

디지털 소액다수 정치후원금 활성화 방안 연구*

지주형** · 조희정*** · 김순영****

■ 목 차 ■

I. 문제제기	III. 기술적용의 원칙: 다양성과 연결성 구현
II. 소액다수 후원금에 대한 이론적·입법적 논의	1. 다양성: 다양한 디지털 결제방식 적용
1. 소액다수후원의 필요성과 정치적 의미	2. 연결성: 풀뿌리 클라우드펀딩 플랫폼 구현
2. 소액다수 후원금에 대한 입법적 논의	IV. 디지털 소액다수 활성화를 위한 정책가치와 제도개선의 필요성
3. 선거펀드 운영현황과 쟁점	1. 정책가치 개선: 민주성과 개방성 강화
	2. 「정치자금법」 개정
	V. 결론

[초록]

이 논문은 디지털 방식의 소액다수 정치후원 확산을 위해 기술적 측면에서의 신기술 지불방식 적용, 가치적 측면에서 소액다수 후원금의 민주적 의미와 개방성 원칙 확립, 그리고 제도적 측면에서의 법 개정이 필요함을 연구한다. 현행 정치자금법의 많은 한계에도 불구하고, 민간 차원에서는 다양한 후원방식이 진행되고 있고, 한편으로는 선거운동의 필수항목처럼 선거펀드가 진행되고 있다. 그러나 2004년 개정된 정치자금법은 실제 환경변화를 반영하지 못하고, 형식적인 소액다수후원의 당위성만 인정하고 있는 상태이다. 따라서, 정치후원 활성화를 도모하기 위해서는 신기술 후원방식 도입뿐만 아니라 디지털 후원의 정치적 의미와 원칙을 재구성하고 이에 적합한 제도 개선이 필요하다. 이 논문은 이와 같은 문제의식과 필요성을 바탕으로 정치자금의 연구성과, 입법현황, 다양한 후원방식을 분석하여 다

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2015S1A5A2A03048615)임.

** 경남대학교 사회학과 교수. pepemoraz@kyungnam.ac.kr

*** 서강대학교 사회과학연구소 책임연구원. rilla7@naver.com

**** 서강대학교 사회과학연구소 책임연구원. soyo0707@gmail.com

양한 측면에서의 정책 과제를 도출하였다.

주제어: 정치자금, 정치후원금, 정치자금법, 선거펀드, 디지털후원

I. 문제제기

이 글은 네트워크 사회의 디지털 소액다수 정치후원금(digital grassroots donation 또는 micro fundraising)¹ 활성화를 위한 정책과제를 제시한다. 이를 위해 중앙선거관리위원회(이하 선관위) 정치후원금센터(<http://www.give.go.kr>)의 상시적인 후원과 특정기간인 선거실시기간에 진행되는 선거펀드 현황 분석을 중심으로, 기술적 측면에서 다양한 디지털 결제 방식 적용과 풀뿌리 후원 플랫폼(grassroot donation platform) 구축, 가치 측면에서 소액다수 후원금의 민주적 의미와 개방성 강화, 제도적 측면에서 법 개정이 필요함을 강조한다. 이 글은 단순히 새로운 후원수단 도입이나 당위적으로 소액다수 후원의 중요성만 강조하는 것에 머무는 것이 아니라 다차원적인 정책과제를 충분히 고려할 때 실질적으로 소액다수 후원이 활성화될 수 있다고 주장한다.

정치후원금은 ‘후원회에 기부하는 금전이나 유가 증권, 또는 그 밖의 물건(「정치자금법」 제3조)’이며, 현행법에서는 선관위 정치후원금센터의 신용카드결제(신용카드, 신용카드 포인트), 간편결제(카카오페이, PAYCO), 전자결제, 휴대폰결제 등을 통해 기부할 수 있다(「정치자금법」 제14조). 개별 국회의원이 인터넷뱅킹이나 폰뱅킹 등 계좌이체로 직접 후원을 받을 수도 있지만 집회에 의한 방법으로는 모금이 불가능하다.

정치후원금센터로 모금한 후원금은 중앙당 정치인 후원회를 통해 직접경비 공제 후 정당과 정치인에게 지급된다. 후원회를 경유해야 하는 이유는 “제공자와 제공받는 자간에 정치자금을 매개로 각종 비리가 발생할 우려가 있기 때문에 후원회라는 별도의 단체를 통해 정치자금을 조달할 수 있도록 하기 위한 것”이다(<https://www.give.go.kr/>

1. 이 글에서의 디지털 소액다수 정치기부는 유·무선 인터넷 결제방식을 이용한 기부를 의미한다. ICT 적용 분야에 대해서는 ‘인터넷’, ‘네트워크’, ‘온라인’ 등의 접두어가 가능하지만 결제방식의 속성을 감안하여 가장 적절한 표현인 ‘디지털’로 표현한다.
2. 포인트 복합결제는 현대, 신한, KB국민, 비씨, 하나(구 외환), NH채움, 삼성, 하나카드만 가능하며, 신한카드는 카드사 홈페이지에서 포인트 기부를 할 수도 있다.

portal/main/ contents. do?menuNo=200013). 1980년에 설치된 후원회는 2006년 3월 13일 중앙당 및 시도당 후원회 폐지 이후, 국회의원후원회 수입 증가로 나타났다. 또한, 중앙당 후원회는 2015년 헌법재판소의 헌법불합치 결정 후, 2017년 다시 허용되어 정당 한 곳당 연 50억 원, 선거가 있는 해에는 연 100억 원까지 모금할 수 있게 되었다.

그 결과, 후원금은 연평균 6백억 원 수준을 유지하며, 국고보조금이나 당비 수준만 큼 큰 비중을 차지하는 중요한 수입원으로 자리잡았으며, 선거기간 비용의 40%가 후원금에 의해 충당되고, 비선거기간에도 국회의원 수입의 90%를 차지하는 등 중요성이 매우 높아졌다(엄기홍, 2009b; 임성학, 2005).

[표 1] 정당의 수입 내역(2005~2016년)

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

* 자료: 중앙선거관리위원회(2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017) 자료를 참조하여 재구성
 ** 기타 수입: 기관지 발행수입 + 그 밖의 수입
 *** 2006년부터 후원회기부금은 별도의 항목으로 관리하기 때문에 정당별 후원회 수입 내역으로 산출(후원금은 반환 및 국고귀속금액을 제외한 금액이며, 전년도 이월분과 해당년도 후원금의 합산 금액임)

후원금의 중요성이나 후원금에 대한 의존도가 높아지고, 정치적으로 기부를 통한 정치 문화 활성화, 국회의원 정치활동 자원 조성에 기여, 경제적으로 세액공제 혜택(10만 원 이하 전액세액공제, 10만 원 초과 15~25% 세액공제)을 받을 수 있는 긍정적 효과가 있음에도 불구하고 개인의 정치후원금 기부는 지체되어 있다. 즉, 시민들의 정치후원금에

대한 인지도는 낮거나 부정적이고, 다양한 후원방식을 적극적으로 모색하려는 정치권의 노력 또한 부족하다.

시민이나 정치권에서 정치후원금에 대한 무관심과 참여 지체가 이루어지는 것은, 첫째, 정치자금 비리 사건 반복으로 인한 부정적 이미지와 효능감 저하, 둘째, 적극적인 제도적 수용 노력 부족, 셋째, 새로운 지불방식에 대한 수용 노력 부족을 그 원인으로 제시할 수 있다. 특히, 두 번째 원인과 관련해서 현재 우리나라 정치자금제도는 2004년 법 개정을 통해 깨끗하고 투명한 소액다수 기부 조성환경이 만들어져 있다는 평가가 끝난 것처럼 되어 있지만 사실상은 15년 전의 제도에 머물러 있는 것이 문제이다. 즉, 형식적 환경을 조성했다고 해도, 이후의 환경변화를 감안하여 더욱 적극적으로 소액다수 기부를 활성화하려는 노력은 이루어지지 않고 있다.

이는 세 번째 원인으로 이어져, (정치자금의 영역에서) 크라우드펀딩(crowdfunding)처럼 대중적으로 이미 새로운 지불방식과 모금방식이 시도되고 보편화되는 현실에서, 새로운 방식을 정치후원금제도에 수용하려는 노력으로 이어지지 않는 것이 문제이다. 새로운 ICT(Information Communication Technology) 지불방식과 모금방식을 정치후원금 확대를 위한 새로운 전환의 계기로 만들려는 노력이 부족한 것이다.

한편, 디지털 소액다수 기부는 정치후원금 규모를 늘린다는 경제적 기여의 의미보다 편리한 기부방식을 이용하여 다수의 정치 접근성을 높일 수 있다는 정치적·민주적 의미가 있다. 액수에 관계없이 물질적 실천에 참여하는 과정을 통해 시민 권한을 과거와 다르게 재정립할 수 있는 계기를 만들 수 있다. 이제까지 정치후원금은 국회의원 정치활동 지원이라는 보조적·수동적 의미가 강했지만, 여기에 더하여 정치후원금을 통해 내 돈의 올바른 정치적 쓰임새를 요구할 수 있는 능동적 시민참여로 권한 전환(power transformation)을 할 수 있다.

(현행법으로는 불가능한 상태이지만) 누구나 쉽게 접근할 수 있는 디지털후원플랫폼에서 후원 정당과 국회의원의 활동정보를 검색하여 후원대상을 선택하고(정보선택단계), 간편한 디지털 방식으로 후원금을 내고(후원단계), 나의 후원금이 정확하게 어떤 용도로 소비되었는가(정보공개단계)를 한 눈에 파악하게 되면, 시민은 단순히 후원금을 내고 모금규모나 후원금 정산과정을 지켜보는 수동적 존재에 그치는 것이 아니라 능동적으로 기부하고, 쓰임새를 정확하게 모니터링하며, 그 과정을 통해 더 적극적으로 정치에

참여할 수 있다. 따라서, 기술적으로나 제도적으로 새로운 소액다수 후원방법을 모색하고 개방적 수용을 위한 다차원적인 도입조건을 연구하는 것은 민주주의 활성화를 위해 매우 중요한 작업이다.

이 글에서는 앞서 제시한, 새로운 지불방식과 모금방식 확산, 정치후원금 기부 지체 극복, 소액다수 기부의 새로운 가치 정립 필요성이라는 세 가지 문제의식을 바탕으로 디지털 소액다수 활성화방안을 모색하고자 한다.

제2장에서는 이론적·정책적 환경 분석으로서 소액다수 후원금에 대한 이론적 쟁점과 국회 정치개혁특별위원회에서의 입법적 쟁점 그리고 선거편드라는 새로운 현상에서 나타난 쟁점을 중심으로 정리한다.

제3장에서는 기술 적용을 위한 요건으로서 다양성·연결성·개방성 원칙을 구현할 수 있는 다양한 디지털 소액다수 후원 방식을 소개한다. 이를 위해 현재 실행되고 있는 디지털 후원방식의 문제점을 플랫폼 구조로 재구성할 필요가 있으며, 이는 단지 새로운 기술을 적용하는 차원이 아니라 민주성을 강화할 수 있는 속성으로 구성되어야 함을 강조한다.

제3장의 기술 적용 요건 분석에 이어 제4장에서는 디지털 소액다수 후원 활성화를 위한 정책가치와 제도적 고려사항을 제시한다. 여기에서의 정책가치란 소액다수 후원금의 정치적 가치이자 정책원칙이라고도 할 수 있는데, 그동안 주체로 부각되지 못했던 시민 권한을 대폭 강화하는 방향으로 구성되어야 함을 강조한다. 이와 같이 다각적인 차원에서 소액다수 후원금 적용을 위한 요소들을 정리하면서 마지막장에서는 디지털 소액다수 기부의 민주적 가치와 과제를 정리하며 글을 맺는다.

연구자료로는 정책자료, 법안자료, 보도자료, 연구논문과 함께 2004년부터 2018년까지 15년간 정치자금 관련 국회회의록을 분석하여 논쟁점을 정리하는데 활용하였으며, 2018년 6월부터 7월까지 선관위에 지난 10년간 정치후원금센터 모금기록에 대한 정보공개를 요청하여 관련 데이터를 확보하였다. 또한, 외국의 관련 정책 가운데 소액다수 기부의 장점을 살리거나 ICT 모금을 적극적으로 수용한 사례 등을 참조하였다.

Ⅱ. 소액다수 후원금에 대한 이론적·입법적 논의

1. 소액다수 후원의 필요성과 정치적 의미

2004년 법 개정 후부터 2018년 현재까지 지난 15년간 정치자금 및 후원금에 대한 기존 연구는 주로 정당의 국고의존 심화현상 비판, 정치자금 적정 규모 현실화, 제도 개선의 필요성 등을 논하고 있으며, 최근에는 정치자금 수입·지출 분석, 후원회 기부 결정요인 연구, 국내 각종 선거의 정치자금 이용내역 분석과 같은 경험사례연구가 많이 진행되고 있다(김의성, 2004; 김정도, 2011; 엄기홍, 2012; 임성학, 2011; 전용주·조진만, 2015; 정준표·김진하·김정도, 2013).

연구부문으로는 -통상적으로 진행되는- 법제연구와 외국사례연구 외에, 제도, 제도 운영, 후원방식의 세 부분으로 진행되어 왔다(고문현 2013; 김도협, 2017; 김선화, 2009; 김종갑·김미숙, 2012; 백창재, 2004a; 서정건·최은정, 2015; 성중탁, 2015a; 2015b; 엄기홍, 2004; 2009a; 음성필, 2012; 이병도, 2004; 이상현, 2009; 이정진, 2012; 임성학, 장정운, 2009; 전용주·서영조, 2005; 조재현, 2015; 최희경, 2012; 한국재정법학회, 2012; 한인유권자센터, 2010).

이러한 주제연구의 경향성을 바탕으로 주로 논의하는 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제도적 차원에서 국내외의 정치자금제도 변화와 형성과정(제도 개선), 정치자금의 효과(후원금의 성격, 정당정치 및 정당 민주성에 대한 영향), 정치자금의 정치적 대표성에 대한 연구가 있다. 이 연구는 거시적·통시적 차원의 연구로서 주로 정치자금제도 전반의 당위성과 한계에 대한 평가로 구성되어 있다(김택주, 2014; 김민전, 2005; 김영철, 2013; 박상목, 2012; 백창재, 2004b; 엄기홍, 2006; 2007; 2008; 2011; 임성학, 2005; 2006; 2007; 2009; 장정운, 2009; 전용주·서영조, 2005; 조규범, 2012; 조성대, 2012).

둘째, 좀 더 상대적으로 미시적인 논의들로는, 제도운영 차원에서 정치자금의 수입과 지출 분석, 정치자금 정보의 폐쇄성과 투명성 문제에 대한 논의가 있다(신두철, 2010; 엄기홍, 2008; 음성필, 2012; 이현출입채진, 2013; 임채진, 2013; 전용주, 2014). 특히, 정치자금의 형평성과 투명성 강화의 필요성에 대한 논의가 진행되었는데, 후원금 유입에 있어서 모금 한도를 상향 조정하되, 사후적으로 자금 지출의 투명성을 강화해야 하며³, 그 과정에서 정치 신인과 기존 정치인 간의 차별없이 형평성이 유지되어야 한다는 의견이 제

3. 일본에서는 정치자금과 관련된 영수증은 전면 공개한다(엄기홍, 2008, 66쪽)

시되었다

「정치자금법(제40조 3항 1조의 나)」은 1회 30만 원 이하 또는 연간 300만 원(대통령선거 경선 후보자의 경우 500만 원) 이하 기부자에 대해서는 기부자 정보를 공개하지 않아도 되기 때문에 전체 후원금에서 높은 비중을 차지하는 소액기부금에 대한 접근을 원칙적으로 차단하고 있다(엄기홍, 2011, 120쪽). 또한 이같은 소액 후원금 정보 비공개로 인해 단체의 쪼개기 후원과 같은 편법을 조장하고 있다.

셋째, 후원방식 활성화 차원에서 (ICT 모금 등) 소액다수 후원 활성화에 대한 연구가 있다(기현석, 2016; 김민진, 2005; 김정도, 2011; 조만수, 2009; 조정관, 2004). 특히, 2002년 진행된 노사모의 소액다수 후원을 통해 20여만 명이 73억여 원을 거둔 사례가 사회적으로 주목받으면서 소액다수 후원에 대한 관심이 증가하였고, 이때, 신용카드, 휴대폰, ARS, 계좌후원과 같은 기존 방식 뿐만 아니라 희망돼지저금통, 희망티켓과 같은 다양한 후원방식이 진행되면서 후원방식의 변화와 인터넷 후원의 중요성에 대한 관심이 높아졌다(조정관, 2004, 95~96쪽).

소액다수 후원의 활성화를 주장하는 연구자들이 제시하는 대안으로는 국고보조금 제도 축소와 함께 소액다수 인터넷 후원금에 대한 매칭펀드(matching fund)제도 도입을 들 수 있는데, 2004년 미국 연방선거위원회(Federal Election Commission)에서 개인당 250달러 이하의 후원금에 대해 같은 금액의 매칭펀드를 공여하였고, 영국 보수당에서는 수입 수준과 사회적 지위 수준에 맞춰 웹사이트에서 후원회 가입을 유도하는 등 유권자 맞춤형 디지털 소액다수 모금을 하는 사례를 참조해야 한다는 주장이 그것이다(조정관, 2004, 92~93쪽).

소액다수 후원의 중요성에 대한 또다른 논거로는 후원금에서 소액다수 후원금이 차지하는 비중을 들 수 있다. 중요 선거에서는 상대적으로 고액 후원금이 높게 나타나지만 그 외에는 소액후원금의 비중이 높게 나타나기 때문이다.

2. 소액다수 후원금에 대한 입법적 논의

「정치자금법」은 1965년 2월 9일 제정 이후 25차례 개정되었다. 대부분의 개정이 1989년부터 2011년까지 20회 이루어져 1987년 민주화 이후 거의 매해 개정되었다. 2004년 제15차 개정 이후부터 2018년 현재까지 제도 개선에 대한 입법 논의는 정치개

혁특별위원회에서 주로 진행되었다. 개정안과 선관위의 제도개선안을 논의한 이 회의에서 소액다수 후원 관련 논의로는 2004년 법 개정 시기에 10만원 세액공제실시와 법인단체 후원금지에 대한 논의가 이루어졌고, 2005년(제252회)에 투명성과 소액다수 기부 원칙 준수를 강조한 제252회 회의에서 모바일 송금과 인터넷 모금을 위한 선관위 프로그램 제작계획이 발표되었다.

2007년(제269회)에는 개별 국회의원 후원금 모금을 원활하게 할 수 있도록 후원절차를 개선할 필요가 있다는 환경 조성 필요성에 대한 논의가 이루어졌다. 2007년 제294회 행정안전위원회 회의에서는 소액후원금 제도 활성화방안에 대한 논의, 2017년 제338회에는 10만 원 초과분에 대한 소득공제가 아닌 세액공제로의 규정 변화 논의, 2017년 제354회에는 정치자금 수입·지출내역을 선관위 홈페이지에 공개하는 방안에 대한 논의가 이루어졌다.

입법 논의 내용을 보면, 소액다수 후원금의 필요성에 대해 대체로 공감하고 있다. 그러나 회의에서 관련 제안이 나타나면 결론을 도출하려는 적극적 자세 대신에 ‘추후 논의가 필요하다’거나 ‘이번에는 이 정도만 합의하자’는 식의 소극적 태도가 표현되었다. 즉, 정치자금 논리를 적극적으로 확대하기 보다는 행위자 스스로 논의를 위축시키는 경향이 나타났다. 또한 변화된 경제현실을 반영하여 소액후원금 세액공제를 상향 조정할 것과 모금액 상향 조정이 필요하다는 논의도 많이 나타났다. 아울러, 대면형에서 대량전달형으로 바뀐 선거운동환경에서 인터넷 모금 광고 허용, 다양한 모금방법 허용에 대한 제도적 고려가 필요하다는 주장도 제기되었다.

전체적으로는 2004년 법 개정으로 과거에 비해 투명성이 강화되었지만 이제는 사회 환경 변화를 반영하여 모금방법을 다양화하고, 규제를 완화하여 유입을 자유화하되, 지출보고를 엄격히 하는 방식으로 투명성을 유지하는 것이 효과적이라는 논의가 진행되었다(류석진 외, 2015, 10~11쪽).

3. 선거펀드 운영현황과 쟁점

이론적 논의와 법개정 논의와 더불어 참고해야 할 것은 선거기간에 이루어지는 선거펀드에 대한 것이다. 선거펀드는 많은 쟁점을 포함하고 있으면서 사실상 매선거마다 매우 급격하게 확대가 이루어지고 있는, 소액다수 후원금과 관련이 깊은 모금방식이

기 때문이다.

2010년 제5회 지방선거에서 유시민 경기도지사 후보는 국내 최초로 선거펀드를 통해 선거자금을 차입하였는데, 선거펀드를 사면 CD 금리 수준(2.45%)을 적용해 선거 이후 상환하는 방식으로 진행하였다. 그 결과, 3일 만에 5,339명이 41억여 원을 기부하였다. 이때에는 유시민 후보 외에도 유성찬, 이병완, 이정재 후보 등 총 4명이 선거펀드를 운영하였으며, 대선 후보들은 100~200억 이상의 규모의 선거펀드를 운영하기도 하였다.

2010년 최초 등장 이후부터 2018년 지방선거까지 진행된 선거펀드는 1인당 최소 1만 원 이상 자금을 받고 통상 연 2~6% 수익을 돌려주는 방식으로 매 선거마다 필수적인 모금방식으로 확산되고 있다. 지방선거만 보더라도 2010년에는 4명에서 2014년에 52명으로 선거펀드 이용자가 130% 증가하더니 2018년 제7회 지방선거에서는 1,000여 명으로 급증하였다.

[표 2] 선거펀드 현황(2014년 지방선거)

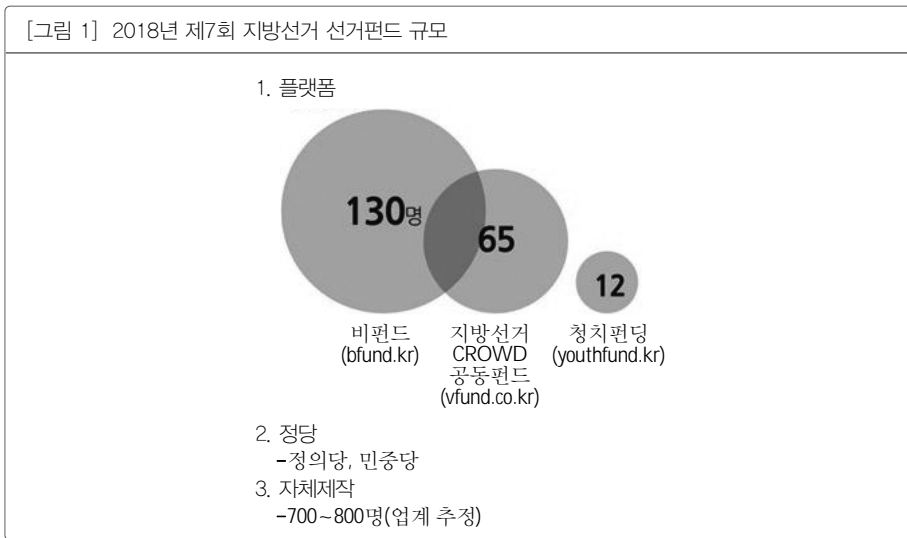
[표 2] 선거펀드 현황(2014년 지방선거)				
				단위: 원
연번	펀드명	모집기간 (혹은 달성기간)	달성액(혹은 목표액)	이자율
1	감동펀드(이영직)	-	5억 목표	-
2	개미펀드(김병욱)	-	1억 목표	3.00
3	고희범펀드	2일(1차)	2억 175만(1,162명)	3.50
		(2차)	2억 8,325만 목표	3.50
4	꽃감펀드(유현민)	15일	4,000만 목표	3.00
5	광주시민 희망펀드(윤장현)	6시간	5억	3.00
6	교육실천 드림펀드(강경찬)	-	4억 8,500만 목표	3.50
7	권선택 희망펀드	5시간	8억 8,000만	3.00
8	기부천사 원혜영 콩나물펀드	-	40억 목표	3.00
9	기분좋은 경기교육펀드(조전혁)	30일	10억	2.70
10	김경수 약속펀드	-	-	2.65
11	김대영 펀드	-	4,800만 목표	3.00
12	김동건의 착한 펀드	-	7억 목표	-
13	김석준펀드	5월 1일부터 달성시기까지	10억 2,000만(205명)	2.65
14	김영준의 부산혁신펀드	-	12억 목표	-
15	김종익 양심펀드	13일	8,700만	-
16	김지철 교육감예비후보	-	5억 목표	2.30
17	김진표의 어깨동무펀드	-	-	3.10

18	김한중 서산시의원예비후보	-	4,300만 목표	-
19	김형오 예비후보	-	3억 목표	-
20	단디펀드(김부겸)	2일	7억 목표	3.00
21	동행선거펀드(이항로)	-	-	3.50
22	맹언실천 박맹언 펀드	-	10억(200명)	2.70
23	박성호 천안시장 예비후보	9일	1억 5,005만	-
24	박희남과 함께 펀드	-	1억 2,800만원	2.65
25	부모마음펀드(정승윤)	-	8억 목표	3.00
26	서병수 일자리펀드	-	15억 목표	3.00
27	서형언의 친구들펀드	-	-	-
28	시민희망펀드(박경철)	-	1억 목표	2.30
29	신영수 희망열쇠펀드	-	3억 목표	3.00
30	안상섭 행복한 펀드	-	-	2.50
31	윤봉근 시민교육감펀드	-	6억 9,300만 목표	2.65
32	윤진식펀드	-	6억 목표	3.10
33	이강철 행복펀드	-	1억 7,000만 목표	3.00
34	이덕행과 동행펀드	7일	1억 5천만	3.50
35	이석문 희망교육펀드	23일(1차)	-	3.50
		30일(2차)	2억 목표	-
36	이용섭 혁신펀드	7시간	7억(1,800명)	3.00
37	이창기의 새물결펀드	-	7억 목표	3.00
38	임우진 희망새자치펀드	30일	1억 8,500만 목표	2.75
39	장종태 YES펀드	-	1억 5천만 목표	2.90
40	전형준펀드	-	2천만 목표	3.00
41	정병국 K-펀드	-	-	3.00
42	정선사랑펀드(임창준)	-	-	3.00
43	정찬모의 좋은울산교육펀드	9일	5억	2.60
44	조충훈 ECO펀드	18일	1억 5,000만	3.20
45	최교진 교육감후보	6일	1억	-
46	최한성의 교육희망펀드	27일	7억 목표	3.00
47	최홍집의 약속펀드	9일	12억 8,000만	2.00
48	충북교육희망펀드(김병우)	-	7억	2.60
49	행복나눔펀드(윤희목)	22일	1억 9,500만	-
50	혁신전남펀드(이낙연)	-	6억 목표	3.00
51	홍기업펀드	18일	1억 목표	3.00
52	홍순승펀드	4일	1억 1,240만	-

* 자료: 해당기간동안 관련보도자료를 참조하여 구성

특히, 2018년에는 개별 펀딩뿐만 아니라 선거펀드 전문서비스를 통해 확산된 것이 특징인데, 130명 펀딩을 진행한 플랜비코리아의 비펀드(<https://bfund.kr>), 65명의 펀딩을 정당별로 구분하여 진행한 ‘지방선거CROWD공동펀드’ 뿐만 아니라 12명의 청년 후

보자 펀딩을 진행한 ‘정치펀딩(<http://www.youthfund.kr>)’ 등이 그것이다. 이제는 선거펀딩이 개인 단위의 펀딩이 아니라 중간매개인으로서 전문서비스업체를 통한 펀딩이 이루어질 정도로 큰 규모의 ‘정치시장’으로 확대되었다는 의미이다.



* 자료: “정치 신인의 ‘6·13’ 도전, 선거펀드가 생명줄 되다”.(『한국일보』 2018. 6. 9)

선거펀드는 당선되거나 득표율이 15%가 넘으면 선거비용 전액을 선관위가 보전해 주기 때문에 유력 후보 지지자는 상대적으로 안전하다는 경제적 유인요소가 높다. 그러나, 단지 투자자 수익을 보장한다는 경제적 효과에만 머무는 것이 아니라 세 과시와 지지 과시의 정치적 효과까지 기대할 수 있다는 점에서 새로운 후원방식이자 모금방식으로 평가되고 있다(대부분의 선거펀드가 선관위 선거비용 보전이 이루어지는 시기 때문에 투자금이 3개월 이상 묶인다는 점을 감안하면 실제적 수익률은 1.5%선이다. 따라서 경제적 효과보다는 인기몰이와 같은 정치적 효과가 높다고 평가할 수 있다).

또한, 이전의 불투명한 모금행태를 탈피하였고, 소액다수의 의미를 충실히 살리는 면도 있다는 점에서 투명하고 의미있는 시도이다. 아울러, 후원금을 낼 수 없는 공무원이나 교원의 참여도 가능하고⁴, 외국인과 미성년자도 참여할 수 있어 참여의 폭이

4. “공무원이 금융기관의 대출금리 또는 법정이자율 등 통상적인 이자율에 따라 선거에 필요한 자금을 후보자에게 대여하는 것은 『국가공무원법』 및 『지방공무원법』 등에 위반되는지 여부는 별

넓다는 것도 긍정적 효과라고 할 수 있다.

반면, 단점으로는 15% 이상 득표율을 기대할 수 있는, 인지도 높은 정치인에게만 유리하기 때문에 정치신인은 -이미 선거펀드라는 시도 자체가 선택이 아닌 필수가 되는 상황임에도 불구하고- 시도하기 어려운 상품이라는 것을 들 수 있다. 2018년 제7회 지방선거부터는 이에 대한 대안으로서 청년 정치신인들의 기부후원플랫폼인 ‘정치펀딩’과 같은 전문 소셜펀딩 서비스가 등장하기도 하였다.

정치참여 활성화 효과가 있음에도 불구하고 선거펀드는 여전히 불완전한 법적 위상 및 피해자 구제방안 등에 있어서 여러 가지 쟁점을 안고 있다.

첫째, 금융상품을 연상시키는 ‘펀드’라는 명칭 문제이다. ‘펀드’는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에서 규정한 집합투자기구를 의미한다. 즉, 집합투자기구가 아닌 자는 집합투자, 간접투자, 사모투자전문회사 등의 명칭을 사용할 수 없다. 펀드(집합투자)는 ‘2인 이상의 투자자로부터 모은 금전 등을 투자자로부터 일상적인 운용지시를 받지 아니하면서 재산적 가치가 있는 투자대상자산을 취득·처분, 그 밖의 방법으로 운용하고 그 결과를 투자자에게 배분하여 귀속시키는 것’(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제6조)을 말하는데 이에 대해 금융당국은 선거펀드는 일반적인 금융상품이 아니라 개인적 모금행위이므로 「정치자금법」을 통해 규정해야 한다고 보고 있다.

「유사수신행위의 규제에 관한 법률」에서는 ‘유사수신행위를 하기 위하여 그 상호 중에 금융업으로 인식될 수 있는 명칭(펀드, 보증, 팩토링, 선물)을 사용해서는 안된다’고 규정하고 있다. 즉, 선거펀드가 불법 시비에서 벗어나려면 유사수신행위가 아니어야 한다. 이 법은 “다른 법령에 따른 인허가를 받지 아니하거나 등록·신고 등을 하지 아니하고 불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 것을 업으로 하는 행위”를 유사수신행위로 규정한다. 적발되면 5년 이하의 징역, 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.

선거자금 모금이 “업으로 하는 행위(영리를 목적으로 지속적으로 자금을 조달하는가의 여부)”인가에 대해 금융위원회와 금융감독원은 “계속성, 영업성 등에 따라 판례가 제각각이기 때문에 법규 해석은 수사기관과 법원이 할 일”이라고 밝혔다. 선관위는 이에

론으로 하고 「공직선거법」 및 「정치자금법」상 제한규정이 없음. 다만, 공무원이 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거자금에 대여하는 경우에는 행위양태에 따라 「공직선거법」 제9조 또는 제85조제1항에 위반될 수 있을 것임(2014. 05. 07. 현직 공무원의 정치인 펀드 참여 등에 대한 중앙선거관리위원회위원장 회답)

대해 선거펀드는 후원금이 아니라 단순히 돈을 빌리는 ‘금전소비대차’행위라고 평가하였으며 돈을 공짜로 빌린 게 아니고, 이자율도 현저히 낮지 않아 무리는 없다고 밝혔다.⁵

둘째, 피해자 구제 방안 문제이다. 지급불능 문제가 발생하면 구제받을 수 있는 방법은 개별 민사소송이 유일하다. 실제로 2014년 교육감선거에서는 낙선한 후보들이 15%의 득표율을 달성하지 못하여 선거비용을 보전받지 못하고 이에 따라 개인 투자자들의 피해가 발생하기도 했다. 이에 대해 선관위는 “펀드라는 이름 때문에 투자자들의 입장에서는 마치 허가받은 금융상품이라고 생각할 수 있는데 선거펀드는 후보자와 개인 유권자의 계약관계로 볼 수 있다. 선거법으로 문제삼을 수 없기 때문에 개인이 후보자가 내건 공약과 당선 가능성, 이자율 등을 보고 신중하게 투자해야 한다”고 밝혔다.

셋째, 내역정보공개 문제이다. 선거펀드는 검은 정치자금 통로가 될 가능성도 있다. 선거펀드는 1인당 가입금액 상한이 따로 없는데, 거액을 투자한 채권자가 일방적으로 채권을 포기할 경우 뇌물이 될 수 있다는 점이 문제인 것이다. 선거펀드에는 금융당국이나 선관위가 관여하지 않고 후보도 회계를 공개할 의무가 없어서 당사자가 문제 삼지 않는 한 적발이 힘들다. 플랫폼에서도 실제 상황 여부는 확인이 불가능하다. 따라서, 1인당 상한액을 설정하고 정산내역 공개의 의무화할 필요성이 있다는 의견도 있다(“정치 신인의 ‘6·13’ 도전, 선거펀드가 생명줄 되다”. 『한국일보』2018. 6. 9).

넷째, 합법성과 법 적용 문제이다(2014년 5월 29일 선관위 인터넷 질의서 참조). 합법성 쟁점은 「정치자금법」과의 충돌가능성을 의미한다. 선거펀드는 법 제2조의 ‘누구든지 이 법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다’는 포괄적 제한 금지 규정 위반이 될 수 있고, 후원회가 아닌 본인의 모금행위이기 때문에 법 제3조 위반이 될 수도 있다. 선거펀드가 이자지급 조건의 차입금이라고 해도 후보자는 정치자금을 모금할 수 없기 때문이다.

후보자의 ‘순수한 자산증식목적’의 차입금이 아닌 ‘정치자금으로서의 차입금’을 허

5. 금융기관의 대출금리 또는 법정이자율 등 통상적인 이자율과 비교하여 현저히 낮은 이자율로 차입하는 것은 「정치자금법」 제45조제1항에 위반된다(2010.04.05. 중앙선거관리위원회위원장 회답)

용하는 경우, 후원회를 둘 수 없는 예비후보자(후보자, 입후보예정자)가 정치자금을 모금(제10조 위반)할 수 있고 또한 정치자금 영수증(제16조)이나 통장 등 모금방법(제14조)을 준수하지 않아도 되는 등의 문제가 발생되어 법 제45조(정치자금 부정수수죄)와 제2조(기본 원칙)가 몰각되는 사태가 발생한다는 것이다. 예비후보자가 정치자금을 차입하는 행위는 그것이 펀드 등의 형태이든 이자를 지급조건으로 하든 명백하게 「정치자금법」 위반이라는 것이다.

또한, 법 제3조의 정의에 선거펀드가 포함되는가 여부도 매우 중요한 문제이며, 예비후보자가 차입금(채무계약)을 빌리면서 ‘선거에서 선거운동용으로 자금을 빌린다는 표시를 한 펀드 증서 또는 채무계약서’를 이용하기 때문에 법상 ‘정치활동을 위한 기부’로 보아야 한다는 견해도 있다. 이와 같은 입장은 선관위에서 해석하듯이 이자 조건만으로 정치자금이 아니라고 결정할 수는 없다고 반박하며, 사용주제와 사용목적에 따라 정치자금 여부를 결정해야 한다고 보고 있다. 한편, 선거펀드를 집합투자기구로 분류하지 않는다면 수익에 대한 과세 부과 원칙을 어떻게 적용해야 하는가의 문제가 있을 수 있고, 한편, 교육감선거 후보자까지 펀드를 모집하는 것은 교육담당자로서 적절한가 등의 문제가 논란의 여지로 남아있다.

이상과 같은 연구논의, 입법적 논의에서 나타난 소액다수 후원의 중요성과 사실상 선거과정에서 필수적으로 진행되고 있는 선거펀드 현황 및 쟁점을 볼 때, 소액다수 후원에 대한 전면적인 검토가 필요하다.

Ⅲ. 기술 적용의 원칙: 다양성과 연결성 구현

소액다수 후원활성화를 위한 기술적용은 다양하게 이용하는 디지털 지불방식을 편리하게 후원할 수 있도록 연결성 및 접근성을 구현하는 것 그리고 정보선택, 후원, 정보공개단계에서 누구나 정치후원 현황을 쉽게 파악할 수 있도록 개방성을 구현하는 원칙이 전제되었을 때 더욱 효과적일 수 있다.

현재 가장 보편적인 모금방식은 정치후원금센터를 통한 후원이며 이 외에 2014년부터는 스마트청구서 앱을 통해 후원할 수도 있다. 정치후원금센터에서는 후원회를 구분하여 후원을 받고 있다. 현재 가능한 후원회의 종류로는 중앙당, 중앙당창당준비위

원회, 국회의원, 국회의원예비후보자, 국회의원후보자, 시도지사 후보자, 자치구시군 의장 후보자, 당대표 경선 후보자 등, 교육감 후보자 후원회가 있다(<https://www.give.go.kr/portal/donation/support/forInsertStep01.do?menuNo=200019>). 후원회 선택 후, 실명인증 방법을 선택하여 간단히 실명인증을 실시할 수 있지만, 정부에서 폐지하기로 한 공인인증서도 여전히 이용하고 있다.

[그림 2] 중앙선거관리위원회 정치후원금센터 후원방법

결제정보

간편결제 카카오페이 PAYCO

신용카드 결제 신용카드(일반)
 신용카드(포인트 복합결제) (현대, 신한, K8국민, 비씨, 하나(구 외환), NH저축, 삼성, 하나 카드만 가능)

온라인 이체 무통장 입금 실시간 계좌이체

기타 휴대폰 결제

온라인 기탁금 결제에 따른 기탁금 수탁증(영수증) 발급 가능일은 다음과 같습니다.

신용카드	: 기탁금 기부 결제일로부터 10일 정도
카카오페이/PAYCO	: 기탁금 기부 결제일로부터 10일 정도
실시간 계좌이체	: 기탁금 기부 결제일로부터 10일 정도
휴대폰 결제	: 기탁금 기부 결제일로부터 2개월 정도

* 자료: <https://www.give.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200015>

공식적으로 데이터가 존재하는 2016년부터의 현황을 보면, 2016년 2,200명이 20억 원을, 2017년에는 4,491명이 43억 원 정도를 후원하였다(기탁금 제외). 간단 산술로도 1인 평균 1백만 원을 후원했다고 볼 수는 있다. 그러나 액수의 총합이나 1인 평균 후원 금액보다는 저조한 후원 참여 인원이 가장 문제이다. 전체 유권자가 4,000만 명이 넘는 시점에서 4,000여 명이 이용하고 있는 것이 정치후원금센터인 것이다(선관위의 통계는 방문자이기 때문에 방문자가 실제 후원자인가에 대해서는 별도의 통계를 필요로 한다).

그 외에 신용카드 포인트 등을 이용한 기부실적(후원금과 기탁금 합계)은 2005년 약 1억 9,000만 원, 2006년 약 3억 4,800만 원, 2007년 약 2,500만 원, 2008년 약 4억 9,000만 원이며, 2008년 모바일 시스템을 통한 기탁금은 23건, 204만 원 수준이다(조만수, 2009, 10쪽).

[표 3] 선관위 정치후원금센터 방문자수 및 센터 이용 정치후원금 모금액

년도	방문자수 계	정치후원금	
		기탁금	후원금
2007	-	122	-
2008	-	124	465
2009	-	88	714
2010	-	74	693
2011	-	119	697
2012	-	164	1,191
2013	-	162	1,502
2014	-	132	1,689
2015	-	190	1,385
2016	2,204	139	2,065
2017	4,491	161	4,330

* 자료: 중앙선거관리위원회 정보공개자료(2018년 7월 17일)
 ** 방문자수는 2016년 10월 18일 시스템 개선 이후 집계
 *** 후원금은 2008년 6월 5일부터 정치후원금센터를 통해 모금

1. 다양성: 다양한 디지털 결제방식 적용

이러한 참여 지체 문제를 해결하기 위해 가장 먼저 고려할 것은 이미 보편화되어 있는 손쉬운 디지털 지불방식을 적극적으로 적용하고 있는가이다. 최근 가장 급증하고 있는 디지털 지불방식은 모바일 간편결제 방식이 있다. 무현금시대에 간편결제 방식은 스마트폰 이용확산과 함께 일평균 1천억 원 규모로 성장하였다. 간편결제방식은 스마트폰앱을 통해 공인인증서와 같은 기술적 장애물 없이 손쉽게 송금이 가능하다는 점에서 향후 더욱 확대될 지불방식으로 평가할 수 있다.

이미 선관위 정치후원금센터에서도 카카오페이와 페이코 결제로 후원이 가능한데, 이 외에도 네이버페이, 삼성페이도 이용규모가 급증하고 있다. 물론 간편결제는 이름 그대로 서비스 자체에서는 이용하기 편리하지만, 이용자 입장에서는 서로 다른 방식이기 때문에 스마트폰에 매번 다른 종류의 결제앱을 설치해야 하고, 매번 신용카드를 연동해야 하는 등 간편하지만은 않은 문제가 있다. 이러한 문제 때문에 장기적으로는 미국의 페이팔(payment)이나 중국의 알리페이(alipay)처럼 통합결제시스템을 적용해야 한다는 목소리가 높다.

[표 4] 국내 간편결제 서비스 현황

구분	조사대상회사 ¹⁾
정보·통신 (ICT) ²⁾	LG CNS · 카카오페이(Kakaopay), 네이버(N pay), KGIN시스(KPAY), LG유플러스(Paynow), SK플래닛(11pay3), 하렉스인포텍(UBpay), NHN페이코(PAYCO)
유통·제조 ²⁾	이베이코리아(SmilePay), 신세계 아이앤씨(SSGPAY), 롯데멤버스 (L.pay), 삼성전자(SAMSUNG pay), 우아한형제들(배민페이), 엘지전자(LG pay)

* 주: 1) ()내는 간편결제서비스명
 2) 조사대상회사의 산업적 특성에 따라 정보·통신 또는 유통·제조로 구분. 모바일 기기 제조 회사가 제공하는 전자지갑(예: 삼성페이, 엘지페이)을 이용하는 간편결제 서비스의 경우에는 전자지갑 제공 회사 기준으로 분류
 3) 시럽페이(Syrup pay)를 개편
 ** 자료: 한국은행 전자지급서비스 이용현황(2018. 6. 25)

디지털 간편결제방식에는 2016년 미국 대선에서 활용된 트위터의 캐시태그(cashtag)도 있고, 암호화폐(crypto currency)도 있다. 슈퍼 팩(Super PAC)을 통해 정치후원금 주체에 대한 규제를 해제한 미국에서는 이미, 2015년 연방선거위원회(Federal Election Committee, FEC)가 ‘가상화폐의 연방선거법 적용에 관한 의견 초안’을 통해 비트코인(Bitcoin)을 통한 후원을 제도적으로 허용하기도 하였다. FEC는 기부받은 비트코인은 공직선거 등 정치 활동에 직접 사용할 수는 없으며, 이를 먼저 달러로 바꾸어야 한다고 규정하였는데, 비트코인 논란과정에서 위협성이 언급되기도 했지만 많은 암호화폐가 출현하고 있는 현실에서 새로운 디지털 지불방식에 대한 좀 더 심도있는 제도적 고려가 필요하고 좀 더 다양한 방식으로 손쉽게 후원할 수 있는 방안에 대한 모색도 필요하다.

2. 연결성: 풀뿌리 클라우드펀딩 플랫폼 구현

두 번째 고려해야할 부분은 사회 내에서 활성화되어 있는 소셜펀딩(social funding), 클라우드펀딩(crowdfunding)방식을 고려한 직관적인 지불방식구현과 모바일 플랫폼으로의 전환이다. 2018년 제7회 지방선거 과정에서 ‘와글’, ‘리드미’, ‘전국청년정책네트워크’, ‘칠리펀트’가 함께 만든 청년정치인을 위한 소셜펀딩 플랫폼 ‘청치펀딩’은 청년후보자가 평균 2.8%의 이자율로 선거자금을 펀딩하면 1만 원 이상 계좌로 기부할 수 있는 방식으로 진행하여 12명의 후보자에게 497명으로부터 총 1억 1,776만 5,814원을 모금하

였다.

또한 이 플랫폼에는 지역별·분야별 후보자들의 정책을 소개하고 커뮤니티를 운영하는 방식을 시도하였다. 비록 결제수단의 다양한 적용이나 큰 모금액을 거두지는 못했지만 이러한 시도는 소액다수 후원의 의미를 살리고, 선거펀드를 개설하기 어려운 정치신인들의 집합진입창구를 제공했다는 점에서 신선한 시도라고 평가할 수 있다.

[표 5] 정치펀드 모금 현황

후보자명	정당	지역	참여인원	금액
박경만	바른미래당	부산시 광역구 부산진구	15명	20,210,000원
왕복근	정의당	서울시 관악구	2명	130,000원
신지현	정의당	경기도 고양시	6명	3,730,000원
유상진	정의당	경기도 양평군	15명	13,140,000원
서난이(당선)	더불어민주당	전라북도 전주시	92명	40,000,000원
곽승희	무소속	서울시 금천구	76명	11,132,660원
신정현(당선)	더불어민주당	경기도 고양시	187명	50,000,000원
김소희	우리미래당	서울특별시 도봉구	4명	300,000원
강화평(당선)	더불어민주당	대전 동구	74명	38,013,000원
이경환(당선)	더불어민주당	서울시 관악구	35명	8,170,000원
허승규	녹색당	경상북도 안동시	35명	9,800,000원
배성용	정의당	서울시 양천구	9명	2,800,000원

* 자료: 정치펀드(2018년)

2015년 10월, 미국 백악관은 클라우드펀딩 서비스 킥스타터, 트위터, 식료품배달업체 인스타카트, 숙박공유 서비스 에어비앤비 등과 함께 유엔난민기구(UNHCR)의 시리아 난민 원조 기금을 보조하기 위해 클라우드펀딩을 실시하기도 하였다. 즉, 공적 영역에서의 클라우드펀딩 적용이 가능할 수 있다는 의미이다. 현재는 선거펀드에 머물러 있는 정치인 펀드 방식이 클라우드펀딩과 결합한다면 훨씬 더 폭넓은 네트워크 효과를 기대할 수 있고, 많은 사람의 정치적 관심과 다양한 정치프로젝트 생산을 유도할 수도 있다. 그러나 최근 클라우드펀딩 관련법이 신설된 만큼 「자본시장법」과 「정치자금법」 간의 제도적 배치상황이 발생할 수도 있다.

IV. 디지털 소액다수 후원 활성화를 위한 정책가치와 제도개선의 필요성

1. 정책가치 개선: 민주성과 개방성 강화

1) 시민권한 강화와 민주성

현행「정치자금법」은 돈 선거 근절과 정경유착 방지에 주력하여 개선되어 왔다. 그러나 이제는 시민의 자발적인 참여독려와 새로운 디지털 결제방식의 적용과 같은 다양한 민주적 가치가 부가될 필요가 있다. 문제 방지에만 주력하여 규제에 규제를 더하는 방식으로는 더 나은 참여공간을 확보하기 어렵다. 진정한 참여 활성화를 위해 정치신인의 진입을 활성화하고, 좀 더 적극적인 시민 참여를 위한 제도적 노력을 기울일 필요가 있다.

민주적인 정치자금 원칙은 소액다수 후원을 활성화하여 정당의 민주주의를 발전시킨다는 것이 가장 큰 장점이다. 따라서 경제적으로 우위에 있는 특정 이해관계자가 정책결정과정에서 부적절할 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 완화시키고, 참여 증진과 공급원을 확대하는 방향으로 개선될 필요가 있다(조만수, 2009, 1쪽).

소액기부 활성화는 경제권력의 정치에 대한 영향력을 줄이고, 정치자금 후원을 통한 정치참여를 증진시킬 수 있으며, 정치자금 공급원의 확대를 통한 정치자금 조달의 형평성을 재고해볼 수 있다는 점에서 그 의미가 있다. 소액기부는 정치참여를 확대시켜 시민들의 목소리를 확대하며, 정치인들의 국민에 대한 책임성을 강화시키고, 전반적으로 평등한 정치적 목소리를 장려한다. 소액기부는 종종 그 자체로서 하나의 목적이 되고 있으며, 자치와 참여민주주의의 구현체로서 받아들여지고 있다(김정도, 2011, 134, 138쪽). 이를 위해서는 ‘돈은 묶고 입은 푸는 것’ 이상의 가치를 보완해야 한다.

2) 개방성과 투명성: 블록체인을 통한 정치자금 지출 내역의 투명한 공개

민주성과 함께 강조되어야 할 중요한 가치로는 개방성과 투명성을 들 수 있다. 이는 정치자금정보에 대해 누구나 알권리가 있음을 의미한다. 현재 정치자금 제도에서는 소액 후원과 고액 후원의 구분 기준이 불분명할 뿐만 아니라, 후원 내역에 관한 정확한 자료를 확보하기도 어렵다. 즉, 1회 30만 원 미만, 연간 300만 원 미만(2008년 개정 이전에는 120만 원, 대신의 경우 300만 원)의 기부나 당비는 선관위에 대한 필수보고사항은 아니기 때문에 정치자금의 수익내역에 관한 정확한 데이터를 확보하는 것 자체가 매우 어

럽다. 또한 이 기준을 근거로 소액과 고액을 구분하는 것에 대해서도 합의가 있는 것이 아니다(조만수, 2009, 3~4쪽).

미국의 경우에는 연간 200달러 초과 기부에 대해 인적사항을 공개하도록 하고 있으며, 일본은 연간 5만 엔 초과 기부 및 1회 20만 엔의 정치자금 파티권 구입자의 인적사항을 공개하도록 하고 있다. 독일은 연간 1만 유로 초과 기부에 대해서는 회계보고서에 기재하고, 1회 5만 유로 초과 기부의 경우 즉시 하원의장에게 보고하고 이를 공표하도록 하고 있다(조만수, 2009, 4쪽).

또한, 우리나라에서는 2004년 법인과 단체의 정치기부 금지 이후 일정 금액 이상 후원자는 명단을 공개하도록 되어 있다. 그런데 2015년 헌법재판소가 금액에 관계없이 기부자의 신원을 밝힐 것을 제안했지만 2017년 국회는 중앙당후원회만 부활시키는 것으로 결정하였다. 후원금 지출 내역 확인도 어렵다. 선거비용 수입과 지출 내역은 선거 종료 1개월 후 3개월만 열람 가능하고, 이후에는 정보공개청구를 통해서만 알 수 있다. 미국이나 영국은 홈페이지에서 누구든 회계보고서를 열람할 수 있다.

디지털 소액다수 후원 환경에서는 모든 기록이 디지털로 저장되기 때문에 열람이 손쉽게 이루어질 수 있다. 따라서, 수입과 지출 내역에 대한 정보개방성과 투명성을 확대하기 위해서는 상시적인 온오프라인에서의 열람, 특히 온라인에서의 열람을 허용해야 하며, 나아가 누구나 자금의 흐름을 투명하게 알 수 있는 블록체인(blockchain) 시스템을 조속히 도입할 필요가 있다. 공개장부로서 기능할 수 있는 블록체인 시스템을 통해서 개인정보범위를 해치지 않고 후원자별 후원금 및 지출 흐름을 파악할 수 있기 때문에 투명성을 확보하는 데 매우 용이하다.

2. 「정치자금법」 개정

1) 소액다수 기부 활성화 방안 도입

선거 후보자의 후원금은 상한액이 존재한다. 이는 인구수, 읍면동 수, 전국 소비자물가변동률을 반영하여 지역마다 상이한데, 지방선거의 경우에는 시도지사는 14억 1,700만 원 선, 기초자치단체장은 1억 5,600만 원 선이다. 국회의원은 연 1억 5천만 원을 모금할 수 있고, 선거가 있는 해에는 3억 원까지 모금 가능하다.

그러나 소액다수 후원 활성화는 모금한도와 기부한도 자유화와 배치된다. 즉, 현행 제도에서 기부한도는 후원회에 기부할 수 있는 후원금을 제한하고 후원회의 모금한

도를 제한하고 있다. 후원인이 연간 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 총 2천만 원을 초과할 수 없다(「정치자금법」 제11조 제1항). 또한 후원인이 하나의 후원회에 연간 기부할 수 있는 한도액은 대선 후보자 및 예비후보자, 경선 후보자 후원회는 1천만 원, 그 외의 후원회는 500만 원이다(「정치자금법」 제11조 제2항). 이를 위반할 경우에는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다(「정치자금법」 제45조 제2항 제2호).

따라서 소액다수 후원 활성화를 위해서는 실제 정치현장에서의 자유로운 모금에 대한 높은 수요, 한도액의 현실화, 현역과 정치신인간의 차별이 발생하지 않도록 제도적 개선을 할 필요가 있다.

2) 선거펀드에 대한 제도적 고려

「정치자금법」 제3조에서는 ‘후원금’을 금전이나 유가증권 그 밖의 물건으로 규정하고 있다. 이 경우 ‘그 밖의 물건’의 범위에 대한 규정이 너무 광범위하거나 범위가 불확실하기 때문에 문제될 수 있다. 또한 제14조에 규정한 후원금 모금방법으로는 모금, 신용카드, 예금계좌에 의한 모금과 「정당법」 및 「공직선거법」에 위반되지 않는 방법으로 모금이 가능하다고 규정하고 있기 때문에 향후 다른 후원방식의 요구가 있는 경우, 이를 제도적으로 규정해야 하는 또다른 문제가 발생할 수 있다.

이미 선거과정의 필수요건이 된 선거펀드 문제 역시 이러한 범주에 포함된다. 선거펀드 문제를 해결하기 위해서는 새로운 선거펀드 관련 제도를 만들어 현재의 정치자금법의 규제방식처럼 유입부터 강력히 규제하기 보다는 우선, 펀드의 명칭을(금융상품과 혼동하지 않도록) 후원의 의미를 살릴 수 있는 방향으로 개칭하는 방안 혹은 일반 금융상품으로서의 펀드와 달리 설립 및 해산, 배분 과정에서 선의의 피해자가 발생하지 않도록 다각적인 고려가 필요하다. 혹은 국고보조금과 연계한 매칭펀드방식을 도입하는 미국이나 독일처럼 유연한 매칭펀드 방식을 적용하여 좀 더 신뢰도 높고 효율적인 선거펀드 운용방식에 대해서도 고려할 필요가 있다.

V. 결론

소액다수 후원금 활성화 문제는 정당이나 국회의원의 정치자금 문제로서, 정당과 국회의원에 대한 민주적 민심이반이 높은 현실에서 후원방법 다양화만 모색하는 것

은 본질적 해결책과는 거리가 먼 임시미봉책일 수도 있다. 정치자금의 위기는 정당의 위기, 정치의 위기와 밀접한 관련이 있으며 정치에 대한 신뢰가 매우 낮은 상황에서 후원이 증가하지만 기대하기는 어렵기 때문이다. 즉, 정치자금문제로만 본다면, 득표가 증가해야 국고보조금이 증가하고, 당원이 증가해야 당비가 증가하고, 인기가 증가해야 후원이 증가하여 정당이 발전하고, 국회의원 활동이 제대로 이루어지고 정치가 발전하는 것이다.

그러나 현재와 같은 포스트카르텔정당 시대에는 그동안 유리되었던 시민사회와 정당의 연계가 다양한 차원에서 시도되고 있고, 정당 활동의 많은 영역에서 시민참여를 높이기 위한 다각적인 방법이 시도되고 있으며, 네트워크를 기반으로 한 새로운 정당 형태까지 시도되는 등 정당구조와 운영방식의 다양화가 진행되고 있다. 이러한 현상은 과거의 대중정당, 포괄정당, 카르텔정당 역시 마찬가지로 경험한 것으로서 그 과정에서 재정후원방식은 조직과 활동에 영향을 미친다. 이러한 맥락에서 소액다수 정치후원금 활성화를 통해 시민권리를 강화하고 정치발전을 모색하는 것은 매우 중요한 일이다.

현행 「정치자금법」은 정치자금의 유입부터 강력한 규제를 실시하고 있다. 즉, 선거나 정치에서의 비용이 소비되는 현실을 적절히 반영하지 못하고 있으며, 이는 ‘돈은 묵고 입은 쏜다’는 원칙이나 많은 정치자금부정 사례를 감안하더라도 매우 부자연스러운 비현실적인 제도라는 비판으로 이어지고 있다. 한편, 정치자금 상한 규제를 풀거나 단체와 기관의 후원을 허용하는 것 역시 또다른 폐단을 낳을 수 있다는 반론도 강하게 존재한다.

다른 한편에서는, 「정치자금법」이 적용되지 않는 선거펀드에 억단위의 투자금이 모이고, 정치 외의 분야에서는 다양한 사회적 프로젝트에 소액다수의 크라우드펀딩의 성공사례가 무수히 많이 존재하고 있다. 이 모든 정치자금 안팎의 환경변화는 실질적인 정치자금제도 수정의 필요성을 요구하고 있다.

물론 제도 개선만으로 소액후원금의 활성화가 이루어질 것은 확인하기는 어렵다. 그러나, 정치자금 본래의 가치를 수정하고, 모금방법을 자유롭게 다양화하며, 무엇보다 사전 규제와 유입규제강화보다는 지출보고 규제와 산출결과 규제 강화로 방향을 선회하는 것에 대한 논의가 활발해질 필요는 있다. 그 과정에서 시민(유권자)의 권한을

강조함과 동시에 민주성, 투명성, 연결성, 개방성이 내재되도록 제도를 재구성해야 한다. 즉, 지지하는 후보나 정치인, 정당에 대한 정보를 손쉽게 파악하여 선택하고, 편리하게 후원하며, 그 모든 후원과정과 결과를 온라인에서 쉽게 보고하고 열람할 수 있도록 제도를 개선하는 방향에 대해서도 논의해야 한다(물론 보고나 열람과정에서 개인식별정보에 대한 부분은 개인정보보호가 필요할 경우 암호화되는 것이 필수이다).

제도가 정치 활성화의 걸림돌이 되고, 제도 때문에 피해자가 발생하는 상황을 효율적으로 방지하는 방안에 대한 고민이 필요하며, 이는 단지 몇 가지 수단의 확대나 지엽적인 미봉책에 머무는 것이 아니라, 정치자금 활성화가 정치 활성화 및 정치 발전으로 연결될 수 있다는 시각에서 진행되어야 하는 것이다. 이 글은 소액다수 후원의 민주성, 개방성, 투명성 원칙 하에 다양한 방식의 적용과 제도 개선이 필요함을 강조하였다. 외국사례나 국내의 연구결과 그리고 입법적 논의과정에서도 소액다수 후원의 활성화에 대한 공감대가 이루어지고 있는 차원에서 직접 후원하고자 하는 행위를 제도적으로 유인하는 것은 그 자체로 정치발전을 위한 중요한 노력으로 평가할 수 있기 때문이다.

■ 참고문헌 ■

- 고문헌(2013). “정치자금에 대한 비교분석”. 『토지공법연구』, 제61집, 225~256.
- 국회사무처(2005~2017). 『정치개혁특별위원회 회의록』.
- 기현석(2016). “법인·단체의 소액기부 사용 적실성에 대한 고찰: 정치자금법상 법인·단체의 정치자금 기부금지조항에 대한 비판적 고찰”. 『법학논총』, 제40권 2호, 161~190.
- 김덕주(2014). “한국의 정치자금제도의 개선에 관한 연구”. 전북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김도협(2017). “정치자금법상의 쟁점과 개선방안에 관한 고찰”. 『인권과 정의』, 제468집, 49~67.
- 김민진(2005). “2005 개정 정치자금법의 정치적 의미 평가와 소액다수주의 활성화 방안”. 『선거관리』, 제51집, 121~144.
- 김선화(2009). “미국 정치자금규제의 현황과 헌법적 쟁점”. 『세계헌법연구』, 제15권 2호, 151~176.
- 김영철(2013). “한국 정치자금제도의 합리적 개선방안에 관한 실증연구”. 경북대학교 행정학

과 석사학위논문.

- 김의성(2004). “정치자금과 선거결과: 16대 총선결과를 중심으로”. 『한국정치학회보』, 제38권 2호, 285~302.
- 김정도(2011). “정치자금 소액기부의 제도 효과와 저해 요인들”. 『세계지역연구논총』, 제29권 1호, 133~157.
- 김종갑·김미숙(2012. 6. 19). “독일 사례를 통해 본 정당 국고보조금제도의 개선 과제”. 『이슈와 논점』, 제474호.
- 류석진·조희정·민희(2015). 『네트워크 사회의 정치후원금 허용과 제도화 방안 연구』. 국회 사무처.
- 박상목(2012). “정치자금제도의 실태와 개선방안에 관한 연구”. 전북대학교 행정학과 석사학위논문.
- 백창재(2004a). “미국 정치자금 제도개혁의 동학”. 『국제지역연구』, 제13권 2호, 19~50.
- _____(2004b). “정치자금제도 개선의 효과와 정치적 결과: 제17대 총선의 사례”. 『한국정치연구』, 제13권 2호, 1~20.
- 서정건·최은정(2015). “미국의 정당정치 변화와 정치자금 규제: Is Campaign Money Free Speech?”. 『평화연구』, 가을호, 79.
- 성중탁(2015a). “한국의 정치자금법제 개선방안: 법인·단체의 정치자금 기부 허용과 사후 투명성 강화를 중심으로”. 『법학논집』, 제19권 4호, 209~238.
- _____(2015b). “헌법상 정치적 표현의 자유와 정치자금 규제에 관계에 관한 소고: 미국 연방 대법원 관련 판결을 중심으로”. 『법학연구』, 제18권 2호, 59~88.
- 신두철(2010). “정치자금의 투명성에 관한 연구”. 『한국시민윤리학회보』, 제23권 1호, 183~195.
- 엄기홍(2004). “미국의 정치기부금 제한법과 이익집단: 주 차원의 경험적 연구”. 『한국정치학회보』, 제38권 1호, 459~482.
- _____(2006). “정치자금의 기부 목적, 정책 영향 혹은 선거지원? 2004년 고액기부자 명단의 경험적 분석”. 『한국정치학회보』, 제40권 3호, 191~209.
- _____(2007). “한국의 정치자금법과 선거”, 『한국민주시민교육학회보』, 65~94.
- _____(2008). “한국 후원회의 정치자금 기부금 결정요인: 2004~2006년 기부금액에 대한 경험적 분석”. 『한국정치학회보』, 제42권 1호, 49~70.
- _____(2009a). 『정치자금제도, 부패, 그리고 정치참여: 미국 주차원의 경험적 연구』. 서울: 한국의회발연구회 편.

- _____(2009b). “한국 국회의원 후원회에 대한 기부행위 규제, 바람직한 것인가: 선거운동의 자유와 공정성 관점에서”. 『현대정치연구』, 제2권 2호, 113~147.
- _____(2011). “고액 정치후원금의 정치적 대표성: 대통령선거 경선, 국회의원선거, 광역단체장 선거 후보자 후원회에 관한 경험 분석”. 『한국정치학회보』, 제45권 1호, 113~139.
- _____(2012). “정치자금 불평등의 수준과 원인: 제18대 국회의원 선거 후원회 모금액에 대한 경험적 분석”. 『21세기정치학회보』, 제22권 1호, 229~252.
- 윤민섭(2013). 『클라우드펀딩의 제도화와 소비자보호방안연구』. 한국소비자원.
- 음성필(2012). “정당 정치자금의 투명성 강화 방안”. 『홍익법학』, 제13권 4호, 145~184.
- 이병도(2004). “태국 정당의 정치자금에 관한 연구”. 『동남아시아연구』, 제14권 1호, 41~85.
- 이상현(2009). “라틴아메리카 정치자금제도의 특징”. 『중남미연구』, 제28권 1호, 329~353.
- 이정진(2012). “미국 선거자금 규제와 슈퍼 PACs의 등장”. 『이슈와 논점』, 제519호.
- 이현출·임채진(2013. 12. 26). 『주요국의 정치자금 투명성 관리제도』. 국회입법조사처 현안보고서 제211호.
- 임성학(2005). “정치자금제도와 정치개혁: 캐나다와 한국의 비교연구”. 『한국외교사논총』, 제27권 1호, 139~160.
- _____(2006). “민주주의의 가치와 민주적 제도의 정합성: 정치자금제도를 중심으로”. 『세계지역연구논총』, 제24권 3호, 247~269.
- _____(2007). “대통령 선거에 소요되는 정치자금의 합리적 조달방안”. 『선거관리』, 제53호, 138~153.
- _____(2009). “정치자금 선진화 방안: 정개특위 정치자금법 논의대상 주요 법률안을 중심으로”. 『정보화와 정치관계법의 변화방향』, 국회입법조사처 연구용역.
- _____(2011). “선거비용 및 정치자금제도의 적용과 형평성 평가: 제5회 전국지방선거”. 『한국정치외교사논총』, 제33권 1호, 377~401.
- 임채진(2013. 9. 23). “정치자금 인터넷 공개제도 개선방안”. 『이슈와 논점』, 제714호.
- 장정윤(2009). “한국 정당의 정치자금 수급체계 연구: 구성과 수요조절 및 규제의 제도화를 중심으로”. 경기대학교 정치법학과 박사학위논문.
- 전용주(2014). “정치자금 모금과 투명성”. 『공공정책연구』, 제31권 2호, 175~200.
- 전용주·서영조(2005). “개정 정치자금법에 대한 비판적 논의와 정책대안: 정치자금 기부규제를 중심으로”. 『국가전략』, 제11권 1호, 93~119.
- 전용주·조진만(2015). “기초자치단체장 선거후원금 모금액 결정요인에 관한 연구: 2014년 제6회 동시지방선거를 중심으로”. 『21세기정치학회보』, 제25권 4호, 69~86.

- 정준표·김진하·김정도(2013). “선거와 정치자금: 제19대 총선의 정치자금 결정요인 분석”. 『국제정치연구』, 제16권 1호, 221~242.
- 정치개혁특별위원회 전문위원(2011. 4). 『정치관계법 일부개정법률안 및 관련 청원 검토보고서』.
- 조규범(2012. 12. 27). 『로비활동 법제화의 쟁점과 과제』. 국회입법조사처 정책보고서 제20호.
- 조만수(2009. 4. 14). 『정치자금 소액기부의 현황과 활성화방안』. 국회입법조사처 현안보고서 제25호.
- 조성대(2012). “한국의 현행 정치자금법의 쟁점과 정책 대안”. 『입법과 정책』, 제4권 1호, 83~108.
- 조재현(2015). “정치자금의 기부행위 제한과 정치적 표현의 자유”. 『헌법판례연구』, 제16호, 186~210.
- 조정관(2004). 『인터넷 선거운동, 인터넷 정치현금, 디지털 정당의 실태와 발전방향』. 정보통신정책연구원.
- 중앙선거관리위원회(2013. 5). 『정치자금 조달방법 및 투명성 확보방안』.
- _____ (2005). 『2004년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2006). 『2005년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2007). 『2006년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2008). 『2007년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2009). 『2008년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2010). 『2009년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2011). 『2010년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2012). 『2011년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2013). 『2012년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2013. 6). 『정치관계법 개정의견』.
- _____ (2014). 『2013년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2015). 『2014년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2015. 2). 『정치관계법 개정의견』.
- _____ (2016). 『2015년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- _____ (2016. 8. 25). 『정치관계법 개정의견』.
- _____ (2017). 『2016년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- 중앙선거관리위원회(법제과)(2012). 『정치자금법 제개정원문』.
- 최희경(2012). “미국의 정치자금규제에 관한 헌법적 고찰”. 『세계헌법연구』, 제18권 2호,

73~101.

한국재정법학회(2012. 10). 『아시아 주요국가의 정치자금 관련 법제도 연구』. 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.

한인유권자센터(2010. 12). 『미국 선거자금제도연구』. 중앙선거관리위원회.

■ Abstract ■

A Study of Policy Conditions for the Popularization of
Digital Grassroots Donations and Micro Fundraising

JOO-HYOUNG JI^{*****} · HEE-JUNG CHO^{*****} · SOON-YOUNG KIM^{*****}

This article studies the institutional conditions for the popularization of digital micro fundraising. It calls for the introduction of new payment methods technologically; the consolidation of open and democratic principles ethically; and the revision of the related laws institutionally.

Despite the limits of the current legal framework, there are a variety of fundraising methods available while election funds have become nearly an essential element in political campaigns.

However, enacted in 2004, the current Political Funding Act does not fully accommodate the recent changes in political fundraising while recognizing the desirability of micro fundraising. In order to popularize political donations, it is needed to establish the political values and principles of digital grassroots donation, improve the related systems, and introduce new technologies for fundraising.

With such a background, this article reviews recent studies, recent legislations, and recently introduced methods regarding political fundraising to develop a reform agenda in technological, ethical and institutional terms.

Key words: political fund, political donations, Political Funding Act, election fund, digital grassroots donation

■ 논문투고 : 2018년 9월 5일 논문심사 : 2018년 9월 18일-9월 28일 게재확정 : 2018년 10월 5일

***** Professor, Department of Sociology, Kyungnam University

***** Senior Researcher, Institute of Social Sciences, Sogang University

***** Senior Researcher, Institute of Social Sciences, Sogang University

