

개정 정치자금법에 대한 비판적 논의와 정책 대안:¹⁾

정치자금 기부규제를 중심으로

전용주* · 서영조**

❖ 요약 ❖

2004년 개정 정치자금법, 특히 정치자금기부와 모금방식 규제에 관한 내용을 비판적으로 고찰한다. 민주주의체제에서 정치자금관련 제도들이 지향해야 할 목표는 '부패통제'와 '정치적 평등'이라는 점을 강조하고 과연 새로운 제도가 이러한 목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단인가라는 질문과 함께 그에 대한 비판적 논의를 진행한다. 더불어 제도개혁이 때로

는 그 목표와는 상반된 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있을 수도 있다는 점을 최대한 기준의 이론적·경험적 연구결과에 근거하여 밝히 고자 한다. 이러한 개정 정치자금법에 대한 비판에 근거하여 '부패통제'와 '정치적 평등'라는 목표에 보다 근접할 수 있는, 그리고 민주주의적 정치체제에 보다 부합하는 정치자금 기부규제를 위한 몇 가지 정책 대안을 제시한다.

핵심어 : 정치자금, 선거자금, 정치자금기부규제, 민주주의, 부패

I. 들어가는 말

2004년 3월 9일 선거법, 정치자금법, 정당법 등 이른바 정치개혁 3법이 국회를 통과했다. 이전 제도와 비교해 개혁 법안들이 투명한 민주적 정치체제로의 진일보를 위한 내용을 일정 정도 담고 있다고 평가되고 있다. 그러나 일부 내용에 대해서는 그 제도의 실효성과 결과에 대해 많은 논란이 제기되어 온 것도 사실이다.

『국가전략』 2005년 제11권 1호

* 동의대학교 정치외교학과 교수

** 동의대학교 정치외교학과 교수

1) 이 논문의 문제제기에 대해 적절한 지적을 해주신 익명의 네 분 심사위원들께 감사를 드린다.

그 문제의 근원은 바로 개혁입법들이 대선자금 비리수사로 촉발된 정치에 대한 극도의 국민적 불신과 비난이라는 외부적 충격에 대한 수동적 대응이었다는 사실에 있다. 즉 새 제도가 초래할 결과에 대한 충분한 논의나 검토 없이 즉흥적이고 감정적으로 대응한 흔적이 보인다는 것이다.

예컨대 새로운 법이 충분히 검증되지 않은 ‘가정들’(assumptions)에 근거하여 개정되었다는 사실을 들 수 있다. 대표적인 예가 개정 ‘정치자금에 관한 법률’ -이하 정치자금법- 이다. 부패정치 청산이야말로 우리의 시대적 과제라는 점에서 정치자금법 개정은 개혁논의의 핵심이었다. 물론 새 법이 정치자금운용의 투명성을 담보할 수 있는 여러 장치를 담고 있는 것도 사실이다.²⁾

그러나 앞서 지적한 바와 같이 몇 가지 새로운 제도적 장치들은 그것이 가져올 결과에 대한 충분한 논의없이 검증되지 않은 가정을 근거로 만들어 짐으로써 제도개선이 지향하고 있는 목표를 이루지 못하고 결국 의도되지 않은 결과를 초래할 수 있다는 점을 문제 제기하지 않을 수 없다. 물론 이러한 문제점은 그간 정치와 돈, 그리고 정치자금관련 제도가 가져오는 다양한 현상에 대한 충분한 ‘경험적 연구’가 상대적으로 부족했다는 사실에 기인한 것이기도 하다. 결국 경험적이고 실증적인 연구의 부재는 연구 결과의 일반화를 통한 정책대안의 제시를 더욱 어렵게 해 온 것이다.³⁾

정치자금에 관한 연구주제는 주로 기부·운용·지출의 세 가지 내용으로 대별될 수 있다. 본 연구는 정치자금의 운용과 지출의 측면보다는 상대적으로 연구와 토론이 이루어지지 않은 ‘기부와 모금’ 측면에 초점을 두고자 한다. 정치자금의 ‘모금과 기부’의 측면은 그 중요성에도 불구하고 정·경 유착과 같은 부정적 스캔들로 말미암아 비난의 대상이었을 뿐 진지한 학문적·정책적 주제로 다루어지지 못했다. 따라서 새로운 정치자금법, 특히 정치자금기부규제를 중심으로 어떠한 내용들이 논쟁이 될 만한 검증되지 않은 ‘가정’에 근거하고 있는지를 비판적으로 논의하고 그에 근거하여 한국 정치

2) 예컨대 정치자금 수입내역 및 기부자 명단공개, 선관위 조사권 강화, 정치자금위반자에 대한 권삭재판 및 형량 강화 조항 등은 향후 정치자금의 운용의 투명성을 일정 정도 제고시킬 것으로 판단된다.

3) 그 동안 한국정치학계에서 이루어진 정치자금 연구 문헌과 동향에 대한 개관은 모종린·전용주(2004), 5~17 참조.

의 발전이라는 목표에 부합하는 정책대안을 제시하는 것은 의미를 갖는다고 할 것이다. 나아가 본 연구에서 논의될 여러 가정과 가설들은 향후 한국 선거에서 획득할 수 있는 경험적 자료에 근거한 과학적 검증의 출발점이 될 수 있을 것이다.

본 논문은 구성은 다음과 같다. 첫째, 정치자금규제의 제도적 목적을 민주주의정치체제 혹은 민주주의 선거체제의 강화라는 관점에서 논의한다. 둘째, 지금까지 제시되었던 정치자금기부관련 정책 대안들과 가정 그리고 그러한 가정들을 일정 정도 반영하고 있는 새로운 정치자금법, 특히 정치자금 기부규제가 제도적 목적을 달성할 수 있을 것인가에 대한 비판적 논의를 전개하고자 한다. 이러한 논의는 기존의 실증적 연구결과에 최대한 근거하여 진행시킬 것이다. 마지막으로 지적된 문제점에 근거하여 정치자금기부규제의 본래적 목적을 위한 몇 가지 수정된 그리고 새로운 대안을 제시하고자 한다.

II. 정치자금규제의 제도적 목표

정치자금과 관련한 제도, 특히 정치자금 기부 규제방식을 논의하고 이에 근거해서 올바른 정책적 대안을 제시하기 위해 먼저 그 제도가 왜 존재해야 하는지에 대한 논의가 전제되어야 한다. 즉 제도의 목표가 분명히 설정된 후에 비로소 현재의 제도에 대한 평가와 그에 근거한 대안제시가 가능해지기 때문이다.

민주주의의 정치체제하에서 ‘정치자금’ (political finance)은 매우 다양하고 복잡한 정의를 내포하고 있지만 대체로 정치활동에 소요되는 비용 특히 대표적으로 선거에 필요한 비용을 의미한다. 물론 이 정의에는 실제 선거운동 비용뿐만 아니라 정당이나 후보자들의 일상적인 정치활동, 즉 조직유지나 유권자들을 대상으로 한 정치활동, 그리고 정책개발 등에 들어가는 비용 모두를 포함한다고 할 수 있다(Pinto-Duschinsky 2002, 70).

모든 민주주의 정치체제들은 정치자금 규제를 위한 제도를 가지고 있다. 그 규제의 목적은 크게 두 가지, 즉 ‘정치적 평등의 증진’과 ‘부패현상 통제’다(Strauss 1994, 1369). 왜냐하면 정치자금은 부패현상을 유발하고 동시에 정치적 평등을 저해함으로써 민주주의를 위협하는 요소이기 때문이다.

민주주의 체제하에서의 선거의 기능이 제대로 작동하기 위해서는 다음과 같은 조건이 전제되어야 한다.⁴⁾

첫째, 선거는 ‘경쟁적’(competitive)이어야 한다. 즉 정책결정자들을 효과적으로 통제하기 위해서는 정책과 이념이 다른 2인 이상의 후보자들이 경쟁해야 한다. 둘째, 선거는 ‘공정’(fair)해야 한다. 즉 후보자들은 모두 정치적, 정책적 견해를 충분히 유권자들에게 알리고 지지를 호소할 수 있는 기회를 공평하게 보장받아야 한다. 그래야만 선거에서의 국민들의 투표가 의미 있는 선택이 될 수 있다. 결국 경쟁성과 공정성이 담보되어야만 국민들의 투표행위가 ‘의미 있는 선택’이 되며 이때 비로소 민주주의적 선거라고 부를 수 있는 것이다(Butler, Penniman, and Ranney 1981; Pomper 1968). 따라서 선거에서의 경쟁성과 공정성을 저해하는 요소들은 민주주의 체제에도 위협요소이기 때문에 규제 대상이 된다.

정치자금은 민주주의 체제의 유지라는 긍정적 측면⁵⁾을 갖는 동시에 선거에서의 불공정성과 비경쟁성, 그리고 부패현상을 유발한다는 점에서 부정적 측면을 갖는다. 첫째, 유권자의 입장에서 정치자금기부액수의 차이가 정책결정과정에서 국민의 정치적 영향력이 불평등하게 행사되는 결과를 초래하여 정부의 ‘대의성’에 심각한 문제를 가져오게 된다(Heard 1980, 11~12). 둘째, 선거에 출마하는 정치인 측면에서 보면 선거자금이 충분한 후보자와 그렇지 못한 후보자간에 불공정하고 비경쟁적인 선거구도가 형성될 수 있다. 결국 다른 한편으로는 선거자금이 충분치 못한 국민들의 공직후보를 위한 선거출마가 불가능하게 됨으로써 모든 국민이 평등하게 공직진출의 기회를 보장받아야 한다는 민주주의 원칙도 훼손함과 동시에 이러한 선거에서의 유권자 선택도 왜곡될 수 있다.

더욱 중요한 사실은 정치인과 정당이 선거에서의 승리를 위해 정치자금에

4) 선거는 민주주의 실현을 위한 핵심 기제(*instrument*)다. 선거를 통해 경쟁하는 후보자들 가운데 국민들이 각자 선호하는 후보를 선출함으로써 정부의 성격을 결정하고 간접적으로 정책결정에 참여하는 것을 의미한다(Harrop and Miller 1987, 244-269; Katz 1997, 100-106; Powell 2000, 3~19).

5) 정치인과 정당 활동, 그리고 선거는 국민의 정치적 요구를 정부에 전달(*transmit*)하는 연계 통로(*linkage*)로서 정치자금은 이러한 통로를 제대로 작동시킴으로써 ‘정치적 대의’(*political representation*)를 달성하는데 중요한 요소다. 따라서 정치자금은 민주주의 유지를 위한 ‘비용’이라고 할 수 있다(Heard 1980, 11~12).

매우 민감할 수밖에 없으며 따라서 많은 자금을 기부하는 특정 개인 또는 집단에 대해 더욱 의존하게 된다는 점이다. 그 극단적인 형태가 바로 ‘부패’ 현상으로 나타난다.⁶⁾

이 또한 국민의 정치적 영향력이 불평등하게 행사되는 결과를 초래함으로써 민주주의 원칙을 훼손시키게 된다. 이러한 이유로 인해 민주주의 국가에서는 정치자금을 제도적으로 규제하는 것이다.

지금까지 논의한 바, 정치자금관련 제도는 정치자금의 적절한 공급을 통해 ‘정치적 평등’을 확대시킴과 동시에 ‘부패현상을 통제’함으로써 민주주의적 정치체제와 선거체제를 올바르게 작동시키는 데 그 목적이 있다고 할 것이다.⁷⁾ 이러한 제도적 목적은 정치자금의 운용과 지출뿐만 아니라 본 연구의 주제인 정치자금기부 규제에도 해당한다고 할 것이다.

이와 같이 정치자금 제도가 두 가지 목적을 동시에 내포하고 있다는 것은 학문적으로 그리고 정책적으로 몇 가지 시사점을 던져준다. 첫째, 각기의 목적에 따라 각기 다른 제도적 장치나 체제를 필요로 할 수 있다는 점을 의미할 수도 있다. 둘째, 하나의 목적을 실현하기 위한 규제 장치가 다른 목적을 훼손할 수도 있다는 가능성도 있다는 사실이다. 환언하면 정치적 불평등이 특정 규제 장치에 의해 해소되었다고 해서 또 다른 목적, 즉 부패현상이 해결되는 것이 아니며 그 규제 장치로 말미암아 부패현상이 오히려 악화될 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 따라서 정치자금을 규제하는 제도의 설계는 매우 복잡하고 어려운 문제이며 때로는 두 가지 목적 중 그 해결의 우선순위를 ‘선택’해야 하는 문제를 발생시키기도 한다. 더욱 심각한 문제는 특정 목적을 지향하면서 만들어진 제도가 의도되지 않은 결과를 가져오는 경우이다. 이러한 현상은 앞서 지적한 바와 같이 충분한 토론이 결여된 채 경험적으로 검증되지 않는 ‘가정’에 근거할 때 발생할 가능성이 매우 높다고 할 것이다.

6) ‘부패’ 현상은 주로 ‘정치인의 사적이익을 위한 공적지위의 이용’으로 정의되며 매우 다양한 형태로 나타난다(Pinto-Duschinsky 2002, 70-74). 대표적 예로써 법을 위반한 정치자금 제공행위, 선거나 정당활동과 같은 공적목적이 아닌 여타 사적목적에 정치자금을 사용하는 행위, 매표 행위, 그리고 일정한 대가를 전제로 이루어지는 정치자금 제공행위와 같은 이른바 ‘뇌물’(bribery)등을 들 수 있다.

7) 개정 정치자금법의 제1조는 그 목적을 다음과 같이 제시하고 있다. “이 법은 정치자금의 적절한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”

이러한 문제의식을 바탕으로 다음에서는 2004년 3월 9일 개정된 새로운 정치자금법, 특히 그 내용 중 정치자금기부를 둘러싼 몇 가지 제도적 장치와 그것들이 근거한 가정들에 대한 비판적 논의를 전개시키고자 한다.

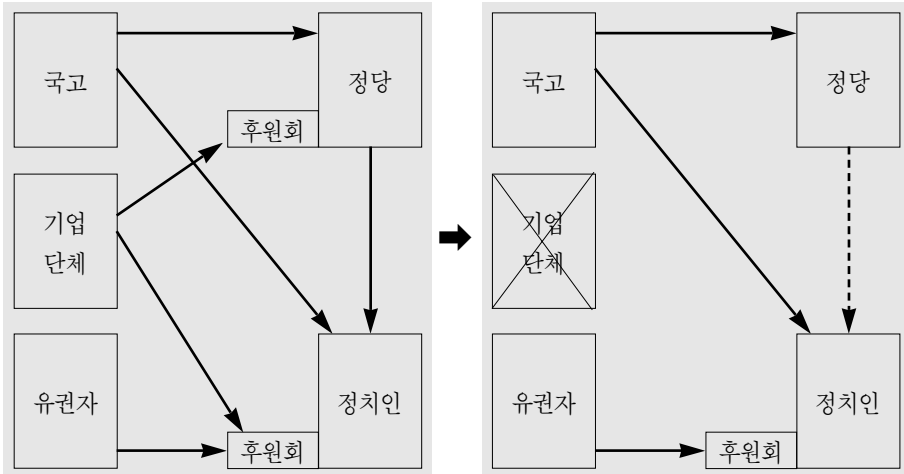
III. 2004년 개정 정치자금법에 대한 비판적 논의

1. 2004년 개정 정치자금규제의 주요 내용

지금까지 논의한 바와 같이 많은 선진 민주주의 국가들은 다양한 정치자금기부 규제 장치를 제도화하고 있다. 이러한 다양한 방식은 크게 ‘기부의 주체’와 ‘기부방법’으로 분류할 수 있다. 먼저 ‘기부주체’는 주로 유권자 개인, 기업, 단체, 그리고 국고보조로 대별된다. 또한 ‘기부방법’은 대표적으로 직접 기부와 간접 기부의 형태를 가진다. 직접 기부는 개인이나 기업이 자신의 자산을 정치인이나 정당에 직접 기부하는 형식이며, 간접 기부는 개인이나 기업이 단체에의 기부를 통해 정치인이나 정당에 자금을 간접적으로 전달하는 방식이다. 이외에도 소속 정치인에 대한 정당의 자금기부, 정치인간 상호기부방식 등이 있다. 많은 국가들은 한편으로는 이러한 다양한 정치자금기부 형태를 보장하고 또 다른 한편으로 특정 기부통로는 규제함으로써 결국 민주주의 정치체제의 ‘경쟁성’을 향상시키고 ‘부패현상’을 통제하고자 시도하고 있다.

반면 2004년 개정 정치자금법은 기부주체뿐만 아니라 기부방법에 대해서는 많은 제한과 금지조항을 가지고 있다는 점에서 매우 규제적인 성격을 가진다고 할 수 있다(그림 1 참조). 새로운 정치자금법은 정치자금의 기부와 모금한도를 개정 전에 비해 현저히 낮추거나 아예 금지함으로써 규제를 강화하고 있다. 예를 들어 후원회에 대한 개인 기부한도인 연 1억2천만 원을 2천만 원으로 대폭 하향조정하였다. 또한 기부자가 하나의 후원회에 기부할 수 있는 금액도 중앙당이나 대통령선거 후보 후원회의 경우 1천만 원이하, 시도당후원회, 국회의원 및 국회의원선거 후보의 후원회에는 500만 원으로 대폭 하향 조정하여 제한하고 있다(정치자금법 제6조 2항).

〈그림 1〉 2004년 개정 정치자금법에 의한 정치자금기부형태의 변화



후원회의 정치자금모금액수도 중앙당의 경우 연 200억 원에서 50억 원, 시도당의 경우 20억 원에서 5억 원, 공직선거 출마를 위한 후보자개인후원회의 경우 연 3억 원에서 1억5천만 원으로 대폭 낮추었다(정치자금법 제6조 3항).⁸⁾ 그리고 2004년 개정 정치자금법의 가장 특징적인 내용은 법인이나 단체의 경우 연 2억5천만 원의 기부가 가능했던 조항을 삭제하고 기부 자체를 금지시키고 있다는 점이다(정치자금법 제6조). 나아가 정당의 중앙당 및 시도당의 후원회를 2006년에 폐지하도록 규정하고 있다(정치자금법 부칙 제5조).

이러한 강력한 규제 장치가 향후 한국 정치에 있어 어떤 결과를 가져올 것인지, 즉 민주주의체제 발전에 긍정적으로 작용할 것인지, 혹은 결국 목표를 이루지 못한 채 제도 실패로 귀결될 것인지 우리에게 중요한 학문적·정책적 쟁점을 던져주고 있는 것이다. 특히 정치자금 기부의 대부분을 국고보조금, 기업과 단체 기부에 의존할 수밖에 없었던 과거 한국정치의 현실을 고려하면 더더욱 그렇다. 다음에서는 개별 쟁점에 대한 보다 구체적인 논의를 진행시키고자 한다.

8) 공직선거가 있는 연도에는 두 배까지 모금 가능하도록 하였다. 또한 이전에는 불가능하였던 예비후보자의 경우도 후원회를 결성하여 정치자금을 모금할 수 있도록 하였다(정치자금법 제3조).

2. 정치자금기부와 모금한도 규제

개정 정치자금법은 정치체제나 선거의 운용에 필요한 전체 자금의 유통량을 축소시킴으로써 돈의 부당한 영향력을 배제하고 경쟁성과 공정성을 담보함으로써 민주주의 본연의 기능을 회복시킬 수 있다는 가정에 근거하고 있는 듯하다. 그러나 이 가정은 여러 가지 논거로 비판될 수 있다.

첫째, 선거가 본래의 기능을 수행하기 위해 도대체 어느 정도 양의 돈이 유통되어야 적정한가 하는 문제다. 바꾸어 말하면 이전 정치자금법이 규정하고 있던 합법적 정치자금의 총량이 과연 과도하게 많았는가? 많았다는 판단은 어떤 기준에 근거하고 있으며 혹은 무엇과 비교하여 많았던 것인가? 이러한 질문은 경험적으로 증명하기에 많은 어려움이 있는 것은 사실이나 또한 동시에 간과해서도 안 될 것이다. 왜냐하면 선거에서 돈은 매우 필요한 자원이며 따라서 과도한 규제는 오히려 정치활동과 선거의 기능을 훼손할 가능성 높기 때문이다.

앞서 논의한 바와 마찬가지로 선거에서 ‘정치적 의사소통’(political communication)의 보장은 매우 중요하다. 즉 유권자들이 정책적 쟁점에 대한 충분한 정보를 가지고 선택할 때 유의미한 결과를 가져온다. 일반적으로 유권자들은 특정 정책에 대해서 무지하나 이는 ‘합리적 무지’(rationally ignorant)라고 할 수 있다. 즉 모든 정보를 획득할 수 없으므로 상대적으로 2·3차 정보원에 의존하게 된다. 이때 특정 정당이나 정치집단이 충분한 정책정보를 제공할 경우 유권자들은 정책의 내용 자체에 대해서는 정확히 판단할 없으나 어느 후보자나 정당이 어떤 견해를 가지고 있고 어떤 요구를 하는가에 대한 ‘정확한 판단’을 하게 된다는 것이다.

또한 경쟁적 메시지들에의 노출은 유권자들로 하여금 정치적 상황을 판단하게 하며 적절한 최종선택을 가능하게 한다. 이러한 정치적 의사소통을 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 돈이라는 자원이 필수적이며 그로써 한 사회 내에서 정치적 이익의 포괄적(inclusive)이고 경쟁적(competitive)인 표출을 통한 대표성 보장이라는 선거 본연의 기능이 확립될 수 있는 것이다.

그러나 새로운 정치자금법은 자금유통량을 과도하게 축소함으로써 정치적 의사소통의 보장을 불가능하게 할 가능성이 있다. 또한 정치단체나 개인의 선거운동에 대한 규제가 매우 엄격했던 부분도 그대로 유지함으로써 선

거를 통해 정치적 주체들 - 유권자개개인, 기업, 이익단체, 시민단체 등등-이 정치적 이익을 표출할 수 있는 수단을 과도하게 규제하고 있는 제도라고 할 수 있다. 이러한 정치자금유통이나 선거운동의 과도한 규제는 결국 유권자들의 정책이나 후보자에 대한 이해 정도를 현저히 저하시킬 가능성이 높다.⁹⁾

둘째, 기부한도에 대한 과도한 규제는 오히려 선거에서의 '경쟁성'을 악화시킬 수 있다(Smith 1996). 대표적 예가 현직후보자와 비현직 도전자 간 비경쟁적 구도의 심화가능성이다. 이른바 '현직효과'는 현직을 가진 후보자가 재출마할 경우 당선가능성이 매우 높다는 것으로 선거에서의 당락을 설명하는 가장 강력한 변수로 증명되어 왔다(Jacobson 2001). 왜냐하면 현직후보의 경우 재임기간 중 해당 지역의 활동을 통해 인지도가 매우 높은 상태이며 따라서 비현직 도전자보다는 이점을 갖고 있기 때문이다. 한국의 경우도 국회의원선거나 기초자치단체장선거에서 이러한 현직효과가 나타나고 있는 것이 경험적으로 증명되고 있다(김의성 2002; 김법석·전용주 2003; 황아란 1999).

이러한 현실에서 과도한 기부한도의 제한은 비현직 도전자를 보다 불리하게 할 수 있다. 즉 기부한도를 낮추면 낮출수록 비현직 도전자가 자금을 조달하는데 어려움을 겪을 수 있다는 것이다(Smith 1996). 선거에서 승리할 가능성이 적은 후보보다는 승리할 가능성이 높은 현직 후보자에게로 다수 유권자들의 기부가 편중될 것이기 때문이다. 이러한 현상은 한국의 경우에도 보편적 현상으로 나타나고 있다.

예를 들어 16대 총선의 경우 현직후보자군은 평균 5억6천만 원, 비현직후보자군은 평균 4억 8천만 원을, 17대 총선의 경우 현직후보자군은 평균 1억 3천만 원, 비현직후보자군은 평균 3천8백만 원 정도를 후원회를 통해 모금한 것으로 나타나고 있다(임성학 2002, 36; 임성학 2004, 206).¹⁰⁾ 선거가 없

9) 물론 이에 대해서는 정치자금법뿐만 아니라 현재 매우 규제적이라고 평가되는 '공직선거법'에 대해서도 함께 포괄적으로 논의되어야 하나 공직선거법은 본 논문의 주제가 아니므로 이에 대해서는 다른 논문을 참조할 것(전용주 2004).

10) 개정 정치자금법이 시행된 2004년 3월 12일부터 17대 총선직전인 4월 14일까지의 '고액기부자 현황'을 보면 그 특징적인 현상 또한 이와 크게 다르지 않다. 즉 정당대표 등 후보자의 영향력과 다선여부가 가장 큰 변수였고, 초선의 경우도 경제관료 출신 등 소위 실세들이 많은 자금을 기부 받은 것으로 나타나고 있다(『동아일보』 2004년 10월 14일).

는 해의 후원회를 통한 정치자금 조달 또한 현직의원이 비현직 정치인의 경우보다 평균 3~4배 가량 많은 정치자금을 기부 받고 있는 것으로 나타나고 있다(임성학·김의성 2003, 74).¹¹⁾

결국 비현직후보자의 경우 낮은 지명도와 정치자금의 조달의 어려움이라는 불리한 상황에 처하게 되고 선거를 당장 치르기 위해 ‘종자돈’(seed money)이 필요하여 소수의 고액기부자에게 의존할 수밖에 없는 현상이 일어날 수 있다. 또한 이러한 비현직후보자군 중 상대적으로 개인재산이 많은 후보자들이 선거에서 유리한 위치를 점할 수 있는 가능성이 있는 것이다(김석우 2004a; 김석우 2004b).¹²⁾

마지막으로 선거비용지출과 선거운동의 과도한 제한 또한 비현직 도전자를 불리하게 할 수 있다. 소위 ‘제이콥슨 효과’(Jacobson effect)에 의하면 선거자금의 규모가 현직후보보다 비현직 후보에게 더 영향을 미친다고 할 수 있다. 현직후보의 선거자금 효율성이 비현직 후보보다 낮다는 것으로 현직 후보는 선거운동 이전부터 도전자에 비해 인지도, 조직력 등에서 상대적으로 우위를 지니므로 추가적 투자의 효과가 낮다는 것이다. 반면 비현직 도전자의 경우 인지도와 조직력 등에서 열세이기 때문에 그를 극복하기 위해 지출되는 선거자금효과가 상대적으로 높게 나타난다는 것이다(Jacobson, 2001). 이러한 현상 - 제이콥슨 효과 - 은 한국의 국회의원선거 및 지방선거에서도 나타나고 있다(김의성, 2002; 김법석·전용주, 2003). 결국 모금한 도나 지출의 과도한 규제는 비현직 도전자에게 불리한 비경쟁적인 선거 구도를 형성할 가능성이 있다고 할 것이다.

이러한 부정적인 결과는 후원회결성을 금지하고 있는 지방선거에서 더욱 심화될 가능성이 높다. 물론 지방자치단체장의 경우 후원회로부터 건어들인

11) 2004년 1월부터 5월까지의 후원금 모금 순위를 보면 30위권에는 주로 정당대표, 다선의원, 주요 당직자 등이 주를 이루고 있음을 발견할 수 있다(『문화일보』 2004년 10월 6일 4면). 반면 초선의원들의 대부분의 경우 후원금이 건히지 않아 재정적자를 겪고 있으며 대출 등의 비정상적인 방법을 통해 정치자금을 조달하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 다수의 다선의원들에게도 나타나고 있다(『서울신문』 2004년 7월 26일 4면, 『조선일보』 2004년 9월 4일 4면).

12) 김석우는 2002년 지방선거(2004a)와 17대 총선(2004b)을 통해 후보자 개인의 사회경제적 배경이 당락 여부에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 실증적으로 검증한 후 개인재산이 당선을 설명하는 하나의 중요한 변수라는 결론에 다다르고 있다.

돈이 직접 이권과 연결될 수 있다는 우려는 있을 수 있다. 그러나 정치자금모금자체를 불가능하게 함으로써 개인자산이 많은 후보자나 현직 후보자를 훨씬 유리한 위치에 서게 할 가능성이 있다는 점은 문제로 지적될 수 있다(김범석·전용주 2003; 김석우 2004a; 황아란 1999). 더군다나 경선과 본선을 함께 치르는 후보의 경우 이러한 문제는 더욱 심각하게 될 것이다. 따라서 지방선거에서 출마하는 후보자들의 경우에도 후원회를 결성하여 정치자금을 모금할 수 있는 기회를 보장해야 할 것이다. 물론 지방자치단체장의 인·허가권과 관련하여 후원회가 부패의 온상이 될 수 있는 개연성이 지적될 수 있다. 그러나 그에 대한 규제 장치는 정치자금기부 규제라는 방식보다는 다른 제도적 대안, 예컨대 자금운용의 투명성 강화와 적발 및 처벌의 강화라는 방식으로 해결해야 할 것이다. 이에 대해서는 본 논문의 후반부에서 좀 더 논의하기로 하겠다.

3. 고액정치자금 기부와 부패현상

앞서 논의한 기부한도의 과도한 제한뿐만 아니라 법인과 단체의 정치자금 기부금지는 특정인이나 단체, 기업 등이 특정혜택을 목적으로 고액의 정치자금을 기부하게 되므로 정치인이 당선 후 일반유권자보다는 소수의 특수한 이익에 봉사할 가능성이 많다는 가정에 근거를 두고 있다. 이는 결국 대의성 훼손과 부패구조의 유발이라는 결과를 가져오기 때문에 규제되거나 금지되어야 한다는 논리다.

그러나 미국의 경우에 국한되기는 하지만 이러한 가정은 경험적으로 일반화되지 못하고 있는 것이 사실이다. 미국정치학자들은 이익집단이나 기업에 의해 설립된 정치활동위원회(Political Action Committee)의 선거자금기부와 정치인의 정책결정과정 - 특히 기명투표(roll-call voting) - 간의 상관관계를 밝혀내기 위해 많은 경험적 연구를 진행시켜왔다. 그러나 그러한 연구들은 일반화된 결론을 도출하지 못하고 있다. 관련성이 있다고 주장하는 연구들조차도 정책의제의 성격 - 예컨대 의제의 가시성(issue visibility) 등 - 에 따라 제한적 상관관계를 보여준다고 결론내리고 있다(Baumgartner and Leech 1998; Smith 1995).

이러한 정치자금 기부와 정책결정 간의 관계를 밝히는 연구 결과들은 또

다른 몇 가지 이유에서 더욱 논쟁적이 될 수밖에 없는 측면이 있다. 예컨대 정책결정행위가 단순히 돈의 영향인지, 아니면 이념이나 소속 정당으로부터의 압력에 의한 것인지는 불분명하며 더욱이 각기의 변수들이 갖는 영향력을 분리해서 검증한다는 것은 매우 어려운 연구 작업임에 분명하다. 또한 특정 기부자로부터 자금을 받아 그 이익에 유리한 정책결정을 하게 되는지 아니면 특정 단체나 개인들은 이미 자신들에 우호적인 정치인에게 자금을 기부하게 되는지도 불분명하다.

더욱 아쉬운 사실은 한국의 경우 스캔들과 같은 부정부패 사건에 대한 저널리즘적 해석만 있어 왔을 뿐, 정치자금기부와 정책결정간의 관계를 추적하는 체계적이고 경험적 연구가 부재하다는 것이다. 단지 이 시점에서 논의할 수 있는 것은 과학적이고 체계적 연구와 그에 근거한 보다 적실성 있는 정책대안을 제시하기 위한 이론적 논쟁을 보다 심도 있게 진행하는 것이라 하겠다. 즉 이론적 논의에 기초한 검증 가능한 다양한 가설을 수립함으로써 향후 경험적 연구를 시작할 수 있는 출발점을 만드는 것이 절실히 필요하다.

이와 관련하여 본 논문에서 제시하고 싶은 한 가지 흥미로운 이론적 가정은 정치자금기부한도를 과도하게 낮게 규제하는 제도적 장치는 오히려 특정 집단이나 개인에 의한 영향력 획득의 시도를 조장할 가능성이 있다는 것이다. 로웬스타인(Lowenstein 1989)에 의하면 단체나 개인은 정치자금을 기부할 때 주로 두 가지 전략에 근거한다고 한다. 그 하나는 ‘입법전략’ (legislative strategy)으로서 이는 실제로 정책결정과정에서의 영향력을 획득하기 위해 정치자금을 기부하고자 하는 행위다. 또 하나는 이른바 ‘선거전략’ (electoral strategy)으로서 이때 정치자금 제공행위는 특정 후보자의 선거승리를 위한 기부라고 할 수 있다(308).¹³⁾ 이 중 부패현상으로 발전할 가능성이 있는 것은 바로 ‘입법전략’에 입각한 정치자금기부행위다. 과도한 자금의 규제나 금지가 초래할 문제점은 단체나 개인의 고액정치자금기부를 선거전략에 입각한 판단보다는 입법전략에 근거하여 그 대상과 액수를 결정하게 유도할 수 있기 때문이다.

13) 이때 어떤 영향력을 획득하고자 하는 것은 불분명하지만 구체적인 특혜나 입법보다는 정책결정자에 대한 접근(access)의 확보가 바로 영향력 획득이라는 주장이 일반적이다 (Ainsworth 2002).

보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 즉 어떤 단체나 개인은 고액기부가 금지되고 단지 소액의 정치자금기부밖에 할 수 없는 제도 하에서는 승리 가능성이 없는 '비현직 도전자'에게 자금을 기부할 개연성은 줄어들게 된다. 왜냐하면 기부자의 입장에서 소액의 기부금은 비현직 후보자가 선거에서 승리하는 데 별로 큰 도움이 되지 않는다고 판단하게 된다. 이와 같이 '선거전략'에 입각한 기부행위가 투자효과 없이 많은 위험을 안고 있기 때문에 기부자들은 불가피하게 '입법전략'에 따라 승리가능성이 보다 높은 현직 정치인에게 기부할 개연성이 높다. 그리고 이는 주로 선거승리에의 도움보다는 당선 이후의 영향력의 획득을 그 주된 목적으로 하기 때문에 이후 부패문제를 초래할 가능성이 있는 것이다.

결국 부패현상을 방지하고 선거의 공정성 및 경쟁성 확보를 위해 정치자금의 기부한도와 모금한도를 대폭 축소하고 더 나아가 법인과 단체의 정치자금기부를 금지하는 새로운 제도는 오히려 불법행위 및 부패현상을 유발하고 특정 후보군 - 특히 비현직 도전자 - 을 비경쟁적으로 만드는 것과 같은 의도되지 않은 결과를 가져올 수 있는 것이다.

4. 소액다수기부제

개정 정치자금법은 이전에는 가능하였던 기업이나 단체의 기부자체를 원칙적으로 금지하고 있다(정치자금법 제3조 3항). 이러한 규제 장치는 기업이나 단체에 의한 거액의 정치자금기부가 선거의 비경쟁성과 부패현상을 유발한다는 가정에 근거하고 있다. 그 보다는 정치자금모금 조달방식을 일반 유권자 다수로부터의 소액기부라는 형태로 전환시킴으로써 이러한 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 이를 위해 개정법은 '면세'의 방법을 도입하고 있다. 즉 10만 원 이하 기부금에 대해서는 세액을 공제하고 10만원을 초과하는 기부금에 대해서는 기부자의 소득액에서 공제를 하는 조항을 신설한 것이다(정치자금법 제27조).

이 가정 또한 여러 가지 측면에서 비판될 수 있다. 첫째, 소액다수기부제로의 전환은 특정 소수가 아닌 일반유권자들의 광범위한 정치참여라는 민주주의적 정치질서의 이상에는 이론적으로 부합할 수 있다. 그러나 매우 비현실적인 목표가 될 수 있다는 데에 문제가 있다. 대부분의 민주주의 국가에서

일반 유권자들의 소액기부에 정치자금모금을 의존하는 경우는 드물며 미국의 경우에도 평균적으로 전체기부총액의 10% 정도에 불과하다(Sorauf 1992, 29). 한국의 경우 문제는 더욱 심각하다. 예를 들어 2000년 한나라당의 경우 중앙당에 당비를 납부한 당원은 전체의 0.08%인 2,300명, 그리고 민주당의 경우 전체당원의 0.02%인 387명만이 당비를 납부 하였을 뿐이다(임성학·김의성 2003, 23).

둘째, 더욱 중요한 사실은 소액다수기부 확립을 통한 민주주의적 선거 정착이라는 가정은 한 가지 중요한 사실을 간과하고 있다는 점이다. 그것은 바로 ‘집단행동의 문제’(collective action problem)다(Olson 1971; Smith 1996, 1064~1065). 일반유권자의 경우 자신이 기부한 소액이 선거결과에 거의 영향을 미치지 못할 것이라는 ‘합리적 판단’을 하게 되면 결국 기부 동기를 상실하고 ‘무임승차’하게 될 것이다(BeVier 1994). 반면 선거결과에 영향을 미칠 수 있을 것이라는 판단하에 고액을 기부하는 경우, 그리고 합리적 판단이 아닌 이념 등과 같은 동기에 의한 소액기부행위는 있을 수 있다. 그러나 동기를 상실한 다수 유권자들의 소액기부는 여전히 어려운 과제로 남는다. 실제 ‘세액공제’나 ‘소득공제’와 같은 방식으로 소액다수기부를 유도하고자 했던 시도는 큰 성과를 이루지 못하고 있다.¹⁴⁾

셋째, 이미 지적한 바와 같이 소액다수기부제도는 비현직 도전자에게 불리하게 작용함으로써 선거에서의 경쟁성을 훼손시킬 가능성이 있다. 그 이유는 앞서 언급한 ‘현직효과’나 ‘입법전략’이라는 개념에 의해 설명될 수 있을 것이다. 많은 점에서 불리한 비현직 도전자의 경우 ‘집단행동의 문제’를 극복하지 못할 경우 다수로부터의 소액모금이라는 방식은 극복하기 힘든 이상적 목표가 될 수 있다. 더군다나 그간 정치인들의 주요 자금공급원이 국고보조나 기업이었다는 점을 감안할 때 법인이나 단체의 정치자금기부를 금지한 새로운 제도는 이러한 부정적 결과를 더욱 악화시킬 가능성이 높을 것이다. 광범위한 지지를 갖고 있는 대중운동이나 단체도 그 출발시점에는 충분한 자금을 제공하는 ‘후원자들’(patrons)들이 있었다는 많은 사례들은 우

14) 이러한 문제점에 대한 17대 국회의원들의 자세한 인터뷰내용에 대해서는 『서울신문』 2004년 7월 26일 4면, “초선의원들 ‘돈가슴에 목탄다’”, 『조선일보』 2004년 9월 4일 4면 “돈줄 마른 정치 후원금이 안 들어온다”, 『한겨레신문』 2004년 9월 2일 6면 “금배지금은 행 ‘대출창고’ 기웃” 등 기사 참조.

리에게 시사하는 바 크다 할 것이다(Walker 1991).

이외에도 다수로부터의 소액기부를 통한 정치자금모금방식은 현실적으로 매우 힘들기 때문에 비현직 후보자들은 자금모금 활동에 보다 많은 시간과 노력을 투자해야 하며 이는 상대적으로 정책개발과 같은 보다 필요한 부분을 소홀히 하게 될 가능성이 있다는 문제점도 지적될 수 있을 것이다.

5. 선거공영제의 확대

개정 공직선거법에서는 선거자금의 공급을 보장하기 위해 선거공영제를 확대하고 있다. 정치자금법과 직접적 관련은 없으나 정치자금문제의 궁극적 대안으로 지속적으로 제시되어 왔다는 점에서 ‘완전선거공영제’에 대한 문제점을 간단히 논의하고자 한다. 개정 선거법은 선거공영제 확대를 통해 모든 공직선거출마자들의 선거비용 보전비율을 높이고 있다. 이러한 법 개정에는 그간 학계 등에서 주장해 온 바와 같이 사적 재원으로부터의 자금 수수를 최소화하고 돈이 유발할 수 있는 선거에서의 비경쟁성과 부패현상을 방지하기 위해서는 선거공영제의 확대가 최선의 대안이라는 가정에 근거하고 있다.

그러나 현재의 선거공영제는 ‘사후보전’이라는 방식을 통해 이루어지고 있다는 점에 그 문제점이 있다. 따라서 공직선거 출마자들은 경선이나 본선에서의 선거운동을 시작하기 위해서는 종자돈과 같은 선거기금(seed money)이 필요하게 되며 이를 위해 개인재산을 사용하거나 다른 경로로부터의 모금을 시도할 수밖에 없다. 결국 사후보전을 통한 선거공영제는 개인재산이 많은 후보자와 그렇지 못한 후보자, 그리고 현직 후보자와 비현직 도전자의 선거운동 초기의 격차를 좁힘으로써 선거의 경쟁성을 보장하는 데에는 일정한 한계를 가질 수밖에 없을 것이다. 특히 한국의 경우와 같이 1위 대표제와 같은 제도하에서는 선거운동 이전이나 선거운동 초반부터 승리를 위한 치열한 경쟁이 전개되면서 상대후보보다 더 많은 자금을 모금하고 또 지출하려는 행태를 보이는 것이 일반적이다. 따라서 사후보전이라는 방식의 선거공영제는 문제를 해결하는 근본적 대안은 될 수 없을 것이다. 실제로 비교적 선거공영제가 잘 발달되어 있는 프랑스나 독일, 그리고 스페인 등에서도 부정부패 스캔들이 빈번히 발생한다는 사실을 지적할 필요가 있다(Pinto-

Duschinsky 2002, 78).

IV. 정치자금기부규제 개선을 위한 몇 가지 정책 대안

1. 정치인의 음성적 정치자금 수수 동기 최소화

민주주의 정치체제하에서 선거의 경쟁성을 보장하고 동시에 선거운동기간동안 충분한 정치적 의사소통이 이루어지게 함으로써 유권자의 선택이 의미를 가지게 하기 위해 얼마만큼의 선거자금이 필요한지는 여전히 대답할 수 없는 과제로 남는다. 그러나 분명한 사실은 지금까지 지적한 바와 마찬가지로 정치자금모금과 지출의 지나친 규제는 부패통제와 정치적 평등이라는 정치자금제도 본래 목적을 성취하지 못할 수 있을 뿐만 아니라 선거에서의 의사소통 부재현상을 초래함으로써 유권자들이 충분한 정보없이 선택하게 되는 부정적 결과를 가져올 수도 있다.

정치자금의 유통량을 축소시키기 보다는 오히려 충분한 양의 유통을 보장하되 정치인들의 돈에 대한 동기를 가능한 한 최소화시키는 것이 문제를 해결할 수 있는 보다 현실적 대안일 것이다(Nelson 2000). 정치인이나 후보자들이 돈을 받을 동기가 있고 기부자가 제공할 의사가 있다면 과도한 규제는 오히려 음성적인 정치자금의 유통을 유발하게 될 것이기 때문이다. 특히 극단적 경쟁을 유발하는 1위대표제와 같은 제도하에서 이러한 부정적 결과가 초래될 가능성은 보다 높으며 법인과 단체의 정치자금기부금지, 고액기부의 금지 등을 규정하고 있는 새로운 정치자금제도하에서는 더욱 음성적 정치자금 기부의 가능성이 높아질 수 있다.

물론 선거법이나 정당법 개정을 통해 옥외집회금지와 지구당 폐지 등 ‘고비용 선거운동방식’을 지양함으로써 돈의 수요를 줄인 것은 일단 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 정치가 어차피 돈을 필요로 하는 행위라는 점을 감안할 때 정치인들의 부당한 돈에 대한 욕구나 동기를 최소화시키는 제도적 장치의 강구가 필요하며 그것은 바로 정치자금모금과 지출 내역의 ‘완전 공개’(disclosure)와 공개의 내용과 방식을 강화하는 것이

라고 할 수 있을 것이다. 완전 공개는 정치인이 문제가 될 만한 자금원으로부터 돈을 수수하고자 하는 동기를 약화시킴과 동시에 유권자나 정치자금기부자에 의한 ‘감시’(monitoring)를 가능케 함으로써 부패현상을 통제하고 정치들의 ‘책임성’(accountability)을 보다 강화시키는 효과를 가져 올 수 있다.

자금모금과 지출내역의 공개라는 수단이 효과적이기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, 자료에 대한 유권자와 언론에 의한 용이한 접근, 둘째, 감독기관의 기능강화, 셋째, 적발 및 처벌의 강화 등이 바로 그것이다. 특히 유권자와 언론에 의한 접근이 용이해야 실질적 감시와 통제가 가능해질 것이다.

이러한 이유에서 새로운 정치자금법의 공개규정은 매우 미흡하다고 할 수 있다. 물론 일정액수 이상의 기부자를 공개하기로 하는 등 수입·지출내역의 보고규정과 선거관리위원회의 조사권은 강화되었다.¹⁵⁾ 그러나 일반인들이 그 자료에 접근할 수 있는 기간을 종전과 같이 3개월로 한정하고 있으며 그 접근 방법도 여전히 관할 선거관리위원회에 서면으로만 신청할 수 있도록 하는 등 매우 제한적이라고 할 수 있다. 오히려 인터넷 등과 같이 접근이 용이한 매체를 통한 공개를 금지하는 규제 조항만이 있을 뿐이다(정치자금법 24조). 이는 완전공개를 통해 문제가 될 만한 기부자로부터 모금을 하고자 시도하는 정치인들의 동기를 축소시키고자 했던 본래의 제도개선취지와도 괴리가 있다.¹⁶⁾ 따라서 3개월이라는 공개기간을 폐지하고 5년에서 10년간으로 확대해야 한다. 그 공개의 방법도 일반유권자들과 언론이 접근하기 쉽도록 인터넷과 같은 매체를 활용해야 한다.

또한 정치자금법위반에 대한 벌칙조항을 더욱 강화해야 한다. 현재는 정치자금법 중 ‘정치자금부정수수죄’(정치자금법 30조)의 위반자에 대해 공무

15) 개정 정치자금법은 후원회에 1회 30만 원 연간 120만 원(중앙당이나 대통령선거 후보자는 500 만원)을 초과하여 기부할 때에는 기부자의 인적사항과 금액을 공개하도록 하고 있다(정치자금법 24조). 또한 1회 100만 원 이상 기부하는 자는 수표나 신용카드 등 실명이 확인되는 방법으로 하도록 하고 있다(정치자금법 2조). 선관위에도 질문·조사권, 자료제출 요구권 등을 부여하는 등 권한을 강화하였다(정치자금법 25조).

16) 이밖에 정치자금의 수수 동기를 최소화하기 위한 제도적 방안으로서는 ‘고비용 정치구조를 저비용구조로 전환’하는 것을 들 수 있다. 이는 정치활동이나 선거활동에 들어가는 돈의 액수를 축소시킴으로써 돈에 대한 유혹과 동기를 최소화시키는 것이다. 선거운동 방식의 전환에 대한 보다 자세한 내용은 안청시·백창제(2003) 참조

담임권을 향후 5년간 금지하고 있는데 이전과 비교해 처벌조항이 강화된 것은 사실이나 형량이 다소 낮아 그 공소시효도 3년으로 제한되고 있다.¹⁷⁾ 그러나 정치자금의 부정적 거래는 매우 음성적 방법으로 이루어지고 있는 현실을 고려할 때 공소시효 3년은 매우 짧다고 할 수 있다. 따라서 법정형 강화와 함께 공소시효도 보다 장기화시킴으로써 실질적 적발과 처벌이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

2. 정치자금 모금 및 기부주체로서의 정당역할의 강화

개정 정치자금법은 선거에서의 정당 기능을 약화시키는 반면 후보자 개인을 선거의 전면에 부각시키고 있다. 왜냐하면 정당후원회를 2006년부터 폐지하도록 규정하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 국고보조의 배분에 있어서도 용도제한규정을 통해 중앙당이 후보자나 하급당부에 지원할 수 있는 금액을 총액의 10%로 제한하고 있다(정치자금법 제19조). 이는 선거운동을 ‘정당중심 선거운동’(party-centered campaign)에서 ‘후보자중심 선거운동’(candidate-centered campaign)으로 전환시킬 가능성이 있다. 이와 같은 제도 변화는 여러 가지 문제점을 발생시킬 가능성이 있으며 다음과 같은 몇 가지 이유에서 정치자금 모금에서의 정당의 역할을 약화시키기보다는 강화시킬 필요가 있다.

첫째, 정당의 정치자금 모금과 배분의 역할 강화는 선거에서의 ‘경쟁성’을 제고할 수 있다. 후보자 중심으로의 선거운동주체 변화는 앞서 지적된 바와 같이 현직과 비현직 그리고 후보자 개인재산의 차이 등으로 인한 선거에서의 비경쟁적 구도를 심화시킬 개연성이 있다. 현직 후보자에 비해 다수의 소액기부자들에게서 자금을 모금하는 것이 상대적으로 어려운 비현직 도전자의 경우 선거에서 경쟁력을 갖기 위해서는 다른 통로로부터의 자금공급이 필요하며 이때 가장 적절한 기부자는 바로 후보자가 속한 정당이다. 정당의 경우 선거에서의 승리를 위해 관세에 따라 전략적으로 자원 배분을 하는 또 다른 중요한 선거운동 주체다(Herrson 2000). 따라서 경쟁력을 갖춘 정치신인이나 비현직 후보자군의 경우 정당에 의해 지원되는 자금은 매우 유용할

17) 정치자금법 30조에 의하면 정치자금부정수수죄의 경우 5년 이하의 징역과 1천만 원 이하의 벌금형에 처하도록 하고 있다. 또한 그 금액을 몰수하도록 규정하고 있다.

수 있다. 또한 제이콥슨 효과에서 보여지듯이 비현직 도전자에게는 정당에 의한 지원금은 분명 경쟁성을 강화하는 중요한 자원이 될 것이다.

이러한 현상은 한국의 선거에서도 나타나고 있다. 예를 들어 16대 총선의 경우 정치자금 조달이 어려운 비현직 도전자(평균 1억3천만 원)가 현 직 후보자(평균 8천4백만 원)군보다 중앙당으로부터 더 많은 지원을 받았던 것으로 나타나고 있다(임성학·김의성 2003, 78). 또한 이러한 중앙당의 지원금은 우세지역보다 경합지역 혹은 열세지역의 자당 후보군에게 더 많이 공급되고 있는 것으로 나타나 중앙당이 전략적으로 자금을 지원하고 있다는 것을 알 수 있다(임성학·김의성 2003, 84; 임성학 2004, 203). 이러한 현상은 후원회 결성이 금지되어 있는 지방선거에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다(김범석·전용주 2004, 71). 즉 정당은 비현직 후보자군의 중요한 자금 공급원으로서 선거에서의 경쟁성을 담보해주는 주요한 기제라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 정치자금 모금 및 기부주체로서의 정당의 역할 강화는 ‘부패통제’ 효과도 가져 올 것이다. 정당에 의한 충분한 자금 공급은 후보자들로 하여금 고액기부자들을 대상으로 한 정치자금모금활동이나 불법적 자금수수의 유혹에서 벗어날 수 있게 해줄 것이다. 그럼으로써 당선 이후 후보자들이 가질 수 있는 고액기부자로부터의 압력이나 부담감을 최소화시켜 줄 수 있을 것이다. 특히 정책결정권한을 가지고 있는 현직 정치인이나 현직 후보자의 경우는 더욱 그러할 것이다.

또한 정당에 의한 모금과 분배는 그 과정에서 자금 출처가 불분명해지면서 정치인 개인이 느낄 수 있는 특정이익이나 특정 기부자로부터의 압력이 분산되는 효과도 예상할 수 있다. 정당이라는 조직은 매우 다양한 이익을 대표하는 보다 큰 조직으로서 후보자 개인보다는 특정 개인이나 집단에 의해 부당한 영향을 받을 가능성이 상대적으로 적다고 할 수 있다. 요약하면 정당의 자원이 많을수록 후보자들은 다른 사적 재원에 의존할 가능성이 줄어들 것이며, 반대로 정당의 자원이 적을수록 후보자들은 보다 다른 재원에 의존할 가능성이 높다 하겠다(Briffault 2000; Sabato and Larson 2002).

셋째, 정당중심의 정치자금모금과 후보자에게로의 지원 강화는 그간 한국 정치의 과제로 지적되어온 정당정치의 활성화와 정책 활동의 내실화를 유도하게 될 것이다. 정당은 민주주의 정치체제의 책임성과 효율성을 강화하는

중요한 장치라는 점은 누구도 부인하지 못할 것이다. 즉 정당은 정책개발 등을 통한 정책경쟁을 통해 사회적 이익 충돌을 흡수하고 선거 시에는 유권자들에게 정책이나 후보자에 대한 정보를 제공함으로써 합리적 선택을 가능하게 하는 중요한 제도적 장치다. 이러한 정당 본연의 기능 회복을 위해서는 바로 정치자금과 같은 필요한 자원이 요구되며 따라서 정당의 자금 모금과 분배 기능의 강화는 이러한 정당정치의 활성화를 가능하게 하는 중요한 수단일 것이다.

이와 더불어 정당에 의한 모금활동과 지원은 정치인 개개인의 정책 활동의 활성화도 일정 정도 담보할 수 있을 것이다. 정당이 주요한 정치자금의 모금과 공급주체로 기능한다면 소속 정치인들은 자금모금활동에 소모적으로 투자하는 노력과 시간을 정책개발과 같은 보다 생산적인 정치활동으로 전환할 수 있을 것이다.

3. 정치자금모금 및 기부단체설립의 허용

앞서 논의하였던 다수소액기부제도의 정착은 하나의 민주주의적 이상이라고 할 것이다. 그러나 비현실적이라는 이유로 그 제도를 완전히 포기하는 것은 정당하지 못할 것이며 그것을 가능하게 하는 방법을 찾지 않으면 안 된다. 그것은 바로 ‘집단행동의 문제’(collective action problem)를 어떻게 해결할 수 있을 것인가에 달려 있으며 그 해답은 바로 ‘단체의 결성’에서 찾을 수 있을 것이다(Olson 1971). 즉 행동하지 않는 다수 중 유사한 정치적 이해를 가진 미래의 기부자들을 조직화할 수 있는 정치자금모금단체의 설립이 집단행동의 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 것이다.¹⁸⁾

정치자금모금 단체는 정책쟁점이나 후보자에 대한 정보를 유권자들에게 제공함으로써 그들로 하여금 정치자금기부에 대한 판단을 용이하게 할 수 있다. 나아가 일반 유권자들은 자신들이 개별적으로 기부하는 소액이 선거 결과에 영향을 미칠 수 없지만 유사한 정치적 이해를 가진 다수에 의해 조성된 고액 기부는 선거에 영향을 줄 것이라는 판단하에 결국 기부하게 될 가능성은 높아질 것이다.

18) 대표적 예가 미국의 정치활동위원회(Political Action Committee)다. 이외에도 이익단체나 시민단체를 통한 간접기부방식 등도 고려될 수 있을 것이다.

이러한 정치자금모금단체를 통한 정치자금기부방식은 기존의 후원회를 통한 모금방식보다는 민주주의적 정치체제에 더 부합한다. 왜냐하면 후원회는 자금이 필요한 정치인 측에서 모금활동을 하는 일종의 수동적이고 강제적 방식인 반면, 정치자금모금단체의 경우 기부자 측의 참여를 전제로 하는 적극적이고 자발적인 방식이기 때문이다.

예컨대 후원회는 자발적인 다수소액기부문화의 부재 속에서 고액기부자로부터 정치자금을 강제적으로 그리고 적은 비용으로 ‘각출’(extraction)하기 위한 합법적 장치로 전락할 개연성이 있다. 이때 기부자들은 특정혜택을 추구하는 것이 아니라 현재의 자신들의 이익을 보호하기 위해 기부하게 될 수도 있다(McChesney 2002; Strauss 1994, 1380~1381).¹⁹⁾ 이러한 형태는 민주주의적 의사표현을 왜곡시키고 부패현상을 심화시킬 것이다.

반면 정치자금모금단체를 통한 정치자금의 기부는 유권자의 자발적 정치적 참여를 유도할 뿐만 아니라 모금액이 비현직 도전자에게 제공될 경우 선거에서의 경쟁성을 향상시키는 효과도 가져올 수 있으리라 생각된다. 즉 부패현상 통제와 선거의 경쟁성 강화라는 두 가지 목표 실현에는 후원회보다는 정치자금모금단체라는 제도적 장치가 보다 효과적일 수 있다.

정치자금모금단체결성과 활동의 허용은 몇 가지 다른 긍정적 효과도 가져올 것으로 판단된다. 첫째, 개정 정치자금법에 의한 법인과 단체의 정치자금 기부행위 전면금지로 초래될 문제를 일정부분 해결할 수 있다는 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 소액다수기부제의 정착을 유도하기 위해 법인과 단체의 정치자금기부의 전면 금지한 조항은 향후 그 제도적 결과에 대한 논란이 있을 것으로 보인다. 소액다수의 기부문화가 부재한 상황에서 정치인들이 의존했던 정치자금의 주공급 통로는 바로 기업과 국고보조금이었기 때문이다. 더욱 간과해서는 안 될 사실은 기업이나 노조는 경제적 주체일 뿐만 아

19) 기존의 지대추구(rent-seeking)이론은 기업의 관점에서 특정 혜택을 추구하는 로비나 정치자금기부행위를 설명하는 이론이라면 맥체스니는 ‘지대각출’(rent-extraction)이라는 관점에서 기업이나 이익단체의 정치자금행위를 설명하고 있다(McChesney 2002). 즉 그에 의하면 기업이 정치자금을 제공하는 것은 특정한 혜택을 얻기 위해서가 아니라 정치인의 지대각출행위를 피하기 위해 행해진다. ‘지대각출’행위란 정치인들이 특정기업이나 산업에 부담과 비용이 더 들어갈 수 있는 정책을 입법하려고 시도하거나 위협함으로써 정치자금을 제공받는 행위다. 이때 기업은 기업경쟁력에 더 큰 부담을 가져올 수 있는 상황을 피하고 기업에 우호적인 정책 환경을 유지하기 위해 정치자금을 제공한다.

나라 중요한 정치적 주체라는 점이다. 그들은 자신들에 유리한 정치 환경이나 정책수립을 위해 정치적 활동을 하며 그 정치적 의사표현의 수단중 하나가 바로 정치자금기부인 것이다.

정치인들 또한 다수의 소액기부자 확보라는 번거로움보다는 기업이나 노조라는 단체로부터의 자금공급이라는 비교적 손쉬운 방법을 선호하게 되는 것이다. 그러나 개정법은 양자의 관계를 오히려 음성화시킴으로써 또 다시 불법자금의 거래를 조장하게 될 가능성을 열어두고 있다고 할 수 있다. 그보다는 자금모금단체설립 허용을 통한 간접기부를 가능하게 함으로써 기업이나 노조, 그리고 이익단체 및 시민단체의 정치적 표현의 자유를 보장하고 정치에 필요한 자금 공급을 원활하게 하는 것이 보다 현실적이고 민주주의적 정치질서에 부합한 제도개선의 방향이라고 할 수 있을 것이다.²⁰⁾

둘째, 정치모금단체의 또 다른 긍정적 기능 - 감시(monitoring)기능 - 이 강조될 필요가 있다. 시간이나 경제적 사정 등 여러 가지 제한된 자원을 가진 유권자 개인들은 정치인의 정치자금 모금과 지출을 효과적으로 감시할 수 없을 것이다. 이때 유사한 정치적 이해를 가진 다수를 대표하는 단체가 유권자들을 대신하여 이러한 문제를 해결해 줄 수 있을 것이다. 바꾸어 말하면 정책결정과정 에 대한 정보를 기부자들에게 제공하고 또한 다수 기부자들의 요구나 이익을 정치인에게 전달함으로써 정치인이 다수 기부자들의 이익에 반하여 특정한 이익이나 사적이익에 봉사하는 행위를 할 가능성, 즉 '회피'(shirking)의 가능성을 단체를 통해 효과적으로 감시하고 통제할 수 있을 것이다(BeVier 1994, 1275).

20) 물론 기업이나 노조의 직접기부를 허용하되 자금조성과정이나 기부내역의 투명성을 강조한 '영국식', 혹은 직접 기부형태도 고려해 볼 수 있을 것이나 불법자금과 관련된 정경유착의 스캔들과 그로 인한 부정적 국민인식은 직접기부형태의 제도화를 어렵게 할 것이다. 기업의 정치자금기부에 관한 내용은 또 다른 본격적인 연구가 필요한 주제이며 자세한 이론적, 경험적 논의는 남겨진 과제라고 하겠다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 김민배(2004)와 전용주(2004)를 참조.

V. 맺는 말

지금까지 개정 정치자금법, 특히 정치자금기부와 모금방식 규제에 관한 내용을 비판적으로 고찰하였다. 민주주의체제에서 정치자금관련 제도들이 지향해야 할 목표는 '부패통제'와 '정치적 평등'이라는 점을 강조하고 과연 새로운 제도가 이러한 목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단인가라는 질문과 함께 그에 대한 비판적 논의를 진행했다. 무엇보다도 새로운 제도의 몇 가지 핵심적 내용들이 주로 검증되지 않은 '가정'에 근거하고 있다는 문제를 제기하였다. 더불어 제도개혁이 때로는 그 목표와는 상반된 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있을 수도 있다는 점을 최대한 기존의 이론적·경험적 연구결과에 근거하여 밝히고자 했다. 이러한 개정 정치자금법에 대한 비판에 근거하여 '부패통제'와 '정치적 평등'라는 목표에 보다 근접할 수 있는, 그리고 민주주의적 정치체제에 보다 부합하는 정치자금 기부규제를 위한 몇 가지 정책 대안을 제시하였다.

그러나 본 논문이 많은 한계를 갖는 것 또한 사실이다. 개정 정치자금법에 대한 비판의 근거를 기존의 경험적인 연구결과들에서 가져오고자 했으나 부분적으로는 연구자의 이론적 상상력을 동원하였다는 점이다. 그리고 다른 선진 민주주의 국가들의 연구결과와 이론적 성과를 활용하였다는 점에서 한국적 현실에 적합하지 않을 수 있고 또한 검증되지 않은 또 다른 가정과 가설들의 나열이라는 비판을 면할 수는 없을 것이다. 그러나 그간 한국정치에서의 정치자금의 내용과 역할에 관한 객관적이고 경험적인 연구가 많지 않았다는 현실을 고려할 때 향후 본격적으로 시도될 이론적 논의와 경험적 연구를 위한 하나의 출발점이 될 수 있을 것이라는 점에서 의미를 두고자 한다.

더군다나 새로운 정치개혁법들이 부패정치청산이라는 국민적 압력과 시대적 당위에 정치인들이 즉흥적으로 대응한 나머지 현실을 제대로 투영하지 못한 제도를 만들어내지 않았나 하는 우려가 있는 것도 사실이다. 따라서 이에 대한 충분한 이론적 재검토나 토론의 중요성은 제도실패의 최소화와 보다 선진적인 제도의 정착을 위해서도 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 특히 정치자금을 포함한 정치개혁은 한국 민주주의 정치체제의 건강함을 보장하고 나아가 국가경쟁력 강화를 위한 핵심적 과제이기 때문에 더욱

그러하다.

분명한 사실은 새로운 제도가 부패정치청산과 한국정치발전예의 기여라는 소명을 다할 것인지 아니면 본 논문에서 비판한 바와 같이 여러 가지 부정적 결과를 초래할 것인지 여부는 이후에 수행되어야 할 체계적이고 객관적 자료에 근거한 과학적 연구 결과들이 말해 줄 것이며 그러한 노력은 연구자들의 피할 수 없는 몫이라는 사실이다.

참고문헌

- 『정치자금에 관한 법률』. (개정 2004. 3. 9, 법률 제07191호).
- 김민배. 2004. 『정치자금과 법제도』. 인천: 인하대학교 출판부.
- 김범석, 전용주. 2003. “2002년 6·13 지방선거 선거자금 수입 및 지출형태에 관한 연구.” 『한국과 국제정치』. 제19권.
- 김석우. 2004a. “기초단체장 총원과정에 관한 연구.” 『한국정치학회보』. 제38집.
- 김석우. 2004b. “17대 총선과 정치적 총원.” 한국정치학회 추계학술회의 발표논문.
- 김의성. 2002년. “16대 총선 선거자금과 선거결과.” 모종린 편. 『한국의 정치자금: 정치자금의 조달패턴연구와 투명성 제고를 위하여』. 서울: 동아일보사.
- 모종린, 전용주. 2004. 『정치자금과 선거: 2002년 지방선거를 중심으로』. 서울: 도서출판 오름.
- 안청시, 백창재 편. 2003. 『한국정치자금제도: 문제와 개선방안』. 서울: 서울대학교출판부.
- 임성학. 2002. “16대 총선 선거자금의 조달과 지출.” 모종린 편. 『한국의 정치자금: 정치자금의 조달패턴연구와 투명성 제고를 위하여』. 서울: 동아일보사.
- 임성학. 2004. “17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과.” 『한국정치학회 추계학술대회 논문집』.
- 임성학, 김의성. 2003. “한국정치자금의 현황.” 안청시, 백창재 편. 『한국정치자금제도: 문제와 개선방안』 서울: 서울대학교출판부.
- 전용주. 2004. “기업정치자금기부의 제도적 해법.” 『한국경제연구원 정책세미나 발표 논문집』.
- 황아란. 1999년. “6·4 기초자치단체장선거와 현직효과.” 조중빈 편. 『한국의 선거 III - 1998년 지방선거를 중심으로』. 서울: 푸른길.
- 『문화일보』. 2004년 10월 6일 4. “김원기 의장 5억7895만원 올 후원금 모금액 1위.”
- 『서울신문』 2004년 7월 26일 4. “초선의원들 ‘돈가뭇에 목 탄다.’”
- 『조선일보』 2004년 9월 4일 4. “돈줄 마른 정치... 후원금이 안 들어온다.”
- 『한겨레신문』 2004년 9월 2일 6. “금배지들 은행 ‘대출창고’ 기웃.”

- Ainsworth, Scott H. 2002. *Analyzing Interest Groups: Group Influence on People and Policies*. New York: W.W. Norton & Company.
- Baumgartner, Frank R., and Beth L. Leech. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- BeVier, Lillian R. 1994. "Specious Arguments, Intractable Dilemmas." *Columbia Law Review*. 94.
- Briffault, Richard. 2000. "The Political Parties and Campaign Finance Reform." *Columbia Law Review*. 94.
- Bulter, David, Howard R. Penniman, and Austin Ranney. 1981. "Democratic and Nondemocratic Elections." In David Butler, Howard R. Penniman, and Austin Ranney eds. *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Heard, Alexander. 1980. *The Cost of Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Herrnson, Paul. 2000. *Congressional Elections: Campaigning at Home and in Washington*. Washington D.C.: CQ Press.
- Katz, Richard S. 1997. *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.
- Jacobson, Gary C. 2001. *The Politics of Congressional Election*. New York: Longman.
- Lowenstein, Daniel Hays. 1989. "The Root of All Evil is Deeply Rooted." *Hofstra Law Review*. 18.
- McChesney, Fred S. 2002. "'Pay to Play' Politics Examined, with Lessons for Campaign Finance Reform." *The Independent Review*. 6. 3. pp.345~364.
- Nelson, Justin A. 2000. "The Supply and Demand of Campaign Finance Reform." *Columbia Law Review*. 100.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 2002. "Financing Politics: A Global View." *Journal*

- of Democracy*. 13. 4.
- Pomper, Gerald M. 1968. *Elections in America*. New York: Dodd, Mead & Company.
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Sabato, Larry J., and Bruce Larson. 2002. *The Party's Just Begun: Shaping Political Parties for America's Future*. New York: Longman.
- Smith, Bradley A. 1996. "Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform." *Yale Law Journal*. 105.
- Smith, Richard A. 1995. "Interest Group Influence in the U. S. Congress." *Legislative Studies Quarterly*. 20. 1.
- Sorauf, Frank. 1992. *Inside Campaign Finance*. New York: Yale University Press.
- Strauss, David A. 1994. "Corruption, Equality, and Campaign Finance Reform." *Columbia Law Review*. 94.
- Walker, Jr. Jack L. 1991. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.