

2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

정치자금 실시간 공개제도의 실효성 확보 방안에 대한 연구

책 임 연 구 위 원 : 가 상 준 (단국대학교 교수)

공 동 연 구 위 원 : 유 성 진 (이화여자대학교 교수)

박 진 수 (덕성여자대학교 교수)

조 희 정 (서강대학교 사회과학연구소 책임연구원)

연 구 기 간 : 2018. 09. 10.~2018. 12. 10.

연 구 단 체 : 단국대학교 산학협력단

《 목 차 》

요 약 문

I. 서론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	7
II. 정치와 선거에 있어 정치자금의 역할	9
1. 정치자금을 둘러싼 논란: 표현의 자유 vs. 금권정치	10
2. 정치자금 민주적 운영의 필수조건: 수입과 지출의 투명성과 공개성	21
III. 현 정치자금 검증방법 및 문제점	5
1. 현행 「정치자금법」의 내용에 있어서의 문제점	5
2. 정치자금 규제에 대한 세계 동향	17
3. 정치자금 실시간 공개의 필요성	21
IV. 정치자금 실시간 공개 제도에 대한 기존 논의 검토	3
1. 정치자금 공개제도에 대한 이론적 논의	3
2. 정치자금 공개제도에 대한 정치사회적 논의	7
V. 외국사례를 통해 본 정치자금 실시간 공개제도 확보방안	3
1. 디지털 방식을 통한 정치자금 규제	3
1) 현행 공개제도	31
2) 디지털 방식을 통한 정치자금 규제	32

2. 선진국 정치자금 공개방안 연구	36
1) 미국의 정치자금 공개: 역사, 현황, 그리고 쟁점	37
2) 영국	48
3) 독일	50
4) 프랑스	53
5) 일본	56
3. 실시간 정치자금 공개를 위한 조건	59
1) 정치적 법적 조건	59
2) 투명한 자금관리를 위한 블록체인 시스템 적용 가능성	60
3) 블록체인 정치자금 공개 시스템을 위한 검토 조건	72
VI. 결론	75

《표 차례》

<표 I-1> 정당의 수입 내역(2005-2016년)	2
<표 I-2> 정당별 국고보조금 지급액(2018년)	4
<표 I-3> 정당별 국고보조금 지급액(2017년)	5
<표 III-1> 정치 자금 규제 범주와 내용	17
<표 III-2> 지역별 기부 허용 금액 제한	19
<표 III-3> 지역별 지출 금액 제한	20
<표 IV-1> 주요국의 정치자금 공개 제도 비교	23
<표 IV-2> 정치자금 투명성 강화를 위한 중앙선관위의 관련법 개정 의견	28
<표 V-1> 주요국의 정치자금 공개 제도	33
<표 V-2> 주요국의 정치자금 공개 제도	41
<표 V-3> 독일 원내 정당별 수입 재원 분포	52
<표 V-4> 블록체인의 SWOT 분석	62
<표 V-5> 정당의 블록체인 활용 사례(2013-2018년)	63
<표 V-6> 정부와 시민사회의 블록체인 활용사례	66
<표 V-7> 블록체인 품질평가기준	69
<표 V-8> 블록체인 보수 및 운용 평가기준	70
<표 V-9> 블록체인 비용 평가기준	70
<표 V-10> 국회에 계류 중인 블록체인 관련 법안	71

《그림 차례》

<그림 I-1> where does my money go 사이트	6
<그림 V-1> 영국 선거위원회의 정치자금 데이터 검색 주제와 주체 분류	4
<그림 V-2> 카카오 모빌리티 리포트의 데이터 해석	3
<그림 V-3> Campaign Finance Data(FEC)	42
<그림 V-4> FEC의 정치자금 데이터 종류	4
<그림 V-5> 뉴욕 주 정보공개 사이트	4
<그림 V-6> 뉴욕 주 선거자금 전자신고시스템 초기화면	4
<그림 V-7> 영국 선거위원회 정치자금공개 웹사이트	6
<그림 V-8> 독일 연방의회가 게시하는 연도별 정당 회계검사보고서	3
<그림 V-9> 프랑스 CNCCFP에서 공개하는 연도별 정당 회계보고서	5
<그림 V-10> 프랑스 정부의 데이터 공개 웹페이지	5
<그림 V-11> 일본 총무성 정치자금 관련 신청 및 제출 온라인 시스템	5
<그림 V-12> 기존 거래방식과 블록체인 거래방식의 차이	6

요 약 문

본 연구는 최근 고비용 정치와 경제 구조에 대한 성찰, 대안 논의가 급속도로 확산되고 있는 상황에서 정치자금에 대한 실시간 국민감시기능이 강화되기 위해서, 즉 정치자금의 투명성과 공개성이 현격하게 강화되기 위해서 필요한 점이 무엇인지 알아보는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 외국사례 분석을 통한 시사점 도출 및 최근 논의되고 있는 다양한 기술 도입을 통해 간편하게 정치자금 내역을 신속하게 공개하여 국민들이 모니터링할 수 있는 방안은 무엇인지 알아보았다. 특히, 정치자금 공개를 시행하고 있는 선진국 사례를 살펴보고자 하며 정치자금 공개 대상은 누구이며, 어떠한 방식에 의해 진행되고 있으며, 이를 도입하게 된 계기는 무엇인지 알아보았다.

현재 정치자금에 대해 규정하고 있는 규제중심의 「정치자금법」은 국민의 알권리가 강화되고 국민의 정치 참여가 강화되고 있는 현 시대정신에 비춰 보았을 때 투명성과 공개성 차원에서 커다란 변화가 요구된다. 이러한 점은 외국 사례와 비교할 때 더욱 두드러지는데 정치자금의 유입이 상대적으로 자유롭지만 사후의 지출정보 공개에 대해 매우 엄격하고 철저하게 관리하며 인터넷을 통해 정치자금의 검색, 분류, 다운로드가 가능하도록 하는 미국, 영국 등과 비교해 볼 때 매우 시대에 뒤떨어진다는 점을 알 수 있었다. 무엇보다 정당에 대한 후원금 제도가 부활하였고, 정치자금의 규모는 점차 커지고 있지만 이에 대한 통제 및 감독은 과거 수준에 머물러 있다는 점 그리고 사회의 모든 분야에서 투명성과 공개성이 강화되고 있는 상황은 정치자금에 대한 새로운 규정이 필요함을 말해주었다.

많은 국가에서, 특히 선진국에서는 정치자금 공개의 범위를 점차 확대하고 있으며 이를 통해 국민의 알권리 보장을 강화하고 있는 추세다. 이러한 점이 나타난 배경에는 정치적 부패로 인해 발생하였던 문제점을 해결하기 위한 조치라는 공통적 특징을 발견할 수 있다. 부패 및 비리 문제로 인해 정치권에 대한 불신이 커지고 이를 투명성과 공개성을 통해 해결하기 위한 방안으로 온라인 정치자금 공개제도가 실시되고 있는 것이다.

연구대상 국가 모두 공히 만연한 대규모의 정치자금 스캔들로 인해 정치자금 규제가 강화된 것이 특징이다. 미국에서의 정치자금 규제는 정치적 부패를 방지하기 위한 투명성확보와 표현의 자유 보장이라는 두 가지 가치의 균형을 찾는 방향으로 진전되어 왔으며, 인터넷의 발전으로 가능해진 전자신고제도는 이러한 논란의 절충점을 제공해주고 있다. 최근 미국 정치자금 규제의 경향은 규제를 최소화하여 표현의 자유를 최대한 보장해주는 한편, 정치적 부패의 가능성을 최소화하기 위하여 전자신고시스템을 통해 신속하고도 포괄적인 정보공개를 의무화하는 방식으로 나아가

고 있다. 연방차원의 전자신고는 2001년에 처음 도입되어 지속적인 개선을 거쳐 현재에 이르고 있으며 주정부 차원에서는 2015년을 기준으로 총 29개 주에서 전자신고제도를 도입, 전체적인 제도개선의 방향 역시 전자신고를 통해 정보공개를 확대하는 방향으로 이루어지고 있다.

후보자 중심으로 정치자금 운용 및 기부금 규제가 중심인 미국과 달리 영국은 정당이 정치자금 조달 및 지출의 중심 주체이다. 원칙적으로 정당 재정책임자(treasurer)와 선거 후보자가 지명하는 선거 에이전트(election agent)가 회계처리와 보고 주체이며, 영국에서는 기부 금액 규제를 하지 않지만, 정치자금 지출 통제와 공개에 대해서는 엄격한 기준을 두고 세부사항을 인터넷으로 공개한다. 정당은 20파운드 이상 지출은 영수증을 첨부해야 하고, 정당의 연간 총수입 또는 총지출이 25만 파운드를 초과하면 각 회계단위 담당자가 별도의 독립적 감사를 통과한 회계보고서를 제출해야 한다.

제출된 각종 보고서 내용은 선거위원회 웹사이트에 게재하고 정당 및 의원 등 선출직 정치인에 대한 연간 1,500파운드 이상의 기부는 인터넷을 통해 공개하며 미국의 경우와 같이 검색, 분류 및 다운로드가 가능하도록 데이터베이스화되어 있다. 선거위원회는 온라인 데이터베이스를 통해 정당의 결산보고서, 정당·개인의 기부금 수령액 및 선거비용 지출액 등을 공개한다. 각 정당은 시스템을 통해 정당등록 및 유지를 위한 갱신작업 뿐만 아니라, 정치자금 수입, 지출내역, 회계보고서, 선거비용 보고서 등을 제출할 수 있다. 선거후보자의 선거지출보고서는 보고서 수령 후 2년간 일반인이 열람 및 사본을 교부받을 수 있다. 사본 교부시에는 기부자의 주소는 표시되지 않도록 해야 하며, 하원선거후보자의 지출총액, 수입총액 및 기부금수입액 등 주요항목은 선거위원회 사이트에서 엑셀파일로 공개한다.

독일은 2002년 「정당법」 개정이 이루어져 위반시 재정 제재와 형사상 처벌을 강화하게 되었다. 허위보고서 작성의 경우 3년까지 투옥할 수 있으며 1만 유로 이상 신고의무를 피하기 위해 쪼개기 기부를 하는 것이 금지되었고, 500유로 이상의 경우 실명으로 기부해야 한다. 기부는 정당 회계담당자에게 즉시 보고해야 하고, 현금 기부는 1천 유로를 넘지 않아야 한다.

독일 역시 정치활동이나 선거운동의 중심은 정당이며, 정치자금 규제대상도 정당이다. 기부금에 대해서는 자격제한은 두고 있지만 금액제한은 없다. 정당은 매해 자금 출처·사용·정당 재산을 독일연방하원의장에게 회계검사보고해야 한다. 연간 1만 유로를 초과 기부는 기부자 성명, 주소, 기부총액을 회계보고에 기재해야 하며, 5만 유로 초과 기부는 수령 후 지체없이 하원의장에게 보고해야하고(2002년 7월 1일부터 실시), 하원의장은 하원인쇄물로 이를 공표해야 한다. 또한, 각 정당은 정당 홈페이지에서 연도별 회계보고서를 공개한다.

프랑스는 1990년, 선거후보자의 선거비용 회계보고 검토 및 선거비용보전업무를 처리하고 정당의 정치자금을 감독하기 위한 독립기관으로서 ‘정치자금 및 선거회계

위원회(CNCCFP)를 설립하였다. 정당 및 선거후보자는 정치자금 회계보고 의무가 있으며, CNCCFP는 수입·지출상황 및 재산상황이 포함된 회계보고 요약본을 정부 관보에 게재한다. 회계보고는 통상 다음해 6월까지 제출되어 12월경 공표된다. 대선 후보 및 하원의원의 선거운동비용 회계보고서도 정당 회계보고처럼 요약하여 관보에 게재한다. 관보 웹사이트에서 공개한 데이터는 프랑스 정부의 데이터공개서비스에서 공개하여 pdf나 데이터 형태로 다운로드할 수 있다.

일본은 2007년 「정치자금규정법」 개정을 통해 국회의원 및 후보자의 정치단체에 대하여 소액영수증 제출을 의무화하고 등록된 감사인으로부터 감사받도록 하는 등의 개혁 조치를 실시하였다. 일본에서 정치자금을 조달 또는 지출할 수 있는 주체는 원칙적으로 정치단체와 정당이다. 정치인은 원칙적으로 직접 기부를 받을 수 없고, 자금관리단체를 통해서만 기부받을 수 있다(선거운동의 경우는 제외).

정치단체(정당 포함) 회계책임자는 매해 12월 31일 현재 해당 정치단체와 관련된 그 해의 수입, 지출, 기타 사항을 기재한 보고서를 3월 이내에 해당 선거관리위원회 또는 총무성 장관에게 제출해야 한다. 정치자금 기부·수수는 「정치자금법」에 규정한 기부한도 범위에서 정치단체를 통해 이루어지고, 정치단체는 수입·지출내역을 보고해야 하며 회계보고의 주요 내용은(고액기부내역 포함) 인터넷에 공개한다.

국회의원관계정치단체는 ‘회계보고서 제출 시 전자정보처리 조직을 사용하여 실시하도록 노력할 것’을 규정하고 있으며, 연간 5만엔을 초과하는 고액기부 사항을 포함한 회계보고서를 인터넷 상으로 공개한다. 또한 세부항목별 분류검색까지 가능하도록 서비스한다(단, 각 도도부현 선관위에서 공개). 회계보고서 내용이 공표된 날부터 3년간 일반 국민은 해당 보고서 및 감사의견 또는 감사보고서의 열람 또는 사본 교부를 청구할 수 있다.

온라인을 통한 전자신고제도는 확산되고 있지만 미국사례를 보았을 때 제도는 또 다른 논란을 불러일으킬 소지가 있음을 알 수 있었다. 현재 투명성을 위해 신고의 폭과 내역을 더욱 구체적이고 포괄적으로 확대해야 한다는 입장과 너무 많은 신고 대상으로 인해 신고 업무의 과중과 정치참여의 위축을 초래하고 있어 이를 축소해야 한다는 입장이 팽팽히 부딪히고 있다. 두 입장은 전자신고를 통해 정보공개가 투명성을 확보하는 이점이 있다는 점에는 이견이 없지만, 지나친 신고의무는 여전히 표현의 자유를 침해할 뿐만 아니라 사적 정보의 보호라는 측면에서도 위험하다는 입장이 있는 것이다.

한편 전자신고를 통한 정보공개는 실효성과 역효과에 대한 우려도 존재한다. 우선, 일반적인 유권자들은 정치에 대한 관심이 적고 정치정보에 대한 이해의 수준 역시 높지 않기 때문에 전자신고를 통해 정보공개가 이루어진다고 해도 이를 적극적으로 활용할 의지와 능력이 있는 유권자들은 많지 않고, 현실적으로 기부자와 지출에 대한 정보를 검색한다고 하더라도 그것이 어떠한 의미인지 정확하게 파악하기 어렵다는 것이다. 또한, 제공되는 정보의 방대함으로 인해 유권자들이 직접 이를 해

석하기 보다는 다양한 유권 단체들에 의해 가공된 정보가 주로 활용될 가능성이 더 높다. 이 경우 정보의 왜곡과 과장이라는 위험에서 자유롭지 않기 때문에 전자신고를 통한 정보공개가 애초에 의도된 실효성을 가지려면 이를 방지할 안전장치가 필요하다. 마지막으로 보다 근본적인 문제로서 전자신고를 통한 인터넷 공간의 정보공개가 개인의 정치적 결정을 타인에게 손쉽게 알림으로써 사적 공간의 결정이 비판과 쟁점이 될 가능성이 있기 때문에 궁극적으로는 정치참여를 약화시킬 것이라는 우려이다.

이와 같은 우려들은 전자신고제도를 통한 정보공개가 가지는 긍정적인 이점에도 실제 실행에 있어서 신중할 필요가 있음을 의미한다. 우리나라의 경우, 후보가 선거에 거의 임박해서 결정이 되고 실제 선거운동의 범위와 기한에 대한 제약이 크기 때문에 유권자들이 후보의 면면을 정확히 아는 데에 어려움이 있다. 따라서 정보공개가 신속히 이루어진다 해도 그것이 유권자의 선택에 현실적인 의미를 가지려면 방대한 정보를 이해 가능한 방식으로 가공해서 보여주는 것이 필요하다. 정보의 제공은 그 자체로 끝나는 것이 아니라 유권자들이 정확한 의사결정에 도움을 주는 형태로 표현되어야 한다. 만일 그 과정에서 정보가 왜곡된다면 그 효용 뿐 아니라 선거의 공정성 자체가 위협받게 된다. 따라서 중, 장기적으로는 도입에 방점을 두더라도 실제 적용 시에 나타날 수 있는 문제점을 최소화하려는 고민이 지속될 필요가 있다.

특히, 실시간 정치자금 공개를 위해서는 법제도, 기술, 행정, 정치적 차원에서 다양한 고려가 필요하다. 실시간 정치자금 공개를 위한 법적인 제도가 갖추어졌는지가 중요하지만 무엇보다 이 제도를 도입하기 위한 정치적 상황이 중요하다고 하겠다. 실시간 정치자금 도입을 위한 정치적 의지가 내부적으로 외부적으로 작동하는지 봐야 하며, 실시간 자료 공개 요구에 대한 존중 문화가 있는지, 정당/후보자가 제출한 정보를 신뢰할 수 있는 것인지, 감독기관은 자료 공개 요구를 강제할 수 있는지, 공개된 정치 재무 데이터를 사용하기 위해 자유롭고 독립적인 언론과 시민사회가 존재하며, 정당 및 후보자가 실시간 정보 공개 의무를 수행하기 위한 충분히 강한 행정적 조직을 가지고 있는지 등을 살펴봐야 한다.

전자신고 및 실시간 정보공개가 가지는 긍정적인 이점에도 실제 실행에 있어서 행정적 부담과 유권자 결정과 후보자 선거운동에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 논란의 여지가 있다. 그럼에도 정치자금 전자신고 및 실시간 공개제도는 유권자의 알 권리와 투명성 강화라는 차원에서 확대 실시될 필요가 있다. 이를 위해서는 정치자금법 개정이 먼저 이루어져야 하지만 국회의원들의 반대의 벽을 넘기는 쉽지 않아 보인다. 현재와 같이 실시간 공개에 참여하면 선거비용에 대한 현저한 면제를 주는 인센티브 방식으로 국회의원 후보자들의 참여를 넓히는 방향으로 갈 수밖에 없을 것이다. 이 후 참여하는 후보자와 그렇지 않은 후보자들에 대한 유권자들의 평가 그리고 시민사회의 압력이 가해지게 된다면 점차 참여자는 늘어날 것이고 정

치자금법 개정으로 이어질 것이다.

한편, 정치자금 공개제도는 후보자뿐만 아니라 정당에게도 확대 적용되어야 한다. 정당에 대한 후원금 제도가 부활하고 정치자금 규모가 커지면서 이를 둘러싼 부패 문제가 심각하게 대두될 가능성이 크며, 국민의 알권리 차원에서 정치자금에 대한 확대 공개는 피할 수 없는 사안이다. 정당에게 있어 다양한 형태의 정치자금을 실시간 공개하는 것은 현재로서는 쉽지 않겠지만 적어도 국민의 세금으로 지원되는 국고보조금에 대해 실시간 공개가 이루어지도록 해야 한다.

정치에 대한 불신, 정당 및 국회에 대한 불신을 해소하기 위해서는 다양한 조치가 필요하겠지만 무엇보다 정치자금에 대한 투명성과 공개성이 확대되는 방향으로 전개되는 것이 요구된다. 이러한 차원에서 정치자금의 실시간 공개제도는 정치권에 대한 신뢰를 높이는 계기가 될 것이며 무엇보다 민주정치의 건전한 발전에 기여할 것이다. 실제 제도 도입 시에 나타날 수 있는 문제점을 최소화하면서 도입에 따른 장점이 부각될 수 있도록 특히, 유권자의 결정에 도움이 될 수 있는 방향으로 전개될 수 있도록 해야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구의 배경

자유로운 선거운동이 실현되고 후보자 및 대표자의 활발한 정치적 활동을 위해서는 정치자금의 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 정치자금은 정치영역에서 윤희유와 같은 역할을 하지만 한편으로 부패, 정치비리, 선거부정의 문제와 깊은 관련성을 맺고 있어 규제의 대상으로 삼고 있다. 정치자금의 투명성과 공정성은 민주주의 유지에 있어 중요한 요인이라 하겠다. 이러한 의미에서 정치자금법 제1조는 정치자금법의 목적을 “이 법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 한국의 정치발전에 따라 정치자금에 대한 규정도 변화하였는데 2004년 정치자금법 개정은 정치자금에 대한 투명성을 강조하는 방향으로 전개되었다. 그러나 2004년 개정도 현재의 시점에서 보면 2004년의 투명성은 좀 더 확대되는 방향으로 추진되어야 할 필요가 있다. 이러한 점은 정당과 후보자에 지급되는 정치자금의 크기가 점점 커지고 있기 때문이다. 특히, 2006년 폐지된 정당 후원회 제도가 2015년 12월 헌법재판소 판결에 의해 허용되면서 정당(중양당)은 연간 50억 원, 공직선거가 있는 해에는 2배까지 모금할 수 있게 되었고 과거 어느 때보다 정치자금 관련해서 정당의 수입과 지출은 과거보다 커질 것이라 예상해 볼 수 있다. 또한, 정부기관뿐만 아니라 최근 세금 및 후원금을 통해 운영되고 있는 각종 단체에 대한 회계 투명성이 강조되고 있는 상황에서 어느 때보다 정치자금에 대한 투명성은 요구되고 있다.

정치자금에 대한 규제는 선거의 불공정성과 부패 및 비리 문제 해결을 위해 필요하다. 그러나 정치자금에 대한 지나친 제약과 규제는 개인의 정치적 표현의 자유를 제한하는 것이다. 정치자금을 어떻게 보느냐는 선거에 공정과 자유 중 무엇을 중시하느냐에 따라 시각이 달라질 수 있다. 그러나 공정과 자유가 상충되는 개념이 아니라는 점에서 접점을 찾을 수 있다. 또한, 정치적으로 자유와 공정 어디에 좀 더 중심을 두느냐에 따라 정치자금을 보는 시각이 달라지게 된다. 과거 선거운동에 있어 자유보다는 공정에 초점을 맞춘 것이 사실이다. 그러다보니 표현의 자유를 너무 간과한 측면이 있었고 이로 인해 자유를 중시하는 방향으로 관련 규정이 변화하고 있다. 이러한 점에서 정당후원회 제도가 인정된 것이며 자유로운 선거운동 보장 논의가 지속되고 있는 것이다.

선거운동과 정치활동에 있어 공정보다는 자유에 대한 논의가 탄력을 받고 있지만 정치자금에 대한 논의는 공개와 투명성 강조로 중심이 모아지고 있다. 대의민주주의에서 중요한 역할을 담당하고 있는 정당은 다양한 방식으로 정치자금을 모금 및

지원받으며 다양한 기능을 수행하고 있다. 정당의 수입원을 살펴보면 당비, 후원금, 국고보조금 등으로 구성되어 있으며 국고보조금의 비율이 여전히 압도적으로 높은 상황이다. 세부적으로 정당의 정치자금은 전년도 이월금, 보조금, 당비, 후원회 후원금, 차입금, 기탁금, 기타수입으로 구성되어 있다. <표 I-1>을 통해 정당의 수입원에 대한 구체적인 내용을 살펴볼 수 있는데, 정당에 대한 기부금과 국고보조금의 증가를 발견할 수 있다. 특히, 국회의원선거와 대통령선거가 같은 해 실시된 2012년 정당에 지급된 국고보조금은 1,000억 원을 넘었었다.

<표 I-1> 정당의 수입 내역(2005-2016년)

단위: 백만 원

항목 년도	전년도 이월	기타 수입 *	보조금	당비	후원회 기부금 **	차입금	기탁금	합계
2005년	13,186	2,869	28,180	25,490	6,661	2,258	268	78,912
2006년	16,377	35,668	57,536	59,531	5,567	11,182	2,299	188,160
2007년	37,175	6,052	56,808	46,066	49,926	65,135	4,551	215,787
2008년	22,963	106,799	61,125	37,501	68,824	10,890	5,384	244,662
2009년	21,508	6,728	30,978	27,702	52,191	2,409	7,591	96,916
2010년	19,655	39,908	67,262	59,745	57,790	10,249	7,780	204,599
2011년	31,812	5,882	33,309	29,807	38,238	3,755	6,847	111,412
2012년	18,650	32,099	102,938	49,140	44,896	86,835	7,768	297,430
2013년	28,258	97,161	37,941	24,944	43,184	1,762	9,099	199,165
2014년	20,934	42,931	74,344	52,085	53,827	1,187	9,907	201,388
2015년	43,331	3,140	39,441	22,154	40,262	2,324	4,436	114,826
2016년	29,902	34,500	82,735	42,068	55,749	18,714	5,601	213,520

출처: 중앙선거관리위원회(2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017) 자료를 참조하여 재구성

* 기타 수입: 기관지 발행수입 + 그 밖의 수입

** 2006년부터 후원회기부금은 별도의 항목으로 관리하기 때문에 정당별 후원회 수입 내역으로 산출(후원금은 반환 및 국고귀속금액을 제외한 금액이며, 전년도 이월분과 해당 년도 후원금의 합산 금액임)

정치자금은 정당에게만 국한되어 적용되는 것은 아니다. 국회의원과 후보자, 대통령경선예비후보 및 당대표경선후보, 지방자치단체장 후보자는 후원회를 통해 후원금을 모금할 수 있다. 앞서 정치자금법 제1조에서 보았듯이 정치자금법은 투명성 확보, 부정 방지를 통한 건전한 민주정치에 초점을 맞추고 있으며, 제2조 “정치자금은 국민의 의혹을 사는 일이 없도록 공명정대하게 운용되어야 하고, 그 회계는 공개되어야 한다.” 규정함으로써 공개의 중요성을 강조하고 있다. 중앙당 후원회 부활과 국고보조금 증가에 따라 이에 대한 정치자금에 대한 투명성, 공개방향에 대한 요구가 높아지고 있는데 비해 정치권은 이에 대해 냉담한 반응을 보이고 있다. 지난 2014년 지방선거부터 중앙선거관리위원회는 정치자금의 투명성 강화와 국민의 알권리 보장을 위해 후보들의 자발적 참여를 전제로 한 정치자금 공개 시스템을 마도입하였지만 참여율이 낮은 관계로 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 2018년 지방선거에서 후보자들의 정치자금 공개시스템 참여율은 2014년 지방선거의 15.1%에 절반에도 미치지 못하였다. 정치자금 공개 시스템에 참여한 후보자들을 선거유형별로 살펴보면, 시·도지사 35.2%, 교육감 34.4%, 구·시·군의 장 7.9%, 시·도의원 5.6%, 구·시·군의원 6.0%로 기초단위 출마 후보자들의 참여율이 현저히 낮다는 점을 발견할 수 있다(국제뉴스 2018. 10. 16). 참여율이 낮은 이유에 대해 무엇보다 자발적이기 때문이며 선거운동 기간 동안 행정력이 요구되면 상대후보에게 전략이 노출될 수 있기 때문이다(조선일보 2018. 6. 6).

<표 I-2> 정당별 국고보조금 지급액(2018년)

단위 : 원

지급총액		더불어 민주당	자유 한국당	국민의 당	바른 미래당	민주 평화당	바른 정당	정의당	대한 애국당	민중당
총 지급액	77,769,959,920	26,315,148,980	24,089,188,240	2,321,689,560	14,895,191,460	4,437,852,300	590,034,710	4,708,539,060	50,967,560	361,348,050
	100.0%	33.8%	31.0%	3.0%	19.2%	5.7%	0.8%	6.1%	0.1%	0.5%
1/4 분기	10,640,875,500	3,186,406,730	3,236,527,740	2,321,689,560	-	622,251,890	590,034,710	658,569,920	6,443,440	18,951,510
2/4 분기	10,640,875,500	3,384,584,560	3,441,085,090	-	2,470,964,440	637,324,520	-	677,581,840	7,520,050	21,815,000
3/4 분기	10,640,875,500	3,354,208,910	3,325,899,090	-	2,429,484,380	628,977,780	-	662,059,920	6,923,860	233,321,560
제7회 지선 선거 보조금	42,563,502,370	13,538,338,360	13,764,340,470	-	9,883,857,860	2,549,298,110	-	2,710,327,380	30,080,210	87,259,980
여성 추천 (지역구 광역 의원)	631,505,980	264,058,580	256,562,620	-	110,884,780	-	-	-	-	-
여성 추천 (지역구 기초 의원)	2,105,019,900	2,105,019,900	-	-	-	-	-	-	-	-
장애인 추천 (지역구 광역 의원)	126,301,190	61,527,960	64,773,230	-	-	-	-	-	-	-
장애인 추천 (지역구 기초 의원)	421,003,980	421,003,980	-	-	-	-	-	-	-	-

출처: 중앙선거관리위원회

한편, 국고보조금의 경우 국민의 세금으로 100% 지원되는 정치자금으로서 무엇보다 투명성과 공개성이 선명될 필요가 있음에도 정치권의 반응은 냉담하다. 정당에 대한 국고보조금 지급은 헌법 제8조 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”는 규정에 근거하고 있는데 국고 보조금의 종류에는 (1) 매해 지급하는 경상보조금 (2) 공직선거가 있을 때 지급하는 선거보조금,

(3) 공직선거에 일정비율 이상 여성후보자를 추천할 때 지급되는 여성추천보조금,
 (4) 공직선거에 일정비율 이상 장애인후보를 추천할 때 지급되는 장애인추천보조금
 이 있다. 이를 기준으로 2018년과 2017년 각 정당들이 지급받은 국고보조금과 총
 합을 살펴보면 <표 I-2>와 <표 I-3>의 결과를 얻을 수 있다. 지방선거가 있었던
 2018년 정당들에게 지급된 총 국고보조금은 약 777억 7천만 원으로 같은 지방선거
 가 있었던 2014년과 비교해 지급액이 더 커졌다. 이는 정당들이 그리고 후보자들의
 수입과 지출은 점점 커지고 있음을 말해주는 것이며 투명성을 제고하기 위한 제도
 적 장치가 더욱 필요하다는 점을 말해주는 것이다.

<표 I-3> 정당별 국고보조금 지급액(2017년)

단위 : 원

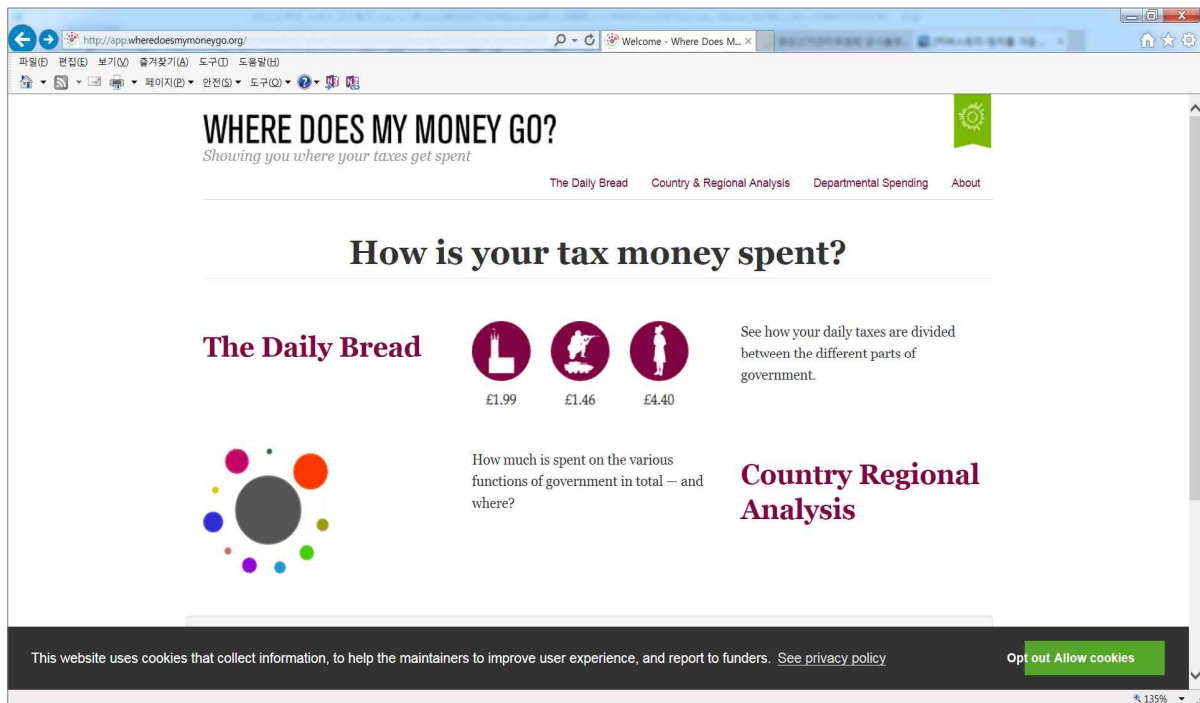
지급총액	더불어 민주당	자유 한국당	국민의 당	바른정 당	정의당	민중당	대한 애국당	새누리 당	
총 지급액	84,276,133, 560	24,965,35 2,760	24,582,64 6,840	17,677,64 4,920	11,482,52 4,450	5,491,879 ,570	28,342,94 0	7,094,690	40,647,39 0
	100.0%	29.6%	29.2%	21.0%	13.6%	6.5%	0.0%	0.0%	0.0%
1/4 분기	10,535,624, 500	3,105,636 ,930	3,004,229 ,130	2,158,996 ,120	1,577,628 ,310	689,134,0 10	-	-	-
2/4 분기	10,535,624, 500	3,087,516 ,010	3,101,234 ,240	2,171,963 ,390	1,478,212 ,620	688,635,2 60	-	-	8,062,980
3/4 분기	10,526,762, 060	3,083,844 ,820	3,104,178 ,740	2,171,175 ,130	1,478,762 ,990	688,800,3 80	-	-	-
4/4 분기	10,535,624, 500	3,330,976 ,080	3,388,672 ,620	2,506,941 ,380	604,822,8 90	668,773,9 00	28,342,94 0	7,094,690	-
제19대 대선 선거보조 금	42,142,498, 000	12,357,37 8,920	11,984,33 2,110	8,668,568 ,900	6,343,097 ,640	2,756,536 ,020	-	-	32,584,41 0

출처: 중앙선거관리위원회

정당의 국고보조금에 대한 의존도는 심해지고 있는 상황이며 세금으로 지급되는
 비용 지출내역에 대해 국민들의 알권리가 제대로 보장되고 있지 않다는 문제가 제
 기되고 있다. 이러한 점은 국고보조금뿐만 아니라 모든 정치자금에 대해 적용되고
 있다. 정치자금 투입예산에 대한 데이터는 투명한 편이지만, 소비와 지출 내역에 대
 한 보고시스템이 있음에도 불구하고 여전히 알 권리 충족 수준에는 미흡하다는 비

판이 제기되고 있다. 정당과 정치인의 활동을 제약하자는 주장이 아니라 세금에 의해 충당되는 비용이 어떻게 사용되고 있는지 국민들에 의해 충분히 검증되어야 할 필요성이 있다고 말하는 것이다. 물론 현재도 정치자금 내역이 공개되어 이를 살펴볼 수 있지만 이에 대한 감시기능이 기술적 도움을 통해 확대되어야 한다는 취지이다. 특히, 최근 국민들은 정치권의 활동과 내용을 파악하기 어려운 블랙박스(black box)로 규정하고 이를 공개하여 투명성을 제고시키는 것이 필요하다고 주장하고 있다. 이러한 점은 <그림 I-1>에서 보듯이 세금의 지출 내역 정보를 공개하는 “내 세금은 어디에(Where does my money go)”와 같은 사이트의 확산 등에서 찾을 수 있다. 이와 같은 운동은 국내에서도 강하게 전개되고 있는데 국회 특별활동비 내역이 공개되어야 한다는 법원 판단은 관련 시민운동의 결과라 볼 수 있다.

<그림 I-1> where does my money go 사이트



2. 연구의 목적

최근 20여 년간 인터넷과 기술 발전에 의해 정보공개, 토론, 투표, 시민의회 등 시민의 정치영역에 대한 기술적 관여가 높아지고 있다. 특히, 정치자금법이 개정된 2004년 이후부터 현재까지 14년간 네트워크 사회에서는 다양한 방식을 동원하여 정부와 정치 정보에 대해 알고자 하는 시민기술(civic technology)이 확산되고 있다. 정부에서는 정보공개서비스, 서울시의 정보소통광장 등의 열린정부(Open Government)서비스가 있고, 영국의 세출지도(Expenditure Map)은 영국의 공공데이터 포털의 재정회계통계를 이용하여 지방정부 예산 규모를 시각화하여 시기별로 제공하고 있으며, 시민 예산(Citizen Budget)은 주민들이 선호하는 공공서비스의 양을 조정하거나 사업비를 조정하면 자동적으로 다른 변수들, 즉 재산세 부담률, 서비스 생산을 위한 생산비, 1인당 납세 부담 등을 일목요연하게 볼 수 있도록 서비스를 제공하고 있다. 따라서 정치자금 생태계 전반에서도 투명한 소비과정 공개 및 신속한 비용보고를 위해 개방적·수평적·소통적인 다양한 시스템 구성 방안을 강구하는 것은 당연해 보인다.

정치자금 공개를 규정하고 있는 「정치자금법」은 국민의 알권리가 강화되고 국민의 정치 참여가 강화되고 있는 현 시대정신에 비춰 보았을 때, 환경변화에 따른 선제적이고 선진적인 정보공개원칙을 확보할 필요가 있다. 이러한 점은 외국 사례와 비교할 때 더욱 두드러지는데 정치자금의 유입이 상대적으로 자유롭지만 사후의 지출 정보공개에 대해 매우 엄격하고 철저하게 관리하며 인터넷을 통해 정치자금의 검색, 분류, 다운로드가 가능하도록 하는 미국, 영국 등과 비교해 볼 때 매우 시대에 뒤떨어지고 있다. 무엇보다 정당에 대한 후원금 제도가 실시되고 정치자금의 규모는 점차 커지고 있지만 이에 대한 통제 및 감독은 과거 수준에 머물러 있다는 점 그리고 사회의 모든 분야에서 투명성과 공개성이 강화되고 있는 상황은 정치자금에 대한 새로운 규정이 필요함을 말해준다.

최근 고비용 정치와 경제 구조에 대한 성찰, 대안 논의가 급속도로 확산되고 있는 가운데 본 연구는 정치자금에 대한 실시간 국민감시기능이 강화되기 위해서, 즉 정치자금의 투명성과 공개성이 현격하게 강화되기 위해서 필요한 점이 무엇인지 알아보는 것을 목적으로 한다. 특히, 외국사례 분석을 통한 시사점 도출 및 최근 논의되고 있는 다양한 기술 도입을 통해 간편하게 정치자금 내역을 신속하게 공개하여 국민들이 모니터링할 수 있는 방안은 무엇인지 알아보려고 한다. 이를 위해 정치자금 공개를 시행하고 있는 선진국 사례를 살펴보려 하며 정치자금 공개 대상은 누구이며, 어떠한 방식에 의해 진행되고 있으며, 이를 도입하게 된 계기는 무엇인지 알아보려 한다.

II. 정치와 선거에 있어 정치자금의 역할

대의민주주의가 선거라는 기제를 통해 대표를 선출하고 이들이 의회라는 장에서 위임된 권한을 바탕으로 중요 정책을 운영하는 제도다. 대의민주주의 체제에서 선거는 유권자의 권한을 위임받는 대표자를 선출하는 정치적 행사로 대표자들은 선거를 통해 민주적 정통성을 부여받게 된다. 선거에 의한 민주적 정통성이 인정되기 위해서는 공정한 선거, 자유스러운 선거운동 및 정치활동이 보장되어야 한다. 선거운동은 후보자와 유권자 간 경쟁적 정보교환작용이며 설득과정으로 의사와 선호가 자유롭게 교류, 표현, 토론되는 숙의의 기회며 과정이다(김용철 2011; 조진만 2009). 선거운동은 후보자와 유권자 간 충분하고 원활한 정보 교환을 가능하게 하는 수단으로 자유로운 선거운동이 보장될 때 유권자는 올바른 선택을 할 수 있다. 이러한 차원에서 선거운동의 자유란 외부로부터의 부당한 간섭 혹은 침해 없이 모든 참여자가 자유롭게 선거운동을 전개할 수 있음을 의미한다(김용철 2012; 한국선거학회 2012). 구체적으로 선거운동의 자유는 유권자에게는 후보자에 대한 알 권리, 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유 보장, 그리고 자유로운 선거활동 참여 기회 부여를, 정당과 후보자에게는 자유롭게 공직에 출마할 권리와 자신의 정견을 자유롭게 표현하고 토론하며 전파할 수 있는 선거활동의 자유를 의미한다(한국선거학회 2012).

선거운동의 자유와 함께 선거에 있어 중요하게 다루어지는 가치는 공정성이다. 선거운동의 공정성은 모든 후보들이 동등한 상황에서 경쟁할 수 있도록 해야 한다는 것으로 선거운동규칙이 편파적으로 적용되거나 선거운동자원이 차별적으로 배분되지 않고 균등해야 한다는 것이다(김형철 2014; 한국선거학회 2012). 선거운동의 자유와 공정성이 충돌할 수 있는 것은 자유로운 선거운동이 선거과열과 금권정치의 불러올 수 있기 때문이다. 선거운동은 정치자금을 필요로 한다. 정치자금은 선거결과에 결정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 선거의 공정성 문제를 불러일으킬 수 있다. 앞서 언급했지만 선거의 공정성은 국가 주요 행사인 선거에서 입후보와 선거운동의 기회균등에 관한 것으로 입후보와 당선결과가 경제력에 의해 결정되지 않도록 해야 한다는 점을 강조하고 있다. 정치자금이 선거결과에 결정적인 영향을 미치게 된다면 선거는 금권에 의해 결정되는 구도가 될 것이고, 이는 민주주의의 불안정성, 결국에는 위기를 초래하게 된다.

그러나 자유로운 선거운동에 지나치게 제한을 두게 된다면 이는 표현의 자유를 제한하는 것이 된다. 이럴 경우 유권자와 후보자 및 정당 간 정보교류가 원활하지 않게 되면 유권자의 선택은 제한받을 수밖에 없게 된다. 선거에서 선거운동의 자유와 공정성이 함께 보장되는 것은 매우 중요하다. 지나친 선거운동이 공정성을 침해할 수 있으며 공정성의 지나친 강조가 선거운동의 자유를 침해할 수 있다. 그러나

자유스러운 선거운동의 공정한 기회부여라는 차원에서 공정성과 선거운동의 자유가 상충되는 의미를 가진다기보다는 상호보완적인 의미를 지닌다고 하겠다. 즉, 후보자와 유권자 간 원활한 선거운동이 전개되어야 하고, 후보자 간 공정한 경쟁이 되어야 한다는 점이다. 이러한 점이 지켜지지 않을 때 선거는 치명적인 타격을 입게 된다. 그래서 선거비용에 대한 규제는 필요하지만 선거운동은 자유스럽게 전개되어야 한다.

무엇보다 선거운동의 과도한 제한은 유권자와 후보자 간 의사소통을 단절시켜 유권자는 후보자에 대해 알 기회를 가질 수 없으며 후보자도 유권자에게 지지를 표명할 기회를 갖지 못하게 된다. 선거운동에 대한 과도한 규제는 선거의 본질적 의미를 퇴색시킨다는 점에서 문제점으로 지적된다. 또한 이러한 환경은 정치 신인에게 불리하게 작용할 수밖에 없어 공정성의 문제도 자아낸다. 선거운동의 자유가 지나치게 제한된다면 비용은 절약하겠지만 후보자가 유권자를 접촉할 기회가 적어지고 유권자와 후보자 간 정보제공 및 표현의 자유는 제한될 수밖에 없어 대표자 선출을 위한 선거의 본질적 기능이 퇴색되고 만다. 무엇보다 선거운동의 과도한 규제는 유권자의 선거참여를 제약시키게 되는데 이는 선거 무관심, 투표율 저하라는 결과를 초래하여 선거가 부여하는 정통성을 훼손시킨다.

한편, 정치자금에 대한 규제는 필수적이다. 선거에 공정을 기하고 선거운동에서 발생할 수 있는 부패문제를 방지하기 위해 필요하다. 그러나 너무나 심한 정치자금에 대한 규제는 후보자 및 정당의 정치활동 자유를 지나치게 제약하는 요인이 될 수 있다. 또한, 정치자금 기부는 국민의 정치참여라는 점에서 존중되어야 할 필요가 있다. 그러나 공정한 선거와 건전한 민주정치 발전이라는 측면에서 조화가 필요하다.

1. 정치자금을 둘러싼 논란: 표현의 자유 vs. 금권정치

대의제민주주의를 표방하는 대부분의 국가에서 정치과정의 중심적인 행위자는 정당이다. 정치권력의 획득을 목표로 하는 정당은 이를 위해 조직을 구성하고 구성원들을 교육시키는 동시에 선거에서 소속정당의 후보를 당선시키기 위해 선거운동을 지원하는데, 이러한 활동에는 당연히 비용이 든다. 이러한 현실적인 이유 때문에 대부분의 국가에서는 민주주의를 운영하는데 비용이 소요된다는 점을 인정하고 이를 조달하는 것을 허용하고 있다.

이러한 현실적인 이유보다도 민주주의 정치체제에서 정치자금에 대한 정당성을 제공하는 보다 중요한 원칙은 표현의 자유 보장이다. 민주주의 공동체의 구성원은 누구나 스스로의 의사를 자유롭게 표현할 권리를 가지며 정치적인 영역 역시 이로부터 예외가 아니다. 이러한 관점에서 보면, 정치자금의 기부는 정당 혹은 후보에

대해서 공동체 구성원이 갖고 있는 정치적 지지의 표현에 예이며, 당연히 보장되어야 할 개인의 권리가 된다.

그러나 한편으로 과도한 정치자금 지출은 공직을 돈으로 사는 결과를 낳을 뿐 아니라 정치자금 기부자의 차이가 국민의 정치적 영향력을 불균등을 초래하고, 이는 결국 정부의 정책결정과정에서 비대칭적 영향력으로 이어진다는 점에서 비판되기도 한다. 이는 결국 돈을 중심으로 하는 정치를 낳게 되어 평등을 전제로 하는 민주주의의 기본원칙을 훼손한다는 규범적인 차원의 비판이다.

때문에 정치자금을 둘러싼 논란은 유권자 표현의 자유 보장, 정치적 불평등에 대한 우려 사이에 균형을 어떻게 찾을 것인가에 대한 문제로 집중된다. 이렇듯 ‘자유’와 ‘평등’ 간 조화를 중심으로 한 정치자금제도의 역할은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

먼저 “누가 정치자금을 지원하느냐” 즉, 정치자금 모금의 측면에서 정치자금의 역할을 살펴볼 수 있다. 표현의 자유를 중시하는 입장에서는 정치자금의 모금은 온전히 정당과 후보의 노력으로 이루어져야 하며 모금의 대상 역시 개인과 단체 등 민간부문에 집중되는 정치자금제도가 모색된다. 이러한 제도는 정치자금 지원이 당의 구성원인 당원에 의해 이루어지느냐 혹은 일반 지지 유권자들에 집중되어 이루어지느냐에 따라 다른 정당형태로 연계되기도 한다.¹⁾

정당이 정치자금을 민간부문에 의존하는 경우 유권자 표현의 자유는 적극적으로 보장되지만, 때때로 정당 및 후보가 정치자금 후원대상의 이익과 의견을 반영하려는 목적으로 국가정책에 관여하는 경향이 높아진다. 이에 대한 우려로 등장한 것이 ‘선거공영제’의 프레임이다. 즉, 선거와 관련된 비용을 공적인 부문이 부담하고 선거에 필요한 정치자금의 상당부분을 공공부문에 의해 조달하는 방식이다. 정치자금을 국가보조에 의존하는 경우 정당 및 후보가 사회집단의 대변인으로 역할을 할 가능성보다는 사회 전체를 위한 정책고안과 결정에 집중할 개연성이 높아진다. 그러나 이 경우 정당이 보다 폭넓은 지지에 호소하게 되는 경향을 강화시켜 정당이나 후보 간 정책적 차이는 줄어들며 사회적 약자에 집중된 사회의 요구가 정책에 반영될 가능성을 낮추기도 한다.²⁾

정치자금의 역할에 관한 두 번째 논의는 정치자금 모금을 둘러싼 규제의 차이로 부터 찾아볼 수도 있다. 표현의 자유에 집중하는 입장에서는 정치자금 모금을 규제하는 어떠한 행위도 개인의 자유를 침해하는 것이 되기 때문에 정치자금 기부의 주체와 규모, 그리고 지출과 관련하여 특별한 규제가 존재하지 않는다. 때때로 기부금의 한도에 대한 제약이 존재하지만 이는 특별한 조건 하에 제한적인 경우에만 그러

1) 통상 당원중심의 정치자금 모금은 대중정당 모델과, 일반유권자중심 정치자금 모금은 포괄정당 모델과 친화성을 갖는다.

2) 카츠와 메이어는 정당이 정치자금을 국가에 의존하는 경향이 강화된 결과로 카르텔정당을 제시한 바 있다 (Katz and Mair 1997).

할 뿐 기본적으로 정치자금의 기부와 모금에 있어서 제약이 없다고 보는 것이 적절하다. 단적으로 이러한 입장에서는 정치자금의 모금과 지출을 정당과 후보의 재량에 맡기는 경향이 크다.

그러나 정치자금이 가져올 수 있는 정치적 불평등의 가능성과 이를 둘러싸고 발생할 수 있는 불법자금과 부정부패를 우려하는 입장에서는 정치자금의 모금과 지출에 있어서 철저한 제약을 가하려는 경향을 갖기 마련이다. 이러한 관점에서는 정치자금 모금의 주체와 모금방식, 그리고 정치자금 기부의 주체 등에 대해 세세한 규정을 통해 제약하며 특정 이익집단이나 단체의 기부를 금지하는 모습을 보인다. 이러한 입장에서는 부정부패와 정경유착과 같은 정치자금의 부정적인 측면을 줄이는 효과가 있지만 선거와 정치과정에서 정당과 후보의 역할과 이에 유권자들이 관여할 수 있는 여지를 줄이게 되는 부작용이 존재하여 정당정치 전반을 약화시키는 결과로 이어진다.³⁾

2. 정치자금 민주적 운영의 필수조건: 수입과 지출의 투명성과 공개성

유권자의 표현의 자유와 정치적 평등을 중심으로 정치자금의 역할을 둘러싼 논의는 양자의 적절한 조화를 찾는 방식으로 변모하게 된다. 즉, 유권자 표현의 자유를 최대한 보장하고 정당과 후보 그리고 유권자들 간 연계를 강화함으로써 정당정치의 활성화를 꾀하면서도 정치적 불평등의 우려를 최소화할 수 있는 방안의 강구이다.

이러한 목적을 달성함에 있어서 중요한 것은 정치자금 수입과 지출에 대한 규제를 최소화하려는 노력을 지속하면서 자칫 나타날 수 있는 부패의 고리를 미연에 방지할 수 있는 장치의 마련이다. 그리고 이를 위한 현실적인 방안은 정치자금 수입과 지출을 정당과 후보에 자율에 맡기되 일정 부분 국고에 대한 보조를 더하고, 구체적인 수입과 지출에 관한 내역을 시의적절하고 투명하게 유권자들에게 알리는 것이다.

결국 정치자금의 투명성이라는 측면에서 중요한 것은 ‘국민의 알 권리’에 대한 보장이다. 이는 표현의 자유만큼 중요하며 ‘참여의 불평등에 따른 정책결정의 왜곡’이라는 정치자금의 규범적인 문제점은 실제 운영과정에서 방지할 수 있는 수단이 된다.

현재 우리나라의 정치자금제도 역시 그러한 변화의 과정에 있다. 민주화 초기에는 권위주의 시기 부정적인 폐해를 일소하기 노력으로 공정성에 초점을 두고 규제 중심의 선거와 정당, 그리고 정치자금제도를 만드는데 집중하였던 것이 사실이며, 급기야는 정당과 정치인의 불법 자금 문제와 부정부패를 없앤다는 이유로 2004년 「정치자금법」의 전면적인 개정이 있었다. 기부와 모금 한도는 낮아졌으며, 법인과

3) 더욱이 지나친 제약으로 정치에 대한 진입장벽을 높이게 되어 신생정당과 후보들에게 불리한 정치환경으로 이어지는 문제점도 있다.

단체의 기부는 금지되었고, 나아가 지구당 폐지와 함께 정당 후원회도 금지되었다. 부정부패 방지의 측면에서 규제의 긍정적인 효과가 있었던 것은 사실이지만, 정치자금의 조달이 크게 어려워져 정당의 활동이 크게 위축되었을 뿐 아니라 기득권을 가진 정당들에게 유리한 정치환경을 조성되어 정치신인의 진출을 가로막는 커다란 장벽이 세워졌다.

그러나 이러한 규제는 정치자금을 통해 정치적 의사표현을 하려는 유권자들의 자유를 과도하게 침해하고 정당의 정상적인 재정활동을 저해한다는 비판 속에 2015년 12월 헌법재판소의 헌법불합치결정⁴⁾을 받으며 새로운 국면을 맞이하였다. 헌법재판소의 결정으로 정당후원회가 부활하게 되었고 이에 따라 정치자금 모금에 있어서 정당과 후보의 자율성이 높아짐에 따라, 정치자금의 수입과 지출에 있어서 투명성과 공개성 강화가 당면 과제로 대두된 것이다.

이러한 정책적 목적에 있어 참고할 만한 미국의 정치자금제도는 흔히 다른 나라에서 발견되는 것과 같은 정치자금의 모금 및 지출에 대한 총액규제가 존재하지 않을 뿐 아니라 정치자금 기부의 주체와 모금방식에 있어서도 규제가 거의 없다. 이는 정치적인 지지의 표현이라는 개인 표현의 자유를 극대화하는 것이 미국 정치자금제도의 핵심적인 가치임을 보여주는 것이다. 그러나 이러한 제도는 이미 논의한 바와 같이 자칫 사회경제적 차원에서의 불평등이 정치적 차원으로의 불평등으로 이어질 수 있는 개연성을 다분히 갖게 된다. 이러한 규범적인 문제점에도 미국의 정치자금제도가 지속될 수 있는 이유는 투명성의 확보에 있다. 미국의 정치자금제도는 표현의 자유만큼 정보의 공개와 국민의 알권리 보장을 강조하여 일찍부터 기부 내역 및 기부자의 신원 공개, 그리고 지출내역 및 지급대상자의 신원 공개제도를 채택하여 왔다. 그리고 이에 대한 시민단체의 감시 역시 활발히 나타나고 있다.⁵⁾

정치자금의 투명성과 공개성의 측면에서 미국 뿐 아니라 다른 여러 나라들의 제도와 현황을 살펴보는 것은 우리의 정치자금제도의 당면 과제를 해결하는 데에 좋은 참고가 될 것이다.

4) 2015.12.23. 2013헌바168.

5) 정치자금 감시의 대표적인 시민단체기관으로 “Center for Responsive Politics”를 꼽을 수 있다. 이들의 홈페이지(www.opensecrets.org)에는 정치자금에 관한 다양한 정보들이 체계적으로 정리, 공개되어 있다.

Ⅲ. 현 정치자금 검증방법 및 문제점

1. 현행 「정치자금법」의 내용에 있어서의 문제점⁶⁾

현재 「정치자금법」에 따르면 정치자금의 주요 쟁점인 ‘누가 누구에게 얼마를 기부하고 어떻게 사용되었는지 파악’하기란 쉽지 않다. 현행 정치자금법은 “정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함”을 목적으로 하고 있음(제1장 제1조)에도 실질적인 조항이 그러한 목적 달성에 충분한 것인지에 관해서는 의문이 남는다.

현행 「정치자금법」은 정당, 후원회 등의 회계책임자가 회계장부에 모든 정치자금의 수입과 지출에 관한 사항을 기재하도록 의무화하고 있으며(제7장 제37조), 정해진 기한까지 관할 선거관리위원회에 정치자금의 수입과 지출에 관한 회계보고를 하도록 요구하고 있으나(제7장 제40조) 그 내용과 규정이 정치자금의 투명한 공개라는 취지에 부합하지 못하고 있다,

구체적으로 현행 「정치자금법」의 문제점은 우선, 선거 후 30일 이상(대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서는 40일)이 지나서야 공개된다는 점에서 실효성이 떨어진다. 정치자금의 수입과 지출에 대한 정보가 유권자 선택에 중요한 정보라는 점을 감안할 때 이는 문제가 아닐 수 없다.

이보다 더 큰 문제는 신고된 정치자금의 열람과 공개에 대한 여러 조항들이다(제7장 제42조). 「정치자금법」의 관련 조항들을 발췌해서 소개하면 다음과 같다.

제42조(회계보고서 등의 열람 및 사본교부)

- ① 제40조(회계보고)의 규정에 의하여 회계보고를 받은 관할 선거관리위원회는 회계보고 마감일부터 7일 이내에 그 사실과 열람·사본교부기간 및 사본교부에 필요한 비용 등을 공고하여야 한다.
- ② 관할 선거관리위원회는 제40조 제3항 및 제4항의 규정에 의하여 보고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 제1항의 규정에 의한 **공고일부터 3월간**(이하 "열람기간"이라 한다) 누구든지 볼 수 있게 하여야 한다. 다만, 선거비용에 한하여 열람대상 서류 중 제40조(회계보고)제4항제1호의 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있되, **열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 아**

6) 우리의 정치자금에 관한 법률은 1946년 2월 23일 미군정이 법령 제55호를 통해 공포한 “정당에 관한 규칙”에 포함되어 있다가 1965년 “정치자금에 관한 법률”의 형태로 제정되어 이후 27차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 현행 정치자금법은 2017년 6월 30일 시행되었다(법률 제14838호). 우리나라 정치자금에 관한 법률의 역사적 변천에 관한 개략적인 설명으로는 심지연·김민전(2006) 제14장을 볼 것.

니된다.

- ③누구든지 회계보고서, 정치자금의 수입·지출내역과 제40조제4항의 규정에 의한 첨부서류(제2호 및 제3호의 서류를 제외한다)에 대한 사본교부를 관할 선거관리위원회에 서면으로 신청할 수 있다. 이 경우 사본교부에 필요한 비용은 그 사본교부를 신청한 자가 부담한다.
- ⑤누구든지 제2항 및 제3항의 규정에 의하여 공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용하여서는 아니된다.

규정을 보면 잘 알 수 있지만 각 세부조항들의 내용은 실제 정치자금에 관한 투명한 공개를 저해하고 있는 독소조항들로 이루어져 있다. 우선 제42조 제2항의 내용은 정치자금 정보의 공개를 공고일로부터 3개월간으로 제한하고 이 기간 이외에는 공개를 금지하고 있어 투명한 공개의 취지 자체를 흐리고 있다. 또한 제3항에서는 정치자금의 수입과 지출내역에 관한 사본교부를 관할 선거관리위원회에 서면으로 신청토록 하면서 그 비용을 신청자가 부담케 함으로써 정보에 대한 접근성을 크게 떨어뜨리고 있다. 더불어 제5항에서는 ‘공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용하여서는 아니된다’라고 규정하여 정보의 실질적인 활용과 전달을 막고 있다.

결국 이러한 조항들은 2015년 헌법재판소의 판결로 정치자금의 모금에 있어서 규제가 크게 완화됨에 따라 그 부정적인 폐해를 사전에 방지하기 위해서 새로운 정비를 거쳐야 할 필요가 있다. 당연히 제도정비의 핵심은 정치자금의 수입과 지출에 관한 투명하고도 시의적절한 정보의 공개를 통해 유권자들이 이를 적극적으로 활용할 수 있도록 지원하는 데에 있어야 한다.

이러한 문제점을 인식하여 중앙선거관리위원회는 2013년 6월과 2016년 8월 두 차례에 걸쳐 후보자가 선거비용 등 정치자금을 수입·지출하는 경우 48시간 이내에 선관위 홈페이지에 공개하도록 하는 취지의 정치자금법 개정의견을 국회에 제출한 바 있다. 또한 정치자금의 투명성을 높이고 유권자의 알권리 보장을 위해 2014년 제6회 전국동시지방선거부터 선관위가 제공한 ‘정치자금 회계관리프로그램’을 통해 정치자금의 수입·지출 내역을 자발적으로 입력, 실시간 공개토록 하는 ‘정치자금 공개시스템(ecost.nec.go.kr)’을 운영한 바 있다.⁷⁾

정치자금의 투명한 공개와 용이한 접근성을 확보하기 위한 제도적인 노력은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 다만 정치자금의 수입과 지출의 실시간 공개를 현실적으로 구현하기 위해서는 전산작업에 따른 업무부담을 최소화하여 선거운동에 지장이 없도록 해야 하고, 각급 정당조직의 후원금 모금을 허용과 정치자금 모금의 다

7) 이러한 제도적 노력으로 2014년 제6회 지방선거의 시도지사 및 교육감 선거 후보자 128명 중 70명(54.7%), 2016년 제20대 국회의원선거에서는 후보자 10명 중 4명 이상이 정치자금의 수입·지출내역을 공개하는 성과를 거두었다. 그러나 이러한 공개시스템 참여율은 2018년 제7회 지방선거에서 6.6%에 그쳐 한계를 보였다.

원화로 가중된 감독업무를 선거관리위원회가 감당할 수 있어야 한다. 결국 정치자금 정보의 투명한 공개와 적극적 활용을 위해서는 현실적 고려사항에 관한 세밀한 검토가 필요한 것이다.

2. 정치자금 규제에 대한 세계 동향

세계의 많은 나라들은 정치자금의 투명성을 강화하기 위해서 정치자금을 다양한 방법으로 규제하고 있다. 스웨덴에 본부를 둔 “민주주의와 선거지원을 위한 국제 연구소(International Institute for Democracy and Electoral Assistance: IDEA)”가 전 세계 180개국에서 적용중인 정치자금 규제들을 조사하여 2012년에 발표한 “세계 정치 자금 규제(Political Finance Regulations Around the World)”는 정치자금 규제에 대한 세계적 동향을 가장 잘 보여주고 있다 (Ohman 2012). 본 절에서는 IDEA 보고서 내용을 바탕으로 정치 자금 규제에 대한 세계 동향을 정리하고자 한다.

IDEA가 2012년 발표한 “세계 정치 자금 규제 보고서”는 아래 <표 III-1>과 같이 정치자금 규제를 7가지 범주로 나누고 있다.

<표 III-1> 정치 자금 규제 범주와 내용

범주	내용
기부 허용 대상	• 정당과 후보자에게 기부가 허용된 대상
기부 허용 금액	• 기부 허용 금액
공적 자금 지원	• 정당과 후보들에게 제공되는 직·간접적인 정부 지원
지출 금지 조항	• 대표행위 금지와 정당 혹은 후보들을 위하여(반대하여) 정부 자금을 사용하는 것을 금지하는 조항
지출 제한	• 정당과 후보들의 정치자금 지출 제한
자금 공개	• 정당과 후보들에게 요구되는 자금 보고서 제출 조건들
집행과 제재	• 정치자금 감시에 관련된 기관들과 제재들에 대한 조건들

출처: Ohman(2012, 7) 참조.

이들 정치 자금 규제 범주에 대한 세계의 규제 현황을 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다. 우선 정치 자금 기부 허용 대상과 관련하여 살펴보면, 국가 자금, 해외 자금, 익명 자금을 대하여 기부를 제한하는 규제가 보편적으로 나타난다. IDEA에 따르면, 규제된 공적 자금 이외의 국가 재원을 정당이나 후보들에게 제공하는 것을 금지하는 것이 가장 보편적인 현상으로 나타난다. 질문에 응답한 110개⁸⁾ 국가들 중 약 85%에 해당하는 94개 국가가 규제된 공적 자금 이외의 국가 재원을 정당이나 후보들에게 제공하는 것을 금지하고 있는 것으로 나타났다. 국가들이 공적 자금을 정당이나 후보자들에게 지원하는 것을 금지하는 것은 국가 재원이 잠재적으로 오남용 되는 것을 방지하기 위한 조치로 이해된다. 한편 해외로부터 기부와 익명 기부 역시 많은 나라에서 규제되고 있다. 응답 국가 중 68%에 해당하는 국가들이 정당에 대한 해외 자금의 기부를 금지하고 있었다. 또한 조사 대상 국가의 51%는 선거 후보자에 대한 해외 자금의 기부도 금지하고 있다. 해외 자본 보다는 규제의 정도가 낮지만 익명 자금의 기부 역시 많은 제한을 받고 있다. 조사 대상 중 55%의 국가들이 정당에 대한 익명 자금 기부를 금지하고 있으며, 선거 후보자에 대한 익명 자금 기부에 대해서도 42%의 국가들이 규제를 시행하고 있는 것으로 나타났다.

반면 기업이나 노조의 정치 자금 기부를 제한하고 있는 국가는 상대적으로 많지 않았다. 기업들이 정당 혹은 후보자에게 기부하는 것을 금지하는 경우는 각각 22%로 매우 적었다. 노조의 경우 역시 기업의 경우보다 약간 높긴 하였지만, 전체적으로 정치자금 기부 금지 규정을 시행하고 있는 국가가 적었다. 노조의 정당 기부 금지를 시행하고 있는 국가는 조사 대상 국가의 26%였으며, 후보자의 경우는 대상 국가의 24%였다.

다음으로 정치 자금 기부 허용 금액과 관련한 규제 현황을 살펴보면, 정당이나 후보에게 기부하는 금액에 제한을 두지 않는 것이 보편적인 현상으로 나타났다. IDEA 보고서에 따르면, 조사 대상 중 55%에 해당하는 74개 국가들이 정당이나 후보에게 기부하는 금액에 대하여 제한을 하지 않는 것으로 나타났다. 선거 기간 혹은 비 선거 기간 동안 정당에게 기부할 수 있는 금액에 대한 제한을 둔 국가들이 각각 31%였으며, 후보에게 기부하는 금액을 제한하고 있는 국가는 조사 대상 중 29%였다. 한편 아래 표는 기부 허용 금액 제한에 대한 지역 별 차이를 보여주고 있다. 이 표에 따르면 아프리카와 오세아니아 국가들의 경우 정치자금 기부 허용 금액에 대한 제한을 거의 두고 있지 않은 반면, 유럽의 국가들은 다른 지역보다 정치 자금 기부 허용 금액에 대하여 높은 규제를 시행하고 있는 것으로 나타난다.

8) 앞서 언급한 것처럼 전체 조사 대상 국가는 180개 국가이다. 그러나 개별 문항 별 응답 비율이 다르기 때문에 문항별로 조사 대상 국가 수가 차이가 난다.

<표 III-2> 지역별 기부 허용 금액 제한

질 문	아프리카	미주	아시아	유럽	오세아니아
비 선거기간 정당에 일정 금액 이상 기부를 제한한 경우	19%	25%	36%	49%	8%
선거 관련 정당에 일정 금액 이상 기부를 제한한 경우	9%	38%	37%	53%	0%
후보에게 일정 금액 이상 기부를 제한한 경우	9%	38%	40%	43%	9%

출처: Ohman(2012, 22) 참조.

한편 많은 나라에서 정당이나 후보자들에게 직·간접적으로 공적 자금을 지원하고 있다. 공적 자금은 후보나 정당에게 정치 자금을 지원하는 직접적인 공적 자금 지원과 정당이나 정당에 기부하는 단체와 사람에게 세금을 공제해주거나, 우편이나 교통 요금에 대한 보조를 제공해주는 등 간접적인 형태로 지원되는 간접 공적 자금 지원으로 구분될 수 있다. 공적 자금 지원과 관련한 IDEA의 조사에 따르면, 전체 조사 대상 중 68%에 해당하는 116개 국가들이 정당에 공적 자금을 직접적으로 지원하고 있는 것으로 나타났다. 대부분의 나라들은 정당 등이 제도로서 기능하도록 지원하고, 동시에 효과적인 선거 운동을 할 수 있도록 돕기 위한 목적으로 정당에 직접적으로 공적 자금을 지원하고 있다. 공적 기금을 정당에게 직접 제공하는 것은 유럽이 가장 많은데 약 86%의 국가들이 직접적으로 공적 기금을 제공한다. 반면 오세아니아의 경우 27%의 국가들만이 공적 기금을 직접 제공한다.

국가들은 정당이나 후보들에게 공적자금의 직접적인 지원 이외에도 다양한 형태로 공적 자금을 지원한다. 다양한 형태의 간접 지원 중에서 가장 주목할 만한 것은 정당이나 후보들이 언론에 접근할 수 있도록 지원하는 제도이다. IDEA에 따르면, 정당과 후보자에게 언론 보조금을 지원하는 국가들이 많았다. 조사 대상 국가 중 정당에 언론 보조금을 지원하는 국가의 비율이 68%였으며, 후보자에게 언론 보조금을 지원하는 비율은 69%였다. 한편 지역별로는 아프리카와(정당 71%, 후보자 67%)와 유럽(정당 77%, 후보자 55%)이 언론 보조금에 집중하고 있는 것으로 나타났다.

많은 국가들이 정치자금의 기부 혹은 정치자금의 조달과 관련하여 규제를 시행하고 있는 반면, 조달된 정치 자금의 지출과 관련하여 규제를 시행하고 있는 경우는 상대적으로 빈도수가 낮았다. 선거 운동 비용이 갈수록 증대되는 상황에서, 정당 혹

은 후보자가 선거에서 지출할 수 있는 비용의 범위를 제한하는 것은 과도한 선거 비용을 막는 효과적인 수단이 될 수도 있을 것이다. 그러나 IDEA에 따르면, 조사에 응답한 162개 국가 중 29%에 해당하는 국가만이 정당의 정치자금 지출 금액에 제한을 두고 있을 뿐이다. 반면 선거 후보자들의 정치자금의 지출에 제한을 두고 있는 국가의 비율은 정당보다 높은 44%를 기록하고 있다. 지역별로는 아래 표에서 보는 것과 같이 유럽과 아시아가 다른 지역에 비하여 정치 자금 지출 금액에 대하여 높은 수준의 규제를 가하고 있는 것으로 나타났다. 유럽 국가들은 정당 지출(48%)과 후보자 지출(57%) 모두에 높은 규제를 가하고 있는 반면, 아시아 국가들은 정당 지출(32%)에 규제를 가하는 경우보다 후보자(62%)의 지출을 제한하는 경우가 상대적으로 많았다.

<표 III-3> 지역별 지출 금액 제한

질 문	아프리카	미주	아시아	유럽	오세아니아
정당 지출 제한	17%	26%	32%	48%	8%
후보자 지출 제한	31%	32%	62%	57%	27%

출처: Ohman(2012, 37) 참조.

지금까지 살펴본 정치 자금 조달이나 지출에 대한 규제를 국가들이 시행하고 있다고 하더라도, 정당이나 후보자들이 실제로 이러한 규제들을 준수하고 있는지를 확인할 방법이 없다면 이들 규제들은 유명무실해 질 수 있다. 이런 점에서 본 연구의 주제이기도 한 정치 자금의 공개는 정치 자금 규제에 있어 가장 중요한 영역일 수 있다. 실제로 세계의 많은 국가들이 정당이나 후보자들에게 그들의 재정 현황에 대한 공식적인 보고서를 제출하도록 하고 있다. IDEA에 따르면, 조사에 응답한 국가들 중 88%에 해당하는 143개 국가들이 정당 혹은 후보자들에게 정치자금 보고서를 제출하도록 요구하고 있다. 그러나 정치자금 공개와 관련하여 허점도 상당히 존재하는 것으로 파악된다. 정당 혹은 후보자에게 정치자금 보고서 제출을 요구하고 있는 비율이 88%에 다다르고 있기는 하지만, 정당과 후보 모두에게 보고서 제출을 의무화 하고 있는 국가의 비율은 53%에 불과하다. 이는 결국 보고서를 제출할 의무가 없는 정당이나 후보자들에게 정치자금이 흘러들어갈 수 있어 정치 자금 규제 제도에 허점이 있음을 암시하는 것이다.

정당과 후보자들이 재정 보고서를 제출하는 것만으로 정치 자금의 투명성을 담보할 수는 없다. 정치자금의 투명성을 확보하기 위해서는 정당과 후보자가 제출하는

정치자금 보고서가 기부자의 신원 공개 등 핵심 정보를 반드시 포함하고 있어야 하며, 동시에 그러한 보고서가 일반 대중에게 공개될 수 있어야 할 것이다. IDEA의 보고서에 따르면, 정당이나 후보자가 재정 보고서를 제출할 때 기부자의 신원을 공개하도록 한 국가는 조사 대상의 51%였으며, 조사 대상 국가 중 72%에 해당하는 국가들이 정당이나 후보자로부터 제출 받은 재정 보고서의 정보를 일반 대중에게 공개하도록 하고 있다. 한편 이현출·임채진(2013)의 연구에 따르면 기부 행위나 정치 자금의 조달 등에 대하여 비교적 폭넓은 자유를 허용하고 있는 미국, 영국과 같은 국가들은 엄격한 정보 공개 제도를 시행하고 있다. 반면, 기업 법인이나 단체 등의 기부에 엄격한 통제를 시행하고 있는 프랑스와 일본과 같은 국가들은 정보 공개에 있어서 상대적으로 느슨한 제도를 시행하고 있다.

한편 정치 자금의 투명성은 정치 자금의 조달과 지출, 그리고 공개에 대한 규제 제도를 가지고 있는 것만으로 확보되지 않는다. 구슬도 꿰어야 보배라는 말처럼 투명성 확보를 위한 다양한 규제 제도를 실행하고 위반할 시 그에 대한 제재를 가할 수 있어야 한다. IDEA 보고서에 따르면, 규제의 집행과 제재에 대한 준비가 미흡한 국가들이 상대적으로 많았다. 조사 대상 중 25%에 불과한 40개 국가들이 정당이나 후보자가 제출한 재정 보고서를 조사하고, 잠재적 정치자금 위반 행위들을 조사할 공적 기관을 두고 있지 않았다.

3. 정치자금 실시간 공개의 필요성⁹⁾

금융 관련 투명화를 위한 국제적 요구가 강해지면서 정치권에서도 정당과 후보자들이 감독기관에 온라인으로 제출하는 경향이 커지고 있다. 이러한 온라인 리포팅(online reporting)은 최근 들어 많은 영역에서 크게 늘어나고 있는 상황이다. 온라인 리포팅은 웹사이트 혹은 전용 소프트웨어를 사용하여 온라인으로 보고서를 제출하는 과정을 말한다(IDEA 2017: 5). 온라인 리포팅과 공시제도를 만든다는 것은 부패문제 해결을 위한 노력이며 투명성을 강조하기 위한 일환이다. 특히, 온라인 정치자금 리포트와 공시제도는 공식적 데이터를 공개적으로 접근하고 이용할 수 있도록 광범위한 투명화 노력이며, 후보자와 정당의 전문성과 역량을 늘리기 위한 노력이다(IDEA 2017: 5).

온라인 공시 사이트는 사용자 친화적 방식으로 데이터를 빨리 발행할 수 있도록 함으로써 정당, 선거운동 재정의 흐름도를 유권자에게 제공하며, 정당과 후보자들이 이에 대해 좀 더 책임감을 갖도록 하고 있다(IDEA 2017: 5-6). 온라인 리포팅 시스템과 공시제도가 정치 자금 리포팅을 위한 만병통치약은 아니지만, 반부패 노력을 위한 사회의 중요한 부분이라 하겠다. 또한, 이러한 시스템을 도입한다는 것이 정당

9) 본 내용은 International Institute for Democracy and Electoral Assistance가 2017년 발간한 Digital Solution for Political Finance Reporting and Disclosure의 핵심내용 해석하여 작성하였다.

과 후보자가 하룻밤 사이에 자신의 보고 습관을 바꾸거나 소득 및 지출보고에 있어 더 정직해야한다는 것을 의미하지는 않는다. 그럼에도 데이터베이스를 포함한 온라인 시스템은 제출된 데이터의 조사를 용이하게 함으로써 정당과 후보자로 하여금 정확하고 상세한 데이터를 제출하게끔 하는 효과가 있다. 또한, 데이터베이스 공시제의 공개 특성은 정당에게 하여금 리포팅 방식을 개선하기 위한 사회적 그리고 언론의 압박을 가하게 될 것이다.

온라인 리포팅과 공시제도의 장점은 크게 7개로 요약할 수 있는데 이는 시간절약(time saving), 데이터 무결성(data integrity), 포괄적 기록(comprehensive records), 다루기 쉬운 융통성(flexibility), 효율성(efficiency), 정확성(accuracy), 그리고 투명성(transparency)이다(IDEA 2017: 7-8). 이러한 장점은 정당, 후보자 뿐만 아니라 감시기관 그리고 시민사회에게도 영향을 미치게 된다. 온라인 리포팅과 공시제도는 프린트, 스캔, 메일보고 등의 시간을 줄여 정당과 후보들의 시간을 절약하며, 데이터를 자동으로 정렬하고 파일화 할 수 있게 하며, 공시목적으로 데이터를 수동으로 다시 입력할 필요가 없어 감시기관의 시간을 절약한다. 또한, 검색 가능하고 다운로드 가능한 데이터의 기능을 가진 접근 가능하고 사용자 친화적인 데이터베이스는 언론인과 시민 사회 단체로 하여금 데이터를 면밀히 조사 할 수 있도록 해줌으로써 그들의 시간을 절약해 준다. 물론 온라인 리포팅과 공시제도가 가지고 있는 문제점, 즉 민감한 정보(sensitive information), 정확하지 않은 정보(inaccurate information), 온라인 보안(online security), 수용력(capacity), 유용성(availability), 유지보존(maintenance), 가격(costs), 공정성(impartiality), 적응성(adaptation) 등이다. 사적 정보에 관련한 정보가 시민들에게 공급되어서는 안 되며, 부정확하고 사적인 정보가 제출된 보고서에 의해 실수로 게시되어서는 안 된다. 특히 이러한 문제는 데이터가 실시간(real time) 게시되는 곳에서 더욱 커질 수 있다. 온라인 데이터베이스는 해킹에 의한 온라인 보안 문제점을 보일 수 있으며, 많은 데이터를 다룰 때 시스템은 문제를 나타낼 수 있다. 또한, 시스템은 필요할 때 지속적으로 작동해야 하며, 시스템 유지에 드는 재정적 예산이 충분해야 하며, 감시기관은 편향된 방식으로 데이터를 제시하면 안 된다. 공정성을 충분히 확보하기 위해서 공시 사이트에 어떻게 데이터를 제공할지 신중하게 고려해야 한다. 마지막으로 정당, 후보자, 그리고 감시기관도 새로운 시스템에 적응하는데 있어 어려움을 겪을 수 있다. 감독기관은 새로운 시스템으로 전환되는데 있어 유연성을 보여야 하며, 지침과 교육을 충분히 제공해야 한다.

국제 IDEA의 정치자금 데이터베이스에 의하면 62%의 국가가 정당과 후보자로 하여금 자금 정보를 공개적으로 공시하도록 하고 있지만 이들 자료들은 출력된 자료 혹은 요약된 PDF 형태로 시민들이 유용한 정보를 얻기에는 한계가 있다(IDEA 2017: 9). 오직 소수의 국가들에서만 온라인 정치자금 리포팅 제도를 가지고 있을 뿐이다.

IV. 정치자금 실시간 공개 제도에 대한 기존 논의 검토

이번 장에서는 정치자금 공개제도에 대한 우리 사회의 기존 논의를 이론적, 정치 사회적 차원에서 검토하고, 왜 정치자금의 실시간 공개제도의 실효성을 확보하는 방안 연구가 필요한지에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 정치자금 공개제도에 대한 이론적 논의

정치자금은 정당, 선거 연구에 있어서 가장 중요한 이슈 중의 하나이며, 실제로 학계에서도 정치자금에 관한 방대한 연구가 수행되었다. 정치자금의 투명성 강화와 정치자금 사용의 부정부패 방지를 위해 2004년 정치자금법을 개정한¹⁰⁾ 이후 2018년 현재까지 진행된 정치자금에 대한 연구는 다음과 같이 크게 네 가지로 분류할 수 있을 것이다.

우선 정치자금 제도의 당위성과 효과를 강조하고, 이를 위해 한국에 정치자금 제도를 도입, 변화, 발전시켜야 한다고 주장하는 연구들이 있다. 이들 연구들은 한국의 민주주의 발전과 정치발전을 위한 방안으로서 정치자금 제도를 도입, 개선, 발전하여야 한다고 주장한다 (김영래 2002; 김왕식 2000; 백창제 2004; 심지연 2003; 엄기홍 2005, 2007; 이상목 2009; 임성학 2005, 2006, 2009, 2010; 조성대 2012). 이들 연구들은 또한 정치자금이 정당정치 및 정당의 민주성에 대하여 미치는 영향이나 (김민전 2003; 김용호 2002), 정치자금의 정치적 대표성(엄기홍 2011)에 주목하면서 정치자금제도의 정치적 효과성을 연구하기도 하였다.

정치자금과 관련한 두 번째 경향은 정치자금의 조달 및 모금과 관련한 연구이다. 정치자금 조달과 관련한 연구는 다시 크게 네 가지로 분류될 수 있다. 첫째는 정치자금의 조달과 모금의 경쟁성과 공정성을 강화하는 방안에 대한 연구이다 (임성학 2007; 전용주 2014; 전용주·서영조 2005). 정치자금 조달과 관련된 두 번째 연구 경향은 정치자금 조달과 모금의 패턴에 대한 연구들이다 (김의성·임성학 2002; 엄기홍 2006; 전용주·구본상 2015). 세 번째 연구 경향은 정치후원금과 기부금 결정 요인에 대한 연구들이다 (김정도 2014; 박현석 2014; 엄기홍 2008; 2012; 전용주·조진만 2015; 조성대 2000). 그리고 마지막으로 정치자금 조달 및 모금과 관련한 최근의 연구들은 소액 다수주의 연구의 활성화와 관련되어 있다 (김민전 2005; 김정도 2011; 류석진·조희정·민희 2015; 전용주 2014; 조만수 2009).

10) 2004년 정치자금에 관한 법률 개정을 통해 “정치자금의 조달과 수입·지출과정이 투명하게 드러나도록 하여 음성적 정치자금을 원천적으로 차단하며, ... 정치자금의 부정사용 등에 대한 처벌을 강화하여 그 실효성을 담보함으로써 깨끗한 정치문화를 정착”시키기 위한 제도적 기반을 확립하고자 하였다 (법률 제7191호 2004). 특히 정치자금에 관한 법률 제1조 중 “지출상황을 공개함으로써”를 “지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써”로 개정함으로써 정치자금법의 개정 목적이 정치자금의 투명성성과 정치자금의 부정방지에 있음을 명확히 하였다.

정치자금에 대한 연구의 세 번째 경향은 정치자금 지출 및 사용 방식에 대한 연구들이다. 이들 연구들은 대통령선거와 국회의원 선거에서 모금된 정치자금이 어떻게 사용되는지에 대한 사례 분석을 제공하거나 (정대화 2003; 임성학 2002, 2003), 이들 정치자금들이 선거에서 지출되는 결정요인이 무엇인지에 대하여 연구하고 있다 (김정도·김진하·정준표 2013)

정치자금과 관련된 네 번째 연구 경향은 본 연구의 주제와 밀접하게 연결되어 있는 정치자금의 투명성과 개방성을 강화하기 위한 방안에 대한 연구들이다 (김영래 2002; 엄기홍 2005; 신두철 2010; 이현출·임채진 2013; 임채진 2013; 전용주 2014)

정치자금에 대한 기존 연구들 중, 본 연구의 주제와 밀접하게 연결되어 있는 정치자금의 투명성과 개방성에 대한 연구들을 중심으로 정치자금 공개제도에 대한 지금까지의 논의를 살펴보도록 하자. 우선 기존 연구들은 정치자금의 투명성 확보가 가져오는 긍정적 효과에 주목하고 있다. 김영래(2002)는 정치자금의 투명성 확보가 정치자금의 부정부패 방지의 유용한 수단이 될 수 있음을 강조하고 있다. 임채진(2013) 역시 정치자금의 투명성 확보가 정치자금과 관련한 부정부패의 방지에 효과가 있을 뿐만 아니라, 유권자의 정치 효능감을 상승시키고, 정치자금 기부 활성화에 효과가 있을 수 있다고 주장하였다. 이들의 주장처럼 정치자금법 제 1조는 정치자금의 투명성 확보가 “정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여”할 수 있다고 규정하고 있다.

둘째, 정치자금의 투명성 확보가 가지는 긍정적 효과를 확인한 기존연구들은 정치자금의 투명성을 확보하기 위한 방안들을 찾고자 노력하였다. 김영래(2002)는 2004년 정치자금법 개정이 이루어지기에 앞서 정치자금 제도의 투명성 확보를 위해 정치자금법과 선거법 개정을 주장하였으며, 정치자금의 투명성 확보를 위하여 정치자금 실명제 실시, 후원회제도 개선, 국고보조금 제도 개선, 당비운영제도, 경선비용 공개, 선거 공영제 등을 제시하였다.

2004년 정치자금법 개정 이후의 연구들은 정치자금 투명성 확보를 위한 방안으로써 정치자금 공개제도를 주목하였다. 정치자금 공개제이란 정치자금의 조달과 지출에 관한 내용을 일반 시민에게 공개하는 방식을 규정한 제도를 말한다. 신두철(2010)은 정치자금 공개제도가 정치자금 투명성 확보에 유용한 수단이 될 수 있음을 강조하였다. 그러나 그에 따르면 당시 한국의 정치자금 공개제도는 정치자금의 투명성 확보라는 취지를 달성하기에는 미흡한 수준이었다. 전용주(2014) 역시 정치자금 제도는 정치 자금의 조달과 지출에서 ‘완전 공개’를 통한 ‘투명성’을 보장할 수 있도록 정치자금 제도가 설계되어야 한다고 주장한다. 정치자금법 역시 정치자금 공개제도가 정치자금의 투명성 확보에 있어 핵심 요소임을 밝히고 있다. 정치자금법 1조에 따르면 “정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여” 정치자금의 투명성을 확보할 것을 요구하고 있다.

셋째, 기존 연구들은 정치자금의 투명성 강화라는 목적을 달성하기 위해서 정치자금 공개제도가 갖추어야 할 요소들이 무엇인가에 주목하였다. 엄기홍(2005)은 정치자금 공개제도를 통해 정치자금의 투명성 확보하기 위한 기준으로, ① 정치자금 공개법 ② 공개의 전자화, ③ 정치자금 공개에 대한 접근성, 그리고 ④ 자금의 내용과 이용의 편리함, 즉 일반인이 정치 자금법에 내용을 쉽게 이해하고 잘 접근할 수 있는지 여부 등 네 가지를 제시하였다. 임채진(2013) 역시 정치자금 공개제도를 ① 공개의 적시성, ② 정보에 대한 접근 편의성, 그리고 ③ 정치자금 정보의 활용성 등 3가지 측면에서 평가하였다.

넷째, 기존 연구들은 정치자금 공개제도의 평가기준에 따라 한국의 정치자금 제도를 평가하고 개선책을 제시하고자 하였다. 엄기홍(2005)은 위에서 언급되었던 미국에서 시행된 자금공개연구 기준을 적용하여 한국의 정치자금 고개정도를 평가하였으며, 그 결과 한국의 평가점수는 F로 낙제점에 해당한다고 평가했다. 그는 한국의 정치자금 공개제도가 정치자금의 투명성을 강화를 촉진하는 역할을 수행하기 위해서는 정치자금 정보에 대한 접근의 용이성과 정치자금 정보 공개의 시기의 적절성을 개선하여야 한다고 강조하였다.

신두철(2010)은 엄기홍(2005)의 연구에서 문제점으로 제기되었던 정치자금 정보의 접근 용이성 미흡과 정치자금 정보 시기의 부적절성이 여전히 한국 정치자금 공개제도의 한계로 남아 있음을 지적하였다. 그 결과 2010년 당시 정치자금 공개제도가 정치자금의 투명성 확보를 강화하기에는 미흡하였다고 평가하였다. 그는 정치자금 내역의 인터넷 공개를 통하여 정치자금에 대한 시민들의 접근 용이성을 강화할 수 있다고 주장하였다. 동시에 그는 정치자금 정보를 선거일 이전에 공개하도록 하여, 유권자 상대 후보자 그리고 언론이 정치자금 정보를 선거에 적극 활용하도록 함으로써 정치자금의 투명성이 선거 결과에 실효성을 갖도록 하여야 한다고 주장하였다.

임채진(2013) 연구 역시 당시 한국의 정치자금 공개제도가 ① 공개의 적시성, ② 정보에 대한 접근 편의성, 그리고 ③ 정치자금 정보의 활용성 등 3가지 측면에서 문제점을 가지고 있다고 비판한다. 공개의 적시성 측면에서 선거 후 30일 이후 공개되는 선거비용에 관한 정보는 유권자들의 후보자 선택에 영향을 미치지 못한다는 한계를 가진다. 또한 정치자금의 공개가 당시 기본적으로 문서 열람의 형태이고 열람의 기간 역시 3개월로 제한되어 있어 시민들의 정치자금 정보에 대한 접근 편의성이 매우 낮았다. 비록 2005년 관련조항 개정을 통해 선거비용에 한하여 선관위 인터넷 공개를 가능하게 하였으나, 공개 범위가 선거관련 비용으로 제한되어 있고, 인터넷 공개 역시 강제규정이 아니라는 한계를 가지고 있었다. 그리고 마지막으로 제3자에 의한 인터넷 게시 금지 규정이 정치자금 정보의 활용성을 제한한다고 비판하였다. 임채진은 이러한 현실을 개선하고 정치자금의 투명성을 강화하기 위한 개선방안으로서 공개의 적시성 확보, 공개범위 확대 및 공개기간 연장, 정보의 이용

편의성 제고를 제시하였다.

전용주(2014)는 정치자금 관련 정보에 대한 접근의 낮은 용이성 문제점을 지적하며, 현행 정치자금법이 정치자금의 “완전한 공개”와 그를 통한 ‘투명성’ 보장”에서 한계를 가지고 있다고 주장하고 있다. 그는 정치자금 정보의 완전공개를 통해 정치자금 조달에서 후보자간 공정한 경쟁 촉진해야 한다고 주장하였다. 그는 특히 완전 공개와 투명성 보장을 위해 정치자금 공개 자료의 전자화와 상시열람권 보장, 그리고 공개대상을 모든 정치자금으로 확대하는 방안을 제시하였다.

한편 이현출·임채진(2013)은 『주요국의 정치자금 투명성 관리제도』 연구를 통해서 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 5개국의 비교 연구를 실시하였다. <표 1>에서 보는 것과 같이 프랑스, 일본, 독일 등의 국가들에 비하여 영국과 미국이 공개의 범위와 방법에 있어서 매우 폭넓고 엄격한 공개제도를 운영하고 있음을 알 수 있다. 이현출·임채진은 한국의 정치자금 공개제도를 주요 선진국, 특히 영국과 미국의 공개제도와 비교할 때, 공개의 범위, 기간 및 방식 등에 있어서 매우 미흡하다고 평가하였다.

<표 IV-1> 주요국의 정치자금 공개 제도 비교

국가	구분	회계보고 공개		회계보고 인터넷 공개
		전부	부분	
미국	정당	○		○
	후보자	○		○
영국	정당	○		○
	후보자	○		
독일	정당	○		
	후보자			
프랑스	정당		○	○
	후보자		○	
일본	정당		○	○
	후보자		○	○
한국	정당		○	○
	후보자		○	○

출처: 이현출·임채진(2013, 36)에서 부분 발췌 인용.

이상에서 살펴본 것처럼 정치자금 공개제도에 대한 기존의 이론적 논의들을 살펴보면, 정치자금의 투명성을 강화하기 위한 우리의 정치자금 공개제도가 정보의 접근 용이성, 정보 공개의 범위, 그리고 정보 공개의 시기에서 한계를 가지고 있으며, 이를 위한 제도적 개선이 필요함을 지적하고 있다. 기존의 이론적 논의들이 제시한 정치자금 공개제도의 개선책을 살펴보면, 첫째, 정치자금 정보에 대한 시민들의 접근을 용이하긴 위한 방법으로서 자료의 전자화, 즉 정치자금 정보의 인터넷 게시가 제시되고 있다. 둘째, 정치자금 정보의 공개 범위에서도 기존에 선거 관련 비용만을 게시하는 것에서 모든 정치자금을 공개하는 것을 제시하고 있다. 셋째, 정보 공개의 시기와 관련하여 자료의 상시 열람화와 정치자금의 실시간 공개 등이 제시된 바 있다.

2. 정치자금 공개제도에 대한 정치사회적 논의

정치자금의 투명성을 강화하기 위한 시민사회의 논의는 2002년 대선 불법정치자금 사건을 계기로 활성화되었다. 2003년 10월 경제정의실천시민연합(이하 경실련), 흥사단, 한국여성유권자연맹 등 65개 시민단체들이 정치개혁을 위하여 연대한 정치개혁국민행동(2003)은 국회의원 전원에게 보낸 정치제도개혁에 대한 공개 질의서에서 정치자금제도 투명성을 강화하기 위한 5가지 안을 제시하였다. 경제정의실천시민연합은 ① 선관위에 신고된 계좌를 통해서만 정치자금을 관리, ② 일정 금액 이상의 정치자금 수입·지출시 수표, 계좌입금 사용 의무화, ③ 고액기부자 공개, ④ 기업 법인이 정치자금을 기부할 경우 사전에 의사회 의결, 사후 주총 보고 절차 도입, ⑤ 불법 정치자금 수수할 경우 피선거권과 공무담임권 일정기간 제한 등을 주장하였다.

2004년 정치자금법 개정된 이후 시민사회는 2010년 국회가 법인 및 단체의 정치자금 후원을 허용하도록 정치자금법을 개정하려고 하자, 이에 대한 반대를 명확히 하면서 정치자금법 개정에서 정치자금의 조달과 지출에 대한 흐름을 투명하게 공개하는 정치자금의 투명성 확보가 가장 우선시 되어야 한다고 강조하였다(경실련 2010).

이후 시민사회는 정치자금의 인터넷 상시 공개와 정치자금 공개 범위의 확대를 주장하였다. 참여연대(2011)는 2011년 정치자금의 투명성 확대를 위해 모든 정치자금의 공개를 지지하고, 또한 이들 정보들을 인터넷에 상시 공개할 것을 제안하였다. 경실련(2015) 역시 2015년 “정치관계법 개정 의견”을 통해 정치자금 수입·지출의 인터넷의 상시 공개를 제안하며 정치자금법 22조와 42조의 개정을 요구하였다. 이들은 정치자금의 수입 지출 내역 모두를 투명하게 공개할 것을 제안하고, 인터넷 상시 공개를 통해 시민들이 기간과 장소에 제한 받지 않고 정치자금 정보를 확인할

수 있도록 정치자금 정보의 접근 용이성을 강화하고자 하였다. 이후 경실련은 정치자금 정보의 인터넷 상시 공개를 2018년까지 지속적으로 강조하고 있다(경실련 2018).

한편 중앙선거관리위원회도 정치자금의 투명성 강화를 위하여 정치자금 공개제도 개선의 노력을 지속하였다. 중앙선관위는 정치자금의 투명성 확보를 위하여 정치자금 공개제도를 개선하여야 한다는 학계와 시민사회의 요구를 반영하면서, <표 2>에서 보는 것과 같이 정치자금 투명성 확보를 위한 제안을 “공직선거법 개정 의견”과 “정치관계법 개정 의견”의 형태로 지속적으로 제안하였다.

2004년 정치자금법 개정 이후 중앙선관위는 정치자금 정보의 인터넷 공개를 위해 노력하였다. 중앙선관위는 2005년 정치자금의 수입·지출과 관련한 정보를 선관위 인터넷 홈페이지에 공개할 것을 제안하여 시민들이 정치자금 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 도모하였다.

2005년 관련조항 개정을 통해 선거비용에 한하여 선관위 인터넷 공개하기로 결정된 이후 중앙선관위의 정치자금 투명성 확보 노력은 정치자금 공개 범위의 확대로 옮겨졌다. 중앙선관위는 2009년과 2011년 각각 공직선거법 개정의견을 통하여 인터넷을 통한 정치자금 공개 대상의 범위를 현행 선거비용에서 모든 정치자금으로 확대하도록 하는 의견을 제시하였다. 앞서 언급한 것처럼 시민사회와 학계에서도 정치자금의 투명성을 강화하기 위한 방안으로 정치자금의 인터넷 공개 범위 확대를 강조하면서 중앙선관위와 공감대를 형성하였다.

2012년부터 중앙선관위는 정치자금 공개 제도의 강화를 통하여 정치자금 투명성을 확보하기 위해 방안으로 정치자금의 인터넷 실시간 공개를 제안하기 시작하였다. 특히 선관위는 정치인들의 정치자금 모금과 지출 내역을 48시간 내에 인터넷에 공개하도록 한 미국의 사례를 참조하면서 선거운동기간 중에 정치자금의 수입·지출 내역을 선관위가 제공하는 회계프로그램에 48시간 이내에 입력하고, 선관위가 그 내역을 인터넷 홈페이지를 통해 공개하도록 하는 안을 제시하였다. 중앙선관위는 자신들이 제안한대로 2014년 실시된 6회 지방선거부터 선거기간 중 선거비용을 실시간으로 공개하는 정치자금 공개시스템을 운영하고 있다.

<표 IV-2> 정치자금 투명성 강화를 위한 중앙선관위의 관련법 개정 의견

일시	제목	핵심	내용
2005.3.10	공직선거법 개정 의견	인터넷 공개 (정보접근 용이)	<ul style="list-style-type: none"> 정치자금의 수입·지출 총괄표 및 지출증빙서류 명세서를 선거관리위원회의 인터넷홈페이지 등 국민이 알기 쉬운 방법으로 공개하도록 함.

<계속>

일시	제목	핵심	내용
2009.7.6	공직 선거법 개정 의견	정보공개 범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> 현행은 정치자금 중 선거비용에 한하여 인터넷 홈페이지에 공개할 수 있도록 하고 있으나, 이를 모든 정치자금으로 확대하되, 그 대상은 회계보고서와 수입·지출명세서로 한정하고 열람 기간이 아닌 때에는 이를 공개할 수 없도록 함.
2011.4.8	공직 선거법 개정 의견	정보공개 범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> 현행은 회계보고내용 중 선거비용에 한하여 수입과 지출 명세서를 열람기간(3월) 중에 중앙 선거관리위원회 인터넷 홈페이지에 공개하고 있는 것을 모든 정치자금에 대해 그 수입과 지출명세서를 공개하도록 함.
2012.7.5	정치 관계법 개정 의견	실시간 공개	<ul style="list-style-type: none"> 공직선거의 후보자·예비후보자의 회계책임자는 선거비용의 지출이나 지출의 원인행위 이후 48시간 이내에 중앙선거관리 위원회가 인터넷을 통하여 운영할 수 있도록 제작한 회계프로그램에 그 지출내역(수정사항 포함)을 입력하고 입력과 동시에 인터넷에 공개하도록 함.
2013.6.5.	정치 관계법 개정 의견	실시간 공개	<ul style="list-style-type: none"> 후보자(회계책임자)는 선거운동기간 중에 정치 자금 수입·지출 내역을 선거관리위원회가 제공하는 회계프로그램에 수입 또는 지출이나 지출 원인행위 이후 48시간 이내에 입력하도록 하고, 선거관리위원회는 그 내역을 인터넷 홈페이지를 통해 공개 하도록 함.
2016.8.25	정치 관계법 개정 의견	실시간 공개 자료의 전자화	<ul style="list-style-type: none"> 정당, 후원회, 후원회를 둔 국회의원 및 후보자(예비후보자를 포함함)의 회계책임자는 정치 자금의 수입·지출이 있는 경우 각각 48시간 이내에 선거관리위원회 인터넷 홈페이지를 통해 공개하도록 함. 회계책임자는 회계보고 자료를 중앙선거관리 위원회가 정하는 전자적 파일 형태로 회계보고 시 함께 제출하도록 하고, 중앙 선거관리위원회는 이를 정보시스템에 탑재하여 누구든지 상시 조회 할 수 있도록 함. 인터넷 공개 시 지출증빙서류도 함께 공개하되, 필요한 경우회계책임자의 소명내역 등도 함께 공개하도록 함.

출처: 중앙선관위 (2005, 2009, 2011, 2012, 2013, 2016)

이상의 논의에서 살펴본 것처럼 2004년 정치자금법이 개정된 이후 학계, 시민사회, 중앙선관위 등은 정치자금의 투명성 강화를 위한 노력을 지속하여 왔다. 특히 정치자금 공개제도는 정치자금 투명성 강화를 위한 핵심으로 인식되어졌다. 그동안 학계와 시민사회, 중앙선관위 등에서 제시한 선거자금 공개제도 개선 방안은 크게 정보의 인터넷 공개, 인터넷에 게시되는 정보 공개 범위의 확대, 그리고 정보 공개 시기의 적절성 개선 등이다. 이 중에서 정치자금 정보의 인터넷 공개와 정보 공개의 범위를 선거비용에서 모든 자금으로 확대하는 것에 대하여는 사회적 공감대가 형성되어 있는 것으로 판단된다.

그러나 정치자금 정보의 실시간 공개에 대해서는 아직 충분한 검토와 사회적 공론화가 이루어지지 않고 있다. 예를 들어 중앙선관위가 2018년 6월 지방선거와 및 국회의원 재보궐 선거에서 후보자의 정치자금 공개시스템을 마련하여 운영하였지만, 후보자들의 자발적 의사에 의지하다 보니 공개시스템 참여율은 겨우 6.6%에 머물렀다. 정치후원금의 수입·지출 내역을 48시간 이내에 인터넷에 공개하도록 한 미국의 정치자금 제도가 미국 정치자금 제도의 투명성 강화의 핵심 역할을 수행하고 있다는 점으로 고려할 때, 이제 우리 사회도 정치자금 정보의 실시간 공개에 대한 진지한 검토를 수행하여야 할 때로 생각된다. 특히 우리사회에서 정치자금의 수입·지출에 대한 실시간 공개가 제안되기는 하였지만, 이를 구체적으로 실현하고 실효성을 확보할 방안에 대한 구체적 검토와 연구가 진행되지 못하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 인식에서 본 연구의 다음 장들에서는 정치자금 수입·지출 정보의 실시간 공개 제도의 실효성을 확보하기 위한 방안들을 검토하고자 한다.

V. 외국사례를 통해 본 정치자금 실시간 공개제도 확보방안

1. 디지털 방식을 통한 정치자금 규제

1) 현행 공개제도

현재 「정치자금법」 제40-42조는 정당 회계책임자는 매년 1회, 국회의원 후원회는 매년 2회에 걸쳐 정치자금의 수입과 지출내역, 그리고 재산상황에 관한 회계보고를 해야 한다고 규정하고 있다. 국회의원 후원회의 회계보고는 1회 30만원 또는 연간 300만원을 초과 기부한 기부자의 인적사항과 금액이 포함되어야 한다.

연간 회계보고와 별도로 정당 및 공직선거 후보자는 선거일 후 20일까지의 정치자금 수입과 지출에 관한 내역을 선거일 후 30일까지 보고해야 한다. 관할 선관위는 회계보고 마감일부터 7일 이내에 열람 사본교부기간 등을 공고해야 하며, 관할 선관위는 회계보고를 받은 정치자금의 수지 및 결산내역을 그 사무소에 비치하여 3개월 동안 공개하여야 한다.

기본적으로 문서열람 형태로서 시민이 3개월의 기간 내에 관할 선관위 사무소에 비치된 수입 지출내역을 열람하거나 서면으로 신청하여 비용을 지불하고 사본을 교부받을 수 있다. 유권자가 자신이 관심 있는 정치인의 정치자금에 대해 알아보려면 시간과 비용이 많이 드는 구조이다(임채진, 2013).

선거비용에 한하여 열람기간 동안 선관위의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있다. 그러나 열람 기간이 아닌 때에는 공개가 금지된다(2005년 개정). 선거 자금의 일반비용은 인터넷 공개가 이루어지지 않으며, 임의 규정이기 때문에 선관위의 판단에 따라 공개하지 않을 수 있다.

그러나, 제3자에 의한 인터넷 게시 금지규정, 즉 ‘공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용하여서는 아니된다’는 규정이 정치자금 정보의 활용성을 저해한다는 지적이 있다(엄기홍, 2010). 공정선거를 해칠 우려 때문에 마련된 규정이지만 이는 외국에서는 사례를 찾기 힘든 규제로서, 결과적으로 시민단체 및 일반 유권자에 의한 단순한 정치자금 정보 유통도 어렵게 만든다는 것이다(임채진, 2013).

이러한 문제를 해결하기 위해 중앙선거관리위원회는 국회에 개정의견을 제출하였다.

*** 선관위 「정치자금법」의 정치자금 공개 관련 개정의견**

2013년 6월 5일

- 선거비용 관련 정치자금의 수입 및 지출내역을 그 원인행위 후 48시간 이내에 인터넷에 공개

2018년 10월 30일

- 전국 단위로 조직화된 대규모 단체는 선관위 등록 후 선거운동 가능
- 선거운동 지출 경비 내역을 선거일 후 30일까지 보고
- 구시군당에 국고보조금, 당비 및 후원금 수입·지출에 대해 의무적으로 회계보고, 인터넷 홈페이지에 내역 공개
- 정당, 후원회, 후원회를 둔 국회의원 및 (예비) 후보자의 회계책임자는 정치자금의 수입·지출이 있는 경우 (현재처럼 1년 뒤가 아니라) 각각 48시간 이내에 선관위 인터넷 홈페이지에 공개
- 회계책임자는 회계보고자료를 전자적 파일 형태로 회계보고 시 함께 제출, 선관위는 누구든지 상시 조회할 수 있도록 정보시스템에 탑재

그러나 2014년부터 <http://ecost.nec.go.kr>을 운영하고 있으며, 2018년 제7회 지방선거에는 5월 31일부터 운영하였지만 후보들의 자발적 참여를 전제로 하기 때문에 등록률이 저조하였다. 서비스 개시 후 1주일동안 8,165명 후보 가운데 393명만 등록(5% 미만 비율)하였고, 2018년 10월 국감결과 후보자의 최종 참여율은 6.6%(6회 지방선거 당시 15.1%의 50% 미만 수준, 김민기 의원실)로 매우 낮은 편이었다.

2) 디지털 방식을 통한 정치자금 규제

디지털 방식을 통한 정치자금 규제란 온라인 리포팅은 웹사이트 혹은 전용 소프트웨어를 사용하여 온라인으로 정치자금 관련 자료를 제출하고 이를 쉽게 검증할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 디지털 방식을 통한 정치자금 규제는 자금 수입과 지출 내역에 대한 입출력 방식 규제로 온라인에서 검색, 분류, 다운로드 등을 하는 정보 제공기능을 규제하는 것이며, 이는 정당이나 후보자가 선관위가 제시한 회계 입력 표준 양식에 의해 데이터를 입력하면 선관위가 이를 이용자 일반에게 공개하는 방식에 관한 문제이다.

디지털 방식을 통한 정치자금 규제는 소프트웨어 기반 시스템(software-based system)과 웹 기반 시스템(web-based system) 중 택하게 되는데 인터넷 사정에 따라 선택은 달라지게 된다. 웹 기반 시스템이 소프트웨어 기반 시스템에 비해 유리한 편이다. 이는 웹 기반 시스템은 설계의 범위를 넓힐 수 있기 때문에 직관적이

며 사용하기 쉬우며, 보안 관련해서 웹 기반 시스템은 보안 로그인 인증을 확인하고 발급하는 것이 소프트웨어 기반 방식보다 쉽다.

정보공개 원칙은 데이터의 정확성뿐만 아니라 데이터 형태의 정확성과 데이터 이용 포괄성을 포함한다. 데이터 형태의 정확성은 그것이 정확한 디지털 정보인가를 의미한다. 즉, 스캔파일과 같은 그림파일이나 수기 파일이 아니라 정확하게 디지털로 입력된 데이터여야 한다는 것이다. 데이터 형태는 이후의 데이터 처리의 기본이기 때문에 이렇게 데이터 형태의 정확성에 대한 사전 규제가 엄밀히 강화되어야 한다.

또한 데이터 이용 포괄성이란 이미 열린정부(open government)정책에서 정부의 모든 데이터는 세금으로 작성되었기 때문에 누구나 상업적·비상업적으로 이용할 수 있고, 그러한 포괄적 이용이 네트워크 공간의 콘텐츠를 확장하여 네트워크 공간이 확대될 수 있다는 가치가 확립되어 있다.

입력 전 단계에서 데이터 형태의 정확성과 데이터 이용의 포괄성이 전제되어야 한다면 입력 후 출력단계에서는 검색, 분류, 다운로드 기능 등에 대한 고려가 필요하다. 즉, 빅데이터 분석을 통한 정치자금 내역에 대한 해석과 평가를 자유롭게 할 수 있거나 혹은 선관위가 그 해석과 평가를 전문적으로 제공하여 -정치자금 자체를 투명하게 알리는 것뿐만 아니라 정치활동이나 선거활동에서 정치자금의 의미를 적극적으로 알리고 이해하도록 노력하는 것이다. 일례로, 프랑스는 정부의 정보공개 범주와 같은 차원으로 평가하여 정부정보공개서비스에서 정치자금 정보를 공개(<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-des-partis-et-groupements-politiques>)하고 있는데, 이와 같은 데이터 연동공개서비스는 결국 선관위의 제한된 정치자금 정보공개가 아니라 정부 차원의 포괄적인 정보공개 철학을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 또한, 영국 선거위원회는 제출된 정치자금 정보를 기부(donations and loans), 지출(spending), 전체 회계(registration and accounts)로 크게 구분한 후 주요 정당, 소수정당, 선거활동가, 투표참여자, 규제받는 수혜자 중심으로 검색하고 시기 및 선거별로 엑셀로 데이터를 다운로드 받을 수 있도록 정보를 제공하여 정보공개를 통한 알권리 구현뿐만 아니라 데이터 활용이 중요하다는 정책철학을 표출하고 있다.

<그림 V-1> 영국 선거위원회의 정치자금 데이터 검색 주제와 주체 분류

Search criteria

Select regulated group

- Political party
- Minor party
- Non-party campaigner (Third party)
- Referendum participant
- Regulated donee

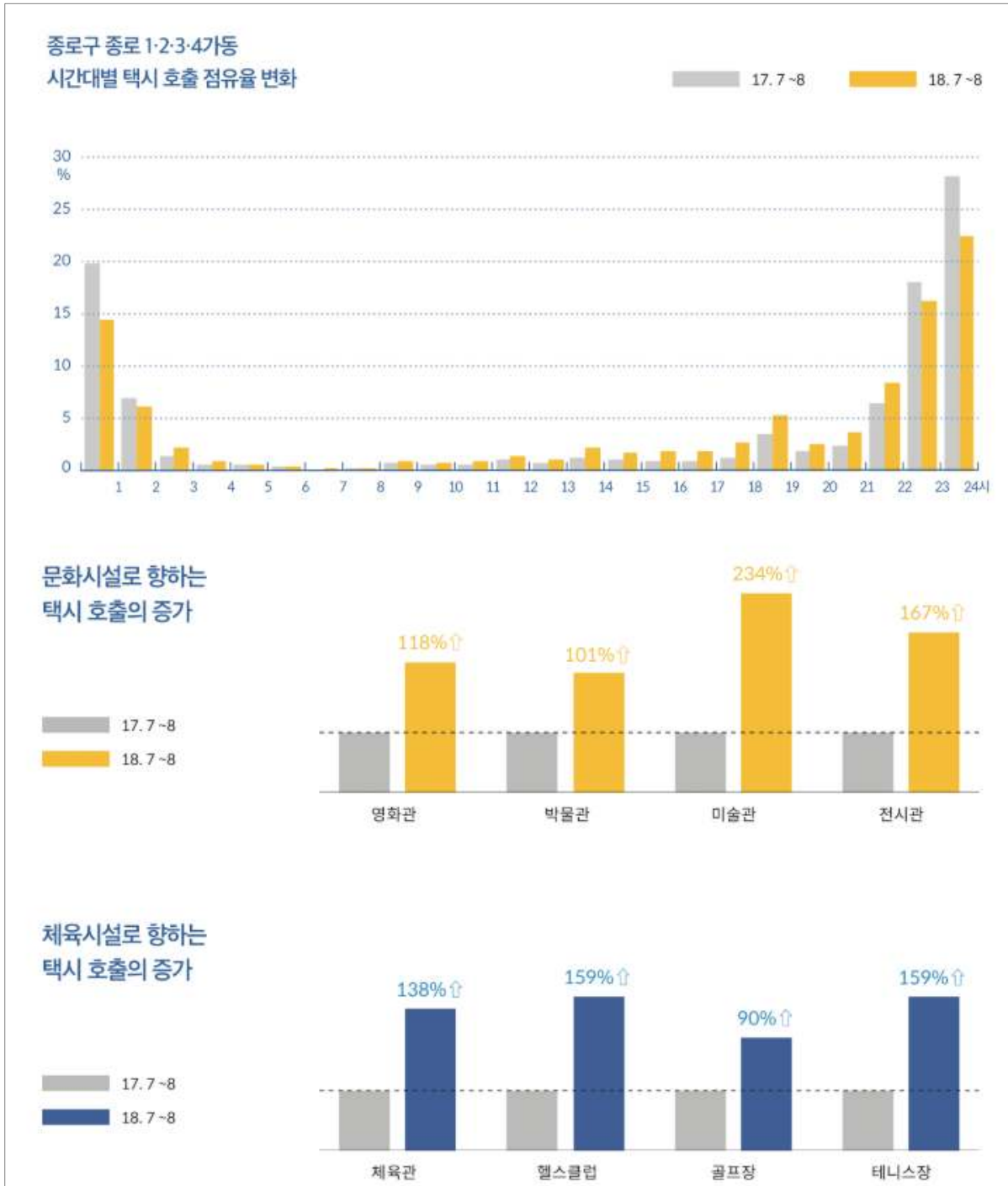
Select a type of search

- Donations
- Loans
- Spending
- Registration Details
- Accounts

출처: <http://search.electoralcommission.org.uk/English/Search/Donations?currentPage=0&rows=10&sort=AcceptedDate&order=desc&tab=1&et=pp&et=ppm&et=tp&et=perpar&et=rd&isIrishSourceYes=true&isIrishSourceNo=true&prePoll=false&postPoll=true®ister=gb®ister=ni®ister=none&optCols=Register&optCols=CampaigningName&optCols=AccountingUnitsAsCentralParty&optCols=IsSponsorship&optCols=IsIrishSource&optCols=RegulatedDoneeType&optCols=CompanyRegistrationNumber&optCols=Postcode&optCols=NatureOfDonation&optCols=PurposeOfVisit&optCols=DonationAction&optCols=ReportedDate&optCols=IsReportedPrePoll&optCols=ReportingPeriodName&optCols=IsBequest&optCols=IsAggregation>

이 연구의 앞에 밝힌 ‘내 세금은 어디에 쓰였는가’와 같은 서비스처럼 제시되는 데이터 해석 서비스 또한 택시이동경로를 통해 다양한 도시생활의 특징을 해석한 카카오의 모빌리티 보고서에서도 잘 나타나있다. 즉, 데이터를 해석해주는 역할 역시 정보공개에서는 중요한 역할인 것이고, 이는 결국 디지털 방식을 통한 정치자금 ‘규제’의 관점에 머무는 것이 아니라 정치자금 데이터 이용 활성화를 위한 정책철학과 서비스 전환이 훨씬 더 중요하다는 것을 나타낸다.

<그림 V-2> 카카오 모빌리티 리포트의 데이터 해석



출처: <https://brunch.co.kr/@kakaomobility/19>

2. 선진국 정치자금 공개방안 연구

주요국가(미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본)의 정치자금 공개제도 가운데 주로 정치자금 ‘공개방법’과 ‘공개내용’을 중심으로 정리한 내용은 다음과 같다.

<표 V-1> 주요국의 정치자금 공개 제도

국가	보고자	전부 공개	부분 공개	인터넷 공개	공개 조건 및 기타
미국	정당	○	-	○	<ul style="list-style-type: none"> 연방선거위원회가 관리+각 주의 선거법 규제 48시간 이내 공개(48 Hour Notices, 전자파일이면 24시간 이내) 분기별 4회, 선거전후 20일 이내 보고 기부수입이 연간 5만 달러 이상인 하원후보는 의무적으로 문서가 아닌 전자파일로 보고 1,000달러 이상 기부가 발생하면 기부액과 기부자 인적사항을 48시간 내에 연방선거위원회에 보고 매선거 주기당 200달러 초과 기부는 인터넷에 공개(검색, 분류, 다운로드)
	후보자	○	-	○	
영국	정당	○	-	○	<ul style="list-style-type: none"> 선거위원회가 관리(2000년에 설치) 열람기한 제한 없음 정당이 정치자금 조달 및 지출의 중심주체 정당은 매해 회계보고서, 매분기별 기부에 관한 보고서를 선거위원회에 제출. 선거기간에는 매주 건당 7,500파운드 이상의 기부가 발생하면 보고, 선거후 3개월 내 선거비용 지출내역 보고 후보자는 선거결과 발표 후 35일 이내에 수입 지출내역 보고 정당 및 의원 등 선출직 정치인에 대한 연간 1,500파운드 이상 기부는 인터넷을 통해 공개(검색, 분류, 다운로드, 중앙당은 연간 7,500파운드 이상, 지방당은 1,500파운드 이상일 경우 기부자 인적사항 공개)
	후보자	○	-	○	

<계속>

국가	보고자	전부 공개	부분 공개	인터넷 공개	공개 조건 및 기타
독일	정당	○	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 정치자금법은 없고 정당법으로 규제 대략적인 가이드라인만 제시하고, 구체적인 운용과 지출은 정당 간 협정에 의한 자율 규제
	후보자	-	-	-	
프랑스	정당	-	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 공인회계사를 통한 외부 감사
	후보자	-	○	-	<ul style="list-style-type: none"> 투표일 이전 6개월간 공인회계사를 통한 외부 감사 실시 후 헌법위원회에 제출. 관보 게재
일본	정당	-	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 등록 감사인이 감사. 감사보고서는 선거위원회 또는 총무성 장관에게 제출 5만 엔 이상 지출은 지출처, 주소, 목적, 금액, 일자를 상세히 기록
	후보자	-	○	○	
한국	정당	-	○	○	<ul style="list-style-type: none"> 의원은 인터넷 공개 없음 중앙당과 중앙당 후원회만 회계보고서를 제출하기에 앞서 공인회계사의 감사를 받음
	후보자	-	○	○	

1) 미국의 정치자금 공개: 역사, 현황, 그리고 쟁점

(1) 미국의 선거자금법(Campaign Finance Law): 수입지출 규제와 정보공개

통상 정치자금법은 선거에서 돈의 수입과 지출 등에 대한 다양한 규정들을 담고 있다. 일반적으로 정치자금법은 두 가지 사안에 대한 내용으로 구성된다.

먼저, 정치자금법은 후보나 정당에 대한 정치자금 기부의 출처와 기부액, 그리고 지출방식에 대한 상세한 규정들을 포함하고 있다. 이러한 규정들은 선거에서 정치자금의 수입과 지출에 대한 직접적인 제약을 통해 캠페인 과정에서 발생할 수 있는 정치적 평등 훼손과 정치적 부패의 가능성을 사전에 방지하려는 목적을 담고 있다.

두 번째, 정치자금법의 또 다른 중요한 부분은 정치자금의 수입 및 지출에 대한

공개 규정들이다. 이러한 규정 역시 정치자금에 관한 투명성을 확보함으로써 정치적 부패 방지가 궁극적인 목적이다. 그러나 여기에서는 직접적인 규제를 통해서보다는 정치자금정보에 관한 유권자들의 접근성을 강화함으로써 유권자들이 이를 용이하게 정치적 의사결정에 활용토록 함으로써 간접적인 방식으로 목적을 달성하는 형태이다.

미국의 정치자금 규제도 대체적으로 이러한 목적에 맞추어 고안, 발전되어 왔다. 역사적으로 미국 정치자금 규제는 이른바 “혁신주의 시대(Progressive Era)”에 루스벨트(Theodore Roosevelt) 대통령의 강력한 지지로 1907년 입법된 ‘틸만법(the Tillman Act)’을 시작으로 보고 있고, 1910년 의회에서 통과시킨 ‘연방부패방지법(the Federal Corrupt Practices Act),’ 1939년 ‘해치법(the Hatch Act of 1939),’ 그리고 1947년 ‘태프트하틀리법(the Taft-Hartley Act)’으로 이어져 왔다.¹¹⁾ 그러나 이러한 규제는 이를 뒷받침할 기관이 제도화되지 못하였고 법안의 내용 역시 느슨하게 구성되어 있었던 까닭에 실질적으로 정치자금 규제의 수단이 되지 못하였다.

미국에서 본격적인 정치자금 규제는 1971년 ‘연방선거캠페인법(the Federal Election Campaign Act of 1971: FECA)’으로부터 만들어졌다. 1960년대 텔레비전이 본격적인 캠페인 수단으로 등장하면서 선거캠페인의 미디어 의존도가 커짐에 따라 선거에 필요한 비용 역시 폭발적으로 증가하였다. 이러한 상황에서 선거자금에 대한 유권자들의 관심 역시 증가하였고 이는 실질적인 효과를 갖는 선거자금 규제를 마련하라는 요구로 이어졌다.

이러한 요구의 결과로 만들어진 FECA는 후보들이 스스로의 선거캠페인에 기부할 수 있는 자금의 규모를 제한하고, 캠페인에 사용되는 자금의 액수에 제한을 가하는 한편, 선거자금 모금과 지출에 대한 신고(disclosure)를 의무화하였다. 그러나 이러한 제한이 실질적인 효과를 갖기도 전에 터진 워터게이트 스캔들은 법안의 내용을 더욱 엄격하게 만들 필요성을 제공하였고, 1974년에 개정된 FECA에는 선거자금 모금액의 상한을 두는 규정이 더해져 연방 상원과 하원의 후보자들이 지출할 수 있는 선거운동의 총액을 제한하였다.¹²⁾ 더불어 연방차원의 선거를 관할하는 기관으로서 연방선거위원회(Federal Election Commission: FEC)을 창설하고 선거자금 규제와 공개에 대한 관리와 검토권한을 부여하였다.

규제 중심의 1974년 FECA는 그 이후 여러 차례의 법률적 논쟁을 거쳐 선거자금의 모금과 지출에 대한 규제들을 점차 완화하는 방향으로 개정되었다. FECA는 효력발생 직후 헌법에 보장된 유권자의 표현의 자유를 침해한다는 위헌논쟁에 휘말리게 되었고 연방대법원은 모금액과 지출액에 대한 상한 규정이 위헌인 것으로 판정

11) 미국 선거자금 규제의 역사에 대해서는 한인유권자센터에서 작성한 “미국 선거자금 제도 연구”(중앙선거관리위원회 위탁연구보고서, 2010)를 참고할 것.

12) 이에 따라 연방 하원 후보자 14만 달러, 상원 후보자는 25만 달러까지 지출할 수 있었다.

하였다.¹³⁾ 이에 따라 개정된 1979년 FECA를 통해 정당들은 FEC의 규정을 우회하여 선거자금을 모금할 수 있는 수단을 마련하였다. 즉, 정당들은 연방 차원의 후보가 아니라 정당에 직접 기부하여 주와 지방의 풀뿌리 정당활동에 사용토록 할 수 있는 “소프트머니(Soft Money)”를 규제 없이 무제한으로 모금할 수 있다는 점, 그리고 후보의 낙선이 아니라 특정 이슈에 대한 입장을 공격하는 광고인 “이슈옹호광고(Issue Advocacy)” 역시 FEC의 규제를 받지 않는다는 점을 활용하여 규제를 피해 나갔다.

이러한 규제 회피에 대한 의회의 대응은 2002년 “초당적 캠페인 개혁법안(Bipartisan Campaign Reform Act of 2002: BCRA)”이라는 새로운 FECA로 이어졌다. 이 법안의 주요 골자는 정당의 중앙위원회와 연방선거의 후보자들이 소프트머니를 받거나 지출하는 것을 금지하고, 연방 후보자에 대한 언급을 하는 모든 광고를 선거관련 광고(Electioneering Communication)로 폭넓게 규정하고 이에 대한 기업과 노조의 자금지원을 금지하는 것이었다.

BCRA의 규제 역시 그 직후부터 일련의 위헌논쟁에 휘말리게 되었는데, 이에 관한 연방대법원의 판결은 대부분 표현의 자유를 침해한다는 이유로 규제를 완화하는 방향으로 내려졌다. 그러나 다른 한편으로 연방대법원은 유권자들의 알 권리라는 측면에서 정보공개에 초점을 맞추기 시작했고, 이에 따라 선거자금 규제의 중심이 자금의 모금과 지출 규제에서 정보공개의 강화로 옮겨졌다.

이러한 일련의 과정을 거쳐 형성된 현재 미국의 정치자금제도는 흔히 다른 나라에서 발견되는 것과 같은 정치자금의 모금 및 지출에 대한 총액규제가 존재하지 않을 뿐만 아니라 정치자금 기부의 주체와 모금방식에 있어서도 규제가 거의 없다. 이는 정치적인 지지의 표현이라는 개인 표현의 자유를 극대화하는 것이 미국 정치자금제도의 핵심적인 가치 중 하나임을 보여주는 것이다.

그러나 이러한 제도는 자칫 사회경제적 차원에서의 불평등이 정치적 차원에서의 불평등으로 이어질 수 있는 규범적인 문제점을 다분히 갖는다. 때문에 미국의 정치자금법은 다른 한편으로 정보의 공개와 국민의 알권리 보장을 강조하여 일찍부터 기부의 내역 및 기부자의 신원 공개, 그리고 지출내역 및 지급대상자의 신원 공개 제도를 채택함으로써 투명성 확보에 초점을 맞추고 있다.

실제로 1971년 FECA에서는 연방선거의 캠페인 담당자들에게 포괄적인 정보의 정기적인 신고 의무를 부여하였고 이는 이후에도 큰 변화 없이 현재에 이르고 있다. 특히 선거에 임박한 시기에 행해지는 고액의 정치자금 기부에 대해서는 48시간 이내에 신속하게 FEC에 신고토록 의무화함으로써 자칫 발생할 수 있는 정치자금의 부정적 영향력을 최소화하려고 하였다.¹⁴⁾ 이러한 내용은 이른바 “48 시간 통지

13) 1976년의 *Buckley v. Valeo*. 그러나 FECA 관할 하에 시행되는 공공 선거자금 지원을 받은 대통령 후보에 지출 총액을 제한하는 것은 위헌이 아니라고 판단하였고 지금에 이르고 있다.

14) 실제 법률 조문의 내용은 다음과 같다. “..... any contribution of \$5,000 or more received after

(48-Hour Notice)” 규정으로 현재까지 이어지고 있으며 예비선거와 본선거, 결선 선거와 특별선거 등 모든 선거에 예외 없이 적용되고 있다. 지출의 경우에도 정기적인 신고 이외에 특정 선거를 20일 이상 남겨놓은 기간 동안에 개인이나 위원회가 1만 달러 이상의 ‘독립지출(independent expenditure)’¹⁵⁾을 한 경우 지출 결제일로부터 2일(48시간) 이내에, 20일 미만으로 남겨놓은 기간에는 지출 시점으로부터 24시간 이내에 지출신고서를 FEC에 제출토록 함으로써 엄격한 정보공개를 담보하고 있다.

(2) 미국 정치자금 공개: 현황

앞에서 살펴본 바와 같이 1971년 FECA로 본격화된 미국의 정치자금 규제방식은 표현의 자유를 보장한다는 측면에서 선거자금의 모금과 지출에 대한 규제를 점차로 완화하는 한편, 유권자들의 알 권리를 보장한다는 측면에서 선거자금에 관한 정보 공개를 강화하는 방식으로 변화하였다. 더불어 이에 대한 시민단체의 감시 역시 활발하게 이루어지고 있다.¹⁶⁾

정치자금 공개는 1974년 FEC의 설립 이후 모든 자료를 철저히 관리하고 있으며 유권자들이 자유롭게 열람할 수 있도록 규정되었으며, 현재에는 인터넷 공개를 원칙으로 하고 있다. 현재 정치자금 공개에 대한 대략적인 내용을 정리하면 다음과 같다.

정당과 후보자 선거운동위원회, 그리고 정치활동위원회(Political Action Committees: PACs)는 ‘중앙캠페인위원회(Principal Campaign Committee)’를 통해 연방선거위원회에 매년 4회 분기별 정기적으로 회계보고를 해야 한다.¹⁷⁾ 특히 선거년도에는 정기적인 신고 이외에도 선거전 20일까지, 그리고 선거후 20일까지의 수입 지출내역을 정해진 기일 내에 신고하도록 의무화하고 있다. 또한 앞에서 밝혔듯이 ‘48시간 통지’(48 Hour Notices)라 하여 선거일 직전 20일 이후부터 48시간 이전까지 모금된 1,000달러 이상의 기부금에 대해 기부자 인적사항을 48시간 내에 FEC에 신

the last report is filed prior to the election shall be reported within forth-eight hours after its receipt” (Sec. 304. (a) FECA of 1971). 당시 정기적인 신고는 3, 6, 9월 10일 그리고 선거일 이전 15일 전에 신고하게 되어있었으므로 11월 초에 있는 연방선거의 일정을 감안할 때 대략 선거 임박 20일 정도의 고액 기부가 이에 해당한다. 이러한 규정은 197년 개정은 통해 “선거 전 15일에서 48시간 전까지 1,000 달러 이상의 기부금”으로 더욱 강화되었다.

15) 독립지출이란 후보의 선거캠페인 관계기관들과 무관하게 후보를 지지하거나 낙선을 독려하는 소통에 사용된 자금을 의미한다. 지출액에 제한은 없으나 지출한 이는 이를 FEC에 신고하고 사용한 돈을 출처를 공개하여야 한다 (The FEC and the Federal Campaign Finance Law Brochure. <https://transition.fec.gov/pages/brochures/facfec.html>).

16) 정치자금 감시의 대표적인 시민단체기관으로 “Center for Responsive Politics”를 꼽을 수 있다. 이들의 홈페이지(www.opensecrets.org)에는 정치자금에 관한 다양한 정보들이 체계적으로 정리, 공개되어 있다.

17) FEC의 가이드라인에 따르면 선거자금의 신고는 후보가 직접 하는 것이 아니며 하원/상원/대통령후보의 중앙캠페인위원회가 하도록 의무화되어 있으며, 그 외 캠페인 관련위원회는 중앙캠페인위원회를 경유해 FEC에 신고하도록 안내되어 있다. 자세한 내용은 다음을 보라. Campaign Guide for Congressional Candidates, Chapter 12 Filing Report (<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/candgui.pdf>).

고해야 한다.¹⁸⁾ 신고의 종류와 기한을 정리하면 다음의 <표 V-2>와 같다.

<표 V-2> 주요국의 정치자금 공개 제도

신고종류	신고기간	신고마감일
분기별	1월 1일 ~ 3월 31일 4월 1일 ~ 6월 30일 7월 1일 ~ 9월 30일 10월 1일 ~ 12월 31일	4월 15일 7월 15일 10월 15일 1월 31일
선거전	현재 신고기간의 첫 날부터 선거 20일전까지	선거 12일전
선거후	현재 신고기간의 첫 날부터 선거 20일후까지	선거 30일후
48시간 신고	선거일 20일 전부터 48시간 전까지	수령 후 48시간 이내

출처: Campaign Guide for Congressional Candidates, Chapter 12 Filing Report
(<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/candgui.pdf>).

정당 및 후보자 등의 정치기부금을 모금하는 정치위원회(Political Committee)는 1인의 회계책임자를 두어 회계장부를 작성하고 이를 FEC에 제출해야 한다. 회계보고서에 기재되어 공개되는 사항은 수입의 경우, 신고기간의 최초 보유 현금 금액, 신고기간 및 해당년도에 대한 모든 수령 총액, 신고기간 중 해당년도 내에 금액 또는 기부금액이 200달러를 초과하는 경우 기부자, 기부일자, 기부금액을 신고해야 한다. 기부가 50달러 이상의 수표로 이루어지면 그 수표에 대한 정보도 신고해야 하며, 200달러 이상의 개인 기부자의 경우 이름과 주소 이외에 직업, 고용주도 공개해야 한다.

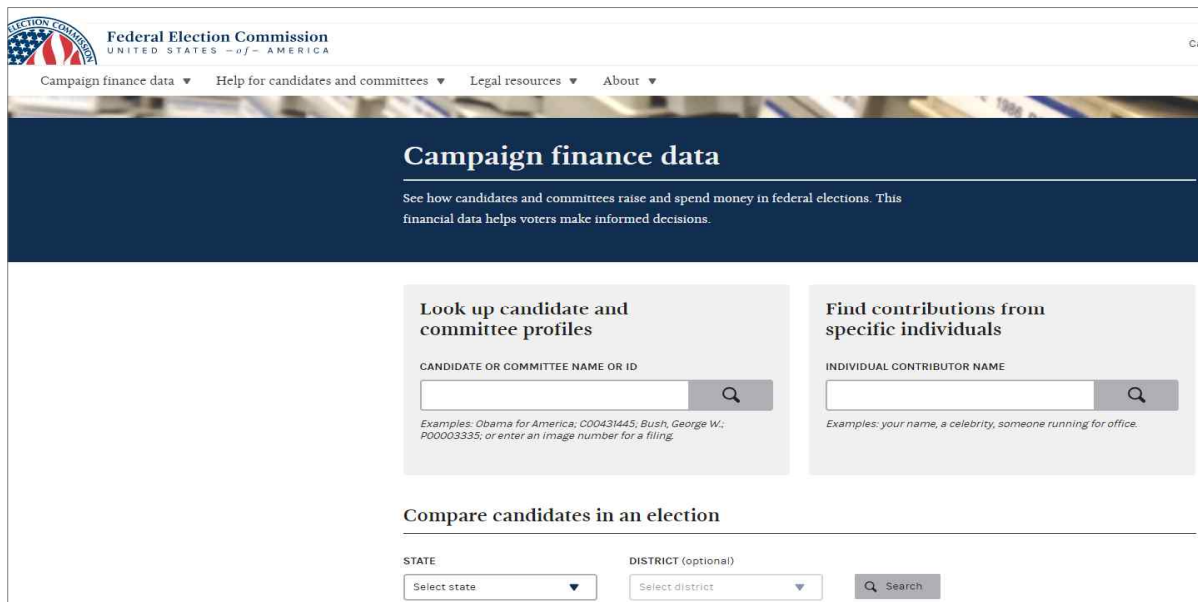
지출의 경우에도 신고기간 및 해당년도의 모든 지출총액, 선거후보자 또는 위원회 운영비를 지불하기 위한 목적 지출의 일자, 금액, 목적, 당해연도의 금액 또는 지출 총액 200달러를 초과하는 경우에는 지출대상이 되는 사람의 성명, 주소 등이 신고사항이다. 더불어 선거 회계책임자는 모든 선거관련 수입 지출 내역을 기록하고 제출한 날로부터 3년간 위원회가 열람할 수 있도록 보관해야 한다. 또한 기금을 위한 행사를 개최한 경우에는 1인당 50달러 이하의 금액을 일률적으로 모금하였다면 그 행사의 이름과 당일 총 모금액만 신고하면 된다. 정해진 날짜에 기부금액, 기

18) Last-Minute Contributions (48-Hour Notice). FEC Regulation §104.5(f). FEC Regulations (11 CFR <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2018-title11-vol1/pdf/CFR-2018-title11-vol1-chap1.pdf>).

부총액, 영수증 등을 정리하여 FEC에 제출해야 한다.

정보공개와 관련하여 최근에 더해진 특징은 전자신고(electronic filing)이다.¹⁹⁾ 현재 기부수입이 연간 5만 달러 이상인 연방 상원과 하원, 그리고 대통령 후보의 캠페인위원회에 대해서는 문서가 아닌 전자파일로 신고하도록 의무화되어 있고, 각 정치활동위원회별로 모금액이나 지출액이 5만 달러 이상이면 필수적으로 전자문서화해야 한다. 또한 효율성과 비용의 편의성을 이유로 모금액이나 지출액이 5만 달러 이하인 위원회에게도 편의상 전자문서화를 장려하고 있다.²⁰⁾

<그림 V-3> Campaign Finance Data(FEC)



출처: FEC의 선거자금자료 열람화면(<https://www.fec.gov/data>)

한편, FEC는 제출받은 모든 종류의 신고를 48시간 이내에 특히, 전자파일로 수령한 경우 24시간 이내에 일반인이 인터넷으로 열람가능 하도록 조치해야 하고, 매 선거 주기 당 200달러를 초과하는 기부에 대해서는 기부자 등에 대한 검색, 분류 및 다운로드가 가능하도록 위원회 웹사이트(<http://www.fec.gov>) Campaign Finance Disclosure Portal에 공개해야 한다(2018년 11월 현재 FEC는 홈페이지 내에 'Campaign Finance Data'로 서비스를 개편하였다). 또한, 정치위원회가 제출한 모든 보고서는 FEC의 공공기록 사무국(the Public Records Office)에서 열람 및 사본 교부가 가능하도록 준비해야 한다.

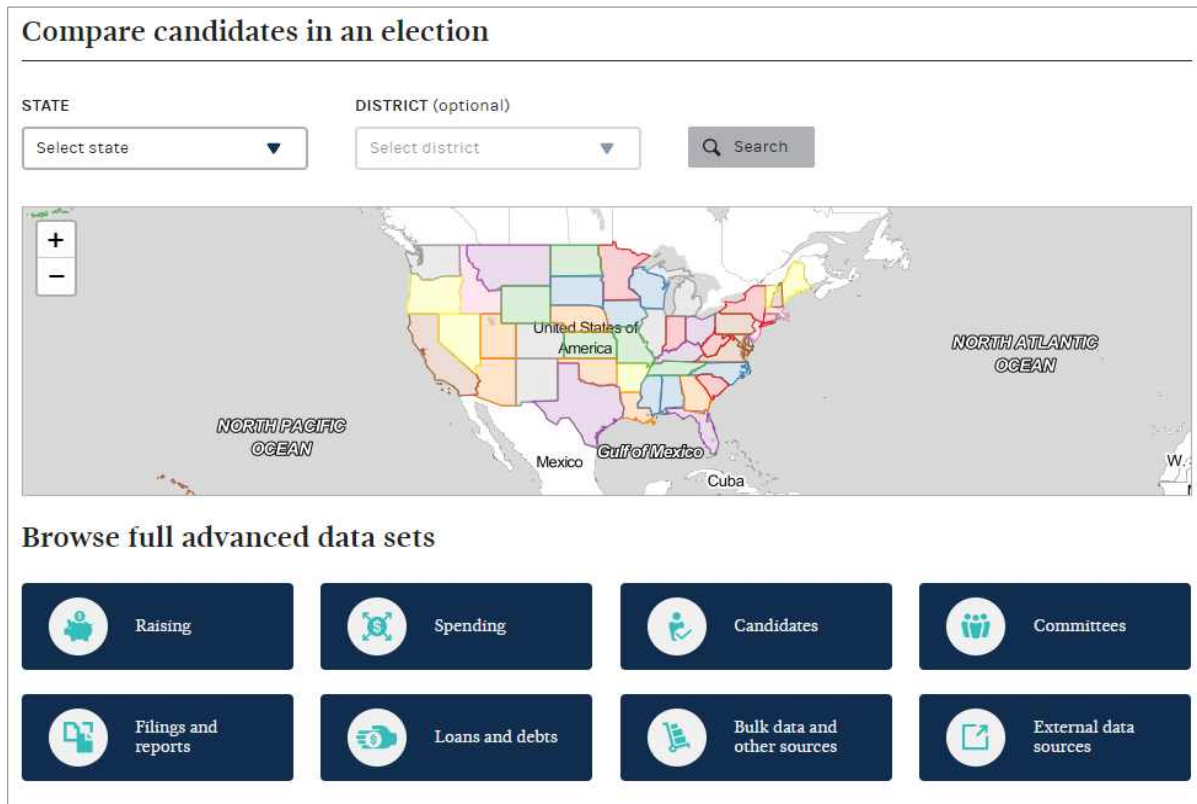
FEC의 정치자금 데이터 서비스는 검색 기능을 중심으로 구성되어 있으며, 수입,

19) 전자신고는 인터넷 시스템에 패스워드를 통해 접속하는 방식의 신고 외에도 CD를 통한 전자파일 신고를 통칭한다. 자세한 내용은 Electronic filing overview를 참고할 것 (<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/filing-reports/electronic-filing/>).

20) 자발적인 전자신고자의 경우에 한번 전자신고를 하게 되면 그 해 내내 전자신고를 의무화하고 있다.

지출, 후보자, 위원회, 보고서, 부채, 기타 데이터, 외부 자료 소스별로 데이터 검색이 가능하다. 각 검색을 통해서 모든 영수증과 기부금 현황을 파악할 수 있다. 또한 데이터 통계를 통해 시계열적인 변화 추이 정보를 제공하고, 각 분석결과에 대한 이용자의 만족도를 수시로 수렴한다.

<그림 V-4> FEC의 정치자금 데이터 종류



출처: <https://www.fec.gov/data>

한편, 미국의 선거관리체제는 연방국가라는 정치체제의 특성으로 연방과 주 이하 단위의 선거로 이원화되어 있다. 즉, 연방차원의 선거는 FEC에 의해 규제, 관리되며 정보공개 역시 이를 통해 이루어지지만, 주 이하 단위의 선거에서의 선거자금의 규제, 관리, 정보공개는 각 주 별로 존재하는 선거자금법에 의해 이루어진다.

2017-2018년 선거 주기에 있는 현재 시점에서 선거자금의 상한선은 11개 주에서는 특별한 상한이 없이 무제한으로 이루어지며, 나머지 39개 주에서는 선거 수준에 따라 상이하다. 예를 들어, 주지사 선거의 경우 500달러를 상한으로 하고 있는 알래스카 주에서부터 44,000달러를 상한으로 하고 있는 뉴욕 주까지 폭넓게 선거자금 모금의 상한선이 형성되어 있다.²¹⁾

21) state-by-state comparison of campaign finance requirements (https://ballotpedia.org/State-by-state_comparison_of_campaign_finance_requirements).

정보신고와 공개의 내용과 기한, 방식에 있어서도 각 주별로 상이한 규정이 존재한다. 이러한 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.²²⁾

우선, 정보공개 주체는 후보, 정당, PAC, 독립지출위원회(independent expenditure committees), 이슈위원회(issue committees), 소기부자위원회(Small Donor Committees), 주민발안위원회(Ballot Initiative Committees), 기업 등 다양한 대상들이 망라되어 있다. 많은 경우 후보와 PAC을 주된 주체로 하고 있으나 일반화하기 어려우며 위에서 제시된 선거자금 관련 단체들의 다양한 조합(combination)으로 이루어져 있다. 이는 주마다 선거자금의 모금과 지출 주체가 상이하고 이에 대한 규제의 방식도 다르기 때문에 나타난 결과이다.

둘째, 신고의 내용 역시 주별로 차이를 보인다. 대부분의 주에서는 기부금(contributions)과 지출(expenditures) 두 종류로 규정하고 있으나 주에 따라서는 부채(debts), 비용(expenses), 대출(loans), 모금판매(fundraising sales), 대체(transfer) 등 다양한 대상을 공개토록 하고 있다. 또한 미네소타 주와 같이 기부금만 공개대상으로 하고 있는 주도 있다.

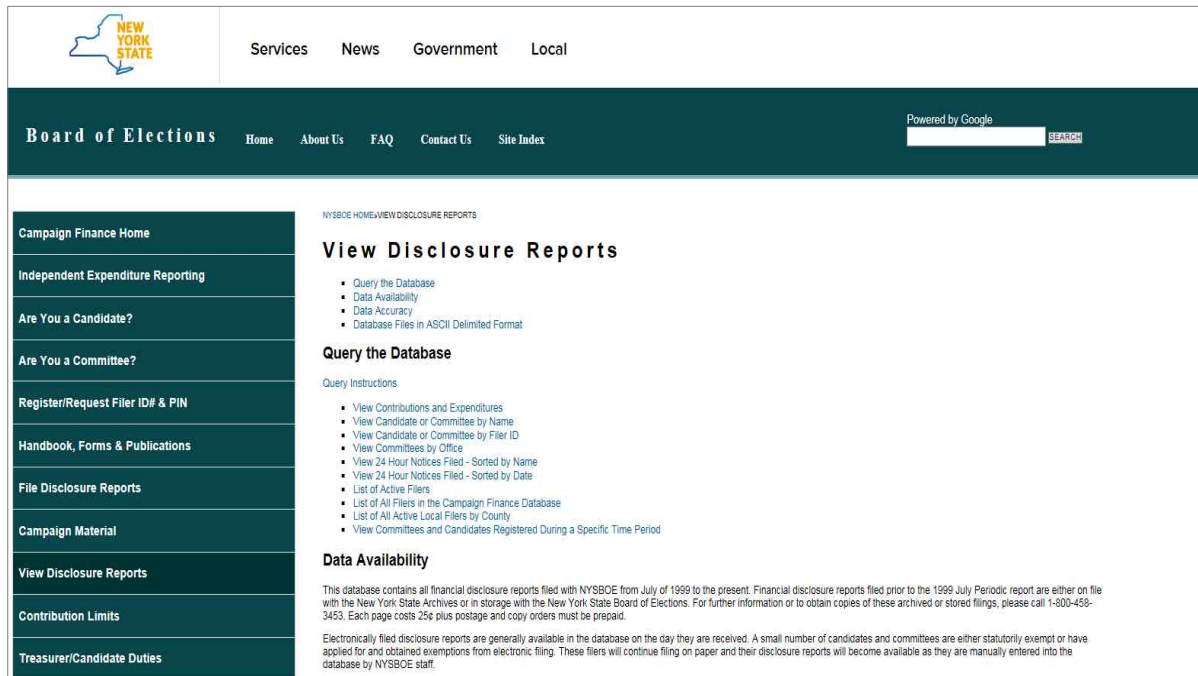
셋째, 정보신고의 기한에 있어서도 주별로 다양하다. 앨라배마 주와 같이 선거가 있는 해에 매달, 선거 전 4주 동안은 매주, 선거 8일 전부터는 매일 등 엄격하게 정보공개를 의무화하고 있는 주가 있는가 하면, 아이오와 주와 같이 1월 5월, 7월, 그리고 10월의 19일을 정보공개 기한으로 간단하게 규정하고 있는 곳도 있다. 또한 메인 주와 같이 선거가 없는 해에는 500달러 이상 모금액에 한해서 일 년에 두 차례, 선거가 있는 해에는 선거일을 기준으로 이전 42일 이후 42일 동안 1,000달러 이상 모금한 경우 선거 11일 전부터 매일 정보공개를 의무화 하고 있다.

마지막으로 전자신고의 도입여부에 있어서도 주별로 차이를 보인다. 2015-2016년 선거주기를 기준으로 50개 주 중 29개 주가 이를 의무화하고 있다. 또한 이와 관련된 사항으로 모든 주에서 선거자금자료는 웹사이트에 공개하고 있고, 39개 주에서 기부금에 대한 온라인 검색시스템을 제공하고 있으며, 27개 주에서 지출에 관한 온라인 검색시스템을 운영하고 있다.²³⁾

22) 여기의 내용은 National Conference of State Legislatures에서 제시된 표를 기반하여 정리한 것이다(<http://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/elect/StateCampaignFinanceDisclosureRequirementsChart2015.pdf>).

23) 2008년 기준으로 현재의 현황과 일치하지 않을 수 있다. ballotpedia 앞의 자료에서 재인용.

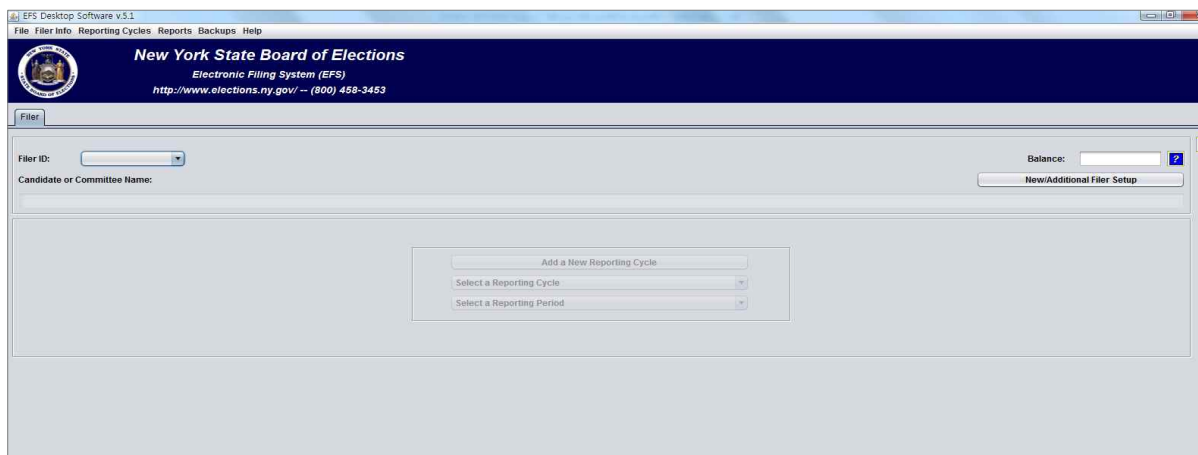
<그림 V-5> 뉴욕 주 정보공개 사이트



출처: 뉴욕 주 선거이사회

(<http://www.elections.ny.gov/CFViewReports.html#Query>)

<그림 V-6> 뉴욕 주 선거자금 전자신고시스템(Electronic Filing System) 초기화면



(3) 정치자금 온라인 공개를 둘러싼 논란: 미국의 사례와 그 함의

인터넷의 발전과 상용화는 정치자금의 규제에 있어서도 온라인 신고와 정보공개가 주목을 받는 환경을 제공해 주었다. 미국에서 연방차원의 온라인 신고²⁴⁾는 2001년에 처음 도입되어 지속적인 개선과정을 거쳐 현재에 이르고 있으며 전체적인 제도개선의 방향 역시 온라인 신고와 정보공개를 확대하는 쪽으로 이루어지고 있다.

24) 뉴욕 주의 경우 주 선거이사회(Board of Elections) 홈페이지에서 전자신고시스템 소프트웨어를 다운 받아 입력, 신고하는 방식을 취하고 있다.

또한 인터넷의 발전은 정치자금 규제에 관한 헌법적 논란에서 규제 완화에의 이유가 되기도 하였다. 예를 들어, 2010년 Citizens United v. FEC 에 관한 대법원 판결의 다수 의견은 인터넷 신고로 인해 선거자금 지출의 즉각적인 공개가 가능해졌다는 이유로 규제 완화에 판결이 내려졌음을 분명히 하고 있다.²⁵⁾ 가장 최근인 2014년 McCutcheon v. FEC 의 판결에서도 연방대법원은 정치자금의 총액 제한 역시 표현의 자유를 침해하기 때문에 위헌이라고 판정하였는데, 그 배경에는 인터넷의 발전이 선거자금의 공개를 용이하게 만드는 환경을 제공하였고 이를 통해 부패의 가능성이 현저히 줄어들었음을 밝히고 있다.

이렇듯 다른 나라와 마찬가지로 미국에서도 정치자금 규제를 둘러싼 논란은 정치적 부패를 방지하기 위한 투명성 확보와 표현의 자유 보장이라는 두 가지 가치를 중심으로 진행되고 있다. 그런데 인터넷의 발전으로 가능해진 전자신고제도는 이러한 논란의 절충점을 제공해주고 있다. 실제로 미국 정치자금 규제의 최근 경향은 규제를 최소화하여 표현의 자유를 최대한 보장해주는 한편, 정치적 부패의 가능성을 최소화하기 위하여 전자신고시스템을 통해 신속하고도 포괄적인 정보공개를 의무화하는 방식으로 나아가고 있다.

문제는 이러한 변화가 논란을 명확하게 해소시켜 주지는 못한다는 점이다. 전자신고시스템의 확산을 둘러싸고 논란의 양상 역시 변화하고 있는 바, 투명성을 위해 신고의 폭과 내역을 더욱 구체적이고 포괄적으로 확대해야 한다는 입장과 너무 많은 신고대상으로 인해 신고 업무의 과중과 정치참여의 위축을 초래하고 있어 이를 축소해야 한다는 입장이 팽팽히 부딪히고 있다. 두 입장은 전자신고를 통해 정보공개가 투명성을 확보하는 이점이 있다는 점에는 이견이 없지만, 지나친 신고의무는 여전히 표현의 자유를 침해할 뿐만 아니라 사적 정보의 보호라는 측면에서도 위험하다는 입장이 있는 것이다. 예를 들어, 개인 소액기부자들에 대해 이름과 주소, 고용주까지 공개토록 하고 이를 인터넷으로 누구나 열람토록 하는 것은 소액기부자들의 사적 침해일 뿐 아니라 고용시장에서 잠재적인 피해를 초래할 수도 있다는 점이 지적된다.

또한 전자신고를 통한 정보공개와 역효과에 대한 우려 역시 존재한다.²⁶⁾ 이는 세 가지 정도로 요약될 수 있다.

첫째, 과연 유권자들이 전자신고제도를 통한 방대한 정보를 적절히 활용할 수 있는가에 대한 의구심이다. 일반적인 유권자들은 정치에 대한 관심이 적고 정치정보에 대한 이해의 수준 역시 높지 않다. 때문에 전자신고를 통해 정보공개가 이루어진다고 해도 이를 적극적으로 활용할 의지와 능력이 있는 유권자들은 많지 않고, 현

25) 이 사안은 정부에 의한 기업의 정치광고 후원 제한이 헌법에 보장된 표현의 자유를 침해한다고 내건 소송이며 연방대법원은 정치광고 후원기관의 정보공개와 선언을 조건으로 위헌 판정하였다.

26) Vitaliy Kats. 2016. Because, the Internet: The Limits of Online Campaign Finance Disclosure. *Florida Law Review* 67: 1513-22.

실적으로 기부자와 지출에 대한 정보를 검색한다고 하더라도 그것이 어떠한 의미인지 정확하게 파악하기 어렵다는 것이다. 만일 그렇다면 제도가 초래하는 비용에 비해 높은 효용을 기대하기 어렵다.

둘째, 앞의 내용과 관련되는 것으로 방대한 정보를 체계적으로 이용할 능력은 없지만 정보공개에의 중요성을 인식하는 유권자들은 어떠한 방식으로든 이를 활용하려 할 것인데, 제공되는 정보의 방대함으로 인해 유권자들이 직접 이를 해석하기 보다는 다양한 유관 단체들에 의해 가공된 정보가 주로 활용될 가능성이 더 높다. 즉, 공개된 정치자금정보와 이를 활용해야 하는 유권자 사이에 매개자가 개입하게 되는 것인데 이 경우 정보의 왜곡과 과장이라는 위험에서 자유롭지 않다. 대중매체를 비롯해 다양한 매체들에 의한 정보의 왜곡과 과장은 이미 많은 연구를 통해 밝혀진 사실이기 때문에, 전자신고제를 통한 정보공개가 애초에 의도된 실효성을 가지려면 이를 위한 안전장치가 필요하다는 것이다.

마지막으로 보다 근본적인 문제로서 전자신고제를 통한 인터넷 공간의 정보공개가 궁극적으로는 정치참여를 약화시킬 것이라는 우려이다. 정치자금의 기부는 개인의 의사결정의 하나이며 그것은 독립적인 결정이다. 때문에 개인의 의사결정에 대해 다른 이들이 손쉽게 알 수 있게 된다면 불필요한 오해와 논란을 초래하기 쉽다. 예를 들어, 대중적이지 않은 특정 이슈를 지지하는 후보에게 기부한 사실이 드러날 경우 기부자는 잠재적인 비판과 위협에 노출될 가능성이 있으며, 이러한 일들이 반복된다면 결국 참여에의 위축으로 이어질 수밖에 없다는 것이다.²⁷⁾

이와 같은 우려들은 전자신고제도를 통한 정보공개는 그것이 가지는 투명한 정치자금의 모금과 지출이라는 긍정적인 이점에도 실제 실행에 있어서 신중할 필요가 있음을 의미하는 것이다. 앞에서 살펴본 미국에서의 논란은 우리의 경우에도 그대로 적용된다.

우선, 우리나라의 경우, 후보가 선거에 거의 임박해서 결정이 되고 실제 선거운동의 범위와 기한에 대한 제약이 크기 때문에 유권자들이 후보의 면면을 정확히 아는 데에 어려움이 있다. 선거자금의 수입과 지출을 전자신고제도를 통해 수집하고 이를 유권자들에게 적극적으로 공개하는 것은 유권자들이 보다 신중한 판단을 내리는데 도움을 주겠지만, 정보의 내용을 어디까지 그리고 어떠한 방식으로 제공할 것인지에 대해서는 보다 신중할 필요가 있다.

또한 미국의 사례에서 보는 것처럼 여러 관련 단체에 대한 정보의 재가공과 왜곡, 과장의 가능성을 어떻게 차단할 것인지에 대한 고민 역시 필요하다. 정보의 제공은 그 자체로 끝나는 것이 아니라 유권자들이 정확한 의사결정에 도움을 주는 형태로 표현되어야 한다. 만일 중간에 매개체들에 의해 정보가 왜곡된다면 정보의 효용이 크게 떨어질 뿐만 아니라 선거의 공정성 역시 위협받게 된다. 따라서 중, 장기

27) 실제로 미국 캘리포니아에서 동성결혼을 주법으로 금지하려는 움직임(Proposition 8을 지지하는 운동)에 찬성하고 후원한 이들의 정보가 공개되어 논란에 휩싸인 바 있다.

적으로는 도입에 방점을 두더라도 실제 적용시에 나타날 수 있는 문제점을 최소화하려는 고민이 지속될 필요가 있다.

2) 영국²⁸⁾

(1) 계기

영국은 1883년 「부패및위법행위방지법(Corrupt and Illegal Practices Prevention Act)」 제정하면서 지역구 후보자 선거운동비용을 제한하였다. 1990년대 후에는 자금수요 증대와 외국으로부터의 기부 스캔들(1997년 토니 블레어 노동당에 대한 F1 연맹의 정치헌금 스캔들) 때문에 2000년에 「정당·선거및국민투표에관한법률(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)」을 제정하면서 정당의 제출제한 및 회계보고 의무를 도입하였다.

(2) 규제대상과 특징

후보자 중심으로 정치자금 운용 및 기부금 규제가 중심인 미국과 달리 영국은 정당이 정치자금 조달 및 지출의 중심 주체이다(원칙적으로는 정당 재정책임자(treasurer)와 선거 후보자가 지명하는 선거 에이전트(election agent)가 회계처리와 보고 주체이다.

영국에서는 기부 금액 규제를 하지 않지만, 정치자금 지출 통제와 공개에 대해서는 엄격한 기준을 두고 세부사항을 인터넷으로 공개한다. 정당 기부금의 경우는 자격제한도 없고 금액제한도 없어서 기부금 의존도가 매우 높은 편이다. 또한 국가에 의한 정당지원이 없기 때문에 사회의존도가 높은 대중정당이라는 특징을 갖게 된다.

① 정당

정당은 상시 재정책임자를 두고 매해 회계보고서(annual statement of account)를, 매분기별로는 기부에 관한 보고서를 선거위원회(Electoral Commission)에 제출해야 한다. 20파운드 이상 지출은 영수증을 첨부해야 하고, 정당의 연간 총수입 또는 총지출이 25만 파운드를 초과하면 각 회계단위 담당자가 별도의 독립적 감사를 통과한 회계보고서를 제출해야 한다. 선거위원회는 필요하다고 판단하는 경우 특정 보고서에 대한 독립적 감사를 청구할 수 있다.

선거기간 중에는 매주 건당 7,500 파운드 이상의 기부수령 내용(기부액, 기부자 성명, 주소, 기부일 등)에 대해 보고해야 하고, 선거비용이 25만 파운드 이하인 경우에는 선거일로부터 3개월 내에 선거비용 지출내역을 보고해야 한다(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, §42, 62, 63, 80).

지구당(각 회계단위)은 연간 1,500파운드 초과 기부를 하면 보고와 공개를 해야 하며, 당원협회(Members of Association)도 7,500파운드 초과 기부에 대해서는 보

28) 선거연수원(2016: 146-147, 152-153); 이현출입채진(2013: 12-19); 임채진(2013. 9. 23); 김성수(2018: 96) 및 새로운 조사내용을 참조하여 재구성

고해야 한다.

정당의 지출내역보고서에는 선거명, 정당 재정담당관의 서명 확인서, 지역별 지출 분류와 지출 총액, 선거비용 관련 항목별 지출내역(200 파운드 이상은 영수증 첨부), 발생 비용의 미지급 내역 및 지출관련분쟁 사항 등을 포함해야 한다.

② 선거후보자

선거후보자의 선거 에이전트는 선거 결과 발표일후 35일 이내에 수입 지출 내역을 선거위원회에 보고해야 한다(Representation of the People Act 1983 §81). 선거지출보고서에는 선거명, 총 지출내역서, 선거관련 명목지출 상세내역(20파운드 초과 지출은 영수증 첨부), 50파운드 초과외 모든 기부 내역, 발생 비용의 미지급 내역 및 지출관련 분쟁사항, 보고서사 허위로 작성되지 않았음을 확인하는 후보자 및 선거 에이전트의 진술서 등의 내용을 포함해야 한다.

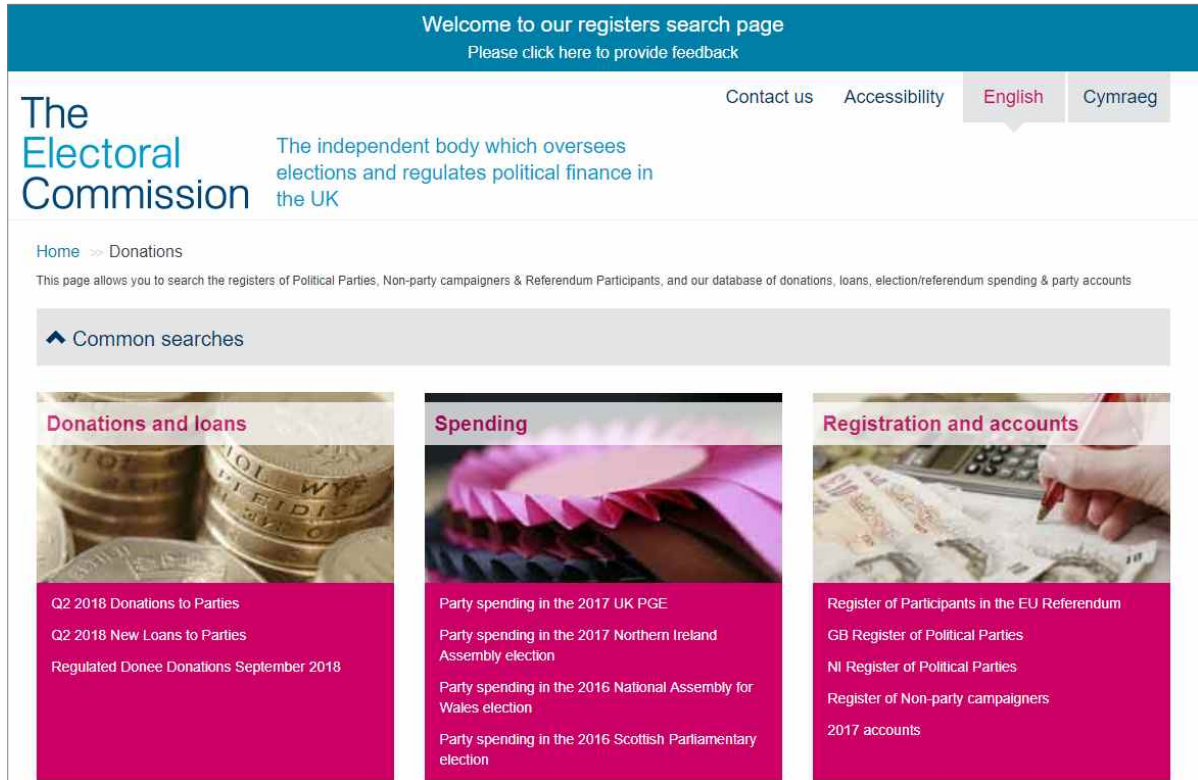
(3) 규제방법

제출된 각종 보고서 내용은 선거위원회 웹사이트에 게재하고 정당 및 의원 등 선출직 정치인에 대한 연간 1,500파운드 이상의 기부는 인터넷을 통해 공개하며 미국의 경우와 같이 검색, 분류 및 다운로드가 가능하도록 데이터베이스화되어 있다(중앙당의 경우 연간 합계 7,500파운드 이상, 지방당의 경우 1,500파운드 이상의 기부자 인적사항을 공개한다).

선거위원회는 온라인 데이터베이스를 통해 정당의 결산보고서, 정당·개인의 기부금 수령액 및 선거비용 지출액 등을 공개한다. 각 정당은 시스템을 통해 정당등록 및 유지를 위한 갱신작업 뿐만 아니라, 정치자금 수입, 지출내역, 회계보고서, 선거비용 보고서 등을 제출할 수 있다. 선거위원회는 취합 정보를 바탕으로 각 정당의 정치자금 수입과 지출, 재정상황 등을 쉽게 확인할 수 있는 데이터베이스를 구축하여 운영한다.

선거후보자의 선거지출보고서는 보고서 수령 후 2년간 일반인이 열람 및 사본을 교부받을 수 있다. 사본 교부시에는 기부자의 주소는 표시되지 않도록 해야 하며, 하원선거후보자의 지출총액, 수입총액 및 기부금수입액 등 주요항목은 선거위원회 사이트에서 엑셀파일로 공개한다.

<그림 V-7> 영국 선거위원회 정치자금공개 웹사이트



출처: <http://search.electoralcommission.org.uk/?currentPage=0&rows=10&sort=AcceptedDate&order=desc&tab=1&et=pp&et=ppm&et=tp&et=perpar&et=rd&isIrishSourceYes=true&isIrishSourceNo=true&prePoll=false&postPoll=true®ister=gb®ister=ni®ister=none&optCols=Register&optCols=CampaigningName&optCols=AccountingUnitsAsCentralParty&optCols=IsSponsorship&optCols=IsIrishSource&optCols=RegulatedDoneeType&optCols=CompanyRegistrationNumber&optCols=Postcode&optCols=NatureOfDonation&optCols=PurposeOfVisit&optCols=DonationAction&optCols=ReportedDate&optCols=IsReportedPrePoll&optCols=ReportingPeriodName&optCols=IsBequest&optCols=IsAggregation>

3) 독일²⁹⁾

(1) 계기

독일 정당들은 기본적으로 정치자금 문제를 영업비밀(Betriebsgeheimnis)로 간주하는 경향이 강했는데, 정치자금과 관련하여 연방의회에 보고가 이루어진 것은 1984년 이후부터이다(1984년 보고는 정규 수익, 기부금, 선거비 보전액, 기타 소득 등의 금액과 비율만 간략히 포함하고 있다). 1999년에는 대대적인 불법 정치자금 문제가 이슈화되었다. 불법 정치자금 의혹사건으로 콜 전 총리가 기민당(CDU) 명예 총재직을 사임했고, 기민당 재정책임자는 자살했으며 기민당은 4천만 마르크의 벌

29) 선거연수원(2016: 153); 이현출임채진(2013: 20-23); 문수현(2016); 김성수(2018) 및 새로운 조사내용을 참조하여 재구성

금을 부과받았다.

헬무트 콜 스캔들은 콜 전 총리의 비밀계좌를 통한 정치자금 수수(1993년부터 1998년까지 2백만 마르크 수수)와 기부자 내역 비공개로 인한 대대적인 정치자금 사건이었고 이 사건으로 인해 독일에서는 정치자금 규정 위반에 대한 벌금형을 형사적 처벌로 강화하자는 여론과 현행 6년인 기부금 영수증 보관 기간을 더 늘려야 한다는 의견이 확대되었다. 그 결과 2002년 「정당법」 개정이 이루어져 위반 시 재정 제재와 형사상 처벌을 강화하게 되었다. 개정 내용에 의하면, 허위보고서 작성의 경우 3년까지 투옥할 수 있으며 1만 유로 이상 신고의무를 피하기 위해 쪼개기 기부를 하는 것이 금지되었고, 500유로 이상의 경우 실명으로 기부해야 한다. 기부는 정당 회계담당자에게 즉시 보고해야 하고, 현금 기부는 천 유로를 넘지 않아야 한다.

(2) 규제대상과 특징

독일의 정치활동이나 선거운동의 중심은 정당이며, 정치자금 규제대상도 정당이다. 「독일기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)」 제21조에서는 정당 재정 공개를 직접 규정하고, 정치자금 규제는 공개를 원칙으로 하고 있는 반면, 개인이나 법인의 기부를 금지하거나 한도를 두지 않는다(별도의 「정치자금법」은 존재하지 않으며 1967년 제정한 「정당법」에서 정치자금에 관한 사항을 규정한다). 또한 정치자금 지출에 대한 직접적인 규제도 없다. 기부금에 대해서는 자격 제한은 두고 있지만 금액제한은 없다.

정당은 매해 자금 출처·사용·정당 재산을 독일연방하원의장에게 회계검사보고해야 한다. 각 주(州) 단위 당 조직의 회계보고가 중앙당에 제출되면 중앙당이 연방차원의 종합회계보고를 작성하는 방식이다. 단, 회계검사 보고 전에는 공인회계사 심사를 거친 후 제출해야 한다. 회계검사 보고에는 수입(당비, 수탁자 기여금, 개인 기부금, 법인 기부금, 정당 기업활동으로부터의 수입, 행사·간행물의 판매 등의 수입, 국고보조금 등)과 지출(인적 지출, 경상비·선거비용 등)을 포함해야 한다.

연간 1만 유로를 초과 기부는 기부자 성명, 주소, 기부총액을 회계보고에 기재해야 하며, 5만 유로 초과 기부는 수령 후 지체 없이 하원의장에게 보고해야하고(2002년 7월 1일부터 실시), 하원의장은 하원인쇄물로 이를 공표해야 한다. 또한, 각 정당은 정당 홈페이지에서 연도별 회계보고서를 공개한다.

<표 V-3> 독일 원내 정당별 수입 재원 분포

단위 : 천 유로(2014년)

2014년										
정당	일반 당원 회비	직책 당원 회비	개인 기부금	법인 기부금	수익 사업	자산 수입	행사· 출판 수입	국고 보조금	기타 수입	총계
CDU	38,191	18,885	18,011	7,910	37	2,429	12,398	47,889	1,380	147,131
	26.0%	12.8%	12.2%	5.4%	0.0%	1.7%	8.4%	32.6%	0.9%	100.0%
CSU	9,728	3,689	9,732	3,891	0	176	6,639	12,697	219	46,771
	20.8%	7.9%	20.8%	8.3%	0.0%	0.4%	14.2%	27.2%	0.5%	100.0%
SPD	49,985	24,459	12,576	2,532	2,134	7,707	12,792	48,649	994	16,1827
	30.9%	15.1%	7.8%	1.6%	1.3%	4.8%	7.9%	30.1%	0.6%	100.0%
Green	8,795	9,150	4,090	657	1	130	632	14,818	1,396	39,669
	22.2%	23.1%	10.3%	1.7%	0.0%	0.3%	1.6%	37.4%	3.5%	100.0%
Linke	9,177	3,763	2,252	35	0	138	244	10,715	727	27,151
	34.2%	13.9%	8.3%	0.1%	0.0%	0.5%	0.9%	39.5%	2.7%	100.0%
총계										422,549

출처: Rechenschaftsberichten politischer Parteien(원내정당 회계보고서), 김성수 (2018: 107)

(3) 규제방법

회계관리와 회계보고서 작성을 위해 사용되는 지정프로그램은 없고, 연방의회가 회계보고서 서식을 제공한다. 정확성 심사를 거친 후 확정된 회계검사보고서는 연방하원인쇄물로 공표되고, 의회 웹페이지에 게재한다. 반면, 선거후보자의 기부금 수령 등에 대하여는 보고 및 공개제도가 마련되어 있지 않다.

<그림 V-8> 독일 연방의회가 게시하는 연도별 정당 회계검사보고서

Deutscher Bundestag

Abgeordnete | **Parlament** | Ausschüsse | Internationales | Dokumente | Medi

Parlament DEUTSCHE

Startseite ▶ Parlament ▶ Präsidium ▶ Parteienfinanzierung ▶ Rechenschaftsberichte ▶

Fundstellenverzeichnis der Rechenschaftsberichte

nach dem Parteiengesetz seit 1968 und der Berichte über diese Rechenschaftsberichte gemäß § 23 Abs. 4 PartG (Stand 27. August 2010)

Jahr	Rechenschaftsberichte				Berichte über die Rechenschaftsberichte	
	Bundestagsparteien		Sonstige Parteien			
	Bundestagsdrucksache		Bundestagsdrucksache		Bundestagsdrucksache	
	Nr.	Datum	Nr.	Datum	Nr.	Datum
2016	19/2300	25.05.2018	19/3070	28.06.2018		

출처: <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/rechnenschaftsberichte/rechnenschaftsberichte/202446>

4) 프랑스³⁰⁾

(1) 계기

프랑스에는 정치자금을 규제하는 법률이 사실상 존재하지 않았지만,³¹⁾ 1971년 뽕피두(Georges Pompidou) 대통령의 정당자금 불명확성 지적, 1972년 메스메르(Pierre Messmer) 수상의 정치자금 투명성에 대한 언급, 1974년 지스카르 데스탱(Valéry GISCARD d'ESTAING) 대통령의 정치자금 규제 및 투명화 필요성에 대한 언급 등이 정치자금 규제의 배경으로 작동하였다.

이후 선거비용 급증과 정치자금 스캔들이 빈발하면서 1988년 공직자의 재산공개와 정치자금의 규제, 정당 국고보조를 규정한 「정치생활의 재정적 투명성에 관한 법률(Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)」이 제정되었다.

그러나 1988년 법 자체의 많은 법제도적 한계 때문에 1990년에 「선거비용제한및

30) 선거연수원(2016: 153); 이현출임채진(2013: 24-27); 전학선(2003) 및 새로운 조사내용을 참조하여 재구성

31) 프랑스의 정치자금 규제가 다른 국가에 비해 늦은 것은 정당 자체의 법적 지위가 엄격하지 않고 늦게 규정되었기 때문이라는 분석도 있다(전학선 2003: 7-8)

정치자금정화에관한법률(Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques)」과 「대통령선거와국민의회의원선거에있어서선거운동자금에관한조직법률(Loi organique n°90-383 du 11 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du président de la République et de celle des députés)」이 제정되었다.

또한, 1990년에는 선거후보자의 선거비용 회계보고 검토 및 선거비용보전업무를 처리하고 정당의 정치자금을 감독하기 위한 독립기관으로서 '정치자금 및 선거회계 위원회³²⁾'(La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, CNCCFP)를 설립하였다.³³⁾

(2) 규제대상과 특징

정당 회계보고서는 관보를 통해 매해 공개하며, 「행정기관과국민의관계개선및행정·사회·세무에관한법률」에 근거하여 누구든지 개인정보보호 차원의 신상정보를 제외하고 회계보고서 원본 열람을 신청할 수 있다.

선거 후보자는 이름과 수입, 지출 총액, 국가보조금, 이행금액, 선거비용보전금액 및 위원회 감사의견 등이 포함된 회계보고 요약본을 공개해야 한다(「선거법」 제 L52-15조).

정당 정치자금 지출에 대한 규제는 없지만, 공직선거비용의 지출한도는 대선, 하원의원 선거별로 규제한다. 선거를 실시하는 달의 최초일 전 1년간 선거자금위원회 또는 재정대리인을 지명하고, 이들만 선거비용을 조달하고 지출할 수 있다.

대선 후보는 투표일 이전 6개월간 선거운동비용 회계보고서를 공인회계사를 통하여 작성하고, 이를 헌법위원회(Constitutional Council)에 제출해야 한다. 선거운동 지출한도액의 규정을 받는 하원의원 등의 후보자는 1차 선거 후 10주차 까지 회계보고서를 작성하여 CNCCFP에 제출한다.

(3) 규제방법

정당 및 선거후보자는 정치자금 회계보고 의무가 있으며, CNCCFP는 수입·지출 상황 및 재산 상황이 포함된 회계보고 요약본을 정부 관보(<http://www.cnccfp.fr/index.php?art=220>)에 게재한다. 회계보고는 통상 다음해 6월까지 제출되어 12월경 공표된다. 대선 후보 및 하원의원의 선거운동비용 회계보고서도 정당 회계보고처럼 요약하여 관보에 게재한다.

32) 혹은 선거운동회계보고 및 정치자금 국가위원회라고도 부를 수 있다.

33) 이와 같은 제도적 노력에도 불구하고, 2001년에는 시락(Jacques Chirac) 대통령이 사적인 여행경비로 약 4억 5천만원을 사용하면서 이 비용이 총리시절에 정부로부터 받은 '특별경비'에서 조달되었다는 것이 밝혀지면서 정치자금 논쟁이 또 발생하였다(전학선 2003: 7).

<그림 V-9> 프랑스 CNCCFP에서 공개하는 연도별 정당 회계보고서



출처: <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=220>

선거와 관련된 별도의 정당 회계보고는 실시하지 않지만 국고보조를 받는 정당은 수입·지출상황 및 재산상황을 담은 회계기록을 유지해야 하며, 2인의 외부감사를 거친 후 연례 회계보고서를 정치자금 및 CNCCFP에 제출해야 한다. 관보 게재내용은 인터넷 상에서도 공표하지만 세부항목별로 분류된 회계보고내용은 일반에 공개하지 않는다. 관보 웹사이트에서 공개한 데이터는 프랑스 정부의 데이터공개서비스 (<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-des-partis-et-groupements-politiques>)에서 공개하여 pdf나 데이터 형태로 다운로드할 수 있다.

<그림 V-10> 프랑스 정부의 데이터 공개 웹사이트



출처: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-des-partis-et-groupements-politiques>

5) 일본³⁴⁾

(1) 계기

고질적인 정치부패 및 국회의원의 불투명한 회계처리로 인한 정치불신에 직면하던 일본은 1994년 「정당조성법(政黨助成法)」을 제정하면서 정당에 대한 국고보조를 실시하고, 정치자금 규제를 강화하였다. 이어, 2007년 「정치자금규정법(政治資金規定法)」 개정을 통해 국회의원 및 후보자의 정치단체에 대하여 소액영수증 제출을 의무화하고 등록된 감사인으로부터 감사받도록 하는 등의 개혁 조치를 실시하였다.

(2) 규제대상과 특징

일본에서 정치자금을 조달 또는 지출할 수 있는 주체는 원칙적으로 정치단체와 정당이다. 정치인은 원칙적으로 직접 기부를 받을 수 없고, 자금관리단체를 통해서

34) 선거연수원(2016: 154); 이현출·임채진(2013: 28-34) 및 새로운 조사내용을 참조하여 재구성

만 기부받을 수 있다(선거운동의 경우는 제외).

정치자금 지출에 대한 일반적인 규제는 없으며, 「공직선거법」에서 규제하는 법정 선거비용 한도 규정이 있다. 법정선거비용은 중의원 소선거구의 경우 선거구 크기에 따라 1,910만 엔~2,350만엔+유권자 1인당 15엔을 곱한 금액이다.

정치단체(정당 포함) 회계책임자는 매해 12월 31일 현재 해당 정치단체와 관련된 그 해의 수입, 지출, 기타 사항을 기재한 보고서를 3월 이내에 해당 선거관리위원회 또는 총무성 장관에게 제출해야 한다.

보고서에는 개인 부담 당비 또는 회비의 경우는 금액 및 납부자의 수, 동일한 자로부터의 기부로 합계액이 연간 5만 엔을 초과하는 경우에는 기부자 성명, 주소 및 직업과 해당 기부금액 및 날짜(동일한 자가 알선한 기부로 연간 5만 엔을 초과하는 경우도 같다), 수입금이 1천만 엔 이상인 정치자금파티의 경우 파티명, 날짜, 개최 장소 및 수입금 및 기부자의 수, 정치자금파티 수입 중 20만 엔 이상 파티권 구입자 성명, 주소, 직업, 금액 및 날짜(파티권 구입 알선액이 20만 엔 이상인 알선자의 경우도 같다), 차입금에 대해서는, 차입처 및 해당 차입처별 금액, 기관지 발행 수입 및 10만 엔 이상의 기타 수입, 광열수도비 등 일정 경비 외의 5만 엔 이상 모든 지출에 대하여, 지출처명, 주소, 지출목적, 금액 및 날짜, 토지, 건물, 100만 엔 이상의 동산, 대부금 등, 100만 엔 이상의 차입금 등을 수록해야 한다.

정치단체 회계책임자가 회계보고서를 제출할 때에는 경비지출 영수증 등의 사본을 함께 제출해야 하고 정치단체 회계책임자는 보고서 제출 시 당 규칙 등에 따른 감사인의 감사 의견을 첨부해야 한다.

(3) 규제방법

정치자금 기부·수수는 「정치자금법」에 규정한 기부한도 범위에서 정치단체를 통해 이루어지고, 정치단체는 수입·지출내역을 보고해야 하며 회계보고의 주요 내용은 (고액기부내역 포함) 인터넷에 공개한다.

국회의원관계정치단체는 ‘회계보고서 제출 시 전자정보처리 조직을 사용하여 실시하도록 노력할 것’을 규정하고 있으며, 연간 5만 엔을 초과하는 고액기부 사항을 포함한 회계보고서를 인터넷 상으로 공개한다. 또한 세부항목별 분류검색까지 가능하도록 서비스한다(단, 각 도도부현 선관위에서 공개한다. 도도부현 선관위 홈페이지 리스트는 [http:// www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/links/senkan](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/links/senkan) 참조).

회계보고서 내용이 공표된 날부터 3년간 일반 국민은 해당 보고서 및 감사의견 또는 감사보고서의 열람 또는 사본 교부를 청구할 수 있다.

<그림 V-11> 일본 총무성 정치자금 관련 신청 및 제출 온라인 시스템

政治資金関係申請・届出オンラインシステム

<ul style="list-style-type: none"> <li style="border-bottom: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> ログイン <li style="border-bottom: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> 新着情報 <li style="border-bottom: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> 利用案内 <li style="border-bottom: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> ダウンロード <li style="border-bottom: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> よくある質問 <li style="border-bottom: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> ご意見・ご要望 <li style="border-bottom: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> 添付書類署名 <li style="padding: 5px;"> お問い合わせ 	<div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold; margin-bottom: 10px;"> 問い合わせ先 </div> <p>これから政治資金関係申請・届出オンラインシステムを利用される方のご質問、パソコン等の推奨環境、エクセルソフトの操作に関してご不明な点など、政治資金関係申請・届出オンラインシステム全般に関するご質問につきましては、まず、「よくある質問」をご確認ください。</p> <p>利用開始のための手続きや政治資金関係申請・届出オンラインシステムの操作などで、「よくある質問」をご覧いただいてもご不明な点がある場合は、以下の問い合わせ先をご確認ください。</p> <p>■システムやエクセルソフトに係る問い合わせ先（政治資金ヘルプデスク）</p> <div style="border: 1px solid #ccc; background-color: #e6f2ff; padding: 10px; margin: 10px 0;"> <p>電話番号 : 03-5500-7022</p> <p>通常期間 : 平日 9:00 ~ 17:00</p> <p>例外期間 : 平日 9:00 ~ 20:00 (※1、2)</p> <p>※1 : 3月末日の5営業日前 ~ 3月末日 (平成30年3月26日(月) ~ 4月2日(月))</p> <p>※2 : 5月末日の5営業日前 ~ 5月末日 (平成30年5月24日(木) ~ 5月31日(木))</p> </div> <p>電子メールでのお問い合わせも受け付けております。順次対応させていただいておりますが、回答までに数日を要する場合もございますので、余裕を持ってお問い合わせください。 なお、お急ぎの場合は、電話にてお問い合わせください。</p>
---	---

출처: <https://kyoudou.soumu.go.jp/kyoudou/Main?vc=GK020205>

3. 실시간 정치자금 공개를 위한 조건³⁵⁾

1) 정치적, 법적 조건

정치자금 디지털 공개 나아가 실시간 정치자금 공개를 위해서는 온라인 리포팅과 공시제도 시행 제도의 목적에 대해 정확하게 인지하는 것이 중요하다. 국가별로 목적은 다르겠지만 시기적절하게 정보를 시민들에게 제공하는 것부터, 정확하고 완벽한 제보를 제공하는 것, 검증기관에 의한 데이터 검증을 용이하게 하는 것 등 다양할 것인데 목적이 정확히 설정되었을 때 여기에 상응하는 목표가 나타날 수 있기 때문이다.

정치자금의 온라인 리포팅과 공시제도의 성공을 위해서는 이 서비스를 필요로 하는 사람들의 요구를 잘 들어야 한다. 물론 여기에는 데이터베이스를 사용하고 싶어 하는 시민들도 포함되겠지만 특히 온라인 리포팅과 공시제도를 실행하는 정당 재무담당자의 의견이 중요하다. 이들의 요구를 반영하여 시스템을 디자인해야 하며, 이들과의 빈번한 교류를 통해 상호 이해라는 점을 넓혀 나가야 한다.

그러한 점에서 현재 선거관리위원회의 정치자금 공개 시스템이 도입됨에 있어 후보자 및 정당 회계 담당자들과 충분한 논의가 있었는지 되살펴보아야 한다. 또한, 현재는 선거 후 3개월 동안만 공개되지만 앞으로 지속적으로 공개될 것을 가상해 정치자금 공개 서비스를 사용하게 될 학자, 시민단체, 언론, 그리고 시민들의 의견을 청취해 반영할 필요가 있다.

한편 국가별 정황이 온라인 정치자금 리포팅과 공시제도에 도움이 되는지 잘 파악해야 한다. 이를 위해서는 정치적 상황, 기술적 문제, 그리고 법적 근거의 구축이 요구된다. 무엇보다 좋은 정치적 사정은 온라인 시스템의 성공을 위한 전제 조건이다. 감시기관은 제도를 구축하기에 앞서 정치적 사정을 잘 고려해야 한다. 특히, 이 시스템 도입에 있어 정치적 의지가 내부적으로 외부적으로 작동하는지 봐야 한다. 이러한 점은 도입을 위한 계획이 최고 수준의 감독 기관 또는 정부로부터 지원을 받는지에 따라 달라질 수 있다. 또한, 이러한 제도를 도입하려는 정치적 의지와 욕구를 증대시킬 수 있는 불법 정치 자금 관행이나 스캔들에 대한 최근의 증거가 있는지도 중요하다. 이와 함께 리포팅 요구에 대한 존중 문화가 있는지 여부, 정당/후보자가 제출한 정보가 신뢰할만한가, 감독기관은 리포팅 요구를 강제할 수 있는지, 공표된 정치 재무 데이터를 사용하기 위해 자유롭고 독립적인 언론과 시민사회가 존재 하는지, 정당이 의무를 리포팅 의무를 수행하기 위한 충분히 강한 행정적 조치를 가지고 있는지 등을 살펴봐야 한다.

정치적 맥락과 더불어 온라인 리포팅과 공시제도에 대한 법적인 근거를 명확하게

35) 여기에 대한 내용은 International Institute for Democracy and Electoral Assistance가 2017년 발간한 Digital Solution for Political Finance Reporting and Disclosure의 핵심내용 해석하여 작성하였다.

설정하는 것이 중요하다. 법적으로 정당과 후보자들의 정치자금에 대한 공시제도 및 실시간 공개제도를 요구하고 있다면 제도 시행은 큰 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 그렇지 않다면 정당과 후보자들은 이를 받아들이기는 쉽지 않을 것이다. 우리의 경우 중앙선거관리위원회가 2013년 정치자금 실시간 공개제도를 제안하는 정치관계법 개정의견을 제출했지만 정치권에서 받아들여지지 않았다. 이로 인해 현재로서는 정당과 후보자에게 정치자금의 디지털 공개 및 실시간 공개제도를 강요할 수는 없는 상황이다. 대신 선거관리위원회는 선거 후보자들에게 정치자금 현지 실사 면제를 조건으로 실시간 공개제도 참여를 독려했고 있는 상황이다.

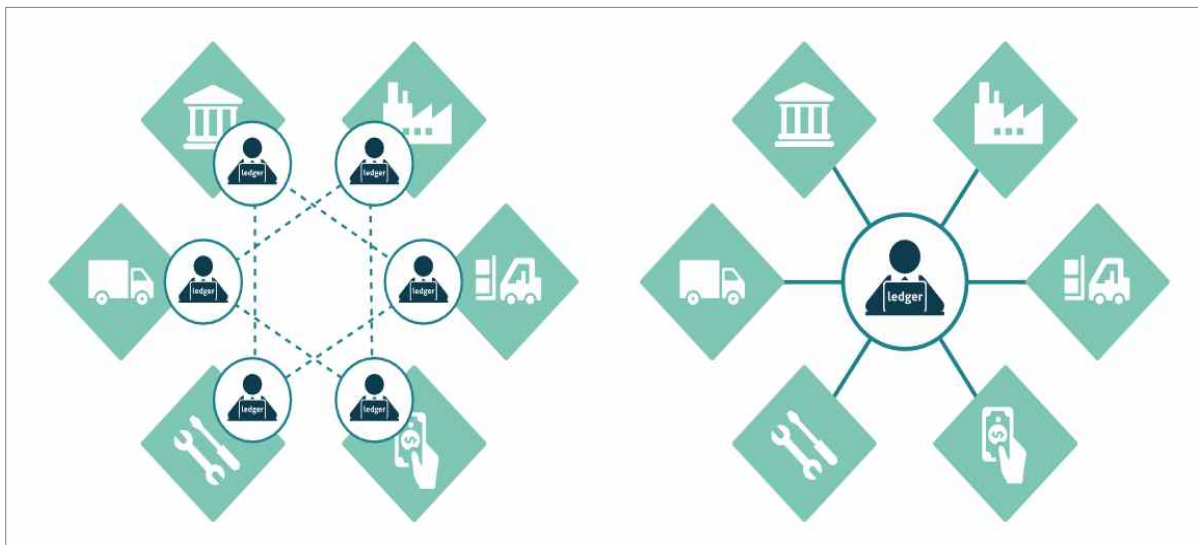
2) 투명한 자금관리를 위한 블록체인 시스템 적용 가능성

(1) 블록체인 시스템의 구조와 특징

2008년 암호화폐 비트코인(bitcoin)의 운영원리로 주목받기 시작한 블록체인(blockchain)은 분산형 공개장부 기록방식이다. 국내외 정부, 민간, 시민사회 영역에서 적극적으로 블록체인 도입이 진행되고, 선관위는 2017년부터 블록체인 투표 실시에 대해 검토하여 2018년에는 블록체인 시범투표시스템을 개발하고 있다.

블록체인은 각각의 서버에 모든 기록을 독립 보관하던 폐쇄적 방식이 아닌 분산형 공개거래장부방식이기 때문에 누구나 투명하게 거래기록을 알 수 있고, 위변조가 사실상 불가능하다³⁶⁾는 점에서 안전한 시스템으로 평가되고 있다.

<그림 V-12> 기존 거래방식과 블록체인 거래방식의 차이



출처: <https://www.fahmpartners.com/solutions/blockchain>

36) 위변조를 원할 경우 '모든' 거래기록을 10분 내에 변조해야 하므로 물리적으로 불가능하다.

블록체인의 종류는 개방형, 폐쇄형, 콘소시엄 방식의 세 가지 유형이 있는데, 최근에는 블록 내에 거래내역을 저장하는 것뿐만 아니라 일정조건이 맞춰지면 계약이 자동으로 실행되는 방식인 스마트 계약(smart contract)이 유행하고 있다.

(2) 블록체인의 가능성과 한계

블록체인의 장점으로서는 분산성, 평등성, 투명성, 경제성, 보안성, 효율성, 익명성, 안전성 등을 들 수 있다. IT의 지속적인 발전에 의한 처리 기술 향상과 가능성을 고려한다면 새로운 생태계 구성의 기회나 미래 성장 동력으로서의 가능성도 크다고 평가할 수 있다. 한편, 블록체인의 단점으로는 일단, 기존 관련 법제도와 상충되는 부분이 많기 때문에 도입이 가능하도록 법제정이나 개정이 전제되어야 한다는 것이다. 아울러 블록체인의 장점대로 모든 것이 투명하게 공개되었을 경우 대의기관의 역할을 재설정해야 하는 것도 매우 큰 과제이다.

<표 V-4> 블록체인의 SWOT 분석

	Strength(강점)	Weaks(약점)
내부	<ul style="list-style-type: none"> 탈중앙성/분권성/분산성: 권력 분산, 다자간 협력 수평성/평등성: 평등한 의사결정, 합의 형성, 민주성 확장의 계기 개방성/투명성/신뢰성: 부정부패 방지, 알 권리 구현, 출처 증명 경제성: 상대적으로 저비용, 비용 절감 보안성/기밀성/무결성: 암호화하여 저장. 위변조 불가 효율성/신속성: 직접 거래 익명성 비규제성: 자발적 참여 및 검열 안전성: 위험분산 및 암호화 새로운 생태계 구성 기회 	<ul style="list-style-type: none"> 책임 및 관리 주체 부재: 정책설계 미흡 가치의 불안정성 낮은 인지도/확산성 미흡: 응용분야의 협애성 규제장벽/법제도 미비 표준화 문제 낮은 처리기술 속도 문제 하드웨어 의존성: 시스템이나 개인키 보안 문제
	Opportunities(기회)	Threats(위협)
외부	<ul style="list-style-type: none"> IT 발전, 신기술의 지속적인 등장, 처리 속도 향상 미래 성장 동력으로서의 가치 관련 시장규모 확대 시민관여력 확대, 자치 확산, 중소기업 조직의 활용 가능성 ↑ 국내외 적극적인 수용정책 	<ul style="list-style-type: none"> 지나친 전문가 중심주의: 어려운 접근성 과도한 익명성으로 인한 악용: 암시장 거래, 탈세, 비자금, 범죄자금 은닉 등 시장 난립/불완전한 생태계: 타당성 검증 미흡 블록체인으로 모든 것이 공개된 이후의 변화에 대한 대응 미흡: 기존 대의주체나 기관의 역할은 무엇인가

그러나 현재로서는 투표, 조달, 의료시스템 등에서 제한적 범위에서 논의되거나 시범실시 등 시작단계 수준이기 때문에 제도적으로 적용하기 위해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요한 상황이다. 즉, 안전성과 활용성에 대한 충분한 검증이 필요하다. 특히 블록체인이 제2의 인터넷이 될 수 있는가에 대해서는 많은 논란이 진행 중인데, 처리속도와 확장성 문제에 대한 해결이 과제로 남아 있다.

(3) 정치 부문의 블록체인 활용분야

정당 부문에서는 대형 정당보다는 대부분 소형 정당에서 활용되고 있다. 미국은

주마다 다른 전략을 택하기 때문에 텍사스 주(州)나 매사추세츠 주(州) 등에서 민주당, 공화당, 자유당이 제한적으로 블록체인투표를 실시한 정도의 경향만 나타나고 있다. 대형 정당의 경우 대부분 투표 부문에서 집중적으로 활용할 뿐 정당 본래의 기능을 블록체인과 연결하여 활용하는 사례는 거의 나타나지 않고 있다. 반면, 소형 정당은 토론, 의견수렴, 결정, 모금 등에 블록체인 방식을 적극적으로 적용하고 있다.

정치 영역에서는 투표, 자금 영역에 블록체인의 적용가능성이 높은 편이다. 중앙선거관리위원회에서도 블록체인 투표 추진으로 투명성을 향상시키고 비용 절감 효과를 거둘 것으로 기대하며 2018년 11월까지 7억 5천만 원의 예산으로 시범 시스템 개발 완료할 예정이다. 블록체인 기반 글로벌 모바일 투표회사로는 보아츠(Voatz, <https://voatz.com>)가 압도적으로 활발한 활동을 전개하여 2018년 11월까지 주전당대회나 학생회선거 등을 30회 실시하였다. 한편, 미국 연방선거위원회(FEC)는 2014년부터 100달러 이하 암호화폐 기부를 허용하고 있다.

<표 V-5> 정당의 블록체인 활용 사례(2013-2018년)

국가	정당	시기	활용사례
대만	민주당 (The Democrat Party)	2018년	• 12만 명이 블록체인 투표(Zcoin 이용)
뉴질랜드	기회당 (The Opportunities Party, TOP)	2018년	• 블록체인 투표
덴마크	자유당 (Liberal Alliance)	2014년	• 세계 최초 블록체인 투표(코펜하겐 인근 지역)
러시아	성장당 (Partiya Rosta, Party of Growth)	2017년	• 블록체인 기반 정당 암호화폐 프로젝트
미국	자유당	2016년	• 텍사스주 대선후보 블록체인 투표
	공화당	2016년	• 유타주 대선후보 블록체인 투표
	공화당	2018년	• 매사추세츠주 주지사 후보 지명대회 블록체인 투표(4월)
	민주당	2018년	• 대의원총회 안건표결 블록체인 투표(4월)
	민주당	2018년	• 매사추세츠주 주지사 후보 지명대회 블록체인 투표(6월)

<계속>

국가	정당	시기	활용사례
미국	자유당	2016년	• 텍사스주 대선후보 블록체인 투표
미국	공화당	2016년	• 유타주 대선후보 블록체인 투표
미국	공화당	2018년	• 매사추세츠주 주지사 후보 지명대회 블록체인 투표(4월)
미국	민주당	2018년	• 대의원총회 안건표결 블록체인 투표(4월)
미국	민주당	2018년	• 매사추세츠주 주지사 후보 지명대회 블록체인 투표(6월)
아르헨티나	Partido de la Red	2013년	<ul style="list-style-type: none"> • http://partidodelared.org • 네트워크 정당 • 블록체인 의견수렴방식인 '데모크라시 OS'(2012년부터 서비스 개시, 오픈소스)를 기반으로 창당하여 운영
인도	민주당 (Democratic Party)	2018년	• 블록체인 기반 마이보트(MiVote) 투표
일본	차민당	2018년	• 블록체인 등 혁신기술연구회 발족(2018년)
태국	민주당	2018년	• 11월, 당대표 선거에서 블록체인 투표 (Zcoin 활용. 세계 최초로 규모있는 단일 선거에서 블록체인기술이 활용)
호주	플럭스(Flux)당	2016년	<ul style="list-style-type: none"> • https://voteflux.org • 이슈 기반 직접 민주주의 도입 • 당원 모두가 주인, 위임 가능 • 블록체인 투표 • 7인 위원회에서 선거후보자 결정(서약 기록을 남기고 당원결정에 따르지 않으면 즉시 사임) • 등록당원: 7,453명 / 자원봉사자: 1,938명 • 통상적으로는 모바일 메신저로 소통 • Bloc Party라는 명칭 사용 • 제3당이 목표

정부 차원에서 가장 선도적인 국가는 에스토니아와 두바이이다. 주로 투표, 의료 기록관리, 금융거래, 연금지급, 구호자금 관리, 우편행정관리, 의료정보, 부동산정보, 토지대장, 경제, 계약 부문에서 활용되며 국내에서는 상품 이력관리, 전자계약, 문서 발급, 통관 등에서 확산 계획 수립중인 단계이다. 지자체의 경우에는 제한적으로 몇몇 지자체에서 도정개선을 위해 블록체인 적용계획 발표하고 있다.

시민사회에서는 시민이 주도적으로 만드는 기술로서 시민기술(civic technology) 활동에 블록체인을 적용하고 투표, 정책결정, 평판시스템 및 주요 거래에서 기록과 계약에 활용이 논의되고 있다.

경제 부문에서는 투자 및 액셀러레이터, 거래소, 마케팅 및 컨설팅, ICO 플랫폼, 미디어 및 커뮤니티, 유틸리티 및 서비스, 교육 플랫폼, 코인, 개발사, 법률사무소 등이 블록체인 생태계를 구성하고 있다.

<표 V-6> 정부와 시민사회의 블록체인 활용사례

구분	국내	외국
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 정부: 블록체인 기술 개발을 위해 2020년까지 2,300억 투입 • 과기정통부:블록체인 기술 발전 전략발표(2018년 6월) • 선관위: 전자투표(2005년 시도 후 미도입) → 블록체인투표 추진중(1/8 수준으로 비용 절감 기대, 2018년) • 국토교통부: 블록체인 부동산거래 전자계약 시범서비스(2017년) • 농식품부: 블록체인 기반 축산물 이력관리 시스템 제작중 • 외교부: 블록체인 기반 전자문서 발급 인증시스템(아포스티유 관리 시스템)개발중 • 관세청: 블록체인으로 개인통관 절차 개선 추진중 	<ul style="list-style-type: none"> • [투표] 에스토니아(2011년, 투표를 5배 증가, 전세계에서 참여), 러시아 모스크바시: 액티브 시티즌(블록체인 투표 플랫폼으로 개선중(2014년 런칭), 미국 메인주, 몬타나주, 웨스트버지니아주 파병군인 모바일 블록체인투표 시범실시(2018년 5월, 11월 본선거에 확대적용). 스위스 추크시, 우크라이나 NEM재단이 만든 코인으로 블록체인 투표 추진중(2018년), 일본 츠크바시 준비중(2018년), 호주 중립투표 블록(NVB): 가장많은 투표를 받은 의견에 대해 공무원이 최종 집계를 참조하여 정부 현안 결정

<계속>

구분	국내	외국
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 예탁결제원: 블록체인 투표 시범서비스 추진 중(2018년) • 수원시 D4 • 경기도따복공동체: 주민제안공모사업심사 투표와 회계교육(2017년) • 제주도 블록체인특구 지정 건의, 제주코인 발행, ICO(암호화폐공개) 추진(2018년 8월) * 전 세계에서 공식적으로 ICO를 금지하고 있는 국가는 중국과 한국뿐 • 경기도: 블록체인 거버넌스 행정 도입 선언(2017년). 공공데이터 개방 • 노원코인: 블록체인 시스템 기부, 자원봉사 보상 • 서울시: 마포에 블록체인인큐베이션 센터 설립 예정. 블록체인 행정 적극 도입(2018년) 청년활동 지원 온라인 플랫폼, 블록체인 기반 정책투표시스템, 중고차 매매 블록체인 시스템(2018년) • 영등포구: 전국 첫 블록체인 기반 제안서 평가시스템 도입(2018년) • 부산시: 부산코인, 블록체인 로드맵 작성 중(2018년) 	<ul style="list-style-type: none"> • 에스토니아 블록체인 의료정보 관리체계(2008년), 정부내 블록체인 시스템 구축(2012년) • 두바이: 글로벌 블록체인 의회 설립(2016년), 블록체인 기반 정부 시스템 스마트 두바이(2016년) • 캐나다 왕립은행: 국경 간 거래에 블록체인 기술 도입(2017년) • 미국 우정청: 블록체인 우편 서비스 도입(2016년), 콜로라도주 암호화폐로 정치후원금 기부 • 유럽의회: 블록체인 전문기구 출범(2018년) • 영국: 블록체인 공공서비스 추진 전략 발표(2016년). 연금지급 내역 관리 적용 예정. 블록체인 활용 학자금 대출, 국제구호금 자금 추적. • 맨 섬: 전자게임 사기 방지기술에 블록체인 적용 • 네덜란드: 건강관리공단: Mijn-Zorg Log(블록체인 의료정보 기록). 경제부 주도로 블록체인 연합 구성(드 꺼블 마을 사례) • 스위스: 추크(Zug)시 암호화폐로 공공서비스 요금 지불

<계속>

구분	국내	외국
시민기술 (civic technology)	<ul style="list-style-type: none"> • 한겨레신문: 블록체인 미디어(뉴스팩트체크) • 팬임팩트코리아: 2018년 지선에서 공약 기록을 위한 스마트 컨트랙트 서비스 	<ul style="list-style-type: none"> • 러시아 대선: 여론조사기관이 출구조사에서블록체인 활용(2018년) • 리눅스 재단: 오픈소스 분산원장 프레임워크인 Hyperledger Fabric을 개발하여 발표(2017년) • 미국 데모크라시 어스: 블록체인 투표 시스템 제작(2015년, 아르헨티나 데모크라시 OS에도 관여) • 미국 샌프란시스코 유나이티드 보트: 의원 법안 투표 결과와 지역 유권자 의사를 비교하여 점수화. 유권자 의사를 블록체인 투표로 확인. 위임 투표 가능 • 유럽 비영리조직 D-CENT: 시민 정책결정 시스템(2013년) • 호주 시민단체 MiVote: 의제에 대한 블록체인 투표(호라이즌 스테이트가 개발, 2017년, 선택지는 항상 4개, 60%이상 득표 1위 인정, 인도, 미국, 스코틀랜드에 지사) • 일본 게이오대 학생의 폴리폴리 프로젝트: 2017년 중의원 선거 후 후보자 앱 제작. 블록체인 정치 플랫폼 제작중. 활동지표 토큰인 polin으로 평판체계 구축 (악플 예방) 및 정치인 후원(2018년) • 일본 Congrechain: 투표권을 자산으로 발행하고 블록체인 시스템으로 운영

<계속>

구분	국내	외국
시민기술 (civic technology)		<ul style="list-style-type: none"> • 독일 베를린: 블록체인 스타트업들의 성지 • 영국 옥스포드대: 유럽 최초 블록체인 대학교 설립
기타		<ul style="list-style-type: none"> • 국제송금, 수송, 유통, 물류, 의료 기록 • 다이아몬드, 골동품, 와인 등 감정서의 위변조 방지 • 에너지 거래 공유 경제 • 스마트계약: 디지털 권한, 보증 • 공공기록: 공급망, 저작권 보호, 소셜미디어 • 플랫폼: IoT플랫폼, 분권 조직, 기술 개발

(4) 블록체인 평가기준

블록체인은 퍼블릭, 프라이빗, 컨소시엄 등 종류가 구분되는 만큼 각기 다른 시스템을 적용할 수 있기 때문에 우선 블록체인 시스템 도입시 품질 평가 기준에 따른 평가가 선행되어야 한다.

평가항목은 크게 성능, 상호운용, 확장, 신뢰, 보안, 이식성의 6가지로 구분할 수 있는데, 성능 부문에서는 처리성능이 빨라야 하고, 네트워크 응답성이 높아야 하며, 블록 확정 성능이 정확해야 하며, 참조기록도 정확해야 한다. 상호운용성에 있어서는 타블록체인과의 연동 가능성을 검토해야 한다. 확장성은 처리 성능 부문으로서 앞서 제시한 성능 부문과도 연동되는 부분이다. 신뢰성은 시스템의 신뢰성인데 이는 보안성이나 신뢰성은 시스템 안전성에 기본이기 때문에 반드시 블록체인이 아니더라도 검토해야 하는 부분이다.

<표 V-7> 블록체인 품질평가기준

평가항목		평가 세부기준
성능 효율성	처리성능	<ul style="list-style-type: none"> 블록의 크기 증가(하나의 블록에 기록하는 거래 수를 증가시킴) 블록생성에 걸리는 시간 단축
	네트워크 성능	<ul style="list-style-type: none"> 시스템 전체의 성능, 특히 응답 성능에 크게 영향을 미침
	블록확정 성능	<ul style="list-style-type: none"> 합의 방식 및 필요조건의 대응에 영향을 미침
	참조성능	<ul style="list-style-type: none"> 블록체인에 기록된 거래 이력 등의 정보를 어떻게, 어느 정도
상호운용성		<ul style="list-style-type: none"> 기존 시스템 전체의 성능, 특히 응답 성능에 크게 영향을 미침
확장성		<ul style="list-style-type: none"> 처리성능, 네트워크성능의 향상성, 용량 및 노드의 확장성
신뢰성		<ul style="list-style-type: none"> 시스템, 제품 구성요소의 신뢰성 시스템, 제품 구성요소의 운용조작이 가능한 정도 하드웨어나 소프트웨어의 장애가 있어도 시스템, 제품 구성요소의 조식이 가능한 정도 피해를 입은 데이터나 시스템 등이 회복, 복원 가능한 정도
보안	기밀성	<ul style="list-style-type: none"> 제품 및 시스템에 접근하는 것을 인정한 데이터만이 접근할 수 있도록 함
	완전성	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램이나 데이터에 권한없이 접근 및 수정하는 것을 방지
	부인 방지성	<ul style="list-style-type: none"> 어떤 행동이 일어난 것을 향후에 부인하는 것을 방지하도록 행동에 대해 증명하도록 함
	진정성	<ul style="list-style-type: none"> 주체나 자원의 동일성에 대해 증명
이식성		<ul style="list-style-type: none"> 더 좋은 시스템이 개발될 때를 대비하여 변경이 용이한 시스템을 이용

출처: 경기연구원. 2017. 『블록체인기술의 도정활용을 위한 기초연구』 : 74.

보수 및 운용평가 기준은 시스템 구축 후 발생할 수 있는 문제에 대한 대응성 검토 항목으로서 모듈성, 재이용성, 해석성, 수정성, 시험성으로 구성되어 있다. 비용 평가기준은 통상적인 일반 IT시스템 개발에 준하여 검토하는 항목과 동일하다.

<표 V-8> 블록체인 보수 및 운용 평가기준

평가항목	평가 세부기준
모듈성	<ul style="list-style-type: none"> 하나의 구성요소의 변동이 다른 구성요소에 미치는 영향이 최소화되어야 함
재이용성	<ul style="list-style-type: none"> 기존 자산을 사용하여 다른 자산을 만드는 것이 가능한가
해석성	<ul style="list-style-type: none"> 장애의 감지, 원인 해석, 영향범위 등의 해석이 중요함
수정성	<ul style="list-style-type: none"> 기존 품질의 저하 없이 효율적으로 제품이나 시스템의 수정이 가능한가
시험성	<ul style="list-style-type: none"> 시스템, 제품 혹은 구성요소에 대한 시험기준을 확립하고, 그 기준을 만족시켰는지 알아보기 위해 실험을 하는 것이 가능한가

출처: 경기연구원. 2017. 『블록체인기술의 도정활용을 위한 기초연구』 : 75.

<표 V-9> 블록체인 비용 평가기준

평가항목	평가 세부기준
연구개발	<ul style="list-style-type: none"> 블록체인 플랫폼에 관한 기술요소 연구개발
	<ul style="list-style-type: none"> 서브 시스템 연구개발
제품화	<ul style="list-style-type: none"> 하드웨어 및 소프트웨어, 시스템
보수·운용	<ul style="list-style-type: none"> 운용 및 보수비용

출처: 경기연구원. 2017. 『블록체인기술의 도정활용을 위한 기초연구』 : 85.

(5) 블록체인 시스템 적용을 위한 법제도적 과제

현재 블록체인과 관련하여 국회에 계류 중인 대표적인 법안은 「특정금융거래정부의 보고 및 이용 등에 관한 법률」과 「전자금융거래법」으로서 이 법들을 ‘블록체인 산업 육성2법’이라고 부른다.

<표 V-10> 국회에 계류중인 블록체인 관련 법안

2018년 11월 말 기준

의안명	제안일자	발의	주요내용
「특정금융거래정부의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 일부 개정안	2018.03.21	채윤경의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> 가상통화취급업소에 대해서도 자금세탁행위 및 공중협박자금조달행위의 효율적 방지를 위한 의무를 부과 금융회사가 가상통화취급업소와 금융거래를 수행할 때 준수할 사항을 규정
「전자금융법」	2018.09.27	하태경의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> 암호통화의 매도·매수·중개·교환·관리 등 암호통화취급업을 허가 대상으로 함 암호통화 발행은 금융위원회의 승인을 받아 할 수 있도록 함 보안대책 수립·시행, 시세조종행위 등의 금지, 금융위원회 및 금융감독원의 감독 및 검사 등 암호통화의 안전성, 신뢰성 및 이용자 보호에 관한 규정을 마련
	2018.02.06	박광은의원 등 11인	<ul style="list-style-type: none"> 개별 전자금융업자의 성격을 고려하여 등록 세부요건을 합리적으로 달리 정할 수 있도록 함 등록 업종의 자본금 요건의 하한을 하향조정함으로써 다양한 혁신적 비금융회사의 전자금융업 진출과 핀테크 산업의 발전을 촉진하고자 함
	2017.07.31	박용진의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> 가상통화의 정의규정을 마련 가상통화취급업의 인가 등에 대한 규정을 신설 이용자 보호를 위한 의무와 금지행위 등을 규정함으로써 가상통화이용자를 두텁게 보호하고자 함
	2016.11.02	김관영의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> 핀테크 발달과 함께 다양한 전자지급수단이 등장하고 있어 이에 대한 법적 근거를 두어 선제적으로 대응할 필요성이 제기되고 있음 재화 또는 용역을 제공받은 후에 전자적 방법으로 그 대가를 지급하도록 하는 후불전자지급수단을 전자지급수단의 하나로 추가하려는 것임

이외에 다른 법과의 상충문제는 다음과 같다. 「개인정보보호법」의 개인정보 기록 문제에 있어서 목적 달성 후 개인정보를 파기해야 하는 현행 법 규정에 대하여 일부 삭제 불가능한 블록체인 저장방식은 위법 소지가 있다. 「민법」과 스마트계약의 상충 문제에 있어서는 현행 민법의 계약 성립 구조가 상이하다는 것이다. 이외에도 「전자문서 및 전자거래 기본법」상의 전자문서인가 여부, 「공직선거법」 특히 국선에서 투표원칙 준수 여부(비밀, 평등, 직접, 보통선거) 등이 관련법으로 연결되어 있다. 블록체인 문제는 사적 디지털 인증의 법적 효력이 있는가가 쟁점이지만 사전 규제 보다는 포괄적 네거티브 규제³⁷⁾ 혹은 샌드박스규제(sandbox)³⁸⁾ 허용 등의 주장도 제기되고 있으며, 블록체인 업계를 중심으로 가칭 「블록체인산업진흥법」 제정 논의도 활발한 상황이다.

외국에서는 블록체인 입법에 적극적인 경향도 나타나고 있는데 영국, 일본, 스위스, 두바이 등이 블록체인의 순기능에 주목하여 국가 지원을 바탕으로 공공분야에 확대 도입하기 위해 제도적 장치를 신속하게 마련하고 있고, 유럽집행위원회는 2018년 2월 유럽의회 지원 하에 블록체인 관련 정책 및 전문지식을 모니터링·분석하고 소통하는 기구를 출범시킨 바 있다. 어쨌든, 추후 블록체인 활성화를 위한 법제도 과제를 체계적으로 도출하고 관련법 제·개정을 마련해야만 정부 영역에서 블록체인 시스템을 적용할 수 있다는 것만은 분명하다.

3) 블록체인 정치자금 공개 시스템을 위한 검토 조건

(1) 정보공개 가치와 알권리 확대

블록체인 정치자금 공개시스템으로는 정당 및 선거후보자 회계에 대한 자료를 투명하게 기록할 수 있다. 즉, 수입·지출이 발생할 때마다 블록체인 시스템 내에서 모든 정보가 기록되어 투명성을 확보할 수 있다. 그러나 블록체인 정치자금 공개시스템을 정보의 직접적인 기록자로서 정당이나 선거후보자가 아니라 선관위에서 운영할 경우에는 앞서 제시한 블록체인 적용을 위한 기술적 조건뿐만 아니라 더 많은 조건들을 고려하고 검토해야 한다.

기본적으로 정치자금정보는 정치정보이자 선거정보이다. 따라서, 비선거기간과 선거기간 구분없이 모든 정치자금 정보는 상시적으로 인터넷에 공개해야 하는 것만은 분명하다. 또한 형평 원칙에 의거하여 오프라인의 정보공개 또한 편리하고 저렴한 비용으로 이용할 수 있어야 한다. - 그러나, 헌법재판소 2009헌마466 결정에 의하여 선거후 법률관계의 조기 안정화, 선관위 업무부담을 고려하여 제한규정 필요성을 인정하고 있다(임채진, 2013) -.

또한, 비선거시기이든 선거시기이든 모든 항목을 (수기, 그림파일, PDF가 아니라)

37) 선허용 후규제

38) 신규진입산업에 대해 일정기간동안 규제(일부 혹은 전부 면제)

기계가 읽을 수 있는 디지털 표준형태로 통일하여 공개하고, 검색도를 높여 정치자금정보에 대한 알권리를 확대해야 한다. 또한, 공공정보로서 정치자금정보의 위상을 분명히 하고 그 열람도를 높일 수 있도록 해야 한다.

따라서, 현행 선거시기의 정치자금정보는 선거후 3개월만 열람 가능한데, 상시적으로 기간제한 규정을 폐지하고, 인터넷 공개를 의무화하여 정보공개원칙을 강화하고, 국민의 알권리를 확대할 필요가 있다(임채진, 2013).

(2) 시기, 자격, 방법에 대한 고려

우선, 고려해야 할 것은 언제 기록하는가의 문제이다. 상시적으로 정당의 회계정보를 시스템에 업로드하고 이에 대한 위변조를 방지하는 것은 큰 문제가 없다. 공개시기와 공개유지기간(원칙적으로는 영구 공개가 바람직하다), 공개항목에 대한 법적 합의를 이루어진다면 투명하게 기록을 보존하고 누구에게나 공개한다는 점에서 좀 더 효율적인 시스템을 구현할 수 있다. 물론 자율적으로 정당 모두가 블록체인 정치자금관리 시스템을 운영하도록 독려할 수도 있겠지만 대규모 정당이 아닌 군소정당에서는 그런 시스템 도입이 어려울 수 있다.

언제 기록할 것인가의 문제도 중요한 고려사항이다. 모든 정치자금 기록은 지출 후에 이루어지는데, 그것을 지출기준으로 선거시기에 지출발생 시점을 기준으로 그때 그때 신속하게 기록하는 것은 선거후보자에게 매우 큰 선거업무 부담이 될 수 있다. 또한 지방선거 후보자의 경우는 그 규모상 기록에 능숙한 공신력있는 회계담당자를 확실하게 운영할 확률이 매우 낮으며, 지출이 여러 곳에서 발생할 경우 영수증과 기록을 한명이나 소수의 회계담당자가 취합하는 것에도 시간이 걸릴 수 있다. 장기적으로 시스템이 안정화되고 후보자의 시스템 관리 능력이 향상되면 신속한 기록을 할 수도 있겠지만 현재와 같은 선거문화 속에서는 신속한 기록은 도입하기 어려운 상황인 것이다.

그러므로 현 단계에서 블록체인 정치자금 시스템을 도입하려면 신속한 기록보다는 '영구기록'에 방점을 두어 선거 종료 후에 정치자금 정보를 기록하도록 '블록체인 정치자금기록시스템'을 운영하는 것이 훨씬 현실적이다. 상품의 이력정보와 증명서를 블록체인에 저장하고 공개하는 것은 공유속도로 빠르고 수정이 불가능하다. 따라서 이와 같은 블록체인의 장점을 살려 정치자금의 정확한 기록을 폭넓게 개방하고 위변조를 방지할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다.

VI. 결론

본 연구는 최근 고비용 정치와 경제 구조에 대한 성찰, 대안 논의가 급속도로 확산되고 있는 상황에서 정치자금에 대한 실시간 국민감시기능이 강화되기 위해서, 즉 정치자금의 투명성과 공개성이 현격하게 강화되기 위해서 필요한 점이 무엇인지 알아보는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 외국사례 분석을 통한 시사점 도출 및 최근 논의되고 있는 다양한 기술 도입을 통해 간편하게 정치자금 내역을 신속하게 공개하여 국민들이 모니터링할 수 있는 방안은 무엇인지 알아보았다. 특히, 정치자금 공개를 시행하고 있는 선진국 사례를 살펴보려 하며 정치자금 공개 대상은 누구이며, 어떠한 방식에 의해 진행되고 있으며, 이를 도입하게 된 계기는 무엇인지 알아보았다.

현재 정치자금에 대해 규정하고 있는 규제중심의 「정치자금법」은 국민의 알권리가 강화되고 국민의 정치 참여가 강화되고 있는 현 시대정신에 비춰 보았을 때 투명성과 공개성 차원에서 커다란 변화가 요구된다. 이러한 점은 외국 사례와 비교할 때 더욱 두드러지는데 정치자금의 유입이 상대적으로 자유롭지만 사후의 지출정보 공개에 대해 매우 엄격하고 철저하게 관리하며 인터넷을 통해 정치자금의 검색, 분류, 다운로드가 가능하도록 하는 미국, 영국 등과 비교해 볼 때 매우 시대에 뒤떨어진다는 점을 알 수 있었다. 무엇보다 정당에 대한 후원금 제도가 부활하였고, 정치자금의 규모는 점차 커지고 있지만 이에 대한 통제 및 감독은 과거 수준에 머물러 있다는 점 그리고 사회의 모든 분야에서 투명성과 공개성이 강화되고 있는 상황은 정치자금에 대한 새로운 규정이 필요함을 말해주었다.

많은 국가에서, 특히 선진국에서는 정치자금 공개의 범위를 점차 확대하고 있으며 이를 통해 국민의 알권리 보장을 강화하고 있는 추세다. 이러한 점이 나타난 배경에는 정치적 부패로 인해 발생하였던 문제점을 해결하기 위한 조치라는 공통적 특징을 발견할 수 있다. 부패 및 비리 문제로 인해 정치권에 대한 불신이 커지고 이를 투명성과 공개성을 통해 해결하기 위한 방안으로 온라인 정치자금 공개제도가 실시되고 있는 것이다.

미국에서의 정치자금 규제는 정치적 부패를 방지하기 위한 투명성확보와 표현의 자유 보장이라는 두 가지 가치의 균형을 찾는 방향으로 진전되어 왔으며, 인터넷의 발전으로 가능해진 전자신고제도는 이러한 논란의 절충점을 제공해주고 있다. 최근 미국 정치자금 규제의 경향은 규제를 최소화하여 표현의 자유를 최대한 보장해주는 한편, 정치적 부패의 가능성을 최소화하기 위하여 전자신고시스템을 통해 신속하고도 포괄적인 정보공개 의무화하는 방식으로 나아가고 있다. 후보자 중심으로 정치자금 운용 및 기부금 규제가 중심인 미국과 달리 영국은 정당이 정치자금 조달 및 지출의 중심 주체이다. 영국에서는 기부 금액 규제를 하지 않지만, 정치자금 지

출 통제와 공개에 대해서는 엄격한 기준을 두고 세부사항을 인터넷으로 공개한다. 독일은 2002년 「정당법」 개정이 이루어져 위반 시 재정 제재와 형사상 처벌을 강화하게 되었다. 허위보고서 작성의 경우 3년까지 투옥할 수 있으며 1만 유로 이상 신고의무를 피하기 위해 쪼개기 기부를 하는 것이 금지되었고, 500유로 이상의 경우 실명으로 기부해야 한다. 기부는 정당 회계담당자에게 즉시 보고해야 하고, 현금 기부는 1천 유로를 넘지 않아야 한다. 프랑스는 1990년, 선거후보자의 선거비용 회계보고 검토 및 선거비용보전업무를 처리하고 정당의 정치자금을 감독하기 위한 독립기관으로서 ‘정치자금 및 선거회계위원회(CNCCFP)를 설립하였다. 정당 및 선거 후보자는 정치자금 회계보고 의무가 있으며, CNCCFP는 수입·지출상황 및 재산상황이 포함된 회계보고 요약본을 정부 관보에 게재한다. 일본은 2007년 「정치자금규정법」 개정을 통해 국회의원 및 후보자의 정치단체에 대하여 소액영수증 제출을 의무화하고 등록된 감사인으로부터 감사받도록 하는 등의 개혁 조치를 실시하였다. 일본에서 정치자금을 조달 또는 지출할 수 있는 주체는 원칙적으로 정치단체와 정당이다. 정치인은 원칙적으로 직접 기부를 받을 수 없고, 자금관리단체를 통해서만 기부받을 수 있다(선거운동의 경우는 제외).

온라인을 통한 전자신고제도는 확산되고 있지만 미국사례를 보았을 때 제도는 또 다른 논란을 불러일으킬 소지가 있음을 알 수 있었다. 현재 투명성을 위해 신고의 폭과 내역을 더욱 구체적이고 포괄적으로 확대해야 한다는 입장과 너무 많은 신고 대상으로 인해 신고 업무의 과중과 정치참여의 위축을 초래하고 있어 이를 축소해야 한다는 입장이 팽팽히 부딪히고 있다. 두 입장은 전자신고를 통해 정보공개가 투명성을 확보하는 이점이 있다는 점에는 이견이 없지만, 지나친 신고의무는 여전히 표현의 자유를 침해할 뿐만 아니라 사적 정보의 보호라는 측면에서도 위험하다는 입장이 있는 것이다. 한편 전자신고를 통한 정보공개는 실효성과 역효과에 대한 우려도 존재한다. 우선, 일반적인 유권자들은 정치에 대한 관심이 적고 정치정보에 대한 이해의 수준 역시 높지 않기 때문에 전자신고를 통해 정보공개가 이루어진다고 해도 이를 적극적으로 활용할 의지와 능력이 있는 유권자들은 많지 않고, 현실적으로 기부자와 지출에 대한 정보를 검색한다고 하더라도 그것이 어떠한 의미인지 정확하게 파악하기 어렵다는 것이다. 또한, 제공되는 정보의 방대함으로 인해 유권자들이 직접 이를 해석하기 보다는 다양한 유관 단체들에 의해 가공된 정보가 주로 활용될 가능성이 더 높다. 이 경우 정보의 왜곡과 과장이라는 위험에서 자유롭지 않기 때문에 전자신고를 통한 정보공개가 애초에 의도된 실효성을 가지려면 이를 방지할 안전장치가 필요하다는 것이다. 또한, 보다 근본적인 문제로서 전자신고를 통한 인터넷 공간의 정보공개가 개인의 정치적 결정을 타인에게 손쉽게 알림으로써 사적 공간의 결정이 비판과 쟁점이 될 가능성이 있기 때문에 궁극적으로는 정치참여를 약화시킬 것이라는 우려이다.

특히, 실시간 정치자금 공개를 위해서는 법제도, 기술, 행정, 정치적 차원에서 다

양한 고려가 필요하다. 실시간 정치자금 공개를 위한 법적인 제도가 갖추어졌는지가 중요하지만 무엇보다 이 제도를 도입하기 위한 정치적 상황이 중요하다고 하겠다. 실시간 정치자금 도입을 위한 정치적 의지가 내부적으로 외부적으로 작동하는지 봐야 하며, 실시간 자료 공개 요구에 대한 존중 문화가 있는지, 정당/후보자가 제출한 정보를 신뢰할 수 있는 것인지, 감독기관은 자료 공개 요구를 강제할 수 있는지, 공개된 정치 재무 데이터를 사용하기 위해 자유롭고 독립적인 언론과 시민사회가 존재하며, 정당 및 후보자가 실시간 정보 공개 의무를 수행하기 위한 충분히 강한 행정적 조직을 가지고 있는지 등을 살펴봐야 한다.

전자신고 및 실시간 정보공개가 가지는 긍정적인 이점에도 실제 실행에 있어서 행정적 부담과 유권자 결정과 후보자 선거운동에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 신중할 필요가 있다. 그럼에도 정치자금 전자신고 및 실시간 공개제도는 유권자의 알권리와 투명성 강화라는 차원에서 확대 실시될 필요가 있다. 이를 위해서는 정치자금법 개정이 먼저 이루어져야 하지만 국회의원들의 반대의 벽을 넘기는 쉽지 않아 보인다. 현재와 같이 실시간 공개에 참여하면 선거비용에 대한 현저한 면제를 주는 인센티브 방식으로 국회의원 후보자들의 참여를 넓히는 방향으로 갈 수밖에 없을 것이다. 이 후 참여하는 후보자와 그렇지 않은 후보자들에 대한 유권자들의 평가 그리고 시민사회의 압력이 가해지게 된다면 점차 참여자는 늘어날 것이고 정치자금법 개정으로 이어질 것이다.

한편, 정치자금 공개제도는 후보자뿐만 아니라 정당에게도 확대 적용되어야 한다. 정당에 대한 후원금 제도가 부활하고 정치자금 규모가 커지면서 이를 둘러싼 부패 문제가 심각하게 대두될 가능성이 크며, 국민의 알권리 차원에서 정치자금에 대한 확대 공개는 피할 수 없는 사안이다. 정당에게 있어 다양한 형태의 정치자금을 실시간 공개하는 것은 현재로서는 쉽지 않겠지만 적어도 국민의 세금으로 지원되는 국고보조금에 대해 실시간 공개가 이루어지도록 해야 한다.

정치에 대한 불신, 정당 및 국회에 대한 불신을 해소하기 위해서는 다양한 조치가 필요하겠지만 무엇보다 정치자금에 대한 투명성과 공개성이 확대되는 방향으로 전개되는 것이 요구된다. 이러한 차원에서 정치자금의 실시간 공개제도는 정치권에 대한 신뢰를 높이는 계기가 될 것이며 무엇보다 민주정치의 건전한 발전에 기여할 것이다. 실제 제도 도입 시에 나타날 수 있는 문제점을 최소화하면서 도입에 따른 장점이 부각될 수 있도록 특히, 유권자의 결정에 도움이 될 수 있는 방향으로 전개될 수 있도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 학술연구논문

- 김민전. 2003. “정치자금제도와 정당정치: 미, 영, 독, 일 4개국 비교연구.” 『한국정당학회보』 제2권 제1호. 147-175.
- 김민전. 2005. “2005 개정 정치자금법의 정치적 의미 평가와 소액다수주의 활성화 방안.” 『선거관리』 제51권. 121-144.
- 김성수. 2018. “독일 정당의 재정수입 구조 및 비교: 정치자금 원칙의 관점에서.” 『한독사회과학논총』 제28권 제1호. 92-129.
- 김영래. 2002. “정치부패와 정치자금 투명성 개선방안 연구.” 『한국동북아논총』 제22권. 125-142.
- 김왕식. 2000. “현행 선거제도 및 정치자금제도의 문제점과 개혁방향.” 『한국민주시민교육학회보』 제5권. 55-72.
- 김용철. 2011. “선거운동과 공정성: 자유와 공정의 조화.” 2011년 한국정당학회 추계학술회의 발표논문
- _____. 2012. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서.” 『의정연구』 17-3: 83-116.
- 김용호. 2002. “고비용 정당구조와 정치자금제도 개선방안.” 『대한정치학회보』 제10권 제2호. 295-306.
- 김의성·임성학. 2002. “한국정치자금의 규모와 조달패턴 : 선거관리위원회의 공식 자료를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제18권 제3호. 121-149.
- 김정도. 2011. “정치자금 소액기부의 제도 효과와 저해 요인들.” 『세계지역연구논총』 제29권 제1호. 133-157.
- _____. 2014. “제19대 국회의원선거의 후원회모금액의 양상과 결정요인 분석.” 『사회과학연구』 제25권 제2호. 267-288.
- _____. 김진하·정준표. 2013. “국회의원선거의 정치자금지출 결정요인 : 제19대 총선의 선거비용과 선거비용의 지출의 비교분석.” 『의정연구』 제19권 제2호. 169-200.
- 류석진·조희정·민희. 2015. 『네트워크 사회의 정치후원금 허용과 제도화 방안 연구: 대안적 모금방법을 중심으로』 (서울: 국회사무처).
- 문수현. 2016. “독일 정치자금 관련 법규들과 기민련의 재무구조.” 『이화사학연구』

제52권. 131-169.

박현석. 2014. “국회의원 정치후원금 기부 결정요인 분석 : 18대 국회의원 후원회 기부금에 대한 경험적 연구.” 『의정연구』 제43권. 67-88.

백창제. 2004. “정치자금제도 개선의 효과와 정치적 결과 : 제17대 총선의 사례.” 『한국정치연구』 제13권 제2호. 1-20.

신두철. 2010. “정치자금의 투명성에 관한 연구.” 『한국시민윤리학회보』 제23권 제1호. 183-195.

심지연. 2003. “정치자금제도의 개선방안.” 『한국정당학회보』 제2권 제1호. 239-273.

엄기홍. 2005. “정치적 평등과 한국의 정치자금법: 미국의 연구결과를 통해 본 한국 정치자금법의 실효성 평가.” 『의정연구』 제20권. 89-120.

_____. 2006. “정치자금의 기부 목적, 정책 영향 혹은 선거지원? 2004년 고액기부자 명단의 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 제40권 제3호. 191-209.

_____. 2008. “한국 후원회의 정치자금 기부금 결정요인 : 2004-2006년 기부금액에 대한 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 제42권 제1호. 49-70.

_____. 2010. “대의민주주의와 정치자금 투명성.” 『선거관리』 제56호

_____. 2011. “고액 정치후원금의 정치적 대표성 : 대통령선거 경선, 국회의원선거, 광역단체장 선거 후보자 후원회에 관한 경험 분석.” 『한국정치학회보』 제45권 제1호. 113-139.

_____. 2012. “정치자금 불평등의 수준과 원인 : 제18대 국회의원 선거 후원회 모금액에 대한 경험적 분석.” 『21세기정치학회보』 제22권 제1호. 229-252.

음성필. 2012. “정당 정치자금의 투명성 강화 방안.” 『홍익법학』 제13권 제4호. 145-184.

이상목. 2009. “정치자금법의 변화와 정당민주주의의 발전.” 『한국정치학회보』 제19권 제1호. 115-141.

이현출·임채진. 2013. 『주요국의 정치자금 투명성 관리제도』 . 국회입법조사처 현안 보고서 제211호.

임성학. 2002. “제16대 총선 선거자금의 조달과 지출 : 인터뷰자료의 분석.” 『한국정치학회보』 제36권 제3호, 245-268.

_____. 2003. “한국 대선 정치자금의 조달과 지출 : 16대 대선의 특징.” 『한국정당학회보』 제2권 제1호. 275-302.

_____. 2004. “국회의원 선거운동과 정치자금제도 개혁 방안.” 『한국정당학회보』

- 제3권 제1호. 253-278.
- _____. 2005. “정치자금제도와 정치개혁 : 캐나다와 한국의 비교연구.” 『한국의교사논총』 제27권 제1호. 139-160.
- _____. 2006. “민주주의의 가치와 민주적 제도의 정합성 : 정치자금제도를 중심으로.” 『세계지역연구논총』 제24권 제3호. 247-269.
- _____. 2007. “대통령 선거에 소요되는 정치자금의 합리적 조달방안.” 『선거관리』 제53권. 138-153.
- _____. 2009. “정치자금 선진화 방안 : 정개특위 정치자금법 논의대상 주요 법률안을 중심으로.” 『정보화와 정치관계법의 변화방향』. 서울: 국회입법조사처.
- _____. 2010. “17대 대선을 통해 본 정치자금제도의 문제점과 개선방안.” 『한국정치외교사논총』 제31권 제2호. 325-351.
- 임채진. 2013. “정치자금 인터넷 공개제도 개선방안.” 『입법조사처 이슈와 논점』 제714호.
- 전용주. 2014. “정치자금 모금과 투명성.” 『공공정책연구』 제31권 제2호. 175-200.
- _____. 구본상. 2015. “국회의원 정치자금 모금액 결정 요인에 관한 연구: 2014년 후원금을 중심으로.” 『의정연구』 제46권. 32-67.
- _____. 서영조. 2005. “개정 정치자금법에 대한 비판적 논의와 정책대안 : 정치자금 기부 규제를 중심으로.” 『국가전략』 제11권 제1호. 93-119.
- _____. 조진만. 2015. “기초자치단체장 선거후원금 모금액 결정요인에 관한 연구: 2014년 제6회 동시지방선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제25권 제4호. 69-86.
- 전학선. 2003. 『프랑스의 정치자금 제도에 관한 연구』. 서울: 한국법제연구원.
- 정대화. 2003. “정치자금의 수입과 지출에 관한 연구: 15대 여·야 국회의원에 관한 비교를 중심으로.” 『동향과 전망』 제58권. 70-101.
- 조만수. 2009. “정치자금 소액기부의 현황과 활성화방안.” 국회입법조사처 현안보고서 제25호.
- 조성대. 2000. “미국 정치활동위원회의 정치자금 기부결정요인에 관한 연구 : 동종 기업 전문가 단체의 사례.” 『국제정치논총』 제40권 제1호. 101-120.
- _____. 2012. “한국의 현행 정치자금법의 쟁점과 정책 대안.” 『입법과 정책』 제4권 제1호. 83-108.
- 조진만. 2009. “어떤 유권자가 선거운동을 하는가?: 18대 총선에 대한 경험적 분석.” 『현대정치연구』 제2권 제2호. 87-111.

Kats, Vitaliy. 2016. Because, the Internet: The Limits of Online Campaign Finance Disclosure. *Florida Law Review* 67: 1513-22.

Ohman·Magnus. 2012. *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*. Stockholm: International IDEA.

2. 기관 연구 보고서

선거연수원. 2016. 『각국의 정당·정치자금제도 비교연구』 .

한국선거학회. 2012. 공직선거법상 선거운동방법의 실효성 및 제도개선 방안 학술 연구. 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.

한인유권자센터. 2010. “미국 선거자금 제도 연구,” 중앙선거관리위원회 위탁연구보고서

한국인터넷정보학회. 2017. 『블록체인 방식을 활용한 온라인 투표시스템 적용 가능성 연구』 . 선거연수원.

IDEA. 2017. *Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure: A Practical Guide*.

3. 기타 자료

경실련. 2010. “[성명] 법인,단체의 후원 허용 정치자금법 개정안 처리 관련 입장.” 12월 6일.

경실련. 2015. “정치관계법 개정 의견(공직선거법·정치자금법·정당법).” 6월 4일.

경실련. 2018. “2018 정기국회에서 반드시 처리해야 할 <개혁법안>.” 9월.

정치개혁국민행동. 2003. “정치개혁국민행동, 국회의원 전원에게 14개 정치제도개혁에 대한 의견 공개질의: 정치자금 실명제 등 정치개혁 내용 찬·반 설문조사 착수.” 경실련 보도자료. 10월 22일.

법률 제7191호. 2004. “정치자금에 관한 법률, 【제정·개정 이유】 ” (3월 12일).

중앙선거관리위원회. “공직선거법 개정의견.” 3월 10일.

중앙선거관리위원회. 2009. “공직선거법 개정의견.” 7월 6일.

중앙선거관리위원회. 2011. “공직선거법 개정의견.” 4월 8일.

중앙선거관리위원회. 2012. “정치관계법 개정의견.” 7월 5일.

중앙선거관리위원회. 2013. “정치관계법 개정의견.” 6월 5일.

중앙선거관리위원회. 2016. “정치관계법 개정의견.” 8월 25일.

Campaign Guide for Congressional Candidates (<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/candgui.pdf>).

Electronic Filing Overview (<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/filing-reports/electronic-filing/>).

FEC Regulations (11 Campaign Finance Regulations. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2018-title11-vol1/pdf/CFR-2018-title11-vol1-chapI.pdf>).

Federal Election Campaign Act of 1971.

Federal Election Campaign Act of 1974.

National Conference of State Legislatures (<http://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/elect/StateCampaignFinanceDisclosureRequirementsChart2015.pdf>).

State-by-state comparison of campaign finance requirements (https://ballotpedia.org/State-by-state_comparison_of_campaign_finance_requirements).

The FEC and the Federal Campaign Finance Law Brochure (<https://transition.fec.gov/pages/brochures/facfec.shtml>).