주로 조명하려는 본 논의가 설득력을 지니고 있다면, 선거제도에서는 ‘1인 1표제’가 통용되지만 정치자금 기부제도에서는 ‘1인 1원제’가 아닌 보다 더 융통성 있는 자율적 기부금제도가 실시될 수 있는 차별화의 타당성이 성립되는 셈이다. 본 연구에서는 정책의 결정이나 대표자의 선출 및 정당의 정치활동에서 정보비용을 부담하는 기능에 불과한 정치자금 기부행위는 직접적으로 집단선택을 결정하는 투표행위와 상이하므로 유권자 개인은 자신의 ‘정치적 선호’에 따라 다른 유권자들과 다르게 기부할 수 있는 방안이 허용되어야 하리라고 믿는다. 이것은 당연히 선거자금제도가 선거제도보다는 시장메커니즘을 준거의 틀로 상정하게 된다는 사실을 함축한다.

물론 그렇다고 해서 정치헌금의 시장지향적 논거와 관련하여 유권자 개인이 무제한으로 정치자금을 기부하는 행위가 허용되어야 하는 것으로 이해할 필요는 없다. 정치자금 기부행위는 비록 투표행위와는 상이하지만 엄밀한 의미에서 ‘소비자의 권리’보다는 ‘유권자의 권리’에서 기인하는 것으로 간주하는 편이 타당한 만큼 무제한적 ‘자유방임 시장’은 *laissez-faire market*’는 곤란하다는 것이 본 연구의 판단이다. 특히 이와 관련하여 두 가지 제한점을 명시할 필요가 있다. 첫째로 시민 A가 특정 정당이나 특정 정책을 선호하는 나머지 다른 유권자들에 비하여 ‘과도한’ 정치헌금을 한다면, 정책에 대한 부당한 영향력 행사의 성격을 노정하는 사태가 불가피하고 혹은 보다 의도적으로 반대급부를 목표로 하는 로비성 헌금일 가능성이 농후하지 않겠는가? 청탁이나 로비성 정치헌금이 대의민주주의의 공정성 관점에서 문제가 될 수 있는 것은 로비성 정치헌금을 하는 A와는 상이한 정책적 선호를 가지고 있는 다른 유권자들에게 정치참여의 공정한 경쟁과 기회를 박탈하기 때문이며, 이러한 사태가 야기된다면 시민들의 정치적 평등권을 침해하는 불공정한 행위임에 틀림없다. 따라서 본 연구는 비록 ‘1인 1원제’를 주장하는 것은 아니더라도 정치헌금의 무제한제를 옹호할 의도는 없음을 밝히고자 한다.

그런가 하면 두 번째로 개인이 아닌 회사 법인이 정치자금을 기부하는 행위도 정당화되기 어렵다고 사료된다. 정치자금 기부권이 ‘소비자의 권리’보다 ‘유권자의 권리’에서 기인한다는 논거가 유의미하다면, 정치자금 기부권은 전적으로 유권자의 투표에 대한 권리에서 도출되는 셈이다. 그런데 회사나 법인에게는 유권자 개인과는 달리 투표권이 없음이 완전하므로 역시 법인의 정치헌금 행위를 정당하다고 간주하기란 쉽지 않다.

이처럼 정치자금제도에 관한 한, 무제한적 시장의 논리를 제한하기 위한 의도에서 두 가지의 ‘단서조항proviso’을 첨가했으나, 정치헌금의 논리는 본질적으로 ‘투표의 논리’보다 ‘시장의 논리’를 따르는 편이 온당하다는 것이 본 연구의 기본 입장이다. 즉, 유권자는 자신이 선호하는 정당이나 정책에 대하여 선호를 갖고 있지 않은 다른 유권자들과 달리 차별적으로 융통성있게 정치헌금을 할 수 있어야 할 것이다.

주지하는 바와 같이 시장에서 소비자는 특정 재화에 관한 한, 비교적 유연하게 ‘선호의 강도preference intensities’를 표출할 수 있지 않은가? 즉, 시장에서 사과를 매우 좋아하는 소비자 A는 그다지 사과를 좋아하지 않는 소비자 B에 비하여 사과 1개의 값이 500원을 넘어 1,000원을 육박할 경우에도 사게 된다. 이처럼 소비자의 이른바 ‘지불용의 willingness to pay’에 의하여 ‘기수적 선호cardinal preference’를 표출하도록 허용하는 것이 시장메커니즘의 장점이다. 이에 반하여 투표를 통하여 유권자는 자신이 선호하는 후보자에 대하여 ‘서수적 선호ordinal preference’만 표출할 뿐, ‘선호의 강도’를 표시하는 ‘기수적 선호’를 표출할 수는 없다.¹¹⁾ 그러므로 이 점을 투표의 약점이라고 한다

11) ‘서수적 선호’란 대안 x 와 y 가운데 행위자가 y 보다 x 를 더 좋아하거나 혹은 x 보다 y 를

면, 이를 보완하기 위한 기제로서 정치헌금제도에서 엄격한 ‘1인 1원제’를 고수하기보다는 파기하는 방안이 타당하다고 사료된다. 즉, 선거제도보다 시장메커니즘을 ‘이상형’으로 삼는 융통성있는 정치헌금제도를 통하여 유권자는 정당이나 정책에 대하여 ‘선호의 강도’를 표시할 수 있기 때문이다. 그리고 ‘1인 1표’처럼 엄격한 평등성의 제도를 유지하지 않아도 유권자의 정치적 평등이 온전하게 방어될 수 있는 것은 정치헌금이란 정책결정과 대표자 당선에서 ‘결정적’ 영향력을 행사하기보다 영향력을 행사하는 다양한 요소 가운데 ‘하나’에 불과하다는 점을 다시 한번 강조할 필요가 있다.

(4) 대의민주주의의 한 형태로서 정치자금제도

1) 선거의 실패

지난 항목에서 정치자금제도는 선거제도에 부수적 성격을 지니고 있다는 사실을 일정 수준 지적하면서도 한편으로 정치자금제도는 선거제도와 독립적으로 평가될 수 있다는 점을 각별히 강조한 바 있다. 즉, 정치자금제도는 유권자가 선호하는 정당이나 후보자에게 자신의 정치적 선호를 ‘기수적으로’ 표시할 수 있는 제도로, 이 점에서 ‘서수적 선호’ 표출 방식에 의존하는 선거의 약점을 보완하는 역할을 할 수 있다. 이처럼 시장의 논리가 가능한 것은 정치헌금을 통하여 정책이나 대표자가 직접 결정되는 것이 아니며, 다만 집단선택에 간접 영향을 행사하는 한 요소에 불과하므로 유권자의 정치적 평등을 침해하는 것은 결코 아니기 때문이다.

이러한 특성을 감안하여 볼 때 정치자금제도는 그 자체가 선거 제도와는 독립적으로 대의민주주의의 한 작동방식modus operandi으로 평가될 필요가 있다고 판단된다. 이처럼 선거제도와는 독립적으로 ‘유권자의 주권’을 행사하고 선호표출을 할 수 있는 제도라면 정치자금제도뿐만 아니라 여론조사제도를 들 수 있다. 물론 기존의 민주주의 관점에서 본다면 여론조사도 선거제도에 종속된 하나의 제도에 불과하다. 여론조사를 통하여 후보자들과 유권자들은 상호간에 중요한 정보를 교환하게 되며 특히 당선 전망이 양호하지 못한 후보자들은 스스로 사퇴하거나 혹은 다른 후보자들과 ‘정치연합’을 시도하게 되기 때문이다.

그러나 엄밀한 의미에서 보면 여론조사는 ‘통계 민주주의statistical democracy’라고 지칭될 수 있을 정도로 선거와는 상이한 대의민주주의의 한 현저한 작동양식임이 완연하다(I. S. MacLean, 1989). 두 말할 나위 없이 여론조사를 통하여 응답자들이 후보자나 정책을 결정하는 것은 아니다. 그러나 그렇다고 하더라도 선거와는 다른 차원에서 유권자들이 자신들의 선호를 표출할 수 있는 ‘현저한 방식’임에 의문의 여지가 없으며 정부나

더 좋아한다는 형태로 나타나는 반면, 기수적 선호는 y보다 x를 ‘어느 정도로’ 더 좋아하는지를 명시하는 형태로 나타나게 된다.

의회 혹은 정당, 정치인들도 여론조사의 향방에 민감하게 반응하게 마련이다. 즉, 여론조사는 선거와는 또 다른 범주에서 ‘유권자의 결집된 의사’로 간주될 필요가 있으며 그 결과 선거와 관계 없이 중요한 쟁점 사안이 대두될 때마다 다양한 여론조사가 실시됨으로써 나름대로 의미있는 ‘유권자의 의사’의 소재를 시사하는 유력한 기제로 인정받고 있다. 이처럼 우리는 ‘유권자의 의사’ 추출이나 ‘유권자 선호’ 추출 메커니즘에 관한 한, 선거제도에만 배타적으로 의존하는 것이 아니라 정치자금제도도 여론조사와 유사한 역할을 할 수 있다는 점에 주목하게 된다. 대의민주주의에서 가장 합법적인 유권자 의사 추출 기제인 선거제도에만 집착하지 않고 정치헌금 제도나 여론조사를 나름대로 독립적인 유권자 의사 추출 메커니즘이나 혹은 적어도 선거제도를 보완할 수 있는 메커니즘으로 간주할 수 있는 근거는 무엇인가? 그것은 단도직입적으로 말해서 민주선거제도는 어떠한 형태이든 내재적인 두 가지 결함을 노정하고 있기 때문이다. 그 가운데 하나는 ‘애로우의 역설 Arrowian paradox’로 통칭되며, 또 하나는 ‘전략적 선호strategic preference’의 표출로 간주된다.

무엇보다 먼저 애로우의 역설은 ‘투표의 역설voting paradox’로 설명될 수 있다. 즉, 세 가지 대안이 경합하는 상황에서 과반수결로 대안이 결정되고 또한 ‘콩도르세 기준 Condorcet criterion’¹²⁾에 의하여 집단선택을 결정할 때 어떤 대안도 절대적인 과반수의 지지를 얻지 못한 채 상대적 과반수의 지지를 얻어 ‘다수의 순환cycle of majorities’ 현상이 야기된다는 것이 ‘투표의 역설’의 내용이다. 투표의 역설현상을 이해하기 위하여 다음과 같은 상황을 상정해보자.

<표 1> 투표의 역설 상황

	유권자 A	유권자 B	유권자 C
제1선호	x	y	z
제2선호	y	z	x
제3선호	z	x	y

<표 1>의 상황은 A, B, C 세 사람의 유권자와 X, Y, Z 세 개의 대안이 경합하며 선거절차에 의하여 하나의 대안을 결정해야 하는 상황이다. 투표의 절차는 쌍으로 비교하는 ‘콩도르세 기준’을 순차적으로 원용하는 방식이다. 대안 X와 Y를 중심으로 첫 번째 표결이 실시되고, 두 번째 표결은 첫 번째 표결의 승자와 Z를 대상으로 이루어지는 경우에 유의할 필요가 있다. 상기의 상황에서 유권자 A와 C는 Y보다 X를 선호하므로 X는 첫 번째 표결에서 승자가 된다. 또한 B와 C는 X보다 Z를 선호하므로 Z는 두 번째 표결에서 승자가 되어 집단선택의 대안으로 결정된다. 그렇지만 A와 B의 유권자는 Z보다 Y를 더 선호

12) 콩도르세 기준이란 여러 가지의 대안 가운데 각기 쌍으로 나누어 우열을 가리는 제도로 이 경우에 과반수의 지지가 확연히 드러날 수 있다.

하고 있음은 엄연한 현실이 아니겠는가? 그러므로 만일 표결이 계속 진행된다면 $X > Y > Z > X$ 의 순으로 가시화되어 결과는 순환현상을 시현하는 바, 이것이 바로 ‘투표의 역설’이다.

주지하는 바와 같이 ‘투표의 역설’은 세 가지 대안이 경합하는 가운데 실시되는 선거에서는 언제나 발생할 가능성이 있는데, 이는 소규모 동아리집단의 선거로부터 국회의원선거나 대통령선거 등, 대규모의 선거에 이르기까지 모든 선거가 ‘투표의 역설’로부터 자유로워질 수 없음을 애로우(K. Arrow, 1963)는 이른바 ‘불가능성 정리impossibility theorem’를 통하여 입증한 바 있다. 즉, 불가능성 정리는 민주선거에 있어 최소한의 필요조건을 ‘집단 합리성collective rationality’, ‘보편적 영역universal domain’, ‘파레토 조건pareto condition’, ‘시민주권citizens’s sovereignty’, ‘비독재non-dictatorship’ 그리고 ‘비관련 대안으로부터 독립성independence of irrelevant alternatives’으로 설정한 후 이 모든 조건을 동시에 충족시킬 수 있는 선거제도가 존재하지 않음을 증명하고 있다. 결국 투표의 역설의 의미는 투표의 결과로부터 엄정한 ‘유권자의 의사’를 추출해내는 것이 불가능하므로 어떠한 투표의 결과도 ‘임의적’이라는 함의를 내포하는 셈이다.

두 번째로 ‘전략적 선호’의 방지가 불가능하다는 점이 모든 투표제도에 내재한 또 다른 결함이라고 하겠다. 전략적 선호란 유권자 A가 ‘진정한 자신의 의사’대로 투표하지 못하고 관련정보에 의거하여 자신의 원래의 뜻과는 다르게 투표하는 행위를 지칭한다. 즉 유권자 A가 후보자 X, Y, Z 가운데 X를 가장 선호하나 X가 당선 전망이 없는 것으로 여론조사 결과 밝혀지면 A는 X를 포기하고 가장 싫어하는 Z가 당선되는 사태를 방지하기 위하여 당선 가능성이 있는 Y에 투표하는 경우가 전형적 사례이다. 그런데 기발드(A. Gibbard, 1973)나 새터스웨이트(M. A. Satterthwaite, 1975) 정리에 의하면 독재의 방식에 의하여 결정되지 않는 모든 민주선거제도에서 유권자 선호조작 가능성은 배제될 수 없다.

왜 우리는 유권자로부터 전략적 선호의 표출사태를 경계해 마지 않는가? 그 이유는 간단하다. 만일 유권자들이 자신들의 ‘진정한 의사’에 의하여 투표하지 않고 ‘전략적 의사’에 의하여 투표함으로써 그 결과 집단선택이 결정된다면, 그것은 유권자 전체의 ‘진정한 의사’와는 관계없는 유권자 ‘가짜 의사’에 불과하지 않겠는가? 이러한 사태는 ‘법적 대통령’과 ‘정신적 대통령’ 사이의 괴리만큼이나 당혹스럽다. 예를 들어 한국 사회의 정서를 감안할 때 처녀들의 결혼문제를 집단선택으로 결정하는 가상적 경우를 상정한다면 처녀들로서는 부끄러운 나머지 시집가지 않겠다는 선호를 표출할 공산이 농후하다. 그러므로 이 ‘현시선호revealed preference’를 결집하여 금혼법을 제정한다면 문제의 집단선택은 처녀들이 내심으로 지니고 있는 바, 결혼하겠다는 ‘실제의 의사’와 괴리가 있음이 분명하다고 하겠다.¹³⁾

이처럼 유권자의 선호를 민주절차에 의해 결집하는 선거제도라고 해도 완벽한 의미의 ‘유권자의 의사’를 추출하기란 항상 가능한 일이 아니라는 것이 애로우의 정리와 기발드-새터스웨이트의 정리의 함의이다. 그러므로 ‘엄정하고 진정한 유권자의 의사’를 추출하고자 하는 선거제도에 결함이 내재해 있다면 선거제도를 유일무이한 대의제의 결집 메커니즘으로 고집할 이유가 없다. 오히려 그 여론조사와 정치자금제도를 통하여 이러한 결함을 보완할 필요가 있다는 것이 본 연구의 견해이다.

따라서 선거제도의 결함과 관련하여 본 논의에서 여론조사, 즉 ‘통계 민주주의’에 관심을 표명한 이유는 그것이 바로 집단선택과 연계되지 않는 이상, 즉 여론조사를 통하여 대표자가 결정되거나 혹은 정책이 결정되는 것은 아니므로 유권자인 응답자로서는 ‘전략적 선호’를 표출할 필요가 별로 없기 때문이다. 그 결과 여론조사에서 전략적 선호가 배제될 가능성이 실제적이라면 전략적 선호의 배제가 불가능한 선거제도에 비하여 여론조사가 ‘진정한 유권자의 의사’를 파악하는 데 중요한 역할을 할 수 있지 않겠는가? 바로 이 점이야말로, 즉, 여론조사에 의한 선거제도의 보완 기능이야말로 여론조사를 선거제도와 독립적인 대의기제로 간주할 수 있는 유력한 근거인 셈이다.

동일한 맥락에서 정치자금제도도 ‘진정한 유권자의 의사’ 추출에 관한 선거제도의 약점을 보완할 수 있으리라고 판단된다. 즉 정치헌금이 직접적으로 집단선택을 결정하지 않는 한, 유권자들은 마음속으로 ‘진정으로’ 선호하는 당이나 대표자에게 정치헌금을 할 가능성이 크다. 물론 강압적인 정치환경이라면 마음에 들지 않는 여당에 대하여 ‘본심’과는 달리 정치헌금을 할 수밖에 없는 유권자들이 적지 않을 것이다. 그러나 이러한 사태는 정치헌금제도에 내재한 약점이라기보다 사회의 분위기가 민주화되지 않았기 때문에 발생하는 현상에 불과하다. 그런가 하면 시장 지향적 정치헌금 메커니즘이 로비성 헌금을 부추길 가능성도 물론 배제하기 어렵다. 만일 이러한 사태가 야기된다면 부익부 빈익빈의 상황처럼 부가 정치와 선거를 지배하는 형국을 방불케 할 것이다. 이 점은 물론 후술하겠거니와, 만일 정치자금이 투명한 형태로 그리고 일정한 범위로 제한될 수 있다면, 진정한 유권자의 의사를 추출하는 데 문제가 있는 ‘선거제도의 실패’를 충분히 보완할 수 있으리라고 생각된다.

2) 선거실패의 보완책으로 정치헌금제도

이번에는 정치자금제도가 1인 1표의 선거제도보다 시장메커니즘을 원용함으로써 지니게 되는 특성과 장점을 살펴보자. 이와 관련하여 허쉬만의 ‘퇴거권exit’과 ‘발언권voice’을

13) 이 경우는 노인들의 경우에도 해당된다. 즉 70세 이상 노인들의 ‘고려장’ 문제를 집단선택으로 결정할 경우, 노인들로서는 ‘늙으면 죽어야지’ 한탄하면서 고려장에 대한 선호를 ‘전략적으로’ 표출할 가능성이 크다. 그러나 이러한 ‘전략적 선호’가 ‘실제의 선호’와 커다란 괴리를 지니고 있음은 직관적으로 알 수 있지 않은가!

다시 한번 상기할 필요가 있다. 퇴거란 행위자가 원하지 않는 대안으로부터 완전한 결별을 의미하는 반면, 발언은 결별보다는 반대와 개선을 촉구하는 행위이다.

이미 지적인 바와 같이 선거에 의한 집단선택에서 개인의 입장에서는 퇴거권은 행사하기 어렵고 기껏해야 발언권을 보유할 뿐이다. 이에 반하여 시장메커니즘에서는 퇴거권과 발언권을 효과적으로 행사할 수 있다. 소비자가 사용하던 X재화가 마음에 들지 않으면 그로부터 퇴거하고 새로운 제품 Y를 선택한다. 이처럼 발언권만 행사하는 ‘유권자 A’와 퇴거권과 발언권을 같이 행사할 수 있는 ‘소비자 A’의 선택과 선호 만족을 비교하면 ‘소비자 A’가 ‘유권자 A’보다 우위에 있으며 이 점에 있어서 ‘소비자 주권consumer sovereignty’이 ‘유권자 주권voter sovereignty’보다 완벽하다고 단언할 수 있다. 진정한 유권자의 주권이라면 퇴거권과 발언권을 공히 행사할 수 있어야 하지 않겠는가? 이와 관련하여 정치자금을 자발적으로 기부할 수 있는 유권자는 시장의 소비자와 마찬가지로 퇴거권과 발언권을 더불어 효과적으로 행사할 수 있다는 것이 본 연구의 견해이다. 즉, 정당 X를 좋아하면 좋아하는 만큼 정치헌금을 할 수 있는가 하면 또한 정당 X가 A가 원래 선호하는 정책과 다른 정책을 추구하면 항의를 통하여 발언권을 행사할 수 있으며 그럼에도 불구하고 X당이 계속해서 A의 선호와 반대되는 정책을 추구한다면 퇴거권을 행사하여 X당과 결별하고 Y당에 헌금을 할 수 있는 재량권을 지니게 된다.

이와 같이 유권자 A가 정치헌금을 통하여 퇴거권과 발언권을 행사할 수 있다면, 이는 결국 투표의 경우보다 훨씬 완벽한 형태로 주권을 행사하는 효과를 가져오지 않겠는가? 특히 퇴거권의 주권행사가 대의민주제에서 각별히 중요한 이유는 정치인들이나 정당이 선거 전이나 이후를 막론하고 유권자의 뜻에 진정으로 부합하는 의정활동을 수행하는데 실패하거나 혹은 직무 유기를 할 경우 유권자들이 퇴거를 하게 되면 정치자금을 얻을 수 없어 유력한 정치세력으로 존립하기 어렵다는 사실을 새삼 일깨워주기 때문이다. 이것은 시장에서 기업들이 ‘소비자들의 선호’에 부응하는 재화를 생산하지 못하여 소비자들로부터 외면을 당할 때 시장 경쟁에서 도태될 수 있는 상황과 유의미하게 비교될 수 있지 않겠는가? 이에 비하여 발언권만으로는 ‘유권자의 주권’을 엄정하게 행사하는 데 한계를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 후보자로서는 “당선만 되면 그만”이라는 생각으로 지키지도 못할 선심용 공약을 남발하고 일단 당선된 이후에는 유권자들의 요구와 항의에도 불구하고 ‘유권자 의사’와 관계없는 의정활동을 할 가능성이 농후하기 때문이다. 따라서 유권자들에게 퇴거권과 발언권을 허용하는 정치헌금제도야말로 ‘정치적 기업가’에 비견되는 정치인이나 정당으로 하여금 ‘유권자들의 의사’에 부응할 수 있도록 만드는 대의제의 ‘현저한’ 작동양식이라는 점을 강조하고자 한다.

결국 본 항목에서의 통찰이 유의미하다면, 정치자금제도가 여론조사제도와 더불어 선거제도의 약점을 보완할 수 있는 비교적 독립적인 대의제의 작동양식으로 평가받기 위해서는 강제적 헌금제도가 아닌 자발적 헌금제도로 운용되어야 할 것이 요구된다. 정치자금

제도가 국고보조금제나 선거공영제와 같이 강제헌금제도로 작동된다면, 유권자의 진정한 정치적 선호를 표출할 수 있는 방안이 봉쇄될 뿐 아니라 퇴거권은 배제되고 겨우 제한된 의미의 발언권만 허용되므로 ‘유권자의 주권’ 행사는 크게 위축될 것이 명약관화하기 때문이다.

5. 정치자금제도와 제한된 시장의 논리

(1) 시장의 실패

본 연구는 이제까지 정치헌금제도가 선거제도보다는 시장메커니즘의 논리를 따르는 것이 온당하다는 입장을 개진한 바 있다. 그것은 유권자 주권행사와 선호 만족을 극대화하는 데 있어서 선거제도보다 시장메커니즘이 공정하고 효율적 기제라는 사실에 근거하고 있었다. 하지만 정치헌금제가 시장의 논리를 원용해야 한다는 점을 강조하면서도 한편으로 ‘시장의 실패market failure’처럼 ‘정치시장의 실패political market failure’를 야기시킬 수 있다는 점에 유의하지 않을 수 없다. 이에 대한 근거란 단도직입적으로 말한다면 정치헌금은 특별한 유형의 공공재의 문제로 투영될 수 있기 때문이다. 즉, 유권자 개인의 선호에 따라 자의로 그리고 차별적으로 헌금을 할 수 있다는 사실은 정치자금제도가 유권자들에게 퇴거권과 발언권을 보장함으로써 유권자의 엄정한 주권행사와 선호 만족을 극대화하는 제도로서의 장점을 지니고 있으나 상황에 따라서는 개인의 이니셔티브에 위임한 나머지 심각한 문제를 야기시킬 수 있음을 의미한다.

특히 정치자금제도가 국가에 의한 일률적 배분보다 시장메커니즘에 의하여 이루어질 경우 두 가지 측면에서 부정적 효과에 유의할 필요가 있다. 하나는 ‘실제적’ 차원에서 적정선의 충분한 정치자금의 공급되지 않을 가능성을 배제할 수 없으며 또 한편으로는 ‘규범적’ 차원에서 사적 정치헌금이 로비성의 ‘사유재’로 전락하여 ‘공공재’ 기여의 성격을 상실할 가능성이 있다. 그러므로 공공재의 문제가 ‘시장실패’의 주요 요인이라면 개인의 자발적 헌금에 의한 정치자금제도도 이와 유사한 의미에서 특히 ‘실제적’ 차원의 정치자금 공급 문제와 관련하여 ‘정치시장의 실패’를 야기할 가능성이 우려된다고 하겠다.

하지만 한편으로 이 문제와 관련하여 우리는 일종의 딜레마 상황에 봉착하게 된다. 첫째로 즉, 정치헌금의 모금액이 적정선에서 부족할 수 있는 가능성에 대한 우려는 사적 헌금제도가 전통적 의미에서 공공재의 문제를 노정할 수 있다는 점을 시사하는 셈이다. 이것은 두말할 나위없이 공공재에 내재한 ‘부정적’ 성격의 측면이다. 즉, 사람들은 공공재 상황에 직면했을 경우 협력보다는 비협력을 선택할 ‘합리적’ 이유를 갖고 있다. 따라서 정치자금이 일정 수준으로 모금되지 않을 사태가 우려된다면 이는 정치헌금이 ‘부정적’ 의미의 공공재로 투영되기 때문이 아니겠는가?

그러나 한편으로 정치헌금제도는 완전한 사유재 구매상황으로 전환되기보다는 일정 수준 공공재의 성격을 견지하고 있어야 할 것으로 요구된다. 그것은 ‘소수 유권자’보다는 ‘다수 유권자’의 기부행위에 의하여 정치자금의 모금되어야 한다는 점을 의미한다. 이처럼 소수보다 다수에 의한 기부행위를 선호하는 것은 정치자금제도의 특수성을 감안할 때 불가피한 일이 아닐 수 없다. 만일 정치헌금이 몇몇 사람들의 노력으로 이루어진다면, 올슨(M. Olson, 1965)이 지칭한 ‘특혜적 집단privileged group’의 성격을 지니고 있음을 뜻하는 바, 이는 대의민주제의 기본정신에 합치되기보다는 상치될 가능성이 농후하다. 즉, 정치헌금은 유권자의 정치적 평등과 일정 수준 연계되며 따라서 경제적 부에 의해서 대의제의 작동이 불공정하게 영향받는 사태를 방지하기 위하여 소수보다 다수에 의한 정치헌금이 타당하다고 사료된다.

따라서 상기의 두 가지 요소는 충분한 양의 정치자금 모금문제를 해결하기 위해서는 정치헌금의 공공재 성격이 완화되어야 하며 또 한편으로 정치헌금으로부터 대의제의 규범적 속성이 보장되기 위해서는 정치헌금의 공공재의 성격이 보존되어야 한다는 ‘이중적’이며 ‘역설적인’ 해법을 암시하는 셈이다. 이처럼 정치자금제도가 ‘야누스(janus)’의 얼굴을 지니고 있는 소이는 한편으로 시장의 논리를 따르는 것이 타당하지만, 또 다른 면에서 정치헌금권은 ‘소비자의 시장참여’보다는 ‘유권자의 정치참여’의 범주에서 기인하고 있기 때문이다. 본 항목에서는 이 문제와 관련하여 ‘제한된 시장메커니즘’의 논리가 공정한 정치자금제도의 운영에 관건이라는 점을 강조하고자 한다.

(2) ‘공공재의 문제’로서 정치헌금제도

사적 헌금제도에 의존할 경우 적정량의 정치자금의 모금되지 않거나 부족한 양에 그칠 경우에 주목할 필요가 있다. 왜 이러한 사태의 발생을 우려하는가? 그것은 정치헌금이 공공재로 투영되기 때문이며, 이에겐 타당한 근거가 있다. 즉, 정치헌금이 정책적 반대급부를 목표로 하는 것이 아니라면 ‘규범적’ 의미에서 사유재의 구매보다 공공재 참여의 범주로 간주되는 편이 온당하다. 그러나 정치헌금이 공공재로 투영될 경우, 정치자금을 기부할 특별한 이유를 발견하기 어렵다는 점이 흠이다. 즉, 개인 A가 공공재에 기여할 ‘합리적 이유’를 확보하기 어렵다면, 공공재는 공급되지 않거나 혹은 공급되어도 부족한 형태로 공급될 수밖에 없다.

주지하는 바와 같이 공공재란 ‘소비의 비경합성nonrivalry of consumption’과 ‘공급의 공동성jointness of supply’ 그리고 ‘혜택의 비배제성nonexcludability of benefits’을 지니고 있다.¹⁴⁾ ‘소비의 비경합성’은 A가 문제의 재화를 사용한다고 해서 B가 문제의 재화를 소비하는 데, 하등 지장이 없을 경우 성립한다. 즉, ‘한계소비’에 대해서 ‘한계비용’

14) 공공재 문제의 다양한 속성에 관한 한, 박효종(Ⅱ, 1994, pp.22~41)을 참조할 것.

이 영(0)인 경우이다. 그런가 하면 ‘공급의 공동성’은 문제의 재화가 공급되든지 혹은 공급되지 않든지 둘 중의 하나이며 특정한 사람들에게 ‘더 많이’ 혹은 ‘더 적게’ 차별적으로 공급될 수 없을 때 성립한다. ‘혜택의 비배제성’은 공공재가 일단 산출되면 비록 비협력자라고 해도 이의 혜택으로부터 제외시키는 것이 ‘경제적’으로나 ‘정치적’으로 불가능한 경우 성립한다. 이와 같은 세 가지의 속성을 내포하는 공공재는 바다와 산, 맑은 공기, 국방 등, 우리 둘레에 산적해 있다.

본 논의의 초점은 정치자금을 공공재로 조망할 경우, 한계 비용과 한계이득이 일치하지 않으므로 유권자로서는 정치자금에 기부하기보다는 기부하지 않는 편이 낫다고 합리적으로 판단한다는 점에 있다. 즉, 공공재의 산출 여부는 개인 A의 기여와는 상관이 없으므로 A가 개인적으로 상당한 비용을 부담하면서까지 기여할 이유는 없기 때문이다.

이처럼 공공재의 문제로 인하여 적정량의 정치자금의 모금이 보장되지 못할 경우의 대처 방안은 무엇인가? 만일 ‘정치시장의 실패’가 심각할 것으로 우려된다면, 그 결과 적정량의 정치자금의 모금되지 않을 가능성과 관련하여 일차적으로 전통적인 해법에 유의할 수 있다. 그것은 ‘리바이어던 Leviathan’의 개입이며 국가에 의한 강제공여이다. 이 방식은 전통적으로 고전적 사회계약론자들이 주창한 방식이며 또한 고전적 시장론자들의 방식이기도 하다. 국방문제를 위하여 국가는 국민으로부터 강제로 세금을 걷고 혹은 징병제도를 실시할 필요가 있다. 따라서 ‘리바이어던’ 개입방식이라면 전형적으로 정치자금을 국고보조에 의하여 전액 충당하는 제도라고 하겠다.

그러나 국가주도에 의한 강제헌금방식은 정치자금의 적정공급을 보장한다는 잇점 이외에는 적지 않은 하자를 내포하고 있다는 사실이 지적되어야 한다. 특히 세 가지의 문제가 관심사항이다. 첫째로 강제기부금제도는 정치자금제도를 통하여 유권자의 선호를 적절하게 표출할 수 있는 방안을 ‘원천적으로’ 봉쇄하는 제도이다. 이 점은 이미 강조한 바 있거니와, 유권자 ‘선호의 강도’를 표출할 수 없는 선거제도의 약점을 보완할 수 있는 유일한 사적 헌금제도의 작동을 불가능한 범주로 만드는 것이다.

둘째로 강제기부금제도는 정치인들이나 정당들로 하여금 유권자의 의사와 선호에 부응하도록 노력할 인센티브를 공여하는 데 장애를 조성한다. 일정한 정치자금의 정치인들의 정책수행 능력과 관계 없이 항상 일률적으로 보장된다면 정당이나 정치인들은 유권자의 선호 만족 극대화를 위한 노력보다 이른바 ‘도덕적 해이(moral hazard)’를 느낄 가능성이 크다. ‘도덕적 해이’란 보험에 가입한 피보험자가 보험을 믿고 오히려 신중하기보다 부주의하게 행동하는 현상이다. 자동차 보험에 든 사람이 바로 자동차 보험에 들었다는 이유로 과속을 하거나 추월을 하는 등, 조심성이 없어지는 것과 같은 논리이다. 만일 운전자 A가 보험에 들지 않았다면 더욱더 조심스럽게 방어운전을 하지 않았겠는가? 이와 마찬가지로 정치인이나 정당이 ‘도덕적 해이’ 현상으로 인하여 유권자의 선호에 부응하여 의

정활동을 수행하거나 정책을 추구해야 할 책무를 소홀히 한다면, 그것은 비경쟁적인 일당체제를 방불케 할지언정 대의제에 부합하는 경쟁력을 갖는 민주정당이라고 하기 어렵다.

그런가 하면 세 번째로 최근 공공재 문제의 해결에 관한 전반적 추세가 ‘국가의 개입’보다는 ‘사유화privitization’의 방식으로 모색되고 있다는 점에 유의해 보자.¹⁵⁾ 최근 국가 사회주의 몰락과 더불어 사유화는 매우 중요한 공공재 문제의 해결책으로 부각되고 있다. 즉, 국유화된 공장을 민간에게 불하함으로써 사유화하려는 노력이 그것이다. 혹은 산이나 강을 개인에게 불하함으로써 개인의 ‘소유권property rights’ 인정에 의하여 공공재 문제를 해결하려는 시도도 같은 유형이다. 물론 그렇다고 해서 정치헌금 문제에서 전적인 사유화를 주장하려는 것이 본 연구의 의도는 아니다. 그러나 그럼에도 불구하고 공공재 문제의 사유화 추세는 국가개입의 대안이 적실성과는 판이하다는 점을 시사하는 점이다.

이처럼 공공재 문제의 해결에서 국가의 개입보다 재산권 개념과 사유화가 의미를 지니게 되는 것은 ‘리바이어던’의 개입이 ‘국가의 실패state failure’로 이어지기 때문이다. 정치인들이나 관료들이 공익적 존재보다 이기주의적 존재로 행동함으로써 야기되는 ‘국가의 실패state failure’는 ‘시장의 실패market failure’ 못지않게 심각한 현상이 아니겠는가? 관료들은 니스카넨(W. Niskanen, 1971)이 적절히 지적한 바, ‘수입극대화의 존재revenue maximizer’, 혹은 ‘예산극대화의 존재budget maximizer’로 투영된다. 이와 마찬가지로 정치인들에게 정치자금의 보장되었을 경우 정치자금 극대화의 존재가 되어 더욱더 많은 정치자금을 요구하며 또한 이 자금을 정책개발보다 지구당 유지나 당 관료 인건비에 우선 사용한다면, 문제의 현상은 ‘국가의 실패’나 ‘관료의 실패bureaucratic failure’에 비견될 수 있는 ‘정당의 실패party failure’로 간주할 수 있을 듯하다. 그러므로 정치헌금을 자발적 기부금제도로 운영할 것을 역설하는 본 연구에서는 적정량의 정치자금 모금이 이루어지지 않을 사태에 각별히 유의하면서도 이러한 전형적인 공공재의 문제가 자발적인 기부금제의 타당성을 압도할 수는 없다고 생각한다.

뿐만 아니라 정치자금의 공공재는 국가의 강제적 개입이 아니더라도 유권자의 자발적 참여에 의하여 해결되고 비교적 적정수준의 정치자금의 모금될 가능성이 실제적이라는 것이 본 연구의 기대이다. 이러한 기대의 근거가 있는가? 본 논의에서는 정치자금의 공공재 문제가 유권자의 자발적 기여에 의하여 해결될 수 있다는 전망에 관한 한, 투표의 참여문제에 의존함으로써 타당성의 논거를 제시하고자 한다. 주지하는 바와 같이 투표행위는 유권자 개인의 자발적 선택이며 한편으로 공공재의 문제이기도 하다. 만일 투표에 참여하는 유권자의 수가 적어도 과반수에 달하지 못한다면 대의민주주의의 실효성은 무위

15) 공공재 문제를 ‘사유화’의 방식으로 해결하려는 비전과 관련하여 가장 고전적 통찰은 코우즈(R. Coase, 1960)에게서 발견된다.

로 돌아갈 수밖에 없다. 그러므로 유권자 전원의 참여가 필요한 것은 아니나, 적어도 ‘충분한 숫자’의 유권자들이 항상 선거에 참여해야 할 것이 요청된다. 그러나 그럼에도 불구하고 이미 지적인 바와 같이 유권자 개인의 입장에서는 투표에 참여할 합리적 이유를 발견할 수 없다는 것이 엄연한 사실이다. 참여의 비용에 비하여 참여의 효과는 너무나 사소하기 마련이다. 또한 참여의 효과가 사소함으로써 거의 모든 유권자가 합리적이라면 기권하리라는 것이 다운즈(A. Downs, 1957)의 의미있는 예측이었다.

하지만 선거 때마다 적지 않은 유권자들이 투표에 참여하는 것이 부인할 수 없는 현실이다. 이에 관한 이유로서 물론 여러 가지가 가능하다. 우선 투표의 공공재는 게임이론으로 말하자면 ‘죄수의 딜레마prisoner’s dilemma’ 상황보다 ‘비겁자 게임구도chicken game’로 조망될 수 있다는 것이 본 연구의 견해이다. 즉, 죄수의 딜레마 상황에서 행위자 A는 상대방의 선택과 관계 없이 비협력할 이유를 확보하게 된다. 이것이 ‘지배전략 dominant move’의 의미이다. 그러나 비겁자 게임구도에서 행위자 A는 언제나 비협력을 지배전략으로 구사하는 것은 아니다. 적어도 상대방이 비협력하면 A는 협력하는 ‘기회주의적 전략opportunistic move’으로 대응하게 된다. 따라서 투표의 공공재에서 적지 않은 유권자들이 참여하는 것은 투표의 상황이 ‘죄수의 딜레마 상황’보다 ‘비겁자 게임상황’으로 투영되기 때문이다.

그런가 하면 페레존과 피오리나(J. A. FereJohn and M. P. Fiorina, 1974)에 의하면 유권자 A는 투표의 상황에서 ‘상대적 최대 유감 극소화minimax relative regret’ 전략을 원용하기도 한다. 즉, A자신의 기권으로 말미암아 A자신이 좋아하는 후보자가 낙선하게 될 사태를 우려하며 회한과 후회를 극소화하기 위하여 투표에 참여하는 것이다. 이러한 ‘상대적 최대 유감 극소화’ 전략은 물론 모든 유권자들에게 해당된다고 단언할 수는 없겠으나, 적어도 유권자의 참여를 유도하는 중요한 논거임에 틀림없다. 결국 상기의 두 가지 통찰들은 공공재 상황이라고 하여도 이에 직면한 행위자가 무조건 비협력하는 대안을 선택하는 것이 아님을 반증하는 셈이며, 실제적으로 이러한 논거는 유권자들의 투표참여에 의하여 경험적으로 입증되고 있다.

그러므로 투표의 공공재가 유권자들의 자발적 참여에 의하여 비교적 용이하게 해결될 수 있다면, 정치자금의 공공재도 유권자들의 자발적 참여에 의하여 비교적 순조롭게 해결될 수 있다는 것이 본 연구의 견해이다. 즉, 정치자금제도를 국가의 개입 없는 공공재의 형태로 운영을 한다고 해도 정치자금의 부족사태가 ‘필연적’으로 야기되기보다는 유권자들의 자발적 기여에 의하여 특히 정치인과 정당들의 의미있는 정치활동 여부에 따라 충분한 양이 공급될 수 있으리라고 확신한다.

결국 본 논의의 핵심은 두 가지였다. 하나는 시장메커니즘에 의거한 정치헌금제도가 유권자의 주권 행사와 선호 만족이라는 대의제의 중요한 역할을 선거제도와는 다른 차원에

서 수행할 수 있고 또한 정치인들의 ‘도덕적 해이’ 현상을 불식시키기 위하여 요구되는 바, ‘리바이어던’의 강제적 개입은 이 모든 순기능을 무력화시킬 전망이 확실한 만큼 비록 공공재의 문제가 발생하더라도 ‘리바이어던’의 개입은 정당화되기 어렵다는 점이였다. 또 하나는 이보다 한걸음 더 나아가 ‘리바이어던’의 개입이 없더라도 정치자금의 공공재 문제는 발생하지 않으리라는 점이 강조되었으며, 투표의 자발적 참여현상을 이른바 ‘타산지식’의 범주로 조망할 경우 정치자금 문제도 유권자들의 자발적 참여를 통하여 충분히 적정량이 달성될 수 있으리라는 점이였다. 만일 정치자금의 적정량 공급이 쟁점이 될 수 있다면, 물론 그 기준이 문제일 것이다. 그러나 정치자금의 적정선은 ‘다다익선多多益善’을 방불케 할 만큼 ‘고비용의 정치구조’보다는 ‘저비용의 정치구조’에서 조망되어야 하며 방만하고 부조리한 금권정치를 방불케 할 만큼 대의민주제원리에 위배되는 정치자금 지출형태는 근절되어야 한다는 조건하에서 규정되어야 할 것이다.

마지막으로 상기의 지적이 타당하다고 하더라도, 즉 국가의 강제적 개입 없이도 해결될 수 있다고 해서 정치자금의 공공재 문제가 순전히 자발적 기여와 협력에 의해서 해결될 수 있다는 낙관론적 비전으로 일관하려는 것이 본 연구의 의도가 아님을 분명히 할 필요가 있다. 정치자금의 공공재 문제가 엄존한다는 점은 분명한 사실이다. 따라서 이를 해결하기 위하여 올슨(M. Olson, 1965)이 제안하는 ‘선별적 유인책selective incentive’을 사적 정치자금제도에 연계시켜야 할 것으로 사료된다. 이는 예를 들면 정치헌금에 대하여 일정한 세제혜택을 부여하는 방식으로 가시화될 수 있지 않겠는가?

(3) 정치헌금과 공유재

지난 항목에서는 적정량의 정치헌금 미달사태를 우려했지만 한편으로 개인헌금의 한도에 관하여도 비판적으로 논의할 필요가 있다. 즉, 개인은 무제한으로 정치헌금을 할 수 있는지 혹은 개인 정치헌금의 한도에 관하여 제한하는 방안이 적절한지의 문제가 관심의 초점이다. 본 항목에서는 개인 정치헌금의 한도를 규정하는 방안이 타당하다고 판단한다. 일단 공공재의 기여범위와 관련하여 올슨M. Olson의 세 가지 범주가 유용하다고 판단되는데, ‘특혜적 집단privileged group’과 ‘중간집단intermediate group’, 그리고 ‘잠재적 집단latent group’이 그것이다. 상기의 범주는 대체로 구성원들의 숫자에 따라 소규모, 중간규모, 대규모 집단에 해당된다고 이해할 수 있지만, 실제로는 반드시 그런 것은 아니다. 특히 ‘특혜적 집단’은 구성원의 숫자와 관계 없이 적어도 한 사람이 공공재를 공급할 수 있는 경우에 성립한다. 따라서 올슨은 공공재 산출의 용이성을 ‘특혜적 집단’과 ‘중간집단’ 그리고 ‘잠재적 집단’의 순서로 조망하고 있다.

그러나 정치자금이 공공재의 성격을 지니고 있음을 인정하면서도 민주사회가 ‘특혜적 집단’의 성격을 지니는 것에 대한 정당성을 받아들이기는 어렵다는 것이 본 연구의 견해이다. 즉, 정치자금이 한두 사람의 기부행위로 충족되는 것은 자금조성의 측면, 즉 공공재

문제의 해결의 관점에서는 효율적이나, 유권자들의 정치적 평등의 관점에서는 불공정성을 노정하기 마련이다. 보다 구체적으로 ‘거액 소수’의 정치헌금 현상이 일정한 효율성에도 불구하고 불공정성을 파생시킨다는 논거는 두 가지로 가능할 듯하다. 첫째로 만일 한 두 사람의 유권자가 대규모의 정치헌금을 함으로써 정치자금 총액을 충족시킬 경우 공공재 문제 해결의 측면에도 불구하고 로비성이나 부패성 헌금의 성격을 배태할 가능성이 농후하다는 점이다. 이 경우 ‘소액 다수’의 정치헌금자들의 정치참여는 피상적 수준으로 전락하게 된다. 두 번째로 ‘거액 소수’의 정치헌금의 허용은 가난한 사람들의 정치적 참여를 제한하는 결과를 야기시키게 된다. 재력이 충분치 못한 가난한 유권자들은 강렬한 정치적 선호를 지니고 있음에도 불구하고 재력이 풍부한 소수의 유권자들에 비하여 자신의 ‘선호의 강도’에 따라 정치헌금을 할 수 없는 당혹스러운 상황에 봉착하게 된다. 즉, 개인 정치헌금에 일정한 한계가 설정되지 않으면 한편으로 로비성 헌금을 차단하기 어렵고 또 한편으로 가난한 유권자들과 부유한 유권자의 정치참여를 차별화하는 효과를 산출할 것으로 우려된다.

그러므로 본 연구에서는 정치헌금에 관한 한, ‘십시일반十匙一飯’의 준칙을 방불케 할 만큼 다수의 개인 유권자들이 비교적 소액으로 기부하는 것이 온당하다고 생각한다. 이것은 올슨의 용어를 원용한다면 정치헌금자들은 ‘특혜적 집단’이 아니라 ‘잠재적 집단’을 구성할 것을 요구하는 셈이다. 물론 올슨은 ‘잠재적 집단’일 경우 공공재 산출의 어려움을 예상하고 있으나, 본 연구는 이에 관하여 반대하는 입장이다. 즉 민주사회에서 다수의 유권자들이 소액으로 기부할 경우 비로소 공공재의 진가가 실현되며, 소수 유권자의 거액헌금보다 정치참여의 의미에 부응한다고 믿기 때문이다.

본 연구는 ‘거액소수제’보다 ‘소액다수제’ 방안을 옹호하면서 보다 구체적으로 공공재의 범주에 관하여 비판적으로 접근하고자 한다. 이와 관련하여 전통적 의미의 공공재의 개념에서 ‘공공성publicness’은 부정적 의미로 투영되고 있음에 각별히 유의할 필요가 있다. 이미 지적한 바와 같이 공공재는 ‘공급의 공동성’과 ‘혜택의 비배제성’을 내포하고 있다. 공공재를 산출하는 데 구성원들의 협력이 필요하지만 일단 문제의 공공재가 공급되면 모든 사람들이 혜택을 향유할 수 있기 때문에 ‘무임승차자free rider’의 문제가 발생한다. 그러므로 공공재로부터 발생하는 공공성, 즉, ‘외부효과externality’의 문제를 차단하기 위하여 공공재를 사유재로 바꾸는 방안이 유력하게 검토되고 있는 실정이다. 맑은 공기 대신에 산소 마스크 판매 혹은 강이나 산을 사유화시키는 방안도 전형적 사례가 아니겠는가? 그것은 강이나 산의 오염을 막기 위하여 개인에게 불하하면 문제의 개인은 재산권을 행사함으로써 다른 사람들의 접근을 금지할 수 있어 맑은 강과 푸른 산을 보존할 수 있을 것이라는 믿음에 근거하고 있다.

그런데 본 맥락에서 지적해야 할 점은 이러한 공공재의 ‘공공성’은 그들 재화 가치의 일부가 아니라 극복되어야 할 장애물로 간주되고 있다는 사실이다. 그러나 본 논의에서는

공공재의 ‘공공성’이 이처럼 부정적인 측면으로 평가되고 있다는 점을 일부 인정하면서도 한편으로 공공성은 이른바 ‘공유성sharedness’이라는 긍정적 측면을 지니고 있다는 점에 주목하고자 한다. 이 경우 무분별한 공공재의 사유화는 긍정적 측면의 ‘공공성’, 즉 ‘공유성’을 변질시키는 바람직하지 못한 결과를 가져온다는 통찰이 가능하다.

이와 관련하여 강이나 산의 사유화에 대하여 특히 두 가지 관점에서 주의를 환기시킬 필요가 있다. 첫째로 강이나 산, 공원 등을 공공재에서 사유재로 전환시킬 경우 맑은 강과 푸른 산, 깨끗한 공원은 유지될 가능성이 크지만 한편으로 소수의 소유주 이외의 시민들은 강이나 산의 아름다움을 향유하는 것이 금지된다. 그러므로 강이나 산이 ‘공공성’, 즉 ‘외부효과’를 노정한다고 할 경우 두 가지 범주의 복합적 특성을 노출하는 셈이다. 하나는 외부효과로 말미암아 시민들이 협력하지 않아 오염되기 쉽다는 차원에서 부정적 의미의 ‘공공성’이며 또 하나는 모든 사람들이 다 같이 향유해야 한다는 적극적 의미에서의 ‘공공성’이다. 만일 강이나 산이 특정 개인에게 사유화됨으로써 맑은 강과 푸른산이 유지된다고 해도 그 결과 특정 개인 소수 이외에 다수의 시민들이 자연의 아름다움에 접근할 수 없다면, 맑은 강과 푸른 산의 혜택이 과연 무슨 의미를 지니겠는가? 이러한 관점에서 후자, 즉 적극적 의미의 ‘공공성’을 ‘공유성sharedness’이라고 지칭할 수 있으며 따라서 ‘공공재’는 이른바 ‘공유재shared goods’의 성격도 아울러 지니고 있는 셈이다. 즉, 푸른 산은 나무를 생산하는 것으로도 중요하지만 그 자체가 지니고 있는 자연의 아름다움도 중요하다. 따라서 강이나 산의 무절제한 사유화에 반대하는 것은 사유화가 전자를 부정적 의미의 무임승차자의 문제를 해결할 수 있다는 특성에도 불구하고 후자 즉, ‘공유재’의 성격을 무력화시킨다는 차원에서 정당화될 수 있다.

두 번째로 강이나 산이 개인에게 불하된다면 소득수준의 차이가 이미 존재하는 상황에서 사회에 ‘부익부 빈익빈’ 현상을 산출할 공산이 실제적이다. 즉, 부유한 사람만이 강이나 산을 불하받음으로써 재산을 증식시킬 수 있는 반면, 가난한 사람은 재력이 없어 경매에 참여하기도 불가능하며 또한 불하된 다음에는 공공재를 향유할 수도 없다. 이 경우 가난한 사람은 강이나 산이 공공재로 유지되는 상황에 비하여 더욱더 열악한 처지로 전락하지 않겠는가! 그러므로 이러한 사유화의 주창자인 코우즈(R. Coase, 1960)도 소득구조가 평등한 경우에 한하여 공공재의 사유화에 찬성하고 있음을 상기할 필요가 있다.

당연히 무절제한 공공재의 사유화 논리의 문제점은 정치자금제도에도 그대로 전이될 수 있다고 하겠다. 본 연구가 정치자금제도의 자유방임적 시장메커니즘의 논리에 반대하는 이유는 정치자금의 공공재는 부정적 의미의 ‘공공성’뿐 아니라 긍정적 의미의 ‘공유성’을 내포하고 있다고 믿기 때문이다. 정치헌금의 상한선 설정없이 정치헌금제도를 자유방임적 시장제도로 운영한다면 그것은 마치 강이나 산을 특정 개인에게 불하하는 형국에 비견될 만큼 ‘제도의 실패’가 야기될 공산이 농후하다.

무엇보다도 소수의 유권자들이 거액헌금을 할 때 정치헌금 공공재의 총액은 무난히 달성 되겠으나 그럼에도 불구하고 소수 이외의 다수의 유권자들은 정치적 소외에 직면하는 사태가 불가피하다. 본 연구는 정치자금의 충분한 양이 총체적으로 달성되는 현상 못지않게 소액기부에 의한 다수시민의 참여가 그 자체로 중요하다고 판단한다. 그것은 강조하자면 정치헌금은 ‘공공재’ 못지않게 ‘공유재’의 성격을 지니고 있기 때문이다. 특히 소수의 거액헌금은 로비성이나 반대급부적 성격을 배태하는 현상이 필연적이므로 정치적 평등에 위배된다. 따라서 이러한 사태를 방지하기 위하여 적정선의 정치자금 모금이 부족한 사태를 감수하고라도 다수 시민의 참여를 보장하는 방안이 더욱 중요하다는 보다 강력한 입장을 개진하고자 한다.

특히 정치자금의 ‘공유재’ 성격은 축구경기와 비교하여 조명될 수 있다. 축구팀의 성원 11명에 있어 승리는 ‘공공재’이다. 팀이 승리하면 구의원내의 비협력자라도 승리의 혜택을 누릴 수 있기 때문이다. 이 경우 전통적인 ‘공공재’ 개념에 의한다면 구의원들은 무임승차자의 유혹에 함몰될 수밖에 없을 듯하다. A와 B 등, 소수의 스타플레이어들이 열심히 뛰면 C는 열심히 뛰지 않아도 무방하다. 그러나 이러한 분석은 승리라는 공공재를 지나치게 부정적 의미의 ‘공공성’의 관점에서만 조망한 결과이다. C를 포함한 각 성원들이 무임승차자의 유혹에도 불구하고 열심히 뛰는 것이 현실이라면 그 이유는 무엇이겠는가? 그것은 팀의 승리와는 별도로 참여자체에 내재해 있는 가치 때문이다. 즉, 승리가 ‘공공재’라면 참여는 ‘공유재’인 셈이다.

정치헌금의 논리도 같은 맥락에서 ‘공공재’ 못지않게 ‘공유재’의 성격에서 기인한다고 사료된다. 한두 시민이 재정력이 풍부하다고 하여 거액을 기부하고 나머지 시민들은 무관심한 태도를 보인다면 이는 축구경기에서 한두 스타플레이어만 뛰고 나머지 선수는 관망하는 분위기를 방불케 한다. 이 경우 팀이 승리한다고 해도 일반 선수들의 소외감은 어쩔 수 없는 것이 아니겠는가! 이처럼 정치자금이 ‘공공재’ 못지않게 ‘공유재’의 성격을 내포하고 있음이 확인하다면 정치헌금의 무제한적 허용보다 일정한 한계를 설정함으로써 모든 시민들의 참여를 촉진·보장할 필요가 있다.

그런가 하면 또 한편으로 무제한 공공재의 사유화가 ‘부익부 빈익빈’ 상황을 야기시킬 가능성이 농후한 것처럼 자유방임적 헌금제도는 부유한 시민에게 정치참여를 보장하고 가난한 시민에게 정치참여를 제한하는 결과를 가져온다. 즉 부유한 유권자가 로비성 정치헌금에 의하여 정책결정에 직접 영향력을 행사하고 또한 문제의 정책에 의하여 또다시 혜택을 향유하고 그 결과 더욱 부유하게 되어 또다시 거액을 기부하는 등, 불공정한 ‘악순환vicious circle’이 계속되는 반면, 가난한 시민은 재력이 부족하여 정책결정에 직접 영향력을 행사할 수 없고 따라서 문제의 정책에서 소외되고 상황이 악화되어 정치헌금을 더더욱 할 수 없는 ‘또 다른 악순환’이 가능하다. 이러한 사태가 야기된다면 무제한적 기부금제도가 민주정치를 금권정치plutocracy로 전락시키는 데 크게 기여한 셈이 아니겠

는가?

그러므로 이 두 가지의 상황을 고려할 때 무제한적 개인헌금제도가 부당하다는 점은 분명하다. 정치자금제도에서 ‘공공재’ 못지않게 ‘공유재’의 성격이 현저하다면 또한 ‘공유재’의 성격을 보존하는 것이 대의민주주의 공정성과 정치적 평등에 부합하는 방안이 아니겠는가? 따라서 ‘거액헌금의 소수 유권자들’보다 ‘소액헌금의 다수 유권자들’의 정치참여를 보장하기 위해서 개인 정치자금 한도는 규정되어야 한다고 믿어마지 않는다.

결국 강조하자면 정치자금제도는 ‘공공재’와 ‘공유재’의 성격을 같이 가지고 있는 셈이다. 정치헌금제도는 선거에서의 ‘1인 1표제’처럼 엄격하게 ‘1인 1원제’를 전제할 필요는 없으므로 유권자 개인은 원하는 액수를 정치헌금으로 공여함으로써 자신의 정치적 ‘선호의 강도’를 적절하게 표출할 수 있을 것이다. 이 점에서 시장의 논리는 존중될 필요가 있다. 하지만 무제한적으로 자유방임 시장논리를 허용하는 것은 불공정성을 유발시킬 여지가 적지 않다. 과도한 정치헌금을 한 ‘소수 유권자’들에 대하여 소액 정치헌금의 ‘다수 유권자’들이 절감하는 소외감과 무력감은 결코 정당화될 수 없다. 로비성 정치헌금은 가난한 유권자들의 정치참여를 제한할 가능성이 실제적이기 때문이다. 그러므로 정치자금제도가 공유재의 성격을 보존하려면 1인당 기부금의 한도를 일정 수준으로 규정할 필요가 있다는 것이 본 연구의 견해이다. 올슨의 ‘특혜적 집단’을 상기시키는 소수의 거액 헌금제보다 ‘잠재적 집단’을 방불케 하는 다수의 소액헌금제야말로 기부금 상한선 설정의 기본적 이유가 아니겠는가!

(4) 소비자의 주권과 유권자의 주권

본 항목에서는 정치헌금자의 자발적 기부금제는 일정 수준 ‘시장실패’에 비견되는 ‘정치적 시장의 실패’를 야기시킬 수 있다는 점을 논의의 단초로 삼았다. 정치헌금은 현실적으로 공공재로 투영되어 적정량의 정치자금의 모금이 불가능할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 부담에도 불구하고 공공재 문제 해결과 관련하여 자발적 기부금제는 현실성 있는 대안으로 옹호될 수 있다는 것이 본 연구의 판단이었다. 유권자들의 자발적인 선거참여에서 목격되듯이 정치자금의 공공재는 ‘리바이어던’의 강제적 개입 없이도 산출될 수 있을 것으로 기대되었다. 그러나 그렇다고 정치자금제도와 관련하여 자유방임적인 시장메커니즘 운용방식이 옹호된 것은 아니다. 산이나 강 등의 공공재 해결과 관련하여 무분별한 사유화를 정당화하기 어려운 것처럼 유권자들의 자발적 기부금제도 일정한 제한을 필요로 한다고 하겠다. 그것은 정치자금의 ‘공공재’ 못지않게 ‘공유재’의 성격을 지니는 것으로 간주되었기 때문이다. 물론 1인 기부금액을 ‘1인 1원제’의 성격을 방불케 할 만큼 엄격하게 규정할 필요는 없겠지만, 일정 수준으로 제한함으로써 과도한 로비성 헌금을 방지하고 또 한편으로 불특정 다수 유권자의 소액정치헌금을 촉진함으로써 각 시민의 공정한 정치참여를 보장하기 위한 것이다.

강조하자면 1인당 정치헌금의 제한은 시장메커니즘에 입각한 정치헌금제도의 정당성을 옹호하면서도 한편으로 일정 수준 ‘공공재’, 혹은 엄밀히 말한다면 ‘공유재’의 속성을 유지하기 위하여 필요한 조치이다. 물론 이와 관련하여 의문이 대두될 수 있다. 시장메커니즘에 입각한 정치헌금제를 선호하면서 한편으로 정치헌금의 ‘공공재’ 혹은 ‘공유재’의 특성을 존속시키고자 하는 이유는 무엇인가? 혹시 이는 모순적 발상으로 비판받을 여지도 있다. 본 연구가 정치자금제도와 관련하여 선거제도보다 시장메커니즘을 ‘이상형’으로 설정하면서도 ‘제한없는 기부금제’보다 ‘제한있는 기부금제’를 선호한 것은 정치헌금은 시장의 재화를 구입하기 위한 자금과는 상이하기 때문이다. 즉, 정치헌금권이 ‘소비자 주권’보다 ‘유권자 주권’에서 기인하는 것이라면 유권자들 사이에 일정한 정치적 평등이 보장되어야 하지 않겠는가! 시민 A가 거액의 정치헌금으로 ‘의도적’이든 ‘비의도적’이든 정치적 영향력을 행사한다면 다른 불특정 다수 유권자들의 정치적 평등권을 침해하는 사태임에 틀림없다. 그러므로 기부금 액수의 한도를 규정함으로써 모든 유권자들의 소액 정치헌금을 촉진하는 제도야말로 적어도 규범적 의미에서 공공재의 기여나 혹은 엄밀한 의미에서 ‘공유재’ 보존의 측면에 부합된다고 사료된다.

결국 시장메커니즘을 지향하면서도 ‘공공재’나 ‘공유재’의 특성을 배태하고 있는 정치자금의 특성을 감안할 때 한편으로 선별적 유인책과 또 한편으로 개인헌금의 한도 규정의 필요성이나 기업체 기부행위금지와 같은 조건 설정은 정당화될 수 있다는 것이 본 항목의 논거였다. 강조하자면 이것은 정치자금제도가 원칙적으로 ‘시장의 논리’를 따르되, 유권자의 정치적 평등을 감안하여 일정하게 ‘제한된 시장의 논리’를 따른다는 명제로 축약될 수 있는 셈이다.

6. 요약

이제 총체적으로 본 항목 전체의 논의를 요약해 보자. 정치자금제도의 공정성과 효율성을 조망할 수 있는 규범적 구도를 정립하고자 한 것이 본 이론적 논의의 목표였다. 이 과정에서 합리적 행위자 모델을 전제로 사회계약론과 시장메커니즘, 그리고 대의민주주의의 규범이 원용되었는 바, 먼저 ‘무지의 베일’을 쓰고 계약자들이 헌법계약을 체결하는 가상적 상황을 설정함으로써 규범적 차원의 정치자금제도를 도출하고자 하였다. 이와 관련하여 롤즈J. Rawls나 부캐넌J. M. Buchanan, 툴록G. Tullock이 주장한 바 있는 ‘맥시민maximin원리’보다는 ‘모험적 재앙회피의 원리principle of risky disaster-avoidance’의 적실성을 옹호함으로써 정치인들과 유권자들을 각기 대상으로 한 별도의 계약에서 강제기부금제보다는 자발적 기부금제에 합의할 가능성을 탐색한 바 있다. 그 결과 헌법제정의 사회계약론적 비전과 ‘모험적 재앙회피’의 원리가 방어될 만하다면 자발적 기부금제는 적어도 유권자들이 ‘무지의 베일’을 쓴 계약상황에서 무리 없이

도출될 수 있어 공정한 제도로 위상을 확보할 수 있다는 것이 일차적 논리였다.

그런가 하면 ‘가상적 계약상황’보다 ‘실제적 계약상황’의 공정성에 천착하고자 두 가지 범주의 계약상황, 즉 선거와 시장의 계약을 비판적으로 비교한 것이 정치자금제도의 규범성을 ‘실제적으로’ 도출해 내기 위한 두 번째 시도라고 하겠다. 현실적 계약의 공정성을 판단할 수 있는 준거로서 정보비용과 퇴거·발언비용의 범주에 각별히 주목한 본 논의에서는 상기의 비용들이 고비용보다는 저비용일 때 계약의 공정성이 보장된다는 관점에서 ‘시장선택’의 매커니즘이 비교적 공정한 계약의 범주임을 강조하였다. 이로서 정치자금제도에 관한 한, 선거제도보다 시장매커니즘을 원용해야 할 규범적 근거가 마련된 셈이며, 그 결과 강제적인 정치헌금제도보다 자발적인 헌금제도의 타당성이 옹호될 수 있다는 것이 본 연구의 견해이었다.

하지만 ‘시장의 실패market failure’ 현상과 유사한 ‘정치시장의 실패political market failure’ 현상의 발생을 우려한 나머지 정치헌금제도가 ‘자유방임적 시장’논리보다는 ‘제한된 시장’의 논리를 추구해야 할 필요성을 강조한 것이 본 논의의 세 번째 관심사였다. 자발적인 정치헌금제도가 유권자의 ‘지불용의willingness to pay’를 존중하므로 선거제도에서는 불가능한 유권자 ‘선호 강도preference intensities’를 표출할 수 있는 강점을 내포하고 있음은 사실이나 그럼에도 불구하고 ‘소비자 주권consumer sovereignty’보다 ‘유권자 주권voter sovereignty’에 입각한 정치참여의 권리임을 감안할 경우, ‘거액 소수’ 유권자의 헌금보다 ‘소액다수’ 유권자의 헌금을 보장하고 촉진할 수 있는 제도적 장치를 구비할 필요가 있다. 따라서 정치헌금제도로부터 기대되는 특정 유형의 대의제 기능 수행을 위하여 유권자 1인당 헌금액수의 제한이나 법인 기부금지 등의 제한 조치 등이 요구되며 한편으로 이와 더불어 세제 혜택 등 ‘선별적 유인책’이 필요하다는 점도 지적되었다. 그러나 상기한 일련의 제한점에도 불구하고 정치자금제도는 기본적으로 ‘1인 1표제’의 선거제도보다 ‘1원 1표제’와 유사한 시장매커니즘의 속성에 입각하여 운영되어야 할 제도임은 분명하며 이러한 관점에서 시장이 ‘소비자 선호 만족’에 효율적인 만큼 정치헌금제도도 ‘유권자 선호 만족’에 효율성을 보장할 수 있으리라는 것이 본 논의의 또 다른 주안점이었다.

제3장

국고보조금제도

국고보조금제도

전 항의 논의를 통하여 정치자금제도에 관한 규범적 논거를 정립했다면, 현재 운영되고 있는 국고보조금제도를 비판적으로 점검하고자 하는 것이 본 항목의 목표이다. 주지하는 바와 같이 국고보조금제도는 헌법에 의하여 보장받고 있으며 구체적으로 정치자금법에 의하여 운영되고 있다. 특히 헌법 8조에는 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 지급할 수 있다”고 규정되어 있다. 이에 따라 각 정당들은 국고보조금을 지원받아 정당운영에 사용하고 있다. 본 항목에서는 1980년 12월 31일 신설된 이래 빈번하게 개정된 국고보조금제도가 한국 대의민주주의의 공고화에 얼마나 효과적으로 기여했으며 또한 정치발전과 정당발전의 관점에서 얼마나 생산적인 역할을 수행했는지를 검토할 예정이다.

이와 관련하여 본 항목에서는 국고보조금제도가 두 가지 측면에서 커다란 하자를 노정하고 있다고 생각한다. 하나는 국고보조금제도 운영과정에서 파생되는 실질적 범주의 문제로서 보조금 사용에 관한 사안이며 또 하나는 보조금제도의 개정과 보조금 증액 절차의 공정성에 관한 문제이다. 우선 국고보조금제도의 실질적 운영과 관련하여 두 가지 문제에 분석의 초점을 맞추고자 한다. 먼저 보조금 배분의 원리의 부재와 무원칙의 문제를 조망하는 한편, 두 번째로 각 정당의 국고보조금 사용방식이 파행성을 노정하고 이른바 ‘도덕적 해이’ 현상을 야기시키고 있다는 점에 주목할 것이다. 보다 구체적으로 현행 국고보조금 배분방식의 문제점이라면 배분의 근거가 되는 ‘배분의 원리’와 ‘배분 철학’이 확고하게 정립되지 못한 채 ‘임기응변식으로 ad hoc’ 이루어지고 있다는 점이다. 적어도 유권자들의 강제헌금에 의해 조성된 국고보조금의 배분이 단순히 정당의 부족한 재정을 보충한다는 극히 ‘추상적’이며 ‘일반적’ 범주의 기능 이외에 ‘구체적’이며 ‘유의미한’ 기능을 찾기 어렵다는 점은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 그런가 하면 이른바 ‘목초지의 비극(tragedy of the commons)’을 방불케 하는 국고보조금 사용의 파행성은 국고보조금이 정책적이며 재정적 차원에서 정당의 자구 노력을 촉진하기보다 저해한다는 역설적 사실을 입증하는 듯하다.

뿐만 아니라 두 번째로 국고보조금제의 신설은 물론, 빈번한 개정과정이 본의적 의미의 헌금자들인 시민과 유권자의 의사가 투입될 여지조차 없이 의회와 정당들에 의하여 주도되고 있다는 점이 관심사이다. 특히 선거운동과 선거결과에 적지 않은 영향력을 행사하는 정치자금에 관한 법률 입법권을 가졌다는 이유만으로 피선거권자로서 직접 선거에 참여하는, 이해 당사자들이라고 할 수 있는 국회의원들이 스스로 개정하고 국고보조금을 증액하는 행태란 법과 제도의 ‘절차적 공정성(procedural justice)’을 훼손하는 작태라는 비판을 받아 온당하다.

결국 이러한 일련의 현상들, 즉 보조금 배분의 원리의 부재와 보조금 사용의 파행성 그리고 정치자금법과 국고보조금제도 개정에 관한 절차적 공정성의 부재는 국고보조금제의 ‘제도의 실패institutional failure’를 시사한다는 것이 본 항목에서 개진할 주된 논거이다. 이제부터 전 항목의 규범적 통찰에 이어 경험적 자료를 바탕으로 현행 국고보조금제도의 부실화와 파행성을 분석적으로 조명하고자 한다.

1. 국고보조금제도의 기원과 현황

본 항목에서는 먼저 국고보조금제도의 제정과 추세를 조명하고자 한다. 논의의 과정에서 국고보조금제도가 나름대로 한국 대의민주주의의 공정성 제고와 정치발전 및 정당발전의 차원에 일정 수준 기여한 바가 지적될 수 있을 것이다.

(1) 기원

국고보조금제도는 1980년 12월 31일 정치자금법 제3차 개정과정에서 신설된 제도이다. 보조금제도는 정당을 보호·육성하겠다는 정치발전과 정당발전의 취지에 입각하고 있었으나, 국회가 해산된 상태에서 신군부가 주도하던 국보위입법 위원회에서 일방적으로 제정되었다는 특성을 지니게 되었다. 따라서 국고보조금제도에 있어 처음부터 일반 시민들이나 유권자들로부터의 의견수렴은 물론 없었으며, 또한 정치인이나 정당들 사이의 심도 있는 토론도 없이 비민주적 절차에 의한 제도로 출발하게 된 것이다.

물론 유신체제의 갑작스러운 붕괴 후 정권을 장악하게 된 신군부세력은 ‘개혁주도 세력’으로 자처하며 정치개혁에도 관심을 가졌던 만큼 국회가 해산된 상태에서 절차적인 하자가 있었다고 하더라도 국고보조금제도가 정당발전의 관점에서 나름대로 긍정적인 역할을 수행한 점을 인정하는 데 인색할 필요는 없다. 또한 1980년에 마련된 국고보조금제도는 그후 8년간 별다른 개정 없이 원래의 형태로 유지되고 있었으므로 그동안 빈번하게 개정된 형태의 오늘날 국고보조금제도에서 파생되고 있는 문제들과는 직접적인 관련이 없다고 할 수 있다. 만일 국고보조금이 파격적인 대폭 인상 없이 원래의 소박한 형태를 견지했다라면 국고보조금제도의 정당성이나 적실성과 관련하여 심각한 쟁점이 야기되는 사태는 없었을 것으로 판단된다. 특히, 정치자금법 전체를 비롯하여 국고보조금 제도의 대폭 개정과 보조금의 빈번한 증액은 5공화국의 권위주의 체제하에서는 없었던 반면, 민주화가 진행되기 시작한 6공화국과 문민정부를 자부한 김영삼정부 출범 이후 현저하게 가시화된 현상임을 감안한다면, 국고보조금제도가 최초로 어떻게 제정되었는가 하는 ‘절차상의 문제’나 ‘하자’는 그다지 심각한 문제라고 할 수 없다.

그러나 그럼에도 불구하고 특정 제도의 제정이란 제도가 전혀 없었던 상황에서 ‘새롭게’

만들어지는 만큼 기존에 존재했던 제도를 개혁했을 경우와 달리 의미가 중차대하다는 점에 관한 한, 의문의 여지가 없다. 그것은 앞으로 구체적 모습을 갖추 제도의 역동적 변화의 시발점이 되기 때문이다. 본 연구에서는 기존의 한국 정치구조의 권위주의적 성격을 감안할 때 일단 국고보조금제도가 절차상의 문제를 떠나 정당화될 수 있는 ‘최소한’의 근거가 있었다고 평가한다. 그것은 암암리에 이루어지는 야당 탄압의 결과 야당이 직면한 만성적인 정치자금 부족사태를 상당 수준 해결해 주는 가시적인 효과를 가져온 것이 사실이기 때문이며 이 점에서 일정 수준 개혁의 의미를 엿볼 수 있다. 민주사회에서 소수당에 기대되는 역할 가운데 정부·여당을 비판하고 견제하는 역할을 빼놓을 수 없다면 적어도 소수당의 정당활동 보장을 위한 자금지원이란 상당한 의미가 있지 않겠는가? 물론 그런가 하면 국고보조금제도를 신설한 신군부세력으로서 ‘체제 순응적인 야당’과 공존하려는 의도를 지니고 있었던 것으로 보여진다. 그것은 유신시대의 반체제를 지향하던 야당과 달리 야당으로 하여금 새로운 체제를 인정하도록 유인책으로서 ‘당근’의 역할을 기대한 것이 사실이기 때문이다.

하지만 국고보조금제도가 정치자금제도에서 차지하는 비중 때문에 어떠한 민주국가에서나 중요한 쟁점이 되고 있는 상황에서 그것이 대의민주주의에서 어느 정도의 정당성을 확보할 수 있고, 혹은 정치발전과 정당발전에 어느 정도 유의미하게 기여할 것인가에 대한 면밀한 검토나 심층적인 논의 혹은 광범위한 의견 수렴 없이 국보위입법위원회의 밀실적이며 강압적인 분위기 속에서 일방적으로 제정되었다는 사실의 심각성과 절차상의 하자는 간단히 간과될 수 있는 성격의 문제는 아니라고 사료된다. 주지하는 바와 같이 ‘제도’란 일단 제정되면 제도의 작동에 의하여 이득을 향유하는 기득권 세력이 출현하게 마련이므로 따라서 특정 제도가 만들어진 다음 문제의 제도에 대한 객관적인 심의와 평가는 쉽지 않다. 그 이유는 문제의 제도에 의해 이득을 보는 기득권 세력이 언제나 동제도를 정당화시키는 논거를 제시하기 때문이다. 그러므로 항상 ‘누가 혜택을 보는가 cui bono?’ 하는 문제에 최대의 관심을 갖는 세력이 있는 한, 기존제도에 관한 타당성과 부당성에 대한 객관적 평가는 난관에 봉착한다. 그러므로 문제의 제도가 만들어지기 전이었다면 기득권 세력이 존재할 수 없었으므로 찬반 양론에 대한 논의가 훨씬 엄정한 분위기 속에서 진행되었을 것으로 판단된다. 또한 그러한 심도 있는 논의와 토의 과정의 결과, 제도 자체의 목적과 기능을 정교하게 규정할 수 있을 것이며 그만큼 오늘날 우리가 목격하고 있는 국고보조금제도로부터 기인하는 역기능을 상당 수준 방지할 수 있었을 것으로 확신한다.

이러한 관점에서 국고보조금제도의 신설단계에서 충분한 논의 없이 또한 정치활동이 금지된 상황에서 시민단체와 유권자들로부터 의견수렴을 생략한 채 당시의 신군부세력에 의하여 일방적으로 결정됨으로써 국고보조금제도가 단순히 정당한 부족한 재원을 조달하는 기제로 자리잡게 된 것을 유감으로 생각한다.

(2) 추세

한국 국고보조금제도의 변화에서 발견할 수 있는 커다란 외형적 특성이란 두말할 나위 없이 보조금의 급속한 팽창이다. 일단 유권자 1인당 부담액으로 표시될 수 있는 국고보조금 인상 추이는 다음의 도표를 통하여 확연히 엿볼 수 있다.

<표 2> 국고보조금제도 개정추이

정치자금법 개정	일시	부담비용	인상률
3차	1980.12.31	1인당 100원	
4차	1989.12.30	1인당 400원	400%
5차	1991.12.31	1인당 600원	50%
7차	1994.03.16	1인당 800원	33%

<표 2>에서 보면 국고보조금은 원래 제도가 시작된 1980년부터 1994년까지 무려 8배가 증가했음을 알 수 있다. 이는 국민총생산액의 성장속도와 거의 유사한 팽창속도라고 하겠다. 그런가 하면 국고보조금 인상은 단순히 유권자 1인당 부담액 증가로만 평가될 것이 아니라, 특히 선거횟수에 따라 배가해서 국고보조금이 지급되는 경우를 고려하면 더욱 엄청난 증가임을 알 수 있다. 즉, 정치자금법 5차 개정에서 국고보조금은 유권자 1인당 4백 원에서 6백 원으로 50% 인상했을 뿐만 아니라, 동시에 전국 단위의 선거가 있는 해에는 유권자 1인당 3백 원의 보조금을 추가로 지급한다는 내용이 포함되었다. 그 결과 대통령선거, 광역 자치단체장선거, 국회의원선거 등 3개 전국 단위의 선거가 실시된 1992년에는 유권자 한 사람의 정치자금 부담액이 1,500원에 달하게 되었다.

그후 1994년 3월 16일 통합선거법으로 통칭되는 선거 전반에 관한 법률 재정비와 더불어 일곱 번째로 개정된 정치자금법에서 국고보조금은 유권자 1인당 600원에서 800원으로 33% 인상되었을 뿐 아니라 전국 규모의 공직자 선거가 있는 해에는 국고보조금을 100% 더 지급하도록 규정했다. 그리고 두 개 이상의 전국 규모의 공직자 선거가 동시에 치러지는 해의 경우 하나는 100%, 하나는 50%를 지급하도록 함으로써 가히 기하급수적 팽창을 가져왔다. 실제로 1995년은 기초 의회와 단체장, 광역 의회와 단체장선거 등 세 번의 선거가 실시됨으로써 유권자 1인당 2,600원이 계상되어 국고보조금 총액은 9백 28억 원에 달했던 것이다.

이처럼 국고보조금이 급속 팽창한 이유는 무엇인가? 특히 1994년 3월의 7차 정치자금법 개정에서 ‘돈 안드는 선거’, 혹은 ‘깨끗한 선거’를 실현하겠다는 명분하에 타결된 여야협상의 결과 국고보조금이 대폭 인상되었다는 것은 하나의 역설이며 이것은 그만큼 정치자금의 ‘현실주의’를 반영한다고 하겠다. 즉, 선거자금이 천문학적 수준으로 치솟는 상황에서 이의 필요를 충족시키기 위하여 국고보조금도 정치 현실을 반영해야 한다는 것이 정

당들의 현실주의적 입장이었다. 또한 국회가 이에 관한 입법권을 지니고 있었던 만큼 정치자금의 현실주의를 법제화할 수 있는 능력도 보유하고 있었던 셈이었다.

(3) 정당성의 논거

국고보조금제도는 한국 특유의 정치 현실에서 정당화될 수 있는 부분이 있다. 그것은 권위주의 정치구조를 통하여 정치자금을 여당이 독점해 온 상황에서 만성적인 정치자금 부족에 허덕이는 야당에게도 일정한 정당활동의 기회를 보장하고 독립적인 정치공간을 마련해 주고 있다는 점이다. 강조하자면, 정당을 보호·육성한다는 일반론적 차원의 정당성의 논거를 넘어서서 국고보조금제도는 한국의 현실에서 여당보다 야당을 보호·육성한다는 의미를 부각시키고 있는 셈이다.

실제로 국고보조금제도가 다수당보다 소수당에 대한 각별한 배려의 성격을 지니고 있음은 완연하다. 즉, 이미 여러 가지 유형의 사적 기부금이나 특히 지정기탁금제도에 의해서 막대한 정치자금을 확보할 수 있는 입장의 여당에 있어 국고보조금이 전체 수입에 차지하는 비중은 매우 미약한 반면, 야당에게 있어서는 거의 절대적이라고 할 수 있다. 이에 관한 사실은 경험적으로 쉽게 입증된다. 중앙선거관리위원회에 보고된 1996년도 각 정당의 수입 내역을 점검해 보면, 신한국당의 경우 국고보조금이 전체의 수입에서 점하는 비율이 9.9%로 매우 작은 비중을 차지한 데 불과하나, 국민회의는 30.17%, 자민련은 37.07% 그리고 민주당은 41.8%에 달하고 있다. 이처럼 다수당인 신한국당에서 국고보조금 비율이 10% 미만에 그친 반면, 야당의 경우 모두 30%를 넘고 있어 국고보조금제도가 주로 야당에 혜택을 주려는 취지하에 출발했고 또한 16년이 지난 오늘에 있어서도 그러한 기능에 비교적 충실한 제도로 정착된 사실을 입증하고 있다. 이러한 현상은 특히 같은 해의 지정기탁금이 신한국당에는 무려 340억 원이 배정된 반면, 야당에는 한푼도 배정되지 않았다는 사실과 비교해 보면 야당에 관한 한, ‘사적 기부금제도의 실패’를 국고보조금제도가 보완하는 역할을 수행하고 있다는 점에 의문의 여지가 없다.

이와 같은 야당의 혜택이란 한국의 정치 현실에서 정당간에 공정한 경쟁구도의 구성에 중요한 의미를 담고 있으며 또한 공정한 대의민주주의를 활성화시키는 데 일정한 역할을 한 제도로 평가받을 수 있다. 우선 대의민주주의의 정당정치가 양당제이건 혹은 다당제이건 정당간의 경쟁의 측면을 내포하고 있다면, 그리고 이를 통하여 특히 정부·여당에 대한 견제가 가능하다면 이러한 정당활동에 필요한 정치자금이 적어도 재정적으로 어려움을 겪을 수밖에 없는 야당에 공여됨으로써 여당과 경쟁할 수 있는 ‘최소한의’ 물적 토대가 마련될 수 있다. 그런가 하면 야당에 대한 정치헌금이 정치보복으로 이어지는 현실에서 사적 헌금제도에서 항상 불공정한 대우를 받고 있는 야당의 입장에서 적어도 국고보조금제도를 통하여 사적 헌금제도의 실패가 일부 보완될 수 있다면, 이는 공정한 대의민주주의의 구축에 있어 크게 일조하는 셈이 된다. 따라서 본 연구는 국고보조금제도가 일정

수준의 긍정적 기능을 수행하고 있다는 점을 평가하고자 한다.

그러나 한편으로 현행 국고보조금제도는 야당에 대한 배려와 사적 기부금제의 불공정성에 대한 교정이라는 특성에도 불구하고 적지 않은 문제점과 파행성을 지닌 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 현 국고보조금제도로부터 파생되는 문제점들은 이미 상기에서 지적한 긍정적 요소들을 압도한다는 것이 본 연구의 견해이다. 물론 소수당에 대한 재정적 지원의 의미는 결코 사소한 것이 아니지만, 그렇다 하더라도 총체적 관점에서 ‘제도의 실패’나 약점이 압도적이라면 국고보조금제도는 대폭 개혁되거나 혹은 폐지되어야 할 것이다. 앞으로의 논의를 통하여 국고보조금제도의 문제점을 비판적으로 조명해 나갈 것이다.

2. 국고보조금 배분원리와 배분방식

전 항에서 국고보조금제도의 기원과 현황에 대하여 간략하게 지적하였다. 이제부터 보조금제도에 관하여 비판적 논거를 개진하고자 하는 바, 비판적 논의는 두 가지 관점에서 진행될 예정이다. 하나는 실질적 차원에서 국고보조금제도로부터 기대되는 역할과 기능이 만족스럽게 수행되고 있는가 하는 점이며 또 하나는 절차적 차원에서 국고보조금제도와 보조금 인상이 정당성을 확보하고 있는가 하는 점이다. 본 항목에서는 먼저 실질적 차원에서 국고보조금제도에 관한 비판적 논거를 제시하고자 하는 바, 국고보조금의 배분원리와 배분방식에 관한 것이다. 현 국고보조금제도의 운영방식에서 주도적이며 현저한 배분원리를 감지해 내기란 쉽지 않은 일이다. 그러나 원내 의석수 비율과 득표율에 따라 보조금을 분배하는 방식은 일단 유권자의 주권 존중에 입각한 분배 방식으로 특징지워질 수 있다. 본 항목에서 이러한 원리와 방식을 분석적으로 점검하고 비판적 견해를 밝히하고자 한다.

(1) 국고보조금 분배의 원리: 유권자 주권 존중과 유권자 선호 만족

현행 각 정당에 지급되는 국고보조금 배분방식은 비교적 복잡하다. 그것은 원내 의석수와 득표율을 종합적으로 고려하고 있기 때문이다. 즉, 정치자금법 제18조 1항을 보면 국고보조금 배분은 원내 교섭단체 구성 정당에 대하여 40%를 균등하게 배분하고, 기타는 원내 교섭단체를 구성하지 못한 5석 이상의 의석을 가진 정당에 5%, 의석이 없거나 5석 미만인 정당 중에서 최근 실시한 총선거에서 유효투표 총수의 2% 이상, 최근 국회의원선거에 참여한 정당 중 지방의회의원이나 단체장선거에서 0.5% 이상 득표한 정당, 총선거에 참여하지 않은 정당 중 지방의회의원이나 단체장선거에서 2% 이상을 득표한 정당에는 우선 2%를 배분하고 나머지 정치자금 중 50%는 의석비율로 잔여분은 총선득표율에 따라 분배하도록 되어 있다.

이처럼 국고보조금 배분방식과 배분비율은 매우 까다롭다. 배분방식에서는 의석수와 득표율 양자를 고려하게 되어 있고 또한 배분비율의 산정도 복잡하다. 하지만 총체적으로 볼 때 원내 의석수를 주로 고려하고 또한 득표율도 부수적으로 고려한다는 특성을 지닌 것으로 요약될 수 있다. 그렇다면 이처럼 원내 의석수와 득표율에 따라 국고보조금을 배분하는 방식은 어떠한 원리를 기초로 하고 있는 것인가? 분배방식에서 비교적 명시적으로 드러나는 문제의 원리는 단적으로 말한다면 ‘유권자들의 주권 존중’과 ‘선호 만족의 극대화’이다. 두말할 나위 없이 유권자 주권 존중과 선호 만족은 절차 민주주의의 엄정한 규범이다. 따라서 의석수와 득표율에 따라 국고보조금이 배분될 경우 원내의 소수당보다 다수당에게 유리하게 지급되는 ‘차등분배’가 가시화될 수밖에 없다.

즉, 전체 유권자들이 자신의 ‘정치적 선호’를 선거를 통하여 표출한 결과, 기존의 다수당이 부상한 상황에서 의석수와 득표율에 따라 다수당에게 더 많은 정치자금을 배정할 경우 그만큼 유권자의 주권이 존중되고 선호 만족이 극대화되리라는 점은 충분히 예견할 수 있는 일이다. 반대로 국고보조금을 다수당과 소수당 사이에 균등하게 분배한다면 그것은 소수당을 선택한 소수유권자들에게 불균형적으로 특혜를 공여한 셈이며, 달리 말하자면 1인 1표의 등가성에 입각한 ‘유권자 주권’을 위배하는 분배방식으로서 정치적 평등의 관점에서 불공정하다는 비판을 받을 소지가 있다. 그러므로 의석수와 득표율에 입각한 국고보조금의 ‘차등 분배’는 대의민주주의의 규범과 부합하며 정당하다고 할 수 있다. 강조하자면 ‘유권자 주권 존중’과 ‘선호 만족’의 원리가 국고보조금 배분원리의 기초가 되고 있다는 점은 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 한편으로 일련의 의문이 제기될 수 있다. 원내의 의석수가 유권자 주권 존중과 선호 만족의 유의미한 지표가 될 수 있는지, ‘현재’보다 ‘과거’의 선거의 결과가 유권자의 현재의 정치적 선호를 시사하는 유의미한 범주가 될 수 있는지 혹은 국고보조금이 선거 결과와 어떠한 연계를 맺고 있는지 하는 점들이 관심사이다. 다음 항목에서 이 문제를 집중적으로 다루고자 한다.

(2) 유권자 주권의 지표로서 원내 의석수와 득표율

본 연구에서는 다수 유권자들의 엄정한 주권행사와 다수 유권자들의 선호 극대화의 관점에서 국고보조금을 배정하는 방안을 일단 원리적으로 타당성을 인정할 용의가 있음을 명시하고자 한다. 그것은 그 자체로 ‘다수결 민주주의majoritarian democracy’의 범주에 부합하기 때문이다. 그러나 그럼에도 불구하고 첫째로 원내 의석수에 비례한 보조금 분배나 둘째로 득표율에 입각한 보조금 분배가 유권자 주권 존중과 선호 만족의 원리에 의해서 정당화될 수 있는지는 매우 불명확하다는 것이 본 연구의 견해이다. 우선 원내 의석수에 비례한 국고보조금 분배제도에 내재한 불공정성을 세 가지 차원에서 조명할 필요가 있다. 즉, 국고보조금 분배와 관련하여 원내 의석수의 비율에 의한 분배는 유권자 주권 존중과 상이할 수 있으며 한 걸음 더 나아가 ‘유권자 의사’나 ‘유권자 주권’을 왜곡하는 사태를 유발시킬 수 있는 가능성에 유의해 보자. 이러한 왜곡현상은 적어도 세 가지 수준

에서 야기될 수 있다.

우선 한국의 국회는 ‘절대 다수결majority rule’보다 ‘단순 다수결plurality rule’ 규칙에 의하여 국회의원선거에서 뽑힌 의원들로 구성되어 있다. 그런데 단순 다수결에 의해서 뽑힌 의원들로 구성된 다수당의 출현이 엄정한 의미에서 절대 다수 유권자들의 선호와 일치할 것인가 하는 물음에 대한 답변은 불투명할 수밖에 없다. 지역국회의원 당선자는 ‘절대적 다수majority’보다 ‘상대적 다수plurality’ 유권자의 지지를 받고 있는 대표자에 불과하므로 엄밀한 의미에서 지지자보다 더 많은 반대자를 가지고 있을 가능성이 실제적이다. 그러므로 단순 다수결 규칙이 통용됐을 경우 과다하게 발생할 수밖에 없는 지역구 유권자들의 ‘사표wasted votes’를 고려할 때 원내 의석수가 절대 다수의 유권자들의 선호를 반영한다고 단언하기 어렵다.

두 번째로 의석수가 정확한 ‘유권자의 의사’를 대변하는 데 미흡한 요인은 지역 선거구간 크기의 편차 발생에 있다. X지역의 유권자의 수가 비교적 많고 Y지역의 유권자의 수가 비교적 적음에도 불구하고 X와 Y지역에서 공히 각기 한사람의 국회의원 선거출신이라면 Y지역 유권자의 표가 X지역 유권자의 표보다 많이 계상된 것이며 그 결과 X지역 유권자의 평등권은 Y지역 유권자들에 비하여 훼손된 셈이다. 특히 우리 한국의 지역구를 본다면 대도시의 ‘과소 대표현상’과 농어촌의 ‘과대 대표현상’이 심각하다. 그러므로 이처럼 유권자들의 ‘표의 등가성’이 보장되지 않는 상황에서 선출된 정당의 의석분포가 어떤 수준에서 ‘유권자의 의사’를 엄정하게 반영하고 있는지 매우 불확실할 수밖에 없다.

마지막으로 의석수가 유권자의 공정한 주권행사를 반영하지 못하는 또다른 근거는 득표율과 의석 전환비율과의 차이에 있다. 즉, 유권자들로부터 얻은 전체 득표율을 의석 획득률로 전환했을 때 전환비율이 득표율과 상당한 격차를 노정할 수 있기 때문이다. 만일 X당이 30%의 득표를 했음에도 불구하고 원내 의석의 45%를 차지했다면 X당을 지지한 유권자들의 표가 그렇지 않은 유권자들의 표보다 15%나 부풀려진 것으로 표의 비등가성을 의미한다. 그런데 이러한 사례는 우리나라의 국회의원선거에서 자주 시현되고 있다. 예를 들면 1988년 13대 총선에서도 여당인 민정당은 34.0%의 득표율을 기록하였으나 의석은 41.8%를 차지하여 보너스의석률이 7.8%나 되었다. 따라서 득표율과 의석 획득률의 편차가 우리 국회의원선거에서 실제적이라면 원내 의석수가 유권자의 주권을 엄정하게 반영한다고 단언하기 어렵다.¹⁶⁾ 그러므로 이처럼 각 정당이 차지한 원내 의석수가 유권자의 주권행사나 선호 만족을 왜곡할 가능성이 농후한 상황에서 의석수에 비례한 국고보조금 분배가 유권자의 주권과 선호 만족에 어느 정도 부합할 것인가 하는 문제는 의문이 아닐 수 없다.

16) 이에 관한 조직적 분석에 관한 한, 김종림(1991)과 김선종(1995)의 논의를 참조할 것.

(3) 득표율에 입각한 분배

전 항의 논의를 통하여 원내 의석수에 의한 국고보조금 분배가 유권자 주권 존중과 선호 만족의 원리에 부합하지 않는다는 점을 지적한 바 있다. 이는 다시 말하면 원내 의석수보다 득표율을 근거로 해야 한다는 주장의 타당성을 반증하는 듯하다. 또한 이러한 관점에서 보면 현행 국고보조금 분배의 일부 측면은 타당하다고 할 수 있다. 왜냐하면 국고보조금의 40%를 제외한 나머지 잔여분 가운데 50%는 총선거 득표율을 근거로 국고보조금을 배분하기 때문이다. 그러나 그럼에도 불구하고 본 항목에서는 득표율을 근거로 국고보조금을 배분하는 방안이 유권자의 주권 존중이나 선호 만족의 범주와는 괴리가 있다는 점을 지적하고자 한다. 이에 관한 비판적 논거는 두 가지 관점에서 진행될 수 있다.

무엇보다도 득표율을 근거로 국고보조금을 분배할 경우 문제를 야기시킬 수 있는 요소는 그것이 '실제의' 유권자 선호 분포가 아니라 '과거의' 유권자 선호 분포라는 사실에 있다. 왜 '과거의' 유권자 선호 분포가 문제가 되는가? 우선 유권자들의 정치적 선호는 부단히 변화하고 있다는 점에 유의해 보자. 그것은 일반적으로 정부의 정책과 이에 대한 야당의 비판과 대안제시 등 정치 상황에 따라 변하게 마련이다. 그러므로 지난번의 국회의원선거 때 X당을 지지한 유권자인 A의 경우 6개월 후에는 Y당을 지지할 수도 있다. 이와 같이 유권자들의 정치적 선호가 역동적이라는 사실은 수시로 실시되는 여론조사 결과를 지켜보면 확연히 나타난다. 즉 부상하는 정치적 쟁점에 따라 실시되고 공표되는 여론조사에서 유권자들의 선호의 가변성이 실제적이라는 사실을 확인하게 된다. 그러므로 유권자의 정치적 선호가 역동성을 노정하고 있음에도 불구하고 '과거의' 정태적인 정치적 선호에 따라 정치자금 분배하는 것은 엄정한 유권자의 선호와 괴리를 보인다는 점에서 문제를 야기시키는 셈이다.

뿐만 아니라 유권자의 '과거의' 선호가 특히 문제가 되는 것은 정당의 정책수행 실적에 대한 평가적 특성을 결여하게 된다는 점이다. 피오리나(H. P. Fiorina, 1981)의 분석에 의하면 실제의 투표에서 유권자들은 '회고적 투표retrospective voting'를 하게 된다. '회고적 투표'란 유권자들이 집권 여당이나 현역 국회의원의 과거 실적을 평가한다는 의미가 강하다. 그런데 유권자의 '현재의' 지지율이 아닌 '과거의' 지지율에 의하여 정치자금을 분배할 때 평가적 측면이 결여될 수밖에 없는 바, 이는 유권자의 엄정한 주권행사에 중대한 장애가 조성된 셈이 아니겠는가. 강조하자면 국고보조금 분배에서 유권자의 주권행사의 평가적 측면이 간과된다면, 그것은 대의민주주의의 기초가 되는 '책임정치'의 실종을 의미하는 셈이다. 그러므로 이제까지의 논의를 통하여 득표율을 보조금 분배의 기준으로 설정한다고 해도 '과거의' 투표율에 내재한 정태성의 문제로 인하여 유권자들의 '생생한' 선호보다 '죽은' 선호를 존중하게 되는 역설을 야기시킨다는 점을 지적하였다.

이번에는 또 다른 차원에서 보다 '본질적으로' 국고보조금의 분배에서 '과거의' 득표율이

건 혹은 ‘현재의’ 득표율이건간에 상관없이 왜 득표율이 유의미한 준거로 작용할 수 있는가에 관한 문제를 점검할 필요가 있다. 다시 말해서 국고보조의 정치자금의 1인 1표제에 의한 선거결과에 입각하여 분배되는 것이 과연 타당한가에 관한 의문이다. 이와 관련하여 정치자금과 투표는 집단선택을 산출할 수 있는 결정권의 차원에서 상이하다는 점에 유의해 보자. 달리 표현하자면 국고보조금이라는 정치자금의 발휘할 수 있는 ‘자금력’이란 투표가 발휘할 수 있는 이른바 ‘투표력(voting power)’과 상이하다. 그 전형적 차이란 민주사회의 집단선택(collective choice)은 유권자들의 투표에 의해서 결정되는 것이며, 결코 정치자금에 의해서 결정되는 것은 아니라는 사실이다. 이미 이론적 구도에서 지적한 바와 같이 유권자의 투표와 정치적 결과 사이의 ‘인과관계(causality)’는 ‘직접적’이지만, 정치자금과 정치적 결과 사이의 ‘인과관계’는 직접적이라기보다는 간접적이다. 정치자금이나 선거자금의 기능은 유권자들에게 정보를 공여함으로써 정치적 선호의 형성과 수정 혹은 강화에 영향을 주며 유권자의 심의과정을 촉진하는 것이지 그 이상의 영향력을 행사한다고 단언하기는 어렵다. 결국 정치자금의 선거에 영향을 미치는 중요한 자원임에 틀림없지만, 투표라는 ‘절차적 자원(procedural resources)’과는 상이한 ‘비절차적 자원(non-procedural resources)’이라는 사실을 강조하고자 한다.

이와 같은 논거가 유의미하다면 투표력에 입각한 국고보조금 분배를 유권자 주권 존중과 유권자 선호 만족의 관점에서 정당화하는 것은 온당치 않다. 즉 국고보조금의 분배가 유권자들의 투표에 비례해야 한다는 명제의 정당성을 찾기는 쉽지 않을 것으로 사료되는데, 양자는 집단선택이나 정치적 결과의 결정에 있어 상이한 영향을 끼치는 별개 범주의 가치이기 때문이다. 물론 득표율에 비례하여 국회의석이 배정되고 법과 정책이 결정되는 것은 타당하며 절차 민주주의의 공정성에 부합한다고 하겠다. 하지만 투표율을 기준으로 하여 정치자금의 배정되는 것이 반드시 대의민주주의의 공정성과 연계된다고 단언할 수는 없다.

결국 본 항목의 메시지는 자명하다. 본 논의에서는 국고보조금 분배에 있어 유권자 주권 존중과 선호 만족의 원리를 일단 존중한 바 있다. 다만 본 연구가 문제로 삼은 것은 원내 의석수와 득표율이 엄정한 유권자의 주권 존중과 유권자 선호 만족을 구체화하는 데 있어서 미흡하다는 사실이다. 특히 정치자금과 선거의 논리가 다르다면 국고보조금 배분이 ‘1인 1표제’에 입각한 선거의 논리나 투표의 결과를 따를 이유는 없는 셈이다. 오히려 진정한 유권자 주권의 행사나 선호 만족이 국고보조금 배분의 기준이라면 유권자들에게 직접 원하는 정당에 자신의 세금의 일부를 배정하도록 허용하는 방안이 적합한 방안이 아니겠는가? 이처럼 직접적으로 유권자들이 기부하고자 하는 정당을 선택하는 방식 이외에 유권자의 ‘살아 있는’ 현재의 정치적 선호를 충족시키는 국고보조금 배분방식이란 존재하지 않는다는 점이 본 논의의 주요 논거였다.

(4) 유권자 주권과 유권자 선호 이외의 기준들

전 항의 논의를 통하여 원내 의석수와 득표율에 입각한 국고보조금 분배의 정당성에 관한 의문점들을 조망한 바 있다. 국고보조금이 원내 의석수와 득표율에 의하여 각 정당에 분배되는 방식과 관련하여 일면 ‘유권자의 선호’를 충족시키고 ‘유권자의 주권’을 존중하는 논리가 내포되어 있음을 인정한다고 하더라도 이에겐 적지 않은 문제점이 수반된다. 의석수에 의한 분배는 ‘표의 왜곡현상’으로 상징되는 바, 그 자체에 내재하고 있는 결함으로 인하여 정당성을 획득하기가 쉽지 않으며 또한 이에 대한 개선책으로 투표율에 근거한 분배를 실시한다고 해도 또한 특유의 불투명성과 불확실성으로 인하여 타당성에 난관이 조성되고 있음이 분명하다. 국고보조금의 기준이 되는 투표결과란 ‘현재’보다 ‘과거’의 유권자 선호에 불과하므로 현재 유권자의 동태적 선호를 반영하는 데 한계를 갖고 있다. 그렇다면 그것은 혹시 야당의 오래된 주장대로 국고보조금의 ‘균등분배’의 정당성을 의미하는가? 그렇지 않다. 본 맥락에서의 관심사는 각 정당들 사이의 국고보조금의 분배가 ‘균등분배’이어야 하는가 혹은 ‘차등분배’이어야 하는가 하는 쟁점의 범주를 상회하고 있다.

보다 본질적으로 우리는 왜 국고보조금 분배에서 의석수와 득표율을 기준으로 하는가 하는 문제에 직면할 필요가 있다. 물론 그것은 유권자 주권 존중과 유권자 선호 만족의 관점에서 정당화될 수 있지만, 보다 근본적으로 국고보조금 분배와 관련하여 무슨 이유로 유권자 주권 존중과 선호 만족이 최대의 가치기준이 되어야 하는지 의구심을 표명하지 않을 수 없다. 주지하는 바와 같이 국고보조금제도가 정당의 발전과 육성, 혹은 대의제에 부합하는 정당의 기능을 보호하기 위한 것이라면, 적어도 ‘단기적 차원’에서 유권자 선호 만족이나 유권자 주권 존중을 최대의 가치라고 단언할 필요는 없다. 그와 경합하고 있는 다른 가치들을 준거로 삼을 수 있는 근거도 충분하기 때문이다. 이와 관련하여 세 가지 관점에서 의석수나 득표율에 의거한 분배와 경합적인 가치를 제시할 수 있다고 사료된다. 그리고 첨부해야 할 사항이라면 앞으로 제시할 경합적인 가치들은 모두 대의민주주의에서 존중될 만한 가치이며 적어도 ‘장기적 관점’에서 유권자의 선호가 충족되고 혹은 유권자의 주권이 존중되는 데 필수적인 가치라고 단언할 수 있다는 사실이다.

우선 첫째로 대의제의 권력구조에 있어 ‘견제와 균형check and balance’의 명제가 갖는 비중이 유의할 필요가 있다. “절대 권력이 절대 부패한다”는 준칙이 특히 민주사회에서 의미가 있다면, 현 정부 여당의 정책 수행을 견제할 수 있는 정치 세력의 존재는 필수적이다. 다당제나 양당제의 구도하에서 야당의 역할이 바로 그것이다. 야당은 비록 유권자들로부터 충분한 지지를 받지 못하여 소수당에 머물고 있으나, 그렇다 하더라도 정부 여당의 정책이나 의정활동을 감시하고 비판하는 기능으로부터 면제되는 것은 결코 아니다. 야당은 오히려 엄정한 ‘책임정치’의 구현이라는 관점에서 정부의 각종 정책을 심의하며 국정조사와 국정감사에 임하는 등, ‘비판과 견제’의 기능을 충실히 수행해야 하지 않

겠는가? 비판과 견제기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 여당 못지않게 적지 않은 정치자금이 필요하다. 따라서 야당의 정치활동을 원활히 보장하고자 한다면 여당보다도 야당에 국고보조금을 더 많이 배정해야 할 당위성이 성립된다. 단순히 야당이 여당에 의하여 의석수와 득표율이 적다는 이유로 더 적은 국고보조금을 지급받는다면 이는 적어도 국고보조금에 내재한 고유한 기능 가운데 한 가지의 범주, 즉 ‘견제와 균형’의 원리에 입각한 소수당 배려에 관한 기능을 상실하는 셈이다.

그런가 하면 두 번째로 국고보조금을 여당보다 야당에 불균형적으로 더 많이 배정해야 할 보다 현실적 이유는 여당에 의하여 야당이 훨씬 더 정치자금으로부터 기인하는 압박에 노출된다는 점이다. 이 점은 야당이 유권자로부터 더 적은 지지를 받고 있는 현실을 감안한다면 여당보다 야당에 사적인 정치자금 기부금이 더 적게 모금되는 현상은 극히 자연스러운 일이라고 할 수 있다. 그러나 국고보조금제도와 관련하여 정치적 ‘복지국가’의 특성을 간과할 수 없다면 여당에 의하여 심각한 재정적 압박에 봉착하고 있는 야당에 ‘기본욕구basic needs’ 충족의 관점에서 더 많은 국고보조금이 할당될 이유가 존재한다. 이것은 실제의 상황에서 복지국가가 무료로 제공하는 재화와 서비스가 사회의 유복한 사람들the better-off보다는 ‘최소 수혜자the worst-off’를 대상으로 배정되는 것과 유사한 이치이다. 적어도 복지국가라면 사회에 살고 있는 구성원들의 ‘사회적 최저social minimum’를 보장해야 하지 않겠는가? 물론 본 연구는 이른바 ‘정치적 복지’의 필요를 거론하고 따라서 국고보조금이 ‘정치적 최소 수혜자political worst-off’에게 특혜적으로 지급되어야 한다고 주장하면서 두 가지 범주의 최소 수혜자를 구분하고자 한다.

첫째는 의회의 다수의석을 차지하고 있는 다수당에 비하여 소수당인 야당의 입장이다. 분명히 야당은 의회 구성의 측면에서 ‘최소 수혜자’라고 간주할 만하다. 그러나 두 번째로 보다 본의적 의미에서 정치적 ‘최소 수혜자’란 의회에서 ‘과소 대표underrepresent’되고 있는 집단을 지칭하는 것이 온당하다. 이들 ‘과소 대표집단’은 거대여당이나 거대야당처럼 이미 일정 수준의 득표력과 유권자들로부터 충분한 지지를 획득한 정치세력이 아니며 오히려 신생정당이나 환경정당처럼 비교적 유권자들에게 생소한 정당들이다. 만일 국고보조금제도가 의회에서 과소 대변되고 있는 이들 정치적 최소 수혜자들의 절박한 재정적 필요를 간과한 채 원내 교섭단체 구성능력을 기준으로 보조금을 배분한다면, 그것은 ‘부익부 빈익빈’의 정당구조를 조성하는 셈이다. 이처럼 국가개입의 결과, 정치구조에서 ‘부익부 빈익빈’ 상황이 조성된다면 ‘최소 수혜자’의 상황을 개선하는 데 일정한 목적을 가지고 있는 국고보조금제도가 역기능을 하는 형국이 아니겠는가! 그러므로 현 복지국가에서 시현되는 바 ‘정치적 복지’ 본연의 의미를 되새길 수 있다면 국고보조금 분배는 의석수와 득표율보다 절박한 재정적 상황에 직면한 ‘정치적 최소 수혜자’들의 필요충족을 위하여 특혜적으로 분배될 이유가 있다.

이러한 최소 수혜자를 배려하는 분배원리가 롤즈(J. Rawls, 1971)가 규정한 바 있는 ‘차

등의 원리(difference principle)에 해당되든 혹은 비버리지(W. H. Beveridge, 1942)가 역설한 ‘사회적 최저(social minimum)’의 충족이든 명칭은 그다지 중요하지 않다. 다만 중요한 사항은 국고보조금제도는 적어도 정치적 의미의 ‘차등의 원리’와 혹은 정치적 의미의 ‘사회적 최저’를 보장하는 기능을 일정 수준 수행할 것이 요구된다는 점이다. 이 경우 환경문제 등, 새로운 이념을 표방하고 있는 신생정당이나 군소 정당들에 일정한 액수의 국고보조금 지급의 필요성이 정당화될 수 있는 셈이다.

그런가 하면 마지막으로 국고보조금의 배분은 각 관련 정당의 자구 노력에 비례할 이유도 있다. 자구 노력에 비례하는 배분방안은 일종의 ‘매칭펀드제(Matching Fund)’의 운용을 의미한다. 즉 각 정당이 스스로 자립적인 재정구조를 구축하고자 하는 노력에 비례하여 국고보조금을 배분한다는 것은 득표율 배분 못지않게 매우 중요한 가치임에 틀림없으며, 이는 특히 ‘적극적 국가(positive state)’의 비전으로부터 정당화될 수 있다. 퍼니스와 톨튼(N. Furniss and T. Tilton, 1977)은 빈곤층의 곤경을 해소시키기 위하여 사회에 개입하는 국가를 세 가지 범주로 구분한 바 있는데, ‘적극적 국가(positive state)’와 ‘사회보장국가(social security state)’, 그리고 ‘사회복지국가(social welfare state)’가 그것이다. 이미 상기의 논의를 통하여 정치적 최소 수혜자의 필요충족을 위해 작동하는 ‘사회보장국가’와 ‘사회복지국가’의 특성을 지적했다면 ‘적극적 국가’는 복지국가의 부정적 효과를 방어하고자 안출된 정치적 메커니즘이다. 즉 복지 혜택을 국가로부터 받게 되는 사람들이 일할 의욕을 갖기보다는 오히려 일할 의욕을 상실할 가능성이 농후하다는 점을 감안하여 자구 노력에 비례하여 복지 혜택을 공여하는 것이 특색이다. 같은 맥락에서 우리의 국고보조금제도가 이와 같은 ‘복지 신드롬’을 산출하고 있다는 현실을 예의 주시한다면 이를 방지하기 위하여 적어도 각 정당의 재정적 자구 노력과 병행하여 국고보조금이 배분되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.¹⁷⁾

상기의 논의를 통하여 본 항목에서는 정당의 의석수와 득표율 이외에 국고보조금을 배분할 수 있는 적어도 세 가지의 유의미한 기준을 제시하였다. 즉 이들 가치들은 정치적 복지의 차원으로서 견제와 균형, 정치적 최소 수혜자에 대한 배려 그리고 정당의 재정적 자구 노력에 대한 인센티브 제공으로 요약된다. 물론 이들 가치와 기준들은 상호간에 일치하는 것은 아니며 또한 그렇다고 해서 본 연구가 국고보조금 배분과 관련하여 다양한 이 기준들 가운데 특정 가치가 배타적으로 채택되어야 한다는 의견을 갖고 있는 것이 아님을 분명히 할 필요가 있다. 후술하겠으나 본 연구는 국고보조금제도가 현행 ‘집단선택(collective choice)’의 방식으로 운영되는 것을 반대하는 입장이다. 그러나 그럼에도 불구하고 강조하고자 하는 점은 현행 국고보조금제도가 특별한 가치관이나 원칙에 기초하지 못한 채 정당들에게 재정적 부족을 보충해주는 데 급급한 ‘몰가치적 제도’로 전락하고 있다는 사실이다. 이처럼 대의민주제와 정치발전, 혹은 정당발전의 관점에서 의미 있는 목표나 가치를 설정하지 않은 채 단순한 ‘나누어 먹기’ 방식을 방불케 할 만큼 정당들의

17) 이러한 의견에 관한 한, 김정호(1997)와 손희두(1997)의 견해를 참조할 것.

재정적 필요를 보완하는 데 불과한 국고보조금제도란 이미 그 존재가치를 상실했다고 할 수 있지 않겠는가!

3. 국고보조금 지출의 파행성: 목초지의 비극

국고보조금제도에 대한 실질적 평가의 관점에서 지적할 수 있는 두 번째 요소는 각 정당에 지급된 국고보조금 사용에 관한 문제이다. 수혜 정당들이 국고보조금에 대하여 ‘엄정한’ 사용보다는 ‘방만한’ 사용으로 일관하고 있다는 점이 관심의 대상이다. 수혜 정당들의 방만한 사용 행태는 국고보조금의 빈번한 대폭적 인상, 정책개발비보다 경상운영비나 인건비조의 지출, 그리고 재정자립에 대한 자구 노력과 병행되고 있지 않다는 점으로 요약될 수 있다. 각 정당에 배정된 국고보조금 사용과 관련하여 정당들의 방만한 운용실태는 단순히 공익성을 결여한 정당들의 이기주의적 속성에서 비롯되는 측면도 크지만, 이에 못지않게 강제헌금제도에 내재한 특유의 구조적 특성에서 찾아볼 수 있다는 것이 본 연구의 견해이다. 특히 본 항목에서는 국고보조금이 정치인이나 정당들에게 일종의 ‘무상재free goods’로 투영되고 있어 전형적으로 ‘공동 목초지의 비극tragedy of the commons’을 방불케 하는 ‘정치적 공동 목초지의 비극’을 재현하고 있다는 사실에 논의의 초점을 맞출 것이다.

(1) 지속적인 보조금 인상 추세

국고보조금제도의 방만한 운영은 두 가지 차원에서 경험적으로 입증된다. 첫째로 국고보조금은 1981년 최초로 도입된 이래 지속적으로 팽창하고 있다는 사실이다. 팽창 추세를 도표로 표시하면 다음과 같다.

<표 3> 국고보조금 총액 추이

(단위: 억 원)

연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 [*]	1993	1994	1995 [*]	1996 [*]
금액	8	10	10	10	10	10	10	10	25	105	105	422	174	218	754	477

자료: 중앙선거관리위원회

*선거보조금이 지급된 해임

<표 3>에서 나타나는 바와 같이 국고보조금은 1981년부터 1988년도까지는 10억 원이라는 비교적 소박한 수준을 유지하다 1989년 250%, 1990년 400% 등으로 파격적으로 높은 인상률을 기록하고 있다는 점이 매우 특징적이다.

두 번째로 국고보조금의 지속적이며 가파른 팽창의 결과 현재 우리나라 유권자 1인당 국고보조금 부담액은 국고보조를 실시하고 있는 다른 민주국가들과 비교해서 거의 유사한 수준에 육박하고 있는 실정이다. 이를 도표로 표시하면 다음과 같다.

<표 4> 국민 1인당 국고보조금의 각국 비교

	독일	프랑스	스웨덴	일본	한국	
기준 연도	1994	1995	1994	1995	1995	1996
금 액	1,275	1,200	1,275	1,875	1,885	1,192

자료: 손희두 1997. 30

<표 4>에서 알 수 있는 바와 같이 외형상 한국의 국민 1인당 국고보조금 부담액이 다른 국가들과 유사하나, 비교된 국가들의 생활수준이 선진국임을 감안한다면, 우리나라의 유권자가 개인당 훨씬 더 커다란 부담을 안고 있는 셈이다. 그런가 하면 이러한 인상 추세와 수준은 비단 과거의 범주에 그치는 것이 아니라 국고보조금제도를 조정하고 통제할 수 있는 특별한 제도개혁이 이루어지지 않는 한, 앞으로도 지속되리라는 것이 본 논의의 예상이며 우려이다. 또한 이 점이 국고보조금제도 운영에 관한 본 연구의 비관론의 정체이기도 하다.

이처럼 한국에서 국고보조금 증가가 급격하고 유권자 1인당 부담액이 매우 높은 이유는 무엇일까? 급증 추세의 직접적 원인과 관련하여 절차상의 문제를 우선 꼽을 수 있다. 국고보조금제도를 비롯한 정치자금법에 관한 한, 우리 국회는 다른 사안과 마찬가지로 직접적인 입법권을 행사하고 있다. 물론 이 문제에 대해서는 다음 항목에서 집중적으로 다룰 예정이나, 현 맥락에서는 국고보조금에 관한 직접적 이해 당사자인 국회에서 여당 단독으로 혹은 여야협상과 합의에 의하여 개정이 용이했기 때문이라는 사실만을 지적하고자 한다. 그러므로 국회가 정치자금 관련 사안에 있어 계속해서 입법권을 행사하고 있는 한, 보조금 증가 추세를 제도적으로 통제하기란 거의 불가능할 것으로 사료된다. 다만 본 항목에서는 보조금의 팽창 추세와 유권자 1인당 부담액이 적정 수준 이상으로 책정될 수밖에 없는 불가피한 논리에 대하여 주목하고자 한다. 이 문제와 관련하여, 두 가지 관점에서 논의할 필요가 있다.

그 가운데 하나는 국고보조금이 각 정당들에게 ‘공공재’로 공여됨으로써 ‘무상재free goods’로 투영된다는 점이며 또 하나는 ‘개인선택’보다 ‘집단선택’에 의하여 국고보조금 총액이 결정된다는 점이다.

첫째로 국고보조금의 지속적이며 대폭적인 인상은 ‘유비적 차원에서’ 복지제도의 부정적 측면을 반영하고 있다. 시장사회에서 서비스와 재화가 무상으로 공여될 경우 그것은 이

른바 ‘가수요false demand’를 유발시킨다. 물론 복지 수혜자들은 자신들의 요구에 대하여 일정 수준 정당화시킬 수 있기 때문에 수혜자 본인이 아닌 제3자의 관점에서 ‘실수요 true demand’와 ‘가수요false demand’를 분간하기란 어렵다. 이 점이야말로 바로 무상재에 내재한 특성인 셈이다. 만일 공여되는 재화가 ‘경제재economic goods’라면 가격 메커니즘의 작용으로 말미암아 실제로 문제의 재화를 필요로 하는 소비자만이 재화를 구매하게 됨으로써 ‘실수요’와 ‘가수요’의 구분은 자연스럽게 이루어진다.

국고보조금도 같은 논리에 의하여 지배된다는 것이 본 연구의 견해이다. 국고보조금은 적어도 수혜 정당과 정치인들에게 ‘무상재’로 투영되는 이상, 이에 대한 가격을 지불할 필요가 없기 때문에 수요를 표출하는 데 있어 항상 ‘실제적 선호real preferences’와는 다르게 ‘전략적 선호strategic preferences’를 표출한다. 즉 각 정당들은 정치자금 수요를 현실화한다는 명분하에 항상 적정 수준 이상으로 부풀려진 ‘현시선호revealed preferences’를 표출하게 마련이다. 그러나 국고보조금에 대한 이들의 요구를 ‘내적으로’ 통제할 수 있는 ‘가격 메커니즘’과 유사한 ‘유의미한 정치메커니즘’이 존재하지 않는 한, 이들 정당의 요구가 적정 수준인지 혹은 ‘실제선호’와 ‘현시선호’사이에 괴리가 존재하는지를 제3자가 판별하기란 불가능하다. 뿐만 아니라 이들에 대한 판별작업을 스스로 담당하는 우리 국회에서 국고보조금 증액이 방만하게 이루어지는 것은 불가피한 일이다. 그러므로 만일 정당들에게 국고보조금을 ‘무상재’로 공여하기보다 특별 범주의 ‘경제재’로, 즉 예를 들어 재정적 수준의 자구 노력과 연계시켜 공여한다는 조건이 설정된다면 이들 수혜자들의 재화 낭비 속성은 효율적으로 통제될 수 있을 듯하다. 그러나 현재도가 그대로 존속하는 경우 이들은 항상 부풀린 수요와 ‘전략적 선호’를 표출함으로써 무절제한 보조금 인상을 막을 길이 없는 것으로 사료된다.

그런가 하면 이들 수혜 정당들의 국고보조금에 관한 요구가 적정 수준을 넘을 수밖에 없는 또 다른 이유라면 국고보조금 증액 방식이 ‘개인선택’보다 ‘집단선택’의 방식을 원용하고 있다는 점이다. 즉 국고보조금 총액 규모를 국회에서 적어도 ‘다수결’로 결정하는 방식은 각 유권자가 자신이 원하는 현금금액을 결정해서 종합하는 방식과는 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 동일한 재화의 공급에 있어 ‘개인선택’ 방식을 원용하는가 혹은 ‘집단선택’ 방식을 원용하는가에 따라 차이가 크다는 점은 이미 부캐넌과 톨록(Buchanan and Tullock, 1962)의 통찰에 의하여 지적된 바 있다. 주지하는 바와 같이 ‘개인선택’은 개인의 자발적 교환에 의하여 재화를 공급하는 방식인 반면 ‘집단선택’은 공동체 전체가 다수결 방식에 의해서 공급량을 결정하는 방식으로 항상 전자보다 후자에서 공급과잉과 자원낭비 현상을 목격하게 된다.

우리는 특히 이의 전형적 사례를 회식의 경우에 가능한 두 가지 유형의 지불방식의 차이에서 확인하게 된다. 한 단체의 회원들이 함께 회식을 한 후 회식비용을 한 사람이 ‘일괄지불’할 경우와 역시 같은 단체의 회원들이 회식을 한 후 각자 자신의 음식값을 ‘개별

지불'하는 방식과 비교하면 후자보다 전자의 경우에 더 많은 비용이 소요되는 것이 우리 일상생활의 한 단면이다.¹⁸⁾ 그 차이의 근거는 무엇일까? 단도직입적으로 말해 전자는 식사를 '공공재public goods'로 접근한 반면 후자는 '사유재private goods'로 접근했기 때문이다. 공공재의 상황에서 '한계비용marginal cost'과 '한계이득marginal benefit'이 동일하지 않다면 사유재의 상황에서는 양자가 동일하다. 따라서 행위자 개인은 공공재보다 사유재 상황에서 더 절약할 인센티브를 느끼게 마련이다.¹⁹⁾

그러므로 국고보조금 총액 산정과 관련하여 국회에서 적어도 '다수결' 방식으로 결정하기보다 각 유권자가 자신의 납부 세금 가운데 원하는 일정액을 청약하고 그러한 청약액을 합하여 보조금 총액을 결정하는 방식이 훨씬 비용절감의 측면에서 효율적이라고 사료된다. 바꾸어 말해서 우리는 국고보조금 총액을 '집단 방식'으로 결정하여 공급하는 한, 그것은 각 유권자들이 개별적으로 기부하겠다는 청약액을 합하여 국고보조금 총액을 결정하는 방식보다 훨씬 더 많은 총액으로 구체화된다는 사실에 유의하지 않을 수 없다. 그 결과 우리나라의 국고보조금은 적정선을 넘고 있다. 한국의 유권자 1인당 부담액이 적정선을 넘고 있다는 사실은 우리보다 생활수준이 높은 국가들의 부담액과 유사한 수준이라는 점에서 입증되고 있지 않은가?

결국 본 항목의 논거는 국고보조금이 정당들에게 '무상재'로 투영되고 또한 '개인선택'이 아닌 '집단선택'의 방식으로 공급되는 한, 보조금의 팽창과 유권자 1인당 부담액의 상승은 필연적 추세라는 점이었다. 더군다나 국회에 진출한 정당들로서는 국고보조금과 관련하여 표출한 '가수요false demand'와 '전략적 선호strategic preference'를 '집단선택' 방식에 의하여 법제화할 수 있는 입법권까지 보유하고 있는 것이 현실이 아니겠는가!

(2) 국고보조금 지출의 파행적 행태

국고보조금의 총액 인상 못지않게 국고보조금을 배정받은 정당들이 국고보조금을 실제로 사용하고 있는 용도가 어디인가 하는 문제는 자원의 효율적 사용에 있어 중요한 의미를 가진다고 하겠다. 이와 관련하여 각 정당이 중앙선관위에 제출한 1993년도 자료를 점검해 보자.

18) 본 맥락에서 지적하는 '개별 지불'의 방식은 이른바 '더치페이Dutch Pay' 방식과 다르다. '더치페이' 방식에서는 전체의 금액을 모든 회식자들이 균등하게 나누는 반면, 본 '개별 지불' 방식에서는 각 개인이 자신의 음식값에 대해서만 지불한다.

19) 이와 같은 문제는 쓰레기 종량제 실시에서도 확연히 나타난다. 즉 개인이 버리는 쓰레기에 대하여 직접 값을 지불할 경우와 개인이 버리는 쓰레기의 양과 관계없이 일정한 액수를 지불할 경우, 전자보다 후자의 경우에 쓰레기가 많이 배출된다는 것이 입증된 바 있다.

<표 5> 정당의 수입.지출 내역 현황(1993 ~ 1994)

(단위: 백만 원)

구분		민자당		민주당	
		'93	'94	'93	'94
수입	당비	8,680	8,801	7,779	5,222
	기탁금	19,954	27,072	0.6	0
	보조금	8,483	10,633	6,723	8,387
	후원회금	10,918	13,274	97	353
	기타	76,070	154,971	2,538.4	3,458
	합계	124,105	204,751	17,138	17,420
지출	운영경비	32,228	82,457	9,787	10,055
	조직활동비	13,247	14,047	2,097	2,861
	선거비	855	48	528	56
	선전비	1,811	2,450	1,948	1,131
	정책추진비	7,181	737	430	593
	기타	1,664	66,317	799	1,264
	합계	56,986	166,146	15,499	15,960

자료: 중앙선거관리위원회

민자당의 경우 총지출 569억 원 가운데 운영비와 조직활동비는 80%인 455억 원이며 정책추진비는 70억 원밖에 되지 않는다. 민주당도 1993년도 결산에 따르면 총지출 155억 원중에서 인건비, 조직비가 119억 원으로 77%를 차지하고 있으며 정책개발비는 4억 3천 만 원에 불과하다. 이러한 현상은 1994년도에도 크게 다르지 않다. 이처럼 지출에 있어 정책개발비보다는 주로 사무당원들의 인건비와 같은 경상운영비에 많은 비용을 지출하고 있다는 것이 각 정당의 실정이다.

뿐만 아니라 정치자금법에 의한 국고보조금도 지정된 용도에 사용하지 않고 중앙선관위도 이를 확인하지 않아 감사원에서 실시한 감사에서 지적을 받았을 정도로 재정운영에 관한 한, 파행성이 감지되고 있다. 이처럼 각 정당의 국고보조금의 파행적 지출이 각별한 관심사가 되는 이유는 무엇인가? 엄밀한 의미에서 국가 기관이 아닌 사적 결사체에 불과한 정당에 운영비를 지원한다는 것은 정당화되기 어렵기 때문이다.

주지하는 바와 같이 사적 결사체에 불과한 정당이 다른 사적 결사체와는 달리 국고보조가 가능한 경우라면 '사적 기능'보다 '공적 기능'을 수행할 경우라고 하겠다. 즉 국고보조가 인정될 수 있는 첫 번째의 공적 영역이라면 선거와 관련된 비용지출이라고 할 수 있으며 두 번째로 정책을 수립하는 데 필요한 정책개발비를 들 수 있다. 상기의 영역은 정당 자체보다 유권자들과 의사 교환하는 데 필요한 공적 영역이라고 판단할 수 있기 때문이

다. 그러나 실은 많은 환경단체나 시민단체들을 포함한 이른바 ‘비정부기구NGO’들의 사례에서 나타나는 것처럼 비록 공익적 기능을 수행하더라도 국가로부터 보조금을 받지 못하는 경우가 오히려 허다하다. 이러한 상황에서 공익적 기능을 수행해야 할 정당이 인건비나 경상운영비 등 단순한 조직관리비에 국고보조금을 사용하는 행태는 정당하다고 평가하기 어렵다.²⁰⁾

두 번째로 정당의 인건비와 경상운영비로 지출되는 국고보조금과 관련하여 특히 많은 유급 인력을 거느리고 있는 방만한 중앙당 조직이나 지구당 조직이 과연 정당발전의 관점에서 그리고 대의민주주의의 활성화를 위하여 어떠한 유의미한 역할을 담당하고 있는가 하는 의문을 진지하게 제기할 수밖에 없다. 강조하자면 중앙당 조직이나 지구당 조직 등 급료를 받는 당료 조직은 당원의 참여와 유권자의 의사를 수렴하기 위한 기제라기보다는 마치 당원들이나 유권자들로부터 ‘상대적 자율성relative autonomy’을 지닌 하나의 ‘관료조직’으로 작동할 공산이 농후하며 그것이 또한 현실이다. 본 연구가 비대한 중앙당 조직이나 지구당 조직에 반대하는 근본적 이유는 정당의 조직은 기업의 조직이나 정부관료들의 조직과는 질적으로 상이해야 한다고 믿고 있기 때문이다. 특히 중앙당이나 지구당을 포함한 당조직은 ‘밀폐된’ 범주보다는 ‘개방된’ 범주로 운영될 때 비로소 그 경우에만 하여 ‘유권자들의 의사’나 선호와 일치되는 조직의 특성을 갖추는 것이며 관료체제와 유사한 방식으로 이루어진다면 그것은 이미 유권자들의 의사와는 무관한 ‘사조직’의 범주로 전락할 것으로 우려된다. 따라서 국고보조금이 수혜 정당들에 있어 유권자들을 위한 정책개발이나 정책홍보에 사용되지 못하고 당료들의 급여 등, 단순히 ‘조직의 보존과 재생산reproduction’에 쓰여진다면, 이것은 그 자체로 국고보조금제도의 존재이유를 퇴색시키는 사태가 아닐 수 없다.

실제로 이러한 현상은 일찍이 니스카넨(W. Niskanen, 1971)이 정의한 바 있는 ‘관료의 실패bureaucratic failure’의 범주에 속한다고 하겠다. 관료들은 예산편성과 집행과정에서 자신들의 직위보존과 사무실 유지를 위해 우선적으로 예산을 배정, 사용하는 행태를 보인다는 것이 니스카넨의 통찰이다. 이처럼 관료들로부터 노정되는 ‘예산극대화 budget maximization’의 행태를 관료들의 이기주의에서 비롯되는 직무유기로 단죄할 수 있는 이유는 국민들로부터 위임된 공익적 임무와는 달리 국가 예산을 자신들의 ‘사익적 목적’을 위하여 사용하고 있기 때문이 아니겠는가! 이러한 관점에서 유권자들의 세금으로 이루어진 국고보조금을 자신들 당조직의 경상운영비로 사용하고 있는 정당들의 행태야말로 ‘관료의 실패’에 비견되는 ‘당료의 실패’의 전형이라고 단언할 수 있을 듯하다.

세 번째로 지적할 수 있는 사항은 정당들의 이기주의적 속성에서 비롯되는 국고보조금의 방만한 지출행태를 일정 수준 제어하기 위하여 정당 자체의 통제 메커니즘의 작동을 기대하기란 어렵고, 적어도 제3의 기관으로서 중앙선관위나 혹은 감사원의 회계감사 등이

20) 이에 관한 한, 정용하(1994)와 박상철(1997)도 같은 의견을 표명하고 있다.

요구된다는 점이다. 국고보조금이 지급되는 일반 단체들의 경우, 이중, 삼중의 감독과 감사가 뒤따르는 것이 상례인 데 비하여 정당의 국고보조금만이 유독 예외로 인정되고 있는 현실은 ‘공정성fairness의 관점’이나 ‘형평성impartiality의 관점’에서 볼 때 정당화되기 어렵다. 그러나 특히 현 상황에서 헌법에 의해 보장된 독립기구라기보다는 행정부에 속하는 감사원의 위상을 감안할 때 정당의 국고보조금 사용에 관한 감사원의 감사는 정당, 특히 야당에 대한 ‘정치사찰’의 범주로 전락할 것이 우려된다. 이러한 우려는 야당에 대한 정치헌금자들에 대한 정치보복이 실제적임을 감안한다면 근거 있는 우려라고 할 수 있다. 그러므로 국고보조금 사용에 관한 제3의 기관의 감독의 적실성이나 정당성도 그다지 옹호될 수 있는 것도 아니다. 이와 같은 상황에서 우리는 딜레마에 봉착한다. 그것은 국고보조금의 내실 있는 사용을 위하여 제3의 기관의 감독과 감사가 필수적이며 또한 한편 외부의 감독과 감사는 정당의 자율적 발전에 부정적 효과를 야기시킨다는 점이 딜레마의 본질이다.

하지만 총체적으로 볼 때 이러한 딜레마는 국고보조금의 조성과 분배가 ‘유권자들의 의사’와는 관계없는 강제헌금의 형태로 이루어졌다는 점에서 기인한다는 것이 본 연구의 견해이다. 만일 유권자들이 스스로 선택한 정치헌금의 형태로 국고보조금이 조성되었다면 각 정당들은 그 사용에 있어 비교적 자유로울 수 있다. 유권자들이 정당의 정치자금 지출형태에 관하여 일정 수준 평가한 결과로 간주될 수 있기 때문이다. 그러나 현 상태로 강제헌금에 의한 국고보조금제도가 유지되는 한, 배정된 국고보조금 사용의 방만성은 제어되기 어려울 것으로 사료된다.

(3) 자구 노력의 부재

<표 6> 1996년도 각 정당의 수입 내역

(단위: 백만 원)

항목 \ 정당	신한국당		국민회의		자민련		민주당	
	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)
당비	14,068	7.40	12,875	38.71	6,841	24.90	3,227	15.51
기탁금	34,079	17.93	0	0	0	0	0	0
국고보조금	18,822	9.90	10,034	30.17	10,184	37.07	8,695	41.80
후원회기부금	25,040	13.18	5,954	17.90	1,549	5.64	1,062	5.11
차입금	4,293	2.26	1,536	4.62	3,664	13.34	1,395	6.71
사업수입	462	0.24	14	0.04	23	0.08	0	0
기타수입	93,280	49.08	2,846	8.56	5,210	18.97	6,424	30.88
총계	190,044	100	33,259	100	27,471	100	20,803	100
자생력지수	0.43		0.56		0.40		0.27	

자료: 중앙선거관리위원회

이번에는 국고보조금제도가 정당들의 자구 노력을 촉진하기보다 저해한다는 점에 관심을 표명하고자 한다. 국고보조금을 배정받는 수혜 정당의 자구 노력이 어느 수준인가를 점검하기 위하여 1996년도 중앙선관위에 보고된 각 정당의 수입내역에 유의해 보자.

<표 6>을 통해서 보면 우선 각 정당의 사업수입의 비율이 미미한 수준에 불과해 아직도 정당들이 자체 사업을 통한 영속적 자립기반 구축에 관심을 갖고 있지 못함을 나타낸다. 그러나 특히 본 항목의 관심은 전체의 수입 중 당비가 차지하는 비율에 있다. 당비의 비율은 국민회의가 38.71%, 자민련 24.9% 그리고 신한국당은 7.4%에 불과해 낮거나 혹은 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

일반적으로 당비는 정당의 당헌, 당규에 의거 당원이 부담하는 금전이나 유가증권을 의미하는 바, 이는 단순한 정치현금의 범주를 넘어서서 당원들의 정치참여를 가능할 수 있는 중요한 지표이기도 하다. 따라서 정당의 운영비 중에서 당비가 차지하는 비율이 어느 정도인가에 따라 정당발전의 기본요소인 자율성이 측정될 수 있다고 하겠다.

각 정당들은 당원들에게 당비를 내도록 당헌, 당규에 규정하고 있으나, 이미 <표 6>에서 나타나는 바와 같이 당비가 정당 운영비에서 차지하는 비중은 결코 크지 않다. 그러나 더욱 중요한 사실은 이 수치조차 당에서 제출한 공식적인 보고에 의존하고 있기 때문에 정확성에 있어 강한 의문이 제기되고 있다는 점이다. 즉, 신한국당에 비해 국민회의나 자민련이 당 운영 재정 가운데 약 3분의 1을 당비에 의존하는 것으로 나타나 일정한 재정자립도를 달성한 것으로 보여지나, 실은 순수한 당비가 차지하는 비율이 얼마나 되는지 계산하기란 쉽지 않다. 특히, 한국의 정치현실에서 정당의 당비는 일반 당원들이 납부한 자발적 당비보다는 총재를 비롯한 당 간부의 특별당비, 혹은 야당의 경우 전국구 후보자들로부터의 헌금 등을 당비의 형식으로 계상한 것이므로 순수한 당비의 범주와는 괴리가 있다. 또한 여야를 막론하고 국회의원이거나 유력인사 등이 지구당원을 대신해 당비를 대납해 주는 관행도 일반적이다.

이처럼 각 정당에서 보고된 당비의 내역에 관한 의구심을 표명할 여지가 농후하거니와, 한편으로 <표 6>의 수치를 액면 그대로 받아들인다고 해도 다른 민주국가들의 정당과 비교하면 매우 낮은 수준임을 짐작할 수 있다. 특히 영국의 노동당이 정당수입 가운데 약 90%를 당비로 충당하고 있고 독일의 사민당은 약 60%를 당비에 의존하고 있는 사실과 비교해 보면 한국 정당의 재정적 자구 노력이 미미한 수준임이 확실하다(김영래, 1997). 그러나 정당의 재정을 당원이 납부하는 자율적 당비에 의존하는 것이 정당발전의 요체가 아니겠는가!

결국 이와 같은 사실은 국고보조금제도가 ‘복지국가’와 유사한 형태의 측면을 노정하고

있음을 반증하는 셈이다. 주지하는 바와 같이 복지국가의 작동양식에서 비롯되는 부정적 요소들 가운데 하나는 수혜자들에게 이른바 ‘도덕적 해이’ 현상을 불러일으키고 있다는 점이다. 즉, 생활형편이 어려운 사람들에게 재화와 서비스가 ‘무료로’ 공여될 경우 이에 대한 ‘최소 수혜자들’의 반응은 자력갱생이나 자구 노력에 대한 의욕을 북돋우기보다는 오히려 저하시키는 형태로 나타난다는 점이다. 바로 이러한 현상들이야말로 ‘복지국가의 실패’이며 혹은 ‘영국병’으로 냉소적으로 지칭되어 오지 않았던가!

같은 맥락에서 ‘정치적 복지제도’의 한 형태로 간주되는 국고보조금제도가 수혜 정당들에 있어 이와 유사한 부정적 효과를 야기시키고 있음이 분명하다. 즉, 정당의 공식적 정치자금가운데 당비의 비중이 의욕적으로 확대되고 또한 정당의 사업수입도 획기적으로 증가해야 함에도 불구하고 이러한 노력들이 매우 미미한 수준에 머물러 있다면 이는 전형적으로 국고보조금에 대한 각 정당들의 의존적 태도에서 기인하는 셈이다. 실제로 당비의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그것은 단순히 정당의 경상운영비를 부담한다는 차원을 넘어서서 시민들의 정치참여의 실질적 범주에 해당되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국고보조금이 정당의 필사적인 재정적 자구 노력과 일정 수준 연계시켜 제공되기보다 ‘무상으로’ 제공되므로 그러한 자구 노력의 의지를 촉진시키기보다 약화시키는 결과를 초래해 왔다는 점은 유감스러운 사실이 아닐 수 없다.

(4) 공동 목초지의 비극과 국고보조금제도

이제까지의 논의를 통하여 조망할 때 국고보조금제도는 보조금의 지속적이며 대폭적인 인상 추세나 지출의 파행성, 그리고 정당의 재정적 자구 노력을 저해하는 결과를 야기시키고 있음이 분명하다. 이러한 국고보조금제도의 실패는 하딘(G. Hardin, 1968)이 개발한 ‘공동 목초지의 비극(tragedy of the commons)’으로 보다 적절히 조명될 수 있을 듯하다.

‘공동 목초지의 비극’은 다음과 같은 구도에 의하여 설명 가능하다.

<표 7> 공동 목초지의 비극 현상

		다른 목축인들 (o)	
		소의 방목을 자제한다.o1	소의 방목을 자제하지 않는다.o2
목축인 A	소의 방목을 자제한다. a1	온전한 목초지	황폐된 목초지
	소의 방목을 자제하지 않는다.a2	온전한 목초지	황폐된 목초지

이른바 무주공산無主空山の 목초지가 존재한다. 주인이 없는 목초지에 모든 목축인들은 무료로 소를 방목시킬 수 있다. 그러나 목초지가 소를 먹일 수 있는 능력에는 한계가 있다. 이 한계를 넘어서서 소를 방목시킨다면 목초지에는 더 이상 풀이 돌아나지 않아 황무지로 변하게 될 것이다. 그러므로 목축인들은 일정 수준에서 소의 방목을 자제할 필요가 있다. 그러나 이기주의적 성향의 ‘합리적 목축인’들은 방목을 자제하는 데 협력할 이유를 확보하는 것이 불가능하다. 그 이유는 무엇인가? 목축인 A의 논리에 유의해 보자.

목축인 A는 자신이 방목을 자제하더라도 다른 목축인들이 자제하지 않는다면 목초지가 황무지화된다는 사실을 알고 있다. 그러므로 A는 ‘방어적’ 이유에서 방목을 자제할 필요가 없다. 그런가 하면 A는 다른 목축인들이 방목을 자제하면 자신은 방목을 자제하지 않아도 목초지의 황폐가 야기되지 않는다는 사실을 알고 있다. 따라서 A는 ‘공세적’ 이유에서 방목을 자제하지 않는다. 따라서 ‘방어적 논리’와 ‘공세적 논리’에 의하여 A는 목초지에 소를 더욱더 방목시키게 되는 바, A의 입장은 곧 모든 ‘합리적 목축인’들의 입장으로 환치될 수 있다. 결국 모든 목축인들은 계속해서 무제한으로 방목을 하게 되며 그 결과 목초지는 황무지화되는 비극을 면할 길 없다.

두말할 나위 없이 목초지 비극의 원인은 두 가지이다. 공여되는 재화가 ‘무상재’라는 점과 목축인들이 이기주의적 존재라는 점이다. 본 맥락에서 ‘무상재’를 국고보조금으로 그리고 ‘합리적 목축인’들을 정치인들로 환치시킨다면 의미가 있지 않겠는가! 물론 엄밀한 의미에서 국고보조금은 무상재는 아니다. 그것은 시민들이 낸 세금으로 이루어졌기 때문이다. 그러나 그럼에도 적어도 정당과 정치인들에게 있어 ‘경제재economic goods’보다 ‘무상재free goods’로 투영된다는 점은 유감스럽지만 사실이다. 원내 의석을 차지하여 원내 교섭단체를 구성하면 ‘무료로’ 정당에 주어지며 또한 그 사용내역에 대한 감독과 감사가 없는 것이 현실이다. 그러나 정치인들이 ‘득표극대화’와 ‘재정극대화’를 추구하는 합리적 존재로 행동하는 이상, 상호 경쟁적으로 국고보조금을 요구하고 증액함으로써 결국 귀중한 자원을 고갈시키고 낭비하는 결과를 초래하게 되었다. 빈번하고도 대폭적인 국고보조금의 인상, 그리고 무원칙한 배분, 정당의 인건비 등 경상운영비로 지출되는 파행성뿐만 아니라 당비납부 등의 자구 노력부재 현상이야말로 바로 그러한 희소성을 가진 국민의 세금이라는 자원의 낭비가 아니겠는가?

결국 이와 같은 정치적 ‘목초지의 비극’을 제어할 수 있는 방안의 강구가 관심사이다. 적어도 고전적인 ‘목초지의 비극’에서 합리적 목축인들의 이기주의적 영향을 감안할 때 효율적 방식이란 ‘사적 소유권제도property rights’의 도입이다. 만일 공동의 목초지에 소유권제도가 도입되면 목축인들은 결코 자신의 귀중한 목초지의 자원을 방만하게 운영하지 않을 것으로 예측된다. 실제로 국고보조금이 정당 마음대로 꺼내 쓸 수 있는 이른바 ‘사금고’로 인식하고 또한 인식되고 있는 ‘목초지의 비극’ 현실에서 정당 자체가 자구 노

력에 의하여 정치자금 조달한다면 그 결과는 달라질 듯하다. 그것은 바로 현행 국고보조금제도가 적어도 단기적으로는 각 정당의 재정적 자구 노력, 예를 들면 당비의 총액과 비례하여 지급하는 ‘매칭펀드제 Matching Fund’로 수정되고 혹은 장기적으로는 정당의 자구 노력을 엄정하게 평가하는 유권자들의 자발적 기부금제도에 의하여 대체되어야 할 필요성을 웅변해 주고 있는 셈이다.

4. 국고보조금제도의 절차적 문제점

이제까지의 논의를 통하여 국고보조금제도의 실질적 운영과 작동양식에 대하여 비판적 견해를 표명했다면, 본 항목에서는 국고보조금 인상을 포함하여 정치자금법 개정에 관한 절차적 문제를 조명하기로 한다. 절차적 문제란 정치자금법의 직접적 이해 당사자인 정당과 정당소속의 국회의원들이 입법권을 가지고 있다고 하여 관련법 제정과 개정 임하는 것이 타당한가 하는 문제로 집약된다. 이 문제와 관련하여 이해 당사자인 의회에서 관련법을 개정하고 이에 의하여 선거를 치르는 행위는 ‘절차적 공정성 procedural justice’을 훼손한다는 것이 본 연구의 견해이다.

국고보조금제도 개정에서 국회가 주도하는 행위의 불공정성을 평가할 수 있는 첫 번째의 근거로 공정한 법과 제도를 제정하기 위해서는 적어도 이해 당사자들이 ‘무지의 베일’을 씌으로써 관련 정보로부터 일정 수준 차단되어야 한다는 의견을 제시할 것이다. 두 번째로 의회 내에서 진행되는 국고보조금 인상을 포함한 법과 제도 개정이 다수당에 의한 일방적 통과보다 다수당과 소수당간의 협상으로 타결될 경우, 이러한 합의를 일정 수준 평가하면서도 다수당과 소수당의 합의만으로는 ‘절차의 공정성’을 담보하는 데 매우 미흡하다는 점을 강조하고자 한다.

특히 국고보조금제도 개정과 관련하여 목격되는 ‘절차의 불공정성’과 파행성이야말로 직접 민주주의와 대의민주주의간의 당혹스러운 괴리를 시현하는 현상임에 틀림없다. 이것은 달리 말하면 의회에서의 법개정이나 협상은 파트남 R. D. Putnam이 강조한 바 있는 ‘투레벨 게임 two-level game’의 속성을 구비해야 할 필요성을 반증하는 셈이기도 하다. 결국 법개정의 당사자들인 국회의원들이 ‘무지의 베일’을 쓰지 않음으로 기득권으로부터 차단되지 않거나 의회에서의 여야협상이 ‘투레벨 게임’보다 ‘원레벨 게임 one-level game’구도로 이루어지게 된 것이 국고보조금제도의 개정에서 ‘절차적 공정성’의 필요조건을 충족시키는 데 실패한 가장 중요한 요인이라는 점에 논의의 초점이 맞추어질 것이다.

(1) 정치관계법 개정의 파행성

무엇보다도 본 항목에서는 국고보조금을 지속적으로 대폭 인상할 수 있었던 국회에서의 형식적 절차를 문제삼고자 한다. 한국의 정치자금법 개정은 헌법개정만큼이나 빈번하게 이루어져 온 것이 특색이다. 이와 관련하여 도표를 참고해 보자.

<표 8> 정치자금법 변천사

구분/내용 일자	주요 개정내용	처리방식	정치상황
제정 65.2.9	기탁금 규정	47회 임시국회 표결	경제단체 주도
1차 개정 69.1.23	기탁금 배분방법 변경	67회 임시국회 표결	
2차 73.6.14	배분방법 변경 유정회 배분 규정	86회 임시국회 표결	72년 유신헌법
3차 80.12.31	후원회, 국고보조금제 신설	국가보위 입법위 신설	국회 해산상태
4차 89.12.30	후원회 확대 국고보조금 인상 정치자금 기탁한도 규정	정기국회 표결	국회 여소야대
5차 91.12.31	기탁한도 인상 국고보조금 인상하고, 의석 없는 정당에도 배분가능케 함	정기국회 여당 단독처리	90년 1원 3당 합당 거대여당 민자당 탄생
6차 92.11.11	후원회 확대 비회원 익명 기부가능케 함 (최대 1백만 원)	정기국회 여야 합의	92년 12월 14대 대선
7차 94.3.16	국고보조금 인상 후원회 확대 정액영수증제 도입	166회 임시국회, 여야 합의	통합선거법 제정
8차 95.12.30	후원회원, 후원금 확대 후원금 모금방법 추가	여야 합의	
9차 96.12.13	지구당, 시·도지부 후원회 회원수 한도 폐지 모금방법 다양화(만찬 등) 당 시·도지부로 정액영수증제 확대	여야 합의	97년 말 15대 대선

자료: 원 1997. 4월호, 144.

1965년 2월 9일 47회 임시국회에서 제정된 정치자금법은 1996년 12월까지 9차례에 걸쳐 개정되었다. 32년 동안 평균 3년 6개월만에 한번씩 개정된 셈이다. 특히 1990년대 들어서는 다섯 차례나 개정돼 거의 매년 손질되었다고 하겠다. 그러나 더욱 주목할 만한 사실은 시기적으로 대통령선거, 국회의원선거, 자치단체장선거 등을 앞두고 법이 개정돼 정치자금법이 여야 정당의 이해관계에 맞춰 ‘자의적으로’ 운영되어 왔음을 암암리에 반증하고 있다는 점이다.

실제로 국고보조금제도를 포함한 정치자금법의 개정시기는 정치권의 중대한 변화와 거의 일치하고 있다. 정치자금의 배분방법과 유정회 배분규정을 바꾼 1973년 6월의 2차 개정은 유신헌법이 제정된 지 8개월만에 이루어졌으며, 1980년 12월의 3차 개정은 국회가 해산된 상태에서 신군부가 주도하던 국보위입법위원회에 의해 일방적으로 처리되었다. 4차 개정은 1987년 민주화운동의 결과 형성된 여소야대 국면에서 이루어졌다. 국회에서 야당이 의사결정권을 장악한 상태에서 1989년 12월 처리된 4차 개정은 야당에게 유리하게 끝나 정치권력의 개편이 정치자금과 연결된다는 사실을 확연히 보여주고 있다. 개정안 가운데 대표적인 내용이 당해년도 유권자 1인당 1백 원이던 국고보조금을 4백 원으로 인상한 점이다. 그 결과 소수당에게 좀더 많은 정치자금을 확보할 수 있는 길이 열린 셈이다. 1991년 12월의 정치자금법의 5차 개정은 4차 개정처럼 정치권 상황이 역전된 상태에서 이루어 졌다는 점이 주목할 만하다. 1990년 1월 민정당과 민주당, 공화당 등 3당이 합당해 거대여당인 민자당이 출범해 있었던 상황이었기 때문이다. 민자당은 정치국회에서 개정안을 단독 처리했는데 5차 개정으로 기탁금의 한도와 국고보조금이 인상되기에 이르렀다. 6차 개정은 대통령선거를 한달 앞둔 1992년 11월 11일 정치국회에서 여야합의로 처리되었다. 이처럼 대통령선거를 앞둔 정치자금법의 개정이 여야합합의 소지를 지니고 있었음에는 의문의 여지가 없다. 그후 7차 개정은 김영삼정부의 개혁의지의 산물이라고 할 수 있는데, ‘돈 안쓰는 선거’를 표방하면서 진행된 여야협상의 결과 국고보조금은 오히려 대폭 인상되는 역설적 현상을 산출하였다.

이처럼 정치자금법 개정의 특징이라면 그 안에 함유된 특별한 철학이나 원칙 없이 단순히 현실주의와 편의주의가 현저하다는 점이 완연하다. 즉, 증가하는 정치자금 수요에 부응해야 하겠다는 정치자금 ‘현실주의’가 그것이며 또 한편으로 일반 시민단체나 유권자들로부터의 정치적 투입절차 없이 의회의 다수당과 소수당 사이의 협상에 의하여 혹은 다수당 단독으로 법안을 처리하는 ‘편의주의’가 또 다른 요소라고 해야 할 것 같다.

(2) ‘무지의 베일’과 입법활동

입법권이 국회의 고유권한이라는 사실에는 의문의 여지가 없다. 이 점에 있어 국고보조금제도를 포함한 정치자금법도 예외는 아니다. 그러나 본 항목의 관심은 국회에 진출한

각 정당들의 이해관계와 직결되는 일련의 법의 제정과 개정에서 다수당과 소수당의 국회의원들이 입법권을 행사하는 것이 과연 대의민주주의의 기본정신에 부합하는 ‘공정한 절차fair procedure’로 간주될 수 있는가에 있다. 이에 관한 전형적 사례는 선거법이다. 주지하는 바와 같이 선거법은 선거결과에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수이다. 그러나 그럼에도 불구하고 현직 국회의원들이 국회에서 스스로의 손으로 선거법을 개정하고 다음 선거에 입후보한다면 그러한 법의 ‘절차적 공정성’에 대하여 의문이 제기되는 것은 당연한 일이 아니겠는가?

그런데 국고보조금제도를 포함한 정치자금법도 선거법과 동일한 범주에 속한다는 것이 관심의 대상이다. 현직 여야 국회의원들이 선거에 적지 않는 비중을 차지하는 정치자금법을 일방적으로 혹은 담합해서 개정할 후 선거에 출마한다면 그러한 정치자금법이 현직 국회의원이나 정당의 이익을 암암리에 반영하는 ‘불공정한 법’이라는 점에 의문의 여지가 없다.

이러한 상황에서 우리는 전형적인 ‘이익의 상충conflict of interests’ 구도 구축원리의 적실성을 확인하게 된다. 선거에 직접적 이해관계를 갖고 있는 당사자가 관련법을 개정해서 선거에 임한다면, 그것은 ‘이익의 상충’ 원리의 관점에서 정당화되는 ‘당사자 배제’ 원칙에 위배된다. 실상 우리는 당사자들의 이해가 직접 걸려 있는 사안들과 관련하여 “중이 제 머리를 깎을 수 없다”든지 혹은 “오얏밭에서 신발 끈을 풀지 말라”는 준칙의 의미를 음미할 만큼 ‘당사자 배제 원칙’이 사회의 일반적인 공정성의 규범으로 정착되어 있음에 유의할 필요가 있다. 예를 들면 수능고사 시험 출제위원의 경우, 그가 고3의 자녀를 갖고 있어 출제위원직을 맡을 수 없다고 고사한다면 혹은 미인선발대회의 심사자로 내정된 사람이 자신의 딸이 후보로 출전할 경우 심사자의 자격이 없다고 생각한다면, 혹은 오랫동안 경제부처의 고위공직을 맡은 사람이 퇴임 후 특정 기업에 특채되는 것이 부당하다고 판단한다면, 그것은 우리가 지니고 있는 ‘정의감sense of justice’에 부합하는 것이 아니겠는가?

이와 관련하여 현대 사회계약론자들이 주장하는 공정한 절차주의의 구도를 새삼 상기할 필요가 있다. 현대 사회계약론자들에 의하면 계약자들이 ‘무지의 베일’을 쓰고 계약을 체결했을 경우 혹은 헌법을 제정했을 때 비로소 그 경우에 한하여 헌법이나 제도의 ‘절차적 공정성procedural justice’이 충족된다. 이러한 논거는 이미 롤즈나 털록 및 부캐년의 통찰에 의하여 제시된 이래 공정한 절차의 평가와 관련한 중요한 준거가 되어왔다. 그러므로 만일 입법자들이 자신의 정보로부터 일정 수준 차단되지 않은 채 자신의 이해와 관련된 특정법을 제정하거나 개정한다면 문제의 법에 입법자들의 사적 이익이 개재될 가능성은 실제적이다. 따라서 ‘무지의 베일’에 관한 현대 사회계약론자들의 통찰이 설득력이 있다면 입법자들은 적어도 관련 사안의 심의와 결정에서 ‘불확실성의 베일veil of uncertainty’을 쓸 것이 요구되는 셈이다.

이러한 관점에서 볼 때, ‘무지의 베일’을 쓰지 않은 채 제정되거나 개정된 정치자금법은 국회에 진출한 정당들의 ‘선의’ 보다는 ‘자의’가 개재된 입법임에 분명하다. 이 점이야말로 또한 국고보조금제도 개정과 보조금 대폭 증액과 관련하여 ‘절차적 불공정성’을 적시할 수 있는 요소이다. 국고보조금제도와 국고보조금 인상이 ‘그 자체로ipso facto’ 의회에 진출한 다수당과 소수당에 혜택을 주는 제도이며 또한 정당이나 국회의원들이 일반적인 호모 에코노미쿠스homo economicus처럼 ‘득표극대화vote maximization’ 혹은 ‘수입극대화revenue maximization’를 위해서 행동하는 상황에서 국고보조금제도 존치와 증액에 관한 심의와 결정은 결코 객관적일 수 없다. 더군다나 이제까지의 가파른 국고보조금 증액현상을 목격하면서 ‘무지의 베일’을 쓰지 않는 입법자들의 행태에 유의할 때 단순히 정치권의 선의와 공익성에 기대하는 것은 불가능한 일이라고 사료된다.

그러므로 본 연구는 정치자금법 개정의 공정성과 관련하여 입법자들에게 ‘무지의 베일’을 쓰도록 요구한다. 물론 ‘두터운 무지의 베일thick veil of ignorance’이 어렵다면 ‘얇은 무지의 베일thin veil of ignorance’이라도 대안이 될 수 있다는 것이 본 연구의 견해이다. 그렇다면 의회의 입법자들이 실제적인 정치자금법 심의와 개정과정에서 적어도 ‘얇은 무지의 베일’을 쓸 수 있는 유의미한 방안이 존재하는가? 두 가지 방안이 유력하다고 사료된다.

그 가운데 첫 번째 대안으로서 정치자금법에 대한 개정은 국회가 아닌 제3의 기관에 위임하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 제3의 기관이라면 중앙선거관리위원회 등이 그 대안이 될 수 있을 것이다. 물론 지금도 국회에서 정치자금법을 개정하려면 중앙선거관리위원회의 의견을 청취하도록 되어 있으나, 그것은 강제조항이 아니므로 실효성이 없는 규정에 불과하다. 그러므로 적어도 입법자들이 ‘무지의 베일’을 쓸 수 있기 위해서는 국회가 정치자금법에 관한 입법권이나 개정권의 행사를 유보하고 중앙선거관리위원회나 혹은 그 이외의 제3의 기관이 입법권을 행사하는 방안이 진지하게 검토될 필요가 있다. 두 번째로는 국회에서 정치자금법에 관한 입법권을 행사하더라도 선거 직전의 국회에서 개정된 정치자금법은 다음 선거에 한해 효력을 발생시키지 않거나 혹은 국회의원들의 현임기 중에는 적용되지 않도록 하는 방안이 가능하다. 이와 같은 경과 과정이 두어진다면 국회의원들로서는 정치자금법 개정으로 직접 이득을 향유할 수 있는 기회가 대폭 감소함으로써 ‘득표극대화’를 위한 단견적 관점에서 정치자금법이나 국고보조금제도를 자의로 개정하는 사태가 일정 수준 방지될 수 있을 듯하다.

그러나 상기와 같은 유의미한 방식으로 ‘무지의 베일’ 구도를 구축하지 않은 채, 현직 국회의원들이 계속해서 입법권을 행사하고 있는 것이 현실이다. 특히 현 국회는 ‘이익의 상충’ 구도 정립을 위하여 문제의 입법권을 선거관리위원회 등에 위임할 방안을 전혀 고려하고 있지 않음은 유감스러운 일이 아닐 수 없다. 결국 국회가 현행대로 국고보조금제도

를 비롯한 정치자금법에 관한 입법권을 행사하는 한, 정치자금법에 대한 공정한 입법은 기대하기 어렵고 입법의 절차적 공정성은 심각하게 훼손된다는 것이 우리의 비관적 전망이다.

(3) 합리적 협상과 공정성

이번에는 국고보조금을 포함한 정치자금법이 다수당에 의한 일방적 통과보다 다수당과 소수당의 합의에 의하여 타결된 상황에 유의해 보자. 특히 4차와 5차의 정치자금법 개정에서 다수당이 다수결에 의해서 개정안을 처리함으로써 소수당으로부터 불만을 야기시켰다면 7차 개정에서 여야간의 만장일치로 개정안이 통과되었다는 사실은 일단 ‘절차적 공정성’을 충족시킨 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 의회에서 국고보조금제도를 포함한 정치자금법을 심의·개정할 때 다수당과 소수당의 합의는 일정 수준 긍정적으로 평가될 수 있는 여지를 지니고 있다고 판단한다. 그것은 여당의 단독처리나 변칙통과 혹은 날치기 처리로 지칭되는 파행적 다수결보다 나름대로 입법의 공정성을 충족시킨 셈이 아니겠는가?

하지만 그럼에도 불구하고 국고보조금 증액에 관한 여야협상 행태와 결과에 관한 한, 본 연구는 긍정적이기보다는 부정적으로 평가하고자 한다. 주지하는 바와 같이 ‘합리적 협상(rational bargain)’은 무지의 베일 속에서 입법자 개인선택과 더불어 절차적 공정성을 충족시킬 수 있는 또 다른 유의미한 구도이며, 이 사실은 고티에(D. Gauthier, 1986)를 비롯한 현대 사회계약론자들의 일부에서 강력하게 옹호되어 왔다. 협상이란 이해관계가 상이한 두 합리적 협상자들이 이른바 ‘협력의 잉여(cooperative surplus)’를 나누기 위하여 합의를 도출해 내는 과정이다. 이들 협상자들은 비록 상호간에 이해관계는 상이하나, 합의에 의해서만 ‘협력의 잉여’를 얻을 수 있다는 점을 인식함으로써 결국 합의에 관한 공동의 이익을 지니고 있는 셈이다.

따라서 양 당사자의 협상이란 이해관계가 상이한 행위자들 사이의 합의를 의미하므로 ‘무지의 베일’을 쓰지 않고도 절차의 공정성을 보장할 수 있고, 아울러 결과의 공정성도 확보되는 특성을 지닌다. 즉, 협상자 A는 ‘무지의 베일’을 벗어 스스로의 정보를 알고 기득권을 인지하고 있는 상황이지만 역시 똑같은 합리성과 정보를 갖고 있는 B와 합의를 이루는 과정에서 ‘상대적 양보(relative concession)’의 원리를 구사하게 되며, 그 결과 가시화되는 합의란 A와 B 양자에게 받아들여질 수 있는 공정성을 보장한다고 할 수 있다. 또한 이러한 특성이야말로 현대의 일부 사회계약론자들 가운데 ‘절차적 공정성’ 구축과 관련하여 ‘무지의 베일’ 속의 ‘합리적 선택’ 못지않게 ‘합리적 협상’의 결과 이루어지는 합의에 각별한 관심을 표명하게 되는 소이이기도 하다.

그러므로 협상결과의 공정성을 평가하는 데 있어 이해관계가 상이한 당사자들 사이의 합의는 절차적 측면에서 매우 중요하다. 적어도 양 당사자들은 협상과정에서 상대방도 자신의 상대적 양보와 거의 동일한 ‘양보율’을 적용했다는 사실을 알고 있는 이상, 합의의 결과는 공정한 것으로 간주되는 까닭이다. 이러한 사실을 감안할 때 사회의 많은 영역에서 자유의사에 입각한 당사자들의 합의는 ‘그 자체로’ 공정성과 구속력을 갖고 있는 것으로 평가된다는 것은 매우 자연스러운 일이다. 예를 들어 교통사고에서 가해자와 피해자 사이에 합의가 성립했을 경우, 혹은 이혼소송에서 남자와 여자가 이혼합의를 했을 때, 내용을 불문하고 그 결과는 정당한 것으로 받아들여진다.

그러나 정치협상political bargain에 관한 한, 상기의 협상들과 달리 절차의 공정성과 결과의 공정성은 다르게 평가된다는 것이 본 연구의 견해이다. 정치협상의 공정성은 당사자의 합의라는 절차상의 공정성만으로는 부족하며 결과의 공정성이 독립적 범주로 평가받을 필요가 있다. 즉, 의회에서 협상 당사자들인 다수당과 소수당이 자유의사에 의하여 비강압적 상태에서 일정한 대안에 합의했다고 해서 ‘자동적으로’ 문제의 대안이 공정하다고 평가받는 것은 아니다. 강조하자면 협상 당사자들이 협상과정에서 고티에의 ‘상대적 최대양보 최소화minimax relative concession’의 원리를 상호간에 원용함으로써 합의가 되었으므로 양 당사자에 관한 한, 절차적으로 공정하다고 볼 수 있겠으나, 정치협상 결과는 양 당사자의 합의를 상회하는 수준에서 평가받아야 하기 때문이다.

예를 들어보자. 원내의 다수당과 소수당이 국회의원 선거구 재획정 협상에서 ‘게리맨더링’ 선거구 창출이나 혹은 선거구 인구수와 관련하여 과대선거구와 과소선거구의 편차가 10:1이 되는 대안에 합의를 도출했다고 해서, 즉 절차상 하자가 없다고 해서 그러한 입법부 협상의 결과가 정당한 것으로 인정받는 것은 아니다. 입법부 협상의 결과는 적어도 헌법재판소 등 사법부에 의한 평가와 심판의 대상이 된다. 즉, 헌법재판소에 의해서 위헌으로 판정된다면 다수당과 소수당의 협상결과는 무효로 전락하는 것이 아니겠는가?

그러므로 보다 엄밀한 의미에서 말한다면 의회에서 이루어지는 정치협상은 롤즈가 규정한 바 있는 ‘순수 절차적 정의pure procedural justice’의 범주에 포함된다고 단언하기 어렵다. 주지하는 바와 같이 ‘절차적 공정성’이라고 할 때 ‘일의적 의미’보다는 ‘다의적 의미’가 내재되어 있는 바, 이 점과 관련하여 롤즈의 세 가지 구분이 고전적이다. 즉, 순수 절차적 정의와 완전 절차적 정의perfect procedural justice, 그리고 불완전 절차적 정의imperfect procedural justice이다. 순수 절차적 정의란 ‘노름’의 경우와 같이 독립적 기준이 없어 절차의 공정성만 충족되면 ‘자동적으로’ 결과도 공정하다고 평가받는 절차이다. 이에 대하여 완전 절차적 정의는 빵을 자를 경우 빵을 자르는 사람이 마지막에 가져가는 경우로서 ‘균등 분배’라는 기준이 있고 또한 이를 실현할 수 있는 완전한 절차가 있는 경우이다. 그러나 형사재판처럼 독립적 기준이 있어도 이를 실현할 수 있는 절차가 완전하지 않을 때 불완전 절차적 정의가 성립한다.

그러나 이 세 가지의 절차는 결국 독립적인 기준과 이를 실현시킬 수 있는 절차가 존재하느냐에 따라 두 개의 절차로 환치될 수 있겠는데, ‘순수절차주의pure proceduralism’와 ‘비순수절차주의impure proceduralism’가 그것이다. 전자는 독립적 가치가 없이 절차의 공정성만으로 충분하고 후자는 독립적 가치가 전제되고 이를 실현시킬 절차의 존재 여하에 따라 결정되므로 ‘완전절차적 정의’와 ‘불완전 절차적 정의’를 포함한다고 하겠다. 그러나 본 연구는 ‘순수절차’와 ‘비순수절차’ 사이에 제 3의 범주로 ‘혼합 절차적 정의mixed procedural justice’를 설정하는 것이 가능하다고 생각한다.²¹⁾ 그것은 절차의 공정성을 판별하는 데 있어 순수 절차주의적 요소를 포함하면서도 결과에 대해서도 일정 수준 독립적 범주에서 평가를 받는 범주라고 하겠다.

이러한 관점에서 볼 때 의회의 정치협상은 단순히 결정 절차에 하자가 없다고 해서, 결과가 자동적으로 공정하다고 평가를 받는 ‘순수 절차주의’의 관점에서 평가될 것이 아니라 절차의 공정성이 결과의 공정성에 의해서 일정 수준의 평가를 받는 ‘혼합 절차적 정의’의 범주에 귀속된다고 해야 할 것 같다. 즉, 의회협상의 절차적 공정성은 단순히 의회 내의 다수당과 소수당 사이에 합의가 도출되었다는 차원을 넘어서서 보다 독립적인 가치기준, 즉 ‘유권자의 주권 존중’이라는 대의민주주의의 규범적 가치에 의해서 또한 평가되어야 하지 않겠는가!

실제로 국고보조금 증액에 관한 한, 단순히 정치자금의 현실주의에 의하여 강변하고 있는 정당과 정치인들을 제외하고 대다수의 유권자들이나 시민단체들로부터 비난과 냉소의 대상이 되고 있는 현실은 다수당과 소수당 사이에 합의가 이루어졌다는 사실에도 불구하고 이들에게 권익 대변을 위임한 최대의 이해 당사자인 유권자와 시민들의 관점에서 불공정하다는 판정을 받고 있다는 사실을 반증하는 것이다. 따라서 국고보조금 개정에 관한 여야협상이 성공적으로 마무리되고 합의가 이루어져 일단 ‘순수 절차주의적 기준’을 어느 정도 충족시킨 것처럼 보여도 엄밀한 의미에서 ‘혼합 절차주의적 관점’에서 보조금 인상의 절차적 공정성을 보장하는 것이 아님이 분명하다.

이처럼 혼합 절차주의적 논거는 이미 고전적 사회계약론자들의 비전에서 현저하게 감지할 수 있다. ‘자연상태state of nature’에서 삶을 영위하던 사람들이 사회계약을 통한 합의의 결과 정치사회와 국가를 만들게 된다는 것이 이들의 통찰이다. 물론 계약자들에 따라서 만들어지는 국가의 모습은 다르다. 즉, 홉스의 계약자들은 ‘리바이어던Leviathan’을 창출하는 반면, 로크의 계약자들은 ‘신탁으로서의 국가state as a trust’를 제정하게 된다. 그러나 이들 국가의 정당성이나 사회계약의 공정성과 규범성이란 단순히 계약자들이 ‘자유롭고 평등한free and equal’ 존재로서 합의했다는 사실을 상회하는 것이며 보다 엄밀하게는 ‘자연법natural law’의 범주에 부합되었는가에 달려 있는 것이다. 그러므

21) ‘혼합절차적 정의’의 구체적 특성에 관한 한, 박효종(1997, pp.4~6)을 참조할 것.

로, 홉스의 계약자들은 ‘자기보전self-preservation’이라는 자연법에 유의하고 로크의 계약자들은 ‘자유, 생명, 재산보호liberty life and property’라는 자연법에 부합하는 사회계약을 체결할 것이 요구된다. 계약자들에게 ‘자유롭고 평등한 상태’가 보장되었다고 해서, 즉 순수 절차주의적 기준이 충족되었다고 해서 어떠한 계약내용도 체결할 수 있는 것은 아니다. 이처럼 자연법의 규범이야말로 계약자들의 합의라는 절차 이외에 합의결과를 평가할 수 있는 독립적 가치로 작용하고 있음을 고전적 사회계약론자들은 강조하고 있다.

그러므로 이의 논리적 연장선상에서 의회에서의 여야합의도 합의라는 절차 이외에 ‘자연법’을 대체한 대의민주주의의 기본가치, 즉 시민들의 주권 존중이라는 가치로부터 정당화 될 것이 요구된다. 그러나 만일 여야협상이 세금을 납부해야하는 시민들의 의사를 간과한 채 담합의 형태로 이루어진 합의라면 비록 ‘순수절차적 정의’를 충족시키는 면이 있다고 해도 실질적 측면의 공정성, 즉 대의민주주의의 공정성에 위배된다는 점을 지적하고자 한다.

이제 전 항목의 논의와 비교하여 절차의 공정성을 평가해 보자. 지난 항목에서는 정치자금법의 이해 당사자인 국회의원들이 입법권을 명분으로 국고보조금을 인상하는 행위는 ‘무지의 베일’을 쓰지 않음으로 기득권으로부터 차단되지 않았다는 차원에서 순수 절차주의적 차원에서 ‘절차의 공정성’을 훼손했다고 주장한 바 있다. 이와는 달리 국회의원들이 여야협상에 의하여 정치자금법을 개정할 경우 ‘순수절차적 정의’를 충족시키는 측면이 있음을 인정한다고 하더라도 그것이 ‘유권자들의 주권행사’에 반하는 여야 담합행위라는 점에서 혼합 절차주의의 관점에서 절차적 공정성에 하자가 있음을 지적한 것이 본 항목의 요지라고 하겠다.

(4) 투레벨 게임과 국민투표

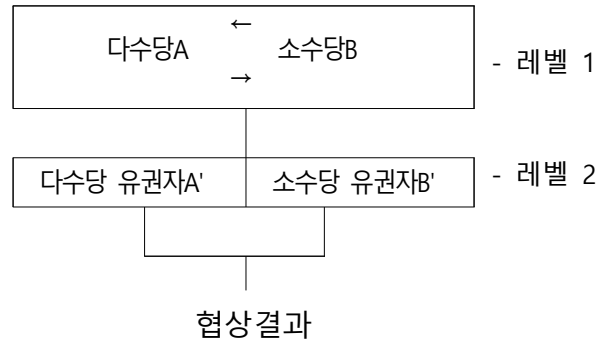
이제까지의 논의를 통하여 현 국고보조금제도는 실제적 내용에서의 부실성 못지않게 절차주의적 관점에서 ‘절차적 공정성procedural fairness’을 결여하고 있음을 강조하였다. 정치자금과 국고보조금의 직접적 이해 당사자인 의회의 다수당과 소수당이 비록 입법권을 지니고 있다고 하더라도 때로는 다수당 단독으로, 때로는 협상을 통하여 국고보조금 증액을 비롯한 정치자금법 개정을 법제화하는 행위가 입법의 불공정성을 의미하는 것임은 자명하다. 그러므로 만일 우리의 국고보조금 제도의 출범이나 보조금 증액이 국민투표를 통해서 이루어졌거나 혹은 중앙선거관리위원회 등, 제3의 기관의 의결을 거쳐서 개정되었다면, 혹은 직전의 국회에서 개정된 정치자금법의 규정은 다음 선거나 다음 회기에 한해 적용되지 않도록 했다면 문제의 법 내용의 평가는 차치하더라도 ‘절차주의적 관점’에서 최소한 입법의 공정성은 확보했으리라고 생각되는 것이다.

이미 강조한 바와 같이 현행 국고보조금제도의 절차적 차원에서의 문제란 처음부터 시민 단체나 유권자들의 의사를 수렴하는 절차 없이 제도가 성립되었고 그후에 의회에 진출한 다수당과 소수당 사이의 담합과 정치권 ‘자의’에 의하여 수시로 개정되어 왔다는 사실에 있다. 그것은 단도직입적으로 ‘절차적 정의procedural justice’의 관점에서 심대한 결격 사유에 해당되는 셈이다. 본 연구는 의회 입법 사항과 관련하여 정당과 정치인 자신들의 참여한 이해관계가 달려 있는 사안에서 정당과 정치인으로부터 ‘선의good will’와 ‘일반 의지general will’를 기대하는 것은 불가능하므로 이들이 입법권을 행사하는 것은 부당하다고 생각한다. 이러한 입법이 이루어질 경우 가시화되는 ‘절차적 부정의’의 본질은 바로 직접 민주주의와 대의민주주의간의 괴리를 현격하게 그리고 당혹스럽게 부각시키고 있다는 점에 있다.

주지하는 바와 같이 대의민주주의의 존재이유와 요체는 의회에 진출한 대표자들이 자신들을 선출해 준 ‘유권자들의 권익’을 대변하는 데 있다. 그러므로 의회의 대표자들이 일단 선출된 다음 유권자들로부터 이른바 ‘상대적 자율성relative autonomy’이나 ‘절대적 자율성absolute autonomy’을 구가하며 일반 유권자들의 권익과는 상이한, 정치인들의 ‘고유한sui generis’ 범주의 이익, 즉 사적 범주에 해당하는 이기주의적 이익을 추구한다는 것은 그 자체로 유권자의 주권을 훼손하는 행위이다. 물론 만일 국고보조금 증액이 국민투표를 포함하여 직접 민주주의 방식으로 결정되었다면 공정하다고 할 수 있을 것이나, 현재 보조금증액에 관한 시민들의 부정적이며 비판적 여론을 감안할 때 국민투표에 의하여 국고보조금 증액이 이루어질 가능성이 희박함을 부인할 수 없다. 그렇다면 직접 민주주의에서는 이루어지지 못할 사안이 대의민주주의에서 통과된다면 그것은 ‘유권자들의 의사’에 반하는 반민주적 입법으로서 ‘대의민주주의의 실패’를 노정하는 셈이다.

본 연구는 적어도 직접 민주주의에 의거한 대의민주주의의 규범성에 부합하는 의회의 협상 모형과 관련하여 파트남(R. D. Putnam, 1988)이 지칭한 바 있는 ‘투레벨 게임two level game’을 원용함으로써 적절하게 조명될 수 있다고 제안한다. ‘투레벨 게임 협상’이란 협상의 대표자들이 상호간에 협상을 진행하면서 자신들 협상 결과가 각기 자신들에게 일정 권한을 위임한 구성원이나 유권자들에 의하여 최종 승인이나 비준ratification을 받아야 한다는 사실을 인지한 채 이루어지는 협상이다. 이러한 특성에 유의할 때 대표자들이 유권자들에 의한 통제를 받아야 한다는 대의민주주의의 규범적 가치는 ‘투레벨 게임’으로 조명될 수 있으며 이러한 투레벨 게임이 의회의 협상 국면으로 환치되었을 경우의 상황을 다음과 같은 구도로 표시할 수 있다.

<표 9> 의회에서의 투레벨 게임



<표 9>에서 나타나는 바와 같이 대의민주주의에 부합하는 의회 내의 협상이라면 다수당과 소수당의 ‘밀고 당기기’라는 레벨 1에서 그치는 것이 아니라 각기 정당을 지지하는 유권자들 사이의 ‘밀고 당기는’ 레벨 2의 상호작용도 아울러 수반되어야 할 것이 요구된다. 레벨 1 게임이 의회에서 다수당과 소수당 사이에 이루어지는 협상의 성격을 띠고 있는 반면, 레벨 2 게임은 국민투표일 수도 있고 공청회나 토론회 등 시민단체나 유권자들이 개입할 수 있는 협상 영역이다. 물론 레벨 1 게임과 레벨 2 게임은 ‘동시에 simultaneously’ 진행될 수도 있는가 하면 ‘순차적으로 sequentially’ 진행될 수도 있다. 하지만 동시이든 혹은 순차적이든 레벨 2 게임의 진행은 대의민주주의의 ‘절차적 공정성’을 충족시키기 위한 ‘필요조건’이라고 사료된다. 중요한 점은 의회의 입법자들이 ‘투레벨’의 접점에 위치해 있다는 사실로서 적어도 이들은 ‘투레벨 게임’의 제요인으로부터 실제적으로 제약되며 혹은 제약된다는 점을 인식해야 한다는 사실이다. 이것이 또한 여야 대표자들이 의회 협상에 임하는 태도이며 특히 다수당의 대표자들의 태도가 되어야 한다고 보여진다.

이러한 관점에서 볼 때 국고보조금 증액을 포함한 정치자금법에 관한 의회협상은 레벨 1 게임의 범주로 진행되어 온 셈이다. 즉 국고보조금 증액 협상은 유권자들이나 시민단체의 의견 수렴 없이 진행되고 또한 유권자들의 비준절차 없이 법제화되어 유권자들에게 재정적 부담을 강요하는 협상이다. 그러므로 본의적 의미에서 레벨 2 게임이 진행되려면 국회 내에서의 여야당 사이에 밀실협상이나 비공개협상으로 끝날 것이 아니라 공청회 개최나 여론조사, 그리고 국민투표 등의 절차가 요청된다. 특히 국민투표야말로 여야당 사이의 협상결과를 유권자들로부터 유의미하게 비준받을 수 있는 절차가 아니겠는가? 국민투표가 이루어질 경우 비로소 명실상부한 레벨 2 게임이 가능하리라고 생각된다. 물론 국고보조금 인상의 국회협상안에 관하여 국민투표를 실시한다고 할 때 사회, 재정적 비용과 번거로움을 떠올릴 수 있겠으나, 국회의원선거나 혹은 지방의원선거와 동시에 국민투표를 실시한다면, 그다지 어려운 것은 아니다.

본 연구는 물론 국민투표를 포함한 레벨 2 게임의 시행을 강력히 요구한다고 해서 한편으로 국회가 유권자들로 일정한 위임을 받아 입법권을 행사할 수 있다는 사실을 경시하

고자 하는 것은 아니다. 다만 정치자금법이나 선거법과 같은 특별 범주의 법들에 관한, 이들에 내재한 특수한 이해관계로 인하여 만일 의회에 진출한 정당들에 의하여 개정되고 또한 그러한 개정된 법에 의해서 선거에 임한다면 그것은 ‘오이 밭에서 신발 끈을 매만지는’ 행위에 비견될 정도가 아니라 ‘오이 밭에서 직접 오이를 따는’ 행위를 상기시킬 만큼 불공정성을 유발시키리라는 점에 유의한 것이다.

적어도 공정한 입법을 위하여 ‘무지의 베일’을 쓰라는 현대 사회계약론자들의 주문이나 특히 빵을 자를 때 자르는 사람이 맨 마지막에 자기 몫을 가져가야 한다는 롤즈의 충고 그리고 의회협상에 있어 본의적 의미의 ‘투레벨 게임’을 운영해야 한다는 본 논의의 내용이 의미가 있다면, 현 국고보조금제도의 개정 절차는 너무나 원내의석을 점유한 정당에 편의적이어서 대의민주주의의 규범에서 중대한 하자를 지니는 셈이다. 즉 정치자금법 개정과 관련하여 의회와는 상이한 별도의 위원회에 입법권을 부여하지 않는 한, 혹은 국민투표를 실시하지 않는 한, 의회의 입법권 행사는 언제나 절차적 불공정성 문제를 내포한다. 시장에서 경제적 행위자들의 담합 등 불공정거래행위를 감시·단속하기 위하여 공정거래위원회가 작동하고 있음에도 불구하고 ‘정치시장’에서 정치적 행위자들의 담합행위를 감시하기 위한 ‘정치적 공정거래위원회’인 중앙선거관리위원회가 그 대상이 입법부라는 특성으로 인하여 본연의 기능과 역할을 수행할 수 없음은 유감스러운 일이 아닐 수 없다. 또한 바로 이러한 점으로 인해 비교 제도적 차원에서 국고보조금제도를 운영하고 있는 독일이나 이태리 등에 비하여 우리나라의 국고보조금제도가 절차상 하자를 지니고 있는 부분이라고 하겠다.

5. 국고보조금제도의 실패

본 항목에서는 이제까지의 논의들을 전제로 결국, 한국의 국고보조금제도가 전형적인 ‘제도의 실패institutional failure’를 노정하고 있다는 점을 강조하고자 한다. 다시 말해서 본 논의는 실제적 차원과 절차적 차원으로 나누어 개진된 바, 국고보조금제도에서 발견되는 일련의 하자들을 총체적으로 결집하는 의미가 될 듯하다. 국고보조금제도의 실패와 관련하여 중복 논의의 위험성에도 불구하고 다섯 가지의 구체적 항목으로 나누어 요약할 수 있다고 사료된다. 첫째로 국고보조금제도는 정당의 부족한 재정을 보충한다는 지극히 단순한 기능 이외에 아무런 유의미한 기능을 수행하고 있지 않으며, 둘째로 국고보조금제도의 제정과 개정 운영에 ‘유권자의 의사’가 전혀 반영되지 못한 채 직접적인 이해 당사자들이라고 볼 수 있는 정치권의 자의와 담합에 의하여 비교적 독자적으로 운영되고 있다는 점이다. 그 결과, 셋째로 유권자 1인당 국고보조금 부담액은 각 유권자가 자발적으로 기부하려는 금액보다 훨씬 많은 금액으로 ‘부풀려’ 나타나는 결과를 야기시켰다는 점이다. 그런가 하면 네 번째로 국고보조금제도는 마치 ‘복지국가의 실패welfare state failure’에서 목격되는 바와 같이 정책적인 측면이나 재정적인 측면에서 정당의 자

구 노력을 저해해 왔으며, 마지막으로 ‘고비용 저효율 정치구조’를 개선하기보다는 오히려 악화시키는 데 일조하는 결과를 가져왔다는 점이다. 이제부터 항목별로 국고보조금제도의 실패를 요약하고자 한다.

(1) 국고보조금제도 기능의 왜곡

한국의 국고보조금제도는 단도직입적으로 말해 정당의 부족한 재정을 보충한다는 극히 일반론적 범주 이외에 다른 유의미한 기능을 수행하고 있지 못하다는 점이 완연하다. 국고보조금제도가 정당정치와 정치발전의 관점에서 긍정적 역할을 하려면 정당제도의 가능한 단점을 보완하는 보다 정교한 장치를 구비해야 한다는 것이 본 연구의 견해이다. 즉 정당정치에서 다수당보다 소수당이 정치자금 모금의 측면에서 열악한 상황에 처하는 것이 일반적 현상이라면, 국고보조금은 재정적 측면에서 취약할 수밖에 없는 소수당에 대한 재정 원조라는 측면을 보다 유의미하게 부각시킬 필요가 있다. 이에는 특히 두 가지의 논리가 가능하다. 우선 민주사회에서 ‘견제와 비판’ 기능을 수행하도록 기대되고 있는 야당이 국정 현황이나 혹은 비대한 관료기구에 의하여 유지되고 있는 정부를 상대로 효과적인 감시와 조사활동을 벌일 수 있도록 보장하기 위하여 여당보다 야당에 더욱더 많은 국고보조금을 배려하는 것이 대의제 발전에 있어 긍정적 효과를 가져오리라고 사료된다. 결국 국고보조금 배분에 있어 여당보다 야당에 더욱더 배려해야 할 당위는 ‘견제와 균형’의 민주정치에서 야당이 수행해야 할 규범적 역할에 의하여 정당화된다.

그런가 하면 실제로도 정상적인 정치환경에서도 야당은 여당보다 유권자들로부터 훨씬 적게 기부금을 받게 된다. 그것은 소수당이라는 위상 자체가 유권자들로부터 다수당보다 더 적은 지지를 받고 있다는 점을 의미하므로 득표율뿐만 아니라 사적 정치현금도 더 적을 수밖에 없다. 더군다나 이른바 ‘승자독식A winner takes all’의 원리가 지배하고 있는 한국의 정치구조에서 정치자금의 여야 불균형 현상은 완연하다. 특히 지정기탁금에 관한 한, 여당에게만 집중되고 야당에 전무하다는 사실은 사적 기부금제도가 ‘부익부 빈익빈’ 현상을 산출하고 있다는 전형적 증거이다. 그러므로 ‘시장의 실패’를 보완하기 위한 국가 개입의 경우와 같이 국고보조금제도가 사적 기부금제도의 실패를 보완하는 데서 그 일정한 기능을 찾을 수 있다면, 사적 기부금제도에서 ‘불공정한 대우’를 받아 열악한 재정적 필요에 직면해 있는 소수당에게 그 불공정한 대우의 정도에 비례하여 더 많은 보조금을 차등 분배하는 방식이 온당하다. 그러나 한국의 국고보조금제도는 원내 교섭단체를 구성한 정당에게 기본 40%를 균등배분한다는 점 이외에는 이 두 가지 기능을 전혀 간과하고 있는 실정이다. 그 결과 사적 기부금제도에서 엄청난 특혜를 받고 있는 다수당이 국고보조금제도에서도 또한 특혜를 향유하는 반면, 사적 기부금제도에서 불이익을 감수해야 하는 야당은 국고보조금 배분에서도 역시 불이익을 감수해야 하는 ‘이중고’의 입장에 직면하는 셈이다. 이러한 현상은 국고보조금제가 일정 수준 ‘정치적 복지제도’의 의미를 지닌다는 점을 감안할 때 롤즈가 설파한 바, 형편이 어려운 최소 수혜자에

게 자원을 더 많이 배려해야 하는 ‘차등의 원리(difference principle)’와 유사한 배분의 원리가 통용되지 못하는 한, 한국의 국고보조금제도는 ‘그 자체로’ 제도의 실패를 배태하고 있다고 단정할 수 있다.

그런가 하면 국고보조금제도는 또 다른 중요한 의미에서 ‘정치적 복지’ 본연의 기능을 발휘해야 할 것으로 기대된다. 그것은 단순히 기존의 여당과 야당의 범주를 상회하여 환경 문제나 새로운 이념을 표방하는 신생정당들에 대한 배려의 기능이다. 신생정당들은 그 자체로 유권자의 지지가 미흡할 수밖에 없으므로 재정적 구조가 취약한 군소 정당의 범주에 해당될 수밖에 없다. 하지만 이러한 정당들이 표방하는 이념의 내용에 유의할 때 국가 공동체에 대하여 적어도 장기적 관점에서 기여할 수 있는 가능성을 고려한다면, 창당초부터 재정적 위기에 허덕일 공산이 농후한 이들 정당에 대한 지원이야말로 국고보조금제도가 충족시켜야 할 기능의 ‘현저한’ 범주라고 판단된다. 그러나 이러한 기능을 거의 찾아볼 수 없는 현행 국고보조금제도야말로 ‘정치적 복지제도’로서 태생적 한계를 지니고 있다고 단언할 수 있다.

물론 그렇다고 해서 본 연구는 국고보조금제도와 관련하여 ‘정치적 복지제도’의 비전에만 배타적으로 의존하려는 것은 아니다. ‘복지국가(welfare state)’ 못지않게 ‘적극적 국가(positive state)’의 범주도 국고보조금제도에서 확인할 수 있는 또 다른 중요한 기능이라고 하겠다. 주지하는 바와 같이 ‘적극적 국가’란 개인들의 자구 노력을 촉진시키고자 무료로 재화와 서비스를 제공하는 국가의 형태이다. 그러므로 개인의 자구 노력에 비례하여 재정적 지원을 공여하는 적극적 국가의 비전이 유의미하고 이러한 비전이 국고보조금제도에 원용될 수 있다면, ‘매칭 펀드제(Matching Fund)’가 그 전형적 경우라고 하겠다.

각 정당들이 재정적 자립을 위하여 얼마나 진지하게 노력하고 있는가를 평가하며 또한 자구 노력을 촉진하기 위하여 국고보조금이 배분될 수 있다. 즉 정당의 자구 노력 비율에 의한 국고보조금 차등 배분이 그것이다. 이처럼 국고보조금이 각 정당의 자구 노력에 비례하여 배분된다면, 각 정당은 재정적 자립을 달성하고자 최선의 노력을 경주할 인센티브를 갖게 될 것이며 이러한 노력이야말로 정당발전과 정치발전에 유의미한 효과를 가져오지 않겠는가?

본 연구는 물론 국고보조금 배분원리와 관련하여 이미 지적인 세 가지 범주 가운데 특정 범주를 강하게 선호하는 것이 아님을 밝힐 필요가 있다. 우리는 국가가 강제로 모금하여 분배하는 현행 국고보조금제도는 폐지 내지 개혁되어야 한다는 입장이기 때문이다. 즉 후술하는 바와 같이 유권자 강제헌금제도로써 국고보조금제도는 유권자 자발적 헌금제의 형태로 대체되는 것이 온당하다는 견해이다. 그러나 그렇다고 하더라도 현 맥락에서 선호하는 방식이라면 ‘매칭 펀드제’와 소수당 및 신생정당의 절박한 재정적 필요의 충족을 목표로 하는 정치 복지제도의 혼합형의 배분방식이다. 즉 자구 노력의 가치나 정치적

최소 수혜자에 대한 배려는 결코 상호간에 배타적인 가치는 아니기 때문이다.

그러나 이 점은 본 논의에서 그다지 중요한 사안은 아니다. 중요한 논점은 한국의 현행 국고보조금제도에 관한 한, 단순히 의석수와 득표율에 비례하여 분배한다는 형식적 기준 이외에 어떠한 유의미한 가치나 원리를 찾을 수 없어 배분의 실질적 기준과 정치철학이 부재하고 있다는 사실이다. 결국 이것은 국고보조금제도가 단순한 정당의 재정지원 매커니즘으로 전락하고 있다는 사실을 반증하는 것으로 ‘국고보조금제도의 실패’의 가시적 현상이 아닐 수 없다.

(2) 절차적 불공정성과 대의민주제의 실패

국고보조금제도 실패의 두 번째 요소는 두말할 나위 없이 ‘절차적 불공정성procedural unfairness’이다. 주지하는 바와 같이 국고보조금제도를 포함한 정치자금법의 제정과 개정은 국회에서 이루어져 왔다. 어떤 의미에서 본다면 입법권을 보유하고 있는 국회가 정치자금법을 제정하고 개정하는 행위는 입법부의 고유권한으로 간주될 수 있다. 그러나 ‘절차의 공정성procedural fairness’의 관점에서 특히 현대 사회계약론자들이 안출한 ‘절차적 정의procedural justice’의 관점에서 조망한다면, 국회의원들이 직접적 이해관계를 갖고 있는 사안에서 입법행위란 그 자체로 부정의하며 불공정한 것이다. 그것은 적어도 입법자들에 관한 한, ‘무지의 베일’을 씌으로써 자신들의 기득권으로부터 차단되거나 혹은 역시 자신들과 똑같이 이해관계를 갖고 있는 상대방 특히 유권자들과나 시민단체들과의 ‘합리적 협상rational bargain’에 의하여 도출되는 상황과 상이하기 때문이다.

특히 의회 내의 협상이란 유권자들과나 시민단체들을 배제한 채, 다수당과 소수당 사이의 비공개협상과 담합행위로 전락하기 일쑤이다. 강조하자면 빈번한 정치자금법 개정에서 직접 이해 관계가 있는 국회의원들이 스스로 법을 개정함으로써 ‘무지의 베일’을 써야 한다는 공정성의 형식적 요건을 위배하고 또한 가장 중요한 이해당사자라고 할 수 있는 유권자들의 의견수렴과 비준과정을 생략한 채, ‘투레벨 게임’보다 ‘원레벨 게임’으로 일관함으로써 여야 밀실협상이나 혹은 다수당 자의에 의하여 개정하는 등, 대의민주제하의 ‘합리적 협상’에 부응하는 공정성을 상실하고 있는 실정이다. 즉 입법자들이 ‘무지의 베일’을 쓰지 않은 채 공청회나 토론회와 같이 유권자들로부터 국고보조금 증액에 관한 의견수렴 과정 없이 또한 국민투표처럼 국회 결정에 관한 유권자들의 추인 절차 없이 의회 단독으로 개정했다면 이는 ‘절차의 공정성’에 정면으로 위배되는 처사가 아닐 수 없다. 혹시 국민투표에 대한 비용과 번거로움 때문에 국민투표를 포기할 수밖에 없다면 의회가 자신의 이해관계가 걸린 법을 통과시키고자 할 경우, 적어도 ‘이익의 갈등구조conflict of interests’를 정립해야 할 당위성에 의거, 중앙선거관리위원회나 혹은 제3의 기관에 심의권과 의결권을 위임하는 방안이 온당하지 않겠는가? 물론 지금도 정치자금법 개정 관련 한, 중앙선거관리위원회의 의견을 청취하도록 되어 있기는 하나, 강제 규정이 아니

므로 ‘이익의 갈등구조’ 정립의 방안은 유명무실할 수밖에 없다.

물론 이처럼 의회가 자신의 이해관계에 직결된 법안을 심의하고 의결하는 경우는 비단 정치자금법뿐만 아니라 선거법도 해당된다. 이 경우 특히 문제가 되는 것은 의회의 정당과 정치인들은 ‘투표 극대화의 존재vote maximizer’로서 의회에 진출하지 못한 군소 정당이나 무소속 정치인들에게는 불리하게 자신들의 재선에 유리하게 법을 만들고 있다는 점이다. 그 결과 민주선거는 ‘개방된 경쟁구조’보다는 ‘독과점 경쟁구조’를 띠는 가능성이 농후한 바, 이는 셀텐(R. Selten, 1978)의 ‘체인점 역설chain store paradox’ 현상을 상기시킨다. 즉 체인점들은 새로운 경쟁자가 기존의 시장에 진입하지 못하도록 장벽을 높인다는 것이 ‘체인점 역설’의 내용으로서 이해관계가 있는 법안 개정에서 의회는 의회 밖에 포진한 정치세력에게 불이익을 부과하는 조항을 만들 가능성이 크며 이와 같은 ‘체인점 역설’이 정치현실로 나타나고 있다.

뿐만 아니라 독과점 경쟁구조 설정 못지않게 의회의 입법권 행사로부터 의사수렴이나 비준절차가 부재한다는 사실의 심각성은 정치자금법 개정이 의회와 유권자들의 이익이 상충할 수 있는 민감한 사안이라는 점에서 기인한다. 즉 정치자금법 개정 문제에서 의회는 유권자들의 대표자로 행동하기보다는 유권자들과 이해관계를 달리하는 독립적 ‘이익집단interest group’으로 변모하는 것이 부인할 수 없는 현실이라면, 직접 민주주의와 대의민주주의 사이의 당혹스러운 괴리를 실감케 하는 현상이 아니겠는가? 즉, 유권자들의 권익을 대변해서 행동할 것으로 기대되는 국회의원들이 유권자들의 중요한 권익이 걸려 있는 사안에서 유권자들로부터 의견수렴이나 동의를 구하는 절차 없이 일방적으로 결정한다는 것은 직접 민주주의를 대체하는 메커니즘으로 대의민주주의 자체의 존재이유를 무색하게 하는 중대한 처사이다. 결국 국고보조금제도와 관련하여 의회의 일방적이며 배타적인 입법권 행사로 운영되고 있는 현실은 ‘유권자 주권’을 기초로 하여 작동해야 할 대의민주주의의 실패를 상징하는 현상으로 국고보조금제도 실패의 또다른 양상이라고 하겠다.

(3) 집단선택 방식의 실패

국고보조금제도 실패의 현저한 세 번째 특성은 유권자 1인당 부담하는 국고보조금 수준이 지나치게 높다는 사실이다. 실상 이 문제는 개인의 자발적 기부방식대신 국가가 강제로 공공재를 공여할 경우에 나타나는 전형적 현상이라고 하겠다. 물론 우리나라의 유권자 1인당 국고보조금 부담액의 적정 수준에 관한 한, 이를 엄정하게 평가하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 하지만 의회의 각 정당들에 의해 추진된 국고보조금 증액이 주로 정치자금의 현실화라는 차원에서 정당화되어 왔고 또한 우리의 선거문화와 정치구조가 ‘고비용저효율의 범주’를 반영하고 있다는 점을 감안한다면, 1인당 국고보조금 부담액은 높은 것으로 평가된다. 뿐만 아니라 보다 객관적으로 비교 제도적 차원에서 조망할 때 유권자

1인당 국고보조금 부담액이 우리보다 1인당 국민총생산액이 높은 독일이나 프랑스, 스웨덴, 일본 등에 비하여 비슷하거나 더 높은 수준이라는 사실은 한국의 유권자 1인당 국고보조금 부담액이 적정선 이상으로 책정되어 있다는 사실을 반증하는 셈이다.

이처럼 1인당 국고보조금 부담액의 수준이 적정선 이상으로 높은 이유는 물론 절차적 하자에서 비롯된 것이 확실하다. 즉 의회의 정당들이 국고보조금을 자의에 의하여 마음대로 꺼내 쓸 수 있는 ‘사금고’로 인식한 나머지 ‘목초지의 비극tragedy of the commons’을 방불케 하는 상황을 연출했기 때문이다. 또한 증액 절차도 최소한 여야간 합의만으로 가능한 이상, 일반 시민들이나 제3의 기관이 개입하거나 견제할 수 있는 장치가 결여되어 있다는 사실도 주요 원인이 아닐 수 없다.

그러나 이와 관련하여 특별히 지적하고 싶은 사항은 유권자 1인당 고수준의 국고보조금 부담액이야말로 ‘강제적 정치헌금제’가 ‘자발적 정치헌금제’에 비하여 비효율과 낭비의 효과를 노정하고 있다는 사실이다. 특히 과도한 국고보조금 인상은 의회에서 적어도 다수결제나 혹은 만장일치제에 의하여 정치자금법 개정을 ‘집단선택’으로 결정한 결과이다. 이와 같이 의회에서 이루어지는 집단선택의 방식은 이에 찬성하지 않는 다수의 유권자들에게 ‘부정적 외부효과negative externality’를 강요하게 마련이다. 빈번한 여론조사의 결과 선택할 만한 정당이 없다고 실토하고 있는 유권자들이 다수임에도 불구하고 이들 정당번호를 갖고 있지 못한 유권자들이 자신의 뜻에 반하여 자신의 세금 가운데 일부를 정당에 강제로 헌금해야 한다면 그러한 강제성이 갖는 부정적 효과는 대단히 크며 그 결과가 과도한 1인당 부담액으로 가시화된 셈이다.

그러나 이와는 달리 시장의 교환 메커니즘처럼 유권자들이 자신이 원하는 정당에 원하는 액수를 기부하도록 국고보조금제도가 운영된다면, 정치헌금에 관한 한, ‘부정적 외부효과’는 없을 것이며 또한 적정 선에서 1인당 부담액이 결정되었을 듯하다. 이처럼 자발적 헌금에 기초한 ‘개인선택individual choice’ 방식이 적어도 의회의 다수결에 의한 강제 헌금에 의한 ‘집단선택collective choice’ 방식보다 우월하다는 점은 이미 털록과 부개년이 설파한 명제이기도 하다. 즉 다수결제하의 ‘집단선택’의 경비지출은 개인들이 자발적 교환에 의하여 내용을 부담할 경우의 지출보다 높다. 이와 같은 집단선택의 방식은 장기적으로 볼 때 모든 사람들의 재정적 형편을 악화시키는 낭비성의 경비를 부과하는 결과는 가져오게 마련이라면, 우리의 국고보조금제도는 이에 대한 전형적 사례가 아닐 수 없다. 뿐만 아니라 상기의 털록과 부개년의 명제는 우리의 일상 생활에서 자주 입증되고 있다는 점을 지적한 바 있다. 즉 다수를 대상으로 한 회식상황에서 일괄 경비 부담방식과 개인경비 부담 방식을 비교해 보면 일괄 경비 부담 방식에서 훨씬 많은 경비 지출이 이루어지는 것이 현실이다.

따라서 국고보조금제도가 유권자 각 개인이 정치헌금을 결정하는 ‘개인선택’의 제도로

운영되는 것이 아니라 의회에 진출한 정당들이 유권자들의 의사를 대변한다는 명분하에 다수결이나 만장일치 등 ‘집단선택’ 방식에 의하여 자의적으로 결정하는 제도로 운영되는 한, 각 유권자들에게 원하는 정당에 원하는 액수의 자금을 공여하지 못하고 오히려 보다 심각한 의미에서 원하지 않는 액수의 자금을 공여하는 등, 심각한 ‘부정적 효과’를 강요하게 마련이다. 그 결과 유권자 개인당 적정 선보다 높은 정치헌금을 강제로 기여하는 현상이 발생한다. 결국 유권자 개인으로 하여금 자발적인 ‘개인선택’보다 훨씬 많은 경비를 부담하도록 만드는 집단선택의 강제헌금 방식이야말로 귀중한 자원 낭비로서 또 다른 차원의 국고보조금제도의 실패를 입증하는 셈이다.

(4) 자립정당 육성의 실패

국고보조금제도가 노정하고 있는 네 번째의 제도 실패 현상과 관련하여 국고보조금을 할당받는 정당들에 있어 ‘복지국가’의 신드롬과 유사한 보조금제도의 신드롬이 파생되고 있다는 사실을 지적할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 ‘복지국가’로 부터 기인하는 긍정적 측면 못지않게 심각한 부정적 측면을 엿볼 수 있다면, ‘도덕적 해이’ 현상을 야기시킨다는 사실이다. 국가로부터 경제적 도움을 받는 복지 수혜자 개인의 경우, 개인적으로는 ‘일하기’보다는 ‘일하지 않을’ 인센티브 혹은 ‘부지런하기’보다는 ‘게을러질’ 유인을 느낀다는 점이 도덕적 해이 현상의 실체이다.

물론 본 연구에서는 이러한 ‘복지국가’의 신드롬을 하나의 ‘명제proposition’나 ‘가설 hypothesis’ 혹은 ‘경향tendency’의 범주로 제시하고 있을 뿐, 하나의 ‘객관적 법칙law’으로 간주하고자 하는 의도는 없다. 하지만 그럼에도 불구하고 한국의 국고보조금제도가 정당의 자구 노력을 촉진했는지에 관한 평가에서 긍정적 범주보다는 부정적 범주로 기울어짐은 유감스러우나 어쩔 수 없는 일이다. 무엇보다도 수혜 정당으로서는 국고로부터 보조금이 ‘자동적으로’ 이체되어 재정적자를 보전해 주기 때문에 정책적으로 유권자들에게 호소력을 지니는 정책을 개발함으로써 자발적 정치자금의 모금을 극대화해야 하겠다는 절박한 이유를 확보하기에 어려운 상황이 조성되었다. 그런가 하면 당원들의 당비 납부나 나름대로의 수익 사업을 통하여 재정적으로 자립하려는 의욕을 보이기보다는 더욱더 국고보조금에 의존하려는 타성적 경향을 시현한 것이 오늘날 한국 정당의 속성이다. 이것은 국고보조금의 지속적이며 대폭적인 증액 현상이 시사해 주는 대목이기도 하다. 이러한 부정적 현상이 부인할 수 없는 객관적 현실이라면, 정치발전과 정당 발전을 도모하기 위하여 출발한 국고보조금제도는 오히려 역설의 현상을 야기시키는 데 크게 일조한 셈이다.

그러므로 이처럼 부실화된 정당의 재정적 구도에 유의할 때 만일 각 정당들이 국고보조금 없이 자구 노력에 의하여, 즉 당원들의 당비나 혹은 유권자들의 자발적인 정치기부금에 의하여 재정을 꾸려 나가야 했다면, 혹은 적어도 국고보조금과 대응한 ‘매칭펀드제’를

실시했다면 정당의 재정자립도의 관점에서 오히려 보다 괄목할 만한 성과를 이룩했을 것으로 판단된다. 이와는 반대로 국고보조금에 안주한 나머지 당원들의 당비 납비율은 저조하게 되고 또한 이와 병행하여 당원들의 정치 참여도 부실한 범주로 전락하게 되었으며 그 결과 여야 정당들은 국민대중과 유권자에 뿌리를 내리는 국민정당의 범주로 발전하기보다는 소수의 명망가들에 의한 ‘1인 정당’으로 기능하는 결과를 가져왔다. 또한 국고보조금 분배의 결과에서 지구당 중심이 아닌 중앙당 중심의 정당으로 작동함으로써 즉, 지구당이 행정적이나 재정적으로 중앙에 예속되는 현상을 시현함으로써 상명하달의 권위주의 구조는 더욱더 고착되기에 이르렀다. 결국 국고보조금제도가 재정적으로나 구조적 차원에서 한국의 정당으로 하여금 ‘풀뿌리 민주당’으로 자기변신을 꾀하는 데 커다란 걸림돌로 작동해 왔다면, 이는 국고보조금제도의 또 다른 중대한 실패현상으로 간주할 수 있을 듯하다.

(5) 고비용 저효율 정치구조 개선의 실패

국고보조금제도의 다섯 번째 실패 현상은 그것이 한국 정치구조에 내재한 ‘고비용 저효율’의 범주를 완화시키기보다는 오히려 악화시키는 결과를 야기시키고 있다는 점으로 나타난다. 국고보조금은 엄밀한 의미에서 각 정당의 재정적 필요를 비교적 균등한 수준으로 충족시킨 것이 아니라 야당의 재정적자를 보전하는 데 커다란 기여를 했을 뿐이라는 사실에 유의할 필요가 있다. 여당은 이미 사적 기부금제도에서 엄청난 특혜를 향유하고 있어 국고보조금이 당재정에서 차지하는 역할은 미미한 실정이었고 그 결과 정치자금에 관한 한, 여당은 국고보조금보다는 지정기탁금, 여당은 기탁금보다 국고보조금에 의존하는 현상이 한국의 정치현실이었다.

그러므로 이와 관련하여 매우 흥미로운 점은 정치자금법 개정에서 국고보조금이 증액됨에 따라 개인당 기탁금의 한도나 정액영수증제도의 시행 등, 사적 기부금 한도액도 더불어 증액되는 당혹스러운 현상을 노정했다는 사실이다. 그것은 달리 말하면 국고보조금 증액은 외견상 ‘돈 안쓰는 정치’와 ‘깨끗한 정치’를 표방하면서도 실제로는 ‘돈 더쓰는 정치’와 ‘혼탁한 정치’에 기여하는 역설적인 결과를 낳았다는 점을 의미한다. 즉 국고보조금 증액과 더불어 사적 기부금제도가 더욱더 엄격해지기보다는 기탁금 한도액의 증액이나 정액영수증제도의 실시 등, 사적 기부금제도의 방만한 운영은 사적 정치자금, ‘시장의 실패’를 국가의 개입으로 수정한다는 논리와는 달리 정치자금 시장을 고비용과 저효율의 범주로 부추기거나 혹은 적어도 방치하는 데 국고보조금 증액이 현저한 역할을 담당한 셈이다.

물론 국고보조금 증액과 사적 기부금 한도액의 증액에 관한 명분은 언제나 정치권에 의해서 ‘일관되게’ 제시되어 왔다. 정치자금의 수요와 지출을 현실화한다는 점이 그것이다. 하지만 본 맥락에서 과연 국고보조금의 기능과 역할이 무엇인가 하는 점을 심각하게 자

문하지 않을 수 없다. 그것이 정치발전과 정당발전에 있어서 중요한 기여의 측면을 가진다면 적어도 ‘고비용 저효율’의 정치구조를 ‘저비용 고효율’의 정치구조로 전환하거나 혹은 적어도 기탁금 한도액 증액이나 정액영수증제도의 실시 등 정치자금 시장의 실패를 악화시키는 제도의 출현을 막는 데 소정의 역할을 수행했어야 한다는 것이 본 연구의 견해이다. 그러나 국고보조금제도는 다만 정당의 재정을 지원한다는 차원에서만 의미를 갖는 제도로 작동했기 때문에 보조금도 증액되면서 정액영수증제의 시행 등, 파행적인 사적 기부금제도가 시행되도록 방치하는 결과를 낳았던 것이다. 하지만 보조금이 정당의 재정자원에만 의미를 갖는다면 국가기구가 아닌 사적 정치단체에 불과한 정당에 대한 지원이 왜 필요하며 특히 나름대로의 공익적 기능을 수행하고 있는 많은 시민단체 등, ‘비정부 기구NGO’에 비하여 다른 점이 무엇인가 하는 질문이 대두될 수밖에 없다. 그러므로 현행 국고보조금제도가 단순히 정당의 재정지원에 국한된 나머지 사적 정치자금 ‘시장의 실패’를 수정하기보다는 악화시키는 방향으로 개정되었다는 사실을 목격하면서 고비용 정치구조를 부추긴 제도로 단죄받을 수밖에 없다는 것이 본 연구의 판단이다.

결국 이상의 다섯 가지 범주로 나누어 개진된 국고보조금제도의 실패란 ‘집단선택’에 의한 강제헌금제도의 실패이며 사적 정치자금 ‘시장의 실패’를 보완하기 위하여 개입한 ‘국가의 실패’로 조명될 수 있다. 이러한 사실들은 또한 의회의 구성원들인 국회의원들이 ‘득표극대화’의 존재 *vote maximizer* 이상의 공익적 위상을 지닐 수 없다는 점을 반증하기도 한다. 물론 우리는 민주정치제도를 운영하면서 제도의 순기능을 위하여 반드시 ‘공익적 인간 *homo publicus*’을 전제할 필요는 없다. 즉 정치인들이나 국회의원들이 ‘사익 *private interest*’보다 ‘공익 *public interest*’을 추구할 때 반드시 그 경우에 한하여 민주제도가 비로소 본연의 기능을 발휘하리라고 기대를 하는 것은 아니다. 행위자가 구조 혹은 제도를 만들지만 또한 제도는 행위자 행위에 커다란 영향력을 끼친다는 기든즈(A. Giddens, 1976)의 ‘구조화 이론 *structuration*’에 유의할 때 행위자의 공익성을 신뢰할 수 없다면 제도의 공정성에 기대할 수 있기 때문이다. 주지하는 바와 같이 민주사회에서 바람직한 제도란 공히 견제와 균형이 가능하도록 되어 있는 제도이다. 의회와 행정부 및 사법부의 상호견제의 원리 위에 정립된 삼권분립의 제도가 그 전형적 사례가 아니겠는가?

이러한 관점에서 조망할 때 우리의 국고보조금제도에 관한 한, 견제와 균형의 원리가 결여되어 있음이 분명하다. 국회가 입법권을 가지고 있다고 해서 국고보조금을 일방적으로 대폭 증액하고 또한 그 사용내역과 관련하여 중앙선거관리위원회나 감사원의 감사 혹은 그 이외의 어떠한 견제 장치도 찾아 볼 수 없다. 그런가 하면 국고보조금 심의와 개정과정에서 국민투표를 통한 유권자의 비준절차도 전무하고 시민단체의 참여도 배제되어 있으며 중앙선거관리위원회 등 제3의 기관의 개입도 불가능하다.

이처럼 의회의 입법권을 명분으로 유권자들의 의견과 견제를 허용하지 않는 왜곡된 대의

민주제에서 ‘득표극대화의 존재’로서 의회에 진출한 정치인들과 국고보조금 인상 욕구를 통제할 수 있는 메커니즘이란 현실적으로 존재하지 않는다. 이러한 유권자 주권 부재현상은 전형적인 시장의 상황과 대조적이다. 시장에서 생산자나 판매자가 제품가격을 일방적으로 과다 인상한다면 소비자는 이른바 ‘퇴거권exit’을 행사하여 문제의 제품으로부터 결별하게 마련이다. 그 결과 소비자가 없는 제품은 도태될 수밖에 없으며 이것이 바로 ‘보이지 않는 손invisible hand’에 관한 통제장치인 셈이다. 그러나 ‘정치시장’에서 의회가 법으로 정하는 사안에서 유권자는 기껏해야 ‘발언권voice’만 행사하며 그 발언권조차 ‘광야에서 외치는 소리a voice in the wilderness’를 방불케 할 정도로 미약할 뿐이다. 즉, 국고보조금이 의회에서 대폭 인상되고 보조금 대폭 인상에 적극 반대한다고 해서 다른 나라로 이민갈 수 있는 방안이 가능한 것도 아니다. 이처럼 유권자들로부터 견제 메커니즘 없이 운영되고 있는 국고보조금제도야말로 ‘제도실패’의 요소를 원천적으로 내포하고 있는 제도라고 단언하지 않을 수 없다.

6. 요약

상기의 논의를 통하여 국고보조금제도를 비판적으로 조망하면서 이르게 되는 최종 결론은 현행 국고보조금제도는 ‘제도의 실패’를 적나라하게 노정하고 있는 전형적 메커니즘이라는 사실이다. 물론 국고보조금제도가 정당발전의 관점에서 기여한 일정 수준의 긍정적 측면이 전적으로 배제될 수는 없다. 그것은 특히 언제나 정치자금 부족사태에 직면하고 있는 야당에 있어 가장 중요한 재정 보험의 의미를 투영하기 때문이다. 하지만 야당의 재정적자를 보충한다는 극히 단순한 사실 이외에 유의미한 긍정적 측면을 적시하기 어려움을 실토하지 않을 수 없다.

국고보조금을 어떠한 가치 기준에 의하여 배분하는가 하는 점에 대한 명백한 목표의 설정이 없이 단순히 정당 보호·육성이라는 추상적 차원만으로 정당화시킨 결과, 정당의 원내 의석수나 득표율이 그나마 ‘현저한’ 국고보조금의 배분기준이 될 수밖에 없었다. 그러나 그것조차도 유권자 입장에서의 주권 존중이나 선호 만족에 의한 배분과는 괴리가 엄존하고 있으며 국고보조금의 대폭 증액과 방만한 운영은 결국 ‘정치복지제도’의 긍정적 측면보다 부정적 측면을 확대 재생산시키고 있다.

이러한 국고보조금제도의 실질적 운영의 부실화 못지않게 정치자금제도 운영과 보조금 증액에 관한 법 절차가 대의민주주의 규범에 입각한 ‘절차적 공정성procedural fairness’과 ‘절차적 정의procedural justice’에 어긋난다는 점도 논의의 대상이었다. 정치자금법 이해 당사자인 의회의 정당과 정치인들이 직접 정치자금법을 개정하고 보조금을 인상한 후 선거에 임한다는 것은 “고양이에게 생산가게를 맡긴” 형국을 방불케 할 정도로 ‘절차적 공정성’의 필요조건이라고 할 수 있는 ‘무지의 베일’ 구도나 ‘이익갈등’ 정

립이라는 규범적 관점에서 볼 때 정당화되기 어렵다. 즉 입법자들이 ‘무지의 베일’을 쓸 수 없는 경우라면, 적어도 이해관계가 있는 사안에 관한 한, 입법권을 다른 기관에 위임하는 것이 ‘절차적 공정성’의 관점에서 온당하지 않겠는가!

결국 국고보조금제도는 내용의 부실화와 절차적 불공정 등의 부정적 요소들이 어우러져 ‘제도의 실패’를 야기시키는 셈이다. 즉 절차의 불공정성, 배분의 원리의 부재 및 도덕적 해이 현상 등으로 특징지어지는 국고보조금제도의 실패야말로 “현실적인 것이 이성적 the real is rational”이라는 헤겔의 명제를 강하게 반증하는 요소가 아닐 수 없다. 강조하자면 이와 같은 ‘제도 실패’의 총체적 원인은 국고보조금제도를 ‘개인선택’이 아닌 ‘집단선택’의 방식으로 운영했다는 점에서 찾을 수 있다. 즉 의회 입법에 의한 강제정치 헌금 방식으로 국고보조금제도를 운영한 결과 두 가지 문제에 봉착하는 사태가 불가피해진 것이다. 하나는 세금에 의하여 강제로 모금된 자원을 어떠한 가치 기준에 의하여 사용할 것인가 하는 문제와 또 하나는 강제로 모금된 자원을 각 정당에 어떻게 배분할 것인가 하는 문제가 그것이다. 전자는 유권자의 선호 만족이나 최소 수혜 정치세력에 대한 배려 혹은 자구 노력의 범주 가운데 어떠한 가치를 우선시 할 것인가 하는 문제였고 후자는 의석수나 득표율에 의한 ‘차등분배’와 ‘균등분배’ 중 하나를 선택하는 문제였다.

본 연구의 견해는 현행 국고보조금제도를 개인선택을 위주로 하는 제도로 바꾼다면 집합적 가치collective value의 설정문제와 배분문제 등이 해결될 수 있으리라는 입장에 입각해 있다. 즉 국고보조금제도의 골격을 유지하더라도 유권자들이 자발적으로 원하는 정당에 원하는 액수만큼 헌금을 하는 방안이 허용된다면 유권자 개인은 자율적으로 자신의 자원을 어떠한 가치 기준에 의하여 어떻게 사용할 것인가를 결정하게 되는 셈이다. 즉, 유권자로서는 다수당에 대하여 긍정적으로 평가한다면 다수당에, 혹은 소수당의 역할을 규범적으로나 실제적 차원에서 긍정적으로 평가한다면 소수당에 기부할 수 있고 혹은 신생정당을 재정적으로 보조하고 싶은 경우에도 자신의 자유의사에 의하여 헌금을 할 수 있다. 이러한 경우에 집단선택의 아킬레스건은 충분히 치유될 수 있다고 생각된다. 가치 설정과 배분문제와 관련하여 야당의 상황을 고려할 것인지 혹은 신생정당의 재정적 필요를 배려할 것인지 혹은 정당의 자구 노력을 위주로 할 것인지에 관하여 그리고 한편으로 ‘차등배분’인지 ‘균등배분’인지에 관하여 유권자가 개별적으로 결정할 뿐, 집단선택을 할 필요가 없기 때문이다. 즉, 국고보조금제도라고 하더라도 유권자들의 자율적 선호에 근거를 둔 자발적 기부금제도로 전환한다면 정당에 나누어 줄 수 있는 집단 생산품은 존재하지 않아 배분의 원리조차 설정될 이유가 없을 듯하다.

그렇다면 ‘제도의 실패’에 봉착하고 있는 현행 국고보조금제도의 대안은 무엇인가? 이 문제는 본 연구의 마지막 대목에서 거론할 예정이나 상기의 논의에서 어렵잖이나마 들어난 것처럼 유권자들이 자신의 연말정산 때 세금 가운데 일정액을 자율적으로 기부하는 방식이 유력한 대안으로 사료된다. 그것은 국고보조금에 대한 가치기준과 배분방식에 관

한 쟁점을 무난하게 해결할 수 있는 유일한 방식으로 ‘집단선택’을 ‘개인선택’으로 전환하는 방식인 셈이다. 본 연구는 물론 국고보조금을 개인선택에 맡길 수 있는 방안은 그 이외에도 다양하게 제시될 수 있으리라고 생각한다. 이러한 관점에서 강조해야 할 중요한 사항은 국고보조금제도가 현행과 같은 ‘집단선택’의 방식으로 유지되는 한, 제도의 파행성과 ‘제도의 실패’를 회피할 수 없다는 사실이다.

이제 다음 항목에서 국고보조금제도와 같은 논리에 입각해 있는 선거공영제 문제에 주목하기로 한다.

제4장

선거공영제

선거공영제

주지하는 바와 같이 선거공영제는 정당과 정치인들이 선거운동과 경쟁과정에서 부담해야 하는 비용을 부담해 주는 제도이다. 그러므로 선거공영제는 정당활동에 대한 국고보조금과 같은 맥락에서 국가개입이며 유권자들의 강제헌금제도라고 하겠다. 선거비용이 국민의 세금에서 지출되기 때문이다. 물론 우리 사회에서 아직까지 완전한 선거공영제가 제도화되거나 정착된 것은 아니다. 하지만 그럼에도 불구하고 저비용 정치구조의 정착과 선거경쟁의 공정성 확보를 위하여 전면적인 선거공영제 실시를 주장하는 견해가 15대 대통령 선거를 앞두고 특히 야당진영에서 활발하게 대두되고 있는 실정이다.²²⁾ 따라서 본 항목에서는 지난 항목의 국고보조금제도에 관한 비판적 논의와는 달리 경험적 자료에 의거한 논거보다는 주로 분석적이고 규범적인 측면에 치중하여 의견을 개진하고자 한다.

본 논의에서는 먼저 선거공영제를 정당화할 수 있는 견해에 유의하고자 한다. 이에 관한 가장 핵심적 통찰이라면 ‘공정한 경쟁’의 보장에 있다. 그것은 경합하는 후보자들 사이에 공정한 경쟁을 보장하기 위하여 선거운동에 관한 한, 국고에 의한 전액 경비지원이 필요하다는 논리이다. 하지만 이에 대하여 세 가지 범주로 나누어 선거공영제에 대한 반대 견해를 밝히는 것이 본 항목의 목적이다.

첫째로 ‘경쟁 민주주의’와 ‘공정 민주주의’와의 관계가 비판적으로 조명될 것이며, 둘째로 선거자금과 후보자 당선 사이의 정적인 관계는 절대적 범주가 아니라는 점이 강조될 것이다. 마지막으로 정치인들의 경쟁만이 유독 국가로부터 보조를 받아야 할 이유에 관한 의문도 개진될 예정이다.

1. 선거공영제의 옹호 논거: 공정한 경쟁 민주주의와 후보자들의 정치적 평등

선거경쟁에서 경합하는 후보자들간의 공정한 경쟁을 보장하기 위하여 선거공영제를 전면 실시해야 한다는 주장은 일정 수준에서 타당성을 지니고 있는 것으로 보여지는데, 적어도 두 가지 수준에서 정당화될 수 있을 듯하다. 그 가운데 하나는 ‘경쟁 민주주의 competitive democracy’의 활성화이다. ‘저조한 경쟁’보다는 ‘치열한 경쟁’이 대의민주주의 규범에 부합되며 유권자들의 선호에 한층 더 부응하고자 하는 ‘대응정치 responsive politics’와 ‘책임정치 responsible politics’의 비전을 구현시킬 수 있을 것으로 기대된다.

22) 특히 현 시점에서 논의되고 있는 선거공영제는 정당에 대한 국고보조금과는 ‘별도로’ 후보자에 대한 선거운동비용을 정부가 전액 부담하는 제도에 초점이 맞추어져 있다.

그런가 하면 경합하는 후보자들에게 동일한 선거자금이 배정되어야 할 또 다른 근거는 후보자들의 정치적 평등이다. 선거비용이 후보자들에 따라 다르게 지출된다면 유권자들에 대한 접근기회가 차별화될 수밖에 없고 이는 결국 후보자들에 대한 ‘공정한 기회’의 박탈로 간주될 수 있다. 따라서 본 항목에서는 상기의 두 가지 명제를 구체화시키고자 한다.

(1) 경쟁 민주주의

‘경쟁 민주주의competitive democracy’는 우리에게 친숙한 개념이다. 경쟁 민주주의가 옹호될 수 있는 논거는 일반적 수준과 구체적 수준에서 가능하다. 일반적 수준에서 경쟁 민주주의는 권위주의 정치체제와 비교될 수 있다. 권위주의체제에서 정당이나 정치인들 간의 경쟁은 찾아보기 어려울 뿐 아니라 그 정당성조차 성립하지 않는다. 그것은 일당 정당이나 헤게모니를 가진 이른바 ‘1.5 정당’으로 상정되는 여당이 ‘철인왕 philosopher-king’이나 ‘전위당vanguard party’처럼 군림할 만큼 다른 경쟁적인 정치 세력들의 도전을 용납하지 않으며 혹은 허용하더라도 제한적으로만 허용하기 때문이다. 이에 비하면 민주주의에서는 어떠한 정치인이나 정치세력도 ‘공동선common good’이나 ‘일반의사general will’를 독점하는 존재로 전제되지 않기 때문에 경쟁 자체가 정당화된다. ‘공동선’이나 ‘일반의사’는 정치적 경쟁에 의하여 도출된다는 것이 민주주의자들의 신념이며 또한 기대이다.²³⁾

그런가 하면 선거 민주주의에서 통용되는 경쟁의 개념은 일반적 범주를 넘어서 구체적 범주로 가시화될 필요가 있다. 그것은 단순히 다수의 후보자들이 자유롭게 경합한다는 의미를 넘어서서 당선자와 차점자가 얻은 표의 비율이 엇비슷해야 한다는 사실을 함축하고 있다.²⁴⁾ 이러한 박빙의 승부상황이 특정 후보의 당선이 예상되는 ‘싱거운’ 경쟁상황과 비교할 때 더욱 유권자의 주권을 존중하고 선호 만족으로 극대화시키는 결과를 산출하리라는 점은 당연하다. 왜냐하면 이 경우 선거에서의 최종 승리란 후보자의 입장에서 유권자들의 정치적 선호가 순간적이며 역동적으로 변화하는 상황에 어느 정도로 민감하고 순발력 있게 대응력을 발휘할 수 있었는가 하는 점에 따라 결정되기 때문이다.

즉, 선거 전에 후보자 A의 당선 운곽이 벌써 드러나 지지자들 사이에 자축 분위기가 팽배할 정도로 A를 제외한 다른 후보자들의 경쟁력이 현격하게 떨어진다면 이 상황에서 유권자들 가운데 일부의 정당선호나 정책선호 혹은 후보자 선호가 변하더라도 A를 포함한 모든 후보자들은 이에 민감하게 대응할 합리적 이유를 갖지 못한다. 그러나 불과 몇 표

23) 그러나 물론 마뎡(B. Manin 1987)과 같이 ‘심의 민주주의’deliberative democracy를 주장하는 사람들은 이러한 견해에 수긍하지 않는다. 하지만 이러한 비전은 적어도 사회선택론적 입장에 있는 민주주의론자들에게 유의미하다.

24) 앞으로 본 논의에서 사용될 ‘경쟁 민주주의’는 이러한 의미를 함유하고 있는 것으로 상정될 것이다.

차이에 의하여 당락이 엇갈릴 정도로 경쟁이 치열하다면 관련 후보자들은 유권자들의 정치적 선호의 사소한 변화에도 민감하게 반응할 수밖에 없다. 이처럼 유권자들의 선호변화에 민감하게 반응하는 정치행위가 그렇지 않은 정치행위보다 더욱더 대의민주주의 비전에 부합하는 것임은 자명한 사실이다.

우리는 특히 경쟁도가 낮을 때보다 경쟁도가 높을 때 유권자의 주권과 만족이 제고될 수 있는 경우를 두 가지 범주로 거론할 수 있다. 하나는 A와 B 후보자간 경쟁이 치열하면 치열할수록 각자 ‘승자연합winning coalition’을 구축하기 위하여 최선의 노력을 경주할 것이므로 선거구 내에서 정치적 ‘최소 수혜자’들의 입장이 개선될 가능성이 농후하다. 그것은 이미 유력한 정치집단과 그 구성원들의 정치적 선호는 분명히 드러난 만큼 마지막 승부수의 전략으로 그동안 정치과정에서 소외되어 있던 정치적 최소 수혜자들을 포용하여 ‘거대 정치연합’을 결성하고자 시도할 것이기 때문이다. 그러므로 경쟁이 낮을 경우 경시될 수밖에 없는 정치적 최소 수혜자나 소수집단 구성원들의 선호가 경쟁이 높을 경우에 훨씬 더 충족될 수 있다면, 그것은 유권자 주권이 더욱더 존중되는 상황이 아니겠는가?

그런가 하면 후보자 A와 B 사이의 경쟁이 치열할수록 대의민주주의에 내재되어 ‘책임정치’의 측면이 제고될 가능성이 크다. 그 이유로서 A와 B는 정책과 공약들을 통하여 서로 유권자들의 지지를 호소하는 과정에서 상대방 후보의 정치행적과 능력에 대하여 검증작업을 경쟁적으로 벌일 수밖에 없기 때문이다. 특히 과거 유권자들에게 제시한 공약이 지켜졌는지 혹은 그동안 지역사회나 혹은 국가를 위하여 한 일이 무엇인지 등등에 관하여 면밀한 평가작업이 진행된다면, 후보자들로서는 이에 대한 책임을 회피할 수 없다. 만일 ‘선거다리’처럼 A가 과거에 당선되면 마을에 다리를 놓겠다고 공약했다가 당선된 후 문제의 공약을 유기했다면 A는 말과 행동이 다른 ‘무책임한 정치인’으로 비난받고 선거경쟁에서 도태될 운명에 직면하게 된다. 결국 이와 같이 후보자들 사이의 검증작업이 본격적으로 진행된다면 후보자들은 자신들의 공약에 관하여 신중하게 되고 그 결과 선거 민주주의가 ‘책임정치’의 면모를 시현하는 셈이 된다.

그러나 이와는 반대로 후보자들 사이의 우열이 선거 이전에 현격하게 드러나게 될 경우 ‘책임정치’의 실현 전망은 결코 낙관적이지 아니다. 즉 열세에 있는 후보 B가 우위에 있는 A의 공약불이행 사태에 대하여 신랄하게 비판한다고 해도 최악의 경우에 A는 이를 간단히 무시하는 것으로 곤경을 모면할 수 있기 때문이다. 그러나 박빙의 승부일 경우 최후 승리는 유권자들 가운데 ‘한계지지marginal support’의 변화의 대응방식에 달려 있으므로 A는 B의 비판에 대하여 결코 무관심할 수는 없는 노릇이다. A가 오불관언의 태도를 보인다면 ‘꿀 먹은 병어리’라는 오명에 직면할 수밖에 없지 않겠는가?

그러므로 경쟁 민주주의가 대의민주주의의 ‘책임정치’의 비전을 제고시키며 또한 유권자

주권행사와 선호 만족에 긍정적 효과를 산출하는 ‘대응정치’의 면모를 시현한다면 후보자들간의 경쟁은 저조하기보다 치열한 상황이 바람직하다는 논거가 설득력을 가진다. 즉, 후보자들간의 경쟁을 치열한 범주로 만들기 위하여 후보자들에게 균등한 선거자금을 배정하는 방안을 의미있는 방안으로 간주할 수 있다. 강조하자면 선거비용의 차별화로 인하여 유권자들에 대한 접근기회가 상이할 경우와 달리 선거운동자금이 균등할 때 후보자들이 유권자들에게 접근할 수 있는 기회도 균등하게 되고 후보자들 사이의 경쟁도 저조하기보다는 치열해지지 않겠는가?

(2) 후보자간의 정치적 평등

이제 유권자의 주권 존중과 선호 만족과는 다른 차원에서 경합하는 후보자들에게 균등한 선거자금이 지급되어야 한다는 주장이 정치적 평등의 관점에서 정당화될 수 있다는 점에 유의해 보자. 일단 선거에 임하는 후보자들이 모두 평등한 대우를 받아야 한다는 명제는 정당성의 근거를 제시할 필요가 없을 만큼 자명하다. 만일 후보자들이 평등한 대우를 받지 않을 경우, 즉 특정 후보자가 다른 후보자에 대하여 특혜를 누릴 경우, 선거경쟁은 불공정하다고 단정할 수 있기 때문이다. 선거에 임하는 후보자들 사이의 공정한 경쟁은 운동경기와 유의미하게 비교될 수 있다. 운동경기에서 경쟁관계에 있는 모든 운동선수들에게는 똑같은 출발선에 설 것이 요구된다. 100m 달리기에서 특정 선수 A가 출발 신호가 나기 전에 먼저 출발한다면, 혹은 다른 선수의 코스를 침범하여 달린다면 그것은 선수들간에 불공정한 게임이 되지 않겠는가? 즉 이 경우 선수들은 동등한 대우를 받았다고 평가하기 어렵다. 실제로 대의정치와 운동경기와의 ‘유비analogy’가 부담 없이 통용되는 나머지 따라서 민주선거의 후보자들이나 정치인들이 ‘운동선수’와 비교되며 또한 유권자들이 ‘관전자’로 투영되는 상황에서 동일한 출발선에 서 있는 선수들로 상정되는 공정한 경기의 비전은 그대로 선거상황에 전이될 수 있다고 하겠다.²⁵⁾

만일 선거에 임하는 후보자들 사이에 빈부의 격차가 현격하고, 혹은 선거자금 모금의 능력 차이가 현저한 나머지 특정 후보자들은 정치광고나 TV광고를 통해서 매일 유권자들에게 자신의 메시지를 전달하는 반면, 선거자금 모금능력이 미흡하여 신문광고 등, 최소한의 정치광고조차 할 수 없는 상황에 직면한 후보자들이 있다면, 이들에게는 유권자들에게 접근할 수 있는 최소한의 기회조차 박탈된 셈이 아니겠는가? 그러므로 선거에 임하는 후보자들에게 유권자에게 접근할 수 있는 동등한 기회가 보장되는 것이 공정한 선거 경쟁에서 ‘필요조건’이라면, 후보자 개인에게 사적 기부금이나 혹은 개인의 재산을 사용하는 행위가 금지되고 국가에 의해 일률적으로 선거자금이 공여되어야 할 당위가 성립한다. 만일 개인이 사적 기부금이나 개인의 재산을 사용할 수 있다면 선거자금의 차별화가 가능하고 이는 결국 유권자 접근기회의 불평등으로 이어질 것이기 때문이다.

25) 실제로 민주정치와 운동경기간의 유비는 민주정치와 시장간의 유비보다 훨씬 선행할 정도로 고전적인 것이다(S. Wolin, 1976).

우리는 이처럼 경합하는 후보자들간의 정치적 평등과 평등한 대우를 정당화하기 위하여 선거유세장에서 시행되고 있는 오래된 관행에 유의할 필요가 있다. 선거유세장에서 후보자들이 공동 정견발표회를 개최할 경우 각 후보자에게는 동일한 발언시간이 배당된다. 뿐만 아니라 후보자들이 TV를 통해서 정견발표를 할 때에도 발언시간은 꼭 같다. 그 이유는 무엇인가? 그것은 유권자들에게 접근할 수 있는 공정한 기회를 보장하는 데 있다. 만일 후보자 X가 다른 후보자들보다 많은 시간을 할애받아 정견발표에 사용한다면 유권자들에게 접근할 수 있는 '희소성의 자원'인 시간이 불공정하게 배분된 셈이므로 후보자들 사이의 '정치적 평등'이나 '평등한 대우'에 위배된다고 할 수 있다.

우리는 흥미롭게도 이 상황에서 후보자들에게 균등한 정견발표의 시간이 배정되는 문제와 후보자들에게 균등하게 선거자금이 배분되는 문제 사이에 유비 이상의 직접적인 상관관계를 발견하게 된다. 모든 후보자들에게 균등한 시간이 배정되는 방안이 후보자들 사이의 정치적 평등에 합치되는 것처럼 모든 후보자들에게 균등한 자금이 배정되는 방안이 정치적으로 평등의 가치에 부합된다고 할 수 있다. 왜냐하면 양자는 유권자 접근에 관한 똑같은 기회를 보장하기 때문이다. 그러나 한편으로 엄밀한 의미에서 본다면 전자의 범주는 논리적으로 후자의 범주에서 도출된다고 하겠다. 즉, 후보자들이 TV 정견발표에서 똑같은 시간을 배정받고자 한다면 동일한 선거자금이 필요할 수밖에 없지 않겠는가? 그러므로 우리가 TV 정견발표나 혹은 합동유세에서 동일한 시간배정의 원리에 동의한다면 이는 동일한 선거자금의 배분의 원리에서 도출될 수밖에 없다. 두말할 나위 없이 후보자들에게 동일한 선거자금 배분을 보장할 수 있는 방식이라면 완전한 선거공영제이다. 완전한 선거공영제에서 개인 후보자들은 사적기부금이나 개인재산을 사용할 수 없으며, 다만 정부가 일률적으로 제공한 일정한 자금에 의해서 선거비용을 충당하게 되는 것이다.

이처럼 본 항목에서는 전면적이고 완전한 선거공영제의 논리를 경쟁 민주주의의 활성화의 논리와 한편으로 후보자들의 정치적 평등 보장의 관점에서 추구하고있다. 경쟁 민주주의가 활성화 될 때 비로소 '대응정치'와 '책임정치'의 비전이 만개滿開되고 유권자들의 주권행사와 선호 만족이 극대화될 수 있으며 또한 유권자들에 대한 동등한 접근기회가 보장될 때 비로소 후보자들에게 정치적 평등과 동등한 대우가 실현된다고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 이러한 일련의 선거공영제의 강점에도 불구하고 약점들을 적시할 수 있다고 생각한다. 또한 선거공영제의 예상되는 약점은 예상되는 강점을 압도한다는 것이 본 연구의 견해이다.

2. 경쟁 민주주의와 공정 민주주의

전 항에서는 경쟁 민주주의의 활성화가 '대응정치'와 '책임정치'의 구현에 중요한 역할을

하며 또한 후보자들에 관한 한, 유권자들에 대한 균등한 접근보장이 후보자들의 평등권에 입각해 있다는 점이 강조되었다. 이제부터는 상기 주장의 정당성을 일정 수준 인정하면서도 그 특유의 한계를 지적하고자 하는 바, 선거공영제의 일련의 문제점들이 사안에 따라 논의될 예정이다. 우선 본 항목에서는 엄정한 유권자 주권행사의 관점에서 선거공영제의 정당성을 비판적으로 조망하고자 한다. 즉, ‘경쟁 민주주의’의 비전과 후보자들의 정치적 평등은 ‘그 자체로’ 독자적 가치를 보유하고 있다기보다는 유권자들의 주권행사와 정치적 선호 만족의 관점에서 비로소 평가될 수 있는 가치임이 강조될 필요가 있다. 후보자의 정치적 권리란 유권자의 정치적 권리에서 도출되는 것이며 그 역은 사실이 아니라는 명제가 유의미하다고 판단되기 때문이다. 따라서 후보자의 권리, 즉 ‘피선거권’보다 유권자의 권리, 즉 ‘선거권’이 선행한다는 명제에 의거, 경쟁 민주주의와 후보자의 평등개념을 비판하고자 하는 것이 본 항목의 목표이다. 이러한 비판이 타당하다면 경쟁 민주주의와 후보자들의 정치적 평등을 보장하기 위하여 모든 후보자들에게 균등하게 선거비용을 지불한다는 논거는 성립하기 어려울 것으로 사료된다. 이제 ‘경쟁 민주주의’와 ‘공정 민주주의’는 범주적으로 categorically 구분된다는 사실과 관련한 논의부터 시작하고자 한다.

(1) 경쟁 민주주의와 공정 민주주의와의 괴리

경쟁 민주주의가 ‘대응정치’와 ‘책임정치’ 및 ‘거대 정치연합grand coalition’을 지향하면서 유권자 주권과 선호 만족을 극대화시킨다는 명제를 보다 면밀하게 음미해 보자. 이 명제에 관한 한, 일정 수준 의미가 있을 수 있으나 그러나 그 의미는 제한적일 수밖에 없다고 사료된다.

단도직입적으로 말해서 경쟁 민주주의가 ‘대응정치responsive politics’와 ‘책임정치responsible politics’를 제고시킨다는 명제는 ‘경쟁성competitiveness’과 ‘공정성fairness’ 사이에 밀접한 정적 관계를 상정하고 있다. 여기에는 ‘경쟁 민주주의competitive democracy’는 ‘공정 민주주의fair democracy’와 무리 없이 호환될 수 있다는 인식이 함축되어 있기 때문이다. 하지만 양자의 관계는 이보다 훨씬 복잡적이라는 것이 본 연구의 판단이다.

주지하는 바와 같이 ‘경쟁’이라는 개념은 ‘적극적’ 개념이라기보다는 ‘중립적’ 개념이다. 왜냐하면 모든 인간의 생활과 활동은 이른바 ‘생존경쟁’이라는 총체적 범주에 포함될 만큼 일정한 형태의 경쟁적 요소를 전제로 하고 있는 바, 그 가운데 일부 경쟁은 도덕적으로 좋은 것으로 평가되는 반면 일부 경쟁은 도덕적으로 나쁜 것으로 평가되기 때문이다. 직설적으로 보다 ‘선’을 위한 경쟁도 있는가 하면 ‘악’을 위한 경쟁도 있다. 누가 공부를 가장 열심히 하는가를 알아보기 위한 ‘일등들의 경쟁’이 있는가 하면 누가 공부를 제일 못하는가를 결정하기 위한 ‘꼴찌들의 경쟁’도 있다. 시장에서 가장 질 좋은 상품을 만들

기 위한 기업들의 경쟁이 있는가 하면 질은 그대로 두고 값을 올리기 위한 기업들의 경쟁이 있다. 혹은 병역과 납세의무 완수 등, 애국적 행동을 위한 경쟁이 있는 반면, 병역기피나 탈세 등 무임승차적 행동을 위한 경쟁이 가능하다. 이러한 여러 가지 유형의 경쟁들 가운데 후자보다 전자 즉, ‘꼴찌들의 경쟁’보다 ‘일등들의 경쟁’ 혹은 ‘무임승차자들 free riders의 경쟁’보다 ‘우선승차자들 first riders의 경쟁’이 더 바람직한 경쟁이라는 점은 분명하지 않은가?

그러므로 여러 가지 경쟁 중에서 어떠한 경쟁이 규범적 의미에서 바람직하고 혹은 바람직하지 못한지를 구분하는 문제가 중요하다면, 민주선거에서 기대되고 있는 바람직한 경쟁의 범주란 어떠한 경쟁인가를 규정할 필요가 있다. 본 연구에서는 선거 민주주의의 바람직한 경쟁의 규범적 기준과 관련하여 ‘유권자들의 뜻 voter preference’에 의거한 선거경쟁이 유의미하다고 간주하고자 한다. 즉, 유권자들의 의사와 선호 및 요구에 부응하는 것이 대의민주주의의 규범적 가치라면, 이 가치는 민주사회의 정치적 경쟁에도 그대로 통용되는 것이 온당하기 때문이다. 즉, 선거경쟁이나 선거 민주주의는 그것이 유권자들의 선호분포를 반영하여 이루어질 때 비로소 본연의 의미를 갖지 않겠는가? 그러므로 이러한 논리가 설득력을 가진다면 경쟁 민주주의는 ‘그 자체로 per se’ 가치를 함유하기보다 유권자 선호 만족을 지향하는 대의민주주의 정신에 부합하는가에 따라 가치가 결정되는 셈이다. 만일 유권자의 선호분포와 독립적으로 후보자 경쟁이 이루어지거나 혹은 후보자 경쟁을 인위적으로 조성하고자 한다면 공정한 대의민주주의의 범주에 어긋나는 사태로 단정할 만하다.

이와 관련하여 가상적 사례를 들어보자. 만일 유권자들의 선호가 대립하는 두 개의 정당, 즉 정당 X의 X'정책, 정당 Y의 Y'정책을 중심으로 이른바 ‘백중지세 伯仲地勢’의 상황을 방불케 할 만큼 거의 반반으로 나누어졌을 때 당연히 X당과 Y당의 경쟁이나 X당의 X₁후보자와 Y당의 Y₁후보자 사이의 경쟁은 치열해질 것이며 치열한 정당경쟁과 가열찬 후보자 경합상황이 전개됐을 경우 선거 민주주의의 공정성은 비로소 충족된다고 할 수 있다. 만일 이 상황에서 정당경쟁이나 후보자 경쟁이 저조하다면 선거 민주주의의 공정성은 훼손된 것이 분명하다. 왜냐하면 정당이나 후보자간 경쟁부재는 경합하는 유권자들의 선호분포를 반영하는 것이 아니라, 왜곡하는 사태임이 완연하기 때문이다.

그런데 이와는 반대로 만일 X당과 Y당의 경합상황에서 X당의 X'정책이 Y당의 Y'정책을 단연 압도하는 것으로 유권자들을 대상으로 한 여론조사 결과 드러났을 경우 상기 여론조사 결과는 유권자들의 절대다수가 Y'보다 X'를 선호하고 있음을 의미한다고 하겠다. 이러한 상황에서 X당의 X₁과 Y당의 Y₁ 후보자 사이의 경쟁이 치열한 것으로 판명된다면 오히려 선거 민주주의의 공정성에 흠집이 야기되었을 가능성이 농후하다. 그 이유로서 X₁과 Y₁ 사이의 치열한 경쟁은 유권자들의 선호분포를 엄정하게 반영한 것이라기보다는 금품살포나 혹은 관권개입 등, 불공정한 작위적 요소들에 의해서 유권자들의 객관적 선

호분포를 왜곡한 결과로 추정될 수 있기 때문이다. 또한 우리는 선거상황에서 관권이나 금권의 개입에 의하여 저조한 경쟁이 치열한 경쟁으로 바뀌는 등, 경쟁의 왜곡현상에 익숙되어 있지 않은가?

그런가 하면 선거의 인위적 경쟁조성의 문제를 시장의 경쟁과 비교하면서 조망해 볼 필요가 있다. X_1 과 Y_1 두 가지 제품이 각기 X와 Y기업체에서 생산되고 있는 상황에서 시장 조사를 해 본 결과 소비자들의 선호는 거의 X_1 에게 압도적으로 편향되어 있는 것으로 밝혀졌다. 이러한 선호편향에는 여러 가지 이유가 있을 듯한데, 여기에는 Y_1 보다 X_1 의 품질이 우월하다는 점이 주요 요인으로 조사되었다. 그런데 이처럼 X_1 과 Y_1 에 대한 소비자들의 안정된 일정한 선호와 평가에도 불구하고 상기 제품들 사이의 시장경쟁을 박빙의 승부상황으로 만들기 위하여 TV광고와 신문광고에서 각기 X_1 과 Y_1 에 대하여 동일한 광고 시간과 광고지면을 배정하도록 공정거래위원회에서 규정한다면, 그 결과는 어떻게 평가되어야 할 것인가? 이러한 시장경쟁의 여건 조성은 ‘소비자 주권consumer sovereignty’과 ‘소비자 선호consumer preference’와는 무관하게 작위성이 개재된 불공정한 경쟁임에 틀림없으며 당연히 이러한 불공정 경쟁을 위한 자원의 낭비나 손실은 매우 클 수밖에 없다. 다시 말해서 이는 소비자들의 선호를 존중하기보다 무시하는 시도로 진정한 상품광고의 의미보다는 오히려 강제주입indoctrination의 의미가 두드러질 듯하다. 즉, 광고의 기능이 관련 정보를 소비자에게 전달해 주는 데 있다면, 강제주입방식은 일방적으로 소비자들에게 특정 상품의 가치를 강요하는 특성을 갖는다고 하겠다.

물론 우리는 전형적 시장과 ‘정치적 시장’인 선거상황의 차이에 유의할 수 있다. 즉 정치 시장에서 후보자의 새로운 변신이나 새로운 정책대안 제시에 따라 유권자들의 정치적 선호가 변할 가능성이 있음을 인정할 필요가 있다. 특히 ‘정치적 선호political preference’는 ‘경제적 선호economic preference’와는 달리 토론이나 심의의 결과 변할 가능성이 높으며 따라서 선거운동 과정에서 소수의 지지가 부동표를 흡수, 다수의 지지로 반전될 가능성은 상존한다. 그러나 유권자들의 정치적 선호가 변화할 가능성은 X_1 후보자와 Y_1 후보자를 지지하는 모든 유권자들에게 가능한 것이므로, 우세한 X_1 과 열세인 Y_1 의 비대칭적 경합상황에서 정치적 광고행위인 합동유세나 TV유세에 의해서 X_1 과 Y_1 에 대한 지지율이 비슷한 비율로 전이될 가능성에만 배타적으로 천착하는 것은 온당치 않다. 즉 비슷한 지지율의 X_1 과 Y_1 의 경합상황이 X_1 의 압도적 지지로 변화될 가능성도 실제적이기 때문이다. 그러므로 결국 상기의 논거는 ‘경쟁 민주주의’와 ‘공정 민주주의’가 동일한 범주가 아니며 특히 경쟁 민주주의는 공정 민주주의의 ‘필요조건’이 될 수 없다는 사실을 함축한다고 하겠다. 정당과 후보자들간의 경쟁도와 열기는 유권자들의 선호 분포에 비례하는 것이 선거 민주주의의 공정성의 필요조건이 아니겠는가?

그런가 하면 이번에는 경쟁 민주주의가 ‘대응정치’와 ‘책임정치’의 비전을 제고시키고 정치적 최소 수혜자 집단을 포함하는 ‘거대 정치연합’ 결성의 가능성을 높인다는 명제를 반

증해 보자. 본 연구에서는 이러한 가능성을 일정 수준 인정하면서도 한편으로 후보자들 간의 경쟁도가 낮은 상황이 오히려 ‘대응정치’와 ‘책임정치’ 그리고 ‘거대 정치연합’의 결성에 기여할 가능성도 실제적이라는 점을 주장하고자 한다.

예를 들어 후보자 X_1 과 후보자 Y_1 사이의 경합에서 X_1 이 Y_1 보다 압도적인 유권자의 지지를 확보함으로써 뛰어난 득표력을 보이고 있다면 과연 그 이유는 무엇이겠는가? 아마도 X_1 의 지지자들은 정치적 최소 수혜자들을 포함할 정도로 ‘거대 승자연합’을 이미 결성해 놓았을 가능성이 농후하지 않겠는가? 뿐만 아니라 X_1 은 지난 선거 때 유권자들에게 약속한 선거공약을 충실히 이행하고 또한 유권자들의 민원과 요구를 부단히 경청하면서 내실 있는 의정활동을 했기 때문에 유권자들로부터 두터운 신임을 받고 있는 것으로 추정할 수 있다. 물론 반대의 가능성도 엄존한다는 점을 인정하는 데 인색할 필요는 없다. X_1 은 아마도 지역주의 헤게모니가 행사되는 상황에서 이른바 ‘다수의 횡포tyranny of the majority’현상을 야기시킬 정도로 ‘영원한 소수’의 입장에 해당하는 지역적 의미의 최소 수혜자들을 배제한 ‘영원한 다수의 입장’을 대변하고 있을 가능성도 적지 않다. 그런가 하면 X_1 은 자신의 공약에 대하여 위약을 했지만 과거를 잘 잊어버리는 유권자들의 습성을 이용하여 주민의 경조사에 열심히 부조함으로써 Y_1 보다는 ‘책임있는 정치인’으로 성공적으로 위장한 결과일 수 있다.

하지만 이러한 무경합상황의 부정적 가능성은 역시 경쟁 민주주의가 불공정 요소들에 의하여 ‘불공정 경쟁’을 유발시킬 가능성과 비교되어 균형적으로 평가되어야 한다는 것이 본 연구의 견해이다. 즉, 이미 지적인 바와 같이 선거운동 과정에서 인위적 노력에 의하여 유권자들의 진정한 선호분포와 독립적으로 경쟁 자체만을 가열시키려는 경우가 그것이다. 무차별적 금전 살포나 무분별한 정치광고 혹은 무책임한 후보자의 사생활 폭로 전략을 사용한다면 경쟁의 열기는 제고될 것이 분명하나, 그러한 경쟁의 도덕성은 긍정적으로 평가되기 어렵지 않겠는가? 따라서 긍정적 상황과 부정적 상황을 종합적으로 고려해 볼 때 분명한 점은 경쟁이 격렬한 선거상황과 경쟁이 저조한 선거상황은 그 자체로 보아 어느 상황이 유권자의 선호와 주권에 입각한 공정한 선거 민주주의 범주에 포함되는가를 판별하기 어렵다는 사실이다. 후보자들 사이에 경쟁이 극심한 선거 민주주의에서도 정치적 최소 수혜자들에 대한 배려나 ‘대응정치’ 및 ‘책임정치’의 위상이 낮을 수 있는 가능성이 있는가 하면, 반대로 후보자간의 경쟁이 저조한 선거 민주주의에서도 대응정치와 책임정치, 그리고 ‘거대 정치연합’의 결성 전망이 높을 수 있기 때문이다.

그러므로 이상의 통찰들이 설득력을 갖는다면 대의민주주의나 선거 민주주의에서 경쟁 자체가 특별한 가치를 투영한다는 명제는 성립되기 어렵다고 판단되며, 그 결과 후보자들 사이의 경쟁가열을 촉진하기 위하여 선거공영제가 요구된다는 논리도 상당 부분 무색해질 수밖에 없다. 강조하자면 선거공영제를 통하여 모든 후보자들에게 균등한 선거자금을 배정함으로써 선거 상황에서 경쟁 민주주의를 정착시키겠다는 주장은 하자가 있는 셈

이다. ‘경쟁 민주주의’는 ‘공정 민주주의’와는 상이한 범주의 비전일 수밖에 없다. 경쟁 민주주의는 공정할 수도 있고 불공정할 수도 있기 때문이며 혹은 공정 민주주의에서 선거경쟁은 격렬할 수도 있고 저조할 수도 있기 때문이다.

결국 후보자들 사이의 선거경쟁의 공정성과 불공정성의 판별은 유권자들의 선호 분포에 달려 있다. 후보자들 사이의 가열찬 경쟁이 유권자들의 진정한 선호분포에 기인할 경우 공정한 대의민주주의 범주에 부합한다는 점은 의문의 여지가 없다. 그러나 그렇지 못하다면 대의민주주의의 공정성은 실종되는 셈이다. 따라서 후보자들 사이의 경쟁성 자체가 대의민주주의에서 ‘절대적 가치’가 아니라 ‘중립적 가치’에 불과하다면 선거공영제에 의하여 후보자들의 선거비용을 보전해 주는 방식으로 후보자들의 당선 가능성을 ‘불확실성 상황’으로 치환하려는 작위적 노력은 유권자의 주권존중이나 선호 만족 혹은 유권자의 자율적 선택보장 등, 대의민주주의의 보다 상위적인 주요 가치를 불가피하게 희생시키는 결과를 가져올 것으로 우려된다.

(2) 후보자들의 공정한 대우

균등한 선거자금의 제공이 후보자들간의 정치적 평등이나 공정한 대우를 위하여 요구된다는 명제도 전 항의 논거와 같은 논리적 맥락에서 거부될 필요가 있다. 우리는 선거에 출마한 모든 후보자들이 ‘공정한 대우’를 받아야 한다는 점에 대하여 동의한다. 그러나 ‘공정한 대우’가 반드시 ‘평등한 대우’를 지칭하는 것으로 이해하는 것은 온당하지 못하다는 것이 본 연구의 견해이다.

왜 우리는 후보자들 사이의 정치적 평등이나 공정한 대우에 관심을 갖는가? 이유는 자명하다. 그것은 대의민주주의에서 대표자들이 유권자들의 이익과 선호를 대변하며 특히 유권자들은 자신의 이익과 권리를 대표자를 통하여 대변받을 권리를 보유하고 있기 때문이다. 강조하자면 후보자나 대표자들의 권리가 유권자들의 권리로부터 파생되고 있음을 의미한다. 즉, 후보자들의 정치적 평등의 침해나 부당한 대우가 문제되는 것은 그를 통하여 대변될 유권자들의 정치적 평등권과 공정한 대우에 관한 권리가 침해되기 때문이다. 이처럼 후보자들의 ‘공정한 대우’가 유권자들의 정치적 평등에서 기인된다는 사실에 유의한다면 유권자들의 지지도에 따라 상응한 대우를 받는 것이 타당하며 같은 맥락에서 유권자들의 선호에 따라 차별적 대우를 받는 것이 후보자들에 대한 ‘공정한 대우’인 셈이다. 즉, 유권자들로부터 많은 지지를 받고 있는 ‘인기 있는’ 후보자 X_1 이 그렇지 못한 ‘인기 없는’ 후보자 Y_1 보다 선거운동 과정에서 유권자들로부터 더 많은 성원을 받고 더 융숭한 대우를 받는 것이 선거 민주주의에서 온당한 것이며 결코 부당한 처사는 아니다. 예를 들어 경합하는 후보자 X_1 과 Y_1 이 각각 개인유세를 벌일 때 인기 있는 X_1 의 유세장에 5,000명의 청중이 운집한 반면 인기 없는 Y_1 의 유세장에 겨우 100명의 청중이 모인 것에 불과하다면 X_1 과 Y_1 가운데 특히 Y_1 은 불공정한 대우를 받은 셈일까? 우리는 이러한 유

세척중 운집의 차별화는 선거 민주주의에서 자연스러운 현상이며 공정한 경쟁에 부합된다고 판단한다. 반대로 양자의 개인유세에서 똑같은 수의 청중이 참석하도록 규정한다면 이는 오히려 불공정한 처사가 아니겠는가!

본 맥락에서는 이와 같은 후보자들의 ‘공정한 대우’가 ‘평등한 대우’와는 다르다는 점을 설명하기 위하여 선거경쟁과 유비적 경쟁상황인 운동경기과 시장의 경쟁상황에 주목하고자 한다. 일반적으로 운동경기 즉, 육상경기에서 선수들이 참여했을 경우 그 모든 선수들이 경기과정 이외에서 반드시 동등한 대우를 받는 것은 아니다. 기록이나 기량이 뛰어난 인기 있는 선수들은 펜들로부터 사인공세도 받고 집중적인 뉴스의 추적이나 인터뷰의 대상이 된다. 이러한 인기 있는 선수들의 파격적인 대우는 인기 없는 선수들의 웅색한 처지와 현격하게 대조를 이룬다. 또한 인기 있는 선수의 연습과정에는 수많은 청중과 신문기자들이 지켜보는 반면, 인기 없는 선수는 고독의 서러움을 곱씹을 수밖에 없다. 그러나 물론 이 점이 간과되어서는 곤란하다. 인기 있는 선수와 인기 없는 선수가 장외에서 관전자들로부터 상이한 대접을 받는다고 해서 경기 중에도 특혜를 누릴 수 있는 것은 아니다. 인기가 있건 없건 모든 선수는 동일한 경기규정을 지키면서 트랙을 달려야 할 것이다.

이와 마찬가지로의 논리가 시장의 경쟁상황에서도 통용된다. 두 가지 제품 X_1 과 Y_1 가운데 X_1 이 Y_1 보다 소비자들에게 인기 있는 제품으로 평가받는다면 판매자들은 Y_1 보다 X_1 을 진열대에 더 많이 내놓고 진열대 가운데에도 더 좋은 위치에 X_1 을 배치한다. 이와 같은 X_1 과 Y_1 의 차별적 대우가 의미 있고 정당화된다면 시장은 ‘판매자의 시장seller’s market’ 보다 ‘구매자의 시장buyer’s market’으로 운영되어야 할 필요가 있으며 따라서 소비자의 주권과 구매선택이 상품 자체의 판매될 권리보다 -혹시 제품 자체도 권리를 갖고 있다고 ‘은유적으로’ 표현할 수 있다면- 선행하기 때문이다. 만일 판매자 A가 혹시 X_1 과 Y_1 을 공정하게 대우해야 한다는 강박관념을 갖고 X_1 과 Y_1 에 관한 한, 똑같은 수량을 똑같은 진열장소에 배치한다면 그는 시장의 논리에 무지한 어리숙한 장사꾼으로 매도될 것이다.

이러한 논리는 ‘정치시장political market’에서도 역시 존중될 필요가 있다. 유권자들로부터 지지를 많이 받는 후보자 X_1 이 그렇지 못한 Y_1 보다 유권자들로부터 더 많은 정치자금을 기부 받는 현상은 지극히 자연스러운 일이 아니겠는가? 그러므로 선거자금 모금능력과 지출능력에서 X_1 이 Y_1 보다 더 탁월성을 보인다면 공정한 선거경쟁의 범주에 어긋나는 것이 아니다. 그것은 유권자들의 자유로운 의사와 지지에 의해서 표출된 유권자 주권행사의 결과로 평가되어야 하기 때문이다. 또한 본 연구에서 X_1 과 Y_1 사이의 선거자금 모금과 지출에 있어 유권자들의 자유의사에 따라 차별화를 허용해도 커다란 문제가 없다고 판단하는 이유는 선거운동과 선거결과는 반드시 동일한 것이 아니며, 또한 후술할 예정이나 선거자금과 투표결과도 반드시 비례하는 것은 아니기 때문이다. X_1 의 유세장에 수많은 인파가 몰렸다고 해서 X_1 의 당선을 확실히 예측할 수 없는 이유 가운데 하나는

X_1 이 그 많은 청중 앞에서 실언할 가능성이 큰 만큼 위험부담도 훨씬 증가하기 때문이다. 이와 마찬가지로 선거자금의 지출도 유사한 위험부담을 지니고 있을 가능성을 배제하기 어렵다.

결국 본 논의에서는 선거운동 과정에서 후보자들의 정치적 평등과 ‘공정한 대우’가 보장되어야 한다는 명제에 동의하지만, 후보자들의 ‘공정한 대우’를 평가하는 문제와 관련하여 선거공영제가 오히려 장애물로 작용할 가능성을 지적한 셈이다. 후보자들의 공정한 대우가 독자적 범주가 아니라 유권자들의 정치적 평등과 선호 만족의 균등한 기회에서도 출되는 것이라면, 유권자들의 지지도에 따라 후보자들의 대우는 달라질 수 있고 또한 달라지는 것이 온당하다. 즉 유권자의 지지도에 따라 선거자금 모금과 지출에서 차별화가 이루어지는 것이 선거자금의 인위적 균등화보다 더욱 공정한 선거민주주의에 부합되기 때문이다. 뿐만 아니라 선거자금지출과 선거의 결과가 반드시 일치하거나 비례한다는 보장이 없다면 굳이 선거공영제를 통하여 후보자들의 ‘공정한 대우’를 강요할 이유도 성립될 수 없는 셈이다.

(3) 발언시간과 유권자 접근의 기회

이번에는 후보자들의 합동 정견발표 상황과 관련한 발언시간의 균등배분의 관행에서 선거자금의 균등배분, 즉 선거공영제 실시의 타당성 논리를 도출해 냈음을 상기해 보자. 본 연구는 선거운동 과정에서 발표시간 균등배정의 오래된 관행의 적실성과 타당성을 인정하면서도 한편으로는 이와 같은 희소성의 자원 균등배정의 관행은 일반적이기보다는 특수하며 오히려 예외적 관행임을 지적하고자 한다.

합동유세장이나 TV토론에서 각 후보자에게 동일한 시간이 배정되는 관행과 관련하여 유권자 접근의 ‘균등기회’의 보장이 그 논리적 근거인 것은 틀림없으나, 실상 유권자 접근의 기회에 관한 한, 균등한 기회의 보장보다 불평등한 기회의 허용이 더욱더 보편적인 관행이라는 점이 논의의 초점이다. 주지하는 바와 같이 후보자들이 개인유세에 나설 경우 시간과 장소는 전적으로 후보자 개인의 자의적 선택에 따라 결정된다. 후보자 X_1 은 A지역에 오랜 시간 머무르며 정견발표를 하는가 하면 후보자 Y_1 은 B지역에 짧은 시간 머무르며 좌담회에 참석한다. 그런가 하면 후보자들의 ‘득표 극대화’의 전략에 따라 공략하는 유권자들의 대상도 일률적이 아니라 차별화되게 마련이다. 국가 안보문제에 취약하다는 평을 듣는 후보자 W_1 은 군부대를 자주 방문하거나 전물군경 유족의 모임에 자주 참석하는가 하면 경제문제에 문외한이라는 비판을 받고 있는 후보자 Z_1 은 공장이나 기업현장을 자주 방문함으로써 경제 문외한의 이미지를 불식시키는 데 심혈을 기울인다. 또한 남성보다 여성표를 공략하기 위하여 여성들의 모임에 참석하여 여성에 관한 의회 할당제를 공약하는 후보자가 있는가 하면 신세대 젊은이들의 표를 의식한 나머지 운동모자를 쓰고 다니는 후보자도 있다. 그런가 하면 후보자 S_1 은 보수적 성향의 유권자들에 대

하여 각별히 친밀감을 표시하는 한편, 후보자 T1은 진보적 성향의 유권자들과 유대관계를 과시하기도 한다.

이처럼 우리 사회에서는 선거운동 과정에서 후보자들이 유권자들에게 접근할 수 있는 기회에 대하여 일률적으로 규제하기보다는 자유방임적으로 허용하고 있다. 그 결과 후보자들은 자신의 정치적 강점을 살리고 약점을 보완하고자 유세시간과 대상 및 공약 등을 ‘자율적으로’ 그리고 ‘선별적으로’ 결정한다. 그러나 선거운동 전략이 후보자들마다 다르다고 해서 후보자들간에 불공정한 경쟁이 이루어진다고나 불공정한 대우에 해당한다고 비판하는 의견을 찾아볼 수 없다. 오히려 선거관리위원회에서 신세대 유권자들에게 미치는 득표 효과를 감안한 나머지 후보자들에게 꼭 같은 운동모자를 쓰도록 법적으로 규정한다면, 후보자나 유권자들로부터 냉소의 대상이 되지 않겠는가!

물론 본 연구에서는 합동정견 발표회나 TV토론회에서 각 후보자들에게 균등하게 발표시간을 배정하는 관행이 존중될 만하고 또한 경쟁의 공정성을 상징하는 ‘현저한salient’ 관행으로 정착되었다는 사실을 부정하고자 할 의도는 없다. 이처럼 발표시간 균등배정이 오랜 역사를 가지고 있는 만큼 만일 발표시간의 무제한제가 허용된다면 오히려 불공정 규칙으로 매도될 가능성이 크다. 그러나 그렇다고 해도 발표시간 균등배정 관행은 현재 통용되고 있는 차별적인 유권자 접근기회의 전체 관행의 관점에서 조망할 경우 매우 예외적이어서 공정한 유권자 접근 기회의 ‘대표적’ 사례라기보다는 ‘제한적’ 사례로 이해하는 편이 온당하다. 정견발표 시간배정을 제외한 거의 모든 영역에서 유권자 접근기회의 ‘균등배분’보다 ‘차등배분’이 일반적이며 보편적인 방식이 아니겠는가?

그런가 하면 또 다른 관점에서 합동정견발표회나 TV토론에서 무슨 까닭에 모든 후보자들에게 동일한 발언시간을 배정하는가 하는 문제를 좀더 면밀하게 검토할 필요가 있다. 이러한 권리는 단도직입적으로 말해 후보자들의 ‘말할 권리’보다는 유권자들의 ‘들을 권리’로부터 기인한다고 하겠다. 합동유세장에 많은 청중들이 운집해 있고 또한 다수의 후보자들이 참여한 가운데 특정 후보자 X_1 이 오랜 시간 동안 정견발표를 하게 될 경우 ‘불공정 행위’로 비난을 받게 되는 이유는 정견발표를 듣는 유권자들에게 후보자들에 대한 공정한 심의와 판단을 할 수 있는 기회를 박탈해 버리기 때문이다. X_1 의 오랜 정견발표를 듣는 유권자들로서는 이른바 ‘한계효용체감decreasing marginal utility’ 법칙의 실효성을 절감할 만큼 피로에 지친 나머지 다른 후보자들의 정견발표를 주의 깊게 경청하고 판단할 수 있는 기회를 상실하게 될 공산이 크다. 강조하자면 이 문제는 후보자 X_1 의 장시간의 정견발표가 다른 후보자들의 ‘말할 권리’를 침해한다는 논리와는 질적으로 다른 것이며 유권자들의 ‘들을 권리’를 침해한다는 점이 두드러진다는 사실을 시사하고 있다.

그렇다면 후보자의 ‘말할 권리’보다 유권자의 ‘들을 권리’가 선행한다는 규범적 논리가 함축하고 있는 내용은 구체적으로 어떻게 나타날 수 있는가? 이와 관련하여 역시 합동유

세를 하는 일련의 후보자 X_1 , Y_1 , Z_1 을 상정해 보자. 이 가운데 X_1 은 언어에 심한 장애를 갖고 있는 후보자이다. 그러나 X_1 의 독특한 신체적 조건과 관계 없이 모든 후보자들에게 일률적으로 동일한 발언시간을 배정하는 방안이 공정한가? 이러한 상황에서 발언시간의 ‘균등배정’은 불공정하다는 것이 본 연구의 판단이다. 그것은 후보자들의 ‘말할 권리’보다 유권자들의 ‘들을 권리’를 현저하게 침해하기 때문이다. 후보자 X_1 이 더듬거리면서 천천히 제한된 시간 내에 자신의 정책적 입장에 대하여 발언해야 한다는 규정은 비록 다른 정상적인 후보자들과 동일한 조건하에서 ‘말할 수 있는 권리’를 행사한다는 차원에서 ‘형식적 차원’의 평등이 보장된다고 해도 실질적 차원에서 불평등한 규정임에 틀림없다. 이러한 불평등이 심각한 사안이 되는 이유는 유권자들이 후보자 X_1 의 정견발표를 들으면서 자신의 정치적 선호를 결정할 수 있는 권리를 훼손하는 까닭이다. 그러므로 유권자들의 ‘들을 권리’를 감안하면 다른 정상적인 후보자들과 언어장애자인 X_1 에게 더 많은 발언시간이 허용되는 것이 공정한 규칙이라고 사료된다.

이와 관련하여 후보자들의 공정한 경쟁의 관점보다 유권자들의 엄정한 주권행사의 관점에서 선거자금의 균등한 분배는 불공정하다는 점을 지적할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 선거경쟁에 나서는 후보자들에 관한 한, 인지도에 있어 상당한 편차가 존재하는 것이 현실이다. 후보자 X_1 은 X당의 대변인으로 오랫동안 활약했기 때문에 유권자들은 그에 대하여 식상할 만큼 TV와 신문에서 보아왔다. 이에 비하여 후보자 Y_1 은 정치초년생으로 유권자들로서는 그가 표방하는 정책은커녕 그의 얼굴이나 이름에 대하여조차 생소하다. 이러한 상황에서 유권자들은 이미 잘 알고 있는 X_1 보다 잘 모르는 미지의 인물 Y_1 에 대하여 ‘알아야 할 권리’를 더 많이 행사할 필요가 있지 않겠는가? 이 과정에서 Y_1 이 자신의 정책적 입장과 정치적 능력을 홍보하여 신뢰감을 유권자들에게 심어주기 위하여 X_1 보다 더 많은 선거자금이 소요되는 것은 불가피한 일이며 따라서 선거자금의 차별성은 X_1 과 Y_1 의 관계에서가 아니라 Y_1 과 유권자들의 관계에서 정당화될 수 있을 듯하다. 그럼에도 불구하고 X_1 과 Y_1 에게 동일한 선거자금이 규정되고 공여된다면 유권자들의 후보자들에 대하여 ‘알 권리’를 심각하게 침해하는 결과를 야기하는 셈이다. 강조하자면 그것은 면식이 없는 Y_1 이 면식이 있는 X_1 에 비하여 유권자들에게 자신을 ‘알릴 권리’에 대한 기회를 불공정하게 배정받는다라는 측면도 있지만 그보다는 훨씬 중요한 의미에서 유권자들이 X_1 과 Y_1 에 대하여 일단 공평하게 ‘알아야 할 권리’에 대한 기회를 심각하게 박탈당한다는 사실이 강조되어야 한다.

결국 본 항목에서 제시된 일련의 명제들의 내용과 의미는 분명하다. 후보자의 ‘말할 권리’보다 유권자의 ‘들을 권리’가 선행하고 후보자의 ‘알릴 권리’보다 유권자의 ‘알 권리’가 우선하며 또한 후보자들의 정치적 평등보다 유권자들의 정치적 평등이 선행하고 후보자들간의 치열한 경쟁보다 유권자들의 선호의 분포를 반영한 경쟁이 중요하다는 명제들이 그것이다. 유권자의 권리가 후보자의 권리를 압도하며 혹은 후자의 권리가 전자의 권리에서 도출된다는 명제의 자명성은 그것이 바로 대의민주주의의 규범적 원리라는 점에서

성립된다. 주지하는 바와 같이 대의민주주의란 직접 민주주의의 작동 불가능성에서 출발한 체제이다. 즉, 직접 민주주의체제에서 대표자와 피대표자의 구분은 존재하지 않는다. 왜냐하면 시민 개개인이 자신의 선호와 이익을 표명하고 자신의 권익을 극대화하는 자구노력을 할 수 있는 기회가 제도적으로 보장되어 있기 때문이다. 그러나 유권자의 직접적인 정치참여가 불가능한 대의제 하에서 대표자의 존재이유가 유권자의 권익을 국정에 반영하고 대변해야 할 당위성에서 기인한다는 것은 너무나 당연한 명제가 아니겠는가? 그러므로 본 논의에서는 후보자의 권리보다는 유권자의 권리에 입각하여 경쟁 민주주의의 적실성과 후보자들의 공정한 대우 및 정치적 평등의 가치를 평가하고 조망하였다. 강조하자면 후보자들 사이의 경쟁상황의 조성이나 후보자들 사이의 평등한 대우란 그 자체로 독립적 가치를 갖는 범주가 아니라 유권자들의 선호 만족과 주권행사의 평등권 보장의 관점에서 비로소 가치를 지닐 수 있는 범주이다. 이는 시장의 상황에서 생산자들 사이의 경쟁이 그 자체로는 독립적인 가치를 함유하지 못하고 소비자들에게 ‘저가와 양질의 재화’를 공급한다는 점에서 본연의 의미를 찾을 수 있는 것과 유사하다(공병호, 1996, pp.328 ~ 386 ; 조 순외, 1990, pp.178 ~ 185). 즉 생산자들 사이의 공정한 게임규칙이나 평등한 관계의 설정은 소비자의 주권의 행사를 효과적으로 보장하고 소비자 선호를 효과적으로 충족시킨다는 차원에서 정당화될 수 있지 않겠는가! 결국 생산자의 권리보다 소비자의 권리가 우선한다는 시장의 논리와 후보자의 권리보다 유권자의 권리가 선행한다는 정치시장의 논리 사이에 유비가 성립한다는 본 항목의 논의가 의미가 있다면 유권자들의 선호와 관계 없이 후보자들 사이에 경쟁체제를 인위적으로 부양하기 위해서 혹은 후보자들의 공정한 대우를 보장하겠다는 명분을 내걸고 선거공영제를 실시하겠다는 주장은 방어되기 어려운 주장이 아닐 수 없다.

3. 후보자 당선에 있어 선거자금의 역할

본 항목에서는 보다 분석적으로 그리고 보다 비판적으로 선거자금이 후보자들 간의 선거경쟁에 있어 차지하는 위상을 검토하고자 한다. 이와 관련하여 두 가지의 명제가 논의의 초점이다. 만일 선거자금이 후보자와 당선과 유권자들의 최종선택에서 ‘가장 중요한 역할’을 수행하는 ‘정치적 자원political resources’으로 평가될 경우, 선거자금 모금과 지출의 차별화는 경쟁의 불공정성을 함축하게 될 것이다. 그러나 반대로 선거자금이 후보자의 당선과 관련하여 영향력을 행사하는 다양한 요소들 가운데 하나에 불과하다는 평가가 가능하다면 선거자금의 균등배정이 공정선거에서 배타적인 관심사가 될 이유는 없는 셈이다.

본 논의에서는 경합하는 상기 두 개의 명제들 가운데 엄정한 양자택일이 선거공영제의 정당성을 평가하는 데 가장 비중있는 준거기준이라고 판단한다. 전자의 명제가 함축하는 바와 같이 선거자금이 후보자의 당선에 있어 ‘결정적’ 기여나 ‘현저한’ 기여를 하고 다른

정치적 자원들은 ‘주변적’ 효과를 시현하는 데 불과하다면, 그것은 규범적 의미에서 민주 선거로 간주하기 어려우며 오히려 ‘금권선거’로 전락할 듯하다. 그런가 하면 문제의 명제는 경험적 차원에서도 보다 엄격하게 검증될 필요가 있다. 하지만 후자의 명제를 받아들일 경우 선거공영제는 후보자의 당선에 영향을 미치는 다양한 요소들 가운데 하나의 요소만을 통제하는 셈이므로 이는 오히려 경쟁의 공정성보다 불공정성을 유발시킬 가능성이 농후하다는 점에 유의할 필요가 있다. 본 연구는 경험하는 두 가지 명제 가운데 전자보다 후자의 명제를 선호하는 입장임을 밝히고자 한다. 이를 위하여 선거자금이 후보자 당선에 있어 차지하는 비중과 역할을 경험적 범주와 규범적 범주로 나누어 점검하고자 하는 것이 본 항목의 목표이다.

(1) 선거운동과 선거

선거운동과 선거를 하는 투표행위는 연관성 못지않게 상이성을 지니고 있다는 사실을 부각시킴으로써 선거자금제도가 ‘1인 1표’에 입각한 선거제도를 그대로 모방할 필요가 없다는 점을 주장하고자 하는 것이 본 논의의 목표이다. 일반적으로 선거운동은 선거, 즉 유권자들의 최종선택인 당선자 결정을 위한 예비과정으로 간주된다. 이러한 관점에서 선거운동과 선거는 동전의 앞뒤 면과 같은 의미를 투영한다고 하겠다. 따라서 선거 이전에 일정 기간을 선거운동 기간으로 설정한 제도적 장치도 선거운동은 선거를 떠나서 별개의 이벤트의 범주로 존재할 수 없다는 느낌을 주기에 충분하다.

하지만 그럼에도 불구하고 선거운동과 선거는 기능의 측면에서 구분될 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 이와 관련하여 선거운동의 두 가지 특성이 지적될 필요가 있다. 하나는 의사소통communication, 즉 정보교환의 측면이다. 후보자들은 선거운동을 통하여 자신의 정책적 입장을 유권자에게 알리며 유권자들은 선거운동을 통하여 후보자들의 정책적 입장을 파악하고 자신의 정책적 선호와 가장 가까운 후보가 누구인지를 판별하게 된다. 혹은 뚜렷한 정책적 입장을 견지하고 있지 못한 유권자의 경우라고 해도 경험하는 후보자들 가운데 판단력과 불확실성 상황하의 대처능력 면에서 가장 신뢰할 수 있는 후보자가 누구인지를 심사숙고할 기회를 갖게 된다. 본 연구는 물론 후보보다 전자의 유권자의 모습이 대의민주주의 비전에 부합한다고 평가하고 있지만, 그렇다고 후자 범주의 유권자의 선택을 무의미하다고 간주할 의도는 전혀 없다. 그것은 유비적으로 말하자면 민사소송에 연루된 개인 A가 변호사를 선임하는 데 있어 관련 사안에 반드시 탁월한 법률지식을 가져야 할 필요가 있는 것은 아니기 때문이다. 법률문제에 무지한 A라고 해도 이전의 소송문제에서 몇 번이나 승소했는지에 대한 결과 등, 변호사 능력평가와 신뢰도에 입각하여 많은 변호사들 가운데 자신의 권익을 대변하는 데 가장 적절하다고 판단되는 변호사를 선임할 수 있는 것이 아니겠는가?

이처럼 선거운동을 통하여 유권자들이 후보자들에 대한 관련 정보에 접근할 수 있다면

그리고 문제의 정보에 입각하여 특정 후보자를 제1선호의 대상으로 결정할 수 있다면 선거운동이 선거와 직결되는 측면은 분명해진다. 왜냐하면 선거운동과정에서 유권자가 취득한 정보가 투표소에서 후보자들 가운데 최종 선택을 할 경우에 필수적이며 유용한 정보로 작용할 것이기 때문이다.

그러나 엄밀한 의미에서 선거운동의 기능은 투표소에서 이루어질 유권자의 신중하고도 현명한 선택에 기여한다는 차원에만 국한시킬 필요가 없다고 사료된다. 선거운동은 선거, 즉 투표소 안에서 유권자의 투표행위와 직접적인 관계 없이 독자적인 의미를 투영할 수 있다고 판단되기 때문이다. 즉 선거운동을 통하여 후보자들은 유권자들과 보다 직접적으로 조우하게 되며 이 과정에서 유권자들로부터 제기되는 일련의 의문과 질문에 답변하거나 혹은 후보자 자신이 정책적 측면에서 어떠한 입장과 비전을 추구할 것인지를 공개적으로 밝히게 된다. 혹은 후보자가 현직 국회의원이라면 재임과정 중 어떠한 의정활동을 했는지 소상히 설명하도록 요구받고 혹은 유권자들로부터 이해와 때로는 양해를 구하게 된다. 이 과정을 통하여 공약 등이 개진되는 것은 자연스러운 일이다. 이러한 과정은 좌담회에서 혹은 합동정견 발표회나 공개 TV토론회에서 어떠한 형태의 후보자와 유권자들의 조우 상황을 막론하고 실현되게 마련이다.

그런데 이러한 현상과 관련하여 강조해야 할 점은 선거결과와 관계 없이 선거운동은 그 자체로 후보자들과 유권자들에게 대의민주주의에 내재한 ‘책임정치’의 특성을 효과적으로 부각시킨다는 사실이다. X당의 후보자 X_1 이 선거운동 기간 동안 특정 공약을 유권자들 앞에 제시하거나 혹은 자신의 정책적 기조를 천명했다면 그것은 누가 최후의 당선자가 되는가 하는 문제와는 독립적으로 민주주의의 ‘책임정치’의 본질을 시현한 셈이다. 혹은 X_1 이 국회의원선거에서 떨어졌다고 해도 그의 발언과 정견에 대하여 그의 반대자들은 물론 지지자들도 그 진위를 캐고 정당성에 관하여 설명을 요구할 수 있기 때문이다.

강조하자면 유권자가 투표에 참여하든 참여하지 않든 선거운동 과정은 ‘책임정치’의 요소를 구현하는 역할을 수행하게 마련이다. 그러므로 후보자들의 합동연설회에 참석하고자 바쁜 시간을 쪼개 공설운동장에 간 유권자 A가 정작 투표 당일에는 투표에 참여하지 않았다고 해서 A의 행동을 비일관된 행동으로 매도할 필요는 없다. 유권자 A는 투표참여와 관계 없이 선거운동 과정에서 유세청중에 포함되어 하나의 ‘공론의 장forum’을 만들도록 기여함으로써 후보자들에게 자신의 정견과 공약을 공개리에 개진할 수 있는 기회가 가능해진 셈이다. 실제로 이와 같은 선거운동의 기능은 아테네의 ‘직접 민주주의direct democracy’와 매우 유사하다고 하겠다. 아테네에서 공직자들을 투표에 의하여 선출하지 않았다는 사실을 새삼 상기한다면, 후보자들과 유권자들 사이에 이루어지는 토론과 의견교환은 그 자체로 의미가 있는 직접 민주주의의 한 형태임을 부인할 수 없고 따라서 오늘날 바쁜 생활을 영위해 나가는 현대사회의 시민들에게 허용된 선거와는 비교적 독립적 차원의 정치참여의 형태라고 할 수 있다(I. McLean, 1989).

이에 비하면 선거와 투표행위는 다르다. 유권자의 투표행위에 관한 한 ‘비의사 소통’의 특성이 두드러지는 바, 두 가지 측면이 흥미롭다. 무엇보다 유권자들은 투표소에서 비밀투표를 하게 된다. 무기명 비밀투표란 유권자 A자신의 입장을 다른 유권자들이 알지 못하도록 하기 위하여 제정된 제도가 아니겠는가! 그런가 하면 두 번째로 투표행위는 선택의 행위이다. 이것은 투표행위에서 토론이나 심의의 기능을 찾을 수 없다는 의미이다. 설령 마음을 정하지 못한 유권자 A가 투표소 안에서 심사숙고하고 싶어도 그럴 만한 시간과 공간이 주어지지 않는다. 다른 유권자들이 줄을 서서 투표할 차례를 기다리고 있기 때문이다. 강조하자면 투표는 다만 다수의 후보자 가운데 하나를 선택하는 행위일 뿐이다. 그리고 유권자 투표의 결과 집단선택이 결정된다.

이와 같이 선거운동과 투표의 기능이 구분될 수 있다면, 즉 투표의 목표가 선택에 있고 집단선택이 투표행위가 지향하는 목표라면 토론의 과정이나 선거운동의 과정 없이 얼마든지 선거는 가능하다. 실제로 자유토론 없이 혹은 후보자들에 대한 검증이나 공약에 대한 평가 없이 투표를 실시되는 경우란 권위주의 사회에서 이루어지는 선거의 특성이 아니겠는가! 따라서 선거운동과 선거는 대의민주주의에서 각기 상이한 논리에 근거해 있고 또한 상이한 기능을 수행하는 범주로 평가될 필요가 있음을 함축하는 셈이다.

그렇다면 결국 선거운동이 선거와 ‘질적으로’ 구분될 수 있다는 사실은 무엇을 의미하는가? 선거자금이 선거보다 선거운동 과정에서 쓰여지는 것이 사실이라면 선거자금 배정문제는 선거와 동일한 논리로 접근할 필요가 없음이 명백하다. 선거에서 유권자 A는 ‘일인일표제’에 의해 기표소에서 투표권을 한 번 행사하면 그만이다. 그러나 선거운동 과정에서 유권자 A는 얼마든지 특정 후보자의 선전 팜플렛을 반복해서 읽을 수 있고 혹은 그의 개인 유세에 한 번 이상 자주 참석해도 무방하다. 이처럼 양 영역에서 기대되거나 허용되는 유권자들의 행동 양태가 다르다면 후보자들의 활동 양태도 비교적 자유로울 필요가 있다. 즉, 후보자들이 유권자들의 요구에 따라 비교적 자유롭게 유세도 할 수 있고 또한 공약도 할 수 있다면 이를 위한 선거자금도 비교적 자유롭게 모금하고 지출할 수 있도록 허용되는 것이 온당하며 일률적으로 통제할 이유는 없는 셈이다.

(2) 선거자금의 비중

일반적으로 한국사회에서 선거자금과 관련하여 통용되고 있는 보편적인 편견 중의 하나는 후보자의 당선에 있어 후보자의 자금력이 ‘결정적으로’ 혹은 매우 ‘현저하게’ 작용한다는 인식이다. 그러나 엄밀한 의미에서 이러한 통념에 관한 한, 유의미한 경험적 연구에 의하여 입증된 사실이 없다는 점에 유의할 필요가 있다. 대개 선거자금 지출과 후보자 당선 사이의 필연적 연계에 관한 명제는 신문이나 대중매체에서 기인하는 추정과 통설일 뿐, 혹은 특히 낙선자들의 변을 통하여 자주 거론되고 있으나, 양자의 관계가 다른 요소

들의 영향을 완전히 압도할 만큼 ‘결정적’이거나 ‘필연적’이라는 엄정한 사회과학적 증거는 한국사회에서 아직까지 발견되고 있지 않은 실정이다. 물론 그렇다고 해서 본 연구가 선거자금의 영향력을 과소 평가하려는 의도는 없다. 선거비용지출이 당선에 미치는 영향력을 간과하고자 한다면, 이는 적어도 우리 사회에서는 비현실적 발상으로 치부될 것이다. 하지만 선거자금의 영향력이 후보자 당선에 있어 절대적인가 하는 문제에 대한 평가에 있어서는 보다 엄격해질 필요가 있다.

본 항목에서는 선거자금이 후보자의 당선에 결정적인 요소는 아니며 당선에 영향을 주는 ‘복합적’이며 ‘현저한’ 요소들 가운데 하나라는 명제를 개진하고자 한다. 이 명제는 한편으로 ‘사실적 명제(factual proposition)’로서 또 한편으로는 ‘규범적 명제(normative proposition)’로서 평가될 필요가 있다. 먼저 사실적 명제에 관한 한, 일반론과 구체적 차원으로 나누어 접근하는 편이 유용하다. 주지하는 바와 같이 후보자 당선에 영향을 끼칠 수 있는 ‘정치적 자원’이란 대단히 많다. 그 가운데 비교적 현저한 자원이라면 이데올로기나 조직력, 성별, 종교, 연령, 출신지역, 정당 소속, 여야 소속, 그리고 현직 국회의원 여부 등의 범주라고 하겠다. 이처럼 선거자금만이 아니라 다양한 요소들이 유권자의 최종 선택에 작용하고 있다는 사실은 한국의 적지 않은 선거연구들로부터 입증되고 있다. 예를 들어 1985년 국회의원선거에서 도시에서 신민당의 급부상으로 나타난 ‘선거혁명’은 선거비용 지출보다 당시 군부에 순응적인 야당을 거부하고 선명야당의 출현을 갈망하는 유권자들의 정치적 선호가 결집된 결과라고 하겠다.²⁶⁾ 그런가 하면 후보자가 군인출신인가 아닌가 하는 문제는 특히 민주화 과정의 유권자 선택에서 매우 중요한 요소로 등장하기도 하였다. 뿐만 아니라 후보자가 여야 가운데 어디에 소속되어 있는가 하는 문제도 유권자의 선택에서 주요한 비중을 차지하는 문제였다. 일반적으로 ‘동여서야東與西野’ 현상으로 지칭되는 현 상황과는 달리 과거의 선거에서는 ‘여촌야도與村野都’의 성향이 후보자의 당선에 유의미한 요소로 작용하였음이 지적되고 있다.²⁷⁾

이와 같은 사실들은 적지 않은 경험적 연구에 의해서 뒷받침되고 있는 바,²⁸⁾ 선거비용지출 이외에 복합적인 요소들이 유권자들의 최종 선택에서 경합적으로 영향력을 행사하고 있음을 시사하고 있다. 따라서 이러한 경험적 연구의 결과들이 함축하고 있는 내용에 유의할 때 선거에 임하는 일반 정치인들이나 유권자들의 인식에 자리잡고 있는 이른바 ‘경제결정론’을 방불케 하는 ‘선거자금결정론’에 대한 편견은 상당 수준 수정될 필요가 있다는 것이 본 연구의 견해이다.

그러나 물론 이와 관련한 두 번째 관심의 초점은 선거자금이 후보자의 당선에 있어 ‘결정적’ 요소가 아니라고 해도 다른 정치적 자원들에 비하여 비교적 ‘현저한’ 영향력을 행사

26) 이와 관련하여 임혁백(1994, pp.283~284)을 참조할 것.

27) 이와 관련하여 배성동외(1975), 윤천주(1981)를 참조할 것.

28) 이와 관련하여 이남영(1996), 정진민(1992), 이승희(1993), 안병만외(1993), 이정복(1993)의 연구 등을 참조할 것.

하고 있는 정치적 자원임에 틀림없지 않은가 하는 점이다. 본 연구도 선거자금의 영향력이 결정적은 아니라고 해도 적어도 관련된 요소들 가운데 상당히 비중 있는 위치를 확보하고 있지 않은가 하는 의구심을 갖고 있음을 실토하지 않을 수 없다. 실상 선거자금이 후보자 당선에 기여하는 여러 가지 정치적 자원들 가운데 ‘구체적으로’ 어떠한 위치를 차지하는가 하는 사안은 일반론의 관점에서 접근되기보다는 구체적 사회의 특성과 직결되어 나타나는 문제인 셈이다. 즉 이 문제는 특정 사회, 특히 특정 사회의 선거문화가 어떠한가 혹은 유권자들의 투표행태가 어떠한가 하는 사실들을 경험적으로 점검함으로써 비로소 결정될 수밖에 없기 때문이다. 만일 특정 사회가 비교적 청렴하고 부패의 정도가 낮은 사회라면 선거자금이 당선에서 차지하는 비중이 그다지 높지 않으리라는 점은 추정하기 어렵지 않다. 이에 비하여 선거풍토가 매우 타락한 나머지 유권자들이 후보자에게 경조사 부조나 찬조금 출연 등, 노골적으로 금품을 요구하는 파행적인 행동양태를 보일 때 선거자금이 이데올로기나 정당, 연령 등 다른 유관 요소들을 제치고 ‘현저한’ 위치를 점유할 가능성은 실제적이다. 우리 사회에서 아직도 14대 대통령선거 당시 여야 후보가 지출한 것으로 추정되는 선거자금의 천문학적 규모가 15대 대통령선거를 앞둔 현 시점에서 정치적 쟁점으로 대두되고 있다는 사실 자체가 그만큼 한국사회의 정치풍토와 선거문화에서 선거자금의 영향력이 다른 요소들을 압도할 만큼 위압적이라는 사실을 강하게 상징하고 있는 셈이다.

그러나 한편으로 이러한 파행적 사실이 현실이라고 해도, 즉 선거자금이 후보자 당선에 있어 ‘결정적’ 내지 ‘현저한’ 영향력을 행사하고 있다는 명제가 경험적으로 입증되었다고 해도 이 명제를 규범적 차원에서 수용하기란 어렵다는 것이 본 연구의 견해이다. 만일 선거자금이 유권자의 최종 선택에서 ‘결정적’ 내지 ‘현저한’ 요소로 작용한다는 경험적 명제를 규범적으로 받아들일 경우 선거란 대의민주주의의 기제보다는 전형적으로 시장 메커니즘을 방불케 하는 기제로 변질되지 않겠는가? 주지하는 바와 같이 시장에서 ‘소비자의 주권(consumer sovereignty)’이 강조되고 있으나, 엄밀한 의미에서 ‘소비자의 주권’은 평등한 것은 아니다. 어떤 소비자들은 다른 소비자들보다 더 많은 주권을 행사하고 있는 바, 그것은 ‘1원 1표제’로 지칭될 만큼 타당성을 지닌다고 하겠다. 부유한 소비자들은 그렇지 못한 소비자들에 비하여 더 많은 구매력과 소비력을 과시하고 있으며 또한 그럴 만한 권리를 행사할 수 있는 존재로 인정되는 것이 자본주의 사회의 특성이기 때문이다. 그러나 불평등한 ‘소비자 주권’이 정당화되는 시장과는 달리 평등한 ‘유권자 주권(voter sovereignty)’을 전제하는 선거 민주주의에서 돈에 의해서 유권자들의 최종 선택이 좌우된다면 그것은 더 이상 민주주의의 공정성과 규범성에 합치된다고 단언하기 어렵다.

특히 본 맥락에서 시장과 선거와의 유비, 즉 시장과 ‘정치시장’의 유비는 그 특유의 유용성에도 불구하고 일정한 제한성을 지닐 수밖에 없다는 점을 강조할 필요가 있다. 만일 부유한 소비자들이 시장에서 원하는 재화를 돈으로 쉽게 살 수 있듯이 선거에서 후보자

가 돈으로 유권자들의 표를 살 수 있다면, 이는 전형적인 ‘금권선거’이며 대표행위가 아니겠는가? 물론 한국사회에서 선거 때마다 금권선거와 대표행위가 암암리에 자행되고 있는 현실을 부인할 길 없으며, 대통령선거와 국회의원선거 등, 크고 작은 선거에서 돈 봉투를 뿌리고 향응을 베풀며 유권자들로부터 표를 얻으려는 후보자들의 행태와 이를 기대하는 유권자들의 의식구조가 왜곡된 선거문화의 한 단면임을 부인할 수 없다는 사실이 개탄스러울 뿐이다. 그러나 정치현실이 그렇다고 해서 이러한 오도된 선거문화의 관행을 준거로 하여 선거자금이 후보자 당선에 있어 ‘결정적’이거나 ‘현저한’ 영향력을 행사한다는 명제를 규범적으로 받아들일 수는 없는 노릇이다. 그것은 그 자체로 대의민주주의의 공정성에 어긋나는 명제이기 때문이다.

그러므로 본 연구는 경험적 현실에도 불구하고 선거자금은 유권자들의 최종 후보자 선택에서 영향력을 행사하는 다양한 요소들 가운데 하나의 범주로 머물러 있어야 한다는 명제를 단호하게 개진하고자 한다. 문제의 명제는 일단 다음과 같은 형식으로 표현될 수 있을 듯하다. 후보자 당선에 영향을 미치는 다른 모든 정치적 자원들, 즉 이데올로기나 조직력, 출신 지역, 성별, 여야의 입장 등의 요소들을 ‘상수常數’로 설정했을 경우 선거자금이 ‘변수變數’로 작용하는 것은 온당하다. 그것은 선거자금이 유권자들의 최종 후보자 선택에서 ‘일정한’ 영향력을 발휘하고 있음을 시사하는 것으로 자연스럽기 때문이다. 따라서 이 명제는 역으로 선거와 관련된 다른 요소들, 즉 선거자금, 조직력, 출신지역 등의 범주들을 ‘상수’로 했을 때 이데올로기가 ‘변수’로 작용한다는 명제와 꼭 같은 함축을 지니는 셈이다. 이것은 결국 선거자금이 당선에 영향을 미치는 다른 관련 요소들과 비교적 동일한 비중을 지니고 있음을 의미하는 것으로 공정한 선거경쟁의 범주에 부합될 수 있는 무난한 명제로 사료된다.

그러나 물론 본 연구는 이 명제에 만족하는 것은 아니다. 이 보다 한 걸음 더 나아가 정치자금보다는 후보자의 이데올로기적 입장이 유권자의 최종 선택에서 ‘결정적’이거나 ‘현저한’ 영향력을 발휘해야 한다고 제안하고자 한다. 이것은 정치자금이 이데올로기만큼의 영향력을 행사하거나 혹은 이데올로기가 정치자금만큼의 영향력을 행사한다는 명제보다 더욱더 이데올로기의 비중을 의미를 둘 필요가 있기 때문이다. 실상 유권자들이 자신의 정책적 입장이나 혹은 후보자들의 정책적 입장을 평가하기 위해서는 나름대로 이데올로기적 스펙트럼에서 그들이 어떠한 위치를 차지하고 있는지를 예의 점검할 수 있어야 하지 않겠는가? 이 경우에 한하여 비로소 후보자들 사이에 벌어지는 경쟁과 쟁점들이 본의적 의미의 정책대결의 성격을 띌 수 있으리라고 생각된다.

이와 관련하여 본 맥락에서 이데올로기가 후보자의 경쟁과 최종 당선에 있어 가장 현저한 영향력을 행사한다는 명제가 다운즈(A. Downs, 1957)에 의하여 고전적 명제로 정착되었다는 사실에 유의하고자 한다. 주지하는 바와 같이 다운즈는 공간적 의미의 좌와 우를 이데올로기적 범주로 변형시켜 진보, 중도, 보수로 투영되는 이데올로기적 스펙트럼

을 상정한 후 모든 유권자들을 이데올로기적 스펙트럼에서 일렬로 배치하기를 제안하였다. 그리고 그 가운데 ‘중위점midpoint’에 해당하는 ‘중위 유권자median voter’의 선택을 승자의 대안으로 규정한 바 있다. 따라서 정당이나 후보자들 사이의 경쟁은 이데올로기적 중위점으로 수렴된다는 것이 다운즈의 견해이다. 본 연구의 관점에서 다운즈의 명제가 ‘발견적 가치heuristic value’를 지니는 부분이 있다면, 경험적 적실성의 문제는 차치하더라도 적어도 공정한 선거경쟁의 ‘규범성’은 충분히 충족시킬 수 있다는 점이다. 만일 유권자들이 후보자들의 정책적 입장, 즉 이데올로기적 스펙트럼의 어느 한 지점에 위치할 수 있는 정책적 입장을 평가하면서 투표에 임한다면, 그것은 출신지역이나 조직력 혹은 성별 문제 등을 고려하면서 투표에 임하는 경우보다 훨씬 대의민주주의의 규범성에 부합하고 또한 경조사 부조금을 고려하면서 후보자를 선택하는 경우보다 훨씬 공정선거의 범주에 합치되는 행태라고 평가될 수 있지 않겠는가!

결국 상기의 논거에 유의할 때 그 함축하는 바 의미는 자명하다. 선거자금이 유권자의 최종 선택과 후보자 당선에 있어 ‘결정적’ 영향력이나 ‘현저한’ 영향력을 행사한다는 명제는 아직까지 엄정한 경험적 연구에 의하여 입증된 명제는 아니며 또한 규범적 차원에서 수용될 수 있는 명제는 아니다. 이처럼 경험적 명제가 불완전하고 또한 규범성에 있어 하자가 있다면, 즉 선거자금이 후보자의 당선에 있어 ‘결정적’ 요인이라고 단언하기 어렵고 또한 ‘결정적’ 요인으로 간주되어도 곤란하다면 당선에 영향을 미치는 여러 가지 요인들 가운데 유독 선거자금의 모금과 지출에 있어서만 모든 경합하는 후보자들에게 엄격하게 동일한 금액을 규정하거나 강제할 이유는 없다는 것이 본 연구의 주장이다.

물론 우리는 경험적 명제와 규범적 명제를 구분할 수도 있다. 만일 선거자금이 후보자의 당선에 있어 ‘결정적’이거나 매우 ‘현저한’ 영향력을 행사한다는 것이 경험적 사실로 판명된다면, 선거자금 비중의 경험적 명제는 성립하는 셈인데, 이 경우 선거공영제는 후보자들간의 공정경쟁을 위하여 정당화될 수 있는가 하는 문제에 봉착한다. 본 연구는 설사 그러한 경험적 명제가 성립한다고 해도 그것이 선거자금의 결정적 영향력이 허용되어서는 안된다는 규범적 명제와 괴리를 파생시키는 그만큼 불공정성을 노정하기 때문에 수용할 수 없다는 입장이다. 즉 선거자금이 후보자의 당선에 ‘결정적’ 영향력을 끼친다는 명제는 적어도 이데올로기가 당선에 ‘결정적’ 혹은 ‘현저한’ 영향력을 행사한다는 명제와 비교해 볼 때 금권선거나 매표의 범주에 부합될 만큼 선거민주주의의 공정성에 어긋난다는 점이 확연한 이상, 이처럼 규범적으로 문제가 있는 명제에 입각한 제도의 시행이 정당화될 수 없다면 선거공영제도 정당화될 수 없는 것은 당연한 일이 아니겠는가?

(3) 총체적인 정치적 자원의 배분과 평등

지난 항목에서는 선거자금과 후보자 당선 사이에 ‘유일한’ 일대일의 ‘인과관계causality’가 성립할 수 없음을 경험적 차원에서 그리고 또한 규범적 차원에서 개진한 바 있다. 이

번 항목에서는 이 명제에 근거하여 선거자금의 균등분배가 후보자 경쟁의 불공정성을 야기시킬 가능성에 유의하고자 한다. 즉 선거자금이 후보자의 당선에 있어 ‘유일하게’ 혹은 ‘현저하게’ 영향력을 발휘하는 요소가 아닌 데도 불구하고 후보자들에게 균등한 선거자금 모금과 지출을 규정하는 경우 직접적으로 경쟁의 공정성이 훼손될 것으로 우려된다. 그 이유는 자명하다. 후보자들간의 경쟁에서 선거자금을 균등분배함으로써 선거자금이 ‘상수’가 되는 경우 후보자들은 그밖의 다른 정치적 자원들의 배분영역에서 상대방 후보자들에 대하여 차별화를 시도할 수밖에 없을 듯하다. 그런데 당선에 영향을 끼치는 다른 정치적 자원들의 분배에서 가시화되는 후보자들 사이의 불평등이 정치자금 배분 과정의 불평등보다 언제나 ‘도덕적으로’ 더 우월하다고 단언할 수 있는지는 확실하지 않다.

예를 들어 보자. 남녀의 성차별이 극심한 사회가 전형적 사례이다. 남녀의 성차별이 사회적으로 보편화된 사회라면 정치영역에서의 성차별도 국회에 진출한 여성이 전체 국회의원 가운데 2%미만에 불과할 정도로 극심할 것으로 예상된다.²⁹⁾ 국회의원선거에 출마한 후보자 X_1 은 여성, 후보자 Y_1 은 남성이다. 이 경우 선거 경합에서 X_1 은 Y_1 에 비하여 상당히 불리한 여건에 봉착해 있는 셈이다. 즉 유권자들은 여성 후보자에 비하여 남성 후보자의 정책수행 능력이 뛰어나리라는 근거 없는 편견과 추정에 사로잡혀 있을 공산이 농후하기 때문이다. 이러한 상황에서 여성 후보자 X_1 은 유권자들의 여성비하 통념을 수정하기 위하여 선거운동 기간 동안 남성 후보자 Y_1 보다 배전의 노력을 경주할 필요가 있으며 또한 그러한 노력은 정당화된다고 판단된다. 특히 X_1 의 각별한 노력의 필요성과 정당성은 “여자가 무슨 정치를 하겠다고 나서나”하는 의혹의 눈초리를 보내는 유권자들의 성차별 의식과 한편으로 “암탉이 울면 집안이 망한다”며 비아냥거리는 남성 후보자 Y_1 의 여성비하 정견발표를 감안할 경우 더욱 절박해지게 마련이다. 그러므로 유권자들 사이에 팽배한 남성우월의 편견을 수정하려면 X_1 은 Y_1 보다 더 자주 유권자들을 만나고 더 정력적으로 개인 유세를 벌이며 더 많은 좌담회도 개최해야 하지 않겠는가? 선거운동 과정에서 기득권을 향유하고 있는 남성 후보자 Y_1 보다 여성 후보자 X_1 에게 더 많은 정치자금이 소요되는 것은 당연한 일이다. 하지만 그럼에도 불구하고 선거자금 모금과 지출을 X_1 과 Y_1 에게 동일하게 규정한다면 여성 후보자 X_1 에게 ‘불리한’ 게임 규칙에 다름 아니며, 단순히 X_1 에게 불리할 뿐 아니라 대의민주제하에서 정당화되기 어려운 ‘불공정’ 규칙이 아닐 수 없다. 만일 이 상황에서 룰즈의 제안대로 X_1 과 Y_1 이 이른바 ‘무지의 베일’을 쓰고 게임규칙을 제정하는 경우라면 정치적 최소 수혜자인 여성에게 불리한 선거공영제는 결코 합의의 대상이 되지 않을 것으로 확신한다.

그런데 정작 관심의 초점은 이처럼 후보자들간의 불평등의 근원이 되는 기득권 문제는 단순히 성차별에만 국한되는 것이 아니라 당선에 영향을 미치는 모든 정치적 자원들에 보편적이라는 사실에 있다. 우리 사회에서 무소속 후보자와 정당 후보자가 경합할 때 정당 후보자가 단연코 유리하다. 왜냐하면 후자는 전국적 조직력을 갖고 있는 정당의 배경

29) 이러한 사회의 모델은 물론 한국 사회이다(이승희 1993 참조).

을 지니고 있어 선거운동 과정에서 특혜적 위치를 확보하고 있기 때문이다. 그런가 하면 현역 국회의원과 비현역 출신의 후보자들이 경합할 경우에도 유사한 상황이 야기된다. 일반 후보자들로서는 법적으로 선거운동을 하지 못하게 되어 있는 상황에서도 현역 국회의원은 의정보고회를 개최하는 등, 실질적으로 선거운동을 할 수 있기 때문이다.

따라서 후보자들이 가지고 있는 정치적 자원은 다양하며 각 정치적 자원의 범주마다 후보자들간에 불평등이 엄존하는 것은 분명하다. 이러한 상황에서 유독 선거자금의 정치적 자원 분배에 관한 한, 모든 후보자들에게 평등을 요구한다면 그것은 ‘형식적 평등formal equality’에 불과할 뿐, 실은 ‘불공정한 평등unfair equality’임에 틀림없다. 강조하자면 선거자금의 문제는 경쟁하는 후보자들 사이에 존재할 수 있는 정치적 자원의 불평등 분배의 ‘유일한’ 범주는 아니다. 그럼에도 불구하고 선거공영제에 의하여 인위적으로 선거비용의 균등화를 시도한다면 조직력이나 출생지역, 연령 및 성별 등 후보자 당선에 영향을 미치는 다른 정치적 자원들의 임의적 분포에 의한 불평등을 악화시킬 것으로 전망된다. 오히려 이 경우 선거자금 모금과 지출의 차별화 조치야말로 선거에 영향을 미치는 다른 정치적 자원 분포에 은폐되어 있는 불평등이나 불공정성의 요소를 상쇄시켜 줄 수 있다는 것이 본 연구의 견해이다. 상기 논의가 유의미하다면 선거자금은 후보자들 사이에 균등하게 분배될 필요가 없을 뿐 아니라 한 걸음 더 나아가 균등하게 분배되는 것이 불공정하다는 명제가 성립되는 셈이다.

이처럼 본 연구는 선거자금의 균등분배에 반대하는 입장이다. 그러나 실상 본 연구의 진정한 의도는 당선에 영향을 미칠 수 있는 정치적 자원의 평등한 분배 자체를 반대하는 것이 아님을 분명히 할 필요가 있다. 즉, 후보자들 사이의 경쟁이 공정하려면 선거자금을 포함한 정치적 자원이 후보자들 사이에 비교적 평등하게 분배되는 것이 온당하다고 생각된다. 그러나 엄밀한 의미에서 본 연구는 다양하게 세분될 수 있는 정치적 자원들의 각 범주에서 비교적 엄격한 평등한 분배를 선호하는 것이 아니라 당선에 영향을 미칠 수 있는 정치적 자원들의 ‘총체적 범주’의 관점에서 일정한 평등분배가 보장되기를 선호하는 입장이다.

이러한 입장은 사회주의자들이 주장하는 경제적 평등의 관점과 비교되어 조명될 수 있을 듯하다. 일단 ‘기회의 평등equality of opportunities’을 지향하는 자유주의자들과 달리 ‘결과의 평등equality of outcomes’에 관심을 갖는 사회주의자들의 견해를 준거의 틀로 삼아보자. 일반적으로 자유주의자들은 ‘기회의 평등’을 강조하고 사회주의자들은 ‘결과의 평등’을 선호하는 것으로 지적되고 있으나, 이에 못지않게 양자의 차이는 결과의 평등을 어떻게 이해하는가 하는 비전의 차이에서 추정될 수 있다. 각 개인들이 경제적으로 평등한 삶을 영위하려면 각자는 모든 소비재화에 대하여 다른 사람들과 비교적 똑같은 양의 자원이 보장되어야 한다는 것이 사회주의자들의 주장이다. 바꾸어 말해서 토지와 자본 등, 희소성을 가진 재화가 평등하게 분배되려면 사회의 각 개인이 희소성을 가진

각 재화의 품목에 있어 비교적 동일한 양을 소유하고 있어야 한다는 의미이다. 물론 이러한 분배 유형은 ‘이상적인’ 분배 유형일 수 있으나, 이 경우의 ‘이상성’은 ‘비현실성’을 함축한다는 의미에서 부정적 이상이며 너무나 경직된 관점이 아닐 수 없다. 본 연구는 개별적 재화 분배의 평등보다 총체적 재화 분배에서 평등의 가치를 선호하는 바, 각 개인이 희소성을 지닌 재화의 각 품목에서 꼭 같은 양을 향유할 수 없고 또한 그럴 필요도 없으며 다만 총체적 범주의 평등이 비교적 가능한 한에서 각 개인의 개별적 재화의 소유에서는 불평등이 허용되며, 단순히 허용될 뿐 아니라 요구된다고 주장한다. 예를 들어 사과 6, 배 6개를 A와 B가 똑같이 사과 3, 배 3을 갖는 것도 평등한 분배이지만 A가 사과 5, 배 1을 갖고 B가 사과 1, 배 5를 갖는 것도 평등한 분배가 아니겠는가? 즉 교육을 많이 받은 사람이 돈은 적게 가질 수 있으며 권력을 많이 가진 사람이 재산은 적게 갖는다고 해서 자원의 불평등 분배라고 한다면 이는 지극히 경직된 사고가 아닐 수 없다. 개별적 재화의 분배의 불평등에도 불구하고 총체적인 재화의 양의 분배에 관한 한, ‘엇비슷함 rough equality’이 성취되었기 때문이다.

선거경쟁에 임하는 후보자들 사이의 정치적 자원의 분배도 같은 논리에 의하여 정당화될 수 있다. 즉 특정 후보자 X1이 조직력의 관점에서 우월한 자원을 확보하고 있다면 정치자금 면에서 열세의 입장이라고 해도 불공정한 것은 아니며 후보자 Y1이 선거자금 면에서 우월한 입지를 갖고 있다면 조직력의 측면에서 부진해도 불공정한 경쟁은 아니다. 각 자원들간의 불평등은 상호간에 상쇄되어 일정 수준 총체적 범주에서 정치적 자원의 평등 분배가 이루어진 것으로 판단되기 때문이다.

이제 본 항목의 논거를 요약해 보자. 본 항목에서는 선거자금이 유권자들의 최종 선택과 후보자의 당선에서 차지하는 비중을 비판적으로 점검함으로써 선거공영제의 정당성을 거부하는 것을 목표로 삼았다. 우선 선거운동과 선거는 밀접한 관계이면서도 상이한 기능을 수행한다는 점을 지적하고 선거에서 엄격하게 통용되는 ‘일인일표제’를 선거운동이 따를 이유가 없으며 따라서 선거운동의 기본이 되는 선거자금도 일률적으로 규제되기보다 자율적으로 허용되는 편이 온당하다는 점을 강조하였다.

그런가 하면 선거자금이 후보자의 당선에 기여하는 ‘유일한’ 요소가 아니라 당선에 영향을 미치는 복합적인 정치적 자원들 가운데 ‘하나’의 범주라는 사실도 논의의 초점이었다. 이 점은 경험적 명제와 규범적 명제로 나누어 접근되었는 바, 특히 경험적 명제에 관한 한, 한 사회의 정치, 문화 수준과 선거 풍토에 의하여 확인될 수도 있고 반증될 수도 있다는 가능성을 열어 놓았다. 선거자금이 후보자의 당선에 ‘결정적으로’ 기여하는 정치적 자원이 아니라는 명제는 적어도 우리나라의 왜곡된 정치 관행과 유권자들의 정치의식을 고려할 때 반증될 공산이 크다는 점은 부인할 수 없다. 그러나 그렇다고 해도 이러한 경험적 명제는 아직까지 과학적으로 검증되지 않은 채 하나의 ‘속설’로 남아 있는 수준이며 -비록 강력한 속설이기는 하지만 - 설사 이 명제가 경험적 적실성을 지닌 명제로 판명된

다고 해도 선거 민주주의의 규범적 가치를 고려할 때 그 정당성이 인정될 수 없다는 것이 본 연구의 견해이다. 그것은 민주선거를 금권선거로 전락시키는 ‘사악한’ 명제이기 때문이다. 그러므로 이러한 명제가 적어도 규범적 관점에서 부정된다면, 경쟁하는 후보자들에게 선거자금을 꼭 같이 배정해야 할 논리적 근거도 붕괴되는 셈이다.

뿐만 아니라 당선에 기여하는 정치적 자원이 매우 다양하고 또한 관련된 각 정치적 자원들의 분포가 후보자들에 따라 불평등하게 나타나는 상황에서 유독 선거자금의 정치적 자원의 분배에 관한 한, 엄격한 평등을 강요하는 것은 오히려 불공정 경쟁을 유발시킬 수 있다는 점도 관심의 대상이었다. 따라서 관련된 정치적 자원의 평등분배가 공정한 선거 경쟁을 위하여 존중되어야 할 가치라면 정치적 자원의 ‘개별적 품목’에서의 평등분배보다는 ‘총체적 품목’에서의 평등분배가 더욱더 적절하다는 논거에 초점을 맞추었다. 그것은 달리 말하면 조직력이나 이데올로기, 지역주의 및 연령, 성별 등에서 불리한 후보자는 선거자금 면의 우위에 의하여 상쇄되거나 열세를 극복할 수 있는 기회가 부여되는 것이 공정성의 가치에 입각한 평등한 자원분배의 범주임을 의미하는 것이다.

결국 모든 후보자에게 동일한 선거자금을 배분하는 제도는 그 정당성이 경험적 차원이나 적어도 규범적 차원에서 정당화되기 쉽지 않고 또 한편 후보자들의 공정한 경쟁 보장의 관점에서도 문제를 유발시킨다는 점이 논의의 초점이었다. 그것은 선거공영제가 공정한 제도보다 불공정한 제도에 속할 가능성을 확인하는 셈이 아니겠는가?

4. 정치인들의 경쟁과 국고지원제

이제 최종적으로 선거공영제의 본질에 관한 쟁점을 제기하지 않을 수 없다. 그것은 단도 직입적으로 말한다면 수많은 유형의 경쟁들 가운데 왜 정치인들의 경쟁만이 유독 국가보조 즉 유권자들의 강제헌금 방식에 의한 재정보조를 받아야 하는가 하는 의문에 관한 문제이다. 본 항목에서는 일단 정치인들의 경쟁을 재정적으로 국가가 보장하는 선거공영제가 옹호될 수 있는 논거에 유의할 것이다. 그러나 그 후 세 가지 범주로 나누어 선거공영제 타당성의 논거를 반박하고자 한다. 두말할 나위 없이 문제의 쟁점을 판단할 수 있는 가치기준은 복합적이라고 사료된다. 그 가운데 우선적 기준은 정치인들의 경쟁이 ‘사익 private interest’보다 ‘공익 public interest’을 위한 경쟁인가의 여부에 달려 있다. 즉, 정치인들의 선거경쟁이 ‘공익’을 위한 경쟁으로 조명될 수 있다면 선거공영제는 유의미한 제도로 평가받을 수 있을 것이나, 정치인들의 경쟁은 사익을 위한 경쟁으로 간주할 수 있는 보다 많은 경험적 자료와 현실에 접하고 있다는 사실이 강조될 것이다.

두 번째로 정치인들의 경쟁이 시장의 경쟁을 방불케 할 만큼 사익을 위한 경쟁으로 조명되어도 선거공영제는 정당화될 수 있다. 이 점과 관련하여 사익을 위한 시장경쟁에도 때

때로 ‘국가의 개입’이 가능하다는 논거에 유의할 것이다. 즉, 시장경쟁력을 전혀 갖추고 있지 못한 사람들의 ‘기본적 필요basic needs’를 충족시키기 위하여 국가개입이 가능한 바, 이것이 바로 ‘복지국가welfare state’의 작동양식이기도 하다. 그러나 ‘정치복지’로 지칭될 수 있는 국가의 재정개입의 문제점은 ‘정치시장’의 작동양식modus operandi과 관련하여 복지국가의 논리는 한계를 가질 수밖에 없다는 사실에 있다. 따라서 선거공영제는 한편으로 ‘유권자 주권’에 입각한 대의민주주의 특유의 비전과 합치되기보다는 상치되며 또 한편으로 복지국가 특유의 부정적 현상을 유독 ‘정치복지제도’인 선거공영제만이 회피할 수 없다는 점이 강조될 것이다.

결국 본 논의에서는 정치인들이 자신들의 정치활동과 선거경쟁에서 선거공영제를 통한 재정보장을 받을 수 있을 만큼 그리고 다른 사회집단들의 경쟁과 차별성을 보일 만큼 도덕성이나 공익성을 확보하고 있는가 하는 문제와 ‘정치복지제도’란 대의민주주의의 규범성과 합치되기 어려우며 또한 특유의 ‘도덕적 해이’ 현상을 유발시킨다는 사실에 논의의 초점이 맞추어질 것이다.

(1) 두 가지의 방어적 논거

일반적으로 비정치영역의 경쟁에서 국가의 재정지원의 명분을 발견하기 어려운 데 비하여 정치인들의 경쟁에서 재정지원이 정당화될 수 있는가 하는 문제는 쟁점이 된다는 것이 본 항목의 의제이다. 일단 정치인들의 경쟁이 비정치인들의 경쟁과 달리 국가로부터 재정적 지원을 받을 수 있는 근거를 두 가지 차원에서 개진해 볼 수 있다. 이 논거들은 한결같이 정치활동이란 비정치활동과 상이하며 한편으로 상이할 뿐 아니라 그보다 우위에 있다는 관점에 입각하고 있다. 우선 정치인들의 경쟁은 사익보다 공익을 위한 경쟁이라는 측면이다. 정치인들은 사회와 공동체의 ‘공동선common good’에 기여할 수 있는 정책을 고안 내지 반영하기 위하여 경쟁을 벌이고 있는 존재로 이 점에서 후보자들의 정책개발과 정책추구에 관한 관심사는 시장의 행위자들이 표출하는 사적 이익 극대화에 대한 관심사와 구분된다. 이처럼 선거경쟁에 임하는 후보자들의 공약개발과 정견발표가 사적 이익보다 공동체 전체의 공동선 달성에 관련된 것이라면 이들의 활동과 이들 사이의 경쟁은 국가로부터 재정적 도움을 당연히 기대할 수 있지 않겠는가?

두 번째로 선거공영제에 관한 정당성은 공동체나 사회의 공동선에 기여하고자 하는 ‘신성한’ 의욕을 표출하고 있음에도 불구하고 선거자금이 부족하여 출마할 수 없는 ‘가난한’ 후보자들의 배려 차원에서 성립된다. 공동선과 공익에 대한 투철한 사명감과 열의에도 불구하고 선거자금이 부족한 나머지 자신의 정책적 입장이나 이념적 정체성조차 유권자들에게 밝힐 수 없는 정치 후보자 A의 경우, 그것은 후보자 A자신의 문제를 떠나 훨씬 더 중요한 의미에서 공동체 전체의 손실을 야기시키는 셈이 아니겠는가? 공동체로서는 공익의 비전을 개념화하고 투사할 능력을 가진 ‘예비적’ 대표자를 단순히 선거자금이 없

다는 이유로 방치했기 때문이다. 따라서 공익을 지향하는 후보자가 공동체에 기여할 수 있는 ‘최소한의 기회’를 보장하기 위하여 선거공영제는 필요하다.

강조하자면 대의민주제에서의 선거란 유권자의 이익을 누가 더 적절하게 대변하고 옹호할 수 있는가를 결정하는 제도로 볼 수 있다. 그런데 유권자 이익의 대변능력은 후보자의 부나 혹은 선거자금 모금능력과 언제나 부합한다고는 할 수 없다. 따라서 선거자금에 대한 부담없이 유권자 이익 대변의 자질을 유권자들로부터 검증받고자 한다면 선거비용은 후보자 개인의 관심사보다 유권자 전체의 관심사가 되는 것이 타당하다는 논거이다. 결국 선거공영제에 관한 논거는 정치인들의 경쟁이야말로 비정치인들의 경쟁과 질적으로 상이하며 그 상이성은 특유의 공익성 추구에서 발견된다는 점과 또 한편으로 적어도 자력으로 선거자금을 부담할 수 없는 ‘최소 수혜자’에 해당하는 후보자들에 대한 배려의 관점에 입각해 있다. 그러나 앞으로의 논의를 통하여 공익추구의 정치경쟁의 비전은 현실적으로 옹호되기 어렵다는 점과 ‘정치적 복지제도’와 대의민주주의 규범은 양립하기 어렵다는 사실이 강조될 것이다.

(2) 정치인들의 경쟁: 사익지향적 경쟁

정치인들의 경쟁의 성격에 대한 전 항목의 논거에 대하여 앞으로 논리가 개진된 순서대로 반론을 제기할 예정이다. 반론의 주안점은 전 항의 명제들은 경험적 현실과 괴리가 있으며 또 한편으로 대의민주주의의 공정성과 규범성의 관점에서 볼 때 그다지 확고한 입장을 견지하고 있지 못하다는 점으로 모아질 것이다.

무엇보다도 정치인들 사이의 경쟁이 ‘사익’ 추구보다 ‘공익’추구를 위한 경쟁으로 평가될 수 있는가 하는 문제가 관심의 초점이다. 정치인들의 경쟁이 공익지향적 경쟁이라는 명제는 경험적으로 확고한 명제가 아니며 이와 관련하여 두 가지의 논거가 가능하다. 우선 우리에게 익숙한 경험적 현실은 정치인들이 공익을 추구하는 존재이며 그들의 경쟁이 공익지향적 범주라는 사실을 확인하기보다는 오히려 반증하고 있다. 적지 않은 정치인들이 떼깎 수수나 정경유착 등, 정치적 비리에 연루되어 있는 상황과 한편으로 많은 유권자들이 지지할 정당이 없다거나 혹은 정치에 실망하고 있다는 의견을 표출하는 등, 정치에 관한 냉소적이며 부정적 인식이 팽배한 현실은 바로 정치인들이 ‘사익지향적 존재’라는 사실을 입증하는 강력한 물증인 셈이다. 그런가 하면 정당이나 후보자들 간의 선거쟁점이 정책대결보다는 후보자 검증을 명분으로 출신지역이나 혹은 신변문제로 귀결되는 사태를 목격하면서 정치인들의 경쟁이 비정치인들의 경쟁에 비추어 어떠한 의미에서 공익지향적 경쟁으로 평가될 수 있는가에 의구심을 가지게 된다.

물론 상기의 지적들이 선거에 임하는 정치인들의 행태를 너무 비판적으로 치부하는 느낌을 주고 있다는 비난을 받을 수도 있다. 적지 않은 후보자들의 경우 적어도 그들이 후보

자간 합동연설회나 TV토론회에서 공적으로 하는 약속이나 발언들을 보면 스스로 ‘공복’이나 ‘상머슴’을 자처하면서 공익지향성을 강하게 풍기고 있기 때문이다. 그런데 후보자들로부터 나오는 공약이나 공언들이 실제로는 집단 이기주의나 지역 이기주의의 범주를 넘어설 만큼 보편적 의미에서 공익지향적이라고 단언할 수 없다는 점에 딜레마가 있다. 강의 상류지역에 살고 있는 주민들의 이익을 대변하겠다고 나선 후보자들은 지역개발에 관심을 갖는 나머지 공단조성이나 유치를 주장하는 반면, 식수원으로서 강의 오염을 우려하는 강하류지역의 주민들을 대변하는 후보자들은 상류지역의 개발을 결사 반대하는 공약을 내세우게 된다.³⁰⁾ 이러한 상황에서 정치인들의 공약에 내재한 이기주의는 ‘개인 이기주의’보다는 ‘집단 이기주의’나 ‘지역 이기주의’의 범주로 귀속시킬 수 있으며 전자보다는 후자가 양호하다는 판단이 가능할는지 모른다. 그러나 엄밀한 의미에서 ‘집단 이기주의’나 ‘지역 이기주의’ 혹은 ‘정당 이기주의’ 등은 더 커다란 ‘정치적 공동체political community’의 장기적 이익을 조망하지 못한 채 부분적이고 단편적이며 단견적 이익에 집착하고 있다는 점에서 ‘개인 이기주의’의 약점을 공유하고 있는 셈이다.

뿐만 아니라 후보자나 정치인들은 자신들의 공약과 주장을 ‘이익interest’의 범주가 아니라 ‘진리truth’의 범주에서 정당화시키고 있다는 점에서 우리를 혼란하게 만들고 있다. 즉 트벨스키와 카네만(Tversky and Kahneman, 1981)의 개념을 원용하면 선거에 임하는 정치인들은 자신들의 주장에 집단 이기주의나 지역 이기주의가 내재되어 있음에도 불구하고 전체 공동체나 국가 공동체의 관점에서 ‘공동선’에 해당되는 대안으로 강변하며 이른바 ‘틀짜기framing’를 시도하고 있는 셈이다. 하지만 자신들의 공약과 관련하여 공익과 공동선에 부합하고 있는 것으로 강변하고 있는 후보자들의 수사학적 표현에도 불구하고 이들 발언내용을 조금만 심층적으로 분석해 보면 특정 대안이 자신들의 ‘득표극대화’ 전략에 불리한 것으로 판단되면 ‘도덕적으로 용납될 수 없는’ 대안으로 낙인찍고 이와 달리 득표극대화에 유리한 것으로 보여지면 ‘도덕적으로 유일한 정당성을 가진’ 대안으로 간주하고 있다는 사실이 발견된다. 이처럼 ‘이익’의 범주를 ‘진리’의 범주로 전환하는 ‘틀짜기 현상’이 선거에 출마한 후보자들에게 성행하고 있다는 사실은 그만큼 정치인들이 공익보다 사익추구의 존재로 행동하고 있음을 반증하는 셈이다.

그러므로 정치현금과 관련하여 비리에 암암리에 연루되어있는 정치인들과 이기주의적 성향의 존재에 불과할 뿐, 공익의 명분만을 앞세우고 ‘득표극대화의 존재’로 행동하는 정치인들의 행태에 유의할 때, 이러한 정치인들의 경쟁을 사익경쟁과는 거리가 먼 공익지향적 경쟁으로 평가할 수 있는 근거는 일단 희박한 셈이다. 그렇다면 공익지향적 경쟁이 아닌 사익 지향적 경쟁과 관련하여 국가가 재정적 지원을 공여할 정당성을 발견하기란 결코 쉬운 일이 아니다.

우리는 한편 정치인들의 경쟁을 사익 지향적 경쟁으로 간주할 경우, 이러한 경험적 명제

30) 대구의 위천공단 문제야말로 이에 관한 전형적 사례라고 하겠다.

가 적어도 선거 민주주의에서 ‘공동선’이 성취되어야 한다는 규범적 명제와 어떻게 양립할 수 있을까 하는 의문을 가질 수 있다. 즉 정치인들의 경쟁이 비록 경험적으로 사익지향성을 노정하고 있다고 해도 선거 민주주의를 통하여 일정 수준 공익적 목표가 달성되어야 한다는 점은 민주주의에 내재한 중요한 규범적 명제이기 때문이다. 그런데 정치인들의 경쟁이 사익지향적 경쟁이라고 해도 일정 수준의 절차적 공정성만 충족된다면 대의민주주의가 목표로 하는 공동선의 달성에 크게 지장을 초래하지 않으리라는 것이 본 연구의 관점이다.

이와 관련하여 시장에서 이루어지는 경쟁과의 ‘유비’가 유용하다. 시장에서 재화를 만드는 생산자나 이를 판매하는 판매자에게 굳이 ‘공익지향적 존재’가 되기를 요구할 이유는 없다. 또한 같은 맥락에서 생산자나 판매자들의 경쟁이 사익보다 공익 지향적 범주로 전환되도록 규범적으로 주문할 필요도 없다.³¹⁾ 공정한 방식으로 경쟁함으로써 ‘자신들의 이윤을 극대화하는 존재profit maximizer’로 행동하는 한, 그러한 미시적 차원의 사적 이익 지향행위들이 모여 거시적 차원의 공익적 결과로 귀결되리라는 것이 본 연구의 근거 있는 기대이다. 이러한 기대는 이미 지적인 바와 같이 적어도 아담 스미스의 ‘보이지 않는 손’에 대한 믿음으로부터 정당화될 수 있다. 자유방임적 시장에서 재화를 생산하고 이를 판매하는 판매자들의 경쟁에서 국가의 재정적 보조와 개입이란 매우 부적절하고 생소한 개념이 아니겠는가? 그것은 생산자들이 사적 동기에 의하여 재화의 생산 및 판매경쟁에 몰두할 때 자연적으로 양질의 저가의 제품이 산출되기 때문이며 이와 같은 ‘자기수정적self-correcting’이며 ‘자기 규율적self-regulating’ 시장이 ‘보이지 않는 손’에 의하여 작동 가능한 이상, ‘보이는 손visible hand’에 의한 개입은 불필요한 것이다.

그러므로 후보자들의 경쟁과 생산자들의 경쟁 사이의 ‘유비analogy’가 유의미하게 통용될 수 있다면, 생산자들의 경쟁을 재정적으로 보조하는 국가의 개입이 방어되기 어려운 것처럼 이른바 ‘정치적 기업가들political entrepreneurs’인 후보자들의 경쟁을 재정적으로 보조하는 국가의 개입도 방어되기 어렵다고 판단된다.

(3) 최소 경쟁능력의 보장

전 항의 논의에서는 정치인들의 경쟁이 공적 지향보다 사적 지향적임을 지적한 바 있다. 그러나 그렇다고 해서 정치인들의 경쟁과 관련하여 국가의 재정적 개입이 원천적으로 불가능하다거나 부당하다는 경직된 견해를 피력할 의도는 없다. 실제로 국가의 재정적 개입은 일정 수준 정당화된다는 논거도 가능하다. 이 명제 역시 시장과의 유비에서 정당화될 수 있다고 생각된다. 시장의 비전은 ‘일의적’이 아니라 ‘다의적’일 수 있기 때문이다.

31) 물론 시장의 행위자들도 ‘도덕적 행위자’로 행동하는 것이 바람직하다는 점에 관한 한, 의문의 여지가 없으며 이러한 관점에서 아담 스미스도 이른바 ‘도덕적 감성’moral sentiments을 강조한 바 있다. 그러나 시장의 원활한 작동을 위하여 도덕적 행위가 ‘필요조건’은 아니다.

적어도 아담 스미스나 하이에크, 프리드만을 포함한 고전경제학도 혹은 신고전경제학도들과는 상이한 불완전 시장론자들의 입장에서 국가의 시장개입은 정당화될 수 있는 바, 그것은 케인즈(J. M. Keynes, 1936)나 혹은 비버리지(W. H. Beveridge, 1942)의 견해이기도 하다. 이들의 견해는 사회구성원들의 ‘사회적 최저social minimum’를 보장하기 위하여, 즉 시장경쟁에 참여할 수 없는 사람들을 위하여 국가가 개입할 수 있다는 의견으로 이른바 ‘복지국가welfare state’의 개념으로 가시화될 수 있다. 이미 지적한 바와 같이 복지국가는 퍼니스와 틸튼Furniss and Tilton의 견해를 원용하면 ‘적극적 국가positive state’와 ‘사회보장국가social security state’ 및 ‘사회복지국가social welfare state’로 구분될 수 있으나, 국가가 적어도 최소 수혜자the worst-off를 위하여 재화와 서비스를 무료로 공여하는 제도를 운영하고 있다는 점에서 공통점을 지닌다.

우리가 만일 ‘완전 시장’보다 ‘불완전 시장’의 비전을 받아들인다면 복지국가의 개념은 정당화될 수 있고 ‘정치시장’에서 국가의 재정적 개입을 함축하는 선거공영제는 이러한 의미에서 국고보조금제도와 마찬가지로 ‘정치적 복지제도’로 이해하는 것이 가능하다. 따라서 선거공영제의 정당성은 ‘정치인들의 경쟁’과 ‘완전시장 경쟁’의 유비보다 ‘정치인들의 경쟁’과 ‘불완전시장 경쟁’의 유비를 받아들이는 토대 위에서 성립할 수 있다. 그러나 그렇다고 하더라도, 즉 유비적 차원에서 선거공영제를 ‘정치적 복지제도’로 조명할 수 있다고 해도, 이러한 유비는 한편으로 선거와 대의 정치제도에 내재한 고유한 특성으로 인하여 또 한편으로는 ‘정치적 복지제도’와 복지국가의 공통성으로 인하여 한계에 부딪치게 된다는 것이 본 연구의 판단이다.

이와 관련하여 두 가지 문제를 개진하고자 한다. 우선 첫째로 비버리지를 비롯한 불완전 시장론자들이 주장하는 사회적 최저 보장은 적어도 선거공영제와 상이하다는 점이 지적될 필요가 있다. 사회적 최저 보장제도는 구성원들의 ‘기본적 필요basic needs’의 충족을 보장할 뿐, 생활 기본선 이상에서는 자유경쟁을 허용한다. 이에 비하면 선거공영제는 후보자들의 최소한의 재정적 필요만 충족시키는 것을 목표로 하는 것이 아니라 모든 후보자들에게 엄격한 선거비용의 평등을 요구하고 있다. 선거에 출마한 모든 후보자들에게 일률적으로 똑같은 선거비용이 공여되며 그 이상 사적으로 선거비용을 지출하는 방안이 허용되지 않기 때문이다. 이러한 유형의 ‘정치적 복지’라면 복지국가 가운데 가장 강력한 범주인 스웨덴 모델과 유의미하게 비교될 수 있을 듯하다. 스웨덴에 의하여 상징되는 복지국가는 구성원들의 최저보장 뿐 아니라 수입의 최고선을 규정하므로 비교적 엄격한 의미의 평등을 요구하고 있는 바, 토니(R. H. Tawney, 1931)나 티트머스(R. M. Titmuss, 1970) 등, 페이비언 사회주의자Fabian socialists들의 비전이기도 하다.³²⁾

이 사실을 감안할 때 우리는 후보자들 경쟁에서 나타날 수 있는 ‘정치시장의 실패’를 일부 인정한다고 하더라도 이러한 ‘시장실패’를 보완하기 위한 국가의 재정적 개입이 왜 선

32) 이들의 견해에 관한 한, 조지와 와일딩(V. George and P. Wilding, 1976)을 참조할 것.

거공영제처럼 가장 강력한 재정적 보조의 형태로 구체화되어야 하는지에 대하여 이해하기 어렵다. 즉 모든 후보자들에게 일률적인 비용의 평등을 요구하기보다 재정적 형편이 어려운 후보자들의 ‘기본욕구’ 충족만을 대상으로 하는 최소한의 재정지원도 가능하지 않겠는가? 사적으로 선거자금을 조달할 수 없는 후보자들이 직면하는 자금의 필요에 한하여 최소한으로 보장하는 형태가 그 대안이 될 수 있을 듯하다.

이제 논거를 바꾸어 보자. 정치복지제도의 필요를 부분적으로 인정하므로 전면적 선거공영제 실시와 같은 국가의 과도한 개입보다 선거자금 사정이 가장 열악한 후보자들의 최소한의 재정적 욕구를 충족시켜주는 최소한의 재정보조를 옹호했지만, 한편으로 후보자들의 자금 최저 보장제도가 대의민주제 하에서 어떠한 근거로 옹호될 수 있는가 하는 점은 새로운 도전이 아닐 수 없다. 즉 정치영역의 복지는 다른 영역의 복지에 비하여 보다 엄정하게 정당화되어야 할 이유를 가진다고 사료된다. 그것은 단도직입적으로 말한다면 정치영역의 후보자란 비정치 영역의 직업인과는 달리 특히 유권자들로부터 최소한의 지지가 전제될 경우, 비로소 그 경우에 한하여 후보자로서의 자격을 갖는다고 판단되기 때문이다. 즉 후보자 X는 자기자신의 권익보다 다른 유권자들의 권익을 대변할 수 있는 존재임을 입증하기 위해서 스스로 출마 의지 표명에 앞서 유권자들로부터 일정한 지지를 확보해야 하고 일정 수준의 지지는 결국 유권자들의 자발적인 정치헌금의 형태로 가시화되어야 하지 않겠는가? 그러므로 최소한 선거자금을 유권자들로부터 자력으로 기부받을 수 없는 후보자라면, 정상적 상황에서 즉 “다른 모든 조건이 동일하다면 *ceteris paribus*”, 대표자로 선출될 수 있는 자격을 상실한 셈이며 바로 그 이유만으로 후보자의 위치에서 사퇴하는 방안이 온당한 일이다. 따라서 대의제의 이러한 특성이야말로 선거공영제로 상징되는 정치복지제도와 관련하여 ‘최소한의 복지’이든 혹은 ‘최대한의 복지’이든 의구심을 표명할 수 있는 대목이라고 하겠다.

두 번째로 바로 이러한 이유로 인하여, 즉 유권자들로부터 일정한 지지를 보장받아야 할 조건으로 인하여 정치인들에게는 다른 직업 범주의 사람들과 달리 출마하는 데 보다 더 엄격한 자격을 충족시켜야 한다는 것이 본 연구의 견해이다. 또한 이러한 조건은 단순한 논거의 수준이 아니라 일정한 제도적 장치에 의하여 뒷받침되고 있다고 하겠다. 즉 공직에 출마하려는 후보자들은 국회의원선거나 대통령선거를 막론하고 일정액의 기탁금을 예치하도록 규정되어 있다. 대통령에 출마하려는 사람은 3억 원, 국회의원에 출마하려는 사람은 1,000만원을 기탁해야 한다는 것이 현행 선거법의 규정이다.

그런데 이러한 기탁금제도와 관련하여 금권정치의 상징으로 간주되기보다 대의제의 규범적 속성을 보존하려는 제도로 평가되고 있는 것이 사실이라면, 동제도의 목적은 자명하다. 즉 유권자들로부터 일정 수준의 지지를 확보할 자신이 없는 후보자라면 출마를 포기하라는 메시지가 함축되어 있다. 그러므로 선거 기탁금제의 정당성이 받아들여지는 한, 선거자금이 없는 정치 후보자에게 일정액의 최소한의 자금을 지원하거나 혹은 모든

후보자에게 동일한 자금을 공여하는 선거공영제의 정당성은 그만큼 퇴색될 수밖에 없다. 공직에 출마하려는 후보자에 있어서 ‘최소한의 선거자금 확보’보다는 유권자들로부터 ‘최소한의 지지의 확보’가 관건으로 보여지는 바, 권위주의체제의 상황이 아닌 정상적 상황에서 유권자들로부터 최소한의 지지를 확보한 출마자라면 최소한의 정치자금의 확보가 가능하리라고 사료된다. 이러한 관점에서 일정 수준의 정치자금을 보장하므로 일정 수준의 유권자의 지지를 확보할 수 있도록 하는 제도보다는 역으로 일정 수준의 유권자들의 지지에서 일정 수준의 선거자금이 확보될 수 있도록 제도를 강구하는 편이 더욱더 타당하다는 것이 본 연구의 견해이다.

결국 이러한 사실들을 종합적으로 조망할 때 선거공영제는 대의민주주의의 규범적 원리와 괴리 현상을 보인다는 점이 완연하다. 즉 ‘후보자’들의 경쟁의 논리는 ‘일반 시장의 경쟁의 논리’와 상이하다는 점에 유의할 때 유권자들로부터 자구 노력에 의하여 최소한의 정치현금을 조달할 수 없는 후보자라면 이미 대의민주주의에 합당한 후보자의 자격을 상실했다고 판단해도 무방하지 않겠는가? 이러한 통찰이야말로 정치인의 복지제도는 다른 영역의 복지제도에 비하여 옹호되기 어렵다는 사실을 반증하는 셈이다.

(4) 선거공영제와 도덕적 해이 현상

지난 항목과의 논리적 연장선상에서 이번에는 선거자금이 모든 후보자들에게 일률적으로 지급될 경우, 그것이 대의민주주의의 안정성에 어긋나는 결과를 산출할 가능성에 유의하기로 한다. 즉 선거공영제로 특징지어지는 ‘정치복지제도’가 도입될 때 그것은 마치 ‘복지국가’와 유사한 문제를 파생시킬 수 있다는 것이 관심의 초점이다. 이미 본 연구에서는 그러한 문제를 정치인들의 ‘도덕적 해이’ 현상으로 지칭한 바 있거니와, 모든 후보자들에게 동일한 선거자금이 공여될 경우, 어떠한 후보자라도 유권자 지지와 관계 없이 출마할 유혹에 함몰됨으로써 출마자가 적정 수준보다 많게 될 공산이 크다. 출마자가 많을수록 ‘다수 유권자의 지지’에 의한 대표자보다 ‘소수유권자의 지지’에 의한 대표자가 출현할 공산이 농후하며 그 결과 민주정치의 불안정으로 이어질 가능성이 실제적이라는 것이 관심사이다. 강조하자면 후보자들의 ‘도덕적 해이’ 현상을 부정적으로 평가하는 소이는 우선 ‘유권자들의 주권’과 ‘선호’를 경시하는 정치형태라는 점에서 지적될 수 있으며, 한 걸음 더 나아가 민주체제의 정치적 안정에 부정적 요소로 작용할 위험이 크다는 점으로 모아진다.

본 논의에서는 ‘정치적 안정political stability’을 대의민주주의가 추구해야 할 중요한 가치 가운데 하나로 설정하는 바, 이러한 상정이 유의미하다면 정치적 안정에 긴요한 ‘정치연합political coalition’의 결성을 추진하기보다 저해하는 효과를 발생시키는 선거공영제의 문제점을 적시하고자 한다.

주지하는 바와 같이 선거운동의 목적은 적어도 후보자들에 관한 한, 자신들의 정책적 입장을 유권자들에게 알리는 데 있다. 자신들의 정책적 입장이 무엇이며 그러한 입장이 다른 후보자들과 어떠한 점에서 상이하고 혹은 자신의 과거 정치적 기여도가 어떠했는지를 설명함으로써 유권자들로부터 선택을 유도하는 데 있다. 하지만 선거운동의 기능은 결코 ‘일방통행식’은 아니다. 그것은 한편으로 후보자 자신에 대한 유권자들의 반응과 지지도를 점검하고 이에 의거하여 새로운 정책을 안출하는 등, 유권자의 선호에 ‘역동적으로’ 부응하는 데 있기 때문이다. 만일 후보자의 입장에서 선거운동의 결과 나타나는 유권자들로부터의 ‘피이드백feedback’을 소홀히 한다면 그것은 대의제의 규범에 충실한 선거운동이라고 규정하기 어렵다. 그런데 후보자 A가 유권자들에게 자신의 정책적 입장을 호소했음에도 불구하고 유권자들이 계속해서 비교적 냉담한 반응을 보인다면 후보자 A로서는 결단의 상황에 직면하는 셈이다. 유권자들로부터의 지지도가 일정 수준 이하로 하락하는 후보자의 경우, 사퇴를 결심하는 것이 온당하다는 것이 본 연구의 판단인 바, 그 첫 번째의 논거는 그러한 결단과 행동이 바로 대의제의 ‘책임정치’의 비전에 부합한다는 점에 있다. 만일 후보자가 유권자들로부터 충분한 지지를 확보하고 있지 못함에도 불구하고 계속해서 공직을 맡고자 하는 의사를 표명한다면 일반 직업인들의 이른바 ‘자아실현self-realization’에 대한 강인한 의지와는 달리 ‘유권자의 주권’에 반하는 사태로 이해할 필요가 있다. 특히 대의민주제하의 정치인이란 유권자들의 선호에 민감하게 반응해야 할 존재로 기대된다. 왜냐하면 정치인의 피선거권이란 유권자의 선거권으로부터 기인하기 때문이다. 이 사실은 이미 다른 맥락에서도 각별히 강조해 왔기 때문에 논거의 적실성은 충분하다고 사료된다.

그런가 하면 두 번째로 유권자들로부터 냉담한 반응에 봉착했을 경우, 후보자가 사퇴해야 한다는 당위는 민주체제의 ‘안정’을 위하여 요구된다고 하겠다. 엄밀한 의미에서 선거제도를 통하여 대의민주주의가 추구해야 할 가치는 ‘복합적’이라는 점을 강조할 필요가 있다. 물론 유권자 주권존중이나 선호 만족의 극대화 그리고 유권자의 정치적 평등의 범주가 민주주의에서 실현되어야 할 소중한 ‘가치군’임에 틀림없지만, 그 이외에도 중요한 가치들을 거론할 수 있다. 그 가운데 하나가 ‘정치적 안정’이다. 정치적 안정은 민주체제가 예측적으로 질서 있게 작동하고 구성원들이 안정된 생활을 영위하는 데 필수적 가치이다.

주지하는 바와 같이 정치적 안정이란 민주선거를 통하여 ‘소수의 유권자’보다 ‘다수의 유권자’ 지지에 의한 정부가 탄생할 경우, 혹은 ‘상대적 다수 지지’에 의한 다수당보다 ‘절대적 다수 지지’에 의한 다수당이 출현했을 경우 가능하다. 이 경우에 한하여 정부가 추구하는 정책이나 의회에서 통과되는 법이 ‘안정된 다수stable majority’의 지지를 바탕으로 절차적 정당성을 획득하게 될 공산이 크기 때문이다. 그러나 이와는 반대로 소수의 지지에 의한 대통령이 선출된다면 그 지지기반의 취약성으로 인하여 언제나 국정중단이나 혹은 돌연한 정권퇴진의 가능성조차 우려된다. 취약한 지지기반을 가진, ‘소수의 지

지'에 의한 정부출범은 심각한 정치적 쟁점이 대두될 때마다 대의민주주의의 약점을 노정하게 마련이다. 또한 중대한 정치쟁점이 야기될 때마다 정부와 의회가 첨예하게 대립한다면 국정표류는 장기화되고 심지어 '무정부상태anarchy'와 유사한 상황이 조성될 가능성도 배제할 수 없다. 이처럼 정부와 의회간의 첨예한 대립의 빈도수가 높아질 때마다 민주체제가 다른 권위주의 정치체제에 비하여 안정된 제도라는 사실은 입증되기보다 반증될 가능성이 실제적이다.

이러한 사실에 유의할 때 정치적 안정과 관련하여 강조해야 할 사항은 소수유권자나 상대적 다수 지지에 의한 대표자보다 과반수 유권자 지지에 의한 대표자들이 출현해야 한다는 점이다. 소수 지지에 의한 대통령의 경우는 두말할 것도 없거니와, 소수 지지에 의한 대표자들로 의회가 구성될 경우, 혹은 다수당이 과반수의석이 아니라 단순 다수의석을 차지한 것에 불과할 경우 정부나 의회가 유권자 전체의 의사를 대변한다고 간주하기에는 커다란 장애가 조성된 셈이다. 이러한 관점에서 '정치연합'의 의미는 막중하다. 정치연합은 정당 X와 정당 Y 혹은 후보자 X1과 후보자 Y1이 '정치적 교환관계'에 의하여 제휴하는 현상이다. 정치연합의 크기가 크면 클수록 유권자들의 다수가 참여할 가능성이 농후하며 따라서 정치적 안정의 극대화의 관점에서 '승자연합winning coalition'은 라이커(W. H. Riker, 1962)가 주장한 바 있는 '최소 승자연합minimal winning coalition'보다 가능한 한 큰 규모의 연합이 출현하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그러므로 '거대 정치연합grand coalition'의 출현을 위하여 다수의 후보자들은 소수의 후보자들로 압축될 필요가 있다. 물론 대통령선거나 국회의원선거에서 '결선투표제run-off'를 도입할 경우 일단 과반수 지지에 의한 대표자의 출현을 기대할 수 있겠으나, 한편으로 이에 소모되는 비용이 과다하다는 점이 흠이다. 대의민주주의에서 추구해야 할 가치들이 적지 않다는 사실을 상기한다면 배타적으로 정치적 안정을 제고시키고자 과반수 지지의 대표자를 뽑기 위하여 엄청난 비용이 소요될 수밖에 없는 선거제도를 시행한다는 것도 용이한 선택은 아니다.

따라서 본 연구는 선거 이전의 단계에서 비교적 '거대 승자연합'이 형성되는 편이 민주체제의 정치적 안정을 위하여 중요하다고 판단하는 입장이다. 강조하자면 후보자들은 선거 운동 기간 동안 유권자들로부터 지지도를 면밀히 점검하는 과정에서 특히 지지도가 낮은 후보자의 경우 스스로 자진사퇴를 결심하고 다른 후보자들과의 연합을 적극 시도할 필요가 있다. 또한 유권자들의 반응을 예의검토하며 후보자가 자발적으로 진퇴를 결정하는 선택이 선거운동 과정에서 중요한 기능이라고 사료된다. 이러한 관점에서 볼 때 국고에 의한 선거비용 전액지원은 후보자나 정당에게 '도덕적 해이'를 야기시킬 가능성이 적지 않다. 즉 정치인이나 정당에 비교적 충분한 양의 선거자금이 국고보조금과 별도로 공여됨으로써 유권자 주권존중이나 유권자 선호 만족을 극대화하기 위한 대의정치 본연의 비전과는 관계 없이 선거자금을 수수하기 위한 방편의 범주로 선거운동이 전락할 수 있다.

그렇다면 선거운동 과정에서 노정될 수 있는 후보자의 ‘도덕적 해이’ 현상은 구체적으로 어떠한 것일까? 직설적으로 말하자면 후보자 A는 자신의 지지자가 소수로 판명되었음에도 불구하고 사퇴하기보다는 계속 후보로 머무르려는 현상을 보인다는 점이다. 즉 선거에 불리한 A이지만 다른 후보자와의 정치연합 결성에 적극적이기보다는 소극적 태도를 견지하게 마련이다. 그것은 입후보의 상태를 유지하는 한, 선거자금의 혜택을 향유할 수 있는 유리한 자격을 보유하기 때문이 아니겠는가? 그러나 만일 후보자들이 선거자금 조달과 관련하여 자구 노력에 의존한다면 이와 같은 ‘도덕적 해이’ 현상은 불식되리라고 사료된다. 관련 후보자의 지지도가 부진을 면치 못하는 경우 유권자들로부터의 자발적인 정치헌금도 역시 하락할 것이기 때문이다. 그러므로 지지도가 하락하는 후보자가 이 경우 선거운동을 계속할 명분과 능력을 확보하기란 힘들 듯하다.

결국 본 항목의 요지는 선거공영제의 실시야말로 정치연합의 결성에 긍정적 효과보다는 부정적 효과를 미친다는 점으로 귀결된다. 왜 우리는 거대 승자연합의 결성에 관심을 가지는가? 그것은 안정된 민주체제의 작동을 위한 ‘필요조건’이기 때문이다. 이미 본 논의에서는 ‘정치적 안정’도 대의민주주의가 추구해야 할 소중한 가치 가운데 하나라는 사실을 강조한 바 있다. 이러한 논의가 설득력을 지닌다면, 비교적 ‘거대 승자연합’ 결성을 촉진시키기보다 저해하는 유인으로 작용하는 전폭적인 선거자금 지원제인 선거공영제는 비판적으로 평가될 필요가 있다.

5. 요약

본 항목에서는 국고보조금제도에 관한 전 항목의 비판적 통찰에 이어 선거공영제에 대한 비판적 논리가 개진되었는 바, 선거공영제는 아직까지 완전히 제도화된 단계는 아니며 정치권과 학계 일각에서 강하게 주장되고 있는 대안임을 감안하여 주로 규범적 차원에서 논의가 진행되었다. 선거에 임한 후보자들에게 균등한 선거자금의 배분을 보장하는 선거공영제는 경쟁 민주주의의 활성화와 후보자들간의 정치적 평등의 보장 및 선거자금이 부족한 후보자들에 대한 배려의 차원에서 정당화될 수 있다. 하지만 ‘경쟁 민주주의의 competitive democracy’와 ‘공정 민주주의 fair democracy’는 상호간에 호환될 수 있는 동질적 범주의 가치가 아니라는 사실에 유의하였다. 즉 ‘경쟁 민주주의’는 ‘공정 민주주의’에 의하여 설명이 가능할지언정 그 역은 가능하지 않다. 달리 말해서 경쟁 민주주의는 공정할 수도 있고 불공정할 수도 있는 바, 유권자들의 선호분포를 충실히 반영하고 있는 ‘경쟁 민주주의’만이 ‘공정 민주주의’ 범주에 귀속될 수 있기 때문이다. 그러므로 유권자들의 객관적인 선호분포와는 관계 없이 선거상황을 ‘인위적으로’ 치열한 경쟁의 장으로 만드는 경우, 그것은 그 자체로 불공정한 메커니즘으로 간주되어야 한다는 것이 본 연구의 견해였다.

그런가 하면 선거공영제가 후보자들 사이의 정치적 평등을 보장하기 위한 목적을 지니고 있다고 해도 정당화될 수 없다는 점이 강조되었다. ‘후보자들간의 평등’이란 그 자체로 의미를 가지기보다 ‘유권자들의 정치적 평등’에서 기인하는 종속적 가치로서 유권자들로 부터 더 많은 지지를 확보한 후보가 그렇지 못한 후보에 비하여 더 많은 선거자금을 조달 할 수 있다면 그러한 능력의 차이의 보장이야말로 대의민주주의에서 당연한 현상이며 공정한 결과로 평가될 필요가 있다. 따라서 후보자들간에 재정적 평등을 강요하기 위한 선거공영제는 보다 중요한 가치를 지니는 유권자들의 평등을 훼손할 가능성으로 인하여 한계에 봉착한다는 것이 본 연구의 또 다른 주장이었다.

뿐만 아니라 선거자금의 지출과 후보자 당선 사이의 관계도 분석의 초점이었다. 본 논의에서는 선거자금은 후보자의 당선과 관련하여 절대적 영향력을 행사하는 ‘유일한’ 정치 자원이라기보다 상대적 영향력을 행사하는 여러 가지 요소들 가운데 ‘하나의 범주’에 불과하다는 점이 지적되었다. 이처럼 선거자금이 후보자의 당선에 영향력을 행사하는 복합적 요소들 가운데 하나에 지나지 않는다면, 선거공영제에 의하여 배타적으로 선거자금에 관한 요소만 후보자들 사이에 균등하게 만드는 경우, 그것은 오히려 ‘공정한 경쟁’보다 ‘불공정한 경쟁’을 유발시킬 가능성을 제기시키리라는 것이 본 연구의 견해이었다. 왜냐 하면 이데올로기나 조직력 혹은 연령 및 성별 등, 선거에 영향을 미치는 제반 정치적 자원의 분배가 후보자들 사이에 불평등한 상황에서 유독 선거자금의 평등만을 강행할 경우, 다른 영역에서 불리한 후보자들에게 선거자금의 차별화로 열세를 만회할 기회를 봉쇄하기 때문이다. 따라서 후보자들에게 선거자금의 균등배분을 강요하는 선거공영제는 실질적 차원에서 선거 민주주의의 공정성을 담보하기보다 흠집낼 가능성이 농후하다는 점에 우려를 표명하였다.

마지막으로 본 논의에서는 선거공영제가 국고보조금제도와 같은 일종의 ‘정치복지제도’로 간주될 필요가 있으며 따라서 자력에 의하여 선거자금을 조달할 수 없는 ‘최소 수혜 후보자’에 대한 최소한의 재정적 자원이라는 측면에 유의하였다. 그러나 ‘시장의 경쟁’에서 뒤쳐지는 경제적 최소 수혜자에 대한 복지공여와 ‘선거 경쟁’에서 뒤쳐지는 정치적 최소 수혜 후보자에 대한 복지공여의 유비는 대의민주주의에 함유된 독특한 규범성으로 인하여 한계에 부딪친다는 점이 논의의 초점이었다. 대의민주주의하에서 후보자는 적어도 유권자들로부터 일정한 지지를 확보할 경우 비로소 후보자로서의 자격을 지닌다는 점을 감안할 때 유권자들로부터 최소한의 지지, 즉 최소한의 선거자금의 지지를 확보하지 못한 후보라는 사실 자체로 대의민주제에 합당한 후보의 자격을 상실한 것으로 평가받을 수 있다는 점이 유력한 근거이었다. 그런가 하면 선거공영제에 의하여 모든 후보자들이 균등한 재정지원을 받을 경우, 이른바 ‘도덕적 해이’ 현상을 시현할 가능성이 농후하다는 점도 간과할 수 없는 관심사였다. 특히 도덕적 해이 현상은 후보자가 유권자들로부터 충분한 지지를 확보하고 있지 못하다는 사실을 알면서도 무상의 자금지원으로 인하여 사퇴하기보다 후보자 자격을 고수하려는 현상이다. 이처럼 도덕적 해이 현상이 후보자들 사

이에 발생할 경우, ‘다수의 지지’에 의한 대표자보다 ‘소수의 지지’에 의한 대표자가 출현할 가능성이 우려되고 이는 결국 민주체제의 불안정으로 이어질 수 있다는 점이 각별한 유의 사항이었다.

이상의 논거를 총체적으로 고려할 때 선거공영제는 선거경쟁의 공정성보다 불공정성을 조장하고 또한 ‘다수 지지’에 의한 대표자보다 ‘소수 지지’에 의한 대표자를 선출할 가능성이 완연하다. 뿐만 아니라 무슨 이유로 유독 정치인들만의 경쟁이 사회 영역의 다른 경쟁에 비하여 국가로부터 재정지원을 받아야 하는가 하는 문제도 본 논의에서 제기했던 의문이기도 하다. 정치인들의 경쟁이 다른 영역의 경쟁에 비하여 ‘공익성’을 띠고 있다는 경험적 증거를 찾기 어려운 현실에서 선거 경쟁에 관한 국고보조는 정당화되기 어렵다는 것이 본 연구의 견해이었다.

결국 선거공영제에 관한 한, 정당화될 수 있는 당위보다 더 많은 의문점과 문제점이 분출하고 있다면 그것은 국고보조금제도의 문제점을 같이 공유하고 있음을 반증하는 것이며 그 만큼 선거공영제의 정당성과 적실성도 의혹의 범주로 전락하고 있음을 시사하는 셈이다.

제5장

국고보조금제도의 개선방안과 논리

국고보조금제도의 개선방안과 논리

본 연구에서는 이제까지의 논의를 통해서 국고보조금제도와 선거공영제에 대한 비판적 논리를 개진하였다. 양 제도에 관한 한, 규범적 범주와 경험적 범주로 나누어 논의가 진행되는 과정에서 불공정성과 비효율을 노정하는 측면이 적시되었다. 이제 본 연구의 입장은 분명해진 셈이다. 즉, 현행 국고보조금제도를 폐지하고 선거공영제를 확대하지 않으며 주로 사적 기부금제에 의해서만 정치자금제도를 운영하는 방안이 그것이다. 하지만 이처럼 정치자금제도 개혁의 논리와 방향이 확연해졌음에도 불구하고 한편으로 우리는 일종의 딜레마에 봉착하지 않을 수 없다. 그것은 현행 실시되고 있는 기탁금제나 후원회제도 등, 사적 기부금제 역시 적지 않은 문제점들을 파생시키고 있는 것으로 평가되기 때문이다. 그러므로 기존의 사적 기부금제도가 국고보조금제도를 완전히 대체할 수 있는가 하는 문제에 관하여 강한 의구심이 대두되는 것은 불가피한 일이다. 결국 본 연구가 직면한 제도개혁 딜레마의 요체는 국고보조금제도의 무위를 주장하면서도 이를 대체할 현행 사적 기부금제도 역시 파행성을 면치 못하고 있어 사적 기부금제도의 개혁이 병행되어야 한다는 명제로 귀결될 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 ‘급진적인 개혁주의자’보다는 ‘점진적인 개혁주의자’의 위상을 표방하지 않을 수 없다. 뿐만 아니라 본 연구에서 급진적인 개혁보다 점진적 개혁의 필요성을 강조하는 또 다른 이유로서 본 논의를 통하여 제시된 규범적 통찰과 논리들은 이를 뒷받침하고 있는 여러 가지 경험적 자료들을 포함하여 일정 수준 방어될 수 있는 것으로 스스로 확신하고 있으나, 그럼에도 불구하고 그것이 과연 현실적으로 운영되고 있는 국고보조금제도를 일거에 무력화시킬 수 있을 만큼 그토록 견고하고 완벽한가 하는 문제에 대하여 일련의 비판을 감수해야 하기 때문이다. 즉, 현실적으로 국고보조금제도가 존재하고 있는 데는 나름대로 타당한 사유가 있는 것이 아닌가 하는 반론에 겸허하게 문을 열어놓는 것이 온당한 일이라고 사료된다. 마지막으로 본 연구에서 제시될 개혁대안은 그 자체로 충분한 정당성이 입증되었기보다는 현행 국고보조금제도 폐지의 정당성을 강력하게 반증한다는 차원에서 소정의 이론적 타당성을 인정받을 것으로 보여지는데, 실상 문제의 개혁대안은 ‘점진적 사회공학piecemeal social engineering’의 방식에 의하여 현실화됨으로써 시행착오의 과정에서 문제점이 노정되고 수정될 여지를 가질 수 있을 것이다.

이러한 일련의 고려 사항들을 감안하여 신중하고 조심스럽게 국고보조금제도를 대체할 개혁대안을 모색하고자 하는 것이 본 항목의 목표이다.

1. 사적 기부금제도의 실패

한국 민주주의의 공고화에 장애가 되는 현저한 요소 가운데 하나가 사적 기부금제도의 파행적 운영이라는 데 이의가 있을 수 없다. 사적 기부금제의 파행성은 선거문화를 타락시키고 또한 정치의 총체적인 부패화를 촉진하고 있다. 사적 기부금제의 변태성은 여러 가지 차원에서 가시화되고 있으며, 이는 우리 모두에게 친숙한 사실이다. 우선 정상적인 범주라고 평가할 수 없을 정도로 엄청난 양의 정치자금의 조달되고 지출되고 있는 바, 이는 사적 기부금제도에서 투명성이 보장되고 있지 못하기 때문이다. 그런가 하면 권위주의적 정치구조나 시장개입적 국가기제도 사적 기부금제도를 황폐화시킨 요인이다. 다수당은 정부의 시장개입을 빌미로 기업에게 인허가업무 중에서 각종 특혜를 제공하는 등의 대가로 정치자금을 마련함으로써 이른바 ‘약탈국가(predatory state)’의 속성을 시현하는 반면, 이러한 ‘지대추구행위(rent-seeking)’를 할 수 없는 소수당에서는 ‘공천장사’라고 냉소적으로 지칭될 만큼 전국구 국회의원 후보자들에게 특별당비를 강제적으로 각출하는 편법을 사용해 왔다.

마지막으로 정치자금의 지출 면에서 그 명분이 뚜렷하지 못하다는 점도 사적 기부금제도의 파행성을 부추긴 요인이며 선거자금의 적지 않은 부분이 주민들의 경조사 부조나 향응제공 등, 본의적 의미의 정치활동과 관련없는 영역에 지출됨으로써 이른바 ‘대표’행위를 방불케 하고 있다. 따라서 선거운동에 소요되는 비용의 지출은 엄청날 수밖에 없다. 물론 이 문제는 유권자들의 잘못된 의식구조와 깊은 관계가 있는 것이 사실이다. 그러나 그럼에도 여야 정당 등, 정치권의 정치자금 지출의 파행성이 유권자들의 잘못된 의식구조를 부추긴 책임도 면할 수 없다.

결국 이와 같은 일련의 현상들을 현행 사적 정치헌금제도의 총체적 문제라고 할 수 있겠는데, 본 항목에서는 이러한 현상의 원인과 문제점 및 대안들을 분석적으로 그리고 비판적으로 고찰하고자 한다.

(1) 지정기탁금제도의 파행성

사적 기부금제도가 유권자 정치참여 활성화의 관점이나 정치와 시장간의 유비의 적실성을 감안할 때 바람직하다는 점은 강조할 필요조차 없다. 주지하는 바와 같이 사적 기부금제도는 강제에 의거한 국고보조금제도와는 달리 전적으로 기부자의 자발성을 전제로 정책선호와 당선후 및 인물선호에 기초하고 있어 ‘소비자 주권’에 입각한 시장의 논리에 비례하는 ‘유권자 주권(voter sovereignty)’을 위주로 ‘정치시장’의 논리에서 정당화된다. 그런가 하면 유권자의 투표권행사로 시현되는 정치참여가 유권자의 ‘선호강도(preference intensities)’를 간과하는 문제점을 지니고 있음에 유의할 때 유권자가 자발적으로 원하는 금액을 기부할 수 있는 정치헌금제도는 이러한 선거제도의 약점을 보완할

수 있는 정치참여의 또 다른 현저한 형태로 간주될 필요가 있다.

하지만 ‘정치시장’의 정치적 소비자의 주권과 자율성 논리를 전제로 하고 또 한편으로 정치참여의 성격을 지니고 있는 사적 기부금제도가 한국의 정치현실에서 파행성을 면치 못하고 있는 현상은 유감스러운 일이 아닐 수 없다. 이러한 파행성은 두 가지 측면에서 현저하게 관찰된다. 우선 정치헌금이라는 사적 기부행위가 유권자의 주권을 시현하는 자발적인 기부행위보다는 유권자의 주권에 반하는 강제기부의 성격을 노정하고 있다는 점이다. 기부자 가운데 주요 범주를 차지하는 기업체들이 생존전략의 일환으로 ‘지대추구자’로 행동하는 정부여당에 억지로 기부를 하게 되는 것이 현실이다. 그런가 하면 로비자금의 성격을 지니게 된다는 점도 불가피한 일이 아닐 수 없다. 즉 정치헌금은 공공재에 기여하는 순수한 헌금의 성격보다 그 대가로 기부자가 구체적인 보상을 기대하는 뇌물성 헌금으로 변질되고 있다.

이러한 사적 정치헌금의 파행성은 지정기탁금 예탁에서 극명하게 표출된다. 즉 기부자가 당을 지정하며 기부하는 지정기탁금제에서 다수당에는 ‘과다 기부현상’이 나타나는 반면, 소수당에는 전무 아니면 ‘과소 기부현상’이 발견된다. 실제로 지정기탁금제도가 기부자의 자유의사를 존중하는 제도일진데, 이와 같은 다수당과 소수당의 차이가 당혹스러운 현상으로 보여지는 것은 무슨 이유인가? 문제의 상황이 불공정성을 내포하고 있는 근거를 제시할 필요가 있겠는데, 두 가지 논거가 가능하다.

첫 번째의 논거라면 정치헌금을 하는 기부자의 분포가 유권자 전체의 선호에 비례하지 않는다는 점이다. 다수당과 소수당이 경합하고 있는 정치현실에서 다수당에 대한 유권자들의 선호와 소수당에 대한 유권자들의 선호는 일정한 비율로 나누어져 있다고 상정하는 편이 온당하다. 실제로 이러한 상정은 국회의원선거와 지방자치제선거 혹은 대통령선거에서 경험적으로 표출된 것으로 의미있는 범주로 간주할 필요가 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 정치기부금에 관한 한, 다수당에 일방적으로 편중되어 있는 현상은 전체적인 유권자 선호분포와 일치하지 않는 사실로서 당혹스러운 사태가 아닐 수 없다. 여기에는 정치자금기부가 유권자의 선호에 비례하기보다는 다른 요인이 작용하고 있는 것으로 의심할 만한 충분한 이유가 있기 때문이다. 다시 말해서 여당기부자에 대한 암묵적인 강요나 혹은 특혜공여, 그리고 한편으로는 야당기부자에 대한 불이익 부과가 더 커다란 요인을 은연 중 반증하는 셈이다. 결국 정치헌금 여당 편중현상은 ‘표의 왜곡’에 비견될 만한 중대한 ‘선호의 왜곡’이라고 단언하지 않을 수 없다.

두 번째로 우리는 이러한 사태를 무조건 부정적 현상으로 매도하려는 것은 아니다. 반대로 지정기탁금 여당 독점화현상과 관련하여 진정한 의미에서 공정성을 충족시킬 수 있는 정당한 근거를 제시하는 것이 적어도 ‘이론적으로’ 불가능한 일은 아니다. 그 전형적 경우라면 다수당인 여당 지지의 유권자나 이익단체들은 부유한 반면, 소수당인 야당 지지

의 유권자나 이익단체들은 가난한 경우이다. 전자는 생활형편이 부유하므로 여당에 대한 선호에 따라 정치헌금을 할 여유가 있고 후자는 생활형편이 옹색하므로 야당에 대한 선호에도 불구하고 정치헌금을 할 수 없는 열악한 입장이다. 본 연구에서는 물론 이러한 상황이 '실제적' 상황이라기보다는 '초현실적' 상황이라고 평가한다. 그것은 유권자 정치적 선호의 분포가 기부자의 부의 분포에 일치할 가능성보다는 일치하지 않을 가능성이 농후하기 때문이다. 따라서 기부금의 여당 편중현상이 부의 분포에 비례하지 않는 석연치 못한 현상임에 틀림없다.

그러므로 이와 같은 두 가지 통찰에 유의할 때 지정기탁금의 여당 편중현상과 야당 전무현상은 기부자의 여당 정책선호와 야당 정책 반대에 입각한 유권자들의 자유의사와 유권자 주권행사로 치부하기에는 너무나 심각한 작위성과 강제력의 개입을 감지하게 된다. 이미 강조한 바와 같이 여당의 지정기탁금 과다 현상에 관한 한, 강압성이 원인이며 또 한편으로 반대급부를 바라는 뇌물성 기부금이 또 다른 유인이다. 그런가 하면 야당의 기탁금 전무 현상은 소수당 유권자가 없거나 혹은 잠재적 기부자가 가난해서라기보다는 정부 여당의 '보이지 않는' 압력으로부터 기인하고 있다.

결국 지정기탁금제의 파행적 운영에서 상징되는 바, 한국사회의 사적 헌금제도가 한편으로 유권자들의 진정한 당선호와 정책선호, 그리고 인물선호에 따라 기부한다는 '정치시장'의 자율적 메커니즘의 작동을 반영하는 것으로 간주하기에는 전혀 타당치 못할뿐더러, 선거제도의 약점을 보완할 수 있는 특성조차 희석시켜 버리는 결과를 야기시킨 셈이다. 정치헌금이 특히 기업들에 있어 '준조세' 등의 비칭으로 냉소적으로 불려지고 있는 현실에서 '강제로' 여당에 기부하는 정치헌금이나 정치보복을 받을까 두려워 '은밀히' 혹은 '순교자적 태도를 가지고' 야당에 기부하는 정치헌금이 유권자의 주권행사나 선호강도의 표출에 부합하는 정치참여의 범주라고 규정하기란 불가능한 일이다. 강조하자면 이처럼 자발성과 자유의사가 결여된 사적 기부금제도라면 강제헌금의 국고보조금제도와 무슨 의미있는 차이를 발견할 수 있는지 의문이 아닐 수 없다.

(2) 기업체의 정치헌금

우리의 사적 헌금제도에서 지적할 수 있는 또 하나의 현저한 특성이라면, 개인뿐만 아니라 기업체의 정치헌금행위를 인정하고 있다는 점이다. 현행 정치자금법에 의하면 기업체는 지정기탁이나 비지정기탁을 할 수 있고 또한 후원회에도 가입하여 정치헌금을 할 수 있다. 그러나 기업체의 정치헌금행위는 일반개인의 정치헌금행위와는 질적으로 다르게 평가되어야 한다는 것이 본 연구의 견해이다. 즉, 유권자의 범주에 포함될 수 없는 기업체가 정치헌금을 할 수 있는 제도는 '유권자 주권'에 입각한 대의민주주의 정신에 비추어 볼 때 정당화될 수 없으며 이러한 기업체의 헌금 허용이야말로 또한 사적 헌금제도의 파행성을 부추긴 주요 요인이라고 생각된다. 이와 관련하여 다섯 가지 차원에서의 논거가

가능하다.

우선 본 연구에서 기업체의 정치헌금행위나 후원회 가입에 대하여 부당하다고 판단하는 첫 번째 이유는 정치헌금행위란 선거권자나 피선거권자의 정치참여의 권리에서 도출되는 범주로 간주하는 것이 온당하기 때문이다. 주지하는 바와 같이 정치헌금은 시민으로서의 ‘도덕적 의무’ 못지않게 ‘권리’의 성격을 지닌다. 이것은 투표권과 유사하다. 유권자의 투표행위도 도덕적 의미에서 의무이며 한편으로 유권자의 권리가 아니겠는가!

이처럼 정치헌금도 두 가지의 성격을 내포한다면, 문제는 정치헌금의 권리의 측면을 어떻게 정당화시킬 수 있는가에 있다. 이와 관련하여 유권자의 정치헌금은 투표권과 동일한 범주는 아니지만, 그럼에도 불구하고 유권자의 주권행사에 입각한 정치참여라는 점에서 투표권과 같은 권리의 범주로 이해할 필요가 있다. 이러한 관점에서 조망할 때 대의제 하에서 개인은 투표권을 가지고 있으나 기업체에게는 투표권이 부여되고 있지 않다. 기업체는 ‘인격체person’가 아니기 때문이다. 물론 기업체는 굳이 말하자면 인격체로 간주할 수도 있겠는데, 기껏해야 법적인 인격체 즉, ‘법인legal person’에 불과하다. 그러므로 투표권을 보유하고 있지 못하다는 의미에서 기업체의 정치헌금은 정당화되기 어렵다고 판단된다.

즉, 정치헌금행위를 정치참여의 중요한 범주로 조망할 때 기업체도 정치참여의 주체가 될 수 있는가의 여부가 중요한 쟁점이 되는 셈이다. 그런데 정치참여를 할 수 있는 권리가 전형적으로 투표권으로 상징된다면, 투표권을 가지고 있지 못한 법인이 정치헌금을 할 수 있고 후원회 회원이 될 수 있는 자격을 갖는다는 것은 ‘유권자 주권’에 입각한 대의민주제의 규범에 부합된다고 하기 어렵다. 결국 우리는 정치헌금행위를 참정권의 범주로 조망하여 기업의 정치헌금권을 부정하는 과정에서 ‘정치시장’과 시장은 일정 수준 상호간에 상이한 논리에 의하여 작동된다는 사실을 확인하게 된다. 시장의 논리에서 기업의 위치는 당연하다. 기업의 법인은 시장의 상거래에서 경제주체가 되며 인격체로 대우받을 수 있다. 기업은 계약의 당사자도 되고 일정한 법적인 권리를 보장받는 것이 현실이 아닌가? 하지만 ‘정치영역’에 관한 한, 기업은 의미있는 행위주체가 될 수 없다고 보여진다. 또한 이 점에서 정치와 시장의 유비에서 일정한 한계를 인정할 필요가 있다. 즉, ‘1인 1표제’와는 달리 ‘1원 1표제’가 통용되는 시장에서 기업은 능력에 따라 얼마든지 차별화된 발언권을 행사할 수 있고 그 결과 자금능력이 큰 기업이 자금능력이 작은 기업보다 큰 시장참여를 할 수 있다. 이 점이 시장참여에서 불평등이 정당화될 수 있는 요소이다. 그러나 민주정치에서 참정권은 ‘1인 1표제’처럼 개인에게 한정된다. 그것은 정치적 평등을 보장하는 데 주 목적이 있기 때문이다. 이처럼 구성원들 사이에 정치적 평등이 보장되어야 하는 것이 민주정치의 특성이라면, 당연히 ‘실질적 행위자’가 아니고 ‘법적 행위자’에 불과한 기업은 시장참여의 주체가 될지언정, 정치참여의 주체는 될 수 없다는 것이 본 연구의 견해이다.

두 번째로 법인인 기업체의 정치헌금행위의 정당성을 인정하기 어려운 이유는 개인과 달리 법인에는 단순히 어느 한 사람의 이해가 아닌 여러 사람의 이해가 얹혀 있다는 점이다. 이는 마치 다양한 구성원으로 이루어진 집단이나 공동체를 방불케 하는 형국이다. 그러므로 다양한 구성원들이 포진하고 이해관계가 상이한 집단에서 특정 정당이나 특정 정책을 위하여 정치헌금을 하려면 다양한 구성원들의 의사가 ‘법인의 의사’로 투영될 만큼 의미있는 범주로 집약되어야 할 것이다. 만일 그렇지 않고 법인의 소유자나 소수의 경영진들이 일방적으로 정치헌금의 액수와 대상을 결정한다면 이는 독재권을 행사하는 셈이 아니겠는가? 그것은 기업체의 공정하고도 엄정한 정치헌금행위라고 규정하기 어렵다.

그러나 정작 본 연구의 관심사는 민주적으로 구성원들의 의견을 집약하여 ‘법인의 의사’를 추출하는 데 있어 커다란 난관이 존재한다는 점이다. 무엇보다 먼저 구성원의 범위를 어떻게 결정할까 하는 점이다. 일단 회사 내의 임직원이나 노동자들이 포함되는 것은 당연하겠지만, 문제의 회사와 재정적 관계를 맺고 있는 채권단이나 거래를 하고 있는 금융기관, 혹은 주식을 갖고 있는 주주들이 당연히 제외되어야 하는지 분명하지 않다. 후자도 기업체에 중요한 이해관계를 갖고 있는 당사자 중 하나이기 때문이다. 뿐만 아니라 이들 다양한 구성원들 사이에서 민주적인 방식으로 결정을 하기 위해서는 투표와 같은 일정한 의사 결정방식을 사용해야 할 것이다. 그런데 이 경우 소유권과 경영권이 엄존하는 상황에서 ‘1인 1표제’가 사용되어야 하는지 혹은 특별한 범주의 구성원들에게 차등적으로 ‘1인 2표제’나 ‘1인 3표제’가 적용되어야 하는지 분명치 않다. 결국 이것은 기업체가 정치영역이 아니라 시장영역에서의 행위주체이기 때문에 발생하는 문제이다. 이처럼 결정절차가 분명치 않고 복잡하다면 의미 있는 ‘법인의 의사’ 도출은 기대하기 어렵다.

물론 상기 문제에서 유력한 대안이 없는 것은 아니다. 그것은 ‘법인의 의사’를 도출할 필요 없이 기업체의 각 구성원들이 스스로 원하는 액수를 써서 이를 모아 비지정기탁금으로 기부하는 방식이다. 이 방식은 물론 이제까지의 정치헌금에서는 쓰여지지 않았지만 불우이웃돕기 성금 모금에서 자주 사용되는 방안이 아니겠는가? 즉, 법인기탁 대신에 ‘임직원일동 xxx원정’으로 쓰는 방식이다. 본 연구에서는 이러한 방식이 기업체 구성원들의 결집된 의사도출의 어려움을 피할 수 있는 정치헌금 방식으로 간주하고 있다. 그러나 문제의 방식도 엄밀한 의미에서 보면 법인인 기업체의 정치헌금행위라기보다는 유권자 개인들의 정치헌금행위로 간주하는 편이 타당할 듯하다.

그런가 하면 세 번째로 유권자 개인이 아닌 법인기업체가 특정 정당이나 특정 정치인에게 정치헌금을 하겠다는 결정을 내릴 경우, 과연 그 의도가 무엇인가 하는 문제에 관심을 가질 필요가 있다. 물론 그 의도에 관한 한, 기업체마다 다르겠지만 일반적이며 유의미한 추정이 가능하다고 생각된다. 그리고 이러한 추정은 기업체가 ‘합리적 행위자(rational agent)’라는 연역적 모델에 의거할 때 비교적 경험적 적실성을 가질 공산이 농후하다. 주

지하는 바와 같이 기업체의 주요 속성은 ‘이윤극대화의 존재profit maximizer’로 상정할 수 있고 혹은 ‘이윤적정화의 존재profit optimizer’로 상정할 수도 있다. 그러나 기업이 이윤을 극대화하든 혹은 이윤을 적정화하든 기업의 주요 목적이 ‘이윤추구행위’라는 점에는 의문의 여지가 없다.

뿐만 아니라 우리는 기업이 이윤극대화나 이윤적정화의 관점에서 결정을 내리는 것이 기업의 본질에 걸맞은 ‘합리적 결정rational decision’이며 ‘합리적 선택rational choice’이라는 점을 인정할 수밖에 없다. 그것은 달리 말하자면 기업이 이윤을 산출할 수 없으면 시장의 경쟁에서 도태되고 이 점을 ‘기본선baseline’으로 하여 즉, 시장에서 도태될 수 있다는 최악의 경우를 상정하여 투자행위나 노동자 처우, 임직원 봉급 등 모든 행동과 결정을 해나갈 수 있다면 온당한 일이다. 이윤추구행위야말로 기업이 시장에서 책임있는 행동주체로 행동하도록 유인하고 강요하는 ‘시장의 회초리’이다. 만일 기업이 적자에 허덕이면서도 불우이웃돕기에 거금의 성금을 내놓는다면, 혹은 소유와 경영이 분리된 기업이라고 해서 정부로부터 재정적 도움을 기대한다면 책임있는 기업의 상에 부합되지 않는 불합리한 행위가 아니겠는가? 그러나 문제는 시장의 경쟁에서는 당연하고 정당화될 수 있는 이윤추구나 이윤극대화의 행위가 정치영역으로 전이될 때는 부정부패와 금권정치의 범주와 연계될 공산이 크다는 사실에 있다. 즉 기업의 정치헌금행위에서 ‘이윤극대화’의 동기를 배제할 수 없다면 기업의 헌금행위란 시장의 경쟁에서 불공정한 방식으로 다른 기업보다 우위를 차지하고자 하는 정치적 행위이며 혹은 ‘지대추구자’인 국가로부터 일정한 반대급부를 목표로 하는 로비형 헌금으로 전락할 가능성이 농후한 셈이다.

네 번째로 기업체인 법인의 정치헌금은 가동할 수 있는 자금능력상 개인의 헌금보다 양적으로 거액일 수밖에 없다는 점에 유의해 보자. 이것은 결과적으로 기업체가 자신의 의도와 상관없이 정치참여에 있어 일반 유권자 개인보다 더 많은 주권을 행사하고 정책수립이나 정치적 결정에 있어 더 강한 영향력을 행사할 개연성이 실제적임을 의미한다. 이러한 현상을 심각한 것으로 받아들이는 이유는 투표권을 갖고 있지 못한 기업체가 일반 개인의 유권자보다 오히려 더 많은 유권자 주권을 행사한다면 이는 린드블럼(C. Lindblom, 1977)이 우려하는 ‘기업의 특혜적 입장privileged position of businesses’을 실증하는 결과를 야기시키기 때문이다.³³⁾ 비록 특정 법인이 ‘순수한’ 의도로, 즉, 정치적 공공재에 기여하는 마음으로 이념과 철학을 공유하는 특정 정당에 기부했다고 해도 소액이 아닌 거액을 기부한 이상 결과적으로 유권자 개인과는 불균형적인 정치참여를 한 셈이다. 이와 관련하여 문제의 기업이 결과적으로 불균형적인 주권을 행사했지만 그것이 문제 기업의 의도와 달랐다는 사실을 적시하는 것만으로 불공정성에 대한 시비로부터 자유로울 수 있다고 믿어지지 않는다. 특히 ‘도덕영역’이 아닌 ‘정치영역’에서 행위의 ‘의

33) 특히 린드블럼은 기업의 ‘탁월한’ 정치자금 제공능력이야말로 다두제polyarchy의 기본 명제인 다양한 이익집단들 가운데 권력에 관한 공정한 접근보장을 위배하고 있다고 주장한다(pp.124 ~ 167).

도'보다는 '결과'가 중요하며 '의도'보다 '결과'가 평가의 대상이 된다는 점을 감안할 때³⁴⁾ 투표권이 없는 기업체가 투표권이 있는 개인 유권자를 압도할 정도로 강력한 영향력을 행사한다는 사실은 그 자체로 대의민주주의에서 정당화되기 어려운 현상이다.

마지막으로 기업의 정치헌금행위는 노조의 정치헌금금지 행위와 비교할 때, 형평성의 관점에서 문제가 있다는 점이 강조될 필요가 있다. 정치자금법 5조 4항에 의하면 법인은 정당에 있어 중앙당 이하 모든 후원회의 회원이 될 수 있는가 하면 지정기탁금도 낼 수 있는 데 반해, 노동단체는 정치자금법 12조 5항에 의하여 기부행위가 금지되고 있다. 실제로 기업이 정치자금을 기부할 수 있다면 노조도 같은 조건에서 정치적 의사표현과 기부를 할 수 있어야 한다는 것이 적지 않은 정치개혁론자들의 주장이다.

그러나 본 연구에서는 형평성의 원리를 반대로 해석하고자 한다. 즉 기업이 정치헌금을 할 수 있는 만큼 노조도 정치헌금을 할 수 있어야 한다는 것이 아니라, 노조에게 정치헌금이 금지된 만큼 기업에게도 정치헌금이 금지되어야 한다는 논리이다. 그 논거는 이미 지적한 바처럼 법인이나 노조는 '투표권'을 보유한 개인 유권자와 상이하므로 '정치헌금권'도 행사할 수 없다는 명제에 입각하고 있다. 따라서 형평성의 원칙이 통용된다면, 기업도 노조와 마찬가지로 후원회 가입이나 기탁금 등의 정치헌금행위가 금지되는 것이 온당하다고 하겠다.

결국 상기 일련의 논거들은 기업체의 정치헌금행위나 법인의 후원회 가입행위가 유권자 주권과 정치적 평등에 기초한 대의민주주의의 규범에 부합하지 않는다는 점을 지적하고 있는 셈이다. 경험적으로도 한국의 정치현실에서 기업체의 헌금행위가 상기에서 지적된 가능한 모든 부정적 요소들을 구체화하고 있다는 점에 관한 한, 이론의 여지가 없다. 고비용 정치구조와 저효율의 경제구조의 주범으로 지적되는 정치와 기업간의 정경유착, 또한 기업이 스스로의 '부가가치 생산행위'보다 각종 인허가권을 가지고 있는 정부의 '지대 추구행위'에 영합하는 행위, 혹은 천문학적 규모의 정치자금이나 선거자금이 지출에 앞서 모금될 수 있는 현실도 기업의 정치헌금에서 비롯된 현상이다. 기업의 정치헌금행위가 정치를 부패시키고 경제를 저효율의 구조로 전락시킨 요인임은 명백하다. 강조하자면 한국의 고비용 정치현실이야말로 정치헌금권은 유권자 개인의 '투표권'에서 기인하는 것이며 기업의 '이윤추구권'에서 기인하는 것이 아니라는 규범적 논거를 입증해 주는 아이로니가 아닐 수 없다. 그러므로 대의제의 기본정신에 역행하는 기업의 정치헌금권이 허용되는 한, 한국의 사적헌금제도는 황폐화와 파행성을 면할 수 없다는 것이 본 연구의 진단이다.

34) 이 점에 관한 한, 피트킨(H. Pitkin, 1966)의 논의를 참조할 것.

(3) 후원회제도의 과도한 제한

사적 기부금제도의 파행성과 관련하여 지적할 수 있는 또 다른 문제점은 개인의 헌금방식이 대의민주주의에서 정당화될 수 있는 정치적 평등에 입각한 정치참여의 범주와 상당한 괴리를 노정하고 있다는 사실에 있다. 특히 후원회제도의 운영방식에 유의해 보자. 본 연구에서는 이미 정치헌금제도를 통하여 가시화될 수 있는 온당한 정치참여의 범주는 시장메커니즘과 달리 일정 수준에서 정치적인 ‘사유재’ 구매보다는 ‘공공재’ 기여의 특성을 견지해야 할 것으로 지적한 바 있다. 이러한 원칙은 직접적으로 개인헌금의 한도 설정과 후원회 규모에 관한 한, 규범적 기준이 되어야 한다고 생각한다. 그런데 현행 후원회제도는 이러한 규범과 원칙에 부합하지 않는다는 점이 관심의 초점이다. 특히 두 가지 문제를 중심으로 비판적으로 접근할 필요가 있다.

우선 개인의 기부한도에 관해서 논의해 보자. 현행 정치자금법에서 개인의 기부한도는 대단히 높게 책정되어 있다. 중앙당 후원회와 시도지부 후원회에는 연간 1억 원, 지구당 등의 후원회에는 연간 1천만 원까지 기부할 수 있도록 규정되어 있기 때문이다. 일단 본 연구에서는 정치헌금의 개인당 기부한도가 책정되어 있다는 사실 자체에 대하여 긍정적으로 평가하는 입장이다. 하지만 그럼에도 불구하고 기부액 한도가 너무나 높은 나머지 실제적으로 한도액을 책정한 이유와 명분을 퇴색하게 하는 역설적 결과를 가져왔다는 점을 또한 유감으로 생각한다. 본 연구에서 이미 규범적 논의를 통하여 정치헌금의 개인 기부한도 설정의 필요성을 강조한 것은 정치헌금제가 선거제도보다 시장메커니즘의 논리를 따라야 할 당위를 지니고 있음을 인정하면서도 또 한편으로는 부에 따라 다양하게 행사되는 ‘소비자 주권’을 허용하는 시장의 불평등 속성에 유의했기 때문이다. 즉, 시장의 결정상황에서 이른바 ‘1원 1표제’로 통칭될 만큼 부의 기준이 유력하다면, 소비자 주권행사에 관한 한, 차별이 야기될 수밖에 없다. 그것은 부유한 소비자는 가난한 소비자보다 훨씬 더 많은 소비자 주권을 행사할 수 있는 위치에 놓이는 바, ‘1원 1표제’에 의하여 구매력과 소비력이 결정되기 때문이다.

그러므로 정치헌금제에서 무제한으로 시장메커니즘이 허용된다면 ‘1원 1표제’로 상징되는 ‘소비자 주권’에 비례하는 ‘헌금자 주권’이 성립될 것이다. 그러나 ‘헌금자 주권’은 ‘소비자 주권’보다 ‘유권자 주권’에서 비롯된다는 본 연구의 상정이 타당하다면, 개인의 헌금 한도액은 무제한으로 허용되기보다 제한되는 것이 타당하다. 이러한 의미에서 개인기부금 한도를 규정한 한국의 정치자금제도가 상기의 규범적 기준에 부응하고 있으나, 기부금의 상한선이 비현실적으로 높게 설정되어 있어 유권자들의 정치적 평등을 보호하는데 매우 미흡한 실정이다. 즉, 연간 1억 원과 1천만 원의 상한선이란 개인 기부액을 규제하기보다는 규제하지 않겠다는 함의를 노정하는 셈이 아니겠는가?

그런가 하면 문제의 매우 높은 상한선 설정은 개인보다 기업체에게 적합한 정치헌금제도

로 운영될 공산이 농후하다는 점을 시사하고 있다. 실상 본 맥락에서 대두되는 소박한 질문은 기부금 상한선이 높으면 높을수록 그러한 높은 상한선에 육박할 수 있는 자금력을 가진 존재가 과연 누구일까 하는 문제이다. 이에 관한 한, 답변은 자명하다. 1년에 1억이나 1천만 원의 기부행위가 개인보다 기업체에게 적합하다는 점은 주지의 사실이 아니겠는가? 다시 말해서 높은 개인 기부금 상한선 설정은 유권자 개인보다 유권자가 아닌 법인을 준거로 설정되었다고 말할 수 있다.

결국 비현실적으로 높은 개인헌금의 상한선 설정은 상한선이 설정되지 않은 형국과 똑같은 상황을 조성함으로써 돈 있는 유권자와 돈 없는 유권자의 정치참여를 차별화하며 또한 개인보다 기업체의 정치헌금을 촉진하는 제도로 운영되고 있다는 점에서 ‘이중적으로’ 유권자의 정치적 평등을 훼손하는 셈이다.

후원회제도와 관련한 두 번째 관심사는 후원회 회원수에 지나친 제한을 두고 있다는 점이다. 즉, 후원회 회원수에 있어서 시도지부 후원회는 5백 명, 지구당 등의 후원회는 3백 명으로 제한된다. 뿐만 아니라 지방의회의원의 경우 후원회 구성은 허용되고 있지 않은 실정이다. 하지만 후원회 운영에 관한 한, 개인 정치헌금의 한도액 규제와는 달리 후원회 회원수에 제한을 두는 방식은 정치참여를 제한하는 방식으로 부당하다는 점을 강조하고자 한다. 이미 지적인 바와 같이 정치헌금행위가 비교적 투표권과 유사한 시민들의 정치참여의 범주라면, 그러한 정치참여의 폭은 협소하기보다 확대되는 편이 타당하다. 그것은 ‘유권자의 주권’을 제한하기보다 활성화하는 편이 대의민주주의의 기본정신에 합치되기 때문이다.

한 걸음 더 나아가 이러한 후원회 가입의 제한이 비단 민주주의의 정치참여라는 규범적 가치에서 정당화되기 어려울 뿐아니라 현재 시행되고 있는 다양한 형태의 정치참여의 관행과 논리에 상치된다는 점을 지적할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 선거운동 과정에서 후보자가 정견발표나 정치유세를 할 경우 청중수를 제한하지 않는다. 청중수를 제한하는 것이 부당한 이유는 한편으로 ‘집회의 자유’에 반하는 것이며 한편으로 유권자들의 정치참여는 그 자체로 바람직한 가치이기 때문이다. 그런가 하면 정당에 가입할 수 있는 인원수를 제한하지 않는 것도 마찬가지로의 논리이다. 만일 정당인의 수를 제한한다면 ‘결사의 자유’를 제한하는 것과 꼭 같은 부정적 의미를 내포하지 않겠는가? 이처럼 현행 여러 가지 형태의 정치참여가 제한보다 권장되고 있는 것이 현실이라면 유독 후원회 가입을 제한하는 규정은 이러한 제도와 관행에 일치하지 않는 셈이다.

두 번째로 후원회 회원수 제한에 이의를 제기하는 이유는 그것이 유권자의 정치참여를 제한한다는 측면 못지않게 개인기부금의 높은 상한선과 연계를 맺고 있기 때문이다. 즉, 후원회 회원수를 제한하면 제한할수록 기부금의 상한선은 높아질 수밖에 없다. 정치자금 모금의 적정 수요가 일정하다고 할 때 회원수가 적으면 기부금 단위는 올라가는 등, 양자

사이의 관계는 반비례하게 마련이다. 그러므로 개인기부금 한도액을 현실적으로 낮추기 위해서라도 후원회 회원수는 적기보다는 많아질 필요가 있다.

세 번째로 후원회 회원수의 확대는 소수에 의한 로비성 헌금을 비교적 억제하는 효과를 노정할 수 있다. 본 연구에서는 올슨의 이른바 ‘특혜적 집단(privileged group)’을 방불케 할 만큼 소수의 ‘거액기부’보다는 다수의 ‘소액기부’가 훨씬 더 공정한 정치헌금제에 부합한다는 사실을 밝힌 바 있다. 불특정 다수 유권자의 ‘소액기부’야말로 정치헌금이 로비성이나 청탁성 헌금으로 전락되는 것을 방지할 수 있는 유력한 방식이 아닐 수 없다. 이와 같은 소수보다 다수 유권자들의 후원회 참여의 정당성은 ‘완전시장(perfect market)’의 특성과 연계시켜 설명이 가능하다. 소비자 주권이 엄정하기 위해서는 불특정 다수의 생산자와 불특정 다수의 소비자들이 존재해야 한다는 것이 ‘완전시장’이 성립할 수 있는 하나의 중요한 조건이다.³⁵⁾ 만일 생산자나 판매자가 소수에 불과하다면 ‘독점판매(monopoly)’ 상태가 되며 한편 구매자들이 소수라면 ‘독점구매(monopsony)’ 상황이 조성된다. 전자도 ‘시장실패’의 원인이지만 이에 못지않게 후자도 ‘시장실패’의 현저한 원인임에 틀림없다. 이와 유사한 맥락에서 정치인과 정당을 ‘정치적 판매자’로 유권자들을 ‘정치적 구매자’로 환치한다면 정치적 구매자인 정치헌금자들이 소수보다 다수일 경우 비교적 완전한 정치시장의 성립이 가능하다. 즉 소수의 로비스트들에 의한 불공정한 정치적 영향력의 행사가 구조적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 후원회 회원수의 제한은 정치적 구매자의 수를 인위적으로 제한하는 것에 비견될 수 있는 ‘정치적 독점구매행위(monopsony)’로서 불공정하다고 하겠다.

결국 우리는 현행 사적 기부금제의 주요 근간을 이루고 있는 후원회제도에서도 그것이 다수 유권자의 정치참여를 촉진하기보다 왜곡 내지 억압하는 방식으로 또한 다수 유권자의 비교적 평등한 영향력 행사를 보장하기보다 소수 유권자의 정치력 행사 혹은 기업의 정치력 행사를 권장하는 방식으로 이루어지고 있음에 유의하게 된다. 비현실적으로 높은 기부금 상한선 설정과 후원회 회원의 경직된 제한은 ‘정치시장의 성공’을 촉진하기보다 ‘정치시장의 실패’를 야기시키는 결과를 가져오는 셈이다. 소수의 부유한 ‘정치적 소비자들’이 다수의 평범한 ‘정치적 소비자들’보다 훨씬 강력하게 정치적 구매력이나 소비력을 행사할 수 있게 된다면 또한 그나마 다수의 평범한 ‘정치 소비자들’의 정치시장의 참여조차 인위적으로 제한한다면, 그것은 정치시장의 전형적 실패현상을 자초하는 요인이며 이것이야말로 현행 사적 정치헌금제도의 파행성의 또 다른 범주라고 하겠다.

35) 완전 시장의 조건으로는 그 이외에도 생산자와 소비자는 완전한 시장정보를 가지고 있어야 하며, 상품과 생산요소의 이동에 아무런 장벽이 없어야 한다는 점 등을 들 수 있다. 이에 관한 한, 공병호(1996, pp.334~343)의 정교한 논의를 참조할 것.

(4) 정치현금의 불투명성

사적 기부금제도가 지니고 있는 가장 커다란 아킬레스건이라면 정치현금의 불투명성이다. 이제까지 우리는 사적 기부금제도의 문제점을 지적했지만 본 항목에서는 정치현금의 투명성 확보 부분에 대하여 집중 논의하고자 한다. 정치자금의 기부행위와 정당 및 정치인의 수수행위에는 공개성이 요구된다. 그 이유는 자명하다. 정치자금 기부가 투명할 때 자발성의 조건이 비교적 충족될 수 있고 불공정한 로비성격의 정치현금이 감소하므로 기부행위 자체가 공공재 기여의 성격을 노정하게 될 가능성이 제고되기 때문이다. 만일 투명성이 보장되지 않는다면 정치현금은 강제적 성격을 배제하기 어렵고 또한 사유재 구매의 성격을 띠게 되어 결과적으로 대의민주주의의 공정성을 훼손하게 될 가능성이 실제적이라는 것이 본 연구의 우려이다.

특히 정치자금 기부행위가 로비나 뇌물공여와는 본질적으로 상이한 본의적 의미의 정치참여의 범주로 정착되도록 제도화해야 할 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 기부행위가 뇌물의 성격을 지닐 경우 정책결정에서 일반 유권자나 이익단체들의 선호보다 불균형적으로 기부자의 요구나 선호가 반영되는 셈이므로 그 자체로 다른 유권자들의 평등권을 침해하게 된다. 그것은 또한 국회에서의 엄정한 심의과정을 왜곡시키는 효과를 산출하게 될 공산이 크다.

그런데 뇌물성의 정치현금은 특유의 속성상 기부자와 정치인 사이에 ‘은밀한 밀약’의 성격을 배태하게 마련이며 이 점은 한국 사회나 다른 사회도 마찬가지이다. 그러므로 정치자금 기부자와 수수자 사이에 은밀하며 불공정한 계약관계를 차단하기 위해서는 공개성의 확보가 적어도 ‘필요조건’이라는 것이 본 연구의 견해이다. 예를 들어 떡값 명목으로 특정 기부자 A로부터 뇌물성의 정치현금을 받은 국회의원 X도 기부자 A의 청탁이 아니라 자신의 원래의 ‘정책선호’에 따라 특정 법안 통과에 찬성했다고 강변할 수 있다. 실제로 A로부터 일단 정치현금을 받은 다음이라면 X는 그와의 약속을 지킬 것인지 혹은 다른 선택을 하든지 그 자신의 자유의사와 판단에 따라 결정할 일이 아니겠는가? 하지만 정치자금 수수와 정책결정과 직접적으로 아무런 관계가 없다는 사실을 적어도 부분적으로 입증하기 위해서라도 정치자금 수수의 공개는 요구된다. 즉 정치현금을 A로부터 받은 국회의원 X가 전부터 일관되게 문제의 정책을 주장하고 있었는지 혹은 정치현금을 받은 다음부터 비로소 태도가 돌변했는지에 대한 판단근거를 적어도 일정 수준 투명화된 정치현금 제도는 제공할 수 있을 것이기 때문이다.

이처럼 투명성의 관점에서 볼 때 1994년 3월 여야가 개혁입법을 표방하며 합의한 정치자금법에는 적지 않은 하자가 발견되고 있다. 특히 동 법안에는 정치자금기부의 투명성이 부족하고 처벌 조항이 미미하기 때문이다. 예를 들어 정치자금법 6조 2 제3항에는 “후원회 회원이 아닌 자는 1회 1백만 원 이내의 금액을 익명으로 기부할 수 있다”고 규정함으

로써 익명성을 합법화시키고 있다. 그 이외에 17조나 31조 등도 같은 내용을 담고 있다. 또한 중앙선관위가 발행하는 정치자금 정액영수증도 정치헌금의 익명성의 편법으로 사용되고 있다. 뿐만 아니라 정치헌금을 개인정치인에게 한 경우에는 처벌조항이 없어 공개성 확보에 난관을 조성한다. 즉, 정치자금법 30조는 “제11조 1항을 위반해 정치자금을 주고 받을 경우 3년 이하의 징역 또는 5백만 원 이하의 벌금에 처한다”고 규정하고 있다. 그런데 문제의 11조 1항에서는 “정당에 정치자금을 기부하려는 사람은 기명으로 선관위에 기탁해야 한다”고 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 ‘정당’에 대한 정치자금이 아닌 ‘개인’에 대한 정치자금수수는 처벌할 수 없게 되어 있다. 결국 개인에게는 얼마든지 익명으로 뇌물성 정치헌금을 할 수 있는 길이 열려 있는 셈이다. 정치자금의 공개화를 지향하던 정치자금법이 익명성 허용으로 말미암아 정치자금 기명성 확보라는 본연의 목적에 역행하고 있다는 점은 매우 흥미롭지만 한편으로 부인할 수 없는 사실이다.

우리는 이처럼 정치자금법의 문제점을 지적하면서 한편으로 개혁입법을 지향하던 여야가 무슨 이유로 투명성이 부족하고 처벌조항이 미비한 정치자금법에 합의하였을까 하는데 새삼스럽게 의문을 갖게 된다. 문제의 파행적 현상은 정치인들이 공익지향적 존재보다는 사익지향적 존재라는 사실을 노정하고 있다고 사료된다. 그것은 여당과 야당이 공정한 절차민주주의에 부합하는 투명한 정치자금법 제정보다는 각기 자기당의 이익을 극대화해야 하겠다는 관점에서 담합의 성격을 질게 내포하고 있기 때문이다. 여당인 다수당의 입장에서는 기부자로부터 거액을 지정 기탁받을 경우, 로비성의 정치헌금으로 비추어질 부담을 고려한 나머지 비공개를 주장하였다. 이러한 여당의 시각에는 정치부패를 방조하겠다는 ‘도발적’인 의도가 담겨있으므로 그 자체로 부당하다고 하겠다. 그런가 하면 야당은 정치자금기부자를 공개할 경우, 기부자가 세무사찰 등 정부 여당으로부터 정치보복을 당할 사태를 우려하여 안전조치의 차원에서 익명을 선호했던 것이다.

본 연구는 물론 정치자금 기부자 보호라는 야당 주장의 정당성은 현 한국의 정치풍토를 고려할 때 방어될 수 있는 측면이 있다고 평가한다. 다수당은 ‘승자독점주의(a winner takes all)’ 원칙을 악용하여 다당제 하에서도 이른바 ‘패권정당’의 위상을 부각시키고자 소수당인 야당의 ‘돈줄’을 항상 감시하고 압박해 온 것이 부인할 수 없는 사실이기 때문이다. 그러나 그렇다고 해도 기부자 보호와 정치자금 투명성 확보 가운데 어떠한 가치가 유권자 주권과 정치적 평등하에 입각한 공정한 대의민주주의 관점에서 우선하는가 하는 문제에 봉착한다면 단연코 전자보다 후자가 선행한다는 것이 본 연구의 판단이다. 즉 야당 기부자에 대한 정치적 박해 가능성도 분명히 피해야 할 ‘악’인 것은 사실이나 이를 명분으로 정치헌금의 익명성을 추구하여 투명성이 보장되지 못한다면 정치의 총체적 부패 등, ‘더 커다란 악’이 발생할 가능성이 농후하기 때문이다. 우리가 두 개의 악 가운데 하나를 선택할 수밖에 없다면 ‘더 커다란 악(greater evil)’의 방지를 위하여 ‘더 적은 악(lesser evil)’의 선택이 정당화되지 않겠는가? 로비와 뇌물에 의한 정치의 부정부패가 가속될 경우, 그것은 그 자체로 유권자의 정치적 평등과 대의민주주의의 기초를 파괴하는

것으로 이를 대체할 만한 가치를 발견할 수 없다면, 이와는 대조적으로 정치자금의 공개화로 인하여 야당의 ‘돈줄’이 심각하게 압박을 받는다고 해도 야당의 경쟁력은 정치헌금 이외에 다른 ‘정치적 자원’들로 인하여 실질적으로 충분히 보완될 수 있다고 믿기 때문이다. 이 사실은 또한 한국 과거의 야당사가 입증한다고 하겠다.

이와 관련하여 지적해야 할 또 다른 사항은 현행 후원회제도에서 익명에 의한 기부를 지나치게 허용하고 있다는 사실이다. 이미 상기에서 정치자금법 6조의 2 제3항의 규정은 정치자금의 투명성을 크게 해칠 위험이 있음을 지적한 바 있다. 즉 익명이기 때문에 거액을 100만 원으로 분할하여 수차 기부한다면 전혀 제한을 받지 않으므로 기부금 상한선 규정을 유명무실한 범주로 만들고 로비성 뇌물 기부를 조장하고 있는 까닭이다. 뿐만 아니라 익명이나 다름없는 정액영수증제도도 정치자금의 투명성에 반하는 제도이나 점차 확대되는 추세를 나타내고 있다는 점이 관심사이다. 즉, 정액영수증에 의한 기부금 모금이 지구당과 국회의원 또는 국회의원 후보자 개인에 대해서만 허용되어 왔던 것을 1996년 제9차 정치자금법 개정에서 중앙당과 시도지부에까지 확대하고, 100만 원권 정액영수증을 추가함으로써 정치자금의 투명성 확보는 더욱 어려워졌다. 100만 원 이내의 익명 기부가 가능하고 100만 원 정액영수증제가 추가되어 결국 ‘기명’에 의한 기부보다 ‘익명’에 의한 기부가 사적 기부금제의 골간으로 등장한 셈이다.

하지만 익명에 의한 기부제도의 파행성을 감안할 때 모든 정치자금의 기부와 수수행위는 실명화되어야 한다고 강력히 주장한다. 실명화의 방식에 관한 한, 여러 가지 방식이 가능할 듯하다. 유력한 실명화의 한가지 방식이라면 선관위를 활용하는 방식일 것이다. 즉, 선관위에 등록된 계좌를 통해서만 정치헌금을 받는 방안이다. 이 경우 선관위는 그 내역을 실사할 수 있을 것이다. 물론 그 이외에도 정치자금의 입출금은 수표로 하는 등, 여러 가지 유의미한 방안이 강구될 수 있다. 그러나 중요한 점은 정치자금의 실명화가 제도화될 때 비로소 정치헌금행위로부터 공공재 기여의 성격이 두드러지는 반면, 강제기부금의 성격이나 로비성 뇌물의 성격이 크게 감소하리라는 사실이다.

(5) 사적 기부금제도의 실패와 개혁과제

이제까지의 논의를 통해서 우리는 현존하는 사적 기부금제도의 파행성을 세 가지 범주로 구분하고 이에 관한 부당성의 논거도 아울러 개진하였다. 사적 기부금제도의 불완전성이 이처럼 현저하며 그리고 이러한 제도적 하자가 유권자의 주권과 정치적 평등권을 훼손하고 고비용의 정치구조와 정경유착을 지속시킬 만큼 심각하다면, 사적 기부금제도가 국가보조금제도와 선거공영제에 비하여 양호하며 우월한 제도라는 본 연구의 주된 논거는 일단 커다란 도전에 직면하는 셈이다. 그런데 엄밀한 의미에서 보면 현행 사적 기부금제의 부실성과 문제들은 상이한 두 가지 원천에서 기인하는 것으로 보여진다. 하나는 사적 기부금제도의 문제라기보다는 한국 정치구조의 결과라는 측면이 지적될 수 있고 또 하나는

사적 기부금제도를 잘못 구축함으로써 비롯된 결과라고 평가된다.

우선 전자, 즉 한국 정치구조의 문제와 관련하여 사적 기부금제도의 파행성, 특히 개인보다 기업 주도의 정치헌금 관행은 국가가 시장메커니즘에 지나치게 개입하여 각종 인허가 업무를 관장하고 있다는 사실에서 기인한다. 산업화가 상당 수준 진척된 상황에서도 탈규제화 조치는 지연되는 반면, 여전히 정부가 '지대극대화의 존재(rent-maximizer)'로 군림하는 상황에서 기업은 생존전략상 여당 위주의 전략적 헌금을 할 수밖에 없고 또 한편으로 거액헌금 행위는 '이윤극대화의 존재'로서 반대급부를 기대하는 기업의 속성에 부합하는 것이다.

그런가 하면 유권자들이 야당에 정치헌금을 꺼리는 것은 정부 여당의 정치보복을 두려워하기 때문이며 따라서 '지대추구자'의 존재로서 국가의 특성 못지않게 한국사회가 아직 권위주의 정치체제의 속성으로부터 완전히 벗어나지 못한 채 비자유주의사회나 비자유주의 사회의 속성을 상당 부분 온존시키고 있다는 반증이 아닐 수 없다. 시민들이 정치헌금을 하는 과정에서 자신의 이념적 정체성과 정책선호를 관철하지 못하고 정치보복의 위협으로 인하여 '전략적 선호(strategic preferences)'에 의존해야 한다면 이러한 사회를 민주화가 진척된 사회나 혹은 민주주의가 공고화된 사회라고 말하기 어렵다. 자유선거가 제3세계 국가에 있어 중요한 민주화의 지표로 간주되는 이유는 시민들이 자유롭게 자신의 정치적 의사를 표출할 수 있다는 점에서 기인하는 것이 아닌가(A. Przeworski, 1991)? 그럼에도 민주화가 진행되어 선거를 통하여 자유롭게 대통령을 선출하고 다수당을 선택하는 한국사회의 유권자들이 실상 정치참여의 또 다른 주요 범주인 정치헌금제도에 관한 한, 부자유를 절감하고 자신의 원래의 뜻과는 다른 전략적 선호에 의거 행동해야 한다면, 이는 당혹스러운 괴리가 아닐 수 없다. 하지만 그렇다고 해도 이러한 당혹스러운 괴리가 존재하는 현실을 부인할 수 없다는 점이 우리를 우울하게 만든다.

그러나 분명한 사실은 상기의 두 가지 요소들은 사적 정치헌금제도 자체에서 비롯되는 결함이라기보다는 한국정치구조의 비민주적 요소와 지나친 국가의 시장개입에서 나타나는 문제로 이해하는 편이 온당하다는 점이다. 그러므로 정치구조의 민주화와 탈규제화가 성공적으로 이루어질 경우 비로소 정치헌금제도의 파행성도 개선 가능하다는 논리가 성립할 듯하다. 하지만 물론 한편으로 한국 사적 기부금제의 불완전성과 결함은 제도 자체의 문제에서 기인된 부분도 적지 않다는 점을 솔직히 인정할 수밖에 없다. 즉, 기업체나 법인에게도 개인처럼 정치헌금권을 부여한다든지 혹은 개인기부금의 한도액을 비현실적일 만큼 높이 책정했다든지 혹은 후원회 회원수를 지나치게 제한하고 정액영수증제도 등, 투명성이 보장되지 못하는 정치헌금제도를 구축하고 운용해 온 것이 그 전형적 사례이다.

그렇다면 현행 기부금제도의 불완전성은 국고보조금제와 구분되는 사적 기부금제도 일

반에 대한 무위성과 부정적 측면을 실증한 셈인가? 야당이나 일부의 시각들은 기부금제도의 파행성에 우려한 나머지 국고보조금제의 확충과 전면적인 선거공영제를 주장하기도 한다. 그러나 본 연구는 이러한 의견에 단호히 반대하는 입장이다. 물론 본 논의에서 현행 사적 기부금제도의 문제점과 황폐화를 결코 가벼운 사안으로 취급하려는 것은 아니다. 실제로 사적 기부금제도를 옹호한 본 연구의 규범적 입장이 현 한국 정치상황에서 어느 정도로 의미있게 방어될 수 있을까 하는 점이 하나의 과제로 던져진 측면도 있다. 그러나 그렇다고 해서 사적 기부금제에 대한 본 연구의 규범적 논거가 이러한 경험적 현실 앞에서 무력화된다고 포기할 의도는 없다. 오히려 현행 기부금제도에 드러난 일련의 결함들은 본 연구의 전반부에서 제시된 이른바 ‘이상형’으로서 사적 기부금제와 상당한 괴리를 조명하고 있다고 사료된다. 본 연구에서 구축한 바람직한 기부금제도는 불특정 다수의 유권자들이 소액으로 자발적으로 기부하는 제도로 시장메커니즘을 원용하면서도 ‘소비자 주권’보다 ‘정치적 소비자의 주권’, 즉 유권자의 평등한 주권행사를 위하여 시장메커니즘 운영에 일정한 제한을 부과한 것이 바로 본질적 특성이다. 그러므로 이러한 관점에서 볼 때 현행 사적 기부금제도의 실패는 사적 기부금제도의 총체적 실패나 국고보조금제도의 필요성을 정당화하기보다는 본 연구에서 안출한 ‘이상형’으로서 사적 기부금제도의 규범성과 적실성을 반증한다고 하겠다.

결국 현존하는 사적 기부금제도의 부실성과 불완전성은 이미 제시된 규범적인 사적 기부금제도에 내재한 규범적 가치들이 얼마나 소중한 가치들인지에 관하여 주의를 환기시키는 셈이며, 또 한편으로 현행 ‘불완전한’ 사적 기부금제도에서 ‘덜 불완전한’ 사적 기부금제도로의 개혁의 필요성을 강조하는 것으로 간주될 필요가 있다.

2. 제도개혁의 논리

지난 항목에서는 현행 사적 기부금제도의 문제점을 지적하고 비판한 바 있다. 뿐만 아니라 이러한 문제들은 사적 기부금제도 자체의 무위성과 불완전성을 암시하기보다는 현존하는 사적 기부금제도의 개혁의 방향과 필요성을 반증한다는 점을 강조하였다. 이제 우리는 국고보조금제도의 폐지와 아울러 이를 대체할 만한 제도의 강구 그리고 현행 사적 기부금제도의 개혁 문제에 직면하는 셈이다.

제도개혁의 문제에 관한 한, 국고보조금제도와 현행 사적 기부금제도의 결함이 심각하다는 점에 유의하면서도 본 연구에서는 ‘급진적 개혁’보다 ‘점진적 개혁’ 그리고 ‘맥시멀리스트maximalist’ 입장보다 ‘미니멀리스트minimalist’ 입장을 견지하고자 한다. 그것은 한편으로 제도개혁을 위한 규범적 논리가 비록 때때로 경험적 자료에 근거했어도 주로 추상적 수준에서 이루어졌음을 감안할 때 기존 제도에 내재한 역사성과 현실이 지니는 무게에 대하여 일정 수준 고려할 필요가 있기 때문이다. 그런가 하면 본 연구의 규범적

논거는 일단 헌법제정 상황을 방불케 하는 ‘무의 상황에서 ex nihilo’ 개진되었으나, 실제로는 신제도 구축이나 ‘헌법제정’보다 제도개혁 내지 ‘헌법개정’의 의미를 지니기 때문이다. 제도의 변화에 관한 한, 문제의 제도를 무에서 제정할 경우 보다 더욱더 많은 비용이 들지 않겠는가? 그런가 하면 본 개혁의 논거는 ‘적극적 범주’보다 ‘방어적 범주’로 투영될 필요가 있다. 그 이유는 정치자금제도에서 무엇이 잘못되었는지에 관해서는 명확하지만 이를 대체할만한 여러 가지 대안들 가운데 어떠한 대안이 가장 바람직한지에 대하여는 개방적 태도를 취하는 것이 온당하다고 보여지기 때문이다.

결국 이러한 고려 사항들은 본 정치자금제도 개혁의 대안들이 ‘대규모 사회공학 grand-scale social engineering’보다 ‘점진적 사회공학 piecemeal social engineering’의 관점에서 조망될 것임을 시사하는 것이다. 본 항목에서는 정치자금제도의 개혁이 왜 급진적 범주보다 점진적 범주로 혹은 맥시멀리스트 범주보다 미니멀리스트의 범주로 혹은 적극적 범주보다 방어적 범주로 접근되어야 하는지 그 이유들에 대하여 논의하고자 한다.

(1) 제도의 규범성과 역사성

국고보조금제에 대한 자발적 기부금제의 정당성과 규범성을 옹호하는 이제까지의 논의 과정에서 주로 규범적 통찰과 분석적 논거에 의존했음을 상기해 보자. 물론 규범적 통찰과 분석적 논리에 관한 한, 단순히 자생적 명상과 추상적 원리의 논의 차원에서 머무르지 않고 가능한 한 경험적 자료에 의하여 적실성을 확보하고자 노력한 것이 사실이다. 그러므로 본 연구의 사적 기부금제 옹호에 관한 규범적 논거는 일찍이 롤즈가 시사한 바 있는 ‘반성적 균형 reflective equilibrium’의 범주로서 나름대로 경험적 세계와 일정 수준의 대화가 전제된 통찰이라는 사실을 지적해도 무방할 듯하다.

강조하자면 강제 기부금제보다 자발적 기부금제로부터 규범성을 도출해 내는 과정에서 사회계약론적 구도, 합리적 행위자 모델, 시장메커니즘 그리고 대의민주주의의 규범성 등, 네 가지의 분석적 구도가 원용된 바 있다. 즉 ‘자유롭고 평등한 free and equal’ 행위자들이 헌법제정의 계약상황에서 정치헌금문제를 결정하는 가상적 상황을 상정하기도 했고 또 한편으로 가상적 선택의 결함을 보완하기 위하여 실제의 자유롭고 평등한 행위자들이 ‘발언권’과 ‘퇴거권’을 적절하게 활용하면서 자유선택을 하는 상황으로 시장메커니즘을 설정하였다. 뿐만 아니라 이러한 시장계약 상황에서 ‘유권자 주권’에 입각한 대의민주주의의 규범에 비교적 익숙한 ‘정치적 소비자’들이 어떠한 선택을 할 것인가에 각별한 관심을 표명했던 것이다.

이 과정에서 본 연구는 상기 접근방식에 의거한 규범적 원리의 도출이 현대 사회계약론자들이나 시장론자들에게 있어 매우 유용하고 유효한 분석적 구도로 작동되고 있음을 주

시하였고, 따라서 이들 구도와 통찰 가운데 일부를 부분적으로 수정하면서도 그 기본 상정을 견지한 이상, 강제기부금제보다 자발적 기부금제의 규범성과 정당성은 적어도 최소한으로 방어될 수 있는 것으로 확신한다. 하지만 그럼에도 불구하고 한편으로 본 제도개혁의 접근에는 분석적 통찰과 원리들로 상징되는 추상적 범주가 두드러진다는 점을 인정할 필요가 있다. 또한 이 점이 본 규범적 원리의 적실성에 대하여 일련의 의구심과 불확실성이 드리울 수 있는 요인이기도 하다. 즉, 본 연구의 대안이 논리적으로 충분히 방어될 수 있는 확고한 구도라고 해도 그것이 현실적인 정치세계에서도 적실성을 지닐 수 있다는 점이 입증되기 위해서는 논리의 명증성 이외에 또 다른 요소가 필요하다는 것이 본 연구의 판단이다. 즉 이러한 관점에서 “이성적인 것이 현실적the rational is real”이라는 헤겔의 명제에 대하여 반신반의하는 입장이다. 오히려 그와 반대가 되는 범주의 명제, 즉 “현실적인 것이 이성적the real is rational”이라는 헤겔의 또 다른 명제, 특히 헤겔 우파에 의하여 받아들여 졌던 명제의 매력에 저항하기란 어려울 것이라고 사료된다.

정치자금제도를 포함하여 어떠한 제도도 ‘공허한 상태에서in vacuo’, 즉 역사와 현실로부터 차단된 진공상태에서 작동하는 것은 아니기 때문에 제도의 적실성은 역사적 현실이나 필요와 밀접한 관계를 맺을 수밖에 없다. 이에 관한 한, 시장메커니즘이 전형적 사례이다. 주지하는 바와 같이 시장메커니즘의 정당성은 이른바 ‘보이지 않는 손’과 ‘세이의 법칙Say’s law’에 의거한 완벽한 추상적 논리 못지않게 18세기 영국과 프랑스에서 부상하기 시작한 신흥 부르주아 계급이 당시 왕정국가의 귀족과 군주의 기득권에 대항할 수 있는 유력한 대항 이데올로기counter ideology라는 역사성과 절연시켜 이해하기란 어려운 일이다. 그런가 하면 사회계약론도 마찬가지이다. 자연상태에서 정치사회의 출현을 조망하며 인간이 처음부터 ‘정치적 동물political animal’로 태어나는 것이 아니라 자율적 인간의 의식적 선택이라는 메시지를 담고 있는 사회계약론은 그 추상적이며 분석적인 구도 못지않게 새로운 시민계급이 성장하고 시민사회가 강해지면서 ‘왕권신수설’에 의하여 절대권력을 행사하는 군주의 지배권을 무력화시키고 저항권을 옹호하는 이데올로기로서 로크를 비롯한 민주주의 옹호론자들에 의하여 적극 수용되었던 것이다.

이와 유사한 맥락에서 우리도 강제기부금제인 국고보조금제도의 역사성을 음미할 수 있다. 그것은 1980년대초 유신체제 이후 힘의 공백 상태에서 비합법적으로 권력을 장악한 군부세력이 비판적 여론을 무마하고 정치적 정통성의 부진을 만회하고자 안출한 정치개혁의 일환의 성격이 짙다. 또한 동제도는 시간을 거둬들이면서 급증하는 정치자금의 필요를 절감하는 다수당과 소수당의 정치인들의 이해관계가 맞아떨어지는 역사성을 지니고 있음을 부인하기 어렵다. 특히 권위주의 정치구조로 말미암아 자발적인 정치헌금을 기대할 수 없게 된 야당의 입장에서 국고보조금이란 거의 유일한 정치자금이라고 간주해도 과언은 아니다. 따라서 야당의 유일한 합법적 정치자금으로 국고보조금제도가 기여한 바를 인정하지 않을 수 없다. 이러한 현상들은 국고보조금제도가 정치자금제도 일반에 관한 허심탄회한 논의와 논쟁 속에서 안출된 것이 아니라, 역사적 필요나 현실적 당위에

어느 정도 부응하는 성격을 지니고 있음을 시사하는 셈이다. 뿐만 아니라 국고보조금제도가 오늘날의 과도한 형태로 발전하게 된 계기는 나름대로 정경유착이나 고비용 정치구조의 개선, 만성적인 정치자금 부족사태를 겪는 야당의 궁경의 해결을 목표로 한 1994년 정치개혁입법의 산물이며 또한 당시의 주요 정치세력인 의회의 다수당과 소수당이 합의하고 대통령이 서명한 ‘형식적으로’ 합법적 제도임을 상기할 필요가 있다.

그런가 하면 선거공영제의 경우도 일방적으로 야당에게 불리하게 작용하는 사적 기부금제도, 특히 지정기탁금제도의 불공정한 운영방식을 타개 내지 수정하는 방안으로 제기된 것이며 이에 대한 정당성 논거의 대두도 지극히 현실적이다. 1997년초 한보사태 등의 정경유착과 14대 대선자금규모가 쟁점이 되는 가운데 1997년 15대 대통령선거를 앞두고 공정한 경쟁과 저비용 경쟁을 목표로 하는 선거공영제가 현실적으로 일정수준의 정당성을 띠고 있음을 부인하기 어렵다. 특히 정치자금조달이 여유있는 여당에 비하여 야당 후원자들의 자발적 정치헌금이 실제로 어려운 상황에서 전면적인 선거공영제 실시로 인한 선거자금의 균등분배는 공정게임을 위한 의미있는 대안이며 이러한 관점에서 공영제의 당위성은 우리 사회에 내재한, 현실적으로 왜곡된 정치구조에서 정당화될 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 특히 가상적인 사회계약의 상황에서 도출된 규범성에 입각한 국고보조금제도 폐지와 선거공영제 반대의 논거가 상기 제도가 지닌 소정의 역사적 정당성을 어느 정도 압도할 수 있을는지 우리 자신도 신중해지지 않을 수 없다.

두말할 나위 없이 양자의 긴장관계는 ‘분석적 합리성’과 ‘역사적 정당성’ 사이의 관계로 볼 수 있으며 혹은 ‘가상적 사회계약’과 ‘현실적 사회계약’ 사이의 괴리의 현주소이기도 하다. 비록 현실적인 사회계약이 현실세계에서 불가피한 불평등한 힘의 분배구조로 인하여 적지 않은 불공정성을 내포하고 있는 것이 사실이지만, 한편으로 현실적인 정치의 주요 당사자들인 여야 정치인들의 자유의사에 의하여 합의한 이상 ‘동의의 행위(action of consent)’가 갖는 구속력과 정당성은 분석적 연구의 규범적 통찰에 의한 정당성을 무력화시킨다고 볼 수 있지 않겠는가?

실제로 국고보조금제도 폐지와 전면적인 사적 기부금제도로의 전환에 관한 본 연구의 대안이 현실적으로 의회의 다수당과 소수당의 협상과 합의에 의해서 의회에서 통과될 수 있는 가능성은 어떠한가? 이에 대한 전망은 현 시점에서 극히 비관적일 수밖에 없다. 우선 현실적으로 정치인들이나 일부 학계로부터 전면적인 사적 기부금제도의 실시가 한국 정치개혁의 관점에서 바람직하며 타당한가 하는 질문을 제기할 공산도 적지 않다. 물론 본 연구는 국고보조금제도 폐지에 대하여 확고한 정당성이 성립한다고 판단하는 입장이지만, ‘시장의 실패’가 ‘국가의 실패’보다 훨씬 더 심각할 것이라고 평가하는 관점에서 국고보조금제도 폐지와 전면적 사적 기부금제도로의 전환은 ‘뜨거운 감자’일 수밖에 없다. 그러나 이러한 쟁점을 넘어서서 전면적인 사적 기부금제도의 실시가 이론적으로 방어될 수 있다고 해도 의회에서 통과 전망은 결코 밝지 않다는 것이 우리의 진단이다. 현

실적인 정치 행위자들은 옳고 그르다는 판단에 의해서 행동하기보다는 이익과 손실을 계산함으로써 선택할 가능성이 농후한 바, 국고보조금제도의 폐지는 그와 같은 관점에서 결코 쉽지 않다. 즉, 현실적 정치인들이 ‘합리적 행위자(rational agent)’의 위상에 적절하다고 할 때, 국고보조금제 폐지는 다수당과 소수당을 막론하고 기득권 폐지와 같은 효과를 발생시키기 때문이다. 결국 제도의 개혁은 당사자들의 판단의 문제 못지않게 이해관계 문제에 연루될 수밖에 없지 않겠는가!

물론 그럼에도 분명한 사실은 현존하는 제도들의 정당성은 규범적 수준에서 비판적으로 조망되어야 하며 단순히 이득이나 기득권이 존재한다는 이유만으로 역사적 필연성과 정당성을 담보받을 수 없다는 논리를 제시할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 이에 관한 역사적 사례는 노예제이다. 미국의 노예제는 나름대로 정당화될 수 있는 근거를 지니고 있었다고 할 수 있다. 그것은 남부의 광활한 농장을 운영하는 데 있어 노동력이 부족한 상황을 해결할 수 있는 비교적 ‘효율적’이며 거의 ‘유일한’ 방안이었기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 노예제의 정당성과 관련하여 “현실적인 것은 이성적”이라는 헤겔 명제를 이른바 ‘정언명법(categorical imperative)’으로 받아들일 수는 없는 노릇이다. 노예제는 그 자체로 인간의 기본권에 반하는 강제노동제도임이 자명한 이상, 자유롭고 평등한 인간들의 계약인 시장의 계약과 가상적 계약상황에서 선택의 대상이 될 리 만무하기 때문이다.

우리는 물론 본 연구의 규범적 논리에 의해서 도출된 강제기부금제인 국고보조금제나 선거공영제의 폐지를 노예제의 폐지와 비교할 만큼 그렇게 단정적이거나 독단적이지는 않다. 주지하는 바와 같이 국고보조금제도는 독일이나 일본 등 약 스무개의 민주국가에서 원용될 만큼 일정 수준의 정당성을 확보하고 있는 것이 분명하기 때문이다. 그러나 그렇다고 해도 즉 국고보조금제도를 원용하고 있는 국가들이 있다고 해도 그 방식은 상호간에 매우 상이하다는 점에 유의할 필요가 있으며 더욱 중요한 것은 현행 국고보조금제에 내재한 병폐가 적어도 한국 사회의 우리에게 명확하다는 점이다. 특히 1994년도 정치자금법 개정에서 국고보조금 대폭인상이야말로 저비용 정치보다 고비용 정치구도를 전제로 산출된 것이 아니겠는가? 더군다나 문제의 핵심은 ‘도덕적 해이’나 ‘목초지의 비극’ 현상으로 투영될 수 있는 현상들은 국고보조금제에서 ‘우연히’ 나타나는 현상이 아니라 ‘내재적’ 성격의 문제라는 사실이다.

결국 이 모든 논거들을 종합적으로 검토할 때, 그리고 특히 국고보조금제도도 독일의 경우처럼 일부 민주국가에서 성공적으로 시행될 정도의 정당성을 나름대로 갖고 있다면 사적 기부금제도와 국고보조금제도는 ‘완전한’ 제도와 ‘불완전한’ 제도의 대비보다는 ‘덜 불완전한’ 제도와 ‘더 불완전한’ 제도의 대비로 조망되는 것이 온당하다. 즉 본 연구에서는 자발적 기부금제도와 강제기부금제도를 흑백의 범주처럼 ‘완전한 제도’와 ‘불완전한 제도’로 구분하기보다는 양 제도 공히 불완전한 제도임에 틀림없으나, 사적 기부금제도

는 국고보조금제도와 선거공영제에 비해 ‘덜 불완전한’ 제도라는 입장을 견지하고 있다. 강조하자면 이처럼 ‘완전한 제도’와 ‘불완전한 제도’의 구분보다 ‘덜 불완전한 제도’와 ‘더 불완전한 제도’의 구분이 제도의 개혁에서 함축하는 부분은 국고보조금제도 폐지가 정당화된다고 해도 이를 위한 개혁은 점진적으로 이루어져야 하며 현행 사적 기부금제도의 개혁도 병행되어야 할 당위를 시사하는 셈이다.

(2) 점진적 개혁주의

본 항목에서는 제도개혁이 점진적으로 이루어져야 할 이유와 관련하여 총체적 관점에서 조명했던 전 항과는 달리 보다 구체적으로 논의할 예정이다. 구체적인 이유라면 경험적 적실성의 확보와 경험적 여건의 조성 그리고 비용지불의 범주에서 정당화될 수 있다.

우선 본 연구의 규범적 통찰과 논거가 어느 정도 경험적 타당성을 지니고 있는지에 관하여 일정한 시간과 혹은 시행착오의 기간을 통하여 입증될 필요가 있다는 점을 감안할 때 점진적 개혁방식이 요구된다. 주지하는 바와 같이 본 연구의 규범적 논리는 현대의 사회계약론자들이 직면해야 했던 똑같은 비판을 감수해야 하리라고 생각된다. 그것은 ‘자유롭고 평등한’ 행위자들이 가상적 상황에서 계약을 맺어 일련의 원리를 도출해 냈다고 해도 상기 원리가 왜 현실적 상황에서 규범적 원리로 작용하고 구속성을 행사해야 하는가에 대한 의문이다. 계약론적 구도를 원용한 본 연구도 역시 현실론자나 경험론자들로부터 이러한 비판에 봉착하는 셈이다. 그러므로 국고보조금제도가 일거에 폐지되기보다 개선되는 과정에서 강제기부금제도에 대한 자발적 기부금제도의 우위성이 경험적으로 입증될 수 있는지를 예의 점검할 수 있는 시간을 확보할 수 있지 않겠는가? 전면적인 사적 기부금제도의 시행에 따른 필요 이상의 낭비적인 시행착오를 방지하고 본 대안의 경험적 타당성을 보다 면밀히 검증하기 위해 급진적 개혁보다 점진적 개혁이 필요한 것이다.

두 번째로 국고보조금의 지속적 증액과 사적 기부금제의 파행성은 정치자금 수요의 급증에서 비롯된다는 사실을 눈여겨 볼 필요가 있다. 다시 말해서 국고보조금의 대폭적이며 지속적 증액과 불투명한 정치현금을 통한 정경유착은 정치자금이나 선거자금의 수요가 엄청나다는 점을 반증하고 있는 셈이다. 정치자금의 지출이 커질수록 정치자금 모금의 필요성이 증대된다는 점은 자명한 사실이다.

이와 관련하여 한국사회에서 정치자금의 지출이 크게 증대되는 현상의 원인이 관심의 대상이다. 점증하는 정치자금 수요에 관한 한, 일차적으로 시민들이나 유권자들이 스스로를 정치자금의 ‘기부자’보다 ‘소비자’로 자리매김하고 있다는 점을 들 수 있다. 이것은 자발적인 정치현금으로는 막대한 정치자금의 수요를 충족시키기 쉽지 않다는 사실을 시사하고 있다. 물론 자발적인 정치현금의 어려움은 유독 한국의 유권자들에게 고유한 문제라기보다는 공공재의 자발적 기여 상황에 직면한 모든 유권자들에게 공통된 딜레마일 수

밖에 없다. 그런데 정작 관심의 초점은 정치자금 모금의 어려움보다 자금지출 내역의 파행성에 있다. 그것은 정치자금이나 선거자금이 후보자와 유권자들 사이에 필요한 의사소통이나 정보에 대한 비용으로 사용되는 것이 아니기 때문이다. 즉 후보자에 대한 유권자의 '알 권리'를 충족시키기 위한 목적보다 지역주민들의 경조사나 계모임, 친선모임 등의 부조에 쓰여지고 있다는 점이 정치자금지출 파행성의 현주소이며 또한 천문학적 정치자금을 필요로 하는 요인이다. 우리는 정치자금 지출의 파행성과 변태 현상이 한국의 선거문화에서 오래된 관행이 되었다는 사실을 인정할 수밖에 없다. 물론 유권자 개인이 정치현금을 하기보다 후보자들로부터 오히려 직접 돈을 요구하는 관행은 대의민주주의 규범에 역행하는 관행으로서 금권선거를 부추기는 관행이다. 이러한 관행이 정치인들에게 엄청난 자금수요를 유발시키는 것은 당연한 일이다.

그러나 문제는 모든 관행들이 그러한 것처럼 이러한 선거관행도 '내쉬균형(Nash equilibrium)'으로 지칭되는 특유의 안정성으로 인하여 법이나 강제력에 의하여 쉽게 바뀔 수 없다는 점에 있다. 이러한 관행이 바뀌기 위해서는 다수의 유권자들에게 의식전환이 일어나야 할 것으로 보여지는데, 이 과정에서 시간이 요구된다. 유권자들의 의식전환은 단시간 내에 불가능하기 때문이다. 강조하자면 정치자금제도가 정상적으로 운영되기 위해서는 유권자들의 요구나 선호도 대의민주제의 시민상에 부합하는 선호로 바뀌어야 할 것인 바, 이에선 일정한 시간이 필요할 수밖에 없다. 후보자들로부터 돈을 요구하는 잘못된 관행이 존재하는 한, 정치인들은 과도한 정치자금 수요를 충당하기 위하여 사적기부금제도를 편법 운영할 공산이 농후하므로 진정한 제도개혁은 의식개혁과 더불어 점진적으로 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 제도의 제정과 개혁에는 언제나 비용이 수반될 수밖에 없다는 사실에 유의할 필요가 있다. 민주사회에서 제도를 새로 제정하거나 혹은 개혁을 시도할 경우 구성원들 사이에 일정한 합의나 결정이 필요하며 이를 위하여 심도 있는 논의와 심의가 요구되게 마련이다. 이들 과정은 모두 '비용의 범주'로 간주된다. 그런데 제도를 새로 제정하는 과정과 기존의 비용에는 차이가 있다는 점이 관심사이다.

이미 본 연구에서는 사적 기부금제도의 적실성을 옹호하는 논의의 과정에서 헌법제정의 사회계약 상황을 상정하였는 바, 계약론자들은 '무의 상황에서' 국고보조금제도보다 사적 기부금제도에 합의하는 존재로 투영되었다. 두말할 나위 없이 '자연상태'를 방불케 할 만큼 기존의 정치제도가 부재하던 상황에서 제도를 만드는 행위와 기존의 정치제도가 존재하던 상황에서 이를 새로운 제도로 바꾸는 행위에는 차이가 있으며 전자보다 후자에 더 큰 비용이 들 수밖에 없다. 적어도 전자의 상황하에서는 특정 제도를 통하여 이득을 향유한 사람들이 없는 반면, 후자의 상황하에서는 기존의 제도를 통하여 이득을 향유한 기득권 세력이 존재하므로 이들을 설득하여 합의를 이루는 과정에서 전자의 상황보다 훨씬 많은 노력과 비용이 소요되게 마련이다.

즉 국고보조금제가 헌법에서 규정되어 있는 상황에서 국고보조금제를 폐지하려면 헌법 개정이 필요하다. 헌법개정에는 총 국회의원들 가운데 3분의 2의 지지가 요구되는 등, 비용이 만만치 않은 실정이다. 이에 비하면 정치자금법 개정은 헌법개정과 달리 비용이 적게 든다. 그러므로 비용문제를 고려할 때 ‘현상유지status quo’를 하면서 부담해야 하는 비용과 국고보조금제도를 폐지하는 헌법개정에 수반되는 비용을 비교할 필요가 있다. 즉, 아무리 개혁대안이 양호하더라도 개헌의 비용이 현상태를 유지하면서 정치자금법의 개정 등으로 가능한 비용을 엄청나게 상회한다면 제도개혁의 정당성은 인정받으나 경험적 적실성은 인정받기 쉽지 않다는 점이 관심사이다.

그러므로 제도개혁의 비용문제를 고려한다면 먼저 비용이 적게 드는 부분, 예를 들면 헌법개정은 하지 않으면서 그 하위법의 적절한 운영을 통하여 국고보조금 동결과 삭감폐지, 혹은 과감한 개혁조치를 취할 수 있는 가능성을 예의 고려할 필요가 있다. 그후 국고보조금 동결과 삭감폐지 혹은 임의제로의 전환과 같은 개혁조치들이 양질의 효과를 발휘하는 것으로 판명된다면 비로소 그 경우에 한하여 헌법개정과 같은 커다란 비용을 들일 수 있는 명분과 정당성이 성립될 수 있지 않겠는가? 이것이 바로 ‘급진적 개혁’보다 ‘점진적 개혁’을 본 연구가 선호하는 또 다른 이유이다.

결국 본 연구에서 제시될 개혁 대안의 경험적 적실성의 입증, 혹은 정치인들이나 유권자 등 정치적 행위자들의 의식전환 그리고 개혁의 비용들을 면밀히 감안할 때 ‘급진적 변화’보다 ‘점진적 변화’가 바람직하다고 사료된다. 그것은 점진적 변화 과정에서 개혁 대안의 경험적 적실성이 입증될 수 있고 정치적 행위자들이 새로운 상황과 제도에 적응할 수 있으며 급진적 제도변화에서 수반될 수 있는 불필요한 비용을 줄일 수 있기 때문이다.

(3) 미니멀리스트 접근

본 연구에서는 마지막으로 정치자금제도 개혁 문제에 대하여 ‘맥시멀리스트 입장’보다 ‘미니멀리스트 입장’을 취하고 있음을 분명히 하고자 한다. 그것은 단도직입적으로 말한다면 현행 국고보조금제도 폐지 이후 이를 대체할 사적 기부금제도가 어떠한 형태로 구체화되어야 하는가 하는 문제에 중점을 두기보다는 현행 국고보조금제도와 선거공영제 폐지의 필요성과 정당성 확립에 일차적 역점을 두고 있다는 의미이다. 즉 국고보조금제도 폐지의 정당성 논리가 본 연구의 최대 관심사이며 이를 대체할 사적 기부금제의 구체적인 대안 제시는 이차적 관심사라고 하겠다.

본 논의에서 정치자금제도 개혁에 관한 한, 최대한의 ‘맥시멀리스트maximalist’ 입장보다 최소한의 ‘미니멀리스트minimalist’ 입장을 견지하는 이유는 무엇인가? 이와 관련하여 포퍼(K. Popper, 1962, pp.282 ~ 292)의 통찰이 유용한데, 선과 악에 대한 평가가 비대칭

적이라는 사실에 있다. 즉 ‘실현되어야 할 선’과 ‘제거되어야 할 악’의 문제를 평가하는데 있어 우리는 일반적으로 선보다는 악의 문제를 훨씬 용이하게 파악하고 평가하는 경향이 있다. 즉 ‘회피해야 할 악’에 관한 한, 사람들은 악의 정체를 비교적 쉽게 파악하고 이의 처방에 대하여 합의할 수 있다면 ‘실현되어야 할 선’의 가치에 관한 한, 사람들은 여러 가지 상충되는 선의 비전을 투사하고 있기 때문에 합의를 이루어 내기가 어렵다.³⁶⁾ 이러한 현상은 제도개혁의 문제에 있어서 마찬가지이다. 기존의 제도운영에서 어떤 점이 잘못되었고 개선되어야 하는지에 대하여 비교적 쉽게 인식할 수 있다면 문제의 제도를 대체할 수 있는 건설적 대안에 관한 한, ‘백가쟁명百家爭鳴’의 상황을 방불케 할 정도로 의견들이 경합하게 마련이며, 따라서 합의된 대안을 도출하기란 쉽지 않다. 강조하자면 제거되어야 할 기존 제도의 결점이 분명해질 수 있는 반면, 이와는 달리 제도의 결점을 제거한 후 가치있는 이상을 구체화할 수 있는 방안들은 다양하며 때로는 상충할 수도 있다. 예를 들어 정치현금의 불투명성을 금지해야 할 이유는 거의 확실하다. 누구의 눈으로 보더라도 로비성 현금이나 정경유착 등의 현상은 공정한 대의민주주의에서 허용될 수 없는 ‘악’이기 때문이다. 하지만 정치현금의 투명성이라는 선과 가치를 실현할 수 있는 건설적 방안은 ‘단수’가 아니라 ‘복수’이다. 정치현금과 관련하여 선거관리위원회에서 등록한 통장만을 사용하는 방안도 가능하고 혹은 정치현금에 관한 한, 언제나 수표를 이용함으로써 추적을 용이하게 만드는 방안도 안출해 낼 수 있다. 혹은 그밖에 여러 가지 창의적 방안도 가능하다.

이처럼 건설적인 제도개혁 방안의 범주가 다양하고 상호간에 경합적이라면 그 가운데 특정 대안만이 유독 정당하다고 주장하기란 결코 쉽지 않은 일이며 때에 따라서는 경합하는 대안들이 대개 ‘엇비슷한 가치rough equality’를 지니고 있을 가능성도 농후한 이상 이들 사이에 굳이 ‘가치의 위계질서’나 ‘축차적 질서lexicographic order’를 구축하는 등, 가치평가를 할 필요는 없을 것이기 때문이다. 이와 마찬가지로 국고보조금제도를 대체할 수 있는 자율적 기부금제도에 관한 본 연구의 견해도 개방적일 수밖에 없다. 즉 여러 가지 가능한 자율적 기부금제도 가운데 다수 유권자의 소액기부를 비교적 투명하게 보장하거나 촉진할 수 있는 제도라면 모두 무방하다고 판단하는 입장이다.

결국 제도개혁과 관련하여 본 연구에서 미니멀리스트 입장을 표방하는 것은 바람직한 제도의 비전 구축에서 하이에크가 갈파한 ‘이성의 제한limits of reason’을 받아들인다는 점이 가장 커다란 이유이다. 제도개혁과 관련하여 아무리 양호한 제도적 이상을 투사한다고 해도 우리는 ‘가상적’이며 ‘추정적’ 지식conjectural and hypothetical knowledge에 의거, 제안할 수밖에 없겠는데, 이 점에서 본 연구에서 개진될 건설적 대안은 이미 제안되었거나 앞으로 제안될 다른 대안들과 비교되어 평가될 필요가 있으며, 결코 유일한 정당성을 주장하기 어렵다. 다시 말해서 우리는 현행 정치자금제도에서 무엇이 잘못되었는지를 확실히 단언할 수 있으나, 그를 대체할 여러 가지 후보적 대안들 가운

36) 이 문제의 논의에 관한 한, 박효종(1994 pp.454~457)을 참조할 것.

데 어떠한 제도가 구체적으로 최선의 대안인지를 적시하기란 힘들다. 굳이 말하자면 국고보조금제도를 비교적 유의미하게 대체할 수 있는 것으로 평가될 만한 자율적 기부금제 도라면 모두 다 정당성을 인정할 수 있다는 의미이다. 그러나 이처럼 새로운 건설적 대안의 유일한 정당성을 적시하기가 힘들다고 해도 기존의 정치자금제도에서 무엇이 잘못되었는지를 자신있게 지적할 수 있고 또한 관심 있는 사람들의 공감을 얻을 수 있다면 본 연구의 주요 목표는 적어도 최소한으로 달성된 셈이다.

3. 구체적 개혁대안

지난 항목에서는 미니멀리스트 입장을 취하는 본 연구의 개혁 기초를 설명한 바 있다. 그러나 본 연구가 개혁대안 제시와 관련하여 ‘맥시멀리스트 입장’보다 ‘미니멀리스트 입장’을 표방한다고 해서 적극적 대안을 제시하는 데 최소한의 관심이라도 표명하지 않는다면, 본 연구의 논거와 통찰은 이른바 “비판을 위한 비판”에 비견될 정도로 미흡할 듯하다. 즉 국고보조금제도 폐지를 정당화하는 데 최대의 관심을 지니고 있다고 해서 바람직한 자율적 기부금제도의 형태가 어떻게 구체화되어야 하는지에 대하여 나름대로 대안을 개략적 형태로나마 제시하지 않는다면 국고보조금제에 대한 본 연구의 비판은 ‘건설적 비판’의 범주와는 거리가 있다는 비난을 면치 못할 것으로 우려된다. 그러므로 국고보조금제를 대체할 만한 자율적 기부금제의 구체적인 대안을 다소 조야한 형태로나마 제시할 필요가 있다.

국고보조금제가 폐지되기 위해서는 먼저 현행 사적 기부금제도의 골격이 대폭 수정되어야 하리라고 믿는 바, 본 항목에서는 이에 대한 개혁방안을 제시할 것이다. 그런가 하면 국고보조금제를 대체할 방안으로 ‘연말 일괄공제제도’의 도입을 주장하고자 한다. 하지만 개혁 방안제시에 있어 한가지 사실을 분명히 할 필요가 있다. 본 항목에서 옹호될 개혁안, 특히 연말 일괄공제제도는 현행 국고보조금제도를 대체할 수 있는 ‘유일하게’ 타당한 대안이라는 차원에서 안출된 것이 아니라 국고보조금제도가 폐지되어도 동 제도의 기능을 보완할 수 있는 메커니즘의 작동이 충분히 가능하다는 차원에서 조망되는 것이다. 그러므로 국고보조금 대체 대안에 관한 한, 본 연구의 일괄공제제도가 ‘유일한’ 제도로 간주될 이유는 없으며 그 이외의 다른 가능한 대안들과 비교되어 비판적으로 평가될 여지는 얼마든지 남아 있는 셈이다.

먼저 연말 일괄공제제도의 윤곽과 특성을 설명한 후 현행 기부금제도의 개혁방안을 논의하기로 한다.

(1) 연말 일괄공제제도의 도입

본 연구에서 제시될 바람직한 형태의 자발적인 자율적 기부금제도의 요체는 이미 여러 번 강조한 바와 같이 비교적 간단한 명제로 표현될 수 있다. 불특정 다수의 유권자들이 소액의 정치자금을 기부하는 제도가 그것이다. 두말할 나위 없이 상기 특성을 내재한 제도가 성립하려면 일련의 조건들이 충족될 필요가 있다. 우선 유권자의 자발성이 보장되어야 하며 특히 정당이나 정치인들의 정책수행 능력이나 실적에 대한 평가가 가능해야 할 것이다. 그런가 하면 소수의 부유한 유권자들의 거액 현금행위는 허용되기보다 금지되는 편이 온당하다. 뿐만 아니라 다수 유권자들의 소액 기부란 전형적인 공공재의 문제를 발생시킬 소지가 농후하므로 이를 극복하기 위한 유인책, 즉 올슨의 표현을 원용하면 ‘선별적 유인책selective incentives’이 제공되는 방안이 바람직하다.

물론 이러한 조건들을 충족시킬 수 있는 제도라면 여러 가지 유형이 가능할 듯한데, 본 연구의 관점에서 매우 흥미있는 제도라면 유권자인 납세자에게 연말 세금정산시 정치헌금을 할 수 있는 기회를 제공하는 제도로서 미국에서 시행하고 있는 일괄공제제도Tax Check-off를 들 수 있다. 이 제도에서는 유권자가 세금의 일부를 정당이나 후보자에게 기부할 것을 표시하게 된다. 이 제도는 역시 미국에서 채택되고 있는 ‘택스 애드온Tax Add-on제도’와 상이한데, 택스 애드온제도에서 개인은 세금과 별도로 정치헌금을 기부한다면 ‘택스 체크 오프’제도에서는 납부할 세금의 일부를 정치헌금으로 기부하게 된다. 우리가 일괄공제제도를 원용한다면 납세자가 연말정산시 소득세 중 일정액, 예를 들면 500원이나 800원을 정당 국고보조를 위한 기금에 기부할 것인지를 표시하도록 하고, 이에 동의한 금액을 적립하여 국고보조를 위한 재원으로 삼는 방안이 된다.

일견 이 방식은 일정 수준 국고보조금제도의 성격을 내포하고 있음이 분명하다. 정부가 납세제도를 통하여 정당에 일정한 보조를 해주고 있기 때문이며 정부가 유권자 대신 정당에 정치헌금을 전달해 주고 있기 때문이다. 그러나 엄밀한 의미에서 현행 국고보조금제와 상이한 요소라면 유권자들이 정당이나 정치인들에 대하여 상당 수준 평가를 할 수 있고 또한 자신들의 ‘정치적 선호의 강도’를 비교적 유연하게 표출할 수 있다는 점이다. 만일 특정 정당 X가 유권자들의 선호와 요구에 부응하여 정치활동이나 의정활동을 한 것으로 평가된다면, 정당 X에는 정치헌금이 쇄도할 것이며 그렇지 않은 정당 Y에는 정치자금 부족사태가 발생할 가능성이 크다. 이 경우 정당이나 정치인들의 정치자금 모금능력은 선거결과와는 또 다른 차원에서 유권자의 선호나 의사에 얼마나 충실하게 부응했는가 하는 점을 평가할 수 있는 잣대로 작용할 것인 바, 국고보조금제도가 선거방식 이외에 유권자의 의사를 구체화할 수 있는 ‘유의미한’ 대의제의 메커니즘으로 정착할 수 있을 것으로 기대된다.

물론 연말 일괄공제방식은 후원회제도나 기탁금제도 등, 현행 사적 기부금제와는 상이한

새로운 제도임에 틀림없다. 유권자들에게 정치헌금을 할 수 있는 공정한 기회가 주어져
 며 또한 유권자들은 세금납부를 통하여 정치헌금을 할 수 있기 때문이다. 이처럼 기존의
 사적 기부금제와 차이가 있음에도 불구하고 ‘연말 일괄공제제도’의 신설을 주장하는 이
 유는 그것이 몇 가지의 장점을 시현할 것으로 예상되기 때문이다. 우선 일괄공제제는 본
 연구에서 강조한 바 있는 ‘점진적 개혁’의 범주에 부합한다고 사료된다. 즉 일괄공제제도
 에는 일정 수준의 국가개입의 효과가 있으므로 전격적이기보다는 점진적으로 현행 국고
 보조금제를 대체하는 효과를 발휘하게 된다. 이 경우 정당이나 정치인들은 새로운 제도
 에 비교적 쉽게 적응할 수 있을 듯하다. 두 번째로 정치헌금이 공공재인 이상 유권자들에
 게 공공재 기여에 대한 일정한 인센티브를 공여할 필요성이 엄존하는 바, 세금의 일부를
 기부하는 제도는 이러한 유인책의 범주에 전적으로 부합되는 제도이다. 세 번째로 정치
 헌금의 투명성이 보장된다는 점이다. 개인이 기명으로 정치헌금을 하게되므로 가명이나
 익명으로 인한 로비성 정치헌금의 가능성은 차단되게 마련이다. 네 번째로 국가가 일괄
 적으로 유권자들로부터 정치헌금을 모금하여 정당이나 정치인들에게 전달함으로써 유권
 자로서는 사적 정치헌금행위에서 부담할 수밖에 없는, 이른바 ‘거래비용transaction
 cost’을 줄이는 효과를 경험하게 된다. 그런가 하면 ‘연말 일괄공제제도’는 정당이나 정
 치인들의 정치활동에 대한 유권자들의 평가와 관계 없이 혹은 유권자들의 평가를 봉쇄하
 며 법정액을 지급하는 국고보조금의 방식과는 질적인 차이가 있어 국가에 의한 모금에도
 불구하고 자발적 기부금제의 범주에 속한다고 할 수 있다.

본 연구는 현 단계에서 ‘연말 일괄공제제도’를 현행 국고보조금제도를 대체할 수 있는 유
 일한 대안으로 간주하지는 않지만 동 제도를 점진적으로 대체할 수 있는 현실적인 방안
 가운데 하나로 평가하고 있다. 그러나 물론 자율적 기부금제도의 전면 실시는 일괄공제
 제도의 시행만으로 충분하지 않으며 현행 사적 기부금제도의 일부를 개혁하는 조건하에
 서 비로소 가능할 것인 바, 다음 항목에서 이에 대한 개혁 방안을 논의하기로 한다.

(2) 사적 기부금제도의 개혁방안

‘연말 일괄공제제도’의 도입과 더불어 기존의 사적 기부금제도가 그 특유의 파행성과 ‘제
 도의 실패’로 인하여 대폭 개혁되어야 할 필요가 있다는 점은 주지의 사실이다. 또한 본
 연구에서도 이미 사적 기부금제도에서 파생하는 문제점의 정체를 밝히고 또한 이에 관한
 근거를 개진한 만큼 본 항목에서는 구체적 방안에 대해서만 비교적 간략하게 적시하는
 것만으로 충분할 것 같다.

일단 본 연구에서는 이미 추출된 바 있는 사적 기부금제도의 규범적 원리를 현행 사적
 기부금제도의 운용에 대입할 필요성을 절감하는 바, 바람직한 기부금제도의 구축과 관련
 하여 첫째로 법인의 정치헌금 금지, 둘째 개인의 정치헌금의 적정 상한선 설정, 셋째 정
 치헌금의 투명성 확보 등을 필요조건으로 설정하고자 한다. 강조하자면 이 세 가지 대안

은 ‘사적 기부금제’의 실패를 방지할 수 있는 개혁적 방안으로 간주된다. 본 항목에서는 이러한 세 가지 대안의 논리를 간단히 설명하고 다음에 이에 기초한 제도개혁 방안을 제시할 것이다.

무엇보다 본 연구에서는 기업체인 법인의 정치헌금 금지가 엄격하게 제도화될 필요가 있다고 제의한다. 또한 법인의 정치헌금 금지야말로 사적 기부금제도 개혁의 관건으로 평가하고 있다. 이에 대한 논거는 자명하다. 정치적 이익과 선호를 갖고 이를 표출할 권리를 갖는 주체는 개인 유권자일 뿐, 기업체는 아니다. 특히 기업체는 ‘법적 인격체’에 불과할 뿐, 인격체가 아니므로 정치현장에서 활동할 수 없고 선거권과 피선거권을 보유하지 않은 이상, 본질적으로 민주사회의 정치활동이나 정치참여의 주체로 간주될 수 없다는 것이 본 연구의 견해이다.

그런가 하면 기업체의 정치헌금 반대에는 규범적 이유뿐 아니라 실제적 이유도 적지 않다. 기업체가 ‘단일 행위자unitary actor’가 아니라 주주와 경영진, 노동자 혹은 채권단까지 포함할 정도로 복잡한 이해관계가 얽혀 있을 만큼 ‘복합적 행위자multiple actor’라면 단일 주체에 비견되는 ‘단일 의사unitary will’의 추출은 불가능하다. 단일 의사 추출의 불가능성은 기업체를 대표할 수 있는 단일적인 정치적 선호의 추출이 불가능함을 시사한다. 그런가 하면 노조에 의한 정치헌금이 금지된 상황에서 기업만이 헌금을 할 수 있다는 규정은 형평의 원칙에도 어긋난다. 뿐만 아니라 기업체의 정치헌금 허용이 공정한 시장메커니즘의 운영은 물론, 공정한 대의민주주의 정착에 기여하기보다는 장애물로 작용하였다는 현실적 평가도 주목할 필요가 있다. 고질적인 정경유착이나 고비용 정치구조, 정치인들의 지대추구행위 등의 제현상이 기업의 정치헌금행위에서 비롯된 것임은 주지의 사실이다. 물론 법인의 정치헌금을 금지한다고 해서 기업체의 ‘구성원들’이 정치헌금을 통해서 정치참여를 하고 정책선호를 표출하는 행위가 불가능하다고는 생각지 않는다. 기업체의 구성원들은 개인유권자의 자격으로 얼마든지 정치헌금을 기부할 수 있기 때문이다. 실제로 기업의 구성원들이 법인의 자격보다 개인자격으로 자기 자신의 봉급에서 일부를 각출하여 불우이웃돕기나 국방성금 등, 공공재에 기여하는 경우도 적지 않음을 눈여겨 볼 수 있다. 이처럼 기업의 구성원들이 개인자격으로 공공재에 기여할 수 있다면 유독 정치헌금 영역에서만 이러한 방식이 통용될 수 없으리라고 단정하는 것은 부당하다. 그러므로 이상의 논리가 타당하다면, 즉 ‘정치헌금권’은 개인의 참정권에서 기인한다는 논리가 유의미하다면, 두 가지 명제가 성립할 수 있다.

첫째로 기업의 정치헌금은 금지된다.

둘째로 기업의 후원회 가입은 금지된다.

상기 명제들은 기탁금제와 후원회제도의 개혁에서 유효하게 적용되어야 할 명제인 셈이다.

뿐만 아니라 정치자금제도에서 개인 정치헌금의 '유의미한' 상한선이 설정되어야 한다는 점을 강조할 필요가 있다. 1인당 기부금 한도액 설정은 유권자들에게 정치헌금을 통하여 자신의 '선호강도'를 적절하게 표출할 수 있는 기회를 제공하면서도 한편으로 유권자들 사이의 정치적 불평등을 초래하지 않도록 다수의 정치참여를 촉진하는 데 요구된다. 그러나 기부금 상한선을 정했다고 해도 문제가 야기될 수 있는 소지는 상한선이 지나치게 높을 경우 상한선의 존재이유가 퇴색되기 때문이다. 따라서 상기의 통찰에 의거, 다음과 같은 명제의 도출이 가능하다. 즉 1인당 기부금 한도액은 소수보다 다수 유권자의 참여를 촉진할 목적으로 적절하게 설정되어야 한다. 상기의 명제에 비추어 볼 때 후원회에서 규정되고 있는 개인기부금 한도액은 비현실적으로 높아 대폭 하향 조정될 필요가 있다. 뿐만 아니라 기탁금제도에도 개인 기탁한도액이 규정되어야 할 것이다. 한도액의 적정선에 관한 한, 일간 신문지 1년치 대금이나 혹은 TV시청료 1년치 금액 등이 혹시 유의미한 준거가 될 수 있지 않겠는가?

세 번째로 투명성의 확보가 사적 기부금제도에서 충족되어야 할 중요한 조건임을 강조해 보자. 정치헌금이 투명화되어야 한다는 점은 정치헌금이 '정치시장'에서 사유재 구매가 아니라 공공재 기여를 방불케 하는 상황을 보장할 수 있게 만드는 유력한 안전장치라는 점에서 정당화된다. 물론 이미 지적한 바 있는 기업의 정치헌금 금지나 개인기부금 상한선 설정도 공공재 기여 상황을 보장하기 위해 요구되는 제도적 조치임에 틀림없지만, 정치헌금의 실명화야말로 상기 제도들의 성공을 보장하는 데 반드시 필요한 최종적 조치이다. 즉 정치헌금의 투명성은 기업헌금 금지와 개인헌금의 상한선을 유의미하게 담보할 수 있는 최후의 제도적 장치라고 할 수 있다. 정치헌금의 투명성이 보장되지 않으면 기업의 헌금이 금지되었다고 해도 기업체는 얼마든지 익명으로 정치헌금을 할 수 있는 입장에 놓이기 때문이다. 뿐만 아니라 정치자금의 투명성은 금융실명제나 부동산 실명제 등, 오늘날 우리 사회 전반에 걸쳐 추진되고 있는 개혁화 조치의 '시대정신Zeitgeist'과 연장선상에 있다고 할 수 있다. 한국사회의 총체적 개혁의 관점에서 볼 때 정치헌금의 실명제가 '선도적 역할'보다 '후발자'의 위치에 있다는 평가가 온당하다면, 정치헌금 실명제의 실시는 정치영역의 개혁에서 최우선 과제로 간주된다. 그러므로 정당과 정치인 개인에 대한 정치헌금에서 투명성 보장은 새로운 정치자금제도의 본질적 요소를 구성한다고 할 수 있다.

본 연구는 특히 이와 관련하여 정당에 대한 정치헌금의 필요성과 투명성 못지않게 정치인 개인에 대한 정치헌금의 필요성과 투명성을 강조하고자 한다. 일부 시각들은 '인물투표'보다 '정당투표'가 정치발전이나 민주발전에 부합하는 것처럼 정치인개인에 대한 헌금보다 정당에 대한 헌금이 정치발전에 부합한다고 주장하고 있으나(박병석, 1993), 본 연구는 이에 반대하는 입장이다. 정당이 유권자의 정치적 선호를 완벽하게 충족시킬 수 있다는 보장이 없고 또한 정당운영 자체의 권위주의 속성과 파행성 혹은 단명성 등으로

정당이 유권자의 정치적 선호를 충족시키는 데 매우 불완전한 기제임이 우리 한국사회에서 판명된 이상, 유권자의 정치헌금은 반드시 정당에게만 집중될 이유가 없으며 정당 밖에 있는 무소속 정치인이나 정당 내의 개별적 정치인에게도 허용되고 권장되는 것이 온당하다. 그러나 개인정치인에 대한 헌금의 필요성과 정당성에도 불구하고 ‘떡값’으로 지칭되는 부조리의 특성을 노정할 가능성이 상존하므로 정치헌금의 투명성은 정당에 대한 정치헌금 못지않게 요구되어야 할 것이다. 이 점을 감안할 때 정치헌금의 실명제는 다음과 같은 두 가지의 명제로 표현 가능하다.

첫째 정당에 대한 기부행위는 투명화되어야 한다.

둘째 정치인 개인에 대한 기부행위는 투명화되어야 한다.

상기 명제의 관점에서 볼 때 현 정치자금제도는 매우 불완전하고 미흡한 것으로 판단되는 바, 특히 두 가지 사항을 지적할 필요가 있다. 우선 현행 정치자금법이 정당에 대한 헌금행위에만 투명성을 규정한 반면, 정치인 개인에 대한 헌금행위에는 투명성을 포기하고 있다는 사실이 관심의 대상이다. 즉, 1994년 3월 정치자금법 개정 이전에는 모든 정치자금 기부행위에서 기명이 요구되었으나 개정 이후에는 정당에 대한 정치자금 기부에만 기명을 요구함으로써 정치인 개인에 대한 기부행위는 규제의 대상에서 제외했기 때문이다. 두 번째로 후원회에서 사용할 수 있는 정액영수증제도도 문제가 된다. 정액영수증에는 기부액의 규모만 적혀 있을 뿐, 기부자의 신원은 명시될 필요가 없고 100만 원 이하의 정치헌금에서 사용할 수 있다. 그런가 하면 100만 원권 정액영수증제도 1997년 정치자금법 개정에서 추가된 바 있다. 정액영수증제는 특히 정치헌금자를 보호할 수 있다는 점에서 야당이 선호하는 제도이기는 하나, 정치자금의 투명성 확보라는 대명제 앞에 정치자금기부자의 보호는 이차적인 가치에 불과할 수밖에 없다는 것이 본 연구의 견해이다.

강조하자면 정치헌금 실명제의 중요성은 그 자체의 의미 못지않게 본 연구에서 제시된 일련의 개혁방안, 즉 기업의 정치헌금 금지 그리고 개인기부금 한도액의 실효성을 보증할 수 있는 유일한 제도적 장치라는 점에서 입증된다. 만일 정치헌금 실명제가 실시되지 않는다면 기업의 정치헌금행위도 방지하기 어렵고 개인의 기부금 한도 설정의 유효성도 무력화될 수밖에 없다. 물론 정치헌금 실명제가 실시된다고 해도 과연 완전무결한 투명성의 효과를 발생시킬 수 있을까 하는 문제와 관련하여 의문의 여지는 남아 있다. 이 문제에 관한 한, 오늘날 경제영역에서 실시되고 있는 금융실명제의 약점이 시사하는 바 크다. 즉 정치헌금자가 가명이나 익명으로 정치헌금을 할 수는 없겠지만 ‘차명’으로 기부하는 행위는 차단할 수 없기 때문이다. 즉 다른 사람의 동의를 얻어 그의 이름으로 기부하는 경우 정치헌금 실명제도 속수무책이다. 하지만 그렇다고 해도 차명에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 감안하고 적어도 익명이나 가명의 정치헌금이 불가능하다는 사실은 파행적으로 운영되고 있는 현 정치자금제도에 비추어 볼 때 현저한 개선책으로 평가될 수 있을 것이다.

(3) 제도와 행위자

이제까지 우리는 일괄공제제도의 도입과 사적 기부금제도의 개혁방안을 제시하였다. 그러나 정치자금제도의 개혁은 단순히 현행 국고보조금제도를 폐지하고 전면적이며 자율적인 사적 기부금제의 실시만으로 충분한 것은 결코 아니라는 점을 지적할 필요가 있다. 정치자금제도 개혁이 성공하기 위해서는 아직도 잔존해 있는 권위주의적 정치구조가 보다 민주화되어야 하며 과감한 탈규제화 조치로 지대추구자로서 국가의 위상도 바뀌어야 할 것이 요구된다. 또 한편으로 정당이나 정치인들의 정치활동이나 의정활동도 유권자의 의사와 선호에 적극 부합하는 형태로 가시화될 필요가 있다. 만일 정당이 현 상황처럼 소수의 명망가나 1인 중심의 권위주의 구도로서 상명하달 체계를 방불케 하는 형태로 운영된다면, 유권자들은 크게 실망할 것이며 정치에 식상한 유권자들로부터 정치헌금을 기대한다는 것은 불가능한 일이기 때문이다. 그런가 하면 정당이나 후보자들에게 헌금을 하기보다 오히려 그들에게 금전적 지원을 요구하는 유권자들의 잘못된 행태가 개선될 때 비로소 정치자금 수요는 적정 수준으로 줄어들며 사적 정치헌금제도도 파행성을 탈피하고 본연의 역할을 수행할 수 있을 것임은 두말할 나위가 없다. 이러한 관점에서 조망한다면 상기의 조건들은 일괄공제제도의 실시를 포함하여 전면적인 자율적 기부금제도가 성공하는 데 요구되는 선행조건이라고 규정할 수 있는 셈이다.

그렇지만 본 연구에서는 이들 제도 외적 환경의 변화를 성공적인 정치자금제도 개혁의 선행조건으로 간주하면서도 한편으로 상기에서 제시된 사적 기부금제도 개혁은 오히려 바람직한 정치구조와 선거문화의 변화에 촉진제가 될 수 있으리라는 소망을 피력하고자 한다. 즉, 개혁된 자율적 기부금제도가 정착된다면, 유권자들은 비교적 당당하게 여당 야당에 구애됨이 없이 소액의 기부금으로 자신의 정치적 평가와 선호를 표출할 수 있을 것이며, 또한 이와 같은 ‘유권자 주권’의 행사가 새로운 정치참여의 형태와 관행으로 출현함에 따라 권위주의적 정치구조도 대폭 변할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 정치헌금의 투명성이 보장될 때 비로소 ‘금권정치’의 온상인 정경유착이나 고비용의 정치구조도 개선될 수 있지 않겠는가?

그런가 하면 현행 국고보조금제도가 폐지되고 자율적 기부금에 의해서만 정치모금이 허용된다면 정당이나 정치인들은 더욱더 유권자의 주권과 선호 및 요구에 부응하는 정치행태를 시현하고자 노력을 경주하게 될 것인 바, 이로서 봉당정치나 권위주의 정당체제에서 민주정당으로 탈바꿈하는 계기가 될 수 있을 것이다. 또한 정당이나 정치인들에게 지급되는 정치헌금이 투명해지고 또한 법인의 기부금 금지로 말미암아 결국 정치자금 모금 규모가 대폭 축소되면 정치자금 지출에 있어서도 정치인들의 유권자들의 경조사 부조 등, 방만하고 온당치 못한 자금지출을 자제할 수밖에 없다. 물론 정치인 개인 혼자 깨끗한 정치를 표방하고 유권자들의 금품요구를 거부할 때 현 정치풍토에서 도태될 수밖에

없겠지만, 개혁된 제도에 의해서 다수의 정치인이나 후보자 및 정당들이 제한된 모금액에 의해서 엄격한 지출을 하게 되면 유권자들로부터의 부당한 금품요구는 거부될 수밖에 없다. 또한 이러한 추세가 지속되면 왜곡된 선거문화도 개선되고 새로운 정치관행이 대두될 공산도 크다.

본 연구는 이러한 관점에서 제도개혁이 행위자의 행태를 바꿀 수 있다는 ‘신제도주의자 neo-institutionalist’로서 신념을 표명하고자 한다. 주지하는 바와 같이 행위자들 사이의 상호작용에서 나타나는 ‘거래비용 transaction cost’을 줄이기 위하여 제도가 요구된다는 것이 고전적 제도주의자들의 주장이라면, 제도가 오히려 행위자들의 행태를 수정할 수 있다는 것이 신제도주의자들의 입장이며 또한 본 연구의 견해이다. 이러한 입장은 사적 재산을 허용하고 있는 제도가 그렇지 않은 제도에 비하여 이른바 ‘목초지의 비극’을 효율적으로 방지할 수 있다는 견해와 맥락을 같이 하며 집단농장제나 국영기업체제에 비하여 개인농장제나 사유 공장제도가 노동자들을 더욱더 부지런히 일하게 만든다는 주장과 궤를 같이 한다.

그러므로 이러한 신제도주의적 관점에서 현행 국고보조금제 폐지와 일괄공제제도의 시행 그리고 현행 사적기부금제의 개혁 등은 이미 하나의 ‘독립변수 independent variable’로 기존 한국의 고비용 정치구조와 ‘돈으로 선거를 치른다’는 오도된 정치의식에 익숙된 정치인이나 유권자들의 행동을 수정할 수 있다는 것이 본 연구의 기대이다. 이러한 제도개혁에의 신뢰와 기대는 비록 행위자들이 제도를 만들지만 제도가 또한 행위자들의 행동에 영향을 미친다는 기든즈(A. Giddens, 1976)의 ‘구조화 이론 structuration’에 의하여 강력하게 뒷받침될 수 있다고 믿는다.

결국 현행 국고보조금제 폐지와 일괄공제제도로의 전환 그리고 현행 사적 기부금제의 개혁은 정치구조나 정치문화 그리고 정치의식의 변화와 독립적 의미를 갖고 있으며 오히려 이러한 제도개혁이 권위주의 정치문화와 공정한 대의제와 공존하기 어려운 정치인과 시민들의 정치의식 변화에 기폭제가 될 수 있다는 점에서 ‘한국 민주주의의 공고화’에 기여하리라는 것이 본 연구의 소망이다.

제6장

요약 및 결론

요약 및 결론

본 연구에서는 한국의 정치자금제도에 관한 분석적이며 비판적 고찰을 통하여 제도개혁의 논리와 방안을 제시하였다. 제도개혁의 방안은 현행 국고보조금제도를 폐지하고 ‘연말 일괄공제제도’와 개혁된 사적 기부금제도로 운영하는 대안으로 귀결된다. 상기의 개혁방안을 정당화시키는 과정에서 규범적 통찰과 경험적 논거가 적절하게 개진되었는 바, 가상적 헌법제정 상황과 시장의 상황을 설정하여 규범적 원리를 도출하는 한편, 현행 정치자금제도의 파행성과 문제점을 비판적으로 분석하는 등, 두 가지 방식을 원용하였다.

상기 의제를 위한 이론적 접근방식과 관련하여 합리적 행위자 모델과 사회계약론, 시장메커니즘 및 대의민주주의의 규범적 비전이 원용되었는데, 본 연구에서는 이들 모델의 상정들을 단순히 수동적으로 전제한 것이 아니라 상정들 가운데의 일부는 ‘수정할 것은 수정하는’ 방식으로 창의적 원용을 시도하였다. 따라서 직접적으로 정치자금제도에 관한 개혁대안을 제시함으로써 경험적 차원에서 소정의 기여를 목표로 하는 한편, 또한 이론적 차원에서도 의미있는 기여를 시도하였다.

이제 최종적으로 이제까지의 논의를 총제적으로 요약·정리하면서 그 함의하는 바를 개괄적으로 개진하고자 한다.

본 연구는 무엇보다도 자율적 기부금제의 규범성과 타당성을 확보하기 위하여 현대 사회계약론자들의 지적 전통에 따라 가상적 범주의 헌법제정 상황을 설정한 후, 정치인들의 계약과 시민들의 계약으로 각기 분리하여 합의 가능성을 진단함으로써 강제적 기부금제도보다 자발적 기부금제도의 정당성을 도출해 내고자 시도하였다. 그러나 한편으로 ‘가상적’ 계약구도에 내재한 특유의 한계점에 유의하여 실제 상황의 계약구도도 아울러 병용하였는 바, 이와 관련하여 시장메커니즘이 준거의 틀로 설정되었다. 그 이유로서 시장메커니즘은 개인에게 이른바 ‘발언권voice’만을 허용하는 선거제도에 비하여 ‘발언권’ 뿐만 아니라 ‘퇴거권exit’도 허용한다는 차원에서 개인선택의 자유를 폭 넓게 보장할 수 있는 계약구도로 간주될 수 있는 것으로 판단되었기 때문이다. 그 결과 정치자금제도는 선거제도의 논리보다는 시장메커니즘의 논리에 의거하여 구축·운용되는 것이 온당하다는 것이 본 연구의 일관된 주장이었다.

하지만 그럼에도 불구하고 정치자금 제도는 개인의 ‘사유재private goods’ 구매보다는 ‘공공재public goods’, 혹은 보다 정확한 의미에서 ‘공유재shared goods’ 기여의 성격을 일정 수준 유지할 필요가 있고 또한 정치자금제도의 규범적 근거가 ‘소비자의 주권’보다는 ‘정치적 소비자’인 ‘유권자의 주권’에서 성립한다는 점을 감안하여 ‘자유방임적’ 시장메커니즘보다는 ‘제한된’ 시장메커니즘의 모델을 구축하고자 시도하였다. 이것은 유권

자의 주권 존중과 유권자의 정치적 평등에 입각한 대의민주주의의 규범성이 정치자금제도에도 상당 수준 반영되어야 한다는 상정에 입각한 결과인 셈이다.

이와 관련하여 강조할 점은 제도개혁의 논의 과정에서 시장과 민주정치제도 사이에서 ‘유비관계’를 설정하고 이와 같은 유비의 범주를 비판적으로 사용해 왔다는 사실이다. 즉 본 연구에서는 민주정치를 ‘정치시장’으로, 정당과 정치인은 ‘정치적 기업가’로 그리고 유권자를 ‘정치적 소비자’로 간주함으로써 시장과 민주주의의 유비에 실질적 의미를 부여하였다. 하지만 한편으로 정치적 평등과 유권자 주권에 입각한 대의민주주의의 규범성이 불평등한 소비자 주권을 전제하는 시장의 논리와 다르다는 점을 강조함으로써 양자의 차이점에도 적절히 유의하고자 하였다. 이와 같은 시장과 민주정치의 유비에 대한 비판적 접근은 비단 현행 정치자금제도에 관한 비판뿐 아니라 개혁방안의 제시에서도 폭넓게 활용되었는 바, 시장과 민주정치 유비의 이중성이 무분별하고 비일관되게 사용되지 않고 정교하고 일관된 방식으로 사용될 수 있도록 각별한 주의를 기울였다. 그러므로 논의의 목적과 맥락에 따라 양자의 공통점과 상이점에 각기 적절한 역점이 두어졌는 바, 시장과 정치의 관계에 관한 균형적이며 분별력 있는 이중적 접근방식이야말로 본 제도분석과 개혁 대안을 관통하고 있는 분석방법이었음을 강조하고자 한다.

본 연구는 자율적 기부금제의 규범성을 방어될 만한 범주로 수립한 후 현행 국고보조금제도를 추적하고 문제점들을 비판적으로 점검하였다. 점검 결과 강제 기부금제인 국고보조금제는 전형적인 ‘제도의 실패institutional failure’ 현상을 노정하고 있음이 발견되었다. 우선 보조금 분배에 관한 한, 정당에 부족한 재정을 지원한다는 일반적 목표에 국한될 뿐, 이를 넘어서서 선명하게 부각될 수 있는 ‘분배의 원리’와 ‘분배의 철학’이 부재하고 있으며 또한 보조금 사용에 관한 한, 과도한 인상 요구와 방만한 지출 등, ‘목초지의 비극현상’이 목격되고 있다.

뿐만 아니라 의회가 입법권을 보유하고 있음을 명분으로 자신이 직접적 이해관계를 갖고 있는 국고보조금제도를 포함한 정치자금법을 자의로 개정함으로써 “중이 제 머리를 깎을 수 없다”는 준칙을 무력화시킬 만큼 ‘절차의 공정성’을 훼손하고 있음이 지적되었다. 강조하자면 정치자금법의 직접 이해 당사자인 의회가 관련법을 스스로의 손으로 개정하는 방식은 ‘무지의 베일’ 구도나 ‘이익의 상충’ 구도와 정면으로 배치되는 방식이 아닐 수 없다. 이처럼 현행 국고보조금제도는 그 운용과 절차의 측면에서 커다란 하자를 지니고 있는 바, 특히 국고보조금제도에서 파생하는 ‘제도의 실패’ 가운데 가장 현저한 현상은 각 유권자들이 자발적으로 기부하겠다는 액수에 비하여 강제로 각출된 기부금의 액수가 클 수밖에 없다는 점이었으며, 그 괴리만큼 유권자들의 의사가 왜곡되고 유권자의 주권이 경시되는 결과를 초래하였음을 강조하였다.

또 한편으로 정치권 일각에서 추진되고 있으며 국고보조금제도와 동일한 논리에 입각한

선거공영제는 국고보조금제도와는 달리 아직까지 전면적으로 실시되고 있는 제도는 아니지만, 현 정치권과 학계 일각에서 대두되는 중요한 주장임을 감안하여 제도의 타당성 평가에 역점을 두었다. 본 연구는 선거 공영제의 주요 목표가 정당과 정치인들 사이에 공정하고 평등한 경쟁조건의 보장에 있음을 주목하면서 ‘경쟁 민주주의’ 비전에 관한 소견을 피력하였는 바, 경쟁 자체가 대의민주주의에서 특별한 가치를 지니고 있는 것은 아니며 다만 유권자 주권 존중과 정치적 평등에 부합하는 경쟁만이 의미를 지니고 있음을 강조하였다. 이러한 관점에서 ‘경쟁 민주주의’와 ‘공정 민주주의’는 구분되어야 한다는 것이 본 연구의 소견이었다.

뿐만 아니라 후보자들 사이의 평등보다 유권자의 평등이 선행하며 후보자의 권리보다 유권자의 권리가 우위에 있다는 점에 입각하여 인위적 경쟁조건을 구축하려는 선거공영제의 목표에 의구심을 표시하였다. 그런가 하면 선거자금이 후보자의 당선에 영향을 미치는 ‘유일한’ 정치적 자원이 아니며 이데올로기나 조직력, 지역주의 등, 영향을 미치는 여러 가지 요소들 가운데 ‘하나’에 불과하다면 또한 각 후보자들이 상기의 모든 정치적 자원의 분배에서 균등하기보다 차별화가 가능하다면, 유독 선거자금에 관한 인위적 균등분배는 불공정한 분배일 수 밖에 없다는 것이 본 연구의 견해이었다. 그것은 정치자금을 제외한 다른 정치적 자원들 사이의 불평등 요인을 더욱더 확대시키는 결과를 야기시킬 것이기 때문이다.

한편 본 연구는 국고보조금제를 대체할 수 있는 대안으로서 사적 기부금제도의 적실성을 비판적으로 조망하고자 하였는 바, 현행 사적 기부금제도는 국고보조금제도 못지않은 파행성과 ‘제도의 실패’를 노정하고 있다는 점에 관심의 초점이 모아졌다. 지정 기탁금의 경우에서 목격되는 현상처럼 다수당에 대한 과다 현금과 소수당에 대한 과소 현금의 차별화는 사적 기부금제도의 파행성의 전형적 상징이라고 하겠다. 뿐만 아니라 투표권이 없는 기업체인 법인에 대한 정치현금 허용으로 인한 정경유착 현상 그리고 개인의 기부금 상한선을 비현실적으로 높게 설정함으로써 기부금의 한도액이 부재한 형국을 방불케 하므로써 정치적 불평등을 조성하는가 하면, 더군다나 정치현금의 투명성이 보장되지 않아 기부 행위가 로비성 정치현금의 온상으로 변질되고 있다는 점이 지적되었다. 이와 같은 사적 기부금제도의 실패현상에 관한 한, 법인 현금 허용이나 지나치게 높은 기부금 상한선 설정 등, 제도 자체에서 기인하는 문제점들을 원인으로 지적할 수 있는 것은 분명하지만, 한편으로 시장에 관한 과도한 개입을 하고 있는 정부의 ‘지대추구행위’ 혹은 소수당에 정치현금을 하면 보복을 당할 수 있다는 권위주의 정치구조와 정치문화로부터 기인하는 측면도 적시되어야 한다는 것이 본 연구의 분석결과이었다.

본 연구는 이와 같은 상황에 직면하여 현행 사적 기부금제도 개혁의 당위성과 방향을 제시하는 한편, 국고보조금제도를 대체할 수 있는 ‘연말 일괄공제제도’의 도입을 역설하였다. 적어도 개혁된 정치자금제도를 통하여 유권자들은 정당과 정치인들을 평가할 수 있

을 것이며 또한 자신의 ‘선호의 강도preference intensities’를 표출할 수 있을 것인 바, ‘선호의 강도’를 전혀 표출할 수 없는 선거제도의 약점을 고려할 때 개선된 국고보조금제도와 개혁된 사적 기부금제도가말로 선거제도의 약점을 보완함으로써 대의제의 한 ‘현저한’ 작동양식으로 기능을 수행할 수 있으리라는 것이 본 연구의 기대였다.

본 연구는 정치자금제도 개혁의 필요와 대안을 개진하면서 불가피하게 이론적이며 분석적 차원의 관심을 넘어서서 사회공학적 입장을 표방할 수밖에 없었음을 밝히고자 한다. 그것은 본 논의가 이론적 수준에만 머물지 않고 실제적인 차원에서 대안 제시의 의미를 담고 있기 때문이다. 따라서 사회공학적 입장에서 몇 가지의 관점을 취하였음을 명시할 필요가 있다고 생각된다. 본 연구에서는 무엇보다 먼저 제도개혁의 필요성을 역설하면서도 국고보조금제도 폐지는 일거에 이루어지기보다는 점진적으로 이루어져야 한다는 의미에서 ‘급진적 사회공학grand-scale social engineering’보다는 ‘점진적 사회공학piecemeal social engineering’ 방식의 타당성을 주장하였다.

주지하는 바와 같이 본 연구의 규범적 관점에서 도출된 개혁의 원리는 현행 시행되고 있는 정치자금제도의 원리와 대비되는 측면이 현격하다. 본 연구에서 제안한 ‘연말 일괄공제제도’를 포함한 전면적인 자율적 기부금제와 현행 국고보조금제의 차이는 이상적 제도와 현실적 제도 사이의 간극을 대변하고 있으며 또한 ‘가상적 사회계약’과 ‘실제적 사회계약’간의 괴리를 방불케 한다는 점이 명백하다. 결국 우리는 이러한 유형의 괴리에서 “이성적인 것이 현실적”이라는 헤겔의 명제와 “현실적인 것이 합리적”이라는 헤겔의 또 다른 명제 사이의 갈등에 봉착한 셈이다.

본 연구에서는 규범적 원리를 도출해 내고 사적 기부금제의 타당성을 옹호하는 과정에서 부득이 “이성적인 것이 현실적”이라는 명제를 선택하지 않을 수 없었다. 그것은 가상적 헌법제정 상황과 현실적 시장메커니즘에 의한 현실적 계약상황을 상정한 후 이 두 가지 상황에서 ‘자유롭고 평등한’ 행위자들이 강제 부금제보다 자율 기부금제에 대한 합의를 도출해 내리라는 것이 근거였고 그러한 합의가 규범적으로 타당한 이상 현실적인 정치자금제도의 원리가 되고 또한 제도개혁의 지침이 되어야 한다고 역설했기 때문이다. 하지만 그럼에도 불구하고 “현실적인 것이 합리적”이라는 헤겔의 또 다른 명제가 발산하는 매력에 저항하기가 쉽지 않다는 것이 본 연구의 신중한 입장이었다. 그 이유는 국고보조금제도가 불합리한 정치구조와 정치문화 속에서 나름대로 ‘존재이유raison d'être’를 가지고 태어났고 또한 존속될 수밖에 없었던 나름대로의 당위가 있었다고 사료되기 때문이다. 특히 동제도는 정치자금을 사적 기부금제도를 통하여는 거의 얻을 수 없었던 소수당인 야당의 입장에서 정당화될 수 있는 측면이 있다.

물론 본 연구에서는 현존하는 국고보조금제도의 역사적이며 현실적인 존재이유가 본 연구의 개혁 대안을 제시하는 과정에서 개진된 규범적이며 분석적 논리를 압도할 만큼 그

렇게 견고하다고 생각하지는 않는다. 하지만 그렇다고 하더라도 분석적이며 규범적인 논리와 통찰만으로 역사적으로 시작되었고 현실적으로 엄존하는 제도의 무위성을 일방적으로 평가하려 한다면, 현 국고보조금제도의 옹호론자들로부터 지극히 자의적이고 독단적인 발상이 아닌가 하는 비판을 감수할 수밖에 없을 것이다. 특히 현실적으로 존재하는 제도를 개혁하려는 경우가 새롭게 제도를 제정하는 경우에 비하여 훨씬 많은 비용을 요구한다는 점을 감안할 때 우리는 기존의 제도가 갖고 있는 역사적이며 현실적 존재이유와 당위에 대하여 보다 엄정하게 평가할 필요가 있다. 뿐만 아니라 규범적 관심사로부터 도출된 본 개혁 대안이 현 국고보조금제도를 대체할 만큼 경험적 적실성을 지닌다는 점을 입증하기 위해서라도 일정한 검증 시간이 필요하지 않겠는가? 즉 일정한 실험과 검증 기간은 불필요한 시행착오의 비용을 최소화하기 위하여 요구된다. 그러므로 본 연구에서는 본 개혁 대안이 ‘전격적으로’ 기존의 제도를 대체하기보다는 ‘점진적으로’ 대체함으로써 현행 국고보조금제도와 ‘연말 일괄공제제도’의 작동양식을 상호 비교하고 또한 사적 기부금제도의 개혁의 파장도 평가할 시간을 갖는 것이 온당하다고 판단하였다.

그런가 하면 신제도주의적 관점이 본 연구의 경험적 적실성을 제고시키는 데 원용된 암묵적인 패러다임이었음을 각별히 강조할 필요가 있다. 현존하는 정치자금제도의 파행성과 제도의 실패는 완연하지만, 과연 그 원인이 무엇인가 하는 문제에 있어서 본 연구는 적어도 정치자금제도의 외부 환경이 적지 않은 비중을 차지하는 것으로 분석한 바 있다. 비민주적인 정치구조와 정치문화, 유권자들과 후보자들의 왜곡된 의식과 행태관행, 그리고 과도한 ‘시장개입국가’ 등의 요소들이 정치자금제도의 파행성을 부추기는 요인들임을 부정할 수 없기 때문이다. 하지만 이러한 요인들의 문제점에만 배타적으로 집착한다면 실로 본 논의에서 역설한 바, 정치자금제도 개혁이 갖는 각별한 의미는 반감될 수밖에 없다. 왜냐하면 권위주의적 정치구조나 정치문화가 현저하게 민주화되지 않는 한, 혹은 시장개입국가의 ‘지대추구 속성’이 변하지 않는 한, 혹은 후보자나 정치인들로부터 향응과 돈 봉투를 기대하는 유권자들의 왜곡된 정치의식이 현격하게 개선되지 않는 한, ‘연말 일괄공제 제도’를 포함한 정치자금제도 개혁의 획기적 효과는 가시화되기 어려울 것이기 때문이다.

하지만 이 사실을 인정하는 데 인색하지 않으면서도 한편으로는 정치자금제도의 개혁을 ‘독립변수’로 상정하고 권위주의적 정치구조나 특히 유권자들의 왜곡된 정치행태나 의식을 ‘종속변수’로 간주할 수도 있다는 것이 본 연구의 입장이었다. 이러한 믿음에 대한 이론적 근거는 두말할 나위 없이 ‘신제도주의적’ 관점이다. 개혁된 정치자금제도가 정치인들과 유권자들의 행태를 바꿀 수 있다는 ‘신제도주의적’ 명제는 물론 이론적으로 뿐만 아니라 경험적 차원에서도 방어하기가 그다지 어려운 것이 아니다. 그것은 국가사회주의 국가와 자본주의 국가에서 표출되는 노동자나 농민들의 상이한 노동행태에서 비교적 충분히 입증될 수 있기 때문이다. 즉 모든 생산수단을 공공재의 범주로 접근하는 국가사회주의 노동자 개인에게 협력이나 노력의 의미가 사소하다면, 노동자들은 ‘일하기’보다는

‘일하는 척’하며 ‘열심히’ 일하기보다는 ‘게으르게’ 지낼 이유를 갖게 된다. 이에 비하여 모든 생산수단을 사유재의 범주로 접근하는 자본주의 사회의 노동자나 농민들은 ‘일하는 척’하기보다는 ‘일하며’ 혹은 ‘게으르기’보다 ‘부지런할’ 이유를 확보하게 된다. 한계비용과 한계이득이 동일하게 나타나는 상황에서 개인의 노력과 보상은 비교적 정확하게 비례하기 때문이다. 이러한 경험적 현상은 행위자는 제도를 만들면서도 한편으로 제도에 의하여 영향을 받는다는 ‘구조화 이론’의 명제를 구체화한 것이기도 하다.

이러한 관점에서 본 연구가 정치자금제도의 개혁에 초점을 맞춘 것은 단순히 현행 정치자금제도에 내재한 불공정성과 파행성을 불식시키는 데 그치지 않고 한 걸음 더 나아가 정치인과 유권자들의 행동변화를 유도함으로써 고비용 정치구조나 정경유착의 관행을 근절하는 데 목적이 있다. 특히 유권자들의 금품요구로 인하여 과도한 정치자금의 수요 발생과 과도한 정치자금의 모금, 그리고 과도한 정치자금의 지출로 이어지는 ‘악순환 vicious circle’의 고리를 단절하고 적정 정치자금의 모금, 적정 정치자금의 지출로 이어지는 ‘선순환 virtuous circle’의 고리를 만들 수 있는 계기가 가능하다고 믿고 있기 때문이다. 물론 이러한 ‘선순환’의 전망이 기대의 수준을 넘어서서 실제로 실현됨으로써 신제도주의적 관점이 한국의 정치자금제도 개혁에서 입증되었으면 하는 소망도 강렬하다. 결국 중요한 사실은 정치자금제도 개혁은 결코 사소한 효과에 불과한 것이 아니므로 집요하게 추구할 만한 가치가 있다는 점이다.

마지막으로 본 연구의 규범적 명제가 제도개혁과 경험적 현실에 대하여 구속력을 어느 정도 갖고 있을 수 있는가 하는 문제에 대하여 새삼스럽게 자아비판적 태도를 갖지 않을 수 없다. 자율적 기부금제를 옹호하고 국고보조금제도 폐지의 정당성을 구축하고자 가상적 계약상황을 설정하고 특정한 규범적 원리를 도출해 내었음을 상기해 보자. 이러한 접근방식이 현대의 사회계약론자들의 논거와 통찰에 기초하고 있는 이상, 비록 이들 구도로부터 일부 중요한 가정과 상정들이 수정되기는 했으나, 결국 사회계약 패러다임의 테두리 내에 머물러 있는 것이 확실한 만큼, 적어도 그들의 구도가 정당화되고 방어될 수 있는 정도로 본 연구의 접근방식과 대안도 정당성을 확보한 대안으로 평가받을 수 있을 것으로 기대된다.

하지만 그럼에도 불구하고 일정 수준 본 연구의 접근방식에 대한 자아비판과 자기 성찰의 소지는 남아 있다고 보아야 할 것이다. 규범적 명제가 경험적 현실에 대하여 지닐 수 있는 상관성이나 영향력 혹은 구속력이란 대부분의 사람들이 수긍할만큼 자명한 것은 아니기 때문이다. 가상적 상황에서 특정 내용의 규범적 원리가 추출되었다고 해도 그것이 왜 현실에 살고 있는 나 자신이나 우리 자신에 도덕적 함의를 지니는가 하는 문제는 지금도 해명해야 할 과제로 남아 있다고 사료된다.

이 문제는 주지하는 바와 같이 흄D. Hume이 ‘당위적 명제’와 ‘사실적 명제’를 구분한

이래 사회개혁이나 제도개혁 등, 사회공학적 방식에 관심을 갖는 누구에게나 심각한 도전이 되어 왔다. 물론 우리는 가끔 ‘당위적 명제’와 ‘사실적 명제’의 연관을 조망하는 것이 언제나 불가능한 일은 아니라는 사실을 알고 있다. “봄에 씨를 뿌리면 가을에 거두게 된다”는 명제는 ‘사실적 명제’이기는 하지만 또한 이에 못지않게 ‘당위적 명제’로 환치될 수도 있다. 그것은 “가을에 거두려면 봄에 씨를 뿌려야 한다”거나 혹은 “노년이 편안해 지려면 젊을 때 일해야 한다”는 당위성이 무리없이 도출될 수 있기 때문이다. 그러나 그렇다 하더라도 우리는 양 명제의 연계에 관한 긍정적 자료 못지않게 오히려 그보다 훨씬 더 많은 부정적 자료도 다수 확보할 수 있다. 즉 정치헌금행위에서 로비성 헌금을 해도 안되고 받아도 안된다고 우리는 ‘규범적’으로 믿고 있지만, 적지 않은 기업가들과 정치인들은 ‘실제로’ 정치헌금 수수를 통하여 끈끈한 ‘정경유착의 고리’를 유지하고 있지 아니한가!

더군다나 당위적 원리를 도출하는 가상적 구도의 설정 자체가 항상 완벽할 수 없다면, 가상적 상황에서 출현하는 당위성의 명제도 이론적으로 그다지 견고하지 못하다는 결론에 이르게 된다. 즉 비교적 완벽하게 보이는 롤즈나 텔록, 부캐넌이 설정한 가상적 상황도 불완전하다는 비난을 받을 만큼 일련의 문제가 있다면, 본 연구에서 설정된 가상적 계약상황이나 헌법제정 상황은 그보다 빈약하고 미흡한 만큼 더욱더 신랄한 비판의 대상이 되리라고 우려하는 것이다. 이 점이 규범적 명제와 현실적 명제의 연계에 취약점이 있다고 자책감을 느끼는 또 하나의 원천이기도 하다.

그러므로 본 연구에서 제시된 개혁 대안의 위상에 대하여 비판을 감수할 용의가 있음을 고백하지 않을 수 없다. 또한 본 연구가 이러한 부담을 안고 있는 이상 개혁의 대안 제시에서 ‘맥시멀리스트 입장’보다는 ‘미니멀리스트 입장’을 견지할 수밖에 없었다. 즉 강제 기부금제를 대체할 수 있는 특정 자율적 기부금제 대안의 정당성을 옹호하기보다는 국고 보조금제도의 문제와 실패를 지적하는 데 논의의 초점을 맞춘 것은 당연한 일이다. 국고 보조금제도의 실패란 비교적 자명한 것으로서 현행 국고보조금제 폐지에 관한 한, 많은 사람들의 공감을 얻기가 쉬운 반면, 구체적으로 이를 대체할 수 있는 자율적 기부금제도가 어떠한 범주로 가시화되어야 하는가 하는 문제에 대해서는 그렇게 명백하지 않아 쟁점의 소지가 다분할 것으로 느껴졌기 때문이다.

물론 본 연구에서 국고보조금제도를 대체할 수 있는 대안으로 ‘연말 일괄공제제도’를 선호한 것은 틀림없으나, 그럼에도 불구하고 본 논의의 강조점은 ‘일괄공제제도’가 국고보조금제도를 대체할 만한 ‘가장 바람직’하고 ‘가장 타당한’ 자율적 기부금제라는 데 있는 것이 아니라 여러 가지 가능한 자율적 기부금제 가운데 비교적 검토해 볼 만한 가치를 지니고 있는 제도 가운데 하나라는 사실에 있었고, 혹은 적어도 정당화되고 제도화될 수 있는 대안들 가운데 하나라는 점에 있었다. 그러므로 ‘일괄공제제도’에 관한 한, 본 연구가 국고보조금제를 대체할 수 있는 ‘유일한 대안’으로 제시한 것이 아님을 밝히고 다른

대안들도 충분히 검토 가능하리라는 점에 문호를 열어 놓은 셈이다. 이것이 바로 ‘미니멀리스트 접근방식’의 요체이다.

끝으로 공정성의 원리와 대의민주주의의 규범에 근거하고 있고, 점진적 사회공학과 신제도주의, 그리고 미니멀리스트의 접근방식 관점에서 정당화된 국고보조금제도 폐지와 개혁에 대한 본 연구의 제안이 비교적 방어될 만한 대안으로 평가받고 현실적으로 정치자금제도 개혁에 관한 생산적 토의에 일조했으면 하는 마음 간절하다.

참 고 문 헌

- 공병호, 『시장경제란 무엇인가』, 한국경제연구원, 1996.
- 김선종, 「선거제도의 개혁: 신화인가 현실인가」, 『계간사상』 여름호, 1995, pp.228 ~ 265.
- 김영래, 「정당과 정치자금」, 윤정석 외, 『한국정당정치론』, 법문사, 1996, pp.379 ~ 422.
- 김용환, 「흙의 규약론에서 본 정의론과 정부론」, 『사회계약론 연구』, 한국사회.윤리연구회편, 철학과 현실사, 1993, pp.87 ~ 113.
- 김정호, 『정치자금의 경제학』, 자유기업센터 워크숍, 1997, pp.1 ~ 11.
- 김종림, 「한국 선거제도가 내포하고 있는 왜곡효과는 어느 정도인가」, 『계간 사상』, 겨울호, pp.212 ~ 272, .
- 박길성.김선업, 「정치발전과 투표행위」, 김광웅 외, 『정당.선거.여론』, 한울, 1991, pp.164 ~ 201.
- 박병석, 「정치자금문제에 대한 정치체제론적 접근」, 이남영 편, 『한국의 선거 I』, 1993, pp.331 ~ 362.
- 박상철, 「돈 덜쓰는 선거를 위한 제도개선 방안」, 『국책연구』, 여름호, 신한국당 국책자문위원회 편, 1997, pp.17 ~ 24.
- 박효종, 「정치 경제학에 있어서 국가의 위상에 대한 비판적 고찰」, 『정치경제학의 이론과 전개』, 한국정치경제학회 편, 법문사, 1992, pp.54 ~ 100.
- 박효종, 『합리적 선택과 공공재 I』, 인간사랑, 1994.
- 박효종, 『합리적 선택과 공공재 II』, 인간사랑, 1994.
- 박효종, 「공정성과 절차민주주의: 한국의 민주화 개혁을 위한 이론적 토대와 정책적 대안들」, 『성곡논총』 28집 3권, 1997, pp.1 ~ 64.
- 배성동.길영환.김종림, 「한국인의 정치참여 형태와 그 특성」, 제1회 학술합동대회 논문집, 한국정치학회편, 1975.
- 손희두 「국민의 신뢰에 기초한 정치자금 조성방안」, 『국책연구』, 여름호, 신한국당 국책자문위원회편, 1997, pp.25 ~ 39.
- 안병만.김인철, 「유권자의 정치정향과 투표행태: 14대 대통령 선거를 중심으로」, 『한국정치학회보』 27집 1호, 1993.
- 이남영, 「투표참여와 기권: 14대 국회의원 선거분석」, 『선거와 한국정치』, 한국정치학회편, 나남, 1992.
- 이남영, 「한국 국회의원 선거결과를 결정하는 주요요인: 1985.1988년 양대 국회의원 선거결과 비교분석」, 『정당.선거.여론』, 김광웅 외, 한울, 1996, pp.145 ~ 163.
- 이승희, 「한국인의 정치적 태도와 행태의 성차연구」, 『한국정치학회보』, 26집 3호, 1993.
- 이정복, 「한국인의 투표행태: 제14대 총선을 중심으로」, 『한국정치학회보』, 26집 3호,

- 1993.
- 임혁백, 『시장 국가 민주주의』, 나남, 1994.
- 정용하, 「정치자금의 조달과 공개의 개선방안」, 『사회과학논총』, 제13권, 1995, pp.111 ~ 135, .
- 정진민, 「한국선거에서의 세대요인」, 『한국정치학회보』, 26집 1호, 1992.
- 조 순·정운찬, 『경제학원론』, 법문사, 1990.
- Ackerman, B., *Social Justice and the Liberal State*, New Haven: Yale Univ. Press, 1980.
- Akerlof, G., “The Market for Lemons: Quality, Uncertainty and Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, August, 1970, pp.488 ~ 500.
- Apter, D., *The Politics of Modernization*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1965.
- Arrow, K., *Social Choice and Individual Values 2nd ed.*, New Haven : Yale Univ. Press, 1963.
- Axelrod, R., *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books, 1984.
- Beitz, C. R., *Political Equality*, Princeton Univ. Press, 1989.
- Beveridge, W. N., *Social Insurance and Allied Services*, London: Hismajesty’s Stationery Office, 1942.
- Buchanan, J. M and Tullock, G., *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 1962.
- Burnheim, J., *Is Democracy Possible?*, Cambridge: Polity, 1985.
- Coase, R., “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, pp.1 ~ 44.
- Elster, J., “The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory”, *Foundations of Social Choice Theory*, J. Elster and A. Hyllanded., Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1986, pp.103 ~ 32.
- FereJohn, J. A. and Fiorina, M.P., “The Paradox of not Voting: a Decision Theoretic Analysis”, *American Political Science Review*, 68, June, 1974, pp.525 ~ 536.
- Fiorina, M. P., *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale Univ. Press, 1981.
- Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1962.
- Furniss, N. and Tilton, T., *The Case for the Welfare State*, Bloomington: Indiana Univ. Press, 1977.
- Gauthier, D., *Morals by Agreement*, Oxford : Oxford Univ. Press, 1985.
- George, V. and Wilding, P., *Ideology and Social Welfare*, London: Routledge and Kegan Paul, 1976.

- Gibbard, A., "Manipulation of Voting Schemes: a General Result", *Econometrica* 41, 1973, pp.587 ~ 601.
- Hardin, G., "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, 1968, pp.1243 ~ 1248.
- Hasanyi, J., "Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality?", *American Political Science Review*, Vol. 69, 1975.
- Hayek, F. A., *The Constitution of Liberty*, London : Routledge and Kegan Paul, 1960.
- Hirschman, A. O., *Exit, Voice and Loyalty*, Princeton : Princeton Univ. Press, 1981.
- Hotelling, H. "Stability in Competition", *Economic Journal*, 39, 1929, pp.41 ~ 57.
- Kavka, G. S., *Hobbesian Moral and Political Theory*, Princeton : Princeton Univ. Press, 1986.
- Keynes, J. M., "The General Theory of Employment, Interest and Money", London: MacMillan, 1936.
- Lindblom, C. E., *Politics and Markets*, New York: Basic Books, 1977.
- Macpherson, C. B., *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, New York: Oxford Univ. Press, 1962.
- MaIntyre, A., *After Virtue*, Notre Dame : Univ. of Notre Dame Press, 1981.
- Manin, B., "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, Vol. 15, No.3, 1987.
- McKelvey, R. D., "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control," *Journal of Economic Theory*, 12, 1976, pp.472 ~ 482.
- McLean, I. S., *Public Choice*, Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- McLean, I. S., *Democracy and New Technology*, Cambridge : Polity, 1989.
- Mill, J. S., *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, ed, H. B. Acton. London: Dent, 1972.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Univ. of Chicago. Press, 1971.
- Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge : Harvard Univ. Press, 1965.
- Park, Jung Soon, *Contractarian Liberal Ethics and the Theory of Rational Choice*, New York: Peter Lang, 1992.
- Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1970.
- Pitkin, H., "Obligation and Consent II", *American Political Science Review*, 60, 1966, pp.39 ~ 52.

- Popper, K., *Open Society and Its Enemies*, I. London: Kegan Paul, 1962.
- Poulantzas, N., *State, Power, Socialism*, trans. P. Camiller, London: NLB, 1978.
- Powell, E., *Freedom and Reality*, London : Elliot Rightway Books, 1969.
- Przeworski, A., *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1991.
- Putnam, R. D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games", *International Organization*, 42, 1988, pp.427 ~ 460.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1971.
- Riker, W. N., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale Univ. Press, 1962.
- Satterthwaite, M.H., "Strategy-Proofness and Arrow's Conditions", *Journal of Economic Theory*, 10, pp.187 ~ 217, 1975.
- Schotter, A., *Free Market Economics*, New York: St. Martin's Press, 1985.
- Schumpeter, J., *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 5th ed., London: Allen and Unwin, 1976.
- Selten, R., "The Chain Store Paradox", *Theory and Decision* 9, 1978, pp.127 ~ 159.
- Simon, H. A., "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, 69, 1955, pp.99 ~ 118.
- Smith, A., *The Wealth of Nations*, Indianapolis: Liberty Classics, 1981.
- Tawney, R. H., *Equality*, London: Allen and Unwin, 1931.
- Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp.416 ~ 424.
- Titmuss, R. M., *The Gift Relationship*, London: Allen and Unwin, 1970.
- Tversky, A. and Kahneman, D., "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science*, 211, 1981, pp.453 ~ 458.
- Vanberg, V. J., *Rules and Choice in Economics*, London and New York: Routledge, 1994.
- Wolin, S., "Political Theory", *International Encyclopedia of Social Sciences*, D. L. Sills ed., Vol. 12, 1976.

A Critical Approach toward the Korean System of National Subsidies of Political Finance: Some Implications for Its Reform

Hyo-chong Park

This study has attempted to review the existing system of national subsidies in a critical way and propose a viable alternative to it. The system of national subsidies, which is distinguished from the voluntary system of contributions, can be characterized as a compulsory contribution system, failing to pay due attention to the political preferences and evaluations of the Korean voters. In this study, major methodological assumptions of a rational agent model and the theories of social contract and market mechanism and normative principles of representative democracy have been utilized on a 'mutatis mutandis' basis in order to criticize the systems of public subsidies and public campaign finance and defend some reform proposals. Important logics and proposals offered in the arguments of this study can be summarized as the following.

First, it has been suggested that the Korean public subsidy system, which is in contradistinction to a voluntary contribution system, should be abolished gradually or reformed drastically. In particular, the eighth article of the national constitution, which says that the state can provide the political parties with political finance deemed necessary to administer them according to relevant laws, should be amended.

Second, the existing system of national subsidies, which provide public subsidies to the major parties on an automatic basis without dynamic and critical evaluations of voters with regard to the political behavior and legislative achievements of the parties, should be transformed into a voluntary system in which voters can decide to contribute according to their free will and political preferences. As a paradigmatic example of the voluntary contribution system, an American system of a tax check-off has been strongly recommended. Meanwhile, it is also important to note that the existing system of national subsidies reveals typical institutional failure syndromes. *Inter alia*,

appropriate principles of distribution of public fund have been deficient, and wastes of national subsidies and arbitrary demands for more fund, symptoms of moral hazard, similar to what G. Hardin has called the tragedy of the commons salient. Moreover, it has been pointed out that the major parties in the parliament had never hesitated to take advantage of the legislative authority of revising laws with regard to political affairs which would affect their political interests in a direct way, violating a principle of what may be termed as conflicts of interest or what J. Rawls has called procedural justice.

Third, it has been emphasized that the provisions of public campaign fund, which would provide political money to competing candidates in the presidential and parliamentary elections, can not be justified on the theoretical and empirical grounds. Certainly, financial support is only one of several types of campaign resource that combine to determine a candidate's chance of victory. An ideological position is another. A third may be the organizational strength of the candidate's political party. No doubt there are others as well. Because political money is only one of several kind of campaign resources, each of which affects a candidate's chances of winning, the principle of equal treatment of candidates should be applied, if at all, to campaign resources as a whole rather than only campaign funds. The complexity of the relationship between campaign spending and electoral success complicates the case for intercandidate equality.

In conclusion, it has been suggested that the radical reforms of the existing system of national subsidies are inseparable with the drastic reshuffling of the existing systems of private contributions, which result in severe institutional shortcomings analogous to market failure. It is the underlying tenet of our arguments that the serious efforts to confront institutional failures stemming from the public and private contribution systems must be viewed as necessary preconditions for fair and viable democracy in Korea.

정당 국고보조금제 비판과 대안

1997년 11월 30일 1판 1쇄 발행

2020년 5월 14일 1판 2쇄 발행

저자_박효종

발행자_최승노

발행처_자유기업원

주소_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화_02-3774-5000

팩스_0502-797-5058

비매품
