

# 2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「지방의회의원 후원회 제도 도입에 대한 연구:  
정치자금조달 개선방안 모색을 위하여」

책 임 연 구 원 : 가 상 준 (단국대학교 교수)

공 동 연 구 원 : 이 한 수 (아주대학교 교수)

정 수 현 (명지대학교 교수)

연 구 기 간 : 2019. 5. 17.- 2019. 9. 27.

연 구 단 체 : (사)한국정당학회

본 연구보고서는 2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.



# 목 차

## 요약문

<b>I. 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 .....	3
3. 기존 연구와의 차별성 .....	3
<b>II. 연구내용 및 방법</b> .....	<b>5</b>
1. 연구내용 .....	5
1) 지방의원후보자 후원회 제도 도입 필요성 .....	5
2) 해외 국가 사례를 통해 본 지방의원 후원회 제도 .....	7
3) 정치자금법 일부개정 발의된 법안 내용 파악 .....	8
4) 지방의원 설문조사를 통한 의견 청취 .....	9
5) 도입 시 적용방안 제시 .....	9
2. 연구 방법 .....	10
1) 문헌고찰 및 헌법소원, 법안 관련 내용 파악 .....	10
2) 외국사례를 통해 본 지방의원 후원회 제도 파악 .....	10
3) 지방의원들에 대한 설문조사 실시 .....	11
3. 연구용역의 기대효과 및 활용방안 .....	11
<b>III. 대한민국 후원회 제도 검토</b> .....	<b>13</b>
1. 정치자금법 제정 및 개정 내용 .....	13
2. 지방의원 후원회 제도 도입 논의 .....	23
3. 정당 및 의원 후원금 모집 현황 .....	27
1) 2018년 정당 및 국회의원 후원금 .....	27
2) 2018년 지방선거 선거비용 보전 현황 .....	29
4. 지방의원 후원회 제도 도입 당연성 논의 .....	30
1) 형평성 .....	30
2) 정치신인 의회 진출 확대 .....	31
3) 투명성 제고 .....	32

<b>IV. 해외사례 검토</b> .....	<b>33</b>
1. 미국의 정치자금제도 .....	33
1) 미국의 지방정부와 정치자금 제도 .....	34
2) 뉴욕시 정치자금 제도 .....	41
3) LA시 정치자금 제도 .....	47
4) 소결 .....	53
2. 영국 지방의회의 후원금 규정 및 의정활동 지원 제도 .....	55
1) 지방의회의 구조 .....	55
2) 지방의원들의 특징과 급여체계 .....	60
3) 지방의원 정치자금과 정치후원금에 대한 규제 .....	68
4) 지방의원들에 대한 지원 .....	73
5) 정책적 함의 .....	78
3. 일본의 정치자금과 지방의회 .....	80
1) 지방의회의 구조 .....	80
2) 일본의 정치자금제도와 후원회 .....	83
3) 소결 .....	90
4. 대만의 지방의회 정치후원금 제도 .....	90
1) 대만 지방의원들의 정치후원금에 대한 법적 근거와 내용 .....	90
2) 대만의 정치후원금 운영 현황 .....	96
3) 소결 .....	97
<b>V. 설문조사 분석</b> .....	<b>99</b>
<b>VI. 결론 및 정책 제안</b> .....	<b>115</b>

## 표 목 차

<표 3-1> 2018년 정당 후원금 모금현황 .....	27
<표 3-2> 2018년 국회의원 후원금 모금현황 .....	28
<표 3-3> 2019년 상반기 정당 후원금 모금현황 .....	28
<표 3-4> 2019년 상반기 정당별 국회의원 후원금 모금현황 .....	29
<표 3-5> 선거비용 보전 현황 .....	30
<표 4-1> 주 선거에서 후보자 개인에 대한 후원금 제한 .....	38
<표 4-2> 신규 프로그램에 다른 제한액 .....	42
<표 4-3> 기존 프로그램에 따른 제한액 .....	42
<표 4-4> 2019년 현재 공직에 따른 후원금 한도액 .....	43
<표 4-5> 대응자금 요건 .....	43
<표 4-6> 공적 선거자금 최대 가능액 .....	44
<표 4-7> 지출 제한액 .....	45
<표 4-8> 2019년 예비선거 후원금 한도 .....	49
<표 4-9> 2017년 공적 선거자금 프로그램 참여자 선거자금 지출 제한 .....	50
<표 4-10> 최대 대응자금 .....	50
<표 4-11> LA시 대응비의 변화에 따른 소액후원 및 후보자 수의 변화 .....	51
<표 4-12> 뉴욕시 대응비의 변화에 따른 소액후원의 변화 .....	52
<표 4-13> 잉글랜드 지방의회 종류와 수 .....	57
<표 4-14> 웨일스 지방의회와 의석 수 .....	58
<표 4-15> 스코틀랜드 지방의회 지역과 의석 수 .....	59
<표 4-16> 북아일랜드 지방의회와 의석 수 .....	60
<표 4-17> 잉글랜드 지방의회 형태별 최고 수준의 기본 수당 .....	62
<표 4-18> 잉글랜드 지방의회 형태별 최저 수준의 기본 수당 .....	62
<표 4-19> 스코틀랜드 지방의원들의 기본 연봉 .....	67
<표 4-20> 영국 지방의회 선거와 의회 선거 후보자의 선거자금 지출 한도 .....	69
<표 4-21> 후원금의 신고대상과 신고금액 .....	71
<표 4-22> 선출직 혹은 후보자가 받은 정치기부금 .....	73
<표 4-23> 북아일랜드 특별책임수당의 총액과 금액의 한도 .....	75
<표 4-24> 벨파시트 시의회의 특별책임수당 .....	75
<표 4-25> 사우스웨스트 의회의 직무별 특별책임수당 .....	77
<표 4-26> 일본의 지방공공단체 구분 .....	80

<표 4-27> 인구별 시의회 의원정수 .....	81
<표 4-28> 일본 시의회 의원정수 .....	83
<표 4-29> 인구별 시의회 의원정수 .....	83
<표 4-30> 일본의 정치단체 .....	84
<표 4-31> 대만 PDA 법안의 개정 결과 .....	91
<표 4-32> 현행 PDA 제17조와 제18조 정치후원금 기부 및 모집 상한액 ...	95
<표 4-33> 2010년 이후 대만의 주요 선거일 .....	96
<표 4-34> 대만 통제원의 정치후원금 수익 및 개설 계좌 수 .....	96
<표 5-1> 설문조사 응답 현황 .....	99
<표 5-2> 지방의원 후원회 허용에 대한 동의 수준 .....	100
<표 5-3> 지방의원 후원회 허용 시 확대 대상 수준 .....	101
<표 5-4> 지방의회 후원회 허용 시 예비 후보에 대한 확대 적용 인식 .....	102
<표 5-5> 지방의원 후원회 허용 시 후원금 한도액 분포 .....	103
<표 5-6> 지방의원 후원회 허용 시 모금 한도액 수준 .....	104
<표 5-7> 지방의원 후원회 허용 시 선거자금 투명화 기여도 인식 .....	105
<표 5-8> 지방의원 후원회 허용 시 정치신인의 진출 확대 인식 .....	106
<표 5-9> 지방의원 후원회 허용 시 유권자 정치참여 증진 기여도 인식 .....	107
<표 5-10> 지방의원 후원회 허용 시 의원의 입법전문성 강화 기여도 인식 .....	108
<표 5-11> 지방의원 후원회 허용 시 의원의 의정활동 기여도 인식 .....	109
<표 5-12> 지방의원 후원회 허용 시 정경유착 등 문제 인식 .....	110
<표 5-13> 지방의원 후원회 허용 시 불공정 선거 발생 인식 .....	111
<표 5-14> 지방의원 후원회 허용 시 후보 난립 가능성 인식 .....	112
<표 5-15> 지방의원 후원회 허용 시 부정부패 발생 가능성 인식 .....	113

## 그림 목 차

<그림 4-1> 2009년 2013년 예비선거 경쟁도 .....	45
<그림 4-2> 공적 선거자금 프로그램 참여율 .....	46
<그림 4-3> 공적 선거자금 이용 당선자 비율 .....	46
<그림 4-4> 후원금 출처: 뉴욕 시와 뉴욕 주 선거 비교 .....	47
<그림 4-5> 지방의원들의 평균 의원직 수행 기간 .....	61
<그림 4-6> 지방의원들의 평균 연령 .....	61
<그림 4-7> 웨일스 지방의원들의 기본 연봉과 연도별 연봉 인상률 .....	64
<그림 4-8> 웨일스 상급위원들의 직급별 연봉 .....	65
<그림 4-9> 스코틀랜드 지방의원들의 고용형태 .....	66
<그림 4-10> 미츠이 미와코 전 지바시의원 홈페이지 .....	86
<그림 4-11> 미츠이 미와코 후원회 입회원서 .....	87
<그림 4-12> 곤노 모모코 의원 홈페이지 .....	89



# 요 약 문

## 연구의 목적 및 주요 내용

본 연구는 투명하고 공정한 정치자금 모금을 위한 후원회 제도 개선방안 모색하는 것을 목적으로 하며 구체적으로 현재 정치자금법 후원회 제도를 지방의회의원으로 확대하는 것이 필요한지 알아보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 후원회 제도의 연혁을 알아보고 현 제도를 바탕으로 운영현황을 분석한다. 또한, 외국사례를 통해 지방의원의 후원회 제도 및 운영방식을 알아보고 비교차원에서 한국의 후원회 제도 나아가 정치자금 조달 개선방안에 대해 검토해 본다. 이와 함께, 지방의회의원들에 대한 설문조사를 통해 후원회 제도 도입의 필요성 그리고 적용 범위 등에 대해서 알아본다.

## 대한민국 후원회 제도 검토

정치자금 관련 법안은 1965년 제정되었으며 현재까지 23차례 일부 혹은 전면 개정이 있었다. 1989년 국회의원에 대한 후원회 제도가 도입된 이후 후원회 제도와 관련한 많은 변화가 있었다. 무엇보다 2005년 개정 이후 현재의 정치자금법으로 이어지는데 여기서 중요한 점은 특별시장·광역시장·도지사선거의 후보자도 후원회를 둘 수 있다는 점이다. 이후 2010년 1월 25일 정치자금법 일부개정으로 인해 후원회 지정권자의 범위가 기초 지방자치단체장 선거후보자까지 확대되었다. 이러한 정치자금법 개정에도 불구하고 현재까지 지방의원에 대한 후원회 제도는 도입되지 않고 있다. 이 제한은 2000년 헌법재판소 결정이 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 헌법재판소는 국회의원과 국회의원 후보자는 후원회를 둘 수 있지만 지방의원은 후원회를 둘 수 없도록 하는 정치자금에 관한 법률이 평등의 원칙에 어긋난다는 청구에 대해 기각 결정을 내린다. 기각의 주요 내용은 “국회의원이 국민의 대표로서 그 활동범위가 국정 전반에 걸치고 정치를 전업으로 하는데 반해 시·도 의원은 그 활동범위가 해당 시·도의 지역사무에 국한되고 무보수 명예직으로서 정치는 비전업의 부업에 지나지 않는다”는 것이었다.

정치자금법 개정을 통한 지방의원 후원회 도입 시도는 제16대 국회부터 있었다. 예를 들어, 2002년 10월 26일 신기남 의원에 의해 제안된 정치자금에 관한 법률 중개정 법률안(신기남 등 28인)에는 “정당의 공직선거후보경선과 지방선거의 후보자들에게 후원회 결성을 통한 정치자금 모금기회를 허용”해야

한다는 내용을 포함하고 있다. 최근에는 김광수(민주평화당) 의원이 2018년 4월 17일에 정치자금법 일부개정법률안(김광수 의원 등 10인)을 발의하였다. 박용진(더불어민주당) 의원도 2018년 9월 6일 정치자금법 일부개정법률안(박용진 의원 등 10인)을 제안했다. 정의당의 심상정 의원(2018년 11월 7일)은 현행 후원회 지정권자에서 제외된 지방자치단체장선거의 예비후보자, 지방의회의원 선거(지역구)의 예비후보자 및 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하여 그 활동에 소요되는 정치자금을 합법적으로 조달할 수 있도록 하는 법안을 제안하였다.

지방의회의원에게도 후원회를 허용해야 한다는 법안 주요 근거는 형평성의 원칙에 있다. 지방의원도 다른 선출직들과 마찬가지로 대의민주주의의 핵심 기제인 선거를 통해 선출된 공직자들이다. 두 번째로, 지방의원 후원회 제도를 허용하지 않는 것은 표현의 자유를 억압하는 것이다. 현재 후원회 지정권자에서 지방의원과 후보자를 제외하고 있는 것은 개인의 정치적 표현의 자유를 제한하고 정치자금 기부를 위축시키고 있는 것이다. 세 번째로, 지방의원 및 후보자들은 선거공영제의 사각지대에 놓여 있다는 사실이다. 지방의회선거 후보자 외 다른 후보자들은 선거비용 보전과 후원회를 통해 선거비용을 충당하고 있다. 헌법 제116조 2항은 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”고 명시하고 있다. 네 번째로, 후원회의 허용은 지방의회에 유능한 정치 신인이 진출할 수 있는 토대를 제공할 것이다. 정치 신인들에게 있어 가장 부담스러운 것은 선거비용 및 정치활동비용을 조달하는 것이다. 마지막으로, 후원회의 허용은 정치자금의 투명성 강화에도 도움을 줄 수 있다. 지방의원후보자들은 후원회 제도 없이 자비로 선거를 치러야 하기 때문에 음성적인 자금에 유혹을 받을 수 있다.

## 해외사례 검토

### 미국의 정치자금 제도

미국의 지방의회의원들은 기본적으로 후원회를 통해 정치자금을 모금할 수 있다. 지방의회의원뿐만 아니라 미국의 모든 공직 후보자들은 기본적으로 후원을 통해 정치자금을 모금할 수 있다. 다시 말해, 미국에는 대한민국과 같이 국회가 후원과 관련하여 지정권자를 설정하는 규제가 존재하지 않는다. 자치단체 공직 선거의 선거자금에 관한 세세한 규정은 시의회가 시헌장 등을 통해 자체적으로 결정할 수 있다. 즉, 후원 가능 액수는 자치단체마다 그리고 공직에 따

라 서로 다를 수 있다. 예를 들어, 뉴욕시의 경우 신규 프로그램에 따르면, 개인의 시의원 후보에 대한 후원금 제한액은 \$1,000이며, LA시의 경우 2017년 선거에서 개인 후원금 제한액은 \$700이었다. 후원금 제한액은 주에 따라, 자치단체에 따라, 공직에 따라, 후원자 성격에 따라 서로 다르다. 미국에서 지방 의회의원들에게 후원회를 허용하는 것은 여타 공직 후보자들에게 후원회를 통해 선거자금을 모금할 수 있게 하는 것과 같은 까닭이다. 즉, 선거자금의 모금은 헌법에 명시된 기본권인 표현의 자유와 맥락이 닿아 있다.

### **영국의 정치자금 제도**

영국의 지방의원에 대한 정치후원금에 관한 규제의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 영국의 지방의원은 하원의원이나 시장 등과 마찬가지로 후원금을 받을 수 있다. 이는 영국의 정치자금법이 선출직마다 다른 법률로 정치후원금을 규제하는 것이 아니라 동일한 법률을 통해서 모든 선출직의 후원금을 규제하고 있기 때문이다. 하지만 선거위원회가 공개한 자료에 따르면 실제로 지방의원에게 기부되는 50파운드 이상의 후원금은 거의 없었으며 대부분의 후원금은 하원의원에 집중되어 있었다. 둘째, 영국의 후원금 제도는 우리나라 정치자금법 제7조에서 명시하는 후원회지정권자가 후원회 대표자를 통해 후원회를 등록하는 절차가 없으며 후원금의 액수제한이 없었다. 그 대신에 일정 액수 이상의 후원금을 받은 지방의원은 기부자, 기부일, 기부액수 등을 선거위원회에 보고해야 했으며 선거위원회는 이를 홈페이지 등에 공개함으로써 정치자금의 투명성을 확보하고자 하였다. 셋째, 지방의회의 행정공무원들이 일반 지방의원들의 의정 및 행정업무를 보조하기는 하지만 지방의회 차원에서 지방의원들에게 개인보좌관을 지원하지는 않는다. 다만, 집행부 소속 지방의원들(가령, 지방의회 의장이나 상임위원회 위원장)은 정책 개발이나 연구, 행정업무를 돕기 위해서 지방의회 차원에서 개인 보좌관을 지원받는 경우가 많았다.

### **일본의 정치자금 제도**

일본의 지방의원 후원회 제도에 대한 특징은 다음과 같다. 첫째, 일본에서 후원회는 법률적인 용어는 아니지만 공직후보자의 정치자금 및 조직관리를 위한 단체라는 의미로 폭넓게 사용되고 있다. 둘째, 공직후보자는 자신이 대표로 하는 하나의 정치단체를 자금관리단체로 지정하여 그 단체를 통해 정치자금을 관리하고 관련 법령에 의해 규제를 받는다. 셋째, 일반적으로 “후원회”는 자금관리단체와 동일한 단체이다. 넷째, 일본의 지방의회의원은 공직선거법에서 규정한 공직의 정의에 포함되기 때문에 지방의회의원의 경우도 자금관리단체 즉

후원회를 설립할 수 있다. 이상의 사실을 정리하면 일본의 경우 한국과 같이 후원회 지정권자를 법적·제도적으로 규정하지 않는다. 다만 자금관리단체인 후원회는 정치자금법상의 규제(정치자금의 흐름, 공개 및 운용의 제한, 정치자금의 공정한 흐름을 담보하기 위한 조치 등)를 받을 뿐이다. 실제 지방의회\의원들의 후원회 운영사례를 살펴보면 후원회(자금관리단체)를 통해 모금한 회비, 기부금을 이용하여 통상적인 조직강화활동(공부회·강연회의 개최, 친목모임의 개최, 인쇄물의 발행 등)을 실시하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다.

### 대만의 정치자금 제도

대만은 중앙입법기관으로서 한국의 국회와 동일한 기능을 하는 입법원과 총 248개의 지방의회로 나뉘어 운영되고 있는데, 향·진·시 226곳은 한국의 기초자치단체, 이외의 지방의회는 한국의 광역자치단체로 볼 수 있다. 대만의 정치후원금 제도는 the Political Donation Act(법)에 근거하고 있는데, 80대 말부터 90년대 초 민주화 과정에서 이전까지 존재했던 정치후원금 관련 법(CSERA)이 개정되면서 2000년대 초반 최초 입법되었다. 정치후원금은 관련 법(PDA)에 따라 선거 구분, 선거 시기에 따라 엄격하게 지정권자, 모금 기간, 한도액이 정해져 있다. 총통(부총통) 선거는 ‘현직자의 임기만료일 1년 전부터 선거일 전날까지’, 입법위원 선거는 ‘현직자의 임기만료일 10개월 전부터 선거일 전날까지’, 광역자치단체장 및 광역의원은 ‘현직자의 임기만료일 8개월 전부터 선거일 전날까지’, 기초자치단체장 및 기초의원은 ‘현직자의 임기만료일 4개월 전부터 선거일 전날까지’ 정치후원금 모금이 가능하다. 한편, 정치후원금 기부 한도액은 지정권자와 상관없이 개인이 후보자 단수에 기부하는 경우 10만 타이완 달러, 복수에 기부하는 경우 30만 타이완 달러까지 허용되며, 정당 및 정치 단체에 기부하는 경우 단수 기부는 30만 타이완 달러, 복수 기부는 60만 타이완 달러까지 허용된다. 또한 이익 단체(사기업)는 후보자에 단수 기부하는 경우 100만 타이완 달러, 복수 기부는 200만 타이완 달러까지 상한액이 제한되어 있으며, 정당 및 정치 단체에 기부하는 경우 단수 기부는 300만 타이완 달러, 복수 기부는 600만 타이완 달러까지 허용된다.

### 설문조사 분석 결과

본 연구는 지방의원 후원회 관련 지방의원들의 의견을 알아보기 위해 설문조사를 실시하였다. 후원회와 관련하여 전체 광역의원 3분의 1이 넘는 328명의 의견을 들었다. 우선 설문에 참여한 88.7%의 의원이 지방의원 후원회 제도가

필요하다고 답했다. 광역의원과 기초의원 모두에게 후원회가 허용되어야 하는가에 대한 질문에 52.4%는 모두 후원회를 허용해야 한다고 답했지만, 43.6%는 광역의원에게만 후원회를 허용해야 한다는 의견을 피력했다. 다음으로 지방의원 후원회 허용범위를 예비후보자들에게까지 넓히는 것에 대한 의견을 살펴 보았다. 설문 조사 결과에 따르면, 70.1%가 이 의견에 동의하는 것으로 나타났다. 후원회가 허용될 경우 후원금의 한도는 어느 수준으로 해야 하는가에 대한 설문 결과를 분석한 결과 개인 후원금 한도에 대한 평균 액수는 379만원으로 나타났다. 또한 후원회가 허용될 경우 후원금 연간 모금한도액에 대해 지방의원들의 다수는 선거비용 제한액의 50% 수준에서 결정되어야 한다고 답했다.

후원회 도입에 대해 대부분의 설문 응답자들은 긍정적인 효과를 기대하는 것으로 나타났다. 예를 들어, 후원회의 도입이 선거자금의 투명화, 정치신인 진출 확대, 유권자의 정치 참여 증진, 의원들의 입법 전문성 확대, 의정활동 활성화 등에 긍정적인 효과를 미칠 것이라는 의견이 주를 이루었다. 반면, 후원회로 인해 발생할 수 있는 정경유착이나 금권 정치, 정치자금의 쓸림 현상, 후보자 난립, 부정부패의 증대와 같은 부정적 효과에 대해서는 긍정적 효과에 비해 상대적으로 더 적은 수(과반 이하 혹은 대략 과반수)의 응답자들이 동의를 표하고 있는 것을 알 수 있다.

## 결론 및 정책 제언

정치자금 모금에 있어 상한선 설정, 투명성을 높이기 위한 정치자금 공개 제도, 선거공영제를 통한 국가의 정당 활동 및 후보자 지원 등을 통해 대한민국의 정치자금법도 세계적 기준에 맞추어가고 있다. 특히 후원회 제도의 확대를 통해 선거에 필요한 정치자금이 사적 자원에 의존하기보다는 기부를 통해 이루어질 수 있도록 하고 있다. 그러나 현재 풀뿌리 민주주의의 핵심인 지방정치에서 후원회 제도는 완결되지 못한 상황이다. 지방자치단체장 후보자에 대한 후원회는 가능하지만 지방의회선거 후보자에 대한 후원회 제도는 불가능하기 때문이다. 이는 두 가지 차원의 형평성 문제를 불러오고 있는데 단체장을 견제할 책임을 지고 있는 지방의원(후보자)에 대한 차별이며 국회의원과 유사한 역할을 수행하는 지방의원(후보자)에 대한 차별이다. 이 보고서는 미국, 영국, 일본, 대만의 정치자금 제도를 검토하여 지방의원선거 후보자들에게만 차별적인 후원회 제도를 적용하는 것이 보편적이지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 광역의원 328명에 대한 설문조사를 통해 후원회 제도가 매우 필요하다는 의견을 확인할 수 있었다.

현재 지방의회선거 후보자 후원회 제도는 다른 국가와의 비교를 통해 보았을 때, 그리고 형평성과 표현의 자유라는 관점에서 보았을 때 허용하는 방향으로 전개되어야 한다. 미국, 영국, 일본, 대만은 지방의원에 대한 후원회 제도를 허용하고 있다. 국회는 정치자금의 투명성을 높이고 정치신인들의 지방의회 진출을 용이하게 하기 위해서 정치자금법 개정, 즉 후원회 지정권자에서 제외된 지역구 지방의회의원선거의 예비후보자 및 후보자를 포함시켜야 한다. 이와 함께 후원회 확대가 가져올 수 있는 정경유착 등의 문제를 해결하기 위해 투명성 강화방안도 강구해야 해야 할 것이다. 이것이 지방정치 발전 그리고 나아가 한국 민주주의 발전을 한 단계 끌어올리는 결과를 가져올 것이다.





# I. 서론

## 1. 연구의 필요성

민주주의의 핵심 원칙이며 기본 통치형태는 주권재민이라 하겠다. 주권재민에 의한 통치는 직접민주주의와 대의민주주의에 의해 실천될 수 있다. 그러나 국민이 직접 국가 의사결정에 참여하는 직접민주주의는 의사결정의 시간과 규모 면에서 불가능하기에 대의민주주의를 통한 통치방법이 대부분의 국가에서 사용되고 있다. 대의민주주의는 인민주권(popular sovereignty)의 이념과 대의정부(representative government)라는 제도를 축으로 한다. 즉, 주권과 권리는 국민으로부터 나오지만 그 권력의 행사는 선거를 통해 위임받은 정부와 의회에 주어진다. 대의민주주의가 작동하는 주요 핵심 원칙은 국민이 선거라는 기제를 통해 대표를 선출하는 것이며 선출된 대표는 위임된 권한을 바탕으로 국가 의사결정에 참여한다는 것이다. 대의민주주의에서 정당은 국민과 대표를 매개하는 역할을 수행하고 있어 정당의 발전은 대의민주주의 실행에 중요한 역할을 하게 된다.

이러한 차원에서 대의민주주의 운영에 있어 선거, 의회는 핵심 요소라 하겠다. 이러한 점은 중앙정부와 지방정부에 동일하게 적용되며 지방분권 수준과 실천이 한 국가 민주주의의 수준 나아가 권한의 분산 정도를 측정하는 지표라는 점에서 중요성을 띠다고 하겠다. 우리의 경우 단체장과 의회라는 권력 대립형을 띠고 있으며 그 중에서도 강 시장-약 의회라는 특징이 나타난다.

실질적인 지방자치 실현을 위해서는 지방의회의 역할이 중요하다. 무엇보다 지방의회를 중앙정부로부터는 수직적 권력분립 관계, 단체장으로부터는 수평적 권력분립의 관계로 보고 지방의회의 기능과 역할 강화가 지방정치 발전을 불러올 수 있다(고인석 2017). 지방의회는 단체장에 대한 견제, 행정업무 감사, 예산 심의 등 국회의원과 다르지 않은 업무를 수행하고 있다. 그러나 현재 지방의원과 후보자들은 정치자금법 6조의 후원회 지정권자에서 제외되어 있다. 정치자금법 제6조는 후원회를 둘 수 있는 자를 다음과 같이 한정하고 있다.

제6조(후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 "후원회지정권자"라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다.

1. 중앙당(중앙당창당준비위원회를 포함한다)
2. 국회의원(국회의원선거의 당선인을 포함한다)
- 2의2. 대통령선거의 후보자 및 예비후보자(이하 "대통령후보자등"이라 한다.)
3. 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 "대통령선거경선

후보자"라 한다)

4. 지역선거구(이하 "지역구"라 한다)국회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 "국회의원후보자등"이라 한다). 다만, 후원회를 둔 국회의원의 경우에는 그러하지 아니하다.
5. 중앙당 대표자 및 중앙당 최고 집행기관(그 조직형태와 관계없이 당헌으로 정하는 중앙당 최고 집행기관을 말한다)의 구성원을 선출하기 위한 당내경선 후보자(이하 "당대표경선후보자등"이라 한다)
6. 지방자치단체의 장선거의 후보자(이하 "지방자치단체장후보자"라 한다)

지방의회는 정책보좌관도 없으며 후원회도 둘 수 없어 개인이 자비를 들여 업무를 수행해야 한다. 지방의회는 정치신인 등용에 있어 중요한 경로로 유능한 인물이 총원될 수 있도록 환경을 조성해 주는 것이 무엇보다 중요하다. 선거는 국가의 중요한 행사고, 대의민주주의 유지에 있어 핵심적 요소인 만큼 선거공영제가 실시되고 있다. 그러나 정당기반이 없는 신인에게 있어 지방선거에 진출한다는 것은 어려운 도전일 수밖에 없다. 특히, 선거비용 보전을 위해 15%, 10% 이상의 득표율을 올린다는 것은 어렵기 때문이다. 이들의 정치에 도전할 수 있도록 하기 위해서는 지방의원 후보자들에 대한 후원회 제도가 절실하다. 또한, 당선 후 지방의원으로 활동함에 있어 단체장에 대한 견제, 행정부에 대한 감시 활동을 위해서는 후원회 제도가 필요하다. 대통령, 국회의원, 단체장 및 후보자는 후원회를 만들어 후원금을 모금할 수 있으나 지방의원 및 후보자는 후원회를 통한 정치자금 모금이 금지되어 있다. 정치신인, 특히 청년출마자들이 정치자금 문제 해결 없이 선거에 도전하는 것은 어려운 결정이다. 지방선거는 정치신인들이 진출할 수 있는 좋은 기회이며 지방선거와 지방의회 경력이 국회로 진출하는 통로가 된다. 그러나 정치자금이라는 현실 앞에서 좌절할 수밖에 없게 된다.

지방의원들은 후원회를 둘 수 없으니 자체적으로 경비를 마련해야 하는 어려움에 봉착해 있다. 지방정부의 규모가 점점 커지면서 조직과 예산이 증가하고 있다. 이에 상응해서 지방의회, 지방의원들이 해야 할 일은 점점 늘어나고 있다. 그러나 이를 견제하고 감시해야 하는 지방의원들은 재정적, 행정적 어려움에 빠져있다.

현재 정치자금법은 중앙당, 국회의원, 대통령선거의 후보자 또는 예비후보자, 지역구 국회의원선거의 후보자 또는 예비후보자, 지방자치단체의 장 후보자의 경우 각 후원회를 두어 정치자금을 모금할 수 있도록 하고 있다. 지방의원 및 후보자가 후원회를 둘 수 없도록 한 것은 형평성 차원에서 문제다. 지방의회의원 후원회 제도 도입을 둘러싼 논의를 합리적, 논리적으로 검토하는 작업이 필

요하다. 또한, 외국의 사례를 통해 비교적 차원에서 현재 우리 지방의원 후원회 제도 도입 여부를 다룰 필요가 있다. 외국에서 지방의원 후원회 제도가 당 연시되고 있는지 아니면 우리와 같이 도입이 되고 있지 않은지에 대한 검토는 많은 시사점을 줄 수 있기 때문이다.

한편, 중앙선거관리위원회는 2016년 8월 선거운동의 자유와 정당 활동의 자유를 확대하는 내용의 정치관계법 개정의견(2016년 8월 25일 정치관계법 개정 의견)을 국회에 제출하였다. 여기에 지방의원 후원회 제도 도입이 포함되어 있다. 또한, 제20대 국회에 지방의원 후원회를 허용하는 정치자금법 일부 개정안이 4개 제안되어 있다. 이는 현재 지방의원 후원회 제도 도입 관련 논의가 필요하다는 점을 보여주는 것이며 이에 상응하는 연구가 필요하다는 점을 말해주는 것이다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 투명하고 공정한 정치자금 모금을 위한 후원회 제도 개선방안 모색하는 것을 목적으로 하며 구체적으로 현재 정치자금법 후원회 제도를 지방 의회의원으로 확대하는 것이 필요한지 알아보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 후원회 제도의 연혁을 알아보고 현재 제도를 바탕으로 운영현황을 분석한다. 특히, 지방의원이 청구한 헌법소원심판에 대한 헌법재판소 판결 이후 지방자치법 개정을 통해 변화된 지방의원들의 지위와 신분에 대해 알아본다. 또한, 외국사례를 통해 지방의원의 후원회 제도 및 운영방식을 알아보고 비교적 차원에서 한국의 후원회 제도 나아가 정치자금 조달 개선방안에 대해 검토해 본다. 이와 함께, 지방의회의원들에 대한 설문조사를 통해 후원회 제도 도입의 필요성 그리고 적용 범위 등에 대해서 알아본다.

## 3. 기존 연구와의 차별성

현재까지 지방의회의원 후원회 제도 도입 관련 연구는 정치자금법, 지방자치 관련 다른 연구와 비교해서 많이 수행되지 못하였다. 이는 지방의회에 대한 관심도가 상대적으로 낮고 지방의원 후원회 제도에 대한 논의가 정치자금이라는 민감한 내용을 다루는 것이기 때문이다. 특히 정치권에 대한 부정적인 시각, 나아가 지방의원들의 해외연수에 대한 부정적 보도로 인해 지방의회 및 의원에 대한 평가가 좋지 않은 상황에서 이들에 대한 후원회 제도 도입을 긍정적 시각으로 제시하는 것이 쉽지 않았기 때문이다.

그러나 풀뿌리 민주주의를 정착시키고 대의민주주의의 핵심기제인 선거와 의회가 원활하게 운영되기 위해서는 후원회 제도는 합리성과 형평성 차원에서 다루어져야 한다. 과거 연구들이 형평성 차원에서 후원회 제도 도입을 논의하고 있다. 형평성 차원의 논의뿐만 아니라 지방정치 발전, 지방분권, 풀뿌리 민주주의 강화, 강 시장-약 의회 구조 속에서 지방의회 전문성 확대 및 유능한 정치신인 의회 진출 차원에서 후원회 제도에 대해 검토해야 한다. 과거 연구들은 당연성 차원에서 주장을 담고 있는데 비해 본 연구는 지방의원들에 대한 설문조사를 실시해 이들의 의견, 후원회 제도의 필요성, 방향, 가능성 등을 파악할 것이다. 나아가 본 연구는 후원회 제도에 대한 논의에 그치지 않고 투명하고 공정한 정치자금 모금을 위해서는 현재의 정치자금법과 정당법이 어떠한 방향으로 개선되어야 하는지 검토함으로써 과거의 연구들과 차별성을 보일 것이다.

## Ⅱ. 연구내용 및 방법

### 1. 연구내용

#### 1) 지방의원후보자 후원회 제도 도입 필요성

후원회 제도 도입은 앞서 논의했듯이 유능한 정치신인의 지방의회 진출을 용이하게 하며, 지방의회의 전문성 강화와 역량 강화로 연결될 수 있다는 점에서 중요성을 띠고 있다. 특히 선거공영제가 실시되고 있는 상황에서 지방의원에 대한 후원회 제도만 허용되지 않는다는 것은 선거공영제의 취지를 훼손하는 것이며 평등의 원칙에도 맞지 않는 것이라 하겠다.

이러한 차원에서 지방의원 후원회 제도 도입 여부를 종합적으로 검토하고 논리적으로 제안하려 한다. 이를 위해서는 관련된 기존 연구에 대한 검토가 필요할 것이며, 정치자금법 개정에 있어 중요하게 작용하였던 논리와 근거를 살펴볼 것이다.

지방의원 후원회 제도에 대한 연구가 수행된 적은 극히 드물다. 이는 무엇보다 지방의원 및 지방의회에 대한 관심이 적기 때문이라 하겠다. 이러한 차원에서 전문가들의 의견을 청취하고 종합해보며, 지방의원 후원회 제도에 대해 지방의원의 의견을 파악해 봐야 한다.

이와 함께 정치자금 모금제도의 연혁과 변화에 영향을 미친 요인에 대해 살펴보고 현행 제도는 어떠한 내용을 담고 있는지 알아본다. 또한, 현행 제도 하에서 의원의 정치자금 모금 현황을 선거가 있는 연도와 그렇지 않은 연도로 구분해 살펴본다. 특히 지방의원들은 정치자금을 어떻게 충당하고 있으며, 지방의원 및 후보자들에 대한 설문조사를 통해 현 제도 하에서 이들이 토로하는 어려움 그리고 개선방향에 대해 알아본다.

한편, 헌법재판소의 판결에 대해 살펴보아야 하고, 국회의원들의 정치자금법 개정 내용과 의도를 정확히 파악해야 한다. 2000년 지방의회의원들은 지방의원들의 후원회 구성을 허용하지 않는 정치자금법 제6조는 헌법상 평등의 원칙에 위배된다며 헌법소원을 청구하였다. 이 청구에 대해 헌법재판소(2000.6.1. 99헌마 576)는 국회의원에게는 후원회를 허용하면서 지방의원들에게는 금지할지라도 이는 이들 간 정치활동의 차이, 신분상의 차이에 따른 것으로 합리적인 이유가 있는 차별에 해당하기 때문에 평등원칙에 위반되지 않는다고 기각하였다. 판결 내용에 대한 분석 그리고 이후 지방자치법 개정으로 인해 변화된 지방의원들의 지위와 신분, 역할에 대해 고찰하여 어떠한 조치가 필

요한지 논의해 본다.

### (1) 대표자로서 지방의원 지위

지방의원은 대의민주주의의 핵심 기제인 선거를 통해 선출된 공직자들이다. 이들이 의회라는 장에서 중요한 정책을 결정한다는 점에서 이들은 대의민주주의의 운영에 있어 핵심적 역할을 하고 있다. 이들을 선출하기 위한 선거는 국가의 중요한 행사로 선거관리 및 운영에 필요한 비용을 후보자 개인이 아닌 국민 모두 공평부담하게 하는 선거공영제 영역이다. 우리 헌법 제116조 2항 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”고 함으로써 선거공영제 실시를 규정하고 있다. 그러나 지방의원(후보자)에 대한 후원회 제도가 실시되지 못하고 있는 것은 선거공영제가 제한적으로 운영되고 있다는 점에서 문제라고 할 수 있다.

이러한 지방의원(후보자)에 대한 차별은 형평성 원칙에 어긋나며 평등의 가치를 훼손하고 있다. 한편, 지방의회의 전문성 강화를 통해 경쟁력을 제고시키기 위해서는 지방의회에 유능한 인력 입성 그리고 활동이 요구된다. 유능한 인재들이 지방의회에 입성하고 재정적 부담 없이 의정활동을 전개할 수 있을 때 주민들에게 이익이 되는 조례를 발의할 수 있으며, 행정부 견제 및 예산 감시 활동을 전개할 수 있다.

선거를 통해 권한을 위임받은 대표자로서 지방의원들은 지방정치 활성화에 주역이라 할 수 있다. 국회의원과 지방의원의 역할과 기능 비교를 통해 형평성 원칙과 평등의 가치 차원에서 후원회 제도의 개선방안에 대해 논의할 것이다.

### (2) 정치자금과 지방선거의 투명성 제고

지방의원후보자들은 후원회 제도 없이 선거를 치러야 하는 어려운 형편에 놓여 있다. 이들이 어떻게 선거자금을 마련하고 있는지는 현재 알 수 없다. 그런 상황 속에서 부패에 연루되는 경향도 보여 선거의 투명성에 부정적인 영향을 미치고 있다. 후원회제도는 정치자금 양성화이고 투명성 강화 그리고 지방의원 후보자의 경제적 부담을 덜어준다는 차원에서 도입 여부를 검토해야 한다(고인식 2017; 하세헌 2010). 후원회 제도가 도입될 경우 후보자의 난립, 선거관리의 어려움 등 혼란을 초래할 수도 있을 것이다. 그러나 불법정치자금을 예방하고 정치자금과 지방선거의 투명성을 제고할 수 있다는 점에서 의미가 있을 것이다.

### (3) 헌법재판소 판결

헌법재판소는 2000년 지방의회의원들은 지방의원들의 후원회 구성을 허용하

지 않는 정치자금법 제6조는 헌법상 평등의 원칙에 위배된다며 청구한 헌법소원심판을 기각하였다. 그 후에도 2016년 5월 임채호 경기도 의원, 서윤기 서울시 의원, 이광희 충북 의원, 권중순 대전시 의원, 박재만 전북 의원, 구자열 강원도 의원, 이상봉 제주도 의원 등이 정치자금법 제6조에 대해 헌법소원심판을 청구하였지만 청구기간을 준수하지 못했다는 이유로 헌법재판소에서 각하된 적이 있다. 이러한 이유로 지방의원 후원회 구성은 현재까지 허용되고 있지 않다.

국회의원과 지방의원은 선거를 통해 선출된 동일한 대표자라는 점에서 차이가 없다. 특히 과거 지방의원은 명예직이었으나 2006년 유급제로 바뀌었고 지방자치법 제35조에 따라 겸직이 금지되어 있는 상황이다. 한편, 2010년 정치자금법 일부개정을 통해 후원회지정권자의 범위를 기초지방자치단체장 선거후보자까지 확대하였지만 지방의원후보자까지 확대하지는 않았다. 이러한 점은 후원회 제도가 필요치 않다는 헌법재판소의 판결은 더 이상 유효하지 않다는 점을 보여주는 것이다. 역설적으로 헌법 재판소의 그 때의 판결은 현재 후원회 제도가 필요하다는 점을 말해주고 있다. 헌법재판소의 판결문을 통해 그 시기 이후 달라진 지방의원들의 지위와 신분에 대해 법 개정을 통해 고찰해 본다. 그리고 2000년 헌법재판소 판결의 한계를 현재 시점에서 구체적으로 논의해 본다.

## 2) 해외 국가 사례를 통해 본 지방의원 후원회 제도

외국의 지방의원 후원회 제도에 대한 검토 및 연구를 통해 외국에서 지방의원 후원회 제도 여부에 대해 알아본다. 특히 일본과 대만에 대한 연구를 통해 지방의원(후보자) 후원회 제도에 대해 알아보려 한다. 한편, 연방주의 국가인 미국에 대한 연구를 통해 지방의원들 예를 들어 뉴욕시, LA 시 등의 지방의원에 대한 후원회 제도에 대해 알아보려 한다. 3개 국가는 지방의원에 대한 후원회 제도를 실시하고 있는 만큼 이들 국가의 제도 법규에 대한 고찰을 통해 후원회 지정권자, 정치인이 모금할 수 있는 금액 한도, 정치자금 수입에 있어서 차지하는 비율, 후원자가 기부할 수 있는 금액의 제한 등을 알아볼 예정이다.

한편, 후원회 지정권자 구분이 있는 국가가 있는 경우 그 이유에 대해 알아보고 관련한 법규, 운영 사례 및 현황을 파악할 예정이다. 해외 국가 사례에 대한 연구는 우리와의 차이점 및 유사점 비교를 가능하게 함으로써 우리의 상황을 객관적으로 판단하고 앞으로의 정책방향/개정방향을 설정하는데 있어 중

요한 의미를 제공할 것이다.

### 3) 정치자금법 일부개정 발의된 법안 내용 파악

2015년 12월 헌법재판소가 정당 후원회를 금지한 정치자금법 규정에 대해 위헌 판결을 내리자 중앙선거관리위원회는 2016년 8월 선거운동의 자유와 정당 활동의 자유를 확대하는 내용의 정치관계법 개정의견(2016년 8월 25일 정치관계법 개정의견)을 국회에 제출하였다. 여기에는 선거운동의 확대, 유권자의 알권리 강화, 정당활동의 자유 확대와 내실화, 정치자금 원활한 조달, 정치자금의 회계투명성 강화 등의 내용이 포함되어 있는데 “현행 후원회 지정권자에서 제외된 지방자치단체장선거와 교육감 선거의 예비후보자, 지역구지방의회 의원선거의 예비후보자 및 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하여 그 활동에 소요되는 정치자금을 합법적으로 조달할 수 있도록 함.”의 내용이 포함되어 있다. 중앙선거관리위원회는 제안이유에서 “지방자치단체장선거와 교육감선거의 예비후보자, 지역구지방의회의원선거의 예비후보자 및 후보자도 정치활동을 하고 있으나 그 활동에 소요되는 자금을 공적으로 조달할 수 있는 방법이 차단되어 있으므로, 이들이 정치활동에 소요되는 비용을 적법하게 조달하고 투명하게 지출할 수 있도록 제도를 개선하려는 것임.”이라고 밝히고 있다.

이에 영향을 받아 정치자금법 개정을 위한 시도는 국회의원들의 법안 발의에서도 발견할 수 있다. 김광수(민주평화당)의원은 2018년 4월 17일 정치자금법 일부개정법률안(김광수의원 등 10인)을 발의하였다. 제안이유 및 주요내용을 보면 “현행법에서는 후원회를 두어 선거비용을 모금할 수 있도록 하고 있는 사람이 국회의원, 대통령 선거의 후보자 및 예비후보자, 지역구 국회의원 선거의 후보자 및 예비후보자, 지방자치단체의 장 선거의 후보자에 한정되어 있음. 지방의회 또한 참정권 담보의 대의기관으로 대표성을 기반으로 하는 의회제도의 근간을 이루고 있지만 후원회 설치가 허용되지 않아 선거자금 전액을 스스로 마련해야 하는 현행법으로 인해 불법적인 방법으로 선거자금을 모집할 가능성뿐만 아니라 경제적으로 여유가 있는 특정 계층 중심으로 구성될 수 있다는 지적이 있음. 이에 현행 후원회지정권자에서 제외되어 있는 지방의회의원 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 함으로써 선거활동에 소요되는 비용을 적법하게 조달할 수 있도록 하며, 다양한 계층의 주민의 정치 참여 기회 확대를 하도록 하려는 것임.”이라고 밝히고 있다.

박용진(더불어민주당) 의원도 2018년 9월 6일 정치자금법 일부개정법률안(박용진 의원 등 10인)을 제안했는데 제안이유 및 주요내용에 “현행법은 후원회

를 두어 정치자금을 모금할 수 있는 사람으로 국회의원, 대통령선거 후보자 및 예비후보자, 대통령선거 경선후보자, 지역구 국회의원선거 후보자 및 예비후보자, 당대표경선 후보자등, 지방자치단체의 장선거 후보자만 규정하고 있다. 지방의회의원선거 후보자 및 예비후보자의 경우 선거를 치르기 위해서는 사실상 사비를 들이거나 음성적으로 정치자금을 마련해 선거에 후보자로 나설 수밖에 없는 것이 현실이다. 선거 후 당선이 되거나 일정한 득표율을 올리는 경우에는 선거비용이 전액 또는 100분의 50이 보전되지만, 청년 등 정치신인은 선거비용 마련 또는 낙선으로 인한 금전 손해를 두려워하여 선거에 도전하기가 어려운 상황이다. 이에 지역구 지방의회의원선거의 후보자 및 예비후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하고, 후원회는 선거비용제한액에 해당하는 금액을 모금 및 기부할 수 있도록 하려는 것임”이라고 밝히고 있다.

정의당의 심상정 의원(2018년 11월 7일)과 더불어민주당의 박완주 의원(2018년 11월 27일) 또한 “정치자금법 일부개정법률안”(2018년 11월 7일)을 통해 현행 후원회 지정권자에서 제외된 지방의원의회 후보자 및 예비후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하여 그 활동에 소요되는 정치자금을 합법적으로 조달할 수 있도록 하자고 제안하였다.

#### 4) 지방의원 설문조사를 통한 의견 청취

현재 전국시도의회의장협의회 도움을 통해 지방의원 및 의장에 대한 설문조사를 실시하여 지방의원들이 경험하는 어려움을 구체적으로 파악하려고 하며, 이들이 생각하는 방안에 대해 알아보려 한다. 전국시도의회의장협의회 2016년 헌법재판소 청구가 청구기간을 맞추지 못해 기각되었지만 다시 한 번 헌법재판소에 헌법소원 청구를 계획하고 있다. 지방의원 및 의장들에 대한 설문조사를 통해 이들의 계획 및 청구 내용 등을 알아보고, 앞으로의 전망에 대해 알아볼 예정이다.

#### 5) 도입 시 적용방안 제시

지방의원 후원회 제도가 도입된다면 가장 중요한 현안은 후원금 관련 내용일 것이다. 해외사례 그리고 중앙선거관리위원회의 제안 내용, 국회에 제안된 법안에 대한 검토를 통해 후원회 제도 적용대상과 범위, 후원금 기부 및 모금한도 등에 다양하게 검토하고 제시할 예정이다.

## 2. 연구 방법

### 1) 문헌고찰 및 헌법소원, 법안 관련 내용 파악

문헌고찰을 통해 지방의원 후원회 관련 전문가들의 의견에 대해 알아보고, 이들의 주장에 근거는 무엇인지 알아본다. 지방의원 후원회 관련 논문이 많지 않아 다양한 의견을 파악하는 것은 한계가 있지만 한 목소리를 내고 있으며 주장의 근거로 형평성, 선거공영제 적용, 외국의 예를 들고 있어 다양한 의견을 파악할 수 있다. 한편, 관련한 보고서가 나와 있어 이를 참고할 것이다. 특히 정치자금법 관련 연구가 다양하고 광범위하게 이루어져 있어 이를 통해 정치자금의 연혁, 그리고 주요 변화 내용을 파악할 수 있으며, 이를 확대하여 지방의원 후원회 제도를 검토할 수 있을 것이다.

지방의원들에 의해 헌법소원이 2000년, 2016년에 시도되었기에 이에 대한 내용을 정확히 파악하여 지방의원들이 주목한 내용은 무엇인지 알아본다. 앞서 논의한 것과 같이 전국시도의회의장협의회가 헌법소원을 준비하였기에 이들이 준비한 내용에 대해 파악하려 한다. 무엇보다 헌법재판소의 판결문에 대한 분석 및 이해를 통해 2000년 시각에서의 판결문이 가지는 의미 그리고 현재 가지는 의미에 대해 알아볼 예정이다.

제20대 국회에 의원들에 의해 제안된 법안들이 4건이 있는데 이를 비교하여 내용을 파악한다. 이를 통해 국회의원들의 의견을 파악하고 개정 방향에 대해 검토해 본다. 한편 지방의원 후원회 허용 관련 정치자금법 일부개정 법안 제안이 과거 국회에서도 있었는데 국회 내 심의가 어느 정도까지 이루어졌고 왜 법안 통과가 되지 않았는지 알아볼 예정이다.

### 2) 외국사례를 통해 본 지방의원 후원회 제도 파악

미국, 대만, 일본 등 지방자치제를 실시하고 있는 국가에서 지방의원 후원회 제도는 어떻게 운영되고 있는지 알아본다.<sup>1)</sup> 이들 국가의 제도 법규에 대한 고

---

1) 이들 4개 국가를 외국사례로 선정하여 분석한 이유는 다음과 같다. 미국의 경우, 지방의회의원 후원회와 관련하여 미국을 탐구하는 까닭은 미국이 연방제와 자치에 있어 참고할 만한 사례이기 때문이며, 기존 연구에 따르면, 특히 뉴욕과 LA는 선거자금 관련 모범 사례로 꼽히기 때문이다. 그리고 영국은 국가의 권력이 중앙 정부에 집중된 단일국가이지만, 중앙정부가 각 지역에 자치권을 계속적으로 이양하면서 연방제적인 성격이 강하게 나타나고 있기 때문에 “연방제 수준의 강력한 지방분권”을 추진하려는 문재인 정부가 참고할 유럽 국가의 사례로서 선정되었다. 또한, 영국의 지방의회는 역사적으로 지역마다 자생적으로 발생하고 운영되고 있으며 지방의원들은 자신의 직업을 병행해서 의원 업무를 수행하는 겸임인 경우가 많다. 이처럼 풀뿌리 민주주의 성격이 강한 영국의 지방자치제도를 중앙 정부가 주도하는 우리나라의 지방자치제와 비교분석함으로써 현재 우리나라가 운영하고 있는 지방자치제도의 장점과 단점을 살펴보고 앞으로의 개혁방향을 모색할 수 있을 것이다. 마지막으로 대만과

찰을 통해 후원회 적용 범위, 의원(후보자)가 정치인이 모금할 수 있는 금액 한도, 정치자금 수입에 있어서 차지하는 비율, 후원자가 기부할 수 있는 금액의 제한 등을 알아볼 예정이다.

한편, 후원회 지정권자 구분이 있는 국가가 있는 경우 그 이유에 대해 알아보고 관련한 법규, 운영 사례 및 현황을 파악할 예정이다. 해외 국가 사례에 대한 연구는 우리와의 차이점 및 유사점 비교를 가능하게 함으로써 우리의 상황을 객관적으로 판단하고 앞으로의 정책방향/개정방향을 설정하는데 있어 중요한 의미를 제공할 것이다.

### 3) 지방의원들에 대한 설문조사 실시

지방의원들에 대한 설문조사를 통해, 특히 전국시도의회의장협의회의 도움을 받아 지방의원들의 의견을 알아보고 이들이 설계하는 후원회 제도의 적용범위 및 방향에 대해서 파악할 예정이다.

## 3. 연구용역의 기대효과 및 활용방안

본 연구를 통해 다음과 같은 기대효과와 활용방안이 도출될 수 있다.

(1) 정치자금 관련 정당법과 정치자금법 개정방향을 제시하고 제도개선에 있어 참고자료로 활용될 것이다. 본 연구는 현재의 정치자금법 후원회 제도를 규정하고 있는 조항이 개정될 필요성을 제공함으로써 합리적 방식으로 정치자금법이 일부 개정될 수 있는 근거자료로 활용될 것이다. 특히 과거 헌법재판소의 판결, 국회에 제안된 법안을 검토하며 지방의원들의 신분 변화에 따른 역할 변화를 검토하여 투명하고 공정한 방향으로 정치자금법이 개정될 수 있도록 방향을 제시할 것이다.

(2) 지방의원들의 의견이 취합되고 전달될 수 있는 정보 제공자로 역할 할 것이다. 본 연구의 주요 연구방법은 지방의원에 대한 설문조사로 지방의원들의 현실적 어려움 그리고 이들의 의견들이 조사를 통해 보고서에 실릴 수 있도록 할 것이다.

(3) 외국의 생생한 사례를 통해 한국과의 비교로 활용될 것이다. 정치자금 관련 한국의 상황을 정확히 평가하기 위해서는 다른 국가들의 제도에 대해 알

---

일본의 경우 유사한 문화권의 민주주의 국가의 사례라는 측면에서 선정하였다. 그리고 비교적 긴 역사를 가지고 있는 일본의 지방자치제도와 민주화 이후 본격화 되었다는 점에서 한국과 유사한 대만의 사례를 비교검토하는 작업을 통해 후원회 제도의 역사성을 살펴볼 수 있다는 측면도 고려하였다.

아보는 것이 필요하다. 여기서는 일본, 대만, 미국 지방의원의 신분 그리고 후원회 제도를 통해 한국과의 비교를 시도할 것이다. 특히 후원회 지정권자 구분이 있는 국가가 있는 경우 그 이유에 대해 알아보고 관련한 법규, 현황을 파악함으로써 의미 있는 정보를 제공할 것이다. 국가별 정치자금 관련 규정은 국가의 역사적 경험, 이념, 지향점을 담고 있다. 이러한 점에서 단순한 비교가 아닌 국가 제도에 대한 맥락을 이해하고 비교를 통해 정치적 함의와 시사점을 제공할 것이다.

(4) 정치자금법 일부개정을 이끌어 낸다면 지방의회 전문성 강화 및 유능한 정치신인의 입성의 기대효과가 나타날 것이다. 본 연구를 통해 의미 있는 정보가 국회와 지방의회에 제공되고 법 개정이 이루어진다면 궁극적으로 지방의회, 지방정치 발전으로 이어질 것이다. 유능하지만 재정적 어려움 때문에 지방의회 진출을 포기한 정치 신인들이 의회에 도전할 수 있게 될 것이며 이는 지방의회 전문성 강화로 연결될 것이다. 또한, 정치자금법이 일부 개정된다면 지방의원들의 의정활동이 원활하게 수행될 수 있도록 하는 촉진제 역할을 할 것이다.

### Ⅲ. 대한민국 후원회 제도 검토

#### 1. 정치자금법 제정 및 개정 내용

정치자금 관련 법안은 1965년 제정되었으며 현재까지 23차례 일부 혹은 전면 개정이 있었다. 현재 정치자금법은 “정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 하고 있다. 1965년 정치자금에 관한 법률이 제정되었을 때의 목적 - 이 법은 산업·경제인 기타 일반인이나 단체가 정당에 정치자금을 제공하는 행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 민주적 발전에 기여하게 함을 목적으로 한다 - 과는 조금의 차이가 있다. 이 법은 경제계의 합법적인 정치자금 제공을 허용하고 불법적 정치자금을 근절함으로써 정치 신뢰를 높여 민주주의의 수준을 높이려는 의도가 띠고 있다(임성학 외 2명 2016). 한편, 정치자금법은 정치자금의 투명성을 높이려는 의도보다는 정치자금의 제공자인 경제계를 보호하기 위한 조치로 입법화된 것으로 평가된다(김영래 2002). 특히 해방 이후 정치자금은 정치부패와 깊이 연관되어 있었다. 기업들은 합법적 차원에서 정치자금을 제공할 수 있는 방안을 원했으며 정치권도 정경유착으로 인한 비난을 벗어나기 위한 방도를 모색한 것이다. 이로 인해 1965년 정치자금에 관한 법률은 많은 한계를 지니고 있었다. 1965년 정치자금법(정치자금에 관한 법률)의 내용을 보면 아래와 같다.

제1조 (목적) 이 법은 산업·경제인 기타 일반인이나 단체가 정당에 정치자금을 제공하는 행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 민주적 발전에 기여하게 함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) ①이 법에서 "정당"이라 함은 정당법의 규정에 의하여 중앙선거관리위원회에 등록된 정당을 말한다.

②이 법에서 "정치자금"이라 함은 정치활동을 위하여 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다.

제3조 (정치자금의 제공) ①누구든지 중앙선거관리위원회에 정치자금을 기탁함으로써 이를 정당에 제공할 수 있다. 그러나, 정당법 제35조의 규정에 해당하는 자는 제외한다.

②전항의 경우에 정치자금을 기탁하는 자는 제5조에 의한 인도공고에 그 성명을 밝히지 아니할 것을 조건으로 기탁할 수 있다.

③정치자금의 기탁 및 수탁에 관한 절차와 그 보관에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4조 (기탁된 정치자금의 인도) ①중앙선거관리위원회는 전조의 규정에 의하여 기탁된 정치자금을 기탁당시의 정당의 소속국회의원석의 비율에 의하여 배분·인도한다. 다만, 기탁자가 국회에 의석을 가진 정당 중에서 2이상의 특정정당을 지정하고 배분비율을 정하였을 때에는 그에 따른다.

②정치자금은 매년 4기로 나누어 정당에 배분 인도하여야 하며, 정치자금의 배분에 있어서는 계산방법과 인도의 시기 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조 (정치자금의 인도공고) 중앙선거관리위원회는 전조의 규정에 의하여 정치자금을 정당에 인도한 때에는 지체없이 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 공고하여야 한다.

제6조 (면세) 이 법에 의하여 정치자금을 제공한 자에 대하여는 그 정치자금에 상당하는 금액에 대한 법인세·소득세 및 증여세는 이를 면제한다.

#### 부 칙

①(시행일) 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

②(경과조치) 이 법 시행당시의 정당에 대하여는 이 법 시행당시에 국회에 재직하고 있는 국회의원의 임기가 종료되는 날까지 이 법 제4조제1항의 규정에 불구하고 정치자금을 기탁한 자가 정당에 대한 정치자금의 배분비율을 표시하지 아니한 때에는 기탁된 정치자금의 100분의 70을 이 법 제4조제1항의 비율에 의하여 배분하고 100분의 30은 기탁당시에 국회에 의석을 가진 정당에 동일한 비율로 배분한다.

1973년 이 법은 전면개정되었는데 핵심적인 내용은 같으나 부칙에 있던 내용을 제4조에 반영하여 공고화한다.

제4조 (기탁된 정치자금의 지급) ①중앙선거관리위원회는 제3조의 규정에 의하여 기탁된 정치자금의 100분의 70은 기탁당시 국회의석을 가진 정당에 소속국회의원석의 비율에 따라 배분지급하고, 100분의 30을 소속국회의원석의 비율에 따라 교섭단체에 배분지급한다. 다만, 기탁자가 국회에 의석을 가진 정치단체중 2이상을 지정하고 배분비율을 정하였을 때에는 그에 따라야 한다.

②정치자금의 지급에 있어서 계산방법·지급시기 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1980년 정치자금에 관한 법률은 다시 한번 전면개정되는데 정치자금의 제공, 수입과 지출에 대한 공개성을 추구함으로써 민주정치 발전 기여를 목적으로 하고 있다. 당비, 정당 후원금, 국고보조금 등의 내용이 포함되고 회계보고를 의무화하는 내용이 추가된다. 이에 대한 자세한 내용을 보면 다음과 같다. 정당후원회 허용 그리고 정당에 대한 국고보조금 제도를 처음으로 도입하였다는 의미를 지니고 있다.

제1조 (목적) 이 법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출상황을 공개함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조 (기본원칙) ①누구든지 이 법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다.

②정치자금은 공명정대하게 운용되어야 하고, 그 회계는 공개되어야 한다.

제3조 (정의) 이 법에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "정당"이라 함은 정당법의 규정에 의하여 중앙선거관리위원회에 등록된 정당의 중앙당과 지구당을 말한다.
2. "정치자금"이라 함은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 후원회의 모집금품과 정당의 당헌·당규등에서 정한 부대수입등 정치활동을 위하여 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다.
3. "기부"라 함은 정치활동을 위하여 개인, 후원회 기타 단체가 정치자금을 제공하는 일체의 행위를 말한다. 금품이나 시설의 무상대여, 채무의 면제·경감 기타의 이익을 제공하는 행위등은 이를 기부로 본다.
4. "당비"라 함은 명목여하에 불구하고 정당의 당헌·당규등에 의하여 정당의 당원이 부담하는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다.
5. "후원금"이라 함은 이 법의 규정에 의하여 후원회의 회원이 후원회에 납입하는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다.
6. "기탁금"이라 함은 정치자금을 정당에 기부하고자 하는 개인이나 단체가 이 법의 규정에 의하여 선거관리위원회에 기탁한 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다.
7. "보조금"이라 함은 정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권을 말한다.
8. "후원회"라 함은 정당에 대한 정치자금의 기부를 목적으로 설립·운영되는 단체로서 중앙선거관리위원회에 등록된 것을 말한다.

제4조 (당비) ①정당은 당비를 받을 수 있다.

②당비의 내용과 범위는 대통령령으로 정할 수 있다.

제5조 (후원회) ①정당의 중앙당은 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다.

②정당은 후원회를 지정하거나 이를 철회한 때에는 지체없이 그

뜻을 중앙선거관리위원회에 신고하여야 한다.

제5조 (후원회) ③누구든지 자유의사로 후원회의 회원이 될 수 있다. 그러나 제 12조의 규정에 의하여 기부할 수 없는 자와 정당법 제17조의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 자는 그러하지 아니하다.

④후원회는 당해 정당의 당원이 아닌 자 또는 법인으로 구성하며 그 회원의 수는 1,000인을 초과할 수 없다.

⑤후원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 서울특별시·부산시·도에 각 1개의 지부를 둘 수 있다.

제6조 (후원회의 기능) ①후원회는 회원으로부터 후원금을 받거나 중앙선거관리위원회의 허가를 얻어 회원 이외의 자로부터 금품을 모집하여 이를 당해 정당에 기부할 수 있다.

②제1항의 후원금의 내용과 범위, 금품모집 및 기부의 시기·방법 그 금액의 범위 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③후원회의 회계책임자는 후원회가 금품을 모집한 때와 정당에 기부한 때에는 그 때마다 그 내역을 지체없이 중앙선거관리위원회에 보고하여야 한다.

제7조 (후원회의 모금활동의 제한) 후원회는 대통령선거에 있어서는 대통령선거인선거일공고일로부터 대통령선거일까지, 국회의원선거에 있어서는 그 선거일공고일로부터 선거일까지 금품을 모집할 수 없다.

제8조 (후원회의 등록신청등) ①후원회의 대표자는 당해 정당의 지정을 받은 날로부터 7일 이내에 그 지정서를 첨부하여 중앙선거관리위원회에 등록을 신청하여야 한다.

②후원회의 등록신청사항은 다음과 같다.

1. 후원회의 명칭
2. 후원회의 소재지
3. 정관 또는 규약
4. 회원의 수
5. 대표자 및 회계책임자의 성명·주소
6. 회원 1인당 연간 후원금의 범위
7. 해산에 관한 사항
8. 기타 대통령령으로 정하는 사항

③제2항의 규정에 의한 등록사항에 변경이 생긴 때에는 7일 이내에 변경등록을 신청하여야 한다.

④중앙선거관리위원회는 제1항 또는 제3항의 규정에 의한 등록신청을 접수한 날로부터 7일 이내에 등록을 마치고

등록증을 교부하여야 한다.

제9조 (후원회의 회원명부) ①후원회는 회원명부를 비치하여야 한다.

②제1항의 명부는 법원이 재판상 요구하는 경우와 제25조의 규정에 의하여 중앙선거관리위원회가 회원의 자격과 후원금내역등 필요한 사항을 확인하는 경우를 제외하고는 이의 열람을 강요당하지 아니한다.

③범죄수사를 위한 회원명부의 조사에는 법관이 발부한 영장이 있어야 한다.

④누구든지 회원명부에 관하여 직무상 알게 된 사실을 누설하여서는 아니된다.

제10조 (후원회의 해산등) ①후원회는 당해 정당이 해산 기타 사유로 소멸하거나 후원회의 지정을 철회한 때 또는 정관등에 정한 해산사유가 발생한 때에는 해산한다.

②제1항의 경우에 그 잔여재산의 처분에 관하여는 정당법 제41조의 규정을 준용한다.

③후원회가 해산한 때에는 그 대표자와 회계책임자는 지체없이 재산 및 수입·지출에 관한 명세서를 첨부하여 중앙선거관리위원회에 신고하여야 한다.

제11조 (정치자금의 기탁) ①정치자금을 기부하고자 하는 자는 기명으로 선거관리위원회에 기탁하여야 한다. 그러나 제4조제1항과 제6조제1항의 경우에는 선거관리위원회에의 기탁을 요하지 아니한다.

제11조 (정치자금의 기탁) ②기탁금의 범위·기탁절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다.

제11조 (정치자금의 기탁) ③누구든지 타인의 명의로 또는 그 성명을 밝히지 아니하고 정치자금을 기탁할 수 없다. 이 경우에 제26조의 규정에 의한 지급공고에 그 성명을 밝히지 아니할 것을 조건으로 기탁할 수 있다.

제12조 (기부의 제한) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정치자금을 기부할 수 없다.

1. 외국인·외국법인 및 외국의 단체, 그러나 대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외한다.
2. 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인
3. 국가 또는 지방자치단체가 주식의 과반수를 소유하는 기업체
4. 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체
5. 노동단체
6. 학교법인
7. 종교단체
8. 3사업연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체

제13조 (동전) 누구든지 다음 각호의 1에 해당하는 행위와 관련하여 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다.

1. 정당법 제42조의2제3항의 규정에 의한 공직선거에 있어서 특정인을 후보자로 추천하는 일
2. 공무원이 담당·처리하는 사무에 관하여 청탁 또는 알선하는 일
3. 제12조제2호 및 제3호에 규정하는 자, 국가나 공공단체로부터 직접 또는 간접으로 보조금을 받는 기업체, 정부가 지급보증 또는 투자한 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 이를 알선하는 일

제14조 (기부의 알선에 관한 제한) 누구든지 업무·고용 기타의 관계를 이용하여 부당하게 타인의 의사를 억압하는 방법으로 기부를 알선할 수 없다.

제15조 (기탁금의 지급) ①중앙선거관리위원회는 제11조제1항의 규정에 의하여 기탁된 정치자금을 기탁 당시(國會가 解散된 경우에는 解散당시) 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분 지급한다.

②중앙선거관리위원회는 정치자금을 기탁하는 자가 국회의석을 가진 정당 또는 배분비율을 정한 때에는 제1항의 규정에 불구하고 그에 따라야 한다. 다만, 지구당만을 지정하거나 지정한 지구당에 대한 배분비율이 기탁금총액의 100분의 50을 초과하는 때에는 기탁금총액의 100분의 50만을 당해 지구당에 배분지급하고, 그 잔여분은 당해 정당의 중앙당에 지급한다.

③기탁금의 지급시기·절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조 (기탁금의 국고귀속등) ①제11조제2항 및 제3항의 규정에 위반하여 기탁된 정치자금은 국고에 귀속한다.

②중앙선거관리위원회는 기탁금을 지급받을 정당이 그 수령을 거절한 때에는 이를 기탁한 자에게 반환하여야 한다. 이 경우 기탁금을 기탁한 자가 그 수령을 거절한 때에는 국고에 귀속한다.

제17조 (보조금) 국가는 정당에 대하여 예산의 범위 안에서 보조금을 지급할 수 있다.

제18조 (보조금의 배분비율) ①보조금은 지급당시 국회의석이 다수인 순으로 4정당까지 100분의 5씩 배분지급하되, 이 경우 의석수가 같은 정당이 2이상인 때에는 최근에 실시한 국회의원총선거에서 득표한 득표수가 다수인 정당의 순으로 제4순위까지 배분지급하고, 그 잔여분중 100분의 50을 지급당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분지급하며, 그 잔여분은 최근에

실시한 국회의원총선거에서 득표한 정당의 득표삭비율에 따라 배분지급한다.

②보조금의 지급시기·절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조 (보조금의 용도제한등) ①보조금은 정당의 운영에 소요되는 경비 이외에는 사용할 수 없다.

②정당의 회계책임자는 보조금에 대하여 별도의 계정을 설정하고 다른 정치자금과 구분하여 경리하여야 한다.

③제1항의 경비의 내용과 범위는 대통령령으로 정한다.

제20조 (보조금의 지급중단 또는 감액) 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 중앙선거관리위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 정당에 대한 보조금의 지급을 중단하거나 그 일부를 감액하여 지급할 수 있다.

1. 제19조의 규정에 위반하여 보조금을 사용하거나 경리한 때
2. 정당한 사유없이 제24조제1항의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 허위의 보고를 한 때

제21조 (보조금의 반환) ①보조금을 지급받은 정당이 해산하거나 그 등록이 취소된 때에는 지체없이 보조금의 지출내역을 중앙선거관리위원회에 보고하고 그 잔액이 있을 때에는 이를 반환하여야 한다.

②중앙선거관리위원회는 제1항의 규정에 의하여 정당이 반환하여야 할 보조금을 국세채납처분의 예에 의하여 강제징수할 수 있다.

③제2항의 규정에 의한 보조금의 징수는 다른 공과금에 우선한다.

제22조 (회계장부의 비치 및 기재) ①정당의 회계책임자는 회계장부를 비치하고 수입과 지출에 관한 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 당비, 기부금, 보조금등 모든 수입의 일시·금액·건수 및 당비납입자의 성명·주소 기타 명세
2. 차입금, 기관지의 발행 기타 당헌·당규등에서 정한 부대수입의 일시·금액 및 대여자의 성명·주소 기타 명세
3. 지출의 일시·금액·목적 및 지출을 받은 자의 성명·주소·직업

②후원회의 회계책임자는 회계장부를 비치하고 수입과 지출에 관한 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 회원의 후원금·모집금품등 모든 수입의 일시·금액 및 기부를 한 자의 성명·주소·직업
2. 정당에 대한 기부의 일시·금액
3. 기타 모든 지출의 일시·금액·목적 및 지출을 받은 자의 성명·주소·직업

③제1항 및 제2항의 회계장부의 종류·서식·

기재방법 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제23조 (회계장부의 보존) 정당 또는 후원회의 회계책임자는 제22조의 회계장부와 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 정치자금의 수입·지출에 관한 명세서 및 영수증을 이 법에 의한 회계보고를 마친 후 3년간 보존하여야 한다.

제24조 (회계보고) ①정당 또는 후원회의 회계책임자는 그 재산 및 정치자금의 수입·지출에 관한 명세와 결산내역을 매년 12월 31일 현재로 다음해 2월 15일까지, 정당법 제42조의2제3항의 규정에 의한 공식선거(大統領選舉人の選舉는 제외한다)가 있을 때에는 당해 선거일후 15일까지 관할선거관리위원회에 이를 보고하여야 한다.

②중앙선거관리위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 의한 보고에 공인회계사의 감사의견을 첨부하게 할 수 있다.

③제1항의 보고에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다.

제25조 (자료요구등) 관할선거관리위원회는 감독상 필요하다고 인정할 때에는 정당 또는 후원회에 대하여 관계장부·서류 기타 필요한 자료를 확인하거나 이의 제출을 요구할 수 있다.

제26조 (공고) 중앙선거관리위원회는 제5조제2항, 제8조 또는 제10조제3항의 규정에 의한 신고나 등록신청을 받은 때, 제6조제3항 또는 제24조제1항의 규정에 의한 보고를 받은 때, 제15조 또는 제18조의 규정에 의한 정치자금을 정당에 지급한 때, 제21조의 규정에 의하여 보고를 받거나 보조금을 반환받은 때에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 그 뜻을 공고하여야 한다.

제27조 (면세) 이 법에 의하여 정치자금을 기부한 자 및 기부받은 자에 대하여는 조세감면규제법이 정하는 바에 따라 그 정치자금에 상당하는 금액에 대한 법인세·소득세 및 증여세를 면제한다.

제28조 (기부금품모집금지법의 적용배제) 이 법에 의하여 정치자금을 기부하거나 받는 경우에는 기부금품모집금지법의 적용을 받지 아니한다.

제29조 (비밀엄수의 의무) 선거관리위원회의 위원과 직원은 재직중은 물론 퇴직후라도 이 법의 시행과 관련하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다.

제30조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자(政黨·後援會·法人 기타 團體에 있어서는 그 構成員으로서 당해 違反行爲를 한 者를 말한다. 이하 같다)는 3년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처하고 그 제공된 금품 기타 재산상의 이익은 몰수한다. 이를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.

1. 제6조제2항의 규정에 위반하여 후원금을 받거나 금품의 모집 또는 기부를 한 자
2. 제7조의 규정에 위반하여 금품을 모집한 자
3. 제11조제1항의 규정에 위반하여 선거관리위원회에 기탁하지 아니하고 정치자금을 기부하거나 받은 자
4. 제11조제3항의 규정에 위반하여 타인의 명이나 가명으로 정치자금을 기탁한 자
5. 제12조 또는 제13조의 규정에 위반하여 정치자금을 기부하거나 받은 자
6. 제14조의 규정에 위반하여 정치자금의 기부를 알선한 자

제31조 (동전) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제6조제3항, 제22조제1항·제2항 또는 제24조제1항의 규정에 위반하여 회계장부를 비치하지 아니하거나 허위의 기재를 한 자 또는 보고를 해태하거나 허위의 보고를 한 자
2. 제9조제2항의 규정에 위반하여 회원명부의 열람을 강요한 자 또는 동조제4항의 규정에 위반하여 회원명부에 관하여 직무상 알게 된 사실을 누설한 자
3. 제23조의 규정에 위반하여 회계장부·명세서·영수증을 보존하지 아니한 자
4. 제25조의 규정에 의한 선거관리위원회의 자료확인 또는 제출요구에 정당한 사유없이 응하지 아니한 자
5. 제29조의 규정에 위반하여 직무상 비밀을 누설한 자

제32조 (동전) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년이하의 징역 또는 200만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제5조제2항 또는 제10조제3항의 규정에 위반하여 신고를 해태한 자
2. 제8조제1항 또는 제3항의 규정에 위반하여 등록신청 또는 변경등록신청을 해태하거나 허위의 신청을 한 자
3. 제19조의 규정에 위반하여 보조금을 사용하거나 경리한 자

제33조 (동전) ①제4조제2항의 규정에 위반하여 당비를 받거나 납입한 자는 100만원이하의 벌금에 처한다.

②제31조제1호의 경우에 정당 또는 후원회의 대표자가 당해 정당 또는 후원회의 회계책임자의 선임 및 감독에 상당한 주의를 태만히 하였을 때에도 제1항의 형과 같다.

제34조 (시행령) 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부칙 <제3302호, 1980. 12. 31.>

- ①(시행일) 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.
- ②(경과조치) 이 법 시행당시 중앙선거관리위원회에 기탁된 정치자금은 이 법에 의하여 기탁된 것으로 본다.
- ③(동전) 이 법 시행후 최초로 실시되는 국회의원총선거에 의하여 구성되는 국회의 최초집회일전일까지는 제15조제1항 및 제18조의 규정에 불구하고 정치자금의 배분비율은 지급할 당시의 중앙선거관리위원회에 등록된 정당의 지구당석의 비율에 따르되 그 지급시기와 절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다.
- ④(동전) 후원회는 제7조의 규정에 불구하고 이 법 시행후 최초로 실시되는 대통령선거 및 국회의원총선거가 종료될 때까지는 금품을 모집할 수 없다.

1989년 이루어진 정치자금법 일부개정으로 인해 중앙당에만 둘 수 있는 후원회를 시·도지부, 지구당 등에 후원회를 지정하여 둘 수 있게 되었다. 이로 인해 국회의원 후원회 제도가 처음으로 허용되었다. 1992년 일부개정안은 정치자금 모금에 있어 익명으로 기부하는 것을 보장하였으며, 정당의 발전과 각종 주요공직선거의 공영화를 도모하기 위하여 선거 시 정당에 지급되는 국고보조금을 상향조정하였다. 이후 정당에 대한 국고보조금은 점차 상향되었으며 후원회가 모금할 수 있는 금액도 증가해갔다. 또한, 후원회를 통한 모금방법도 다양화되었다. 2004년 법안 개정을 통해 후원회를 둘 수 있는 지정권자는 국회의원 외에도 대통령선거의 당내경선후보자가 되고자 하는 예비후보자, 지역선거구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 정당의 당내경선후보로 확대되었다. 한편, 2004년 정치개혁의 일환으로 돈 먹는 하마로 불리는 지구당을 폐지하기로 하였으며 정당후원회는 2년 유예 기간을 두고 폐지하기로 하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다. “이 법에 의한 정당의 중앙당 및 시·도당의 후원회는 이 법 시행후 2년후에 이를 폐지하고, 정당의 중앙당 및 시·도당의 후원회와 관련된 규정은 모두 폐지한다.”

2005년 정치자금 관련 법안은 정치자금법으로 바뀌며 전면 개정되는데 특별시장·광역시장·도지사선거의 후보자도 후원회를 둘 수 있게 되었다. 2010년 정치자금법 일부개정으로 인해 후원회 지정권자를 기초 지방자치단체장에까지 확대하였다. 한편 정당에 대한 후원회를 금지한 2004년 내용은 헌법재판소의 헌법불합치 결정으로 인해 정당후원회가 부활하게 되었다. 국회는 2017년 정치자금법 개정을 통해 정당후원회를 허용하게 된다. 개정의 이유를 보면 “2004년 정치개혁의 일환으로 정당후원회가 폐지되어 정치자금에 대한 통제가

강화됨으로써 회계투명성이 어느 정도 제고되었으나, 개인의 정치적 표현의 자유를 제한하고 정치자금 기부를 위축시켜 정당의 국고의존도를 심화시키는 등 부작용이 야기됨. 헌법재판소는 "정당후원회를 금지한 입법목적의 정당성은 인정되나, 정당에 대한 정치자금 기부를 원천적으로 봉쇄할 필요는 없고, 기부·모금한도액의 제한, 기부 내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성을 충분히 확보할 수 있다"고 보아 2017년 6월 30일을 개정시한으로 헌법불합치 결정을 내림(헌법재판소 2015. 12. 23. 2013헌바168). 따라서 정당 운영에 필요한 정치자금의 원활한 조달을 도모하고, 국민의 정치적 의사표현의 자유를 보장하기 위하여 정당후원회를 허용하되, 2004년 정당후원회를 폐지한 정치개혁의 취지를 고려하여 정당의 중앙당에만 후원회를 설치하도록 하고, 후원회의 모금·기부한도액과 후원인의 연간 기부한도액을 정당후원회 폐지 전보다 낮추어 규정하려는 것임."이라고 말하고 있다.

## 2. 지방의원 후원회 제도 도입 논의

1989년 국회의원에 대한 후원회 제도가 도입된 이후 많은 변화가 있었다. 무엇보다 정치자금관련 법안은 2005년 전면 개정되며 현재의 정치자금법으로 바뀌는데 여기서 중요한 점은 특별시장·광역시장·도지사선거의 후보자도 후원회를 둘 수 있게 되었다는 점이다. 2010년 1월 25일 정치자금법 일부개정으로 인해 후원회 지정권자의 범위가 기초 지방자치단체장 선거후보자까지 확대되었다. 2010년 정치자금법 개정 이유는 "2004년 법 개정(법률 제7191호, 2004. 3. 12. 공포·시행) 이후 후원회를 통한 정치자금 모금 및 소액다수 기부문화의 조성 노력 등을 통하여 우리 사회에서 정치자금의 투명성이 크게 향상되었다는 평가를 받고 있으나, 후원회 지정권자의 범위가 시·도지사까지로 한정되어 있어 후원회를 통한 정치자금 기부문화의 정착이 어려운 한계가 있고, 대표적인 사회적 약자라 할 수 있는 장애인의 정치적 진출을 지원하는 제도가 미약한 것이 현실이므로, 후원회 지정권자를 기초 지방자치단체장에까지 확대하고, 장애인추천보조금제도를 신설함으로써 정치자금 조달의 투명성과 사회적 약자의 정치진출을 지원하고자 하는 것이다. 또한, 후원회 및 정당의 정치자금 및 당비 영수증발행, 회계보고기한 등 집행상 불합리한 규정을 일부 정비함으로써 정치자금의 투명성과 운영의 효율성을 제고하려는 것임."이라 밝히고 있다.

이러한 정치자금법 개정에도 불구하고 현재까지 지방의원에 대한 후원회 제도는 도입되지 않았다. 지방의원 후원회 제도 도입을 위한 노력은 헌법재판소

심판 청구, 개정안 발의 등을 통해 이루어졌지만 아직까지 실행되지 않았다. 1989년 개인에 대한 후원회가 처음 도입된 이후 정치자금법은 후원회 제한(인원)을 확대하는 방향으로 전개된다. 2005년 광역단체장 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 후원회 지정권자로 추가하였고, 2008년 법 개정을 통해 대통령선거의 후보자 및 예비후보자도 지정권자로 추가하게 된다. 2010년 정치자금법 개정안은 기초단체장 후보자도 후원회 지정권자가 될 수 있도록 하였으며 2017년 중앙당을 지정권자로 다시 포함시키게 된다. 2004년부터 지방의원 후원회 도입을 위한 법안은 국회에 제안되지만 이에 대한 논의가 이어지지 못한다. 이는 헌법재판소 2000년 결정이 영향을 미쳤다고 말할 수 있다. 헌법재판소는 국회의원과 국회의원 후보자는 후원회를 둘 수 있지만 지방의원은 후원회를 둘 수 없도록 하는 정치자금에 관한 법률이 평등의 원칙에 어긋난다는 청구에 대해 기각 결정을 내린다. 헌법재판소의 판결 요지는 아래와 같다

국회의원이 국민의 대표로서 그 활동범위가 국정 전반에 걸치고 정치를 전업으로 하는데 반해 시·도 의원은 그 활동범위가 해당 시·도의 지역사무에 국한되고 무보수 명예직으로서 정치는 비전업의 부업에 지나지 않는다. 같은 정치활동이라 하더라도 그 질과 양에서 근본적인 차이가 있고 그에 수반하여 정치자금을 필요로 하는 정도나 소요자금의 양에서도 현격한 차이가 있으므로 국회의원에 대해서는 개인후원회를 허용하면서 시·도 의원에게는 이를 금지하였다 하여 평등의 원칙에 위반된다고 할 수 없다. 또 국회의원이 후원회를 둔 경우 당해 국회의원이 대표자로 있는 지구당은 별도의 후원회를 둘 수 없도록 한 것은 후원회조직을 일원화함으로써 정치자금의 모집과 사용을 투명화하고 공정성을 기하려는 데에 그 입법목적에 있다 할 것이고, 이 경우 국회의원의 후원회로 일원화한 것은 지구당이 국회의원의 책임하에 그를 중심으로 운영되고 있는 현실을 반영한 결과라고 할 것이므로 이 또한 자의적인 차별로서 평등의 원칙에 위반되는 것이라고 할 수 없다.

2000년 헌법재판소 판결에 있어 중요한 내용은 “국회의원이 국민의 대표로서 그 활동범위가 국정 전반에 걸치고 정치를 전업으로 하는데 반해 시·도 의원은 그 활동범위가 해당 시·도의 지역사무에 국한되고 무보수 명예직으로서 정치는 비전업의 부업에 지나지 않는다.”는 점이다. 이후 지방의원은 2003년 지방자치법 개정(7월 18일)으로 “지방의회 의원은 명예직으로 하되”라는 조항이 사라졌고 이들의 업무는 국회의원의 업무와 다르지 않게 되었다. 또한, 일부 광역의원의 선거구 인구는 국회의원 선거구 인구보다 많은 경우도 있다(하세헌 2010). 정치자금법 개정을 통한 지방의원 후원회 도입 시도는 제16대 국회부터 있었다. 2002년 10월 26일 신기남 의원에 의해 제안된 정치자금에 관한 법률 중개정 법률안(신기남 등 28인)에는 “정당의 공직선거후보경선과 지방선

거의 후보자들에게 후원회 결성을 통한 정치자금 모금기회를 허용”해야 한다는 내용을 포함하고 있다. 제17대 국회에서 원혜영 의원은 정치자금에 관한 법률 중개정 법률안(원혜영 등 34인)을 2004년 11월 10일 발의하게 되는데 제안이유에 “지방의회의원선거와 지방자치단체장선거의 후보자가 다른 공식선거의 후보자들과는 달리 후원회를 둘 수 없는 상황에서는 선거자금조달에 어려움이 있으며 자칫 불법적인 자금을 사용하기 쉬운 것이 사실이므로, 지방의회의원선거와 지방자치단체장선거의 투명성과 공정성을 보장하기 위하여 후보자 또는 예비후보자로 등록한 자는 후원회를 지정하여 둘 수 있도록 하려는 것임.”이라 밝히고 있다. 2005년 광역단체장 후보자, 2010년 기초단체장 후보자에 대한 후원회가 도입되기 전부터 단체장과 지방의원에 대한 후원회 제도가 필요하다는 논의는 있었지만 단체장에게만 허용되고 지방의원 후원회는 도입되지 않은 것이다.

국회의 정치자금법 개정을 위한 노력은 여기서 그치지 않고 이어진다. 제18대 국회에서 양승조 의원은 정치자금법 일부개정법률안(양승조 등 10인)을 2009년 7월 24일 발의한다. 제안이유는 “시·도지사선거의 후보자는 후원회를 지정할 수 있도록 하면서 시·도지사선거의 예비후보자, 시·도의회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 자치구·시·군의회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 자치구·시·군의 장선거의 후보자 및 예비후보자에 대하여는 후원회를 허용하지 않고 있어 불법정치자금을 수수하는 주요 원인이 되고 있음. 따라서 시·도지사선거의 후보자처럼 다른 지방자치단체의 장 및 지역구지방의회의원의 후보자 또는 예비후보자로 등록한 자도 후원회를 둘 수 있도록 하여 투명하고 공식적인 선거자금을 보장하고 이를 통해 민주정치에 건전한 발전에 기여하고자 함”이라 밝히고 있다. 이후 2010년 기초단체장 후보자에 대한 후원회 제도 도입은 이루어졌지만 지방의원에 대한 후원회 제도 도입은 이루어지지 않았다.

지방의원 후원회 도입에 대한 논의는 2015년 12월 헌법재판소가 정당 후원회를 금지한 정치자금법 규정에 대해 위헌 판결 이후 다시 한 번 활발한 법안 제안이 이루어지기 시작한다. 여기에는 중앙선거관리위원회가 2016년 8월 선거운동의 자유와 정당 활동의 자유를 확대하는 내용의 정치관계법 개정의견(2016년 8월 25일 정치관계법 개정의견)을 국회 제출한 것이 중요하게 작용하였다. 중앙선거관리위원회 정치관계법 개정의견에는 선거운동의 확대, 유권자의 알권리 강화, 정당활동의 자유 확대와 내실화, 정치자금 원활한 조달, 정치자금의 회계투명성 강화 등의 내용이 포함되어 있는데 “현행 후원회 지정권자에서 제외된 지방자치단체장선거와 교육감 선거의 예비후보자, 지역구지방의회의원선거의 예비후보자 및 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하여 그 활동에

소요되는 정치자금을 합법적으로 조달할 수 있도록 함.”의 내용이 포함되어 있다. 중앙선거관리위원회는 제안이유에서 “지방자치단체장선거와 교육감선거의 예비후보자, 지역구지방의회의원선거의 예비후보자 및 후보자도 정치활동을 하고 있으나 그 활동에 소요되는 자금을 공적으로 조달할 수 있는 방법이 차단되어 있으므로, 이들이 정치활동에 소요되는 비용을 적법하게 조달하고 투명하게 지출할 수 있도록 제도를 개선하려는 것임.”이라고 밝히고 있다.

이에 영향을 받아 정치자금법 개정을 위한 시도는 국회의원들의 법안 발의에서도 발견할 수 있다. 김광수(민주평화당) 의원은 2018년 4월 17일 정치자금법 일부개정법률안(김광수의원 등 10인)을 발의하였다. 제안이유 및 주요내용을 보면 “현행법에서는 후원회를 두어 선거비용을 모금할 수 있도록 하고 있는 사람이 국회의원, 대통령 선거의 후보자 및 예비후보자, 지역구 국회의원 선거의 후보자 및 예비후보자, 지방자치단체의 장 선거의 후보자에 한정되어 있음. 지방의회 또한 참정권 담보의 대의기관으로 대표성을 기반으로 하는 의회제도의 근간을 이루고 있지만 후원회 설치가 허용되지 않아 선거자금 전액을 스스로 마련해야 하는 현행법으로 인해 불법적인 방법으로 선거자금을 모집할 가능성뿐만 아니라 경제적으로 여유가 있는 특정 계층 중심으로 구성될 수 있다는 지적이 있음. 이에 현행 후원회지정권자에서 제외되어 있는 지방의회의원 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 함으로써 선거활동에 소요되는 비용을 적법하게 조달할 수 있도록 하며, 다양한 계층의 주민의 정치 참여 기회 확대를 하도록 하려는 것임.”이라고 밝히고 있다.

박용진(더불어민주당) 의원도 2018년 9월 6일 정치자금법 일부개정법률안(박용진 의원 등 10인)을 제안했는데 제안이유 및 주요내용에 “현행법은 후원회를 두어 정치자금을 모금할 수 있는 사람으로 국회의원, 대통령선거 후보자 및 예비후보자, 대통령선거경선후보자, 지역구 국회의원선거 후보자 및 예비후보자, 당대표경선후보자등, 지방자치단체의 장 선거 후보자만 규정하고 있음. 지방의회의원선거 후보자 및 예비후보자의 경우 선거를 치르기 위해서는 사실상 사비를 들이거나 음성적으로 정치자금을 마련해 선거에 후보자로 나설 수밖에 없는 것이 현실임. 선거 후 당선이 되거나 일정한 득표율을 올리는 경우에는 선거비용이 전액 또는 100분의 50이 보전되지만, 청년 등 정치신인은 선거비용 마련 또는 낙선으로 인한 금전 손해를 두려워하여 선거에 도전하기가 어려운 상황임. 이에 지역구지방의회의원선거의 후보자 및 예비후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하고, 후원회는 선거비용제한액에 해당하는 금액을 모금 및 기부할 수 있도록 하려는 것임”이라고 밝히고 있다.

정의당의 심상정 의원(2018년 11월 7일)은 현행 후원회 지정권자에서 제외

된 지방자치단체장선거의 예비후보자, 지역구지방의회의원선거의 예비후보자 및 후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하여 그 활동에 소요되는 정치자금을 합법적으로 조달할 수 있도록 하는 법안을 제안하였다. 더불어민주당의 박완주 의원(2018년 11월 27일)은 “정치자금법 일부개정법률안”(2018년 11월 7일)을 통해 현행 후원회 지정권자에서 제외된 지방의회의회후보자도후보자도 후원회를 둘 수 있도록 하여 그 활동에 소요되는 정치자금을 합법적으로 조달할 수 있도록 하자고 제안하였다.

### 3. 정당 및 의원 후원금 모집 현황

#### 1) 2018년 정당 및 국회의원 후원금<sup>2)</sup>

중앙선거관리위원회는 2018년도 중앙당후원회와 국회의원후원회의 후원금 모금내역을 집계한 결과 중앙당후원회가 총 43억 7천8백여만원을, 국회의원후원회가 총 494억 9천여만원을 모금하였다고 밝혔다. 총 9개의 중앙당이 등록한 중앙당후원회를 보면, 정의당이 16억 9천4백여만원으로 가장 많고, 민중당이 13억 9천9백여만원, 대한애국당이 4억 5천2백여만원, 더불어민주당이 2억 7천여만원, 녹색당이 1억 9천4백여만원, 노동당이 1억 8천9백여만원, 우리미래당이 1억 5천6백여만원, 바른미래당이 1천5백여만원, 민주평화당이 6백여만원 순으로 나타나고 있다.<sup>3)</sup>

<표 3-1> 2018년 정당 후원금 모금현황

단위 : 원, 2018. 12. 31.기준

구 분	더불어민주당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당
총모금액	270,405,442	15,906,535	6,411,542	1,694,312,696	1,399,465,371
구 분	대한애국당	노동당	녹색당	우리미래	
총모금액	452,240,925	189,122,323	194,191,573	156,303,782	

출처: 중앙선거관리위원회

한편, 국회의원후원회(298개)의 2018년 평균 모금액은 1억 6천6백여만원으로 2017년 평균 모금액 1억 8천여만원과 커다란 차이는 없었다. 2017년과

2) 중앙선거관리위원회 “2018년도 중앙당후원회 및 국회의원후원회 후원금 모금내역 공개” 내용 참조

3) 자유한국당은 후원회를 설치하지 않았다.

2018년과 같이 공직선거가 있는 해에 국회의원은 한도액 1억 5천의 두 배인 3억원까지 후원금을 모금할 수 있다. 2018년 국회의원 후원금 모금현황을 정당별로 살펴보면 <표 3-2>의 결과를 얻을 수 있는데 민주평화당 의원의 평균 모금액이 가장 많았으며 더불어민주당, 정의당 순으로 나타나고 있다.

<표 3-2> 2018년 국회의원 후원금 모금현황

단위 : 개, 원, 2018. 12. 31.기준

구 분	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당
후원회수	129	112	29	14
총모금액	25,937,354,963	15,607,153,693	3,146,740,901	2,833,840,542
평균모금액	201,064,767	139,349,587	108,508,307	202,417,182
구 분	정의당	민중당	대한애국당	무소속
후원회수	5	1	1	7
총모금액	893,738,631	130,930,100	172,756,446	768,234,061
평균모금액	178,747,726	130,930,100	172,756,446	109,747,723

출처: 중앙선거관리위원회

2) 2019년 상반기 정당 및 국회의원 후원금<sup>4)</sup>

중앙선거관리위원회 2019년 상반기 국회의원 후원금 모집현황에 따르면 11개 정당의 총 후원회 모금액은 9억 834만원이었다. 정당별 후원금은 <3-3>에서 보듯이 2018년의 현황과 비슷하게 정의당 후원금이 가장 많았으며 더불어민주당, 우리공화당 순이었다. 2018년 후원회를 설치하지 않은 자유한국당은 2019년에는 후원회를 설치하였으며 7,028만원을 모금하였다.

<표 3-3> 2019년 상반기 정당 후원금 모금현황

2019. 6. 30.기준

구 분	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당
총모금액	2억2,647만원	7,028만원	205만원	667만원	3억2,506만원
구 분	우리공화당	노동당	녹색당	민중당	우리미래
총모금액	2억140만원	491만원	725만원	5,751만원	670만원

출처: 중앙선거관리위원회

4) 중앙선거관리위원회 “2019년 상반기 국회의원 후원금 모집현황” 내용 참조

국회의원들이 2019년 상반기 동안 후원회를 통한 후원금의 총액은 112억 5000여만원이었으며 의원 1인당 평균 3700여만원 정도다. 여당인 더불어민주당이 총 모금액 52억여원(평균 4,116만원)으로 가장 많았다. 그러나 의원 1인당 평균 모금액에서는 의석수 2석의 우리공화당이 5,664만원으로 가장 높았다. 정당별 국회의원 후원금 총액과 평균 모금액을 보면 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 2019년 상반기 정당별 국회의원 후원금 모금현황

단위 : 개, 2019. 6. 30.기준

구 분	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당
후원회수	128	113	28	13
총모금액	526,819만원	401,616만원	65,092만원	52,854만원
평균모금액	4,116만원	3,554만원	2,325만원	4,066만원
구 분	정의당	우리공화당	민중당	무소속
후원회수	6	2	1	9
총모금액	17,420만원	11,328만원	827만원	49,927만원
평균모금액	2,903만원	5,664만원	827만원	5,537만원

출처: 중앙선거관리위원회

## 2) 2018년 지방선거 선거비용 보전 현황

제7회 전국동시지방선거 후 중앙선거관리위원회가 밝힌 지방선거 보전청구 대상자 현황 자료에 따르면 지방선거 후보자 중 선거비용을 보전 받은 후보는 전체 8,830명 중 6,619명으로 2,211명은 한 푼도 보전 받지 못하였다.<sup>5)</sup> 선거비용을 보전 받은 6,619명 중 100% 선거비용 보전은 5,640명이었고, 50% 선거비용 보전은 979명이었다. <표 3-5>에서 보듯이 지방의회 후보자(지역구) 중 선거비용을 전혀 보전받지 못한 후보자는 1,582명으로 예비후보자들까지 합친다면 이 숫자는 어마어마하게 커질 것이다. 후보자 중 100% 선거비용을 보전 받았다 해도 이들이 예비후보자 활동한 기간의 선거운동에 소요된 비용에 대한 보전은 없다. 공식 선거운동기간이 13일인데 예비후보자로 선거운동한 기간은 더 길다. 한편, 이들은 후원회를 둘 수 없기 때문에 선거비용을 전혀 보전 받지 못한 후보들의 예비후보자 기간 선거비용과 본선거 기간 선거비용은 자기로 충당할 수밖에 없다. 이들이 현재 어떠한 재정상태(위기)에 빠져있는지

5) 여기에는 교육의원과 비례대표(시·도의원과 구·시·군의원)들이 포함될 수다.

알 수는 없지만 좋지 않은 상태일 것이다. 지방의회선거 후보자들이 감당해야 할 재정적 압박은 클 수밖에 없다.

<표 3-5> 선거비용 보전 현황

선거명	제7회 전국동시지방선거				제6회 전국동시지방선거			
	후보자수	100% 보전	50% 보전	미보전 후보자수	후보자수	100% 보전	50% 보전	미보전 후보자수
시·도지사	71	33	3	35	57	32	3	22
교육감	59	46	6	6	71	48	11	12
구·시·군장	749	499	44	206	694	483	40	171
시·도의원	1,886	1,539	142	205	1,719	1,406	66	247
구·시·군의원	5,318	3,157	784	1,377	5,377	3,189	761	1,427

출처: 중앙선거관리위원회 보도자료(2018. 8.10)

## 4. 지방의원 후원회 제도 도입 당연성 논의

### 1) 형평성

지방의원(후보자) 후원회 제도가 허용되지 않는다는 것은 형평성 원칙에 어긋나며 평등의 가치를 훼손하고 있다. 지방의원은 대의민주주의의 핵심 기제인 선거를 통해 선출된 공직자들이다. 이들이 의회라는 장에서 중요한 정책을 결정한다는 점에서 이들은 대의민주주의 운영에 있어 핵심적 역할을 하고 있다. 선거를 통해 권한을 위임받은 대표자로서 지방의원들은 지방정치 활성화에 주역이라 할 수 있다. 그러나 이들의 역할과 위상이 과거와 달라졌음에도 후원회를 허용하지 않는 것은 헌법에서 강조하고 있는 평등의 원칙에 어긋나는 것이다. 2000년 헌법재판소 판결은 더 이상 유효하지 않다. 또한 국제적 기준에도 맞지 않다. 헌법재판소 청구 및 판결을 기다리기보다 국회가 먼저 정치자금법 개정을 통해 어긋나 있는 형평성 원칙을 바로 잡아야 한다.

한편, 지방의원 후원회 제도를 허용하지 않는 것은 표현의 자유를 억압하는

것이다. 현재 후원회 지정권자에서 지방의원과 후보자를 제외하고 있는 것은 개인의 정치적 표현의 자유를 제한하고 정치자금 기부를 위축시키고 있는 것이다. 선거운동 및 정치활동에 필요한 정치자금을 원활하게 조달할 수 있도록, 그리고 국민의 정치적 의사표현의 자유를 보장하기 위하여 지방의원 및 후보자에 대한 후원회를 허용해야 한다.

지방의원 및 후보자들은 선거공영제 사각지대에 놓여 있다. 지방의회선거 후보자 외 다른 후보자들은 선거비용 보전과 후원회를 통해 선거비용을 충당하고 있다. 우리 헌법 제116조 2항 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”고 함으로써 선거공영제를 실시하고 있다. 선거공영제는 선거운동의 자유방임으로 인해 발생하는 문제를 국가가 선거에 개입함으로써 선거를 관리하여 기회균등을 보장하며, 선거운동에 소요되는 선거비용의 일부 또는 전부를 부담하여 선거의 형평성을 유지하도록 하고 선거비용을 경감하며 나아가 공명선거를 실현하기 위해 고안된 제도다(중앙선거관리위원회 홈페이지; 이재철·박명호 2011a; 정만희 2000; 차재권 2009). 지방의회선거 후보자들은 선거 후 득표율에 따라 선거비용을 보전 받을 수 있지만 정치신인, 무소속, 소정당 소속 의원들에게는 기대하기 힘든 현실이다. 그렇다보니 지방의회 진출을 꿈꾸는 후보자들 특히, 청년 출마자들이 정치자금 문제 해결 없이 선거에 도전하는 것은 어려운 결정이다. 정치자금이라는 현실 앞에서 좌절할 수밖에 없게 된다. 유능한 정치신인들이 선거를 통해 지방의회에 진출할 수 있도록 하기 위해서는 경제적 부담을 줄여주어야 한다. 현재의 선거공영제로서는 이들의 부담을 줄이는 데는 한계가 있다. 선거비용 보전의 확대뿐만 아니라 후원회 제도 도입을 통해 이를 해결해야 한다.

## 2) 정치신인 의회 진출 확대

한편, 지방의회의 전문성 강화를 통해 경쟁력을 제고시키기 위해서는 지방의회에 유능한 인력 입성 그리고 활동이 요구된다. 유능한 인재들이 지방의회에 입성하고 재정적 부담 없이 의정활동을 전개할 수 있을 때 주민들에게 이익이 되는 조례를 발의할 수 있으며, 행정부 견제 및 예산 감시 활동을 전개할 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 정치 신인들에게 있어 가장 부담스러운 것은 선거비용 및 정치활동비용을 조달하는 것이다. 이들이 이러한 걱정 없이 지방의회에 진출할 수 있도록 하기 위해서는 후원회 제도 도입이 필요하다. 지방의회의 전문성 및 능력 강화는 유능한 인물을 총원할 때 가능하다. 이러한 총원이 가능할 수 있도록 하기 위해서는 후원회 제도가 필요한 것이다.

유능한 인물이 지방의회에 진출하는 것이 요구되는 가장 큰 이유는 현재 지방정부 형태의 특징, 즉 강 시장-약 의회 때문이다. 단체장의 권한은 강하고 의회의 권한은 약하다는 것이다. 이러한 점은 인사권, 재정권 등에서 알 수 있으며 이로 인해 대립형에서 강조하는 견제와 균형의 조화가 쉽지 않다. 한편, 현재 단체장 후보들은 후원회를 만들 수 있어 유능한 인물들이 모이고 있다. 이러한 권한 불균형 상태를 해결하기 위해서는 지방의회에 유능 있고 능력 있는 전문가가 필요한 상황이다. 지방선거는 정치신인들이 진출할 수 있는 좋은 기회이며 지방선거와 지방의회 경력이 국회로 진출하는 통로가 된다는 점에서 후원회 제도는 한국정치 발전에 기여할 것이다.

### 3) 투명성 제고

지방의원후보자들은 후원회 제도 없이 선거를 치러야 하는 어려운 형편에 놓여 있다. 이들이 어떻게 선거자금을 마련하고 있는지는 현재 알 수 없다. 그러나 대부분 자비로 선거를 치르다보니 음성적인 자금에 유혹을 받을 수밖에 없게 된다. 또한 당선 후에도 보상심리 그리고 차기 선거를 위한 자금마련을 위해 불법적 자금에 연루될 가능성이 있다(하세헌 2010). 후원회제도는 정치자금 양성화이고 투명성 강화 그리고 지방의원후보자의 경제적 부담을 덜어준다는 차원에서 도입 여부를 검토해야 한다(고인식 2017; 하세헌 2010). 후원회 제도가 도입될 경우 후보자의 난립, 선거관리의 어려움 등 혼란을 초래할 수도 있을 것이다. 그러나 불법정치자금을 예방하고 정치자금과 지방선거의 투명성을 제고할 수 있다는 점에서 의미가 있을 것이다.

## IV. 해외사례 검토

### 1. 미국의 정치자금제도

정치자금의 민주주의를 작동하게 하는 비용이라고 볼 수 있다(김영래 1992; 김민전 2003). 즉, 민주주의에서 정치는 “돈”을 필요로 하는 활동이다. 현대 대의민주주의는 대표자가 되기를 원하는 사람들이 정책을 제시하고 유권자들이 그 정책을 기반으로 대표자를 선출하고, 대표자들이 제시한 정책을 실현한다는 이론적 기제를 바탕으로 한다. 결국, 후보자들이 당선되어 대표자가 되기 위해서는 정책을 개발해야 하며, 이 정책 대안들을 홍보해야 한다. 정책 개발도 홍보도 모두 비용, 즉 돈을 수반하게 마련이다.

정치자금법 제3조에 따르면, 대한민국에서 후보자들은 크게 “당비,” “후원금,” “기탁금,” “보조금”을 통해 정치자금을 충당할 수 있다. 이들 기존연구는 후원회<sup>6)</sup>를 통한 후원금<sup>7)</sup>에 초점을 둔다. 후원회는 1980년 12월 제3차 정치자금법 개정으로 도입되었다. 현행 정치자금법 제6조에 따르면, 후원회를 둘 수 있는 자는 “국회의원(국회의원선거의 당선인 포함), 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자, 지역선거구 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선후보자, 지방자치단체의 장선거의 후보자”로 한정하고 있다. 즉, 현행법에 따르면, 지방의회의원과 지방의회선거 후보자 및 예비후보자들은 후원회를 둘 수 없다.

지방의회의원 후보자들이 선거에 출마하기 위해서는 기탁금을 내야하고 최대 법정선거비용만큼 선거비용을 사용할 수 있다. 만일 지방의회선거 후보자가 정당 소속이 아니라면 선거비용은 오롯이 후보자 자신의 몫이 된다. 물론 정당 소속이라면 정당을 통한 자금의 유입이 가능할 것이다. 결국, 이러한 상황은 무소속으로 출마하고자 하나 충분한 재력은 가지고 있지 못한 정치인의 등용을 막을 수 있다. 즉, 정치자금과 관련한 현 제도는 선거의 공정성을 훼손한다고 볼 수 있다.

더 나아가, 기존연구에 따르면, 후원회는 대표자들과 후보자들의 정치자금 조성 및 양성화에 도움을 주었고, 유권자들의 참여의식을 높이는데도 도움을 주었다(김영래 1992). 그럼에도 불구하고 지방의회의원과 후보자, 예비후보자들

6) "후원회"라 함은 이 법의 규정에 의하여 정치자금의 기부를 목적으로 설립·운영되는 단체로서 관할 선거관리위원회에 등록된 단체를 말한다(정치자금법 제3조 7항).

7) "후원금"이라 함은 이 법의 규정에 의하여 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말한다(정치자금법 제3조 4항).

의 후원회 설치가 제한된 것은 형평성과 지방정치 활성화에 부정적인 영향을 미치는 요소가 될 수 있다. 이 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 미국의 지방의회의원과 후보자의 후원회 제도가 어떻게 운영되고 있는가를 살펴본다. 특히, 이 보고서는 선거자금 제도에 있어 성공적이라고 평가되는 뉴욕시와 LA시를 사례로 선택하여 관련 제도와 규정을 검토한다.

## 1) 미국의 지방정부와 정치자금 제도

미국의 정부 구조는 연방과 주, 그리고 지방정부로 구분할 수 있다. 지방정부는 다시 카운티(county)와 뮤니시펄리티(municipality: city, borough, village), 타운십(township), 교육구(school district), 특별구(special district)로 나뉜다. 2012년 현재 카운티는 3,031개, 뮤니시펄리티는 19,519개, 타운 및 타운십은 16,360개로 총 35,910개에 달한다. 이외에도 12,880개의 교육구와 38,266개의 특별구가 존재한다.<sup>8)</sup>

대한민국의 광역자치단체와 비견할만한 지방정부는 카운티와 뮤니시펄리티이다. 미국에서 주정부와 지방정부의 관계는 크게 두 가지 원칙에 따른다. 우선, 지방정부는 주정부가 허락한 권한만을 갖는다는 딜런의 원칙(Dillon's Rule)<sup>9)</sup>에 기반하는 것이 일반적이다. 하지만, 자치 원칙(Home Rule)에 따라 지방자치단체의 자유와 권한을 폭넓게 인정하는 주들도 있다. 물론, 딜런의 원칙을 가지고 있는 주도 지방정부에 많은 자치권을 부여할 수 있다. 즉, 선거자금과 관련한 제도와 규정이 주에 따라 달리 나타날 수 있고, 지방정부에 따라 달리 나타날 수 있다는 것이다.

지방자치단체 선거자금과 관련한 제도를 살펴보기 전에 우선 미국 선거자금 제도의 전반적인 내용을 살펴보는 것이 필요하다. 왜냐하면, 지방자치단체 선거자금 제도가 연방의 제도에 영향을 받을 수 있기 때문이다. 기본적으로 미국은 공직 후보자 누구든 후원을 통해 정치자금을 확보할 수 있다. 즉, 대한민국과 같이 특정 공직 후보자들만이 후원금을 받을 수 있는 규제가 존재하지 않는다. 물론 연방정부와 주정부 모두 후원과 선거자금에 관한 일정 수준의 규제를 두고 있다. 이 보고서는 우선 연방 수준에서 정치자금 제도의 역사적 변화를 개략적으로 살펴본다. 이후 주정부 수준의 선거자금 제도를 검토한다.

### (1) 엽관제와 정치자금

미국의 정치자금제도는 엽관제(spoil system) 혹은 후원인제(patronage

8) U.S. Census Bureau.

9) *Clinton v Cedar Rapids and the Missouri River Railroad*, (24 Iowa 455; 1868).

system)로부터 시작한다(Goidel, Gross, and Shields 1999). 독립전쟁 후 정부 초기에는 정치인 개인이나 소수의 재력가들을 통한 정치자금 확보가 일반적이었다. 당시 사비를 통한 선거운동은 정치자금제도의 형성을 요구하지 않았다. 하지만, 이후 선거운동의 확대에 의해 더 이상 개인 자금을 통한 정치활동이 불가능해지기 시작했다. 이러한 상황 하에서 1800년대 이미 활성화된 엽관제는 공무원을 통한 정치자금 확보를 가능하게 하였다. 당시 공무원직을 주고 정치자금을 모금하는 것이 일반적으로 관찰되었다. 예를 들어, 1828년 뉴욕주 선거에서 Tammany Hall<sup>10)</sup> Campaign Fund는 뉴욕시의 공무원들 주수당의 6%를 받아 형성되었다.

엽관제로 인한 문제는 선거자금 규제에 대한 논의를 촉발하였다. 의회는 1867년 연방 해군 시설에서 일하는 노동자들에게 일자리를 대가로 정당 기부를 차출하는 것을 금지하는 해군 예산안(Naval Appropriations Bill)을 통과시켰다(Baldino and Kreider 2011). 이 원칙은 1883년 펜들턴 공무원 개혁법(Pendleton Civil Service Reform Act)을 통해 모든 공무원에게 확대 적용되었다. 이 개혁법의 핵심은 후원인제가 아닌 능력에 기반한 공무원 임용이다. 즉, 이 법을 통해 고용을 대가로 연방 공무원들로부터 정치자금을 모금하는 것은 금지되었다.

## (2) 정치자금과 정경유착

엽관제가 금지된 이후 정치인들은 재력가나 기업들로부터 정치자금을 모으기 시작했다. 그리고 재력가나 기업들의 자금을 받아 당선된 정치인들은 이들의 요구를 들어주는 정책을 형성하고 집행하는 것으로 보답했다(Goidel, Gross, and Shields 1999). 1896년 대통령선거에서 맥킨리(McKinley) 후보를 돕던 당시 공화당 전국위원회 위원장(Chair of the Republican National Committee) 마크 한나(Mark Hanna)는 그 때까지 최고 금액이었던 \$3,500,000에 달하는 자금을 모금했다(Grabe and Bucy 2009). 이 금액은 당시 공화당이 정치자금 동원을 전국적으로 시행했기에 가능했었다. 당시 자금 모금의 주요 대상은 기업들이었다(Conley 2019).

선거자금을 둘러싼 기업과 정치인의 유착은 부패로 이어졌고, 이에 대한 우려가 확산되기 시작했다(Goidel, Gross, and Shields 1999). 문제에 대한 대응으로 1907년 의회는 킬만법(Tillman Act)를 통과시켰다. 이 법의 주요 내용은 기업과 전국 수준의 은행들이 연방 선거 후보자에게 기부하는 것을 제한하는 것이었다. 하지만 이 법은 법을 강제하기 위한 내용이 부재했기 때문에 큰

10) 1789년 뉴욕주에서 형성된 민주-공화당 정치 조직(political machine).

실효를 거두지는 못했다.

### (3) 연방부패방지법

이후 법 시행과 관련한 문제점을 보완하기 위해 의회는 1910년 연방부패방지법(Federal Corrupt Practices Act)을 제정했고, 이 법은 1911년에 개정되었다. 이 법에 따르면, 모든 의원들은 자신들을 후원하기 위한 후원회의 수입과 지출을 공개해야 했으며, \$100 이상의 후원금을 낸 후원자와 \$10 이상의 금액을 받은 사람의 신상을 공개해야 했다. 또한 하원선거에서 지출은 \$5,000, 상원 선거에서 지출은 \$10,000로 제한하였다. 1925년 이 법은 다시 수정되어 상원 후보자의 지출 금액이 \$25,000로 증가했다.<sup>11)</sup> 1921년 이후 법률 개정을 통해 이 규정들은 예비선거에도 적용되었다.<sup>12)</sup>

하지만 정치자금 규제에 관한 이러한 노력들은 그다지 효과적이지 않았다. 정치인들은 법의 규제를 피하기 위한 다양한 방법들을 동원했다. 예를 들어, 한 후원회의 지출 금액이 정해져 있기 때문에 여러 후원회를 통해 더 많은 자금을 총당할 수 있었고, \$100 이상 기부 시 신상을 공개하는 규정은 후원금을 \$99.99로 여러 차례 나누어 내서 피할 수 있었으며, 개인의 최대 기부액인 \$5,000은 여러 사람이 대신 후원금을 내는 것으로 우회할 수 있었다(Goidel, Gross, and Shields 1999; 한인유권자센터 2010).

### (4) 연방선거운동법

기술의 발달은 선거운동의 변화를 가져오기 마련이다. 텔레비전의 보급은 후보자들이 텔레비전을 통한 선거운동을 하게 하였고, 더불어 선거 운동 비용의 상승을 가져왔다. 선거비용의 상승은 선거자금과 관련한 부정과 부패로 이어졌다. 이러한 일련의 변화와 문제점들을 개선하기 위해 1971년 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)이 제정되었다.

1971년 연방선거운동법의 주요 내용은 연방선거에서 후보자의 광고비 지출에 대한 제한을 가하는 것과 기부금에 대한 보고를 엄격하게 시행하는 것이었다. 광고와 관련하여, 연방 의회 후보자들의 인쇄물과 방송 매체에 대한 광고비 지출을 \$50,000 또는 해당 지역구의 투표 가능 연령 인구 1인당 10센트로 계산하여 둘 중 높은 금액을 한도로 정했다. 또한 이 제한금액의 60% 이상을 텔레비전 혹은 라디오 광고에 사용하는 것을 금지했다. 하지만, 이러한 조치가 불법 자금 동원과 같은 문제점을 해결하지는 못했다.

11) 이 개정은 공화당 정치인들이 유전 개발권을 특정 기업에 주고 뇌물을 받은 티팟돔 스캔들(Teapot Dome Scandal) 때문이었다(Goidel, Gross, and Shields 1999).

12) 1921년 대법원은 이 규정이 정당 예비선거에는 적용될 수 없다고 판결했었다.

워터게이트 사건 이후 1974년 연방선거운동법 개정안이 통과되었다. 이 법의 핵심 내용은 연방선거위원회(Federal Election Committee)를 설치하여 선거자금에 대한 감시와 감독을 하는 것이었다. 또한 대통령선거에서 선거자금 공영제를 도입하였으며, 지출에 대한 제한도 설정하였다. 특정 선거에서 특정 후보에 대한 개인의 후원금액을 최대 \$1,000로 한정하고, 정치활동위원회(Political Action Committee)의 최대 후원액은 \$5,000로 정하였다. 이외에도 여러 측면에서 선거자금의 제한을 설정하였다. 지출에 있어서도 상한선을 정하였다. 하지만 이 제한은 1976년 버클리와 발레오(Buckley v. Valeo) 판결을 통해 폐지되었다. 이 판결의 주요 내용은 선거운동에서 지출 총액을 제한하는 것이 표현의 자유를 침해한다는 것이었다. 반면, 공적 선거자금을 받는 대통령 선거의 경우 지출 총액을 제한하는 것은 위헌이 아니라고 판결하였다.<sup>13)</sup>

#### (5) 소프트머니와 초당적 선거개혁법

워터게이트 사건 이후 일련의 정치자금 관련 법안들이 주와 지역 정당 활동에 부정적인 영향을 미쳤다는 정당 지도자들의 지적에 따라 1979년 개정이 이루어졌다(한인유권자센터 2010). 1979년 개정안은 소프트머니의 확대가 핵심 내용이다. 소프트머니는 선거 관련법이 정해놓은 기부자와 한도에 해당되지 않는 모든 자금을 의미한다. 이 개정안은 주 혹은 지역 정당들이 무제한으로 소프트머니를 모금하고 사용할 수 있도록 했다. 후보자들은 행정비와 유권자 등록, 선거 참여 독려, 특정 정책이나 쟁점에 대한 광도 등에 관한 명목으로 소프트머니를 모금하고 사용할 수 있었다.

소프트머니의 증가는 부자와 기업의 자금이 좀 더 수월하게 선거 캠프로 유입될 수 있는 길을 열어주었으며, 이로 인한 우려 역시 증가하였다. 하지만 1991년까지 연방선거위원회는 소프트머니에 대한 별다른 규제를 가하지 않았다. 1990년 연방 대법원이 소프트머니 관련 수입과 지출을 연방선거위원회에 보고해야 한다고 판결한 이후 1991년부터 소프트머니에 대한 규제가 시작되었다.

소프트머니에 대한 본격적인 규제는 이후 2002년 초당적 선거개혁법을 통해 가능하게 되었다. 이 개혁안의 주요 내용은 쟁점이나 정책에 관한 광고를 선거 광고로 간주할 수 있게 하는 것이었다. 즉, 본선거 60일, 예비선거 30일 내 방송되는 광고가 후보자의 이름을 언급한다면 이를 선거 광고로 간주하여 소프트머니를 이 광고를 위해 지출할 수 없게 한 것이다. 또한 이 개혁안은 개인의

13) 판결 이후 1976년 연방선거운동법(FECA) 개정이 있었다. 주요 내용은 개인의 정당에 대한 후원금을 일년에 \$20,000로 제한하고, PAC에 대한 후원금은 \$5,000로 제한하는 것이다.

연방 후보자에 대한 후원 한도를 증액하였다. 하지만, 2010년 Citizens United v. FEC에서 비영리단체인 Citizens United가 민주당 예비선거 기간 중 힐러리 클린턴에 대한 부정적인 내용을 담은 텔레비전 광고에 대해 2002년 초당적 선거개혁법이 기업의 의사 표현의 자유를 위반했다고 판결했다. 이로 인해 이후 비정당 조직들의 선거 관련 광고비는 더 늘어나게 되었다.

연방정부와 마찬가지로 주정부와 지방정부도 선거자금과 관련한 규제를 실시하고 있다. 미국의 주정부와 지방정부는 정책의 실험 장소로서도 기능하고 있다. 예를 들면, 주정부나 지방정부가 다양하고 혁신적인 정책을 시행하고 그 성과에 따라 연방정부가 미래의 정책 방향을 설정하곤 한다. 연방정부가 정치자금과 관련하여 부정부패와 금권정치라는 문제를 겪듯이 선거를 통해 대표자를 선출하는 한 지방정부 역시 이러한 문제에서 자유로울 수 없다. 이 연구는 미국의 대표적인 도시인 뉴욕과 LA의 선거자금 제도를 살펴보고 이를 통해 대한민국 지방의회 관련 선거자금과 후원회 제도에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

#### (6) 주정부 선거자금 제도

앞서 언급하였듯이 미국은 주에 따라 정치자금에 관한 규정이 달리 나타난다. 아래의 표는 주에 따른 후보자 개인에 대한 후원금 제한 액수를 보여준다. 이 표를 통해 우리는 선거자금 관련 제도가 주에 따라 매우 다양하다는 것을 알 수 있다. 더 나아가 개별 지방정부의 선거자금 제도를 모두 분석하는 것은 상당한 시간과 노력이 필요한 작업이 될 것이다. 왜냐하면 지방정부 역시 자체적인 현장과 조례 등을 통해 선거자금을 규제하고 있기 때문이다. 3만개가 넘는 지방정부의 모든 정치자금법의 변이를 파악하는 것은 쉽지 않은 일이다.

<표 4-1> 주 선거에서 후보자 개인에 대한 후원금 제한 (2년 기준, 2016년)<sup>14)</sup>

기부자 기부액	개인			정치활동 위원회			정당(주)			기업			노조		
	하	상	주	하	상	주	하	상	주	하	상	주	하	상	주
금지	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	22	22	18	18	18
\$999 이하	5	4	0	4	4	0	1	1	0	2	2	0	2	2	0
\$1,000-\$1,999	6	2	4	7	2	4	1	0	0	3	2	1	6	4	3
\$2,000-\$2,999	10	14	4	9	12	3	2	3	2	4	4	0	5	7	2
\$3,000-\$3,999	2	2	1	0	1	1	1	0	1	0	0	2	1	1	2

14) <https://cfinst.github.io>. 표 안의 숫자는 주의 수. 하: 하원선거, 상: 상원선거, 주: 주지사선거.

\$4,000-\$4,999	0	1	3	0	1	4	1	1	0	2	3	3	1	1	2
\$5,000-\$5,999	8	8	5	4	4	2	1	3	1	4	4	0	4	4	3
\$6,000-\$6,999	1	1	5	1	1	6	2	1	1	1	1	3	1	1	0
\$7,000-\$7,999	0	0	3	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	2
\$8,000-\$8,999	2	1	2	2	1	0	1	1	0	2	1	1	2	1	1
\$10,000-\$10,999	3	3	6	5	5	7	7	4	2	3	4	8	2	2	6
\$12,000-\$12,999	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
\$15,000-\$15,999	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
\$16,000-\$16,999	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
\$18,000-\$18,999	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
\$20,000-\$20,999	0	0	1	0	0	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0
\$23,000-\$23,999	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
\$25,000-\$25,999	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
\$30,000-\$30,999	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
\$43,000-\$43,999	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
\$47,000-\$47,999	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
\$50,000-\$50,999	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	0	0
\$53,000-\$53,999	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
\$56,000-\$56,999	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
\$58,000-\$58,999	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
\$60,000-\$60,999	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
\$61,000-\$61,999	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
\$65,000-\$65,999	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
\$75,000-\$75,999	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
\$78,000-\$78,999	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
\$80,000-\$80,999	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
\$86,000-\$86,999	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
\$100,000 이상	0	0	0	0	0	1	2	4	11	0	0	0	0	0	0
무제한	12	12	12	14	14	14	24	24	24	6	6	6	8	8	8

하지만 이 보고서가 집중하고 있는 후원회 관련 내용은 연방과 주의 법률 내용을 통해 개괄적으로 파악해 볼 수 있다. 미국 연방 법률은 연방 선거 후보자와 후보자 후원회가 정치자금을 모금할 수 있도록 하고 있다. 또한 중앙정당 위원회, 주/지역구 지역정당위원회, 기타 정치활동위원회 역시 후원금을 모금할 수 있도록 하고 있다. 이들이 연방 수준의 후원회 지정권자라고 이해할 수 있을 것이다.

주 수준에서 선거자금제도의 규정을 살펴보면, 우선 후보자와 후보자 후원회, 주/지역구 정당위원회, 정치활동위원회가 후원금을 받을 수 있음을 알 수 있다. 하지만, 누가 얼마만큼 후원할 수 있는가는 주에 따라 그리고 지방정부에 따라 달리 나타난다. 위의 표에서도 알 수 있듯이 기본적으로 모든 주가 개인이 주의원에게 후원금을 제공하는 것을 허락하고 있다. 개인의 후보자에 대한 후원금 액수에 대한 제한은 주와 선거에 따라 상이하다. 상원과 하원의 경우 가장 적은 액수는 \$999 이하인 반면, 12개의 주는 개인의 후보자에 대한 후원금액이 무제한이다. 가장 빈도가 높은 범주는 \$2,000에서 \$2,999 사이이다. 개인의 후원액 제한은 주지사선거에서 상대적으로 더 높은 것을 알 수 있다.

개인과 마찬가지로 정치활동위원회나 주 정당의 후보자에 대한 후원 역시 모든 주에서 금지하고 있지 않다. 즉, 공식 후보자는 주 정당이나 정치활동위원회로부터 정치자금을 수급받을 수 있다는 것이다. 특히 주 정당이나 정치활동위원회의 후원 한도액이 무제한인 주의 수가 개인에 대한 규제에 비해 더 많은 것을 알 수 있다. 정치활동위원회의 경우 14개의 주에서, 주 정당의 경우 24개의 주에서 후원금액을 제한하고 있지 않다.

하지만, 개인이나 정치활동위원회, 주 정당과 달리, 주에 따라 기업이나 노조가 주 의원이나 주지사 후보에게 기부하는 것을 금지하는 경우도 있다. 22개의 주가 기업의 후보자에 대한 후원을 금지하고 있으며, 노조의 후보자 후원을 금지하는 주도 18개에 달한다. 반면, 6개의 주는 기업의 후보자 후원액을 제한하지 않고 있으며, 8개의 주는 노조의 후원 한도액에 대한 규제를 하고 있지 않다. 이를 통해 기본적으로 공식 후보자들에 대한 후원이 주법에 따라 규제되고 있음을 알 수 있다. 이는 선거 자체가 주법에 따라 이루어기 때문이다.

지방자치단체 선거 후보자들에 대한 후원 역시 기본적으로 주법의 규제 대상이다. 앞서 언급하였듯이 지방자치단체들은 주정부 산하 정부이기 때문이다(Dillon's Rule). 하지만, 지방자치단체들은 선거자금에 관한 규정을 시헌장과 조례 등을 통해 자체적으로 설정할 수도 있다. 이는 주정부가 지방자치단체에게 일정 수준의 자치권을 부여하기 때문에 가능한 일이다(Home Rule). 물론 이 역시 주에 따른 변이가 존재한다. 기본적으로 주정부가 주의회 의원들의 선거자금 모금을 허락하고 있기 때문에 지방자치단체 의원들 역시 이 규정에 따르게 된다. 하지만, 이후 살펴보겠지만, 후원회와 선거자금에 관한 세세한 내용은 자치단체의 헌장과 조례에 따라 달라진다. 이 보고서는 뉴욕시와 LA시의 정치자금 제도를 통해 미국 지방자치단체 공식 후보자들의 선거자금 제도의 공통점과 차이점을 살펴볼 것이다.

## 2) 뉴욕시 정치자금 제도

뉴욕주 뉴욕시는 미국에서 인구가 가장 많은 도시이다.<sup>15)</sup> 뉴욕 시헌장에 따르면, 입법 기능을 담당하는 의회(Council)는 소선거구 단순다수제를 통해 시민들에 의해 직접 선출된 51명의 의원으로 구성된다. 2010년 이래 시의원의 임기는 4년이며 연임은 한번으로 제한된다. 시장도 시민들의 직접 투표로 선출되며 집행권을 담당한다. 시의원과 마찬가지로 임기는 4년이며 연임은 한번만 가능하다. 뉴욕시 공직에 출마하는 후보자는 누구든 후원회를 통해 정치자금을 모금할 수 있다. 하지만, 후원 가능 액수는 선거와 공직, 그리고 후원자에 따라 다르다.

뉴욕시는 1988년 정치부패 사건을 계기로 선거자금위원회(Campaign Finance Board)를 설치하여 선거자금 관련 사무를 담당하게 하였다. 시 헌장에 따르면, 뉴욕시 선거자금위원회는 5명의 위원으로 구성된다. 5명의 위원은 시장이 2명, 시의회 의장이 2명, 시장과 의장이 협의하여 나머지 한 명을 임명한다. 위원의 임기는 5년이며, 위원회 위원장은 시장과 의장이 협의하여 임명한 위원이 맡는다. 위원은 일년 단위로 순차적으로 교체된다. 2019년 현재 14명의 직원과 한 명의 사무총장이 위원회의 업무를 담당하고 있다.

1988년부터 뉴욕시는 선거자금 공영제를 실시해오고 있다. 이 제도의 핵심 내용은 자발적 대응자금(matching fund) 프로그램이다. 이 프로그램에 참여하는 시 공직 후보자들은 후원금을 받으면 대응비율에 따라 그에 상응하는 공적 선거자금을 제공받게 된다. 이 프로그램의 목적은 더 많은 시민들이 선거에 참여하여 공직에 나갈 수 있게 하는 것이고, 선거자금의 운영을 투명하게 하는 것이다. 또한 대의민주주의가 금권정치가 되는 것을 막기 위함이다.

1989년 선거에서 이 프로그램이 처음으로 시행되었는데, 당시 대응비율은 1대 1이었다. 즉, 후보가 \$1를 후원받으면, 공적 선거자금 \$1를 받는다는 것이다. 반면, 지난 선거에서 대응비율은 1대 6이었다. 2018년 11월 6일 시민투표를 통해 선거자금과 관련한 시 헌장이 개정되었는데, 이 개정으로 인해 대응비율이 1대 8로 늘어났다. 이 개정 내용은 2021년 선거부터 적용된다. 이를 통해 뉴욕시의 선거자금 관련 규제가 시의회에 의해 결정될 수 있음을 알 수 있다.

앞서 언급하였듯이 2018년 주요 개정 내용은 대응자금 비율을 높이는 것과 대응자금 신청에 해당되는 후원자 당 최대 후원금 액수를 늘이는 일, 각 선거에서 후보자가 받을 수 있는 공적 선거자금의 액수를 늘이는 것, 선거가 있는

15) 2019년 추정치, 8,601,186명. <http://worldpopulationreview.com>.

해의 2월에 공적 선거자금을 수령할 수 있게 하는 것, 후원 제한액을 낮추는 것이다. 2021년 선거에서 후보자는 개정된 새로운 프로그램과 과거 프로그램 중 하나를 선택할 수 있다.

<표 4-2> 신규 프로그램에 따른 제한액<sup>16)</sup>

단위 : 달러

공직	후원금 제한	대응비	후원자당 최대 대응자금	후원자당 최대 공적 선거자금액	선거당 최대 공적 선거자금
시의원	1,000	8-1	175	1,400	142,500
시장	2,000		250	2,000	5,464,500
공익감독관	2,000		250	2,000	3,416,250
감사관	2,000		250	2,000	3,416,250
구청장	1,000		175	1,400	1,230,000

<표 4-3> 기존 프로그램에 따른 제한액

단위 : 달러

공직	후원금 제한	대응비	후원자당 최대 대응자금	후원자당 최대 공적 선거자금액	선거당 최대 공적 선거자금
시의원	2,850	6-1	175	1,050	104,500
시장	5,100		175	1,050	4,007,300
공익감독관	5,100		175	1,050	2,505,250
감사관	5,100		175	1,050	2,505,250
구청장	3,950		175	1,050	902,000

위의 두 표를 비교하면 뉴욕시가 시현장 개정을 통해 대응비를 높이고 공적 선거자금액을 늘린 것을 확인할 수 있다. 반면 개인이 후원할 수 있는 금액은 줄어들었다. 이러한 제도 변화는 선거를 공적 자금을 활용하여 치를 수 있게 하는 방향으로 이루어졌다. 2021년 선거의 경우 공적 선거자금 대응 비율은 최대 1대 8이다. 예를 들어, 한 개인으로부터 \$10을 후원받은 경우 이 후보는 이 금액에 대응하여 \$80의 공적 자금을 받을 수 있다. 결국, 전체적으로 이 후보는 \$90의 선거자금을 확보할 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 지난 선거까지 시의회 의원 후보의 경우 개인 후원금 한도는 \$2,850이었다. 2021년부터 치러지는 선거에서 이 기준은 \$1,000로 줄어든다. 물론 2021년 선거까지 후보자들은 기존 프로그램을 선택할 수도 있다. 모든 미국 시민과 영주권자는 뉴욕시 공직 후보자에게 후원할 수 있지만, 공적

16) 제한액은 한 후원자로부터 한 후보자가 받을 수 있는 금액의 최대치를 의미한다. 제한액은 한 선거 주기를 기준으로 한다. 선거자금은 현금과 재화, 그리고 서비스를 모두 포함한다.

선거자금과 관련된 후원은 뉴욕시민만이 가능하다.

후원 한도액은 자발적 선거자금 프로그램에 참여하지 않는 후보에게도 적용되며, 전체 선거기간 동안 적용된다. 기업으로부터의 후원은 금지되며, 공적자금 프로그램에 참여하는 후보자는 등록된 정치위원회 외의 후원회로부터의 후원금도 금지된다.<sup>17)</sup> 만일 기부자가 시와 관계된 사업을 하고 있다면, 시의회 의원 후보자에게 낼 수 있는 후원금액은 \$250으로 줄어든다. 프로그램에 참여하는 후보자는 후원금 한도액의 세 배까지 자신의 돈을 선거자금으로 낼 수 있다. 프로그램에 참여하지 않는 후보자는 이 부분에 제한이 없다.<sup>18)</sup>

<표 4-4> 2019년 현재 공직에 따른 후원금 한도액

단위 : 달러

구분	시의원	시장	공익감독관 <sup>19)</sup>	감사관 <sup>20)</sup>	구청장 <sup>21)</sup>
일반인(기존 프로그램)	2,850	5,100	5,100	5,100	3,950
일반인(신규 프로그램)	1,000	2,000	2,000	2,000	1,500
시 관계 사업자	250	400	400	400	320
후보자 자신	8,550	15,300	15,300	15,300	11,850
공적 자금 미참여자	2,850	5,100	5,100	5,100	3,950

대응자금 프로그램에 참여하기 위해서는 시의회 의원의 경우 최소 75명의 후원자들로부터 각 \$10 이상의 후원을 받아야 한다. 더불어 최소 \$5,000 이상의 후원금을 모금해야 한다. 금액 제한에서 한 개인의 후원은 첫 \$175까지만 계상된다. 이러한 제한 규정은 공직에 따라 그리고 대표하는 유권자의 크기에 일정 정도 비례한다. 아래의 표는 관련 정보를 보여준다. 프로그램 참여자들은 선거자금 수입과 지출에 관한 규정을 준수해야 한다.

<표 4-5> 대응자금 요건

단위 : 달러

공직	최소 금액	최소 후원자수 <sup>22)</sup> (\$10 이상)
시의원	5,000	75명
시장	250,000	1,000명
공익감독관/감사관	125,000	500명

17) 정치위원회(정치활동위원회, 정당위원회, 정치클럽, 후보자위원회)가 후보자에게 후원금을 제공하기 위해서는 선거자금위원회에 등록을 해야 한다. 노조도 후원을 할 수 있으며, 노조는 정치위원회로 등록할 필요는 없다. 노조정치활동위원회의 경우 선거자금위원회에 등록해야 한다. 개인기업의 경우 후원이 가능하지만, 여타 기업은 후원이 불가능하다. 익명의 후원도 금지된다.

18) 이 자금은 개인 자금이어야 하며, 위원회를 통해 지출되어야 한다.

19) Public Advocate

20) Comptroller

21) Borough President

구청장		
Bronx	27,702	100명
Brooklyn	50,094	100명
Manhattan	31,717	100명
Queens	44,614	100명
Staten Island	10,000	100명

앞서 살펴보았듯이 지난 선거까지 공적선거자금 대응비는 여섯 배였다. 한 개인으로부터 \$1을 후원받았다면, 공적 선거자금 \$6을 받게 된다. 공적 선거 자금은 후원인 개인당 \$175까지 지원된다. 즉, 한 개인이 특정 후보에게 \$175을 후원했다면, 이 후보자는 \$1,050의 공적 선거자금을 수령하게 된다.<sup>23)</sup> 반면, 뉴욕시민이 아닌 사람의 후원금이나 미성년자의 후원금, 정치위원회, 노조, 개인 사업가의 후원금 등은 대응 선거자금 계산 대상이 아니다.

공적 선거자금에도 제한이 있다. 시의원의 경우 최대 지원 가능액은 \$104,500이다. 이 금액은 지출 최대액의 55%에 해당한다. 하지만, 예비선거가 없는 선거에 출마하거나 현직 후보가 없는 특별선거에 출마하는 경우 공적 선거자금 지원은 최대 지출 자금의 25%로 줄어든다.

<표 4-6> 공적 선거자금 최대 가능액 (본선거 기준)

단위 : 달러

시의원	시장	공익감독관	감사관	구청장
104,500	4,007,300	2,505,250	2,505,250	902,000

뉴욕시는 선거자금 지출에 대해서도 규제를 하고 있다. 선거자금 지출은 크게 세 시기로 나누어 규제된다. 시기 구분은 선거 전과 예비선거 기간, 그리고 본선거이다. 예비선거는 선거가 있는 해 1월 1일부터 예비선거일까지를 의미한다. 선거 전은 예비선거가 있는 해 이전 시기를 의미한다. 본선거 기간은 예비선거 이후부터 본선거까지를 말한다. 예비선거가 없는 경우 본선거가 있는 해 1월 1일부터 선거일까지를 의미한다. 선거 전에 사용한 금액이 제한액을 넘을 경우 이후의 시기에서 지출 제한액에서 초과분이 차감된다. 시의원의 경우 선거전 최대 지출 금액은 \$51,000이고, 예비선거와 본선거 지출 제한액은 각 \$190,000이다. 아래의 표는 관련 내용을 담고 있다.

22) 뉴욕시민이어야 한다.

23) 우편환(money order)의 경우 \$175이 아닌 \$100까지 대응 선거자금이 지급된다. 현금만 개인이 후원할 수 있는 최대 금액이 \$100이며, 대응 선거자금도 \$100까지 제한이다.

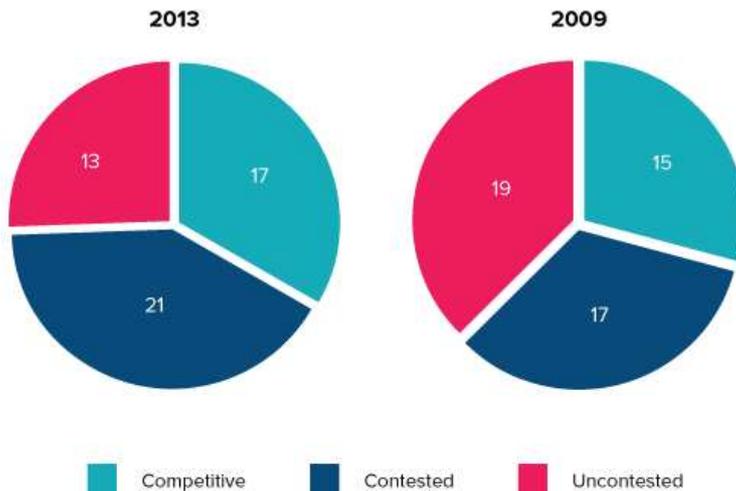
<표 4-7> 지출 제한액

단위 : 달러

구분	시의원	시장	공익감독관	감사관	구청장
선거전	51,000	343,000	343,000	343,000	153,000
예비선거	190,000	7,286,000	4,555,000	4,555,000	1,640,000
본선거	190,000	7,286,000	4,555,000	4,555,000	1,640,000

뉴욕시는 공적 선거자금 제도가 좀 더 경쟁적인 선거를 이끌어내는 것에 긍정적인 영향을 미쳤다고 주장한다.<sup>24)</sup> 예를 들어, 2009년 예비선거에서 단독 후보가 출마한 선거가 19개였으며, 2013년에는 13개로 줄었으며, 경쟁 선거는 17개에서 21개로 증가했다. 박빙의 선거 역시 15개에서 17로 증가했다. 아래의 그림은 2009년과 2013년 예비선거에서 관찰된 후보들 간의 득표율과 경쟁을 바탕으로 선거를 분류한 것이다.

<그림 4-1> 2009년 2013년 예비선거 경쟁도<sup>25)</sup>



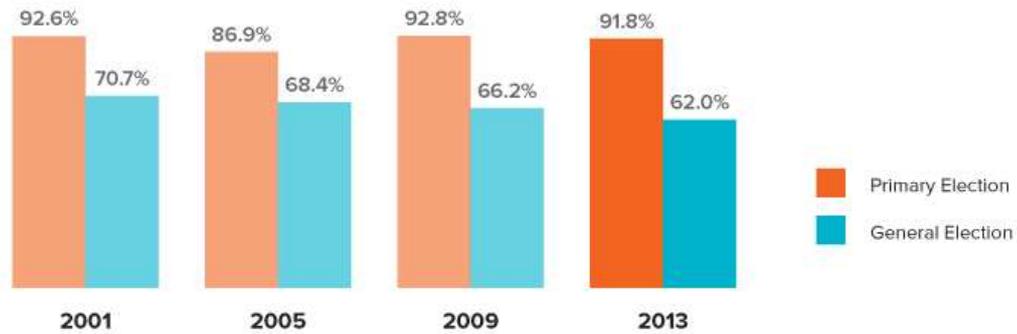
공적 선거자금 제도는 더 많은 시민들이 선거에 참여할 수 있도록 하는 것에 그 목적이 있다. 지난 2013년 본선거에서 공적 선거자금 프로그램에 참여한 후보자들의 비율은 62%이며, 예비선거에서 이 비율은 91.8%에 달한다. 아래의 그림을 살펴보면, 이전 선거에서도 이와 유사한 비율을 관찰할 수 있다.

24) <http://www.nyccfb.info>

25) <https://www.nyccfb.info>

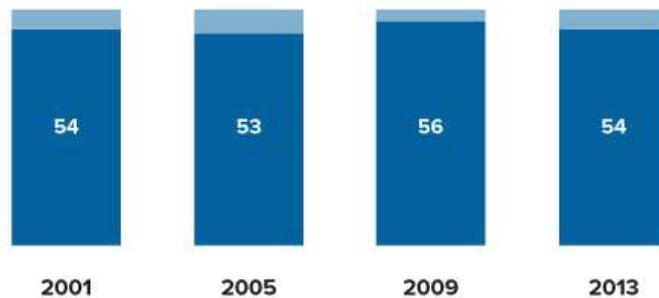
즉, 절대 다수의 후보자들이 공적 선거자금 프로그램을 통해 선거운동을 한다는 것이다.

<그림 4-2> 공적 선거자금 프로그램 참여율<sup>26)</sup>



더 나아가, 선거 결과를 살펴보면, 당선자들의 절대 다수가 공적 선거자금 프로그램에 참여했음을 알 수 있다. 아래의 그림에 따르면, 2013년 59개의 선출직 중 54명의 당선자가 공적 선거자금 프로그램에 참여했으며, 2009년에는 56명, 2005년에는 53명, 2001년에는 54명의 당선자가 공적 선거자금 프로그램 참여자였다. 이러한 사실은 이 프로그램을 통해 더 많은 시민들이 선거에 참여할 수 있으며, 당선될 수 있음을 의미한다.

<그림 4-3> 공적 선거자금 이용 당선자 비율<sup>27)</sup>



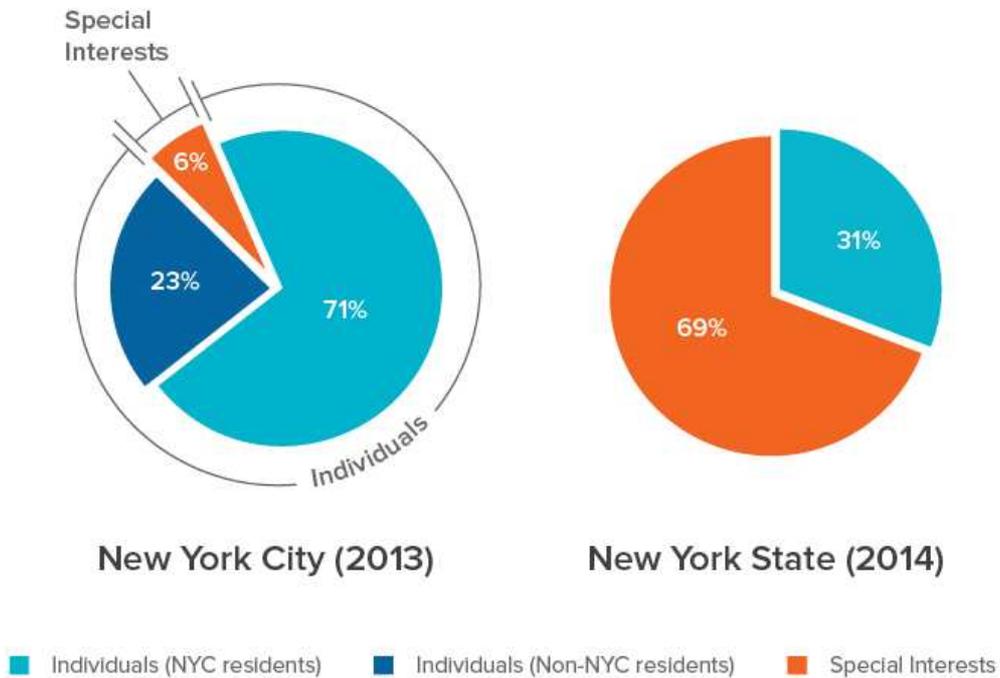
현대 대의민주주의가 갖는 여러 비판들 중 하나는 빈부의 차이에 따른 대의의 차이이다. 즉, 대의민주주의가 금권정치나 특정 이익을 대변하는 제도로 변질될 수 있다는 것이다. 선거자금 공영제는 이러한 문제점에서 출발한 제도라

26) <https://www.nyccfb.info>

27) <https://www.nyccfb.info>

고 볼 수 있다. 뉴욕시의 자료에 따르면, 2013년 선거에서 90% 이상의 선거 자금이 정치위원회나 노조 등이 아닌 개인의 후원임을 알 수 있다. 반면, 뉴욕 주 선거에서는 이 비율이 31% 수준에 불과하다. 이러한 사실을 통해 우리는 뉴욕시의 공적 선거자금 프로그램이 의도했던 성과를 이루어내고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

<그림 4-4> 후원금 출처: 뉴욕 시와 뉴욕 주 선거 비교<sup>28)</sup>



### 3) LA시 정치자금 제도

캘리포니아주 LA시는 미국에서 두 번째로 인구가 많은 도시이다.<sup>29)</sup> LA 시 현장에 따르면, 뉴욕시와 유사하게 LA시도 시민들이 시장과 시의회를 직접 선출하는 시장-의회형의 지방정부이다. 시장과 의원 임기는 모두 4년이며, 시장의 연임은 한 번으로, 의원은 두 번으로 제한된다. 시의원은 소선거구 단순다수제로 선출된다. 현재는 15명의 시의원이 의회를 구성하고 있다. 선거는 결선제로 운영되며, 한 선거에서 절반 수준의 의원을 새로이 선출한다. 뉴욕시와 마찬가지로 기본적으로 공직에 출마하는 후보는 후원회를 통해 선거자금을 충

28) <https://www.nyccfb.info>

29) 2019년 추정치, 4,057,841명, <http://worldpopulationreview.com>.

당할 수 있다.

LA 시헌장은 시의 공직 선거자금에 관한 내용을 규정하고 있다. 즉, 이를 통해 뉴욕시와 마찬가지로 LA시도 시의회가 선거자금에 관한 세세한 규정을 스스로 결정할 수 있다는 것을 알 수 있다. LA 시정부 선출직 공무원은 시장, 시검사, 재무관, 시의회 의원이다. 물론 공직 후보들에 대한 기부액은 법적으로 제한된다. 법적 제한 금액은 물가를 반영하여 선거에 따라 재조정된다. 이 조정 역시 시가 자체적으로 결정한다. 그리고 정치자금 관련 규정이 다루는 선거는 시 예비선거와 일반선거, 소환선거, 그리고 특별선거를 포함한다. 정치자금 규제와 관련한 내용은 시윤리위원회(City Ethics Commission)에서 담당한다.<sup>30)</sup>

현재 LA시의 선거자금법은 1984년 시 공직 후보자들의 후원금 제한을 위해 시 헌장을 수정하며 시작되었다(Holt and Tarzi 2018). 이후 1990년 시 정부에 대한 신뢰 증진을 도모하기 위한 시윤리위원회가 설치되었다. 이 위원회의 주요 기능들 중 하나가 선거자금 관리이다. 윤리위원회 위원들의 임기는 5년이며, 5명의 위원으로 구성된다. 5명의 위원은 시장, 시검사, 재무관, 시의회의장, 부의장이 각각 임명한다. 각 임명은 의회의 다수의 승인을 필요로 한다. 시윤리위원회 위원들은 임기 동안 다른 공직을 가질 수 없으며, 선거자금 모금에 참여할 수도 로비스트로 활동할 수도 없다. 위원들은 사무총장을 고용하여 위원회의 업무를 관장하게 한다. 2019년 현재 시윤리위원회는 27명의 직원을 두고 있다.

앞서 언급하였듯이 미국의 연방과 주 선거와 마찬가지로, LA시도 선거에서 후원을 허락하지만 후원금의 제한을 두고 있다. 이 제한은 더 많은 시민들의 정치 참여 증진을 목적으로 한다. 후원금 제한은 소비자 물가를 반영하여 시윤리위원회가 결정한다. 2017년 시의원 선거에서 개인 후원금 최대액은 \$700이었다. 반면 시 전체를 대상으로 하는 후보자들의 경우 이 금액은 \$1,400이었다. 뉴욕시와 달리 LA시에서는 예비선거와 본선거에서 후원금 금액 제한이 동일하게 적용된다. 소비자 물가가 반영된 2019년 예비선거에서 공직에 따른 후원금 제한액은 아래와 같다.

---

30) <https://ethics.lacity.org/>

<표 4-8> 2019년 예비선거 후원금 한도<sup>31)</sup>

단위 : 달러

구분	시의원	시장	시법무관 <sup>32)</sup>	회계감사관 <sup>33)</sup>
개인 후원금	800	1,500	1,500	1,500
개인 후원금 (현금)	30	30	30	30
익명 후원 총합	200	200	200	200
비개인 후원금 총합	233,800	1,402,800	623,400	623,400
대응자금 <sup>34)</sup> 후보자 개인 자금 사용	35,900	143,900	143,900	143,900

2017년에 비해 2019년에 시의원에 대한 개인 후원금액은 \$100 증가했다. 시 전체를 대상으로 하는 시장이나 시법무관, 회계감사관의 개인 후원금도 \$100 증가한 \$1,500이다. 현금 후원은 공직에 상관없이 모두 \$30이 한도이며, 익명 후원금 총합도 선거에 상관없이 \$200을 넘길 수 없다. 반면, 개인이 아닌 정치위원회 등의 후원금 총합 한도는 시의원 후보의 경우 \$233,800으로 가장 적은 액수이며, 시장 후보의 경우 \$1,402,800으로 가장 많은 액수이다.

LA시는 후원금에 대한 제한과 더불어 후원금 모집에 대한 규제도 하고 있다. 시헌장(803)에 따르면, LA 시의회 의원들은 예비선거 18개월 전에는 선거자금 모금을 할 수 없다. 시장, 시법무관, 회계감사관의 경우 이 기간은 24개월로 증가한다. 반면, 본선거가 끝난 후 12개월 후부터는 모금이 불가능하다. 선거 후 모금 활동은 선거 기간 동안 발생한 채무를 이행해야 하는 경우에만 가능하다.

뉴욕시와 마찬가지로 LA시도 1990년 이래로 선거자금공영제를 실시하고 있다. 시헌장(471조)에 따르면, 선거자금 공영제의 목적은 후보자들에게 필요한 선거자금을 제공하고, 선거자금 지출을 줄이며, 소규모 후원금의 가치를 높이고, 선거를 더욱 경쟁적으로 만들며, 부패를 방지하기 위함이다. 선거자금 공영제를 위해 시는 매년 신용자금을 형성하고 있다.

후보자는 누구나 공적 선거자금 프로그램에 참여할 수 있다. 이 프로그램에 참여하기 위해서는 \$5나 그 이상의 후원금을 최소 200명의 지역구 사람들로부터 받아야 한다. 또한 시의원 후보의 경우 후원금 총액은 최소 \$25,000 이상이어야 한다. 시장 후보의 경우 이 액수는 \$150,000, 시법무관과 회계감

31) L.A. City Ethnic Commission

32) City Attorney

33) Controller

34) Matching fund

사관의 경우 \$75,000 이상을 모금해야 이 프로그램에 참여할 수 있다.

또 다른 조건은 공적 선거자금 프로그램에 참여하는 후보자들은 선거자금 지출에 제한을 받아야 한다는 것이다. 지출 제한 역시 소비자 물가를 반영하여 시윤리위원회에서 확정한다. 예를 들어, 시의원 후보자의 경우 2019년 예비선거 지출 제한은 \$555,000이었으며, 본선거 지출 제한은 \$462,000이었다. 지출 제한이 가장 높은 시장 후보자의 경우 2019년 예비선거에서 \$3,234,000, 본선거에서 \$2,585,000의 지출 제한이 있었다.

<표 4-9> 2017년 공적 선거자금 프로그램 참여자 선거자금 지출 제한  
단위 : 달러

구분	예비선거	본선거
시의회	555,000	462,000
사회계감사관	1,293,000	971,000
시법무관	1,455,000	1,131,000
시장	3,234,000	2,585,000

공적 선거자금 프로그램에 참여하는 후보가 받을 수 있는 공적 자금은 선거에 따라 다르며, 물가 상승분을 반영한다. 아래의 표는 2019년 선거에서 후보가 받을 수 있는 공적 자금을 관한 정보를 담고 있다. 이 표에 따르면, 시의원 후보의 경우 예비선거에서 \$156,000, 본선거에서 \$195,000을 지원받을 수 있다. 지출 규제와 마찬가지로 가장 많은 지원을 받을 수 있는 선거는 시장 선거이다. 시장 후보자의 경우 최대 대응자금이 예비선거에서 \$1,040,000, 본선거에서 \$1,247,000을 지원받을 수 있다.

<표 4-10> 최대 대응자금  
단위 : 달러

구분	예비선거	본선거
시의회	156,000	195,000
사회계감사관	416,000	468,000
시법무관	468,000	546,000
시장	1,040,000	1,247,000

뉴욕시의 경우와 마찬가지로 대응자금은 개인 후원금에 대응해서 지급된다. 시의회 후보의 경우 한 후원에 \$250까지 대응자금이 지원되고, 시장, 사회계

감사관, 시법무관 후보자의 경우 \$500까지 대응자금이 지원된다.

선거자금 대응비(matching rate)는 두 가지로 나뉜다. 우선 후보지명 서명을 500명 이상, 1,000명 미만으로 받은 경우 대응비는 1대 1이 된다. 즉, 후원금을 \$250 받은 경우 공적 선거자금 \$250을 지원받게 된다. 반면, 1,000명 이상의 서명을 받은 경우 예비선거에서 대응비는 1대 2, 본선거에서 대응비는 1대 4가 된다. 즉, 1,000명 이상의 서명을 받은 후보가 후원금 \$250을 받았다면, 예비선거에서 공적 선거자금 \$500을 지원받을 수 있고, 본선거에서 \$1,000을 지원받을 수 있는 것이다. 또한 본선거에 진출한 후보들은 우선 최대 공적 선거자금의 1/5을 받게 된다. 나머지는 규정된 대응비에 따라 지급된다.

1990년 LA시는 선거자금 공영제를 도입하였다. 당시 대응비는 1대 1이었다. 이후 선거자금 공영제를 강화하는 방향으로 제도 변화가 있었고, 2013년 이후 선거대응비가 현재와 같이 1대2, 1대4가 되었다. 그렇다면, 대응비 변화 이전과 이후의 선거들을 비교하여 선거자금 공영제의 효과를 유추해볼 수 있을 것이다. 맬빈과 패럿(Malbin and Parrott 2016)은 2009년과 2011년 시 선거와 2013년과 2015년 시 선거 결과를 비교하여 그 효과를 검증하고자 한다.<sup>35)</sup> 아래의 표는 이들의 연구 결과를 담고 있다.

<표 4-11> LA시 대응비의 변화에 따른 소액후원 및 후보자 수의 변화<sup>36)</sup>

후보자 구분	유권자 십만명당 소액후원자 평균(수)		선거자금 중 소액후원비율 평균 (사적 자금)		선거자금 중 소액후원비율 평균 (사적+공적 자금)		후보자 수	
	2009-11	2013-15	2009-11	2013-15	2009-11	2013-15	2009-11	2013-15
참여자								
현직	141	76**	16%	6%**	20%	11%*	6	4
비현직	191	175	23%	19%	28%	28%	12	25
합	174	161	21%	17%	25%	26%	18	29
비참여자								
현직	119	28	11%	2%*	11%	2%*	7	2
비현직	78	자료없음	12%	자료없음	12%	자료없음	2	자료없음

참조: 소액후원은 \$100 미만. \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

맬빈과 패럿(Malbin and Parrott 2016)의 연구결과에 따르면, 유권자 10만

35) 두 개의 선거씩 짝을 지어 비교하는 것은 LA시 의회 선거가 한 선거에서 의석수의 절반을 새로이 총원하기 때문이다.

36) Malbin and Parrott (2016), 5.

명당 소액후원자수가 대응비가 증가했을 때 감소한 것으로 나타났다. 특히, 공적자금 프로그램에 참여한 현직 후보들의 경우 소액후원자의 수가 과거 141명에서 제도 변화 이후 76명으로 통계적으로 유의미하게 감소한 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 공적선거자금 프로그램이 소액후원자의 수를 증가시킬 것이라는 기대에 배치되는 결과라고 볼 수 있다. 이와 연관되어 현직 후보의 경우 소액후원금의 비율 역시 제도 변화 이후 통계적으로 유의미하게 감소한 것을 알 수 있다. 물론, 여타의 경우에는 그 변화가 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.

소액후원 관련 자료와 달리 후보자의 수는 제도 변화 이후 증가한 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 앞선 뉴욕시의 결과와 유사하다고 할 수 있다. 즉, 선거공영제에 따른 공적 선거자금의 확대는 더 많은 시민들이 공직에 도전할 수 있게 하는 효과가 있다고 볼 수 있을 것이다.

하지만 선거공영제를 강화한 이후 LA시의 소액후원자수가 감소한 것을 어떻게 보아야 할 것인가? 우선 생각해볼 수 있는 것은 LA시의 선거제도가 결선제도를 채택하고 있고, 결선 투표는 상대적으로 드물게 관찰된다는 것이다. 2013년과 2015년 선거에서 15개의 지역구 중 다섯 개의 지역구에서만 결선투표가 실시되었다. 즉, 10개의 선거구에서 대응비는 1대 2였다. 뉴욕시의 1대 6 대응비에 비하면 1대 2는 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 뉴욕시는 1997년 1대 1 대응비에서 2001-2005년 1대 4의 대응비로, 그리고 2009년 이후 1대 6의 대응비를 유지하고 있다. 그렇다면 이러한 변화에 따라 뉴욕시의 소액후원자의 수와 소액후원비율은 LA시와 유사하게 변화하였을까? 아래의 표는 뉴욕시의 대응비에 따른 소액후원 비교 결과를 담고 있다(Malbin and Parrott 2016).

<표 4-12> 뉴욕시 대응비의 변화에 따른 소액후원의 변화<sup>37)</sup>

후보자 구분	유권자 십만명당 소액후원자 평균(수)			선거자금 중 소액후원비율 평균 (사적 자금)			선거자금 중 소액후원비율 평균 (사적+공적 자금)		
	1997	2001-5	2009-13	1997	2001-5	2009-13	1997	2001-5	2009-13
현직	155	173	215**	31%	31%	34%	42%	49%*	55%***
비현직	200	215	222	38%	50%***	45%**	47%	67%***	68%***
합	176	197	218***	35%	42%***	41%***	45%	59%***	63%***

참조: 소액후원은 \$100 미만. \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

이 결과에 따르면, 대응비가 1대 6으로 증가한 2009-13년 선거에서 소액후

37) Malbin and Parrott (2016), 7.

원자의 수가 평균적으로 통계적으로 유의미하게 증가한 것을 알 수 있다. 특히 이 증가는 현직 후보에서 두드러지게 관찰된다. 이와 유사하게 소액후원이 전체 선거자금에서 차지하는 비율도 통계적으로 유의미하게 증가한 것을 알 수 있다. 사적 자금에서 그리고 사적 자금과 공적 자금을 합산한 경우 모두에서 2009년에 비해 2001-5년 선거와 2009-13년 선거에서 통계적으로 유의미한 소액후원 비율 증가를 확인할 수 있다. 이 결과는 공적 선거자금 제도가 소액후원을 활성화할 수 있음을 보여준다. LA의 시의 경우 1차 선거에서 당선자가 결정되는 것이 좀 더 일반적이라면, 대응비를 1차 선거에서도 2차 선거에서와 마찬가지로 1대 4로 적용한다면, 제도가 의도한 유의미한 차이를 가져올 것이라고 유추해볼 수 있을 것이다. 실제로 LA시 윤리위원회는 2015년 선거 이후 1, 2차 선거 모두에서 뉴욕과 같이 대응비를 1대 6으로 높일 것을 권고했다.

#### 4) 소결

이 연구는 미국의 정치자금 제도 더 나아가 뉴욕시와 LA시의 정치자금제도를 통해 지방의회의원들의 후원 제도에 대한 시사점을 찾고자 한다. 이미 살펴 보았듯이 미국 지방의회의원들은 기본적으로 후원회를 통해 정치자금을 모금할 수 있다. 지방의원뿐만 아니라 모든 공직 후보자들은 기본적으로 후원을 통해 정치자금을 모금할 수 있다. 다시 말해, 미국에는 대한민국과 같이 국회가 후원과 관련하여 지정권자를 설정하는 것과 같은 규제가 존재하지 않는다는 것이다.

더 나아가 자치단체 공직 선거의 선거자금에 관한 세세한 규정은 시의회가 시헌장 등을 통해 자체적으로 결정할 수 있다. 즉, 후원 가능 액수는 자치단체마다 그리고 공직에 따라 서로 다를 수 있다는 것이다. 일반적으로 규모가 큰 자치단체가 더 많은 후원을 허락한다. 예를 들어, 시의회 의원 후보자보다 주의회 의원 후보자에게 더 많은 후원이 허락된다. 또한 시장에 대한 후원 가능액이 시의원 개인에 대한 후원 가능액보다 큰 것이 일반적이다. 물론 자치단체의 선거자금 관련 규정은 연방법과 주법에 부합해야 한다. 이미 살펴 보았듯이 뉴욕시와 LA시의 공직 후보자들은 대응선거자금제도를 통해 후원금 대비 공적 선거자금을 활용해 선거를 치를 수 있다. 공적 선거자금을 받는 경우 모금과 더불어 사용에도 일정 수준 제한이 따른다.

미국에서 지방의회의원들에게 후원회를 허용하는 것은 여타 공직 후보자들에게 후원회를 통해 선거자금을 모금할 수 있게 하는 것과 같은 까닭이다. 즉, 선거자금의 모금은 헌법에 명시된 기본권인 표현의 자유와 맥락이 닿아 있다.

지방의회의원들에게 후원회를 통해 선거에 필요한 자원을 모을 수 있도록 하는 것을 넘어 후원금 대비 공적 선거자금을 지원한다면, 좀 더 적극적인 선거 운동이 가능할 것이다. 또한 더 많은 시민들이 후보로 선거에 참여할 수 있을 것이다. 앞서 소개한 비교 결과에 따르면, 이러한 제도가 소액후원을 활성화할 가능성도 있다. 소액후원의 활성화는 더 많은 시민의 정치참여 활성화와 금권 정치를 막는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

## 2. 영국 지방의회의 후원금 규정 및 의정활동 지원 제도

영국은 잉글랜드(England), 스코틀랜드(Scotland), 웨일스(Wales), 북아일랜드(Northern Ireland)로 구성된 단일국가이지만 중앙정부가 각 지역에 자치권을 이양하면서 지역별로 상이한 제도를 가지는 연방제적인 성격이 강하게 나타난다(주장환·윤성욱2014, 4-13). 이러한 성향이 지방정부의 구성이나 지방의회의 운용에서도 드러난다. 각 지역의 지방의회의 구조와 운영, 지방의원의 선출방식과 급여체계, 지방의회선거와 관련된 정치자금과 정치후원금의 규정 등이 큰 틀에서는 비슷하지만 세부적인 규정은 다소의 차이가 있다.

다음에서는 이러한 영국 지방의회의 특성을 배경으로 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드의 지방의회의 구조와 지방의원들의 특성에 대해서 간략히 소개하고 각 지역의 정치자금법과 정치후원금 규정 및 지방의원에 대한 지원 제도를 검토하려고 한다. 여기서 한 가지 유의할 점은 주된 분석의 대상을 카운티(county)와 지구(district) 수준의 지방의회로 한정했다는 것이다. 웨일스 의회(National Assembly for Wales), 스코틀랜드 의회(Scottish Parliament), 북아일랜드 의회(Northern Ireland Assembly)는 각 지역의 독립된 역사적 배경으로 구성된 자치정부의 성격이 강하고 우리나라의 광역의회보다 크거나 역할에 있어서 상위 수준의 지방의회이며, 교구의회(Parish Council)와 타운의회(Town Council) 등은 우리나라의 기초의회보다 그 크기가 작고 공적인 성격이 약하기 때문에 분석에서 제외했다.

글의 구성은 다음과 같다. 첫 번째로 지방의회의 구성과 구조적 특징에 대해서 살펴보겠다. 두 번째로 지방의원의 특성과 급여체계를 검토하겠다. 세 번째로 선거위원회(Electoral Commission)의 정치자금법과 정치후원금 규정을 통해서 지역의원들이나 지방의회선거에 출마한 후보자들이 어떻게 정치후원금을 받을 수 있는지를 알아보고 선거위원회가 공개하는 자료를 바탕으로 실제로 한 해에 얼마만큼의 정치기부금을 지방의원들이 받고 있는지를 조사하겠다. 네 번째로 지방의원 차원에서 지방의원들에 대한 어떠한 금전적 혹은 제도적 지원을 제공하는지 검토하겠다. 마지막으로 이러한 연구 결과를 바탕으로 영국의 지방의회의 후원금 제도와 지방의원에 대한 지원이 우리나라의 지방의회에 주는 정책적 함의를 제시하겠다.

### 1) 지방의회의 구조

영국의 지방정부는 지방의회(local council)가 중심이 되어 입법과 행정의

기능을 통합적으로 운영된다. 즉, 정책을 집행하는 기관이 독립적으로 분리된 것이 아니라 지방의회가 지방정부의 행정을 관리하고 있는 것이다. 기관구성에 있어서 지방의회의 의장이 시장을 겸직하기도 하며 지방의회 위원회가 정책지침을 통해 공무원들의 행정을 관리한다(황아란 2003, 33-34). 비록 2000년 지방정부법의 제정으로 인해 기관 분리형의 정부가 도입되었지만, 여전히 지방정부는 지방의회의 통제하에 있다(한국지방자치단체국제화재단 2003, 205).

1970년대 이후 전국적으로 지방정부의 구성에 있어서 두 차례의 커다란 개혁이 있었다. 첫 번째로, 영국 의회는 농촌 지역의 작은 지방정부를 통합하고 행정구역을 명확하게 하기 위해 1972년 지방정부법(Local Government Act 1972)의 제정하였고, 이로 인해 각 지방의회는 우리나라의 광역자치단체와 기초자치단체에 해당하는 카운티(county)와 지구(district)로 양분화된 이층형(two-tier) 체계로 재조직되었다. 두 번째로 행정의 효율성을 증진시키기 위해서 1990년대 초중반 실시된 지방정부 개혁과 지방정부법의 제정을 통해 카운티의회와 지구의회가 통합된 단층형(single-tier) 체계로 변모시켰다(Elcock et al. 2010). 다음에는 이러한 시대적 변화 속에서 각 지역의 지방의회가 어떻게 구성되어 있는지를 기술하겠다.

### (1) 잉글랜드

잉글랜드 지역의 지방의회는 지역에 따라 이층형 체계와 단층형 체계의 형태로 구성되어 있다. 이층형 체계라는 것은 하나의 지역권에서 정책 기능에 따라 상위단계인 카운티의회(County Council)와 하위단계인 지구의회(District Council)가 구분되어 있는 것을 의미한다. 1972년에 영국 전역의 지방정부 개혁이 있게 되고, 그 이후로 많은 잉글랜드의 지방의회가 양분화된 지방의회의 기능을 통합시키면서 단층형 체계로 전환하게 된다(Sandford 2018, 4). 2019년 7월 10일 현재 잉글랜드에는 총 343개<sup>38)</sup>의 지방의회가 있으며 지역의 성격에 따라 다섯 가지로 분류될 수 있다. 첫 번째는 메트로폴리탄 지구의회(Metropolitan districts Council)로서 우리나라의 시의회와 구의회에 해당하는 시의회(City Council)와 버로의회(Borough Council)로 구성되어 있다. 두 번째는 런던의 지방의회로서 런던시의회와 런던버로의회(London boroughs Council)로 구성되어 있다. 세 번째는 카운티의회와 지구의회가 통합된 통합 지방정부(Unitary authorities)의 의회로서 실리 제도(Isles of Schily) 의회가 여기에 포함되어 있다. 네 번째와 다섯 번째는 아직 통합되지 않고 이층형 체

38)

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/791684/List\\_of\\_councils\\_in\\_England\\_2019.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/791684/List_of_councils_in_England_2019.pdf) (검색일: 2019년 7월 10일)

계로 구성된 카운티의회와 지구의회이다.

<표 4-13> 잉글랜드 지방의회의 종류와 수

의회의 종류	의회 수
메트로폴리탄 지구의회 (Metropolitan districts Councils)	36
런던보로의의회와 런던시의회 (London boroughs Councils and the City of London Council)	33
통합지방의회와 실리제도의회 (Unitary authorities Councils and the Isles of Scilly Council)	56
카운티의회 (County Councils)	26
지구의회 (District Councils)	192

출처: List of Councils in England by type, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/791684/List\\_of\\_councils\\_in\\_England\\_2019.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/791684/List_of_councils_in_England_2019.pdf) (검색일: 2019년 7월 10일)

이 밖에도 지역에 따라 교구의의회와 타운의의회가 있고 그 수는 대략 10,000개에 이른다. 이들 의회들은 때때로 자신들을 스스로 “지역의회(local councils)” 이라고 부르고 있으며, 위에서 설명한 카운티의회, 지구의회, 통합의회 등의 지방의회들을 이들과 구분하기 위해서 “주요의회(principal council)”라고 지칭하기도 한다(Sandford 2018, 4).

## (2) 웨일스

1996년에 웨일스의 지방의회는 1994년 웨일스 지방정부법(Local Government (Wales) Act 1994)의 실행으로 인해 카운티의회와 지구의회가 구분되지 22개의 단층형 체계로 재편된다.<sup>39)</sup> 그 중 절반은 인구가 밀집된 도시지역을 관할하고 있으며, 나머지 절반은 인구 밀도가 낮은 농어촌지역을 관할한다(Rural Policy Centre 2015). 22개의 지방의회는 다음과 같다.

39) Local government bodies in Wales at <https://law.gov.wales/constitution-government/government-in-wales/local-gov/local-gov-bodies-wales/?lang=en#/constitution-government/government-in-wales/local-gov/local-gov-bodies-wales/?tab=overview&lang=en> (검색일: 2019년 7월 12일).

<표 4-14> 웨일스 지방의회와 의석 수 (2019년)

지방의회	의석 수
Blaenau Gwent County Borough Council	42
Bridgend County Borough Council	54
Caerphilly County Borough Council	73
Cardiff Council	75
Carmarthenshire County Council	74
Ceredigion County Council	42
Conwy County Borough Council	59
Denbighshire County Council	47
Flintshire County Council	70
Gwynedd Council	75
Isle of Anglesey County Council	30
Merthyr Tydfil County Borough Council	33
Monmouthshire County Council	43
Neath Port Talbot County Borough Council	64
Newport City Council	50
Pembrokeshire County Council	60
Powys County Council	73
Rhondda Cynon Taf County Borough Council	75
City and County of Swansea	72
The Vale of Glamorgan County Borough Council	47
Torfaen County Borough Council	44
Wrexham County Borough Council	52

웨일스도 잉글랜드와 비슷하게 위의 주요의회(principal council) 이외에도 더 낮은 단계의 지방의회로 커뮤니티의회(Community Council)와 타운의회(Town Council)가 있다. 현재 커뮤니티의회와 타운의회의 수는 730개가 넘어가고 있으며 웨일스 인구 70% 가량의 지역주민과 관련된 정책업무를 관할한다(Rural Policy Centre 2015, 6). 각 커뮤니티의회와 타운의회가 대표하는 지역주민의 수는 200명 이하부터 45,000명 이상까지 다소 편차가 있다.<sup>40)</sup>

40) Local government bodies in Wales at <https://law.gov.wales/constitution-government/government-in-wales/local-gov/local-gov-bodies-wales/?lang=en#/constitution-government/government-in-wales/local-gov/local-gov-bodies-wales/?tab=overview&lang=en> (검색일: 2019년 7월 12일).

### (3) 스코틀랜드

스코틀랜드의 지방의회(Council)는 자치기관으로서 영국의 중앙정부로부터 독립되어 있으며 유권자들에게 직접적으로 책임을 지고 있다(Rural Policy Centre 2015). 1975년 이전까지는 카운티와 타운을 대표하는 200개 이상의 의회가 있었지만, 1973년 스코틀랜드 지방정부법(Local Government Act (Scotland) 1973)의 제정으로 1975년 지역의회(Regional Council)와 53개의 지구의회(District Council), 그리고 3개의 도서지역의회(Western Isles<sup>41</sup>, Shetland and Orkney)를 포함한 이층형 체계로 지방의회가 구성되었다. 하지만, 1994년 지방의회의 효율성과 책임성, 일관성을 높이기 위해 스코틀랜드 지방정부법을 개정하여 1996년부터 기존의 3개의 도서 지역 의회를 그대로 둔 채 지방의회와 지구의회를 29개의 의회로 통합시켜서 총 32개의 지방의회로 구성된 단층형 체계로 전환하였고, 현재까지 이러한 구조가 계속 유지되고 있다. 지역별 지방의회와 각 지역의 의원 수는 다음과 같다.<sup>42)</sup>

<표 4-15> 스코틀랜드 지방의회 지역과 의석 수 (2019년)

지역	의석 수	지역	의석 수
Aberdeen City	45	Aberdeenshire	70
Angus Council	28	Argyll and Bute	36
Clackmannanshire	18	Comhairle nan Eilean Siar	31
Dumfries and Galloway	43	Dundee City	29
East Ayrshire	32	East Dunbartonshire	22
East Lothian	22	East Renfrewshire	18
Edinburgh City	63	Falkirk	30
Fife	75	Glasgow City	85
Highland	74	Inverclyde	22
Midlothian	18	Moray	26
North Ayrshire	33	North Lanarkshire	77
Orkney Islands	21	Perth and Kinross	40
Renfrewshire	43	Scottish Borders	34
Shetland Islands	22	South Ayrshire	28
South Lanarkshire	64	Stirling	23
West Dunbartonshire	22	West Lothian	33

출처: <https://www.cosla.gov.uk/councils/local-election-2017-results> (검색일: 2019년 7월 10일)

41) 1997년부터 Comhairle nan Eilean Siar으로 공식명칭을 변경하였다.

42) <https://www.cosla.gov.uk/councils/leaders>

#### (4) 북아일랜드

북아일랜드는 1960년대 중반 이후 30년 이상의 정치적 혼돈기를 겪다가 1998년 벨파스트 협정(the Belfast Agreement)의 산물인 북아일랜드법(Northern Ireland Act 1998) 제정으로 인해 북아일랜드 의회(Northern Ireland Assembly)를 포함한 자치정부가 설립된다(Rural Policy Centre 2015, 7). 북아일랜드 지방의회(Northern Ireland Councils)는 위에서 언급한 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드 지방의회와는 달리 정부의 기능이 북아일랜드 의회에 집중이 되어 있기 때문에 정책 결정과 집행에 있어서 매우 제한적인 역할을 수행한다(한국지방자치단체국제화재단 2003, 205).

1972년 북아일랜드 지방정부법(Local Government Act (Northern Ireland) 1972) 제정으로 북아일랜드는 26개의 지방의회에 의해서 관할되었었지만, 2000년대 초기에 시작된 지방정부 개혁의 결과 2014년 북아일랜드 지방정부법(Local Government Act (Northern Ireland) 2014)이 제정되고 11개의 지방의회로 재편된다. 11개의 지방의회와 의원의 수는 다음과 같다.

<표 4-16> 북아일랜드 지방의회와 의석 수 (2019년)

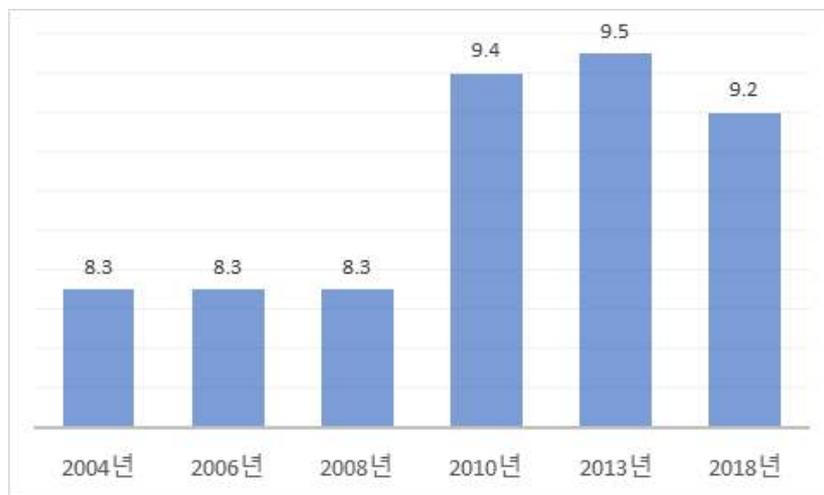
지방의회명	의석 수
Antrim and Newtownabbey Borough Council	40
Ards and North Down Borough Council	40
Armagh, Banbridge and Craigavon District Council	41
Belfast City Council	60
Causeway Coast and Glens Borough Council	40
Derry City and Strabane District Council	40
Fermanagh and Omagh District Council	40
Lisburn and Castlereagh District Council	40
Mid and East Antrim Borough Council	40
Mid Ulster District Council	40
Newry, Mourne and Down District Council	41

#### 2) 지방의원의 특징과 급여체계

영국의 지방의원들은 자신의 지역을 위해 봉사하는 명예직을 표방하기 때문에 집행부 소속이 아닐 경우 전임으로 의정활동을 수행하지 않는 경우가 많으며 공식적으로는 연봉이 책정되지 않고 기본 수당(basic allowance)의 형태로 급여를 받기도 한다. 영국의 지방정부협회(Local Government Association, LGA)가 지방의원들을 대상으로 2018년 9월부터 11일까지 실시한 설문조사에 따르면 이러한 특징이 잘 드러난다(Local Government Association 2019). 첫째, 지방의원직을 수행한 기간은 평균 9년 정도였으며 전체 의원들 중에서 약

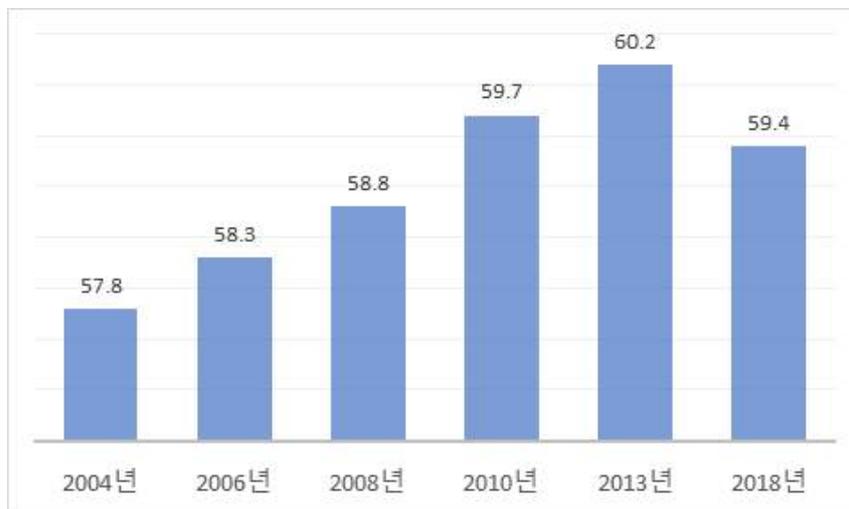
절반가량이 지방의회 의원 업무 맡고 있지만 다른 절반가량은 어떠한 업무도 맡고 있지 않았다. 시장, 부시장, 혹은 지방자치단체의 장을 맡고 있는 경우는 4% 정도였다. 둘째, 지방의원들 중 45%는 퇴직자였으며 26%는 전업 혹은 부업으로 다른 직업에 종사한다. 또한 64%는 학교 운영이사회(school governorships) 등의 자원봉사 혹은 무급직을 가지고 있었다. 셋째, 지방의원들은 평균 연령은 59세이며 65세 이상이 43%인 반면에 45세 이하는 15%였다. 이러한 지방의원들의 고령화는 지방의원들의 평균 급여가 생계를 이끌어가 기에는 너무 낮은 수준이므로 청년 후보자들이 출마하는 경우가 적기 때문에 발생하는 현상이다. 아래에서는 이 같은 점에 유념하여 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드의 지방의원들의 급여체계를 살펴보도록 하겠다.

<그림 4-5> 지방의원들의 평균 의원직 수행 기간



출처: Local Government Association 2019

<그림 4-6> 지방의원들의 평균 연령



출처: Local Government Association 2019

### (1) 잉글랜드

잉글랜드 지방의원들은 유권자들에 의해서 선출되고 임기는 4년이다. 2020년까지 임기를 수행할 전체 의원의 수는 17,513명으로서 평균적으로 주민 2,917명당 1명의 의원이 선출되고 있다.<sup>43)</sup> 선거주기는 지방의회마다 달라서 4년마다 총선을 통해 전체 의원을 선출하던지 4년만 3회 혹은 2년마다 2회의 선거를 통해서 2분의 1 또는 3분의 1의 의원들을 교체하고 있다(주장환·윤성욱2014, 81).

지방의원들은 정식적인 급여를 받지 않으며 의회 활동에 사용된 시간에 대한 수당(allowance)을 지불받는다. 수당에 관한 규정은 2003년 지방정부(의원들에 대한 수당) 규정(The Local Authorities (Members' Allowances) (England) Regulations 2003)에 명시되어 있으며 각 지역의 지방의회의원들에게 동일하게 지급되는 기본 수당(Basic Allowance)이 급여의 성격을 가지고 있다. 이는 원래 연금의 개념이었으나 요새는 대부분 월 단위로 지급된다고 한다(한국지방자치단체국제화재단 2003, 211). 기본 수당의 액수는 지역마다 차이가 나타나는데, 2014년 벨파스트 시의회 회의 자료에 나타난 잉글랜드 지방의원들에게 지급되는 기본 수당의 최고와 최저의 금액은 다음과 같다.

<표 4-17> 잉글랜드 지방의회의 형태별 최고 수준의 기본 수당

지방의회의 형태	지역	금액
메트로폴리탄 지구의회	Birmingham	£16,267
런던보로의회	Croydon	£11,239
통합지방의회	Durham	£13,300
카운티의회	Nottinghamshire	£12,906
지구의회	Croydon	£9,902

출처: Cregan (2014, 18)

<표 4-18> 잉글랜드 지방의회의 형태별 최저 수준의 기본 수당

지방의회의 형태	지역	금액
메트로폴리탄 지구의회	Trafford	£6,352
런던보로의회	Kingston	£7,528
통합지방의회	Rutland	£3,860
카운티의회	Northamptonshire	£7,086
지구의회	South Ribble	£1,500

출처: Cregan (2014, 18)

43) Electoral data at <http://www.lgbce.org.uk/resources/electoral-data> (검색일: 2019년 7월 10일).

이처럼 잉글랜드의 지방의원들은 낮은 기본 수당을 받을 뿐만 아니라 다른 직업과 함께 의원직을 겸임하기에는 의정활동에 할애하는 시간이 너무 많기 때문에 점차적으로 능력과 자질을 가진 시민들이 지방의원 선거에 입후보하는 것을 꺼려하고 있다(Independent Panel 2018, 4). 특히 청년층에서 지방의원직에 대한 관심이 낮은 것으로 나타나서 2013년 BBC 보도에 따르면 지방의원들의 평균 연령은 약 60세로 지방의원들의 노령화 현상이 두드러지고 있다(BBC 2013/01/13). 그러므로 지방의원들의 보수를 적절한 수준으로 인상해야 한다는 주장이 노동당을 중심으로 계속해서 제기되고 있다(BBC 2013/01/13; Pidd 2019).

## (2) 웨일스

웨일스의 지방의원은 4년마다 실시되는 지방선거를 통해서 선출된다(주장환·윤성욱 2014, 81). 2017년 지방선거에서는 총 1,254명의 지방의원이 22개 지방의회에서 선출되었다(WLGA 2017, 13).

모든 지방의원들은 웨일스 독립보수패널(Independent Remuneration Panel)이 결정한 기본 연봉을 받게 된다. 아래의 그림에서 보는 바와 같이 2019년에 기본 연봉은 13,868 파운드로서 9년 전인 2010년의 기본 연봉과 동일한 금액을 지방의원들이 받고 있다. 같은 기간 동안 웨일스 자치의회(National Assembly for Wales) 의원들의 연봉이 53,852파운드에서 66,874 파운드로 24% 인상되고 영국 의회 의원들의 연봉이 65,738파운드에서 77,379 파운드로 17.7% 인상된 것과 비교한다면 웨일스 지방의원들은 상당히 적은 액수의 연봉을 지급받을 뿐만 아니라 연봉 인상이 거의 없기 때문에 다른 선출직 의원들과 연봉 격차가 점점 커지고 있다(WLGA 2019, 9-10)

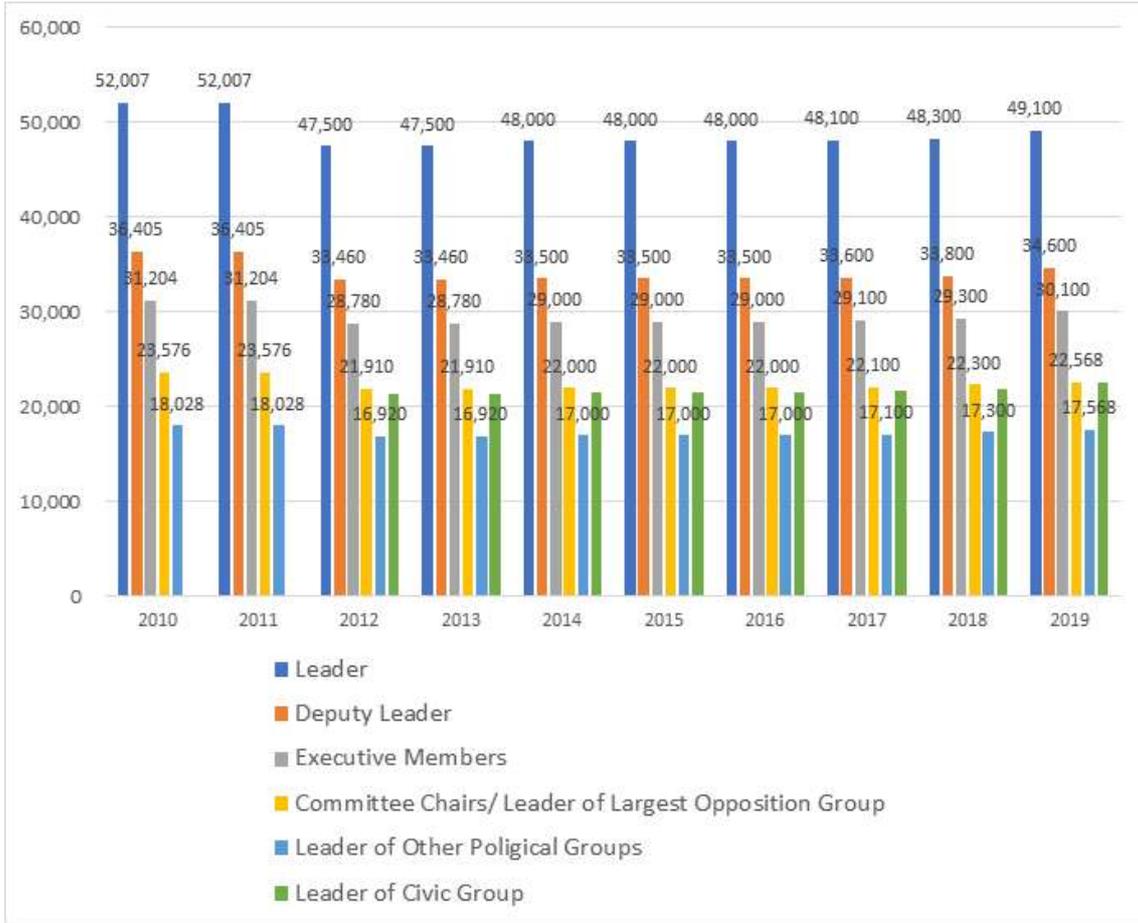
<그림 4-7> 웨일스 지방의원들의 기본 연봉과 연도별 연봉 인상률 (2010년 - 2019년)



시장이나 의장, 위원장 등의 지방정부 업무를 맡고 있는 상급의원들(senior councilors)의 연봉은 직급별로 책정되어있다. 지역의 인구수에 따라 상급의원들의 연봉은 세 개의 그룹(Group A<sup>44</sup>), Group B<sup>45</sup>), Group C<sup>46</sup>)으로 분류되는데, 중간 그룹인 B 그룹의 중심으로 지난 10년 동안의 상급의원들의 연봉 변화를 보면 아래의 그림과 같다. 여기서도 지방의원들의 기본 연봉과 마찬가지로 지난 10년 동안 상급의원들의 연봉인상이 없거나 직급에 따라 감소한 것을 알 수 있다. 물가상승률을 감안하면 전체적으로 모든 지방의원들의 연봉이 낮아진 것이다.

44) 주민 인구 200,000명 이상 지역  
 45) 주민 인구 100,000명 - 200,000명 지역  
 46) 주민 인구 100,000명 이하 지역

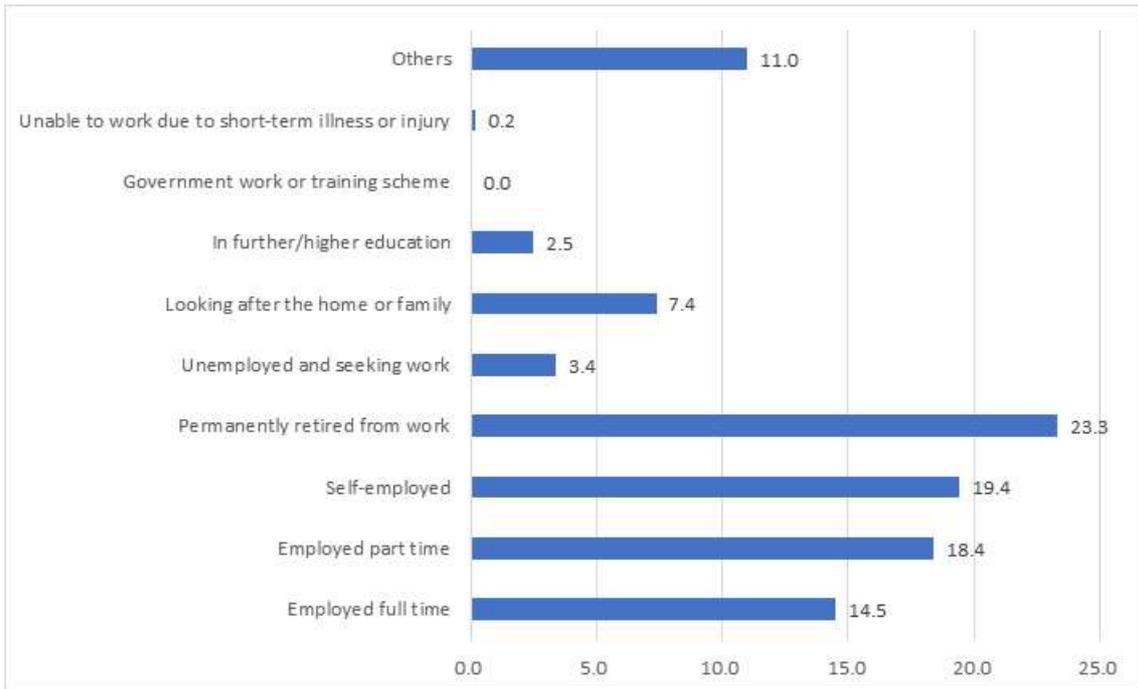
<그림 4-8> 웨일스 상급위원들의 직급별 연봉 (2010년 - 2019년)



### (3) 스코틀랜드

스코틀랜드의 지방의원들은 5년마다 있는 총선을 통해 선출되고 그 수는 지방의회의 지역구의 변화에 따라 다소의 변동이 생겨난다. 2017년에는 32개의 지방의회에서 1,227명의 의원들을 선출되었으며 이는 그 이전 선거보다 5명이 증가한 것이다(Electoral Commission 2017, 6). 지방의원들은 법적으로 겸업이 허용된다. 2017년 Improved Service에서 지방의원들을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 응답자의 52.2%가 전업 혹은 파트타임으로 다른 직업을 가지고 있었으며, 이렇게 겸업을 하는 의원들 중에서 자영업(self-employment)의 비율이 가장 높았다.

<그림 4-9> 스코틀랜드 지방의원들의 고용형태 (Employment Status)



출처: Improvement Service. 2016. *Scotland's Councillors 2017-2022*, p 20-21.

지방의원들의 급여 체계는 2004년 스코틀랜드 지방정부법에 의해 만들어진 스코틀랜드 지방 정부 보수 위원회(Scottish Local Authorities Remuneration)에 의해서 결정되며 이는 2007년 지방정부법 보수 규정(The Local Governance (Scotland) Act 2004 (Remuneration) Regulations 2007)에 구체적으로 명시하였다. 이 규정에 따라 지방의원들은 의장(Leader of the Council), 시의장(Civic Head), 상급의원(Senior Councillor)과 의원(Councillor)의 네 직급으로 분류되었고 직급에 따라 차등적으로 보수가 지급되었다. 2007년 이후에는 지방정부법 보수 규정의 개정을 통해 지방의원의 연봉에 해당하는 보수(remuneration)가 상승되었으며 2017년 지방정부법 규정 개정(The Local Governance (Scotland) Act 2004 (Remuneration) Amendment Regulations 2017)으로 인해 지방의원들의 보수는 스코틀랜드 공공부문 노동자들의 연봉과 연동되기 시작했다. 2007년과 2017년 규정집에서 명시된 보수의 액수는 다음과 같다.<sup>47)</sup>

47) <https://www.gov.scot/policies/local-government/councillors-roles-conduct-pay/> (검색일: 2019년 7월 10일)

<표 4-19> 스코틀랜드 지방의원들의 기본 연봉(보수)

직급	2007년 규정	2017년 규정
의장(Leader of the Council)		
Band A	£25,754	£28,213
Band B	£30,905	£33,857
Band C	£36,055	£39,497
Band D	£46,357.	£50,783
시의장(Civic Head)		
Band A	£19,316	£21,160
Band B	£23,179	£25,392
Band C	£27,041	£29,624
Band D	£34,768	£38,087
상급의원(Senior Councillor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적인 액수는 규정되지 않음</li> <li>의원의 보수와 상급의원의 수에 따라 결정</li> <li>상급의원들이 받을 수 있는 보수의 최대 금액은 의장이 받는 보수의 75%이며 최저 금액은 의원들과 동일함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌의 규정과 동일</li> </ul>
의원(Councillor)	£15,452	£16,927

주) 2019년 7월 11일 환율로 1파운드는 1,471원임

출처) The Local Governance (Scotland) Act 2004 (Remuneration) Regulations 2007; The Local Governance (Scotland) Act 2004 (Remuneration) Amendment Regulations 2017

#### (4) 북아일랜드

북아일랜드 지방의원의 임기는 4년이며 단기이양식 투표 방식(Single Transferable Vote)을 통해 선출한다.<sup>48)</sup> 지방의원들의 급여는 2012년 북아일랜드 지방정부 규정(Local Government (Payments to Councillors) Regulations (Northern Ireland) 2012)에 근거하고 있으며, 한 가지 특이한 점은 북아일랜드 지방의원들의 급여를 북아일랜드 정부의 환경부(Department of the Environment, DOE) 지방정부정책국(Local Government Environment)이 결정한다는 것이

48) Elections in Northern Ireland at <https://www.nidirect.gov.uk/articles/elections#toc-2> (검색일: 2019년 7월 10일).

다(NILGA 2014, 39). 북아일랜드에서도 잉글랜드와 마찬가지로 급여를 기본 수당으로 지불하며 이는 모든 지방의원들이 동일하게 받는다. 회계연도 2015/2016년도에는 그 금액이 14,200 파운드이었다(NILGA 2014, 39).

### 3) 지방의원 정치자금과 정치후원금에 대한 규제<sup>49)</sup>

영국의 지방의원 선거에 출마한 후보자들의 선거자금과 후원금은 우리나라의 중앙선거관리위원회와 비슷한 선거위원회(the Electoral Commission)에 의해서 규제를 받는다. 선거위원회는 독립기관으로 영국 전역의 선거와 정치자금을 감독 및 규제하는 역할을 담당하고 있다<sup>50)</sup>. 지방의회 선거와 정치자금에 대한 규정은 기본적인 틀에서 비슷하지만 세부적인 내용에 있어서 잉글랜드와 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 간에 다소 차이가 있다. 다음에서는 선거위원회가 지방의원 선거에 출마한 후보자 혹은 대리인에게 제공하는 선거자금 지출과 정치후원금에 대한 규정집을 검토하여 각 지역 간의 공통점과 차이점을 살펴볼 것이다. 또한 지방선거 후보자에 대한 규정집과 영국 의회선거 후보자 혹은 대리인에게 주어지는 규정집을 비교함으로써 지방선거와 의회선거에 출마한 후보자에 대한 규제에 어떤 차이가 있는지도 알아보려고 한다.

#### (1) 선거자금 지출에 대한 규제

지방의회 선거에 출마한 후보자는 후보자로 정식으로 등록한 다음 날부터 선거일까지 선거자금의 지출과 후원금에 대해서 규제를 받는다. 후보자가 지출할 수 있는 선거자금의 총액은 각 영국 본토와 북아일랜드 간에 다소 차이가 나타난다. 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드 지방의회 선거에 출마한 후보자의 선거자금 지출 한도는 740파운드와 지역구(ward) 유권자의 수의 6펜스를 곱한 액수를 더한 값이다. 가령, 유권자 수가 10,000명인 지역구에 출마한 후보자의 선거자금 지출한도는  $£740 + (10,000 \times 0.06) = £1,340$ 인 것이다. 2019년 7월 11일의 1파운드의 환율인 1,471원으로 계산하면 대략 200만원까지 사용할 수 있는 것이다. 북아일랜드 지방의회 선거에 출마한 후보자의 선거자금 지출 한도는 600파운드와 지역구(district) 유권자의 수의 6펜스를 곱한 액수를 더한 값이다(Electoral Commission 2019c). 이는 영국 의회(Parliament) 선거에 출마한 후보자의 선거자금 지출 한도에 비해 적은 액수이다. 의회선거에 출마

49) 선거자금 지출과 정치후원금에 관한 상세한 규정은 선거위원회의 홈페이지 Electoral Commission 홈페이지 (<https://www.electoralcommission.org.uk>)에 게시되어 있는 후보자 혹은 대리인에게 주어진 규정집을 참조한 것이다.

50) 자세한 활동 내용은 Electoral Commission 홈페이지(<https://www.electoralcommission.org.uk/>)에 기술되어 있다.

한 후보자는 지역에 상관없이 8,700파운드에 버로(borough) 혹은 카운티(county) 유권자의 수에 각각 6펜스와 9펜스를 곱한 값을 더한 값이다.

<표 4-20> 영국 지방의회 선거와 의회 선거 후보자의 선거자금 지출 한도

	잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드	북아일랜드
지방의회 선거	£740 + (지역구 유권자 수*0.06)	£600 + (지역구 유권자 수*0.05)
의회 선거	£740 + (버로(borough) 유권자 수*0.06) 혹은 £740 + (카운티(county) 유권자 수*0.06)	

출처: Electoral Commission 홈페이지 (<https://www.electoralcommission.org.uk>).

또한, 지방의회 선거에서 같은 지역구(ward)에 출마한 후보자들이 선거 대리인과 캠페인 사무실이 같거나 선거 유인물을 함께 발간하면 그런 후보자들을 합동후보자(joint candidates)라고 지칭하며 선거자금 지출의 변화가 있게 된다. 2명의 후보자가 합동후보자라면 개별 출마 후보자의 선거자금 지출 한도에 25%가 감소된 금액까지만 지출하는 것이 허용된다. 즉, 원래 개별 후보자의 선거자금 지출 한도액이 1,000파운드였다면 합동후보자가 된 개별 후보자의 선거자금 지출 한도액은 750파운드가 되는 것이다. 만약 합동후보자의 수가 3명이거나 그 이상의 수이면 후보자의 선거자금 지출 한도액은 33%가 감소하게 된다.

## (2) 정치후원금에 대한 규제

영국의 선거위원회는 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000(PPERA)을 토대로 후원금을 규제하고 있다. 이 법률의 5장은 개인과 당원 단체(Members Associations)<sup>51)</sup>에 대한 기부(donation)에 대한 규제를 다루고 있으며 상세한 조항은 목록 7(Schedule 7)에 기술되어 있음을 밝히고 있다.<sup>52)</sup>

먼저, 목록 7은 기부금(donation)을 아래의 여섯 가지 형태로 정의 내리며 후원금을 후원대상자(donee)에 대한 기부금의 한 형태로 규정하고 있다.

### (a) 돈 혹은 다른 자산(property)의 후원대상자에 대한 기증(gift)

51) PERA의 목록 7은 당원 단체를 등록된 정당의 당원으로 전적으로 혹은 주로 구성된 단체로 규정한다.

52) 원문의 내용은 다음과 같다. "Schedule 7, which makes provision for controlling donations to individual members of registered parties, associations of such members, and certain elected office holders, shall have effect."

- (b) 후원대상자와 관련하여 제공된 후원금(sponsorship)
- (c) 후원대상자에 의해서 직접적으로나 간접적으로 발생한 경비를 지불하는데 사용된 돈
- (d) 상업적 조건이 아닌 후원대상자에게 대출된 돈
- (e) 상업적 조건이 아닌 후원대상자의 사용 혹은 이득을 위한 (인적 서비스를 포함한) 자산, 서비스 혹은 시설의 제공
- (f) (후원 대상이 당원단체인 경우에) 후원대상자의 가입 혹은 멤버십을 위해서 지불된 회비(subscription) 혹은 다른 요금(fee)

다음으로 목록 7의 3절에서는 다음과 같은 두 경우에 후원대상자에게 후원금이 지불되었다고 규정한다.

- (a) 돈 혹은 다른 재산이 후원대상자의 이득을 위해 돈 혹은 다른 재산이 후원대상자에게 이전되었을 경우
- (b) 이전의 목적이 (i) 회의에 있어서 후원대상자에 의해서 혹은 이득을 위해서 발생한 규정된 경비(defined expenses)와 관련하여 후원대상자를 도와주었거나 (ii) 아직 발생하지 않은 경비에 대해서 담보를 제공한 (또는 모든 정황과 관련하여 합리적으로 가정될 수 있는) 경우

위에 조항에서 기술된 규정된 경비란 (a) 후원금을 받는 이들에 의해서나 위해서 개최된 컨퍼런스, 회의 혹은 기타 이벤트에 드는 경비, (b) 후원금을 받는 이들에 의해서나 위한 출판의 준비, 출간 혹은 출판물의 배포와 관련된 경비, (c) 후원금을 받는 이들에 의해서나 위해서 수행되는 경비를 의미한다.

또한, 목록 7의 3절에서는 이러한 후원금에 대한 정의에 의해서 (a) 컨퍼런스, 회의 혹은 기타 이벤트의 참가비(charge for admission) 혹은 출판물의 구입 및 구독 비용과 관련된 금액을 지불하였거나 (b) 출판물 내의 광고의 포함과 관련하여 상업적인 요금을 지불한 경우에는 후원금에 해당하지 않는다고 밝히고 있다.

PPERA에 기반을 둔 선거위원회의 규정집<sup>53)</sup>에 따르면 후원금 규정이 적용되는 대상은 1) 정당, 2) 비정당 운동원(non party campaigners), 3) 등록된 국민투표 운동원(registered referendum campaigners), 4) 정당원과 선출직 공무원, 5) 회원 단체(members association), 6) 선거후보자이다. 여기서 후원금 신고대상이 되는 선출직 공무원은 다음과 같다.

53) [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/fs-sponsorship.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/fs-sponsorship.pdf) (검색일: 2019년 8월 12일).

- 영국 의회 의원(a member of the UK Parliament)
  - 유럽 의회 의원(a member of the European Parliament elected in the UK)
- 스코틀랜드 의회 의원(a member of the Scottish Parliament)
- 웨일스 의회 의원(a member of the National Assembly for Wales)
- 북아일랜드 의회 의원(a member of the Northern Ireland Assembly)
- 잉글랜드 시장(a combined authority mayor in England)
  - 지방의회의원(a member of any local authority in the UK, excluding parish or community councils)
- 런던 의회 의원(a member of the Greater London Assembly)
  - 런던 시장 및 다른 선출직 시장 (the Mayor of London or any other elected mayor)
- 경찰국장(a Police and Crime Commissioner)

이렇게 후원금 규정이 적용되는 대상들은 승인된 기부자로부터 50파운드(후보자는 50파운드) 이상의 후원금을 받을 수 있다. 승인된 기부자란 1) 영국 선거인 명부에 기재된 개인, 2) 대부분의 영국에 등록된 회사, 3) 영국에 등록된 정당, 4) 영국에 등록된 노조, 5) 영국에 등록된 주택금융조합(building society), 6) 영국에서 사업 활동을 하는 영국에 등록된 유한책임회사(limited liability company, LLC), 7) 영국의 등록된 공제조합(friendly society), 8) 영국에서 사업이나 다른 활동을 하는 비법인단체(unincorporated association) 등이다. 만일 한 명이나 한 단체로부터 받은 후원금이 다음의 액수를 초과할 경우 이를 반드시 선거위원회에 신고해야 한다.

<표 4-21> 후원금의 신고대상과 신고금액

신고대상	신고금액
정당	7,500 파운드 이상
정당 회계 단위 (party accounting units)	1,500 파운드 이상
비정당 운동원, 등록된 국민투표 운동원, 회원 단체	7,500 파운드 이상
정당원과 선출직 공무원	1,500 파운드 이상
선거 후보자	50 파운드 이상

이러한 규정을 토대로 잉글랜드, 웨일스, 북아일랜드 지방의원 선거에 출마한 후보자들은 50파운드 이상의 후원금이나 50파운드 상당의 선물이나 이벤트 등의 후원을 받으면 이를 선거위원회에 보고해야 한다. 또한 후보자들은 정당

의 지역선거자금(local fighting funds)로부터 후원받을 수 있다.

하지만, 스코틀랜드는 지방의원 선거에서 후보자들이 자신들이 받은 정치후원금에 대해서 보고할 법적의무가 없다. 다시 말해서 후보자는 어떠한 기업이나 개인으로부터 정치후원금을 받을 수 있으며 자금의 출처를 공개할 필요가 없는 것이다. 이러한 정치후원금에 대한 규제의 부재에 대해서 선거위원회는 후원자들이 선거결과에 영향력을 미치고 이로 인해 유권자들의 선거에 대한 신뢰를 낮출 수 있기 때문에 후원금에 대한 규제를 제정할 것을 요청하고 있다. 또한 2017년 스코틀랜드 지방선거에 출마한 후보자들과 대리인에 설문조사에서도 3분의 2 정도의 응답자가 후원금에 대한 규제가 필요하다고 대답했다(Electoral Commission 2017b, 23).

후보자가 등록된 정당의 당원이거나 선출직 공직자인 경우에는 출마 지역(스코틀랜드 포함)에 상관없이 500파운드 이상의 후원금에 대해서 선거위원회의 규제를 받는다. 또한 한 명의 후원자 혹은 후원단체로부터 총 1,500파운드 이상의 후원금을 받게 되면 후보자는 반드시 이에 대해서 30일 이내에 선거위원회에 보고해야 한다. 그리고 이렇게 보고된 후원금은 선거위원회 홈페이지에 후원자(혹은 후원단체), 후원대상의 이름과 직위, 후원금액, 후원날짜 등의 상세한 기록과 함께 공개된다.<sup>54)</sup>

이러한 후원금에 대한 규제는 어떠한 정부기관을 대표하는 선출직에 상관없이 동일한 규제를 받는다는 것을 의미한다. 다시 말해서, 영국 의회의 의원 혹은 지방의회 의원이나는 여부에 상관없이 모든 선출직들이 정치후원금을 받을 수 있으며 이에 대한 규제의 대상이 되는 것이다. 결국 영국에서는 우리나라의 정치자금법 제6조에서 규정하는 같이 선출직에 따라 후원금을 받을 권한이 별도로 주어지는 것이 아니며 지방의원이나 지방의회 선거에 출마한 후보자들이더라도 4) 혹은 6)의 경우에 해당하기 때문에 선거위원회의 규제 하에 후원금을 받을 수 있다. 또한, 영국의 후원금 제도는 우리나라 정치자금법 제7조에서 명시하는 후원회지정권자가 후원회 대표자를 통해 후원회를 등록하는 절차는 없으며 정치기부금의 한 형태로 선거위원회에 의해서 규제되고 있다.

하지만, 위에서 언급한 선거위원회 홈페이지에 보고된 데이터를 분석하면 개인이 받은 대부분의 정치기부금<sup>55)</sup>은 영국 하원의원이나 후보자에게 기부되었으며 일반 지방의원들에게 기부된 경우는 매우 드물다. <표 4-22>에서 보듯이 2019년 1월부터 8월까지 선거위원회에 보고된 개인이 받은 총 50파운드 이상

54)

<https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans/view-donations-and-loans> (검색일: 2019년 9월 1일)

55) 대출금을 포함.

의 정치기부금 556건 중에서 지방의원이 받은 횡수는 5건에 불과하며 그 총액은 166,150파운드<sup>56)</sup>로서 전체 기부금의 3.76%에 해당하는 액수이다. 더욱이 이 중에서 158,500파운드는 2020년 보수당의 런던시장 후보인 숀 베일리(Shaun Bailey) 런던광역시 의원이 받은 것이며 베일리 의원이 받은 기부금을 제외하면 지방의원이 받은 전체 기부금의 액수는 7,650파운드에 불과하다. 보통 정치기부금이 집중되는 지방선거가 2019년 5월에 있었다는 점을 고려한다면 1년 평균 지방의원이 받는 정치기부금의 횡수나 액수는 이보다 적거나 그리 크지 않을 것으로 추정된다.<sup>57)</sup> 실제로 선거위원회에 보고된 2018년 정치기부금의 후원대상을 조사해 보면 전체 460건의 정치기부금 중에서 후원대상이 지방의원인 경우는 8건이었으며 이는 모두 기부금의 대상자가 런던광역시(Greater London Authority) 의원이었다.

<표 4-22> 선출직 혹은 후보자가 받은 정치기부금 (2019년 1월 - 8월)

대상 (후보자 포함)	건수	총액
영국 하원의원	470	£3,709,784.01
웨일스 의원	9	£46,590.26
스코틀랜드 의원	1	£3,780.00
북아일랜드 의원	7	£45,617.26
지방의원	5	£166,150.00
지방자치단체장	62	£436,728.23
정당당원	2	£3,775.78
합계	556	£4,412,425.54

출처: 선거위원회 홈페이지.

#### 4) 지방의원에 대한 지원

영국의 지방의회는 지방의원들의 의정활동을 지원하지만, 그 형태와 수준은 지방에 따라서 다르다. 기본적으로 지방의원들이 지방의회의 집행부 활동을 수행하거나 의정활동과 관련하여 비용이 발생했을 경우 이를 수당(allowance)으로 지원해준다. 또한 지방의회는 지방의원들의 역할과 지방의회의 업무를 지방의원들에게 알려주기 위해 연수(training) 프로그램을 실시하고 있으며 의원

56) 이 중에서 158,500파운드는 2020년

57) 참고로 영국 하원의원 선거는 2017년에 있었다.

을 위한 사무실과 휴대전화, 컴퓨터, 프린터 등의 사무용품들을 제공하고 정책 연구를 위한 지원을 해주기도 한다(Local Government Association 2019). 이러한 지방의원들에 대한 지원은 지방의회헌법(Council Constitution)에 규정되어 있지만, 지방의회헌법은 집행부의 편익에 맞추어서 변경되거나 지방의회의 지배 그룹이 야당의원들의 활동을 제한하기 위해 사용되고 지방의원들의 의정활동이나 권한을 전적으로 지원하지 못한다는 비판을 많이 받고 있다(Local Government Research Unit 2017, 29).

지방의회 차원의 지원 외에도 대부분의 지방의원들은 주요 정당의 당원이기 때문에 정당 차원에서 의정활동에 대한 지원을 받는다(Local Government Research Unit 2017, 21-22). 이를 토대로 대도시의회의 지방의원들은 전체 회의나 위원회의 참석 외에 선거구에서 상담소를 운영할 수 있다. 그러나 이런 지원들은 지방의회의 지원과 마찬가지로 주로 의장이나 위원회 위원장, 정당 지도자에 한정된다(안영훈 2013, 92).

### (1) 수당

앞에서 기술한 것과 같이 잉글랜드 지방의원들은 정식적인 급여를 받지 않으며 의회 활동에 사용된 시간에 대한 수당(allowance)을 지불받는다. 수당에 대한 규정은 2003년 지방정부(의원들에 대한 수당) 규정(The Local Authorities (Members' Allowances) (England) Regulations 2003)에 명시되어있다. 일반적인 연봉에 해당하는 기본 수당 외에 지원되는 수당은 다음과 같다.

첫 번째는 지방의회의 의장(Chairman of the Council)이나 위원회 위원장(Chairman of a Committee) 등의 업무를 수행하는 의원들에게 지급되는 특별책임수당(Special Responsibilities Allowances, SRA)이 있다. 각 지방의회는 특별책임수당의 금액과 누구에게 지급할 것인지에 대한 결정권을 가지고 있으며 특별책임수당에 배정될 수 있는 액수의 한도는 별도로 정해지지 않았다(Cregan 2014, 18; 한국지방자치단체국제화재단 2003, 211). 사우스웨스트 의회(South West Council)의 경우에는 지방의원들의 직책을 시장(leader/executive mayor), 부시장(deputy leader/mayor), 장관 및 지방의회 의장(cabinet members; or committee chairs in committee system authorities; chair of council), 위원회 의장 및 의회 부의장(committee chairs; vice chair of council), 부위원장 및 의원대표(vice chairs committees; member champions)의 다섯 단계로 나누어 가지고 특별책임수당을 차등적으로 지급하고 있다(South West Councils 2015).

두 번째는 부양가족돌봄수당(Dependent Carer's Allowance)으로 의정활동

을 위해서 부양가족 돌봄 비용이 발생할 때 이를 지방의회에서 지불하는 것이다.

세 번째는 여행수당(Travelling and Subsistence Allowance)으로 의정활동으로 발생한 교통비용을 지불받을 수 있다.

네 번째는 협력수당(Co-optee's Allowance)으로 지방의원이 아닌 위원회와 소위원회 위원들이 컨퍼런스와 회의에 참석했을 때 지불하는 비용이다.

웨일스와 북아일랜드 지방의원들에게 지급되는 수당도 잉글랜드 지방의원들에게 지불되는 수당과 비슷한 체계를 가지고 있다. 위에서 기술한 바와 같이 북아일랜드의 수당은 환경부의 지방정부정책국에 의해서 결정되며 지방의원들에게 급여에 해당하는 기본 수당 외에 지급되는 수당은 다음과 같다.

첫 번째는 의장이나 위원장 등에게 지불되는 특별책임수당(special responsibility allowance)으로 환경부가 정한 한도 내에서 주어질 수 있다. 특별책임수당으로 지불될 수 있는 총액과 개별의원에게 주어지는 특별책임수당의 한도는 아래의 표와 같이 주민 인구에 비례하여 결정된다. 또한 특별책임수당은 지방의회 전체 의원의 50% 이상에게 지불될 수 없다(NILGA 2014, 40). 벨파스트 시의회(Belfast City Council)에서는 정당의 지도부와 각 분과별 위원회 위원장과 부위원장에게 특별책임수당이 배정되었다.

<표 4-23> 북아일랜드 특별책임수당의 총액과 금액의 한도 (2015/2016년)

주민 인구	회계연도에 지불될 수 있는 총액 한도	개별 의원에게 지불될 수 있는 금액 한도
120,000명 이하	£50,000	£10,000
120,000 - 199,999명	£70,000	£14,000
200,000명 이상	£108,000	£21,600

<표 4-24> 벨파스트 시의회의 특별책임수당 (2019년)

직무	정당/위원회	수당
Political Group Leader	Sinn Fein (19 Members)	£ 6,199.98
	DUP (13 Members)	£ 5,189.46
	Alliance (8 members)	£ 4,347.36
	SDLP (7 Members)	£ 4,178.94
	UUP (7 Members)	£ 4,178.94
	PUP (3 Members)	£ 3,505.26

Deputy Party Group Leader	Sinn Fein	£ 3,000
	DUP	£ 3,000
	Alliance	£ 3,000
	SDLP	£ 3,000
	UUP	£ 3,000
	PUP	£ 3,000
Party Secretary	Sinn Fein	£ 3,000
	DUP	£ 3,000
Chairman	Strategic Policy and Resources Committee	£ 6,150
	City Growth and Regeneration Committee	£ 6,150
	People and Communities Committee	£ 6,150
	Licensing Committee	£ 6,150
	Planning Committee	£ 6,150
	Brexit Committee	£ 6,150
	Belfast Waterfront and Ulster Hall	£ 6,150
Deputy Chairman	Strategic Policy and Resources Committee	£ 3,000
	City Growth and Regeneration Committee	£ 3,000
	People and Communities Committee	£ 3,000
	Licensing Committee	£ 3,000
	Planning Committee	£ 3,000
	Brexit Committee	£ 3,000
	Belfast Waterfront and Ulster Hall	£ 3,000

출처: Belfast City Council (2018)

두 번째는 부양가족돌봄수당(Dependent Carer's Allowance)으로 가족을 부양하는 의원이 의정활동을 위해서 부양가족에 대한 돌봄 비용이 발생할 때 이를 지불하는 것이다. 환경부는 22세 이상 근로자의 전국 최저임금을 토대로 돌봄수당의 금액을 결정한다. 표준돌봄수당(Standard Care allowance)은 매월 338파운드 이상 지불할 수 없으며 전문가돌봄수당(Specialist Care allowance)의 한도는 매월 676파운드이다(NILGA 2014, 40).

세 번째는 여행수당(Travelling and Subsistence Allowance)으로 지방의원은 의정활동으로 발생한 여행비용을 보전받을 수 있다.

<표 4-25> 사우스웨스트 의회(South West Council)의 직무별 특별책임수당

등급	직책	금액
레벨 1	시장	기본 수당의 200%
레벨 2	부시장	기본 수당의 100%
레벨 3	장관 및 지방의회 의장	기본 수당의 75%
레벨 4	위원회 위원장 및 의회 부의장	기본 수당의 50%
레벨 5	위원회 부위원장 및 의원대표	기본 수당의 25%

출처: Councillors' Allowances: A Practical Guide for Those Involved in the Work of Independent Remuneration Panels (2015).

스코틀랜드 지방의원들은 보수로 규정된 기본 연봉 외에 의회업무 수행으로 발생한 비용에 대하여 수당(allowances)과 경비(expenses)를 받을 수 있다. 수당은 의원 업무를 위해 자동차, 오토바이, 자전거, 배 등을 이용했을 때 발생하는 교통비용과 호텔 대신 친척 혹은 친구의 집에 숙박할 경우 의원들에게 지불하는 비용을 의미한다. 경비는 주차, 통행료, 대중교통 이용에 따른 교통비와 여행 및 숙박비용, 식사비 등에 대해서 지방의원들에게 지불되는 비용을 가리킨다.<sup>58)</sup>

## (2) 연수 프로그램

대부분의 지방의회들은 새롭게 선출된 지방의원들에게 그들의 역할을 숙지하고 지방의회가 어떻게 운영되는지를 알려주기 위한 연수 프로그램을 실시한다. 서리카운티의회(Surrey County Council)의 경우 2017년 지방의회 선거가 마치고 며칠 후에 세 차례에 걸쳐 초선과 재선을 대상으로 의원활동을 위한 연수프로그램을 실시하였다(Surrey County Council 2017,12). 이러한 연수 프로그램은 지방의원들 간에 혹은 지방의원들과 지방의회 공무원들 간에 상호관계를 구축할 수 있는 기회가 되기도 한다. 몇몇 지방의회는 지방의원들의 정책 업무에 대한 지식을 확대하거나 미디어 업무, 발표, 정치 리더십 등의 역량을 증진시키기 위해서 폭넓은 연수프로그램을 제공하기도 한다(Local Government Association 2019, 14).

## (3) 보좌관

일반적으로 보좌관의 고용은 지방의원 개인의 필요에 따라 결정하며 지방의

58)

<https://www.gov.scot/publications/councillors-remuneration-remuneration-allowances-expenses-guidance-revised-april-2010/pages/2/> (검색일: 2019년 7월 10일)

회 차원에서 지방의원들을 위한 보좌관을 고용하거나 이를 위한 비용을 책임지지 않는다. 지방의원들이 의정활동을 위한 각종 정보에 대한 접근은 주로 개인 보좌관이 아닌 지방의회 공무원들에 의해서 제공되고 있고 이는 보고서의 작성, 발표, 정책 관련 지역의 방문에 대한 주선 등의 형태로 이루어진다(Local Government Association 2019, 16). 반면에 지방의회의 의장이나 위원장 등의 집행부에 참여하는 지방의원들은 지방의회 차원에서 개인 보좌관을 지원받는 경우가 많다. 가령, 노팅엄시의회헌법(Nottingham City Council Constitution)은 집행부에 참여하는 지방의원들(Executive Councillors)의 정책 개발이나 연구 등의 행정업무를 보조하는 보좌관들(Executive Assistants)이 지원하도록 명시하고 있다.

이처럼 소수의 지방의원들 외에는 보좌관이 지원되지 않기 때문에 지방의원들은 의정활동을 위해서 많은 시간을 할애해야 하기 때문에 많은 지방의원들이 재선출마를 꺼리고 젊은 신규 인원이 지방의회에 충원되지 않는 원인이 되기도 한다. 따라서 영국 하원의 보고서에 따르면 많은 지방의원들과 전문가들이 지방의원들의 의정활동과 행정업무를 위해서 시간제(part-time) 보좌관이라도 지원되어야 한다고 주장한다(The Communities and Local Government Committee 2013, 30-32).

## 5) 정책적 함의

영국의 지방의회와 지방의원의 활동 및 규제 등을 단순히 우리나라의 현실과 비교하기는 어렵다. 첫 번째로 지방의회의 구조가 우리나라와 같이 광역의회와 기초의회로 양분된 것이 아니라 각 지역의 역사적 배경에 따라 다층화되어 있다. 자치정부의 성격이 강한 웨일스 의회, 스코틀랜드 의회, 북아일랜드 의회는 우리나라의 광역의회보다 상위 수준의 지방의회이며, 교구의회(Parish Council)와 타운의회(Town Council) 등은 기초의회보다 그 크기도 작고 공적인 성격도 약하다. 따라서 이 연구에서는 분석의 대상을 우리나라의 광역의회와 기초의회와 행정 규모에서 비슷한 카운티(county)와 지구(district) 수준의 지방의회로 한정시켰다. 또한 지방의회가 입법 기능뿐만 아니라 행정 기능을 통합해서 가지고 있다는 점에서 우리나라의 지방의회와는 기능적인 차이가 있다. 두 번째로 영국의 지방의원은 우리나라와는 달리 명예직의 성격이 강하다. 지방의원들은 급여 대신 기본 수당을 받으며 그 액수도 우리나라 원화로 1,000만원 - 2,000만 원 정도로 영국의 경제적 규모를 생각하면 매우 적은 수준이다. 이로 인해 많은 지방의원들이 겸직을 하고 있거나 은퇴자인 경우가 많

다.

이러한 제도적 차이에도 불구하고 영국의 지방의원에 대한 정치기부금과 후원금 규제의 특성을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 영국의 지방의원은 하원의원이나 시장 등과 마찬가지로 후원금을 받을 수 있었다. 이는 영국의 정치자금법이 선출직마다 다른 법률로 정치자금을 규제하는 것이 아니라 모든 선출직의 정치자금을 동일한 법률로 규제하고 있기 때문이다. 하지만 선거위원회가 공개한 자료에 따르면 실제로 지방의원에게 기부되는 50파운드 이상의 후원금은 거의 없으며 대부분의 기부금과 후원금은 하원의원에 집중되어 있었다. 둘째, 영국의 후원금 제도는 우리나라 정치자금법 제7조에서 명시하는 후원회지정권자가 후원회 대표자를 통해 후원회를 등록하는 절차가 없으며 후원금의 액수의 제한이 없었다. 그 대신에 일정 액수 이상의 후원금을 받은 지방의원은 기부자, 기부일, 기부액수 등을 선거위원회에 보고해야 했으며 선거위원회는 이를 홈페이지 등에 공개함으로써 정치자금의 투명성을 확보하고자 하였다. 셋째, 지방의회 행정공무원들이 일반 지방의원들의 의정 및 행정업무를 보조하기는 하지만 지방의회 차원에서 지방의원들에게 개인보좌관을 지원하지는 않는다. 다만, 집행부 소속 지방의원들(가령, 지방의회 의장이나 상임위원회 위원장)은 정책 개발이나 연구, 행정업무를 돕기 위해서 지방의회 차원에서 개인보좌관을 지원받는 경우가 많다. 또한, 이러한 상급의원들은 기본 수당이 높거나 특별 책임 수당을 받음으로써 일반적인 지방의원들보다는 경제적인 혜택이 크다. 이와 같이 지방의원들에 대한 지원이 상급의원들에게 집중되는 것은 낮은 수당과 함께 청년 의원과 후보자들에게 재정적, 시간적 장벽으로 작용하여 지방의원들의 노령화를 부추기고 우수한 인재들이 지방의원 선거에 출마 혹은 재출마하는 것을 꺼리게 하는 요인으로 작용하고 있다.

### 3. 일본의 정치자금과 지방의회

일본의 지방자치제도는 메이지 유신 이후 시작되어 제2차 세계대전 이후 지방자치법이 본격적으로 시행되면서 현재의 형태를 갖추었다. 전국에 광역지자체에 해당하는 47개의 도도부현(都道府県)과 기초지자체에 해당하는 1741개의 시정촌(市町村, 도쿄도에 소속된 23개의 특별구 포함)이 설치되어 있고 지방자치법에 의해 규정된 일률적 구조로 구성된다.

일본의 지방정부는 일본과 같이 의원내각제를 운용하는 영국과는 달리 대통령제와 같은 형식의 이원대표제(二元代表制)를 채택하고 있다. 단체장과 의회와는 독립적으로 선출되고 이들 사이의 견제와 균형, 권력분립 원리가 작용하도록 하는 구조이다. 이와 같은 구조하에서 단체장과 의회는 각각 행정권과 입법권을 독립적으로 행사해야 하지만 일본의 경우 의회가 그 역할을 다하였는지에 대해서 부정적인 평가가 많다(하세헌 2015, 118-122).

이번 장에서는 일본의 지방정부 구성과 정치자금제도를 중심으로 분석하여 일본의 제도가 한국의 지방의회에 어떠한 시사점을 주는지를 논할 것이다.

#### 1) 지방의회의 구조

앞서 언급한 바와 같이 일본의 지방자치제는 광역지자체에 해당하는 도도부현과 기초지자체에 해당하는 시정촌의 2층제로 구성되어있고 지방의회 역시 같은 방식으로 설립되어있다.

<표 4-26> 일본의 지방공공단체 구분

보통지방공공단체	도도부현(都道府県)	
	시정촌	지정도시(指定都市) 요건: 인구 50만 이상의 시 중 정령(政令)으로 지정 ※ 정령지정도시는 행정구를 설치할 수 있고 현이 가지는 권한을 일부 이양받는다.
		중핵시(中核市) 요건: 인구 25만 이상 시의 신청에 따라 정령으로 지정
		시행시특례시(施行時特例市) 지방자치법의 일부개정안(2014년 법률 제42호)에 의한 특례시 제도의 폐지(2015년 4월 1일 시행) 시, 특례시(※, 特例市)였던 시 ※특례시제도 요건: 인구 20만 이상의 시의 신청에 따라 정령으로 지정
		그 외의 시(市)

	요건: 인구 5만 이상 외 정촌(町村)
특별지방공공단체	특별구(特別区) ※오사카시의 일체성 및 통일성 확보의 관점에서 도입된 제도 지방공공단체의 조합 재산구 지방개발사업단 ※특정목적에 위해 설치된 단위

출처: 일본 총무성 홈페이지 (<http://www.soumu.go.jp/>).

일본의 공직선거법은 각 도도부현 의회 의원의 정수를 인구에 비례하여 조례를 통해 정하도록 하고 있다(공직선거법 제15조 8항). 도도부현 의회의원의 선출방식은 소선거구제와 중대선거구(최대 17명)을 동시에 채택하고 있다. 한편 시구정촌 의회의 경우 기본적으로 하나의 시정촌 전체를 선거구로 하는 대선거구제를 채택하고 있다. 그러나 정령지정도시의 경우 산하 행정구를 선거구로 지정할 수 있고 기타 시정촌의 경우도 조례를 통해 선거구를 설치하는 것이 가능하다. 그리고 비례대표제는 도도부현, 시정촌의회 모두 존재하지 않는다. (소은영 2019: 19-20).

<표 4-27> 인구별 시의회 의원정수

2014년 9월 1일 현재

도도부현	인구	의원정수	의원1인당 인구수
홋카이도	5,506,419	101	54519
아오모리현	1,373,339	48	28611.2
이와테현	1,330,147	48	27711.4
미야기현	2,348,165	59	39799.4
아키타현	1,085,997	43	25255.7
야마가타현	1,168,924	44	26566.5
후쿠시마현	2,029,064	58	34983.9
이바라키현	2,969,770	63	47139.2
도치기현	2,007,683	50	40153.7
군마현	2,008,068	50	40161.4
사이타마현	7,194,556	93	77360.8
지바현	6,216,289	95	65434.6

도쿄도	13,159,388	127	103617.2
가나가와현	9,048,331	105	86174.6
니가타현	2,374,450	53	44800.9
도야마현	1,093,247	40	27331.2
이시카와현	1,169,788	43	27204.4
후쿠이현	806,314	37	21792.3
야마나시현	863,075	38	22712.5
나가노현	2,152,449	58	37111.2
기후현	2,080,773	46	45234.2
시즈오카현	3,765,007	69	54565.3
아이치현	7,410,719	102	72654.1
미에현	1,854,724	45	41216.1
시가현	1,410,777	47	30016.5
교토부	2,636,092	60	43934.9
오사카부	8,865,245	88	100741.4
효고현	5,588,133	87	64231.4
나라현	1,400,728	44	31834.7
와카야마현	1,002,198	42	23861.9
돗토리현	588,667	35	16819.1
시마네현	717,397	37	19389.1
오카야마현	1,945,276	55	35368.7
히로시마현	2,860,750	66	43344.7
야마구치현	1,451,338	49	29619.1
도쿠시마현	785,491	39	20140.8
가가와현	995,842	41	24288.8
에히메현	1,431,493	47	30457.3
고치현	764,456	37	20661
후쿠오카현	5,071,968	86	58976.4
사가현	849,788	38	22362.8
나가사키현	1,426,779	46	31016.9

구마모토현	1,817,426	48	37863
오이타현	1,196,529	43	27826.3
미야자키현	1,135,233	39	29108.5
가고시마현	1,706,242	50	34124.8
오кина와현	1,392,818	48	29017

출처: 일본 총무성 홈페이지 (<http://www.soumu.go.jp>)

<표 4-28> 일본 시의회 의원정수

2014년 12월 31일 현재

구분	시	의원정수	평균
합계	810	19,194	24.4

출처: 전국시의회 의장회 홈페이지 (<https://http://www.si-gichokai.jp/>)

<표 4-29> 인구별 시의회 의원정수

2014년 12월 31일 현재

인구수	시	의원정수	평균
5만 미만	262	4,702	13.9
5만 ~ 10만	267	5,843	21.9
10만 ~ 20만	156	4,141	26.5
20만 ~ 30만	45	1,461	32.5
30만 ~ 40만	25	939	37.6
40만 ~ 50만	23	935	40.7
50만 이상	13	610	46.9
지정도시	19	1,163	61.2

출처: 전국시의회 의장 홈페이지 (<http://www.soumu.go.jp>)

## 2) 일본의 정치자금제도와 후원회

### (1) 일본의 정치자금제도의 변화

일본의 정치자금규정법(政治資金規正法)은 1948년 연합군 최고사령부(GHQ)에 의해 제정되었고 그 배경에는 제2차 세계대전 종전 이후 혼란스런 상황 속에서 군소정당의 난립과 정치부패 등 당시의 시대적 혼란이 있었다. 당시의 정치자금규정법은 정치자금의 수입·지출내역 공개에 초점이 맞춰져 있었고 기부

를 제한하는 규정은 존재하지 않았다(신원득, 문현미 2017: 89).

그러나 1970년대 다나카 가쿠에이(田中角栄) 총리를 사임으로 이끈 금권정치에 대한 한 주간지의 보도와 그 이후 폭로된 록히드사건<sup>59)</sup>으로 인해 ‘정치와 돈(政治とカネ)’에 관한 문제의식이 본격화되기 시작했다. 그리고 1980년대 후반 연이어 발생한 리쿠르트사건<sup>60)</sup>, 사가와큐빈사건<sup>61)</sup>으로 인해 선거제도 및 정치자금제도 개혁에 대한 논의가 본격화되었다(박민규, 안지영, 윤혜진 2017: 88-89).

이러한 흐름 속에서 1975년 미키(三木) 내각에서 기부금액 상한의 제한, 정보공개강화 등이 이루어졌고 1992년 미야자와(宮澤) 내각에서는 정치자금 운용 제한 및 파티규제, 정치단체의 자산공개 등의 제한조치가 새롭게 생겨났다. 이어 1994년 비자민 연립정권인 호소카와(細川) 내각 시기 정당에 대한 국고 보조금 제도의 도입, 정치인 개인에 대한 기업·단체기부 금지 등의 조치가 “정치개혁”의 일환으로 새롭게 등장했고 2000년대 이후에도 정치단체 간 기부의 상한지정 등 추가적인 규제강화가 이루어졌다(고선규 2010: 190-192; 신원득, 문현미 2017: 89-90).

## (2) 일본의 후원회(後援会)

현재 일본의 공직선거법은 정치인 개인에 대한 기부를 원칙적으로 금지하고 후원회 등의 정치단체를 통한 기부만이 가능하도록 규정하고 있다. 후원회(後援会, 고우엔카이)라는 용어는 후보자 개인을 중심으로 하는 독자적인 선거운동조직의 고유명사로 사용될 정도로 널리 사용되고 있지만 법률적 용어는 아니다.

<표 4-30> 일본의 정치단체

정당	다음 중에 해당하는 정치단체
정당의 지부	(1) 소속 국회의원이 5인 이상 (2) 전회 중의원 총선거(소선거구·비례대표), 전회 혹은 전전회 참의원통상선거(선거구·비례대표) 중 한 선거에서 전국득표율 2% 이상

59) 미국의 항공사인 록히드마틴사가 자사 항공기를 판매하기 위해 일본, 네덜란드 등 국가의 고위관료에게 뇌물을 지급한 사건이다. 이 사건에 연루된 다나카 총리는 1976년 구속되었다.

60) 리쿠르트사가 자신의 계열사인 리쿠르트 코스모스의 미공개 주식을 자민당 거물 정치가들에게 공개 직전에 낮은가격으로 양도하여 부당이득을 챙기도록 도운 사건으로 나카소네 야스히로(中曾根康弘), 다케시타 노보루(竹下登) 등 전·현직 수상을 포함한 유력 정치가들이 연루된 사건이다.

61) 당시 집권장인 자민당 부총재였던 가네마루 신(金丸信)이 사가와큐빈사로부터 불법정치자금 5억엔을 수수한 것으로 밝혀진 사건이다. 가네마루는 정치자금수지보고서 누락에 대해 벌금형만을 선고받았지만 여론의 압력에 의회 의원직을 사퇴했다.

정치자금단체	정당을 위해 자금을 원조하는 것을 목표로 하는 정당이 지정한 단체	
그 외의 정치단체	정당, 정치자금단체 이외의 정치단체	
	자금관리단체	공직 후보자가 자신이 대표자인 정치단체 중 하나의 정치단체를 자신의 정치자금 거출을 위해 지정한 것

출처: 전국시의회 의장 홈페이지 (<http://www.soumu.go.jp>)

후원회는 <표 4-30>의 일본의 정치단체 중 그 외의 정치단체에 해당하는 단체에 속한다. 앞서 언급한 바와 같이 후원회는 법률적으로 정해진 개념이 아니다. 일본의 정치자금법상 행위의 대상이 되는 당사자는 정치단체와 공직후보자이다.<sup>62)</sup> 지방의회의원을 포함한 공직후보자는 자신을 대표로 하는 정치단체 중 하나를 지정하여 정치자금을 기부받을 수 있고 이 단체가 <표 4-30>의 자금관리 단체이다. 일반적으로 후원회는 공직후보자가 지정한 자금관리단체를 의미한다.<sup>63)</sup> 따라서 후원회는 정치자금법상 “정치자금의 흐름, 공개 및 운용의 제한”, “정치자금의 공정한 흐름을 담보하기 위한 조치”, “정치단체의 정치자금에 대한 수지보고와 제출, 공표 및 열람” 등의 규제를 받을뿐 한국과 같은 후원회 지정권자를 따로 구분하지는 않는다(신원득, 문현미 2017: 101-103).

### (3) 일본 지방의회의원의 후원회의 운용

일본에서는 지방의원선거에 출마를 희망하는 경우 후원회를 결성하는 것이 일반적으로 권장된다. 기초의회의원선거를 목표로 하는 자들을 위한 매뉴얼을 제공하는 취지의 사이트인 [そうだ!選挙に出よう!](https://senkyo.souda.site/) (<https://senkyo.souda.site/>)는 기초의회선거 출마를 결심했을 때 가장 먼저 해야 하는 일로 후원회의 설립을 들며 그 이유를 다음과 같이 설명했다. 일본의 선거법 상 선거활동은 선거기간 내에만 이루어지고 선거에 돌입하기 이전에 후보자가 할 수 있는 활동은 후원회 조직의 확대·강화를 위한 활동으로 한정된다. 따라서 후원회 활동은 선거기간 이전에 후보자가 자신의 이름을 알릴 수 있는 유일한 방법으로 일반적

62) 지방의회의원은 일본의 공직선거법 제3조에서 규정한 공직의 정의에 포함된다. “제 3 조 (공직의 정의) 이 법률에서 “공직”이라 함은 중의원의원, 지방공공단체의 회의원 및 장의 직을 말한다. <개정 1956>”

63) 이에 관한 사항은 실제 정치인 후원회의 규약들을 통해 확인할 수 있다. 자민당 노무라 테츠로(野村哲郎) 참의원의 후원회 규약을 살펴보면 제1조에 “본회는 노무라 테츠로 후원회 채요회(彩耀會)로 칭하고 자금관리단체로 한다.”는 규정을 찾을 수 있다. 그리고 제9조 1항에 “대표자는 노무라 테츠로로 하고 회장 1명, 부회장 약간명, 간사 약간명, 회계책임자 1명, 감사 2명을 둔다”고 규정하여 대표와 회장은 별개의 직책임을 확인할 수 있다.

<http://www.nomura-best.jp/mail/index.html>

으로 후원회의 명칭은 “○○○○(성명)와 △△시의 발전을 지향하는 모임”과 같이 후보자의 이름과 시정 혹은 시의회를 동시에 연상할 수 있는 명칭이 일반적이다. 후원에의 설립을 위해서는 사무소 소재지의 선정, 임원선임, 회칙제정 등의 절차가 필요하고 이 과정을 모두 마치면 해당 지역의 선거관리위원회에 신고하는 것을 통해 후원회 설립절차가 마무리된다.<sup>64)65)</sup>

<그림 4-10> 미츠이 미와코 전 지바시의원 홈페이지

The screenshot shows the official website of Mitsui Miwako. At the top, there is a pink header with the text '三井みわこ公式サイト' and a navigation menu with tabs for 'プロフィール', '選挙公約', '施策の提言実績', '後援会について', '活動報告', and '議事録'. Below the header, there is a main content area with a pink callout box titled '後援会について'. The text in this box describes the support activities and goals of the support association. To the right, there is a 'トピックス' (Topics) section with a list of recent news items, including dates and brief descriptions of events and reports. At the bottom of the main content area, there are sections for '三井みわこ後援会規約' (Support Association Rules) and '後援会活動 年間予定' (Support Association Activities Annual Schedule). The sidebar on the right contains several promotional banners, including one for '千葉女性の集い' (Chiba Women's Gathering), one for '三井みわこと歩く 千葉市中央区めぐり' (Walking with Mitsui Miwako in Chiba City Chuo-ku), one for 'ボランティアスタッフ募集中!' (Volunteer Staff Recruitment!), and one for '三井みわこ オフィシャルブログ' (Official Blog).

64) 시의회 의원의 경우 해당 시, 현의회 의원의 경우 현의 관할을 받는다.

65) <https://senkyo.souda.site/>

2011년에서 19년까지 지바현 지바시의회의 의원을 국민민주당 미츠이 미와코(三井みわこ)의 홈페이지의 ‘후원회에 대하여’ 항목을 살펴보면 후원회 활동에 대한 일반적인 사항을 확인할 수 있다. 홈페이지는 후원회의 취지에 대해 “미츠이 미와코 후원회는 정열·행동력·성실한 자세에 찬성하고 그 활동을 지지합니다. 그리고 후원회 회원의 상호친목을 넓히고 지바시의 발전을 목표로 하고 있습니다. 이상을 이해해주시며 미츠이 미와코의 지원과 후원회에 대한 협력을 부탁드립니다.”라고 설명했다. 이어 후원회의 규칙을 다음과 같이 제시했다.

미츠이 미와코 후원회 규칙

1. 목적 본회는 미츠이 미와코의 정치활동을 지원하는 것을 목적으로 한다.
2. 조직 본회는 전조(前条)의 취지에 찬동하는 사람들로 조직한다.
3. 활동 본회는 필요에 따라 기관지의 발행 후원회 등의 행사를 한다.
4. 회비 본회의 경비는 기부금, 그 외의 수입을 통해 충당한다.

다음으로 후원회의 연간일정으로 1월의 신년회, 7월의 쇼키바라이(暑気払い),<sup>66)</sup> 12월의 망년회를 개최한다고 소개했다. 이외에 지바시의회의 정례회기 종료 후 개최하는 보고회와 기타 부정기적으로 개최하는 콘서트, 여행 등의 행사도 같은 페이지에 소개되어있다.

<그림 4-11> 미츠이 미와코 후원회 입회원서

《三井みわこ後援会 ご入会お申込み用紙》

三井みわこ後援会ご入会方法は、次のとおりです。

お申込み用紙を印刷して、ご記入の上、FAXにてご送信、またはご郵送ください。

・FAX : 043-216-5433

・郵送先 : 〒260-0032 千葉県中央区登戸1-11-13-203 三井みわこ事務所

※お名前	
※お名前 (ふりがな)	
※郵便番号	〒      -
※ご住所	
※お電話番号	
※ご職業 (会社名)	
生年月日	T・S・H      年      月      日
メールアドレス	
ご意見などございましたら こちらにご記入ください	

※印のある項目は、必ずご記入ください。

66) 여름철 더위로 인한 스트레스를 해소하기 위한 연회 또는 술자리

후원회 가입방법에 대해서는 신청서를 팩스 또는 메일을 통해 발송한다고 기재되어있다. 신청서의 내용을 살펴보면 성명(독음법 포함), 주소, 전화번호, 직업 등을 필수적으로 기재하도록 요청하고 이외에 생년월일, 메일주소, 기타 의견란 등이 포함되어있다.

지바현 마츠도 시의회 이시이 이사무(石井 いさむ) 의원의 홈페이지에는 조금 더 구체적인 후원회 회칙이 제시되어 있다.

#### 이시이 이사무 후원회 회칙

##### 제1조

(명칭) 본회는 “이시이 이사무 후원회”로 칭한다.

##### 제2조

(소재) 본회의 사무소는 松戸市 六実 4-9-2에 둔다.

##### 제3조

(목적) 본회는 이시이 이사무씨의 정치활동을 후권함과 동시에 정치적, 사회적 그리고 문화적 활동을 위한 조사연구를 행하는 것을 목적으로 한다.

##### 제4조

(활동) 본회는 앞조의 목적의 달성을 위해 다음과 같이 제활동을 행한다.

- (1) 후원회 회원의 증강, 확대
- (2) 회원에 대한 시정상담
- (3) 공부회, 강연회 등의 개최
- (4) 인쇄물의 발행
- (5) 그 외의 목적달성에 필요한 사업과 활동

##### 제5조

(회원) 본회의 목적에 찬동하는 다를 회원으로 한다.

##### 제6조

(임원) 본회의 회장은 1명, 그 외 약간명의 임원을 둔다.

##### 제7조

(회의) 본회는 필요에 따라 다음의 회의를 개최한다.

- (1) 총회
- (2) 임원회의

##### 제8조

(회계) 본회의 운영에 필요한 경비는 회비, 기부금, 사업수입으로 조달하고 그 회계연도는 1월1일에서 12월 31일로 한다.

## <그림 4-12> 곤노 모모코 의원 홈페이지

### ご寄付のお願い

政治資金規正法により、匿名の方からの献金および外国籍の方からの献金は禁止されております。日本国籍を有する方のご本人様名義でのお振込をお願いいたします。

お振込していただいた場合、お電話（048-235-5358）もしくは、[お問い合わせフォーム](#)からご連絡をいただければ幸いです。

#### <ゆうちょ銀行からのご入金の場合>

【記号】 10320

【番号】 89298461

【名義】 こんの桃子後援会（コンノモモココウエンカイ）

#### <他金融機関からご入金の場合>

【店名】 〇三八

【店番】 038

【預金種目】 普通預金

【口座番号】 8929846

【名義】 こんの桃子後援会（コンノモモココウエンカイ）

사이타마 현의회 무소속 곤노 모모코(こんの桃子) 의원과 같이 (<https://konnomomo.com/support/>)와 같이 기부금에 관한 사항을 구체적으로 홈페이지에 게시한 사례도 있다. 정치자금규정법에 의해 익명 및 외국인의 헌금이 금지되어 있다는 사실을 알리고 후원계좌를 공개하여 기부금을 독려하였다.

### 3) 소결

일본의 후원회제도에 대한 지금까지 논의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 일본에서 후원회는 법률적인 용어는 아니지만 공직후보자의 정치자금 및 조직관리를 위한 단체라는 의미로 폭넓게 사용되고 있다. 둘째, 공직후보자는 자신이 대표로 하는 하나의 정치단체를 자금관리단체로 지정하여 그 단체를 통해 정치자금을 관리하고 관련 법령에 의한 규제를 받는다. 일반적으로 “후원회”는 자금관리단체와 동일한 단체이다. 셋째, 일본의 지방의회의원은 공직선거법에서 규정한 공직의 정의에 포함되기 때문에 지방의회의원의 경우도 자금관리단체 즉 후원회를 설립할 수 있다.

실제 지방의회의원들의 후원회 운영사례를 살펴보면 후원회(자금관리단체)를 통한 회비, 기부금을 통해 통상적인 조직강화를 실시하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다.

## 4. 대만의 지방의회 정치후원금 제도

대만은 삼민주의를 바탕으로 1947년 헌법을 반포한 이후 동아시아의 민주주의 국가 중 하나로 존재해왔다. 하지만 70년대 중반 장제스 사망 이후 국내 정치적 혼란을 경험하면서 80년대 후반에 들어서야 민주화되었다.

대만의 지방자치제도는 국민당 정부가 중국 본토에서 이주한 이래로 약 70년간 지속해서 시행되어온 제도로서 주민의 직접선거를 통해 지방의회를 구성하고 단체장을 선출한 1950년부터 운영되어온 제도이다(김필두 외 1996). 1994년 입법원에서 「성현자치법」, 「직할시자치법」이 가결됨으로써 지방자치법은 법제화됨에 따라 낮은 수준에 머물러 있던 지방자치제도 운영수준이 현재의 자치분권의 수준에 이르는 성장을 보였다.

중앙정부와 지방정부 간 의회 구성을 살펴보면 입법원과 지방의회로 구분할 수 있다. 입법원은 대만의 중앙입법기관으로서 한국의 국회와 동일한 기능을 하며, 지방의회는 총 248개(직할시 6곳, 시 3곳, 현 13곳, 향·진·시 226곳)로 나뉘어 운영되고 있다. 향·진·시 226곳은 한국의 기초자치단체, 이외의 지방의회는 한국의 광역자치단체로 이해할 수 있으며, 한국의 중앙정부-지방정부 간의 구성 체계와 매우 유사하다(박형규 외, 2019). 이와 같이 한국과 유사한 체계를 이루고 있는 대만의 지방의회의 독립성과 자치활동의 근거가 될 수 있는 지방의회 정치후원금 제도 탐색은 한국 지방의회 정치후원금 제도개선에 의미 있는 시사점이 있다.

### 1) 대만 지방의원의 정치후원금에 대한 법적 근거와 내용

#### (1) 대만 the Political Donation Act 입법 과정

대만 지방의원 후원에 대한 법적 근거는 90년대 초 대만의 민주화 이후 가결된 The SunShine Law<sup>67)</sup> 중 하나인 Political Donation Act(PDA)에 구체적으로 명시되어 있다. 현행 대만의 PDA는 대만 입법원에서 2018년 6월 20일 수정·가결 되었으며, 구체적인 내용은 PDA의 목적, 법률상 용어 정의, 관리·감독 기관, 정치후원금 모금 자격, 정치후원금 기부 자격, 기부 방법, 처벌 조항 등을 상세히 명시하고 있다. 이에 PDA 법안 가결까지의 과정을 관련 연구를 바탕으로 살펴볼 필요가 있다(Po Liang Chen, 2018).

67) The Sunshine Law는 대만의 민주화 이후 1990년대 초부터 의회에서 가결한 주요 법안을 한데 묶어 표현하는 법률안들을 통칭하며, 세부적으로는 'The Act on Property Declaration by Public Servants', 'Political Donation Act', 'Act on Recusal of Public Servants Due to Conflict of Interest', 'Administrative Procedure Act', 'The Civil Servant Work Act', 'The Lobbying Act'가 있음.

PDA는 민진당 창당에 기여한 정치인 임정걸(林正杰, Lin Cheng-chieh)에 의해 1991년 최초로 제안되었다. 당시 대만 정치사회는 정치적 후견주의가 만연했었고, 선거 과정과 정책결정 등 많은 부패 문제를 개혁하고자 하는 취지에서 제기되었다. 이에 대해 대만 행정원은 PDA 입법보다 기존 법안인 CSERA를 개정하기를 선호했고, 내무부의 자체적인 연구조사를 실시했다. 영국, 미국, 일본에 대한 선거 캠페인 후원에 대한 연구조사 결과, PDA 입법은 ① 정당법에 대한 초당적 합의, ② CSERA 개정, ③ 캠페인 재정보고를 관리·감독할 시스템 마련이 필요하다는 결론이 내려졌다.

한편, 정부 차원에서의 논의가 진전되지 않는 동안 외부적으로 정치적 후견주의에 주축이었던 마피아, 금융 집단들은 지역 파벌을 이용하는 방안을 모색함으로써, 정책 결정에 영향을 미치기 위한 활동을 지속했다. 기존의 법으로써 문제 해결이 더 이상 어렵다고 인정한 대중들은 캠페인 재정과 관련한 개혁을 요구했고, 1992년 선거 직후 입법원 구성원들은 PDA 입법에 합의하였다. 내무부 역시 대중의 개혁 요구와 입법원의 합의에 따라 PDA 제정을 위한 관련 학자 및 관료들과의 논의를 진행했고, 2000년 2월 행정원에서 가결한 PDA 법안을 입법원에 제출하였다.

하지만 2000년 2월 입법원에 제출된 PDA 법안은 ‘내무부, 감찰원, 중앙선거관리위원회에 대한 견해 차이’, ‘공식 후보 등록 후 모금과 활용이 가능하다는 조항’, ‘부패문제를 방지하기 위한 공무원 기부 불허 조항’ 등으로 인해 가결되지 못했다. 특히 정치적 현실과 법안 사이의 괴리가 매우 컸던 관계로 음성적 후원이나 허위 보고의 문제를 불러일으킬 가능성 매우 높았다.

2000년 3월 실시된 대만 총통선거 결과 국민당에서 민진당으로 집권 정당의 교체가 발생했고, 민진당 천수이벤 정권 하에서 내무부는 정치후원금 및 정치자금, 의무보고 체계 등과 관련한 법안 마련을 준비했다. 미국과 일본의 정치후원금 모델에 대한 연구에 따라 행정원은 일본식 모델을 차용하기로 결정했는데, ‘정당’, ‘정치 집단’, ‘후보자’에게 모금을 위한 계좌를 개설하는 대신 미국식 PAC 시스템은 배제했다. 개선된 PDA 법안은 2002년 12월 18일 행정원에서 가결되었고, 입법원에 제출되었다. 2002년 행정원에서 입법원으로 제출된 지 약 1년이 지난 2004년 3월 31일 PDA 법안은 2004년 12월 입법원 총선거를 앞두고 가결되었다.

<표 4-31> 대만 PDA 법안의 개정 결과

일 자	개정 내용
2004년 3월 31일	총 31개 조항의 원안 공포

2008년 8월 13일	수정된 문구의 개정안 공포
2009년 1월 14일	제16조에 대한 개정안 공포
2010년 1월 27일	제7조, 제15조에 대한 개정안 공포
2015년 1월 7일	제7조, 제19조에 관한 개정안 공포
2017년 4월 19일	제25조, 제26조에 관한 개정안 공포
2018년 1월 20일	제12조, 제15조, 제18조, 제21조, 제25조, 제28~33조, 제33조, 제36조에 관한 개정안 공포

출처 : <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0020049>

검색일 2019. 8. 30

## (2) 대만의 지방의회와 정치후원금

대만은 입법원과 지방의회의원 모두 정치후원금 모금을 허용하고 있으나, 모금 가능 기간을 선거 구분에 따라 제한하고 있다. 한국의 대통령 선거와 유사한 총통 및 부총통 선거 후보자의 경우, ‘현직 총통 및 부총통의 임기만료일 1년 전부터 선거일 전날까지’ 정치후원금 모금이 가능하다. 다음으로 국회에 해당하는 입법원은 ‘현직 입법원 의원의 임기만료일 10개월 전부터 선거일 전날까지’, 광역자치단체는 ‘현직 단체장 및 광역의원의 임기만료 8개월 전부터 선거일 전날까지’, 기초자치단체는 ‘현직 단체장 및 광역의원의 임기만료 4개월 전부터 선거일 전날까지’로 차등적으로 제한을 두고 있다. 정치후원금 모금 가능 기간에 적용되는 임기는 현직 당선자의 취임일부터 다음 선거일까지이며, 예외적으로 임기만료 이전 선거 공고로 실시되는 경우, 정치후원금 기부 가능 기간은 선거 공고일로부터 선거일까지 허용된다.

### <PDA 제12조 개인에 대한 정치후원금 모금 기간>

#### Article 12

Except that the period for a person planning to participate in campaign is from the day when the public notice for election is issued to the day before the polling day in case of reelection, by-election, or election of members of the Legislative Yuan after the President disbands the Legislative Yuan, the following provisions shall govern:

1. Persons planning to participate in a campaign to be President and Vice President: from 1 year before expiration of the tenure of President and Vice President, to the day before the polling day of election of the next session.

- 
2. Persons planning to participate in a campaign to be members of the Legislative Yuan elected through regional elections or by indigenous people: from 10 months before expiration of the tenure of the members of Legislative Yuan, to the day before the polling day of election of the next session.
  3. Persons planning to participate in a campaign to be municipal councilors, governor of municipality, county (city) councilors, governor of county (city), chief of township (city), and chief of mountain indigenous district: from 8 months before expiration of the tenure of the public officials, to the day before the polling day of election of the next session.
  4. Persons planning to participate in a campaign to be representatives of townships (cities), representatives of mountain indigenous district congresses, chief of village(borough): from 4 months before expiration of the tenure of the public officials, to the day before the polling day of election of the next session.

When the first session of the public officials is elected, expiration of the tenure and the polling day of election of the next session referred to in the prior Subparagraphs 3 and 4 shall be the inauguration day and the polling day of election.

If any of the elections in Paragraph 1 starts after the public notice of election, the period of accepting political donations starts from the date of public notice of election to the day before the polling day of election of the next session.

---

이와 같이 대만은 PDA를 바탕으로 후원금 지정권자의 범위가 일반적인 선출직 후보자들에 모두 허용되고 있는 것을 확인할 수 있으며, 후보자 개인에 대한 정치후원금 모금 기간은 선거 구분에 따라 엄격히 구분하고 있다. 반면 ‘정당’, ‘정치단체’들에 대한 기부금 모금 가능 기간에 대한 법적으로 제한을 두고 있지는 않다.

### (3) 대만의 정치후원금 모금 상한액 규정

대만의 정치후원금 제도는 한국 국회의 역할을 하는 입법원의 PDA 입법안에 기초하고 있다. 종전까지 존재해왔던 정치후원금의 부작용을 개선하기 위해 법안이 최초로 제안된 이후 약 13년 동안 연구 및 심의, 보완을 거쳐 비로소 2004년 최초 입법 가결되었다. 최초 31개 조항을 담고 있는 원안은 2018년 1월 20일 마지막으로 개정되어 총 6번의 개정 과정을 거쳤다.

대만의 5권 분립 체제에 따라 정치후원금에 대한 관리는 행정원의 내무부가 맡고 있으며, 검찰원이 감시·감독 기능을 하고 있다. 또한 PDA는 정치후원금

에 대한 지정권자 및 모금 상한액을 사안별로 구체적으로 명시하고 있다. 우선 제5조에 따라 정치후원금 기부 대상은 ‘정당’, ‘정치단체’, ‘캠페인에 참여할 계획이 있는 개인(후보자)’으로 제한하고 있으며, 이들에 대한 규정은 제2조의 제2항, 제3항, 제5항에서 명시하고 있다.

<PDA 제2조 및 제5조>

---

Article 2

The terms used in this Act are defined as follows:

1. Political donation: refers to the movables or immovables, payment of unequivalent quid pro quo, exemption of debts or other economic benefits provided to the individuals or associations engaged in campaign or other politics-related activities. However, it does not include political party membership dues, association membership dues or volunteer services.
2. *Political party*: refers to an association registered and established in accordance with the provision of Article 45 of the Civil Associations Act.
3. *Political association*: refers to a political association established with the permission of the competent authority in accordance with the provisions of the Civil Associations Act.
4. Civil association: refers to an occupational association, social association or political association established with the permission of the competent authority in accordance with the provisions of the Civil Associations Act.
5. *Persons planning to participate in campaign*: refers to the persons who have already been registered according to law during the period regulated by Article 12 or intend to campaign for civil servants.

Article 5

The individuals or associations that may accept political donations are limited to political parties, political associations and the persons planning to participate in campaign.

---

정치후원금은 제17조와 제18조에 의거하여 후원자 자격과 후원 대상 구분에 따라 상한액이 제한되어 있다. 우선 ‘선거 캠페인에 참여하는 개인 또는 집단’ 한 곳에만 정치후원금을 단수 기부하는 경우, 개인은 1년 최대 10만 타이완 달러를 초과할 수 없으며, 사기업은 100만 타이완 달러, 시민단체는 50만 타이완 달러로 제한된다.

반면 각각 다른 후보자들에게 기부할 수 있는 복수 정치후원금의 상한액은 개인 자격의 경우, 최대 30만 타이완달러, 사기업은 200만 타이완 달러, 시민단체는 100만 타이완달러로 제한된다.

한편 ‘정당’ 또는 ‘정치단체’ 중 한 곳에만 단수 기부하는 경우, 개인은 1년 최대 30만 타이완 달러를 초과할 수 없으며, 사기업은 300만 타이완 달러, 시민단체는 200만 타이완 달러까지만 허용된다. 반면 정치후원금을 각기 다른 ‘정당’ 또는 ‘정치단체’에 기부하는 경우 개인은 최대 60만 타이완 달러, 사기업은 600만 타이완 달러, 시민단체는 400만 타이완 달러까지 복수 후원이 가능하며, 단수 기부 상한액의 2배 수준이다.

마지막으로 선거후보자들에게 대한 ‘정당’이 지원 가능한 후원 기준은 출마 구분에 따라 차등적으로 제한을 두고 있다. 먼저 총통과 부통령 후보자의 경우 최대 2,500만 타이완 달러, 입법원 후보자는 200만 타이완 달러, 광역자치단체장<sup>68)</sup> 후보자는 300만 타이완 달러, 광역자치단체 지방의원 후보자는 50만 타이완 달러, 기초자치단체장 후보자는 30만 달러, 기초자치단체 지방의원 후보자는 10만 타이완 달러로 제한하고 있다.

<표 4-32> 현행 PDA 제17조와 제18조 정치후원금 기부 및 모집 상한액

단위 : 타이완달러(NT)

		정치후원금 기부 대상			
		후보자		정당 및 정치 단체	
		단수 기부	복수 기부	단수 기부	복수 기부
후원자 구분	개인 (by individuals)	100,000	300,000	300,000	600,000
	사기업 (by profit-seeking business)	1,000,000	2,000,000	3,000,000	6,000,000
	시민단체 (civil association)	500,000	1,000,000	2,000,000	4,000,000

\* NT\$ 100,000 = 한화 약 383만 원

\*\* 상한액 산정 기간은 1년 단위임

대만의 정치후원금에 대한 개정 내용은 후보자에 대한 개인의 복수 기부 상한액을 20만 타이완 달러에서 30만 타이완 달러로 완화해야 한다는 대만 행정원 내무부의 개정안 의결(2015년 4월)에 따라 입법부는 2018년 1월 20일 개정안을 공포했다. 또한 출마 구분에 따른 정당의 후원금액을 완화하겠다는 입

68) 대만의 자치단체는 도시규모에 따라 직할시 6곳, 시 3곳, 현 13곳, 향·진·시 226곳으로 구분되어 있으며, 한국의 기초자치단체라고 볼 수 있는 곳은 향·진·시 226곳이며, 이외의 22곳은 광역자치단체로 구분할 수 있음.

법원의 합의가 2018년 5월 이루어짐에 따라 대만의 정치후원금은 점진적으로 완화될 수 있음을 시사하고 있다<sup>69)</sup>.

## 2) 대만의 정치후원금 운영 현황

대만의 정치후원금은 PDA에 따라서 검찰원의 통제를 받는 지정계좌를 통해서만 모금이 가능하다. <표 4-33>는 2010년 이후 대만 선거 구분에 따른 선거일을 정리한 것이며, <표 4-34>는 2010년부터 2018년까지 통제원이 정치후원금을 통한 수입 및 개설 승인 계좌 수를 보여준다.

<표 4-33> 2010년 이후 대만의 주요 선거일<sup>70)</sup>

	2010	2012	2014	2016	2018	2020
총통선거	-	2012.1.14	-	2016.1.16	-	2020.1.11 (예정)
입법위원 선거	-		-		-	
지방선거	2010.11.27	-	2014.11.29	-	2018.11.24	-

<표 4-34> 대만 통제원의 정치후원금 수익 및 개설 계좌 수

	정치후원금 수익 [금액 (건)]			개설 계좌 [개]					
	총액	정치후원금 기부 대상 구분		정당 및 정치 단체			후보자		
		정당 및 정치 단체	후보자	승인	변경	폐지	승인	변경	폐지
2010	9,680,136 (97)	3,613,901 (26)	6,066,235 (71)	1	1	3	1,572	1	16
2011	6,836,136 (103)	186,000 (4)	6,650,136 (99)	6	-	1	273	2	4
2012	12,516,509 (336)	1,617,415 (16)	10,899,094 (320)	2	-	2	14	-	-
2013	750,000 (4)	- (-)	750,000 (4)	4	-	2	3	-	-
2014	5,946,010 (57)	265,010 (5)	5,681,000 (52)	4	-	3	2,303	7	36

69) <http://focustaiwan.tw/news/aip/201805290030.aspx> 검색일 : 2019. 9. 3.

70) 취임일은 일반적으로 총통은 5월 중순(20일), 입법위원은 2월(1일), 지방선거 당선자는 12월 중순(25일) 임

2015	7,552,000 (60)	700,000 (2)	6,852,000 (58)	16	1	-	353	6	54
2016	6,638,955 (17)	41,456 (2)	6,597,499 (15)	5	1	9	18	-	-
2017	3,387,400 (31)	101,100 (3)	3,286,300 (28)	4	2	5	-	-	-
2018	7,519,151 (46)	600,000 (1)	6,919,151 (45)	11	-	7	2,311	19	103

\* 금액 단위 : NT\$

\*\* NT\$ 100,000 = 한화 약 383만 원

출처 : 대만 통제원 홈페이지 통계자료 <https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUr=.%2F%2Fstatist%2Fstatistics.asp&mp=21&ctNode=1735> (검색일 : 2019. 9. 9)

정치후원금을 모금할 수 있는 계좌 개설 승인을 중심으로 살펴보면, 지방선거가 있었던 2010년과 2014년, 2018년에 후보자에 대한 정치후원금 계좌 승인 건수가 타 선거에 월등히 많은 수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 대만은 총통선거, 입법위원 선거, 지방선거가 모두 4년 주기로 실시되고 있는데, 정치후원금 규모를 확인함에 있어. 선거실시 당일 그리고 현직자의 임기 종료일을 기점으로 선거 구분에 따라 역산이 필요하다. 예컨대 2016년 총통선거의 경우 마잉주 총통의 임기 종료일인 2016년 5월 20일로부터 1년 전부터 선거일인 2016년 1월 16일 전날인 2016년 1월 15일까지 정치후원금 모금이 가능했다. 이와 같은 방식으로 입법위원 선거와 지방선거(향·진·시 226곳의 경우 임기 종료일 4개월 전부터 선거일 직전까지, 직할시 및 시, 현 22곳의 경우 임기 종료일 8개월 전부터 선거일 직전일까지)에 적용하여 역산이 가능하다.

### 3) 소결

대만의 정치적 상황은 80년대 말 장징궈 총통 서거 이후, 일당 지배 체제에서 다수당의 경쟁적 체제로 변모하였다. 본격적인 민주화 시기에 접어들면서 대만 정치인들은 주된 문제로 지적되어왔던 정치자금 문제를 해결하기 위해 새로운 법안을 마련하고자 했다. 특히 정치후원금과 관련된 법안으로서 기존까지 존재했던 the Civil Servant Election and Recall Act를 개선하기 위해 Political Donations Act가 1991년 최초로 제안되었다. PDA가 최초로 입법 제안된 이후 대만 정부는 약 10여 년의 숙의 과정을 거쳐 2000년 최초로 입법원의 가결을 통해 정치후원금에 대한 제도적 성숙을 경험했다.

한편 형식적으로 존재해왔던 지방자치제도가 민주화 과정에서 정립됨에 따라

각 선거별 후보자에 대한 정치후원금의 한도액과 모금 가능 기간을 구체적으로 제한했으며, 이를 통제원이 감시·감독하도록 제도적 조응성을 구체화했다. 결과적으로 무분별한 정치후원금으로 정치인과 민간 자본 간의 정치적 후견주의가 만연했던 상황이 해결되었고, 대만 정부는 점진적으로 후보자에 대한 정치후원금 규제금액을 완화하는 방향을 제시하고 있다.

현재 한국은 지방의회의원에 대한 정치후원이 금지되고 있다는 점에서 대만은 법적 근거를 바탕으로 선거 시기에 맞추어 정해진 한도 내에서 후원을 허용한다는 차이가 있다. 이는 정치신인의 정치 입문의 장벽을 낮추고, 정치후원금을 투명하게 관리·감독한다는 장기적 관점에서 향후 한국의 정치후원금에 대한 제도적 완화 방안 중 하나로써 검토 가능하다고 할 수 있다.

## V. 설문조사 분석

본 연구는 지방의원 후원회 관련 지방의원들의 의견을 알아보기 위해 설문조사를 실시하였다. 광역의원들에 대한 설문조사로 기초의원들의 의견을 묻지 않아 전체 지방의원들의 의견을 알 수는 없지만 전체 광역의원 3분의 1이 넘는 328명의 의견을 들었다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌 설문조사 결과라 할 수 있다. 설문조사는 후원회 허용범위, 후원회 한도, 후원회 도입이 불러오는 긍정효과 및 부정효과에 대해 광역의원들의 의견을 물어보았다.

먼저 이들을 성별, 정당별, 선수별, 선출방식별로 구분해 살펴보면 <표 5-1>의 결과를 얻는다. 전체 328명의 의원이 설문조사에 대답하였고 대부분이 남성의원이며 더불어민주당 의원이 다수임을 알 수 있다. 이들 중 초선의원의 비율이 가장 높았으며 대부분 지역구 의원임을 알 수 있다. 한편, 성별, 소속 정당, 선수, 그리고 선출방식에 대해 응답하지 않은 의원들이 꽤 많은 편인데 그럼에도 다행히 이들이 설문 관련 의견을 주었다는 점에서 광역의원들의 전반적인 의견을 알 수 있을 것이다.

<표 5-1> 설문조사 응답자 현황

전 체		(328)
성별	여성	(52)
	남성	(245)
	무응답	(31)
정당별	더불어민주당	(222)
	자유한국당	(54)
	민주평화당	(2)
	정의당	(5)
	기타	(12)
	무응답	(33)
선수별	초선	(218)
	재선	(46)
	3선	(23)
	4선 이상	(10)
	무응답	(31)
선출 방식별	비례대표	(31)
	지역구	(255)
	무응답	(42)

이들에 대해 먼저 지방의원에 대한 후원회 제도 도입에 대한 의견은 무엇인지 알아보았다. 이에 대한 의견은 매우 긍정적인 것으로 나타나고 있다.

88.7%의 의원이 지방의원 후원회 제도가 필요하다고 말하고 있다. 이는 지방의원들이 경험하는 경제적 어려움 무엇보다 지방의원에만 허용되지 않은 후원회 제도에 대한 차별에서 나타난 결과가 하겠다.

<표 5-2> 현행 정치자금법에서는 지방의회의원은 자치단체장과 국회의원과 달리 후원회를 둘 수 없도록 규정하고 있습니다. 이에 대해서 지방의회의원도 국회의원, 자치단체장과 마찬가지로 후원회를 허용하도록 정치자금법을 개정할 필요가 있다는 의견이 있습니다. 이러한 의견에 어떻게 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 동의한다	동의하는 편이다	반대하는 편이다	매우 반대한다	무응답
		(328)	51.5	37.2	7.6	2.1	1.5
성별	여성	(52)	40.4	42.3	13.5	1.9	1.9
	남성	(245)	57.1	34.3	6.1	1.6	0.8
	무응답	(31)	25.8	51.6	9.7	6.5	6.5
정당별	더불어 민주당	(222)	55.0	36.0	6.3	1.4	1.4
	자유 한국당	(54)	51.9	35.2	9.3	3.7	-
	민주 평화당	(2)	100.0	-	-	-	-
	정의당	(5)	-	80.0	20.0	-	-
	기타	(12)	66.7	25.0	8.3	-	-
	무응답	(33)	27.3	48.5	12.1	6.1	6.1
선수별	초선	(218)	53.7	35.8	7.8	1.8	0.9
	재선	(46)	69.6	26.1	2.2	-	2.2
	3선	(23)	34.8	56.5	8.7	-	-
	4선 이상	(10)	50.0	30.0	10.0	10.0	-
	무응답	(31)	22.6	51.6	12.9	6.5	6.5
선출 방식별	비례대표	(31)	41.9	45.2	9.7	-	3.2
	지역구	(255)	56.5	34.5	6.7	2.0	0.4
	무응답	(42)	28.6	47.6	11.9	4.8	7.1

다음으로 지방의원 후원회를 어디까지 허용해야 하는지에 대해 알아보았다. 현재 지방자치단체장 후원회는 허용되고 있지만 광역의원과 기초의원에 대한

후원회는 허용되고 있지 않다. 두 지방의원 모두에게 후원회가 허용되어야 하는지 아니면 광역의원들에게만 허용되어야 하는지에 관한 것이다. 52.4%는 두 의원 모두에게 후원회를 허용해야 한다고 말하고 있지만 43.6%는 광역의원에게만 후원회를 허용해야 한다는 의견을 개진하고 있다. 설문대상자가 광역의원 이니만큼 광역의원을 중시하는 대답이 높게 나온 것이라 하겠다. 정당별로 보았을 때 대정당 의원들보다는 소정당 의원들의 폭넓은 후원회 허용 의견을 발견할 수 있다. 선수별로 보았을 때 초선의원들의 광역의원에만 허용하는 의견에 다른 의원들보다 더욱 동의하는 것으로 나타나고 있다. 또한, 지역구 의원들이 비례대표 의원들에 비해 광역의원만 허용하는 후원회 안에 더욱 동의하는 것으로 나타나고 있다.

<표 5-3> 향후 지방의회의원들에게 후원회를 허용하도록 정치자금법이 개정된다면 이를 적용한 지방의회위원의 범위는 어떻게 규정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

전 체		사례수	광역의원만 후원회 허용	광역의원과 기초의원 모두 후원회 허용	무응답
		(328)	43.6	52.4	4.0
성별	여성	(52)	32.7	57.7	9.6
	남성	(245)	44.5	53.1	2.4
	무응답	(31)	54.8	38.7	6.5
정당별	더불어 민주당	(222)	42.8	53.2	4.1
	자유한국당	(54)	50.0	48.1	1.9
	민주평화당	(2)	-	100.0	-
	정의당	(5)	20.0	60.0	20.0
	기타	(12)	25.0	75.0	-
	무응답	(33)	51.5	42.4	6.1
	선수별	초선	(218)	45.4	50.0
재선	(46)	30.4	67.4	2.2	
3선	(23)	43.5	56.5	-	
4선 이상	(10)	30.0	70.0	-	
무응답	(31)	54.8	38.7	6.5	
선출 방식별	비례대표	(31)	19.4	71.0	9.7
	지역구	(255)	45.5	52.2	2.4
	무응답	(42)	50.0	40.5	9.5

다음으로 지방의원 후원회 허용범위를 예비후보자들에게까지 넓히는 것에 대한 의견을 살펴보았다. <표 5-4>는 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 동의한다는 의견(매우 동의한다 + 동의하는 편이다)이 70.1%로 압도적으로 높게 나타남을 알 수 있다. 앞서 광역의원에게만 후원회를 허용해야 한다는 의견이 43.6%인데 비해 예비후보자들에게도 후원회를 허용해야 한다는 의견은 70.1%로 조금은 모순되는 경향이 나타난다. 이는 광역의원 예비후보자와 기초의원 예비후보자로 구분하지 않고 설문을 진행해서 나타난 결과라 하겠다.

<표 5-4> 향후 지방의회의원들에게 후원회를 허용하도록 정치자금법이 개정된다면 예비 후보들에게도 후원회를 허용해야 한다는 의견이 있습니다. 이러한 의견에 어떻게 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 동의한다	동의하는 편이다	반대하는 편이다	매우 반대한다	무응답
		(328)	37.2	32.9	18.6	8.5	2.7
성별	여성	(52)	28.8	34.6	23.1	9.6	3.8
	남성	(245)	40.8	33.5	16.3	7.3	2.0
	무응답	(31)	22.6	25.8	29.0	16.1	6.5
정당별	더불어 민주당	(222)	38.3	33.3	19.4	6.8	2.3
	자유 한국당	(54)	37.0	37.0	11.1	13.0	1.9
	민주 평화당	(2)	50.0	-	-	50.0	-
	정의당	(5)	20.0	60.0	20.0	-	-
	기타	(12)	58.3	33.3	8.3	-	-
	무응답	(33)	24.2	21.2	30.3	15.2	9.1
선수별	초선	(218)	38.1	32.6	18.3	8.3	2.8
	재선	(46)	50.0	39.1	6.5	2.2	2.2
	3선	(23)	21.7	43.5	26.1	8.7	-
	4선 이상	(10)	40.0	20.0	20.0	20.0	-
	무응답	(31)	22.6	22.6	32.3	16.1	6.5
선출 방식별	비례대표	(31)	29.0	35.5	12.9	16.1	6.5
	지역구	(255)	39.6	35.3	16.5	7.1	1.6
	무응답	(42)	28.6	16.7	35.7	11.9	7.1

후원회가 허용될 경우 후원금의 한도는 어느 수준으로 해야 한다고 생각하는 지 지방의원들의 의견을 물어보았다. 설문 응답자들의 평균 개인 후원금 한도는 379만원으로 나타나고 있다. 정치자금법에 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 연간 2천 만원을 초과할 수 없으며, 하나의 후원회에 기부할 수 있는 금액은 대통령선거 후보자 및 예비후보자/대통령선거 경선 후보자의 후원회의 경우 1천 만원, 국회의원(국회의원 선거의 당선인 포함)/지역구 국회의원 선거의 후보자 및 예비후보자(후원회를 둔 국회의원 제외)/당대표경선 후보자/지방자치단체장 후보자의 후원회는 각각 500만원으로 되어 있다. 이를 기준으로 해서 조금 낮게 산정한 결과라 하겠다.

<표 5-5> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면 개인 후원금의 한도는 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?

(단위 : 만원)

전 체		사례수	평균	표준편차	최대값	최소값
		(328)	379.2	230.4	1,500	10
성별	여성	(52)	364.7	209.4	1,000	10
	남성	(245)	390.3	238.3	1,500	10
	무응답	(31)	306.0	174.5	500	50
정당별	더불어 민주당	(222)	365.6	213.2	1,000	10
	자유한국당	(54)	453.0	233.8	1,000	10
	민주평화당	(2)	255.0	245.0	500	10
	정의당	(5)	240.0	149.7	500	100
	기타	(12)	495.9	385.4	1,500	50
	무응답	(33)	332.7	217.0	1,000	50
	선수별	초선	(218)	337.3	214.0	1,000
재선		(46)	478.1	295.0	1,500	10
3선		(23)	269.5	179.3	500	10
4선 이상		(10)	433.3	262.5	1,000	100
무응답		(31)	298.0	173.5	500	50
선출 방식별	비례대표	(31)	372.9	209.5	1,000	10
	지역구	(255)	384.2	235.3	1,500	10
	무응답	(42)	348.5	208.7	1,000	50

후원회 모금액 관련해서 후원회가 허용될 경우 후원금 연간 모금한도액은 어느 수준에서 결정되어야 한다고 생각하는지 알아보았다. 지방의원들의 다수는 선거비용 제한액의 50% 수준에서 결정되어야 한다고 말하고 있다. 정치자금법 제12조(후원회의 모금·기부한도)는 후원회가 연간 모금할 수 있는 한도액을 규정하고 있는데 여기에 지방자치단체장 후보자 후원회는 선거비용 제한액의 100분의 50에 해당하는 금액을 한도액으로 하고 있다. 여기에 맞춰 지방의원들의 연간 모금 한도액을 산정한 것이라 하겠다.

<표 5-6> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면 후원회의 연간 모금한도액은 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?

전 체		사례수	선거비용	선거비용	최대 1억 5천만원	기타	무응답
			제한액의 5%	제한액의 50%			
		(328)	7.6	57.3	16.5	11.0	7.6
성별	여성	(52)	5.8	67.3	7.7	9.6	9.6
	남성	(245)	7.3	55.5	18.0	12.7	6.5
	무응답	(31)	12.9	54.8	19.4	-	12.9
정당별	더불어 민주당	(222)	7.2	56.3	15.8	12.6	8.1
	자유 한국당	(54)	5.6	64.8	18.5	7.4	3.7
	민주 평화당	(2)	-	100.0	-	-	-
	정의당	(5)	20.0	60.0	-	20.0	-
	기타	(12)	8.3	41.7	25.0	25.0	-
	무응답	(33)	12.1	54.5	18.2	-	15.2
	선수별	초선	(218)	6.9	57.3	15.6	11.9
	재선	(46)	4.3	60.9	21.7	8.7	4.3
	3선	(23)	8.7	60.9	8.7	21.7	-
	4선 이상	(10)	20.0	40.0	20.0	10.0	10.0
	무응답	(31)	12.9	54.8	19.4	-	12.9
선출 방식별	비례대표	(31)	6.5	67.7	9.7	9.7	6.5
	지역구	(255)	6.7	56.5	17.6	12.5	6.7
	무응답	(42)	14.3	54.8	14.3	2.4	14.3

이번에는 지방의원 후원회 도입이 가져오는 긍정적 효과에 대해 의원들의 의견은 어떤지 알아보았다. 먼저 자금 투명화 관련 내용으로 이에 대한 결과를 <표 5-7>이 보여주고 있다. 이들은 후원회 도입이 선거자금의 투명화에 크게 기여할 것이라 말하고 있다. 이러한 점은 이들이 선거에서 느끼는 경제적 어려움 그리고 중량감을 보여주는 것이다. 이들의 경우 당선자 신분으로 대부분 선거비용을 보전받았을 것이다. 그럼에도 선거기간 그리고 평상 시 정치자금뿐만 아니라 지원기구도 없는 상황에서 의정활동을 지속해야 하는 난관에 처해 있다. 후원회 제도의 도입은 이들뿐만 아니라 후보자들의 재정적 압박을 조금은 가볍게 할 것이다.

<표 5-7> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 선거자금의 투명화에 기여할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	41.2	45.1	6.1	2.7	1.2	3.7
성별	여성	(52)	26.9	55.8	9.6	3.8	1.9	1.9
	남성	(245)	46.1	43.7	4.1	2.0	1.2	2.9
	무응답	(31)	25.8	38.7	16.1	6.5	-	12.9
정당별	더불어 민주당	(222)	43.7	44.6	5.0	2.7	0.9	3.2
	자유 한국당	(54)	46.3	42.6	3.7	1.9	3.7	1.9
	민주 평화당	(2)	50.0	50.0	-	-	-	-
	정의당	(5)	-	80.0	20.0	-	-	-
	기타	(12)	33.3	58.3	8.3	-	-	-
	무응답	(33)	24.2	42.4	15.2	6.1	-	12.1
선수별	초선	(218)	45.0	42.2	5.5	3.2	1.4	2.8
	재선	(46)	41.3	54.3	4.3	-	-	-
	3선	(23)	34.8	52.2	4.3	-	-	8.7
	4선 이상	(10)	30.0	60.0	-	-	10.0	-
	무응답	(31)	22.6	41.9	16.1	6.5	-	12.9
선출 방식별	비례대표	(31)	35.5	51.6	6.5	6.5	-	-
	지역구	(255)	44.3	44.3	4.7	2.0	1.6	3.1
	무응답	(42)	26.2	45.2	14.3	4.8	-	9.5

후원금 제도 도입이 정치신인 진출 확대에 기여할 것이라 생각하는지 의견을 물어보았으며 이들 중 84.2% 기여할 것이라고 대답하고 있다. 민주주의 발전을 위해서는 능력 있는 인물의 의회 입성이 중요하다. 특히, 지방의회는 신인들이 정치에 진출할 수 있는 좋은 통로며 국회로 가기 위한 유익한 경험장이라 할 수 있다. 이들의 정계진출을 위해서는 경제적 부담감을 완화해 주어야 하는데 선거공영제가 미치는 영역은 제한적이다. 이러한 점에서 지방의원들은 후원회 제도는 유능한 인물의 지방의회 입성에 기여할 것이고 궁극적으로 한국 민주주의 발전에 기여할 것이라 생각하고 있는 것이다.

<표 5-8> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 정치신인의 지방의회 진출 확대에 기여할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	36.9	47.3	9.5	1.8	1.8	2.7
성별	여성	(52)	40.4	46.2	11.5	1.9	-	-
	남성	(245)	38.8	46.9	9.4	0.4	2.0	2.4
	무응답	(31)	16.1	51.6	6.5	12.9	3.2	9.7
정당별	더불어 민주당	(222)	40.1	44.6	11.3	0.5	1.4	2.3
	자유한국당	(54)	37.0	51.9	3.7	1.9	3.7	1.9
	민주평화당	(2)	50.0	50.0	-	-	-	-
	정의당	(5)	40.0	40.0	20.0	-	-	-
	기타	(12)	33.3	58.3	8.3	-	-	-
	무응답	(33)	15.2	54.5	6.1	12.1	3.0	9.1
선수별	초선	(218)	42.2	41.3	11.9	0.9	1.4	2.3
	재선	(46)	39.1	58.7	2.2	-	-	-
	3선	(23)	21.7	60.9	8.7	-	4.3	4.3
	4선 이상	(10)	20.0	70.0	-	-	10.0	-
	무응답	(31)	12.9	54.8	6.5	12.9	3.2	9.7
선출 방식별	비례대표	(31)	45.2	48.4	3.2	3.2	-	-
	지역구	(255)	38.8	46.7	10.2	0.4	1.6	2.4
	무응답	(42)	19.0	50.0	9.5	9.5	4.8	7.1

후원회 제도 도입이 유권자 정치 참여 증진에 기여할 것이라는 주장에 대해 지방의원들의 82%가 그럴 것이라고 대답하고 있다. 이러한 점은 특히 초선과 재선 의원들 중심으로 깊은 동의가 있는 것으로 나타나고 있다. 후원회 제도는 소액 기부를 통해 유권자의 정치 참여를 확대시키는 조치로 유권자의 관심과 참여를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 이러한 관심은 지방의회 진출을 위한 참여로 이어질 것이라 판단된다.

<표 5-9> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 유권자의 정치 참여를 증진시키는데 기여할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	32.0	50.0	9.1	4.0	1.8	3.0
성별	여성	(52)	28.8	55.8	7.7	3.8	1.9	1.9
	남성	(245)	34.3	49.0	8.6	4.1	1.6	2.4
	무응답	(31)	19.4	48.4	16.1	3.2	3.2	9.7
정당별	더불어 민주당	(222)	35.1	48.2	9.5	3.2	1.4	2.7
	자유 한국당	(54)	31.5	51.9	3.7	7.4	3.7	1.9
	민주 평화당	(2)	50.0	50.0	-	-	-	-
	정의당	(5)	-	80.0	20.0	-	-	-
	기타	(12)	25.0	58.3	8.3	8.3	-	-
	무응답	(33)	18.2	51.5	15.2	3.0	3.0	9.1
	선수별	초선	(218)	35.8	47.7	7.3	4.6	1.8
재선	(46)	30.4	58.7	8.7	2.2	-	-	
3선	(23)	30.4	47.8	13.0	4.3	-	4.3	
4선 이상	(10)	10.0	60.0	20.0	-	10.0	-	
무응답	(31)	16.1	51.6	16.1	3.2	3.2	9.7	
선출 방식별	비례대표	(31)	29.0	58.1	9.7	3.2	-	-
	지역구	(255)	34.9	49.4	7.1	3.9	2.0	2.7
	무응답	(42)	16.7	47.6	21.4	4.8	2.4	7.1

후원회 제도 도입이 지방의회의원의 입법 전문성에 미치는 요인에 대해 지방 의원들은 72.3%가 긍정적 의견을 보여주었다. 입법활동을 위해서는 경제적 지원이 필요한데 이를 반영한 결과라 하겠다. 한편, 부정적 의견을 피력한 의원들도 적지 않은데 이는 입법 전문성 강화를 위해서는 경제적 지원도 중요하지만 보좌관 제도, 지원기구 설립 등이 필요하다는 점을 간접적으로 보여주고 있는 것이다.

<표 5-10> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 지방의회의원의 입법 전문성을 강화하는데 기여할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	29.6	42.7	18.3	3.7	2.1	3.7
성별	여성	(52)	21.2	46.2	25.0	1.9	1.9	3.8
	남성	(245)	33.5	42.9	16.3	3.3	1.6	2.4
	무응답	(31)	12.9	35.5	22.6	9.7	6.5	12.9
정당별	더불어 민주당	(222)	32.4	40.5	19.8	3.2	1.4	2.7
	자유 한국당	(54)	31.5	51.9	7.4	3.7	3.7	1.9
	민주 평화당	(2)	50.0	50.0	-	-	-	-
	정의당	(5)	-	20.0	60.0	-	-	20.0
	기타	(12)	25.0	58.3	16.7	-	-	-
	무응답	(33)	12.1	39.4	21.2	9.1	6.1	12.1
선수별	초선	(218)	33.9	38.5	19.3	3.2	1.8	3.2
	재선	(46)	28.3	58.7	10.9	2.2	-	-
	3선	(23)	21.7	56.5	13.0	4.3	-	4.3
	4선 이상	(10)	20.0	40.0	30.0	-	10.0	-
	무응답	(31)	9.7	38.7	22.6	9.7	6.5	12.9
선출 방식별	비례대표	(31)	29.0	45.2	19.4	-	3.2	3.2
	지역구	(255)	32.5	42.7	17.3	3.1	1.6	2.7
	무응답	(42)	11.9	40.5	23.8	9.5	4.8	9.5

후원회 제도가 지방의원의 의정활동에 긍정적으로 기여할 것이라 생각하는지 물어보았는데 설문에 응답한 의원 주 83.5%가 기여할 것이라 답하고 있다. 일반적으로 성별, 정당, 선수, 선출방식에 답하지 않은 지방의원들의 정치 후원회 도입에 대한 의견은 상대적으로 부정적인 것으로 나타나고 있는데 이러한 점은 여기서도 발견되고 있다. 이 질문은 앞선 문항과 연관성을 띠고 있는 주제로 지방의원의 의정활동은 입법활동에 그치지 않고 지역구 활동, 정당 활동 등 다양하게 전개되고 있다. 후원회 제도는 이들이 전개해야 하는 다양한 활동을 지원하는 역할을 할 것이며 이는 지방의원 의정활동에 활력소가 될 것이다.

<표 5-11> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 지방의회의원의 적극적인 의정활동에 기여할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	36.9	46.6	11.0	0.9	2.1	2.4
성별	여성	(52)	30.8	57.7	7.7	1.9	1.9	-
	남성	(245)	40.8	44.1	11.0	0.8	1.6	1.6
	무응답	(31)	16.1	48.4	16.1	-	6.5	12.9
정당별	더불어 민주당	(222)	41.4	43.2	11.3	1.4	1.4	1.4
	자유한국당	(54)	35.2	53.7	5.6	-	3.7	1.9
	민주평화당	(2)	50.0	50.0	-	-	-	-
	정의당	(5)	-	60.0	40.0	-	-	-
	기타	(12)	33.3	58.3	8.3	-	-	-
	무응답	(33)	15.2	51.5	15.2	-	6.1	12.1
선수별	초선	(218)	42.2	42.7	10.6	0.9	1.8	1.8
	재선	(46)	32.6	56.5	10.9	-	-	-
	3선	(23)	30.4	56.5	8.7	4.3	-	-
	4선 이상	(10)	30.0	50.0	10.0	-	10.0	-
	무응답	(31)	12.9	51.6	16.1	-	6.5	12.9
선출 방식별	비례대표	(31)	41.9	45.2	6.5	3.2	3.2	-
	지역구	(255)	39.6	46.3	10.6	0.4	1.6	1.6
	무응답	(42)	16.7	50.0	16.7	2.4	4.8	9.5

다음으로 지방의원 후원회 제도가 불러올 문제점에 대해 지방의원들은 어떻게 평가하고 있는지 알아보았다. 먼저 후원금 제도 도입과 정경유착 및 금권 정치 현상의 증가에 관한 것으로 지방의원들 중 30.2%만이 근심의 목소리를 냈다. 반면 정경유착 및 금권정치 문제가 발생하지 않을 것이라고 대답한 지방 의원은 45.4%로 이 또한 높은 수치는 아니다. 세부적으로 살펴보면 더불어민주당 소속의원들과 자유한국당 소속 의원들의 걱정스러운 염려의 목소리는 비슷하지만 이러한 문제가 되지 않을 것이라고 하는 의견에 대해서는 차이를 보이고 있다. 지방의원 후원회 제도 도입에 있어 정경유착과 금권 정치 문제에 대해서도 지방의원들의 경계의 목소리를 볼 수 있었는데 방지를 위한 대책은 무엇보다 필요해 보인다.

<표 5-12> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 정경유착 및 금권 정치 현상이 증가할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	7.9	22.3	22.0	31.1	14.3	2.4
성별	여성	(52)	11.5	28.8	13.5	34.6	9.6	1.9
	남성	(245)	7.3	20.0	22.9	32.2	15.9	1.6
	무응답	(31)	6.5	29.0	29.0	16.1	9.7	9.7
정당별	더불어 민주당	(222)	8.6	20.7	24.3	27.9	17.1	1.4
	자유 한국당	(54)	7.4	20.4	13.0	48.1	9.3	1.9
	민주 평화당	(2)	-	-	-	50.0	50.0	-
	정의당	(5)	-	20.0	20.0	40.0	-	20.0
	기타	(12)	8.3	41.7	8.3	41.7	-	-
	무응답	(33)	6.1	30.3	27.3	18.2	9.1	9.1
	선수별	초선	(218)	9.6	17.9	23.4	31.7	15.1
재선	(46)	2.2	32.6	17.4	30.4	17.4	-	
3선	(23)	4.3	30.4	17.4	34.8	13.0	-	
4선 이상	(10)	10.0	20.0	10.0	60.0	-	-	
무응답	(31)	6.5	32.3	25.8	16.1	9.7	9.7	
선출 방식별	비례대표	(31)	9.7	16.1	16.1	38.7	16.1	3.2
	지역구	(255)	7.8	21.6	22.4	32.5	14.1	1.6
	무응답	(42)	7.1	31.0	23.8	16.7	14.3	7.1

지방의원 후원회 제도 도입이 정치자금의 특정 정당 후보에 쏠리는 현상을 초래할 것이라 생각하는지 물어보았다. 이는 지역을 기반으로 하는 정당 그리고 대정당 후보자들에게만 정치자금이 몰릴 수 있다는 점에 기반에서 물어본 문항이다. 이에 대해 그렇지 않다는 의견이 42.1%로 그렇다는 의견 36.2%에 비해 높은 편이다. 하지만 이 결과는 국회의원 후원회에서도 알듯이 대정당, 특히 여당에 후원금이 쏠리는 현상이 지방의회 후원회에서도 발생할 수 있다는 점을 보여주는 결과라 하겠다. 정치후원금 쏠림 현상에 대한 염려는 지역구 의원보다는 비례대표 의원들에게서 높게 나타났으며 자유한국당 소속 의원들 보다는 더불어민주당 소속 의원들에게서 높게 나타나고 있다.

<표 5-13> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 특정 후보에 대한 정치자금 쏠림 현상과 그로 인한 불공정 선거가 발생할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	8.5	27.7	18.3	30.5	11.6	3.4
성별	여성	(52)	15.4	32.7	17.3	25.0	7.7	1.9
	남성	(245)	7.3	24.9	18.4	34.3	12.7	2.4
	무응답	(31)	6.5	41.9	19.4	9.7	9.7	12.9
정당별	더불어 민주당	(222)	9.0	27.9	19.8	28.4	13.1	1.8
	자유한국당	(54)	7.4	16.7	14.8	48.1	9.3	3.7
	민주평화당	(2)	-	50.0	-	50.0	-	-
	정의당	(5)	20.0	-	20.0	40.0	-	20.0
	기타	(12)	8.3	41.7	8.3	33.3	8.3	-
	무응답	(33)	6.1	42.4	18.2	12.1	9.1	12.1
선수별	초선	(218)	10.1	26.6	17.9	31.7	11.0	2.8
	재선	(46)	4.3	23.9	17.4	39.1	15.2	-
	3선	(23)	8.7	17.4	21.7	30.4	17.4	4.3
	4선 이상	(10)	-	40.0	30.0	30.0	-	-
	무응답	(31)	6.5	45.2	16.1	9.7	9.7	12.9
선출 방식별	비례대표	(31)	12.9	32.3	16.1	22.6	12.9	3.2
	지역구	(255)	8.2	25.1	18.8	34.5	11.0	2.4
	무응답	(42)	7.1	40.5	16.7	11.9	14.3	9.5

지방의원 후원회 제도 도입과 후보 난립 가능성에 대해 어떻게 생각하는지 의견을 알아보았다. <표 5-14>는 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 그럴 것이라는 의견이 35.3%였으며 그렇지 않다는 의견이 38.7%로 나타나고 있다. 특히 후보자가 난립할 것이라는 의견은 비례대표 의원들이 지역구 의원들에 비해 높은 편이다. 후원금 제도 도입이 많은 후보자들의 증가를 불러올 수 있지만 이는 유능한 인물이 진출할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 점에서 크게 문제가 되어 보이지 않는다. 특히 기탁금과 선거비용 보전이 득표율에 의해 이루어지고 있는 만큼 후보자가 난립할 가능성은 크지 않을 것이다.

<표 5-14> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 후보자가 난립할 가능성이 증가할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	8.2	27.1	23.5	27.7	11.0	2.4
성별	여성	(52)	9.6	32.7	19.2	28.8	7.7	1.9
	남성	(245)	8.6	24.1	24.1	29.8	11.8	1.6
	무응답	(31)	3.2	41.9	25.8	9.7	9.7	9.7
정당별	더불어 민주당	(222)	9.0	26.6	25.7	24.8	12.6	1.4
	자유한국당	(54)	7.4	20.4	14.8	46.3	9.3	1.9
	민주평화당	(2)	-	-	50.0	50.0	-	-
	정의당	(5)	-	20.0	40.0	20.0	-	20.0
	기타	(12)	16.7	25.0	16.7	41.7	-	-
	무응답	(33)	3.0	45.5	21.2	12.1	9.1	9.1
선수별	초선	(218)	9.2	25.2	23.9	28.0	11.5	2.3
	재선	(46)	10.9	19.6	23.9	37.0	8.7	-
	3선	(23)	4.3	21.7	21.7	34.8	17.4	-
	4선 이상	(10)	-	60.0	20.0	20.0	-	-
	무응답	(31)	3.2	45.2	22.6	9.7	9.7	9.7
선출 방식별	비례대표	(31)	6.5	35.5	12.9	29.0	12.9	3.2
	지역구	(255)	9.0	23.9	25.1	30.2	10.2	1.6
	무응답	(42)	4.8	40.5	21.4	11.9	14.3	7.1

마지막으로 지방의원 후원회 제도가 부정부패로 연계될 수 있는지 여부에 대한 의견을 물어보았다. 이는 <표 5-12>의 문항과 관련성을 띠는 질문으로 그렇다고 대답한 의원이 29.9%였으며 그렇지 않다고 대답한 의원이 45.7%로 나타나고 있어 <표 5-12>의 결과와 비슷한 결과를 보여주고 있다. 지방의원의 전문성이 커지고 그리고 이들에 대한 주민과 시민단체들의 감시가 늘어나고 있다는 점에서 긍정적으로 생각해 볼 수 있다. 그러나 국회의원들 중 의원직 상실의 많은 경우가 자금 및 부패와의 연루라는 점에서 지방의원에 대한 후원회가 도입된다면 투명성을 높이려는 노력이 함께 경주되어야 할 것이다.

<표 5-15> 만약 지방의원에게 후원회가 허용되도록 정치자금법이 개정된다면, 후원회 모금과 관련한 부정부패가 발생할 것이라고 생각하십니까?

전 체		사례수	매우 그렇다	그렇다	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	무응답
		(328)	9.8	20.1	21.6	30.5	15.2	2.7
성별	여성	(52)	17.3	26.9	17.3	25.0	11.5	1.9
	남성	(245)	9.0	17.1	21.2	34.3	16.7	1.6
	무응답	(31)	3.2	32.3	32.3	9.7	9.7	12.9
정당별	더불어 민주당	(222)	10.4	19.8	22.1	29.7	16.7	1.4
	자유한국당	(54)	11.1	14.8	20.4	38.9	13.0	1.9
	민주평화당	(2)	-	-	-	50.0	50.0	-
	정의당	(5)	20.0	-	20.0	40.0	-	20.0
	기타	(12)	8.3	25.0	-	50.0	16.7	-
	무응답	(33)	3.0	33.3	30.3	12.1	9.1	12.1
선수별	초선	(218)	11.5	20.6	18.3	32.1	15.1	2.3
	재선	(46)	8.7	13.0	23.9	34.8	19.6	-
	3선	(23)	8.7	8.7	26.1	34.8	21.7	-
	4선 이상	(10)	-	20.0	50.0	30.0	-	-
	무응답	(31)	3.2	35.5	29.0	9.7	9.7	12.9
선출 방식별	비례대표	(31)	12.9	25.8	12.9	25.8	19.4	3.2
	지역구	(255)	10.2	18.0	21.2	34.1	14.9	1.6
	무응답	(42)	4.8	28.6	31.0	11.9	14.3	9.5



## VI. 결론 및 정책 제안

본 연구는 정치자금법 후원회 제도를 지방의회의원으로 확대하는 것이 필요한지 알아보는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 한국의 정치자금 구체적으로 후원회 제도의 변천에 대해 알아보았고, 후원회 제도 도입의 당연성을 살펴보았다. 특히 외국의 사례를 통해 지방의회선거 후보자에 대한 후원회 제도가 한국에서만 도입되고 있지 않은 현실을 파악해 보았다. 또한, (광역)지방의원에 대한 설문조사를 통해 이들의 의견을 알아보았다. 이를 통해 2000년 헌법재판소의 판결 내용이 현재 지방의원의 역할과 위상과 맞지 않아 새로운 후원회 제도의 정립이 필요하다는 점을 논의하였다. 또한, 지방의회선거 후보자들에게 대한 후원회 제도가 당연히 도입되어야 한다는 점을 형평성, 정치신인의 지방의회 진출, 투명성 제고 차원에서 논의해 보았다. 무엇보다 미국, 영국, 일본, 대만 사례를 통해 한국과 같이 지방의원선거 후보자들에게만 차별적인 후원회 제도를 실시하지 않고 있다는 점을 알 수 있었다. 이와 함께 광역의원 328명에 대한 설문조사를 통해 후원회 제도가 매우 필요하다는 의견을 살펴보았다.

후원회 제도는 정치인이 정치자금을 조달하는 중요한 통로 중 하나다. 현행 제도는 중앙당, 국회의원, 대통령선거의 후보자 또는 예비후보자, 지역구국회의원선거의 후보자 또는 예비후보자, 지방자치단체의 장 후보자의 경우 각 후원회를 두어 정치자금을 모금할 수 있도록 하고 있지만 지방의회의원선거의 후보자는 후원회 지정권자가 될 수 없도록 하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 중앙선거관리위원회는 정치자금법 개정이 필요하다는 점을 지적하였고 관련된 법안이 현재 국회에 계류 중에 있다.

대의민주주의는 선거라는 기제를 통해 대표를 선출하고 이들이 의회라는 장에서 위임된 권한을 바탕으로 중요 정책을 운영하는 제도이다. 선거에 의한 민주적 정통성이 인정되기 위해서는 공정한 선거, 자유스러운 선거운동이 보장되어야 한다. 선거운동은 후보자와 유권자 간 유권자 간 경쟁적 정보교환작용이며 설득과정으로 의사와 선호가 자유롭게 교류, 표현, 토론되는 숙의의 기회며 과정이다(김용철 2011; 조진만 2009). 선거운동에 있어 정치자금은 필수적이다. 또한, 선거를 통해 선출된 정치인들은 정치적 활동을 위해 정치자금을 필요로 한다. 정당과 정치인은 공익을 위한 활동을 전개하기 때문에 국가는 이들이 법적으로 자금을 모금할 수 있는 창구를 마련해 놓고 있다(임성학 2003). 정치자금의 필요성은 강조하지 않을 수 없지만 정치자금이 불러오는 문제점도 크다. 무엇보다 후원회 제도와 관련해서 정치자금 문제를 조명해 볼 때 개혁의 세계적 기준점(global standard)은 정치자금의 규모와 출처에 대한 투명성, 불

법정치자금 개혁을 위한 정치자금 한도 설정, 기부에 대한 제한, 그리고 정당 활동과 선거에 대한 국가의 직접적 보조라 할 수 있다(임성학 2003).

한국의 정치자금법도 이러한 세계적 기준에 맞춰 개정해 나가고 있다. 정치자금 모금에 있어 상한선 설정, 투명성을 높이기 위한 정치자금 공개 제도, 선거공영제를 통한 국가의 정당활동 및 후보자 지원 등이 이에 해당된다. 특히 후원회 제도의 확대를 통해 선거에 필요한 정치자금이 사적 자원에 의존하기 보다는 기부를 통해 이루어질 수 있도록 하고 있다. 그러나 안타깝게도 현 시점에는 풀뿌리 민주주의의 핵심인 지방정치의 후원회 제도가 완결되지 못했다. 지방자치단체장 후보자에 대한 후원회는 가능하지만 지방의회선거 후보들에 대한 후원회 제도는 불가능하기 때문이다. 이는 두 가지 차원의 형평성 문제를 불러오고 있는데 단체장을 견제할 책임을 지고 있는 지방의원(후보자)에 대한 차별이며 국회의원과 유사한 역할을 수행하는 지방의원(후보자)에 대한 차별이다.

이러한 문제를 지방의원들은 충분히 경험·인지하고 있다. 전국시도의회의장협의회는 협의회 차원에서 헌법재판소 청구 및 국회에 대한 정치자금법 개정을 위한 노력을 경주하고 있다. 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 정치관계법 개정의견(2016년 8월 25일 정치관계법 개정의견)은 형평성 문제 해결을 위한 노력이라 하겠다. 또한, 제16대 국회부터 지속적으로 의원들에 의해 제안되고 있는 정치자금법 개정안은 형평성 문제의 해결, 정치자금의 투명화, 유능한 정치신인의 지방의회 진출, 나아가 지방정치 발전을 염두에 두고 있다. 이는 궁극적으로 한국 민주주의 발전으로 이어질 것이라는 확신에 근거한 것이다.

현재 지방의회선거 후보자 후원회 제도는 다른 국가와의 비교를 통해 보았을 때 그리고 형평성과 표현의 자유의 관점에서 보았을 때 당연히 허용하는 방향으로 전개되어야 한다. 미국, 영국, 일본, 대만은 지방의원에 대한 후원회 제도를 허용하고 있다. 국회는 정치자금의 투명성을 높이고 정치신인들의 지방의회 진출을 용이하게 하기 위해서 정치자금법 개정, 즉 후원회 지정권자에서 제외된 지역구지방의회의원선거의 예비후보자 및 후보자를 포함시켜야 한다. 이와 함께 후원회 확대가 가져올 수 있는 정경유착 등의 문제를 해결하기 위해 투명성 강화방안도 강구하여야 할 것이다. 이것이 지방정치 발전 그리고 나아가 한국 민주주의 발전을 한 단계 끌어올리는 결과를 가져올 것이다.





## 참고문헌

- 고선규. 2010. 『일본 정당조성금제도와 정당정치의 변화』. 일본학보 82: 189-202.
- 고인석. 2017. “광역시·도의회 의원후원회의 제도화에 대한 연구.” 『한국법학회』 17(1): 331-3
- 김두년·김택. 2013. “지방자치단체의 선거제도 개선방안 : 정당공천제를 중심으로.” 『법과정책』 19(1): 75-104.
- 김민전. 2003. “정치자금제도와 정당정치: 미, 영, 독, 일 4개국 비교연구.” 『한국정당학회보』 2(1): 147-175.
- 김병국, 김필두, 하영애. 1996. “대만의 지방자치관련법규집.” 0(0), 0-115.
- 김병준. 2000. 『한국지방자치론: 지방정치, 자치행정, 자치경영』 서울: 법문사.
- 김영래. 1992. “한국의 정치자금 제도화에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 26(1): 113-143.
- 김영래. 2002. “정치부패와 정치자금 투명성 개선방안 연구.” 『한국동북아논총』 22: 125-142.
- 김용철. 2011. “선거운동과 공정성: 자유와 공정의 조화.” 2011년 한국정당학회 추계 학술회의 발표논문.
- 박경철. 2004. “통치형태원리로서 직접민주주의와 대의민주주의.” 『법학연구』 14(2): 17-54.
- 박민규·안지영·윤혜진. 2017. “한국 정당보조금의 현황 및 개선방안에 관한 연구 : 독 일, 일본, 미국 사례를 중심으로”. 『2018 시민연구관 보고서』. 선거연구원.
- 박형규, 전부열, 성은빈, 홍수동. (2019). 지방의회 의정역량 강화를 위한 의정지원 제 도 개선방안 : 대만과 일본의 의정활동 지원현황을 중심으로. GRI 연구논총, 21(2), 161-183.
- 신원득·문현미. 2017. 『지방의회 후원회 제도의 도입과 전망』. 정책연구.
- 안영훈. 2013. 『지방의회 의정활동 역량강화 방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이동수. 2005. “대의제 민주주의의 위기: 마넩의 논의를 중심으로” 『시민사회와 NGO』 3-1: 5-28.
- 이재철·박명호. 2011. “선거 공영제의 평가: 공직선거법 및 정치자금법 분석.” 『의정 논총』 6-2: 5-26
- 이현출. 2005. “지방정치 부패요인 해소를 위한 제도개선 방안.” 『입법정보』 제166 호. 국회도서관
- 임성학. 2003. “정당과 정치자금.” 심지연 편저 『현대 정당정치의 이해』 서울: 백산 서당.
- 임성학·전용주·엄기홍. 2016. “정치자금의 원활한 조달과 투명성 강화방안에 관한 연 구: 정당 후원회 부활 및 매칭펀드제 도입을 중심으로.” 중앙선거관리위원회 보 고서

- 정만희. 2000. “선거비용제한과 선거공영제.” 『공법연구』 28, 4-1: 115-133
- 조진만. 2009. “어떤 유권자가 선거운동을 하는가?: 18대 총선에 대한 경험적 분석.” 『현대정치연구』 2-2: 87-111.
- 주장환·윤성욱. 2014. 『주요 선진국 지방자치제도 및 지방의회 운영제도 사례 수집: 영국』. 전국시·도의회의장협의회.
- 차재권. 2009. “선거공영제 개선 방안 연구: 미국 공영선거운동(Clean Money Campaign)의 교훈.” 『21세기정치학회보』 19-1: 143-170.
- 최창호. 2007. 『지방자치학』 서울: 삼영사.
- 하세헌. 2010. “지방정치인과 후원회 제도: 필요성과 제도적 개선방안.” 『의정논총』 5(1): 161-185.
- 하세헌. 2015. “일본 지방의회 개혁과 입법활동.” 『일본연구논총』 42: 117-146.
- 한국지방자치단체국제화재단. 2003. 『외국의 지방의회 운영』 해외사무소 현장리포트 제9호.
- 한인유권자센터. 2010. 『미국 선거자금 제도 연구』 중앙선거관리위원회.
- 황아란. 2003. 『지방의회 사무기구의 인사권 확대방안』. 한국지방행정연구원.
- Baldino, Thomas J., and Kyle L. Kreider. 2011. *U.S. Election Campaigns: A Documentary and Reference Guide*. Oxford: Greenwood.
- Conley, Brian M. 2019. *The Rise of the Republican Right: From Goldwater to Reagan*. New York: Routledge.
- Elcock, Howard, John Fenwick and Janice McMillan. 2010. “The Reorganization Addiction in Local Government: Unitary Councils for England.” *Public Money & Management* 30(6): 331-338.
- Goidel, Robert K., Donald A. Gross, and Todd G. Shields. 1999. *Money Matters: Consequences of Campaign Finance Reform in U.S. House Elections*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, INC.
- Grabe, Maria E., and Erik P. Bucy. 2009. *Image Bite Politics: News and the Visual Framing of Elections*. New York: Oxford University Press.
- Holt, Heather, and Arman David Tarzi. 2018. “Introduction to the Campaign Finance Review.” *Item 7 Information*. Ethics Commission. LA City.
- Local Governance Research Unit. 2017. *The Voice of the Councillor: Final Report of the De Montfort University and Municipal Journal Councillor Commission*. Leicester: De Montfort University.
- Local Government Association. 2019. *Guidance for New Councillors 2019/20*. London: Local Government Association.
- Pidd, Helen. 2019. “'Abuse, Long Hours and Pitiful Pay': Younger Councillors Abandon Local Politics.” *The Guardian*(April 30).

- Po Liang Chen. (2018) Money in Taiwanese Politics: A Historical Analysis of Taiwanese Campaign Finance Law. Unpublished doctoral dissertation, University Washington, Seattle, WA.
- Po Liang Chen. (2018) Money in Taiwanese Politics: A Historical Analysis of Taiwanese Campaign Finance Law. Unpublished doctoral dissertation, University Washington, Seattle, WA.
- Sandford, Mark. 2018. "Local Government in England: Structures." House of Commons Library Briefing Paper No.07104.
- Sorauf, Frank J. 1988. *Money in American Elections*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- The Communities and Local Government Committee. 2013. *Councillors on the Frontline*. London: The Stationary Office Limited.



2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

**「지방의회의원 후원회 제도 도입에 대한 연구」**

발행일 | 2019년 9월

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 | 단대복사(010-7739-3140)

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)