

한국 국회의원 후원회에 대한 기부행위 규제, 바람직한 것인가?: 선거운동의 자유와 공정성 관점에서*

엄기홍 | 경북대학교

| 논문요약 |

선거운동의 자유와 공정성은 선거운동의 핵심적 가치이면서도 공존하기 힘든 가치로서 간주된다. 한국의 선거운동 제도는 선거운동의 자유를 확보하면서도 공정성을 유지할 수 있는 방안으로서 후원회를 통한 정치자금 조달을 꾀하고 있다. 본 연구는 이러한 기도가 현실화될 가능성이 있는지를 검증하는 데 목적이 있다. 이러한 연구목적에 위하여, 제17대 국회의원 임기 중 2005년부터 2007년까지 국회의원 후원회 기부금이 분석되었다. 분석결과, 정치자금제도가 의도한 소액다수의 정치자금 문화는 조성될 가능성이 있는 것으로 나타났다. 왜냐하면, 후원회에 기부된 기부금 중 소액 기부금이 차지하는 비중이 고액 기부금 비중보다 압도적으로 높았으며, 고액 기부금 또한 정책적 영향력 행사를 목적으로 기부되었다고 보기 어려웠기 때문이다. 그러나 이러한 희망적 발견과 함께 개인 소득수준과 정치자금 기부 간의 관계도 파악되었다. 따라서 본 연구는 후원회가 모금할 수 있는 액수와 방법에 대한 기부행위 규제는 완화하되, 후원회에 기부하는 기부자의 기부금 제한액은 현행과 같이 유지할 필요가 있음을 제안하였다.

주제어 | 선거운동의 자유, 선거운동의 공정성, 국회의원 후원회, 제17대 국회

* 이 논문은 한국선거학회 주관의 “선거의 자유와 공정성에 관한 연구: 선거규제완화를 중심으로” 연구보고서 중 저자의 연구를 참조하여 수정·보완한 논문임을 밝힘.

I. 문제제기

대의민주주의를 채택하고 있는 국가에서 선거는 필수불가결한 요소이다. 선거는 유권자를 대표하는 대표자를 선출하는 과정이며, 이러한 과정을 거쳐 선출된 공직자는 유권자의 의사를 대표하여 법을 만들고 이를 집행해야 한다. 이때 유권자의 의사를 대표한다는 것이 유권자 다수의 의견을 대변(代辯)한다는 의미일 수도 있으며, 유권자 전체의 이익을 위하여 바람직한 의견을 형성한다는 의미일 수도 있고, 정당과 유권자의 연결자로서의 역할을 의미할 수도 있다(Hill and Hurley 1999; Miller and Stokes 1963; Stimson, MacKuen and Erikson 1995; Weissberg 1978). 그렇지만 유권자의 의사를 대표한다는 것이 어떠한 것이든지, 선거에서 후보자는 자신 또는 정당의 정책적 의지를 밝히고, 유권자는 이를 판단준거로 사용하여 후보자를 선출하는 것이 선거에 대한 이상적 양태이다.

이와 같은 이상적 양태가 보존되기 위한 조건으로서 후보자의 의견이 제약 없이 피력될 수 있는 환경, 이른바 “선거운동의 자유”는 충분히 보호되어야 할 가치이다. 이러한 선거운동을 제한할 경우 후보자는 자신의 정견 및 정책을 제시할 수 있는 자유가 손상되며 국민은 후보자에 대한 정보를 충분히 획득하지 못함으로써 정치적 의사형성을 방해하는 결과를 초래한다. 따라서 선거운동을 제한하는 선거법은 “국민의 참정권이 무력화되는 선거실패”를 초래하게 된다(김현대 2007, 21-22).

그렇지만 선거운동의 자유를 무한정하게 허용할 경우, 다른 사회적 불평등, 특히 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이(轉移)될 가능성이 커진다(엄기홍 2005). 예를 들어, 경제적으로 우월한 지위에 있는 자 또는 집단의 목소리는 그렇지 못한 자에 비하여 선거에서 보다 크게 들려질 가능성이 크며, 결과적으로 이들 유권자가 정책결정에 미치는 영향력 또한 커질 것이다.¹⁾ 이러한 이유로

1) 또한 무제한적 선거운동은 자칫 후보자의 선거운동의 내용이 긍정적 내용보다는 부정적 내용으로 경도되어 투표참여 하락과 같은 대의민주주의의 근간을 훼손시킬 가능성이 있다

서 '선거운동의 공정성'은 지속적으로 존중되고 보전되어야 할 가치로서 간주되고 있다. 이에 근거하여 "정치적 표현의 자유로서의 선거운동의 자유는 무제한의 자유가 될 수 없고 헌법에 근거하여 일정한 제한을 할 수밖에 없다"는 논리가 설득력을 얻고 있다(김현태 2007, 22).

한국의 선거운동 제도는 선거운동의 자유를 확보하면서도 공정성을 유지할 수 있는 방안을 마련하는 데 초점을 두고 있다. 이러한 맥락에서 선거운동제도의 핵심축을 형성하고 있는 정치자금제도는, 후보자의 정치자금 조달이 거액 또는 의혹성이 있는 자금으로부터 조달되기보다는 소액다수의 기부자에 의하여 조달되기를 희망하며 제도를 보완하고 있다. 왜냐하면, 소액 다수의 기부금은 고액 소수의 기부금에 비하여 공정성을 확보할 수 있는 정치자금이기 때문이다(Eom and Gross 2007). 이러한 기초를 구현하고자 한국의 정치자금제도는 후보자 후원회에 기부되는 자금의 투명성을 강조하고, 기부자가 후원회에 기부할 수 있는 기부금액을 제한하고 있다(정치자금에 관한 법률 2004년 3월 12일 공포법률). 또한 소액 다수의 기부금을 안정적으로 조달하기 위한 기부행위 방식에 관한 제도를 지속적으로 정비하고 있다(정치자금에 관한 법률 2005년 8월 4일 공포법률; 정치자금법 2008년 2월 29일 공포법률).

그러나 일각에서는 한국에서의 선거운동, 특히 후원회에 대한 기부행위 규제가 지나치게 높다는 지적이 제기되고 있다(김현태 2007; 엄기홍 2005; 2006). 선거운동의 전반적인 측면에서 볼 때, 한국의 선거운동은 선거운동의 기간, 주체, 기구 및 물건 그리고 선거운동 방법 모두를 지나치게 제약하고 있다는 지적이다. 한국의 선거운동 제한 수준은 일본, 독일, 미국, 프랑스 그리고 영국과 비교해 볼 때 비교 대상국 중 어느 국가보다도 제한수준이 높은 것으로 나타났다(김현태 2007). 기부행위 규제에 관한 측면에서도 후원회에 대한 정치자금 기부금 모금방식을 '우편 또는 통신'에 의한 방식만으로 제한함으로써 적절한 수준의 정치자금 조달에 어려움을 야기한다는 지적이 또한 제기되고 있다(엄기홍

(Ansolabehere and Iyenger 1995; Ansolabehere, Iyenger, Simon and Valentino 1994). 그리고 선거운동이 격렬해짐에 따라 후보자들의 선거운동이 불법적 선거운동으로 변질될 가능성이 크다는 점도 지적될 수 있을 것이다.

2005; 2006) .

본 연구는 선거운동의 규제 중 후원회에 대한 기부행위 규제가 적절한가를 논의하고자 한다. 먼저 과연 후보자 후원회에 대한 기부금 규모가 논의의 대상이 될 수 있는지를 살펴보고자 한다. 이후 후원회 기부금의 성격을 규명함으로써 기부행위를 보다 적극적으로 규제해야 하는지 아니면 일정한 수준으로 규제를 완화시켜야 하는지를 논의하고자 한다. 이러한 논의를 기반으로 정책적 개선안을 제시하고자 한다.

본 연구의 분석대상은 17대 국회의원 후원회에 기부된 기부금이다. 주지하다시피, 정치자금에 대한 공개는 2004년 정치자금에 관한 법률 개정 이후 가능하게 됨에 따라 본 연구의 분석시기는 2005년부터 2007년으로 제한되었다.

II. 한국의 정치자금제도 개관²⁾

1965년 제정된 한국의 정치자금법은 국민이나 정당의 요구가 아닌 경제계의 요구에 의하여 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 있을 경우, 이러한 경제계의 ‘불법적’ 정치자금 기부를 도구로서 사용할 수 있었다(김영래 1994).

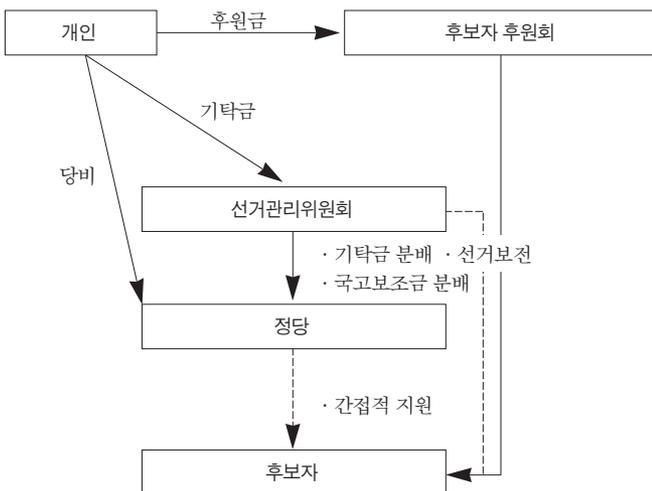
그러나 2002년 대통령 선거 때의 소위 ‘차떼기 사건’ 등의 정치자금 파동은 정치자금 제도의 기초를 변화시키는 계기가 되었다. 즉 ‘차떼기 사건’ 이후 기업의 정치자금 기부는 자신의 기업을 지키려는 보험적 차원의 기부가 아닌 자

2) “II. 한국의 정치자금제도 개관” 부분은 본 연구자의 다른 논문(엄기홍 2008b) 216-220쪽에서 발췌하여 수정·보완하였음을 밝힘.

신의 이익과 관련된 정책에 영향을 행사하려는 투자적 차원의 기부로서 인식되는 경향이 국민들 사이에서 팽배해졌다. 이에 반응하여, 정치자금제도의 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 및 단체의 후원회 정치자금 기부를 금지시켰으며, 기업과 정부의 음성적 관계의 온상으로 간주되어왔던 중앙당 및 시도당 후원회를 폐지시켰다. 그리고 정치자금 조달의 중추적 역할을 후보자 후원회로 전환시키고자 하였으며, 후원회에 대한 기부금은 정책적 영향력에 목적을 두지 않은 소액 다수로 구성되고자 기도(企圖)하였다. 이후 2005년, 2006년, 그리고 2008년 세 번의 정치자금법 개정이 있었지만 소액 다수의 깨끗한 정치문화라는 정치자금법의 기초는 크게 변화되지 않고 있다. 이러한 배경하에 제정 및 개정된 한국의 정치자금제도는 다음의 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있다.

<그림 1> 한국의 국회의원 정치자금제도



2008년 개정된 정치자금법에 따르면, 후보자의 정치자금 조달은 개인에 의한 후원회 기부금에 한정된다. 물론 후보자는 자신의 개인적 자금을 사용할 수 있으나, 정치자금을 외부로부터 조달할 수 있는 유일한 통로는 후원회에 대한 개인 기부금에 한정된다. 그렇지만 <그림 1>에 점선으로 표시된 바와 같이, 선거 이후 후보자가 일정한 요건이 충족될 경우, 후보자는 선거관리위원회에 선거비용의 보존을 신청함으로써 후보자의 재정을 보전(補填)할 수 있다. 또한 후보자는 정당으로부터 간접적인 재정적 지원을 기대할 수도 있다. 그러나 2006년 3월 13일 이후에 정당후원회가 폐지되었고, 이에 따라 정당의 재정상황이 악화됨에 따라 이러한 지원도 많은 부분 감소될 수밖에 없는 실정이다. 따라서 현행 제도상 후보자가 정치자금을 조달할 수 있는 가장 주요한 통로는 후원회에 대한 개인 기부금과 후보자 개인의 자금으로 예측할 수 있다.

이러한 제도하에서 17대 국회의원 후원회에 기부된 기부금이 정책적 영향력을 목적으로 기부되었는지 아니면 선거지원을 목적으로 기부되었는지를 논의하고자 한다.

III. 정치자금제도와 후원회 기부금

현행 정치자금제도하에서 후보자에 대한 정치자금 조달의 핵심적 주체는 후원회이며, 이들 후원회에 기부되는 기부금은 소액 다수의 기부금으로 구성되기를 희망하고 있다. 이와 같은 희망을 위하여, 한국의 정치자금제도는 단체 및 법인에 의한 기부행위를 금지하고 있으며, 기부자가 후원회에 기부할 수 있는 기부금의 액수를 제한하고 있다. 또한 후보자에 따라 기부금 모금의 차이가 야기될 가능성을 고려하여 후원회의 기부금 모금 한도액을 설정하고 있으며, 기부금 모금 방식은 우편 및 통신에 의한 모금으로 제한하고 있다. 이어지는 장에서는 이와 같은 제도적 기초가 현실화되고 있는 지를 경험적 자료를 토대로 분석하고자 한다.

1. 국회의원의 정치자금과 후원금 비중

국회의원의 정치자금 수입은 어디에서 비롯되며, 어떠한 부분이 주요한 비중을 차지하고 있을까? 앞서 <그림 1>에서 제시한 바와 같이, 제도적인 차원에서 국회의원의 수입출처는 정당에 의한 지원금과 기부자에 의한 기부금이다. 선거가 있는 시기에는 일정한 요건이 충족되면, 후보자는 선거관리위원회로부터 선거비용을 보전받을 수 있다. 물론 국회의원의 개인적 재원은 규제대상이 아니다. 그렇다면 정당지원금과 후원회 기부금 중 어떤 부분이 국회의원의 주요한 자금조달 출처일까?

동아일보와 연세대 국제학연구소의 설문조사에 따르면, 16대와 17대 국회의원 선거 시 후보자의 주요한 정치자금 출처는 후보자의 개인자금이었다. 그 뒤를 이어, 후원회 기부금과 정당지원금이 자리잡고 있었다(임성학 2005, 201). 본 연구와 비교적 가까운 시기에 치러진 17대 선거의 경우, 후보자의 총 선거비용에 대한 출처 중 개인 자금이 51%를 차지하고 있으며, 후원회 기부금이 40% 그리고 정당지원금이 약 7%였다.

선거관리위원회에 보고된 국회의원 당선자의 연도별 수입구성비도 비슷한 양상을 보이고 있었다. 다음의 <표 1>에 제시된 바와 같이, 2005년부터 2007년

<표 1> 국회의원 후원회의 수입구성비

		자산	후원회기부금	정당지원금	합계
2005년도	지역구 소계	5.6	94.1	0.4	100.0%
	비례대표 소계	0.3	97.7	2.0	100.0%
	총계	4.9	94.5	0.6	100.0%
2006년도	지역구 소계	6.3	92.9	0.8	100.0%
	비례대표 소계	2.6	95.2	2.2	100.0%
	총계	5.8	93.2	1.0	100.0%
2007년도	지역구 소계	10.2	89.3	0.5	100.0%
	비례대표 소계	7.8	88.5	3.7	100.0%
	총계	9.9	89.2	0.9	100.0%

출처: 연도별 정당의 활동개황 및 회계보고, 제3장 3절의 3

까지 국회의원의 수입에서 후원회 기부금의 비중은 90% 안팎을 차지하고 있었다(구성비에 대한 원자료는 부록 <표 1>을 참고).

후원회 기부금은 국회의원이 한 해 동안 거둔 정치자금 중에 압도적인 비중을 차지하고 있었다. 이러한 현상은 특정 해에만 나타나는 현상이기보다는 17대 국회의원 임기 대부분에 걸쳐 나타나고 있었다. 또한 이러한 현상은 국회의원이 지역구 출신이든 비례대표 출신이든지 관계없이 동일하게 나타나고 있었다. 예를 들어, 2005년의 경우 후원회 기부금은 지역구 국회의원의 정치자금 총액 중 평균 94.1%의 비중을 차지하고 있었다. 비례대표 국회의원의 경우 역시 후원회 기부금 비중이 약 3% 높아진 97.7%였다. 2006년의 경우, 이보다 다소 적은 92.9%와 95.2%를 나타내고 있었으며, 2007년의 경우에는 89.3%와 88.5%인 것으로 나타났다.³⁾

반면 정당에 의한 지원금은 국회의원의 수입구성비에서 극히 작은 부분을 차지하고 있었다. 2005년부터 2007년까지 국회의원 후원회에 지원된 정당 지원금 비중은 1%를 넘지 못했다(2005년의 경우 0.6%, 2006년의 경우 1.0%, 그리고 2007년의 경우 0.9%). 국회의원 후원회의 수입구성 중 정당 지원금이 극히 낮은 비중을 차지하고 있는 현상은 비례대표 국회의원보다는 지역구 국회의원에 게서 보다 두드러지게 나타났다. 예를 들어, 2005년의 경우 지역구 국회의원 후원회의 수입 중 정당 지원금이 차지하는 비중은 0.4%인데 반하여, 비례대표 국회의원은 2.0%인 것으로 나타났다. 2006년과 2007년 역시 예외없이, 해당 비중이 지역구 국회의원의 경우 0.8%와 0.5%인데 반하여, 비례대표 국회의원의 경우 2.2%와 3.7%를 차지하고 있었다.

국회의원 후원회에 대한 정치자금 수입구성비를 정당별로 분석할 경우도 유사한 유형이 발견되었다. <표 2>에 제시된 바와 같이, 2005년도부터 2007년까지 각 정당에 있어서 국회의원 후원회에서 후원회 기부금이 차지하는 비중은

3) 2005년 이후, 후원금 비중이 다소 감소하는 있는 것에 비추어 혹자는 국회의원의 수입 구성비 중 후원금 비중이 감소하고 있다는 주장을 제기할 수도 있었다. 그러나 그러한 주장은 해당 분석시기가 2005년부터 2007년까지의 짧은 기간이라는 점과 가장 낮은 비중치를 나타내고 있는 2007년에서조차 후원금 비중이 89.3%와 88.5%라는 점에 비추어 볼 때 설득력이 떨어진다고 할 수 있다.

〈표 2〉 정당별 국회의원 후원회의 수입구성비

		자산	후원회기부금	정당지원금	합계
2005년도	열린우리당	4.5	95.4	0.1	100.0%
	한나라당	4.6	95.1	0.3	100.0%
	민주노동당	1.0	85.6	13.4	100.0%
2006년도	열린우리당	5.8	93.2	1.0	100.0%
	한나라당	5.5	93.8	0.7	100.0%
	민주노동당	3.1	86.9	10.0	100.0%
2007년도	대통합민주신당	14.5	85.1	0.4	100.0%
	한나라당	4.8	94.8	0.4	100.0%
	민주노동당	17.5	70.8	11.7	100.0%

출처: 연도별 정당의 활동개황 및 회계보고, 제3장 3절의 3

높은 반면 정당지원금이 차지하는 비중은 극히 낮은 것으로 나타났다(구성비에 대한 원자료는 부록 〈표 2〉를 참고). 이러한 경향은 분석되는 연도에 따라 차이를 보이지 않고 있었다.

〈표 2〉에서는 몇 가지 흥미로운 점이 발견되고 있다. 첫째, 분석되는 정당이 여당이든 야당이든지에 관계없이, 해당 정당이 주요 정당일 경우 국회의원 후원회의 수입은 유사한 비중으로 후원회 기부금에 의존하고 있었다. 2005년부터 2007년까지 여당이었던 열린 우리당/대통합민주신당 소속 국회의원들의 후원회 기부금 의존 비중은 95.4%와 93.2%이었고, 당시 주요 야당이었던 한나라당의 후원회 기부금 의존 비중 또한 유사한 95.1%와 93.8%이었다. 이러한 발견은 후원회에 대한 기부금 의존도가 국회 다수당과 소수당에 따라 차이를 보이지 않는다는 것을 의미한다. 이는 국회의원 후원회 ‘모금액’이 해당 국회의원이 집권당인 소속인지의 여부에 따라 변화한다는 최근의 연구결과에 비추어 볼 때 추가적 연구의 필요성을 제기하고 있다(엄기홍 2008a).⁴⁾

4) 물론 현재 분석되고 있는 것은 정당별 수입구성비의 후원금 비중이고, 엄기홍(2008a)의 연구는 각 후원회별 후원금 모금액임에 따라 분석의 차별성이 있다. 또한 전자는 서술적 차원의 분석이고, 후자 연구의 경우는 다른 변수가 통제된 상태에서의 인과관계에 대한 통계적 유추라는 차이점도 있다.

두 번째로 흥미로운 점은 민주노동당의 후원회 기부금 의존도이다. 주지하다시피, 민주노동당은 당원에 의하여 유지되는 대표적인 정당이지만, 소속 국회의원의 후원회 기부금금 의존 비중은 주요 정당과 비교할 때 높지 않았다. 민주노동당의 당비 납부율은 2005년 100%, 2006년 60% 그리고 2007년에도 60%를 상회하고 있다(연도별 정당의 활동개황 및 회계보고, 제2장 1절). 그러나 <표 2>에 제시된 바와 같이, 민주노동당 소속 국회의원의 수입 중 후원금이 차지하는 비중은 90% 미만이었으며, 이는 다른 주요 정당과 비교할 때 낮은 수치이다.

예를 들어, 2005년의 열린우리당 소속 국회의원의 수입 중 후원금 비중은 95.4%이고 한나라당 소속 의원의 비중은 95.1%인 반면, 민주노동당 소속 국회의원의 후원금 비중은 85.6%였다. 2006년의 경우도 마찬가지로여서, 열린우리당 소속 의원의 경우 93.2%, 한나라당 소속 의원의 경우 93.8%가 후원회 기부금에서 자금이 조달된 반면, 민주노동당 소속 의원의 후원금 비중은 86.9%였다. 2007년의 경우 그 차이는 더욱 벌어져 대통합민주신당 소속 의원의 후원금 비중은 85.1%이고 한나라당 소속 의원의 비중은 94.8%인데 반해, 민주노동당 소속 의원의 수입 중 후원금 비중은 70.8%에 그치고 있다. 물론 이러한 수치가 절대적인 수준에서 비교할 때 낮은 것은 아니지만, 다른 주요 정당들과 비교했을 때는 낮은 수준을 보이고 있다. 이렇게 낮은 비중의 원인은 민주노동당이 주요 정당에 비해 정당 지원금에 의존하는 비중이 높다는 점에 기인할 수 있을 것이다. 즉, 주요 정당 소속 국회의원의 수입 중 정당 지원금에 의존하는 비율은 대체로 1% 이하인데 반해, 민주노동당 소속 의원의 경우 정당지원금 비중이 10%를 상회하고 있다.

지금까지의 분석을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 국회의원의 정치자금 수입 중 후원금이 차지하는 비중은 압도적으로 높은 반면, 정당지원금이 차지하는 비중은 극히 낮은 것으로 나타났다. 둘째, 분석되는 연도에 상관없이, 정당에 상관없이, 그리고 국회의원이 지역구 의원인지 아니면 비례대표 의원이든 상관없이, 국회의원의 절대적 수입원은 후원회에 기부되는 기부금인 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과에 기반하여 예상될 수 있는 질문은 “그렇다면 왜 정당이 아닌 후원회가 국회의원의 주요한 수입원이 되었을까” 하는 것이다.

추정될 수 있는 원인 중 한 가지는 정당의 재정악화이다. 엄기홍(2008b)의 연

구에서 지적된 바와 같이, 정당의 재정상황은 심각할 정도로 악화되고 있으며, 2006년 3월 13일자로 정당 후원회가 폐지됨에 따라 정당의 재정악화는 가속화될 것으로 예상된다. 비록 2005년을 기점으로 다소 회복되고 있지만 2006년 정당 후원회가 폐지됨에 따라 이러한 추세가 지속될 수 있는지에 대해서는 의문시 된다.

이러한 환경에 근거해 볼 때, 향후 정치자금 조달의 핵심적 기제는 국회의원 후원회가 될 것으로 판단할 수 있다. 또한 정치자금제도가 변화하지 않을 경우, 이러한 후원회의 역할은 보다 강화될 수도 있다. 따라서 한국 국회의원의 정치자금제도를 논의할 때 후원회에 대한 논의는 정치자금의 핵심적 사항이며, 후원회에 대한 기부행위 규제를 지속할지 또는 완화할지의 여부는 정치자금제도의 핵심적 변화를 가져올 기제로 간주할 수 있다.

이와 같은 핵심적 기제로서 부상된 후원회 기부금이 어떠한 성격의 기부금으로 구성되어 있을까? 후원회에 기부되는 기부금이 고액 소수의 기부금으로 구성되어 있는가, 아니면 정치자금제도가 의도한 대로 소액 다수의 기부금으로 구성되어 있는가? 후원회에 기부되는 기부금이 특정한 정책적 영향력 행사를 위한 목적으로 기부되는 것인가, 아니면 후보자를 지지하는 사람들에 의한 선거 지원 목적으로 기부되는 것인가? 만약 후원회에 대한 기부금이 정책적 영향력을 목적으로 한 고액의 소수에 의한 기부금으로 구성되어 있다면, 이는 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이될 가능성이 높다. 이러한 경우, 후원회 기부금에 대한 기부행위 규제는 선거운동의 자유는 훼손되지만 공정성의 가치는 존중됨으로써 기부행위에 대한 규제 지속은 설득력을 지닌다고 볼 수 있다.

반면, 후원회에 대한 기부금이 후보자에 대한 선거 지원을 목적으로 기부된 소액 다수에 의한 기부금으로 구성되어 있다면, 이러한 기부행위를 규제하는 것은 선거운동의 자유를 훼손할 가능성이 있을 뿐만 아니라 공정성의 가치를 존속하기 위한 제도로서도 간주될 수 없을 것이다. 따라서 후원회 기부금이 이러한 유형에 속한다면 후원회에 대한 기부행위 규제를 완화하는 것이 바람직할 것이다.

이어지는 논의에서는 후원회 기부금이 고액 소수의 기부자로 구성되어 있는지, 아니면 소액 다수의 기부자로 구성되어 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 후원회에 기부된 기부금이 특정한 정책적 영향력 행사를 목적으로 기부되었는지,

아니면 선거지원을 목적으로 기부되었는지를 규명하고자 한다. 이러한 분석을 통해서 기부행위에 대한 규제가 강화되는 것이 바람직한지, 완화되는 것이 바람직한지에 대한 논의가 가능하리라 본다.

2. 후원회 기부금의 구성

국회의원 후원회에 기부된 기부금은 어떻게 구성되어 있을까? 정치자금법 제40조 3항에 의하면, “1회 30만 원 초과 또는 연간 120만 원(중앙당후원회·대통령선거경선후보자후원회의 경우에는 500만 원)을 초과하여 수입을 제공한 자의 경우에는 성명·생년월일·주소·직업·전화번호와 수입일자 및 그 금액을” 공개하도록 되어 있다(2006년 4월 28일 공포 정치자금법).⁵⁾ 이러한 기부금은 그 액수가 소규모인 금액과 구별하기 위하여, 소위 ‘고액 기부금’으로 구분되어 불리고 있다(엄기홍 2006). 따라서 본 연구에서는 국회의원 후원회에 기부되는 금액이 기부자별 연간 120만 원을 초과할 경우 ‘고액 기부금’으로, 그 이하일 경우 ‘소액 기부금’으로 구분하고자 한다.

〈표 3〉에 제시된 바와 같이, 제17대 국회의원 임기 중 후원회에 기부됐던 기부금은 고액 기부금보다는 소액 기부금이 보다 큰 비중을 차지하고 있었다. 2005년, 2006년, 그리고 2007년 모두에 있어서 소액 기부금은 전체 후원회 기부금의 70% 이상의 비중을 차지하고 있었다.

2005년을 예로 들 경우, 후원회에 기부된 기부금의 평균은 1억 2천5백만 원이었고, 이의 표준편차는 3천7백7십만 원이었다. 이 중 연간 120만 원 이하 기부자들로 구성된 소액 기부금의 비중은 70.80%이었다. 반면 연간 120만 원 초과 기부자로 구성된 고액 기부금의 비중은 29.52%인 것으로 나타났다. 2006년과 2007년의 경우에 있어서도 소액 기부금과 고액 기부금의 비중은 유사했다.

5) 2008년 2월 29일 공포된 정치자금법에서는 국회의원 후원회의 경우 공개대상인 기부금을 120만 원 초과에서 300만 원 초과 금액으로 상향 조정하였다(2008년 2월 29일 공포 정치자금법 제40조 3항).

〈표 3〉 연도별 후원회 기부금 분포

	평균	표준편차	비중치(%)
2005년			
고액기부금	36,900,000	24,300,000	29.52
소액기부금	88,500,000	35,100,000	70.80
전체기부금	125,000,000	37,700,000	100.00
2006년			
고액기부금	42,600,000	34,700,000	25.82
소액기부금	122,000,000	64,700,000	73.94
전체기부금	165,000,000	77,100,000	100.00
2007년			
고액기부금	42,300,000	37,900,000	27.65
소액기부금	110,000,000	58,400,000	71.90
전체기부금	153,000,000	73,200,000	100.00

출처: 각 연도별 고액기부자 명단과 국회의원 후원회 후원금 모금액

참고: 지역구 국회의원 후원회는 공직선거가 있을 시 기부 및 모금 한도액의 2배를 기부 및 모금할 수 있다. 공직선거라 함은 국회의원 선거 및 대통령선거와 지방선거를 의미한다(2006년 공표 정치자금법 제13조).

소액 기부금은 2006년의 경우 74%, 2007년의 경우 72%의 비중을 차지하고 있었으며, 고액 기부금은 전체 기부금의 각각 26%와 28%의 비중을 차지하고 있었다.

이러한 경향은 분석되는 시기가 선거시기인지의 여부에 관계 없이 유사했다. 2005년에는 선거가 없는 해인 반면, 2006년에는 지방동시선거가 그리고 2007년에는 대통령 선거가 있었다. 선거가 있는 해에 국회의원 후원회는 자신의 지역구에 자당 후보자가 있을 경우에 후원회 모금 한도액의 2배를 모금할 수 있다(2006년 공표 정치자금법 제13조). 따라서 선거가 있는 시기와 그렇지 않은 시기에 있어서, 정치자금의 요구가 달라질 수 있으며 이에 반응하여 전체 모금액과 소액기부금 그리고 고액 기부금의 비중이 차이가 있을 수 있다. 그러나 이러한 예상과 달리, 유형별 후원회 기부금의 비중은 선거가 있는 시기와 그렇지 않은 시기에 따라 차이가 없었다. 이러한 발견은 정치자금의 필요성과 유혹에

따라 후원회 또는 기부자들의 행태가 변화하지 않을 가능성을 보여주고 있다.

이상의 발견은 후원회 기부금이 깨끗한 정치자금 문화를 조성하는 데 기여할 수 있다는 주장을 뒷받침해주고 있다. 왜냐하면 후원회 기부금의 상당부분이 소액 기부금으로 구성되어 있기 때문이다. 그러나 후원회 기부금에서 고액 기부금이 작은 비중을 차지하고 있다 해도, 이들이 특정 정책에 대한 영향력 행사를 목적으로 기부되었을 경우 정경유착에 대한 염려와 국민의 의혹은 사라지지 않을 것이다. 따라서 후원회 기부금, 특히 고액 기부금의 성격을 규명하는 작업은 기부행위 규제에 대한 정책을 제시하기 위한 선행과제라 할 수 있다.

3. 후원회 기부금의 성격

후원회에 기부한 정치자금은 정책에 대한 영향력을 목적으로 기부되는 것일까, 아니면 후보자에 대한 선거지원을 목적으로 기부되는 것일까?⁶⁾ 후원회 기부금의 성향을 구분할 수 있는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다.

첫 번째 방법은 후원회에 기부하는 기부자들의 목적이 정책적 영향력 행사를 목적으로 한다면, 이에 합당한 후보자 후원회에게 보다 많은 기부금이 기부할 것이라는 가정에 근거한 방법이다. 합당한 후보자란 정책결정에 보다 영향력을 행사할 수 있는 자로서, 예를 들어 후보자가 의회 내 지도자 위치에 있는 후보자, 다수에 걸쳐 당선된 경험이 있는 후보자, 집권당 소속 후보자 등이 이에 해당될 것이다. 기부자가 합리적이라면 자신의 기부금이 최대한의 영향력을 발휘할 가능성이 있는 이러한 후보자에게 기부할 것이다(엄기홍 2008a).

두 번째 방법은 기부시기에 따른 방법이다. 기부자가 합리적이라면, 폐회기간보다는 정책이 제출되고 심의하는 기간, 즉 국회가 개원되어 있는 시기에 기부할 가능성이 크다(엄기홍 2006). 전자가 후보자의 개인적 속성에 따른 기부금 성격 규명이라면, 후자는 국회회기라는 환경적 요소에 따른 기부금의 성격 규명이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 후원회 기부금의 성격을 규명하기 위하

6) 기부자의 기부동인에 대한 서술과 분류는 엄기홍(2004) 참고.

여 이러한 두 가지 방법을 이용하고자 한다. 구체적으로 후보자가 국회 다수당 소속인지의 여부를 기준으로 그리고 기부시기를 기준으로 후원회 기부금의 성격을 규명하고자 한다. 먼저, 후원회 기부금 중 비교적 높은 의혹의 시선을 받고 있는 고액 기부금의 성격을 살펴보자.

〈표 4〉는 후원회가 다수당 소속 국회의원의 후원회 여부인지에 따른 후원회 기부금 금액과 이의 비중 차이를 분석한 결과이다. 〈표 4〉에서 가장 먼저 눈에 띄는 점은 해당 후원회가 국회 다수당인지, 아니면 소수당인지에 따라 기부금액에서 큰 차이를 보이지 않는다는 점이다.⁷⁾ 예를 들어, 2005년도에 국회 다수당이었던 열린우리당 소속 후보자 후원회 평균 기부금은 1억 3천만 원이었고, 국회 소수당인 한나라당의 평균 기부금액은 1억 2천2백만 원이었다. 2006년의 경우 역시 국회 다수당인 열린우리당의 평균 후원회 기부금액은 1억 6천5백만 원이었고, 국회 소수당인 한나라당의 기부금액은 1억 7천3백만 원이었다. 2007년의 경우 역시도 국회 다수당인 대통합민주신당의 평균 후원회 기부금액은

〈표 4〉 국회 다수당 여부에 따른 후원회 기부금 분포

(단위: 원)

	2005년도		2006년도		2007년도	
	평균 (비중%)	표준편차	평균 (비중%)	표준편차	평균 (비중%)	표준편차
다수당						
고액기부금	38,900,000(30)	23,000,000	41,000,000(25)	27,000,000	34,700,000(26)	29,600,000
소액기부금	90,900,000(70)	32,900,000	124,000,000(75)	59,800,000	100,000,000(74)	53,200,000
전체기부금	130,000,000(100)	35,800,000	165,000,000(100)	71,100,000	135,000,000(100)	63,300,000
소수당						
고액기부금	35,600,000(29)	25,800,000	47,000,000(27)	39,400,000	52,200,000(29)	42,000,000
소액기부금	86,100,000(71)	36,800,000	126,000,000(73)	67,200,000	126,000,000(71)	61,100,000
전체기부금	122,000,000(100)	38,600,000	173,000,000(100)	79,200,000	178,000,000(100)	76,000,000

출처: 각 연도별 고액기부자 명단과 국회의원 후원회 후원금 모금액

참고: 괄호 안은 비중치

7) 분석시기 내에서 국회 다수당이라 함은 열린우리당과 대통합민주신당을 의미하며, 소수당이라 함은 한나라당을 의미한다.

1억 3천5백만 원이었고, 소수당인 한나라당의 평균 금액은 1억 7천8백만 원이었다. 이러한 수치를 볼 때, 분석시기 내에 후원회가 국회 다수당 소속 국회의원의 후원회인지 아니면 소수당 소속 국회의원의 후원회인지는 기부금 모금에 별 다른 영향을 주지 않음을 알 수 있다.

그렇지만 이 절의 핵심적 사항은 ‘고액 기부금액’이 국회 다수당 여부에 따라 변동하는지의 여부이다. <표 4>의 고액 기부금 행의 수치를 보면, 이러한 주장은 설득력이 떨어짐을 알 수 있다. 2005년의 경우, 다수당의 평균 고액 기부금액이 소수당의 평균 기부금액보다는 크지만(다수당 38,900,000 > 소수당 35,600,000), 2006년과 2007년의 경우에는 이와 반대로 나타나고 있다(2006년의 경우 다수당 41,700,000 < 소수당 47,000,000, 2007년의 경우 다수당 34,700,000 < 소수당 52,200,000). 따라서 전체 후원회 기부금과 같이, 고액 기부금의 평균 액수 역시 소속 국회의원이 다수당 소속인지 아니면 소수당 소속인지에 따라 차이를 보이지 않고 있다. 고액 기부금과 국회 다수당 간의 관계를 파악할 수 있는 또 다른 방법은, 후원회에 기부된 전체 기부금 중 고액 기부금이 차지하는 비중이 국회 다수당 여부에 따라 변화하는지의 여부이다.

<표 4>의 괄호 안에 제시된 바와 같이, 비중치를 대상으로 분석해 볼 때도 절대 금액을 대상으로 분석한 결과와 같은 결론에 이르게 된다. 즉, 전체 후원회 기부금 중 고액 기부금이 차지하는 비중은 해당 후원회가 국회 다수당인지의 여부에 따라 변동하지 않았다. 2005년의 경우 다수당인 열린우리당 소속 국회의원 후원회는 평균적으로 30% 정도 고액 기부금에 의존하고 있었다. 달리 이야기하면, 이들 후보자들이 모금한 기부금액의 70%는 연간 120만 원 이하의 소액 기부금으로부터 조달되고 있었다. 소수당인 한나라당의 경우도 마찬가지여서, 소액 기부금의 비중이 71%를 차지하고 있었다.

2006년과 2007년의 경우 역시 후원회가 국회 다수당이든 소수당이든지에 관계없이, 국회의원 후원회 기부금의 주요 조달처는 소액 기부금으로 구성되어 있었다. 2006년 다수당의 경우 75%가, 소수당의 경우 73%가 소액 기부금으로부터 조달되고 있었다. 2007년의 경우 역시 비슷한 양상으로서 다수당 소속인 후원회 기부금의 74%가 소액 기부금에 의해 조달되었으며, 소수당 소속 후원회 기부금의 71%가 소액 기부금으로부터 조달되었다. 만약 고액 기부금이 정

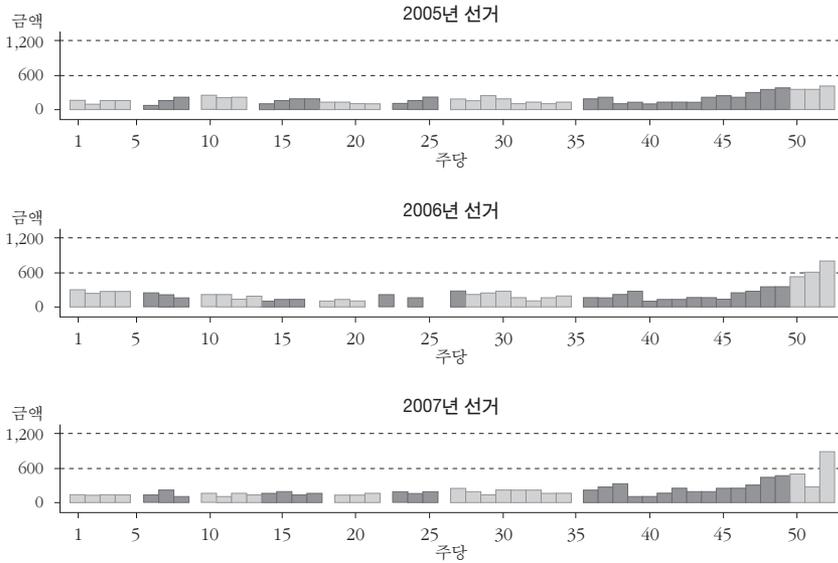
책적 영향력을 목적으로 기부되었다면, 이러한 결과는 나오기 어려울 것이다.

후원회 기부금, 특히 고액 기부금이 정책적 영향력을 목적으로 기부되었는지 아니면, 선거지원을 목적으로 기부되었는지 규명할 수 있는 또 다른 방법은 후원금 기부시기를 기준으로 판단하는 방법이다. 앞서 가정한 바와 같이, 기부자가 합리적이라면, 자신의 기부에 대한 보답이 극대화되는 시점에 기부하고자 할 것이다. 기부시기라는 관점에서 볼 때, 기부금의 보답이 가장 극대화되는 시기는 국회가 개원되어 정책을 심의하고 결정하는 시기일 것이다. 같은 맥락에서 볼 때, 기부자의 기부행위가 후보자의 선거를 지원하고자 하는 목적에서 기부되는 것이라면, 후보자가 정치자금에 가장 필요한 시기는 선거운동 기간 직전 또는 선거운동 기간일 것이며, 이러한 시기에 후원회에 대한 기부금이 집중될 것으로 예상할 수 있다. 불행히도 본 연구의 분석시기인 2005년부터 2007년까지는 국회의원 선거가 없는 관계로 후원회 기부금의 성격을 규명하는 과제는 기부시기에 따른 기부금의 성격규명으로 한계지어진다.

〈그림 2〉는 전체 후원회에 기부된 기부금을 주 단위로 합산하여, 연도별로 기부시기에 따라 그린 그림이다. 적색으로 표시된 막대는 국회가 휴기인 시점에 기부된 기부금을 주별로 합산한 금액이며, 파란 색으로 표시된 막대는 국회가 회기(임시회 및 정기국회 포함)에 기부된 기부금을 주별로 합산한 금액이다. 빈 칸으로 표시된 주(예를 들어, 2005년 5번째 주)는 해당 시기에 기부된 기부금이 없음을 의미한다.

〈그림 2〉에 공통적으로 나타나고 있는 점은 후원회에 대한 주별 기부금이 50번째 주를 전후하여 가장 높게 나타나고 있었다. 특히, 2007년의 경우 마지막 주인 52번째 주의 기부금액 합산액은 나머지 주들과 비교했을 때 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 50번째 주가 국회가 폐회한 이후의 주라는 점을 고려할 때, 후원회에 대해 기부된 주별 기부금액이 가장 높은 시기는 국회가 폐회된 이후라는 주장이 가능해진다. 〈그림 2〉에 공통적으로 나타나는 두 번째 특징은 국회회기 때의 주별 기부금 합산액이 폐회 때에 비해 높지 않다는 점이다. 따라서 〈그림 2〉를 일견해 볼 때, 국회회기 시의 기부금 합산액이 폐회 때보다 높다는 증거를 발견하기는 어렵다. 그러나 이와 같은 ‘일견’은 Y축의 단위에 따라 착각되기 쉬운 단점이 있다. 즉, 실질적으로 시기에 따라 진동의 차

(그림 2) 전체 후원회에 기부된 기부금의 기부시기



출처: 중앙선거관리위원회 고액기부자 명단

가 클지라도, Y축의 단위를 크게 할 경우 그와 같은 진동차는 시각적으로 줄어들게 된다.

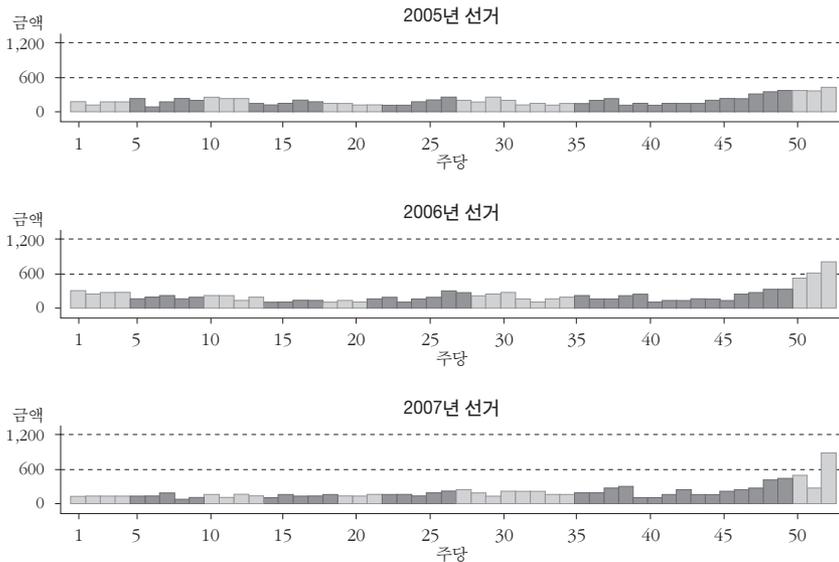
이러한 그래프 상의 한계점을 극복하기 위하여, 본 연구는 평균차 검증(two means test) 방법을 사용하여 그 차이를 통계적으로 검증하여 보았다. 앞서 제시한 바와 같이, 이 절이 검증하고자 하는 바는 국회의원 시와 폐회 시에 따라 후원회에 대한 기부금 액수의 차이가 있는지 여부이다. 평균차 검증을 통하여 분석해 본 결과, 국회의원 시에 따라 후원회 기부금이 차이가 있다는 가설은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다($p=0.79$). 즉, 국회의원 시의 평균 기부금액은 172,150,300원(표준오차=15,632,570원)과, 폐회 시의 평균 기부금액 165,466,100원(표준오차=19,807,840원) 간의 차이가 통계적인 관점에서 보았을 때 그리 크지 않았다. 2006년도와 2007년도의 후원회 기부금액을 같은 방식으로 분석해 보아도 유사한 결과가 나타나고 있었다(2006년도의 경우

p=0.20, 2007년도의 경우 p=0.93) 이러한 발견에 근거해 볼 때, 후원회에 기부된 기부금이 국회의원기 여부에 따라 차이가 있다는 주장은 신빙성이 떨어지는 것으로 보여진다.

〈그림 2〉 상의 문제점은 분석에 포함된 후원회가 주요 정당뿐만 아니라 기타 정당(예를 들어, 민주노동당)도 있다는 점이다. 따라서 이들 기타 정당 소속 후원회 기부된 기부금으로 인하여 분석상의 오류가 발생할 수도 있다는 점이다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 주요 정당 소속 후원회에 기부된 기부금을 〈그림 2〉와 같은 방식으로 그려보았으며, 결과는 〈그림 3〉과 같다.

〈그림 3〉에서 발견되는 흥미로운 점은 〈그림 2〉와의 유사성이다. 전체 후원회를 대상으로 한 분석에서와 마찬가지로, 주요 정당 소속 후원회를 대상으로 한 분석에서도 후원회 기부금이 가장 집중됐던 시기는 50번째 주 이후였다. 또한 국회의원기와 폐회 여부에 따라서 기부금액의 차이도 나타나지도 않았다. 이

〈그림 3〉 주요 정당 소속 후원회에 기부된 기부금의 기부시기



출처: 중앙선거관리위원회 고액기부자 명단

러한 평가는 평균차 검증을 통하여도 뒷받침되어서, 국회 회기/폐회에 따른 기부금 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다(2005년의 경우 $p=0.77$, 2006년의 경우 $p=0.21$, 2007년의 경우 $p=0.86$).

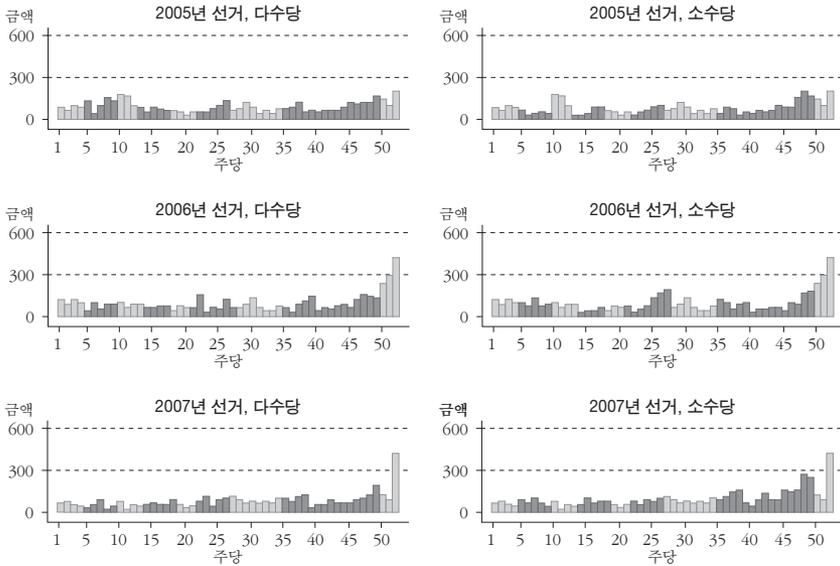
〈그림 2〉와 〈그림 3〉의 유사성은 후원회 기부금에서 차지하는 주요 정당의 비중에서 이미 예견되었다. 예를 들어, 2007년의 경우 전체 후원회 기부금 총액 중 주요 정당 소속 후원회가 모금한 기부금액이 98%를 차지하고 있었다. 2006년과 2005년의 경우도 예외는 아니어서, 2006년의 경우 94%, 2005년의 경우 92%의 후원회 기부금액이 주요 정당 소속 후원회에 기부된 기부금액이었다.

그렇지만 〈그림 3〉도 문제점을 갖고 있다. 예를 들어, 〈그림 3〉은 국회 다수당과 소수당을 구분하지 않아, 해당 정당이 국회 다수당 여부에 따른 차이가 나타나지 않을 수 있다. 기부자가 합리적이라면, 해당 정당이 주요 여당인지 아닌지의 여부보다는 국회 다수당인지의 여부가 기부시기를 결정함에 있어 보다 합리적 준거가 될 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여, 후원회에 기부된 기부금액을 국회 다수당과 국회 소수당으로 구분하여 〈그림 2〉 및 〈그림 3〉과 같은 방식으로 분석해 보았다. 분석결과는 〈그림 4〉와 같다.

〈그림 4〉에서 보여지는 첫 번째 특징은 〈그림 4〉 역시 〈그림 2〉와 〈그림 3〉에 비하여 크게 다르지 않다는 점이다. 세 가지 점이 〈그림 4〉에서 보여진다. 첫째, 〈그림 4〉에서도 역시 가장 높은 기부금액 합산액을 기록한 주는 50번째 주 이후이라는 점이다. 둘째, 국회회기 시와 폐회 시에 따라 기부금 합산액의 차이가 크지 않다는 점이다. 셋째, 국회 다수당 소속 후원회에 기부된 시기와 소수당 소속 후원회에 기부하는 시기를 비교했을 때도 큰 차이를 보이지 않는다는 점이다. 이러한 발견은 기부자가 정책적 영향력을 목적으로 기부한다는 가설을 뒷받침하기에는 무리가 있는 발견들이다.

그래프 상의 발견은 통계적 검증에 의해서도 뒷받침되고 있다. 다수당 소속 후원회에 대한 기부금액을 국회회기 시와 폐회 시로 구분한 후, 이에 대한 평균 차이 검증을 해 본 결과 어떠한 연도에서도 통계적으로 유의미한 차이를 발견하지 못했다(2005년의 경우 $p=0.93$, 2006년의 경우 $p=0.34$, 2007년의 경우 $p=0.68$). 같은 방법으로 소수당 소속 후원회에 기부된 기부금액을 분석해 보아도 통계적으로 유의미한 차이는 발견되지 않았다(2005년의 경우 $p=0.68$, 2006

〈그림 4〉 국회 다수당과 소수당 소속 후원회에 기부된 기부금의 기부시기



출처: 중앙선거관리위원회 고액기부자 명단

년의 경우 $p=0.16$, 2007년의 경우 $p=0.82$). 이와 같은 발견은 〈표 4〉의 결과에 의하여 이미 예견되었다. 〈표 4〉에 나타난 것처럼, 후원회에 대한 기부금은 소속 정당이 국회 다수당인지 소수당인지 여부에 따라 차이를 나타내지 않고 있다.

이상의 분석을 통해서 볼 때, 후원회에 기부된 기부금, 특히 고액 기부금의 성격이 정책적 영향력을 띤다는 주장에 대한 설득력을 약화시킨다. 후원회 평균 모금액은 후원회가 국회 다수당 소속 의원의 후원회인지, 소수당 소속 의원의 후원회인지에 따라 차이를 보이지 않고 있었다. 또한 후원회에 대한 기부금이 국회회기 중에 집중되지도 않았다. 이와 같은 발견은 후원회 기부금의 성격이 정책적 영향력이 아닌 다른 이유에서 기부되었음을 보여주고 있다.

지금까지의 분석은 후원회에 대한 전체 기부금, 고액 기부금, 그리고 소액 기부금에 대한 분석이었다. 특히, 기부금의 성격을 규명짓는 작업은 고액 기부금

에 초점을 두었다. 이어지는 절에서는 전체 기부금 중 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 소액 기부금에 대한 기부금 성격을 규명하고자 한다.

4. 정치자금 기부와 소득수준

후보자 후원회에 기부되는 정치자금 중 소액 기부금은 기부금별로 분석하는데에 한계가 있다. 물론 후보자 후원회에 대한 수입 및 지출 회계보고서에는 후원회에 기부된 소액 기부금에 대한 개별 금액이 기록되어 있으며 이에 대한 공개가 가능하다.⁸⁾ 그렇지만 소액 기부금 개별 기부금액은 각 후원회별로 취합된 자료가 존재하지 않아, 기부시기별로 소액 기부금의 성격을 규명하는 데에 한계가 있다.

다행히도 연말정산시 보고되는 ‘기부정치자금 세액공제’ 항목을 통하여 소액 기부금에 대한 성격을 일부나마 엿볼 수 있다. ‘기부정치자금 세액공제’에 해당하는 정치자금 기부는 조세특례제한법 제76조에 근거한 항목으로서 “정당(동법에 의한 후원회 및 선거관리위원회를 포함한다)에 기부한 정치자금은 이를 지출한 당해 과세연도의 소득금액에서 10만 원까지는 그 기부금액의 110분의 100을 세액공제” 받을 수 있다.

물론 이 항목을 통하여 소액 기부금의 성격을 규명하는 데 문제점이 있다. 첫째 문제점은 과연 이들 금액이 소액 기부금으로 구분될 수 있는가의 문제이다. 소득공제를 목적으로 10만 원 또는 이하의 금액을 기부할 수도 있지만, 소득공제를 포기한다면 그 이상의 금액 또한 기부할 수 있다. 둘째, 이 항목에 해당하는 기부금은 후원회뿐만 아니라 다른 정치단체, 즉 정당 및 선거관리위원회에 대한 기부금도 포함된다. 셋째, ‘기부정치자금 세액공제’ 상의 금액은 세액공제를 받은 금액이라는 점이다. 즉, 100만 원을 기부하여 세액공제를 받은

8) 물론 소액 기부금에 대한 인적 사항 등은 공개가 불가능하다. 그러나 소액 기부금의 액수와 이에 대한 기부공개는 가능하다(중앙선거관리위원회 정치자금과 담당 주무관과의 통화, 2009년 3월).

경우에도 보고되는 ‘기부정치자금 세액공제’ 액은 이의 110분의 100에 해당하는 90,909원이다.”

그렇지만 이러한 문제점은 다음과 같은 이유로 다소나마 완화될 수 있으리라 본다. 첫 번째 문제점과 관련해서, ‘기부정치자금 세액공제’ 항목에 보고된 10만 원 초과 기부자는 전체 세액공제액 중 그리 크지 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면 <표 5>에 제시된 바와 같이, 1인당 기부금액은 평균 100,000원 이하이기 때문이다. 1인당 평균 기부금액은 각 년도에 공제된 총 정치자금 기부금액을 기부자수로 나눈 금액이다. 2005년도의 경우 해당 금액이 92,836원이었으며, 2006년은 91,500원 그리고 2007년은 83,922원이었다. 이러한 추정은 <표 3>에서 보여지는 바와 같이, 후원회에 기부된 정치자금액이 고액 기부금보다는 소액 기부금 위주로 구성되어 있다는 점에 의해서도 보완된다.

세액 공제대상의 정치자금 기부가 후원회뿐만 아니라 정당 또는 선거관리위원회도 포함된다는 문제점 또한 기존의 관행으로 비추어 보건데 그리 큰 문제점을 발생시키지 않을 것으로 고려된다. 그 이유는 첫째 정당후원회는 2006년 3월 13일자로 폐지되었다. 또한 그 이전 시기에 있어서도 정당의 수입구성 중 정당 후원회에 기부된 액수의 비중은 그리 크지 않았다. 예를 들어, 2005년 열린 우리당 정당 후원회에 기부된 기부금액 총액은 6억 6천1백만 원이었으며, 한나라당은 2억 7천1백만 원이었다. 2006년의 경우 열린 우리당은 2억 3천1백

<표 5> 세액공제 상의 1인당 정치자금 기부금

	인원(명)	금액(백만 원)	1인당 기부금액(원)
2005년	228,155	21,181	92,836
2006년	305,912	27,991	91,500
2007년	298,456	25,047	83,922

출처: 연도별 국제통계연보, 4-2-1. 근로소득 연말정산 신고 현황 I

9) ‘기부정치자금 세액공제’ 금액이 세액공제 대상액이 아닌 세액공제를 받은 금액이라는 점을 확인해 주신 국회입법조사처 조만수 조사관님께 감사드립니다.

만 원이었고, 한나라당은 17억 6천9백만 원이었다. 각 당의 정당후원회에 기부된 기부금을 합산하여 해당 연도의 정치자금 기부금 총액으로 나누었을 경우, 이들 기부금이 차지하는 비중은 2005년 4%(=9억 3천2백만 원/2천2백8십1억 5천5백만 원), 2006년 7%(=20억 원/3천5십9억 1천2백만 원)이었다.¹⁰⁾ 셋째, 선거관리위원회에 기부되는 기탁금은 지정기탁금이 아닌 비지정기탁금으로서 기부에 대한 요인이 상당부분 제약되어 있다.

세 번째 문제인 ‘기부정치자금 세액공제’ 상의 금액이 소득공제를 받은 금액이라는 점 또한 본 연구의 결론을 오도할 가능성은 적어 보인다. 문제의 원인은 세액공제 상의 금액이 변이(variation) 작을 경우에 생긴다. 세액공제 상의 액수가 전혀 변화가 없다면(즉 상수라면), 후술하는 바와 같이 연도에 따른 그리고 소득수준에 따른 분석결과가 오도될 수 있다. 그러나 세액공제 상의 금액에 따라 변이가 작음에도 연도와 소득수준에 따라 변화를 보인다는 점은 이들 간의 관계에 대한 보수적 측정이라 할 수 있다.

국세통계연보에 기재된 “기부정치자금 세액공제”의 한계를 인식한 채, 이들 기부금을 통하여 소액 기부금이 어떠한 성격을 지니고 있는지 규명해보자. 먼저 정치자금의 기부추세를 살펴보자. <표 6>은 근로소득자 중 정치자금을 기부한 사람의 숫자인 ‘1인당 기부자 수’와 기부자 1인당 세액공제된 기부금액의 평균인 ‘1인당 세액공제 기부금액’을 제시한 표이다. 또한 소득수준 상위 10% 내에서 1인당 기부인원과 기부금액을 표시하였다(원자료는 부록 <표 3>을 참고).

<표 6>에 제시된 바와 같이, 1인당 기부자 수는 대체로 4명 안팎이며, 1인당 공제받은 세액공제액은 90,000원 안팎인 것으로 나타났다. 2005년부터 2007년까지 1인당 기부자수에 있어서는 특정한 추세를 나타나고 있지 않지만, 1인당 세액공제액을 받은 기부금액은 다소 감소된다고 판단할 수도 있으나 분석시기가 협소하여 단정하기에는 무리가 있다. 상위 10% 내 소득자에게서도 유사한 추세가 나타나고 있다. 전체 근로소득자 수 중 상위 10% 내 기부자는 2명 안팎이며, 이들 1인당 평균 세액공제액은 88,260원부터 97,061원이었다. 상위 10% 내 기부자의 1인당 평균 세액공제액이 다소 감소하는 추세를 보이고 있으나 단

10) 물론 이러한 계산은 소수정당 정당후원회에 기부된 금액을 합산하지 않은 한계가 있다.

〈표 6〉 정치자금 기부금의 추세

	정치자금 기부		상위 10% 내의 정치자금 기부*	
	1인당 기부자수	1인당 세액공제 기부금액	1인당 기부수	1인당 세액공제 기부금액
2005년	3.7	92,836	1.7	97,061
2006년	4.6	91,500	2.3	96,420
2007년	3.9	83,922	1.9	88,260

출처: 연도별 국세통계연보, 4-2-1. 근로소득 연말정산 신고 현황 I

* 2005년과 2006년의 경우 상위 10%는 과세표준액을 기준으로 분류, 2007년의 상위 10%는 급여총계를 기준으로 분류

정하기에는 무리가 있다.

〈표 6〉에서 나타나는 흥미로운 점은 1인당 평균 세액공제액의 차이이다. 예를 들어, 2005년의 경우 전체 기부자를 대상으로 했을 경우 1인당 평균 세액공제액은 92,836원인 반면, 상위 10%내 소득자를 대상으로 했을 경우 해당 금액이 97,061원으로 상승한다. 2006년과 2007년의 경우도 유사하게 나타나고 있다. 2006년의 경우 전체 기부자를 대상으로 한 1인당 평균 세액공제액은 91,500원인 반면, 상위 10% 내 소득자의 경우 해당 금액이 96,420원이었다. 2007년의 경우도 마찬가지여서, 전자는 83,922원이었고 후자는 88,260원이었다. 이러한 발견을 통하여 추정할 수 있는 점은 소득수준이 높은 기부자가 보다 큰 세액공제를 받았으며, 이는 보다 큰 기부금액을 기부했을 가능성이 있다는 점이다.

이러한 가능성을 검증해보고자, 국세통계연보에 제시된 소득금액 규모별 세액공제액을 분석해보았다. 해당 자료가 2006년부터 기록된 관계로 분석기간은 2006년과 2007년으로 한정되었다. 이에 대한 분석은 〈표 7〉에 제시되어 있다 (원자료는 부록 〈표 4〉를 참고).

〈표 7〉의 첫 번째 열은 근로자의 소득수준을 나타낸 열이다. 두 번째 열부터 세 번째 열은 2006년 정치자금 기부자의 1인당 기부자 수와 1인당 평균 세액공제된 기부금액을 제시한 열이다. 네 번째 열과 다섯 번째 열도 2007년에 대한 1인당 기부자 수와 1인당 평균 세액공제된 기부금액이다.

〈표 7〉 소득별 정치자금 기부금 현황

소득금액 규모별	2006년도		2007년도	
	1인당 기부자수	1인당 세액공제 기부금액	1인당 기부자수	1인당 세액공제 기부금액
1천만 원 이하	0.4	43,624	0.3	52,274
2천만 원 이하	1.7	76,322	1.6	73,993
4천만 원 이하	4.7	90,713	5.2	83,219
6천만 원 이하	9.8	95,277	9.2	87,658
8천만 원 이하	15.5	96,928	13.8	88,827
1억 이하	19.7	98,218	16.3	88,763
2억 이하	16.9	98,660	13.0	89,584
3억 이하	14.1	99,198	10.3	90,183
5억 이하	15.3	98,787	12.0	90,909
5억 초과	18.7	100,000	11.8	92,072

출처: 연도별 국세통계연보, 4-2-4. 근로소득 연말정산 신고 현황 III

〈표 7〉에서 가장 눈에 띄는 점은 소득수준에 따라서 1인당 기부자와 1인당 세액공제 기부금액이 연동하고 있다는 점이다. 예를 들어, 2006년의 경우 소득수준이 1천만 원 이하일 경우 1인당 기부자 수가 0.4명인데 반하여, 2천만 원 이하일 경우 1.7명으로, 4천만 원 이하일 경우 4.7명으로, 그리고 6천만 원 이하일 경우 9.8으로 증가하였다. 가장 눈에 띈 증가세는 연 소득 8천만 원 이하 범주부터 발견되었다. 연 소득 8천만 원 이하일 경우 1인당 기부자 수가 15.5명으로 약 50% 이상의 증가세를 보이고 있었다. 이와 같은 추세는 나머지 범주에서도 발견되고 있다.

또한 소득수준과 1인당 세액공제 기부금액 간에도 긴밀한 관계가 발견되고 있다. 예를 들어, 2006년의 경우 소득수준이 상승함에 따라 1인당 받은 세액공제 기부금액이 같이 상승하고 있음이 발견되었다. 1천만 원 이하 소득자의 경우 1인당 평균 세액공제 기부금액이 43,624원인 반면, 2천만 원 이하 소득자는 평균 76,322원을 기부하였고, 4천만 원 소득자의 경우 평균 90,713원을 기부하였다. 이러한 관계는 '5억 이하' 소득자를 제외한 나머지 모든 관계에서 발견되

고 있다. 소득수준과 1인당 기부자 수 그리고 1인당 평균 세액공제 기부금 간의 관계는 2007년에서도 발견되고 있다.

이와 같은 발견은 두 가지 면에서 의미가 있다. 첫째, 소득수준과 1인당 기부자 수 간의 관계는 소득수준이 상승함에 따라 정치자금을 기부할 가능성이 높아짐을 의미한다. 둘째, 소득수준과 1인당 세액공제 기부금액 간의 관계는 소득수준이 상승함에 따라 보다 큰 금액의 정치자금이 기부됐을 가능성이 커진다는 점을 의미한다. 두 가지 측면을 종합하면, 소득수준이 높아짐에 따라 보다 자주 그리고 보다 큰 금액의 정치자금을 기부할 가능성이 높아진다는 평가가 가능하다. 이러한 발견은 정경유착과 같은 정치자금과 정책결정 간의 관계가 발견되지 않을 수 있지만, 개인적 차원의 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이될 가능성이 있음을 보여주고 있다. 즉, 돈이 많은 개인의 목소리가 그렇지 않은 개인의 목소리에 비하여 정치적으로 큰 영향력을 발휘할 개연성이 있다.

IV. 후원회 기부행위 규제완화에 관한 소고 및 정책적 제언

선거운동에 있어서 정치자금은 필요불가결한 요소이다. 따라서 정치자금을 어떻게 조달하고 지출하는가의 문제는 바람직한 선거와 선거운동을 가능케 할 수 있는 핵심적 문제이다. 본 연구에서 제시한 바와 같이 한국의 경우 정치자금의 조달 주체는 후원회였다. 국회의원의 수입 중 후원회 기부금이 차지하는 비중은 90% 이상으로서 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 특히, 정당의 재정상황이 악화되고 있는 시점에서 후원회의 중요성이 지속될 것으로 판단된다.

후원회에 조달되는 기부금은 고액 기부금보다는 소액 기부금이 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 2005년을 분석하든, 2006년을 분석하든, 2007년을 분석하든, 전체 후원회 기부금액의 70% 이상은 소액 기부금으로 구성되어 있었다. 설혹 고액 기부금이 정책적 영향력 행사를 목적으로 기부될 것이라 할지라도, 후원회에서 이들 고액 기부금의 비중으로 보건데 그 영향력은 크지 않을 것으

로 예측할 수 있다. 그렇지만 이어지는 분석에서 볼 때, 고액 기부금조차 정책적 영향력 행사를 위하여 기부되었다고 보기에는 어려운 것으로 판단된다. 왜냐하면, 고액 기부금이 정책적 영향력을 가장 효율적으로 행사할 것으로 기대되는 변수(국회 다수당 여부와 기부시기)와 연동하지 않기 때문이다. 이와 같은 발견은 국회의원 후원회가 소액 다수의 깨끗한 정치자금문화 구현이라는 정치자금제도의 취지를 잘 살릴 수 있는 기제로서 작동할 가능성을 보여준다. 따라서 이러한 분석결과에 기반해 볼 때, 후원회에 대한 기부행위 규제는 가능한 한 완화하는 것이 바람직하리라 본다.

그렇지만 후원회에 대한 낙관적 기대와 규제완화는 또 다른 측면에서의 발견에 의하여 조심성이 요구되고 있다. 즉, 정경유착과 같은 집단적 수준에서의 정치자금과 정책결정 간의 관계는 나타나지 않았지만, 개인의 소득수준과 정치자금 기부행위 간의 관계가 발견되고 있다. 즉, 소득수준에 따라 1인당 기부자 수와 1인당 평균 세액공제 기부금액이 변화하고 있기 때문에, 개인적 수준의 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이될 가능성이 나타나고 있다. 따라서 후원회에 대한 기부행위 규제완화가 자칫 소득수준의 차이를 정치적 영향력과 결과의 차이를 야기할 가능성이 있다.

이와 같은 발견과 함의에 따라 본 연구는 다음과 같은 정책적 개선책을 제시하고자 한다. 정책적 개선책은 후보자 차원, 기부자 차원, 정당차원, 그리고 선거관리위원회 차원으로 구분되어 제시된다.

먼저 후보자 차원의 개선책을 보자. 국회의원 후원회에 대한 기부금은 일반적으로 정책적 영향력 행사를 목적으로 기부됐다고 보기는 어렵다. 또한 후원회에 대한 기부금 다수는 소액 기부금으로 구성되어 있다. 따라서 정치자금을 모금하는 후보자 차원에서 볼 때, 후보자가 기부금을 모금할 수 있는 자유를 가능한 한 보장해주는 것이 바람직하리라 본다. 구체적으로 보면, 후원회에 대한 기부금 한도액 완화하는 것이 바람직하며 집회에 의한 기부금 모금을 허용하는 것이 바람직하리라 본다.

그러나 소득수준에 따른 기부행위 변화가 발견됨에 따라, 개인적 차원의 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 전이될 개연성이 나타나고 있다. 따라서 이러한 가능성을 차단하기 위하여 후원회에 대한 기부금 제한액은 현행과 같이

유지하는 것이 바람직하리라 본다.

두 번째 개선책은 기부자 차원의 개선책이다. 후원회 기부금이 보다 소액 다수의 기부금으로 구성되기 위하여, 기부의 비용은 줄이면서 이로 인한 혜택은 증대하는 것이 바람직하리라 본다. 예를 들어, 기부금 납부의 편리를 도모함으로써 기부에 대한 비용을 감소할 수 있다. 구체적으로 다양한 방법에 의하여 정치자금 기부가 가능하도록 하는 것이 바람직하리라 본다. 예를 들어, 기존의 우편, 전화, 인터넷전자결제시스템, 신용카드, 계좌이체, 정치자금 영수증과의 교환 등을 보다 적극적으로 홍보하고 활성화하는 것이 바람직하리라 본다. 또한 최근 도입된 휴대폰에 의한 정치자금 기부(모바일정치후원시스템 링크)에 대해서도 보다 적극적인 홍보하는 것이 바람직하리라 본다. 또한, 기부금 납부로부터 혜택을 보다 높이는 것이 바람직하리라 본다. 가장 좋은 예는 정치자금 기부에 따른 세액공제를 전과 같이 100분의 100으로 상향 조정(현재는 110분의 100임)이 바람직하리라 본다.

세 번째 개선책은 정당 차원의 개선책이다. 정당은 선거 및 정책결정에 있어서 효율적인 기제이다. 선거에 있어서 합리적으로 무지한 유권자는 정당을 기준으로 후보자를 선택한다. 다양한 의견이 존재하는 국회 내에서 정당은 이념적으로 동질적인 국회의원을 규합함으로써 정책결정의 기회비용을 감소시키고 있다. 이와 같이 효율적인 정당정치에의 이상은 정당기율을 확립함으로써 보다 원활하게 기능할 수 있다. 정당기율을 확립하는 방법 중 하나로서 후보자에 대한 자금지원이다. 즉, 선거 시 자금이 필요한 후보자에게 자금을 지원함으로써 이들이 당선된 이후에 당에 대한 예속감을 높이는 방법이다. 이러한 방법이 가능하기 위해서는 정당이 정치자금을 모금하고 필요한 후보자에게 지원할 수 있는 길이 마련되어야 할 것이다. 보다 구체적으로 정당이 소속 국회의원, 후보자 및 예비후보자에게 정치자금을 지원하는 행위가 허용되는 것이 바람직하리라 본다.

끝으로, 선거관리위원회 차원의 개선책이다. 선거관리위원회는 선거에 있어 중립성이 요구되는 집단이다. 또한 유권자 및 시민을 교육시켜 민주정치의 토대를 형성하는 역할을 맡고 있다. 따라서 현행 정치자금제도의 기조인 소액 다수의 깨끗한 정치자금문화가 조성되고 유지되기 위해서는 선거관리위원회의

보다 적극적인 역할이 요구되고 있다. 예를 들어, 선거관리위원회는 민주시민 교육과 같은 민주시민 육성에 필요한 토대교육을 강화하여, 정치자금 기부와 같은 정치참여 수준을 보다 높이고자 노력해야 할 것이다. 또한 선거 및 정치자금제도 개선을 위하여 지속적으로 연구할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 궁극적으로 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 선거관리위원회는 구체적인 자금확보 방안을 마련할 필요가 요구된다.

부록 <표 1> 후원회를 둔 국회의원의 수입구성비

(단위: 원)

	자산	후원회기부금	정당지원금	합계
2005년도	지역구 소계	32,016,958,583	119,192,829	34,038,479,041
	비례대표 소계	4,939,298,167	100,935,879	5,057,721,291
	총계	36,956,256,750	220,128,708	39,096,200,332
2006년도	지역구 소계	42,712,891,086	373,585,774	45,974,290,106
	비례대표 소계	6,228,430,596	141,409,958	6,542,884,599
	총계	48,941,321,682	514,995,732	52,517,174,705
2007년도	지역구 소계	46,896,515,624	268,506,065	52,515,135,745
	비례대표 소계	6,525,858,203	270,637,346	7,372,946,212
	총계	53,422,373,827	539,143,411	59,888,081,957

출처: 연도별 정당의 활동개황 및 회계보고, 제3장 3절의 3

부록 <표 2> 정당별 국회의원의 수입구성비

(단위: 원)

	자산	후원회기부금	정당지원금	합계
2005년도	열린우리당	17,879,871,411	14,007,198	18,744,047,778
	한나라당	15,808,958,585	45,924,660	16,616,380,744
	민주노동당	1,024,024,069	159,996,850	1,196,416,804
2006년도	열린우리당	48,941,321,682	514,995,732	52,517,174,705
	한나라당	21,495,424,708	157,069,837	22,916,076,239
	민주노동당	1,965,152,701	226,286,629	2,261,711,443
2007년도	대통합민주신당	23,293,757,335	106,234,525	27,382,768,835
	한나라당	25,932,458,856	101,157,369	27,343,405,507
	민주노동당	1,893,667,854	313,872,517	2,675,740,087

출처: 연도별 정당의 활동개황 및 회계보고, 제3장 3절의 3

부록 <표 3> 정치자금 기부금의 추세

	급여총계		정치자금 기부		상위 10% 내의 정치자금 기부*	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
2005년	6,106,693	232,225,353	228,155	21,181	104,326	10,126
2006년	6,620,551	267,961,535	305,912	27,991	155,445	14,988
2007년	7,748,670	294,936,711	298,456	25,047	145,729	12,862

(단위: 명, 백만 원)

출처: 연도별 국제통계연보, 4-2-1, 근로소득 연말정산 신고 현황 I

* 2005년과 2006년의 경우 상위 10%는 과세표준액을 기준으로 분류, 2007년의 상위 10%는 급여총계를 기준으로 분류

부록 <표 4> 소득별 정치자금 기부금 현황

소득금액규모별	2006						2007					
	급여총계		기부정치자금세액공제		급여총계		기부정치자금세액공제		급여총계		기부정치자금세액공제	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
1천만 원 이하	1,159,416	19,769,691	5,089	222	2,300,789	36,789,749	7,805	408				
2천만 원 이하	1,860,775	48,600,683	30,725	2,345	1,911,202	52,227,762	30,773	2,277				
4천만 원 이하	2,225,648	92,938,140	105,542	9,574	2,182,669	94,931,154	113,399	9,437				
6천만 원 이하	929,696	58,232,049	90,725	8,644	898,832	58,273,577	82,366	7,220				
8천만 원 이하	265,398	22,125,918	41,010	3,975	267,491	23,013,985	36,847	3,273				
1억 이하	95,774	10,040,550	18,856	1,852	95,531	10,293,693	15,592	1,384				
2억 이하	70,604	10,235,587	11,940	1,178	75,946	11,315,662	9,879	885				
3억 이하	7,073	1,870,947	998	99	8,493	2,262,234	876	79				
5억 이하	3,764	1,534,464	577	57	4,405	1,810,040	528	48				
5억 초과	2,403	2,613,506	450	45	3,312	4,018,855	391	36				

(단위: 명, 백만 원)

출처: 연도별 국제통계연보, 4-2-4, 근로소득 연말정산 신고 현황 III

[참고문헌]

- 김민진. 2005. “2005 개정 정치자금법의 정치적 의미 평가와 소액다수주의 활성화 방안.” 『선거관리』 제51호: 121-144.
- 김영래. 1994. “정치자금제도의 변천과정과 특징 연구.” 『한국정치학회보』 제28권: 27-49.
- 김현태. 1995. 정당보조금제의 법적·정치적 타당.” 『선거관리』 제41호: 79-107.
- _____. 2007. 『한국의 선거운동제도와 정치발전: 자유, 공정 그리고 민주주의』. 서울: 오름.
- 엄기홍. 2004. “미국의 정치 기부금 제한법과 이익집단: 주 차원의 경험적 연구.” 『한국정치학회보』 제38권: 459-482.
- _____. 2005. “정치적 평등과 한국의 정치자금법: 미국의 연구결과를 통해 본 한국 정치자금법의 실효성 평가.” 『의정연구』 제11권 제2호: 89-119.
- _____. 2006. “정치자금의 기부목적, 정책영향 혹은 선거지원?: 2004년 고액기부자 명단의 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 제40집 3호: 191-209.
- _____. 2008a. “한국 후원회의 정치자금 기부금 결정요인: 2004-2006년 기부금액에 대한 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 제42집 1호: 49-70.
- _____. 2008b. “정당의 정치자금 조달에서 국고보조금과 당비: 현안과 개선방안” 『선거관리』 제54호: 214-233.
- 임성학. 2005. “17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과.” 『한국정치학회보』 제 39집 2호: 195-493.
- 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.
- Eom, Kihong, and Donald A. Gross. 2007. “Democratization Effects of Campaign Contribution Limits in Gubernatorial Elections.” *Party Politics* 13(6): 695-720.
- Hill, Kim, and Patricia Hurley. 1999. “Dyadic Representation Reappraised.” *American Journal of Political Science* 43(1): 109-137.

Miller, Warren E., and Donald E. Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress."

American Political Science Review 57(1): 45-56.

Stimson, James A., Michael B. MacKuen, and Robert S. Erikson. 1995. "Dynamic Representation."

American Political Science Review 89: 543-565.

Weissberg, Robert. 1978. "Collective vs. Dyadic Representation." *American Political Science Review* 72(2): 535-547.

[ABSTRACT]

Campaign Finance Regulations on Political Leadership Committees, Should they be there?: From The Perspectives of Freedom and Equity

Eom, Kihong | Kyungpook National University

Electoral freedom and electoral equity are the two core values of political campaign. The problem is that the two values are difficult to get along, although it is not impossible. Campaign finance regulations in Korea attempt to harmonize them through political leadership committees, which are the organization to raise and spend monies. This paper examines whether or not this possibility can be embodied utilizing campaign contribution data during the period of 2005 through 2007. The findings suggest that it might be; the proportion of small contributions out of total contributions is much higher than that of large contributions, and the nature of large contributions is hard to say for influence peddling. One caution, however, should be made; when analyzing small contributions, a relationship between the income level and contribution was found. This paper, therefore, suggests that the current level of campaign finance regulations on political leadership committees should be relaxed, while campaign contribution limits on donors should be kept.

Key Words | Electoral Freedom, Electoral Equity, Political Leadership Committees, the 17th National Assembly of Korea

