

태국 정당의 정치자금에 관한 연구*

이 병도 **

I. 서론

현대 민주정치는 대의정치(代議政治)를 특징으로 하고 있고, 대의정치의 기본요소는 바로 정당의 존재에 있다. 현대민주주의의 헌법구조하에서 정치는 보통 정당이라는 사적 결사를 중심으로 이루어지며, 정당은 바로 국민에 의한 정치를 실제적으로 대행하고 있는 기구이다. 이러한 의미에서 현대정치를 정당정치라고 규정한다.

태국은 1932년 6월 무혈쿠데타에 의해 절대군주제가 무너지고 입헌군주제가 도입되어 정치체제가 전환됨으로써 서구민주국가형 정당정치의 이상을 추구하여 왔으나 여러 차례의 불연속적인 변혁과 정치적 단절을 경험하면서 굴절되고 왜곡된 정당정치를 수행하였다. 즉 정치발전의 선도적 역할을 수행해야 할 정당이 제 기능을 원활히 수행하지 못하고 정당조직이 과두(寡頭)적, 권위주의적으로 흐름으로써 비민주적으로 운영되어 국민들로부터 소외되어 왔던 것이다.

* 이 논문은 2003학년도 한국외국어대학교 학술연구비 지원에 의해 이루어진 것임.

** 한국외국어대학교 태국어과 부교수.

그 이유는 여러 가지가 있겠으나 가장 중요한 요인은 정당이 대중이나 뚜렷한 정책의 이념에 기반을 두기보다는 정치권력을 유지하기 위한 야망 있는 정치지도자들의 도구로서의 기능이 더 많았기 때문에 (Anusorn 1998: 414-415) 국민적 요구를 수렴하여 민주화를 선도하는 역할을 수행하기보다는 시대상황에 안주하거나 시대적 변화를 뒤쫓아 가기에 급급했던 점을 들 수 있다.

더욱이 개인의 권력욕을 정당이라는 발판을 이용하여 실현하고자 했던 정치지도자들의 행태 또한 공당(公黨)으로서 주어진 역할에 충실하지 못하게 한 원인이 되었다. 따라서 역대 정당들은 여당과 야당 모두 정권을 장악하는 과정에서 필요한 장식물로 만들어진 정당들이 많았고, 지도자의 권력욕을 성취하기 위해서 이합집산(離合集散)과 합중연횡(合縱連橫)을 수없이 반복해왔다.

한편 정당을 운영하기 위해서는 정치자금이 필요하다. 정당의 운영에 있어서 뿐만 아니라 일반적으로 정치활동의 수행에는 그 수행의 필요적 경비로서 돈이나 유가증권, 기타 물건으로 지칭되고 있는 정치자금이 필요한데 이는 정치에 있어 막대한 영향력을 행사하고 있다. 정치자금은 흔히 민주주의의 비용(cost of Democracy)으로 지칭되어(Key 1976: 486) 정치활동의 원동력은 물론 정치단체의 기능을 극대화시키는 역할을 하는 데 있어서 매우 중요하다는 긍정적 측면이 있는 반면, 돈과 정치가 결합됨으로써 파생되는 부정부패를 초래하는 필요악 혹은 악의 근원이라는 부정적 측면도 함께 가지고 있다.

이와 같은 정치자금은 본래 당원이나 회원이 납부하는 당비·회비 등에 의하여 충당되어야 하는 것이지만 이러한 당비나 회비가 선거와 같은 막대한 경비를 필요로 하는 정치활동에 충분한 액수가 되지 못하므로 개인, 회사, 단체 등의 기부금에 의존하는 경우가 대부분이다. 정당에서는 대기업이나 재계인물로부터 직접 받아들이거나 정치자금

단체를 통하여 정치활동에 필요한 자금을 기부금의 형식으로 받아들이기도 하고 당 간부의 개인적인 자금조달을 통하여 정치자금을 확보한다. 따라서 이러한 경우 자금조달 능력이 당 간부의 지위를 결정짓게 되어 파벌정치를 조장시키기도 하고 이권에 대한 기대나 사례의 의미를 갖는 정치헌금으로서의 정치적 부패를 가져오기 쉽다.

정치자금이 가지는 두 가지 측면 중 태국의 정치현실은 후자의 부정적인 면을 더 많이 가지고 있는 것 같다. 즉 정치자금의 왜곡된 조달로 인한 부정부패가 심하며, 이것이 정치발전에 큰 걸림돌이 되고 있다. 1932년 의회민주주의를 도입한 이후 현재까지 수차례의 법 개정을 통해 정치자금에 대한 규제를 해왔음에도 불구하고 정치자금을 둘러싼 법규범과 정치현실과의 괴리가 매우 크다.

태국의 일부 학자들은 태국의 정당을 ‘선거정당’이라고 칭하며 정당은 갖은 방법을 동원하여 선거에서 승리를 함으로써 가능한 한 많은 의석을 확보하는 것에 주안점을 둔다고 했다. 이러한 현상은 지난 20년간 만연되어 온 부정선거와 대표행위를 낳게 했고 이는 정치자금 문제에 근본적인 뿌리가 되어 왔다(Ockey 2000: 86).

이러한 정치자금에 대한 문제의 인식하에 본 논문은 태국의 정치체제를 중심으로 정당정치 발전과 관련된 정치자금의 현황과 문제점을 고찰하는 데 연구목적이 있다. 건전한 의회민주주의를 발전시키기 위해서는 정치자금에 대한 엄격한 법적 규제가 요구되지 않을 수 없고, 따라서 정치자금은 방임의 대상이 아니라 규제의 대상으로 다루어져야 한다.

이러한 측면에서 본 논문은 태국의 정치자금에 대한 규제의 근거와 범위를 정하는 기준을 관련 법규정을 통해 검토해 봄으로써 현재의 법규정이 정치자금 현실을 효과적으로 규제하고 있는지, 만약 그렇지 않다면 어떻게 개선되어야 하는지를 고찰하고자 한다. 이를 위해 제2장과

제3장에서는 1997년 이전과 이후의 시기로 구분하여 태국 정당의 정치자금에 대해 살펴보고 문제점을 지적해 본 다음, 제4장 결론에서는 개선방향을 제시해보기로 하겠다.

이러한 광범위 단위의 분석시기를 설정한 것은 본 논문이 정치사적인 측면에서 태국 정당의 정치자금 문제를 정당의 태동과정에서부터 현재에 이르기까지 통시적으로 다루고, 또한 정당정치 환경 및 구조의 변화와 더불어 정치자금제도가 어떻게 변화되는가를 분석하는 데 있기 때문이다. 또한 시기 구분을 1997년으로 한 것은 1997년 제정된 헌법이 태국 역사상 가장 민주적인 헌법으로 과거의 헌법과 달리 정당발전과 정치자금 규제에 있어서 많은 개혁이 이루어졌기 때문이다.

본 논문에서 정치자금은 선거자금을 포함한 넓은 의미의 정치자금을 그 연구대상으로 한다. 이 때의 정치자금은 광의의 의미로서 “정치가, 정당, 그 밖의 정치단체가 정치활동을 하는 데 필요한 자금”으로서의 의미를 갖게 된다. 정치자금 문제를 바라볼 수 있는 관점은 다양하다. 특히 정치학 연구에서 문제의 현상분석은 하나의 큰 영역을 형성하고 있다. 그러나 본 연구는 정치자금의 규제를 현상분석 이외에 그 개선책으로서의 제도론을 중심으로 풀어가 보고자 하는 데 주된 뜻이 있다. 이때 그 개선책으로서의 제도는 법적 규제의 형태로 나타난다.

한편 민주정치의 필요경비이자 자유선거제도의 원활한 수행을 위해 필수적인 정치자금이 갖는 중요성에도 불구하고 그 동안 태국에서 이에 관한 연구는 매우 미진한데 그 이유는 아마 정치과정에 있어서 정치자금이 지닌 고도의 비밀성으로 인한 객관적 자료의 부족, 그리고 관용과 타협을 중시하는 오랜 불교적 정치문화의 영향 때문이 아닐까 생각된다.

따라서 본 논문은 오늘날 대의 민주주의에서 정치활동에 따르는 막대한 비용에 대한 조달과 그 제도상의 방법에서 제 문제점을 지적함으

로써 태국 정당의 정치자금 제도와 과정을 이해하는 데 도움이 되고자 하며, 나아가 태국 정치자금법제의 체계 확립을 위한 기본방향의 제시함에 그 궁극적 목적이 있다.

II. 1997년 이전 정당의 정치자금

1. 정당의 특징

1) 비연속적 발전

만일 “정당이 정치적 주의, 주장을 같이 하는 사람들이 정치적 이념과 정치적 이익을 관철시키기 위해 선거를 통해 정치권력을 장악할 목적으로 조직된 자발적 정치단체”라고 정의할 경우 1932년 쿠데타로 정권을 장악하여 통치를 수행한 인민당(Kanarasadorn)은 사실상 진정한 의미의 정당은 아니었다. 태국 최초의 항구헌법인 1932년 12월 10일 헌법에서는 정당에 관한 언급은 없으나, 14조에서 국민들은 ‘싸마콤(samakom)’, 즉 정치단체나 정치협회 설립에 권리가 있다고 규정함으로써 인민당은 ‘인민당협회(samakomkanarasadorn)’라는 이름으로 내무부에 등록하여 합법적인 정당으로서의 역할과 기능을 담당하고자 했다.

1933년 인민당의 권력에 대항하기 위하여 국가당(kanachart)이라는 정치단체가 세력을 규합하여 ‘국가당협회(samakomkanachart)’라는 이름의 정당설립을 요구하였지만 정부로부터 거절당했다. 쿠데타 이후 정국을 안정시키고 주도해 나가야 하는 인민당으로서는 정당의 설립이 아직 적합하지 않다고 보았으며, 결국 인민당은 1944년까지 정치권력을 독점한 유일한 단체가 되었다(이병도 2000: 32).

그 후 민간인 지도자였던 뿌리디(Pridi Panomyong)가 수상에 오른 후 공포된 1946년 5월 10일 제3차 헌법에서 정당설립을 허용하자 이전에 활

동하고 있었던 많은 수의 정치단체들이 정당으로 등록하였다. 이 시기에 설립된 정당은 9개로 그 중 하나인 뿌라차티팻당(Democratic Party)은 현재에도 아직 존재하고 있다. 이 정당들은 1951년 피분 송크람(Phibun Songkram)에 의한 조용한 쿠데타 이전까지는 군부 통치체제 아래 어느 정도의 자유를 누렸으나, 이후 모든 정당들은 1959년까지 활동이 금지되었다.

이러한 역사적 배경으로 인해 1932년 이후 태국정치에 있어서 정당 정치가 도입된 지 71년의 기간 동안 200여 개의 정당들이 정치무대에 등장했다가 사라지는 등 정당의 부침이 심했고, 1946년 정당의 활동이 시작된 이래 약 다섯 번의 시기에 걸쳐 간헐적으로 발전을 경험하면서 (Chaowana 1999: 109-120) 정당 활동이 허용된 기간은 39년에 불과하고 나머지 32년은 군부의 독재하에 있었다.¹⁾

2) 법적 산물로서의 정당

태국 정당의 두 번째 특징은 야망과 이익을 공유하는 정치적 집단의 자연적인 창조물(natural creature)이기보다는 법적 창조물(legal creature)이라는 것이다. 1946년-1950년 시기에 설립된 정당들은 정당법이 없는 가운데 단지 헌법에 명시된 정당설립의 자유에 근거해서 형성되었고, 이것은 태국 정당사에 있어 처음이자 마지막으로 정당이 자연적인 창조물로 형성된 특징을 가졌다고 할 수 있다.

그러나 1951년 쿠데타 이후 군부가 정당을 해산하고 정치적 집회를 금지하면서 자연적인 창조물로서의 정당이 형성되지 못했고, 이후 정당법의 제정으로 태국의 정당들은 설립과 운영, 그리고 해산에 이르기

1) 정당활동이 허용된 시기 : 1946년-51년, 1955년-58년, 1968년-71년, 1974년-76년, 1979년-91년, 1992년-현재

까지 계속해서 법에 의해 규제 당해왔고 이러한 현상은 현재까지 지속되어 오고 있다.

피분이 수상으로 있던 1955년 제1차 정당법이 제정됨으로써 정당에 관한 법적, 제도적 기초가 확립되었다. 제1차 정당법은 정당의 설립, 운영 및 해체에 관해 총 18개의 조항으로 구성되어 있다. 주요 내용을 보면 “500명의 당원 혹은 10명 이상의 의원으로 정당을 설립할 수 있고 반드시 내무부에 등록해야 한다. 또한 정당은 지구당의 설치, 당원 총원, 그리고 유권자들로부터 현금이나 물품으로 당비 및 기부금을 받을 수 있으며, 사회질서와 도덕에 위배되거나 또는 부적절한 방법으로 등록했을 때 대법원에 의해 해산될 수 있다.” 등이다.

제1차 정당법 하에서 정당들은 의회 내 또는 외부에서도 설립할 수 있었으며, 군인이든 민간인이든 간에 정부관료들도 정당을 조직하고 운영할 권리를 가짐으로써 비민주적인 요소들을 내포하고 있었다. 또한 1942년 12월 1일 지하정당으로 조직되어 1946년 민간정부가 들어서면서 표면화된 커미우닛타이당(Communist Party of Thailand)의 등록과 정치적 활동을 금지시켰다.

따라서 제1차 정당법은 창당 발기인과 당원 수의 규정, 그리고 당의 강령은 국가 안보에 반하지 않아야 한다고 규정함으로써 공화주의나 공산주의 이념을 가진 정당의 설립을 허용치 않았다. 또한 내무부에 등록을 한 후 각 정당은 합법성을 가지고 그들의 활동을 내무부에 보고해야 했으며, 당 총재나 주요 당 간부, 그리고 정당 규정이 바뀔 때도 역시 내무부에 보고해야 했다.

이러한 것은 처음부터 왜 태국 정당들이 서구의 정당들처럼 어떠한 뚜렷한 이념을 기반으로 구성되지 못했는지를 보여주는 것이다. 그러므로 아누썬(Anusorn 1998)이 지적했듯이 대부분의 태국 정당은 선거정당의 틀을 벗어나지 못했다. 따라서 정당들은 자신의 후보자가 의회의

원의 일원이 되어 정치적 역할을 수행하도록 하는 데 중점을 두며, 이러한 맥락에서 정당의 활동이 거의 대부분 선거운동 기간에 집중되어지는 것은 당연한 것이다. 즉 태국의 정당은 자연적 산물이자 자발적인 존재가 아니라 선거에서 경쟁하기 위해 필요한 법적 산물인 것이다(Kanok 1993: 88).

3) 거대정당의 선호

정당법의 제정으로 정당을 통제하려는 법적 규제는 1970년대 동안 정당을 정부 안정의 대리인으로 만들기 위해 더욱 확대되었다. 1974년 10월 7일 공포된 헌법과 10월 15일 제정된 제3차 정당법에서는 모든 의회의원들이 정당소속이어야 함은 물론 선거 이후에도 당적을 고수해야 하도록 규정했고, 만약 의원이 소속 정당에서 탈당하거나 당으로부터 제명된 후 60일 내 다른 정당의 당적을 갖지 못하면 의원 자격을 상실하도록 규정하고 있어 거대정당을 낳게 하는 유리한 기반을 제공해 주었다.

또한 1978년 헌법에서는 “하원의원 입후보자는 정당소속이어야 하고, 정당은 선거에서 총 하원의석수의 반 이상의 후보자를 공천해야 하며, 의원이 탈당하거나 자신이 속한 정당으로부터 제명당하면 자동적으로 의원자격을 상실한다.”고 규정하여 거대정당만이 많은 후보자와 의원들을 보유할 수 있게 함으로써 정당에 대한 법적 규제가 더욱 강화되었다.

따라서 후보자와 의원들은 정당 소속이어야 했고, 정당들은 최대한 많은 후보자를 선거에 입후보시켜 경쟁을 해야 했다.²⁾ 법에 규정된 후보자를 공천하지 못하거나 선출된 의원이 없는 정당은 1981년 제정된

2) 1979년 4월 22일 선거에서 301석, 1983년 4월 18일 선거에서 324석, 1986년 7월 27일 선거에서 347석, 1988년 7월 24일 선거에서 357석이다.

제4차 정당법에 의해 해산되었다. 그리고 1991년 헌법에서는 정당이 공천하는 후보자의 수를 총 하원의석 수의 1/3로 축소시켰다.

이와 같은 정당에 대한 일련의 법적 규정은 태국정치에서 정치자금의 사용을 증가시키는 중요한 요인으로 작용했다(Amorn 1982: 54). 이러한 상황에서 많은 자금을 가지고 있는 큰 정당만이 생존할 수 있었고 소수 정당들은 존재의 기반을 상실할 수밖에 없어 해체되었다. 또한 의원들은 의회의원으로서의 자격을 잃거나 제명의 두려움 때문에 정당의 규율에 감히 도전을 하지 못했고 따라서 정당의 횡포는 피할 수 없었다. 이러한 현상에 대해 위사누(Wisanu 1997)는 “법에 의해 강요되는 정당의 규율은 국민들이 아닌 당 지도자들에게 책임을 져야 할 규율이다.”라고 지적하고 있다.

이러한 배경에서 배후에서 정당을 지원하고 있었던 많은 수의 기업가들이 직접 정치에 뛰어들어 스스로 정당을 설립하거나 의회의원으로 출마했다. 기업가 출신의 후보자는 1986년 선거에서 전체 후보자 중 16.5%를 차지했지만 이후 1992년 선거에서는 41.6%로 급격한 상승률을 보였는데(Kromkanpokkrong 1993), 이러한 추세는 경쟁이 치열한 선거에서 정치가로 변신한 부유한 기업가들의 후원이 당의 승리를 보장하는 데 있어 가장 큰 기회를 제공해 주었기 때문이다(Kramol et al. 1988: 73-77). 따라서 자금력이 없는 정당은 정치적으로 생존할 수가 없었다.

2. 선거와 정치자금

1) 후보자의 선거비용

태국의 선거에서는 막대한 금액의 자금이 후보자와 정당의 승리를 결정짓는 가장 중요한 요소로 작용해 왔다. 1979년 하원의원선거법에서

처음으로 1인당 법정 선거비용을 35만 바트(baht)로 규정했고 1992년에는 1백만 바트로 상향되었다. 그러나 이러한 규정을 준수한 후보자는 거의 없었다(Chaiwat 2000: 16-17; Banharn 1995: 77).

후보자의 선거비용의 지출은 합법적 혹은 공식적 자금, 그리고 비합법적, 혹은 비공식적 자금의 두 가지로 분류될 수 있다. 법에서 허용하는 지출은 각종 매체를 통한 선거유세경비, 유인물비, 사무실 임대료 및 운영비, 선거유세에 필요한 차량 및 기타 시설비, 선거보조원 인건비, 그리고 여행경비 등이다. 그리고 모든 후보자들은 사전에 선거비용 지출목록을 작성해서 자신의 선거구가 위치한 지역의 도지사에게 제출해야 한다. 이러한 규정을 위반하면 6개월의 징역과 5,000바트의 벌금에 처해지며, 향후 5년 동안 피선거권이 박탈된다.

1997년 이전까지 태국의 선거방식은 소선거구제와 중선거구제를 혼합한 방식을 채택하였기 때문에 후보자의 유세지역이 매우 넓었고, 따라서 득표의 극대화를 위해서는 소선거구제 하에서보다 더욱 많은 비용을 지출해야 했다. 1988년 쑤판부리(Supanburi)도의 한 후보자는 선거에서 승리하기 위해 하루 일당 300-500바트로 10명에서 20명 정도의 선거동원을 고용했다고 털어놓았다(Krisada 1989: 58-60). 의회 해산 이후 선거일까지 헌법에서 허용하는 최장기간인 45일 동안 선거유세가 지속되었다고 보면 이 비용만 가지고도 법정 선거비용을 초과하는 액수이다.

차타이당(Chart Thai Party)의 총재이자 전 수상이었던 반한(Banharn Silapaarcha) (Banharn 1995)은 “일부 후보자는 법정 선거비용 제한을 초과하지 않을 수도 있다. 그러나 대부분의 후보자들은 그렇지 않다. 이것은 증거가 없는 진실이다. 왜냐하면 후보자들은 자신들의 불법행위를 보고하지 않기 때문이다. 하지만 선거유세에 사용한 비용을 산출해봄으로서 그것을 증명할 수 있다.”고 주장했다.

그러나 보다 중요한 것은 법에 의해 금지된 ‘알려지지 않은’ 음성자금이다. 사실 1932년 이후 법적으로 유권자, 친목단체, 사원, 교육기관 및 기타 사회단체에 대해 금전, 물품 및 기타 재산상의 가치가 있는 것을 제공하거나 약속하는 행위, 기부행위, 향응을 베푸는 행위 및 차량제공 등은 금지되고 있으며 이를 위반하면 “매표행위”로 간주되었다. 그러나 이러한 규정에도 불구하고 대부분의 정당과 후보자들은 승리를 위해 모든 수단을 동원했다.

매표행위는 1970년대 이후에도 공공연히 행해져 왔으며 특히 1996년 11월 선거는 태국 역사상 가장 타락한 선거라는 오명을 남겼다. 사실 매표행위는 방콕을 제외하고 태국의 거의 모든 지역에서 행해져 온 현상이다. 1970년대 이후 태국인의 교육수준과 경제적 수준이 향상됨에 따라 신문, 라디오, 텔레비전의 보급률이 높아졌음에도 불구하고 오히려 이러한 매표행위는 줄어들지 않고 지속적으로 증가되어 왔는데, 이러한 이유는 태국인의 성격이나 가치관, 즉 정치문화적인 측면과 관련이 있다고 볼 수 있다.

사실 하원의원의 70% 이상이 지방에서 선출되는 태국 총선에서 농촌 유권자들의 비중은 막대하다. 농촌 유권자들은 선거시 정당의 정강이나 정치, 경제, 사회적 프로그램, 혹은 입후보자의 정치적 소신이나 계획보다는 입후보자가 그들의 지역사회를 위해 도로 및 교량건설, 학교 건설, 우물시공, 불교사원에 대한 지원 등 물질적인 지원을 기준으로 판단하는 경우가 대부분이다. 따라서 선거에서 표를 매수하는 행위가 다반사로 이루어지고 있는 실정이다.

이러한 투표 및 후보자의 매수는 정강정책에 대한 관심보다 개인주의와 보호주의의 중요성이 정당정치에 계속되고 있음을 반영하며, 후보자들의 인식은 선거에서 승리는 방법은 공직자를 매수하고 지방의 유력자들과 제휴하며 유권자들에게 모든 것을 약속하는 것이다(이병도

2000: 153). 1980년대 이후 태국에서의 시민사회의 성장이 급속도로 이루어지고 있으나 아직도 인구의 70% 이상이 농촌에 거주하고 있으며 농촌에서는 여전히 온갖 부정행위와 대표행위가 당연한 것으로 받아들여지고 부패한 정치인들은 이러한 농촌의 현실을 악용하고 있다.

이러한 대표행위는 특히 농촌지역에서 선거운동원들을 통해 이루어진다. 반한(Banhan 1995)은 “농촌 지역에는 다양한 층의 선거운동원들이 존재하며, 보통 한 선거구에 100명에서 수백 명의 인원을 가지고 있다. 그들은 공식적인 운동원과 비공식적인 운동원으로 구성된다. 선거운동원에게 사용되는 자금은 정부의 추적이 불가능하다. 왜냐하면 아무런 증거를 남기지 않은 채 도에서 시, 면, 동을 거쳐 선거구에 이르기까지 여러 경로를 통해 은밀히 이루어지며 아무런 증거를 남기지 않기 때문이다.”라고 주장하고 있다. 이러한 선거운동원에 지출되는 경비는 물론 비공식적 자금으로 법정 선거비용에 포함되지 않는다.

아누솨(Anusorn 1998)은 이러한 상황을 다음과 같이 잘 요약하고 있다. “대표행위는 최소한 두 번에 걸쳐 이루어진다. 첫 번째는 ‘바닥 깔기’라고 부르는 것으로 유권자에게 20-30바트의 적은 돈을 주고 먼저 후보자를 소개한다. 두 번째는 후보자의 경쟁정도에 따라 유권자들은 더 많은 액수의 돈을 받을 수 있다. 보통 이런 형태는 선거일 전날 밤에 이루어지며 ‘개가 짓는 밤’으로 불려진다. 그 이유는 많은 수의 선거운동원들이 찾아와 개들이 밤새도록 짖어 대기 때문이다. 어쨌든 대표에 드는 비용은 계속 증가하고 있다. 1996년 선거에서 북동부의 마하싸라캄(Mahasarakam) 지역의 빠라차컨타이당(Thai People's Party) 후보자의 말을 인용하면 각 후보자들은 유권자 1명당 과거 50바트에서 100-300바트를 지불했으며, 심지어 선거가 치열한 지역에서는 1,000바트까지 액수가 증가하기도 했다. 따라서 대표행위는 전국적으로 벌어지는 현상이며 정치가와 유권자는 당연한 현상으로 받아들여지고 있다. 또한 유권자들

의 관점에서 선거는 단순히 후보자들로부터 일정액을 벌어들이는 기회로 여긴다. 선거감시위원회 설문조사에 응답한 30만의 유권자 중 26%의 응답자들이 매표행위는 특별한 것이 아니라고 생각하고 있다.”

또한 아누썬(Anusorn 1998)은 선거유세 기간 동안 지출된 비용에 대해 “선거에서 지출된 비용은 막대하다. 1988년 선거를 예로 들면 선거 전 태국은행의 선거비용 산출액은 대략 1억 바트를 초과한 것으로 나타났고, 반면 선거 후 내무부의 산출액은 10억 바트 이상을 사용하였다고 나타났다(Sombat 1993: 28). 한편 태국농민은행에 따르면 1996년 선거에서 약 200억 바트의 선거자금이 정치가들과 정당에 의해 사용된 것으로 나타났다. 일반적으로 거시적 단계에서 자금의 유통은 선거가 있는 달과 전달에 상승했다가 선거 이후 급속한 하락을 보인다. 1979-1992년 기간 선거와 자금의 유통에 관한 연구결과 1986년부터 그러한 현상을 보인다. 자금 유통의 상승과 하강의 패턴은 주목할만한 것이며, 이것은 태국의 다른 지역보다 비교적 동북부에서 더욱 명확하게 드러난다. 그러한 변동은 20바트, 50바트, 그리고 100바트 선에서 보다 선명하게 나타났다.”고 설명하고 있다.

2) 정당의 선거비용

선거일이 공고되면 각 정당은 최다 득표를 위해 중앙당에 선거운동 본부를 설치하고 후보자에 대한 지시와 감독, 그리고 지원을 한다. 선거운동본부는 세 가지 분야에서 선거경비를 지출한다.

첫째, 당 홍보와 행정상의 지출로 이는 급여, 여행 및 숙박료, 수도료, 전화료, 전기료, 식사 및 음료비, 각종 포스터와 팸플릿 등의 홍보물 경비 등이 포함된다. 1995년 선거에서 정당들은 43일 동안 대중매체 홍보 비용으로 대략 1억 5천 6백만 바트를 지출했고, 1996년 선거에서는 10월 한 달 동안 7천 3백만 바트를 지출했다고 보도되었다. 또한 2001년 1월 6

일 선거를 대비한 광고비 지출은 1999년 4천 1백 19억 바트에서 2000년 5천억 바트로 1년 사이에 21%나 상승했다.

둘째, 자격을 갖추지 않은 후보자들의 등록을 막기 위해 후보자는 입후보 등록비용으로 1만 바트, 그리고 5,000장의 사진을 제출해야 한다. 따라서 정당은 한 명의 후보자당 최소 20,000바트를 지출해야 한다. 이러한 금액은 소규모 정당에게 큰 부담이 되는 경비였는데 왜냐하면 1978년과 1991년 헌법에 각각 총 의회의석 수의 1/2, 그리고 1/3 이상의 후보자를 추천하도록 규정했기 때문이다. 따라서 이 두 헌법하에서 각 정당은 최소한 300만 바트와 240만 바트를 후보자 등록비용과 사진비용으로 지출해야 했다.

셋째, 후보자에 대한 재정지원으로 이것은 선거에 승리하기를 바라는 정당에 있어서 가장 중요한 지출 부문이다. 이 부문에 있어서 1992년에는 법적으로 후보자 당 100만 바트로 제한했다. 그러나 실제적으로는 1978년 헌법하에서는 150만 바트, 그리고 1991년 헌법하에서는 120만 바트를 지원해야 했다. 보통 정당들은 후보자가 선거에 승리할 수 있는 잠재력, 그리고 당과 당수의 재정능력에 따라 지원을 결정하는 경향을 띠었다(Banhan 1995: 63-64). 반한(Banhan 1995)은 “만약 후보자가 선거에 승리할 기회가 높다면 당의 재정능력, 그리고 당수와의 합의에 따라 당으로부터 더욱 많은 지원을 받는 경향이 있으며, 이러한 자금 규모는 비밀 사항으로 외부에 알려지지 않는다.”고 하고 있다.

3. 정치자금의 수입원

1) 정당

정당자금과 관련하여 1981년 정당법에서는 “각 정당은 내무부에 수입지출명세서를 제출해야 하며 모든 당원들에게 보고해야 한다”고 규

정하고 있으며, 또한 “중앙당사 게시판에 수입지출명세서를 부착하여 일반인들에게 공개해야 한다”고 하고 있다. 그러나 정당법은 정당자금의 수입원에 대한 규정은 명확히 밝히지 않고, 다만 “외국인으로부터 여하한 자금이나 대가를 받는 것을 금지하며, 비합법적 목적으로 자금을 사용할 수 없다”고만 하고 있으며, 또한 “정당이 해산되면 국가예산 위원회가 정당의 남은 자금을 조사하여 사회복지단체에 기증하거나 국고에 환수한다”고 하고 있다.

태국정당의 자금제도를 살펴보면 일반적으로 수입과 지출이 비공개적인 상태에서 진행되어 왔다. 수입은 당원 등록비, 당원들의 찬조금, 외부의 기부금, 그리고 정당 활동으로부터의 수입 등인데 이러한 수입은 사실 많지 않으며, 자금의 주요 수입원은 당총재 및 간부들과 대부분 기업가인 정당 후원자의 기부금이다. 그러나 이것은 대부분 비공개적으로 이루어지기 때문에 내무부에 보고한 수입 외에는 정확한 액수를 파악할 수 없다(Borwornsak 2001: 15-16).

당원 등록비는 세 가지 수입 중 가장 비중이 적다. 일부 정당들은 등록비를 전혀 받지 않으며, 대부분의 정당들이 극히 적은 액수의 등록비를 받고 있다. 당원 등록비는 대개 정당 총 수입의 2% 이하 수준이다 (Wisanu 1997: 22-25). 또한 당원들의 찬조금 수입 역시 등록비와 마찬가지로 액수가 많지 않다.

태국 정당들의 가장 중요한 수입원은 기부금으로 이것은 두 가지의 부류로 구분된다. 하나는 당총재와 부총재, 사무총장의 기부금이며, 다른 하나는 장관들과 의회의원들로부터의 기부금이다. 일반적으로 정당의 주요 기부자는 단기간에 당내에서 핵심 멤버가 되는 반대 급부를 보장받는다. 과거 차타이당의 주요 재정기여자였던 반한이 사무총장을 거쳐서 당수가 되고 결국 수상에 오른 것은 좋은 예라 할 수 있다 (Anusorn 1998: 427).

기부금의 두 번째 종류는 기업가 부류이다. 첫 번째의 부류가 어떠한 이익의 대가가 없는 기부의 형태라면 기업가 부류는 자신들의 사업적 이익을 확고히 하고 보호하기 위해 기부를 한다. 이에 대해 아누쎄(Anusorn 1998)은 다음과 같이 주장한다.

“선거에서 주요 정당들 역시 일부 기업이나 기업가들로부터 재정적 지원을 받는다. 1996년 선거에서 뿌라차티삿당의 총재였던 추언 립파이(Chuan Likpai)는 당의 권력을 제공하는 대가로 일부 기업가들로부터 돈을 받았다고 언급했다. 그러나 어떤 당도 그들의 영향력이 분명히 있더라도 실명이나 기부금 액수에 대해서는 폭로하지 않는다. 자신들의 이익을 보호받는 것은 차치하고라도, 오늘날 많은 기업가들은 어떤 정책이나 공공 프로젝트에 관한 결정에 혜택을 받기 위해 기부를 한다. 특정 당과 친분을 쌓아서 그들의 이윤이 확실하게, 그리고 계속해서 보호받거나 지원 받을 수 있게 한다.”

2) 의회의원과 후보자

의회의원들이 받는 급여는 의원들의 주요 수입원이 아니다. 더군다나 의원들은 자신들의 선거구를 관리하는 데 막대한 비용을 사용한다. 이러한 상황에서 기업을 소유하고 많은 수입이 있는 사람들은 정치권으로 들어가 더 높은 직위를 차지한다. 충분한 자금력이 없이 정치적 이념이나 소신만 가지고 있는 의원들은 당이나 재정기여자들의 후원 없이 거의 생존할 수가 없는 것이 현실이다. 이러한 점이 바로 정치적 경험 및 정치적 성향과 함께 왜 부가 당에서 후보자를 선정할 때 일반적으로 사용되는 척도가 되는 것인지를 나타내주는 것이다(Anusorn 1998: 426).

대개 선거유세 기간 동안 후보자들의 주요 수입원은 네 가지가 있다. 첫째, 소유 재산, 둘째, 당의 재정적 지원, 셋째, 가족이나 가까운 친지의

기부금, 넷째, 기업의 기부금 등이다. 일반적으로 선거에서 대부분의 후보자들은 최소한 어느 정도의 비용에 대해서는 스스로 부담을 해야 한다. 특히 기업가에서 정치가로 변신한 부유한 후보자의 경우 전적으로 자신들이 비용을 직접 충당한다. 심지어 그들 중 일부는 자신의 정치적 동료들에게 일부, 혹은 전액 지원을 하고 그들의 정당에 자금을 기부한다. 이러한 이유로 거대 정당들은 이러한 후보자를 선호한다.

자체적으로 자금을 조달하거나 당의 지원을 받는 것 외에 후보자들은 후원자들의 도움에 의존을 한다. 이러한 후원자들은 특정 후보자를 지지하는 평범한 사람을 포함해서 정치지도자들이나 영향력 있는 외부 인물일 경우가 많다. 이러한 후원자에 대한 후보자들의 지나친 의존은 후원-수혜관계를 초래할 뿐만 아니라, 당내에서 파벌 싸움을 야기시킨다. 이러한 후원자들은 스스로가 선거에 직접 참여하지 않고 후보자에게 선거비용과 기타 다른 지원을 한다. 그 결과 후원자들은 후보자들보다 당에서 영향력이 더 크고 종종 후원자의 결정에 따라 당직을 옮기기도 한다(Anusorn 1998: 431-432).

Ⅲ. 1997년 헌법과 정당의 정치자금

1997년 새 헌법은 과거의 헌법들과는 달리 선거와 통제 및 견제와 균형의 체제를 개선하고 아울러 국민의 권리와 자유를 보호함으로써 정치개혁에 크게 기여하였다.

주요 내용을 보면, 첫째, 돈을 적게 쓰는 선거풍토를 조성하기 위한 정당과 선거제도의 개혁이다. 선거제도는 소선거구 비례대표제로 바꾸고, 상·하 양원의원이 내각의 각료직에 취임할 수 없도록 함으로써 돈을 적게 쓰는 선거를 실현시키고자 하였다. 또한 정당법은 자본가들의 간섭이나 영향을 받지 않고 활동할 수 있도록 정당에 자유를 부여하는

방향으로 개정되었다. 그리고 독립기관으로 선거관리위원회가 설립되어 정의롭고 공정하게 총선거를 감독하고 대표행위의 문제들을 해결하도록 했다. 둘째, 행정부와 입법부 및 정부관료들을 통제하기 위하여 헌법재판소, 행정법원, 옴부즈맨(Ombudsman), 부패방지위원회 등의 독립된 규제기관을 설립했다. 셋째, 수상은 정당과 하원의 간섭이나 압력으로부터 자유롭게 국가를 통치할 수 있도록 보장했다. 넷째, 부패방지를 위해 공직자 재산등록과 각료급 이상의 재산공개, 그리고 5만 명 이상의 유권자가 탄원시 부패혐의를 조사할 수 있게 했다.

이와 같이 1997년 헌법은 개정과 절차, 그리고 내용 면에 있어서 태국 역사상 가장 민주적인 요소를 많이 내포하고 있는 헌법이라 할 수 있으며, 특히 정치자금과 관련한 내용에서도 많은 변화가 이루어졌다. 그러면 1997년 헌법, 그리고 이후 새로 제정된 선거법과 정당법 등 관련 법규를 중심으로 정당의 정치자금과 관련한 구체적인 내용을 살펴보기로 하겠다.

1. 부정부패의 척결

1992년 방콕민주화사태를 계기로 민간정부가 정권을 잡은 이후 1997년 10월 11일 신헌법의 제정까지 진행된 정치개혁의 핵심은 태국사회에 만연되어 온 부정부패를 근절시키는 것이었다. 그 결과 신헌법은 투표의무제, 소선거구 비례대표제, 그리고 독립된 선거관리위원회 설치 등을 새로 규정했다(Borwornsak et al. 1998: 241-246).

태국에 처음으로 도입된 투표의무제는 투표율을 높임으로써 대표행위를 어렵게 만들도록 하는 의도를 가지고 있었다. 왜냐하면 투표에 참여하는 유권자가 많아질수록 유권자 매수에 소요되는 경비가 커지기 때문이다. 이를 반증이라도 하듯 신헌법 제정 이후 처음 실시된 2000년

4월 4일 상원의원선거에는 태국 선거사상 전례 없는 71.89%의 높은 투표율을 나타냈다. 또한 다음해인 2001년 1월 6일 하원의원선거에서는 다소 낮은 69.79%를 기록했다(Election Commission of Thailand 2001). 더군다나 부재자 투표가 처음으로 허용되고 해외에 거주하는 태국국적을 가진 사람들의 투표권도 인정되었다.

두 번째로, 신헌법은 총 500명의 의석을 가진 하원의원 선거를 두 가지 형태로 규정하고 있다. 첫째, 100명의 의원은 정당명부제 비례대표제에 의해 선출되며, 둘째, 400명의 의원은 지역구 의원으로 소선거구제 방식에 의해 선거구 당 1명의 의원을 선출한다. 비례대표제의 도입은 정당간 경쟁에 의한 선거를 강화시킴으로써 안정된 정부를 보장할 수 있는 거대정당의 탄생을 목적으로 하고 있고, 소선거구제의 도입은 비록 자금은 많지 않지만 충분한 자격을 갖추고 능력 있는 후보자가 자금을 가진 후보자들과 경쟁을 할 수 있도록 하는 데 목적을 둔 것이다.

세 번째로 독립적인 선거관리위원회를 설치하여 정당에 대한 감독, 선거비용 지출에 대한 규제와 감독, 기부 방법의 규정, 기부금의 공개, 그리고 정부의 정당 보조금 분배 등에 대한 권한을 부여하였다. 특히 정당에 대한 감독은 과거에는 내무부장관의 소관에 있었는데 이 점이 바로 그 동안 태국에서의 왜 선거가 공정하고 투명하지 못했는지 비난받아 온 요인 중의 하나이다. 왜냐하면 선거가 있을 때마다 연립정부의 일원인 정치인 출신의 내무부장관이 자신의 권력을 이용하여 도지사 혹은 경찰을 통해 여당 측 후보자가 유리하도록 후원해주거나, 혹은 비합법적인 방법으로 반대측 후보자에게 압력을 가할 수 있었기 때문이다.

이외에도 선거관리위원회는 상·하의원선거 및 지방의회의원 선거, 그리고 국민투표의 관리 및 감독의 의무를 담당하도록 했다. 선거관리위원회는 광범위한 단속력과 행정권력, 감사권, 그리고 준사법권 등 자체적으로 행사할 수 있는 많은 권한을 부여받았다. 또한 선거결과를 무

효화시키고 부정혐의를 받은 선거구에 재선은 명할 수 있도록 하였는데 이것을 ‘Yellow Card’ 권한이라고 부른다. 만약 후보자가 선거부정이나 유권자 매수와 직접적인 관련이 있을 경우 선거관리위원회는 ‘Red Card’를 부여해서 선거권을 박탈할 수 있다. 어쨌든 새 헌법은 선거관리위원회를 독립된 기관으로 설치함으로써 선거과정의 철저한 감독, 그리고 투명하고 부정부패가 없는 선거를 이끌어 내도록 하는 데 목적을 두고 있다.

위 세 가지 규정 외에도 신헌법은 대표행위 문제를 시정하기 위해 104조에서 선거 때 투표용지의 집계는 각 선거구로 합쳐서 계산하도록 규정하고 있다. 이는 투표 용지가 어떤 투표소에서 왔는지 알지 못하도록 하기 위함이다. 또한 105조 3항에서 유권자는 선거일 전 90일 이상 자신이 선거권을 사용해 온 선거구의 주민등록에 이름이 있어야 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정은 선거준비 기간에 주민등록을 옮겨 투표를 하기 위해서 대표행위를 하는 것이 더욱 더 어려워지도록 하는 규정이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 총선과 보궐선거는 45일 이내에, 그리고 의회가 해산된 경우 새 선거는 60일 이내에 치러지기 때문이다(Rattatammanun haeng Ratchaanachakthai pho. seo. 2534. kaekaipuntum chababtiḥok).

2. 정당의 개혁

신헌법은 정당의 개혁에도 초점을 주고 과거처럼 돈에 의한 정치를 배제하려는 목적을 가지고 있다. 먼저 하원의원은 정당에 소속되어야 하며, 후보자는 입후보일 전 90일 이상 정당에 등록된 당원이어야 한다고 규정함으로써 과거보다 더욱 정당소속의 중요성을 부여하고 있다. 이는 선거전에 후보자를 매수하여 정당을 옮기는 것을 막기 위함이다.

왜냐하면 총선과 보궐선거는 선거일 공고 이후 45일 이내에 치러져야 하며, 의회해산의 경우 60일 이내에 새 선거를 실시해야하기 때문이다.

정당의 경우 신헌법은 과거처럼 소규모 정당에도 중요성을 부여해 15명 이상의 발기인이 있으면 정당을 설립할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 과거의 정당법과는 달리 정당이 후보자를 추천하지 않거나 혹은 선거에서 단 한 명의 의석을 차지하지 못한다고 해서 정당 설립이 취소되거나 해산되지 않는다.

이는 비록 국민이 선호하는 것은 아니지만 소규모의 정당이라 하더라도 자유롭게 정치적 활동을 할 수 있도록 후원해 주는 것이며, 이에 따라 각 정당들은 노력 여하에 따라 큰 정당으로 탈바꿈할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 또한 과거에 흔히 볼 수 있었던 것처럼 당원들의 정치적 사고가 서로 다른데도 불구하고 많은 비용이 소요되고 혼란만 더욱 가중시키는 큰 정당과 합당할 필요도 없어졌음을 의미하는 것이기도 하다.

그러나 1998년 정당법 제29조에 의하면 정당은 내무부 등기소장에게 정당설립을 신고한 날부터 180일 이내에 등기소장이 규정한 지역과 도의 명부에 따라 각 지역에서 5,000명 이상의 당원을 확보해야 하며, 최소한 지역 당 한 곳 이상의 지구당을 설치하도록 규정하고 있으며 이를 위반하면 해산된다.

이 규정은 군소정당에게 중요성을 부여한 헌법의 규정과 정면으로 배치되는 것이어서 논란의 여지가 있다. 그러나 작은 규모의 정당이 너무 많은 것은 정부의 정당에 대한 재정적 부담을 가중시키는 요인이다. 정부는 소규모 정당에게는 재정적 지원을 해줄 수도 없는데 그 이유는 정당에 대한 국민들의 선호도는 정당에 대한 정부의 보조금 지원요건의 하나이기 때문이다(Chaiwat 2000: 21-22).

한편 신헌법은 정당 지도자들의 횡포로부터 의원들을 보호하기 위해 정당 법규, 당내 조직과 운용에 있어서 민주주의체제의 기본 원리에 따르도록 요구했다. 즉 당의 법규나 당의 결정이 헌법에 위배되거나 혹은 의회의원의 지위나 정당한 권리에 모순 되면 당 소속 의회의원의 1/4이나 당행정위원의 1/3 혹은 50명 이상의 당원의 결의로 헌법재판소에 재판을 요청할 수 있으며, 헌법재판소의 결정에 따라 문제가 있는 규정이나 의사결정은 철회된다. 따라서 과거처럼 정당이 소속 의원을 경시하는 풍조를 크게 감소시키는 효과를 가져왔다.

그러나 신헌법은 과거 헌법의 규정 중 일부는 그대로 존속시켰다. 첫 번째는 의회의원 후보자는 소속당의 당원으로 최소 90일 이상 활동을 해야 한다는 것이다. 이 규정은 당에 가입하지 않은 의원들이 선거에 참여하거나 선출되는 것을 막기 위함이고, 또한 정당들이 경험이 있고 부유한 후보자를 물색하는 동안에 의원들의 입후보를 막기 위한 목적을 가지고 있다. 90일이라는 규정으로 인해 의원들은 의회가 해산된 후 다음 선거를 위해 새로운 당에 가입을 위해 당을 탈당할 수 없다. 왜냐하면 선거유세 기간은 겨우 45일이기 때문이다.

두 번째는 의원들이 헌정을 혼란시키는 것을 막기 위해 당이 제재를 가하는 것으로, 특히 의회의 중요한 의사결정에 이들을 배제시키거나 당으로부터 탈퇴시키는 것이었다. 헌법의 규정은 의원이 소속 정당을 탈당하거나, 당행정위원과 의회의원으로 구성된 합동회의에서 3/4 이상의 결의가 있을 경우 제명할 수 있다. 단 그 의원이 헌법재판소에 30일 내에 공소하여 패소할 경우에는 의원직을 박탈당하며, 만약 승소할 경우 판결일로부터 30일 내에 다른 정당으로 입당할 수 있도록 규정하여 당원의 자격 요건을 강화시켰다.

세 번째는 소선거구 비례대표제의 도입으로 과거의 헌법과 같이 거대정당을 선호하는 것이다. 그 결과 신헌법 제정 이후 처음 실시된 2001

년 1월 6일 하원의원선거에서 두 개의 큰 정당과 네 개의 작은 정당으로 이루어진 정당체계가 구성되었다. 최대 의석을 차지한 타이락타이당(Thai Rak Thai Party)은 연립정부로 세리탐당(Seritham Party)과 캄왕마이당(New Aspiration Party)을 끌어들여 총 500석의 의회의석 중 300석 이상을 차지함으로써 태국 선거사상 과반수를 넘는 의석을 소유한 첫 번째 정당이 되었다.

3. 정치자금

정치자금의 투명성 문제를 해결하기 위해 신헌법은 다양한 개선책을 규정하고 있다. 즉 기부금에 대한 규정, 정당과 후보자에 대한 공공기금 규정, 선거비용의 제한, 그리고 정치자금의 투명성에 대한 규정 등이다.

1) 기부금

정치활동을 위한 비용의 증대는 정당의 자금만으로 비용을 충당할 수 없게 되자 기부금에 의해 충당되는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 기부가 현실적으로 민주적 정치참여를 비롯한 기회균등원리를 침해하게 되며 정경유착에 의한 정치부패를 가져오기 때문에 정치자금의 기부를 제한하는 입법조치가 필요한 것이다. 금전, 부동산, 그리고 기타 다른 이익이 되는 것의 기부에 관한 규정은 1998년 정당법 45, 46, 48, 49, 50조에 명시되어 있으며, 1998년 6월 15일 선거관리위원회는 기부금에 대한 규정을 공포했다(Election Commission of Thailand 2000).

그러나 정당법의 규정에는 일반 개인이든 정당이든 기부금을 제한하지 않고 있다. 다만 국가의 안정을 위태롭게 하는 목적의 기부금, 공공질서와 미풍양속을 해치는 기부금, 그리고 외국인이나 외국법인 및 공기업 및 선거관리위원회가 규정한 법인의 기부금에 대해서는 금지하고

있다. 외국인이나 외국법인의 기부금을 금지하고 있는 것은 국가의 안전을 위한 것으로 보여지며, 국영기업체, 혹은 선거관리위원회가 결정한 일부 법인의 기부금의 금지는 국영기업체의 경우는 정부기관이고 어느 특정 정당을 편애하여 기부할 수 있기 때문이다. 또한 정치가가 자신의 이익을 위해 국영기업체를 이용할 수도 있기 때문이다. 선거관리위원회가 정하도록 되어 있는 법인의 기부금 금지는 그 범위를 어떻게 규정하는가에 달려 있지만 현재 이것에 대한 선거관리위원회의 명확한 규정이 없다.

2) 정부 보조금

정부보조금은 모금 또는 현금에 의한 선거경비 조달의 부작용을 방지하고 과도한 선거비용의 지출을 막기 위해 정부가 정당과 후보자에게 선거비용을 지원하는 것을 말하며, 기본 원칙은 정치가들이 자신의 의무를 수행하는 데 있어 독립성을 갖도록 하기 위해 기부자로부터 받는 돈의 영향력을 줄이기 위해서이다. 1997년 이전까지는 정당이나 지구당에 대한 정부의 재정적 혹은 다른 형태의 보조는 허용하지 않았다. 현행 법규정은 정부보조금에 대해 다음과 같이 규정해 놓고 있다.

(1) 직접지원금

정당법에 규정에 따르면 직접적으로 정당을 지원하기 위해 ‘정당발전’을 위한 기금을 설치하도록 규정하고 있으며 이 기금의 수입원은 다음과 같다.

① 국가예산 ② 하원의원 입후보 등록비(상원의원 입후보 등록비는 정부에서 보조) ③ 정당법 규정에 위반한 벌금 ④ 법을 위반하여 정당이 받은 돈이나 재산 ⑤ 해산되거나 등록 취소된 정당의 자금 ⑥ 양도자가 있는 재산 ⑦ 기금의 이자수입 ⑧ 기타 수입 등이다. 이 기금은 선거관

리위원회 대신 선거관리위원회측 담당자, 정부의 금융재정 담당자, 그리고 정당의 대리인들로 구성된 기금관리위원회가 있어 기금의 배분과 감독의 의무를 담당하도록 하고 있다.

후보자에 대한 지원에 있어서 정당의 경우처럼 ‘정당발전을 위한 기금’으로부터 직접적인 보조를 받지 않는다. 그러나 정당법 44조 2항에 따르면 각 정당의 당행정위원회의 결정에 따라 지역구에 출마하는 소속 당 후보자에게 지원금을 배분하도록 규정하고 있다. 따라서 후보자 역시 직접적으로 지원금을 받을 기회가 있다. 그러나 액수가 얼마인지에 대해서는 각 정당의 당행정위원회의 결정에 달려 있고 금액도 후보자 개인에 따라 차이가 있다.

한편 정당에 대한 지원의 경우 정당법 58조에 따르면 정당은 선거관리위원회에 대해 제출한 사업계획에 따라 1년 단위로 정부로부터 보조금을 받으며 선거관리위원회가 사업계획의 구체적인 원칙과 방법을 규정한다. 보조금을 어떻게 배분할 것인지에 대해서는 다음 사항을 고려하도록 규정하고 있다. 첫째, 정당에 소속되어 있는 하원의원 수로 이는 정치적으로 정당이 수행해야 할 업무의 수를 반영한다. 둘째, 정당명부제 선거에서의 득표수로 이는 국민의 정당에 대한 선호도를 반영한다. 셋째, 정당의 당원 수로 이는 정당의 규모를 반영한다. 넷째, 정당의 지구당 수로 이는 정당이 어느 정도 지역 수준에까지 활동하고 있는지를 반영한다. 보조금을 받은 정당은 매년 경비 지출보고서를 제출해야 하며, 자금관리에 있어서 법률에 위반하는 행위를 했을 경우 즉시 보조금을 반환해야 한다. 또한 정당 활동을 중지하거나 해산했을 경우에도 반드시 보조금을 반환해야 한다.

1998년 11월 17일에 ‘정당 발전을 위한 기금’과 관련한 선거관리위원회의 공포에 따르면 정당에 대한 보조금의 지원과 배분에 있어서 정당의 하원의원 수, 당원의 수, 정당명부제 선거에서의 득표수, 그리고 지

구당 수 등을 고려하도록 규정해 놓고 있다. 그러나 지구당의 경우 어느 정도의 규모를 갖추어야 하는지 아직 명확한 규정이 없기 때문에 일부 정당은 보조금을 받기 위해 한 선거구 내에서 한 곳 이상의 지구당을 설치하는 등 형식적으로 소규모의 지구당을 많이 설치해 놓고 있다. 따라서 선거관리위원회는 1999년 7월 7일 제2차 공포를 통해 한 선거구에서 단 하나의 지구당만을 인정하여 보조금을 제한했다. 그러나 문제는 여전히 남아 있어 보조금을 받기 위해 각 선거구에 명목상의 지구당을 설치해 놓는 경우가 많다.

(2) 간접지원금

i) 세금감면 혜택

정당법 제47조는 정당에 기부하는 자는 태국 세법의 규정에 따라 세금감면의 혜택을 받을 권리가 있다고 규정하고 있다. 이는 현재 정당에 대한 기부금은 제한이 없기 때문에 생각해 볼 문제이다. 따라서 기부금의 일부, 혹은 전부 공제할 지에 대해서는 적절한 원칙을 모색해야 할 것이다.

게다가 세금감면은 단지 정당에 기부한 돈에 한해서이며, 후보자에 대한 기부는 이러한 혜택이 없어 정당에 대한 기부에만 중요성을 부여하고 있다. 동시에 직접적으로 후보자에게 기부하도록 유도할 기회를 차단하고 있다. 따라서 이러한 규정이 올바른 것인지는 좀더 연구해야 할 필요가 있다. 왜냐하면 각 후보자는 정당으로부터 같은 액수의 보조금을 받는 경향이 있으며, 부족한 부분은 개인적으로 지출해야 하기 때문이다(Chaiwat 2000: 43).

ii) 우편료, 공공시설 사용 경비, 텔레비전 연설 경비 및 기타 경비

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

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

iii) 선거기간 중 지원

선거법 49조에 따라 선거관리위원회는 다음의 경우 지원을 할 수 있도록 규정해 놓았다. ① 후보자와 정당 모두에게 게시판 혹은 홍보물 부착 장소 ② 유권자에게 발송하는 선거관련 서류의 인쇄 및 발송 ③ 정부가 마련하는 선거유세 토론 장소 ④ 텔레비전이나 라디오 방송 출연에 있어서 정당(후보자는 포함되지 않음)에게 방송시간 배당 ⑤ 기타 다른 활동에 지원 등이다. 이 다섯 가지 사항은 어느 정도 범으로 탄력성이 있다. 선거관리위원회는 자금력에 따라 어떠한 부문이든 동등하게 지원을 한다. 그러나 이러한 지원에 있어 정당과 관련이 없는 부문은 반드시 정당발전기금으로부터 지출할 수 없다.

그럼에도 불구하고 후보자나 정당에 대한 정부보조금은 다음과 같은 문제로 인해 대표 및 부정행위를 줄이려는 목표를 성취할 수 없다고 보여진다.

첫째, 태국의 정당들은 아직도 내부적으로 비민주적인 행정제도를 가지고 있기 때문에 정당에게 분배하는 자금은 일부 후보자에만 지원하거나 혹은 각 후보자들에게 동등하게 지원하지 않는다.

둘째, 만약 법정 상한액을 초과하여 지출하는 등 선거비용을 규제할 수 없다면 정부로부터의 보조는 비합법적인 면에 지출을 더욱 증가시키도록 할 수 있다.

셋째, 민간부문으로부터의 기부금을 제한하지 않는다면 과거처럼 정치가의 손에 유입되는 부정한 자금이 여전히 존재하고 있고 이는 선거에서 승리를 위해 비합법적인 방면에 사용하도록 유혹을 받는다.

따라서 정부의 지원은 이러한 문제를 해결할 수 있는 조항의 규정과 병행해야 할 것이다.

3) 선거비용지출의 제한

(1) 후보자

후보자의 선거비용에 대한 제한은 1979년 하원의원 선거법부터 적용되어 왔다. 여기에서 말하는 선거비용은 선거운동을 위해 소요되는 금전, 물품 및 재산상의 가치가 있는 것으로 정당 혹은 제3자가 부담하거나 또는 어떠한 보상 없이 대신 지출하는 비용을 말한다.

후보자는 이미 지출했거나 지출 예정인 모든 비용이 명시된 선거비용 지출명세서, 그리고 관련 증빙서류를 도지사에게 제출해야 한다. 이 지출명세서는 6개월간 보관하며 다른 사람이 조사를 위해 열람을 요구할 수 없다.

법정 선거비용 규정을 초과하여 지출한 경우, 그리고 지출명세서를 제출하지 않거나 혹은 거짓으로 제출한 경우 형사처벌을 받도록 법으로 규정하고 있다. 그러나 그동안 선거비용 지출내역을 사실 그대로 보고한 사람이 없고, 또한 이에 대한 조사도 실제 이루어진 적이 없어 이러한 규정은 유명무실했다.

또한 단지 후보자의 선거비용만 규제할 뿐 정당의 선거비용에 대한 제한은 법규정에 없었기 때문에 후보자의 선거비용에 포함되지 않은 선거유세 홍보가 남발했으며 이는 정당의 선거비용의 부담을 가중시켜 왔다. 예를 들면 정당의 이미지와 정당 정책의 홍보, 정당 당수의 사진 홍보 등인데 이러한 것들은 사실 후보자의 선거유세에 직접적으로 영향을 미치는 사항이다.

1998년 상·하원의원선거법은 이러한 선거비용 지출에 대해 과거의 법의 일부 조항을 개정하여 선거비용 규제 및 조사의 폭을 더욱 넓혔는데 그 내용을 보면 다음과 같다(Chaiwat 2000: 26-27).

지역구 선거에 후보자를 추천하는 모든 정당 당수들의 협의에 의해 선거관리위원회가 선거비용을 제한하도록 규정하고 있다. 이 선거비용의 범위는 선거유세에 도움이 되기 위해 후보자의 동의에 따라 다른 개인이 지불하거나 혹은 어떠한 보상이 없이 대신 지출 혹은 사용하는 돈이나 재산을 포함한다.

과거와 달리 선거비용의 제한을 선거관리위원회가 규정하도록 한 것은 바람직한 현상으로 보인다. 왜냐하면 선거관리위원회는 선거에 참여하지 않는 중립적인 기관이며, 따라서 돈을 많이 쓰지 않는 선거가 될 수 있도록 선거비용을 규정할 수 있다. 이는 정부가 규정하거나 혹은 의회의 의결을 거쳐 법에서 규정하는 것보다 더 바람직한데 그 이유는 장관이든 하원의원이든 정치가들이 자신들에게 유리하도록 할 수 있기 때문이다.

선거비용 지출 제한을 초과한 후보자는 1-5년까지의 징역이나 20,000-100,000바트의 벌금, 혹은 초과된 액수의 세 배에 해당되는 벌금에 처하며 향후 5년간 선거권이 박탈되는 등 비교적 무거운 처벌을 받는다. 그러나 이러한 규정이 실제로 효력을 발휘하기 위해서는 효율적이고 공정성을 갖춘 조사 방법이 있는지 없는지에 달려 있다.

한편 선거법 44조 (2)항에서 (4)항까지에 따르면 후보자는 어떠한 협회나, 불교재단, 교육기관, 사회복지기관, 혹은 기타 다른 기관에 대해 여하한 금전이나 이익을 요구할 수 없도록 하고 있으며, 연회 혹은 각종 향응을 베풀어 유세를 한다든가, 다른 사람에게 접대를 할 수 없도록 하고 있으며, 또한 45조에 차량을 마련하여 유권자를 투표소에 보내고 데려다 주는 것도 금지하고 있다. 이러한 규정은 보상을 대가로 한 영향력을 사용함으로써 투표를 하도록 유도하는 것을 금지하려는 목적으로 보여진다. 그러나 이러한 금전의 요구, 향응, 차량 제공 등에 대한 금지는 단지 선거 시에만 금지하도록 규정하고 있고 선거전에는 금지하지 않고 있다.

(2) 정당

현재의 법은 과거의 법규정에는 없었던 정당의 선거비용 지출 제한을 비교적 엄격하게 규정하고 있는데 이는 정당명부제에 의한 선거방식이 추가되었기 때문이다. 따라서 정당의 이름으로 선거에 지출하는 비용은 전부 정당명부제하에 선거를 위한 경비이다. 그러나 정당이 직접적으로 지역구 후보자의 선거활동에 지출하는 비용은 41조 3항에 따라 후보자의 경비의 일부분으로 계산된다.

한편 어떤 사람이라도 정당에게 라디오 및 텔레비전 방송 시간의 할당을 금지하고 있다. 따라서 정당은 라디오나 텔레비전 프로그램 출연 시간을 대여할 수 없다.(단, 선거관리위원회가 선거법 49조에 따라 마련한 프로그램은 예외) 주목할만한 점은 이러한 규정이 단지 정당의 경우에만 한하며 후보자에게는 가능하다는 데 있다. 따라서 후보자는 텔레비전과 라디오에 출연 시간을 대여해 유세하는 것이 허용된다.

4) 정치자금의 투명성

(1) 재산 공개

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

하원의원의 경우는 의원으로 선출되거나 의원직을 상실할 때 각각 본인, 배우자, 그리고 아직 성인이 안 된 자식의 재산과 부채에 대한 명세서 목록을 국가부정부패 방지위원회에 제출해야 하도록 규정하고 있다. 그러나 후보자의 경우는 재산 공개에 대한 규정이 없는데 만약 이러한 규정이 있다면 선거경비 지출에 대한 규제가 큰 효력을 발휘할 수 있을 것으로 생각된다.

(2) 회계책임자의 임명

정당은 정당의 자금을 직접적으로 관리하고 책임지는 회계원이 있으며, 정당에 따라 선거비용 부분만 따로 분리하여 관리하는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 선거가 끝나면 법규정에 따라 선거비용 지출 보고서를 작성, 제출해야 한다. 그러나 이 보고서는 일반 장부와는 다르게 쉽게 조작할 수 있다는 점에서 문제가 많았다. 반면 일반 개인 후보자의 경우 자금을 담당하는 회계책임자가 없었다.

그러나 현행 법규정은 후보자와 정당이 각각 선거가 있을 때 ‘쌌무하 반치르억땅(samuhbanchireuktang)’ 즉 선거회계책임자를 임명하도록 규정하고 있다. 선거회계책임자는 선거관리위원회가 규정한 대로 직접적으로 선거의 수입·지출장부를 작성하는 일을 담당한다. 이와 관련하여 선거관리위원회는 각종 내역을 상세하게 기입하도록 규정할 수 있

며, 혹은 사실의 왜곡을 막기 위해 증빙서류를 첨부하도록 요구할 수 있다(선거회계주입의 수입·지출장부 작성에 관한 1998년 12월 31일 선거관리위원회 공포). 또한 후보자나 정당은 태국상업은행통장을 개설하여 모든 선거관련 수입과 지출은 이 통장으로만 거래하도록 규정하고 있다.

그러나 이러한 규정은 단지 장부를 작성하는 원칙만 규정해 놓았을 뿐 자금을 받거나 지출하는 방법, 그리고 관리방법에 대해서는 명확한 규정이 없기 때문에 강제로 시행할 수 없다. 따라서 소득 혹은 지출이 얼마나 되는지 후보자는 회계책임자에게 전부 공개하지 않을 수도 있는 문제가 있다.

정당의 경우 비록 정당의 회계 관련 부서와 회계사가 있지만 선거법의 규정에 따라 선거시 임시적으로 선거회계책임자를 임명해야 한다. 그러나 정당의 회계사가 선거회계책임자의 의무를 담당하도록 임명할 수 없다고는 금지하지 않고 있다. 따라서 회계사와 선거회계책임자가 동일 인물일 수도 있다. 그러나 어쨌든 정당의 선거관련 수입·지출 장부와 정당의 회계장부를 따로 분리하는 것은 정당법 39조에 따라 선거비용명세서를 분리해야 하는 것과 일치된다. 회계책임자는 선거관리위원회가 규정한 원칙과 방법에 따라 공정하게 선거비용장부를 작성해야 하고 만약 이를 어기면 1년의 징역과 20,000바트의 벌금형, 그리고 5년간 선거권이 박탈된다.

(3) 수입·지출 근거

후보자의 경우 선거에서의 수입 및 지출장부를 사실대로 작성하도록 법에서 규정하고 있다. 그러나 수입 면에서 자금의 흐름의 투명성에 대해서는 명확하게 규정하지 않고 있는데 예를 들면, 자금을 받을 때 수표로 받아야 한다든가 혹은 영수증을 발행해 주어야 하는가 등이다. 이와

관련해서는 선거법 42조에 수입·지출장부 작성에 대한 원칙은 선거관리위원회가 규정하도록 권한을 주고 있다.

한편 1998년 12월 21일 선거관리위원회의 공포에 따르면 선거회계책임자는 수입이 있으면 영수증을 발행해 주고 수입·지출장부에 그 내역을 기록해야 하도록 규정하고 있다. 그러나 이것은 장부 작성의 방법은 아니고 선거법의 규정을 넘어서기 때문에 강제로 시행할 수 없다. 단, 정당법 46조에 따라 선거관리위원회가 규정한 방식에 따라 자금을 받은 증빙서류를 발행해 주어야 하는 정당의 경우는 예외로 한다.

이 외에도 11항과 12항에 보면 지출의 수행 방법에 대해 규정해 놓고 있는데 이 역시 선거법의 규정에는 위배된다. 따라서 이 과정이 더욱 투명하고 조사할 수 있도록 법에 따라 올바른 규정이 있어야만 할 것이다.

정당의 경우는 정치가의 경우보다 법으로 더 많은 제한을 가하고 있다. 즉 정당에 재산을 기부하는 것은 선거관리위원회가 규정한 원칙에 따라 공개적으로 행해야 하며, 법정 금액을 초과한 지출은 반드시 수표로 지불해야 한다고 규정하고 있다. 왜냐하면 수표로 지출하는 것은 관련 은행의 장부를 통해 조사할 수 있기 때문이다. 한편 기부금을 받는데 있어 46조에는 선거관리위원회가 규정한 원칙에 따라 영수증 발급을 의무화하도록 하고 있고 기부자 명단을 공개하도록 하고 있다.

1998년 6월 15일 ‘정당이 기부금을 받는 것과 정당에게 기부하는 방법 및 원칙’에 관한 선거관리위원회 공포에 따르면 정당에게 재산을 기부할 때 최소 2명 이상의 증인이 있어야 하도록 규정하고 있다. 이 규정에는 돈의 액수 및 기부금이 어느 정도의 가치가 있는지에 대해서는 관계 없이 반드시 2명의 증인이 있어야 하기 때문에 기부에 대해 매우 엄격한 규정이라 할 수 있다. 따라서 정당은 아주 적은 기부는 영수증 발행과 증인을 구하는 일에 수지가 맞지 않기 때문에 받지 않는 경향이 있고

이는 정당의 수입이 충분하지 않게 만드는 요인이 되기도 한다. 예를 들면 선거유세 때 5-10바트 정도의 모금액이나 후원금을 받기도 곤란하다.

그 외에도 위 공포 2항에는 현금이 아닌 기부는 환어음 혹은 크로스 트체크(crossed cheque)으로 지불하여 직접적으로 정당 장부에 기입하도록 규정하고 있다.

한편 정당 혹은 지구당과 관계가 있는 여러 개인을 통한 기부 의 경우 7일 이내에 정당 장부에 기입하도록 규정하고 있다. 현금이 아닌 다른 재산이나 혹은 이익이 되는 것의 기부는 그 지역의 통상적 보상비 혹은 대여비율에 따라 그 가치를 계산해야 한다. 만약 가치를 평가할 수 없다면 대신 그 재산이나 이익이 되는 것에 관한 상세한 내역을 명시해야 한다.

정당법 46조의 기부자의 성명과 기부금의 공개를 위한 규정을 보면 단지 현금과 관련된 경우만 공개하도록 규정하고 있다. 따라서 현금이 아닌 다른 재산으로의 기부는 공개할 필요가 없어 문제점이 있음을 알 수 있다. 단, 40조에 관심 있는 사람이 국민에 대해 공개해야 하는 자금의 예산을 추적하여 조사하는 경우는 예외로 하고 있다. 그러나 그 경우 소득의 출처를 상세히 밝히거나 혹은 성명을 명시해야 하는지 아닌지에 대해서는 명확한 규정이 없다. 따라서 선거관리위원회의 공포에는 단지 정당의 중앙당사에 게시판에 일주 단위로 기부자 성명만 공개하고 그 근거로 등기소장에게 명단을 보내도록 규정하고만 있을 뿐이다.

정당의 경우 정당법에는 당총재, 행정위원, 지구당위원, 혹은 당원을 막론하고 어떠한 사람도 비공개적으로 돈이나 다른 이익을 받는 것을 금지하고 있으며 이를 위반하면 3년의 징역과 받은 돈이나 이익의 3배에 해당하는 벌금을 내야 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정은 기부를 받아 개인적인 용도로 사용할 수 없도록 한다는 점에서 매우 적절한 규

정이다. 그 외에도 돈이나 어떤 이익을 받은 사람은 7일 이내에 예금 계좌에 입금하여야 하고 수입명세서를 국민에게 공개해야 한다.

따라서 정당 자금의 흐름을 볼 때 수입 면에서는 비교적 투명하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 지출 면에서는 단지 선거관리위원회가 조사할 수 있도록 지출명세서를 작성해서 보고할 뿐 국민들이 알 수 있는 방법이 없기 때문에 여전히 문제가 있다. 또한 장부를 작성하지 않거나 허위로 장부를 조작하는 경우 징역형은 없고 100,000바트의 벌금만 부과될 뿐이어서 처벌이 너무 가벼운 것으로 보인다.

(4) 선거비용 명세서

선거법 43조에 보면 후보자는 선거결과 공표 이후 90일 이내에 선거관리위원회에 공증을 받은 자신의 수입·지출 장부를 제출해야 한다. 정당명부제에 따라 후보자를 추천한 정당 역시 마찬가지이다. 여기에서 단지 정당명부제에 따라 후보를 추천한 정당만 규정한 것은 주목할 만한 점이다. 왜냐하면 정당 당원인 후보자에게 지출한 지출명세서는 포함하지 않는다는 것을 의미하기 때문이다. 그러나 이 부분은 후보자의 수입·지출 장부에 수입 부분으로 나타나 있으며 따라서 이에 대해서는 조사할 수가 있다.

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

선거관리위원회는 선거비용 명세서를 조사할 권한이 있고 조사 결과를 국민에게 공포해야 한다. 그러나 이 부분이 바로 문제가 있다는 것을 주목해야 한다. 왜냐하면 지출 부분만 조사할 뿐 수입 부분에 대해서는 조사하도록 규정하지 않았기 때문이다. 그리고 만약 선거관리위원회가 수입과 지출 부분을 전부 조사할 수 있는 규정이 없다면 어떠한 방법이 있는지의 문제가 여전히 남아 있다(Chaiwat 2000: 38).

요약하면 현행 법규정은 정치자금에 대하여 지출제한, 수지공개, 기부금 제한, 그리고 재산공개 등 비교적 엄격한 규제 제도를 두고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 규제에도 불구하고 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다.

첫째, 기부금의 경우 일반 개인이든 혹은 법인을 막론하고 정당에 대한 기부는 선거관리위원회의 규정에 의해 일부 제한시키고 있으나 정치가에 대한 기부는 제한이 없으며, 둘째, 선거자금의 수입·지출은 단지 상업은행 계좌를 통해서만 하도록 규정하고 있고, 셋째, 선거에서 정치가의 수입·지출과 관련된 자금의 투명성이 아직 명확하지 못하며, 넷째, 텔레비전 및 라디오 출연 시간의 배당을 정당에만 금지시키고 후보자에게는 허용하고 있으며, 다섯째, 정당의 자금 예산 공개는 어느 정도 상세하게 공개해야 하는지 아직 명확하지 않으며, 여섯째, 정치가의 수입에 대한 규제가 없으며, 일곱째, 정당에 대한 지원에 있어서 정치발전에 방향이 명확하지 않다는 점을 들 수 있겠다.

IV. 결론

지금까지 태국의 정당정치 발전과 관련된 정치자금의 현황과 문제점을 관련 법규정을 통해 살펴보았다. 그 결과 태국의 법규정은 정당의 정치자금에 대하여 비교적 엄격한 규제를 하고 있음에도 불구하고 정치

자금을 둘러싼 범규범과 정치현실과의 괴리가 매우 크다는 점을 파악할 수 있었다. 그러면 이러한 문제점을 해결할 수 있는 개선방향을 제시해보기로 하겠다.

첫째, 정당 내부의 행정제도를 개선시킬 필요가 있다. 약 70여 년에 걸친 정당 역사에도 불구하고 아직도 태국 정당의 수준은 비민주적인 간부정당의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 이는 정치지도자들이 정당을 민주적으로 운용하지 못하고 선거자금을 비롯한 정치자금의 독점 등을 통해 사당화 하고 있기 때문이다. 따라서 정당이 국가의 공동의 이익을 위해 활동하고 정치자금을 투명하게 사용될 수 있도록 하기 위해서는 정당에 대한 직접적인 감독 권한이 있는 선거관리위원회가 정당으로 하여금 민주적인 행정제도를 마련하도록 더욱 엄격한 규정을 세워야 할 것이다.

둘째, 후보자 및 정당의 선거비용에 관한 규제는 법으로 매우 엄격하게 규정하고 있고 이를 위반할 경우 의원직을 상실할 정도로 형사처벌 규정도 비교적 무겁다. 그러나 이러한 선거비용규제가 실효를 거두기 위해서는 어떠한 형태이든 후보자, 정당, 그리고 개인이 선거에서 특정인을 지지하기 위해 돈이나 재산을 사용하는 것을 금지하는 규정이 있어야 한다. 또한 일부 세세한 경비를 제외하고 모든 기부금은 선거회계 책임자를 통해 일원화하도록 해야 할 것이다.

그리고 후보자는 자신의 대리인이 선거법을 위반했을 때 책임을 져야 하는 규정도 필요하다. 예를 들면 과거에 선거법을 위반한 적이 있던 자를 다시 고용하는 것을 금지한다든가, 대리인이 법을 위반했을 때 후보자의 당선은 무효로 하든지 아니면 보궐선거에 출마하는 것을 금지시키는 것 등이다.

그 외에도 선거법 40조에 따라 선거일자 공고 이후 선거일까지의 기간에 사용하는 선거비용만 규제한 것은 너무 기간이 짧다고 보여진다.

선거공고일 전에 행해지는 모든 유세 경비는 제한이 없기 때문에 자금력이 풍부한 후보자가 더 유리할 수 있다. 따라서 선거비용을 제한하는 기간은 후보자가 선거에 출마할 확실한 의도를 나타낼 때부터 통제하는 것이 필요하다.

셋째, 선거법 50조에 선거유세를 위해 정당에게는 라디오와 텔레비전의 방송 출연을 금지하고 반면 후보자에게는 허용한 것은 적절하지 않은 것으로 보인다. 이 규정에 따르면 후보자는 자신이나 정당을 위해 유세를 할 수 있고 여기에 사용되는 경비는 후보자의 개인 경비로 간주된다. 그러나 여러 명의 후보자가 조금씩 각출하여 출연에 소요되는 경비를 모으기 때문에 범규정을 피할 수 있을 정도로 큰 자금일 수도 있고 결국 자금력이 많은 정당에게 유리한 결과가 될 수 있다. 왜냐하면 후보자 개인의 유세는 항상 정당의 정책을 강조하고 이는 결국 정당을 홍보하는 것이 되기 때문이다.

넷째, 현재까지 태국에서 후보자 및 정당에 대한 기부금의 제한이 있었던 적이 없다. 이에 대해서는 선거관리위원회가 적절한 액수에 따라 탄력적으로 기부금 상한액 규정을 마련해야 할 것이다. 또한 어떠한 법인이더라도 정당이나 후보자에게 정치적인 기부는 금지시키는 것이 바람직하다. 이외에도 기부자와 기부금을 받은 자에 대한 형사처벌 규정을 마련해야 하며, 기부와 관련된 개인의 성명, 기부 액수 등을 국민들이 조사를 요구할 수 있도록 사실대로 공개해야 할 것이다.

다섯째, 재산 공개와 관련해서 현행 범규정은 의회의원으로 당선되었을 때 공개하도록 규정하고 있는데 이 규정은 후보자로 출마할 때부터 미리 공개하도록 해야 하는 것이 더 바람직하다. 또한 재산 및 부채에 대해 국민에게 공개하도록 한 규정을 수상과 장관에게만 국한시킨 헌법 293조는 적절치 않다고 생각되는 바 이를 국회의원에게도 적용해야 할 것이다.

여섯째, 현재 선거자금 책임자는 선거자금 장부 작성의 업무만 담당하고 있는데 이 규정을 모든 선거자금의 수입, 지출, 관리 등의 업무 및 장부 작성도 담당하도록 해야 할 것이며 이 장부는 선거관리위원회에 보고하는 장부와 동일한 장부가 되어야 한다. 이렇게 함으로써 후보자가 적절치 않은 수입·지출명세서를 숨기기 어렵고, 선거법에 위반된 자금을 받거나 지출을 막을 수 있다 따라서 모든 자금의 운용은 선거자금책임자를 통해서만이 가능할 수 있게 해야 할 것이다. 또한 선거비용명세서는 선거관리위원회 사무소 게시판에 공고하여 국민이 조사할 수 있도록 공개해야 하며, 정당의 수입·지출장부 역시 마찬가지로 정확하게 국민에게 공개해야 할 것이다.

일곱째, 현행 법규정에 따르면 후보자에 대한 직접적인 정부보조금은 없고 정당을 통한 보조가 있을 뿐이다. 이 규정은 매우 적절한 규정으로 보여진다. 왜냐하면 후보자에 대해 직접적으로 보조금을 지원하면 정당의 자금력이 약해질 수 있는데 이는 헌법에서 후보자는 정당 소속이어야 한다고 규정하여 정당의 중요성을 강조하고 있고 또한 태국이 여전히 강력한 정당체계를 희망하는 것과는 배치되기 때문이다.

결론적으로 태국의 정치자금에 관한 법제는 부분적인 문제점과 보완되어야 할 점들을 제외하고는 비교적 잘 정비되어 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 태국의 정치현실에 있어서 보다 중요한 것은 오히려 정치참여자들이 법규정을 제대로 지키지 않는데 근본적 원인이 있다는 것을 깊이 인식할 필요가 있다. 또한 정부가 강력한 법 집행의 실천의지가 희박하여 선거 때나 평상시에 법규위반이 있어도 이를 제대로 집행하지 못하고 있기 때문에 여전히 금권정치, 부패정부의 오명을 극복하고 있지 못하고 있는 것이다.

따라서 정치자금제한의 위반 행위에 대해서는 엄격한 벌칙 조항에 의한 제재가 필요하다. 정치자금사범에 대한 신속하고 공정한 재판이

이루어지지 않고서는 정치자금규제의 실효성은 기대하기 어렵기 때문이다. 이와 동시에 현행의 정치관련 법만이라도 모든 정당, 후보자, 유권자가 잘 준수할 수 있다면 태국의 정치는 민주주의의 기반을 닦을 수 있을 것으로 보여지며 이 점에서 태국 정치자금의 문제는 제도 자체의 문제라기보다는 그 운용에 문제가 핵심이 되고 있음을 인식해야 한다.

주제어: 정당, 정치자금, 선거비용, 매표행위, 기부금, 정부보조금

참고문헌

- 이병도. 2000. “태국 정당정치의 변동과 제도화수준에 관한 연구.” 한국외국어대학교 박사학위논문.
- Amorn, Chantrasomboon. 1982. *Selected articles on structure and legal mechanisms incorporated in the Constitution*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- Anusorn, Limmanu. 1998. “Thailand in Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia.” In Wolfgang Sachrenroder and Ulrike E. Frings in association with Friderich-Naumann-Stiftung(eds) *Southeast Asia : Volume I*, pp.403-448. Aldershot: Ashgate.
- Banharn, Silapaarcha. 1995. “Political Party Development in Thailand: a Case Study of Financial Support for Political Parties.” Ph.D. Dissertation. Bangkok : Ramkamhaeng University.
- Borwornsak, Uwanno, 2001. “Political Finance in Thailand.” 『민주주의포럼 발표논문』 pp.1-59. 서울: 세종연구소.
- Borwornsak, Uwanno and Burns, Wayne D. 1998. “The Thai Constitution of 1997: Sources and Process.” *U.B.C. Law Review* 32(2): 227-248.
- Chaiwat, Wongwatanasarn. 2000. *Tanakitkanmueng kab Kanpattirupkanmueng*(정치자금과 정치개혁). Bangkok: Samnakngan Kongtunsnapsanunkanvichai.
- Chaowana, Traimas. 1999. *Basic Data: 66 Years of Thai Democracy*. Bangkok: Institute of Policy Studies.
- Kanok, Wongtragnan. 1993. *Pakkanmueng Thai*(태국 정당). Bangkok: Chulalongkorn University Press.

- Key, V.O.Jr. 1964. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Kramol, Tongdhamachart, Somboon, Sookamran and Preecha, Hongkralert. 1998. *Elections, Political Parties and Government Stability*. Bangkok: The Research Department, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Krisda, Tongdhamachart. 1989. "Legal Problems Concerning Expenditure in Election Campaign of MPs, Ph. D. Dissertation." Bangkok: Chulalongkorn University.
- Ockey, James. 2000. "The Rise of Local Power in Thailand Provincial Crime, Elections and the Bureaucracy." In Ruth Mcvey(ed). *Money and Power in Provincial Thailand*. pp.74-96. Bangkok: Institute of Southeast Asian Studies and Silkworm Books.
- Sombat, Chansuang. 1993. Ruetkang: *Panha lae Kankaekai*(선거: 문제와 해결책). Bangkok: Kobfire Press.
- Wisanu, Waranyu, lae Kana. 1997. *Naeutang Kanpattanakotmai kiewkab Kanhai Kansanabsanun tang Kanngaeon lae Prayot yangeun chak Rat lae Aekkachon kae Pakkanmueng lae Samachik Pakkanmueng*(정당 및 당원에게 정부와 개인으로부터의 후원과 이익 제공에 관한 법적 발전 방향). Bangkok : Samnakpim Nititam.
- Election Commission of Thailand 2000, 2001.*
- Kromkanpokkrong(행정국). 1997. *Raingankanwichai Kanreuktang Samachiksapha Phutaenrasadorn 17 November 1996*(1996년 11월 17일 하원의원선거 분석 보고서). Bangkok : Suanteongtin Press.

- Kromkanpokkrong*(행정국). 1993. *Raingankanwichai Kanreuktang Samachiksapha Phutaenrasadorn 17 November 1992*(1992년 9월 17일 하원의원 선거 분석 보고서). Bangkok : Suanteongtin Press.
- Prarachabanyatkanruektang pho. seo. 2475 kaekaipuntum pho. so. 2476 chababtiseong*(1933년 선거법(1932년 선거법 1차개정)).
- Prarachabanyatkanruektang pho. seo. 2475 kaekaipuntum pho. so. 2476 chababtiseong*(1933년 선거법(1932년 선거법 2차개정)).
- Prarachabanyatkanruektang pho. seo. 2475 kaekaipuntum pho. so. 2479 chababtisam*(1946년 선거법(1932년 선거법 3차개정)).
- Prarachabanyatkanruektang pho. seo. 2499*(1956년 선거법).
- Prarachabanyatkanruektang Samachiksaphaputaenrasadorn pho. seo. 2511*(1968년 하원의원 선거법).
- Prarachabanyatkanruektang Samachiksaphaputaenrasadorn pho. seo. 2522*(1979년 하원의원 선거법).
- Prarachabanyatkanruektang Samachiksaphaputaenrasadorn lae Samachik vutti sapha pho. seo. 2541*(1998년 상·하원의원 선거법).
- Rattatammanun haeng Ratchaanachakthai pho. seo. 2534. kaekaipuntum chababtihok*(1991년 제 6차 개정헌법).
- Prarachabanyatprakeob Rattammanunvaduay Kanakammakanruektang pho. seo. 2541*(1998년 선거관리위원회법).
- Prarachabanyat Pakkanmueng pho. seo. 2541*(1998년 정당법).

Abstract

A Study on Political Party's Political Finance in Thailand

Lee, Byung Do

(Hankuk University of Foreign studies)

This article aims to study the problem of political finance in Thailand. The Article is divided into two parts. The First dealt with political parties and political finance before 1997, while the second concentrates on political finance under the 1997 Constitution.

From 1932 until now, political parties in Thailand have gone through an uneven process of democratization. Some academics label Thai political parties as election parties. This phenomenon has led to rampant corruption and vote buying practices. It is evident that political finance and expenditure are at the root of the problem.

Therefore, a desire to eliminate vote buying and corruption led to the promulgation of the new constitution 1997. The Charter adopted a variety of measures, for example, compulsory voting, a mixed electoral system and an independent Election Commission. And in order to cope with the problem of transparency in political finance, the new constitution provides various improvements : regulation of donations, provision of public funding for parties and candidates, limits on campaign expenditures and, more importantly, transparency in political financing.

As for disclosure and transparent of political finance, the Thai system is comparatively good. But the problem concerning regulation of political finance how to regulate, and how to make that regulation accepted by political actors.

Key Words : Political Party, Political Finance, Electoral Expenditures
Vote Buying, Donation, State Subsidy