

정치자금 모금·기부 한도액 규제의 적정성 제고 방안

2021. 12.

한국정당학회

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「정치자금 모금·기부 한도액 규제의 적정성 제고 방안」

책 임 연 구 원 : 엄기홍 (경북대학교 교수)

공 동 연 구 원 : 최재동 (연세대학교 연구교수)

: 김대식 (경북대학교 강사)

연 구 기 간 : 2021. 9. 8. - 2021. 12. 6.

연 구 수 행 기 관 : 한국정당학회

본 연구보고서는 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식 견해가 아님.

최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「정치자금 모금·기부 한도액 규제의 적정성 제고 방안」 최종
보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2021년 12월 6일

연 구 기 간 : 2021. 9. 8. - 2021. 12. 6.

연구책임자

· 책임연구원 : 엄 기 홍 (인)



연구참여자

· 공동연구원 : 최 재 동

· 공동연구원 : 김 대 식

연구단체의 장 조 진 만



※ 별첨 : 표절검사지 1부.

목 차

□ 요약 문

I. 연구 목적, 범위 및 연구 방법	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구의 내용 및 방법	3
1) 연구 내용	3
2) 연구 방법	5
II. 한국의 정치자금제도	7
1. 한국 정치자금제도의 역사적 고찰과 쟁점	7
1) 한국의 정치자금제도	7
2) 한국 정치자금제도의 쟁점과 기부·모금액 한도 규제	9
2. 후원회 모금 및 기부 한도액의 적정성 분석	11
1) 대통령선거	12
2) 국회의원선거	16
3) 전국동시지방선거(광역단체장선거)	21
III. 미국의 정치자금제도	25
1. 미국 선거제도와 정치자금제도	25
1) 연방선거법과 고비용의 선거	25
2) 미국 정치자금제도의 쟁점	27
2. 미국의 후원회 모금 및 기부 한도액 적정성	29
1) 대통령선거	28
2) 연방하원선거	31
IV. 영국의 정치자금제도	35
1. 영국 선거제도와 정치자금 제도	35
1) 영국의 선거제도	35
2) 영국의 정치자금제도	36

2. 영국의 후원회 모금 및 기부 한도액 적정성	38
V. 일본의 정치자금제도	42
1. 일본의 선거제도와 정치자금제도	42
1) 일본의 선거제도	42
2) 일본의 정치자금제도	43
2. 일본의 후원회 모금 및 기부 한도액 적정성	45
VI. 독일의 정치자금제도	50
1. 독일의 선거제도와 정치자금제도	50
1) 독일의 선거제도	50
2) 정치자금제도: 국가보조금, 당비, 기부금 등	52
2. 독일의 후원회 모금 및 기부 한도액 적정성	53
VII. 전문가 여론조사	57
1. 후원회 모금한도액의 적정성	57
2. 후원회 기부한도액의 적정성	58
3. 국고보조금 등 기타 이슈	61
VIII. 후원회 모금 및 기부 한도액의 적정성	64
1. 결론 및 정책 제언	64
2. 개정안 시안	67
<참 고 문 헌>	69
<부 록> 정치자금법 관련 한국정당학회 전문가 설문조사	72

표 차례

<표 1> 현행 한국의 모금한도액 및 기부한도액	9
<표 2> 정치자금의 모금과 지출: 2012년과 2017년 대통령선거	13
<표 3> 모금 및 기부한도액 지수: 2012년과 2017년 대통령선거	15
<표 4> 정치자금의 모금과 지출: 2016년과 2020년 국회의원선거	17
<표 5> 모금 및 기부한도액 지수: 2016년과 2020년 국회의원선거	18
<표 6> 정치자금의 모금과 지출: 2018년 광역단체장선거	22
<표 7> 모금 및 기부한도액 지수: 2018년 광역단체장선거	23
<표 8> 2021-2022년 미국 선거자금 기부 한도	26
<표 9> 정치자금의 모금과 지출: 2020-2016년 미국 대통령선거	29
<표 10> 모금 및 기부한도액 지수: 2020-2016년 미국 대통령선거	30
<표 11> 선거비용제한액 대비 선거비용지출액: 2020-2016년 미국 대통령선거	31
<표 12> 정치자금의 모금과 지출: 2020년 미국 연방하원선거	32
<표 13> 모금 및 기부한도액 지수: 2020년 미국 연방하원선거	32
<표 14> 선거비용 제한액 대비 지출액: 2020년 미국 연방하원선거	34
<표 15> 2017년 영국 의원선거 결과	36
<표 16> 정치자금의 모금과 지출: 2017년 영국 의원선거	38
<표 17> 정치자금의 모금과 지출의 평균 및 중앙값: 2017년 영국 의원선거	39
<표 18> 모금 및 기부한도액 지수: 2017년 영국 의원선거	40
<표 19> 2017년 일본 중의원 총선거 결과	43
<표 20> 정치자금의 모금과 지출: 2017년 일본 총선거	46
<표 21> 정치자금의 모금과 지출의 평균 및 중앙값: 2017년 일본 총선거	46
<표 22> 모금한도액 지수: 2017년 일본 총선거	47
<표 23> 기부한도액 지수: 2017년 일본 총선거	48
<표 24> 독일의 원내 주요정당	51
<표 25> 정치자금의 모금과 지출: 2017년 독일 연방하원선거, 2016년(비교)	53
<표 26> 모금 및 기부한도액 지수: 2017년 독일 연방하원선거, 2016년(비교)	54
<표 27> 선거비용제한액 대비 지출액: 2017년 독일 연방하원선거, 2016년(비교)	55
<표 28> 2017년, 2013년 독일 연방하원선거 정당별 의석수	56
<표 29> 독일 정치자금의 모금과 지출: 2017년 연방하원 선거, 2016년(비교)	56

<표 30> 독일 모금 및 기부한도액 지수: 2017년 연방하원 선거, 2016년(비교)	56
<표 40> 정치자금법 제12조의 개정안 시안	67
<표 41> 정치자금법 제25조와 제27조의 개정안 개정 시안	68

그림 차례

<그림 1> 현행 한국의 정치자금 조달제도	8
<그림 2> 모금한도액 지수 분포: 2016년과 2020년 국회의원선거	19
<그림 3> 기부한도액 지수 분포: 2016년과 2020년 국회의원선거	22
<그림 4> 모금한도액 및 기부한도액 지수 분포: 2018년 광역단체장선거	24
<그림 5> 2008-2020년 미국 대통령선거, 연방의회선거 선거비용 비교	25
<그림 6> 모금 및 기부한도액 지수 분포: 2020년 미국 연방하원선거	33
<그림 7> 영국의 모금한도액 지수 및 기부한도액 지수 분포	41
<그림 8> 일본 정치자금규정법 개요	44
<그림 9> 일본의 모금한도액 지수 및 기부한도액 지수 분포	48
<그림 10> 후원회 모금한도액 상향 조정에 대한 찬반 수준	57
<그림 11> 기부한도액 상향 반대의 경우 적정 기부한도액	59
<그림 12> 기부한도액 상향 찬성의 경우 적정 기부한도액	60
<그림 13> 법인 및 단체의 정치자금 기부에 대한 동의 수준	61
<그림 14> 국고보조금 매칭에 대한 동의 수준	62
<그림 15> 선거보조금 지급 폐지에 대한 동의 수준	62
<그림 16> 정치자금 수입과 지출의 인터넷 공개에 대한 동의 수준	63
<그림 17> 국고보조금 지출의 인터넷 공개에 대한 동의 수준	63

요 약 문

한국의 선거운동 제도는 선거운동의 자유 확보와 공정성 유지라는 상충하는 가치의 균형을 맞추고자 노력한다. 이를 이루기 위해 현행 제도는 후원회를 통한 정치자금 조달을 허용하고, 고액 소수보다 소액 다수에 의한 기부를 지향하고 있다. 그러나 한국의 정치자금제도는 모금 및 기부행위에 대한 규제가 매우 높고, 선거운동을 지나치게 제한하고 있다는 지적도 동시에 존재한다. 특히 2004년 개정된 정치자금법에 따라 규정된 모금한도액 및 기부한도액은 현재까지도 변화되지 않고 있다.

본 연구는 한국의 정치자금제도 중 모금 및 기부한도액의 수준을 실증적으로 분석하는 데 목적을 두고 있다. 현재의 모금 및 기부한도액의 수준이 적절한지, 소액 다수의 정치자금 문화 수준을 가늠할 수 있는 표준화한 지수를 통해 살펴본다. 그리고 다양한 정치자금 환경을 가진 미국, 영국, 독일, 일본의 수준과 비교분석하고 한국정당학회 회원을 대상으로 한 전문가 설문 조사를 실시해 분석 결과를 검증한다. 구체적으로 본 연구는 한국의 정치자금제도에 대한 역사적 고찰과 이론적 논의를 토대로, 모금의 수준을 평가할 수 있는 “모금한도액 지수”와 자금 조달의 수준을 측정할 수 있는 “기부한도액 지수”를 개발하고 활용해 실증적 분석을 실행하였다. 이에 더해 한국의 수준을 비교적 평가하기 위해 정치자금제도가 상대적으로 느슨한 미국, 영국, 독일과 그 반대인 일본을 비교 분석하였다. 최종적으로 실증분석 결과를 재확인하고 한국에 부합하는 결론을 얻기 위해 전문가 대상 여론조사를 실시하였다. 이를 바탕으로 적정한 모금·기부 한도액을 위한 제도적 개선방안을 제안한다.

본 연구의 발견은 후원회 모금한도액 상향 조정, 기부한도액 현행 유지를 지지하고 있었다. 이에 조응하여 본 연구는 정당후원회 모금액과 연동된 국고보조금 지급, 국고보조금 중 선거보조금 폐지를 제안했다. 구체적으로 본 연구의 결과는 현행 후원회 모금한도액은 선거비용지출액을 조달하는데 적절하지 않음을 보여주었다. 한국의 모든 선거에서 후원회 모금액이 선거비용지출액에 비교해 현저히 적게 나타났고, 대통령선거와 광역단체장 선거에서 더욱 두드러졌다. 이러한 결과는 다른 국가와의 비교와 전문가 설문조사에서도 유사하게 나타났다. 다른 국가와의 비교에서 한국은 분석 국가 5개국 중 가운데 위치했고, 전문가 대상 설문조사 응답자의 약 5분의 3이 모금제한액 상향에 찬성했다. 이와 같은 점을 근거로 본 연구는 후원회 모금액 한도를 현행보다 상향하는 것이 적절하다는 결론에 도달했다.

후원인의 기부한도액에 대한 분석은 후원회 모금한도액과는 다른 결과를 보였다. 한국의 정치자금제도는 소액 다수의 정치자금 문화를 지향하고 있다. 그렇지만 현행 기부한도액에서조

차 후원회가 모금액을 조달하는 데 그리 많지 않은 후원인이 필요한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 타국과의 비교에서도 유사하게 나타났다. 즉 기부한도액 지수에 기준할 때, 한국은 미국과 독일보다는 낮고 일본과 영국보다는 높은 중간에 위치하였다. 전문가 설문조사 결과 또한 현행 기부한도액이 적절하다는 의견이 압도적 다수로 나타났다.

한편 정치자금의 모금·기부 한도액의 조정은 다른 정치자금제도와 밀접하게 연동한다. 최근 논쟁되고 있는 국고보조금, 법인 및 단체의 기부 허용과 밀접히 연관되어 있다. 본 연구에서 진행된 전문가 설문조사 결과에 따르면, 국고보조금은 모금한 소액기부액에 일정 비율로 연동하는 방식을 압도적 다수가 찬성하고 있었다. 또한 중복 지급 지적이 일고 있는 국고보조금 중 선거보조금은 폐지하자는 안이 압도적 다수의 지지를 얻었다. 한편 법인 및 단체 기부의 허용에 대해서는 전문가 대부분이 반대 의사를 표명했다.

본 연구는 이와 같은 분석 결과를 바탕으로 후원회 모금한도액 상향, 후원인의 기부한도액 현행 유지, 정당후원회와 연동하는 국고보조금, 국고보조금 중 선거보조금 폐지 등을 제안한다.

I. 연구 목적, 범위 및 연구 방법

1. 연구의 필요성과 목적

선거운동의 자유와 공정성은 선거운동의 핵심적 가치이면서도 상호 공존하기 힘든 가치로 간주된다. 후보 및 유권자의 정치적 표현이 제약 없이 피력될 수 있는 환경, 이른바 “선거운동의 자유”는 충분히 보호되어야 할 가치이다. 선거운동의 자유를 제한하면 후보는 자신의 정견 및 정책을 제시할 수 있는 자유가 손상되며, 유권자는 선호 후보에 대한 정치적 표현이 제한된다. 이는 후보와 유권자 간의 정치적 소통을 방해함으로써 정치적 의사 형성을 방해되는 결과를 초래한다. 따라서 선거운동을 규제하는 선거법은 “국민의 참정권이 무력화되는 선거 실패”를 초래하게 된다(김현태 2007, 21-22쪽).

그렇지만 선거운동의 자유를 무한정하게 허용할 경우, 사회적 불평등, 특히 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이(轉移)될 가능성이 커진다(엄기홍 2005). 예를 들어, 경제적으로 우월한 지위에 있는 자 또는 집단의 목소리가 그렇지 못한 자에 비하여 선거에서 더욱 크게 들릴 가능성이 커지며, 결과적으로 이들 유권자·집단이 정책결정에 미치는 영향력이 커지는 불공정성이 높아질 가능성이 크다. 더욱이 무제한적 선거운동은 자칫 후보의 선거운동의 내용이 긍정적 내용보다는 부정적 내용으로 경도되어 투표 참여 하락과 같은 대의민주주의 근간을 훼손시킬 가능성이 있다(Ansolabehere and Iyenger 1995; Ansolabehere, Iyenger, Simon and Valentino 1994). 그리고 선거운동이 격렬해짐에 따라 후보들의 선거운동이 불법적 선거운동으로 변질할 가능성이 크다는 점도 지적될 수 있을 것이다. 이에 근거하여 “정치적 표현의 자유인 선거운동의 자유는 무제한의 자유가 될 수 없고 헌법에 근거하여 일정한 제한을 할 수밖에 없다”라는 논리가 설득력을 얻고 있다(김현태 2007, 22쪽).

한국의 선거운동 제도는 선거운동의 자유를 확보하면서도 공정성을 유지할 방안으로 후원회를 통한 정치자금 조달을 피하고 있다. 이러한 맥락에서 정치자금제도는 후보자의 정치자금 조달이 거액 또는 의혹성이 있는 자금으로부터 조달되기보다는 소액 다수의 기부자에 의하여 조달되기를 희망하며 제도를 보완하고 있다. 왜냐하면 소액 다수의 기부금은 고액 소수의 기부금에 비하여 공정성을 확보할 수 있는 정치자금으로 간주하기 때문이다(Eom and Gross 2007). 이러한 기초를 구현하고자, 한국의 정치자금제도는 후원회 기부금의 투명성을 강화하고 모금한도액을 정하는 한편, 기부자가 후원회에 기부할 수 있는 기부금액을 제한하고 있다

(정치자금에 관한 법률 제7191호 2004.3.12; 정치자금법 법률 제17885호 2021.1.5.). 또한 소액 다수의 기부금을 안정적으로 조달하기 위한 기부행위 방식에 관한 제도를 지속해서 정비하고 있다(정치자금법 법률 제17885호 2021.1.5.).

그러나 일각에서는 한국의 선거운동, 특히 후원회에 대한 모금 및 기부행위 규제가 지나치게 높다는 지적이 제기되고 있다(김현태 2007; 엄기홍 2005 그리고 2006). 또한 선거운동의 전반적인 측면에서 볼 때, 한국의 선거운동은 선거운동의 기간, 주체, 기구 및 물건 그리고 선거운동 방법 모두를 지나치게 제약하고 있다는 지적이다. 예를 들어, 한국의 선거운동 제한 수준은 일본, 독일, 미국, 프랑스 그리고 영국과 비교해 볼 때 비교 대상국 중 어느 국가보다도 제한 수준이 높은 것으로 나타났다(김현태 2007).¹⁾

또한 현행 「정치자금법」 상 후원회 모금액 및 기부금 등 한도에 관한 규제는 2004년 축소된 이후 약 17년째 변화 없이 지속되고 있는바, 이러한 규제가 적정한 한도인지 실증적 분석을 통해 한도 규제의 개선안을 도출할 필요가 있다는 지적이 있다. 즉 현행 「정치자금법」에 따르면 한도 규제는 후원인의 기부 한도(제11조), 후원회의 모금·기부한도(제12조), 연간 모금·기부한도액에 관한 특례(제13조) 등을 재고(再考)해야 한다는 지적이다.

이를 구체적으로 보면, 후원인의 기부한도액을 규정하고 있는 정치자금법 제11조 1항은 “후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 연간 2천만 원을 초과할 수 없다”라고 규정하고 있으며, 2항은 “기부자에 의한 대통령 후보자의 후원회 기부금을 연 1천만 원으로, 국회의원 및 국회의원 후보자 후원회 기부금을 연 5백만 원으로, 그리고 지방자치단체장 등 후원회 기부금을 연 500만 원으로 제한하고 있다. 단, 동법 제13조에 따라 공직선거가 있는 연도(예를 들어, 임기 만료에 의한 국회의원선거)에는 기부한도액의 2배를 기부할 수 있다.

동법 제12조 1항에 따라 후원회 모금한도액은 대통령 후보자의 경우 선거비용 제한액의 100분의 5에 해당하는 금액, 국회의원·국회의원 후보자 등의 후원회는 1억5천만 원, 그리고 지방자치단체장 후보자 등 후원회는 선거비용 제한액의 100분의 5에 해당하는 금액을 모금할 수 있다. 단, 동법 제13조에 따라 공직선거가 있는 연도에는 연간 모금한도액의 2배를 모금할 수 있게 하고 있다. 따라서 대통령·지방자치장 후보의 경우, 2004년 물가변동률을 제외하면 모금한도액의 변화가 없다고 할 수 있다. 국회의원선거 후보자의 경우, 물가변동률조차 반영되지 않은 채 고정되어 있다.²⁾

1) 2016년 8월 24일과 2021년 5월 25일 보도자료를 통하여 중앙선거관리위원회는 선거운동 규제를 완화하는 방안을 제안한 바 있다.

2) 2015년 2월 24일 보도자료를 통하여 중앙선거관리위원회는 물가상승률 등을 반영한 후원금 모금한도액 현실화를 제안한 바 있다. 구체적으로 물가상승률 등을 반영하여 대통령선거 관련 후원회는 선

본 연구의 주요 목적은 후원회에 대한 모금한도액 및 기부한도액이 적정한 수준인가를 실증적으로 분석하는 데 있다. 구체적으로 본 연구는 한국의 정치자금제도에 대한 도입 취지, 연혁, 그리고 후원인 기부금 성격을 규명하고자 한다. 이를 통해 선거운동의 공정성 관점에서 후원회 모금한도액 및 기부한도액을 현행으로 유지해야 하는지 아니면 일정한 수준으로 완화해야 하는지를 논의하고자 한다.

둘째, 본 연구는 다양한 관점, 예를 들어, 정치자금 지출의 관점에서 정치자금 조달의 적정성을 분석하고자 한다. 즉 정치자금 지출액에 비해 정치자금 모금한도액 및 기부한도액이 적절한지를 분석하고자 한다. 셋째, 해외국가의 법제 비교와 실증분석을 통해 한국의 후원금 모금 및 기부한도액의 수준을 분석하고자 한다. 선거운동의 자유가 비교적 강조되고 있는 미국, 영국, 독일과 한국과 같이 규제가 비교적 강조되고 있는 일본을 선택하여, 한국의 정치자금 조달에 대한 규제 수준을 법제적으로 비교하고자 한다. 또한 비교 가능한 국가에서 첫 번째 및 두 번째 목적과의 실증적 비교를 진행하고자 한다. 끝으로 본 연구의 판단을 전문가 여론조사를 통하여 검증하고자 한다. 즉 본 연구에서 파악된 법제적 사례 비교와 실증적 분석과 정치과정 전문가로 구성된 한국정당학회 회원에게 설문조사를 실시하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

1) 연구 내용

본 연구의 내용은 과업 내용을 토대로 크게 다음의 다섯 가지 차원으로 구성된다. 첫째, 선거운동의 자유와 공정성 차원에서 정치자금제도에 대한 역사적 고찰과 더불어 이론적 논의를 진행한다.

둘째, 다양한 각도에서 정치자금 모금에 대한 실증적 분석을 진행하고자 한다. 특히 2012년 이후 각 선거유형에 있어서 정치자금 수입·지출액 비교를 통해 후원회 모금·기부 한도액에 대

거비용제한액의 5%에서 20%로, 국회의원과 그 후보자 후원회 및 당대표후보자후원회는 각각 1억5천만 원에서 2억 원으로 모금한도액 상향조정을 제안한 바 있다.

한 실증적 근거를 마련하고자 한다.³⁾ 구체적으로 본 연구에서 개발된 “모금한도액 지수”와 “기부한도액 지수”는 공식 1)과 2)와 같다.

$$\text{모금한도액 지수} = \frac{\text{후원회모금액}}{\text{선거비용지출액}} \quad \text{공식 1)}$$

$$\text{기부한도액 지수} = \frac{\text{후원회 모금액}}{\text{후원인 기부한도액}} \quad \text{공식 2)}$$

모금한도액 지수란 후보의 선거비용지출액 대비 후원회에 기부된 모금액 총액 비중을 의미한다. 후원회 모금의 목적이 후보의 정책 및 비전 제시를 위한 선거비용 조달에 있는바, 선거비용지출액에 대비하여 후원회 모금액 비중이 상당히 낮다면(즉 0에 가깝다면), 모금한도액 완화를 통해 후보의 정책 및 비전 전달에 도움을 주는 것이 바람직할 것이다. 반면 모금한도액 지수가 적정하다면(즉 1에 가깝다면), 현재의 모금한도액 수준으로도 후보의 의견을 전달하는데 충분한 모금액 수준으로 판단할 수 있다. 한편 모금한도액 지수가 상당히 높다면(즉 1을 넘는다면), 선거비용 지출에 필요한 액수보다 훨씬 많은 정치자금 조달되는 것을 의미하므로 현재 수준보다 모금한도액을 낮춘다고 하여도, 후보의 정견을 알리는 어려움이 없는 것으로 판단할 수 있다.

모금한도액 지수의 분자는 후원회 모금액이며, 분모는 후보의 선거비용지출액이다. 다만, 선거비용지출액의 수입은 후원회 모금액으로부터 발생하는 기부금 계정을 포함하여, 후보자 자산 계정, 정당의 보조금 지원금 계정 등이 포함된다. 그러므로 모금한도액 지수는 후원회 모금액보다 선거비용지출액이 높은 것을 의미하는 1 이하의 숫자가 상당 경우 존재할 수 있다. 다만 대통령선거를 제외하면 정당의 보조금 지원은 빈번하지 않고 금액 또한 낮으므로, 모금한도액 지수는 후보 자산을 포함한 선거비용 지출 대비 후원회 모금액 수준으로 간주하는 것이 적절하리라 본다.

기부한도액 지수란 현행 후원인 기부한도액을 기준으로 후원회 모금액을 모금하는 데 필요한 기부 건수를 의미한다. 현행 정치자금제도의 목적은 소액 다수의 정치자금 문화 정착에 있다. 이를 통해 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이되는 것을 막고자 한다(엄기홍 2011).

3) 분석대상 및 시기는 2012년과 2017년 대통령선거, 2016년, 2020년 국회의원선거 그리고 2018년 지방선거이다.

본 연구는 미국, 영국, 독일, 일본과 비교하여 한국의 기부한도액 지수가 적정한지를 평가하고자 한다. 만약 한국의 기부한도액 지수가 상당히 낮다면, 즉 타국과 비교하여 소수의 후원인만으로 후원회 모금액이 충족된다면, 기부한도액을 더욱 낮출 필요가 있다. 반면 한국의 기부한도액 지수가 상당히 높다면, 즉 타국과 비교하여 상당한 후원인으로부터 기부금을 받아야 한다면, 기부한도액을 일정 수준 상향하는 것을 고려할 수 있다. 기부한도액 지수의 분자는 공식 1)의 후원회 모금이며, 분모는 선거유형별 법정 후원인 기부한도액이다.

한편 후원회 기부한도액이 너무 낮아, 상당한 다수 후원자로부터 정치자금 모집하도록 요구하는 것은 후보에게 과도한 부담을 지우는 것으로 귀결될 수 있다. 특히 이와 같은 부담은 인지도가 높은 현직자에 비해 인지도가 낮은 도전자에게 불리하게 작용할 가능성이 크며, 이는 또 다른 형태의 현직자 편향의 정책이 될 수 있다. 따라서 기부한도액 조정이 가져올 의도치 않은 효과를 고려할 필요가 있다.

셋째, 해외국가와의 법제 비교를 통한 비교법적 연구, 그리고 실증적 비교를 진행하고자 한다. 특히, 미국, 영국, 독일, 일본의 모금 및 기부한도액 규제 수준을 비교하여, 한국의 모금 및 기부한도액의 적정성을 판단하고자 한다.

넷째, 정치자금을 비롯한 정치과정 전문가로 구성된 한국정당학회 회원에 대한 전문가 여론 조사를 통해 집단지성의 도움을 얻고자 한다. 종단적 측면에서 한국의 정치자금 모금에 대한 경험적 분석을 토대로 그리고 OECD 국가 중 미국, 영국, 독일, 일본의 비교사례 분석을 토대로 한국 상황에 부합하는 모금한도액 및 기부한도액에 대한 집단지성을 구하고자 한다.

다섯째, 한국의 정치자금제도가 선거운동의 자유와 공정성 확보를 위한 제도적 개선방안을 제안하고자 한다. 특히 모금한도액 및 기부한도액이 선거의 다른 가치, 예를 들어 현직자 우위를 강화하거나 소수정당에 불리하게 될 가능성을 염두에 둔 정책 제안을 하고자 한다. 따라서 본 연구는 모금 및 기부한도액 평가와 더불어 이에 대한 제도 변화가 가져올 현직자 대 도전자, 주요정당 대 소수정당에 미칠 영향을 분석하고자 한다.

2) 연구 방법

본 연구는 기본적으로 실증적 자료에 대한 경험적 분석, 비교국가 분석, 그리고 전문가 여론 조사가 연구의 핵심을 이룬다. 정치자금제도에 대한 다양한 이론 중 선거운동의 자유와 공정

성에 대한 이론 그리고 이에 대한 경험적 분석 연구가 진행될 예정이다. 그리고 한국의 정치자금제도에 대한 분석은 기존에 이와 관련하여 출간된 논문과 단행본들을 토대로 핵심적인 내용을 파악하고, 매년 중앙선거관리위원회에 제출하는 활동 보고서를 참고하여 최근의 추이를 분석하고자 한다.

외국 정치자금제도의 다양한 방식으로 일차 자료를 수집하고, 인터넷 홈페이지 접속을 통하여 본 연구와 관련하여 참고할 수 있는 내용을 수집하고자 한다. 또한 이와 같은 분석을 토대로 전문가 여론조사를 진행하고자 한다. 한편 연구의 내용과 관련하여 확인이 필요한 사항들이 존재하는 경우 보조적인 차원에서 다양한 법안에 대한 분석이 진행될 예정이다. 예를 들어, 2021년 3월 25일 현재 발의된 법안은 다음과 같다.

연번	내 용	대표발의자
1	정치자금법 일부개정법률안 공무원과 교원 등도 후원회의 회원이 될 수 있도록 하여 정치적 의사표현의 자유를 확대하려는 것임	이재정 (’20. 9. 29.)
2	정치자금법 일부개정법률안 공무원과 교원도 정치후원금을 기부할 수 있도록 명시적으로 규정함으로써, 후원금을 통한 정치적 의사 표현의 자유를 폭넓게 보장하려는 것임	강민정 (’20. 11. 19.)
3	정치자금법 일부개정법률안 현행 제31조 제2항에 따라 기부 금지 대상이 되는 자금을 “국내·외의 법인 또는 단체와 관련된 자금”에서 “국내·외의 법인 또는 단체의 자금”으로 명확히 하고, 해당 규정의 위반과 관련한 대법원의 판시 사항 등을 참고하여 “국내·외의 법인 또는 단체의 자금이란 해당 법인 등의 의사결정에 따라 처분할 수 있는 자기자금을 말한다”고 부연하여 규정함으로써, 법률에 따라 기부가 금지되는 정치자금이 무엇인지 그 범위를 명확히 하고 이를 통해 적법한 정치자금 기부가 위축되지 않도록 하려는 것임	김주영 (’21. 2. 23.)

II. 한국의 정치자금제도

1. 한국 정치자금제도의 역사적 고찰과 쟁점⁴⁾

1) 한국의 정치자금제도

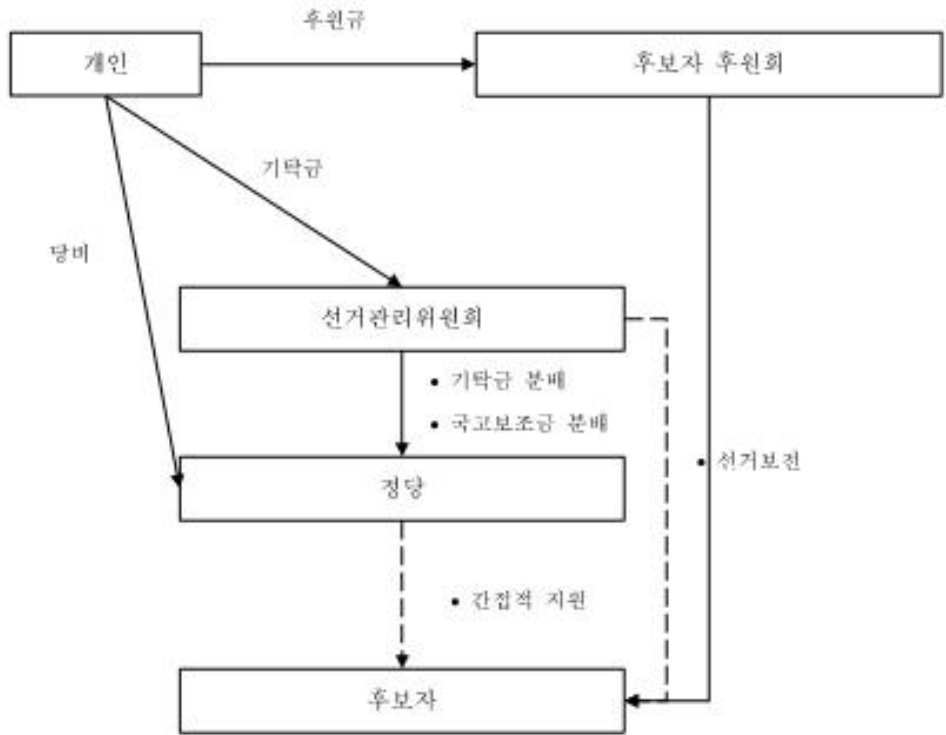
1965년 제정된 한국의 정치자금법은 국민이나 정당의 요구가 아닌 경제계의 요구에 따라 추진되었다. 당시 경제계가 정치자금법 제정을 추진한 이유는 정치자금의 기부가 법률의 테두리 내에서 이루어져야 할 필요성이 있었기 때문이다. 정치자금법이 없는 상태에서 수행된 경제계의 정치자금 기부는 법리적인 차원에서 볼 때 불법적인 정치자금 기부였기 때문이다. 따라서 정권 변화에 따라 새로 들어선 정부가 경제계를 길들일 필요가 있으면, 이러한 경제계의 “불법적” 정치자금 기부를 도구로 사용할 수 있었다(김영래 1994).

그러나 2002년 대통령선거 때의 소위 “차떼기 사건” 등의 정치자금 파동은 정치자금 제도의 기초를 변화시키는 계기가 되었다. 즉 “차떼기 사건” 이후 기업의 정치자금 기부는 자신의 기업을 지키려는 보험적 차원의 기부가 아닌 자신의 이익과 관련된 정책에 영향을 행사하려는 투자적 차원의 기부로서 인식되는 경향이 국민 사이에서 팽배해졌다. 이에 반응하여, 정치자금 제도의 기초가 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이되어, 정경유착과 같은 정치부패가 발생하는 것을 근절하기 위한 방향으로 변화되어야 한다는 데에 국민적 공감대가 형성되었다.

정치권 또한 이에 반응하여 2004년 3월 12일 정치자금법을 대폭 개정하였다. 개정된 정치자금법의 기초는 깨끗한 정치자금을 조성·정착시키는 데 있었다. 이러한 기초를 현실화시키기 위하여 2004년 정치자금 개정법은 법인 또는 단체의 후원회 정치자금 기부를 금지했으며, 기업과 정부 간 음성적 관계의 온상으로 간주되어왔던 중앙당 및 시도당 후원회를 폐지했다. 그리고 정치자금 조달의 중추적 역할을 후보자 후원회로 전환하고자 하였으며, 후원회에 대한 기부금은 정책적 영향력에 목적을 두지 않은 소액 다수로 구성되고자 기도(企圖)하였다. 이후

4) “II. 1. 한국 정치자금제도의 역사적 고찰과 이론적 논의”는 연구진의 연구자가 다른 논문(엄기홍 2009, 116-118쪽)에서 발표한 내용을 발췌하여 수정·보완하였음을 밝힘.

2005년부터 다수의 개정이 있었지만(현행법 2021년 1월 5일 일부 개정된 법률 제17885호임), 소액 다수의 깨끗한 정치문화라는 정치자금법의 기조는 크게 변화되지 않고 있다. 이러한 배경 아래에 제정 및 개정된 한국의 정치자금제도는 아래 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있다.



<그림 1> 현행 한국의 정치자금 조달제도

2021년 개정된 정치자금법에 따르면, 후보자의 정치자금 조달은 개인에 의한 후원회 기부금에 한정된다. 물론, 후보자는 자신의 개인적 자금을 사용할 수 있지만, 정치자금을 외부로부터 조달할 수 있는 유일한 통로는 후원회에 대한 개인기부금에 한정된다. 그렇지만 <그림 1>에 점선으로 표시된 바와 같이, 선거 이후 후보자가 일정한 요건을 충족하면, 후보자는 선거관리위원회에 선거비용 보전을 신청함으로써 후보자의 재정을 보전(補填)할 수 있다. 또한 후보자는 정당으로부터 간접적인 재정적 지원을 기대할 수도 있다. 그렇지만 현행 제도상에 후보자가 정치자금을 조달할 수 있는 가장 주요한 통로는 후원회에 대한 개인기부금과 후보자 개인의 자금으로 예측할 수 있다(엄기홍 2009).

현행 정치자금제도 하에서 후보자에 대한 정치자금 조달의 핵심적 주체는 후원회이며, 이들

후원회에 기부되는 기부금은 소액 다수의 기부금으로 구성되기를 희망하고 있다. 이러한 이유에서, 한국의 정치자금제도는 단체 또는 법인에 의한 기부행위를 금지하는 한편, 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 기부금 액수도 제한하고 있다. 또한 후보자에 따라 기부금 모금의 차이가 야기될 가능성을 고려하여 후원회의 기부금 모금한도액을 설정하고 있다.

<표 1> 현행 한국의 모금한도액 및 기부한도액

구 분	후원회별 모금한도액*	후원인별 기부한도액**
대통령선거 관련 후원회	선거비용 제한액의 5%	각각 1천만 원
국회의원과 그 후보자 후원회	1억5천만 원	각각 500만 원
지방자치단체장 후보자 후원회	선거비용 제한액의 50%	각각 500만 원

* 단, 공직선거가 있는 연도에는 모금·기부한도액의 2배를 모금·기부할 수 있음.

*** 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 연간 2천만 원을 초과할 수 없음.

2) 한국 정치자금제도의 쟁점과 기부·모금액 한도 규제

정치자금제도의 쟁점은 크게 두 가지 영역으로서, 정치자금 조달 관련 부분과 국고보조금 관련 부분이다. 정치자금 조달영역에서는 법인·단체의 기부 허용 및 선거관리위원회 정치자금 기탁을 허용할지의 여부, 그리고 후원회 모금·기부 한도액에 대한 현실화이다. 국고보조금 영역에서는 국고보조금 지출의 투명성 강화 및 매칭펀드 여부, 그리고 여성·장애인추천보조금 배분 기준에 대한 개선안이 제기되고 있다. 본 연구는 이와 같은 논쟁 중 정치자금 조달영역의 후원회 모금·기부 한도액에 대한 현실화에 초점을 두고자 한다.

후원회 모금한도액에 대한 현실화는 중앙선거관리위원회의 제안을 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어, 중앙선거관리위원회는 대통령선거 관련 후원회의 경우 선거비용 제한액의 5%에서 20%로 모금한도액을 상향 조정하고, 국회의원 후보자 후원회와 당 대표 후보자 후원회의 경우, 2004년부터 현재까지의 물가상승률 34.9%를 반영하여 1억 5천만 원에서 2억 원으로의 상향 조정을 제안했다. 끝으로 전년도 초과 모금액에 대하여 다음 해 모금한도액에 이를 포함하지 않는 것을 포함하는 것으로의 변경을 제안하였다(중앙선거관리위원회 2016년 8월 24일 보도자료).

후원금 모금한도액을 상향 조정하는 것은 정치적 표현의 자유를 확대한다는 관점에서 이의(異議)가 없을 것이다. 다만 후원금 모금한도액을 상향 조정함으로써 이를 모금하기 위하여 고액 기부자에게 의존할 가능성을 키우고, 이의 결과 앞서 언급한 금전적 대리대표성의 가능성을 높일 가능성이 존재한다. 이와 같은 고리의 종점이 정치부패일 것이라는 추정은 무리가 아닐 것이다. 따라서 후원금 모금한도액을 현실화하는 것은 정치적 표현의 자유와 정치부패 간의 상충성이 발생할 가능성이 있다.

한국의 정치자금제도, 특히 정치자금 조달 측면에서 한국은 역사적 경험의 영향으로 정치적 표현의 자유보다는 정치부패 가능성에 무게를 두고 있다(김현태 2004). 이러한 맥락에서 한국은 정치자금을 기부하는 기부 주체를 개인으로 한정하고 있으며, 법인 또는 단체의 기부를 금지하고 있다. 또한 후원인에 의한 기부금액에서도 개인이 기부할 수 있는 금액을 제한함으로써 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이될 가능성을 축소하고자 노력하고 있다. 같은 맥락에서 후원회 모금한도액을 설정하여 기부금에 대한 수요를 일정한 수준으로 제한하고 있다.

정치자금 지출영역에서도 이와 같은 맥락이 유지되고 있다. 즉 한국의 정치자금제도는 정치자금 지출영역에서도 표현의 자유보다 정치적 평등성을 강조하고 있다. 예를 들어, 후보자가 선거 때 지출할 수 있는 선거비용 액수를 인구수에 따라 제한하고 있으며, 후보자가 아닌 개인 또는 법인·단체에 의한 선거비용 지출을 엄격히 금지하고 있다. 이와 같은 한국 정치자금제도의 기조는 역사적 경험에서 비롯된 정치부패와 이로 인한 정치적 불평등을 억제하고자 하는 방향으로 설정되어 있다.

한국의 정치자금제도 기조에 따라, 정치자금 수입의 주요 출처는 후보 재산과 후원금으로 밝혀졌다. 제19대 국회의원선거에서 정치자금 수입에 초점을 둔 정준표·김진하·김정도(2013)의 연구는 정치자금의 주요 수입원이 후보 재산과 정치후원금인 것으로 밝혀졌다. 구체적으로 지역의 패권 정당 소속 후보는 그렇지 않은 후보의 경우보다, 당선 경험이 있는 후보가 당선 경험이 없는 후보보다 더욱 많은 액수의 정치자금을 모으는 것으로 나타났다.

한편 정치자금을 많이 모으면, 선거비용과 선거비용 외 모두에 있어서도 많은 액수의 지출이 있는 것으로 나타났다. 정치자금 지출을 분석한 김정도·김진하·정준표(2013)의 연구에 따르면, 정치자금 지출의 주요 출처는 선거비용과 선거비용 외 모두에서 후보 재산(60% 이상)이 가장 높았으며, 그 뒤를 이어 후원금(25% 이상), 정당 지원금이었다. 이를 종합해 보면, 한국 정치자금의 주요 수입과 지출은 후보 재산이었으며, 그 뒤를 이어 후원금인 것으로 나타났다.

일련의 연구는 후원회 모금 및 기부한도액 완화가 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 클 것임을 뒷받침해주고 있다. 먼저 엄기홍(2012), 김정도(2014), 전용주·조진만(2015), 전용주(2019)의 연구에 따르면 후원회 모금한도액 상향 조정은 불평등한 정치자금 구조를 고착화할 시킬 가능성이 크다는 추정을 가능하게 한다. 제18대 국회의원선거를 분석한 엄기홍의 연구(2012)는 후원금 모금액이 도전자와 비교하면 현직자에게, 그리고 야당 후보와 비교하면 여당 후보에게 유리한 것으로 나타났다. 제20대 국회의원선거를 분석한 전용주의 연구 또한 유사한 결과를 제시한다. 그의 연구에 따르면 후원금 모금액은 현직 후보와 여당 후보일 때 더욱 큰 것으로 나타났다. 반면 도전자, 야당 후보, 그리고 군소정당 후보의 경우 후원금 모금에 어려움이 있는 것으로 발견되었다. 따라서 후원회 모금한도액을 상향 조정하는 것은 현직자와 여당 후보에 유리한 결과를 가져올 것으로 예상할 수 있다.

후원회에 대한 정치자금 기부에서도 우려의 목소리가 제기되고 있었다. 예를 들어, 제17대 국회의원선거에서 정치자금 기부에 대한 결정요인을 분석한 엄기홍의 연구(2009)에 따르면, 정치자금 기부금 액수는 개인 소득과 밀접한 연관이 있는 것으로 발견됐다. 즉 소득수준이 높아질수록 더욱 자주 그리고 보다 큰 금액의 정치자금을 기부할 가능성이 컸다. 따라서 후원회 기부한도액이 상향 조정될 경우, 개인 차원의 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이될 가능성이 크다고 추정할 수 있다.

한편 현재의 정치자금제도가 정치적 표현의 자유를 제한하는 주장이 제기되고 있다. 예를 들어, 제19대 대통령선거를 분석한 강신구(2019)는 현행 정치자금제도가 경제적 불평등의 정치적 불평등으로의 전이 차단에 이바지했지만, 시민들의 정치적 의사 표현의 통로를 상당 부분 제한했다고 지적하고 있다. 따라서 자유롭고 경쟁적인 선거환경 조성을 위해나 제도 개선이 필요하다고 지적하고 있다.

2. 후원회 모금 및 기부 한도액의 적정성 분석

한국의 정치자금 비중은 비교적 높은 것으로 나타났다. 국회의원선거를 기준으로 1인당 국내총생산액 대비 후원회 모금액 수준($\frac{\text{후원회 모금액(단위: 달러)}}{\text{1인당 국내총생산액(단위: 달러)}}$)은 \$1.66(2016

년), \$2.09(2020년)이었으며, 1인당 국내총생산액 대비 선거비용지출액 수준 $\left(\frac{\text{선거비용지출액(단위: 달러)}}{\text{1인당 국내총생산(단위: 달러)}}\right)$ 은 각각 \$4.47(2016년), \$4.11(2020년)이었다.⁵⁾ 같은 방식으로 개인 후원인의 기부금으로 조달된 후원회 모금액 수준, 그리고 선거비용지출액 수준을 미국, 독일, 영국, 일본에 대해 계산해 보았다. 계산 결과 미국 의회선거에서 후원회 모금액 수준은 \$9.58이었으며, 선거비용지출액 수준은 \$17.51이었다.⁶⁾ 영국 의원선거의 경우 각각 \$0.041과 \$0.065,⁷⁾ 독일 의원선거의 경우 각각 \$1.89과 \$5.59,⁸⁾ 일본 의원선거의 경우 각각 \$0.16과 \$1.44이었다.⁹⁾ 이를 기준으로 볼 때 미국을 제외하면, 한국은 영국, 독일, 일본에 비해 후원회 모금액 비중은 높은 편이며, 선거비용지출액 또한 높은 편이었다.¹⁰⁾

이어서는 공식 1)과 공식 2)에서 제시한 지수를 통해 후원회 모금 및 기부한도액의 적정성을 파악하고자 한다.

1) 대통령선거

-
- 5) 예를 들어, 2016년 한국의 1인당 국내총생산은 \$29,287였으며, 후원회 모금액은 전체의 중앙값인 53,500,000원(1달러 1,100 기준으로 약 \$48,636)이었다. 따라서 2016년 국회의원선거에서 후원회 모금액 수준은 \$1.66(=\$48,636/\$29,287)이다. 같은 방식으로 선거비용지출액 수준은 \$4.47(=\$130,909/\$29,287)이었다. 이하의 후원회 모금액 수준, 선거비용지출액 수준도 같은 계산 방식을 사용했다.
- 6) <표 12>에 제시된 수치를 토대로 볼 때, 2020년 미국 연방하원선거를 기준으로 1인당 국내총생산 대비 후원회 모금액 수준(=\$609,138/\$63,544)은 \$9.58이었으며, 1인당 국내총생산 대비 선거비용지출액 수준(=\$1,113,000/\$63,544)은 \$17.51이었다
- 7) <표 17>에 제시된 수치를 달러로 환산하여(1달러 1.34 GBP) 정치자금 비중을 계산하면, 영국 의원선거의 후원회 모금액 수준은 \$0.041(=\$1638.15/\$40,304.72)이고, 선거비용지출액 수준은 \$0.065(=\$2,631.48/\$40,304.72)이었다.
- 8) <표 29>에 제시된 수치를 달러로 환산하여(1달러당 1.13유로) 정치자금 비중을 계산하면, 독일 연방하원선거의 후원회 모금액 수준은 \$1.89(=\$84,016/\$44,413)이고, 선거비용지출액 수준은 \$5.59(=\$248,383/\$44,413)이었다.
- 9) <표 21>에 제시된 수치를 달러로 환산하여(1달러 113 JPY) 정치자금 비중을 계산하면, 일본 의원선거의 후원회 모금액 수준은 \$0.16(=\$6,018/\$38,386.51)이고, 선거비용지출액 수준은 \$1.44(=\$55,312/\$38,386.51)이었다.
- 10) 후원회 모금액 수준을 일원 단위로 환산하면, 2016년 경우 0.0000000571원, 2020년 경우 0.0000000688원으로 0에 수렴한다. 또한 선거비용지출액 또한 유사하게 0으로 수렴한다. 이 같은 경우는 다른 국가의 경우에서도 마찬가지이다. 후원회 모금액 및 선거비용지출액은 국회의원선거 주요정당의 정치자금 각 유형의 중앙값을 기준으로 하며, 국내총생산 및 1인당 국내총생산 금액은 국회의원선거 연도에 해당하는 금액이다. 이는 미국, 영국, 독일, 일본도 마찬가지이다. 국내총생산 금액 출처는 e-나라지표(<https://www.index.go.kr/>)이며, 1인당 국내총생산 금액 출처는 국가통계포털(<https://kosis.kr/>)이다.

본 연구에서 분석한 한국의 대통령선거는 2012년과 2017년이다. 2012년 경우 대통령선거와 더불어 국회의원선거가 있는 해로서, 모금 및 기부한도액의 2배를 모금 및 기부할 수 있다. 이를 반영하듯, <표 2>에 제시된 바와 같이 2012년의 후원회 모금액 평균은 전체 차원에서 9억 원에 상당하며, 주요정당의 경우 20억 원을 상회하고, 소수정당의 경우 2억 원에 못 미치고 있다. 다른 유형의 선거가 없었던 2017년 경우, 2012년 대비 약 50% 내외 금액으로 전체 차원에서 5억여 원, 주요정당의 경우 8억여 원, 그리고 소수정당의 경우 5억 원에 미치지 못하고 있다.

선거비용지출액에서도 주요정당이 소수정당과 비교하여 규모가 컸다. 예를 들어, 국회의원선거가 동시에 치러진 2012년 경우, 전체 차원에서 평균 171억 원 정도가 지출되었고, 주요정당의 경우 493억 원이, 소수정당의 경우 25억여 원이 지출되었다. 대통령선거만이 치러진 2017년 경우 전체 차원에서 평균 99억 원 정도가 지출되었고, 주요정당의 경우 411억 원이, 소수정당의 경우 51억여 원이 지출되었다. 요컨대 대통령선거의 경우, 주요정당이 소수정당 대비 압도적으로 큰 금액을 모금하고 지출하였다.

<표 2> 정치자금의 모금과 지출: 2012년과 2017년 대통령선거
(단위: 원)

		후원회 모금액		선거비용지출액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2012	전체	911,000,000	481,000,000	17,100,000,000	1,560,000,000
	주요정당	2,120,000,000	2,120,000,000	49,300,000,000	49,300,000,000
	소수정당	198,000,000	198,000,000	2,570,000,000	2,570,000,000
2017	전체	533,000,000	320,000,000	9,900,000,000	943,000,000
	주요정당	848,000,000	848,000,000	41,100,000,000	41,100,000,000
	소수정당	496,000,000	308,000,000	5,100,000,000	857,000,000

주: 2012년 대통령선거에서 소수정당은 통합진보당임.

<표 2>의 또 다른 특징은 선거비용지출액이 후원회 모금액보다 크다는 것이다. 이는 전체 차원에서도, 주요정당에서도, 소수정당에서도 마찬가지였다. 후술하는 바와 같이, 이 같은 경우는 국회의원선거와 광역단체장선거에서도 동일하게 목격되는 현상이었다. 즉 현행 후원회 모

금액만으로는 선거비용지출액을 포괄할 수 없다는 것을 의미한다.

물론 한국의 경우 선거공영제가 발달한 정치자금제도를 채택하고 있다. 즉 국고보조금 계좌 등을 통한 선거비용 지출이 가능하며, 따라서 후원회 모금액과 선거비용지출액을 단순 비교하는 것은 한계가 있다고 지적할 수 있다. 그렇지만 <표 2>에서 제시된 선거비용지출액과 후원회 모금액은 선거공영제를 고려할지라도 상당히 큰 차이(10배~49배)를 보인다. 따라서 후원회 모금·기부 한도액에 대한 적정성 평가는 선거공영제의 핵심인 국고보조금 제도를 고려할지라도, 선거비용지출액 대비 후원회 모금액에 대한 분석이 필요하다고 본다.

본 연구의 목적은 현행 모금·기부 한도액의 적정성을 평가하는 데 있다. 이와 같은 목적을 위해 본 연구는 공식 1)의 모금한도액 지수, 그리고 공식 2)의 기부한도액 지수를 개발했다. 이 지수를 통해 한국 차원에서의 적정성 평가, 그리고 후술하는 타국과의 비교를 통한 적정성 평가를 진행하고자 한다. 끝으로 본 연구는 전문가 설문조사를 통해 본 연구에서 발견된 사항들을 비교한다.

<표 3>은 한국의 대통령선거에서 모금한도액 지수와 기부한도액 지수를 계산한 결과이다. 모금한도액 지수는 후보의 선거비용지출액 대비 후원회에 기부된 모금액 총액의 비중을 의미한다. 즉 지출된 선거비용에 대비하여 후원회 모금액의 적정성을 평가한 지표이다. 만약 모금한도액 지수가 0에 가깝다면, 지출된 선거비용에 대비하여 후원회 모금액이 상당히 부족하다는 것을 의미한다. 한편 모금한도액 지수가 1에 가깝다면, 지출된 선거비용이 후원회 모금액과 비슷하다는 것을 의미한다. 끝으로 모금한도액 지수가 1을 상당히 상회한다면, 지출된 선거비용에 대비하여 후원회 모금액이 지나치게 높다는 것을 의미한다.

기부한도액 지수는 모금된 후원회 기부금을 모금하기 위하여 몇 명의 기부가 필요한가를 측정하는 지표이다. 즉 현행 후원회 기부한도액을 기준으로 할 때 소액 다수의 정치자금 문화가 조성될 수 있는가를 평가하는 지표이다. 기부한도액 지수는 모금한도액 지수와 달리, 한국 차원에서만의 평가만으로는 적정성 평가에 한계가 있으며 타국과의 비교를 통해 적정성을 평가할 수 있다. 즉 타 국가와 비교해 상당히 소수의 기부자만으로 후원회 모금액을 모금할 수 있다면, 현행 후원회 기부한도액으로 소액 다수의 정치자금 문화가 달성하기 어렵다는 것을 의미한다. 한편 타 국가 대비 상당히 많은 다수의 기부자로부터 모금해야 후원회 모금액을 조달할 수 있다면, 소액 다수의 정치자금 문화 달성에 현행 제도가 유리하게 작동할 수 있다는 것을 의미한다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 지나치게 많은 기부자로부터의 모금 행위는 정견 공유보다는 모금 행위가 후보자 선거 캠페인의 주가 될 가능성을 배제하지 못한다. 또한 인지도가 높은 현직자와 주요정당에 이로운 환경으로써 소액 다수의 정치자금 문화와 어느 가치가

우월한지를 고민해야 한다.

<표 3> 모금 및 기부한도액 지수: 2012년과 2017년 대통령선거

		모금한도액		기부한도액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2012	전체	0.50	0.09	91.07	48.06
	주요정당	0.04	0.04	212.24	212.24
	소수정당	0.08	0.08	19.78	19.78
2017	전체	0.32	0.18	53.34	32.04
	주요정당	0.02	0.02	84.83	84.83
	소수정당	0.34	0.28	49.56	30.75

주1: 2012년 대통령선거에서 주요정당은 민주통합당과 새누리당이며, 소수정당은 통합진보당임.

주2: 2017년 대통령선거에서 주요정당은 더불어민주당, 자유한국당이며, 소수정당은 국민의당, 바른정당, 정의당, 새누리당, 국민대통합당, 늘푸른한국당, 민중연합당, 홍익당임.

<표 3>에 제시된 바와 같이 한국 대통령선거의 경우, 2012년 선거와 2017년 선거 모두 모금한도액 지수가 1보다 낮았다. 즉 지출된 선거비용에 비하여 후원회 모금액이 적다는 것을 의미한다. 이와 같은 점은 모금한도액 지수의 평균값과 중앙값에서 유사하게 나타났다.

<표 3>의 두 번째 특징은 대통령선거만 치러진 선거인 2017년 대통령선거와 비교할 때, 다른 유형의 선거(국회의원선거)가 동시에 치러진 2012년이 모금한도액 지수가 더욱 낮다는 것이다. 달리 말하면, 일반적으로 한 해에는 한 가지 유형의 선거가 치러진다. 따라서 대통령 선거의 보다 전형적인 형태는 2012년 선거보다는 2017년 선거일 가능성이 크며, 일반적인 대통령선거에서 선거비용지출액 대비 후원회 모금액의 적정성은 더욱 낮다고 평가할 수 있다.

셋째, 모금한도액 지수의 적정성 수치는 주요정당이 소수정당에 비해 작은 것으로 나타났다. 이는 2012년 선거 및 2017년 선거 모두에서 나타났으며, 한 가지 유형의 선거가 치러진 2017년 선거에서 더욱 작았다. 따라서 지출된 선거비용지출액에 대비할 때 후원회 모금액의 부족함은 주요정당이 더욱 높은 것으로 추정할 수 있다.

한편 <표 3>은 모금한도액 지수와 더불어 기부한도액 지수를 제공하고 있다. <표 3>의 기부한도액 지수에 제시된 바와 같이, 현행 후원인의 기부한도액은 지나치게 많은 후원인 모

집을 요구하지 않는 것으로 나타났다. 2012년 대통령선거를 볼 때, 전체 차원에서 평균 91명의 후원인으로 후원회 모금액을 충당할 수 있었으며, 주요정당은 212명 그리고 소수정당은 20명 정도로 모금된 후원회 모금액을 충당할 수 있었다. 대통령선거만이 치러진 2017년을 볼 때, 그 수치는 더욱 낮았다. 전체 차원에서 볼 때 평균 53명의 후원인으로부터 모금된 후원회의 모금액을 조달할 수 있었다. 주요정당의 경우 85명, 소수정당의 50명으로 후원회 모금액을 조달할 수 있었다. 대통령선거에서의 기부한도액 지수 수치는 후술하는 광역단체장선거와 유사했으며, 국회의원선거보다 높았다. 즉 대통령선거는 광역단체장선거와 유사한 수준의 후원인 명수가 필요하며, 국회의원선거보다는 많은 수의 후원인이 필요하다는 의미이다. 이와 같은 수치가 실질적인 의미를 지니기 위해서는 타국과의 비교가 필요하며, 이어지는 미국, 영국, 독일, 일본에 대한 분석 이후 종합적으로 논의하고자 한다. 이어서는 후원회 모금·기부 한도액에 대한 적정성 평가를 한국 국회의원선거 차원에서 분석하고자 한다.

2) 국회의원선거

본 연구에서 분석한 한국의 국회의원선거는 2016년과 2020년 선거이다. 2016년 국회의원 선거의 주요정당은 더불어민주당과 새누리당이었으며, 소수정당으로 국민의당과 정의당 등이 있다.¹¹⁾ 2020년 국회의원선거의 주요정당은 더불어민주당과 미래통합당이었으며, 소수정당으로 정의당, 국민의당, 열린민주당 등이 있다.¹²⁾

<표 4>에 제시된 바와 같이, 평균 후원회 모금액은 전체 차원에서 2016년 78,900,000원 그리고 2020년 89,900,000원이었으며, 주요정당 후보로 한정하면 평균 후원회 모금액은 2016년 108,000,000원 그리고 2020년 128,000,000원이었다. 국회의원선거 후원회 모금한도액과 대비해 볼 때, 주요정당 후보의 경우 후원회 모금한도액의 72%, 85% 정도를 모금하고 있었다.

한편 선거비용지출액은 전체 차원에서 2016년 127,000,000원 그리고 2020년 128,000,000원이었으며, 주요정당 후보로 한정하면 평균 후원회 모금액은 2016년 152,000,000원 그리고 2020년 160,000,000원이었다. 국회의원선거 선거비용제한액과 대비해 볼 때, 주요정당 후보의 경우, 선거비용제한액의 89%, 87%를 지출했다.

<표 4> 정치자금의 모금과 지출: 2016년과 2020년 국회의원선거 (단위: 원)

		후원회 모금액		선거비용지출액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2016	전체	78,900,000	53,500,000	127,000,000	144,000,000
	주요정당	108,000,000	99,400,000	152,000,000	153,000,000
	현직자	164,000,000	157,000,000	156,000,000	155,000,000
	도전자	50,500,000	32,300,000	118,000,000	135,000,000
2020	전체	89,900,000	72,900,000	128,000,000	143,000,000
	주요정당	128,000,000	133,000,000	160,000,000	156,000,000
	현직자	169,000,000	161,000,000	160,000,000	156,000,000
	도전자	64,700,000	45,000,000	118,000,000	136,000,000

11) 기타 소수정당으로 기독교자유당, 노동당, 녹색당, 민주당, 민중연합당, 복지국가당, 진리대한당, 한나라당 등이 있었다.

12) 기타 소수정당으로 국가혁명배금당, 기독교자유통일당, 기본소득당, 노동당, 민생당, 민중당, 우리공화당, 충청의미래당, 친박신당, 한국복지당 등이 있었다.

<표 4>의 첫 번째 특징은 대통령선거 분석과 유사하게 지출된 선거비용지출액과 비교해 후원회 모금액이 부족하다는 것이다. 2016년 선거의 경우, 전체 차원에서 1.6배 정도 (=127,000,000/78,900,000), 주요정당의 경우 1.4배 정도로 후원회 모금액에 비해 선거비용 지출액이 많았다. 2020년 선거에서도 전체 차원에서 1.4배 정도(128,000,000/89,900,000), 주요정당의 경우 1.3배 정도로 후원회 모금액에 비해 선거비용지출액이 많았다.

<표 4>의 두 번째 특징은 현직자가 도전자보다 큰 액수를 모금했으며, 큰 비용을 선거비용으로 지출했다는 것이다. 2016년 경우, 현직자의 평균 후원회 모금액은 164,000,000원이지만, 도전자 모금액은 50,500,000원으로써 3배를 넘는다. 같은 해 현직자의 선거비용지출액은 156,000,000원인, 반면 도전자는 118,000,000원이었다. 2020년 선거에서도 2016년 경우와 유사하게 현직자가 도전자보다 큰 금액을 모금했으며, 큰 비용을 선거비용으로 지출했다.

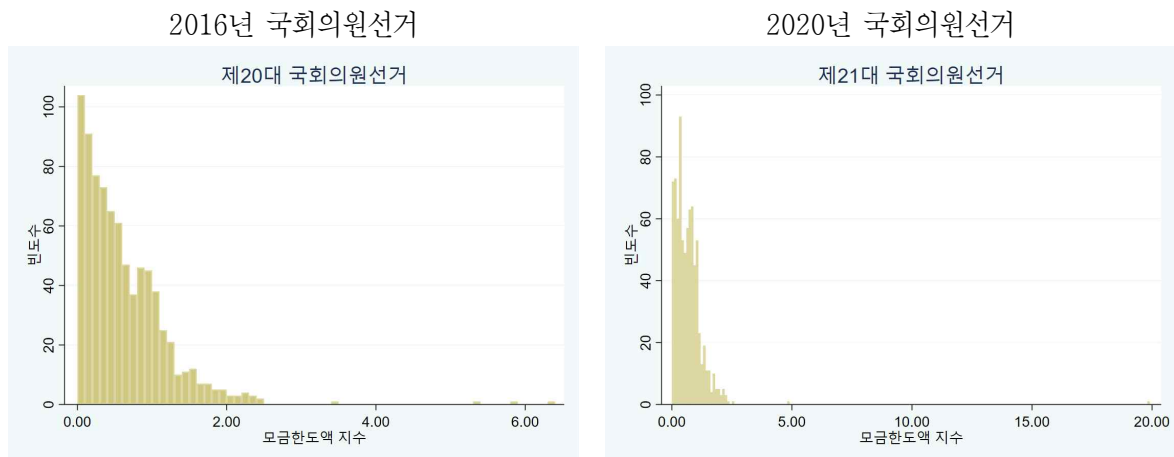
<표 5>는 공식 1)과 공식 2)에 따라 분석한 모금한도액과 기부한도액 지수이다. <표 5>에 제시된 것을 보면, 현직자를 제외하면 전체, 주요정당, 도전자 모두 선거비용지출액과 비교해서 후원회 모금액이 부족한 것으로 나타났다. 예를 들어, 2016년 선거 경우 전체 차원의 모금한도액 지수는 0.63이었고, 주요정당으로 분석을 한정하면 0.73이었으며, 도전자의 경우 가장 낮은 수치인 0.47로 나타났다. 2020년 선거에서도 유사한 수치가 파악되었다. 전체 차원에서 모금한도액 지수 평균은 0.69이었으며, 주요정당 경우 0.86, 도전자 경우 0.52로 나타나 선거비용지출액 대비하여 후원회 모금액이 상당히 낮은 것으로 파악되었다.

<표 5> 모금 및 기부한도액 지수: 2016년과 2020년 국회의원선거

		모금한도액		기부한도액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2016	전체	0.63	0.48	15.78	10.71
	주요정당	0.73	0.62	21.65	19.87
	현직자	1.11	0.97	32.90	31.41
	도전자	0.47	0.36	10.10	6.46
2020	전체	0.69	0.6	17.98	14.59
	주요정당	0.86	0.79	25.52	26.68
	현직자	1.18	1.02	33.73	32.13
	도전자	0.52	0.46	12.95	9.00

<표 5>의 두 번째 특징은 현직자는 모금 및 지출이 비슷한 수준인 반면(2016년 1.11, 2020년 1.18), 도전자는 더욱 열악한 환경에 있다(2016년 0.47, 2020년 0.52). 그렇지만 이러한 수치가 나타난 것은 도전자가 충분한 후원회 모금액을 모금하지 못한 것에 기인한 것으로서, 선거비용지출액 대비 후원회 모금액이 부족한 점에서 기인하지 않았다는 점을 지적하고자 한다. 즉 2016년 선거에서 현직자 대 도전자의 후원회 모금액 비율은 $3.25(=164,000,000/50,500,000)$ 이었으나, 현직자 대 도전자의 선거비용지출액 비율은 $1.32(=156,000,000/118,000,000)$ 이었다. 2020년 선거에서는 전자가 2.61이었고, 후자가 1.36이었다.

후자는 <표 5>의 평균값과 중앙값이 특정 값에 의한 왜곡 현상이라 주장할 수 있다. 분포의 왼쪽 또는 오른쪽에 극단적인 값이 존재하거나, 분포가 어느 한쪽으로 치우치면 모금한도액 지수의 적정성이 왜곡될 수 있다는 것이다. 이러한 가능성을 검토하기 위하여 2016년 및 2020년 선거의 모금한도액 지수의 분포도를 <그림>과 같이 그려보았다.

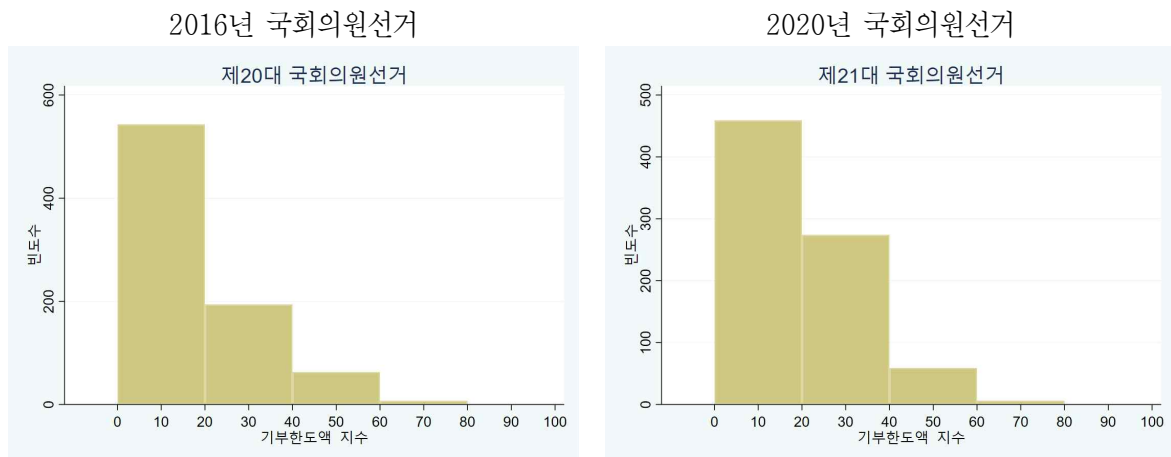


<그림 2> 모금한도액 지수 분포: 2016년과 2020년 국회의원선거

<그림 2>는 전체 후보를 대상으로 한 모금한도액 지수이다. <그림>의 좌측(2016년 국회의원선거), 우측(2020년 국회의원선거)에 제시된 바와 같이 분포는 왼쪽으로 치우친 분포를 그리고 있었다. 즉 선거비용지출액 대비 후원회 모금액이 부족한 경우인 0 값으로 분포가 치우친 것을 알 수 있다. 오히려 오른쪽에 극단적인 값이 존재하여, 모금한도액 지수의 분포를 오른쪽, 즉 큰 수로 왜곡시키고 있었다. 따라서 앞서 발견한 선거비용지출액 대비 후원회 모금액이 부족하다는 주장은 보수적 주장으로서 신뢰성을 더하고 있다.

<표 5>는 2016년 및 2020년 국회의원선거의 기부한도액 지수를 제공하고 있다. 즉 현행 후원인 기부한도액 500만 원을 기준으로 모금한 후원회 모금액을 조달하는데 몇 명의 후원인이 필요한지를 제공하고 있다. 앞서 대통령선거와 유사하게 국회의원선거를 분석한 <표>는 모금한 후원회 모금액을 조달하는데 많은 수의 후원인이 필요하지 않다는 것을 보여주고 있다. 예를 들어, 2016년 선거 경우 전체 차원에서 16명이 필요하며, 주요정당으로 분석을 한정하면 22명이, 현직자 경우 33명이, 도전자 경우 10명이 필요한 것으로 나타났다. 2020년 선거도 유사하게 나타났다. 전체 차원에서 18명이 필요하며, 주요정당으로 분석을 한정하면 26명이, 현직자 경우 34명이, 도전자 경우 13명이 필요했다. 요컨대 2016년, 2020년 선거에서 후원회 모금액을 조달하는 데는 그리 많은 후원인이 필요하지 않았다.

그렇지만 앞서 분석한 모금한도액 지수와 같이, 기부한도액 지수 또한 일부 극단적인 값에 의한 왜곡 현상이 발생할 수 있다. 이와 같은 가능성을 검증하기 위하여 기부한도액 지수의 분포를 <그림 3>과 같이 그려보았다.



<그림 3> 기부한도액 지수 분포: 2016년과 2020년 국회의원선거

<그림 3>은 전체 후보를 대상으로 한 기부한도액 지수이다. <그림 3>의 좌측(2016년 국회의원선거), 우측(2020년 국회의원선거)에 제시된 바와 같이 분포는 왼쪽으로 치우친 분포를 그리고 있었다. 즉, 모금한 후원회 모금액을 조달하는데 1명 이상~20명 미만의 후원인이 필요한 경우가 대부분이었으며, 그 뒤를 이어 20명 이상~40명 미만의 경우였다. 물론 2016년 분포에서 70명~71명의 값이 존재하고, 2020년 분포에서 60명~62명 값이 다소 존재했다. 그러나 <그림 3>에서 보인 분포의 중심은 왼쪽, 즉 소수의 후원인이 필요한 것에 치우쳐 있었다.

물론 기부한도액 지수는 한국 차원에서의 분석만으로 적정성을 단정할 수 없다. 타국과의 비교, 즉 본 연구에서 분석하고 있는 미국, 영국, 독일, 일본과의 비교를 통하여 소액 다수의 정치자금 문화를 조성하기에 현행 기부한도액이 적정한지를 판단해야 할 것이다. 다만 후술하는 바와 같이, 한국의 기부한도액 적정한 것으로 나타났다. 앞서 언급한 바와 같이, 기부한도액 지수가 낮으면 소액 다수의 정치자금 문화 조성에 해로운 영향을 미칠 수 있다. 반면 기부한도액 지수가 높으면 소액 다수의 정치자금 문화 조성에는 유리하나 후보에게 지나친 부담을 지울 수 있다.

한국의 기부한도액 지수는 분석 국가 중 중간에 있는 것으로 나타났다. 즉 일본과 같이 소액 다수의 정치자금 문화 조성에 불리한 환경이 아니었으며, 미국, 영국과 유사하게 소액 다수의 정치자금 문화 조성에 유리하면서도 후보에게 지나친 부담을 주지 않는 것으로 나타났다. 이와 같은 발견은 현행 후원인의 기부한도액에 대한 정책 제안의 근거로 활용할 수 있을 것으로 판단한다.

3) 전국동시지방선거(광역단체장선거)

본 연구에서 분석한 한국의 전국동시지방선거는 2018년 광역단체장선거였다. 주요정당은 더불어민주당과 자유한국당이며, 소수정당은 민주평화당, 정의당 등이다.¹³⁾

<표 6>에 제시된 바와 같이, 2018년 광역단체장선거의 평균 후원회 모금액은 전 차원에서 228,000,000원이었으며, 주요정당 후보로 한정하면 409,000,000원이었다. 선거비용지출액은 전체 차원에서 765,000,000원이었으며, 주요정당 후보로 한정하면 1,260,000,000원이었다. 선거비용 제한액 대비 선거비용지출액은 전체 차원에서 53%, 주요정당 차원에서 84%로서 주요정당 후보의 경우 선거비용 제한액에 근접하게 지출하고 있었다.

13) 기타 소수정당으로 녹색당, 대한애국당, 민주평화당, 민중당, 바른미래당, 우리미래당, 친박연대, 코리아 등이 있었다.

<표 6> 정치자금의 모금과 지출: 2018년 광역단체장선거

	후원회 모금액		선거비용지출액	
	평균	중앙값	평균	중앙값
전체	228,000,000	70,600,000	765,000,000	423,000,000
주요정당	409,000,000	338,000,000	1,260,000,000	1,110,000,000
현직자	514,000,000	459,000,000	1,440,000,000	1,150,000,000
도전자	176,000,000	46,400,000	655,000,000	376,000,000

광역단체장선거를 분석한 <표 6>에서도 대통령선거와 국회의원선거와 유사하게 선거비용 지출액에 비하여 후원회 모금액이 부족한 것으로 나타났다. 전체 차원에서 3.4배 정도 후원회 모금액보다 선거비용지출액이 많았으며, 주요정당 차원에서도 3.1배 정도 선거비용지출액 많았다.

또한 국회의원선거에서 발견된 것처럼 현직자가 도전자보다 많은 금액을 모집했으며, 많은 금액을 선거비용을 지출했다. 현직자의 평균 후원회 모금액은 514,000,000원인 반면, 도전자의 평균 후원회 모금액은 176,000,000원으로서 약 3배를 현직자가 더 많이 모금하였다. 선거비용지출액에서 비슷한 차이가 나타났다. 현직자의 선거비용지출액은 1,440,000,000원인 반면, 도전자의 선거비용지출액은 655,000,000원으로서 약 2.2배의 차이가 나타났다. 즉 국회의원선거와 유사하게 광역단체장선거에서도 현직자와 도전자 간의 정치자금 차이는 명확했다.

<표 7>은 공식 1)과 공식 2)에 따라 분석한 모금한도액과 기부한도액 지수이다. <표 7>에 제시된 것을 보면, 전체, 주요정당, 현직자, 도전자 모두 선거비용지출액에 대비해서 후원회 모금액이 부족한 것으로 나타났다. 예를 들어, 전체 차원의 모금한도액 지수는 0.28이었고, 주요정당으로 분석을 한정하면 0.37이었으며, 현직자 경우 0.46%, 도전자 경우 가장 낮은 수치인 0.25로 나타났다.

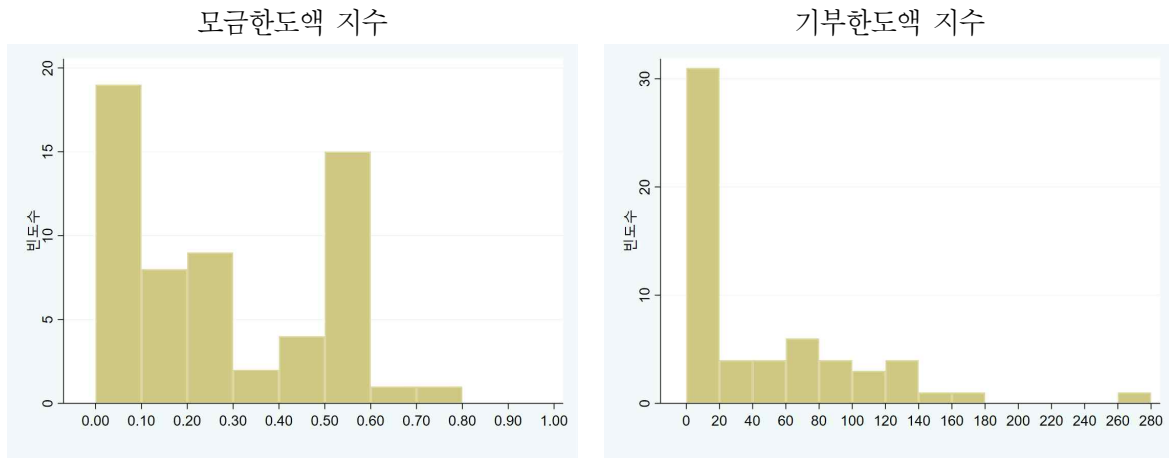
<표 7> 모금 및 기부한도액 지수: 2018년 광역단체장선거

	모금한도액		기부한도액	
	평균	중앙값	평균	중앙값
전체	0.28	0.23	45.54	14.11
주요정당	0.37	0.41	81.79	67.55
현직자	0.46	0.53	102.73	91.73
도전자	0.25	0.17	35.24	9.28

<표 7>의 두 번째 특징은 도전자와 비교하면 현직자일수록 모금한도액 지수가 높다는 것이다. 물론 앞서 분석한 국회의원선거에서처럼 현직자의 모금한도액 지수가 높은 것은 도전자의 후원회 모금액이 현직자의 금액보다 크지 않기 때문이다. 즉 현직자 대 도전자의 후원회 모금액 비율은 2.92(=514,000,000/176,000,000)이었으나, 현직자 대 도전자의 선거비용지출액 비율은 2.20(=1,440,000,000/655,000,000)이었다. 국회의원선거에 비하여 격차가 크지는 않으나, 광역단체장선거에서도 여전히 도전자의 선거환경은 열악했다.

<표 7>은 광역단체장선거의 기부한도액 지수를 제공하고 있다. 즉 현행 후원인 기부한도액 500만 원을 기준으로 모금한 후원회 모금액을 조달하는데 몇 명의 후원인이 필요한지를 제공하고 있다. 본 연구에서 분석한 대통령선거, 국회의원선거 모두의 경우에서처럼 광역단체장선거에서도 후원회 모금액을 조달하는데 많은 수의 후원인이 필요하지 않았다. 예를 들어, 전체 차원에서 46명이 필요하며, 주요정당의 경우 82명이, 현직자 경우 103명이, 도전자 경우 35명이 필요했다.

앞서 분석한 것과 같이 모금한도액 지수와 기부한도액 지수가 일부 값에 의한 분포 왜곡 현상이 일어날 가능성을 검증하기 위하여 각 지수의 분포도를 그렸으며, 그 결과는 <그림 4>와 같다.



<그림 4> 모금한도액 및 기부한도액 지수 분포: 2018년 광역단체장선거

<그림 4>는 전체 후보를 대상으로 지수의 분포도이다. <그림 4>의 좌측은 기부한도액 지수 분포이며, 우측은 모금한도액 지수이다. <그림 4>에 제시된 바와 같이 분포는 왼쪽으로 치우친 분포를 그리고 있었으며, 기부한도액의 경우 왼쪽으로 치우친 정도가 높았다. 모금한도액 지수의 경우 모든 후보가 선거비용지출액보다 후원금 모금액이 적었으며, 모금한도액 지수 값이 0.0~0.1인 경우가 최빈값을 나타냈다. 기부한도액 지수의 경우 0~20명 미만이 대부분의 경우로서 소수의 후원인만으로 후원회 모금액을 조달할 수 있는 것으로 나타났다. 요컨대 모금한도액 지수를 기준으로 할 때 상당수 후원회가 선거비용지출액 대비 후원회 모금액이 적은 것으로 나타났으며, 기부한도액 지수에 비추어 볼 때 현행 기부한도액으로 소수의 후원인으로 후원회 모금액이 조달되는 것으로 나타났다.

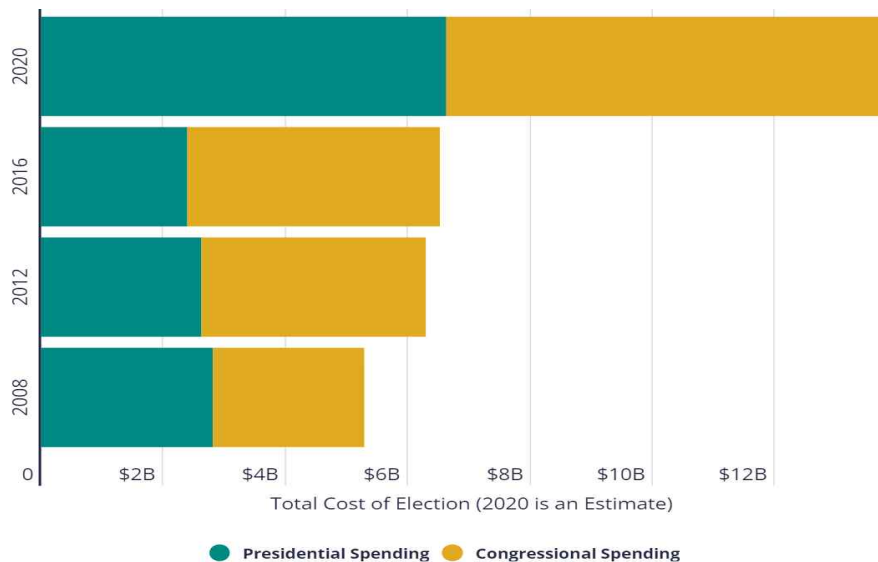
Ⅲ. 미국의 정치자금제도

1. 미국 선거제도와 정치자금제도

1) 연방선거법과 고비용의 선거

미국의 선거는 의회제를 채택하고 있는 서구 민주주의 국가들의 선거에 비해 고비용으로 치러지는 편이다. 예컨대 바이든과 트럼프가 격돌했던 2020년 대통령선거에서 민주, 공화 양당의 후보들은 60억 달러 이상을 사용한 것으로 추산된다. 여기에다 의회선거에서 사용된 비용까지 합산할 때 2020년 선거기간 동안 사용된 모든 선거비용은 140억 달러에 이를 것으로 예상된다.

2008년부터 2020년까지 치러진 선거에서 사용된 비용을 <그림 5>에 포함하였다. 이 금액은 2016년 선거 기간에 사용된 선거비용의 두 배에 달하는데, 매킨리와 브라이언이 맞붙었던 1900년 대통령선거 이래 가장 치열한 선거 경쟁을 펼쳤기 때문에, 선거비용 역시 기하급수적으로 늘어난 것으로 판단된다. 14)



<그림 5> 2008-2020년 미국 대통령선거, 연방의회선거 선거비용 비교⁹⁾

14) 출처: opensecrets.org, 2021년 10월 10일.

이처럼 오늘날의 미국 선거가 초고비용 선거로 치러지면서 선거비용을 모금하기 위한 후보 활동은 이제 일상이 되었다(Davidson, Oleszek, Lee, and Schickler 2020, 73). 예를 들어, 민주당의 하원 선거 캠페인 조직인 ‘민주당 의회 선거운동 위원회(Democratic Congressional Campaign Committee, DCCC)’는 2013년 자당의 초선의원들에게 하루일과 8시간 가운데 회기 중에는 최소 1시간, 비회기 중에는 3시간 이상의 시간을 선거비용 모금을 위해 투자할 것을 권고한 바 있다. 실제로 많은 초선의원 사이에서 청문회(hearing)와 같은 공식적인 의회 일정 보다는 선거비용 모금을 위한 개인 일정을 앞세우는 풍토가 조성되고 있다(Grim and Siddiqui 2017).

오늘날 미국의 정치자금제도의 근간을 이루고 있는 것은 1971년도 제정된 연방선거캠페인 법안(Federal Elections Campaign Act, 이하 FECA)이다. 그리고 이후 몇 차례 핵심적인 법안 개정(FECA 1974, Bipartisan Campaign Reform Act 2002)이 이루어졌다. 오늘날 미국 연방 선거법의 핵심적인 내용은 다음과 같다. 먼저, 미국에서는 선거비용의 지출을 수정헌법 1조(First Amendment)에서 보장하는 표현의 자유의 한 수단으로 인식하기 때문에, 지출한도액과 지출을 위한 모금한도액에는 제한이 없다.¹⁵⁾ 그러나 개인과 정치활동위원회(Political Action Committees) 등이 후보 등에게 기부하는 정치후원금에 대해서는 기부한도액을 엄격하게 제한하고 있다. 또한 정치위원회(political committee)의 조직, 등록, 보고 등에 대해서 규정하고 있다. <표 8>은 2021-2022년 기부자의 기부한도액을 정리한 것이다.

<표 8> 2021-2022년 미국 선거자금 기부 한도

(단위: USD) ¹¹⁾

기부자 \ 위원회	후보 개인	중앙당 위원회	주/지역 정당위	기타 정치위원회
개인	2,900 (선거당)	36,500 (연간)	10,000 (연간 합산)	5,000 (연간)
중앙당위원회	5,000 (선거당)	-	제한 없음	5,000 (연간)
주/지역 정당위원회	5,000 (선거당)	제한 없음	제한 없음	5,000 (연간)

15) 대통령선거에서 국가의 보조금을 지원받는 후보는 예외이다(연방선거법 제30116조).

16) 연방선거위원회.

https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/contribution_limits_chart_2021-2022.pdf, 방문일: 2021년 10월 10일.

PAC(50인 초과)	5,000 (선거당)	15,000 (연간)	5,000 (선거당)	5,000 (연간)
PAC(50인 미만)	2,900 (선거당)	36,500 (연간)	10,000 (연간 합산)	5,000 (연간)
공인 캠페인 위원회	2,000 (선거당)	제한 없음	제한 없음	5,000 (연간)

미국의 정치후원금 유형은 크게 후보에게 직접 전달되는 하드머니와 특정 후보와 무관하게 사용되는 소프트머니로 구분할 수 있다. 하드머니의 경우 후원금의 출처와 내역을 공개하도록 규정하고 있으며, 기부한도액 역시 기부 주체를 개인과 정치활동위원회 등으로 세분화하여 엄격하게 규율하고 있다. 기부한도액은 물가상승률 등을 고려하여 선거 시기마다 새롭게 조정된다. 반면 소프트머니는 후보와 무관하게 정치자금을 독립적으로 지출하기 때문에 2002년 매케인-파인골드 개정안(McCain-Feingold Act, aka BCRA 2002)이 통과되기까지 연방선거법의 규제 대상이 아니었다. 그러나 BCRA 2002 개정안은 기업이나 노조, 이익집단들로부터 거액의 정치후원금이 정당으로 유입되는 것을 차단하였다. 또한 BCRA 2002 개정안은 ‘선거운동 커뮤니케이션(Electioneering Communications)’으로 이름 붙여진 정치광고에 기업이나 노조가 소프트머니를 기부하는 것을 금지하였다. 527그룹은 주로 이슈 정책광고(issue advocacy ads)를 통해 선거에 영향력을 행사하는데, BCRA 2002 개정안은 (1) 선거일 60일 이내, 예비선거(primary) 30일 이내에 (2) TV나 라디오를 통해 송출되는 (3) 선거후보자의 이름이 지명되는 선거광고를 선거운동 커뮤니케이션으로 규정하고 기업이나 노조가 이들 광고에 소프트머니를 기부하는 것을 금지하였다.¹⁷⁾

2) 미국 정치자금제도의 쟁점

오늘날 미국 선거에서 가장 문제가 되는 부분은 후보와 무관하게 독립적으로 사용되는 ‘아웃사이드 머니(outside money)’의 영향력이 지나치게 커지면서 고비용 선거 관행이 정착되었다는 점이다. 미국 선거에서 금권의 영향력이 커진 이유로 몇 가지 중요한 연방대법원 판결(Buckley v. Valeo 1976, Citizens United v. FEC 2010)을 꼽을 수 있다.

17) 그러나 2002년 개정안은 다음과 같은 한계점을 갖는다. 정치후원금이 미국 조세법 527조(Internal Revenue Code, Section 527)에 따라 세금을 면제받는 527그룹들에게 물리는 풍선효과를 유발했다. 소프트머니를 활용한 정치광고의 금지는 이후 Citizens United v. FEC에서 위헌판결을 받았다.

먼저, 버클리 대 발레오(Buckley v. Valeo 1976) 판례는 선거 과정에서 자유와 공정의 가치를 동시에 지키고자 한 판례였으나, 오늘날 미국의 고비용 선거 관행이 시작된 분수령으로 평가되기도 한다. 본래 연방선거법의 원안은 <표 8>에서 명시된 것과 같은 기부 한도 이외에도 지출금액에도 제한을 두고 있었다(Lowi, Ginsberg, Shepsle, and Ansolabehere 2017, 474). 그뿐만 아니라, 단체들이 후보와 무관하게 독립적으로 선거운동을 펼치는 것 또한 금지하였다. 그러나 뉴욕주의 연방상원선거에 출마했던 버클리는 이 같은 선거법에 이의를 제기하였고 연방대법원은 “돈은 일종의 표현(money is speech)”이라는 판결을 내놓았다. 즉, 1976년 버클리 대 발레오 판례는 연방선거법이 공정성의 가치를 지나치게 중요시함으로써 선거운동의 자유를 과도하게 제한한다고 판시했고, 선거비용 지출과 관련된 법적 규제를 무효화시켰다. 그러나 연방대법관들은 기부한도액은 그대로 유지함으로써 선거 과정의 공정성을 지키고자 했다.

2010년 연방대법원 판례(Citizens United v. FEC 2010)는 미국의 정치자금법제에 더 큰 변화를 초래하였다. 앞서 BCRA 2002 개정안이 선거운동 커뮤니케이션에서 특정 후보의 공개적 지지나 반대를 금지했다고 언급하였다. 그러나 Citizens United v. FEC 2010 판례는 이 같은 제한을 철폐하였다. 이 판결은 기업과 노동조합의 선거운동 커뮤니케이션 활동에 대한 기부를 금지한 BCRA 2002 개정안의 조항이 위헌이라고 판결하였다. 이를 통해 거대기업이나 이익단체의 막대한 자금이 선거로 유입되는 물꼬가 트이게 되었다.

실제로 2010년 대법원판결 이후 새로운 유형의 두 가지 선거운동 조직이 등장하게 되었다(Davidson et al., 2020, 75-76). 이른바 슈퍼 정치활동위원회(Super PAC)와 501(c)그룹은 후보와 무관한 독립적인 선거운동을 전제로 무제한의 모금과 지출을 할 수 있게 되었다. 이와 더불어 501(c)그룹은 공개에 관한 법(disclosure law)에 의거하여 선거자금의 출처를 밝힐 의무도 없기에 일명 “어둠의 자금(dark money)”으로도 불리고 있으며, 최근 선거자금을 모금하고 지출하는 통로로 가장 큰 주목을 받고 있다. 이 같은 Citizens United v. FEC 2010 판례는 경제적 불평등이 정치적 평등을 악화시켜 선거 과정의 공정성을 크게 훼손할 수 있다는 점에서 미국정치의 큰 논란이 되고 있다.

2. 미국의 후원회 모금 및 기부 한도액 적정성

미국의 정치자금 비중은 1인당 국내총생산 기준으로 볼 때, 연방하원선거 후원회 모금액 수준은 \$9.58, 선거비용지출액은 \$17.51인 것으로 나타났다.¹⁸⁾

1) 대통령선거

본 연구는 2020년과 2016년 미국 대통령선거에 사용된 정치자금을 분석하였다. 두 차례의 선거는 정치적 아웃사이드로 분류되던 후보들이 선거과정에서 주목을 받았고, 실제로 당선도 되었다는 점에서 큰 대중적 관심을 받았다. 먼저, <표 9>에 포함한 후원회 모금액은 정치활동 위원회를 제외한 개인에 의한 정치후원금을 의미한다. 이는 법인과 단체의 정치후원금 기부를 금지하고 있는 한국과의 비교를 위한 것이다. 두 번의 선거 모두 민주당 후보들(바이든, 클린턴)이 공화당 후보(트럼프)에 비해 많은 금액을 모금하고 지출한 것을 확인할 수 있다.

소수정당(녹색당과 자유당(libertarian))의 후보들은 주요정당의 후보들과 비교할 수 없을 만큼 적은 금액을 모금하고 지출했다. 이로 인해 모금액과 지출액의 전체 평균값이 중앙값보다 모두 높음을 확인할 수 있다. 선거과정에서 유의미한 영향력을 행사할 수 있는 3당의 출현이 지극히 어려운 미국정치의 현실을 잘 보여준다고 해석할 수 있다.

<표 9> 정치자금의 모금과 지출: 2020-2016년 미국 대통령선거

		후원회모금액(\$)		선거비용지출액(\$)	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2020	전체	321,000,000	231,000,000	458,000,000	378,000,000
	주요정당	641,000,000	641,000,000	913,000,000	913,000,000
	- 바이든	823,000,000	823,000,000	1,074,000,000	1,074,000,000
	- 트럼프	458,000,000	458,000,000	753,000,000	753,000,000

18) 국내총생산 대비 2020년 연방하원선거 후원회 모금액(60만 달러, 중앙값) 수준은 0에 수렴하였고, 선거비용지출액 수준 역시 0에 수렴하고 있었다.

	소수정당	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000
2016	전체	140,000,000	72,000,000	238,000,000	178,000,000
	주요정당	270,000,000	270,000,000	464,000,000	464,000,000
	- 클린턴	406,000,000	406,000,000	585,000,000	585,000,000
	- 트럼프	134,000,000	134,000,000	343,000,000	343,000,000
	소수정당	11,000,000	11,000,000	12,000,000	12,000,000

본 연구에서 개발한 모금 및 기부한도액 지수를 통해 미국의 정치자금 현황을 분석하였다. <표 10>에서 확인할 수 있듯이 소수정당의 모금한도액 지수가 주요정당에 비해 높은 수준임을 확인할 수 있다. 2020년과 2016년 모두 소수정당의 모금한도액 지수는 1이거나 1에 수렴하는 것으로 조사되었다. 미국 선거의 맥락에서 이것은 정치활동위원회로부터의 정치후원금이 전부에 가깝다는 것을 의미한다. 왜냐하면 정치활동위원회를 포함하는 전체 후원금액으로 계산한 모금한도액 지수 역시 2020년과 2016년 모두 1로 산출되기 때문이다. 한편 주요정당의 경우 표에서 나타나듯 개인 모금한도액 지수는 각각 0.69(2020년), 0.54(2016년)로 나타났다. 즉, 주요정당들은 선거비용지출액 대비 후원회 모금액이 다소 부족하다는 것을 알 수 있다.

다음으로 기부한도액 지수를 살펴보면 2020년과 2016년 모두 주요정당이 소수정당과 비교해 압도적으로 높은 지수를 보인다. 즉 주요정당이 모금된 후원회 모금액을 모으는 데 보다 다수의 사람이 필요하다는 것을 의미한다.

<표 10> 모금 및 기부한도액 지수: 2020-2016년 미국 대통령선거

		모금한도액		기부한도액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2020	전체	0.85	0.89	115,000	82,000
	주요정당	0.69	0.69	229,000	229,000
	- 바이든	0.77	0.77	294,000	294,000
	- 트럼프	0.61	0.61	164,000	164,000
	소수정당	1.00	1.00	700	700
2016	전체	0.72	0.80	52,000	27,000
	주요정당	0.54	0.54	100,000	100,000

- 클린턴	0.69	0.69	150,000	150,000
- 트럼프	0.39	0.39	49,000	49,000
소수정당	0.91	0.91	4,000	4,000

미국은 선거비용 제한액의 상한선이 없다. 따라서 매년 선거에서 최고의 선거비용을 지출한 민주당 후보들이 지출한 금액의 70%에 해당하는 액수를 상한선으로 임의 설정하고 비중을 산출하였다. 2020년 선거는 주요정당과 소수정당의 선거비용 지출 차이가 워낙 크기 때문에 70% 선으로 기준을 낮춰 잡더라도 선거비용 제한액 대비 소수정당의 지출 비중은 0에 수렴한다. 2016년의 경우도 3%에 불과하다.

<표 11> 선거비용제한액 대비 선거비용지출액: 2020-2016년 미국 대통령선거

		비중(%)
2020	전체	50
	주요정당	100
	- 바이든	100
	- 트럼프	99
	소수정당	0
2016	전체	47
	주요정당	92
	- 클린턴	100
	- 트럼프	84
	소수정당	3

2) 연방하원선거

2020년 연방하원선거에서 모금된 후원회 모금액과 선거비용지출액을 조사하였다. 연방선거 관리위원회에서 공개하고 있는 2020년 선거의 본선거에 출마한 모든 정치인의 선거자금을 조사하였고, 총 798명의 데이터를 확보하였다.

먼저, 민주당 후보가 공화당 후보보다 근소한 차이로 많은 자금을 모금하고 지출한 것으로 나타났다. 그러나 정당 여부와 관계없이 현직 의원과 도전자를 비교한 결과, 격차는 크게 벌어지는 것으로 나타났다. 현직 의원이 도전자보다 훨씬 많은 금액을 모금하고 지출하고 있어, 현직효과를 확인할 수 있다.

<표 12> 정치자금의 모금과 지출: 2020년 미국 연방하원선거

		후원회모금액(\$)		선거비용지출액(\$)	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2020	전체	1,457,000	609,000	1,920,000	1,113,000
	민주당	1,566,000	628,000	1,994,000	1,158,000
	공화당	1,334,000	587,000	1,836,000	1,080,000
	현직	1,820,000	788,000	2,475,000	1,496,000
	도전자	1,118,000	297,000	1,404,000	367,000

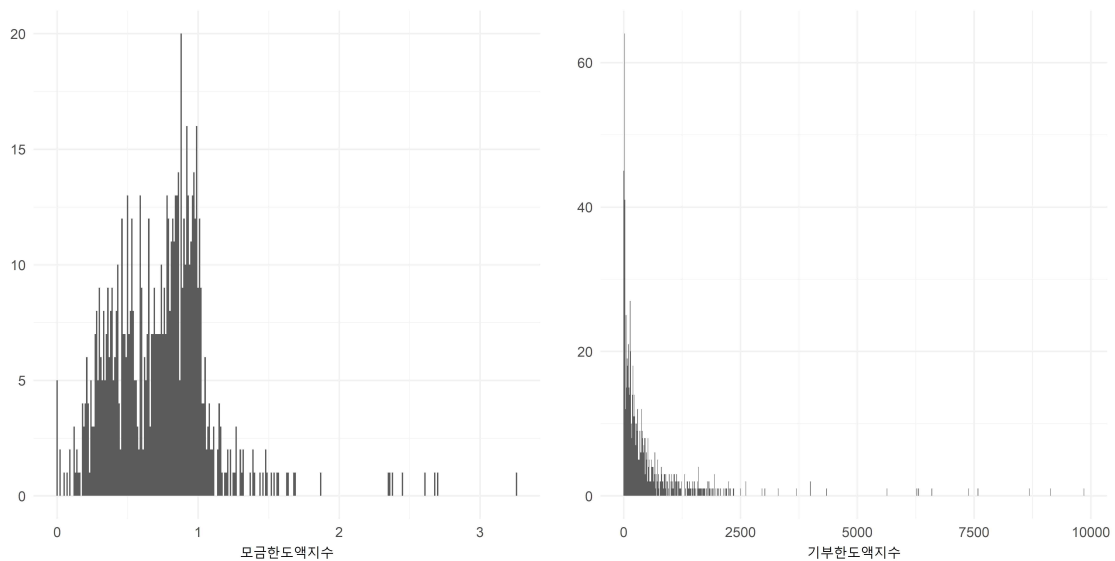
<표 13>은 모금 및 기부한도액 지수를 산출한 결과이다. 첫째, 모금한도액 지수와 관련하여 공화당과 민주당 간에 특별한 차이는 발견되지 않았다. 개인 기부액만으로 산출한 모금한도액 지수는 양당이 비슷한 수준을 보인다. <그림 6>의 왼쪽은 하원선거 본선거에 출마한 전체 후보의 모금한도액 지수를 시각화한 자료이다. 전체적인 분포는 왼쪽으로 치우쳐 있으며 0과 1 사이에 집중되어 있다.

<표 13> 모금 및 기부한도액 지수: 2020년 미국 연방하원선거

		모금한도액		기부한도액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2020	전체	0.75	0.75	520	218
	민주당	0.75	0.79	559	224
	공화당	0.76	0.70	477	210
	현직	0.63	0.55	650	282
	도전자	0.87	0.87	399	106

현직자의 경우 도전자보다 모금한도액 지수가 낮은 것으로 나타났으며, 현직의원들 가운데 고액의 선거자금을 모금하는 거물정치인(star fundraiser)이 다수 존재하는 것으로 나타났다.

둘째, 기부한도액 지수를 살펴볼 때, 민주당이 공화당보다 더 많은 개인으로부터 선거자금을 모금하고 있었다. 그리고 현직자는 도전자보다 압도적으로 높은 수치를 보였다. <그림 6>의 오른쪽은 하원선거 본선거에 출마한 전체 후보의 기부한도액 지수를 시각화한 자료이다. 앞선 모금한도액 지수 분포보다 더 명확하게 왼쪽으로 치우친 분포를 확인할 수 있다. 즉, 후원회 모금액을 조달하는데, 1천 명 미만의 후원인이 필요한 경우가 대다수였다.



<그림 6> 모금 및 기부한도액 지수 분포: 2020년 미국 연방하원선거

마지막으로 선거비용 제한액 대비 후보 개인의 지출액을 산출했다. 대통령선거와 동일하게 최고의 선거비용을 사용한 후보(Steve Scalise 공화당 원내총무, 루이지애나 1지역구)의 지출 금액의 70%에 해당하는 액수(\$19,314,000)를 상한선으로 설정하고 비중을 산출하였다. 분석 결과, 민주당과 공화당의 차이는 크지 않았으나, 현직자와 도전자의 차이는 두 배 가까이 났다.

<표 14> 선거비용 제한액 대비 지출액: 2020년 미국 연방하원선거

		비중(%)
2020	전체	10
	민주당	10
	공화당	9
	현직	13
	도전자	7

IV. 영국의 정치자금제도

1. 영국 선거제도와 정치자금 제도

1) 영국의 선거제도

영국은 의원내각제 국가로 의회주권주의를 인정하고 있어 의회가 정부를 구성하고 입법의 모든 권한을 가진다. 의회 다수당이 내각을 주도적으로 구성하고 정치적 책임을 지고 있다. 영국의 의회는 상원과 하원으로 나뉘지만, 선출방식과 권한에서 큰 차이를 보인다. 하원은 선거로 구성되고 입법 권한을 가진다. 상원은 세습직과 임명직으로 구성되고 하원에서 만들어진 법안을 검토하고 수정할 수 있다. 하지만 하원은 과반수 동의만으로 상원의 수정안을 부결할 수 있다. 하원은 총 650석으로 구성되고 상원은 의석의 제한이 존재하지 않는다. 이로 인해 상원 의원의 수가 하원 의원의 수보다 클 수 있다.

영국 하원 의원은 1인 선거구에서 단순다수제 방식을 통해 선출된다. 하나의 선거구에서 제일 많이 득표한 후보 1인이 하원 의원이 된다. 영국은 다른 유럽국가들과는 달리 양당제가 확립되어 있다. 하원 의석의 대부분을 노동당과 보수당의 두 거대 정당이 차지하고 있고, 10년에서 20년 간격을 두고 여당과 야당을 번갈아 맡는 패턴을 보인다. 선거를 통해 하원 의석의 대부분을 차지하는 다수당이 결정되고, 다수당의 수장이 총리가 되고 내각을 구성하게 된다. 하원 의원은 5년의 임기를 가지지만, 내각 불신임안 가결 및 의회 해산을 통해 조기 의원선거를 실시할 수 있다. <표 15>는 본 연구에서 다루고 있는 2017년 의원선거 결과이다.

<표 15> 2017년 영국 의원선거 결과

정당	득표율(%)	의석수
Conservative	42.4	318
Labour	40.0	262
Scottish National	3.0	35
Liberal Democrats	7.4	12
Democratic Unionist	0.9	10
Sinn Fein	0.7	7
Plaid Cymru	0.5	4
Green	1.6	1
기타	0.1	1

2) 영국의 정치자금제도

영국은 1883년 불패 및 불법 활동에 관한 법(The Corrupt and Illegal Practices Act 1883)을 시작으로 정치자금 규제를 시작했다. 지역구 수준의 후보가 사용할 수 있는 선거운동비용에 상한을 설정하였다.¹⁹⁾ 전국 단위의 선거비용이 매우 증가하였고 외국으로부터의 정치자금을 제한하기 위해 현재는 2000년에 제정된 정당, 선거 및 국민투표에 관한 법(The Political Parties, Elections and Referendums Act, PPERA 2000)에 따라 선거위원회(The Electoral Commission)를 설립하고 정치자금을 관리 감독하고 있다. 정당, 선거, 국민투표에 관한 법에 따른 영국의 정치자금제도는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 선거위원회가 존재하고 이 기관을 통해 정치자금을 규제한다. 둘째, 후보는 특정 날짜와 서식에 맞춰 선거 후 지출보고서를 선거위원회에 제출하여야 하고, 선거위원회는 이를 공개하여야 한다. 셋째, 허용된 기부자(permissible source)에 의한 기부만 가능하고 50파운드 이하면 익명 기부가 가능하다. 넷째, 정당 혹은 후보와 관련이 없지만, 선거운동에 참여하는 개인과 조직을 비정당 선거운동원(non-party campaigner)으로 정의하고 이들에 대한 규제를 포함한다. 마지막으로 기부자에 대한 제한 외 기부금액에 대한 제한을 두고 있지 않다.

19) 선거운동 비용의 상한은 해당 선거에 맞춰 법으로 정한 금액을 각 지역의 유권자 수에 곱하는 방식으로 정해진다.

상기 정리한 것과 같이 영국은 기부금 출처에 대한 규제만이 존재하고 금액에 대한 상한은 없다. 단, 기부받을 수 있는 정당, 개인, 기관은 기부금 또는 대출의 출처를 확인할 의무를 진다. 기부와 대출이 허용된 기부자는 아래와 같다.

- 영국 선거인명부에 등록된 개인(재외 선거인 및 개인의 유산 포함)
- 영국에 등록된 법인
- 영국에 등록된 정당
- 영국에 등록된 노동조합(trade union)
- 영국에 등록된 주택금융조합(building societies)
- 영국에 등록되고 영국 내 사업을 하는 유한책임조합(limited liability partnership)
- 영국 등록된 공제조합(friendly society)
- 영국에 등록되고 영국 내 사업 또는 활동을 하는 비법인 협회(unincorporated association)
- 특정 형태의 신탁 또는 공공 펀드(trust or public funds)

영국은 개인 외 법인 또는 단체의 정치자금 기부를 허용하고 있다는 점에서 한국과 차이를 보인다. 허용된 기부자로부터 받은 50파운드 이상의 기부 또는 대출은 선거위원회에 보고해야 한다. 기부 또는 대출의 제한이 존재하지 않는다는 점도 한국과는 다르다. 보고와 공개의 책임이 있을 뿐 액수에 대한 제한이 없으므로 이론적으로 무한정의 고액기부가 가능하다. 이는 후술하는 영국의 기부한도액 지수가 낮게 나타나는 이유로 추정할 수 있다. 즉, 정치인의 후원금 모금에 대한 부담이 적은 정치 환경을 가지고 있다. 요약하면 영국의 정치자금에 대한 규제는 금액보다 출처에 초점을 맞추고 있다. 50파운드 초과 기부와 대출만이 출처에 대한 제한을 두고, 이하는 어떠한 규제도 없다. 그리고 선거위원회는 정당, 개인, 기관으로부터 기부와 대출에 대한 보고를 받고 이를 공공에 공개한다.

2. 영국의 후원회 모금 및 기부 한도액 적정성

본 연구는 영국의 2017년 의원선거를 분석의 대상으로 하고 있다. <표 16>은 2017년 의원선거에서 모금한 기부금과 선거비용지출액을 포함하고 있다. 전체적으로 약 1,324만 파운드를 모금하였고 약 1,418만 파운드를 선거비용으로 지출하였다. 주요정당의 경우 약 894만 파운드 이상을 모금하였고, 소수정당은 주요정당의 절반에 미치지 못하는 약 429만 파운드를 모금하였다. 선거비용 지출은 각각 주요정당이 약 900만 파운드, 소수정당이 약 515만 파운드를 사용했다. 소수정당이 주요정당보다 비율적으로 모금은 적게 하고 지출은 많이 한 것으로 나타난다. 영국의 정치자금 비중은 1인당 국내총생산과 대비해 볼 때, 하원선거 후원회 모금액 수준은 \$0.041이었으며, 선거비용지출액은 \$0.065이었다.²⁰⁾

<표 16> 정치자금의 모금과 지출: 2017년 영국 의원선거

(단위: 파운드)

		후원회 모금액(£)	선거비용 지출액(£)
2017	전체	13,240,376.03	14,185,767.65
	주요정당	8,940,720.36	9,031,209.28
	소수정당	4,299,655.67	5,154,558.37
	당선	6,628,986.71	6,610,740.99
	낙선	6,611,389.32	7,575,026.66

<표 17>은 영국 후원회 모금액과 선거비용지출액의 평균과 중앙값을 조건에 맞춰 정리한 것이다. 전체에서 후원회 모금액의 평균은 약 4,000파운드이고 주요정당의 평균은 7,000파운드를 초과하고 소수정당은 2,000파운드를 조금 넘는 수준의 금액을 모금하였다. 주요정당과 소수정당의 평균 모금액은 약 3배 이상의 차이가 나타나고 중앙값의 차이는 이보다 더 컸다.

20) 영국 파운드(GBP) 대 미국 달러(USD) 적용 환율은 1.34 USD/GBP이다. 국내총생산 대비 하원선거 후원회 모금액 수준은 0.0000000062로 0에 수렴한다. 선거비용지출액(2,640.31달러)의 수준은 0.0000000099로 역시 0에 수렴한다.

주요정당의 경우 모금액의 중앙값이 6,872파운드이지만, 소수정당은 310파운드밖에 되지 않는다. 중앙값은 두 그룹 간에 22배의 차이가 나타난다. 지출액도 모금액과 마찬가지로 주요정당과 소수정당 간 차이가 크게 나타난다. 지출액의 전체 평균은 4,293파운드이지만, 주요정당의 평균이 7,000파운드 수준이고 소수정당의 평균은 약 2,400파운드이다. 지출액에서도 평균보다는 중앙값에서 두 그룹 간의 차이가 더욱 크게 나타난다.

당선자 그룹과 낙선자 그룹 간 차이는 주요정당과 소수정당 간 차이보다 더욱 크게 나타난다. 당선자의 경우 평균 약 1만 파운드를 모금하고 지출하지만, 낙선의 경우 평균 약 2,000파운드를 모금하고 지출한다. 약 5배의 차이가 존재한다. 중앙값의 차이가 평균보다 심하게 나타난다. 당선자 그룹은 약 10,000파운드의 모금액과 지출액을 가지지만, 낙선자 그룹은 1,000파운드 미만을 모금하고 1,000파운드가 조금 넘게 지출한다. 주요정당이 소수정당과 비교해 압도적으로 많은 금액을 모금하고 지출하였다. 이는 당선과 낙선 사이에서 유사하게 나타난다.

영국의 경우 선거비용지출액이 모금액보다 크지만, 그 차이가 크지 않았다. 물론 소수정당과 낙선자 그룹에서 모금액과 지출액의 차이가 상대적으로 크게 나타났지만, 그 차이가 최대 약 90만 파운드이다. 평균과 중앙값으로 계산한 개별 단위에서도 유사한 결과가 나타났다. 따라서 영국은 선거에 필요한 비용 대부분을 모금액으로 충당할 수 있다는 것을 보여주는 결과이다.

<표 17> 정치자금의 모금과 지출의 평균 및 중앙값: 2017년 영국 의원선거

(단위: 영국 파운드)

		후원회 모금액(£)		선거비용 지출액(£)	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	4,008.27	1,222.5	4,293.51	1,963.79
	주요정당	7,316.46	6,872.61	7,390.51	7,742.85
	소수정당	2,067.50	310.0	2,475.77	979.5
	당선	10,198.44	10,440.87	10,170.37	10,645.67
	낙선	2,492.79	654.5	2,854.19	1,341.52

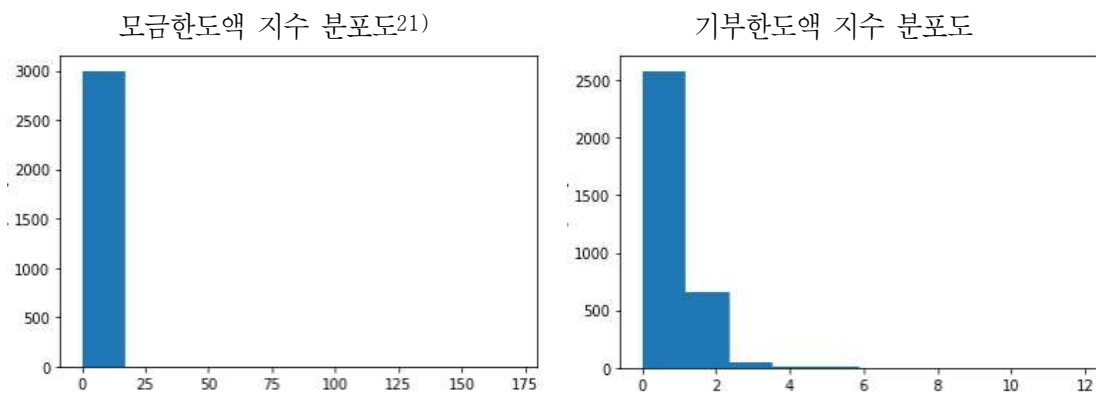
<표 18>은 공식 1) 모금한도액 지수와 공식 2) 기부한도액 지수를 적용해 계산한 결과이다. <표 18>에 따르면 2017년 전체 영국의 평균 모금한도액 지수는 0.93이다. 즉 1에 가까운 값으로 평균적으로 지출액 대부분을 모금액으로 충당한다. 주요정당과 소수정당을 분리하면 주요정당의 모금한도액 지수는 0.99로 소수정당의 0.83보다 높았다. 당선과 낙선의 경우 당선은 1.0이고 낙선은 0.87로 주요정당과 소수정당의 경우가 유사하다. 중앙값에서는 주요정당과 당선자 그룹이 1.0의 지수를 가진다. 전체 모금한도액 지수도 1.0임을 고려하면 의원 대부분이 선거비용지출액을 대체로 모금하고 있고, 주요정당 혹은 당선자일 경우 이러한 경향이 더욱 두드러진다.

모금한도액과는 달리 기부한도액 지수는 그룹 간 차이가 크게 나타난다. 상기 설명한 것과 같이 영국은 기부금 크기에 제한을 두고 있지 않다. 전체 기부 금액의 75% 수준인 6,958.27 파운드를 기부한도액으로 설정하여 지수를 계산하였다. 전체 지수의 평균은 0.58로 모금액을 모두 채우는데 1명의 후원자도 필요하지 않았다. 이를 주요정당과 소수정당으로 나누어 살펴보면 주요정당은 평균 1.05로 약 1명의 후원자만으로 모든 모금을 완료할 수 있다. 소수정당은 이보다 더 적은 0.30으로 1명의 후원자가 전체 모금액의 약 3배를 기부할 수 있다. 이는 당선과 낙선에서도 유사하게 나타난다. 당선은 평균 1.47의 지수를 가지고, 낙선은 평균 0.36의 지수를 가진다. 당선과 낙선의 경우에도 약 1명의 후원자로 대부분 혹은 전체 후원금을 모금할 수 있다. 당선자 그룹을 제외하고 모든 경우에서 중앙값이 평균값도 낮게 나타난다. 즉, 1명의 후원자가 모금액 전체를 책임질 수 있는 범위가 매우 넓다고 추정할 수 있다. 따라서 기부한도액 지수에 따르면 영국 정치인의 후원금 모금에 대한 부담은 매우 낮게 나타났다.

<표 18> 모금 및 기부한도액 지수: 2017년 영국 의원선거

		모금한도액		기부한도액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	0.93	1.0	0.58	0.18
	주요정당	0.99	1.0	1.05	0.99
	소수정당	0.83	0.89	0.30	0.04
	당선	1.00	1.0	1.47	1.50
	낙선	0.87	0.96	0.36	0.09

<그림 7>은 모금한도액 지수와 기부한도액 지수의 분포도이다. 특정 극단적인 값이 평균과 중앙값을 왜곡할 수 있고, 이를 검증하기 위해 <그림 7>을 그려보았다. 모금한도액 지수 분포에서 보이듯이 대부분의 값이 히스토그램 첫 번째 구간에 위치한다. 모금한도액 지수 분포의 2분위와 3분위 값이 1.0임을 고려하면 대부분은 모금액과 지출액의 크기가 같다고 추정할 수 있다. 이러한 이유로 오른쪽에 극단 값이 존재하지만, 평균에 크게 영향을 미치지 않는다. 기부한도액 지수의 분포 또한 왼쪽에 치우쳐 있다. 대부분의 분포가 첫 세 개의 구간에 위치한다. 매우 적은 수의 후원자로 모금액 전체를 부담할 수 있다. 기부한도액 지수의 최댓값이 11.7이고, 3분위 이상의 값이 826개 존재한다. 이로 인해 중앙값과 평균의 차이가 크게 나타난다. 이러한 왜곡에도 평균과 중앙값 모두 1 미만으로 정치인의 후원자 모금에 대한 부담은 매우 적다고 보수적으로 추정할 수 있다.



<그림 7> 영국의 모금한도액 지수 및 기부한도액 지수 분포

21) 비율로 인해 그림에 나타나지 않지만 지수 1을 넘는 경우가 441건 존재하며 100을 넘는 경우도 1건 있다.

V. 일본의 정치자금제도

1. 일본의 선거제도와 정치자금제도

1) 일본의 선거제도

일본은 의원내각제 국가이고 상원과 하원을 가지는 양원제 국회를 가진다. 참의원과 중의원이 각 상원과 하원에 해당한다. 참의원과 중의원 모두 선거를 통해 선출되고 참의원은 242개, 중의원은 465개의 의석을 가진다. 참의원이 중의원에서 의결한 모든 법안에 대해 부결시킬 수 있는 권한을 가지고 있다. 하지만 중의원 3분의 2 의결을 통해 재가결 할 수 있다. 이와 더불어 중의원은 총리 인선, 예산편성, 조약 비준에 대한 권한을 가지기 때문에 상대적 정치적으로 참의원보다 더 중요하다고 유추할 수 있다.

참의원과 중의원 선거는 소선거구비례대표병립제로 치러진다.²²⁾ 즉, 일본은 선거구 의원과 비례대표 의원을 함께 선출하는 방식을 가지고 있다. 선거구 의원은 단순다수제 방식으로 선출된다. 해당 구역에서 가장 많은 표를 받은 후보가 의원으로 당선된다.²³⁾ 일본의 중의원 선거에서 후보는 선거구와 비례대표에 중복으로 후보가 되는 것이 가능하다. 이는 석패율제와 관련이 깊고, 소선거구비례대표병립제로 선거제도가 변경되면서 약해질 수 있는 중소정당의 입지를 보완하기 위해 함께 도입된 제도이다(경제회 2011). 참의원은 6년의 임기를 가지고 3년마다 구성원을 절반을 선출한다. 중의원 선거는 4년의 임기 만료 또는 의회 해산에 따라 행해진다. 본 연구의 대상이 되는 2017년 중의원 총선거 결과는 <표 19>와 같다.

22) 중의원 선거와는 다르게 참의원 선거는 소선거구와 중선거구가 혼합된 형태의 소선거구제를 가진다.

23) 유효투표총수의 6분의 1 이상의 표를 획득해야 하는 조건을 가진다.

<표 19> 2017년 일본 중의원 총선거 결과

정당	선거구 득표율(%)	비례 득표율(%)	의석수
자유민주당	48.21	33.28	284
공명당	1.50	12.51	29
입헌민주당	8.78	19.88	55
희망의당	20.64	17.36	50
일본공산당	9.02	7.90	12
일본유신회	3.18	6.07	11
사회민주당	1.15	1.69	2
기타	7.48	1.30	22

2) 일본의 정치자금제도

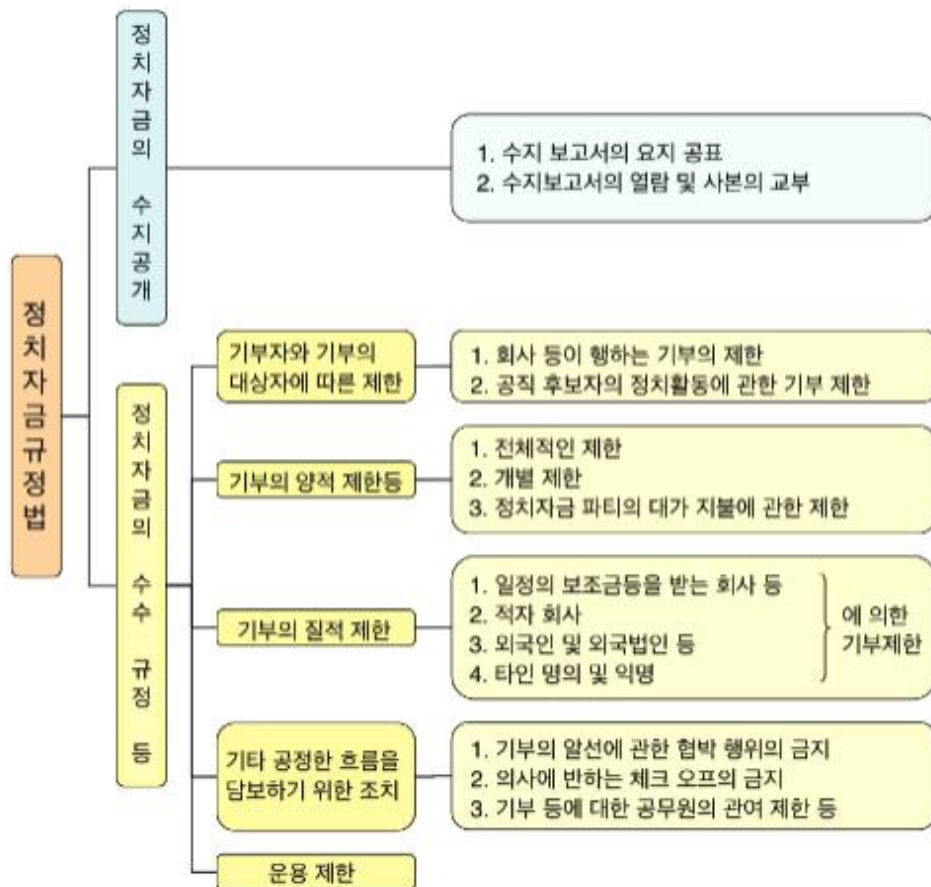
일본의 정치자금 규제는 1948년 제정된 정치자금규정법에서 시작한다. 정치자금규정법은 이후 지속적으로 개정이 이루어졌고, 정치단체와 공직 후보의 정치활동을 감시하기 위한 규제내용을 포함하고 있다. 예를 들어, 정치자금 수입과 지출, 그리고 공개에 관한 내용을 포함하고 있다. <그림 8>은 일본의 정치자금규정법의 개요이다.

정치자금규정법은 정치단체를 정의하고 있고 해당 정치단체 회계책임자의 기부를 포함한 수입과 정치활동 비용을 포함한 지출을 담은 수지보고서의 작성과 제출 의무를 명시하고 있다. 5만 엔을 초과하는 기부와 20만 엔을 초과하는 정치자금파티 수입에 대해서는 기부자 또는 제공자에 대한 정보를 포함하여야 한다.²⁴⁾ 일본은 익명 기부를 허용하지 않지만 연설회 또는 집회에서 정당과 정치자금단체에 대한 1천 엔 미만의 기부는 제외하고 있다. 정치자금규정법은 기부자에 따른 상한선을 다르게 정의하고 있다. 개인의 경우 연간 최대 2천만 엔을 넘을 수 없고 같은 대상에게는 150만 엔까지 기부할 수 있다. 회사와 노동조합도 정치단체의 정치활동에 대한 기부가 가능하다. 회사, 노동조합, 직원단체는 그 규모에 따라 750만 엔부터 3천만 엔까지의 제한액을 가진다.²⁵⁾ 요약하면 일본은 공직 후보의 정치활동에 대해 정당 또는 정

24) 정치자금 파티는 정치자금규정법에서 정의하고 있는 정치단체에 의해 개최되는 출판기념회, 세미나 등과 같이 대가를 받는 행사이다(선거연수원 2016).

25) 자본금 또는 출자금이 100억 엔을 넘는 회사와 조합원의 수가 15만 명 이상의 노동조합, 그리고

치단체를 통해 기부받을 수 있도록 허용하고 있다. 개인, 회사, 노동조합, 직원단체는 정치자금 규정법에서 정의하는 제한에 맞춰 정치단체에 기부할 수 있다. 정치단체의 회계책임자는 기부금을 포함한 수입과 지출을 수지보고서로 작성하고 관련 기관에 제출해야 한다.



<그림 8> 일본 정치자금규정법 개요

출처: 선거연수원, 2016. 『각국의 정당·정치자금제도 비교연구』

연간경비가 8천만 엔을 넘는 직원단체의 경우 가산액이 더해져 기부가 최대 7천만 엔까지 가능하다.

2. 일본의 후원회 모금 및 기부 한도액 적정성

본 연구의 분석대상은 2017년 총선거이다.²⁶⁾ 일본 총무성에 공개된 정치자금 수지 보고서 중 의원 관계 정치단체, 그 안에서 참의원을 제외한 중의원만을 대상으로 기부금과 정치활동 지출액을 살펴보았다. 결과는 <표 20>, <표 21>로 정리하였다.

일본의 경우 주요정당과 소수정당의 구분을 야당과 여당으로 하였고, 2017년 당시 여당이었던 자유민주당(이하 자민당)과 공명당을 여당으로 구분한다. 야당은 두 정당을 제외한 모든 정당이다. 당선과 낙선 의원은 2017년 당선 의원 목록을 기준으로 구별하였다. 2017년 후원회 모금액은 전체적으로 2억 엔이 넘고 평균적으로 6백만 엔에 근접한다. 여당의 경우 평균 640만 엔을 초과하고, 야당의 경우 500만 엔 조금 넘기고 있다. 모금액 총합의 경우 여당이 야당보다 약 1.52배 크지만, 평균의 차는 이보다 적게 나타난다. 야당의 중앙값이 여당의 절반이 되지 않음을 고려하면 야당 특정 의원의 모금액이 매우 크게 나타난 경우라고 판단할 수 있다. 당선 의원과 낙선 의원의 모금액 차이는 여당과 야당의 차이보다 크게 나타난다. 당선 의원들은 약 17억 엔, 낙선 의원들은 약 3억 엔을 모금하였다. 두 그룹 간의 차이가 6배에 조금 못 미치게 나타난다. 당선 의원들은 평균적으로 700만 엔이 넘는 금액을 모금하였고, 낙선 의원은 당선 의원 모금액 평균의 절반이 되지 못하는 약 300만 엔을 모금하였다. 이는 여당과 야당에서 보이는 형태같이 특정 낙선 의원의 모금액이 매우 크기 때문이다. 일본의 정치자금 비중은 1인당 국내총생산 기준으로 볼 때, 후원회 모금액 수준은 \$0.15이었으며, 선거비용지출액은 \$1.43이었다.²⁷⁾

정치활동 지출액은 전체적으로 58억 엔으로 모금총액 대비 3배에 근접한다.²⁸⁾ 여당과 당선 그룹이 야당과 낙선 그룹보다 더 많은 정치활동 관련 지출이 있었다. 예를 들어, 여당은 약 30억 엔을 지출하고 야당은 약 28억 엔을 지출하였다. 여당 의원의 평균 지출액은 약 1,600만 엔이고, 야당 의원의 평균 지출액은 약 1,800만 엔이다. 모금액과는 다르게 야당이 여당보다 평균적으로 더 많은 정치활동 비용을 지출했다. 이와 같은 현상은 당선과 낙선 그룹에서도 유사하게 나타난다. 정치활동 지출액은 당선 의원들이 낙선 의원들 보다 약 11억 엔 높지만,

26) 2017년 총선거를 포함하고 있는 2018년(헤이세이 30년) 정치자금 수지 보고서를 활용하였다. 본 정치자금 수지 보고서는 일본 총무성 웹 사이트 내 선거자금 부분(https://soumu.go.jp/senkyo/seigis/kanpo/shikin/h29_yoshi_181130.html)에서 가져왔다.

27) 국내총생산 대비 2017년 중의원 후원회 모금액 수준은 0.0000000122로 0에 수렴한다. 정치활동 지출액 수준 역시 0.0000000113으로 0에 수렴한다.

28) 일본의 공개된 수지보고서는 선거비용을 별도로 구분 짓고 있지 않다. 이러한 이유로 정치활동 비용을 활용해 분석하였다.

평균 지출액은 낙선 의원들이 약 800만 엔 높다. 여당과 당선 그룹이 야당과 낙선 그룹에 비하여 큰 금액을 모금하였지만, 지출은 큰 차이를 보이지 않았다.

<표 20> 정치자금의 모금과 지출: 2017년 일본 총선거

		후원회 모금액(¥)	개인 기부금(¥)	정치단체 기부금(¥)	정치활동 지출액(¥)
2017	전체	2,005,416,698	878,730,402	1,122,686,296	5,804,156,802
	여당	1,210,537,696	470,647,355	735,890,341	3,007,981,083
	야당	794,879,002	408,083,047	386,795,955	2,796,175,719
	당선	1,692,307,032	704,928,969	983,378,063	3,468,220,972
	낙선	313,109,666	173,801,433	139,308,233	2,335,935,830

<표 21> 정치자금의 모금과 지출의 평균 및 중앙값: 2017년 일본 총선거²⁴⁾

		후원회 모금액(¥)		개인 기부금(¥)		정치단체 기부금(¥)		정치활동 지출액(¥)	
		평균	중앙값	평균	중앙값	평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	5,846,695	2,480,000	2,561,896	680,000	3,273,137	300,000	16,971,218	6,250,252
	여당 ³⁰⁾	6,439,030	3,940,000	2,503,443	950,000	3,914,310	11,037,834	16,085,460	11,037,834
	야당	5,128,251	1,563,000	2,632,793	500,000	2,495,457	0	18,039,845	2,391,980
	당선	7,051,279	4,000,000	2,937,204	1,100,000	4,097,408	1,085,000	14,511,384	9,462,152
	낙선	3,039,899	990,000	1,687,392	1,540,262	1,352,507	200,000	22,678,988	1,540,262

<표 20>과 <표 21>에 따르면, 정치활동 지출액이 후원금 모금액보다 월등히 높게 나타난다. 이와 같은 모습은 여당과 야당, 당선과 낙선에서도 유사하게 나타난다. 모금액은 지출액의 아주 일부만을 차지하고 있다. 정치활동 지출은 선거비용 지출을 포함한 포괄적인 항목이기

29) 평균 및 중앙값에서 소수점 아래 값은 버리고 1엔 이상의 값만을 표기하였다.

30) 여당은 자유민주당(자민당)과 공민당을 포함한다.

때문에 모금액이 자치하는 비율이 낮은 것으로 추론할 수 있다. 후원회 모금액은 정치활동 지출액에 약 1/3 수준으로 나타난다.

<표 22>는 상기 설명한 공식 1) 모금한도액 지수를 적용한 결과이다. <표 22>에 나타난 바와 같이 전체적으로 2017년 일본의 모금한도액 지수는 5.73이다. 1보다 높은 지수는 중의원 정치활동 비용보다 후원회 모금액이 매우 많다는 것이다. 하지만 1이 넘는 평균값에 비해 중앙값은 0.5로 0보다 작다. 모든 경우에서 평균과 중앙값의 차이가 일관되게 크게 나타난다. 이는 소수 의원이 매우 높은 모금한도액 지수를 가지고 있기 때문이다. 두 값의 차이는 여당과 야당 의원 사이에 가장 크게 나타났고, 이는 정치단체 모금액에 차이가 두 그룹 사이에서 크게 나타나기 때문이다. 여당과 야당의 경우 평균값은 여당이 중앙값은 야당이 크지만, 당선과 낙선의 경우에는 당선 의원의 평균값과 중앙값이 모두 낙선에 비해 크다. 일부 의원이 모금한도액 적정성 지수를 크게 변화시키고 있으므로 일본의 경우 중앙값이 더욱 설명력 있는 지수로 판단된다. 모금한도액 지수의 중앙값에 따르면 여당이 야당보다 후원회 모금액이 부족하고 낙선이 당선과 비교해 모금액이 부족한 것으로 나타난다.

<표 23>은 기부한도액 지수를 포함한다. 일본의 경우 개인과 정치단체 사이에 기부한도액을 다르게 하고 있다. 그렇지만 개인 기부와 정치단체 기부 모두에서 다수의 후원인을 필요하지 않은 것으로 나타났다. 즉 매우 적은 수의 후원인 또는 후원단체만으로 2017년 전체 모금액을 충당할 수 있다. 예를 들어, 개인 기부의 경우 평균적으로 1.71명의 후원인이 필요하고, 정치단체 기부는 평균 0.11개가 필요하다. 여당과 야당, 당선과 낙선의 경우에도 기부한도액 지수의 평균이 2가 되지 않는다. 중앙값은 모든 경우에서 1이 되지 않는다. 정치단체 기부는 개인보다도 낮은 지수를 가진다.

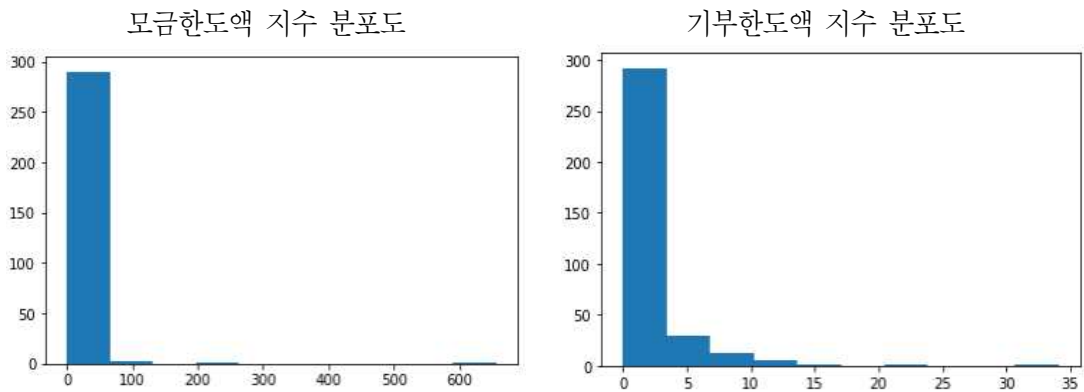
<표 22> 모금한도액 지수: 2017년 일본 총선거

		모금한도액 -전체		모금한도 -개인기부		모금한도액 -정치단체	
		평균	중앙값	평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	5.73	0.50	2.27	0.14	3.45	0.10
	여당	6.68	0.48	1.09	0.10	5.59	0.14
	야당	4.41	0.61	3.92	0.22	0.48	0.02
	당선	6.31	0.52	1.79	0.15	4.52	0.14
	낙선	4.05	0.40	3.70	0.13	0.35	0.01

<표 23> 기부한도액 지수: 2017년 일본 총선거

		기부한도 -개인기부		기부한도 -정치단체	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	1.71	0.45	0.11	0.01
	여당	1.67	0.63	0.13	0.04
	야당	1.75	0.33	0.08	0.00
	당선	1.96	0.73	0.14	0.04
	낙선	1.12	0.13	0.04	0.00

상기 설명한 모금한도액 지수와 기부한도액 지수를 살펴보면 평균값과 중앙값의 차이가 크게 나타난다. 특정 의원의 지수가 평균값에 영향을 많이 미치게 되는 왜곡 현상이 존재할 수 있다. 이를 검토하기 위해 <그림 9>에 모금한도액 지수와 기부한도액 지수의 분포를 그려보았다.



<그림 9> 일본의 모금한도액 지수 및 기부한도액 지수 분포

<그림 9>는 수지 보고서에 포함된 모든 중의원의 모금한도액 지수와 기부한도액 지수의 분포를 포함한다. 좌측 모금한도액 지수 분포에서 대부분이 왼쪽 첫 번째에 위치한다. 하지만 오른쪽에 매우 큰 값의 지수가 존재하여 분포를 크게 상승시키고 있었다. 즉, 후원회 모금액이 부족한 경우가 대부분임을 보여주고 있다. 오른쪽에 있는 기부한도액 지수 분포도 역시 왼쪽

모금한도액 지수와 같이 왼쪽으로 치우친 분포를 보인다. 절대 대수의 의원이 0에 가까운 왼편에 위치하고 매우 적은 수의 의원이 20과 30이 넘는 지수를 가진다. 이로 인해 전체 기부한도액 지수의 평균이 높게 나타나고, 중앙값은 좌측에 치우친 0에 가까운 값을 가지게 된다. 기부한도액 지수 분포도 또한 다수의 의원이 매우 적은 수의 후원인으로 기부금을 모두 모금할 수 있음을 보여준다.

VI. 독일의 정치자금제도

1. 독일의 선거제도와 정치자금제도

1) 독일의 선거제도

독일은 다당제 국가이다. 기본적으로 우파의 기민기사연합(CDU/CSU), 좌파의 사민당(SPD) 양대 정당이지만, 자민당(FDP), 좌파당(Left), 녹색당(Green)까지 원내의 주요정당으로 분류되고 있다(김성수 2018). 이에 더하여 2013년 창당한 대안당(AfD)이 반(反)이민 정서를 등에 업고 2017년 연방의회 선거에서 원내로 진입함에 따라 현재 6개의 주요정당이 존재한다.

<표 24>는 독일의 주요정당과 의석수를 정리한 것이다. <표 24>에 따르면, 어느 정당도 단독으로 내각을 구성하기 어려운 상황이고, 선거에서 1, 2위를 한 주요정당은 원내의 다른 정당(주로 3위)과 협상을 통해 연립정부를 구성한다. 2021년의 제20대 연방의회 선거에서 1위를 차지한 사민당은 녹색당 및 자민당과 연립정부 구성을 위한 공식협상을 시작했다고 밝혔다.³¹⁾ 기민기사연합을 이끌던 메르켈 총리가 퇴임을 선언하면서 16년 만에 정권교체의 가능성이 열린 것이다. 한편, 원내의 주요정당 이외에도 해적당(Piraten), 생태민주당(ODP), 국가민주당(NDP) 등 여러 개의 원내 소수정당이 존재한다.

31) 정당을 상징하는 색깔(사민당 적색, 자민당 황색, 녹색당 녹색)로 인해서 3당의 연정 시도를 두고서 '신호등 연정'이라고 부른다(서울경제, 만파식적 신호등 연정, 2021).

<표 24> 독일의 원내 주요정당

순위	2021년	2017년
1	사민당(SPD) 206석	기민기사연합(CDU/CSU) 246석
2	기민기사연합(CDU/CSU) 197석	사민당(SPD) 153석
3	녹색당(Green) 118석	대안당(AfD) 94석
4	자민당(FDP) 92석	자민당(FDP) 80석
5	대안당(AfD) 83석	좌파당(Left) 69석
6	좌파당(Left) 39석	녹색당(Green) 67석

독일이 다당제를 유지하는 이유로는 연동형 비례대표제를 들 수 있다. 독일의 연동형 비례대표제는 소선거구제와 비례대표제가 결합된 형태이다(황동혁 2021, 2-5쪽). 선거권자는 지역구선거와 비례대표선거에 각 1표씩의 권한을 행사하며, 비례대표선거 방식은 지역구선거와 연동되어 있다. 독일형 연동형 비례대표제는 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 연방하원선거에서 지역구와 비례대표 의원의 정수는 1:1로 동일하다. 의원정수는 초과의회에 따라 늘어날 수 있는데, 이로 인해 발생하는 불비례성의 문제를 해결하기 위해 추가로 보정 의석을 배정한다. 이 같은 방식은 의석수가 과도하게 증가하는 문제를 초래하는데, 실제로 연방하원의 의원정수는 598명이지만, 2017년 709명, 2021년 선거에서는 736명이 최종적으로 선출된 바 있다. 이 문제를 해결하기 위해 2020년 11월 연방선거법을 개정하였다. 한편, 개정된 연방선거법에 따라 2025년부터는 지역구의 의석이 280석으로 축소되고, 비례대표 정수 역시 280으로 줄게 된다(총 의석 560으로 축소)(김종갑 2021).

둘째, 비례대표 정당명부는 주 단위 권역별로 폐쇄형으로 작성된다. 즉, 정당명부의 순위를 결정하는 것은 전적으로 정당의 권한이며, 16개 주를 포괄하는 정당명부는 존재하지 않는다. 정당은 전체 주에 대해서 또는 일부 주에 대해 정당명부를 작성해 비례대표선거에 참여할 수 있다. 셋째, 권역별로 인구비례에 따라 의석을 할당하고, 정당득표율에 따라 배분한다. 이때 배

분된 의석에서 지역구 자리를 제외한 나머지가 비례대표 의석이다. 정당투표에서 5% 이상을 득표하거나 지역구에서 3석 이상을 얻은 정당에 의석을 할당한다.

2) 정치자금제도: 국가보조금, 당비, 기부금 등

독일은 별도의 정치자금법이 존재하지 않고 정당법에 따라 관련 내용을 규제하고 있다(김성수 2018, 98-99). 독일 정당들은 정당법에 의거하여 정해진 양식과 항목에 따라 연차별로 회계보고(Rechenschaftsberichten Politischer Parteien)를 제출할 의무를 갖는다. 독일은 미국처럼 후보 개인이 선거자금을 조달하지 않으며 정당이 주체가 되어 자금을 조달한다. 주요한 정치자금의 출처로는 국고보조금, 당비·기부금을 포함하는 자체 수입 등이 있다.

국고보조금은 크게 세 가지 원칙에 따라 지급된다. 먼저, 정당중립성의 원칙에 따라 정당은 국가와 민간으로부터 폭넓게 자금을 조달한다. 그러나 정당이 국가로부터 보조금을 수취하기 때문에 카르텔 정당의 성격을 엿볼 수 있다. 다음으로, 기회 평등의 원칙과 비례성의 원칙이다. 즉, 군소정당에게 균등한 기회 제공하면서도 비례성의 원칙에 따라 득표율이 많은 정당에 적절한 혜택을 제공한다. 마지막으로 상대 및 절대 상한제이다. 상대 상한제는 국가보조금을 정당의 자체 수입과 연계하는 것으로 대략 정당 자체 수입의 50% 선에 맞추어 지급하는 것을 의미한다. 절대 상한제는 지정된 예산의 총량(2019년 1억9천만 유로) 이하로 보조금을 지급하는 것이다. 최초의 상한금액은 1992년 이후 확정되었고 1988-1992년 간 국고보조금의 연평균 금액에서 매년 물가상승률 수준의 증액이 이루어지고 있다.

정당의 자체 수입은 당비, 기부금 등으로 구성되어 있다. 기부금의 경우 개인기부금은 인당 3,300유로(정당법 18조 3항)로 제한되며, 현금 기부는 1,000유로(정당법 25조 1항)까지만 가능하다. 선거비용의 제한액은 법으로 제한하지 않고, 모금 제한도 없다.

2. 독일의 후원회 모금 및 기부 한도액 적정성

독일 정당법에 따라 매년 작성하여 보고하게 되어 있는 정당별 연차 회계보고서를 통해 독일 주요 및 소수정당들의 후원회 모금액과 선거비용지출액을 파악하였다. 2021년 자료는 현재 공개되어 있지 않기 때문에 제19대 연방하원선거가 있었던 2017년의 자료를 활용했다. 2016년 자료는 연방하원선거가 있는 연도와의 비교를 위해 함께 첨부하였다. 정치자금 비중은 1인당 국내총생산 기준으로 볼 때, 2017년 연방하원선거 후원회 모금액 수준은 \$1.89이었으며, 선거비용지출액은 \$5.59이었다.³²⁾

<표 25>에서 언급된 주요정당은 기민기사연합, 사민당, 좌파당, 녹색당, 자민당, 대안당으로 모두 원내에 진출한 정당이며, 이들과의 비교를 위해 여러 원외 소수정당들 가운데, 3개의 정당을 임의로 선택하였다.³³⁾ 분석 결과, 후원회 모금액 및 선거비용 지출 측면에서 주요정당과 소수정당들 사이에 큰 차이가 있는 것이 확인되고, 이 같은 차이는 연방의회 선거가 있었던 2017년에 더 벌어진 것으로 보인다.

<표 25> 정치자금의 모금과 지출: 2017년 독일 연방하원선거, 2016년(비교)

		후원회모금액(€)		선거비용지출액(€)	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	6,613,000	4,671,000	18,569,000	11,732,000
	주요정당	9,146,000	6,584,000	26,281,000	15,850,000
	소수정당	704,000	581,000	574,000	607,000
2016	전체	4,825,000	4,196,000	7,572,000	4,031,000
	주요정당	6,581,000	5,539,000	10,629,000	6,225,000
	소수정당	728,000	704,000	438,000	351,000

32) 국내총생산(3조6천억 달러) 대비 2017년 연방하원선거 후원회 모금액 수준은 0에 수렴하였고, 선거비용지출액 수준 역시 0에 수렴했다.

33) 분석에 포함된 3개의 정당은 해적당(Piraten), 생태민주당(ODP), 국가민주당(NDP)이다.

모금 및 기부한도액 지수에 대한 분석은 <표 26>과 같다. 주목할 점은 소수정당의 모금한도액 지수가 주요정당의 그것보다 높다는 점이다. 원외 소수정당들이 원내 주요정당보다 더 적정한 모금을 하고 있다는 의미일 수도 있지만, 그 보다는 주요정당이 국가로부터 지급 받는 국고보조금의 액수가 크기 때문인 것으로 풀이된다. 기부한도액 지수는 주요정당이 소수정당보다 압도적으로 높은 것을 확인할 수 있다.

<표 26> 모금 및 기부한도액 지수: 2017년 독일 연방하원선거, 2016년(비교)

		모금한도액		기부한도액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	0.65	0.46	2004	1568
	주요정당	0.40	0.37	2772	1995
	소수정당	1.24	1.22	213	176
2016	전체	1.68	0.89	1462	1272
	주요정당	1.14	0.62	1994	1678
	소수정당	2.92	1.11	220	213

각 연도에서 가장 많은 선거비용을 사용한 정당의 지출금액 70%(2017년 기민련 €42,607,000, 2016년 사민당 €17,712,000)에 해당하는 액수를 상한선으로 임의 설정하고 선거비용 제한액 대비 지출액의 비중을 산출하였다. 원내에 진출한 주요정당이 선거비용 제한액 대비 압도적으로 많은 선거비용을 지출하였다. <표 27>은 선거비용 제한액 대비 지출액을 정리한 것이다.

<표 27> 선거비용제한액 대비 지출액: 2017년 독일 연방하원선거, 2016년(비교)

		비중(%)
2017	전체	44
	주요정당	62
	소수정당	1
2016	전체	43
	주요정당	60
	소수정당	2

한편, 독일의 정당별 연차 회계보고서는 정당 차원의 선거비용 지출과 후원회 모금액을 보고하고 있기 때문에, 정치인 개인 차원의 선거비용과 후원회 모금액을 분석한 다른 나라들과의 직접 비교가 어려운 한계가 있다. 따라서 비교 단위 불일치(정당 v. 개인)의 문제점을 보완하기 위해 다음과 같은 방식을 사용하였다.

먼저, 원의 정당을 분석에서 제외하였다. 주요정당에 양당(기민기사연합과 사민당)을 포함하고, 나머지 정당들을 소수정당으로 간주하였다. 2017년에는 4개의 정당이, 2013년에는 2개의 소수정당이 의석을 확보하였다. 다음으로 2017년, 2013년 선거에서 각 정당이 확보한 의석의 숫자로 각 정당의 선거비용지출액과 후원금 모금액을 나누었다. 이 같은 방식을 통해 연방하원의원 개인이 사용하고 모금한 정치자금을 간접적으로 추정하였다. <표 28>은 2013년과 2017년 연방하원의 정당별 의석수를 정리한 것이고, <표 29>와 <표 30>은 상기 설명한 비교대상 불일치 문제를 해결하기 위해 조정을 적용한 결과 값을 포함하고 있다.

<표 28> 2017년, 2013년 독일 연방하원선거 정당별 의석수

2017	기민련(CDU)	기사련(CSU)	사민당(SPD)	
	200	46	153	
	대안당(AfD)	자민당(FDP)	좌파당(Left)	녹색당(Green)
	94	80	69	67
2013	기민련(CDU)	기사련(CSU)	사민당(SPD)	
	255	56	193	
	좌파당(Left)	녹색당(Green)		
	64	63		

<표 29> 독일 정치자금의 모금과 지출: 2017년 연방하원 선거, 2016년(비교)

		후원회모금액(€)		선거비용지출액(€)	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	88,000	74,000	224,000	220,000
	주요정당(양당)	102,000	113,000	297,000	304,000
	소수정당(교섭4당)	79,000	73,000	186,000	185,000
2016	전체	56,000	59,000	92,000	96,000
	주요정당(양당)	59,000	59,000	82,000	96,000
	소수정당(교섭2당)	52,000	52,000	107,000	107,000

<표 30> 독일 모금 및 기부한도액 지수: 2017년 연방하원 선거, 2016년(비교)

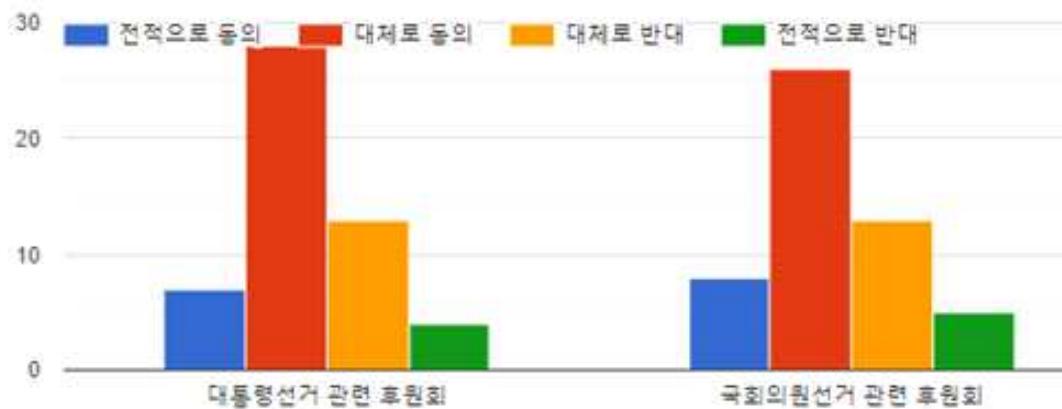
		모금한도액		기부한도액	
		평균	중앙값	평균	중앙값
2017	전체	0.40	0.37	26	23
	주요정당(양당)	0.37	0.37	31	34
	소수정당(교섭4당)	0.42	0.41	23	22
2016	전체	1.16	0.57	17	18
	주요정당(양당)	1.53	0.62	18	18
	소수정당(교섭2당)	0.85	0.71	16	16

VII. 전문가 여론조사

정치자금의 모금 및 기부한도액 규제의 적정성을 심층적으로 논의하기 위해서 한국정당학회 회원들을 상대로 설문조사를 실시하였다. 한국정당학회는 의회, 정당, 선거 등의 주제를 전문적으로 연구하는 국내 대학교수, 정부 및 대학 부설 연구소 소속의 박사후연구원 등이 참여하는 정치과정 분야의 대표적인 학술연구단체이다. 설문은 2021년 10월 28일부터 1월 7일까지 총 10일간 실시되었고, 52명의 회원이 최종적으로 응답하였다.

1. 후원회 모금한도액의 적정성

전문가들은 후원회 모금한도액을 상향 조정하자는 의견에 대해서 대체로 동조하는 것으로 나타났다. <그림 10>은 이러한 의견을 그래프로 그린 것이다. “후원회 모금한도액을 대통령 선거 관련 후원회의 경우 현행 선거비용 제한액을 5%에서 20%로, 국회의원선거 관련 후원회의 경우 현행 1억5천만 원에서 2억 원으로 상향 조정하자”는 주장에 대한 찬반을 물은 결과, <그림 10>과 같은 결과를 얻었다.



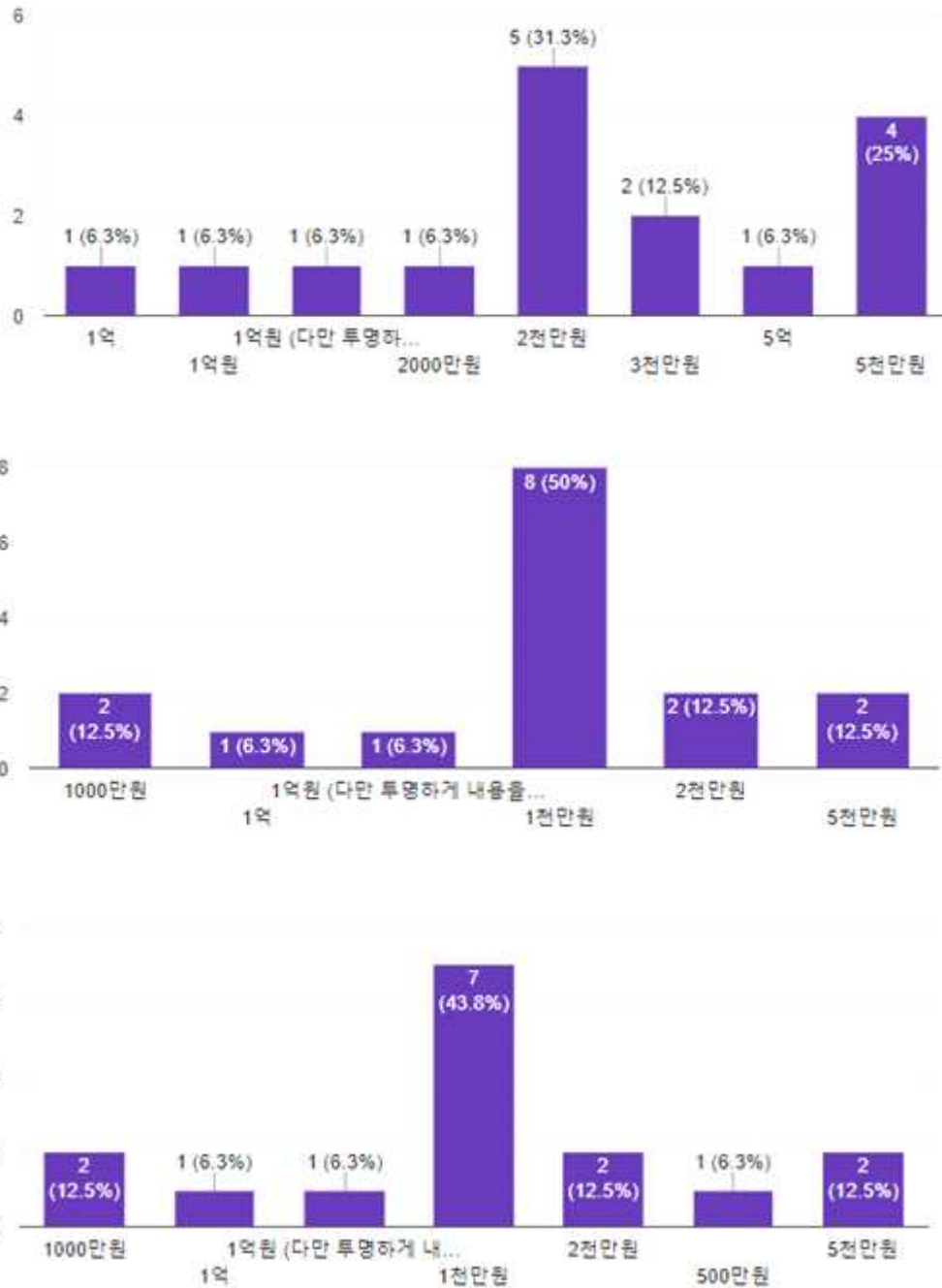
<그림 10> 후원회 모금한도액 상향 조정에 대한 찬반 수준

이 같은 결과는 2004년 이후 17년째 정치자금 규제가 변화 없이 지속되었다는 사실에서 비롯되었을 수 있다. 즉, 선거, 의회, 정당을 연구하는 전문가들 역시 우리나라의 정치자금 관련 규제가 지나치게 엄격한 것으로 생각한다고 추정할 수 있다. 최소 물가상승률과 연동하는 수준에서 모금한도액을 늘리는 것에는 동의하는 것으로 나타난다.

2. 후원회 기부한도액의 적정성

전문가들은 후원회 기부한도액을 상향 조정하자는 의견에 대해서 대체로 부정적인 견해를 드러냈다. 구체적으로 “후원회에 기부할 수 있는 기부한도액을 현행보다 높여야 한다”라는 주장에 대해 67.3%에 달하는 응답자가 반대하였고, 32.7%의 응답자만이 찬성하였다.

다음으로 전문가들이 생각하는 적정 기부한도액의 구체적인 액수를 파악하기 위해 적정 금액에 대한 추가 설문을 시행하였다. <그림 11>에 나타나듯 기부한도액을 늘리는데 반대한 응답자(34명)들은 모든 선거의 유형에서 현행 금액을 유지하는 것을 가장 선호(각각 41%, 35%, 35%)하였다.

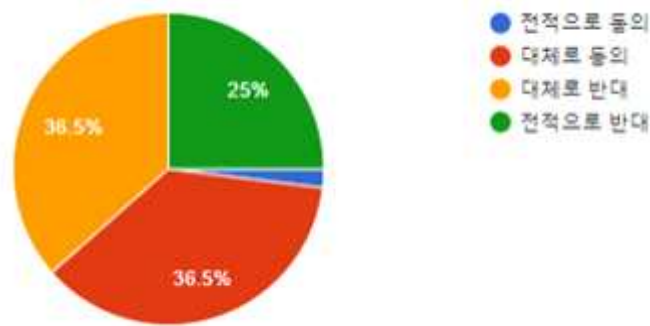


<그림 12> 기부한도액 상향 찬성의 경우 적정 기부한도액

이처럼 기부한도액을 늘리는 것에 대한 부정적인 견해는 모금한도액의 상향 조정에 대한 우호적인 입장과는 대조적이다. 개인의 기부한도액을 현행과 같은 수준에서 유지해야 한다는 전문가들의 입장은 경제적 불평등이 정치적 평등을 훼손할 수 있다는 우려에서 비롯된다. 즉, 자본이 선거 과정에 미치는 영향력을 최소화하여 공정한 선거를 치르고 공동체의 민주주의성을 지켜야 한다는 대의에 전문가들이 동의하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

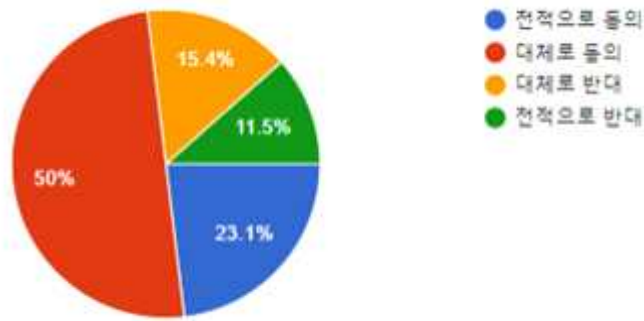
3. 국고보조금 등 기타 이슈

지금까지 논의한 정치자금의 모금 및 기부한도액 규제의 적정성 이외에 정치자금 관련 이슈들에 대한 전문가들의 의견을 알아보기 위해 다음과 같은 질문들을 설문에 포함했다. 첫째, “법인이나 단체가 후보자 후원회에 정치자금을 기부하는 것을 허용하자”라는 주장에 대한 견해를 물었다. <그림 13>에 제시한 바와 같이, 이 질문에 73%의 응답자가 반대하였다. 즉, 선거, 의회, 정당을 연구하는 전문가들은 자본의 침투로 인해 선거와 정치과정이 왜곡되는 것에 대해서 큰 거부감을 가지고 있는 것으로 나타난다.



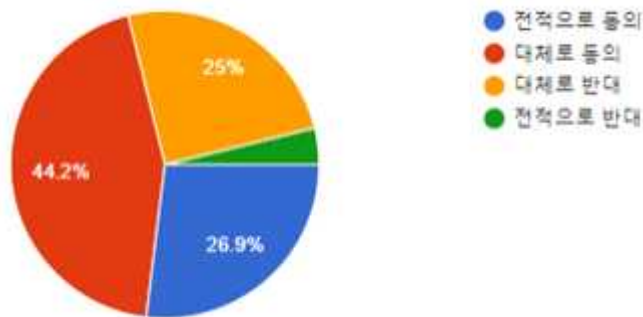
<그림 13> 법인 및 단체의 정치자금 기부에 대한 동의 수준

둘째, 국고보조금의 지급과 관련하여 전문가들의 견해를 물었다. “정당의 자구적 노력을 위해 정당에 배분하는 국고보조금 일부를 정당후원회가 모집한 소액 기부금액에 연동하여 배분하자”라는 주장에 대해 찬반을 물은 결과, <그림 14>에 나타나듯 73%에 달하는 응답자가 동의하였다. 매칭 제도는 국가보조금을 정당의 자체 수입과 연계하여 지급하는 독일의 국가보조금 상대상한제와 유사한 것이다. 독일에서는 정당 자체 수입의 50% 선에 맞추어 국가보조금을 지급하고 있는데, 이 정책을 통해 정당들이 자체 수입을 늘리기 위한 자구책을 강화하는 효과를 유발할 수 있다.



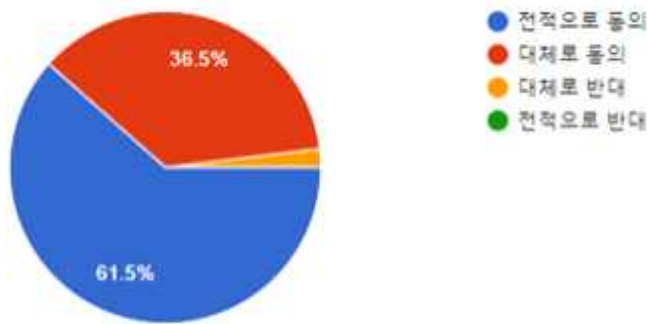
<그림 14> 국고보조금 매칭에 대한 동의 수준

이와 더불어 “정당에 대한 국고보조금 중 선거보조금은 후보에 대한 선거비용 보전과 중복됨으로 폐지하자”라는 주장에 대해 71%의 응답자들이 찬성하였다. 이 같은 결과는 정당에 이 중으로 재정을 지원하는 것에 대한 부정적인 견해가 반영된 것으로 여겨진다. <그림 15>는 위 답변을 그래프로 표현한 것이다.

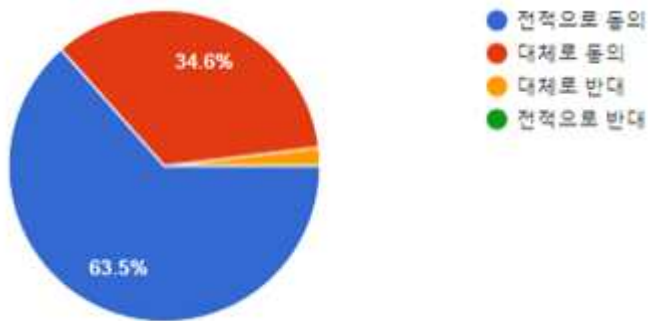


<그림 15> 선거보조금 지급 폐지에 대한 동의 수준

셋째, 정치자금 공개에 관련된 의견을 물었다. <그림 16>과 <그림 17>은 전문가 의견을 시각화한 결과이다. “정치자금의 수입과 지출이 있을 때, 후보는 7일 이내에 그 내역을 인터넷 홈페이지에 공개하도록 하자”는 주장과 “국고보조금 지출의 투명성을 강화하기 위하여, 국고보조금 지출내역을 지출 후 7일 이내에 인터넷을 통해 일반에 공개하자” 주장에 대해서 공통적으로 98%에 달하는 응답자들이 찬성하였다. 요약하면 ‘전적으로 동의한다’는 응답이 63%, ‘대체로 동의한다’는 응답이 35%였다. 이같은 압도적인 찬성의 이유로는 정치자금 투명성의 원칙이 기부한도액 제한과 함께 자본의 영향력을 최소화하는 수단으로 받아들여지고 있기 때문이다.



<그림 16> 정치자금 수입과 지출의 인터넷 공개에 대한 동의 수준



<그림 17> 국고보조금 지출의 인터넷 공개에 대한 동의 수준

VIII. 후원회 모금 및 기부 한도액의 적정성

1. 결론 및 정책 제언

한국의 정치자금제도는 정치적 표현의 자유에 우선하여 정치부패를 최소화하는 방향으로 제도화됐다. 특히 2004년 개정된 정치자금법은 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이될 가능성을 최소화하여 정치부패를 미연에 방지하는 것에 중점을 두었다. 이러한 이유로 후원인에 의한 기부한도액 규제, 후원회 모금액 규제 등 다양한 조치가 취해졌으며, 이는 궁극적으로 소액 다수의 정치자금 문화를 조성하기 위한 목적이었다.

그렇지만 2004년 정치자금법의 취지에도 불구하고, 17년째 변화하지 않는 모금·기부 한도액이 과연 후보의 선거운동에 적정한 제도인지에 대한 의문은 지속적으로 제기되고 있다. 구체적으로 모금한도액을 규정하고 있는 정치자금법 제12조, 그리고 후원인의 기부한도액을 규정하고 있는 정치자금법 제11조의 적정성에 대한 의문이 제기되었다. 특히 1인당 국내총생산 대비 한국의 정치자금 모금 및 지출 비용 수준이 다른 국가, 예를 들어 영국, 독일, 일본 등에 비해 높은 편이라는 지적은 후원회에 대한 모금·기부 한도액의 논의 필요성을 제기한다.

본 연구는 후원회에 대한 모금·기부 한도액의 적정성을 실증적 차원에서, 비교국가 차원에서, 그리고 전문가 차원에서 평가하는 것에 목적을 두었다. 이를 위하여 두 가지 지표, 모금한도액 지수와 기부한도액 지수를 개발하여 한국과 타국(미국, 영국, 독일, 일본)의 정치자금에 대한 실증적 분석을 진행하였다. 다만 모금한도액 지수와 기부한도액 지수는 다른 요소를 배제하지 않은 선거비용지출액 대비 후원회 모금액이란 점, 그리고 후원인 기부한도액 대비 후원회 모금액이라는 점을 유의할 필요가 있다. 따라서 분석 대상 국가의 기타 정치자금제도, 예를 들어 국고보조금 등에 대한 고려가 전제되지 않은 지표라는 점에 한계가 있다.

본 연구의 분석 결과를 보면, 첫째 현행 후원회 모금한도액은 선거비용지출액을 조달하는데 적정하지 않으므로 후원회 모금한도액을 상향 조정하는 것이 바람직하다는 결론에 도달했다. 한국 차원에서 볼 때 선거비용지출액 대비 후원회 모금액, 즉 모금한도액 지수는 대통령선거, 국회의원선거, 광역단체장선거 대부분에서 적정하지 못한 것으로 나타났다. 즉 후원회 모금액으로 선거비용을 충당할 수 없는 것으로 나타났다. 이는 대통령선거와 광역단체장선거에서 더

욱 두드러져서, 대통령선거 경우 후원회 모금액의 10배~49배에 달하는 선거비용이 지출되고 있었다. 이와 같은 발견은 한국의 선거가 선거공영제의 비중이 크다는 점을 고려할지라도, 후원회 모금한도액에 대한 현실화가 필요하다는 지적을 피할 수 없다.

후원회 모금한도액 현실화는 타국과의 비교를 통해 더욱 신뢰를 얻는다. 예를 들어, 본 연구의 분석 국가 중 후원회의 모금한도액을 설정하고 있는 국가는 한국이 유일했다. 즉 미국, 영국, 독일, 일본의 경우 후원회가 모금하는 금액을 규제하지 않고 있었다. 둘째, 본 연구가 개발한 모금한도액 지수, 즉 선거비용을 지출하는 데 있어 후원회 모금액의 적정성을 측정하는 지수는 한국이 일본과 독일 다음으로 충분하지 않다고 제시하고 있다.

전문가 설문조사 역시 본 연구의 발견에 동의하고 있었다. 중앙선거관리위원회가 2015년 제안한 “대통령선거 관련 후원회는 선거비용 제한액의 5%에서 20%로, 국회의원선거 관련 후원회 및 당대표후보자 후원회는 각각 1억5천만 원에서 2억 원으로 모금한도액을 상향 조정”하는 질문을 전문가에 한 결과, 응답자의 67%가 이러한 안에 찬성했다.

따라서 본 연구는 이와 같은 발견에 토대로 두어 후원회 모금액 한도를 현행 보다 상향 조정하는 것이 적절하다는 결론에 이르렀다. 구체적으로 2015년 중앙선거관리위원회가 제시한 바와 같이 대통령선거 관련 후원회는 선거비용 제한액의 5%에서 20%로, 국회의원선거 관련 후원회 및 당대표후보자 후원회는 각각 1억5천만 원에서 2억 원으로 모금한도액을 상향 조정하는 안을 제안한다.

한편, 본 연구는 후원인의 기부한도액은 현행과 같이 유지할 것을 제안한다. 이와 같은 제안의 근거는 첫째, 대통령선거, 국회의원선거, 광역단체장선거 모두에 있어서 후보가 모금한 후원회 모금액을 조달하는데, 다수의 후원인이 필요하지 않은 것으로 나타났다. 대통령선거와 광역단체장선거의 경우 일반적으로 평균 80여 명의 후원인이, 그리고 국회의원선거의 경우 평균 30여 명의 후원인이 주요정당 후보의 후원회 모금액을 조달하는데 필요한 명수였다. 따라서 현행 기부한도액을 기준으로 할 때도 후원회 모금액 조달에 어려움이 없을 것으로 판단했다.

또한 다른 국가와의 비교할 때, 한국의 기부한도액 지수는 적절한 것으로 나타났다. 한국보다 더욱 많은 수의 후원인이 필요한 경우가 미국과 독일이었으며, 한국보다 적은 수의 후원인을 필요한 경우가 일본과 영국이었다. 즉 한국은 기부한도액 지수로 측정된 후원회 모금액 조달에 필요한 후원인 수에서 중간에 있는 국가였다.

이와 같은 발견은 전문가 다수 의견과 일치하였다. 정치과정 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과 기부한도액 상향 조정에 대해 대통령 관련 후원회의 경우 67.3%가 반대를 표명했다.

만약 기부한도액 상향 조정에 반대한다면, 적정한 기부한도액은 얼마인지에 관한 질문에 현행 유지로 답변한 응답자가 50%였다. 본 연구는 이와 같은 발견을 토대로 후원인의 기부한도액을 현행과 유지할 것을 제안한다.

본 연구의 목적은 정치자금제도에서 모금·기부 한도액의 적정성을 파악하는 데 있다. 그렇지만 모두(冒頭)에서 전제한 바와 같이 정치자금제도는 상호 독립된 것이 아닌 긴밀히 연동되어 있다. 특히 한국의 경우 선거공영제의 성격이 강해 후원회에 대한 모금·기부 한도액 조정은 다른 차원의 정치자금제도, 특히 국고보조금, 법인 및 단체에 의한 기부 허용 등과 밀접히 연관되어 있다. 왜냐하면 후원회 모금한도액을 상향 조정할 경우, 후보는 선거에 필요한 자금을 후원회를 통해 조달할 수 있으므로 국고보조금의 의존도를 낮추는 것이 바람직하기 때문이다. 후원인에 의한 기부한도액을 현행과 같이 유지할 경우, 원활한 정치자금 조달을 위해 법인 및 단체에 의한 기부를 허용해야 한다는 주장이 제기될 수 있다.

그렇지만 전자의 경우, 당비 납부율이 상당히 저조하고 기부문화가 성숙하지 않은 한국의 환경에 비추어 볼 때 국고보조금 조정은 정치부패의 가능성을 높일 수 있다. 후자의 경우, 2004년 정치부패의 원천적 차단을 목적으로 한 법 개정의 사유가 현재에는 존재하지 않는다고 보기 어렵기 때문이다. 특히 법인 및 단체의 기부를 정치위원회(Political Action Committee)에 허용한 미국 사례에서 제기된 문제를 볼 때, 법인 및 단체의 기부 허용은 다양한 법 허점을 초래할 수 있기 때문이다.

본 연구는 국고보조금, 그리고 법인 및 단체의 기부 허용에 대한 전문가 설문조사를 실시했다. 설문 결과를 보면, 전문가들은 국고보조금을 정당후원회가 모집한 소액 기부금액에 대응하는 제안에 압도적 다수인 73.1%가 동의하였다. 또한 국고보조금 중 선거에 사용되는 선거보조금이 후보의 선거비용 보전과 중복되기 때문에 선거보조금을 폐지하자는 제안에 압도적 다수인 80.1%가 동의하였다. 요컨대 전문가들은 후보의 국고보조금 의존도를 낮추고, 후보 스스로에 의한 선거비용 조달에 절대다수가 동의하였다.

한편 전문가들은 후원인의 기부한도액에 대한 현행 유지와 더불어 법인 및 단체에 의한 기부 허용을 반대하고 있었다. 즉 “법인이나 단체가 후보자 후원회에 정치자금을 기부하는 것을 허용하자”라는 주장에 절대다수인 61.5%가 대체로 또는 전적으로 반대하였다. 달리 말하면, 전문가들은 정치자금으로 대리되어 발생할 수 있는 정치부패의 가능성을 현행 기부한도액 유지, 법인 및 단체에 의한 기부 금지 유지를 통해 미연에 방지하자는 데에 절대다수가 동의한 것으로 판단할 수 있다.

2. 개정안 시안

본 연구는 실증적 분석, 타국과의 비교분석, 전문가 설문조사 분석을 통해 후원회에 대한 모금·기부 한도액의 적정성을 검토하여 정책 개선안을 제시했다. 그리고 후원회에 대한 모금·기부 제도와 밀접히 관련된 정치자금제도에 대한 정책 개선안을 제시했다. 즉, 본 연구의 발견과 결론에 기반하여 후원회 모금한도액은 상향 조정, 국고보조금 중 선거보조금 폐지를 제안했으며, 후원인에 의한 기부한도액 현행 유지, 법인 및 단체에 의한 기부 금지 유지를 제안했다.³⁴⁾ 이와 같은 결론에 따라 후원회 기부금과 관련된 정치자금법 제12조, 그리고 국고보조금 관련된 제25조와 제27조에 대한 개정안 시안을 다음과 같이 제시한다.

<표 40> 정치자금법 제12조의 개정안 시안

개정 전	개정 후
<p>제12조(후원회의 모금·기부한도)</p> <p>①</p> <p>3. 대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회는 각각 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액(후원회지정권자가 동일인인 대통령후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액)</p> <p>4. 국회의원·국회의원후보자등 및 당대표경선후보자등의 후원회는 각각 1억5천만원(후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회는 합하여 1억5천만원)</p>	<p>제12조(후원회의 모금·기부한도)</p> <p>①</p> <p>3. 대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회는 각각 선거비용제한액의 100분의 20에 해당하는 금액(후원회지정권자가 동일인인 대통령후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액의 100분의 20에 해당하는 금액)</p> <p>4. 국회의원·국회의원후보자등 및 당대표경선후보자등의 후원회는 각각 2억원(후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회는 합하여 2억원)</p>

34) 다만 정당후원회 모금액에 따른 국고보조금 지급은 방식에 대한 추가적인 논의가 필요하므로 추후 과제로 남겨두고자 한다.

<표 41> 정치자금법 제25조와 제27조의 개정안 개정 시안

개정 전	개정 후
<p>제25조(보조금의 계상)</p> <p>② 대통령선거, 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 「공직선거법」 제203조(동시선거의 범위와 선거일)제1항의 규정에 의한 동시지방선거가 있는 연도에는 각 선거(동시지방선거는 하나의 선거로 본다)마다 보조금 계상단가를 추가한 금액을 제1항의 기준에 의하여 예산에 계상하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 보조금 계상단가는 전년도 보조금 계상단가에 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률을 적용하여 산정한 금액을 증감한 금액으로 한다.</p> <p>④ 중앙선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 보조금(이하 “경상보조금”이라 한다)은 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 제2항의 규정에 의한 보조금(이하 “선거보조금”이라 한다)은 당해 선거의 후보자등록마감일 후 2일 이내에 정당에 지급한다.</p>	<p>제25조(보조금의 계상)</p> <p>② (삭제)</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 보조금 계상단가는 전년도 보조금 계상단가에 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률을 적용하여 산정한 금액을 증감한 금액으로 한다.</p> <p>④ 중앙선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 보조금(이하 “경상보조금”이라 한다)은 매년 분기별로 균등분할하여 정당에 지급하고, 제2항의 규정에 의한 보조금(이하 “선거보조금”이라 한다)은 당해 선거의 후보자등록마감일 후 2일 이내에 정당에 지급한다.</p>
<p>제27조(보조금의 배분) ① 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.</p> <p>④ 선거보조금은 당해 선거의 후보자등록마감일 현재 후보자를 추천하지 아니한 정당에 대하여는 이를 배분·지급하지 아니한다.</p>	<p>제27조(보조금의 배분) ① 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.</p> <p>④ (삭제)</p>

<참 고 문 헌>

- 강신구. 2019. “정치자금제도의 문제와 개선방안: 제19대 대선 선거비용 분석을 중심으로.” 『지역과 세계』 제43권 1호: 143-177쪽.
- 경제희. 2011. “일본 선거제도의 현황과 변천.” 『미래정치연구』 제1권 1호: 59-92쪽.
- 김성수. 2018. “독일 정당의 재정수입 구조 및 비교: 정치자금 원칙의 관점에서” 『한독사회과학 논총』 제28권 1호. 92-129쪽.
- 김영래. 1994. “정치자금제도의 변천과정과 특징연구.” 『한국정치학회보』 제28권: 27-49쪽.
- 김정도. 2014. “제19대 국회의원선거의 후원회모금액의 양상과 결정요인 분석.” 『사회과학연구』 제25권 2호: 267-288쪽.
- 김정도·김진하·정준표. 2013. “국회의원선거의 정치자금지출 결정요인: 제19대 총선의 선거비용과 선거비용외 지출의 비교분석.” 『의정연구』 제19권 2호: 169-200쪽.
- 김정도·정준표. 2016. “선거자금과 지역주의: 제19대 국회의원 선거자금을 나타난 지역주의 정도의 측정.” 『국제정치연구』 제19집 1호: 23-47쪽.
- 김종갑. 2021. “2020년 독일 연방선거법 주요 개정내용” 『외국 입법·정책 분석』 7호: 1-7쪽.
- 김현태. 2007. 『한국의 선거운동제도와 정치발전: 자유, 공정 그리고 민주주의』. 서울: 오름.
- 이승현·이승연·윤성원·송재현·안종웅·김리라·홍희정. 2016. 『각국의 정당·정치자금제도 비교연구』 선거연수원.
- 엄기홍. 2005. “정치적 평등과 한국의 정치자금법: 미국의 연구결과를 통해 본 한국 정치자금법의 실효성 평가.” 『의정연구』 제11권 제2호: 89-119쪽.
- 엄기홍. 2006. “정치자금의 기부목적, 정책영향 혹은 선거지원?: 2004년 고액기부자 명단의 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 제40집 3호: 191-209쪽.
- 엄기홍. 2009. “한국 국회의원 후원회에 대한 기부행위 규제, 바람직한 것인가?: 선거운동의 자유와 공정성 관점에서.” 『현대정치연구』 제2권 2호: 113-147쪽.
- 엄기홍. 2011. “고액 정치후원금의 정치적 대표성: 대통령선거 경선, 국회의원선거, 광역단체

- 장선거 후보자 후원회에 관한 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 제45집 1호: 113-139쪽.
- 엄기홍. 2012. “정치자금 불평등의 수준과 원인: 제18대 국회의원 선거 후원회 모금액에 대한 경험적 분석.” 『21세기정치학회보』 제22집 1호: 229-252쪽.
- 전용주. 2019. “선거에서의 후원회 모금액 결정 요인에 관한 연구: 제20대 국회의원 선거를 중심으로.” 『비교민주주의연구』 제15권 2호: 75-96쪽.
- 전용주·조진만. 2015. “기초자치단체장 선거후원금 모금액 결정요인에 관한 연구.” 『21세기정치학회보』 제25권 4호: 69-85쪽.
- 정준표·김진하·김정도. 2013. “선거와 정치자금: 제19대 총선의 정치자금 결정요인 분석.” 『국제정치연구』 제16집 1호: 221-242쪽.
- 중앙선거관리위원회. 2015. “정치관계법 개정의견.” 중앙선거관리위원(<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=136104>, 방문일: 2021년 9월 29일).
- 황동혁. 2021. “연동형비례대표제 개선을 위한 제언.” 『동아법학』 제92권: 1-29쪽.
- Ansolabehere, Stephen and Shanto Iyenger. 1995. *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*. New York, NY: Free Press
- Ansolabehere, Stephen, Shanto Iyengar, Adam Simon, and Nicholas Valentino. 1994. “Does Attack Advertising Demobilize the Electorate?” *American Political Science Review* 88: 829-838.
- Davidson, Roger, Walter J. Oleszek, Frances E. Lee, and Eric Schickler. 2020. *Congress and its Members*. Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Eom, Kihong and Donald A. Gross. 2007. “Democratization Effects of Campaign Contribution Limits in Gubernatorial Elections.” *Party Politics* 13(6): 695-720.
- Grim, Ryan and Sabrina Siddiqui. 2017. “Call Time For Congress Shows How Fundraising Dominates Bleak Work Life.” HuffPost. (updated Dec. 6) https://www.huffpost.com/entry/call-time-congressional-fundraising_n_2427291.
- Lowi, Theodore, Benjamin Ginsberg, Kenneth Shepsle, and Stephen Ansolabehere. 2017.

American Government: Power and Purpose. New York, NY: Norton and Company.

Opensecrets.org. 2020. "2020 election to cost \$14 billion, blowing away spending records."
(Oct. 28. 2020) <https://www.opensecrets.org/news/2020/10/cost-of-2020-election-14billion-update/>, visited on 9/11/2021.

<부 록> 정치자금법 관련 한국정당학회 전문가 설문조사

[설문지]

정치자금법 관련 한국정당학회 전문가 설문조사

한국정당학회는 중앙선거관리위원회의 지원을 받아 정치자금법 관련한 회원님들의 입장과 의견을 파악하기 위해 설문조사를 실시합니다. 이번 설문조사 결과는 한국의 정치자금제도 개혁과 관련한 논의에 중요한 기초자료로 활용될 예정입니다. 또한 모든 조사결과는 익명으로 처리되오니 많이 바쁘시겠지만 잠시 시간을 내서 조사에 응해주시면 학회 발전에 큰 도움이 되겠습니다. 회원님들의 많은 참여를 부탁드립니다.

2021년 10월
연구책임자 엄기홍 배상

* 필수선택

후원회 모금 및 기부금 한도액

1. "후원회 모금한도액을 대통령선거 관련 후원회의 경우 현행 선거비용제한액 5%에서 20%로, 국회의원선거 관련 후원회의 경우 현행 1억 5천만원에서 2억원으로 상향조정하자"는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까?*

성당 한 개의 타원형만 표시합니다.

	전적으로 동의	대체로 동의	대체로 반대	전적으로 반대
대통령선거 관련 후원회	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
국회의원선거 관련 후원회	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. "후원회에 기부할 수 있는 기부금 한도액을 현행 보다 높여야 한다"는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 대통령선거 관련 후원회에 각 1천만원, 국회의원선거 관련 후원회에 각 500만원, 지방자치단체장선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)*

한 개의 타원형만 표시합니다.

- 동의 3번째 질문으로 건너뛰세요.
 반대 6번째 질문으로 건너뛰세요.

동의하신다면, 적절한 기부금 한도액은 얼마입니까?

3. 대통령선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 대통령선거 관련 후원회에 각 1천만원입니다.)

4. 국회의원선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 국회의원선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)

5. 지방자치단체장선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 지방자치단체장선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)

9번째 질문으로 건너뛰세요.

반대하신다면, 적절한 기부금 한도액은 얼마입니까?

6. 대통령선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 대통령선거 관련 후원회에 각 1천만원입니다.)

7. 국회의원선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 국회의원선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)

8. 지방자치단체장선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 지방자치단체장선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)

9. “법인이나 단체가 후보자 후원회에 정치자금을 기부하는 것을 허용하지”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까? *

한 개의 타원형만 표시합니다.

- 전적으로 동의
 대체로 동의
 대체로 반대
 전적으로 반대

국고보조금

10. 정당의 자구적 노력을 위해 정당에 배분하는 국고보조금 일부를 정당후원회가 모집한 소액 기부금액에 매칭하여 배분하자”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까? (현행 정당에 대한 국고보조금 배분 기준은 정당의 국회 의석률과 득표율 등입니다.) *

한 개의 타원형만 표시합니다.

- 전적으로 동의
 대체로 동의
 대체로 반대
 전적으로 반대

11. “정당에 대한 국고보조금 중 선거보조금은 후보에 대한 선거비용 보전과 중복됨으로 폐지하자”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까? (현행 정당에 대한 국고보조금은 매년 배분되는 경상보조금과 선거 있는 해에 배분되는 선거보조금이 있습니다.) *

한 개의 타원형만 표시합니다.

- 전적으로 동의
 대체로 동의
 대체로 반대
 전적으로 반대

정치자금 공개

[설문 결과]

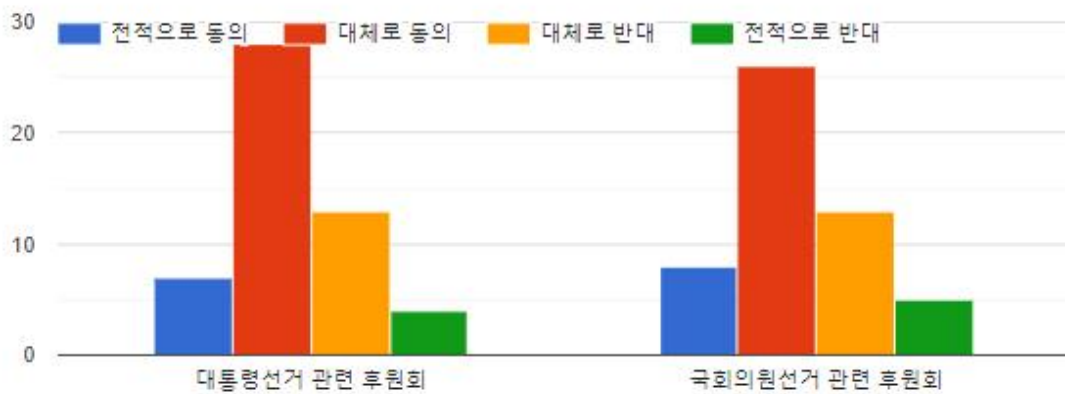
정치자금법 관련 한국정당학회 전문가 설문조사

응답 52개

[통계 게시하기](#)

후원회 모금 및 기부금 한도액

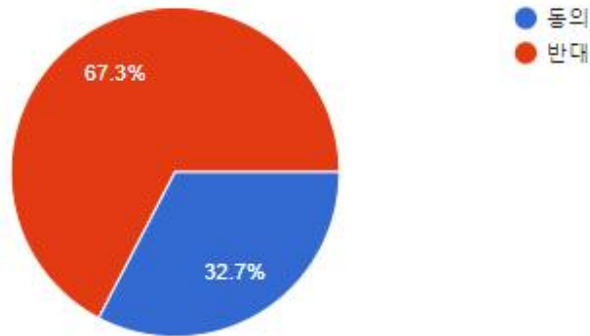
“후원회 모금한도액을 대통령선거 관련 후원회의 경우 현행 선거비용제한액 5%에서 20%로, 국회의원선거 관련 후원회의 경우 현행 1억 5천만원에서 2억원으로 상향조정하자”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까?



“후원회에 기부할 수 있는 기부금 한도액을 현행 보다 높여야 한다”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 대통령선거 관련 후원회에 각 1천만원, 국회의원선거 관련 후원회에 각 500만원, 지방자치단체장선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)



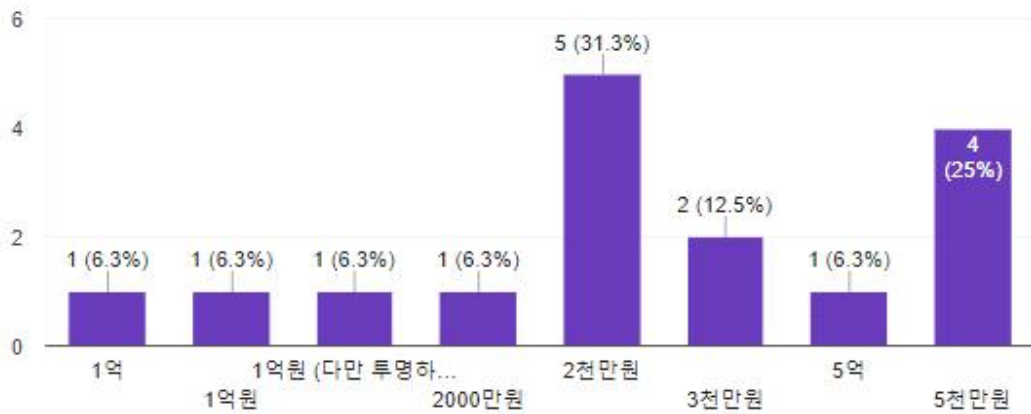
응답 52개



동의하신다면, 적정한 기부금 한도액은 얼마입니까?

대통령선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 대통령선거 관련 후원회에 각 1천만원입니다.)

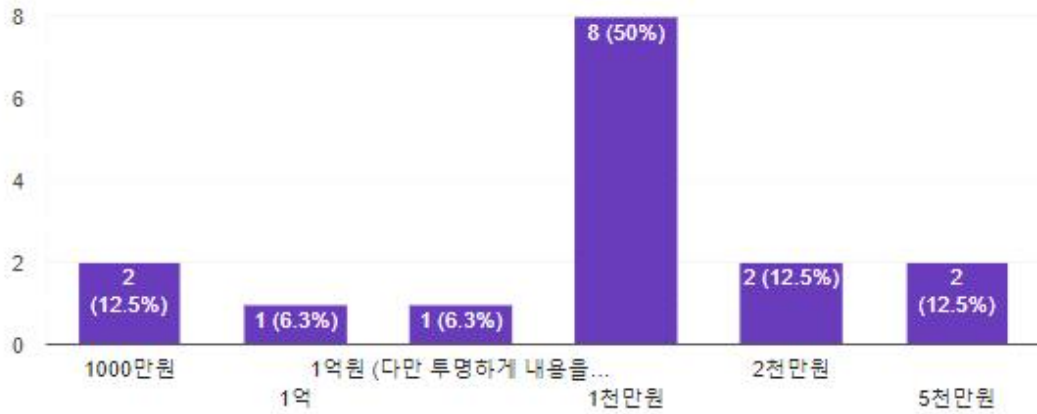
응답 16개



국회의원선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 국회의원선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)

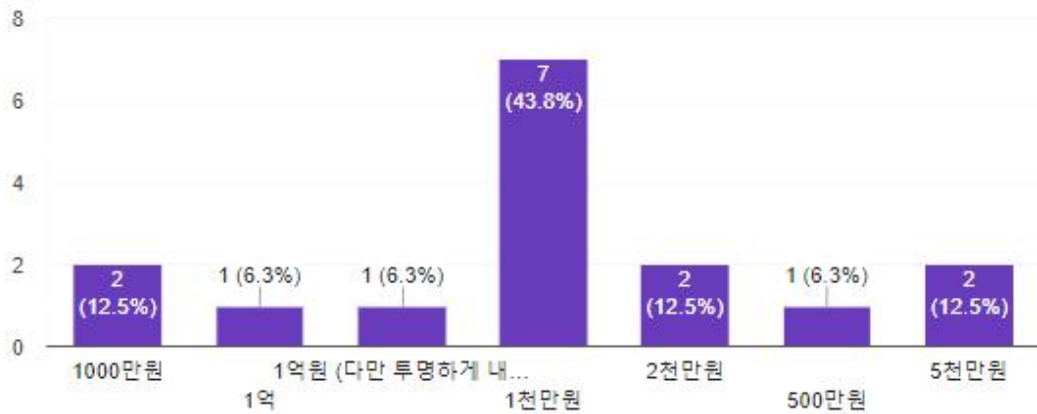


응답 16개



지방자치단체장선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 지방자치단체장선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)

응답 16개

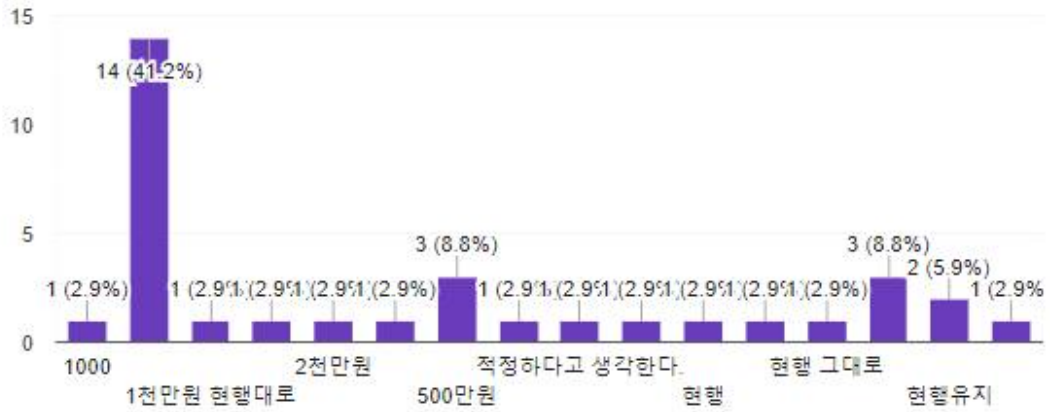


반대하신다면, 적정한 기부금 한도액은 얼마입니까?

대통령선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 대통령선거 관련 후원회에 각 1천만원입니다.)

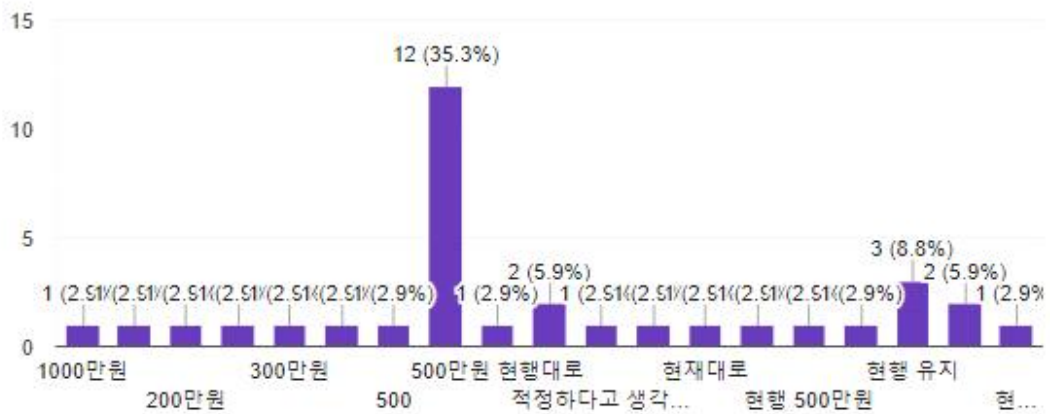


응답 34개



국회의원선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까? (현행 후원회 기부금 한도액은 국회의원선거 관련 후원회에 각 500만원입니다.)

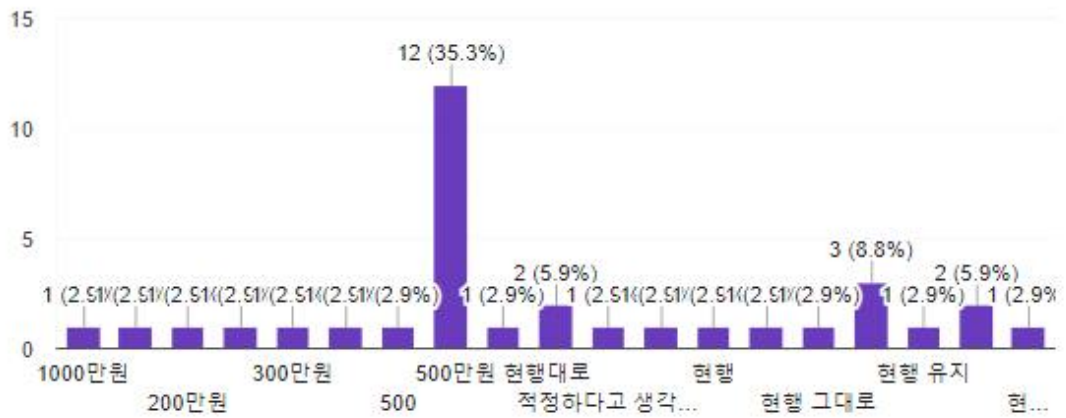
응답 34개



지방자치단체장선거 관련 후원회에 대한 적정 기부금 한도액은 얼마입니까?
(현행 후원회 기부금 한도액은 지방자치단체장선거 관련 후원회에 각 500만 원입니다.)

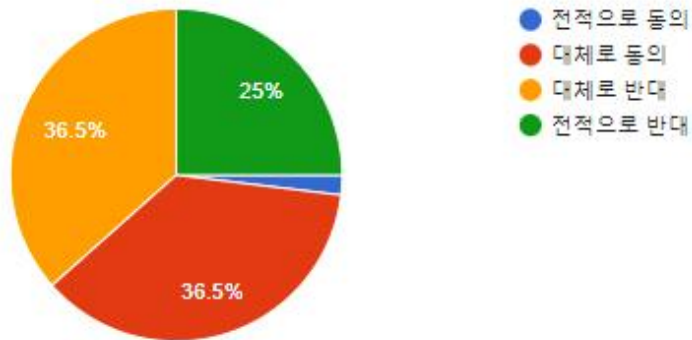


응답 34개



“법인이나 단체가 후보자 후원회에 정치자금을 기부하는 것을 허용하자”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까?

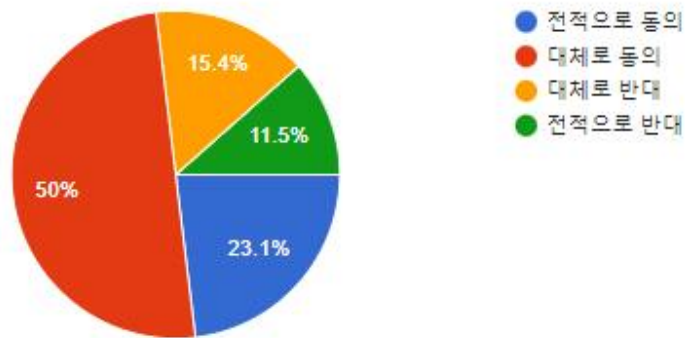
응답 52개



국고보조금

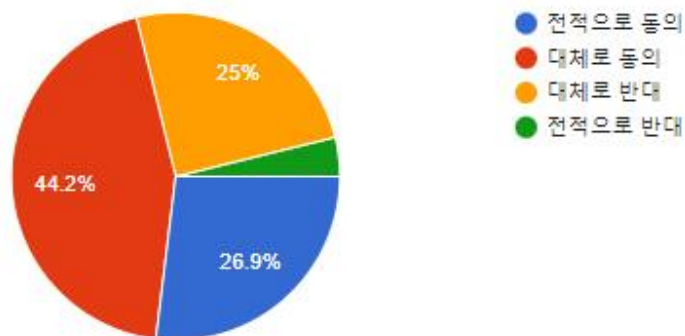
정당의 자구적 노력을 위해 정당에 배분하는 국고보조금 일부를 정당후원회가 모집한 소액 기부금액에 매칭하여 배분하자”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까? (현행 정당에 대한 국고보조금 배분 기준은 정당의 국회 의석률과 득표를 등입니다.)

응답 52개



“정당에 대한 국고보조금 중 선거보조금은 후보에 대한 선거비용 보전과 중복됨으로 폐지하자”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까? (현행 정당에 대한 국고보조금은 매년 배분되는 경상보조금과 선거 있는 해에 배분되는 선거보조금이 있습니다.)

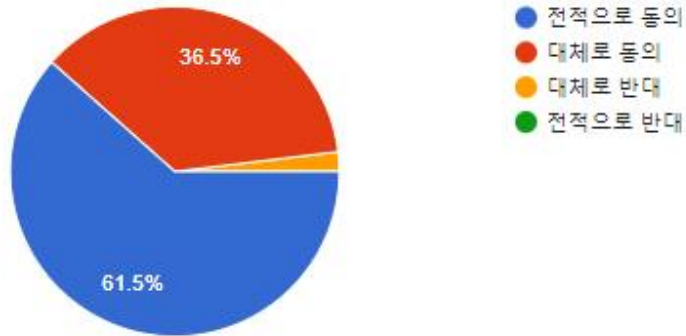
응답 52개



정치자금 공개

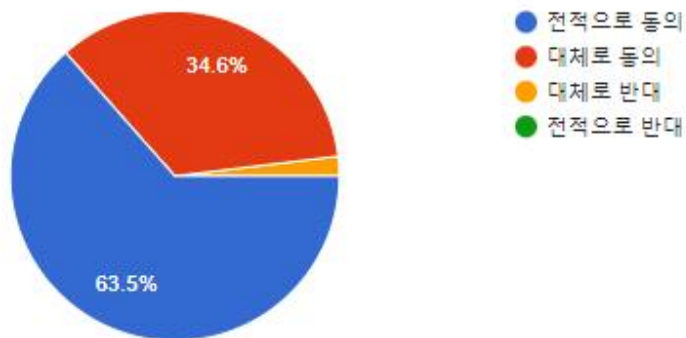
“정치자금의 수입과 지출이 있을 때, 후보는 7일 이내에 그 내역을 인터넷 홈페이지에 공개하도록 하자”는 주장이 있습니다. 이에 동의하십니까?

응답 52개



“국고보조금 지출의 투명성을 강화하기 위하여, 국고보조금 지출내역을 지출 후 7일 이내에 인터넷을 통해 일반에 공개하자”는 주장에 동의하십니까?

응답 52개



2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「정치자금 모금·기부 한도액 규제의
적정성 제고 방안」**

발행일 | 2021년 12월 6일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-3294-8410

인 쇄 | 대경기획

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)