

정치자금수입의 실증분석

국제비교 및 조달패턴으로 보는 일본의 국회의원

테구치 와타루 (오사카대학)

1. 본 보고의 목적

본 보고의 목적은 국제비교와 자금조달 방식의 패턴화를 검토하며 의원이 누구로부터 자금을 조달하는지를 실증적이고 명확하게 밝히고자 한다.

국회의원이 누구에게 자금을 받는지는, 의회에서 누구의 이익을 대표할지에 영향을 준다. 의원은 정치후원금이 법안에 줄 영향을 인지하고 있고(Powell 2012), 후원금은 정책을 좌우할 수 있다. 또한, 당내의 일체성을 유지하기 위해 당 집행부는 개개의 의원에게 자금을 배분한다. 따라서 정치후원금이나 당 차원의 자금 배분은 정치 대표 과정에서 중요한 요소이다.

일본에서는 의원의 자금원을 후원금에서 정당의 자금 배분으로 전환되기를 목표로 해왔다. 특히 1990년대 정치 개혁에서는 새로운 정당조성법이 통과되며 정치자금 규정법이 강화되었다. 개혁 이전에는 개개의 의원이나 파벌은 기업과 업계 단체로부터 거액의 정치 자금을 조달했었다(이와이 1990). 개혁 이후, 정당조성법이 도입됨으로써 정당은 의석이나 득표수에 따라 정당조성금을 받을 수 있게 되었다. 그 결과, 소속 의원에 대한 자금 배분 역량이 강화되었다(다케나카 2006). 또한, 정치자금규정법이 개정되면서 정치인 개인에 대한 후원금은 제한되며 투명성이 높아졌다.

위의 상황을 고려해서 본 보고는 의원이 누구로부터 자금을 조달하는지 밝히고자 한다. 이 질문에 대한 의의는 다음 두 가지와 같다. 첫째, 자금면에서 의원이 누구와 친분을 갖고 있는지 파악할 수 있다. 국회의원은 유권자와 반드시 정책 선호를 공유하지는 않는다는 점에서 그 이유를 검토할 여지가 있다. 두 번째, 법 정비를 통해 정치인 개인 중심의 자금 조달에서 벗어났는가를 파악할 수 있다. 자금 배분이 정당의 일체성을 좌우한다면, 의원의 수입 실태 파악은 중요하다고 할 수 있다.

2. 선행 연구 과제

정치인 개인 수준의 수입원은 명확하지 않다. 실증적인 선행 연구(사사키 외편 1999)는 존재하나, 분석의 주안점은 수입 내역이 아닌 총액이었다. 2000년 후반 이후에는 정치 자금 연구가 드물어졌고 수입 실태는 불명료한 상태이다. 또한 새 제도 하의 사례 연구에 따르면 정당으로부터 배분 받은 자금은 불충분하며 후보자는 정치 자금을 위한 파티를 개최함으로써 자율적으로 자금을 조달하고 있다.(박 2000)

수입 실태가 명확하지 않기에 다음의 세 과제에도 임할 수 없는 상태다. 첫째, 국제비교상 일본 국회의원이 어느 정도의 수입 구조를 갖고 있는지 정확하지 않다. 둘째, 정당별 수입 구조에 어떤 식의 차이가 있는지 정확하지 않다. 셋째, 자금조달에는 어떤 패턴이 있는지 정확하지 않다.

3. 데이터

2017년 재직 중인 중의원 내지 참의원 의원을 대상으로 정치 자금 데이터를 구축했다. 데이터는 다음의 절차를 거쳐 작성했고, 개인이 자금을 모으지 않는 공산당 의원을 제외한다.

679명으로 구성한다.

첫째, 의원과 관련 있는 단체를 특정했다. 선행연구(사사키 외편 1999)에 의하면 의원은 여러 경로를 통해 자금을 얻고 있었다. 구체적으로는 의원 본인이 지부장으로 있는 정당 지부, 자금 관리 단체, 후원회라는 세 가지 경로가 있다. 2017년에는 1,981개의 단체가 존재한다.

둘째, 단체를 확인한 후 단체별로 수입 내역 금액을 취득했다. 구체적으로는 각 단체의 정치자금 수지보고서를 모아 데이터화 했다. 각 단체는 매년 해당 보고서 제출이 의무화돼 있다. 수지보고서에는 수입 내역과 후원금 기록 등이 기재돼 있다.

셋째, 수입 내역을 분류한 후 의원별로 순수입액을 계산했다. 내역은 크게 ①정당(당 본부, 계파, 지방당 조직, 당 회비를 포함) ②후원자(개인 후원금, 법인 등의 후원금, 단체 후원금, 정치 자금 파티 수입을 포함) ③의원 본인으로 3종류로 나눈다. 또한 동일 의원의 단체 간 자금 이전이 있는 경우 그 금액은 공제했다.

정치 자금 데이터에 더해 국제비교데이터를 2차 이용했다. Comparative Candidate Survey(CCS)는 여러 내각제 국가의 국정선거 후보자를 대상으로 한 설문조사이다. 모듈Ⅱ에서는 2013-2018년에 걸쳐 21개국 30개 선거 기간분의 데이터를 수집했다. 이 조사는 각 후보자에 대해 정당, 후원금, 의원 본인별로 수입 비율을 질문한다. 정치 자금 데이터와 같은 분류이므로 비교가 가능하다.

4. 분석 결과

4.1 수입원의 국제 비교

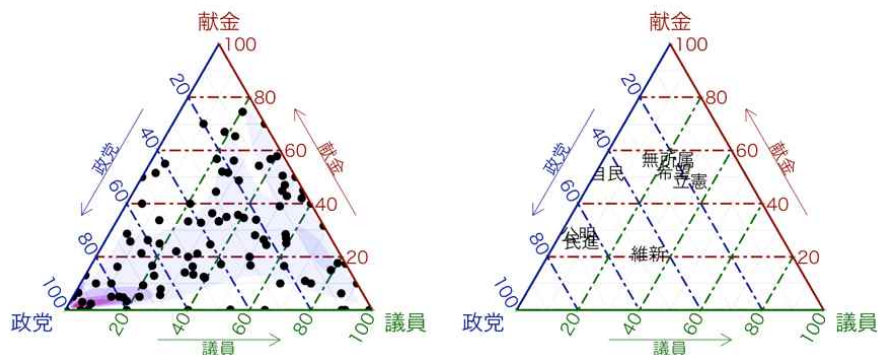
그림1은 의원의 수입 내역을 정당 단위로 집계한 삼각 다이어그램이다. 왼쪽 그림은 CCS를 당선 의원으로만 한정한 데이터이며 오른쪽 그림은 정치자금 데이터로 작성했다. 정당, 후원자, 의원 본인의 수입 비율을 각 의원별로 구한 뒤 정당 별 평균치를 집계했다. 그림 속 각 점은 정당을 나타낸다. 점에서 각 변으로 내린 수선과 그 옆의 교점은 수입 비율을 의미한다.

국제비교의 관점에서 일본의 의원들은 의원 본인 비율이 낮고 정당이나 후원금에 의한 수입이 많다는 특징이 있다. CSS 데이터에서는 각국 정당의 수입원이 다양한 점이 엿보인다. 일본의 경우 어느 정당이라도 의원 본인의 부담은 40%이하이다. 이 경향은 여당에서 더욱 두드러지는데, 자민당 의원들은 정당과 후원금에서 비슷한 정도의 자금을 얻고 있고 공명당 의원들은 정당을 중심으로 자금을 얻고 있다. 민진당을 제외한 야당 의원이나 무소속 의원은 의원 본인의 자금 부담이 크지만 그 비율은 20%에서 40%에 그친다.

그림 1. 정당 단위로 본 국회의원 수입원

CCS

日本の国会議員(2017年)

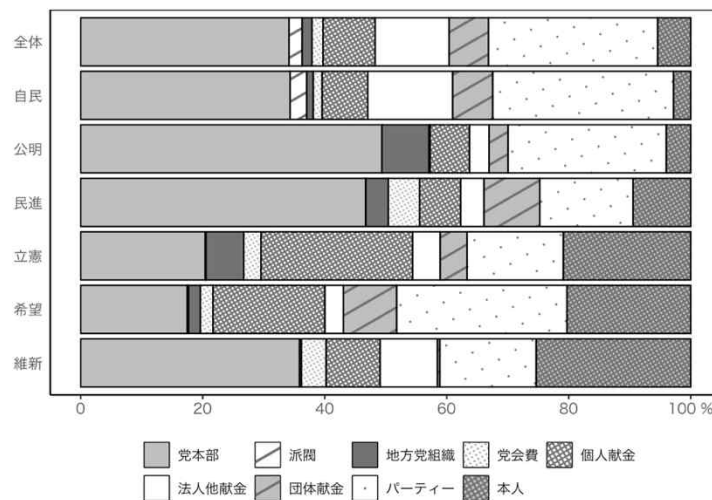


4.2 수입 내역

그림2에서는 의원의 정당별 수입 내역을 보다 자세하게 나타냈다. 샘플 전체의 수입 구조를 보면 의원의 주된 자금원이 후원금에서 정당의 자금 배분으로 전환되었다고까지는 볼 수 없다. 정당에서의 수입 비율은 4할 정도이며, 대부분이 당 본부에서 배분 받은 자금이다. 두 번째로 큰 수입은 정치 자금 파티이며 의원들은 자금 모으기 목적의 활동을 하고 있다.

정당마다 수입 구조의 차이는 존재한다. 자민당은 샘플 전체와 비슷해 당과 후원금 양쪽에서 자금을 획득하고 있다. 공명당과 민진당은 당 본부에서 받는 수입이 절반을 차지한다. 민진당에서 갈라져 나온 입헌민주당과 희망당은 당 본부 수입이 적고, 개인 후원금 비중이 크다. 일본유신회는 후원금 수입이 적어 의원 본인의 부담이 크다.

그림 2. 국회의원의 정당별 수입내역(2017년)

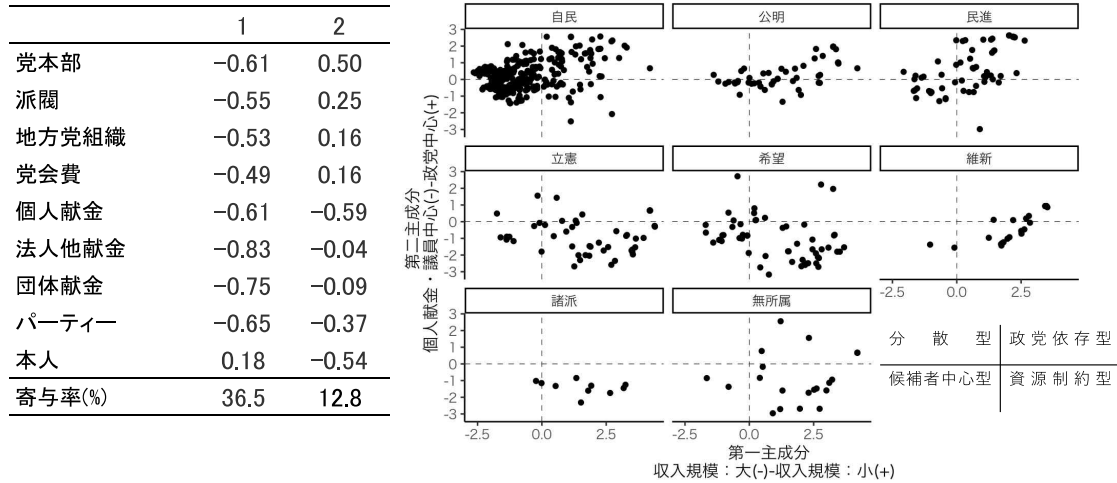


4.3 자금 조달 패턴

의원의 자금 조달 패턴을 파악하기 위해 각 수입액을 이용해 주성분을 분석했다. 그림3에서는 주성분 부하량의 표와 정당별 주성분 득점을 나타낸 내용을 게재했다. 주성분에 강하게 영향을 미치는 항목으로는 제1주성분에서는 ‘법인 외 후원금’, ‘단체 후원금’, ‘정치 자금 파티’이며 제2주성분에서는 ‘당사’, ‘개인 후원금’, ‘의원 본인’이다. 제1주성분은 의원 본인을 제외하고 부하량이 마이너스기 때문에 수입원을 불문하고 자금을 얻고 있는지 구별하는 축으로 해석할 수 있다. 제2주성분은 정당 조직에서 자금을 얻었는지 구별하는 축으로 해석할 수 있다.

자금 조달 패턴은 4가지로 나뉜다. ‘정당 의존형’에서는 수입 규모는 작지만 정당으로부터 얻는 수입은 크다.(1사분면:공명당 및 민진당) ‘분산형’에서는 수입 규모도, 정당으로부터의 수입액도 크며 의원은 폭넓게 자금을 얻고 있다고 보인다.(2사분면:자민당) ‘후보자 중심형’에서는 수입액은 많고 정당보다 개인 후원금이나 의원 본인의 수입이 많다.(3사분면:자민당 일부) ‘자원 제약형’으로는 수입 규모가 작고 당으로부터의 지원도 기대할 수 없다.(4사분면:입헌민주당, 희망의 당, 일본유신회) 정당마다 특징적인 경향은 있으나 각 정당 내의 주성분 득점은 제각각이라 자금 조달 패턴이 수렴하고 있다고는 볼 수 없다.

그림3. 국회의원의 자금 조달 패턴



5. 견해 정리

본 보고에서는 의원이 누구로부터 자금을 조달하는지 실증적으로 검토했다. 일본에서는 정당에서 지급 받는 자금의 비중이 높아지고 있을 것이라 예측했지만 정치인 개인의 수입 실태는 분명치 않았다.

분석에서는 다음의 3가지가 밝혀졌다. 첫째, 국제비교 관점에서 일본의 국회의원은 정당과 후원자를 중심으로 자금을 얻고 있으며 의원 본인이 지는 부담이 적다. 둘째, 의원들의 자금이 정당의 자금 배분 중심으로 굳어졌다고 할 수는 없다. 셋째, 자금 조달 패턴은 ‘정당 의존형’, ‘분산형’, ‘후보자 중심형’, ‘자원 제약형’ 등 4종류로 분류할 수 있다. 다만 각 정당 내에서 자금 조달 패턴이 수렴하고 있다고는 볼 수 없다.

參考文獻

- Powell, Lynda W., 2012, *The Influence of Campaign Contributions in State Legislatures*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- 岩井奉信, 1990, 『政治資金の研究』 日本經濟新聞社.
- 竹中治堅, 2006, 『首相支配』 中央公論新社.
- 佐々木毅・吉田愼一・谷口將紀・山本修嗣編, 1999, 『代議士とカネ』 朝日新聞社.
- 朴喆熙, 2000, 『代議士のつくり方』 文藝春秋.