



# 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

김대근 외



본 연구보고서는 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서  
연구내용은 중앙선거관리위원회 공식견해가 아님

◎ 연구진

연구책임자 김대근 (한국형사·법무정책연구원 연구위원)

공동연구자 배상균 (한국형사·법무정책연구원 부연구위원)



## 제1장

연구의 목적과 방법 .....	7
제1절 연구의 목적 .....	7
제2절 연구의 방법 .....	8

## 제2장

현행 정치자금 규제 제도 개관 .....	13
제1절 현행법상 정치자금에 대한 감시 및 통제 규정 .....	13
1. 우리나라 정치자금 투명성 제도 연혁 .....	13
2. 선거법에서의 투명성 확보 제도 연혁 .....	14
가. 1994년 통합 「공직선거법」이전 .....	14
나. 1994년 통합 「공직선거 및 선거부정방지법」의 제정 .....	21
다. 2004년 「공직선거법」의 개정 .....	22
3. 「정치자금법」에서 투명성 확보 제도 연혁 .....	24
가. 서설 .....	24
나. 「정치자금예관한법률」의 제정 .....	25
다. 1980년 「정치자금법」의 전부개정 .....	25
라. 1994년 이후 「정치자금법」의 일부개정 .....	27
마. 2005년 「정치자금법」의 전면개정 이후의 개정사항 .....	30
바. 2015년 이후 「정치자금법」의 일부 개정 .....	32
4. 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 의한 규제 .....	35
5. 검토 .....	37
제2절 정치자금에 대한 감시 및 통제의 필요성 .....	38
1. 정치자금 규제의 필요성 .....	38

ii 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

2. 정치자금의 수입 및 지출 규제 .....	40
가. 정치자금의 수입 규제 .....	40
나. 정치자금의 지출 규제 .....	45
3. 지금까지 논의된 현행법상의 문제점 .....	54
가. 수입 부분 .....	54
나. 지출 부분 .....	57

## 제3장

### 정치자금범죄에 대한 조사 및 조치 제도 현황 ..... 65

제1절 정치자금범죄 조사권의 법적 현황과 한계 .....	65
1. 조사권의 종류 및 행사방법 .....	65
가. 질문·조사·자료제출요구권 .....	65
나. 금융거래자료 제출요구권 .....	66
다. 현장수거권 .....	66
라. 장소출입권 .....	67
마. 동행 또는 출석요구권 .....	67
바. 현장조치권 .....	67
사. 통신관련 선거범죄 조사권 .....	67
2. 현행 조사권의 한계 .....	68
가. 조사권의 실효성 문제 .....	68
나. 절차상의 적정성 문제 .....	69
제2절 정치자금범죄의 조사와 조치에 대한 적정성 및 실효성 확보 방안 70	
1. 전속고발제도의 도입 필요성 등 비교검토 .....	70
가. 전속고발제도의 필요성 .....	70
나. 공정거래위원회의 전속고발권과의 비교 .....	72
다. 현행 전속고발제도의 실익과 문제점 .....	73
라. 정치자금범죄 조사에의 활용가능성 .....	74
2. 절차적 인권보장 방안 .....	74
가. 진술요구에 대한 조사권 제한 .....	74
나. 현장 출입조사시 절차요건 강화 .....	76

- 다. 사전통지규정의 도입 ..... 76
- 라. 조사권의 남용금지 규정 ..... 77
- 마. 조사 등의 연기신청 규정 ..... 77
- 3. 현행법상 정치자금범죄에 대한 벌칙 등 조치의 적정성 여부와 보완 78
  - 가. 현행법상의 제재 ..... 78
  - 나. 형벌 제재의 적절성을 위한 보완 ..... 79
- 제3절 고위공직자범죄수사처의 출범과 조사권의 전망 ..... 80
  - 1. 공수처의 출범 ..... 80
    - 가. 공수처 제도의 역사 ..... 80
    - 나. 공수처의 출범 취지 ..... 80
  - 2. 공수처 법안의 내용 ..... 81
    - 가. 공수처법상의 권한 ..... 81
    - 나. 공수처법에 관한 논쟁 ..... 82
  - 3. 현행 선거관리위원회의 조사권의 전망 - 공수처로 이첩 ..... 83

## 제4장

### 정치자금범죄 조사 및 조치의 쟁점 - 비교법적 분석 ..... 87

- 제1절 미국의 정치자금 규제 및 범죄조사 등 조치 사례 ..... 87
  - 1. 미국의 정치자금법제 개요 ..... 87
  - 2. 미국의 정치자금법제의 변천 ..... 88
    - 가. 연방선거운동법(FECA) 제정 이전 ..... 88
    - 나. 연방선거운동법(FECA)의 제정 ..... 90
    - 다. 연방선거운동법 개정 및 Buckley v. Valeo 사건 ..... 90
    - 라. 초당적 선거운동개혁법(BCRA)의 제정 ..... 94
    - 마. McConnell v. FEC 판결 ..... 95
    - 바. Citizens United v. FEC 판결 ..... 96
    - 사. McCutcheon v. FEC 판결 ..... 98
    - 아. 미국 정치자금 규제의 특징 ..... 100
  - 3. 현행 연방선거운동법(FECA)의 정치자금 규율 방법 ..... 102
    - 가. 기부와 지출 관련 제한 ..... 102

iv 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

나. 회계 보고 .....	104
다. 공개제도 .....	106
라. 정치자금 관련 위반행위에 대한 민사 및 행정 제재와 형사 제재	109
4. 정치자금 관련 연방선거운동법 위반 사례 .....	114
가. 연방선거관리위원회의 범죄 조사 및 조치 사례 .....	114
나. 연방선거운동법 위반 관련 판례 .....	118
다. 검토 .....	123
제2절 일본의 정치자금 규제 및 범죄조사 등 조치 사례 .....	126
1. 일본 정치자금법제 개관 .....	126
가. 일본의 정치자금 규제 및 금지사항 .....	128
나. 적용 대상의 제한 .....	128
다. 기부의 제한 .....	138
라. 기타 기부의 공정성을 담보하기 위한 조치 .....	144
마. 기부금 운용상의 제한 .....	146
2. 정치자금 규제 위반에 대한 벌칙과 처벌 .....	146
가. 주요 벌칙 .....	146
나. 정치자금규정법 위반 사례 - 판례요지 분석 .....	149
다. 일본의 정치자금규정법 적용현황 .....	151
3. 일본의 정치자금범죄 조사 및 조치제도 .....	153
제3절 정치자금 규제 운용에 관한 시사점 .....	155

## 제5장

### 정치자금 규제의 실효성 확보 방안 ..... 161

제1절 현행 「정치자금법」 관련 규정 검토 .....	161
1. 정치자금범죄의 조사절차 .....	161
2. 정치자금범죄 신고자의 보호 .....	163
3. 정치자금범죄 신고자에 대한 포상금 지급 .....	164
4. 피고인의 출정(결석재판의 예외적 허용) .....	164
5. 기소·판결에 관한 통지 .....	165
6. 정치자금범죄로 인한 공무담임 등의 제한 .....	165



제2절 전속고발권 등 조사활동의 역량 강화 및 법적 근거 확보 .....	166
1. 정치자금범죄 조사 및 조치로서 전속고발제도의 도입 .....	166
2. 전속고발제도 도입의 실익 .....	166
3. 도입시 고려할 사항 .....	167
제3절 「정치자금법」 개정안을 위한 제언 .....	168
1. 정치자금 수입규제 문제에 대한 제언 .....	168
가. 정치자금 양성화의 필요성 .....	168
나. 단속 및 적발 규정의 도입 .....	169
다. 정치자금의 현실화 .....	169
2. 선거비용 공개제도 등 사후적 통제 강화 .....	170
 참고문헌 .....	 173



## 표 차례

[표 4-1] 2021-2022년 연방선거운동법상 기부금 한도 .....	103
[표 4-2] MUR(Matter Under Review)의 절차와 기간제한 .....	112
[표 4-3] 일본의 정치단체 종류 .....	129
[표 4-4] 정치단체 설립 신고 접수기관 .....	131
[표 4-5] 일본에서의 기본적 정치자금 규율방법 개요 .....	133
[표 4-6] 지출 명세의 기재 및 영수증 사본 등의 첨부 기준 .....	136
[표 4-7] 소액 영수증 개시청구에서 개시결정까지의 기본적 절차진행 .....	138
[표 4-8] 총액제한 일람 .....	140
[표 4-9] 정치자금 기부의 양적 제한(개관) .....	141
[표 4-10] 정치자금 기부의 양적 제한(상세) .....	142
[표 4-11] 정치단체 간의 정치자금 흐름 .....	145
[표 4-12] 정치자금규정법 주요 벌칙 .....	147
[표 5-1] 「정치자금법」과 「공직선거법」상의 조사권 범위 비교 .....	163



## 그림 차례

[그림 2-1] 정치자금 수입·지출 내역공개 시스템 구성도 .....	52
--	----



대의 민주주의 하에서 선거·투표 등의 공적 기능을 공정히 수행하기 위해서는 정치자금운용의 투명성이 확보되어야 한다. 「정치자금법」에서 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지하고 있으나 불법정치자금에 따른 정치부패와 뇌물범죄를 근절하기 위하여 보다 철저한 규제와 처벌을 시행하고자 규제의 실효성을 확보할 필요가 있다.

선거비용의 투명성을 확보하고자 「대통령선거법」과 「국회의원선거법」이 여러 차례의 개정을 거쳤고 1994년 통합 「공직선거법」으로 통합되어 선거비용의 운용을 규제하는 방안을 마련하였으며, 정치자금 규제의 필요성이 대두됨에 따라 「정치자금법」을 제정하고 제정 이래 3번의 전문개정과 17번의 일부개정을 거쳐 정치자금의 투명성 확보를 위한 다양한 장치들을 도입하였다. 정치자금 투명성 제고를 위한 조치로서 현행 「공직선거법」과 「정치자금법」은 수입과 지출을 규제하고 있다. 수입부분에서는 기부 및 모금의 주체, 방법, 한도 등을 규제하고 지출 부분에서는 회계보고 및 공개제도를 도입하여 불법적인 정치자금운용을 막고 건전한 정치문화를 확립하고자 하였다.

그러나 현행 정치자금 수입 및 지출 규제제도는 그 실효성과 편의성에서 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 현행법이 법인이나 단체의 기부를 금지하고 있어 기업이나 이익단체, 노동단체 및 시민단체 등이 정치적 의사를 표출할 수 있는 수단을 과도하게 제한하고 개인 재산이 많은 후보자가 상대적으로 선거에 유리한 위치를 점하도록 하는 문제, 출판기념회 수익금에 대한 규제가 규정되어 있지 않아 정치로비의 수단으로 악용될 여지가 있는 문제, 정치자금 기부 한도를 회피하려는 편법적 방법을 적발·단속할 대안을 마련해야할 문제 등이 있고 정치자금 공개제도에서도 연간 300만 원 이하를 기부한 자의 인적 사항과 금액에 공개의 예외를 설정한 문제, 공개기간에 제한을 둔 문제 등도 입법적 흠결로 지적되어 제도적 보완이 필요하다. 또한 현행법상에 규정된 정치자금범죄에 대한 조사·조치는 질문·조사·자료제출요구권, 현장수거권, 장소출입권 등을 다양하게 규정하고 이를 강제하고 있으나 보다 효용성 있는 조사권

## 2 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

수행을 위하여 그 실효성과 적정성을 보완하여야할 필요가 있다고 평가할 수 있다. 현행법상의 조사권은 범죄혐의사실을 발견할 때 이를 조사할 수 있지만 단순한 행정 조사에 불과하기 때문에 실효성이 취약하다는 문제가 있다. 따라서 전속고발제도를 도입할 필요성이 있다. 현행법상의 조사권은 절차적 인권보장 측면에서도 한계를 노출하는바 「행정조사기본법」의 규정을 참고하여 절차적 적정성을 확보할 필요가 있다.

이 연구에서는 국내 법규범의 체계와 문제점을 보다 잘 이해하고 개선방안을 검토하기 위하여 비교법적 고찰을 수행하였다. 따라서 본 연구에서는 외국의 법과 제도 및 실무 현황을 비교적 세밀하게 검토하여 우리나라의 정치자금의 투명성을 제고하기 위한 이론적 기초를 쌓고자 하였다. 그 결과 미국은 선거제도의 공정성과 투명성을 담보하기 위하여 선거비용에 대하여 엄격한 회계보고 및 공개제도를 활용하고 있음을 알 수 있었다. 특히, 미국은 연방선거위원회에 제출된 지정서, 명세서, 보고서에 대하여 일반인이 위원회 사무소에서 열람할 수 있도록 하며, 그 접수일로부터 48시간 이내(단, 전자적 방법으로 제출된 경우 24시간 이내)에 일반인이 인터넷에서 검색할 수 있도록 하고 있다. 나아가 연방선거관리위원회에게 정당이나 선거후보자들이 제출한 선거 후원금 내역을 매주 심사하도록 하고 있으며 2주에 한 번씩 공개 심사하도록 하고 있다. 더욱이 후원회가 모금할 수 있는 연간 모금 한도를 제한하고 있는 우리나라와 달리 일본에서는 기부주체의 기부한도액을 제한할 뿐 정치단체의 모금 한도를 정하고 있지 않다. 그리고 일본은 일정액 이상의 고액 기부 내역 회계보고서에 기재하도록 하는 것에 그치지 않고 국회의원이거나 후보자에 대해서는 1만 엔 이하의 소액 영수증도 첨부하고, 그에 대한 사본 열람 청구가 있으면 이를 공개해야 한다는 특례를 두고 있다. 또한 한국의 경우 종래의 규정에서 회계보고서의 열람 및 공개 기간이 3개월에 불과하였다가 2021년 5월 위헌판결이 판시된 것과 달리, 일본은 회계보고 요지가 공표된 날부터 3년간 열람 및 공개가 이루어지도록 규정하고 있는 바, 정치자금의 투명성 확보를 위해 우리보다 한층 더 강화된 장치를 마련하고 있는 것으로 평가된다.

현행법상 「정치자금법」의 수입 및 지출규제 제도의 문제점과 현행 「정치자금법」 및 「공직선거법」 상의 실효성과 적정성 문제를 검토하고, 비교법적인 고찰을 바탕으로 이를 개선하고자 「정치자금법」의 실효성 확보를 위해 제언을 정리하였다. 이 연구

의 결론으로 전속고발제도의 도입을 고려하는 한편 「정치자금법」 개정을 위하여 의견을 제시하였다. 정치자금범죄에 조사·조치로서 전속고발제도를 도입함으로써 선거관리위원회의 조사는 단순한 행정조사의 차원을 넘어 형벌권의 행사와 연계됨으로써 조사의 실효성을 확보할 수 있다. 또한 행정기관에게 제재수단의 선택권을 보장하는데 도입취지가 있다. 따라서 관련 법 개정을 통하여 전속고발제도의 근거를 마련하는 것은 실효적인 방안이 될 것이다. 또한 「정치자금법」 개정을 위하여 정치자금의 양성화, 정치자금의 현실화, 단속 및 적발 규정의 도입, 정치자금 공개제도의 개선을 통한 사후규제의 강화 등을 대안으로 제시하였다.





## 제 1 장

# 연구의 목적과 방법



### 제1절 | 연구의 목적

오늘날 대의민주주의에서는 선거에서 선출된 국민의 대표가 주권자인 국민을 대신하여 국가의사나 국가정책을 결정한다. 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여할 것을 목적으로 하는 자발적 조직으로, 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하는 한편, 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지하는 등의 기능을 수행한다. 이처럼 국민의사가 정당을 통해 결집되고 표출되고 정책으로 형성되기 때문에 정당의 매개 역할은 필수적이며, 이에 헌법과 법률이 정당운영에 필요한 자금의 보조를 규정하여 정치활동에 소요되는 경비를 지출하도록 하고 있다.

「정치자금법」은 정치자금의 적절한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주 정치의 건전한 발전에 기여할 것을 목적으로 한다. 선거·투표 등의 공적 기능을 공정히 수행하기 위하여 정치자금의 투명성이 확보되어야하는 바, 「정치자금법」에 이를 규제하기 위한 여러 규정이 있고 수차례의 개정을 통하여 이를 강화하였으나 불법정치자금에 따른 정치부패와 뇌물범죄를 근절하기 위하여 보다 철저한 규제와 처벌을 시행하고자 규제의 실효성을 확보할 필요가 있다.

이처럼 규제의 실효성을 확보하기 위해서는 법 위반 시 적절한 조사·조치가 필수적이다. 「정치자금법」 위반행위(이하 ‘정치자금범죄’)에 대한 조사·조치의 실효성을 제고하여야 한다. 현행법상 정치자금범죄에 대한 조사·조치 등 규제 현황을 분석하여 현행 제도가 실효성이 있는지 평가하고 이에 따라 전속고발제도 등 대안을 모색하여

## 8 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

야 한다. 행정기관에 고발권을 부여하는 전속고발제도는 그 도입 필요성과 효용성, 적법성 문제 등에 관한 심도 있는 검토가 필요하다.

한편 사회 발전에 따라 정치자금수수 환경도 변하는 바, 대·내외적 환경변화에 적합한 정치자금 방안을 정립하려면 법률을 통한 규제와 감시만이 아니라 보다 폭넓은 측면에서 이를 검토할 필요가 있다. 본 연구를 통해 깨끗하고 투명한 정치자금 운용문화를 정립하는 데 기여할 방안을 모색하고자 한다.

### 제2절 | 연구의 방법

본 연구는 총 4장으로 구성되며, 현행 우리의 규제 현황과 문제점을 분석하고 비교법적인 관점에서 이를 검토할 것이다. 구체적인 진행 단계는 다음과 같다.

제2장에서는 자료수집 단계로 정치자금 투명성 확보를 위한 제도 연혁을 살펴보기로 한다. 제1절에서는 정치자금과 선거비용에 대한 투명성 확보 제도의 연혁을 「정치자금법」에서 일원적으로 규율하기 이전과 이후로 나누어 살펴본 후 2015년 이후의 개정 사항을 검토할 것이다. 제2절에서는 현행 「정치자금법」상 투명성 확보를 위한 제도적 장치를 ① 정치자금의 수입 및 지출 단계와 ② 정치자금의 회계보고 및 공개 단계로 구분하여 분석한다. 이어 기존 연구 문헌 분석을 비롯하여 대법원 판례 및 헌법재판소 결정문 분석을 통해 현행 제도적 장치에 내포된 문제점을 분석하고자 한다.

제3장에서는 정치자금범죄에 대한 조사·조치 제도의 현황을 살펴보기로 한다. 관련 법제 분석을 중심으로 진행하며, 제1절에서 「공직선거법」 및 「정치자금법」에 규정된 조사·조치권의 종류를 나열하고 각각의 특징을 분석한 뒤 제2절에서 그 적정성과 실효성을 평가할 것이다. 제2절에서는 특히 적정성과 실효성을 강화하기 위하여 조사·조치 단계에서의 인권의 절차적 보장방안 제고 및 전속고발제도의 도입 필요성을 고찰할 것이다.

제4장에서는 정치자금범죄에 대한 조사·조치 제도에 대한 비교분석을 수행한다.

이 장에서는 정치자금 규제 및 범죄조사에 대한 해외 사례를 검토하기로 한다. 미국의 정치자금법제 제정과 변천에 영향을 미친 판결을 살펴봄으로써 미국의 정치자금 규제의 특징을 분석할 것이다. 이어 연방선거운동법상의 자금규제방법과 위반 시 민형사상 제재에 대하여 조사할 것이다. 이어 일본의 자금규제규정법과 위반 시 조치를 살펴보고 제도의 성격과 일본 자금규제운용에서의 시사점을 탐구해보고자 한다.

제5장에서는 현행 정치자금 규제의 투명성을 확보하는 조사·조치의 실효성을 제고할 수 있는 대안을 제시하는 한편 기존의 법률안에 대한 개정안을 제안하는 등 형사정책적 실효성 제고를 위한 여러 방안을 모색해보고자 한다.



## 제 2 장

# 현행 정치자금 규제 제도 개관





## 제2장

# 현행 정치자금 규제 제도 개관

### 제1절 | 현행법상 정치자금에 대한 감시 및 통제 규정

#### 1. 우리나라 정치자금 투명성 제도 연혁

민주주의가 제도화된 오늘날 선거와 투표는 민주주의의 기본원칙이자 작동 메커니즘의 최소한의 정당성을 담보한다. 이에 따라 공정한 선거와 투표를 통해 정치권력의 민주적 정당성을 확보하고자 하는 체계화 노력과 성과는 상당부분 선거 제도화되었다고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

한편으로 경제력에 의해 정치권력의 향방이 좌지우지되기도 하는 오늘날 대부분의 자본주의 사회에서, 선거와 투표의 공정성을 확보하려는 제도적 노력은 특히 선거 제도의 운용을 위해 투입되는 비용에 대한 효과적 통제에 달려있다고 해도 과언이 아니다.<sup>2)</sup>

이와 같은 문제의식은 선거에 대한 비용 부담을 줄여서 누구라도 정치권력을 획득하는데 장애가 되지 않게끔 제도를 기획하거나, 특정한 세력에게 자금이 집중되는 것을 막고, 더 나아가 자금의 투명한 사용을 통해 선거의 공정성과 투명성을 가져오게 하는 방식으로 구체화된다.<sup>3)</sup>

이에 우리 헌법 제8조 제3항에서도 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의

1) 김대근·주승희, 제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안, 한국형사정책연구원, 2012, 15쪽.

2) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 정치자금 투명성 제고방안 연구, 중앙선거관리위원회, 2015, 7쪽.

3) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 2015, 7쪽.

## 14 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”라고 규정하고 있고, 제116조 제2항에서 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”라고 규정하고 있다. 이는 헌법에서 정당의 정치자금을 정당운영에 필요한 자금과 선거경비로 구분하고 있음을 의미하고, 이에 따라 정치자금에 대한 법적 규제도 정당운영에 필요한 자금은 정치자금법에서 규율하고, 선거비용은 선거법에서 규율하는 이원적 구조를 취하고 있었다.<sup>4)</sup>

이러한 이원적 구조는 2005년 8월 4일 개정 이후 선거비용 및 정치자금 관련 회계관리, 회계보고 등 투명성 확보를 보다 효과적으로 담보하기 위해 「정치자금법」에서 일괄 규율하도록 개정되었다. 그러므로 우리나라의 정치자금의 투명성확보 제도 연혁은 선거비용과 관련해서는 1994년 통합 「공직선거법」 이전 각각의 선거법인 「대통령선거법」과 「국회의원선거법」의 내용과 1994년 통합이후 「공직선거법」의 관련 내용을 살펴보고, 정당운영에 필요한 자금은 「정치자금법」에서의 관련 내용을 살펴보고자 한다.

각별 선거법과 통합 「공직선거법」의 연혁에서 선거제도 등과 관련된 중요한 내용이 많지만 여기서는 정치자금 투명성확보 제도에 관한 내용에 한정하여 살펴보았음을 밝히고, 관련 법률은 법제처 국가법령정보센터의 연혁법령에서 살펴보았다.<sup>5)</sup>

## 2. 선거법에서의 투명성 확보 제도 연혁

### 가. 1994년 통합 「공직선거법」 이전

#### 1) 「대통령선거법」

1994년에 통합 「공직선거법」이 제정·시행되기 전까지 「대통령선거법」은 「국회의원선거법」과 같이 단일선거법으로서 선거비용의 투명성 확보를 위한 법률을 규정하였다. 1948년에는 제헌헌법에 따라 대통령과 부통령을 국회에서 선출하였기 때문에 선거에 관한 사항을 법률로 정하지 않았다. 1952년 7월 18일에 제정·시행된 「대통령·

4) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 2015, 8쪽.

5) 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html> (최종검색: 2021.1.25.)

부통령선거법」(법률 제247호)은 선거비용의 투명성 확보를 위한 구체적 규정이 없었으며 이 법은 1960년 6월 15일 헌법개정으로 대통령 선출방식이 간선제로 변경되어 폐지되었다.

1963년 다시 대통령중심제를 채택하였고 이어 2월 1일에 제정·시행된 「대통령 선거법」(법률 제1262호)<sup>6)</sup>에서 다음과 같이 기부행위를 제한하거나 기부의 권유·요구를 금지하는 규정을 두었다. 동법 제63조에서는 기부행위를 할 수 있는 기간에 제한을 두어 “후보자 또는 후보자가 되려는 자는 대통령임기만료일전 180일부터 선거일까지의 사이에는 기부행위를 할 수 없다.”고 규정하고 제64조에서는 “누구든지 선거에 관하여 외국인·외국법인 또는 외국단체로부터 기부를 요구하거나 받을 수 없다. 그러나 정당이나 후보자가 대한민국국민의 주도하에 있는 외국법인 또는 외국단체로부터 받는 경우는 그러하지 아니하다.”고 규정하여 기부의 권유·요구를 금지하였다. 한편 동법에서는 선거비용에 관하여 중앙선거관리위원회가 정하는 금액의 한도 내에서 지출할 수 있도록 규정하여 선거비용의 한도를 규제함으로써 선거비용의 투명성을 확보하고자 하였다(제68조).

선거비용의 투명성확보를 위한 또 다른 중요한 규정은 회계책임자의 선임에 관한 규정으로 회계책임자의 선임을 규정한 제70조 제1항은 후보자를 추천한 정당은 후보자등록일 후 5일 이내에 선거사무소와 연락소마다 회계책임자를 선임하여 그 성명·주소를 당해 선거관리위원회에 신고할 것을 규정하였다. 제74조와 제73조 제1항에 따라 회계책임자 이외의 선거비용 지출을 금지하는 한편, 회계책임자는 선거비용의 모든 지출과 선거비용의 지출을 받은 자의 성명·주소·직업·지출년월일과 지출금전(금전이외의 재산상 이익의 제공에 있어서는 그 시가)을 기재하고 선거비용의 내용을 장부기재사항별로 기재하여 선거일 후 15일까지 당해 선거관리위원회에 보고하도록 하여 선거비용의 지출과 보고를 회계책임자에 일임하였고 이를 통해 선거비용의 투명관리를 꾀하고자 하였다. 제78조에서는 중앙선거관리위원회, 서울특별시·부산시 및 도선거관리위원회 또는 개표부선거관리위원회는 지출보고서에 관하여 회계장부의 기타 출납서류를 열람하거나 후보자·회계책임자 기타의 관계인에 대하여 보고 또는 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 규정하였다.

6) 1972년 12월 6일 「통일주체국민회의법」(법률 제2353호)에서 「대통령선거법」을 폐지하기로 하였다.

## 16 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

법 위반에 따른 제재도 엄격히 규정하여 제63조에서는 기부행위의 제한과 기부의 권유·요구 등의 금지를 위반한 자는 제153조 제1항에 따라 3년 이하의 징역이나 금고 또는 6만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있고 제153조 제2항에서 제64조의 기부의 권유·요구 등의 금지는 1년 이상 7년 이하의 징역 또는 금고에 처하도록 규정하고 있다. 제154조 제1항에서 선거비용을 부정하게 지출한 때에는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 10만원 이하의 벌금에 처하고, 제157조에서 선거비용초과지출로 인한 당선은 무효로 한다고 규정하였다.

1972년에는 다시 헌법이 개정되어 대통령 직선제에서 대통령을 통일주체국민회의에서 선출하도록 규정되었다. 이에 법률 제1262가 폐지되고 통일주체국민회의에서의 대통령선출은 헌법과 「통일주체국민회의법」(법률 제2353호)에서 규정하였다. 1980년 제8차 헌법개정에서 대통령선거인단에 의해 간접선출하는 방식의 대통령선거제도가 도입됨에 따라 1980년 12월 31일 「대통령선거법」(법률 제3331호)이 제정·시행되었다.

「대통령선거법」(법률 제3331호)는 엄격한 선거공영제를 실시하여 선거비용을 모두 국고에서 부담하도록 하였다. 동법 제50조에서는 선거에 관한 기부행위 및 기부의 권유·요구를 금지하는 조항을 두어 엄격하게 기부행위를 제한하였다. 제51조에서는 외국인·외국법인 또는 외국단체로부터 기부를 받거나 요구할 수 없도록 하였다.

법 위반에 따른 제재도 다음과 같이 부과하였다. 제197조 제1항에서는 기부행위 금지 등을 위반하였을 경우 3년 이하의 징역이나 금고 또는 150만원 이하의 벌금에 처할 것을 규정하고 제197조 제2항에서 외국인·외국법인 또는 외국단체로부터 기부를 받거나 요구금지를 위반한 자는 1년 이상 7년 이하의 징역 또는 금고에 처하고, 이 경우 250만원 이하의 벌금을 병과하였다. 제200조에서 당선인이 징역이나 금고 또는 20만원 이상의 벌금형을 받게 된 때에는 그 당선을 무효로 하도록 규정하고 있다.

1987년 개정헌법에 따라 대통령직선제가 채택됨에 따라 「대통령선거법」을 폐지하고 「대통령선거법」(법률 제3937호)을 1987년 11월 7일 제정·시행하였다. 제3937호 「대통령선거법」에서는 기부행위에 대한 제한에 귀속되는 대상을 열거하여 더욱 엄격히 선거비용의 투명성을 확보하고자 하였다. 제72조에서 누구든지 선거에 관하여

① 외국인·외국법인 및 외국의 단체(단, 대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인

및 외국단체는 제외), 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(「정치자금에 관한 법률」 제12조)에 기부를 요구하거나 그로부터 기부를 받을 수 없도록 규정하였다.

제79조 제1항에서 선거비용은 정당 또는 후보자가 부담할 것을 규정하고 제80조에서 선거비용의 제한을 두어 중앙선거관리위원회가 정한 금액 한도 안에서 지출해야 하는 선거비용의 제한을 규정한 것 또한 선거비용의 투명성 확보를 취지로 한 규정이다.

한편 동법 제80조 이하에서는 회계책임자의 선임에 관한 규정을 두었다. 회계책임자를 선임하고 이를 감시·감독함으로써 선거비용의 투명한 관리에 강조점을 두었다. 제82조 제1항에서 회계책임자의 선임에 대한 규정을 두고 제86조에서 회계책임자 이외의 선거비용의 지출을 금지하였다. 회계장부를 비치하고 ① 선거비용의 모든 지출내역, ② 선거비용의 지출을 받은 자의 성명·주소·주민등록번호·직업·지출년월일과 지출금액(금전 이외의 재산상 이익의 제공에 있어서는 그 가액)을 기재하고(제85조 제1항), 선거비용의 내용을 장부기재사항별로 기재하여 선거일후 15일까지 당해 선거관리위원회에 보고하여야 하고(제88조 제1항), 회계장부와 영수증 기타의 증빙서류를 선거일로부터 2년간 보존해야 한다고 규정하였다(제89조 제1항). 제90조에서 중앙선거관리위원회, 시·도선거관리위원회 또는 구·시·군선거관리위원회는 지출보고서에 관하여 회계장부 기타의 출납서류를 열람하거나 후보자·회계책임자 기타의 관계인에 대하여 보고 또는 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 규정하였다.

법 위반에 대한 제재로서 제72조를 위반할 시 1년 이상 7년 이하의 징역 또는 금고에 처하고, 이 경우 250만원 이하의 벌금을 병과할 수 있다(제164조 제2항). 선거비용 부정지출에 대하여는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 250만원 이하의 벌금에 처하고(제165조 제1항), 후보자 또는 회계책임자가 지출보고서의 열람·보고 또는 자료의 제출을 거부·방해 또는 기피한 때에는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 100만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다(제165조 제2항).

1992년 11월 11일 일부개정·시행된 「대통령선거법」(법률 제4495호)은 기부행위제

한을 보다 강화하였다. 기부행위제한의 주체와 객체를 확대하는 한편, 제한되는 기부행위의 유형을 추가하여 기부행위를 더욱 투명하고 엄격하게 관리하고자 하였다. 제 80조 제1항에서 정당과 후보자의 경우는 선거운동 기간 중 당해 선거 관련 여부와 관계없이 일체의 기부행위를 금지하도록 하였고 제82조 제3항에서 제한되는 기부행위의 유형에 입당원서와 교환한 금품제공, 연설회 참석조건의 금품제공, 관광편의의 제공, 화환·달력제공, 종교·사회단체등에의 금품제공 등의 행위를 추가하였다. 어떤 행위가 허용되고 금지되는지 후보자와 정당이 명확히 알 수 있도록 하여 선거비용의 투명성 확보 방안의 실효성을 강화하였다.

이처럼 1994년 통합 「공직선거법」 이전 「대통령선거법」은 기부행위의 제한 또는 기부의 권유·금지 규정을 두는 한편, 그 귀속대상을 확대하거나 보다 엄격한 제한을 둠으로써 선거비용의 투명한 운용을 엄중히 규율할 것을 천명하였다. 또한 회계책임자를 선임하고 보고의무를 부과하여 투명성 확보를 위한 조치의 실효성을 강화하였고 건전한 민주주의 실현을 위하여 관리·감독을 더욱 강화하는 방향으로 나아갔다.

## 2) 「국회의원선거법」

1948년 2월 6일 UN 소총회에서 “가능지역 내의 선거실시에 관한 권한”을 UN 한국 위원단에 부여한 결의채택에 따라 5월 1일부터 5월 10일 이내 가능지역인 남한에서 총선거를 실시한다는 선언문을 발표하고, 1948년 3월 17일 미 군정법령 제175호로 공포된 전문 제57조의 「국회의원선거법」이 우리나라 최초의 국회의원선거법이다.<sup>7)</sup>

1950년 4월 12일 한시적으로 제정되었던 「국회의원선거법」이 폐지되고 제헌국회에서 새로운 「국회의원선거법」이 제정되었다(법률 제121호). 1952년 7월에는 민의원과 참의원으로 구성되는 양원제를 도입함에 따라 「국회의원선거법」은 폐지되고 「민의원 의원선거법」(법률 제470호)과 「참의원 의원선거법」(법률 제469호)이 1958년 1월 25일 제정·시행되었다.

1958년 시행된 「민의원 의원선거법」에서는 기부행위의 제한, 기부의 권유·금지를 규정하고 있다. 누구든지 선거운동기간 중 후보자, 선거사무장, 출납책임자 또는 선거운동원으로부터 기부를 받거나 또는 기부를 권유하거나 이를 요구할 수 없도록 규정

7) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 4쪽.

하였고(제86조 제1항), 외국인, 외국법인 또는 외국단체로부터 기부를 받을 수 없다고 규정하고 있다. 또한 선거비용에도 제한을 두어 중앙선거위원회가 정한 금액에 초과하여 지출할 수 없음(제90조)을 규정하였다.

「대통령선거법」에서 회계책임자를 둔 것과 마찬가지로, 제90조에서 출납책임자를 선임하여야 한다고 규정하는 한편, 제98조 이하에서 출납책임자에 지출에 대한 기재 의무와 보고의무를 부과하여 선거비용에 대해 엄격히 운용할 것을 규율하였다. 회계장부를 비치하여 선거운동에 관한 일체의 지출을 기재하여야 하고(제95조 제1항), 출납책임자는 선거일후 7일까지 이를 보고하여야 하고(제98조 제1항), 장부와 기타 서류는 선거일후 1년간 보존하여야 하고(제99조 제1항), 중앙선거위원회, 서울특별시와 도선거위원회 또는 선거구선거위원회는 지출보고서에 관하여 필요한 때에는 회계장부 기타 출납서류를 열람하고, 또 후보자, 출납책임자 또는 기타 관계인에 대하여 보고 또는 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다고 규정하였다(제100조).

법 위반에 대한 제재를 규정하여 선거비용을 부정 지출한 때에는 5년 이하의 징역, 금고 또는 50만원이하의 벌금에 처하고(제172조 제1항), 그 후보자의 당선무효를 규정하고 있다(제175조).

「민의원선거법」은 선거비용에 대해 자세한 규정을 처음으로 마련하였고, 선거비용 개념을 정의(제79조)하고, 회계 장부의 비치 및 기재(제85조), 출납책임자 이외의 지출 금지(제86조), 영수증 기타 증명서의 요구(제87조), 지출보고서의 보고(제88조), 장부 기타 서류의 보존(제89조), 장부의 열람과 자료제출의 요구(제90조) 등을 새롭게 규정하였다는데서 선거비용의 투명성 확보 연혁에서 큰 의의를 갖는다. 그런데 회계장부의 기타 서류 열람 및 자료의 제출요구권한은 선거위원회에게만 있고, 일반에게 공개되는 것은 아니었다.

1960년 부정선거로 인한 4.19의거 이후 6월 23일 「민의원의원선거법」과 「참의원의원선거법」을 폐지하고 「국회의원선거법」(법률 제551호)를 제정하였으나 여러 폐단으로 인하여 이를 폐지하고 1963년 1월 16일 「국회의원선거법」(법률 제1256호)을 제정하였다. 기존의 선거법 규정에도 불구하고 후보자난립, 막대한 선거비용 소요라는 문제가 나타났기 때문에, 선거관리에 투명성을 기하고 선거비용의 막대한 소모를 막아 공정한 선거를 통해 건전한 민주주의를 실현한다는 목표를 더욱 엄중히 추구할

것이 요구되었다.

동법에서는 제선거비용 부분(제77조)을 이전의 법률보다 좀 더 자세히 정의하고, 회계책임자 이외의 선거비용 지출금지(제84조), 회계장부의 비치와 기재(제83조), 영수증 기타 증명서의 요구(제85조), 지출보고서 보고(제86조), 장부 기타 서류의 보존(제87조), 장부의 열람과 자료제출의 요구(제88조) 등을 규정하였다. 그러나 이전 법률과 마찬가지로 역시 선거비용에 대한 정보공개제도가 없어 일반대중이 서류 열람 및 자료제출을 요구할 수 없다는 점에서 한계를 가지고 있었다.

1970년 기존의 법률을 폐지하고 12월 30일 「국회의원선거법」(법률 제2404호)를 제정하였다. 제32조에서 후보자등록을 신청하는 자는 기탁금을 기탁하도록 하고(제32조), 제33조에서 낙선자의 기탁금은 국고에 귀속되도록 규정하여 선거의 과열화와 타락을 일소하도록 하였다. 선거비용의 지출은 구 법률에서는 회계책임자가 담당하도록 한 것을 변경하여 제85조, 제86조 규정 하에 선거사무장이 담당하도록 하였다.

1991년 12월 31일 일부개정·시행된 「국회의원선거법」(법률 제4462호)은 기부행위 제한 규정을 강화하는 한편, 기부행위제한기간 중 허용되는 행위의 범위를 한정하여 선거비용 운용의 투명성을 확보할 수 있는 방안의 실효성을 강화하였다. 화환, 달력 등의 제공과 입당원서와 교환하는 금품, 관광의 편의제공 등을 기부행위로 규정하여(제82조 제3항) 기부행위의 범위를 넓혀 공정선거에 영향을 미칠 수 있는 행위를 더욱 엄격히 규정하고자 하였다. 제82조 제4항에서 기부행위제한기간 중에 허용되는 의례적, 직무상 행위를 의례적 범위내의 축·조의금, 정당의 당사, 선거사무소 등에서의 통상적 범위내의 식사나 음료접대(주류 제외), 장학재단에 의한 정기적 장학금 등을 예시하고 그 범위를 중앙선관위규칙으로 정하도록 함으로써 후보자와 정당이 어떤 행위가 허용되고 금지되는지 명확히 알 수 있도록 하였다는 점에서 의의가 있다. 동법에서도 선거비용에 대한 정보공개제도가 없다는 한계를 내포하고 있었다.

이처럼 「국회의원선거법」에서는 막대한 선거비용 소요라는 문제를 막고 선거관리에 투명성을 기하여 공정한 선거를 통해 건전한 민주주의를 실현한다는 목표 아래 투명성을 강화하는 방안을 도입하였다. 또한 투명성을 확보할 수 있는 방안의 실효성을 강화하고자 하였으나 여러 차례의 법률개정에도 선거비용에 대한 정보공개제도가 없다는 한계가 있었다.



### 나. 1994년 통합 「공직선거 및 선거부정방지법」의 제정

「국회의원선거법」과 「대통령선거법」과 「국회의원선거법」이 각각 별개의 법률로 선거비용의 관리를 규율하고 있기 때문에 일원적·통일적으로 이를 규율하여 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 통합선거법에 대한 필요성이 대두되었다. 선거법을 하나의 법으로 통일하여 체계적으로 규율하면 선거법에 대한 이해가 향상될 뿐더러 선거관리에 형평을 기하기 용이해진다는 장점이 있었다. 또한 금권, 관권, 폭력에 의한 선거, 불법 선거운동 등이 문제되더라도 당선되면 더 이상 문제를 삼지 않는 관행으로 인해 법을 경시하는 현상이 있었고 각종 불법행위와 부패로 선거문화를 바로잡아야한다는 인식이 팽배했다. 공정하고 올바른 선거문화의 정립을 지연시키고 선거문화를 어지럽히는 선거관련 불법행위에 대한 제재를 강화하여야한다는 국민적 공감대가 형성됨에 따라 새로운 선거법을 제정하기 위한 논의가 시작되었다.<sup>8)</sup>

1993년 11월 15일 민주당에서 ‘공직자선거및선거부정방지법안’을, 같은 달 25일에 민주당에서 ‘공직선거법안’을 각각 발의, 심의하여 여야 합의로 정치관계법심의특별위원회 명의로 ‘공직선거 및 선거부정방지법안’을 마련하였고, 1994년 3월 4일 제166회 임시국회 제11차 본회의에서 최종의결되어 정부로 이송된 후 1994년 3월 16일 「공직선거 및 선거부정방지법」(법률 제4739호)이 공포되어 즉시 시행되었다.<sup>9)</sup>

동법에서는 이전 법률과 같이 기부행위의 제한 및 기부행위의 권유·요구를 금지하는 규정을 도입하였고 제117조에서 누구든지 선거에 관하여 「정치자금에관한법률」 제12조 각호의 1에 해당하는 자에게 기부를 요구하거나 그로부터 기부를 받을 수 없다고 규정하였다. 제119조와 120조에서 이전의 법률보다 상세하게 선거비용(제119조)과 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용을 규정하였고 제121조에서 선거비용의 제한을 두어 선거의 과열을 막고 공정한 선거문화를 정립하고자 하였다.

또한 동법에서는 선거비용의 지출·관리사무에 관한 규정을 보다 상세하게 규정하였다. 후보자 또는 후보자의 선거사무장이나 선거연락소장은 회계책임자를 겸할 수 있고(제123조 제2항), 회계책임자는 당해 선거관리위원회에 선임·신고되기 전에는 선거비용을 수입·지출할 수 없고(제124조), 그 이전에 이루어진 선거비용의 수입·지출

8) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 7쪽.

9) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 같은 쪽.

## 22 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

사무는 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자가 담당한다(제125조). 선거비용의 수입 범위를 제한하는 규정을 두어 정당 또는 후보자의 선거운동 목적의 자산·「정치자금에 관한법률」에 의해 후원회가 기부하는 금품과 소속정당의 지원금으로 한정하고(제126조), 수입·지출은 예금계좌를 통하도록 하였다(제127조),

이외에도 선거비용의 투명한 운용을 위하여 기재·보고의무를 상세히 규정하는 한편 구법의 한계를 극복하고자 하였다. 이전 법률에 정보공개제도가 결여되어 있어 일반대중이 정보를 열람할 수 없었던 점과 비교하여 보고서의 열람 및 사본 교부를 선거인까지 확대하고 이의신청절차를 두어 선거비용에 대한 투명성 확보의 강화에 강조점을 둔 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 지출보고서 작성시 예금통장의 사본을 함께 제출하게 규정하였고(제128조) 회계장부를 비치하고, ① 선거비용의 모든 수입과 지출내역, ② 선거비용의 수입·지출년월일과 수입·지출금액 및 선거비용의 수입을 제공한 자 또는 지출받은 자의 성명·주소·주민등록번호·전화번호 등을 기재하도록 하고(제129조), 지출뿐만 아니라 수입도 영수증 등을 구비하도록 규정하고(제130조), 선거비용의 수입과 지출보고서를 선거일후 30일까지 당해 선거관리위원회에 제출하여야 하며(제132조), 수입과 지출보고서를 받은 선거관리위원회는 사본을 당해 선거관리위원회 사무소에 비치하고, 3월간 정당·후보자·선거사무소장 또는 당해 선거구의 선거인이 열람 및 사본을 교부하고 이의신청을 제기할 수 있도록 규정하였다(제133조).

1995년 5월 10일 일부개정·시행된 「공직선거 및 선거부정방지법」(법률 제4949호, 이하에서 ‘공직선거법’이라 함)은 기부행위의 제한에 대한 새로운 규정을 추가하였다. 제257조에서 외국인·노동단체·학교법인 등 정치자금에 관한 법률 제12조에 의하여 정치자금을 기부할 수 없는 자에게 기부를 요구하거나 기부를 받은 경우 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하며, 그 이익은 몰수하도록 하였다.

2000년 2월 16일 일부개정된 「공직선거법」(법률 제6265호)은 보고서의 열람 및 사본교부에 대하여, “다만, 열람기간이 아닌 때에는 이를 누구에게든지 공개하여서는 아니된다.”는 단서조항을 신설하였다(제133조 제1항).

### 다. 2004년 「공직선거법」의 개정

2004년 3월 12일 「공직선거법」(법률 제7189호)은 고비용의 선거구조를 개선하고

선거비용의 지출을 투명하게 운용하는 풍토를 조성하고자 하는 취지에서 일부개정되었다. 종래의 고비용 선거구조를 개혁하고 선진적인 정치문화를 조성하고자 하며, 부정부패를 방지하여 정치제도를 개혁하고자하였다.

주된 규정으로, 보다 엄중하고 강력하게 부정한 정치자금 운용을 제한하는 규정이 신설되었다. 정치자금 부정수수죄를 저지른 자는 선거법과 동일하게 선거권 및 피선거권을 제한하는 규정을 신설하였다(제18조 제1항 제3호). 선거비용의 수선거비용의 수입·지출에서도 제한을 두어, 선거비용의 사용의 투명성을 감독할 수 있도록 신용카드 또는 수표를 사용하도록 하였다. 제127조 제4항에서 회계책임자가 1회 20만원 이상의 선거비용을 지출할 경우에는 이를 지급받는 자가 지정한 금융기관의 예금계좌에 입금하거나 금융기관에 선거비용의 수입과 지출을 위해 개설한 예금계좌를 결제계좌로 하는 신용카드 또는 수표를 사용해야 하고 제127조 제5항에서 현금지출에 있어서는 선거비용 제한액의 10%를 초과할 수 없도록 하였다. 또한 선거관리위원회는 선거비용의 수입·지출에 관하여 확인의 필요성이 있는 경우 상시적으로 관계인에게 조사 내지 자료제출을 요구할 수 있도록 하고, 위법한 선거비용을 주거나 받은 혐의가 있다고 인정되는 자에 대하여 금융거래자료 제출을 요구할 수 있는 규정을 신설하였다(제134조).

투명성을 강화한 조치의 일환으로 정보공개제도를 개정하여 열람 및 사본교부의 주체를 확대하였다는 것도 중대한 의의를 갖는다. 제133조 제1항에서 종전의 수입·지출보고서의 열람 및 사본교부는 정당·후보자·선거사무장·선거연락소장·당해 선거구의 선거인에게 공개하였지만 누구나 열람할 수 있도록 개정하였고, 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통해 공개하도록 하였지만 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개해서는 안 된다고 규정하였다(제133조 제1항). 선거비용의 수입·지출보고서를 국민이면 인터넷에서 자유롭게 열람 가능하도록 하여 일반국민의 보고서에 대한 접근가능성을 용이하게 하였다는 점에서 투명성 확보를 위해 더 진일보하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 열람기간이 아닌 때는 공개할 수 없다고 하여 공개에 제한을 두었다는 점에서 여전히 한계를 내포하고 있다.

2005년 개정에서는 「공직선거 및 부정선거방지법」의 명칭이 「공직선거법」(법률 제7681호)으로 변경되었고, 회계책임자의 선임(제123조), 선거비용의 수입범위(제

126조), 선거비용의 수입·지출(제127조), 회계장부의 비치·기재(제129조), 선거비용의 수입과 지출보고서(제132조), 보고서 등의 열람 및 사본교부(제133조) 등의 규정과 그 처벌규정을 삭제하고 「정치자금법」으로 옮겨 규정하고 있다.

### 3. 「정치자금법」에서의 투명성 확보 제도 연혁

#### 가. 서설

「정치자금법」은 1965년 2월 9일 ‘정치자금에관한법률」(법률 제1685호)로 처음 제정된 후 현재까지 3번의 전문개정과 17번의 일부개정을 거쳤다. 제정된 후 「정치자금법」은 거의 유명무실한 법이었지만 1980년 개정, 1994년 개정, 2004년 개정을 통해 정치자금의 투명성 확보를 위한 조치를 강화하는 방향으로 나아갔으며<sup>10)</sup>, 2005년 법률명을 「정치자금법」(법률 제7682호)으로 변경하고 전면개정된 후 여러 번의 개정을 거쳤다.

1980년 개정은 정치자금을 양성화하고 회계책임자의 의무를 부과하는 한편, 정당 중심의 정치자금 제도를 확립하였다는 측면에서 중대한 의의를 갖는다. 당비를 정치자금의 유형으로 확대하고, 후원회제도를 신설하는 등 정당이 주축이 되는 원활한 정치자금조달의 통로를 마련하였다.

1994년 개정은 정치자금의 투명성 확보를 위한 제도적 도입이 있었다. 정치자금의 양성화, 정치자금의 수입·지출회계의 엄격화 등에 초점을 맞추면서 재산과 수입·지출 내역 등의 열람 및 이의신청 규정을 마련하여 3개월간 누구든지 열람할 수 있도록 공개하고, 이의가 있는 자는 열람기간 중 서면으로 이의신청을 할 수 있도록 하였다.

2005년 개정에서는 정치자금법안에서 정당의 정치자금과 선거비용을 통일적으로 규율할 수 있게 되었으나 이후 2008년, 2012년의 개정에서 공개대상이 감소하거나 후원금 기부내역 수시보고제의 폐지 등 정치자금의 공개와 정치자금의 투명성 확보에서 후퇴한 규정이 도입되기도 하였다.

2015년 개정 이후 투명성 확보를 위한 규정이 추가적으로 새롭게 신설되는 한편 기존의 미비점을 보완·개선하는 규정이 도입되었다.

10) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 9쪽.

### 나. 「정치자금에관한법률」의 제정

1965년 2월 9일 「정치자금에관한법률」(법률 제1685호)이 제정되기 이전 우리나라에서 정치자금에 대한 최초 규정은 1946년 미군정법령인 「정당에 관한 규칙」(제55호)이었다. 동규칙에서는 당원 이외 타 출처로 오는 기부 또는 직접·간접의 재정상 원조는 결코 합법적으로 수락할 수 없다고 규정하고 있고(제3조 가목), 정당의 전 자금과 재산에 대한 정확한 회계를 장부에 기입하고, 보고서를 등록관서에 제출하도록 하고 있고(제2조 나목), 불법 정치자금에 대한 조사권 등의 규정은 없지만 허위보고한 경우 민·형사책임을 부과하고 관할재판소에서 언도하는 형벌을 받도록 규정하고 있다(제4조와 제5조).<sup>11)</sup>

1962년 12월 31일 제정된 「정당법」(법률 제1246호) 44조에서는 정치자금조달의 편의를 도모하는 규정을 도입하였다. 기부에 있어 「기부금품모집금지법」의 적용을 배제하게 하고(제34조), 증여세를 면제하도록(제44조) 규정하였다. 한편 정치자금의 수수에 따른 정치부패를 방지하고자 하여 기부행위자를 제한하고(제35조), 정당의 재산 및 수입·지출상황을 보고하도록(제33조) 규정하여 정치자금 수수로 인한 정치부패의 방지를 규정하였다.<sup>12)</sup>

1965년 2월 9일 「정치자금에관한법률」(법률 제1685호)을 제정·시행하였다(이하 ‘정치자금법’이라 함). 동법은 정치자금의 수수행위를 양성화하였다는 점에서 중대한 의의를 갖는바, 누구든지 중앙선거관리위원회에 정치자금을 기탁하는 방법으로 이를 정당에 제공할 수 있고(제3조 제1항), 정치자금을 제공한 자에게는 그 정치자금 상당 금액에 대한 법인세, 소득세, 그리고 증여세를 면제한다고(제6조) 규정하였다.

### 다. 1980년 「정치자금법」의 전부개정

1980년 개정은 종래 거의 사문화되어온 정치자금에 관한 법률을 전부개정하여 전문 34조와 부칙으로 이루어진 새로운 「정치자금에관한법률」(법률 제3302호)을 12월

11) 미군정관보, 「정당에 관한 규칙」 제55조, 1946년 2월 23일(국가기록원(<http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewGazetteDetail.do?gazetteEventId=0028534877&actionType=keyword>)(최종검색: 2021.8.10.)). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 10쪽에서 각주 인용.

12) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 10쪽.

31일 공포·시행하였다. 이는 1980년 10월 27일 공포·시행된 제5공화국 헌법은 정당운영 자금의 국가보조금제를 신설(제7조 제3항)하여 새로운 정치자금법이 요청된 결과였다.

1980년의 「정치자금법」은 제2조 제1항에서 “누구든지 이 법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다”고 하고, 제2항은 “정치자금은 공명정대하게 운용되어야 하며, 그 회계는 공개되어야 한다.”라고 원칙을 밝히고 있다. 정치자금의 양성화를 위한 규정을 보다 상세하게 규정하였다. 동법에 따라 정치자금을 정당에 기부하고자 할 때에는 원칙적으로 선거관리위원회를 통하도록 하였고(제11조 제1항), 이를 위반하면 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하고 그 제공된 금품 기타 재산상의 이익은 몰수한다는 벌칙을 규정하였다(제30조 제3호).

동법에서는 회계책임자의 기재의무와 보고의무를 규정하였다. 제22조에서는 회계장부를 비치하고 회계장부에 수입과 지출을 기재하여야 하고(제22조), 회계장부를 3년간 보존하여야 하고(제23조), 관할선거관리위원회에 회계보고를 해야 한다(제24조)고 규정하고 있다. 그러나 회계보고의 열람과 공개등을 위한 규정이 결여되어 있다는 점에서 한계를 내포하였다.<sup>13)</sup>

이처럼 정치자금을 양성화하고 회계책임자의 의무를 부과한 것에 더하여 또 다른 긍정적인 평가는 1980년 개정된 「정치자금법」이 정치자금조달을 원활하게 하기 위한 통로를 열었다는 측면에 있었다. 동법은 정치자금의 범위와 유형을 확대 규정하는 한편 기부의 개념 또한 규정하였다. 정치자금이라 함은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 후원회의 모집금품, 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 등 정치활동을 위해 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말한다고 정치자금의 범위와 유형을 확대 규정하였고(제3조 제2호), “기부”라 함은 정치활동을 위하여 개인, 후원회 기타 단체가 정치자금을 제공하는 일체의 행위를 말하고, 금품이나 시설의 무상대여, 채무의 면제나 경감, 기타의 이익을 제공하는 행위 등은 이를 기부로 보아 기부의 개념을 법률로써 확실하게 규정하고 있다(제3조 제3호).

1980년 개정된 「정치자금법」은 정치자금의 범위와 유형에 당비를 포함하는 한편, 후원회 제도를 신설하여 정당에 대한 정치자금 기부를 열었다. 또한 국고보조제도를 채택하여 국가가 정당 운영비용을 보조하는 등 원활한 정치자금조달의 통로를 확대한

13) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 11쪽.

것이라고 볼 수 있다.<sup>14)</sup> 이처럼 1980년 개정은 정당 중심의 정치자금 운용을 확립하였으나 1994년 개정 전까지의 세 차례의 개정이 있었으나 정치자금의 투명성 확보를 위한 규제의 개선은 없었다는 점에서 한계를 내포하였다.<sup>15)</sup>

### 라. 1994년 이후 「정치자금법」의 일부개정

1994년 3월 16일 법률 제4740호로 개정·공포된 「정치자금에관한법률」은 정치개혁의 일환으로 개정되었으며, 지정기탁금의 집권여당에의 편중, 금융실명제에 반할 수 있는 정치자금정액영수증제도의 도입 등에 있어서는 여·야간의 이해대립과 많은 논란이 있었으나 정치자금의 양성화, 정치자금의 수입·지출회계의 엄격화 등에 초점이 맞춰졌다.<sup>16)</sup>

1994년의 개정에서는 정치자금 투명성 확보를 위한 제도의 도입이 있었다고 볼 수 있다. 동 법률에서 재산 및 수입·지출내역 등의 열람과 이의신청 규정을 신설하고, 3개월간 누구든지 열람할 수 있도록 공개하고, 이의가 있는 자는 열람기간 중 서면으로 이의신청을 할 수 있도록 규정하여(제24조의2) 이전의 법률에 비하여 투명성을 확보하는 방안을 크게 강화하였다.

1997년 11월 14일 일부개정·시행된 「정치자금에관한법률」(법률 제5413호)은 불법 정치자금 수수행위를 처벌대상으로 규정하여 정치부패를 방지하고 공정한 정치자금 문화를 조성하고자 하였다. 지정기탁금제를 폐지하였고, 개정 전에는 소위 ‘대가성 없는 정치자금수수행위’는 아무런 처벌을 받지 않았으나, “「정치자금법」에서 정하지 아니한 방법으로 정치자금을 주거나 받은 자”를 처벌대상으로 규정하였다(제30조).

2004년 3월 12일 「정치자금에관한법률」(법률 제7191호)의 개정·시행은 2002년 16대 대선 당시 소위 ‘차떼기’ 불법 대선자금 수사(2003.8 - 2004.5)에서 음성적 정치자금으로 인한 부정부패와 정치적 타락이 노출되면서 개혁의 필요성을 절감한 결과였

14) 정만희, 정치관계법의 근본문제와 개정방향, 헌법학연구 제13권 제2호, 한국헌법학회, 2007.6, 65쪽; 이상목, “정치자금법의 변화와 정당민주주의 발전, 21세기정치학회보 제19집 제1호, 21세기정치학회, 2009, 122쪽.

15) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 11쪽.

16) 박상철, 한국정치법학론, 리북, 2008, 75쪽 참조; 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 12쪽에서 재인용.

다.<sup>17)</sup> 이제까지의 정치자금제도가 음성적 정치자금을 막지 못해 사회의 부패를 조장하고 기업에 경제적 부담을 주어 국제사회에서의 기업의 국제 신인도와 경쟁력을 떨어뜨리는 한편, 우리 경제에도 부담을 주고 있다는 것이 드러났다. 이에 따라 정치자금 수입과 지출의 투명성을 확보하기 위한 시민사회의 요구가 고조되었고 2004년 정치자금법 개정에서는 기존의 국회 정치개혁특별위원회를 대체하여 범국민정치개혁협의회와 중앙선거관리위원회가 개혁 가이드라인을 제시하고 2004년 1월 8일 새롭게 구성된 정치개혁특별위원회가 이를 받아들여 개정법안을 제출하였다.<sup>18)</sup>

개정 이유에서 후원회제도를 개선하여 정치자금의 조달을 원활히 할 수 있도록 소액다수의 후원을 활성화하고, 정치자금의 조달과 수입·지출과정을 공개하여 음성적인 정치자금을 원천적으로 차단하고, 정당에 대한 보조금의 배분방식을 합리적으로 개선하고, 정치자금의 부정사용 등에 대한 처벌을 강화하고 그 실효성을 담보하여 투명하고 깨끗한 정치풍토를 정착시키려는 것이라고 밝히고 있다.<sup>19)</sup>

2004년 개정안에서는 건전한 정치문화풍토를 조성하고 부정부패를 막는 한편 선거의 과열을 방지하기 위하여 정치자금의 총비용을 줄이고자 하였다. 이에 따라 자금조달의 원천을 폐지하거나 봉쇄하였고 개인 기부 한도를 축소하기도 하였다. 조항을 살펴보면, 정당의 중앙당 및 시·도당의 후원회를 2년간 경과조치를 거쳐 폐지하기로 하였고(부칙 제5조), 이와 관련하여 2004년 3월 12일 개정·시행된 「정당법」(법률 제 7190호)에서도 ‘돈 먹는 하마’로 불린 지구당을 폐지하여(제3조) 지구당 후원회를 통한 정치인의 자금조달도 원천봉쇄하였다.<sup>20)</sup> 또한 구법상 후원회에 대한 개인 기부 한도인 연 1억2천만원을 2천만원으로 대폭 하향 조정하였고, 법인이나 단체의 경우는 조항을 삭제해 기부 자체를 금지시켰다(제5조).

정치자금 투명성 확보를 위한 법 개정이 이루어져 실명으로 정치자금을 기부하도록

17) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 12쪽.

18) 이관희, 개정 정치자금법의 특정적 내용과 평가, 헌법학연구 제10권 제2호, 한국헌법학회, 2004.6. 67-68쪽 참조. 또한 2004년 정치자금법의 개정과정에서 제출된 정당 및 범국민정치개혁협의회 의견, 개정 정치관계법에 내용에 대하여 쟁점별로는 오승용, 정치관계법 개혁의 성격과 내용 - 2004년 개정 정치관계법을 중심으로, 21세기 정치학회보 제15집 제1호, 21세기정치학회, 2005. 5. 163-166쪽에 정리되어 있다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 12쪽에서 재인용.

19) 「정치자금에관한법률」[법률 제7191호, 2004.3.12, 일부개정] 개정이유 참조.

20) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 13쪽.



한 점, 고액기부자의 인적사항을 공개하도록 한 점도 투명성 확보를 위한 강력한 조치로 풀이될 수 있다. 1회 100만원 이상 정치자금을 기부하는 자와 1회 50만원 이상의 정치자금을 지출하는 자는 수표, 신용카드·예금계좌입금, 기타 실명확인이 가능한 방법으로 하도록 하였고(제2조 제4항), 누구든지 타인의 명이나 가명으로 정치자금을 기부할 수 없도록 하였다(제2조 제5항). 또한 정치자금 고액기부자의 인적사항 공개를 위하여 국회의원후보자등후원회는 연간 120만원, 정당의 중앙당·대통령선거 경선예비후보자의 후원회는 연간 500만원 초과하여 기부한 고액 기부자의 인적사항을 공개하도록 하였다(제24조).

회계책임자를 선임하여 신고의무를 부과하고 관리감독을 강화한 점도 투명성 강화를 위한 조치에 해당한다. 회계책임자를 선임하여 관할선거관리위원회에 신고하고, 정치자금의 수입과 지출을 위한 예금계좌를 신고하여야 하고(제22조의2), 정치자금의 수입·지출은 회계책임자만이 할 수 있지만, 회계책임자가 지출 목적과 지출금액의 범위를 정하여 서면으로 위임한 경우 회계사무보조자도 지출할 수 있도록 하였고, 공직선거 후보자등이 자신의 개인 재산으로 정치자금을 지출하는 경우에도 그 회계책임자를 통하여 지출하여야 하며, 정치자금의 지출을 위한 예금계좌는 1개만을 사용하도록 하였고(제22조의3), 정당의 정치자금의 지출을 공개적이고 민주적으로 처리하기 위해서 회계처리에 관한 절차 등을 당헌과 당규로 정하도록 하였으며, 중앙당의 예산결산위원회는 매 분기마다 정치자금의 수입·지출 금액 및 그 내역 등을 확인·검사하여야 하며, 그 결과를 지체없이 당원에게 공개하도록 하는 규정(제22조의4) 등을 신설하였고, 회계보고를 대통령선거 및 당대표경선후보자등의 후원회와 정당과 국회의원 후원회도 그 내역을 보고하여야 하고(제24조 제2항), 공직선거후보자등도 그 내역을 보고하는 규정을 신설하였고(제24조 제3항), 정당과 후원회의 회계보고를 감사하는 공인회계사는 당해 정당 소속 당원이 아닌 자중에서 공인회계사협회의 추천을 받은 공인회계사가 하도록 그 자격요건을 강화하였고(제24조 제8항), 공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적으로 이용을 금지하는 규정(제24조의2 제3항)과 보고서와 그 첨부서류에 대한 사본의 교부에 필요한 비용은 신청한 자가 부담하는 규정(제24조의2 제6항)을 신설하였다. 또한 선거관리위원회의 조사권을 강화하였고(제25조), 정치자금의 부정수수에 대한 벌칙을 강화하여 5년 이하의 징역 또는 1천

만원 이하의 벌금형을 규정하였고, 정치자금 부정수수죄로 인한 공무담임 등의 제한을 규정하고 있고(제33조의6), 정당·후원회의 회계책임자 등이 정치자금 부정수수죄 위반행위를 한 때에는 행위자와 당해 정당이나 후원회 등도 벌금형을 과하도록 하는 규정(제33조의2)을 신설하였다.<sup>21)</sup>

#### 마. 2005년 「정치자금법」의 전면개정 이후의 개정사항

2005년 8월 4일 전부개정·시행에서는 종전의 「정치자금에관한법률」은 법률명을 「정자금법」(법률 제7682호)으로 변경하였고, 100만원 이상의 정치자금을 기부하는 자를 120만원 초과로 개정하였고(제2조 제4항), 정치자금으로 지출할 수 없는 사적용도를 명확하게 규정하고 있고(제2조 제3항), 후원회의 회계책임자는 후원인으로부터 기부 받은 후원금이 불법의 후원금이라는 사실을 안 날로부터 30일 이내에 이를 후원인에게 반환하도록 규정하였고(제18조), 종전 「공직선거법」에서 규정하고 있던 선거비용의 수입·지출 및 회계보고에 관한 규정과 그 처벌규정을 「정치자금법」 제7장의 정치자금의 회계 및 보고·공개부분으로 옮겨 규정해(제34조부터 제44조까지) 「정치자금법」안에서 정당의 정치자금과 선거비용을 통일적으로 규율할 수 있게 되었다.<sup>22)</sup>

다소 변경된 내용으로는 「공직선거법」에서는 사본의 교부를 열람기간중 당해 선거관리위원회에 서면으로 신청할 수 있다고 규정하였는데(제133조 제5항), 정치자금법으로 편입되면서 회계보고를 받은 관할 선거관리위원회는 회계보고의 마감일부터 7일 이내에 그 사실과 열람·사본교부기간 및 사본교부에 필요한 비용 등을 공고하여야 한다고 규정하여(제42조 제1항) 사본교부 제한 기간이 삭제되었다고 할 수 있다.<sup>23)</sup>

2008년 2월 29일 일부개정·시행된 「정치자금법」(법률 제8880호)에서는 중앙당과 시·도당에 후원금을 폐지하였고(제6조 제1항), 소액(10만원 이하)의 정치자금 기부자가 영수증의 수령을 원하지 아니하는 경우에는 영수증의 발급·교부를 생략할 수 있도록 하는 등 정치자금기부의 영수증발급 절차를 개선하였고(제17조), 후원회의 기부내역 수시보고제도를 폐지하였고(제10조 제3항), 후원회는 비당원 공인회계사 감사의견

21) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 14쪽.

22) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 같은 쪽.

23) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 같은 쪽.

서 첨부서류에서 해방하여 자체 감사기관의 감사의견서를 첨부할 수 있게 하였으며(제41조), 종전의 후원회 기부자 비공개 기준을 120만원에서 300만원으로 변경하였다(제42조 제4항). 2008년 법률개정에서 후원회 기부자의 비공개 비용기준을 300만원으로 변경한 후 2008년 정치자금기부내역의 공개대상인 연간 300만원 초과 기부건수는 모두 3,719건, 총 124억원 정도로 국회의원후원회 모금총액 634억원의 19.6%로 2007년 정치자금기부내역 공개대상 7,782건, 총 109억원으로 국회의원후원회 모금총액 414억원의 26.3%보다 공개대상 기부건수가 52%정도 감소하였다.<sup>24)</sup> 이와 같이 공개대상의 기준을 연간 300만원으로 인상한 후 공개대상이 감소한 것은 정치자금 기부자를 공개하여 정치자금의 투명성을 확보하려는 규제가 후퇴한 것이라고 볼 수 있다. 또한 후원금의 기부내역 수시보고제도 폐지도 정치자금의 공개와 정치자금의 투명성 확보에서 후퇴한 것이라고 할 수 있다.<sup>25)</sup>

2010년 1월 25일 일부개정·시행된 「정치자금법」(법률 제9975호)은 신용카드의 이용 등과 같이 자금의 사용처가 명확한 지출행위의 자율성을 확대하여 신용카드, 체크카드 등을 이용하여 정치자금을 지출하는 경우에는 회계책임자가 아니더라도 이를 지출할 수 있는 예외규정을 신설하였고(제36조 제1항 단서), 선거비용에 한하여 열람대상 서류 중 정치자금의 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 홈페이지를 통해 공개할 수 있으나, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 안 된다고 규정하였다(제42조 제2항 단서).<sup>26)</sup> 이는 선거비용 전반에 관하여 인터넷 홈페이지를 공개할 수 있었던 이전의 법률보다 선거비용 투명성 확보에서 후퇴한 것으로 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

2012년 2월 29일 일부개정된 「정치자금법」(법률 제11376호)은 정치자금의 투명성을 강화하기 위하여 당비 및 후원금의 영수증 교부기한을 납부 또는 기부 받은 날부터

24) 중앙선거관리위원회, 2008년도 정당·후원회 등의 수입·지출내역 공개, 중앙선거관리위원회 보도자료, 2009.3.26, 5쪽 참조. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 15쪽에서 재인용.

25) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 15쪽.

26) 종래의 「정치자금법」 제42조에서 정치자금 회계는 다음연도 2월 15일 또는 신분상실 후 일정기간 이내에 보고하고, 열람(공고일로부터 3개월간) 및 사본교부를 허용하되, 선거비용 수입과 지출명세서에 한하여 열람기간 중 선거관리위원회 인터넷홈페이지를 통하여 공개하도록 규정하고 있었다. 이 조항 중 '3개월'에 대한 부분은 헌법재판소 2021.5.27. 2018헌마1168 결정에서 짧은 열람기간으로 인해 보고된 자료를 충분히 살펴 분석하거나 문제를 발견할 실질적 기회를 갖지 못하게 되는 바, 달성되는 공익과 비교할 때 이러한 사익의 제한은 민주주의의 발전에 가지는 의미에 비추어 중대한 바, 과잉금지원칙에 위배된다고 하였다.

27) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 16쪽.

30일까지 당원 또는 후원인에게 교부하도록 개정하였고(제5조 제1항과 제17조 제1항), 선거비용의 수입과 지출에 관한 보고 또는 자료 제출 요구를 정당한 사유없이 응하지 아니하거나, 보고 또는 자료의 제출을 허위로 한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다(제49조 제2항 제8호).<sup>28)</sup>

#### 바. 2015년 이후 「정치자금법」의 일부 개정

2016년 1월 15일 일부개정 및 시행된 「정치자금법」(법률 제13758호)은 그 개정내용으로서, 후원회 지정권자에 중앙당 최고 집행기관의 구성원을 선출하기 위한 당내 경선후보자를 포함하였고(제6조 제1항 제5호), 연간 모금한도액에 전년도 연간 모금한도액을 초과하여 모금한 금액을 포함하도록 하고, 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하게 된 때에는 연간 모금한도액의 100분의 20까지 초과 모금을 허용하였으며(제12조 제1항), 또한 현행 여성·장애인 추천 보조금 배분기준을 지급 당시 정당별 국회의 석수 비율 100분의 40, 직전 임기만료로 인한 국회의원선거의 득표수 비율 100분의 40, 여성·장애인 지역구 추천 후보자수의 100분의 20을 기준으로 배분하도록 변경하였고(제26조 제2항 및 제26조의2 제2항), 「조세특례제한법」 개정에 맞추어 10만원을 초과한 기부금액의 공제방식을 소득공제에서 세액공제로 변경하였다(제59조 제1항).

본 일부개정은 정치자금 모금의 투명성을 제고하기 위하여 후원회가 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하여 모금한 경우에도 연간 모금한도액의 20퍼센트를 넘을 수 없도록 초과 모금한도액을 명확히 규정하고, 이를 다음 연도의 연간 모금한도액에 포함하도록 하면서, 중앙당의 대표자뿐만 아니라, 각 정당의 조직형태와 관계없이 당헌으로 정하는 중앙당의 최고 집행기관에 대한 당내경선후보자도 후원회를 통해 선거경비를 조달할 수 있도록 한 것이다. 또한 여성·장애인 추천 선거보조금의 배분에 있어서 보조금제도의 도입취지를 보다 더 잘 구현할 수 있도록 그 배분기준을 조정하여 현행의 정당별 국회의석수 비율, 국회의원선거 득표수 비율과 함께 여성·장애인 추천비율도 반영하도록 하였다. 그 밖에 이미 「조세특례제한법」과 「지방세특례제한법」에 따라 세액공제 체제로 개편된 10만원 초과 개인 기부 정치자금에 대한 소득공제

28) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 16쪽.

규정을 관련법 간의 불일치를 해소하기 위하여 세액공제 규정으로 변경하였다.

2016년 3월 3일 일부개정 및 시행된 「정치자금법」(법률 제14074호)은 그 개정내용으로서, 정치자금의 종류를 각 목별로 구분하여 정의하였고(제3조 제1호), 2016년 4월 13일 실시하는 국회의원선거에서 종전 국회의원지역구의 관할 선거관리위원회에 등록된 지역구국회의원 예비후보자후원회는 이 법 시행 당시 관할 선거관리위원회에 등록된 것으로 보며, 종전 국회의원지역구의 관할 선거관리위원회에 신고된 예비후보자 및 그 후원회의 회계책임자는 이 법 시행 당시 관할 선거관리위원회에 신고된 것으로 보는 규정(부칙 제2조 및 제3조)과 더불어, 2016년 4월 13일 실시하는 국회의원선거에서는 2016년 1월 1일부터 이 법 시행 전까지 예비후보자의 후원회가 후원금을 모금하거나 기부한 경우에는 이 법의 규정에 따른 것으로 본다(부칙 제4조).

본 일부개정은 현행법상 정치자금에 관한 정의규정이 다소 명확하지 않은 점을 개선한 것으로 현행법에 제시된 정치자금의 종류를 각 목에 열거하는 등 규정 형식을 변경하여 그 의미를 보다 쉽게 이해할 수 있도록 한 것이다. 또한, 제20대 국회의원선거를 앞두고 지역구국회의원예비후보자 후원회의 등록과 예비후보자 및 그 후원회의 회계책임자의 신고가 이루어졌으나, 헌법재판소의 헌법불합치결정(헌법재판소 2014.10.30. 선고 2012헌마190) 및 법률개정시한의 경과로 인하여 현행 국회의원지역선거구가 무효가 되는 입법공백 상태인바, 「공직선거법」이 개정되어 국회의원지역선거구가 새로이 확정되는 경우 기존의 등록 및 신고에 대한 경과조치를 두는 등의 입법적 보완조치를 함으로써 법 적용의 혼란을 방지하려는 것이다.

2017년 6월 30일 일부개정 및 시행된 「정치자금법」(법률 제14838호)은 그 주요 개정내용으로서, 제6조에 제1호에 “중앙당(중앙당창당준비위원회를 포함한다)”을 신설하였고, 제9조 제1항에 제1호를 다음과 같이 신설하였으며, “1. 중앙당후원회(사무소 1개소와 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도마다 연락소 각 1개소)”, 또한 제12조 제1항 제1호를 다음과 같이 신설하였다(“1. 중앙당후원회는 중앙당창당준비위원회후원회가 모금한 후원금을 합하여 50억원”).

제20조의 경우에도 “① 「정당법」 제19조에 따라 정당이 신설합당하거나 흡수합당하는 경우에는 각 후원회의 대의기관이나 수입기관의 합동회의의 합병결의 또는 대의기관이나 수입기관의 존속결의로써 신설 또는 흡수하는 정당의 후원회로 존속할 수

있다. 이 경우 각 후원회는 제7조 제4항에 따른 변경등록신청을 하여야 한다. ② 제1항에 따른 합병으로 신설 또는 존속하는 후원회는 합병 전 후원회의 권리·의무를 승계한다. ③ 제1항에 따라 존속하는 후원회의 모금·기부 한도액, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.”는 내용을 신설하였다.

또한 제21조 제2항 후단도 “이 경우 후원회를 둔 중앙당창당준비위원회가 중앙당으로 존속하지 아니하고 해산된 경우에는 후원회로부터 기부 받아 사용하고 남은 잔여재산은 제1항 제2호에 준하여 처분하여야 한다.”는 내용으로 신설하였다.

본 일부개정은 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 야기되는 문제가 있었고, 또한 헌법재판소에서도 “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 내렸다(헌법재판소 2015.12.23. 선고 2013헌바168). 이에 따라 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 규정한 것이다.

2020년 3월 11일 일부개정 및 시행된 「정치자금법」(법률 제17071호)은 그 주요 개정내용으로서, 2020년 4월 15일 실시되는 제21대 국회의원선거를 앞두고 지역구국회의원 예비후보자후원회 등록, 지역구국회의원예비후보자 및 그 후원회 회계책임자 신고가 이루어졌는데 「공직선거법」의 개정으로 국회의원지역선거의 선거구역이 변경된 경우 기존의 등록 및 신고에 대한 경과조치가 필요하기 때문에, 「공직선거법」의 개정으로 선거구역이 변경된 국회의원지역구의 지역구국회의원 예비후보자후원회, 예비후보자 및 그 후원회 중 관할 선거관리위원회가 변경되지 않은 경우에는 이 법 시행 당시 등록 또는 신고된 것으로 보도록 하고(부칙 제2조 제1항), 관할 선거관리위원회가 변경된 경우에는 이 법 시행 후 10일까지 서면으로 변경신고(부칙 제2조 제2

향)를 하도록 하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완 하려는 것이다(부칙 제3조 제1항, 제2항, 제4조).

2021년 1월 15일 일부개정 및 시행된 「정치자금법」(법률 제17885호)은 그 주요 개정내용으로서, 후원회지정권자에 지역구지방의회의원선거의 후보자 및 예비후보자와 지방자치단체의 장선거의 예비후보자를 추가하였고(제6조), 지방의회의원후보자등후원회와 지방자치단체장후보자등후원회의 연간 정치자금 모금한도를 선거비용 제한액의 100분의 50에 해당하는 금액으로 하였다(제12조 제1항).

본 일부개정은 후원회 제도의 개선에 관한 것으로 후원회 제도는 공정하고 투명한 선거문화 조성과 선거기금 이용을 위해 활용되고 있으며, 개인의 자산 정도가 공무담임권과 피선거권 행사에 있어 장벽이 되지 않을 수 있도록 기능하고 있지만, 지방자치단체장 선거의 예비후보자, 지방의회의원 선거의 후보자 및 예비후보자의 경우 후원회 개설이 불가한 상황인데, 이러한 현행 제도는 자산이 제한적인 개인 또는 규모가 상대적으로 약소한 군소정당 등 신진 세력의 피선거권 행사를 실질적으로 제한하고 있다는 문제가 지적되었으며, 더욱이 헌법재판소도 광역자치단체장 선거 예비후보자에 대한 후원회 개설을 제한하는 현행법에 대해 헌법불합치 결정을 내린 바 있기 때문에(헌법재판소 2019.12.27. 선고 2018헌마301). 이에 후원회지정권자에 지역구 지방의회의원선거의 후보자 및 예비후보자와 지방자치단체장선거의 예비후보자를 추가하고, 후원회를 통한 정치자금 모금 등 제반 사항을 규정한 것이다.

#### 4. 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 의한 규제

일반적으로 ‘고위공직자범죄수사처(이하 공수처)’는 고위공직자와 그 가족의 범죄를 척결하고, 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이기 위해 독립된 위치에서 수사·기소할 수 있는 부패수사기관이다. 모법인 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘공수처법’)은 2019년 12월 30일에 국회 본회의를 통과한 후, 일부 개정을 거쳐 2020년 12월 15일부터 시행되었다. 이에 따라 공수처도 2021년 1월 21일 공식출범하였다.

공수처는 고위공직자(「공수처법」 제2조 제1호)<sup>29)</sup>로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한, 법이 정한 항목에 해당하는 죄와 가족(동법 제2조 제2호)<sup>30)</sup>의 경우는

고위공직자의 직무와 관련해 범한 죄에 한정하여 법 적용의 대상으로서 수사 등을 진행한다. 따라서 고위공직자의 정치자금범죄수사도 고위공직자의 직무 관련 중요범죄로서 대상범죄에 포함되어 있다(제2조 제3호 마목, 정치자금부정수수죄).<sup>31)</sup>

관련하여 공수처 설치에 따른 정치자금범죄 수사실무상의 변화를 검토하자면, 우선 정치자금범죄 피의자가 고위공직자이거나 가족에게 직무관련성이 있는지 여부에 따라 공수처의 대상사건 여부가 결정되고, 만약 피의자가 고위공직자가 아니며 그 가족에게도 직무관련성이 없다면, 일반적인 수사절차에 따라 경찰 및 검찰에 의한 수사가 진행된다. 다만 향후 문제가 되는 것은 불법정치자금수수범죄 관련 수사가 진행됨에 따라 고위공직자 및 그 가족의 직무관련성이 인정될 경우 공수처 수사 대상범죄만을 별도로 이첩하여 수사할 것인지 아니면 공수처가 전체 불법정치자금수수범죄를 이첩받을 것인지, 합동수사단을 구성하여 검·경과 합동수사를 진행할 것인지가 문제될 수 있다.

29) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “고위공직자”란 다음 각 목의 어느 하나의 직(職)에 재직 중인 사람 또는 그 직에서 퇴직한 사람을 말한다. 다만, 장성급 장교는 현역을 면한 이후도 포함된다.
  - 가. 대통령
  - 나. 국회의장 및 국회의원
  - 다. 대법원장 및 대법관
  - 라. 헌법재판소장 및 헌법재판관
  - 마. 국무총리와 국무총리비서실 소속의 정무직공무원
  - 바. 중앙선거관리위원회의 정무직공무원
  - 사. 「공공감사에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 중앙행정기관의 정무직공무원
  - 아. 대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원
  - 자. 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 정무직공무원
  - 차. 대법원장비서실, 사법정책연구원, 법원공무원교육원, 헌법재판소사무처의 정무직공무원
  - 카. 검찰총장
  - 타. 특별시장·광역시장·특별자치시장·지사·특별자치도지사 및 교육감
  - 파. 판사 및 검사
  - 하. 경무관 이상 경찰공무원
  - 거. 장성급 장교
  - 너. 금융감독원 원장·부원장·감사
  - 더. 감사원·국세청·공정거래위원회·금융위원회 소속의 3급 이상 공무원
- 30) 2. “가족”이란 배우자, 직계존비속을 말한다. 다만, 대통령의 경우에는 배우자와 4촌 이내의 친족을 말한다.
- 31) 3. “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다.
 

(중략)

  - 마. 「정치자금법」 제45조의 죄



이러한 각각의 상황은 각기 장단점이 있기 때문에 향후 실무상 각 수사기관별로 교통정리가 필요할 것이다. 또한 공수처 설립취지를 고려한다면, 고위공직자 및 가족 수사는 공수처가 전담해야 하므로, 수사의 효율성을 담보하기 위한 조치로서 관련범죄 수사에 관한 검찰·경찰 등과의 협력을 명문화 할 필요가 있다.<sup>32)</sup>

## 5. 검토

이처럼 「정치자금법」은 여러 차례의 개정을 통해 실효성을 강화하였고 후퇴하는 규정을 도입하기도 하였으나 그 제도적 연혁을 살펴보면 투명성 확보를 위하여 지속적으로 규정을 신설하거나 제한을 강화하고 공개제도를 확대하는 등 공정하고 투명한 선거문화의 조성 및 투명한 운용에 기여해왔음을 알 수 있다. 현행 제도의 미비점을 개선하고 국민의 감시기능을 강화해왔으며 때로 정치적 표현의 자유를 고려하여 제도를 수정하기도 하였다. 정당후원회가 폐지되어 정치자금에 대한 통제가 강화됨으로써 회계투명성이 제고되었으나 개인의 정치적 표현의 자유를 제한하고 정치자금 기부를 위축시키자 정당후원회를 허용하되 모금·기부 한도액을 낮추는 등 표현의 자유와 건전한 정치문화의 조성 사이에서 균형성을 추구하고자 하였다.

이와 같이 정치자금을 엄격히 규제할 필요성은 분명하나, 민주주의의 실현을 위하여 표현의 자유를 보장할 필요도 있다. 이를 위해 정치자금에 대한 적절한 규제, 즉 음성적이고 불법적인 정치자금 운용을 엄격하게 규제하는 한편 양성적인 정치자금이 정당제 민주주의 기능의 실현을 위해 적절히 제공될 수 있도록 적절한 규제가 필수적이다. 따라서 현행법상의 정치자금 규제 방안을 상세히 분석하고 현행법상의 제도적 문제점을 분석하고 이를 개선할 방안을 연구하는 작업이 수행되어야 한다.

또한 공수처 설치 등 사법개혁에 일환으로 검·경수사권 조정 등 수사기관의 다변화가 일어났고, 불법정치자금수사 또한 공수처 대상범죄 중 하나에 해당한다는 점에서 향후 공수처를 중심으로 한 불법정치자금수사 관련 실무 현황을 계속적으로 주시하고 검토할 필요가 있다. 정치자금 규제에 대한 공수처의 역할과 기능에 대해서 보다 자세한 내용은 제3장에서 서술하도록 한다.

32) 연합뉴스(2021.05.21.), “공수처, 검·경에 해경·국방부 포함 '5자 협의체' 추진”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210521058500004> (최종검색: 2021.5.30.)

## 제2절 | 정치자금에 대한 감시 및 통제의 필요성

### 1. 정치자금 규제의 필요성

오늘날 대부분의 국가에서는 국민주권주의의 실현 방식으로서 주권자인 국민이 직접 국가의사나 국가정책을 결정하는 방식보다는 대표기관을 선출하여 그들로 하여금 국민을 대신하여 국가의사나 국가정책을 결정하도록 하는 대의제 형태를 택하여 정부와 의회를 구성한다. 이를 대의민주주의라고 하는데, 이러한 대의민주주의의 경우 선출된 대표들이 국민을 대신하여 합의의 과정을 거쳐 국가의사나 중요정책을 결정하므로, 당연히 그 선출과정은 공정해야하며, 따라서 선거의 중요성이 나날이 커지고 있다.

아울러 국민의 정치적 의사를 적극적으로 형성하고 국민이 정치나 국가작용에 영향력을 행사할 수 있도록 매개체의 역할을 수행하는 정치적 결사로서의 정당과 이를 구성하는 정당계 역시 오늘날 대의민주주의에 있어서 중요한 기능을 수행하고 있음을 부인하기 힘들다.<sup>33)</sup> 즉 복잡 다변화하는 현대사회 속에서 다수의 국민에게 자신의 정치공약을 효과적으로 선전 및 홍보하고 이를 지속할 수 있어야만, 국민에 의해 선출될 수 있는 선거제도의 본질적 특성상, 이를 정해진 선거기간 동안에 모두 표출하는 것은 불가능에 가깝다. 따라서 동일한 정치적 견해가 모인 결사로서의 정당의 중요성은 매우 크고, 인적 집합체인 정당이 그 중요한 공적 기능을 수행하기 위해서는 그 활동을 위한 정치자금이 요구될 수밖에 없다.<sup>34)</sup>

관련하여, 우리 「정치자금법」은 제31조에서 단체 및 법인의 정치자금 기부를 제한하고 있어, (정치)표현의 자유보장과 관련하여 많은 논의의 대상이 되고 있다. 이는 우리 정치제도 발전에 많은 영향을 주고 있는 미국과 비교할 경우 뚜렷하게 대비된다. 물론 선거공영제를 채택하고 있는 우리와 그렇지 않은 미국의 정치제도를 단순비교하는 것은 큰 의미를 가진다고 볼 수 없으나, 미국 정치제도의 지향점을 이해하고 이를 통해 우리 정치제도를 개선한다는 관점에서 본다면, 선거자금 지출에 대한 규제와

33) 헌법재판소 1996.3.28. 선고 96헌마18,37,64,66(병합) 전원재판부

34) 최희경, 정치자금 규제와 평가, 법학논집 제23권 제1호, 2018, 262쪽.

관련한 미국 연방대법원의 판단은 그 의미가 적지 않다.<sup>35)</sup>

우리 헌법도 제21조 제1항에서 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”고 규정하고 있기 때문에, 특정한 정당이나 정치인에 대한 정치자금의 기부는 그의 정치활동에 대한 지지 표현이자 지원인 동시에 정책적 영향력 행사의 의도를 내포하고 있다고 볼 수 있으므로, 일종의 정치활동 내지 정치적인 의사표현이라 할 수 있다.<sup>36)</sup>

그러나 정치자금에 이러한 원론적인 장점만이 있는 것이 아니기에 적절한 제한은 필수불가결하며, 더욱이 과거 많은 부정한 정치자금의 폐해를 겪었던 우리로서는 이 부분에 대한 연결성이 강조되는 것이 그리 부자연스러운 것은 아니라 할 수 있다. 더욱이 대의제 선거제도는 정치자금의 수요자와 공급자 모두에게 공정하고 평등한 경쟁을 보장하는 것이 매우 중요한데, 특정 정당이나 정치인에게 정치자금이 집중되거나 소수의 기부자가 고액의 정치자금을 통해 정치적 영향력을 증대시킬 경우 이는 건전한 민주주의의 실현과는 거리가 떨어진 수밖에 없다.<sup>37)</sup>

따라서 우리 「정치자금법」이 이를 엄격히 규제하고자 하는 목적은 명확하다고 할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 민주주의는 다양성 및 다원성에 기반하며, 이는 표현의 자유를 그 수단으로 활용하므로 건전한 민주주의를 실현하기 위해 표현의 자유는 최대한 보장될 필요가 있다. 그러므로 정치자금에 대한 적절한 규제가 요구된다. 다만, 동시에 정치활동을 위한 자금이 적절하게 제공될 수 있어야만 음성적인 불법정치자금의 모금을 방지하면서, 대의민주주의와 정당제 민주주의 발전에 실질적으로 기여할 수 있게 된다는 점에서 다양한 규제의 내용과 정도의 적정성을 도출해야만 규제의 실효성을 확보할 수 있다.

관련하여 살펴보면, 현행 「정치자금법」은 정치자금의 적정한 제공을 보장함과 아울러

35) “선거기간 동안 개인 혹은 단체가 정치적 의사표현을 위하여 지출할 수 있는 자금총액을 제한하는 것은 토의되는 쟁점 수, 논의의 깊이, 전달될 수 있는 청중 규모를 제한함으로써 필연적으로 표현의 양을 감소시킨다. 이는 오늘날 대중사회에서 의사전달을 위한 모든 수단이 금전의 지출을 필요로 하기 때문이다.”라고 하였다(Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)). 이와 같이 미연방대법원은 정치자금의 규제를 표현의 자유에 대한 침해로 볼 수 있다고 판단한 바 있으며, 미국의 정치자금 규제에 관한 헌법적 논의에 대해서는 김선화, 미국의 정치자금 규제의 현황과 헌법적 쟁점, 세계헌법연구 제15권 제2호, 2009; 최희경, 미국의 정치자금 규제에 관한 헌법적 고찰, 세계헌법연구 제18권 제2호, 2012 참조 할 것.

36) 헌법재판소 2010.12.28. 선고 2008헌바89 전원재판부.

37) 최희경, 정치자금 규제와 평가, 법학논집 제23권 제1호, 2018, 263쪽.

## 40 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

러 그 수입 및 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하고 정치자금과 관련된 부정을 방지함으로써 민주정치가 건전하게 발전하는 데에 기여하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).<sup>38)</sup> 이에 따라, 정치자금은 국민의 의혹을 사는 일이 없도록 공명정대하게 운용되고, 그 회계는 공개되어야 한다(동법 제2조 제2항).

헌법상 정치자금의 투명성 확보를 위한 다양한 장치들이 마련되어 있기 때문에, 이하에서는 ① 정치자금의 수입 및 지출 단계와 ② 정치자금의 회계보고 및 공개 단계로 나누어 해당 제도들을 살펴보고자 한다.

### 2. 정치자금의 수입 및 지출 규제

#### 가. 정치자금의 수입 규제

##### 1) 기부 및 모금주체 제한

현행 「정치자금법」에서는 기부 및 모금의 주체에 제한을 가하여 정치자금의 수입을 규제하고 있다. 정치자금을 기부할 수 있는 주체와 모금할 수 있는 주체를 한정적으로 규정함으로써 정치자금 운용의 투명성과 건전성을 확보하고자 한다.

현행 「정치자금법」의 모금의 주체는 정당이나 후원회에 한정된다. 정당은 소속당원이나 개인을 통해 정치자금을 모금할 수 있는 바, 소속당원으로부터 당비를 받거나 개인이 선거관리위원회에 기탁한 정치자금과 국고보조금을 받을 수 있다.

후원회도 정치자금 모금의 주체로서 정치자금을 모금할 수 있다. 종래에는 정당의 중앙당과 시·도지부 및 지구당도 후원회를 둘 수 있었으나 정치자금의 투명성 확보를 위해 2004년 「정치자금법」을 개정하며 이를 폐지한 바 있었다. 그러나 헌법재판소 2015. 12. 23. 2013헌바168 결정에 따라 헌법재판소는 정당이 개인으로부터 직접 후원금을 기부 받을 수 없다는 「정치자금법」 관련 규정이 헌법에 합치되지 않는다고 판시하였다.<sup>39)</sup> 2017년 6월 30일 법률 제14838호의 개정에 따라 정당의 후원회도

38) 2004년 3월 12일에 단행된 「정치자금법」 개정을 통해 동법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하는 것을 목적으로 한다는 점을 명확히 밝히고 있다.

39) 헌법재판소 2015. 12. 23. 2013헌바168 결정에서 정당 후원회를 금지함으로써 불법 정치자금 수수로 인한 정경유착을 막고 정당의 정치자금 조달의 투명성을 확보하려는 입법목적의 정당성은 인정되나, 정경유착의 문제는 일부 재벌기업과 부패한 정치세력에 국한된 것이고 대다수 유

정치자금의 모금주체로 규정되었다. 현행 「정치자금법」 제6조에 따라 후원회를 통해 정치자금을 모금할 수 있는 주체는 ①중앙당(중앙당창당준비위원회포함) ②국회의원(국회의원선거의당선인포함)과 ②의2 대통령선거의 후보자 및 예비후보자, ③정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자, ④지역선거구 국회의원의 후보자 및 예비후보자(후원회를 둔 국회의원 제외) ⑤중앙당 대표자 및 중앙당 최고집행기관의 구성원을 선출하기 위한 당내경선후보자 ⑥지역구지방의회의원선거의 후보자 및 예비후보자 ⑦지방자치단체의 장선거의 후보자 및 예비후보자로 각 1개의 후원회를 둘 수 있다.

현행법은 정치자금을 기부할 수 없는 주체를 규정하여 제한을 두고 있다. 종전에는 정치자금을 기부할 수 없는 주체를 외국인과 외국법인·단체 및 공적 성격을 지니는 국내법인·단체<sup>40)</sup>외국인에 한정하였던 것과 달리 법인과 단체를 기부할 수 없는 주체로 규정하였다. 이는 2002년 제16대 대통령선거 당시 한나라당 대선 후보가 기업들로부터 불법 정치자금을 받은 사실이 드러나면서 기업의 정치자금 기부가 정경유착으로 이어질 수 있다는 경각심을 불러일으켰기 때문이었다. 2004년 「정치자금법」 개정은 법인이나 단체의 기부를 금지하면서, 그와 관련된 자금으로도 정치자금을 기부할 수 없도록 규정하였다.<sup>41)</sup> 국내 또는 국외의 법인 및 단체는 정치자금을 기부할 수 없으며(동법 제31조 제1항), 국내·외 법인이나 단체와 관련된 자금으로도 정치자금을 기부할 수 없다(동조 제2항).<sup>42)</sup>

권자들과 직접적인 관련이 없으며 일반 국민의 정당에 대한 정치자금 기부를 원칙적으로 봉쇄할 필요는 없고, 기부 및 모금한도액의 제한, 기부내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성을 충분히 확보할 수 있다고 판시하였다.

40) 2004년 「정치자금법」 개정 전에는 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인, 국가 또는 지방자치단체가 주식 또는 지분의 과반수를 소유하는 기업체, 언론기관 및 언론단체, 사업 또는 사업장별로 조직된 단위노동조합, 학교법인, 종교단체, 3사업연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체에 한정하여 정치자금을 기부할 수 없도록 제한하였다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 17쪽에서 각주 인용.

41) 이러한 입법적 조치는 유통되는 정치자금의 양을 축소시킴으로써 정치자금이 선거나 정치 전반에 미치는 부당한 영향력을 배제하고, 공정경쟁을 통해 민주주의 본연의 기능을 회복시키기 위한 것이라는 평가가 있다. 성중탁, “한국의 정치자금법제 개선방안: 법인, 단체의 정치자금 기부 허용과 사후 투명성강화를 중심으로”, 법학논집 제19권 제4호, 2015, 214쪽. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 18쪽에서 재인용.

42) 해당 규정의 문언과 취지에 비추어 볼 때, 법인이나 단체가 기부자금을 마련하는 데에 어떤 형태로든 관련되면 곧바로 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’으로 그 기부금지 대상이 되는 것이 아니고, 기부자금의 모집·조성에 주도적·적극적으로 관여함으로써 모집·조성된 자금을 법인 또는 단체가 처분할 수 있거나 적어도 그와 동일시할 수 있는 정도의 자금이어야만 이에 해당하는

## 42 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

이처럼 현행법상 기부 및 모금의 주체는 종전보다 엄격하게 제한을 두는 방향으로 나아갔으며 정치부패의 가능성을 배제하고자 하였다. 그러나 법인이나 단체의 기부를 금지하고 있어 기업이나 이익단체, 노동단체 및 시민단체 등의 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한할 수 있고 정치자금의 유통량을 축소시킬 수 있다는 점에서 문제를 제기할 수 있다.<sup>43)</sup>

### 2) 기부 및 모금방법 제한

현행 「정치자금법」에서는 기부 및 모금의 방법에도 제한을 두고 있다. 정치자금의 기부 및 모금은 「정치자금법」에 근거하여 이루어져야 하고(동법 제2조 제1항) 정치자금법의 조항에 의거하여 기부의 방법에 제한을 두었다.

제2조 제4항과 제 5항에 따라 정치자금은 실명으로 기부하여야 한다. 동법에 의해 1회 120만원을 초과하여 정치자금을 기부하려는 자는 수표나 신용카드, 예금계좌입금 및 그 밖에 실명이 확인되는 방법으로 기부해야 하고(동조 제4항), 타인의 명이나 가명으로 정치자금을 기부하는 것은 금지된다(동조 제5항).

2004년 「정치자금법」 개정으로 정치자금의 기부 방법을 신용카드나 예금계좌입금 및 인터넷전자결제시스템 등으로 다양화하였으나 집회에 의한 정치자금 모금은 금지하였다.

이 외에도 정치자금의 기부에 대해 영수증을 발급할 것을 규정하여 투명성을 제고하였다. 정당의 회계책임자가 당원으로부터 당비를 납부 받은 경우에는 납부일로부터 30일 내에 당비영수증을 교부<sup>44)</sup>하고 그 원부를 보관하여야 하는데(동법 제5조 제1항),<sup>45)</sup> 당비영수증은 전자적 형태로 제작해서 인터넷을 통해 발행·교부할 수 있도록 하여

---

다고 판시하였다. 한편, 구체적 사안에서 자금이 법인이나 단체와 관련이 있는지의 여부는 자금 모집과 조성행위의 태양, 조성된 자금의 규모, 모금 및 기부의 경위와 기부자의 이해관계 등 모금과 기부가 이루어진 일련의 과정을 전체적으로 파악하여 판단하여야 한다. 대법원 2012. 06.14. 선고 2008도10658 판결 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 19쪽에서 인용.

43) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 36쪽.

44) 1회 1만원 이하의 당비납부에 대한 당비영수증은 해당 연도말일(정당이 등록취소되거나 해산되는 경우에는 그 등록취소일 또는 해산일을 말함) 현재로 연간 납부총액에 대하여 1매로 발행·교부할 수 있다(「정치자금법」 제5조 제2항) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 19쪽에서 각주 인용.

45) 당비를 납부한 당원이 그 당비영수증의 수령을 원하지 아니하는 경우에는 교부하지 아니하고 발행하여 원부와 함께 보관할 수 있다(「정치자금법」 제5조 제1항 단서). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 19쪽에서 각주 인용.

야 하며, 위조 또는 변조를 방지할 수 있도록 기술적 조치를 취하여야 한다(동조 제3항).<sup>46)</sup>

후원회가 후원금을 기부 받은 경우에는 정치자금영수증을 교부해야한다. 정치자금 영수증은 중앙선거관리위원회가 제작하는 정액영수증<sup>47)</sup>과 무정액영수증<sup>48)</sup>만을 말하며(동조 제2항 전문) 후원회는 후원금을 기부 받은 경우 그 날로부터 30일 이내에 정치자금영수증을 후원인에게 교부해야 한다(동법 제17조 제1항).<sup>49)</sup> 2004년 동법 개정을 통해 정치자금 영수증제도가 개선되었는바, ① 10만원 미만의 소액기부나 ② 10만원을 초과한 기부라고 하더라도 그 초과분이 10만원 미만에 해당하는 경우에는 무정액영수증을 교부할 수 있다(동조 제3항).<sup>50)</sup>

이처럼 정치자금의 기부 및 모금은 실명에 의하여야 하고 기부 및 모금의 방법을 제한하며 당비영수증 또는 정치자금영수증을 발행하게 하여 투명한 운용을 강제하였다.

### 3) 기부 및 모금 한도 규제

후원인의 기부한도를 연간 단위로 제한을 두어 또한 개별 후원회 단위로도 기부할 수 있는 한도에 제한을 두었다. 이는 선거과열과 정치부패를 막고 후원회의 회원은 연간 1만원 내지는 그에 상응하는 가액 이상의 후원금을 기부해야 하는데(「정치자금법」

46) 당비영수증의 서식 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다(「정치자금법」 제5조 제4항). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 19쪽에서 각주 인용.

47) 정액영수증에 표시하는 금액은 1만원·5만원·10만원·50만원·100만원·500만원의 6종으로 하고 기부자에게 교부하는 정치자금영수증에는 후원회명을 기재할 수 없다(「정치자금법」 제17조 제9항). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 19쪽에서 각주 인용.

48) 무정액영수증은 인터넷을 통하여 발행·교부할 수 있도록 전자적 형태로 제작할 수 있되, 위조·변조를 방지할 수 있는 기술적 조치를 하여야 한다(「정치자금법」 제17조 제2항 후문). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 19쪽에서 각주 인용.

49) 1회 1만원 이하의 후원금 기부에 대한 정치자금영수증은 해당 연도말일(후원회가 해산되는 경우에는 그 해산일을 말함) 현재로 일괄 발행·교부할 수 있다(「정치자금법」 제17조 제4항). 또한 ① 후원인이 정치자금영수증 수령을 원하지 아니하는 경우, ② 익명기부, 신용카드·예금계좌·전화 또는 인터넷 전자결제 시스템 등에 의한 기부로 후원인의 주소 등 연락처를 알 수 없는 경우, ③ 후원인이 연간 1만원 이하의 후원금을 기부한 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 정치자금영수증을 후원인에게 교부하지 아니하고 후원회가 발행하여 원부와 함께 보관할 수 있다(「정치자금법」 제1조 제5항). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 19쪽에서 각주 인용.

50) 다만 전자적 형태로 제작한 무정액영수증을 인터넷을 통하여 교부하는 경우에는 그러하지 아니하다(「정치자금법」 제17조 제3항 단서). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 19쪽에서 각주 인용.

#### 44 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

제11조 제5항), 후원인의 기부한도는 연간 2천만원 이하로 제한하였다(동조 제1항).

후원인이 개별 후원회당 기부할 수 있는 연간 한도액은 대통령후보자등·대통령선거경선후보자의 후원회에는 각 1천만 원까지<sup>51)</sup>, 그 외의 후원회에는 각 500만 원까지 기부할 수 있도록 규정하고 있다(동조 제2항).<sup>52)</sup>

후원회가 연간 모금할 수 있는 한도액도 제한하여, 현행 「정치자금법」 제12조에 따라 ① 중앙당후원회는 50억원<sup>53)</sup>, ② 대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회는 각 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액<sup>54)</sup>, ③ 국회의원·국회의원후보자등 및 당대표경선후보자의 후원회는 각 1억5천만 원<sup>55)</sup>, ④ 지방자치단체장후보자후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액, ⑤ 국회의원·국회의원후보자등 및 당대표경선후보자들의 후원회는 각각 1억5천만원, ⑥ 지방의회의원후보자등후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액, ⑦ 지방자치단체장후보자등후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액까지 모금할 수 있다(동법 제12조 제1항).<sup>56)</sup>

현행 「정치자금법」 제13조에서 연간 모금·기부한도액에 관한 특례를 규정하여 ① 대통령선거에서 후보자를 선출한 정당의 중앙당후원회 및 지역구국회의원후원회 ② 임기만료에 의한 국회의원선거에서 후보자를 추천한 정당의 중앙당후원회 및 지역구에 후보자로 등록한 국회의원후원회 ③ 임기만료에 의한 동시지방선거에서 후보자를 추천한 정당의 중앙당후원회 및 해당 선거구에 후보자를 추천한 정당의 지역구국회의원후원회는 공직선거가 있는 당해 연도<sup>57)</sup>에 연간 모금·기부한도액의 2배까지 모금·

51) 후원회지정권자가 동일인인 대통령후보자등후원회에는 합하여 1천만 원 한도 내에서 기부할 수 있다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

52) 후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회와 국회의원후원회는 합하여 500만 원 한도 내에서 기부할 수 있다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

53) 헌법재판소 2015.12.23. 2013헌바168 결정에서 정당에 대한 후원을 금지한 「정치자금법」 규정을 위헌으로 판시함에 따라 개정되었다.

54) 후원회지정권자가 동일인인 대통령후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액까지 모금할 수 있다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

55) 후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회는 합하여 1억5천만 원까지 모금할 수 있다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

56) 다만, 신용카드·예금계좌·전화 또는 인터넷전자결제시스템 등에 의한 모금으로 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하게 된 때에는 그러하지 아니하되, 그 이후에는 후원금을 모금할 수 없다(「정치자금법」 제12조 제1항 단서). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.



기부할 수 있는 특례를 규정하고 있다(동법 제13조 제1항).

그러나 현행 「정치자금법」에 의하면 정치자금법을 불법적으로 기부받거나 모금받기 위해 편법적인 방법을 쓸 가능성이 농후하고 위반행위를 배제할 방법이 마련되어 있지 않다는 점에서 문제를 야기할 수 있다. 예컨대 법인이나 단체가 그 구성원을 통해 정치자금을 전달하고, 기부한도를 초과하지 않기 위해 여러 명의 이름으로 그 액수를 분할하여 제공하는 편법을 쓸 수 있기 때문에 편법행위를 방지할 수 있는 세심한 규정이 필요하다.

## 나. 정치자금의 지출 규제

### 1) 정치자금의 지출용도와 지출방법 규제

정치자금의 지출용도, 지출방법 또한 현행 「정치자금법」에서 규제하고 있다. 먼저 정치자금은 정치활동을 위해 소요되는 경비로만 지출되어야 하고, 사적 경비나 부정한 용도로 지출되어서는 아니 된다고 하여 지출용도를 제한하고 있다.

사적 경비란 ① 가계의 지원이나 보조, ② 개인적인 채무의 변제 및 대여, ③ 향우회, 동창회, 종친회, 산악회 등의 동호회나 계모임 등 개인 간의 사적 모임에서의 회비 및 그 밖의 지원경비, ④ 개인적인 여가나 취미활동에 소요되는 비용 등의 용도로 사용되는 경비를 말한다(「정치자금법」 제2조 제3항).

이외에도 정치자금의 지출방법에 대해서도 제한을 가하고 있다. 일정 금액을 초과한 정치자금의 지출에 대해서는 지출방법을 규제하여, 선거비용의 경우에는 20만원, 그 외의 정치자금의 경우에는 50만원<sup>57)</sup>을 초과한 때에 그 지출은 수표나 신용카드 및 예금계좌입금, 그 밖에 실명이 확인되는 방법으로 이루어져야 한다(동법 제2조 제4항). 또한 현금 지출의 경우에는 연간 한도가 정해져 있는 바, 연간 지출총액의 100분의 20(선거비용의 경우에는 선거비용제한액의 100분의 10)을 초과한 금액을 현금으로 지출할 수는 없다고 규정하고 있다(동항 단서).

57) “공직선거가 있는 연도”라 함은 당해 선거의 선거일이 속하는 연도를 말한다(「정치자금법」 제13조 제2항). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

58) 다만, 공직선거의 후보자·예비후보자의 정치자금은 20만원을 초과한 경우에 수표나 신용카드·예금계좌입금 그 밖에 실명이 확인되는 방법으로 지출하여야 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 21쪽에서 각주 인용.

## 46 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

이에 더하여 「정치자금법」에 정한 경우 정치자금 지출은 회계책임자에 의하여 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 정당, 후원회, 후원회를 둔 국회의원, 대통령선거경선후보자, 당대표경선후보자 또는 공직선거의 후보자·예비후보자의 정치자금 지출은 회계책임자에 의해서만 이루어질 수 있다.<sup>59)</sup> 제36조 제1항에서는 이 조항에 예외를 두어 ① 회계책임자로부터 대략적인 지출 내역을 알 있도록 서면으로 지출의 목적과 금액을 정해 위임받은 회계사무보조자<sup>60)</sup>가 지출하는 경우나 ② 회계책임자의 관리 및 통제 하에 정치자금 지출을 위해 신고된 예금계좌를 결제계좌로 하는 신용카드나 체크카드 및 그 밖에 이에 준하는 수단으로 지출하는 경우 예외를 인정하도록 하였다.

현행 「정치자금법」에서는 지출 계좌를 한정하여 지출방법을 다각도로 제한하고 있다. 규제정치자금의 지출은 관할 선거관리위원회에 신고된 예금계좌를 통해서만 이루어질 수 있는데, 이때 지출을 위한 예금계좌는 1개만 사용되어야 한다(동조 제2항). 선거사무장 등의 수당이나 실비는 당해 선거사무장 등이 미리 지정한 예금계좌로 입금하는 방식으로 지급되어야 하고(동법 제36조 제4항), 후원회를 둔 공직선거의 후보자·예비후보자의 회계책임자는 후원금이 후원회에 등록되기 전에 지출 원인이 발생한 용도로는 그 후원금을 사용할 수 없다(동조 제5항).

### 2) 정치자금의 회계보고제도

현행 「정치자금법」은 정치자금의 회계보고제도를 규정하고 있어 정치자금의 수입과 지출에 관한 사항을 기재하고 이를 보고할 것을 규정하고 있다. 정치자금법은 회계보고의 주체와 보고내용, 보고방법, 보고 이후의 보존의무에 대하여 규정하고 있다.

회계보고의 주체에 대하여 「정치자금법」 제34조 제1항이 정당<sup>61)</sup>의 대표자, 후원회

59) 대통령선거경선후보자나 당대표경선후보자 및 공직선거의 후보자·예비후보자는 자신의 재산으로 정치자금을 지출할 때에도 회계책임자를 통해 지출해야 하고, 후원회를 둔 국회의원이나 당해 국회의원선거의 예비후보자로 신고하지 아니한 경우에 선거일 전 120일부터 자신의 재산으로 정치자금을 지출하는 경우에도 마찬가지이다(「정치자금법」 제36조 제3항). 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

60) 공직선거의 선거운동을 할 수 있는 자에 한한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 21쪽에서 각주 인용.

61) 정책연구소 및 정당선거사무소를 포함한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 22쪽에서 각주 인용.

대표자, 후원회를 두고 있는 국회의원, 대통령선거경선후보자나 당대표경선후보자, 공직선거 후보자 및 예비후보자,<sup>62)</sup> 선거연락소의 회계책임자인 선거연락소장은 정치자금 수입과 지출을 담당할 회계책임자 1인을 선임한 후 지체 없이 관할 선거관리위원회에 서면으로 신고해야 한다고 규정하고 있다. 이 때, 회계책임자는 공직선거운동을 할 수 있는 자격을 갖춘 자여야 한다.

「정치자금법」이 회계책임자의 의무를 규정하고 있는바, 선출된 회계책임자는 선거관리위원회에 정치자금의 수입과 지출에 회계보고를 하여야 한다(동법 제40조 제1항). 회계책임자는 회계장부를 비치하고 모든 정치자금의 수입과 지출에 관한 사항을 기재하여야 하는데, 이 경우 회계책임자는 보조금과 보조금 이외의 정치자금, 그리고 선거비용과 선거비용 이외의 정치자금을 각각 별도의 계정으로 설정해서 구분하여 경리해야 한다(동법 제37조).

회계책임자의 회계보고의 시기에 관하여 「정치자금법」은 다음과 같이 규정하고 있다.

정당의 회계책임자는 ① 공직선거에 참여하지 않은 해에는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 회계내역을 다음 연도 2월 15일까지,<sup>63)</sup> ② 전국을 단위로 실시되는 공직선거에 참여한 해에는 매년 1월 1일부터<sup>64)</sup> 선거일 후 20일까지<sup>65)</sup>의 회계내역을 당해 선거일 후 30일까지,<sup>66)</sup> 선거일 후 21일부터 12월 31일까지의 회계내역은 다음해 2월 15일까지<sup>67)</sup> 보고해야 한다(동법 제40조 제1항 제1호).<sup>68)</sup>

62) 대통령선거의 정당추천후보자, 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 추천정당이 선임권자가 되며, 그 선거사무소 및 선거연락소의 회계책임자는 각각 정당의 회계책임자가 겸한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 22쪽에서 각주 인용.

63) 시·도당의 경우에는 1월 31일까지 회계보고를 해야 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

64) 정당선거사무소의 경우에는 그 설치된 날을 시작일로 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

65) 20일 후에 정당선거사무소가 폐쇄되는 경우에는 그 폐쇄일까지의 회계내역이 보고되어야 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 20쪽에서 각주 인용.

66) 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서는 선거일 후 40일까지 회계보고가 이루어져야 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 22쪽에서 각주 인용.

67) 시·도당의 경우에는 1월 31일까지 회계보고를 해야 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 22쪽에서 각주 인용.

68) 전국의 일부지역에서 실시하는 공직선거의 보궐선거 등에 참여한 연도의 경우, 중앙당과 정책연구소는 공직선거에 참여하지 아니한 연도 기준이 적용되는 반면, 당해 시·도당과 정당선거사무소는 전국 단위 공직선거에 참여한 연도 기준이 적용된다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 22쪽에서 각주 인용.

## 48 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

후원회를 두고 있는 국회의원의 회계책임자는 ① 공직선거에 참여하지 아니한 해에는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 회계내역을 다음 연도 1월 31일까지, ② 공직선거에 참여한 해에는 매년 1월 1일부터 선거일 후 20일까지의 회계내역을 선거일 후 30일까지, 선거일 후 21일부터 12월 31일까지의 회계내역은 다음해 1월 31일까지 보고해야 한다(동법 제40조 제1항 제2호).

국회의원후원회의 회계책임자는 ① 연간 모금한도액까지 모금할 수 있는 해에는 매년 1월 1일부터 6월 30일까지의 회계내역을 7월 31일까지, 이후 7월 1일부터 12월 31일까지의 회계내역은 다음해 1월 31일까지, ② 연간 모금한도액의 2배까지 모금할 수 있는 해에는 매년 1월 1일부터 선거일 후 20일까지의 회계내역을 선거일 후 30일까지, 그리고 선거일 후 21일부터 12월 31일까지의 회계내역은 다음해 1월 31일까지 보고해야 한다(동법 제40조 제1항 제3호).<sup>69)</sup>

대통령선거경선후보자나 당대표경선후보자 및 그 후원회의 회계책임자는 당해 정당의 경선일 후 20일까지의 회계내역을 경선일 후 30일까지 보고해야 한다(동법 제40조 제1항 제4호).<sup>70)</sup>

공직선거의 후보자나 예비후보자 및 그 후원회의 회계책임자는 선거일 후 20일까지<sup>71)</sup>의 회계내역을 선거일 후 30일까지<sup>72)</sup> 보고해야 한다(동법 제40조 제1항 제5호).<sup>73)</sup>

「정치자금법」에서는 이 규정의 예외 규정을 두어 신속하게 관할 선거관리위원회에 회계보고를 해야 할 사유에 대해서도 규정하고 있다. ① 정당이 등록취소 또는 해산된 때, ② 후원회가 해산된 때,<sup>74)</sup> ③ 후원회를 두고 있는 국회의원이나 대통령선거경선후

69) 다만, 선거일이 12월 중에 있는 경우에는 연간 모금한도액의 2배를 모금할 수 있는 연도 기준에 따른다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 22쪽에서 각주 인용.

70) 이 경우 후원회를 둔 국회의원의 회계책임자는 매년 1월 1일부터 경선일 후 20일까지의 회계내역을 경선일 후 30일까지, 경선일 후 21일부터 12월 31일까지의 회계내역을 다음 연도 1월 31일까지 보고해야 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 22쪽에서 각주 인용.

71) 대통령선거의 정당추천후보자의 경우 그 예비후보자의 회계책임자는 후보자등록일 전일까지의 회계내역을 보고해야 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

72) 대통령선거의 무소속후보자는 선거일 후 40일까지 회계보고를 해야 한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

73) 대통령선거의 정당추천 후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거의 선거사무소·선거연락소의 회계책임자는 정당의 회계책임자가 전국 단위 공직선거나 전국의 일부지역에서 실시하는 공직선거의 보궐선거 등에 참여한 연도에 적용되는 기준에 의한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

74) 선거 또는 경선의 종료로 후원회지정권자가 후원회를 둘 수 있는 자격을 상실하여 해산한 경우는 제외된다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

보자 및 당대표경선후보자가 후원회를 둘 수 있는 자격을 상실하거나 후원회지정을 철회한 때,<sup>75)</sup> ④ 공직선거의 예비후보자나 그 후원회가 선거기간이 개시되기 30일 전에 그 자격을 상실하거나 해산된 때에는 해당 사유가 발생한 날로부터 14일 이내에 회계보고를 해야 한다(동법 제40조 제2항).

회계책임자의 보고방법과 보고내용 역시 규정되어 있으며 회계책임자는 「정치자금법」에 규정된 사항을 보고해야 한다. 회계책임자는 ① 재산상황<sup>76)</sup>을 비롯하여 ② 정치자금의 수입내역<sup>77)</sup>과 ③ 회계장부에 기재하는 지출의 상세내역 등의 사항을 회계보고해야 한다(「정치자금법」 제40조 제3항 제1호). 후원회지정권자나 대통령선거경선후보자, 당대표경선후보자, 공직선거의 후보자 및 예비후보자의 회계책임자는 ① 후원금이나 소속 정당의 지원금으로 구입하거나 취득한 재산상황과 ② 회계장부에 기재하는 수입과 지출에 대한 상세내역을 회계보고해야 한다(동법 제40조 제3항 제2호).

회계책임자의 보고방법은 회계보고를 할 때 ① 정치자금의 수입과 지출명세서, ② 영수증 및 그 밖의 증빙서류 사본, ③ 정치자금 수입·지출이 이루어진 예금통장 사본, ④ 자체 감사기관의 감사의견서와 대의기관·예산결산위원회의 심사의결서 사본, ⑤ 공인회계사의 감사의견서,<sup>78)</sup> ⑥ 잔여재산의 인계·인수서,<sup>79)</sup> ⑦ 예비후보자의 선거비용 지출내역서 사본<sup>80)</sup>을 첨부해야 한다(「정치자금법」 제40조 제4항)고 규정하고 있다. 선거사무소나 선거연락소의 회계책임자가 회계보고를 할 때에는 정당의 대표자 또는 공직선거후보자와 선거사무장의 연대 서명·날인을 받아야 하는데, 선거연

75) 경선의 종료로 인하여 자격을 상실한 경우는 제외된다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

76) 정당에 있어서는 12월 31일까지의 회계내역 보고에 한한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

77) 1회 30만원 초과 또는 연간 300만원(대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회의 경우에는 500만원)을 초과하여 수입을 제공한 자의 경우에는 성명·생년월일·주소·직업·전화번호와 수입일자 및 그 금액을, 그 이하 금액의 수입을 제공한 자의 경우에는 일자별로 그 건수와 총금액을 회계보고 사항에 포함시켜야 하나, 당비의 경우에는 그러하지 아니하다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

78) 중앙당에 한하며, 정치자금의 수입·지출이 없는 경우에는 요구되지 않는다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

79) 인계의무자에 한해 요청되고, 후보자의 반환기탁금 및 보전비용의 처리 규정에 의한 반환·보전비용의 인계·인수서는 반환·보전받은 날부터 30일까지 제출한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

80) 대통령선거의 정당추천후보자의 선거사무소의 회계책임자와 그 예비후보자의 회계책임자에 한한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

락소의 경우에는 선거연락소장의 서명·날인을 받도록 규정하였다(동법 제40조 제5항). 한편, 정당<sup>81)</sup>이나 후원회의 회계책임자가 회계보고를 할 때에는 대의기관이나 예산결산위원회의 심사 및 의결을 거쳐야 하고, 그 의결서 사본과 함께 자체 감사기관의 감사의견서를 첨부해야 한다(동법 제41조 제1항 본문). 나아가 정당의 중앙당은 그 정당의 당원이 아닌 공인회계사의 감사의견서를 함께 첨부해야 하는바(동조 동항 단서), 이때 공인회계사는 성실하게 감사해야 한다(동조 제2항).

회계책임자는 보고이후 회계장부를 보존할 의무를 진다. 회계보고를 마치면 지체 없이 선임권자에게 회계장부와 당비영수증 및 정치자금영수증 원부, 정치자금 수입과 지출에 대한 명세서와 영수증 및 그 밖의 증빙서류, 예금통장, 지출결의서, 구입·지급 품의서 등을 인계해야 하며, 선임권자는 회계책임자가 회계보고를 마친 날로부터 3년간 회계장부 등을 보존해야 한다(「정치자금법」 제44조 제1항). 이때 회계책임자는 선임권자의 동의하에 회계장부 등의 보존을 관할 선거관리위원회에 위탁할 수 있다(동조 제2항).

### 3) 정치자금 공개제도

회계보고는 공고일로부터 일정기간동안 누구든지 열람할 수 있도록 하고 있고 열람 및 사본교부의 주체와 방법에 대해서 규정하고 있다. 회계보고를 받은 관할 선거관리위원회는 회계보고 마감일로부터 7일 이내에 회계보고 사실과 그 열람이나 사본교부 기간 및 사본교부에 소요되는 비용 등을 공고해야 한다(「정치자금법」 제42조 제1항). 관할 선거관리위원회는 보고된 재산상황과 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류 등을 사무소에 비치해야 하고, 공고일로부터 3월간 누구든지 열람을 할 수 있도록 해야 한다(동조 제2항 본문). 누구든지 관할 선거관리위원회에 회계보고서나 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류<sup>82)</sup>에 대한 사본교부를 서면으로 신청할 수 있는데, 이때 사본교부에 소요되는 비용은 해당 신청자가 부담해야 한다(동조 제3항). 현 규정에서 열람기한의 제한 부과가 적절한지에 대해 추가적인 논의가 필요하다.

81) 정당선거사무소는 회계보고의 자체 감사 대상에서 제외된다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 24쪽에서 각주 인용.

82) 영수증이나 그 밖의 증빙서류 사본과 정치자금을 수입·지출한 예금통장 사본은 제외한다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 24쪽에서 각주 인용.

현행법에서는 정치자금 공개에 대한 예외도 규정하고 있다. 동조 제4항이 규정한 바에 따르면 후원회에 연간 300만 원 이하를 기부한 사람의 인적 사항과 기부금액은 공개되지 아니 한다(동조 제4항).<sup>83)</sup> 나아가 공개된 정치자금의 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적으로 이용하는 행위도 금지되고 있다(동조 제5항). 그러나 연간 300만원 이하를 기부한 사람의 인적사항과 기부금액을 공개하지 않는다고 규정함으로써 정치자금 운용의 투명성 확보의 실현을 저해할 우려도 있다.

관할 선거관리위원회에 보고된 재산상황이나 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류에 대해 이의가 있는 자는 열람기간 중에 이의와 관련된 증빙서류를 첨부하여 관할 선거관리위원회에 서면으로 이의를 신청할 수 있다(「정치자금법」 제42조 제6항). 이의신청을 받은 관할 선거관리위원회는 신청일로부터 60일 이내에 이의신청사항을 조사·확인한 후 그 결과를 신청인에게 통보해야 한다(동조 제7항).

정치자금 공개 중 선거비용의 공개에 대해서는 특례가 인정되고 있다 「정치자금법」 제42조 5항에서 정치자금의 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적으로 이용하는 행위를 금지한 것과 달리 선거비용의 경우는 열람 대상 서류 중 일부를 인터넷 홈페이지를 통해 공개할 수 있도록 특례를 부여한다는 점이 커다란 차이점이다. 「정치자금법」 제42조 제2항 단서는 선거비용의 경우 열람 대상 서류들 중 수입·지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통해 공개할 수 있도록 규정하고 있으며, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개할 수 없도록 규정하고 있다.

이처럼 선거비용에 한해서는 수입·지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통해서 공개할 수 있도록 규정한 바에 따라 중앙선거관리위원회는 2014년 6월 4일에 실시되었던 제6회 전국동시지방선거운동 기간 중에 홈페이지를 통해 정치자금 수입·지출내역을 공개하였다. 제6회 전국동시지방선거 후보자등록마감일 다음날(2014년 5월 17일)부터 선거일(2014년 6월 4일)까지 예비후보자등록 이후의 모든 수입·지출내역을 공개하였으며 이를 통해 유권자의 입장에서는 각 후보자의 정치자금 수입·지출내역을 실시간으로 확인할 수 있고 후보자의 입장에서는 선거비용의 자발적 공개를 통해 유권자에게 투명성을 홍보할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수

83) 대통령후보자등·대통령선거경선후보자의 후원회의 경우에는 후원회에 연간 500만 원 이하를 기부한 자의 인적 사항과 그 금액이 공개되지 않는다. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 23쪽에서 각주 인용.

## 52 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안

있다. 이는 후보자의 투명성이 유권자의 선택에 영향을 미치는 요소로서 작용할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 또한 장기적으로 유권자들의 접근편의성을 제고하여 정치자금의 투명한 운용과 건전한 정치문화의 확립에 대한 의식을 함양하는데 기여할 수 있다.<sup>84)</sup>

아래 표와 같이 중앙선거관리위원회가 제공한 정치자금 회계 관리 프로그램을 통해 선거에 출마한 후보자가 선거비용의 수입·지출내역을 입력하게 되면, 중앙선거관리위원회 홈페이지에 구축되어 있는 정치자금 수입·지출내역 공개시스템을 통해 유권자들이 후보자들의 선거비용 내역을 검색할 수 있도록 만들어졌다. 다만, 후보자가 정치자금 회계 관리 프로그램을 통해 선거비용의 수입·지출내역을 입력하는 것이 의무사항이 아닌 재량사항에 불과했다는 사실은 동 시스템의 한계로 지적되었다.<sup>85)</sup>

▶▶ [그림 2-1] 정치자금 수입·지출내역 공개 시스템 구성도<sup>86)</sup>



84) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 26쪽.

85) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 26쪽.

86) 중앙선거관리위원회, 정치자금 수입·지출내역 공개시스템, <http://ecost.nec.go.kr/>(최종검색: 2021.8.9.) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 26쪽.



선거비용 특례에서는 열람기간 중의 이의신청과 관련해서도 별도의 규정을 마련하고 있다. 일반적으로 보고된 재산상황이나 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류에 대해 이의신청을 받은 관할 선거관리위원회는 신청일로부터 60일 이내에 이의신청사항을 조사·확인한 후 그 결과를 신청인에게 통보하는 것과 달리 선거비용에 관하여 이의신청을 받은 관할 선거관리위원회는 회계책임자나 그 밖의 관계인에게 이의사실에 대한 소명자료를 제출하도록 통지해야 하고, 이때 회계책임자 등은 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 소명자료를 제출해야 한다. 관할 선거관리위원회는 소명자료가 제출된 경우에는 이의신청의 내용과 소명내용을, 그리고 소명자료가 제출되지 않은 경우에는 이의신청의 내용과 소명 없음을 공고해야 하고, 그 사실을 지체 없이 당해 이의신청인에게 통지해야 한다(동조 제8항).

선거비용에 관하여 이의신청을 받은 관할 선거관리위원회는 회계책임자나 그 밖의 관계인에게 이의사실에 대한 소명자료를 제출하도록 통지해야 하고, 이때 회계책임자 등은 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 소명자료를 제출해야 한다. 관할 선거관리위원회는 소명자료가 제출된 경우에는 이의신청의 내용과 소명내용을, 그리고 소명자료가 제출되지 않은 경우에는 이의신청의 내용과 소명 없음을 공고해야 하고, 그 사실을 지체 없이 당해 이의신청인에게 통지해야 한다(동조 제8항).

이외에도 선거비용의 특례에서는 선거비용의 수입 및 자료제출이나 보고를 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외)의 위원이나 직원은 선거비용의 수입 및 지출에 관한 확인이 필요하다고 인정되면, 회계장부나 그 밖의 출납서류를 검토할 수 있다. 또한 정당이나 공직선거의 후보자·예비후보자·회계책임자, 선거비용 중 지출 비용을 지급받거나 받을 권리가 있는 자 및 그 밖의 관계인에 대한 조사를 할 수 있으며, 자료제출이나 보고를 요구할 수 있다(「정치자금법」 제43조 제1항). 선거관리위원회로부터 이러한 요구를 받은 자는 지체 없이 이에 따라야 하며(동조 제2항), 선거관리위원회는 회계장부 등 그 밖의 출납서류나 회계보고서의 내용 중에 허위사실이 기재되어 있거나 불법지출 및 초과지출 등의 위반 사실이 있다고 인정되는 때에는 관할 수사기관에 고발 또는 수사의뢰 등 필요한 조치를 취하여야 한다(동조 제3항).

### 3. 지금까지 논의된 현행법상의 문제점

#### 가. 수입 부분

##### 1) 법인이나 단체의 기부 금지

현행 「정치자금법」상의 수입 규제에서는 법인이나 단체의 기부를 전면적으로 금지하고 있다. 살펴본 바와 같이 2002년 제16대 대통령선거 대선 후보가 기업들로부터 불법 정치자금을 받은 사실이 드러나며 불법 정치자금을 통한 정경유착의 고리를 끊고자 하는 취지에서 법인이나 단체의 기부를 금지하는 「정치자금법」 개정이 2004년에 단행되었다. 논한 바와 같이 이 규정은 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한할 여지를 안고 있다. 법인이나 단체의 기부를 전면 금지함으로써 기업이나 이익단체, 노동단체 및 시민단체 등이 정치적 의사를 표출할 수 있는 수단을 필요 이상으로 제한한다는 점, 정치자금의 유통량을 과도하게 축소시킨다는 점에서 비판을 가할 수 있다. 또한 정치자금의 유통량 자체를 축소시켜 개인 재산이 많은 후보자가 상대적으로 유리한 위치를 점할 수 있다는 점에서 우려가 제기되고 있다.<sup>87)</sup>

현행 규정의 합헌성에 대한 논쟁이 제기되면서 2010년 헌법재판소는 단체의 기부 금지 조항이 과잉금지원칙에 위반하여 정치적 활동의 자유 등을 침해하지 않는다고 판단하였다.<sup>88)</sup> 헌법재판소는 단체의 기부금지 규정은 민주적 의사형성과정의 왜곡이나, 선거의 공정성 침해를 막고, 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하기 위한 것으로서 정당한 입법목적 달성을 위해 적합한 수단을 취한 것이라고 평가하였다. 또한 단체의 정치적 의사표현은 선거에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그 방법을 제한할 필요성이 크다는 점, 기부금지 조항이 단체의 정치적 의사표현 자체를 금지하는 것이 아니라 개인에 비해 상대적으로 용이하게 동원할 수 있는 '자금'을 사용하는 방법에 관한 규제를 가하는 것이라는 점 등에 근거하여 동 규정이 본질적으로 정치적 표현의 자유를 침해하지는 않는다고 보았다.

87) 성중탁, 앞의 논문, 215-216쪽. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 36쪽에서 재인용.

88) 헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌바89. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 36쪽에서 재인용.

물론 개인의 정치적 의사형성의 자유를 침해하지 않는 범위에서 단체가 자금모집 과정에 관여하는 것을 배제하는 수단을 강구해볼 수도 있으나 이러한 규범을 마련하는 것은 입법기술상 어렵고, 개인의 정치적 권리 보호라는 입법목적을 달성하기에 충분하지 않다고 보이는 바, 보다 덜 침해적인 수단이 존재하는 것이 명백하지 않은 이상 이 사건 기부금지 조항은 침해의 최소성 원칙에 반하지 않는다고 판단하였다. 나아가 내용중립적인 방법으로 기부금지 조항을 둠으로써 개인이나 단체의 정치적 표현의 자유가 제한되는 것은 수인 불가능할 정도가 아닌 것에 반해, 이를 통해 달성하고자 하는 금권정치나 정경유착의 차단 및 단체와의 관계에서 보호되어야 할 개인의 정치적 기본권 등의 공익은 대의민주제를 채택하고 있는 우리나라에서 중요한 가치로 파악되는바, 법익균형성의 원칙도 충족된다고 판시하였다.

2012년 대법원도 이와 같은 결론에 도달하였는데 「정치자금법」상 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하는 것은 법인이나 단체가 이권을 위해 음성적인 정치적 영향력을 행사하거나 선거의 공정성을 해하는 행위를 차단하고, 그 구성원의 의사가 왜곡되는 것을 방지하기 위한 것이라고 판단하였다.<sup>89)</sup>

법인 및 단체의 기부를 전면 금지하고 있는 현 규정의 위헌성 논란은 두 차례의 헌법재판소 결정을 거쳐 일단락되었으나 여전히 문제 제기가 끊이지 않고 있으며 법인 및 단체의 정치자금 기부 사건으로 재점화될 여지가 있다는 측면에서 제도적인 검토가 필요하다.<sup>90)</sup>

이에 더하여 법인이나 단체의 기부를 금지하자 기업의 임직원 명의로 고액의 후원금을 제공하여 법의 적용을 회피하려 하는 문제도 현행법상의 입법적 흠결로 논의되고 있다. 「정치자금법」상 타인의 명이나 가명으로 인한 기부가 금지되고(「정치자금법」 제2조 제5항), 그 위반 시 적용될 형사제재 규정이 마련되어 있지만(동법 제45조, 제48조), 법인이나 단체가 그 구성원을 통해 정치자금을 전달하는 경우 이를 적발하거나 이를 강력하게 방지할 수 있는 실효적인 제재가 마련되어 있기 때문에 제도적으로 이를 보완하여야 할 필요가 있다.

89) 대법원 2012.06.14. 선고 2008도10658 판결. 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 36쪽에서 재인용.

90) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 36쪽.

## 2) 출판기념회에서의 기부행위 문제

정치자금은 모금 한도에 대한 규제가 가해지는 것과 달리 국회의원이 개최하는 출판기념회는 그 책값을 통하여 사실상 한도를 초과한 모금이 이루어진다는 문제가 제기되었다. 출판기념회는 선거관리위원회에 신고할 필요도 없고 정치자금 한도 등법의 규제를 받지 않기 때문에 사실상 이는 불법 정치자금으로 이어진다는 비판이 이어지고 있다. 이는 정치자금으로 분류되지 않지만 사실상 실질적인 자금모금의 통로로 이용된다는 측면에서 정치자금의 투명한 운용을 위한 제재가 필요하다. 이에 2014년 10월 8일 중앙선거관리위원회는 출판기념회를 통한 음성적인 정치자금 모금을 차단하는 개정의견(출판기념회 개최 모금액 신고·공개 및 제공액 및 모금액 한도 제한하는 내용)을 제출하였으나, 국회가 이를 논의하지 않고 있어 계속적인 문제가 양산되고 있다.<sup>91)</sup>

특히 후원금과 달리 출판기념회 수익금은 현행 「정치자금법」의 적용을 받지 않는바, 중앙 선거관리위원회에 신고하거나 공개할 의무가 없어서 정치로비의 수단으로 악용될 수 있다. 이에 대한 자성의 노력으로 출판기념회에 신용카드 결제기거나 투명 아크릴 모금함 등을 이용한 사례가 회자되고 있고 대안이 제시되고 있다.

그러나 근본적으로 입법적·제도적인 해결책 없이 정당 내 내부 준칙으로 출판기념회 횡수나 개최 시기 등을 규제하는 것이나 미온적인 대안을 활용하는 것은 해결책이 될 수 없을 것이라는 의견이 제기되고 있다. 입법적·제도적인 강제 없이 정당 및 후보자의 의지에 정치자금 운용의 투명성 확보를 맡기는 것은 타당하지 않다고 지적할 수 있다.

## 3) 편법적 기부 한도 회피

기부한도의 제한을 탈피하는 편법적인 방법으로 여러 명의 이름으로 액수를 제공하는 방안이 활용되고 있음에도 이에 대한 법적인 제재가 마련되어 있지 않은 점도 현행법상의 문제점으로 논의되고 있다.

개인의 기부한도를 연간 2천만 원 이하로 제한하고 있는 현행 규정에 반하지 않도록 액수를 분할하는 사건이 발생하는데, 이러한 편법적 행위를 단속할 수 있는 실효적인

91) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 36쪽.

방안이 마련되어 있지 않다는 점이 입법적 흠결로 지적되고 있다.<sup>92)</sup> 기부한도의 제한이 있더라도 이와 같은 행위들에 법적인 제재를 가하지 않으면 지속적으로 탈법적인 행위를 야기할 수 있고 정치자금 운용의 투명성 확보를 위해 부과한 기부모금 한도를 무용화할 수 있다. 따라서 이를 적발하고 단속할 수 있는 방안이 필수적이다.

## 나. 지출 부분

### 1) 통상적인 회계보고 및 공개 제도의 문제점

#### ① 공개 기준 및 내용의 문제

현행 「정치자금법」의 공개대상 기준액은 연간 300만원으로, 300만원 이상의 기부액은 의무적으로 공개되지만 후원회에 연간 300만원(대통령후보자등·대통령선거경선후보자의 후원회의 경우에는 500만원) 이하를 기부한 자의 인적 사항과 금액은 공개하지 아니하도록 규정하고 있다.<sup>93)</sup> 2008년 「정치자금법」 개정 이전 정치자금의 공개대상 기준액은 120만원이었으나 개정을 통해 300만원으로 상향 조정되었다. 연간 300만원 이상의 고액 기부자의 경우에는 그 성명과 생년월일, 주소, 직업, 전화번호 등의 인적사항과 수입일자 및 그 금액을, 고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하여 공개하고 있다.

현행 제도에서는 공개기준의 적절성과 공개범위에 관하여 몇 가지 문제가 제기될 수 있다. 먼저 연간 300만원 이하의 기부자의 경우에는 공개하지 않도록 규정한 것이 투명성 확보라는 취지에 역행하는 것인지 문제된다. 또한 공개의 범위에 관하여, 고액 기부자의 세부주소와 전화번호까지 공개되는 것이 적절한지에 대해서도 의문이 제기된다. 이는 개인정보보호의 차원에서 문제로 지적될 수 있다. 공개의 범위에 후원인의 직업 이외에 소속기관이나 직위를 포함시켜야하는가에 대한 문제도 있다. 기업이 그 구성원을 통해 정치자금을 기부하는 경우를 가정하여, 이를 공개의 범위에 포함시키는 것이 타당할 수 있다. 또한 사본교부 신청 대상 항목에서 영수증 그 밖의 증빙서류 사본과 정치자금을 수입·지출한 예금통장 사본이 제외되고 있는 것도 문제로 지적될

92) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 37쪽.

93) 「정치자금법」 제42조 제4항

수 있다. 영수증과 통장사본은 정치자금의 수입·지출에 관한 당해 회계보고의 진실 여부를 판단할 수 있는 대표적인 근거 자료임에도 불구하고 이를 배제하고 있기 때문에 정치자금 운용의 투명성 확보를 저해할 수 있다. 사본교부에 필요한 비용을 신청자가 부담하고 있고, 열람기간의 제한이 있는 상황에서 영수증과 통장사본 등을 사본교부 신청 대상에서 제외한 것은 불합리하다고 판단된다.<sup>94)</sup>

## ② 공개 기간 및 방법의 문제

종래 「정치자금법」은 사본교부신청 및 정보공개(정보공개에 관한 법률)를 통하여 상시 정치자금 수입·지출내역을 공개하고 있지만, 열람기간 이후에는 “영수증 그 밖의 증빙서류 사본, 정치자금 수입·지출한 예금통장 사본”은 공개대상에서 제외하였다. 이처럼 종래 규정에 따라 정치자금 공개 기간은 공고일로부터 3개월로 설정되어 있고, 이의신청도 열람기간 중에만 가능하도록 규정되어 있었다. 이에 대해 3개월의 공개기간의 제한은 「정치자금법」의 투명성을 확보하는 문제, 열람기간 이후에도 국민의 알 권리를 충분히 보장하여야 한다는 문제 때문에 이와 같은 기간 제한은 타당하지 않다는 논의가 있었다. 2010. 12. 28 2009헌마466 헌법재판소 판결에서는 열람기간의 제한이 합헌적이라고 판시하고, 열람기간을 어느 정도로 설정할 것인지는 입법형성의 영역에 속하며, 행정적인 업무 부담을 경감시키고 정치자금을 둘러싼 법률관계 등을 조기에 안정시키는 공익을 고려할 때 열람기간을 3개월로 제한한 것이 청구인의 알 권리 등을 침해하지 않는다고 판단하였다.

2021. 5. 27. 2018헌마1168 헌법재판소 판결에서 종래의 「정치자금법」 제42조제2항에 따른 3개월의 열람기간 제한은 위헌이라고 판시하였다. 헌법재판소는 정치자금을 둘러싼 분쟁 등의 장기화 방지 및 행정부담의 경감을 위해 열람기간의 제한 자체는 둘 수 있다고 하더라도, 3개월의 기간 제한은 지나치게 짧다는 점이 명확하다고 판단하였다. 헌법재판소는 열람기간의 제한은 정치자금을 둘러싼 법률관계 또는 분쟁을 조기에 안정시키고 선거관리위원회가 방대한 양의 자료를 보관하면서 열람을 허용하는 데 따르는 업무부담을 줄이기 위한 것으로 입법목적이 정당하며, 입법목적 달성에 기여하는 적절한 수단이라고 보았다. 정치자금 수입과 지출명세서 등 사본에

94) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 37쪽.

대한 교부 신청이 허용되더라도 검증자료에 해당하는 영수증, 예금통장을 직접 열람 하여야 문제점을 발견할 수 있다고 판시하면서, 정치자금의 수입·지출 상의 문제를 정치자금 자료에 대한 국민의 자유로운 접근을 허용하고 국민 스스로 정치자금의 투명성을 살필 수 있도록 하는 것은 「정치자금법」의 입법목적 및 기본원칙에 부합하고 정치자금의 지출 내역 등은 정치인이 어떻게 활동하는지 보여주는 핵심적 지표로서 유력한 평가 자료가 되므로 정치자금 자료에 대한 접근 제한은 필요최소한도로 이루어져야 한다고 하였다.<sup>95)</sup> 이에 더하여 정치자금의 수입·지출내역과 첨부서류에 대한 사본교부도 인터넷을 통해 신청 및 교부가 이루어지는 방안을 모색할 필요가 있다<sup>96)</sup>는 의견과 같이 정치자금의 수입·지출내역의 접근을 보다 용이하게 하여야 한다는 논의도 있었다. 헌법재판소의 위헌판결과 여러 의견을 다각도로 모색하여 중앙선거관리위원회에서는 2021년 5월 정치관계법 개정의견에서 정치자금 수입·지출을 상시 인터넷으로 공개하는 방안을 국회 제출하였다.<sup>97)</sup>

### ③ 선거비용 공개 제도의 실효성과 편의성

위에서 논한 바와 같이 현행법상 선거비용 공개제도의 실효성에 대하여 문제가 논의된 바 있다. 종래 「정치자금법」상 관할 선거관리위원회는 회계보고 마감일부터 7일 이내에 그 사실과 열람·사본교부기간 및 사본교부에 필요한 비용 등을 공고한 후 공고일로부터 3개월간 열람이 가능하도록 규정하였으나 헌법재판소가 이 조항을 위헌이라고 판단하였다. 이는 정치자금의 투명성 강화 및 부정부패 근절이라는 시대 정신을 되새기고 정치자금의 투명성 보장을 강화하는 한편 국민의 정보접근권을 신장시켰다는 점에서 진일보한 판결이라고 할 수 있다. 특히 판결에서는 현행법 하에서는 영수증, 예금통장은 사본교부가 되지 않음에도 열람 중 필사를 허용하지 않은 점,

95) 헌법재판소 2021. 5. 27. 2018헌마1168 결정. 재판관 이은애, 재판관 이종석, 재판관 이영진은 반대의견에서 회계보고된 자료의 열람기간을 어느 정도로 설정할 것인지는 기본적으로 입법자의 입법형성 영역에 있다고 하여 3개월의 열람기간 제한이 국민들의 회계자료에 대한 접근권을 침해하지 않는다고 하였다. 또한 현행법상 정치자금의 수입과 지출명세서 등의 사본교부 또는 인터넷 열람을 통해 정치자금의 지출내역을 상세히 알 수 있고, 허위의 영수증, 예금통장이 제출되지 않도록 하는 제도적 장치가 마련되어 있다는 점을 고려하면 3개월의 열람기간 제한이 국민의 회계자료 접근권을 본질적으로 침해하지 않는다고 반대의견을 제시하였다.

96) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 39쪽.

97) 2021년 5월 25일 중앙선거위는 이와 같은 내용을 담은 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였다. 중앙선거위 홈페이지(<https://www.nec.go.kr/>) 자료실 정치관계법 개정의견에서 인용.

열람기간이 공직선거법상의 단기 공소시효가 만료되기 전에 제한된다는 점, 데이터 생성·저장 기술의 발전으로 자료 보관, 열람 등의 업무부담을 상당 부분 줄여왔다는 점에서 종래의 기간제한을 위헌이라고 판단하여 다양한 상황 요소와 환경의 변화를 고려하여 실효성과 균형성을 모두 고려하였다고 평가할 수 있다. 중앙선거관리위원회에서 관련 내용을 담은 개정의견을 제출한 바, 향후 귀추가 주목된다.

현행제도상 공개의 적시성에 문제를 제기할 수 있다. 선거비용에 관한 정보는 유권자들의 후보자 선택에 큰 영향을 미칠 수 있는 사항이지만 현행 체계에서는 선거 후 30일 이상이 지나야 공개되고 있다.<sup>98)</sup> 선거비용에 관한 정보는 유권자들의 후보자 선택에 큰 영향을 미칠 수 있는 사항이지만 현행 체계에서는 선거 후 30일 이상이 지나서야 공개되는 것이다.<sup>99)</sup> 그 수입·지출내역을 선거 이전에 공개하여야 기부금 등에 대한 정보가 유권자의 후보자 선택에 유의미하게 기여할 수 있는바, 현행제도는 실효성이 부족하다고 평가할 수 있다. 도입 취지의 실현을 위하여 공개의 적시성을 확보하기 위해 입법적 조치가 필요하다. 이 밖에도 공개로 일반 유권자 및 언론 등이 실제 선거현장과 회계보고 내역 비교 검증하는데 한계가 있다는 점, 영수증 등 증빙자료에 접근 불가능하여 해당 자료가 위조되었는지 여부 등에 대한 검증이 불가능하다는 점이 문제될 수 있다.<sup>100)</sup>

이 밖에서 현행제도는 실효성 측면에서 몇 가지 문제를 노출하고 있다. 중앙선거관리위원회는 정치자금 회계 관리 프로그램을 통해 선거에 출마한 후보자가 선거비용의 수입·지출내역을 입력하게 되면, 중앙선거관리위원회 홈페이지에 구축되어 있는 정치자금 수입·지출내역 공개시스템을 통해 유권자들이 실시간으로 후보자들의 선거비용 내역을 검색할 수 있는 시스템을 구축하였으나 그러나 후보자가 선거운동 기간 중에도 프로그램을 통해 선거비용의 수입·지출내역을 입력하는 것은 의무사항이 아닌 재량사항으로 설정되어 있다는 점에서 문제가 제기되며 이를 의무사항으로 설정할 수 있도록 입법적으로 보완하여야 한다. 선거비용 공개제도의 편의성 여부에 관한 문제도 있다. 통상적인 정치자금공개는 사본교부, 정보공개청구에 의해서 사실상 상시적으로 공개가 가능하다. 정보공개청구는 중앙선거관리위원회 홈페이지 내 정보

98) 「정치자금법」 제40조

99) 「정치자금법」 제40조

100) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 40쪽.



공개청구란 또는 open.nec.go.kr에 의해 가능하다. 다만, 이에 더 나아가 이미 구축된 정치자금 수입·지출내역 공개 시스템을 일반 국민들이 보다 손쉽게 편리하게 이용할 수 있도록 개선할 필요가 있고, 태블릿이나 스마트폰 등을 통해서도 손쉽게 해당 정보에 접근할 수 있는 다양한 방안이 모색되어야 한다.<sup>101)</sup>

## 2) 국고보조금 문제점

현행법상 정당에 대한 감사원 감사제도가 존재하지 아니하고 정당 국고보조금에 대한 감사는 1980년 해당 제도가 도입된 이후, 단 한 차례도 이뤄진 적이 없다.<sup>102)</sup> 정당 국고보조금의 경우 「정치자금법」 제29조, 제40조, 제52조에 의해 정당의 회계보고 접수 이후 선관위가 위법내역 등을 조사하며, 보조금 허위·누락회계보고, 보조금 용도제한 위반, 배분의무 위반 등의 경우 해당 금액 2배 상당 금액 보조금을 감액한다. 국고보조금 위법으로 인한 금액 감액은 2004년에서 2014년 10년간 총 1,597,1818,980원이며, 위반내역으로는 ‘허위보고’가 343,615,000원, ‘용도의 사용 등’이 454,975,990원이다.<sup>103)</sup> 이는 현행법상의 제도적 개선이 필요한 영역으로, 통계적 수치에서 볼 수 있듯이 국고보조금이 관행적으로 부당하게 집행되어왔음을 확인할 수 있다. 투명성 확보를 위한 조치로서, 회계검사를 강화할 필요가 있다. 국고보조금 전용이나 회계 조작, 허위보고 등 방만한 운영을 방지하기 위하여 회계검사를 강화하는 한편 국고보조금을 부당집행할 경우 현행보다 더 높은 가중처벌을 도입하여야 한다. 현행 제도 하에서는 중앙선거관리위원회가 정당으로부터 국고보조금 집행내역을 제출받아 서면 조사하고, 실지조사는 선택적으로 실시 할 수 있다. 서면조사가 주가 되고 실지조사를 선택적으로 시행할 때 집행내역 관리감독의 소홀로 인해 국고보조금을 방만히 운영할 수 있는바보다 철저한 감독 장치를 마련해야 할 필요성이 있다.<sup>104)</sup>

101) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 40쪽.

102) 시사오늘 시사ON, “국고보조금 부정수급 과징금, 민간은 5배, 정당은 2배? ”정당 국고보조금도 처벌 강화해야”, <http://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?idxno=27764> (최종검색: 2021.8.9.) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 40쪽에서 재인용.

103) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 40쪽.

104) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 같은 쪽.



## 제 3 장

# 정치자금범죄에 대한 조사 및 조치 제도 현황



## 제3장

# 정치자금범죄에 대한 조사 및 조치 제도 현황

### 제1절 | 정치자금범죄 조사권의 법적 현황과 한계

우리나라 선거제도와 관련하여 중앙선거관리위원회의 강력한 조사권한과 그 폭넓은 조사범위는 주요 특징이라 할 수 있다. 즉 중앙선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 관장하기 위하여 설치된 헌법기관이자 행정기관이나, 선거관련 및 정치자금범죄에 관해서는 수사기관에 준하는 강력한 조사권을 가진다. 중앙선거관리위원회의 조사권은 정치자금의 투명한 운용을 강제하고 정치부패를 방지할 수 있는 조치로서 효과적으로 기능할 수 있다. 조사권이 적절히 기능하여 건전한 정치문화 확립에 기여하려면 조사권의 실효성이 확보되어야 하는바, 현행법상의 조사권의 종류와 행사방법을 분석하고 현행 조사권의 한계와 실효성 및 적정성을 검토할 필요가 있다. 「정치자금법», 「공직선거법」 등에 나열된 선관위의 조사권은 다음과 같다.

#### 1. 조사권의 종류 및 행사방법

가. 질문·조사·자료제출요구권(「정치자금법」 제52조 제1항 등, 「공직선거법」 제272조의2 제1항 등)

정치자금범죄 및 선거범죄 혐의 사실을 발견하고 증거조사를 위해 관계인에게 질문하거나 추궁할 수 있으며, 혐의 입증에 필요한 범죄자료를 소지한 자에게 자료제출을 명할 수 있다. 선거범죄에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자 등이 제기한 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유 있다고 인정되는 경우 조사권을 행할 수

있다. 조사권의 행사 방식은 조사 관계인에 대하여 질문·조사를 하거나 관련서류 기타 조사에 필요한 제출을 요구하는 방법으로 행할 수 있다.

「공직선거법」에서는 조사권 행사시의 절차적 제한요건을 규정하고 있다. 규정에 정한 장소에 출입하거나 질문·조사·자료제출을 요구하는 경우에는 관계인에게 신분 을 표시하는 증표를 제시하고 그 소속과 성명을 밝히고 이유를 설명하여야 한다(제272 조의 2항).

또한 2013년 8월 「공직선거법」 개정(법률 제12111호)에 따라 관계인에게 질문·조사를 할 시 진술거부권 및 변호인의 조력을 받을 권리의 보장이 신설되어 이에 따른 절차적 제한요건이 규정되어 있다. 제1항에 따라 피조사자에 대하여 질문·조사를 하는 경우 이를 하기 전에 진술거부권 및 변호인의 조력을 받을 권리를 고지할 필요가 있고 문답서에 이에 대한 답변을 기재하여야 한다(제272조의2 제6항). 피조사자가 변호인의 조력을 받으려는 의사를 밝힌 경우 지체 없이 변호인(변호인이 되려는 자를 포함한다)으로 하여금 조사에 참여하게 하거나 의견을 진술하게 하여야 한다(제272조의 2 제8항)

동법 제272조의2 제2항은 질문·조사를 받거나 자료의 제출을 요구받은 자는 이에 응하여야한다고 규정하고 제272조의2 제3항을 위반하여 자료제출 요구에 응하지 아니한 자 또는 허위의 자료를 제출한자에 한하여 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.(제256조 제5항 제12호). 앞서 살펴본 바와 같이 진술 거부권 및 변호인의 조력을 받을 권리를 규정함에 따라 질문조사에 대한 제재는 규정 하고 있지 않다.

#### 나. 금융거래자료 제출 요구권(「정치자금법」 제52조 제2항)

정치자금범죄 조사를 위해 금융기관의 장에게 금융거래자료(계좌개설 내역·계좌이체 상대방의 인적사항 등) 제출을 요구할 수 있다.

#### 다. 현장수거권(「정치자금법」 제52조 제3항, 「공직선거법」 제272조의2 제2항)

정치자금범죄 및 선거범죄 현장에서 선거범죄에 사용된 증거물품을 수집·보관할

수 있다. 선거범죄 현장에서 선거범죄에 사용된 증거물품으로서 증거인멸의 우려가 있다고 인정되는 때에는 조사에 필요한 범위 안에서 현장에서 이를 수거할 수 있다.

#### 라. 장소출입권(「정치자금법」 제52조 제4항, 「공직선거법」 제272조의2 제3항)

정치자금범죄 및 선거범죄 혐의가 있다고 인정되거나 현행법 신고를 받은 경우 관계인에게 질문·조사하기 위해 그 장소에 출입할 수 있다. 「공직선거법」 제272조의2에서 누구든지 제1항의 규정에 의한 장소의 출입을 방해해서는 안 된다고 규정하고 있으며 그 위반에 대한 제재로서 제272조의2 제3항을 위반하여 출입을 방해한 자에 대하여 1년이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.(제256조 제5항 제12호)

#### 마. 동행 또는 출석요구권(「정치자금법」 제52조 제5항, 「공직선거법」 제272조의2 제4항)

정치자금범죄 및 선거범죄와 관련해 관계자에게 질문·조사하기 위해 동행 또는 출석을 요구할 수 있다. 선거범죄 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에 동행요구 또는 출석요구를 할 수 있다. 정당한 사유 없이 동행요구나 출석요구에 응하지 않음으로써 동행요구를 위반할시 「공직선거법」 제256조 제6항 제2호에 의거하여 300만원의 과태료를, 출석요구를 위반할시 제256조 제8항 제6호에 의거하여 100만원의 과태료를 제재로서 부과할 수 있다.

#### 바. 현장조치권(「공직선거법」 제272조의2 제5항)

선거의 자유와 공정을 현저히 해할 우려가 있는 위법행위가 행해지거나 행해질 것이 명백할 경우 그 행위의 중단 또는 예방에 필요한 조치를 할 수 있다.

#### 사. 통신관련 선거범죄 조사권(「공직선거법」 제272조의3 제1항, 제2항)

정보통신망을 이용한 선거범죄혐의가 있을 경우 관할 고등법원 수석부장판사의

승인을 얻어 정보통신서비스제공자에게 이용자의 식별에 필요한 자료 등의 열람이나 제출을 요청할 수 있다.

## 2. 현행 조사권의 한계

현행법상의 조사권은 적정성과 실효성 면에서 한계점을 노출하고 있다. 현행 선거관리위원회는 범죄혐의사실을 발견할 때 이를 조사할 수 있지만 단순한 행정조사에 불과하기 때문에 실효성이 취약하다는 문제가 있다. 또한 조사권이 절차적으로 헌법합치적인지에 대해서도 논쟁이 야기될 수 있는바 인권침해의 여지를 분석하고 이를 보완하여야 정치자금의 투명한 운용을 위한 더욱 실효성 있는 조치로 기능할 수 있다.

### 가. 조사권의 실효성 문제

우리나라에 행정 법률에 규정된 대부분의 법 위반행위에 대하여 행정상의 조치뿐만 아니라 형벌을 부과하는 이중적 규제체계를 갖추고 있다.<sup>105)</sup> 현행법상의 질문·조사·자료제출요구권은 정치자금범죄 및 선거범죄 혐의 사실을 발견하고 증거조사를 위해 관계인에게 질문하거나 추궁할 수 있으며, 혐의 입증에 필요한 범죄자료를 소지한 자에게 자료제출을 명할 수 있고 선거범죄에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자 등이 제기한 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유 있다고 인정되는 경우 조사권을 행할 수 있다고 규정하고 있으며 「정치자금법」 제272조의2 제3항을 위반하여 자료제출 요구에 응하지 아니한 자 또는 허위의 자료를 제출한자에 한하여 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 이처럼 「정치자금법」과 「공직선거법」에 기하여 행정적인 조사와 제재를 가하면서 위반시 형벌을 부과하는 이중적 규제체계를 갖추고 있는데 검찰의 법 위반행위에 대한 행정조사가 검찰의 공소권행사와는 유리되어 있다는 점에서 실효성이 취약하다는 문제를 안고 있다.<sup>106)</sup> 즉, 「정치자금법」과 「공직선거법」에 규정된 조사권은 형사절차와 연계되지 않는 단순한 행정조사라는 점에서 실효성을 제고할 필요가 있다.<sup>107)</sup>

105) 이천현·이권철·이정민·이주희, 행정기관의 범죄조사권 현황분석 및 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서 20-A-07, 2020. 220쪽.

106) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 222쪽.



## 나. 절차상의 적정성 문제

현행 「정치자금법」과 「공직선거법」에서 규정한 조사권은 「행정조사기본법」과 이에 따라 행정조사를 규정하고 있는 기타 법률과 비교하였을 때 절차적 적정성에서 한계를 내포하고 있다. 「정치자금법」과 「공직선거법」에서 규정한 조사권은 형벌규정 위반 행위 확인조사와 직접적으로 연결되어 있기 때문에 보다 강력한 절차적 적정성이 요구된다.

현행 질문·조사·자료제출요구권은 정치자금범죄 및 선거범죄 혐의 사실을 발견하고 증거조사를 위해 관계인에게 질문하거나 추궁할 수 있으며, 혐의 입증에 필요한 범죄자료를 소지한 자에게 자료제출을 명할 수 있으며 선거범죄에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자 등이 제기한 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유 있다고 인정되는 경우에 조사를 행할 수 있다고 규정하고 있다. 일반적으로 행정기관이 법 위반행위에 대한 조사권을 규정하는 입법형태는 ‘이 법의 위반행위’를 확인하기 위하여 필요한 경우 또는 ‘이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는지 확인하기 위하여 필요한 경우 등의 형태로 규정하고 있다.<sup>108)</sup>

행정조사를 규정하는 각 법률에서는 위반사실을 확인하기 위한 경우라는 문언 없이 즉 법적 근거 없이 조사방법만을 규정하고 있는 경우가 있고<sup>109)</sup> 예컨대 「의료법」의 경우에는 규정이 이 법의 위반사실을 확인하기 위한 경우 등의 소관 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우로 과도하게 확대되어 규정되어 있다.<sup>110)</sup> 이러한 방식에서 행정조사는 당연히 형벌규정 위반행위 확인조사와 직접적으로 연결될 수밖에 없는 상황에 있다는 점에서 문제라고 할 수 있다. 또한 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우- 법 위반여부확인을 포함하여 모든 법관련 사항에 대한 조사권행사가 가능할 수 있어 지나치게 과도하게 조사권의 범위를 설정하였다는 점에서 문제를 야기할 수 있다.<sup>111)</sup>

현행 「정치자금법」 및 「공직선거법」의 조사권 규정에서는 선거범죄에 관하여 그

107) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 224쪽.

108) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 40쪽.

109) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 43쪽.

110) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 44쪽.

111) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 47쪽.

범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자 등이 제기한 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유 있다고 인정되는 경우에 조사를 행할 수 있다고 규정하였다. 이는 법의 위반행위를 한 것으로 인정되는 경우에 행정조사를 할 수 있도록 규정한 것으로 볼 수 있어 타당한 법적 근거를 바탕으로 하고 있다고 사료된다. 그러나 이는 또 다른 측면에서는 범죄 수사를 행정조사 형태로 수행하고 있는 것이기 때문에 현재보다 구체적으로 절차를 보장할 필요가 있다.

현행 조사권 규정은 질문·조사·자료제출요구권, 현장출입권, 현장수거권 등을 규정하고 있다. 현행 조사권 규정의 절차적 적정성을 검토하려면 「행정조사기본법」을 바탕으로 절차적 제한규정을 보완하거나 이를 강화하는 방향으로 나아가야 할 것인바, 현행 조사권 규정에서 규정되어 있지 않은 출입시 현장출입조사서의 제시, 사전통지규정, 조사권 남용금지규정, 조사 등 연기신청의 허용 등을 검토해야 할 것이며 현행 조사권의 조사방법에서의 진술요구도 절차적으로 보다 강력한 제한이 요구된다. 다음으로 정치자금범죄의 조사·조치에 대한 실효성과 적정성을 위한 방안을 검토할 것이다.

## 제2절 | 정치자금범죄의 조사와 조치에 대한 적정성 및 실효성 확보 방안

위에서 살펴본 것처럼 「정치자금법」과 「공직선거법」에 규정된 조사권은 절차적인 측면에서나 실효적 측면에서 한계를 내포하고 있다. 이에 따라 정치자금범죄의 조사·조치의 적정성과 실효성을 제고해야 할 필요가 있고 현행법상 규정된 조사권 조사역량을 보다 실효적으로 신장시키기 위하여 제도 도입이나 개선을 검토하여야 한다.

### 1. 전속고발제도의 도입 필요성 등 비교검토

#### 가. 전속고발제도의 필요성

전속고발이란 일정한 범죄에 대한 공소제기의 유효조건이 되는 행정기관의 고발을 말한다. 현행 전속고발제도는 「공정거래법」에서 규정되어 있으며 공정거래위원회의

전속고발을 규정하고 있다. 「공정거래법」 제71조 제1항에서는 동법 제66조 및 제 67조의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>112)</sup> 이에 따라 전속고발은 친고죄나 반의사불벌죄와 동일하게 검사의 공소권 행사에 대한 사전적인 제약이 된다. 이 경우 행정기관이 고발의 주체가 되기 때문에 국가기관간의 권력분립이 이루어진다는 점에서 의의를 갖는다.<sup>113)</sup> 공정거래위원회의 경우 전속고발권이 인정되는 법 위반행위는 원칙적으로 카르텔이나 불공정거래행위 같은 실체적 규정위반행위이며 노골적인 조사방해나 시정명령 불이행에 대하여도 전속고발제도를 인정하고 있다.

경쟁을 저해하는 행위를 다루는 공정거래위원회의 경우 불공정한 행위를 규율하여 훼손된 경쟁질서를 복원함으로써 시장에서 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어지도록 하는데 목적이 있다.<sup>114)</sup> 오늘날 경쟁법, 즉 경쟁을 다루는 법 위반행위에 대하여 형사벌을 부과하는 경향이 있으나 경쟁법 자체의 특성상 일반 형사사건처럼 이를 처리하는 것은 적합하지 않다. 경제적 분석이 내려지기도 전에 형사적 조사가 개시된다면 기업들의 자율적이고 혁신적인 경영활동에 부담을 느낄 수 있고 시장경제의 역동성을 저해할 수 있다. 따라서 전문기관에 의한 사전 검토절차를 거쳐 전문적인 판단을 내릴 필요가 있다.<sup>115)</sup> 법 위반이 있더라도 경제분석과 시장 상황에 비추어 시정 조치나 과징금과 같은 행정제재로 시정이 가능하다면 굳이 형벌을 부과할 필요가 없고 경제분석 기능이 있는 공정거래위원회를 거쳐 그러한 전문적 판단을 거치는 것이 보다 타당하다는 것이다.<sup>116)</sup> 286 헌법재판소 1995.7.21. 선고 94헌마136결정도 이와 같은 취지에서 「공정거래법」위반행위를 대상으로 무분별하게 형벌을 선택한다면 활동에 불안감을 느끼게 되어 기업활동이 위축될 우려가 있다고 판시하였으며 헌법재판소는 전속고발제도의 취지를 행정사건을 형사사건화하기 전에 신중히 재검토하는 것 즉 ‘screening’ 기능으로 보고 이를 독립적인 합의제 기구로서의 공정거래위원회로 하여금 담당하도록 한 것이 입법자의 의도임을 밝히고 있다.<sup>117)</sup>

112) 조성국, 공정거래법상 전속고발제도에 관한 연구 -법집행 적정성의 관점에서-, 경쟁법연구 제 35권, 2017, 279-280쪽.

113) 최병각, 전속고발제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구보고서 98-22, 1998, 11-12쪽.

114) 조성국, 앞의 논문, 283쪽.

115) 조성국, 앞의 논문, 285쪽.

116) 조성국, 앞의 논문, 286쪽.

정치자금범죄의 조사·조치에 있어서 전속고발제도를 활용하여 투명성을 확보하는 방안도 의의를 가질 수 있다. 정치자금의 운용에 대한 전문성 있는 기구로서의 선거관리위원회가 ‘screening’ 기능으로 사안을 사전에 검토하고 이를 형사처벌을 부과할 정도의 위법성이 있는지를 판단하여 정치부정부패의 방지와 정치적 표현의 자유 보호 사이의 균형을 유지함에 그 실익이 있다.<sup>118)</sup> 따라서 정치자금범죄의 조사·조치로서 전속고발제도를 운용할지 논의할 필요가 있다.

#### 나. 공정거래위원회의 전속고발권과의 비교

공정거래위원회의 전속고발권을 분석함으로써 전속고발권의 도입의 필요성과 장단점, 도입시 개선할 점을 살펴볼 수 있다. 공정거래위원회는 행정제재를 전담하여 시행하고 민사상 손해배상을 주장하고자 하는 경우 공정거래위원회의 시정조치가 확정된 이후에야 재판상 주장을 할 수 있다. 또한 형사처벌에 해당하는 위반사항이 있을 때 공정거래위원회의 고발을 거쳐야 공소를 제기할 수 있다. 이는 공정거래위원회가 경쟁정책을 수립하고 공정거래 제도를 운용하는 합의제 형태의 준사법적 기관이라는 특수성에 기인한다.<sup>119)</sup>

공정거래위원회는 법 위반행위에 대한 조사를 위하여 출석요구, 의견청취, 감정, 보고, 제출명령, 영치, 계좌추적 등을 할 수 있다. 공정거래위원회의 고발조치나 고발의결은 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 아니다.<sup>120)</sup> 공정거래위원회는 고발여부를 결정할 재량권을 갖지만, 이는 상당히 신중히 행사되어야 하기 때문에, 「공정거래법」이 추구하는 법목적에 비추어 행위의 위법성과 가벌성이 중대하고 피해의 정도가 현저하여 형벌을 적용하지 아니하면 법목적의 실현이 불가능하다고 봄이 객관적으로 상당한 사안에 한정하여 고발의무가 있다.<sup>121)</sup> 따라서 공정거래위원회는 공소가 제기된 후에는 고발을 취소하지 못한다. 이는 고발권의 자의적인 행사를 방지하고자 하는 취지에서 기인한 것이다.<sup>122)</sup>

117) 조성국, 앞의 논문, 같은 쪽.

118) 조성국, 앞의 논문, 279쪽.

119) 최병각, 앞의 보고서, 132-140쪽.

120) 대법원 1995.5.12. 94누13794 판결.

121) 최병각, 앞의 보고서, 157쪽.

현행 전속고발제도는 공정위의 재량에 의한 고발 외에도 검찰총장 등 외부기관의 요청에 의한 고발을 허용하고 있다. 공정거래위원회는 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장에게 고발하여야 한다고 하여 이와 같은 경우에는 고발을 의무화하였다.<sup>123)</sup>

#### 다. 현행 전속고발제도의 실익과 문제점

한편 공정거래위원회의 전속고발권에 대해서는 오랜 기간 그 적법성 여부를 둘러싸고 많은 논의가 있었다. 특히 전속고발권은 소비자인 피해자의 소비자기본권, 행복추구권, 평등권, 재판절차진술권 등을 침해하는 측면이 있다.<sup>124)</sup>

전속고발권의 적법성 논란을 둘러싸고 많은 논쟁이 있었지만 전속고발제도는 한국의 법현실에서 특히 실익이 있다. 전속고발제도는 형사벌 규정이 있는 경우에 논의의 실익이 있고 형사벌 규정이 없다면 전속고발제도는 논의할 필요가 없다. 만약 형벌조항이 과다하게 규정되어 있다면, 거래행위가 지나치게 형사벌에 노출되지 않도록 이를 사전검토할 필요성이 있다. 경쟁법에 형사벌 규정이 있는 나라의 경우 대부분의 국가들은 명문의 법규정에 의하거나 사실상의 관행에 의하거나 일차적으로 경쟁당국이 형사적 처벌의 필요성 유무를 판단하고 거의 대부분의 사건이 형사 제재로 종결되지만 형사처벌의 필요성이 있다고 판단되는 일부 사건의 경우에 검찰에 고발하여 형사적 제재의 절차를 밟게 된다.<sup>125)</sup> 특히 한국에서 전속고발제도가 필요한 현실적인 이유는 공정거래법과 그 관련법에 형벌조항이 지나칠 정도로 과다하기 때문이다.<sup>126)</sup>

현재까지 전속고발제도는 공정경쟁 등의 분야에서 행정기관의 자율적 통제와 최후 수단으로서의 형사처벌을 균형지우는 기능을 담당하고 있다. 실체법적 측면에서 범칙금, 과징금 또는 과태료가 형벌을 대체하는 범위가 극적으로 확대되지 않는 한, 전속고발제도라는 절차법적 방안은 그 효용성이 적지 않다.<sup>127)</sup> 이는 나날이 늘어나는 특사경

122) 조성국, 앞의 논문, 281쪽.

123) 조성국, 앞의 논문, 280쪽.

124) 최병각, 앞의 보고서, 184쪽.

125) 조성국, 앞의 논문, 282쪽.

126) 조성국, 앞의 논문, 290-291쪽.

127) 최병각, 앞의 보고서, 182쪽.

제도를 봐도 명약관화하다.

### 라. 정치자금범죄 조사에의 활용가능성

정치자금범죄의 조사·조치에 전속고발제도를 활용한다면 선관위의 조사역량을 획기적으로 제고할 수 있다는 점에서 실익이 있을 것으로 사료된다. 선관위가 형사고발 전에 'screening' 기능을 수행하기 때문에 강력한 조사권을 행할 수 있다. 또한 형사처벌의 대상이 되는 행위에 대하여 고발을 할 것인지 선관위가 전문적으로 검토를 거쳐 정치적 표현의 자유의 보호와 정치부패행위의 방지 사이에서 균형 있는 판단을 할 수 있다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 전속고발의 대상인 범죄행위가 발생하였을 때 행정기관의 고발이 없어서 검사가 기소를 할 수 없는 경우나 행정기관이 고발을 했음에도 검사가 기소를 하지 않는 경우와 같이 행정기관의 전속고발권과 검사의 공소권이 서로 충돌할 수 있다는 점에서 문제를 야기할 수 있다.

보다 중요한 것은 예를 들어, 「공정거래법」상 전속고발권 문제와 마찬가지로 국민이 정치자금범죄피해자의 입장에서 형사처벌을 요청할 경우에 행정기관(선관위)의 권한행사를 어떻게 통제할 수 있는가 하는 것인데,<sup>128)</sup> 이 부분에 관해서는 보다 많은 검토가 요구된다.<sup>129)</sup>

## 2. 절차적 인권보장 방안

### 가. 진술요구에 대한 조사권 제한

보고의무의 불이행이나 자료제출 의무의 위반 등과 달리 진술거부에 대한 제재는 신중하게 규정할 필요가 있다. 진술거부권은 헌법상의 권리로서 법 위반행위 조사와 관련한 행정조사의 경우에 그 조사과정에서의 진술이 형사상 불리한 경우로 작용할 개연성이 매우 높기 때문에 헌법상의 진술거부권을 침해할 우려가 매우 크다. 따라서 근본적으로 행정조사의 방법으로서 진술요구는 규정하지 않는 것이 타당하다는

128) 최병각, 앞의 보고서, 183쪽.

129) 최병각, 앞의 보고서, 184-185쪽.

의견이 있다.<sup>130)</sup>

현행 질문·조사·자료제출요구권은 진술요구를 규정하고 있으며 이에 대하여 제1항에 따라 피조사자에 대하여 질문·조사를 하는 경우 이를 하기 전에 진술거부권 및 변호인의 조력을 받을 권리를 고지할 필요가 있고 문답서에 이에 대한 답변을 기재하여야 하고(「공직선거법」 제272조의2 제6항). 피조사자가 변호인의 조력을 받으려는 의사를 밝힌 경우 지체 없이 변호인(변호인이 되려는 자를 포함한다)으로 하여금 조사에 참여하게 하거나 의견을 진술하게 하여야 한다고(제272조의 2 제8항) 규정하여 진술거부권과 변호인의 조력을 받을 권리를 같이 규정하고 있다. 살펴본 바와 같이 조사·자료제출요구와 달리 질문조사에 대한 제재는 규정하고 있지 않다.

행정조사는 원칙적으로 필요한 경우 피조사자의 진술에 의존할 것이 아니라 보고나 자료 등의 제출을 통해 사실관계를 명확히 하는 것이 중요하다. 물론 현행 규정에서 진술요구 규정을 두는 경우라도 진술거부에 대한 제재규정을 두지 않은 점은 합헌적이라 평가할 수 있다.<sup>131)</sup> 대법원 2015.5.28. 선고 2015도3136판결에서도 “새마을금고 임직원이 감독기관의 검사를 받으면서 해당 검사원의 질문에 거짓으로 진술한 경우를 처벌하도록 하는 새마을금고법의 규정이 자신의 형사책임에 관한 진술을 거짓으로 하는 경우에도 적용된 것인지의 여부에 대하여 죄로 처벌 받을 수도 있는 사항에 관한 질문을 받고 거짓 진술을 한 경우에는 특별한 사정이 없는 한 적용되지 않는다.”<sup>132)</sup>고 하여 헌법적 요청에 따라 진술거부에 대해 제재하지 않는 것이 타당하다고 판시한 바 있다.

이처럼 진술요구에 대해 제재하지 않을지라도, 현행 조사권 규정은 선거범죄에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자 등이 제기한 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유 있다고 인정되는 경우를 조사하고 이에 대해 형사제재를 부과하고 있기 때문에 범죄 혐의 조사와 관련한 질문권은 삭제하거나 극히 제한적으로 인정할 필요가 있다.

130) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 240쪽.

131) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 240쪽.

132) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 242-243쪽.

### 나. 현장 출입조사시 절차요건 강화

현행 「정치자금법」과 「공직선거법」에서는 정치자금범죄 및 선거범죄 혐의가 있다고 인정되거나 현행범 신고를 받은 경우 관계인에게 질문·조사하기 위해 그 장소에 출입할 수 있고 「공직선거법」 제272조의2에서 누구든지 제1항의 규정에 의한 장소의 출입을 방해해서는 안 된다고 규정하고 있으며 그 위반에 대한 제재로서 제272조의2 제3항을 위반하여 출입을 방해한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.(제256조 제5항 제12호) 「공직선거법」에서는 현장 출입시의 절차적 제한요건으로 규정에 정한 장소에 출입하거나 질문·조사·자료제출을 요구하는 경우에는 관계인에게 신분을 표시하는 증표를 제시하고 그 소속과 성명을 밝히고 이유를 설명하여야 한다(제272조의 2항).

「행정조사기본법」에서는 출입조사를 실시하는 경우 조사목적, 조사기간과 장소, 조사원의 성명과 직위, 조사범위와 내용, 제출자료, 조사거부에 대한 제재, 그 밖에 당해 행정조사와 관련하여 필요한 사항 등을 기재한 현장출입조사서를 조사대상자에게 ‘발송’하도록 규정하고 있다.<sup>133)</sup> 조사권의 일환으로 출입조사를 실행하는 경우에도 행정조사기본법과 같이 절차적 요건을 강화할 필요가 있다. 더 나아가 「행정조사기본법」은 현장출입조사서를 ‘발송’하는 것에 불과할 뿐 조사목적 등을 기재한 문서의 제시의무를 절차적 보장을 위하여 모든 법령에 규정될 필요가 있다는 의견도 있다.<sup>134)</sup>

### 다. 사전통지 규정의 도입

「정치자금법」 및 「공직선거법」에 규정된 조사권을 시행할시 「행정조사기본법」상의 사전통지를 하여야할지의 여부에 대하여도 논의할 필요가 있다. 예컨대 「건축사법」의 경우에는 「행정조사기본법」 제17조에 따른 사전통지를 하여야한다고 규정하고 있다. 또 다른 예로 「클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자보호에 관한 법률」에서는 「행정조사기본법」 제17조와 동일하게 조사 7일전까지 조사 기간, 이유, 내용 등을 포함한 조사제

133) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 246쪽.

134) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 같은 쪽.



획을 알려야 한다고 규정하고 있다. 채용절차 공정화에 관한 법률에서는 조사가 있을 시 미리 통지하도록 규정하고 있다. 다만 동법에서는 사전 통지 기한에 관한 내용을 규정하고 있지 않다.<sup>135)</sup> 이처럼 조사권을 시행할 세 개의 법률 모두 다 사전통지를 할 것을 규정하고 있다. 「행정조사기본법」에 절차적 요건이 규정된 이상 이보다 후퇴하는 방식으로 절차적 요건을 규정할 수는 없는 바, 「정치자금법」 및 「공직선거법」에 규정된 조사권의 수행에서도 사전통지 규정을 도입할 필요가 있다. 이에 더하여 위의 세 법률이 사전통지규정을 도입하고 있지만 그 방식에 대해서는 전혀 언급이 없어 절차적 적법성을 제고하기 위하여 사전통지규정의 방식 또한 규정해야한다는 의견이 있다.<sup>136)</sup>

#### 라. 조사권의 남용금지 규정

예를 들어 「축산계열화사업에 관한 법률」 제29조의4는 ‘조사공무원은 이 법의 시행을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 조사를 행하여야 하며 다른 목적을 위하여 조사권을 남용하여서는 안 된다’고 규정하고 있다. 이처럼 절차적 적정성을 확보하기 위하여 조사권의 남용금지규정을 도입할 필요가 있다.<sup>137)</sup>

#### 마. 조사 등의 연기신청 규정

「축산계열화사업에 관한 법률」에서는 천재지변, 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 사유로 인하여 처분을 이행하거나 조사를 받기 곤란한 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관에게 처분 또는 조사를 연기하여 줄 것을 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 「정치자금법」과 「공직선거법」의 조사권에서도 이와 같은 내용을 규정하여 절차적 적정성을 보완하는 것이 타당할 것으로 사료된다. 조사 등의 연기신청을 규정할 때는 「행정조사기본법」에 규정되어 있는 내용을 부분적으로 규정하는 것이나 이보다 후퇴하는 규정을 두는 것보다 이법에서 정하는 사항을 제외하고는 「행정조사기본법」에서 정하는 바를 명문으로 따른다고 규정하는 방식을

135) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 247쪽.

136) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 같은 쪽.

137) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 248쪽.

따르는 것이 타당하고 만약 절차적 보장을 「행정조사기본법」보다 강화하는 내용을 규정하는 것은 각 개별법률에 별도로 규정하여야 하는 것이 타당하다는 의견이 있다.<sup>138)</sup>

### 3. 현행법상 정치자금범죄에 대한 벌칙 등 조치의 적정성 여부와 보완

#### 가. 현행법상의 제재

살펴본 바와 같이 「정치자금법」 제272조의2 제항은 질문·조사를 받거나 자료의 제출을 요구받은 자는 이에 응하여야한다고 규정하고 제272조의2 제3항을 위반하여 자료제출 요구에 응하지 아니한 자 또는 허위의 자료를 제출한자에 한하여 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.(동법 제256조 제5항 제12호). 또한 정치자금범죄 및 선거범죄 혐의가 있다고 인정되거나 현행법 신고를 받은 경우 관계인에게 질문·조사하기 위해 그 장소에 출입할 수 있다고 규정하면서, 「공직선거법」 제272조의2에서 누구든지 제1항의 규정에 의한 장소의 출입을 방해해서는 안 된다고 규정하고 있으며 그 위반에 대한 제재로서 제272조의2 제3항을 위반하여 출입을 방해한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.(동법 제256조 제5항 제12호) 이와 달리 정치자금범죄 및 선거범죄와 관련해 관계자에게 질문·조사하기 위해 동행 또는 출석을 요구할 수 있고 선거범죄 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에 동행요구 또는 출석요구를 할 수 있다. 동행 또는 출석 요구에 대한 제재로서 정당한 사유 없이 동행요구나 출석요구에 응하지 않음으로써 동행요구를 위반할시 「공직선거법」 제256조 제6항 제2호에 의거하여 300만원의 과태료를, 출석요구를 위반할시 제256조 제8항 제6호에 의거하여 100만원의 과태료를 제재로서 부과할 수 있다고 규정한다.

현행법상의 조사권이 행정조사의 성격을 갖는 한편, 과태료와 같은 행정제재 뿐만 아니라 벌금이나 징역형과 같은 형사 제재를 부과한다는 측면에서 문제가 제기될 수 있다. 이에 대하여 행정조사의 성격 및 목적과 행정조사 협력의무에 대한 위반은

138) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 같은 쪽.

단순한 보고의무의 불이행이나 자료제출의 의무위반에 해당하는 것으로 과도한 형벌 부과는 정당성을 인정하기 어렵다는 의견이 제기되고 있다.<sup>139)</sup>

#### 나. 형벌 제재의 적절성을 위한 보완

모든 행정법률에서는 행정조사권의 방해 등의 행위에 대하여 다양한 형태로 제재를 부과하고 있다. 대부분의 법률에서는 이에 대한 제재로서 과태료를 부과하도록 규정하고 있는데 행정조사는 기본적으로 법령 등의 위반에 대한 처벌보다는 법령 등을 준수하도록 유도하는데 중점을 두고 있다.(「행정조사기본법」 제4조 제4항)<sup>140)</sup>

행정조사를 통한 형벌부과는 보다 신중해야하는 바, 과도한 형벌의 부과는 행정기관 내의 자율적 규제나 재량권을 무용화하고, 전문성을 위협할 수 있다. 헌법재판소 1995.7.21. 선고 94헌마136결정도 이와 같은 취지에서 공정거래위원회의 전속고발제도에 대하여 「공정거래법」위반행위를 대상으로 무분별하게 형벌을 선택한다면 활동에 불안감을 느끼게 되어 기업활동이 위축될 우려가 있다고 판시하였으며 행정사건을 형사사건화하기전에 신중히 재검토하여야 한다고 판시한 바 있다.

이처럼 단순한 보고의무의 불이행이나 자료제출 의무의 위반에 대하여는 과태료를 부과하는 것이 바람직하다. 일부 법률에서는 행정조사 방해 등의 행위에 대하여 형벌을 부과하기도 하지만 제재를 두고 있지 않은 경우도 있으며<sup>141)</sup> 특별한 이유가 없다면 행정조사 방해 등의 행위에 대한 제재의 내용은 과태료로 전환하는 것이 타당할 것이다.<sup>142)</sup> 통상적으로 조사권의 방해 등에 대하여는 과태료를 부과하는 것이 일반적이기 때문이다.<sup>143)</sup> 현행 조사권에서 조사권의 불응에 대하여 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금을 일괄적으로 규정하고 있기 때문에 형벌 제재의 적정성에 대해 논쟁의 여지가 있다. 따라서 현행 규정을 제도적으로 개선·보완할 필요가 있으며 추가적인 논의가 필요하다.

139) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 240쪽.

140) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 37쪽.

141) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 44쪽.

142) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 240쪽.

143) 이천현·이권철·이정민·이주희, 앞의 보고서, 44쪽.

### 제3절 | 고위공직자범죄수사처(이하 공수처)의 출범과 조사권의 전망

고위공직자범죄수사처의 법 제정 및 시행으로 정치자금범죄에 대한 수사와 법현실에도 변화가 발생하게 되었다. 공수처법의 시행이 「정치자금법」과 「공직선거법」상의 조사권에 영향을 줄 것인바, 선관위의 정치자금범죄 조사권 수행에 어떠한 영향을 미칠 것인지, 그 전망에 대한 분석이 필요하다.

#### 1. 공수처의 출범

##### 가. 공수처 제도의 역사

1996년 참여연대가 「부패방지법」 입법청원을 하면서 새정치국민회의 「부패방지법」에 고위공직자 비리조사처를 신설하는 것을 포함하여 국회에 상정되었다. 2001년 공수처 설치가 제외된 「부패방지법」이 제정되었다. 제15대 국회인 1996년 12월 6일 「부패방지법」안에 공수처법이 제출된 이래로 16,17,18,19대를 거쳐 여러 건의 법률안이 발의되었고 20대인 2016년부터 다수의 법안이 발의되었다. 20대 국회를 앞두고 더불어 민주당 백혜련 의원 등 12인이 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」안을 발의하였고 2019년 4월 29일 신속처리대상안건(패스트트랙)으로 12월 3일 본회의에 자동부의되었다. 야당의 무제한 토론이라는 반대에도 불구하고 2019년 12월 30일 수정안을 국회 본회의에서 통과시켰고 2021년 1월 공수처가 출범하였다.<sup>144)</sup>

##### 나. 공수처의 출범 취지

기존 검찰 수사의 가장 큰 문제점 중의 하나는 고위공직자범죄에 대한 외부의 보이지 않는 압력으로부터 어떻게 흔들림 없는 수사를 유지할 것인가에 있었다. 검찰 자신에 대한 수사를 비롯하여 검찰에게 영향력을 행사할 수 있는 고위 공직자에 대한

144) 서보건, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률(공수처)에 대한 법제도적 과제와 전망, 공법학연구 제21권 제4호, 2020, 125-126쪽.

수사를 검찰 스스로 담당하는 것에 구조적인 한계가 있었기 때문이다. 검찰내외부에서 다양한 방법을 시도해 보았으나 궁극적이고 본질적인 해결책이 되기에는 미흡하였다. 고위공직자범죄에 대한 행정부의 지휘·감독을 받지 않으려면 검찰청 소속 검사의 개입이 처음부터 배제되어야 한다는 인식 하에서, 기존의 검찰청 조직과는 별개의, 수사의 독립성과 정치적 중립성에서 우위에 있다고 할 수 있는 국가기관을 신설하였다.<sup>145)</sup> 수사처는 검찰과 독립적인 기구로 설치되었고 권한에 속하는 직무를 독립하여 수행하며 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 않는다고 규정한다.<sup>146)</sup>

## 2. 공수처 법안의 내용

### 가. 공수처법상의 권한

「공수처법」은 수사범위의 대상으로 대통령, 국회의원, 각 헌법기관의 정무직 공무원, 광역지방자치단체장, 감사원·국정원 등 주요 권력기관의 3급이상 공무원 등이 포함되어 있으며, 전직고위공직자도 대상에 포함한다. 전직 고위공직자를 포함하여 범죄에 연루된 현직 공직자가 사직을 통하여 수사를 회피하는 행위를 방지하고 비리행위를 엄단할 것을 입법목적으로 한다.<sup>147)</sup> 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(법률 제17646호) 제2조에서는 “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 제2조 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 수사대상 관련 범죄는 「형법」 외에 「특정범죄가중처벌등에 관한 법률」 제3조 알선수재죄, 「변호사법」 제111조 청탁명목금품수수죄, 「정치자금법」 제45조 정치자금부정수수죄 등이 포함된다.

「공수처법」은 고위공직자범죄 등에 관한 수사권과 대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 정무관 이상 경찰공무원 또는 그 가족이 범한 범죄에 대한 기소권을 수사처에 부여하고 있다. 동법 제23조에서 수사처검사는 고위공직자범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다고 규정하고, 제24

145) 박찬걸, 고위공직자범죄수사처의 독립성 및 정치적 중립성 확보방안에 대한 검토, 형사정책 제32권 제1호, 2020, 133-134쪽.

146) 박찬걸, 앞의 논문, 134쪽.

147) 서보건, 앞의 논문, 127-128쪽.

조 제1항에서 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다고 규정하고 있다. 수사권과 함께 기소권을 부여한 것이 헌법과 법률상 타당한지에 대한 다툼이 발생하고 있다.<sup>148)</sup> 다만 현행 「공수처법」에 따르면 처장은 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단되는 경우 수사처의 수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 이첩을 요청할 수 있고, 요청 받은 기관은 이에 응해야 한다. 나아가 고위공직자의 범죄사실에 대하여 통보를 받은 처장은 수사처규칙으로 정한 기간과 방법에 따라 수사개시여부를 회신하여야 하고, 고위공직자 범죄를 인지한 때에는 수사처에 이를 통보하여야 한다(제24조 제2항).

#### 나. 「공수처법」에 관한 논쟁

2020년 2월 4일 개정된 「형사소송법」은 검·경 수사권 조정을 주된 내용으로 하면서 수사와 기소의 분리에 핵심을 두고 있다. 즉 수사권과 기소권을 주재하고 있는 검사의 권한을 배분하여 견제와 균형의 법리를 관철하자는 것이다. 이처럼 검찰 통제를 위하여 수사권은 경찰에 부여하고 검찰은 기소권만 갖도록 해야한다고 주장하면서 수사권과 기소권을 전속적으로 가지는 수사처를 신설하는데 대한 의구심을 피력하는 견해가 있다.<sup>149)</sup> 이에 대하여 수사처검사가 수사 및 소추권을 동시에 행사하는 것은 기존의 검사가 이를 동시에 행사하는 것과 다른 시각에서 접근해야 한다는 의견이 있다.<sup>150)</sup> 검찰의 수사·기소 권한에 대한 법무부의 사전적 통제의 폐해를 극복하기 위해 고안된 수사처의 도입취지에 비추어 볼 때<sup>151)</sup> 기존의 검찰수사가 정치적 중립성이나 공정성에 한계를 안고 있는 반면, 수사처는 이러한 기존의 관계를 탈피할 수 있는 독립기관이라는 점에서 의의가 있다.<sup>152)</sup> 그러나 여전히 공수처의 권한에 대한 해석에 대해서 의견이 엇갈리고 있으며, 대검찰청은 2021년 8월 공수처 검사는 공소제기할

148) 서보건, 앞의 논문, 134쪽.

149) 박찬걸, 앞의 논문, 151쪽.

150) 박찬걸, 앞의 논문, 같은 쪽.

151) 박찬걸, 앞의 논문, 139쪽.

152) 박찬걸, 앞의 논문, 152쪽.

수 있는 사건에 대해서만 불기소 결정을 할 수 있다는 입장을 공식화하기도 하였다. 현행 「공수처법」 제3조 1항 2호는 공수처의 공소제기 대상을 판사, 검사, 경무관 이상 경찰 등으로 명시하고 있는데, 이를 두고 대검찰청은 다른 고위공직자에 대해서는 공수처가 공소제기를 할 수 없을뿐더러 불기소 결정도 할 수 없다고 하였다. 이에 따르면 공수처는 1호 수사대상인 조희연 서울시 교육감을 기소하거나 불기소할 수 없는데, 공수처는 불기소 사건 이첩 규정을 정한 공수처법 조항을 근거로 공수처가 모든 고위공직자 사건에 대해 불기소 결정을 내릴 수 있다고 보았다.<sup>153)</sup> 이처럼 검찰과 공수처간의 대립이 격화되는 가운데 공수처의 권한을 둘러싼 논쟁이 계속되고 있다.

공수처의 인력 구성에 대하여도 논쟁이 제기되고 있다. 「공수처법」에 의하면 처장은 수사처검사의 직을 수행하기는 하지만 직무위임권, 직무이전권, 직무승계권 등을 비롯한 지휘감독권을 바탕으로 수사처가 담당하는 모든 사건에 직접 개입하여 수사의 방향을 좌지우지할 수 있고 수사처 운영의 최종적인 결정권을 행사할 수 있다. 처장에 대한 인사가 기관의 독립성 및 정치적 중립성을 담보하는 데 있어 결정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.<sup>154)</sup> 이처럼 수사인력을 구성하는 문제에서도 난항을 겪고 있으며 공수처의 행보에 대한 지속적인 검토와 분석이 필요하다.

### 3. 현행 선거관리위원회의 조사권의 전망- 공수처로 이첩

선거관리위원회는 정치자금범죄에 대하여 「정치자금법」 및 「공직선거법」상 조사권을 행할 수 있고 범죄혐의의 사실이 있거나 범죄혐의가 인정되는 경우 질문·조사·자료제출요구권, 금융자료제출요구권, 현장출입권 등 다양한 조사권을 행사할 수 있다. 그런데 「공수처법」 제24조 제1항에 따라 수사처는 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청할 수 있고 해당기관은 응해야 하므로 공수처가 요청하는 경우에는 정치자금범죄에 대한 수사를 이첩하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 고위공직자의 정치자금범죄의

153) 박찬걸, 앞의 논문, 137쪽.

154) 아시아경제, 대검 "공수처, 기소권 없는 사건은 불기소도 못해", <https://view.asiae.co.kr/article/20210802211508255442021-08-02> (최종검색: 2021.8.11.).

경우 수사처의 이첩요청에 선관위도 응하여야 한다.

그런데 이는 판사, 검사 등을 제외한 고위공직자범죄에 대하여 수사권 독점이나 전속적 관할을 인정하는 것이 아니라 우선적 관할권이 인정되는 것으로 보아야 한다. 수사처의 다른 수사기관이 수사처의 이첩 요청에 응하여야 하지만 처장이 반드시 이첩을 요청해야 하는 것은 아니며, 제24조 제1항을 반대해석하면 고위공직자범죄라고 할지라도 다른 수사기관을 통한 수사가 적절하다고 처장이 판단하면 굳이 이첩요구를 하지 않더라도 무방하다.<sup>155)</sup> 다만 수사처 외의 다른 수사기관이 검사의 고위공직자범죄 혐의를 발견한 경우 사건을 수사처에 이첩하여야하며(제25조 제2항) 이는 검사가 범한 고위공직자범죄의 경우에는 수사처의 전속적 관할을 인정하는 것이다.<sup>156)</sup> 따라서 다른 수사기관도 판사, 검사 등을 제외한 고위공직자범죄에 대해 수사권을 행사할 수 있으며 선관위는 고위공직자의 정치자금범죄에 대해 조사권을 행사할 수 있다.

---

155) 박찬걸, 앞의 논문, 151쪽.

156) 박찬걸, 앞의 논문, 149쪽.



## 제 4 장

# 정치자금범죄 조사 및 조치의 쟁점 - 비교법적 분석



## 제4장

# 정치자금범죄 조사·조치의 쟁점 - 비교법적 분석

### 제1절 | 미국의 정치자금 규제 및 범죄조사 등 조치 사례

#### 1. 미국의 정치자금법제 개요

미국에서는 일반적으로 정치자금이 곧 선거자금을 의미하는 것으로 이해되고 있다. 이는 공직후보자 혹은 후보가 되려고 하는 자의 정치활동, 정당의 정치활동, 정부정책에 영향을 미치기 위한 개인이나 이익집단의 활동을 널리 선거활동으로 인식하는 미국의 정치문화에서 비롯된 것으로 보인다.<sup>157)</sup> 미국에서 선거자금 규제에 관한 논의가 본격적으로 발전하기 시작한 것은 미국 사회 전반의 급속한 성장에 따라 선거비용 역시 폭발적으로 증가하기 시작한 19세기 후반 경부터라고 할 수 있다. 그러나 현재와 같은 정치자금 규제의 형태를 갖추게 된 것은 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act, FECA)이 제정된 1970년대에 이르러서이다. 1971년에 제정된 연방선거운동법은 이후 미국 내 정치상황이나 연방대법원의 위헌판결 등으로 인하여 여러 차례 개정되었고, 특히 2002년, 일명 매케인-파인골드법(McCain-Feingold Act)라고 불리는 초당적 선거개혁법(Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA)의 통과로 인하여 대대적인 전기를 맞이하게 된다. 정치자금의 일종이지만 유권자들의 정치참여 유도를 위하여 어떠한 제한도 없이 모금과 지출을 할 수 있도록 하였던, '소프트머니(Soft Money)'가 본래의 취지에서 벗어나 연방선거후보자를 간접적으로 지원하는 용도로 지출되는 것에 대한 강력한 규제안을 마련한 것이다. 그러나 어렵게 마련된 해당

157) 문현철, 미국 정치자금 제도에 관한 연구\_선거자금 규제의 변천과 그 시사점을 중심으로, 국외  
훈련검사연구논문집(1) 제32집, 2017, 338쪽.

법안은 이후 연방대법원의 연이은 위헌판결로 인하여 상당부분 후퇴한 채 오늘날의 연방선거운동법으로 이어져 내려오고 있다. 이하에서는 미국의 정치자금법제의 변천 및 오늘날의 연방선거운동법의 주요 내용을 정치자금 관련 법률의 제정과 개정 그리고 주요판례들의 내용을 살펴보는 방법으로 검토해보도록 한다.

## 2. 미국의 정치자금법제의 변천

### 가. 연방선거운동법(FECA) 제정 이전

미국의 정치자금 규제와 관련하여 가장 먼저 꼽히는 것은 1907년에 제정된 킬만법(Tillman Act)이다. 이 법은 국립은행과 법률에 의하여 설립된 기업의 정치자금 기부행 위금지를 그 주요 내용으로 하는데, 입법의 배경은 다음과 같다.

남북전쟁 전후의 미국에서는 선거에서 승리한 정당이 자기당 소속 당원에게 관직을 주는 이른바 엽관주의(Spoils System)의 정치적 관행이 있었다. 그러다 보니 정치자금을 모금하는 주요수단으로 비선출직 공직과 당직이 이용되는, 이른바 매관매직(賣官賣職)의 폐해가 날로 심각해져갔다.<sup>158)</sup> 이에 1883년, 공무원 채용을 공개경쟁시험으로 선발하고 그들에게 정치자금 기부 요청을 금지하는 것을 주요내용으로 하는 페들턴법(Pendleton Civil Service Reform Act)을 제정하는 등 공무원 내지는 공무원이 되려는 자에 의한 정치자금기부 행위를 엄격하게 규제하기 시작하였다. 그 결과 정당의 정치자금원이 공무원 등에서 정부의 정책방향과 밀접한 관련을 맺고 있는 기업과 은행, 부유한 개인으로 옮겨가게 되었다.

그러나 이들의 정치자금 지원은 또 다른 문제를 발생시켰다. 기업과 은행, 부유한 개인들이 정치자금을 후원하는 대가로 각종 이권에 개입하는 특혜를 누리며 정치권과 새로운 유착관계를 형성하게 된 것이다.<sup>159)</sup> 이에 전국공개법단체(National Publicity Law Organization, NPLO)와 같은 시민단체들이 나서 정치자금법제의 개혁을 요구하였고 당시 대통령이었던 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 역시 개혁안을 제시하자, 1907년 연방의회에서는 국립은행과 기업 등이 연방선거의 후보자에게 선거후원금을

158) 이동성, 미국과 한국의 정치자금제도에 관한 학제적 비교연구, 부경대학교 대학원 국제지역학 연합동과정 박사학위 논문, 2012, 59쪽.

159) 이동성, 앞의 논문, 60쪽.

지원할 수 없도록 하는 탈면법을 통과시키게 된다. 탈면법 제정 이후에도 기업과 부유한 개인이 정치자금을 통해 정치에 영향력을 행사하는 행위를 억제하기 위한 개혁은 계속되었는데, 둘 이상의 주에서 활동하는 정당위원회는 하원 선거와 관련한 기부 및 지출 내역을 사후에 보고하도록 하는 1910년 선거운동공개법(Publicity Act)의 제정과 법의 적용 범위를 상원 선거까지 넓히고 최초로 선거자금에 대한 지출한도를 규정한 1911년의 개정, 둘 이상의 주에 걸친 정당위원회는 선거가 있는 해 뿐만 아니라 없는 해에도 100달러 이상의 기부내역에 대하여 분기별로 보고하도록 하고, 그 지출한도를 정한 1925년 연방부패방지법(Federal Corrupt Practices Act)의 제정 등이 그것이다.<sup>160)</sup>

이후에도 뉴딜정책으로 인하여 기존의 규제 대상 범위를 넘어서 새롭게 등장하게 된 정부 업무 종사자의 선거자금 기부 행위를 규제하는 해치법(Hatch Act)<sup>161)</sup>, 정치세력화한 노동자들의 선거자금 기부 행위를 전시에 한하여 제한하는 스미스-코넬리법 혹은 전시노동쟁의법(Smith-Connally Act, War Labor Disputes Act), 노동조합의 선거자금 기부 금지규정을 영구화한 태프트-하틀리법 혹은 노사관계법(Taft-Hartley Act, Labor Management Relation Act) 등을 통해 정치자금의 투명성 확보를 위한 일련의 규제시도들이 계속되었다. 특히 태프트-하틀리법에 의하여 조합의 자금을 공직 후보자 지원에 사용하지 못하게 된 노동조합은 이른바 정치활동위원회(Political Action committee, PAC)라는 별개 조직을 창설하여 조합의 자금이 아닌 조합원의 자발적인 모금을 통한 기금으로 후보자에 대한 기부와 조합원과 유권자에 대한 정치교육, 투표 독려 활동 등에 사용하였는데, 1960년대 이후에는 기업에 의하여도 정치활동위원회가 창설, 활용되는 등 오늘날 미국의 정치제도에서 매우 중요한 위치를 점하고 있다.

160) 문현철, 앞의 논문, 341-342쪽; 그러나 이 법은 위반할 경우 별다른 강제수단을 보유하고 있지 않아, 탈법행위에 대하여 사실상의 집행력 발휘에 실패하였다고 평가받고 있다.

161) 정부에 고용된 사람들의 정치참여 및 정치자금 기부 행위에 대한 규제는 중전의 패들턴법으로도 충분하지만, 뉴딜 정책의 시행으로 규제 밖의 새로운 정부 업무 종사자들이 등장하게 되었고 새로이 세력화 하자 이들의 정치활동과 정치자금 기부를 금지하기 위하여 1939년 입법하였다. 이후 개인이 연방선거 후보자나 정치위원회에 1년간 기부할 수 있는 금액을 제한하고, 정부관련 사업가나 기업가들의 기부를 금지하는 규정을 추가하는 등의 내용을 주요골자로 1940년 개정되었다.

### 나. 연방선거운동법(FECA)의 제정

연방선거운동법은 기존의 연방부패방지법을 보완하고, TV 등을 활용한 미디어 광고의 활성화로 인하여 폭발적으로 증가하게 된 선거비용을 효과적으로 억제하기 위해서 1971년 제정되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 후보자에 대한 개인의 기부한도를 정함.
- ② 대통령 및 부통령 후보자와 연방 상·하원의 의원후보자의 TV 등 미디어를 활용한 선거선전비용을 제한함.
- ③ 모든 후보자와 정치활동위원회는 연방선거운동과 관련한 수입, 지출에 관하여 분기별 보고서를 4분기를 기준으로 작성하여 제출하도록 하는 등 선거자금에 대한 엄격한 공개절차를 규정함.
- ④ 후보자 개인 및 친족의 선거자금 지출액을 제한함.
- ⑤ 기업과 노동조합이 정치활동위원회와 같은 별도 분리기금을 설립할 수 있는 법률상 근거를 마련, 이를 통하여 정치활동위원회가 모금한 기부금을 연방선거운동에 사용할 수 있도록 함.

이렇게 마련된 연방선거운동법은 그 제정 이후 오늘날에 이르기까지 미국 정치자금 규제의 기본법으로서 기능을 하고 있다.

### 다. 연방선거운동법 개정 및 Buckley v. Valeo 사건

#### 1) 1974년 개정법

다만, 제정 당시 연방선거운동법은 이 법에 근거하여 선거시스템을 감시하고 법을 집행할 독립적인 기관을 두고 있지 않았는데, 그러다보니 해당 법의 선거비용 억제에 있어서의 효용이 의문시되었다. 더욱이 비슷한 시기에 발생한 워터게이트(Watergate) 사건으로 인하여, 보다 포괄적인 규제의 필요성에 힘이 실리게 되었다. 그 결과 연방선거운동법은 1974년, 선거시스템을 관리·감독하고 법률을 집행하기 위하여 독립기관인 연방선거관리위원회(Federal Election Commission, FEC)를 설치하고, 모든 연방선

거에서 총 지출한도 제한 및 독립지출<sup>162)</sup>의 한도를 제한하고, 후보자를 위한 정당 지출을 규제하고, 대통령 예비선거 후보자 등에게 그 선거비용의 일부를 연방자금으로 지원하는 것을 주요 내용으로 하는 개정이 이루어졌다. 그러나 이 개정법에 대해서는 즉각적으로 위헌성 여부에 대한 소송이 제기되었다.

## 2) Buckley v. Valeo 판결

1974년 연방선거운동법이 개정되자 뉴욕주 공화당 상원의원인 제임스 버클리(James L. Buckley)와 전직 미네소타주 민주당 상원의원인 유진 매카시(Eugene McCarthy)는 상원 사무총장 프랜시스 발레오(Francis R. Valeo)를 상대로 연방선거운동법이 규정하고 있는 기부금 및 독립지출의 상한 제한에 관한 각 조항과 선거자금 기부와 그 지출내역을 의무적으로 공개하도록 한 조항 등이 표현의 자유를 보장한 수정헌법 제1조에 위반된다고 주장하며 소송을 제기하였다.<sup>163)</sup> 이러한 주장에 대하여 발레오 측은 위 조항들은 의사표현이 아니라 정치 집단의 '행동'을 규제하는 것으로서 수정헌법 제1조의 보호 대상에 해당하지 않고, 선거비용 절감과 부패방지라는 정부의 목적달성을 위하여 정당화 된다고 맞섰다.<sup>164)</sup>

하급심인 콜롬비아 항소법원은 연방선거자금법이 정치자금의 기부와 지출을 제한하고 있는 것은 행위에 대한 것이지 표현에 대한 것이 아니라고 판시하였으나,<sup>165)</sup> 연방대법원은 이를 부정하였다. 즉, 정치적 목적을 위한 금전지출을 표현의 한 형식으로 본 것이다. 연방대법원은 선거후보자에 기부의 제한과 지출의 제한을 나누어, 후자인 선거기간동안 개인이나 단체가 정치적 의사표현에 대하여 지출할 수 있는 자금총액의 제한은 논의되는 쟁점의 수, 논의의 깊이, 전달될 수 있는 일반 대중의 수를 제한함으로써 필연적으로 표현의 양을 감소시킨다고 보아, 선거자금의 독립지출이나, 후보자 개인자금의 지출, 전체 선거자금의 지출의 한도를 제한하는 규정은 무효라고 판단하였다.<sup>166)</sup> 다시 말해, 선거 자금 지출의 제한은 정치적 표현의 양과 다양성을

162) 후보자의 당선 또는 낙선을 명백히 지지하는 사람에 의한 지출로서 후보나 정당의 요청 또는 제안이나 상호 협조 없이 이루어진 지출을 말함. 2 U.S.C. §431. 17.

163) Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)

164) 문현철, 앞의 논문, 360-361쪽.

165) Buckley, 519 F. 2d. at 840 (1975)

166) 최희경, 미국의 정치자금 규제에 관한 헌법적 고찰, 세계헌법연구 제18권 제2호, 2012, 77-78쪽.

실질적으로 제한하는 것이므로, 이러한 지출에 대해서는 법률로써 제한할 수는 없고 자발적인 제한만 가능하다고 본 것이다.<sup>167)</sup>

이에 반하여, 전자인 특정 후보자에 대한 개인이나 집단의 기부금을 제한하는 것은 개별 기부자로부터 초래되는 부패 또는 부패의 외관을 방지하기 위하여 정당화될 수 있다고 하여, 선거후보자에 대한 기부를 규제하는 것의 정당성은 인정하였다. 선거 후보자가 고액의 선거 자금을 기부자에게 의존하는 것에서 비롯되는 부적절한 대가관계나 그 외관에 대응하기 위한 적절한 입법장치로 선거자금 기부에 대하여 법률상 한계를 설정하는 것은 위헌이 아니라고 판단한 것이다.<sup>168)</sup> 나아가 선거자금을 의무적으로 공개하도록 하는 규정에 대해서도, 해당 규정은 유권자들에게 후보자의 선거자금의 출처와 사용처에 대한 정보를 제공하고 거액 기부와 지출에 대한 내용공개를 통해 부패를 방지하며, 기부금 상한 제한 위반 여부를 추적하기 위한 정보를 제공해주는 데 반하여 그로 인하여 침해되는 개인의 이익은 크지 않다고 보아 합헌으로 판단하였다.<sup>169)</sup>

정리하자면, 이 사건에서 연방대법원은 기부에 대해서는 법률상 한계를 설정하는 것이 가능하지만, 지출에 대해서는 법률상 한계를 설정해서는 안 되며, 따라서 지출에 대해서 제한하고 있는 연방선거운동법상의 조항들은 위헌으로 효력이 없다고 보았다. 더하여, 선거자금의 기부와 지출내역을 의무적으로 공개하도록 한 규정은 그 공익에 비하여 개인의 이익을 침해하는 정도가 크지 않다고 보아 합헌이라고 판단하였다. 이 같은 연방대법원의 태도는 이후 지금까지 선거자금 규제와 관련하여 매우 중요한 기준으로 작용하고 있다.<sup>170)</sup>

### 3) 1976년 개정법

앞선, Buckley 사건을 계기로 의회는 연방선거운동법을 다시 개정하게 된다. 이 개정을 통해 공적 자금을 지원받는 후보자를 제외한 다른 후보자들에 대한 대부분의 지출 제한<sup>171)</sup>을 폐지하였다. 다만, 독립지출에 대한 보고의무를 명확히 하였고, 개인

167) 김선화, 앞의 논문, 154-155쪽.

168) 김선화, 앞의 논문, 154쪽.

169) 문현철, 앞의 논문, 362쪽.

170) 문현철, 앞의 논문, 345, 362쪽.

171) 후보자에 대한 모든 선거운동 비용의 지출제한, 후보자의 본인 자금 및 친족의 기부 자금에



의 정치활동위원회 등에 대한 기부한도를 새로이 규정하였으며, 정치활동위원회의 모금범위에 대한 제한 규정을 두었다. 1976년의 개정은 이로 인하여 사실상 정치자금의 자유화가 시작되었으며, 미국의 금권정치 확대의 시발점이 되었다고 평가받고 있다.<sup>172)</sup>

#### 4) 1979년 개정법

앞선 개정을 통해 한층 강화된 연방선거운동법의 공개 및 보고의무는 유권자들에게 정치자금 관련 정보를 제공함과 동시에 연방선거관리위원회에게는 법집행을 위한 근거가 되어주었지만, 그와 동시에 증가한 관리비용으로 인하여 투표 독려나 유권자 등록 등 정치활동에 필요한 비용 및 당의 유지비를 충분히 확보하는데 어려움을 야기한다는 비판에 직면하게 되었다. 이에 의회는 정당활동을 활성화시키고 유권자들이 보다 적극적으로 정치에 참여할 수 있도록 하기 위하여 공개절차와 보고조건을 간소화하고, 정당지출에 대한 규제를 완화하는 방향으로의 추가적인 개정을 추진하였다.<sup>173)</sup> 특히 이 개정을 통해 흔히 '소프트머니(Soft Money)'라고 불리는 새로운 유형의 정치자금이 등장하게 되었다. 이는 특정 선거후보자와 직접 관계되지 않은 활동을 목적으로 정당 기타 단체 등에 기부되어, 연방선거운동법에 의한 규제를 받지 않는 자금으로서,<sup>174)</sup> 유권자 등록, 유권자에 대한 투표참여의 독려, 정책 메시지 전파 등 정당의 조직활동에 사용되는 자금을 말한다.<sup>175)</sup> 소프트머니에 대한 사실상 무제한적 지출의 허용은 민주주의 실현을 위한 정당활동을 독려하는 입법적 배려라고 할 것이지만, 결과적으로 연방선거법을 우회하여 연방선거 후보자를 간접적으로 지원하는 용도로 활용되고 만다. 금전의 영향력으로부터 선거의 공정성을 지키고 정치권력이 부패하는 것을 방지하고자 하였던 연방선거운동법의 목적이 소프트머니의 출현으로

대한 지출 제한, 개인 및 단체의 특정 후보자에 대한 독립지출의 제한 등을 폐지하였다.

172) 서정건·최은정, 미국의 정당정치 변화와 정치자금 규제, 평화연구 23(2), 2015, 94쪽; 김선화, 앞의 논문, 155쪽.

173) 서정건·최은정, 앞의 논문, 95쪽.

174) 대전광역시 선거관리위원회, 미국의 정치제도\_정치자금 및 대통령선거 제도를 중심으로, 2010. 김재선, 미국의 연방선거법의 공정성 확보방안에 관한 공법적 고찰\_우리나라 공직선거법과의 쟁점별 비교를 중심으로, 선거연구 제2호, 2011, 197면에서 재인용.

175) Federal Election Commission, "Thirty Year Report", Sep. 2005, 6쪽. 문현철, 앞의 논문, 346쪽에서 재인용.

상당부분 후퇴하게 되자 문제를 개혁하기 위하여 강력한 규제책인 이른바 초당적 선거운동개혁법(BCRA)의 입법이 논의되기 시작하였다.

### 라. 초당적 선거운동개혁법(BCRA)의 제정

이 법은 공화당 상원의원인 존 메케인(John McCain)과 민주당 상원의원인 러스 파인골드(Russ Feingold)가 선거자금 제도 개혁 법안으로, ‘맥케인-파인골드 법안’으로도 불린다. 앞서 언급한 제도의 문제점을 개혁하기 위한 시도는 1980년대부터 있었으나, 여러 차례 제출된 개혁법안은 소프트머니 모금과 지출에서 민주당에 비하여 우위를 점하고 있던 공화당의 반대로 번번이 무산되고 말았다.<sup>176)</sup> 그러다 2002년, 엘론사의 파산과 회계부정사건을 조사하는 과정에서 엘론사가 열악한 재정상태임에도 불구하고 정치권에 거액의 소프트머니를 제공한 사실이 밝혀지며 선거자금 개혁에 대한 당위주장이 힘을 얻게 되었고, 결국 2002년에 이르러 해당 법안이 통과되게 된다. 초당적 선거운동개혁법은 종전 연방선거운동법 규정을 수정한 개정안으로, 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, ‘전국 정당과 연방 공직의 후보자 그리고 그들이 직·간접적으로 설립, 자금조달, 유지, 조정하는 단체는 연방선거운동에서 소프트머니(연방법률상의 제한, 금지, 신고요건의 적용을 받지 않는 자금)를 권유, 수령, 지시, 이전 또는 지출할 수 없’으며,<sup>177)</sup> ‘주와 지방 정당, 주와 지방 공직의 후보자, 그리고 이들이 직·간접적으로 설립, 자금조달, 유지 또는 조정하는 단체는 연방선거운동에서 소프트머니를 지출할 수 없’으며, 이들이 연방선거활동을 위해 지출하거나 지급한 금액은 연방선거운동법상의 하드머니(Hard Money, 연방선거운동법상 제한, 금지 신고요건의 적용을 받는 자금)로부터 이루어져야 한다’<sup>178)</sup>고 규정하고 있다. 즉, 소프트머니에 대한 제한규정을 둔 것이다.

나아가 예비선거 이전 30일 동안 또는 본 선거 이전 60일 동안 연방공직선거 후보자의 이름이 언급되는 광고방송을 ‘선거운동방송(Electioneering Communications)’이

176) 서정진·최은정, 앞의 논문, 101쪽.

177) 2 U.S.C. §441(1)(a)(e)

178) 2 U.S.C. §441(1)(b)

라고 정의하고, 그러한 광고를 위한 기업 또는 노동조합의 일반재정 사용을 금지하였다.<sup>179)</sup> 또한 1년에 1만 달러 이상을 선거운동방송에 제공한 사람은 24시간 이내에 개인 혹은 단체의 이름과 주소, 기부액수를 연방선거관리위원회에 보고하여야 하고, 연방선거관리위원회는 이를 신속하게 공개하도록 하였다.<sup>180)</sup>

이 법은 소프트머니와 선거운동방송에 대해서는 강력한 규제를 채택한 반면, 일부 하드머니의 기부금 상한을 상향조정하고 있는데, 공직선거 후보자에 대한 개인기부금 상한액을 1인당 1000달러에서 2000달러로 늘리고, 정당에 대한 개인기부금 상한 역시 2만 달러에서 2만 5000달러로 상향조정 하였으며, 향후 물가지수를 반영하도록 하고 있다. 총액한도 또한 연간 2만 5000달러에서 2년 간 9만 5000달러로 상향조정하였다. 다만 정치활동위원회에 대한 기부금 상한액은 5000달러로 동결하였고 향후 물가지수를 고려하고 있지 않으며, 정치활동위원회가 정당에 기부할 수 있는 금액 역시 1만 5000달러로 동결하는 등 정치활동위원회의 모금과 지출을 엄격히 규제하였다.<sup>181)</sup>

#### 마. McConnell v. FEC 판결

이상과 같이 초당적 선거운동개혁법은 소프트머니 모금을 제한하고 선거운동방송에 대한 일정한 규제를 가하는 등, 실상 아무런 제한 없이 투입되던 기업과 노동조합, 부유한 개인의 자금에 대하여 그 모금과 지출 모두를 차단함으로써 금권선거의 우려와 정치권과의 유착을 막기 위해 고안된 강력한 개혁 법안이라고 할 수 있다.<sup>182)</sup> 그러나 이 법에 대해서는 통과와 거의 동시에 위헌소송이 제기되었다. 정당의 소프트머니 모금과 지출을 금지하는 것은 의회의 권한을 초과하는 것으로 수정헌법이 보장하고 있는 표현의 자유를 침해하는 것이고, 선거운동방송이라는 개념은 그 자체로 불명확하며 이를 위한 자금출처, 내용, 시간 등을 규제하는 것 역시 표현의 자유 침해라는 것이다.<sup>183)</sup>

179) 2 U.S.C. §441(b)

180) Federal Election Commission, "Thirty Year Report, Sep. 2005, 7쪽. 문현철, 앞의 논문, 351쪽에서 재인용.

181) 2 U.S.C. §441(a)

182) 문현철, 앞의 논문, 351쪽.

그러나 연방대법원은 문제가 된 규정 대부분이 합헌이라고 판단하였다. 법원은 이 법이 제한하고 있는 소프트머니는 유권자 등록이나 투표 참여, 선거 독려 등에 사용되는 자금으로, 이는 정치적 가치에 대한 표현으로 더욱 강한 보호를 받아야 하는 선거비용과는 구분되는 것이고, 초당적 선거운동개혁법에 의한 제한은 표현의 자유에 대한 최소한의 제한으로 거대한 자금 기부에 의한 부패가 실제로 발생하거나 혹은 부패의 외관이 형성되는 것을 막기 위한 정부의 입법 목적이 그 제한을 정당화한다고 보았다.<sup>184)</sup> 또한 선거운동방송을 제한하는 규정에 대하여는, 이러한 방송에 사용되는 자금은 사실상 선거에 영향을 미칠 의도로 사용되고 있음에도 아무런 제한을 받고 있지 않으므로 입법목적 달성을 위해 제한할 필요가 있고, 유권자들에게 누가 이러한 방송을 후원하고 있는지 공개하여 선거광고에 대한 자금원 등을 신속하게 알 수 있어야 한다고 실시하였다.<sup>185)</sup> 나아가 선거운동방송이라는 개념이 불명확하다는 주장에 대해서, 특정 기간 후보자를 언급하는 내용의 선거운동 개념을 설정하고 이를 금지하는 형식의 규제도 가능하다고 판단하였다.

이 판결은 초당적 선거개혁법에서 규제하는 '부패의 외관'에 관한 내용을 합헌으로 인정하였다는 점에서 선거의 공정성과 투명성을 엄정하게 보호하고자 하였으며,<sup>186)</sup> 다소나마 선거자금 지출에 대한 규제 확대의 계기를 마련하였다는 평가를 받고 있다.<sup>187)</sup>

#### 바. Citizens United v. FEC 판결

앞서 살펴본 바와 같이 초당적 선거운동개혁법은 기업이나 노동조합이 본 선거 60일 전 또는 예비선거 30일 전의 기간 동안 후보자의 이름이 거론되는 선거운동방송에 일반재정을 사용하지 못하도록 하고 있었다. 그러던 중 2008년 대통령 선거 당시 공화당을 지지하는 비영리법인 Citizens United는 민주당 대통령 경선 후보였던 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)을 비판하는 90분 분량의 다큐멘터리 영화 "Hillary: The

183) 문현철, 앞의 논문, 363쪽.

184) *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003)

185) *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003)

186) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 48쪽.

187) 문현철, 앞의 논문, 364쪽.

Movie"를 제작, 대통령 후보자 예비 경선이 임박한 시점에 해당 다큐멘터리 영화를 상영하고자 하였다. 그러자 연방선거관리위원회는 이 다큐멘터리 영화는 초당적 선거 개혁법이 금지하는 선거운동방송에 해당한다고 보아 방영금지처분을 내렸다. 이러한 결정에 반발한 Citizens United은 연방선거관리위원회를 상대로 위 영화가 초당적 선거운동개혁법에서 말하는 선거운동광고에 해당하지 않고, 오히려 해당 법률이 수정 헌법 제1조가 보장하는 표현의 자유를 침해하는 것이라며, 심판 대상 다큐멘터리 영화에 대한 법률적용을 금지해달라는 내용의 소송을 제기하였다. 법원의 판단에 따라서는 초당적 선거운동개혁법의 중점 규제의 한 축인 선거운동방송 제한 규정이 무력화될 수 있는 중요한 결정이었다.

연방대법원은 이 판결에서 초당적 선거개혁법 2 U.S.C. § 441(b)이 규정하고 있는 기업 및 노동조합의 독립적인 지출금지는 위헌이라고 판시하였다.<sup>188)</sup> 즉, 기업 및 노동조합에 의한 독립적인 선거운동광고 지출에 대한 제한 규정을 위헌이라고 판단한 것이다. 먼저 연방대법원은 Citizens United이 상영하려고 한 다큐멘터리 영화에 대하여, 후보자 지지 광고와 기능적으로 같은 것이라고 하여, 위 법률이 규정한 선거운동방송에 해당한다고 판단하였다. 다만, 수정헌법 제1조에서 보장하고 있는 표현의 자유는 개인뿐만 아니라 개인의 연합체의 표현도 보호하며, 개인의 연합체로서의 기업 역시 표현의 자유의 주체가 될 수 있다고 실시하고, 기업이나 노동조합은 정치활동위원회(PAC)를 통해 표현(speech)할 수 있으므로 초당적 선거운동개혁법의 제한은 단지 부분적인 것이라고 판단한 McConnell 판결을 폐기하여, 정치활동위원회와 별개의 조직인 기업의 표현을 제한하는 초당적 선거운동개혁법의 해당 조항은 침해에 해당한다고 본 것이다.<sup>189)</sup> 나아가 부패방지와 관련하여서, 후보와 연계되지 않은 독립지출이 기업에 의하여 이루어진 경우에는 부패나 부패의 외관을 불러 올 위험성이 높지 않다고 실시하며, 단지 부패방지를 이유로 기업의 표현의 자유를 제한할 수 없다고 보아, 기업이 정치적 의사를 직접 표현하게 되면 그 표현과 관련된 후보자가 부패할 위험이 높다고 보았던 중전의 견해<sup>190)</sup>를 변경하였다.

188) Citizens United v. FEC, 130 S. Ct. 876 (2010)

189) Harvard Law Review, "Citizens United v. FEC: Corporate Political Speech", Vol. 124, 2010, 78쪽. 문현철, 앞의 논문, 367쪽에서 재인용.

190) Austin v. Michigan Chamber of Commerce 494 U.S.652 (1990)

이 판결은 기업 및 노동조합이 선거운동과정에서 독립적인 정치자금을 지출하는 것을 수정헌법 제1조에 의하여 보호되는 표현이라고 판단하였고, 그 결과 개인의 독립지출 제한을 전면 해제하였던, Buckley v. Valeo 판결의 결론을 사실상 기업과 노동조합의 독립지출에까지 확대하여 이후 기업 및 노동조합이 선거운동방송을 위하여 무제한 모금하여 직접 혹은 정치활동위원회를 통해 지출하는 이른바 '수퍼 정치활동위원회(수퍼팩, Super PACs)'의 출연 야기하였다고 평가받는다.<sup>191)</sup> 다만, 선거광고의 후원자에 대한 공개의무조항에 대하여는 합헌 결정을 하였고, 기업 및 노동조합이 후보자의 선거운동이나 정당에 직접 기부하는 것에 대해서는 해당 판결에서 다뤄지지 않았으므로 연방공직선거에서 이와 같은 기부행위는 여전히 불법이라고 할 것이다.<sup>192)</sup>

#### 사. McCutcheon v. FEC 판결

이 사건은 초당적 선거운동개혁법에 의하여 개정된 연방선거운동법이 규정하고 있는 선거운동자금 기부에 대한 두 가지 제한 가운데, 한명의 기부자가 모든 후보자 및 정치위원회에 기부 가능한 총액을 제한하는 총액한도제한(aggregate limits)이 문제가 된 사안이다. 맥커천은 공화당 지지자로 2011-2012년 선거주기에 연방선거운동법이 규정하고 있는 후보자 1인에 대한 기부 한도(base limits)를 초과하지 않는 선에서 총 16인의 연방선거 후보자에게 합계 33,088달러의 선거자금을 기부하였고, 추가적으로 12명의 연방선거후보자에게 각 1,776달러의 선거자금을 기부하려고 하였다. 그러나 위 총액한도 규정으로 인하여 기부할 수 없게 되자, 기부금 총액을 제한하는 해당 법의 규정은 수정헌법 제1조 상의 정치적 표현과 결사의 자유를 침해하여 위헌이라는 취지로 연방지방법원에 가처분 신청을 하였고, 법원이 이를 기각하자 연방대법원에 상고하였다.

이 사건 연방대법원은, 후보자 1인에 대한 기부한도 내에서 기부가 이루어진다고 하더라도 기부 총액의 제한으로 인하여 10명 이상의 후보자에게 기부하지 못하게

191) 최혜령, 미국 선거자금 규제의 무력화, 사회과학연구 28(4), 2012, 177쪽; 문현철, 앞의 논문, 368쪽; 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 50쪽.

192) 송석운 외, 선거운동의 자유와 선거의 공정성, 정책개발연구용역보고서, 헌법재판소, 2011, 249-250쪽.

되어 있어, 결과적으로 개인이 몇 명의 후보자 또는 위원회를 지지할 것인지 여부를 정부가 제한하는 것이 되어 개인의 정치적 표현 및 결사의 자유에 대한 적절한 제한이라고 보기 어렵다고 판단하였다.<sup>193)</sup> 즉, 기부 총액 제한은 기부자 본인이 지지하는 정책을 옹호할 후보자에게 기부함으로써 행사되는 표현과 결사의 권리를 자신이 지지하는 후보 내지는 정책의 수를 한정하게 하거나, 개별제한의 금액보다 적은 금액을 기부하도록 함으로써 제한하는 것으로, 정부가 수정헌법 제1조 상의 권리를 왕성하게 행사하려는 개인에게 오히려 불이익을 가하는 것이라고 본 것이다.<sup>194)</sup>

또한 기부금의 총액 제한은 대가적 형태의 부패나 부패의 외관의 형성 방지 보다는 단지 선거운동에 투입되는 돈의 양을 제한하려고 하는 것이라고 지적하였다. 그러므로 수정헌법 제1조 상의 권리에 대한 불필요한 축소를 회피하면서 기부 한도의 탈법적 우회 방지라는 정부의 이익을 도모할 수 있는 방안은 기부 총액 제한이 아닌 후보자나 정치위원들 간의 자금이전을 제한하는 규정이나, 기부금의 엄격한 용도지정, 그리고 기부내역의 공개 등이고<sup>195)</sup>, 따라서 위 총액제한 규정은 헌법적 권리의 불필요한 축소를 회피하기 위한 노력의 부재로 수정헌법 제1조를 위반하여 무효라고 판단하였다.<sup>196)</sup>

이 판결로 인하여 기부금의 개별한도액의 범위 내에서 후보자와 정치활동위원회 등에게 제약 없이 무제한으로 기부를 할 수 있게 되었다. 이는 1976년 Buckley v. Valeo 판결 이후 약 40년 간 유지되어 온 하드머니 총액 제한 규정마저 무용하게 하는 것으로, 미국의 정치자금 규제가 초당적 선거운동개혁법 이전의 상태로 회귀한 것이라고도 평가 받는다.<sup>197)</sup> 해당 판결에 대한 비판은 이 판결의 소수의견에서도 잘 나타나 있다. 소수의견은 다수의견의 이러한 판단이 정부기관의 정치적 무결성을 보호하는 일의 중요성을 과소평가한 것으로, 1인의 개인이 정당이나 후보자에게 수백만 달러의 기부가 가능하도록 하는 구멍(Loophole)을 낸 것이며, 2010년의 Citizens United v. FEC 판결과 함께 미국의 선거자금규제의 핵심을 모두 도려내 버려 남겨진 자투리만으로는 민주적 정통성이라는 난제를 도저히 해결할 수 없는 상태로 만든

193) McCutcheon v. FEC, 134 S. Ct, 1434 (2014)

194) McCutcheon v. FEC, 134 S. Ct, 1434 (2014)

195) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 51쪽.

196) 문현철, 앞의 논문, 374쪽.

197) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 51쪽.

것이라고 강하게 비판한다.<sup>198)</sup> 나아가 소수의견은 대가적 관계로 부패개념을 이해하는 것은 지나치게 협소한 해석이라고 지적하는데, 가령 공무원들이 유권자들의 이익이나 희망에 근거하는 것이 아니라 자신에게 더 많은 기부금을 낸 사람의 바람에 근거하여 어떤 사안을 결정하게 될 위험성은 대가 관계의 부정부패만큼이나 민주주의 기능에 문제를 일으키고, 더욱이 이러한 ‘부패의 외관(appearance of corruption)’은 유권자들로 하여금 그들의 대표와 소통하거나 의견을 수렴하도록 하는 노력이 별 의미가 없다고 믿게 할 수 있다는 것이다. 따라서 소수의견은 이를 막기 위해서는 단순히 대가적 금전 수수를 금지하는 것 이상의 부당한 영향력 행사나 그러한 접근이 가능한 통로를 막아야 한다고 주장하며, 기부총액에 관한 규정이 합헌이라는 의견을 제출하였다.<sup>199)</sup>

#### 아. 미국 정치자금 규제의 특징

이상에서 살펴본 것과 같이, 미국의 정치자금 규제법안은 초기에는 공직자 등이나 기업, 은행, 부유한 개인 등의 영향으로 정치가 부패하는 것을 견제하기 위한 형태로 시작되어, 오늘날에 이르러서는 미디어를 통한 선거운동방송이나 소프트머니에 다액의 선거자금이 기부 내지는 지출되는 것을 억제하고 투명성을 확보할 수 있도록 관리하기 위한 시도들이 주를 이루는 등의 변천을 거쳐 왔다. 특히 의회나 정부는 주로 선거의 공정성 유지, 유권자의 정치적 의사 왜곡 및 부패의 방지를 도모하기 위한 대안(규제의 측면)을 마련하고, 이렇게 마련된 규제법안에 대하여 정치자금의 기부와 지출을 통해 정치적 표현 내지는 결사의 자유를 향유하고자 하는 개인이나 단체가 그 적정성을 사법심사의 대상으로 삼아 법원의 판단을 받는 일을 반복하며 발전을 거듭해 왔다. 그 과정에서 연방대법원은 Buckley v. Valeo 판결에서 ‘기부 제한은 합헌, 지출 제한은 위헌’이라는 선거자금 규제의 기본 틀을 확립한 이래, 줄곧 선거자금 규제를 완화하는 방향의 판결을 선고해 오고 있다.<sup>200)</sup> 특히 Citizens United v. FEC 판결과 McCutcheon v. FEC 판결은 수정헌법 제1조가 규정하고 있는 정치적

198) 문현철, 앞의 논문, 375쪽.

199) 문현철, 앞의 논문, 374쪽.

200) 문현철, 앞의 논문, 377쪽.



표현 및 결사의 자유 보호를 이유로 하여 선거자금의 지출뿐만 아니라 기부에 있어서 까지 그 제한을 크게 완화하며 의회와 정부가 정치자금으로 인한 부패 내지는 부패의 외관을 방지하기 위해 마련해 놓은 선거자금규제의 핵심을 모두 도려내 버렸다고 비판을 받고 있기도 하다. 따라서 최근에는 기업 등 이익집단의 정치적 영향력 증대를 견제하고, 이를 적절히 규제하기 위하여 시민단체를 중심으로 수퍼 정치활동위원회(수퍼팩; Super PACs) 등에 대한 제재의 움직임이 이루어지고 있으나, 아직 입법화의 단계에는 이르지 못하고 있으며,<sup>201)</sup> 만일 어렵게 입법된다고 하더라도 연방대법원의 그간의 태도에 비추어 볼 때 목적대로 법률을 운용하는 것은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

이렇듯 정치자금의 기부와 지출에 있어서 최소한의 규제의 태도를 취하고 있는 미국의 정치자금 규제법에 있어서 보다 특징적인 부분은, 선거자금에 대한 엄격한 보고제도와 공개제도 그리고 관련 위반행위에 대한 제재조치들에 있다고 할 수 있다. 즉, 미국의 정치자금 규제는 정기적으로 보고되고, 즉시 그리고 상시적으로 공개되는 시스템을 통해 연방선거관리위원회와 일반 유권자로 하여금 선거 등 정치자금의 흐름을 점검하고 감시할 수 있도록 하는 간접적인 방법의 적극적인 활용을 통해 이루어지고 있는 것이다. 최근 연방대법원의 일련의 규제완화의 배경을 이러한 회계 보고와 상시적 공개시스템에 있다고 보는 견해도 있다.<sup>202)</sup> 선거자금의 규제가 선거자금의 회계보고 및 공개에 기초한 선거감시 시스템을 통해 이루어지고 있으며, 정치자금의 기부와 지출에 있어서 최소한의 규제를 취하는 연방대법원의 태도로 인하여 내지는 이를 배경으로 한 규제 완화의 태도로 인하여 더욱 보고와 공개제도에 집중되고 있다고 보는 것이다. 이에 다음에서는 현행 연방선거운동법상의 정치자금 규율 방법을 특히 미국에서 사실상의 정치자금 규제방안으로 활용되고 있는 정치자금 보고 및 공개제도와 관련 위반행위에 대한 행정적·사법적 제재를 중심으로 살펴보고자 한다.

201) 이현출·임채진, 주요국의 정치자금 투명성 관리제도, NARS 현안보고서 제211호, 국회입법조사처, 2013, 7쪽.

202) 문현철, 앞의 논문, 378쪽; 가상준·유성진·박진수·조희정, 정치자금 실시간 공개제도의 실효성 확보 방안에 대한 연구, 2018년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2018, 39-40쪽 등.

### 3. 현행 연방선거운동법(FECA)의 정치자금 규율 방법

#### 가. 기부와 지출 관련 제한

##### 1) 기부(contributions)

기부금이란 연방 선거에 영향을 주기 위해 교부되거나, 대여되거나, 선물로 주어진 가치를 지닌 모든 것을 말한다. 이러한 기부금은 연방선거운동법에 따라 개인이 후보 자격을 갖추었는지 여부를 결정하고, 특정한 출처의 기부금은 법률로써 금지되며, 기부금 액수는 법으로서 제한되기 때문에 어떤 수입이 기부금으로 간주되는지 이해하는 것은 매우 중요한 문제라고 할 것이다.<sup>203)</sup> 또한 다른 수입들과 마찬가지로 보고 및 공개의 대상이 된다. 선거운동을 위해 기부금을 받은 사람은 누구나 수령 후 10일 이내에 후보자의 수권위원회 회계 담당자에게 기부금을 전달하여야 하고, 기부 금액이 50달러를 넘는 경우, 기부금의 액수, 수령일, 기부자의 이름과 주소를 기록한 기록 정보와 기부금을 함께 전달하여야 한다. 1회에 200달러가 넘는 기부금을 기부하거나 한 해의 기부금 총액이 200달러를 초과하는 경우 기부금의 액수, 수령일, 기부자의 이름과 주소에 더하여 그 직업과 고용주가 기록된 기록정보가 기부금과 함께 전달되어야 하고, 한 해 이미 한 개인이 총 200달러 이상의 기부금을 기부한 경우, 금액에 관계없이 후속 기부금 각각은 동일한 방법으로 상기의 정보들이 확인되어야 한다.<sup>204)</sup>

연방선거운동법은 후보자나 정당위원회 및 정치활동 위원회에 대하여 개인 및 단체가 기부할 수 있는 금액의 상한을 제한하고 있으며, 이는 금권정치의 우려에 대한 직접적인 규제책이라고 할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 연방대법원이 기부금에 대한 총액한도제한(aggregate limits)을 수정헌법 제1조에 위반한 것이라고 판단한 *McCutcheon v. FEC* 판결로 인하여 현재에는 후보자 1인에 대한 기부한도제한(base limits)만이 남아 있다. 2021-2022년 선거주기의 기부금 한도는 다음과 같다.

203) 가령, 연방선거운동법상 '후보자'는 연방공직과 관련하여 당선 또는 후보자 지명을 받으려는 자로 총 5,000달러를 초과하는 기부금을 받거나 지출하는 자를 말하며 정치위원회는 한 해 동안 1,000달러를 초과하는 기부금을 받거나 지출하는 위원회, 클럽, 협회 또는 기타 개인그룹을 말한다고 하여 기부금이 후보자격 판단을 위한 하나의 조건으로 제시되어 있다. 김정연·허황, 선거비용 규제를 통한 선거운동의 합리성 제고방안, 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서, 2020, 107쪽.

204) FEC 홈페이지의 아래 링크를 참조, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/keeping-records/recording-receipts/>, (최종검색: 2021.4.29.)

▶▶▶ [표 4-1] 2021-2022년 연방선거운동법상 기부금 한도<sup>205)</sup>

(단위: \$(달러))

		피기부자			
		후보자 위원회	PAC	주/ 지역 정당위원회	전국 정당위원회
기 부 자	개인	선거당 2,900	연간 5,000	연간 10,000	연간 36,500
	후보자 위원회	선거당 2,000	연간 5,000	제한 없음	
	PAC (복수후보자)	선거당 5,000	연간 5,000	연간 합계 5,000	연간 15,000
	PAC (복수후보자 외)	선거당 2,900	연간 5,000	연간 합계 10,000	연간 36,500
	주/지역 정당위원회	선거당 5,000	연간 합계 5,000	제한 없음	
	전국 정당위원회	선거당 5,000	연간 5,000		

기부금 한도 이외에 기부금 관련 제한으로는, 다른 사람 이름으로는 후원금을 기부할 수 없고,<sup>206)</sup> 100달러 이상의 현금 기부는 금지되며,<sup>207)</sup> 익명의 기부자가 현금으로 기부할 경우에는 그 액수는 50달러를 넘을 수 없으며, 50달러가 넘는 익명의 기부는 즉시 선거운동자금에서 제외된다.<sup>208)</sup> 17세 이하 미성년자의 기부 역시 금지된다.<sup>209)</sup> 기부금은 사적 용도로 사용될 수 없으며, 연방선거 운동이나 연방공직자로서의 의무와 무관한 업무에 사용된 경우 사적 용도로 전용된 것으로 본다.<sup>210)</sup>

## 2) 지출(Expenditure)

지출은 연방선거에 영향을 미치는 돈 또는 가치 있는 모든 것의 구입, 지불, 분배, 대출, 선불, 예금 또는 선물을 말한다. 지출이 아닌 것이라고 법이 규정하고 있는

205) 기부금한도와 관련해서는 FEC 홈페이지의 아래 링크를 참조, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>, (최종검색: 2021.4.28.)

206) 52 U.S.C. §30122

207) 52 U.S.C. §30123

208) 관련 내용은 FEC 홈페이지의 아래 링크를 참조, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>, (최종검색: 2021.4.28.)

209) 52 U.S.C. §30126

210) 52 U.S.C. §30114(b), 52 U.S.C. §30114(b)(2)

것으로는 제3자에 의한 방송, 신문, 잡지 기타 정기간행물의 뉴스, 논평, 사설, 투표 또는 유권자 등록을 권유하기 위한 비당파적 활동 등이다.<sup>211)</sup> 앞서 미국의 정치자금 관련 법제의 변천과정을 통해 살펴본 바와 같이 연방선거운동법 제정 이후 연방대법원이 여러 차례에 걸쳐 지출에 대한 제한을 위헌으로 판단해온 결과, 연방선거운동법에서는 연방선거와 관련하여 개인이나 단체의 지출에 대한 원칙적인 제한을 두고 있지 않다. 다만, 대통령 선거에서 국고보조금을 받는 후보자에 대하여는 그 지출한도를 정해두고 있으며 정당의 선거운동비용에 관한 지출 역시 제한하고 있다.<sup>212)</sup> 또한 기업, 노동조합, 연방정부 계약 종사자, 외국인의 연방선거에 관한 기부나 선거운동을 위한 자금지출을 금지하고 있으며, 기업과 노동조합은 후보자에 대해 직접 기부하는 것이 금지되어 있으므로 앞서 살펴본 바와 같이 정치활동위원회를 설립하여 별도의 자금을 모금하여 선거지원활동에 사용할 수 있다.<sup>213)</sup>

## 나. 회계보고

### 1) 작성 및 보고의 주체

각 정당 및 후보자 등의 정치기부금을 모금하는 정치위원회(Political Committee)는 회계책임자를 두어야 하고,<sup>214)</sup> 각 정치위원회의 회계책임자는 수입 및 지출에 대하여 회계장부에 기재하고 이를 연방선거관리위원회에 제출하여야 한다.<sup>215)</sup> 특히 연방선거 후보자와 관련하여, 후보자는 자신의 정치위원회 가운데 하나를 지정하여 기부금을 받거나 지출을 하도록 권한을 위임할 수 있고, 이를 선거운동위원회(Principal campaign committee)라고 하는데, 이 경우 후보자의 선거자금 관련 자료의 공개 의무 대상자는 각 후보자의 선거운동위원회의 회계책임자가 된다.<sup>216)</sup> 후보자 개인은 개인적인 회계보고서 작성 의무가 없으며 다만 후보자 개인은 정보윤리법(the Ethic in Government Act) 규정에 따른 개인자금 보고서를 제출하여야 한다.<sup>217)</sup> 선거운동위

211) 김정연·허황, 앞의 보고서, 112쪽.

212) 김정연·허황, 앞의 보고서, 113쪽.

213) Federal Election commission, Campaign Guideline for corporation and Labor Organization, 2007. 문현철, 앞의 논문, 356쪽에서 재인용.

214) 52 U.S.C. §30102(a)

215) 52 U.S.C. §30104(a)(1)

216) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 52쪽; 김정연·허황, 앞의 보고서, 106쪽.

원회의 회계책임자는 항목별 수입 및 지급과 관련하여 연방선거운동법 규정에 따라 회계장부 작성에 필요한 정보를 수집·관리하여 보고하기 위한 최선의 노력을 다하여야 한다. 회계책임자가 관련 정보의 수집·관리에 최선의 노력을 다하였음에도 불구하고 필요한 정보를 수집하지 못한 경우에는 불완전 정보가 기재된 회계보고서에 그 사유를 명시하여야 하고,<sup>218)</sup> 이를 증명할 수 있으면 관련법 위반은 아니라고 판단한다.<sup>219)</sup>

## 2) 보고의 방법 및 시기

각 정치위원회는 먼저 선거 전 보고(pre-election report), 총선거 후 보고(post-general election report), 그리고 분기별 추가보고서(additional quarterly report)를 제출하여야 한다. 선거 전 보고서는 선거 20일 전을 현재로 하여 당선 또는 후보지명을 구하는 선거 12일 전까지 제출하여야 한다. 총선거 후 보고서는 총선거 20일 후를 현재로 하여 완성된 것을 후보자 당선을 구하는 총선거 후 30일 이내에 제출하여야 한다. 분기별 추가보고서는 매분기 말일을 현재로 하여 완성된 것을 매분기 말일 후 15일 이내에 제출하여야 한다.<sup>220)</sup>

그 외 회계보고와 관련해서는 '48시간 통지(48hour notices)'라고 하여, 선거 20일 전부터 48시간 이전까지 수령한 1,000달러 이상의 기부금에 대하여 기부자의 인적사항을 서면으로 통보하도록 하고 있다. 이 통보는 기부금 수령 후 48시간 이내에 하여야 하고, 후보자의 이름, 입후보 공직명, 기부자의 신원, 기부금의 수령일자와 그 금액이 포함되어야 한다.<sup>221)</sup>

보고와 관련하여 특징적인 것으로 전자보고(electronic filing)를 들 수 있다.<sup>222)</sup> 연방선거관리위원회는 기부수입이 연간 50,000달러 이상인 연방 상원과 하원, 그리고 대통령 후보의 선거운동위원회에 대해서는 문서가 아닌 전자파일로 신고하도록 의무 지우고 있고, 각 정치활동위원회에게 모금액이나 지출액이 50,000달러 이상이면 필수

217) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 53쪽.

218) 대전광역시 선거관리위원회, 앞의 보고서, 120쪽.

219) 김정연·허황, 앞의 보고서, 107쪽.

220) 52 U.S.C. §30104

221) 52 U.S.C. §30104

222) 자세한 내용은 FEC 홈페이지의 아래 링크를 참조, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/filing-reports/electronic-filing/> (최종검색: 2021.4.29.)

적으로 전자문서화 하도록 하고 있다. 또한 모금액이나 지출액이 50,000달러 이하인 위원회라고 하더라도 비용의 편의성과 효율성을 이유로 하여 전자문서화를 장려하고 있다. 따라서 연방선거관리위원회는 연방선거운동법에 따른 지정서, 명세서, 보고서를 제출하여야 하는 자에게 연방선거관리위원회가 정한 상한액을 초과한 기부금 총액을 가지고 있거나 지출한 경우 컴퓨터로 검색이 가능한 전자적 형태로 지정서, 명세서, 보고서를 관리하고 이를 제출할 것을 요구할 수 있고, 앞선 의무를 지을 제정, 공포된 규칙이 없는 경우에는 지정서, 명세서, 보고서를 전자적인 형태로 관리하고 제출할 것을 의무지울 수 있는 규정을 제정, 공포하여야 한다.<sup>223)</sup> 또한 연방선거관리위원회는 위원회에 제출된 지정서, 명세서, 보고서를 일반 국민이 연방선거관리위원회의 공공 기록 사무국(the Public Records Office)에서 열람 및 사본을 교부할 수 있도록 하여야 하며, 그 접수일로부터 48시간 이내(전자적 방법으로 제출한 경우에는 24시간 이내)에 일반 국민이 인터넷을 통해 열람할 수 있도록 하여야 한다.<sup>224)</sup> 이외에도 연방선거관리위원회는 정당이나 후보자들이 제출한 선거 후원금 내역을 매주 심사하고 2주에 한 번씩 이를 공개심사 하도록 하고 있다.<sup>225)</sup>

## 다. 공개제도

### 1) 공개의 범위 및 방법

앞서 정치자금 규제의 변천과정을 통해 살펴본 바와 같이, 미국에서 정치자금 공개 제도가 공식적으로 도입된 것은 연방선거운동법이 제정되면서이다. 이후 1974년 법 개정을 통해 연방선거관리위원회가 창설되었고, 오늘에 이르기까지 이 기관을 통해 연방선거에 출마한 후보자들의 선거자금 후원자와 그 수입과 지출 내역을 보고하고 공개하도록 하고 있다.

공개대상은 회계보고서상의 공개사항으로, 수입과 관련하여서는 보고기간의 시초 보유 현금액, 보고기간 및 해당연도에 대한 모든 수령 총액, 보고기간 중 해당연도(연방공직후보의 경우 1선거주기(election cycle)) 이내의 금액 또는 가치 총액이 200달러

223) 52 U.S.C. §30104

224) 52 U.S.C. §30104

225) 국회사무처, 미국의 정치자금의 종류와 운영체계, 해외입법정보, 2012, 8쪽.

를 초과하는 기부에 대하여는 기부자의 성명, 주소, 기부일자, 기부금액이다.<sup>226)</sup> 특히 개인 기부자의 경우 기부자의 성명, 주소, 기부일자, 기부금액 외에도 직업 및 고용주의 성명까지 공개하도록 하고 있다.<sup>227)</sup>

지출과 관련해서는 보고기간 및 해당연도의 모든 지출 총액, 후보 또는 위원회 운영비를 지불하기 위한 목적의 지출의 경우에는 그 지출일자, 지출금액, 지출목적이 공개대상이 된다. 또한 해당연도의 금액 또는 지출 총액이 200달러를 초과하는 경우에는 지출대상자의 서명, 주소를 공개하도록 하고 있다.<sup>228)</sup>

다음으로 공개방법은 다음과 같다. 연방선거관리위원회는 보고서 제출 만료일 전에 이메일로 각 선거운동위원회 회계책임자에게 세부적인 회계보고 사항을 안내해야 하고, 그렇게 하여 제출 받은 회계보고서를 그 접수로부터 48시간 이내(전자파일에 의한 제출의 경우 24시간 이내)에 연방선거관리위원회의 사무실에 비치하여 일반 대중이 해당 서류를 열람할 수 있도록 하여야 한다.<sup>229)</sup> 나아가 이러한 서류들은 일반 대중이 인터넷으로도 열람할 수 있도록 하여야 하는데, 연방선거관리위원회는 연방선거관리위원회 홈페이지에서 이 회계보고서를 열람할 수 있도록 하고 있으며,<sup>230)</sup> 신청이 있는 경우 그 사본을 우편으로 받아 볼 수 있도록 하고 있다. 따라서 연방선거관리위원회의 홈페이지에 접속하면 각 분기별, 선거별 회계보고 내역을 선택하여 확인할 수 있고, 특히 각 선거주기당 200달러를 초과한 기부사항에 대하여는 기부자와 기부대상이 된 후보자 등 관련 세부항목별로 검색, 분류 및 다운로드가 가능하다. 이렇게 공개하는 정보에는 후보자의 수입·지출 내역은 물론 로비스트에 의한 모금내역, 후보자와 별도로 이루어진 정치광고 등에 관한 독립지출 내역 등 특별한 방식의 수입 및 지출에 관한 것도 포함된다.<sup>231)</sup>

## 2) 공개의무를 위반한 경우의 제재

연방선거운동법에 따르면, 기부금, 후원금 또는 지출금의 조성, 수수, 보고에 관한

226) 52 U.S.C. §30104

227) 이현출·임채진, 앞의 보고서, 9쪽.

228) 52 U.S.C. §30104

229) 52 U.S.C. §30104

230) 관련하여서는 FEC 홈페이지의 아래 링크를 참조, <https://www.fec.gov/data/>(최종검색: 2021. 4.29.)

231) 이현출·임채진, 앞의 보고서, 11쪽.

이 법의 규정을 알면서 고의로(Knowingly and willfully), ① 연간 총 25,000달러를 초과하여 위반한 자에게는 미연방법전 제18편에 의하여 5년 이하의 징역형 또는 벌금형에 처하거나 그 둘을 병과할 수 있다. 그리고 ② 연간 총 2,000달러 이상 25,000달러 미만에 해당하는 금액에 대하여 위반한 자에게는 미연방법전 제18편에 의하여 1년 이하의 징역 또는 벌금형에 처하거나 그 둘을 병과할 수 있다.<sup>232)</sup>

나아가 이러한 벌칙규정 외에도 연방선거운동법에서는 보고서의 일부 또는 전부의 미제출, '48시간 통지' 위반 행위에 대한 과태료 부과 규정을 두고 있다. 살펴보면, 연방선거관리위원회는 연방선거운동법에 따라 보고 마감일까지 보고서의 일부 또는 전부를 미제출하거나 '48시간 통지'를 위반한 경우 과태료를 부과한다. 이 경우 연방선거관리위원회는 조사결과와 과태료를 서면으로 각 위원회에 통지하고, 조사결과 위반통지서를 받은 위원회는 40일 이내에 과태료를 납부할 것인지 아니면 연방선거관리위원회에 이의를 제기할 것인지를 결정하여야 한다. 각 위원회가 연방선거관리위원회에 조사결과에 이의를 제기한 경우, 연방선거관리위원회는 해당 조사에 참여하지 않은 독립적인 조사 공무원으로 하여금 재조사하게 하여야 하고, 연방선거관리위원회는 재조사 공무원의 조사보고와 이의제기 사유를 검토하여 법 위반 여부를 다시 결정해야 한다. 연방선거관리위원회의 과태료 부과 결정에 대하여 각 위원회는 다시 30일 이내에 과태료를 납부하거나 법원에 재판을 청구할지 여부를 결정하여야 한다. 위원회는 소송에서 연방선거관리위원회의 조사결과에 대한 오류, 과태료 산정에 대한 이의 또는 위원회의 의지와 관계없이 합리적으로 예측할 수 없는 상황에 의하여 보고서를 제출할 수 없었던 경우에는 그러한 상황이 종료된 후 24시간 이내에 보고서를 제출하였음을 증명하여야 한다. 이를 "성실의무(best efforts)"에 의한 방어라고 한다.<sup>233)</sup>

과태료 산정과 관련하여서는,<sup>234)</sup> ① 선거에 있어서 제출이 지연된 회계보고서의 중요도 ② 보고서의 제출이 지연된 것인지 제출되지 않은 것인지 여부 ③ 보고서의 제출 지연행위와 미제출 행위의 고의 정도 ④ 과거의 과태료 부과 프로그램 위반 횟수의 4가지 요소를 고려한다. 먼저 선거에 있어 중요한 보고서의 경우 제출기간이

232) 52 U.S.C. §30109(d)

233) 대전광역시 선거관리위원회, 앞의 보고서, 125-126쪽.

234) 대전광역시 선거관리위원회, 앞의 보고서, 185-186쪽.



지났으나 선거일로부터 5일 이내에 제출되었으면 제출이 지연된 것이지만, 선거일로부터 5일 이후에 제출된 것은 보고서 미제출로 간주된다. 다음으로 고의의 정도와 관련하여서는 제출이 지연된 보고서의 경우 해당 보고서의 총수입액과 총 지출액을 합한 금액에 의하여 고의의 정도가 좌우되고, 보고서가 제출되지 않은 경우에는 현재 또는 이전 2년의 선거주기 기간에 위원회가 제출한 보고서를 토대로 추정한다. 셋째, 과거의 과태료 부과 프로그램 위반 횟수란 정치위원회가 선거주기 현재 2년 동안과 선거주기 이전 과거 2년 동안 과태료 부과 프로그램에 의해 과태료를 부과 받은 횟수를 말한다. 위반행위 횟수가 가산될 때마다 과태료 금액은 25%씩 증가한다. 마지막으로, '48시간 통지' 규정에 따라 보고서를 제시기간에 제출하지 못한 위원회에 대해서는 보고하지 못한 각 통지마다 110달러의 과태료를 부과하고 여기에 제때 보고되지 않은 기부 금액의 10%를 가산한다.

## 라. 정치자금 관련 위반행위에 대한 민사 및 행정 제재와 형사 제재

### 1) 민사·행정적 제재

연방선거운동법 제30109조는 집행(Enforcement)이라는 제목 하에 해당 법의 위반 시 연방선거관리위원회가 취할 수 있는 민사·행정적 제재와 관련 형사 제재 규정을 두고 있다.

먼저, 연방선거운동법상의 민사·행정적 제재로는 연방선거관리위원회에 의한 처분 행위를 들 수 있다.<sup>235)</sup> 연방선거관리위원회는 연방선거운동법상의 준수의무위반이 발생한 경우 관련 규정에 의한 처분을 내리거나 법무부로 이첩시키는 역할을 한다. 다시 말해 연방선거관리위원회는 연방선거에서 후보자들이 선거자금을 모금하거나 지출하는 경우 그 보고를 강제하고 있으며 이를 준수하지 않은 경우 처분 또한 하고 있는 것이다. 이러한 처분에는 크게 3가지 방법이 사용되고 있는데, 세 가지 방식 중 어떤 것을 적용할지는 6인의 연방선거관리위원회의 위원이 투표로 결정한다. 연방선거운동법 위반 사실이 연방선거관리위원회를 통해 접수된 경우 연방선거관리위원

235) 이하 연방선거관리위원회가 내릴 수 있는 세 가지 처분에 관해서는, 박명호 외, 미국의 선거기관과 중앙선관위 비교를 통한 개선 방안 마련 연구, 중앙선거관리위원회 용역 보고서, 2017, 33-35쪽을 참고하여 정리.

회는 처분대상자에게 관련 사실을 전달하여야 하고, 처분대상자에게는 관련 사실에 관하여 소명할 기회가 주어진다. 연방선거관리위원회가 할 수 있는 세 가지 절차 및 처분은 다음과 같다. 먼저 일반적인 집행 절차(general enforcement process)가 있다. 이는 기관의 자체 조사나 혹은 제3자의 신고 등에 의하여 잠재적인 위반행위 발생이 확인된 경우, 연방선거관리위원회가 MUR(Matter Under Review)을 통해 선거 과정에서 연방선거운동법 위반이 있었는지를 사전조사하는 것을 말한다. 이 과정에서 연방선거관리위원회의 자문위원(general counsel)은 6명의 위원(commissioner)에게 관련 사항에 대해 보고하여야 하고, 보고를 받은 6명의 위원은 다음의 세 가지 결론 - ① 위반사항이라고 믿을 만한 이유(Reason To Believe(RTB))가 없으므로 기각하거나 ② 위반사항이라고 믿을 만한 이유가 존재하지만 사안이 미미하기 때문에 기각하거나 ③ 법 위반의 충분한 사유가 있다고 판단하여 자문위원에게 본격적인 조사에 착수할 것을 명하거나- 가운데 하나를 내려야 한다. 만일 ③의 경우에 해당하여 자문위원이 본격적인 조사에 착수한 때에는, 자문위원은 관련 조사를 마친 후 6명의 위원에게 조사결과를 보고하여야 하고, 위원들은 위반사항의 경중을 검토하여 사건을 법원에 송달할지 여부를 결정하여야 한다. 이 과정에서 처분대상자가 알면서 고의로 (Knowingly and willfully) 위반하였다고 판단되는 경우에는 민사소송을 형사소송으로 전환, 혐의자를 고발하는 절차를 밟는다. 그러나 연방선거운동법 위반을 이유로 형사소송까지 진행되는 경우는 그리 많지 않다.<sup>236)</sup>

다음으로는 과태료 부과 프로그램(Administrative Fine program(AFP))이 있다. 2000년 이전까지만 하더라도 연방선거관리위원회가 할 수 있는 처분에는 앞서 설명한 MUR에 따른 것이 전부였으나, 이러한 제한적인 처분권한으로 인하여 연방선거관리위원회에게 “이빨 빠진 호랑이” 혹은 “아침꾼” 등 정치자금 규제와 관련하여 제 역할을 하지 못한다는 비판이 계속되자 두 가지 처분권한이 새롭게 부여되었는데, 그중 하나가 바로 AFP이다. 과태료 부과 프로그램은 거의 모든 선거자금의 모금이나 지출에 대한 보고의무, 그 중에서도 특히 선거 이전에 보고 할 것을 의무로 하고 있는 선거자금 모금에 대한 보고의무를 위반한 경우에 적용된다. 이 제도는 상대적으

236) Donsanto C. and Stewart S., *Federal Prosecution of Election Offenses*, 6th edn. DIANE Publishing Co., Darby, PA. 1995, 박명호 외, 앞의 보고서, 34쪽에서 재인용.

로 시간이 오래 걸리는 MUR과 비교하여, 보다 효율적이라는 평가를 받고 있으나, 선거과정 중 유권자가 알아야 할 중요한 정보를 고의로 늦게 보고하는 경우에도 과태료 처분에 그치고 있다는 점에서 형평의 문제가 제기되기도 하였다.<sup>237)</sup>

마지막으로, ADR(Alternative Dispute Resolution)으로 불리는 조정합의 절차가 있다. 이는 MUR절차를 거친 결과 연방선거관리위원회 6인의 위원에 의하여 법 위반의 충분한 사유가 인정되지만 그 불법이 중하지 않은 경우 처분대상자가 자신의 부정행위 혹은 실수를 인정하고 이에 상응하는 과태료(Civil Penalties)를 납부하도록 유도하는 과정이라고 할 수 있다.<sup>238)</sup> 연방선거관리위원회는 연방선거운동법 또는 내국세법(Internal Revenue Code) 제95장 '대통령선거운동기금' 및 제96장 '대통령예비선거기금'의 규정을 위반한 경우, 피고와 조정합의를 통해 5,000달러 이하 또는 위반된 기부금 혹은 지출금액에 상당하는 금액 중 다액을 넘지 않는 범위에서 과태료(Civil Penalties) 합의를 제시할 수 있다. 나아가 이를 알면서 고의로(Knowingly and willfully) 위반한 경우 연방선거관리위원회는 10,000달러 이하 또는 위반된 기부 혹은 지출 금액의 2배에 상당하는 금액 중 다액을 넘지 않는 범위에서 과태료 합의를 제시할 수 있다. 그 외에도 연방선거운동법 제30122조가 규정하고 있는 타인명의 기부금지를 위반한 경우에는 위반된 금액의 3배 이상 혹은 50,000달러와 위반된 금액의 10배 중 다액 이하의 범위에서 과태료 합의를 제시할 수 있다.<sup>239)</sup> 물론 위반이 중한 경우에는 조정합의의 대상이 되지 않고, 이렇듯 불법이 중하여 조정의 대상이 아니거나 조정합의를 시도하였으나 실패한 경우에는 연방선거관리위원회는 혐의자에 대하여 형사소추해줄 것을 법무부에 구하여야 한다.

237) Lochner, Todd, Dorie Apollonio, and Rhett Tatum, "Wheat from chaff: Third-party monitoring and FEC enforcement actions.", Regulation & Governance 2(2), 2008. 박명호 외, 앞의 보고서, 34쪽에서 재인용.

238) 박명호 외, 앞의 보고서, 36쪽.

239) 52 U.S.C. §30109(a)

▶▶▶ [표 4-2] MUR(Matter Under Review)의 절차와 기간제한<sup>240)</sup>

절차		기간제한
1	연방선거운동법 규정 위반에 대한 신고 접수	
2	연방선거관리위원회 자문위원의 신고접수 안내	5일 이내
3	피신고자의 소명	15일 이내
4	6인의 연방선거관리위원회 위원의 위반사항인지 여부(Reason To Believe (RTB))에 대한 투표	
5	자문위원의 조사시작	
6	연방선거운동법에 의거하여 법 위반의 충분한 사유가 인정되는 경우 피신고자에 대하여 관련 내용을 송달	15일 이내
7	법 위반의 충분한 사유를 인정할 수 있는지 여부에 대하여 연방선거관리위원회 위원의 투표	
8	법 위반의 충분한 사유가 있다고 연방선거관리위원회 위원에 의하여 인정되는 경우 연방선거관리위원회 자문위원은 피신고자와의 위반사항에 대한 조정(ADR(Alternative Dispute Resolution)) 시도	30~90일 이내
9	자문위원의 조정에 대하여 연방선거관리위원회 위원의 검토	
10	조정이 실패할 경우 소제기	
11	MUR결과를 연방선거관리위원회 홈페이지에 공개	30일 이내

2) 형사 제재

다음으로 사법적 제재, 특히 형사벌을 부과하고 있는 조항을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 범죄 성립요건으로는 알면서 고의로 (Knowingly and willfully), 즉 인식 있는 고의일 것을 요건으로 하며, 부정선거운동이나 강제기부의 몇 가지 경우를 제외하고는 한 해당 적어도 2,000달러가 연루되어 있어야 한다. 만일 문제된 금액의 1년 동안의 총액이 25,000달러 이상인 경우 연방선거운동법상 중범죄(felony)에 해당하여 5년 이하의 자유형에 처할 수 있으며, 제3자를 통한 위반행위이고 1년 동안의 총액이 10,000달러 이상 25,000달러 미만인 경우에는 2년 이하의 자유형에, 25,000달러 이상인 경우는 마찬가지로 5년 이하의 자유형에 처할 수 있다. 연방선거운동법을 위반하였으나, 인식 있는 고의가 없거나, 형사기소를 위한 법정 최소액에 달하지 않은 경우에는 해당 법률의 민사강제규정(civil enforcement)에 따라 연방선거관리위원회가 배타적 관할권을 가지며 비형법적으로 처리된다. 따라서 일반적으로 연방선거운동법 위반은 특정 주관적 구성요건을 가지고 법정최소금액 이상의 행위가 발생했

240) 52 U.S.C. § 30109; 정리는, 박명호 외, 앞의 보고서, 36쪽; <https://www.fec.gov/legal-resources/enforcement/complaints-process/how-to-file-complaint-with-fec/>, (최종검색: 2021.5.1.)

을 때 범죄로 평가된다고 볼 수 있다.

연방선거운동법 위반이 범죄가 되기 위해서는 다음의 요건이 차례로 검토되어야 한다.<sup>241)</sup> 먼저, ① 연방선거운동법이 중요사항으로 금지하고 있는 행위를 하였는가이다. 여기에서 말하는 행위란 과도한 정치자금의 기부,<sup>242)</sup> 회사와 조합의 기부와 공동으로 조직화된 비용,<sup>243)</sup> 정부납품회사로부터의 기부,<sup>244)</sup> 제3자를 통한 위장 기부,<sup>245)</sup> 현금 기부,<sup>246)</sup> 사기적 행위를 통한 기부모금,<sup>247)</sup> 전국적 정당이 연방선거운동법을 위반하여 모금하거나 수수한 소프트머니,<sup>248)</sup> 선거비용의 사용처 전환,<sup>249)</sup> 지출한 비용의 수수자 은닉<sup>250)</sup> 등이 있다. 다음으로, ② 그 위반행위에 소요된 비용 등의 금전적 가치가 2,000달러 이상에 해당하는가이다. 앞서 살펴본 바와 같이 대부분 연방선거운동법 위반행위는 1년간의 위반행위로 인한 금전의 총액이 2,000달러 이상일 때 범죄로 평가된다. 25,000달러 이상인 경우(제3자를 통한 위반행위의 경우 10,000달러 이상)는 중범죄(felony)로, 그 금액 이하의 위반행위는 경범죄(misdemeanor)로 처리된다. 마지막으로 ③ 알면서 고의로 행한 것이라는 점을 정황상 인정할 수 있는가 하는 점이다. 이에 대한 판단 기준으로는 연방선거운동법에 규정된 선거비용 관련 행위들을 위장하거나 은닉하려는 시도가 있었는지 여부, 선거관리자, 후보자, 로비스트, 변호사 지위를 가지고 있거나 그러한 경력이 있는 자인지 여부, 선거운동법상의 기부자들에게 관련 사실의 고지 노력을 다하였는지 여부(기부자 카드에 경고 문구 삽입 등) 등이 제시되고 있다. 다만 주의할 것은 연방선거운동법 위반 범죄행위를 수사함에 있어서 52 U.S.C. §30109(a) 상의 연방선거관리위원회의 민사 및 행정적 관할을 침해하여서는 안 된다는 것이다. 따라서 연방선거운동법 위반이 우려되는 행위에 관한 모든 소제기에는 연방선거관리위원회의 민사 및 행정적 강제와 관련하여 관할 없음이 명시되어야 한다.<sup>251)</sup>

241) 이하의 내용은, 김정연·허황, 앞의 보고서, 115-117쪽을 참고하여 정리하였다.

242) 52 U.S.C. §30116

243) 52 U.S.C. §30118

244) 52 U.S.C. §30119

245) 52 U.S.C. §30121

246) 52 U.S.C. §30122

247) 52 U.S.C. §30123

248) 52 U.S.C. §30124(b)

249) 52 U.S.C. §30125

250) 52 U.S.C. §30114

#### 4. 정치자금 관련 연방선거운동법 위반 사례

##### 가. 연방선거관리위원회의 범죄 조사 및 조치 사례

###### 1) 범죄조사 및 조치와 관련한 연방선거관리위원회의 권한<sup>252)</sup>

연방선거관리위원회는 수입과 지출을 보고 받고 이를 공개하는 일이나 대통령 선거 운동기금을 관리하고 운영 하는 일 등과 함께 정치자금의 법적 제도가 제대로 기능할 수 있도록 확보하는 업무를 맡고 있다. 특히 정치자금의 법적 제도가 제대로 기능할 수 있도록 하는 일과 관련하여 연방선거관리위원회는 연방선거운동법의 집행을 위한 규칙을 제정하고, 정치위원회의 회계책임자 등의 실무상의 질문에 [조언적 의견 (advisory Opinion)]을 제시하고, 정치위원회의 수입·지출보고서의 회계감사를 실시하고, 법령위반에 대하여 법령집행절차를 취하는 등의 권한을 가지고 있다.

먼저 연방선거관리위원회는 규칙제정권을 가지고 있다. 연방선거운동법은 면밀한 규제의 틀을 규정하고 있으나 이는 정치자금에 관한 큰 틀을 제공하고 있을 뿐이므로 세부 규칙에 따라 실질적으로 규제 수준의 강약이 결정되는 경우가 많다. 또한 법률상의 규정이 없어 규제의 공백이 있는 경우에는 법률의 취지에 따라 제정된 규칙에 의하여 규제하는 경우도 있다. 따라서 연방선거관리위원회의 규칙제정권은 커다란 영향력을 가진다고 할 수 있다. 그렇다면 이러한 연방선거관리위원회의 자율적인 규칙제정권의 한계는 어디인가가 문제가 되는데, 이는 주요한 논점 가운데 하나로, 1974년 개정법에서 규칙 안을 제정할 경우 이를 연방의회에 제출하여야 하고 상·하원은 규칙안에 대한 거부권(입법부의 거부권)을 행사할 수 있다고 밝힌 바 있다. 그러나 1983년의 연방최고재판소가 이러한 입법부의 거부권이 위헌이라고 판단하였기 때문에<sup>253)</sup> 이후 위임입법의 면에서 연방선거관리위원회의 역할과 책임은 더욱 커지게 되었다.

다음으로 정치위원회 회계책임자 등의 실무상의 질문에 조언적 의견을 제시할 수 있는데, 여기에서 조언적 의견이란 정치위원회 등이 법령을 준수하여 활동할 수 있도록 법령해석에 관한 질문을 받아 이에 대한 ‘의견’을 제시하는 것을 말한다. 정치위원

251) 김정연·허황, 앞의 보고서, 117쪽.

252) 이하의 내용은, 大曲 薫, アメリカ連邦選挙委員会 (FEC) の組織と機能—政治資金監督機能の強化を中心に—, レファレンス 平成19年12月号(2007), 86-88頁을 참고하여 정리하였다.

253) Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S.919 (1983)

회는 정치 자금의 수령이나 지출 방법 등에 대한 법령 해석에 의문이 생겼을 경우 연방선거관리위원회에 문의할 수 있고, 연방선거관리위원회 법무심사국은 회답안을 작성하여 위원 4인의 동의를 받아 이를 다시 정치위원회에 보낸다. 통상적으로는 60일 이내에 하도록 하고 있고 선거 60일 전부터는 조회로 한다. 다만 당해 선거에 직접 관계있는 자인 때에는 20일 이내에 회답하지 않으면 안 된다. 정치위원회가 연방선거관리위원회의 조언적 의견에 따라 성실하게 활동한 경우에는 이후 발생할 수 있는 법령위반에 대하여는 선거위원회가 이를 묻지 않는다. 조언적 의견은 규제대상인 정치위원회가 법령의 적용을 예측하여 정치활동을 할 수 있도록 하기 위한 하나의 궁리라고 할 것이다.

마지막으로 선거위원회의 법령집행기능으로, 이는 각 후보자나 정치위원회가 법령을 준수하여 활동하고 있는지를 감시하고, 법령위반 행위가 있었을 경우 그 행위를 시정하기 위한 법령집행절차를 취하는 것을 말한다. 연방선거관리위원회의 가장 중요한 역할이라고 할 것이다. 아무리 정치자금의 수입·지출을 공개하도록 한다고 하더라도 그에 대한 제재 조치가 담보되어 있지 않으면, 규제를 받는 자나 국민의 신뢰를 획득하기 어렵다. 이러한 역할을 제대로 수행하기 위하여, 연방선거관리위원회는 수입·지출 보고서의 형식을 상세하게 조사할 수 있을 뿐만 아니라, 수입·지출 보고서 등의 실질적인 내용을 조사할 권한이 있다. 나아가 수입·지출보고서에 문제가 있는 경우 이를 이유로 한 회계감사(for cause audit)를 실시할 수 있으며, 사전에 위반행위의 존재가 확실한 경우에는 회계감사를 실시할 필요 없이 문서를 통한 질문, 증언녹취서(deposition), 회계감사, 현지조사 등의 '수사'라고도 할 수 있는 실질적인 조사(make a investigation)를 행할 권한이 있다.<sup>254)</sup> 위반행위에 대하여 민사·행정적 조치로써 과태료를 처할 권한이 있으나, 형사벌을 처할 권한은 없으며, 과태료에 처한 경우라고 하더라도 연방선거관리위원회의 심결만으로 강제처분을 할 수 없다. 또한 위반피의자와의 조정절차 등을 거쳐 처분하도록 되어 있어 그러한 의미에서 연방선거관리위원회가 사법적 판단(adjudicate)을 내릴 권한은 없다고 할 것이다. 그 외에 위반피의자가 알면서 고의로(Knowingly and willfully) 행한 법령위반이며, 악질적인 경우에는 형사사건으로 입건해야 하는 대상이므로 연방선거관리위원회는 이를 법무부에

254) 연방선거운동법 개정 전의, 2 U.S.C. §437g(a), §437d(a)(1)-(4)

회부하여야 한다.

형사입건의 대상이 되는 유형으로는 먼저, 형사상 중죄(felony)에 해당하는 범죄로, 연방선거운동법상 중죄로 규정하고 있는 행위 또는 대통령선거 국고보조에 관한 내국 세입법전의 위반행위로 법무부가 형사소추하는 위반 행위유형이 있고, 그 외에 공모 사기행위,<sup>255)</sup> 허위보고,<sup>256)</sup> 우편 및 통신을 이용한 사기행위,<sup>257)</sup> 진정한 행정서비스에 대한 사기행위<sup>258)</sup> 등 연방형법의 규정을 위반한 행위로서 법무부가 형사소추하는 위반행위 유형이 있다. 다음으로, 형사상 경죄(misdemeanor)에 해당하는 범죄로, 연방선거운동법상 경죄로 법무부가 형사소추하는 위반행위 유형이 있다. 법무부는 연방선거관리위원회의 통고에 근거하여 또는 독자적으로 조사하여 연방선거운동법 위반을 형사사건으로 입건할 수 있다. 형사상 사건으로 입건할지에 여부는 위반행위가 알면서 고의로(Knowingly and willfully) 행하여 졌는지, 그리고 2,000달러 이상인지를 기준으로 판단한다.

연방선거관리위원회는 주로 민사·행정벌로서의 처분을 소관하고, 위반행위를 알면서 고의로(Knowingly and willfully), 그리고 2,000달러 이상인 경우에도 민사·행정벌로서 처분할 수 있다. 따라서 법무부와 소관이 중복되어 문제가 되었다. 이에 1977년 법무부와 연방선거관리위원회는 ① 법무부는 연방선거관리위원회의 민사·행정사건에 관한 전속관할권을 인정한다. ② 알면서 고의로 행한 위반행위로 중대하고 실질적이며 악질적이고 위반액이 다액인 경우에는 연방선거관리위원회는 형사상 범죄로서 입건하여야 하는가 여부를 심사하기 위하여 법무부에 회부하여야 한다. ③ 연방선거관리위원회가 상당하고 중대하고 실질적인 위반행위로, 알면서 고의로 하였다는 점에 명백하고 확실한 증거가 있는 경우에는 그 시점에 바로 법무부에 회부하여야 한다. ④ 법무부는 독자적으로 수사하고 있는 사건이 형사소추할 정도에 이르지 않았다고 판단한 경우, 해당 사건을 연방선거관리위원회에 회부하여야 한다는 각서를 교환하였다.<sup>259)</sup> 법무부는 본래 연방선거운동법 위반 행위에 대하여 일반적으로 적극적

255) 18 U.S.C. §371

256) 18 U.S.C §1001

257) 18 U.S.C §§1341 , 1343

258) 18 U.S.C. §1346

259) Department of Justice , Federal Election Commission , Memorandum of Understanding, (1977.12), 259-261쪽. 大曲 薫, アメリカ連邦選挙委員会 (FEC) の組織と機能—政治資金監督



인 형사소추를 하지 않는다고 평가 받아 왔으나,<sup>260)</sup> 1980년대 이후, 보다 적극적으로 형사소추의 가능성을 검토하기 시작하였는데, 이와 관련하여서는 ‘연방검사가 이론상 연방선거관리위원회가 민사·행정벌인 과태료 처분절차를 밟아야 할 사건이라고 상정하고 있는 위반행위를 형사상의 범죄로 소추하여 유죄판결을 받아내고 있다’라는 비판이 제기되고 있기도 하다. 법무부가 뇌물수수로 입건하기 어려운 사안을 제재하기 위하여 정치자금 규제위반으로 입건하는 방법을 활용하기 시작한 것이다.

그렇다고는 하나 미국 연방선거운동법은 여전히 독립기관을 통해 정치자금의 수입·지출을 철저히 공개하고, 위반시 적절한 제재조치를 취함으로써 형사범죄화를 방지하는 것을 그 목적으로 한다. 즉 이 법을 통해 달성하고자 하는 정치자금 규제의 목적은 징벌이 아닌 법령준수에 있다는 것이다.<sup>261)</sup> 미국 정치자금 규제에 있어 연방선거관리위원회에게 민사·행정적 제재를 독점하도록 하고 있고, 연방선거운동법 위반이 우려되는 행위에 관한 모든 소제기는 연방선거관리위원회의 관할 없음을 명시하도록 한 것<sup>262)</sup> 또한 그 규제의 중심에 법무부가 아닌 연방선거관리위원회가 있음을 보여주는 것이라고 할 것이다.

## 2) 사례 - Federal Home Loan Mortgage Corporation에 대한 과태료 처분 사안<sup>263)</sup>

이 사건은 정치자금과 관련한 연방선거관리위원회에 의한 제재 가운데 1건의 과태료 액수가 100만 달러를 넘어섰던 첫 번째 사건이다. Federal Mac사는 2000년부터 2003년에 걸쳐 회사의 자금으로 연방선거 후보자를 위한 기금 모금 행사를 85번 기획·개최하고, 이를 통해 총 170만 달러를 모금하였다. 그 외에도 2002년에는 직원 등으로부터 15만 달러의 정치현금을 모아 공화당 지사회(Republican Governors Association; RGA)에 제공하였다. 연방공인기업인 Federal Mac사는 연방공직에 관한 선거와 관련

機能の強化を中心に, 90頁에서 재인용.

260) Brooks Jackson, Broken Promise: Why the Federal Election Commission Failed, New York: Priority Press Publications, 1990, 61쪽. 大曲 薫, アメリカ連邦選挙委員会 (FEC) の組織と機能—政治資金監督機能の強化を中心に, 91頁에서 재인용.

261) Brooks Jackson, Ibid., 62쪽. 大曲 薫, アメリカ連邦選挙委員会 (FEC) の組織と機能—政治資金監督機能の強化を中心に, 91頁에서 재인용.

262) 김정연·허황, 앞의 보고서, 117쪽.

263) FEC 홈페이지의 아래의 링크를 참조, <https://www.fec.gov/updates/federal-home-loan-mortgage-corporation-freddie-mac-pays-largest-fine-in-fec-history/>, (최종검색: 2021.5.1.)

하여 기부하는 것이 금지되어 있으며, 위원회 규정은 기업이 기부를 촉진하거나 가교 역할을 하는 것을 금지하고 있었다.<sup>264)</sup> 만일 기업이 회사의 자금이나 인력을 사용하여 연방 후보자를 위한 모금행사를 기획·개최한다면, 이는 기업이 불법적인 기부를 촉진하는 것이 된다. Freddie Mac사는 회사의 자금을 사용하여 정치자금 모금을 위한 행사를 진행하였다거나 기업 임원의 기부금을 모아 연방 후보자에게 전달함으로써 법을 위반했다는 점에 이의를 제기하지는 않지만, 이를 인정하지도 않았다. 그러나 연방선거관리위원회는 정치헌금을 하고 기업의 자금을 이용하여 정치활동을 지원한 점, 기부를 알선한 점을 인정하여, Freddie Mac사에게 380만 달러의 과태료 합의를 제안하였다. Freddie Mac사는 이를 수락하고, 이러한 범위반 행위를 계속하지 않을 것을 다짐함에 따라 검찰이 재량권을 행사하여 Freddie Mac사의 CEO 등에 대한 이 이상의 추가적인 조치를 취하지 않기로 결정하는 것으로 사건은 마무리 되었다.

## 나. 연방선거운동법 위반 관련 판례

### 1) United States v. F. Harvey Whittemore<sup>265)266)</sup>

#### ① 배경 및 사실관계

현행 연방선거운동법 52 U.S.C. §30122와 52 U.S.C. §30109<sup>267)</sup>는 다른 사람의 이름을 이용한 기부를 금지하고 있고, 다른 사람이 자신의 이름을 이용하여 기부하도록 하는 것 역시 금지하고 있다. 이 조항 위반의 대표적 유형으로는 개인이 법정 기부한도 금액에 달하는 기부금을 어느 후보에게 기부한 후, 다른 사람에게 금전 등을 제공하여 같은 후보에게 기부하도록 하거나, 회사가 고용인들에게 특정 후보에게 기부하도록 하고 금전으로 이를 보전해 주거나 특정 후보나 정치활동위원회 또는 정당위원회에 기부하도록 권한 후 보너스를 지급하는 행위 등이 있다. 만일 기부금을 교부받을 당시에는 합법적인 기부금이라고 인식하고 수령하였으나, 이후 위 조항들에 위반하여

264) 2 U.S.C. 441b(a)와 11 CFR 114.2(f)

265) United States v. Whittemore, 776 F.3d 1074 (9th Cir. 2015)

266) 관련 내용은, <https://casetext.com/case/united-states-v-whittemore-3> (최종검색: 2021.4.30.); 김정연·허황, 앞의 보고서 127-129쪽을 참고하여 정리.

267) 개정 전, 2 U.S.C. §§ 441f & 437g. 이하 관련 판례의 연방선거운동법 조문은 판결선고 당시 조문인 개정 전 조문을 기준으로 정리하였다.

위법한 기부금임을 알게 된 때에는 후보자 또는 그 정치위원회는 출처가 밝혀진 경우에는 원 소유자에게 반환할 수 있고, 출처여부에 상관없이 재무부 등 소관기관에 제출할 수 있도록 하고 있다.

이 사안은 네바다주 르노에서 변호사이자 사업가, 도박·주류·담배 산업의 로비스트로 활동하고 있으며, Wingfield Nevada Group의 대표이기도 한 휘트모어(F. Harvey Whittemore)가 2007년 2월 네바다주 상원의원인 리드(Harry Reid)의 재선을 위하여 15만 달러를 기부할 것을 약속하고, 연방선거운동법상 개인 기부금액 제한 규정을 피하고자 자신의 회사(Wingfield Nevada Group) 직원 및 친척 등 29인에게 각 5천 달러씩 총 14만 5천 달러를 지급하고,<sup>268)</sup> 수령인들은 수령 이후 1일 내에 당시 법정 기부금 제한액이었던 4천 6백 달러를 리드를 위해 기부하였다. 수령인들은 법정에서 휘트모어가 금전을 지급하며 “보너스”, “선물”이라고 하였으나, 그러면서도 리드에게 기부할 것을 권유하거나, 어떤 경우에는 해당 금원은 기부금을 충당하기 위한 것이라고 명시하였다고 진술했다. 리드의 선거운동위원회가 연방선거관리위원회에 기부금 관련 회계보고를 하기 이틀 전인, 4월 13일에 휘트모어는 리드의 회계담당자 페리(Perry)에게 대리기부한 사람들 명단을 이메일로 보냈다. 2012년 6월 6일 대배심(Grand Jury)은 휘트모어를 기소하였고, 제1심 법원은 휘트모어가 ① 기부금액 및 지출 제한규정인 2 U.S.C. §§441a(a)(1)과 437g(d)(1)(A)(i)를 위반하여 과도한 선거운동기부금을 기부한 점, ② 다른 사람의 이름을 이용하여 기부금을 교부하는 행위를 금지하는 2 U.S.C. §§441f와 437g(d)(1)(A)(i)를 위반한 점 ③ 연방공무원에 대한 허위진술을 금지하는 18 U.S.C. §§ 1001(a)(2)와 2를 위반한 점을 이유로 유죄를 인정하였다.

## ② 법원의 판단

이러한 제1심 법원에 대하여, 휘트모어는 제1심 법원은 배심원들에게 조건 없는 선물로써 기금을 증여하였고, 이것이 네바다 주법에 따라 기부자들의 재산이 되었다면 이후에 이루어진 기부는 2 U.S.C. §441f위반이라고 할 수 없다는 점을 설명하지 않았으며, 개인이 기부할 수 있는 금액의 한도를 정하고 있는 연방선거운동법의 규정

268) 보다 정확히는 친척이나 직원 등 17인에게, 싱글인 경우에는 5천 달러를, 혼인 등의 관계에 있는 자에게는 10,000달러를 지급하였다.

은 수정헌법 제1조 상의 표현의 자유를 침해하는 것이라고 주장하며 항소하였다.

항소법원은 먼저, 휘트모어는 자신이 지급한 금전은 조건 없는 선물이었고 그들이 단지 이를 자발적으로 기부한 것이라고 주장하고 있지만, 휘트모어는 문제의 기부자들이 리드에게 낸 기부금이 사실상 그들의 재산으로부터 나온 것이 아니라는 점을 인식하고 있었고, 실제 그 기부금이 휘트모어로부터 발생한 것이라고 한다면 문제의 기부자들에게 돈을 지급한 행위는 연방선거운동법을 위반한 것이라고 판단하였다. 나아가 연방선거운동법은 다른 사람의 이름으로 선거운동에 기부하는 행위를 금지하고 있고, 이를 위반한 경우에 적용되는 처벌규정인 437g(d)(1)(A)(i)는 해당 금지행위가 알면서 고의로(Knowingly and willfully) 이루어질 것을 요건으로 하고 있는 바, 여기에서 말하는 알면서(Knowingly)란 자신의 행위 중 일정부분이 법에 위반된다는 점을 인식한 것으로 족하고, 고의로(willfully)란 법이 금지하고 있는 무엇인가를 하려는 의도라고 해석하여, 법조문에 대한 자세한 인식이 부족하였거나 설령 그 해석을 잘못하였다고 하더라도 그 주관적인 요건을 인정하는데 있어 부족함이 없다고 판단하였다.

개인 기부금의 한도를 정하고 있는 연방선거운동법의 해당규정이 자신의 수정헌법 제1조의 상의 표현의 자유를 침해한다는 휘트모어의 주장에 대해서는, 앞서 정치자금 규제법의 변천에서도 살펴본 바 있는 'Buckley v. Valeo 판결'과 'McCutcheon v. FEC 판결'을 인용하여, 기부금의 한도제한(§441a)이나 제3자의 명의로 대리기부 하는 것을 금지하는 규정(§441f)은 수정헌법 제1조 상의 표현의 자유나 결사의 자유를 침해하지 않는다고 하여 휘트모어의 주장을 받아들이지 않았다. 이러한 이유로 항소법원은 휘트모어의 주장을 받아들이지 않고 제1심의 판결을 유지하였으며, 휘트모어는 이러한 항소법원의 판결에 불복하여 상고하였으나 연방대법원이 상고를 기각, 연방선거운동법 관련 4개의 공소사실 중 3개에 대하여 유죄가 인정되어, 2년의 징역과 10만 달러의 벌금 그리고 2년의 보호관찰과 100시간의 사회봉사명령이 선고되었던 제1심이 그대로 확정되었다.

2) Laura HOLMES v. FEC<sup>269)</sup>270)

## ① 배경

이 사건은 연방선거운동법상 개인 기부자의 연방선거 후보자에 대한 선거 당(per election) 기부 제한 규정이 기부자의 수정헌법 제1조 권리를 침해하는지가 다투진 사안이다. 연방선거운동법은 연방선거와 관련하여 연방선거의 후보자 및 그 정치후원회에 선거 당(per election) 개인이 기부할 수 있는 기부한도를 정하고 있는데, 여기서 말하는 선거 당이란 예비선거, 총선거, 결선투표에 이르는 전 과정을 일컫는 선거주기(election cycle) 안의 각각의 선거를 말하는 것으로, 사건 당시 선거 당 기부한도는 2,600달러였다.<sup>271)</sup> 다만, 예비선거 전에는 한 개인으로부터 예비선거와 총선거를 위해 각 2,600달러씩 총 5,200달러를 한 번에 모금할 수 있도록 하였는데 예비선거에 사용하고 남은 비용은 총선거에 사용할 수 있었기 때문에 예비선거에 있어서 경쟁자가 없거나, 있다고 하더라도 도전자보다는 유리한 위치를 점하고 있는 현직 국회의원의 경우 예비선거에 드는 비용이 적어 상대적으로 많은 기부금액을 총선거에 사용할 수 있어 더 큰 자금력을 가지게 된다는 문제가 있었다.

## ② 사실관계

그런 가운데, 플로리다에 거주하는 로라(Laura Holmes)와 폴(Paul Jost) 부부는 평소 자신들이 지지하던 민주당의 후보가 직무를 태만히 한다고 생각하여 2014년 미국 상원 및 하원의원 선거에서는 예비선거를 승리하고 올라온 공화당의 후보들을 지지하고, 그들에게 기부할 계획을 세웠다. 로라와 폴은 각각 자신이 지지하는 공화당 후보에게 선거 당 개인 기부 한도금액인 2,600달러를 기부하고, 만일 예비선거 전이라면 한 번에 기부할 수 있었던 2,600달러를 총선거를 위해 추가로 기부하고자 하였다. 그러나 연방선거운동법은 일단 예비선거가 종료하고 나면 선거 당 기부금 제한액인 2,600달러만 기부할 수 있도록 정하고 있어 2,600달러를 추가적으로 기부할 수 없게 되자 로라와 폴은 이러한 연방선거운동법상의 규정이 자신들의 수정헌법 제1조 상의

269) Holmes v. Fed. Election Comm'n, 875 F.3d 1153(D.C. cir.2017)

270) 관련 내용은, <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/holmes-et-al-v-fec/>, (최종 검색: 2021.4.30); 김정연·허황, 앞의 보고서 118-122쪽을 참고하여 정리.

271) 연방선거운동법상 개인의 선거 당 기부한도는 물가상승률과 연도하여 변경되기 때문에 현재 2021-2022년 선거주기를 기준으로 개인의 선거 당 기부한도는 2,900달러이다.

권리인 결사의 자유와 제5조 상의 권리인 평등권을 침해한다고 주장하며 소를 제기하였다.

### ③ 법원의 판단

제1심에서 원고는 한 후보자에 대해 기부금 총액을 예비선거와 총선거 등 선거당으로 분리하여 제한하고 있는 연방선거운동법은 예비선거에서 기부하지 않았던 후보자에게 총선거를 위해 기부를 하며 한 번에 5,200달러를 기부하는 것이 부패를 발생시킬 우려가 없음에도 이를 제한하여 임의로 양분해 놓은 것으로, 이러한 규정은 자신들의 결사의 자유와 평등권을 침해하는 것이라고 주장하였다.

이에 대하여 컬럼비아 지방법원은 원고들이 침해되었다고 주장하는 헌법상의 권리는 이미 법원에 의하여 판단 받은 적이 있는 기속력이 있는 법(settled law)에 대한 것이라고 하여 헌법적 판단을 위한 항소법원의 전원재판부로의 송부를 거부하고, 연방선거관리위원회의 summary judgment를 인용하였다. 이에 로라와 폴은 항소하였고, 항소법원은 원고의 주장 가운데 수정헌법 제1조 상의 권리침해에 대해서는 제1심 법원의 판단에 동의하지 않는다고 하여, 개인의 선거 당 기부금액 제한의 합헌성 문제가 항소법원 전원재판부에서 다뤄져야 한다고 판단하였다.

항소법원은 먼저, 원고들의 주장은 연방선거운동법상 개인의 선거 당 기부금액 제한 규정 자체를 문제 삼고 있는 것이 아니라, 연방선거운동법이 예비선거와 총선거를 거쳐 개인이 한 후보자에게 기부할 수 있는 금액의 총합을 5,200달러로 정하고 있고, 이는 국회가 기부로 인하여 발생할 수 있는 부패 발생의 위험성이 없다고 판단하여 정한 것이라고 할 것임에도, 이를 나누어 기부하도록 강제하는 것이 위헌이라고 주장하고 있다는 점을 분명히 하였다. 즉, 부패의 발생 내지는 그러한 외관 방지라는 자유권 제한의 목적이 예비선거와 총선거를 구분하여 각 선거 당 기부한도를 2,600달러로 제한함으로써 달성되거나 더욱 증진되지는 않을 것인데도 연방선거운동법이 예비선거와 총선거를 나누어 각각의 기부금액을 제한하고 이를 강제하는 것은 위헌이라고 주장하고 있다는 것이다. 그러나 항소법원은 이러한 주장을 기각하며, “원고들의 주장은 결국 연방선거운동법이 정하고 있는 각 선거 당 개인의 기부금 개별한도제한(base limits)의 취지를 몰각하는 것으로, 원고들은 국회에서 정한 각 선거 당 2,600달

리의 기부한도제한보다 선거주기 당 5,200달러의 기부한도제한을 선호하고 있으나, 이전 연방대법원이 'Buckley v. Valeo 사건'을 판결하며 1,000달러라는 기부한도제한을 설정한 국회의 결정을 번복하지 않은 것과 마찬가지로 우리 법원은 선거주기 한도가 아닌 선거 당 한도제한을 택한 국회의 결정을 번복할 근거를 찾지 못하였다"라고 판시하였다. 나아가 국회가 선거 당 한도제한을 택하였다면 이것은 원고들의 헌법상 권리에 대한 추가적인 제재이므로 반드시 부패 방지를 증진시키는 효과를 가져와야 한다고 원고들의 주장에 대하여서도, 법원은 "국회에게 그들이 정한 기부금 제한에 있어 중요한 부분, 즉 기간 제한에 대하여 그것이 부패의 방지라는 공익에 이바지하고 있는지 여부를 증명하도록 요청할 근거가 없다. 기부금 제한은 'Buckley v. Valeo 사건'에서와 마찬가지로 적절한 선거운동을 저해할 정도로 낮은 금액제한을 설정한 경우가 아니라면 부패의 방지라는 취지를 유효하게 달성할 수 있다"라고 판시하였다. 또한 항소법원은 선거 당 기부한도의 제한은 후보자들이 그들이 경쟁하여야 하는 각 선거에서 필요한 적절한 자금을 모을 수 있는지에 대한 능력을 보이는 것이기도 하다며, 이러한 선거에는 결선투표도 포함된다고 실시하였다. 그리고 국회가 선거 당 기부한도를 제한하도록 한 것은 수정헌법 제1조상 허용된다는 점을 다시 한 번 확인하였다. 이러한 항소법원의 판단에 원고는 상고하였으나 연방대법원이 이를 기각하여 그대로 확정되었다.

#### 다. 검토

앞서 살펴본 연방선거관리위원회의 세 가지 임무의 비중은 공개 등의 업무가 38%, 법령준수확보를 위한 업무가 47%, 대통령 국고보조 관리 운영에 관한 업무가 15%를 차지한다.<sup>272)</sup> 그리고 연방선거관리위원회의 정치자금 감독 기능은 정치자금의 수입·지출에 관한 보고와 공개, 관련 보고서의 심사와 회계감사 그리고 문제가 발생한 경우의 법령적용 및 시정조치의 세 가지 업무가 유기적으로 기능할 때 비로소 제 역할을 할 수 있다. 그러나 정치자금의 수입·지출을 보고하고 공개하도록 하는 제도는

272) FEC, Fiscal Year 2008 Performance Budget for the Federal Election Commission(FEC), Congressional Submission, 2007. 10-11쪽. 大曲 薫, アメリカ連邦選挙委員会 (FEC) の組織と機能—政治資金監督機能の強化を中心に—, 88頁에서 재인용.

전자시스템의 도입과 기술발전 등으로 날로 그 투명도 측면에서 높은 평가를 받고 있는 반면에, 정치자금 감독기능의 핵심이라고 할 수 있는 법령준수의 확보를 위한 업무들, 그 중에서도 법령집행기능은 그다지 좋은 평가를 받지 못하였다. 그리고 그 이유로 연방선거관리위원회의 법령집행 기능의 불완전성이 꼽혀왔다.<sup>273)</sup> 2000년대 이전까지만 하더라도 연방선거관리위원회가 할 수 있는 처분은 MUR(Matter Under Review)을 통한 일반적인 집행절차(general enforcement process)가 전부였기 때문이다. 이에 21세기에 들어 연방선거관리위원회는 법령집행의 구조를 개선하기 위해 힘써 왔고, 그 결과, 절차에 있어 상대적으로 장기간을 필요로 하는 MUR의 단점을 보완하기 위하여 전형적이고 간단한 위반행위에 대하여 신속한 사건처리를 가능하게 하는 과태료 부과 프로그램(Administrative Fine program(AFP))과 범 위반의 충분한 사유가 인정되지만 그 불법이 형사소추를 필요로 할 정도로 중하지 않은 경우 법무부에 회부하는 대신 조정을 통한 과태료 합의(Civil Penalties)로 유도하는 ADR(Alternative Dispute Resolution)을 도입하게 되었다. 이러한 연방선거관리위원회의 법령집행구조 개선 및 강화로 연방선거운동법의 고유한 목적인 범 위반 행위에 대한 징벌이 아닌 법령준수로의 유도에 더욱 가깝게 운용될 수 있게 되었음은 물론 연방선거관리위원회 역시 어느 정도의 집행력을 확보할 수 있게 되었다.

나아가 연방선거관리위원회의 법령집행 기능과 관련한 또 하나의 문제로 법무부와 의 사건관할의 문제가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 연방선거운동법의 규정을 위반하는 행위라는 점을 알면서 고의로(Knowingly and willfully), 그리고 그 위반액이 2,000 달러 이상인 경우라는 형사 기소를 위한 요건이 연방선거관리위원회의 전속관할인 민사별로써의 처분 대상 요건과 중첩되며 두 기관 사이에 사건관할을 두고 대립이 있었던 것이다. 2002년 연방선거운동법 개정 이전에는 상기의 기준 이외 형사소추를 위한 기준이 없었기 때문에 더욱 문제가 되었다. 더욱이 당시 연방선거운동법은 다른 형법상의 범죄와는 달리 시효를 3년으로 두고 있는 등 형사소추하기에 부적합한 면이 많아 법무부는 정치자금 규제에 관한 위반행위를 정부에 대한 허위보고 등의 형법상

273) 연방선거관리위원회에 대한 대표적인 평가로는, Marcy Masters Frosh, The Failure-to-enforce commission: A Common Cause study of the Federal Election Commission (FEC), Common Cause, 1989. 大曲 薫, アメリカ連邦選挙委員会 (FEC) の組織と機能—政治資金監督機能の強化を中心に—, 88頁에서 재인용.



의 범죄로 전환하여 소추하는 등 사실상 연방선거운동법 위반행위임에도 이 법을 적용하여 기소하는 일이 그리 많지 않았다.

이러한 문제는, 형사소추의 기준을 위반액이 10,000달러 이상인 경우로 정하고, 알면서 고의로 한 위반행위로 위반액이 25,000달러 이상이거나, 타인의 명의를 이용한 기부행위를 알면서 고의로 한 경우로 그 위반액이 10,000달러 이상인 경우에는 연방선거운동법상의 형사상 중죄 규정을 적용할 수 있도록 개정하고, 시효 역시 5년으로 연장하여, 정치자금 관련 규제를 위반한 행위에 대하여 연방선거법을 적용한 형사소추를 용이하게 하는 방법으로 해결하는 한편, 연방선거관리위원회가 조사에 착수한 사안 가운데 알면서 고의로 행한 위반행위로 중대하고 실질적이며 악질적이고 위반액이 다액인 경우 또는 상당하고 중대하고 실질적인 위반행위로 알면서 고의로 하였다는 점에 명백하고 확실한 증거가 있는 경우에는 법무부에게 회부하도록 하고, 법무부 역시 독자적으로 수사하는 사안 가운데 형사소추할 정도에 이르지 않았다고 판단한 경우에는 해당 사건을 연방선거관리위원회에 회부하도록 하는 등의 업무 협의와 연방선거운동법 위반이 우려되는 행위에 관한 모든 소제기에 있어 연방선거관리위원회의 관할 없음을 명시하도록 하여 연방선거관리위원회의 민사 및 행정적 관할을 침해하지 않도록 함으로써 어느 정도 정리가 되었다.

이러한 이원화된 대처는 연방선거운동법 위반 행위 가운데 과실로 행하였거나 혹은 그 불법이 경하여 법령준수로의 유도가 필요한 행위에 대하여 연방선거관리위원회의 민사적·행정적 처분권한이 우선적으로 발동할 수 있도록 하고, 기부총액 제한 위반이나 타인명의 기부 및 현금기부 금지 위반, 연방정부의 계약자의 기부금지 위반 등 연방선거운동법상 핵심규제 조항을 위반한 행위로 그 불법이 중한 경우에는 형사소추에 의한 징벌적 제재가 가능하게 함으로써 정치자금으로 인한 유착과 부패에 보다 유연하게 대비할 수 있도록 하고 있다.

## 제2절 | 일본의 정치자금 규제 및 범죄조사 등 조치 사례

### 1. 일본 정치자금법제 개관

일본에서도 정치자금이란 일반적으로 정치활동을 위하여 소요되는 경비를 총칭하는 개념으로 이해된다. 즉 정치자금은 대의제의 기반요건으로서 국민의 민주적 의사형성 및 수렴 활동과 의정활동은 물론 선거운동에 있어서도 필수불가결한 요소로 인식되고 있다.<sup>274)</sup> 그렇지만, 정치자금은 대의제 민주주의를 유지하기 위한 필요비용인 동시에 정치부패의 원인이 되고 있다.<sup>275)</sup> 따라서 각국의 정치자금관련 법제는 정치자금의 모금과 사용에 대하여 엄격한 법률적 제한을 두고 있으며, 이에 대한 금지와 제한사항도 매우 광범위하게 규정하고 이를 위반할 경우에 있어서의 벌칙과 처벌에 관하여도 엄격하게 규정하고 있다.

이러한 점은 일본의 정치자금 규제법제에 있어서도 예외일 수 없다. 특히, 일본과 같은 의원내각제 국가에 있어서는 각 정당과 정치인 개인을 위한 정치자금뿐만 아니라 정당내의 개별적 계파의 유지를 위한 정치자금의 필요성이 크다. 이처럼 일본에서는 정치자금과 관련하여 정치부패와 연결될 개연성이 크다는 점에서 그간 법제적 관점에서 정치자금의 모금방법과 범위는 물론 모금금지과 제한 및 처벌에 관한 규제방법과 범위에 관한 사항을 중심으로 법제화가 이루어졌다.<sup>276)</sup>

이러한 관점에서 일본의 정치자금에 관한 규정은 전후(戰後) 정치사정의 혼미 속에서 대두되었으며, 정치단체의 수입과 지출의 공개, 기부금의 제한, 개인기부금에 대한 세금우대 등을 그 주된 내용으로 하고 있고, 주된 정치자금의 조달방법으로는 당비, 기부금, 후원회 기타 기관지 수입 등 이 있다. 이를 위하여 정치자금에 관한 일반법인 ‘정치자금규정법’을 두고, 선거운동과 관련한 정치자금에 대해서는 ‘공직선거법’을,

274) 明治大学政治資金研究会(編)『政治資金と法制度』(日本評論社, 1998年) 3-4頁.

275) 김법식, 정치자금관련 범죄에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원, 2004, 23-24쪽 참조; 고문현, “정치자금에 대한 비교분석 - 일본과의 비교를 중심으로 -”, 토지공법연구 제61집, 2013, 228쪽.

276) 정치자금규정법의 제정목적 및 개정 경위에 관해서는, 고문현·장용근·김재경, 아시아 주요 국가의 정치자금 관련 법 제도 연구, 2012년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2012, 6쪽 이하를 참조할 것.

정당의 국고보조에 관한 ‘정당조성법’을, 마지막으로 국회의원의 자산 공개를 통한 윤리성 확보에 관한 ‘국회의원자산공개법’을 두는 체계를 구성하고 있다.<sup>277)</sup>

이중 정치자금 규제의 측면에서 살펴보면, 정치자금규정법은 현재의 의회제 민주주의하에서 정치활동의 핵심을 이루는 정당과 정치단체 및 정치가의 정치활동에 수반하는 정치자금에 대한 규율을 통해, 정치활동의 공명과 공정을 확보하고자하는 목적으로 제정되었고, 정당이나 정치단체에 설립신고 등 일정한 신고의무를 과하면서, 동시에 정치자금의 수입 및 지출 현황을 국민 앞에 공개함으로써 정치자금의 수수에 대해 양적·질적인 측면에서 제한을 하는 방법 등 여러 규정을 두고 있다.<sup>278)</sup>

다음으로 공직선거법은 선거에 관한 비용이 과다 지출되는 것을 방지하고 선거의 공정성을 확보하는 것을 목적으로 한다. 관련하여 중의원선거법과 참의원선거법 등을 통합한 공직선거법이 제정됨에 따라 1959년에 정치자금규정법에 있던 선거운동비용 및 기부 제한에 관한 규정을 공직선거법으로 옮겨 규정한 것이다.<sup>279)</sup> 선거운동에 관한 지출 최고한도액을 정하고 각 후보자에게 이 한도 내에서 즉 법정선거비용을 넘지 않도록 강제함과 동시에 선거비용에 관한 수입 및 지출 현황을 기재한 회계보고서를 제출하여 공개하도록 하고 있다. 또한 선거의 공정성을 확보하기 위해, 선거에 영향을 줄 수 있는 일정 기부에 대해서는 그 수수를 금지하고 있다.<sup>280)</sup>

1994년 제정된 정당조성법은 정당의 정치활동에 소요되는 경비를 일정한 기준에 따라 국가가 직접 교부하는 것을 내용으로 하고 있다. 정당 정치 활동의 건전한 발달 촉진 및 공명과 공정의 확보를 통해, 민주 정치의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한 제도이다. 따라서 민주주의의 유지비용이라 할 수 있는 정당의 정치활동에 관한 경비 중 일부를 정당조성법에 근거하여 국가로부터 교부받기 때문에 정치자금에 관한 규정이라 할 수 있다.<sup>281)</sup>

그밖에도 의회 내에 의석을 가지는 원내회파(會派)에 대해 교부되는 입법사무비가

277) 明治大学政治資金研究会(編)『政治資金と法制度』(日本評論社, 1998年) 4頁.

278) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』[https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naruhodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

279) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 103-104쪽; 정승면, 일본의 정치자금규정법에 대한 고찰, 해외연수검사연구논문집 제20집 제2호, 2005, 239쪽.

280) 정승면, 앞의 논문, 239쪽.

281) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 104쪽; 정승면, 앞의 논문, 239-240쪽.

있는데, 이 또한 원내회파에 대한 국고보조라고 볼 수 있어 ‘국회에서의각회파에대한 입법사무비교부어관한법률’도 넓은 의미에서의 정치자금에 관한 법률에 포함될 수 있을 것이다.<sup>282)</sup>

### 가. 일본의 정치자금 규제 및 금지 사항

앞서 살펴본 바와 같이, 일본의 정치자금 규율에 있어서 가장 핵심이 되는 법률은 정치자금규정법<sup>283)</sup>이라 할 수 있다. 관련하여 좀 더 살펴보면, 정치자금규정법은 정치가나 정치단체가 취급하는 정치자금에 대해 규정한 것이며, 의회제 민주정치하에서 정당과 기타 정치단체가 가지는 기능의 중요성 및 공직후보자의 책무의 중요성을 고려하여, 정치단체 및 공직후보자에 의한 정치활동이 국민의 부당한 감시와 비판하에서 이루어 질 수 있도록, ① 정치단체의 신고, ② 정치단체와 관련된 정치자금의 수입 및 지출의 공개, ③ 정치단체 및 공직후보자에 관한 정치자금 수수의 규율, ④ 기타 조치를 강구함으로써 정치활동의 공명과 공정을 확보하여, 더욱 민주정치의 건전한 발달에 기여하도록 하는 것을 목적으로 제정되었다.<sup>284)</sup>

### 나. 적용 대상의 제한

정치자금규정법에서는 법의 적용 대상인 정치단체와 공직후보자에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.

#### 1) 정치단체

##### ① 정의

일본에서 정치단체란 다음의 단체를 의미한다(정치자금규정법 제3조 제1항).

- (1) 정치상의 주의(主義) 또는 정책을 추진·지지하거나 또는 이에 반대하는 것을 본래의 목적으로 하는 단체

282) 정승면, 앞의 논문, 240쪽.

283) 政治資金規正法, 昭和23年(1948년)法律第194号.

284) 김정연·허황, 앞의 보고서, 74-75쪽; 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』[https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naruhodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

- (2) 특정 공직후보자(공직후보자가 되려고 하는 자 및 공직에 있는 자를 포함한다. 이하 같다.)를 추천·지지하거나 또는 이에 반대하는 것을 본래의 목적으로 하는 단체(이른바 후원회)
- (3) 위 (1)과 (2)의 행위를 주된 활동으로 정하고, 조직적이고 계속적으로 활동하는 단체

예를 들어, 문화단체, 경제단체 및 노동단체이라고 해도, 사실상 (1)과 (2)의 활동이 주된 경우이면서, 그 활동이 조직적, 계속적인 경우에는 정치단체로서 취급된다. 그러나 간혹 선거 시기에 특정 공직후보자를 추천·지지하는 경우에는 정치자금규정법상의 정치단체에는 해당하지 않는다.

또한 다음에 해당하는 단체에 대해서는 정치자금규정법상 정치단체로 간주한다.

- ① 정치상 주의(主義) 또는 시책을 연구하는 것을 목적으로 하는 단체로 국회의원이 주재(主宰)하거나 주요 구성원이 국회의원인 것, ② 정치자금단체, ③ 특정 파티 개최 단체(정치단체 이외의 자가 특정 파티(정치자금파티 중 수입 금액이 1000만엔 이상인 것)가 될 것으로 예상되는 정치자금파티를 개최하는 경우에는 해당 ‘정치단체 이외의 자’를 정치단체로 간주하여 정치자금규정법의 일부가 적용된다).<sup>285)</sup>

② 종류

다음으로 정치단체는 다음과 같은 종류로 구분된다.

» [표 4-3] 일본의 정치단체 종류<sup>286)</sup>

정당(법 제3조 제2항)	다음의 어느 하나에 해당하는 단체 ① 소속 국회의원이 5인 이상 ② 전회 중의원의원선거(소선거구·비례대표), 전회 또는 전전회의 참의원의원선거(선거구·비례대표) 중 전국 득표율이 2% 이상	국회의원관계 정치단체(법 제19조의7) 간주 1호 단체 국회의원에 관련한 선거구 구역을 단위로 설치된 정당지부 중에서, 국회의원, 공직후보자가 대표자인 단체
정치자금단체(법 제5조 제1항 제2호)	정당을 위한 자금 지원을 목적으로 하는 단체로서, 정당이 1개에 한정하여 지정한 단체	

285) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

286) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

▶▶▶ [표 4-3] 계속

기타 정치단체	정당·정치자금단체 이외의 정치단체(주의주장단체, 후원단체 등)	국회의원관계 정치단체(법 제19조의7)
자금관리단체(법 제19조)	정치가 본인이 대표자여서, 본인을 위해 정치자금의 거출을 받는 단체(정치가가 1개에 한정하여 지정한 단체)	1호 단체 국회의원·공직후보자가 대표인 단체 2호 단체 조세특별조치법에서 규정한 기부금공제 적용을 받는 정치단체 중, 특정 국회의원·공직후보자를 추천·지지하는 것을 본래의 목적으로 하는 단체

또한 관련하여, 정치단체 지부에 관해서도 살펴보면, (1) 정치단체가 지부를 두고 있는 경우, 원칙으로서 본부·지부는 각각 1개의 정치단체로 간주된다. 따라서 지부에 관해서도 정치단체에 관한 의무가 적용되어, 각종 신고, 회계장부의 비치, 장부기재 및 수입·지출보고서의 제출 등을 해야 한다. 다만, 기부금 수수의 제한에 관해서는, 본부·지부를 합쳐서 1개의 정치단체로서 취급한다.<sup>287)</sup> (2) 정치자금규정법에서 말하는 ‘지부’란, 다음의 의미를 뜻한다. 우선, 본부의 규약 등에 관한 정치단체 단위조직이지만, 본부와 주종관계에 있을 것, 다음으로 본부의 지휘감독하에 있지만, 일정 범위에서 자주적인 정치활동을 인정하는 것, 마지막으로 회계에 관하여, 일정 범위 내에서 독자적인 금전 수수 등의 활동이 가능한 상황에 있을 것이 이에 해당한다(법 제18조 참조).<sup>288)</sup>

③ 정치단체 설립 등 신고

정치단체는 대표자, 회계책임자, 회계책임자의 직무대행자 각 1명을 선임하여(회계책임자와 그 직무대행자를 동일인으로 할 수 없다), 조직된 날(국회의원관계정치단체(2호 단체)의 경우에는 국회의원관계정치단체에 해당한다는 통지를 받은 날)로부터 7일 이내에 신고서류를 제출해야 한다.<sup>289)</sup>

287) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)  
 288) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)  
 289) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

정치단체는 누구라도 자유롭게 설립할 수 있으나, 설립신고를 하지 않는 한, 정치활동(선거운동을 포함한다)을 위한 기부를 받거나, 지출이 금지되어 있고, 이를 위반할 경우 벌칙이 적용된다(법 제8조 제23조).

정치단체는 그 주요 활동구역의 범위 등에 의해, 총무성 소관단체(전국단체)와 도도부현 선거관리위원회소관단체(현내단체)로 구분된다. 양쪽 어느 소관단체에 속하더라도 신고서류 제출처는 주요 사무소의 소재지 도도부현 선거관리위원회가 된다.<sup>290)</sup>

▶▶ [표 4-4] 정치단체 설립 신고 접수기관<sup>291)</sup>

정치단체	소관	제출처
정당(본부) 및 정치자금단체	총무성	주요 사무소 소재지의 도도부현 선거관리위원회
2개 이상의 도도부현 구역에 걸쳐서 주로 활동을 하는 단체		
주요 사무소 소재지의 도도부현 구역의 지역에서 주로 활동하는 단체		
도도부현 구역에서 주로 활동을 하는 단체	도도부현 선거관리위원회	

한편, 설립신고를 한 후에 신고사항(정치단체의 명칭, 소재지, 대표자, 회계책임자 등)에 변동이 발생한 경우에는 변동이 있는 날(국회의원관계정치단체(2호 단체)의 경우에는 국회의원관계정치단체에 해당한다는 통지를 받은 날)로부터 7일 이내에 신고해야 한다.

이렇게 설립된 정치단체의 회계책임자는 회계장부를 비치하는 것과 더불어 1건당 5만엔 이상(국회의원관계정치단체인 경우 1엔 이상)의 모든 지출에 관하여 영수증을 보관해야 하며, 수입지출보고서의 요지의 공표일로부터 3년간 보관해야 한다(법 제9조, 제11조, 제16조, 제19조의9).

이에 따라 매년 12월 31일에 당해 연도의 모든 수입지출에 관한 보고서를 익년 1월 1일부터 3월 31일까지(국회의원관계정치단체인 경우 사전수입지출보고서, 회계장부, 영수증 등에 관해 등록정치자금감사인에 의한 정치자금감사를 받은 후 5월

290) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

291) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

31일까지) 제출해야 한다(법 제19조의10).

이렇게 정치단체가 매년 제출하는 수입지출보고서는 현보(관보)에 요지의 고시 등에 의해 국민에게 공표해야 하며, 공표된 날로부터 3년간 누구라도 그 정보의 열람 및 사본의 교부를 청구할 수 있다(법 제20조 제1항, 제20조의2 제2항).

가령 2년 연속하여 수입지출보고서를 제출하지 않은 경우에는 법 제17조 제2항을 적용하여 정치활동이 금지된다. 즉 2년 연속하여 수입지출보고서를 기간 내에 제출하지 않은 경우에는 정치단체 설립신고를 하지 않은 것으로 간주되어 정치활동(선거활동 포함)을 위해, (어떠한 명분에도 상관없이) 기부를 받거나 지출하는 것이 금지된다.<sup>292)</sup> 다만 정치단체의 자연해산, 자연소멸은 인정되지 않기 때문에 수입지출보고서의 제출을 게을리 한 경우 법 제17조 제2항을 적용받는 단체가 되었다고 할지라도 해산신고를 해야 한다. 이 경우 해산신고를 위해 해산신고서와 함께 해산연도 이전에 제출하지 않았던 수입지출보고서 및 해산일까지 작성한 해산연분의 수입지출보고서를 제출해야 한다.<sup>293)</sup>

또한 공직후보자의 선거운동에 관한 수입지출은 공직선거법에 근거한 선거운동비용수입지출보고서로 보고해야 하고 이는 정치단체 수입지출보고서 제출과는 별도의 것이기 때문에, 이중 계산되지 않도록 주의해야 한다.<sup>294)</sup>

다른 한편, 설립한 정치단체를 해산할 경우 해산한 날로부터 30일 이내(국회의원관계정치단체인 경우 60일 이내)에 해산신고를 해야 한다.

## 2) 공직후보자(정치가)

공직후보자(정치가)란 공직에 있는 자로서 공직선거법의 규정에 따라 신고된 공직후보자 및 해당 후보자가 되려는 자를 말한다(법 제3조 제4항). 덧붙여 공직후보자는, 그 사람이 대표자인 정치단체 중에서, 하나의 정치단체를 그 사람(공직후보자)을 위해서 정치자금을 거출 받을 수 있는 정치단체로 지정할 수 있다(법 제18조 참조).

292) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

293) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

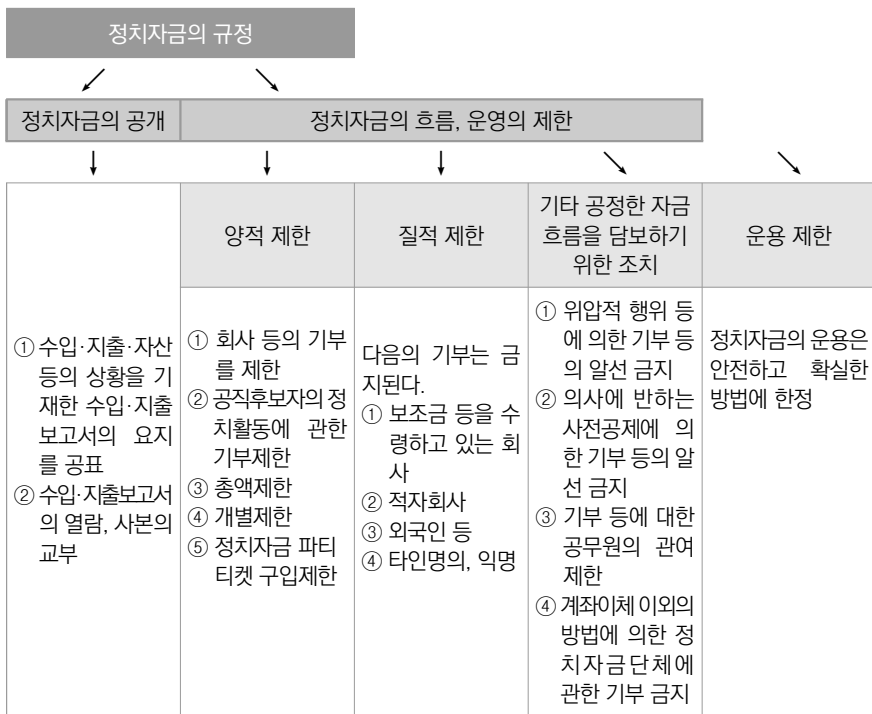
294) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)



① 정치자금의 규율 방법

정치자금을 규율함에 있어, 기본적 방침으로는 첫째 정치단체의 설립 신고 등의 의무를 부과하고 이와 더불어 1년간의 정치단체의 수입, 지출 및 자산 등을 기재한 수입 및 지출보고서의 제출을 의무화하고, 이를 공개함으로써 정치자금의 수입 및 지출 현황을 국민에게 알리는 것(정치자금의 공개)이 있고, 둘째 정치활동에 관한 기부 등에 대해 대상자에 의한 제한이나 양적·질적 제한 등을 하는 것(정치자금의 흐름, 운용의 제한)으로 크게 나눌 수 있다.<sup>295)</sup> 간략하게 설명하자면 아래의 표와 같다.

▶▶ [표 4-5] 일본에서의 기본적 정치자금 규율방법 개요<sup>296)</sup>



295) 김정연·허황, 앞의 보고서, 75쪽; 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naruhodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

296) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

## ② 정치자금 수입지출 공개

일본에서 정당 및 정치단체, 공직후보자의 정치자금으로서 수입으로 수입지출보고서에 그 기재가 의무화 된 것은 '기부'와 '정치자금파티'로 한정된다.

우선 기부의 주체는 개인 및 기업, 노동조합 등이 있으며, 다만 기부의 대상은 기부의 주체에 따라 제한 사항이 있다.

정치자금 파티는 참가자에게 대가를 징수하여 행해지는 행사로서 해당 행사의 대가로 인한 수입 금액으로부터 행사에 필요한 경비의 차액은 해당 행사를 개최한 자 또는 그 이외의 정치활동에 관한 지출로 간주된다. 따라서 정치자금파티는 정치단체에 의해서 개최되어야 한다. 일반적으로 정치자금파티의 주체는 공직후보자의 후원회가 된다.

다른 한편으로 지출의 경우에는 정당 및 정치단체의 회계책임자, 대표 또는 회계책임자의 의사에 따른 해당 정치단체의 지출자는 건당 5만엔 이상의 모든 지출에 대해 해당 지출의 목적, 금액, 연월일을 기재한 영수증과 기타 지출을 증명하는 서면을 보관 및 제출해야 한다(법 제11조). 회계책임자 이외의 자에 의한 지출의 경우에는 영수증 등을 즉시 회계책임자에게 제출하여야 한다. 다만, 국회의원과 관계된 정치단체의 경우에는 정당 및 정치단체의 지출과 동일한 규정이 적용되나 액수에 제한 없이 모든 지출에 대하여 적용된다(법 제19조의9).

## ③ 수입지출보고서 제출

앞서 언급한 바와 같이 정치단체의 회계 책임자는 매년 12월 31일 현재 해당 정치단체에 관한 모든 수입, 지출 및 자산 상황 등을 기재한 수입지출보고서<sup>297)</sup>를 이듬해 3월 말일(1월부터 3월까지 총선 등이 있는 경우는 4월 말일)까지 도도부현의 선거관리 위원회에 제출해야 한다.<sup>298)</sup>

정치단체의 회계책임자는 수입지출보고서를 제출할 때에 수입지출보고서에 기재하여야 하는 지출과 관련된 영수증 등의 사본을 함께 제출해야 한다. 영수증 등의

297) 総務省『政治資金収支報告の概要(報道資料)』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html) (최종검색: 2021.2.19.)

298) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naruhodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

제출의무는 건당 5만엔 이상의 모든 지출에 해당한다.<sup>299)</sup> 수입지출보고서의 주요 보고사항은 다음과 같다.<sup>300)</sup>

- (1) 기부 : 연간 5만엔을 넘는 기부에 대해서는 기부자의 성명 등을 보고해야 한다.
- (2) 정치자금파티의 대가에 관한 수입 : 1회의 정치자금파티마다 20만엔을 넘는 후원금 지불에 대해서는 지불자의 성명 등을 보고해야 한다.
- (3) 지출 : 정치활동비 중 1건 당 5만엔 이상의 지출에 대해서는 지출 대상에 대한 정보(상호, 법인명, 성명 등)를 보고해야 한다. 다만, 자금관리단체 또는 국회의 원관계정치단체인 경우에 지출한 경우에는 별도의 특례가 적용된다.
- (4) 자산 등 : 토지, 건물, 건물소유를 위한 지상권 또는 토지임차권, 100만엔을 넘는 동산, 은행예금, 금전신탁, 유가증권, 출자에 의한 권리, 100만엔을 넘는 대부금, 100만엔을 넘는 보증금, 100만엔을 넘는 시설이용권 및 100만엔을 넘는 차입금 등의 내용을 보고해야 한다.

#### ④ 수입지출보고서의 공표, 열람 및 사본 교부

(1) 정치단체의 수입지출보고서의 요지는, 관보 또는 도도부현의 공보에 의해, 원칙으로서 11월 30일까지 공표된다. (2) 정치단체의 수입지출보고서는 총무성 또는 도도부현 선거관리위원회에서 수입지출보고서의 요지가 공표된 날로부터 3년간, 누구든지 열람 또는 사본의 교부를 청구할 수 있다.<sup>301)</sup>

#### ⑤ 자금관리단체의 수입지출보고에 관한 특례

##### (1) 인건비 이외 경상경비 명세

자금관리단체에 대해서는, 수입지출보고서에 명세를 기재해야 할 지출의 범위가 확대되고 있기 때문에, 자금관리단체로서 행한 지출에 대해서는 인건비 이외의 경비

299) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

300) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

301) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

중 건당 5만엔 이상인 것에 관해서, 수입지출보고서에 기재하는 것과 동시에, 영수증 등의 사본을 아울러 제출해야 한다.<sup>302)</sup>

(2) 보유 부동산 등의 보유 상황

2007년 법 개정에 따라 자금관리단체가 2007년 8월 6일 전부터 소유하고 있는 부동산(이와 밀접하게 관련된 부동산을 포함한다.)에 대해서는 용도, 기타 각각의 이용 현황을 수입지출보고서에 기재해야 한다.<sup>303)</sup>

⑥ 국회의원관계정치단체의 수입지출보고에 관한 특례

(1) 수입지출보고서에 관한 특례

국회의원관계정치단체에 대해서도, 수입지출보고서에 명세를 기재해야 할 지출 범위가 확대되고 있기 때문에, 국회의원관계정치단체로서 행한 지출에 대해서는 인건비 이외의 경비 중 건당 1만엔을 넘는 것에 관해서, 수입지출보고서에 기재하고 영수증 등의 사본을 함께 제출해야 한다(영수증 등의 제출의무는 모든 지출에 해당한다).<sup>304)</sup> 또한 수입지출보고서의 제출 기한은 이듬해 5월 말일(1월부터 5월까지 총선 등이 있는 경우 6월 말일)까지이다.

▶▶▶ [표 4-6] 지출 명세의 기재 및 영수증 사본 등의 첨부 기준<sup>305)</sup>

	구분	국회의원관계정치단체	자금관리단체	기타 정치단체
경상 경비	인건비	×	×	×
	시설관리비	1만엔 초과	5만엔 이상	×
	비품·소모품비	1만엔 초과	5만엔 이상	×
	사무소비	1만엔 초과	5만엔 이상	×

302) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)  
 303) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)  
 304) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)  
 305) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

▶▶ [표 4-6] 계속

	구분	국회의원관계정치단체	자금관리단체	기타 정치단체
정치활동비	조직활동비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	선거관계비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	기관지의 발행, 기타 사업비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	조사연구비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	기부·교부비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	기타 경비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상

### (2) 등록정치자금 감사인에 의한 정치자금감사

국회의원관계정치단체에 대해서는, 수입지출보고서를 제출할 때 그 지출에 관하여, 사전에 수입지출보고서, 회계장부, 영수증 등에 대해서 정치자금적정화위원회가 실시하는 연수를 수료한 등록정치자금감사원(정치자금적정화위원회의 인정에 의해 등록된 변호사, 공인회계사, 세무사)에 의한 정치자금 감사를 받아야 한다.<sup>306)</sup>

정치자금 감사는, 정치자금적정화위원회가 정하는 정치자금 감사에 관한 구체적인 지침에 근거해 이루어진다.<sup>307)</sup> 국회의원관계정치단체의 회계책임자는 수입지출보고서의 제출과 함께 등록정치자금감사원이 작성한 정치자금감사보고서를 제출해야 한다.<sup>308)</sup>

### (3) 소액 영수증 등의 사본 개시제도

국회의원관계정치단체에 대해서는, 누구든지 수입지출보고서의 요지 공표일부터 3년간, 인건비 이외의 경비로 1건당 1만엔 이하의 지출과 관련된 영수증 등의 사본 등(소액 영수증 등의 사본)에 대해서, 총무대신 또는 도도부현 선거관리위원회에 대해 개시 청구를 할 수 있다.<sup>309)</sup>

306) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

307) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

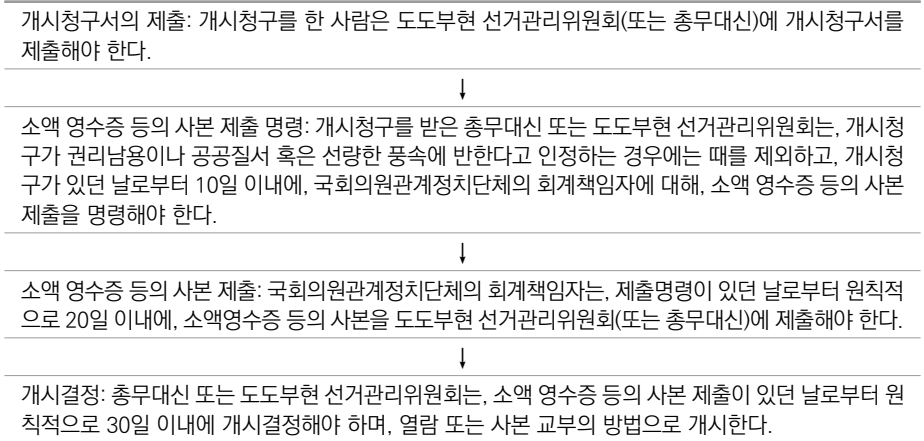
308) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

309) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

이때의 절차는 개시청구부터 개시결정까지, ‘개시청구서의 제출 → 소액 영수증 등의 사본 제출 명령 → 소액 영수증 등의 사본 제출 → 개시결정’의 기본적인 절차에 의한다.<sup>310)</sup>

이를 구체화하면 다음과 같다.

▶▶ [표 4-7] 소액 영수증 개시청구에서 개시결정까지의 기본적 절차진행<sup>311)</sup>



### 다. 기부의 제한

일본에서는 원칙적으로 정치자금의 조달·지출의 주체는 정치단체와 정당에 한정되기 때문에, 개별 정치인의 경우 직접 기부를 받는 것이 제한된다. 따라서 별도의 자금 관리단체를 설립하여 이를 통해서만 기부를 받을 수 있다. 다만 선거운동 기간의 경우에는 예외가 인정된다.<sup>312)</sup> 정치인 기부제한에 관한 내용은 아래와 같다.

#### 1) 회사 등의 기부 제한

정치단체를 제외한 회사·노동조합 등의 단체는, 정당·정당의 지부(1개 이상의 시·

310) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

311) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

312) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 앞의 보고서, 105쪽.

구·읍·면의 구역 또는 선거구 구역을 단위로 하여 설치된 지부에 한한다.) 및 정치자금 단체 이외의 사람에 대하여, 정치활동에 관한 기부를 해서는 안 된다. 마찬가지로 이에 위반하는 기부행위를 권유하거나 요구해서도 안 된다.<sup>313)</sup>

## 2) 공직후보자의 정치활동에 관한 기부 제한

누구든지 공직후보자의 정치활동(선거운동을 제외한다.)에 관하여 금전 및 유가증권에 의한 기부를 해서는 안 된다. 다만, 정당이 하는 기부 및 정치단체에 대한 기부는 인정된다.<sup>314)</sup>

## 3) 기부의 양적 제한

기부의 양적 제한이란, 정치활동에 관해서 1인의 기부자가 연간 기부할 수 있는 금액에 대한 제한으로, 기부 총액제한(총량제한)과 동일 수령자에 대한 기부액 제한(개별제한)이 있다. 또한 금전 이외의 재산상의 이익에 대해서도 시가로 견적을 낸 금액에 의해 제한 대상이 되는 것과 제한 대상이 되는 정치단체에 대해서는 본부·지부를 하나로 취급하는 점에 주의해야 한다.<sup>315)</sup>

### ① 총액제한: 일정 기부자가 기부할 수 있는 연간 기부총액

우선, 정당 및 정치자금단체 대한 기부는 개인의 경우 최대 2,000만엔까지 가능하고, 회사, 노동조합 등의 경우에는 750만엔에서 1억엔까지 가능하다(이는 자본금 및 조합원수 등에 의해 구분된다).<sup>316)</sup>

기타 정치단체, 공직후보자에 대한 기부는 개인의 경우 최대 1,000만엔까지 가능하다.<sup>317)</sup>

313) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

314) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

315) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

316) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

317) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

▶▶▶ [표 4-8] 총액제한 일람<sup>318)</sup>

회사 (자본금 또는 출자금)	노동조합 또는 직원단체 (조합원 또는 구성원의 수)	회사·노동조합 또는 직원단체 (전년도 연간 경비)	정당·정치자금 단체 이외의 단체에 대한 기부 연간 한도액
10억엔 미만 10억엔이상~50억엔 미만 50억엔이상~100억엔미만 100억엔이상~150억엔미만 150억엔이상~200억엔미만	5만명 미만 5만명이상~10만명 미만 10만명이상~15만명미만 15만명이상~20만명미만 20만명이상~25만명미만	2천만엔 미만 2천만엔이상~6천만엔 미만 6천만엔이상~8천만엔미만 8천만엔이상~1억엔미만 1억엔이상~1억2천만엔미만	750만엔 1,500만엔 3,000만엔 3,500만엔 4,000만엔
200억엔이상~250억엔미만 250억엔이상~300억엔미만 300억엔이상~350억엔미만 350억엔이상~400억엔미만 400억엔이상~450억엔미만	25만명이상~30만명미만 30만명이상~35만명미만 35만명이상~40만명미만 40만명이상~45만명미만 45만명이상~50만명미만	1억2천만엔이상~1억4천만엔미만 1억4천만엔이상~1억6천만엔미만 1억6천만엔이상~1억8천만엔미만 1억8천만엔이상~2억엔미만 2억엔이상~2억2천만엔미만	4,500만엔 5,000만엔 5,500만엔 6,000만엔 6,300만엔
450억엔이상~500억엔미만 500억엔이상~550억엔미만 550억엔이상~600억엔미만 600억엔이상~650억엔미만 650억엔이상~700억엔미만	50만명이상~55만명미만 55만명이상~60만명미만 60만명이상~65만명미만 65만명이상~70만명미만 70만명이상~75만명미만	2억2천만엔이상~2억4천만엔미만 2억4천만엔이상~2억6천만엔미만 2억6천만엔이상~2억8천만엔미만 2억8천만엔이상~3억엔미만 3억엔이상~3억2천만엔미만	6,600만엔 6,900만엔 7,200만엔 7,500만엔 7,800만엔
700억엔이상~750억엔미만 750억엔이상~800억엔미만 800억엔이상~850억엔미만 850억엔이상~900억엔미만 900억엔이상~950억엔미만	75만명이상~80만명미만 80만명이상~85만명미만 85만명이상~90만명미만 90만명이상~95만명미만 95만명이상~100만명미만	3억2천만엔이상~3억4천만엔미만 3억4천만엔이상~3억6천만엔미만 3억6천만엔이상~3억8천만엔미만 3억8천만엔이상~4억엔미만 4억엔이상~4억2천만엔미만	8,100만엔 8,400만엔 8,700만엔 9,000만엔 9,300만엔
950억엔이상~1,000억엔미만 1,000억엔이상~1,050억엔미만 1,050억엔이상	100만명이상~105만명미만 105만명이상~110만명미만 110만명이상	4억2천만엔이상~4억4천만엔미만 4억4천만엔이상~4억6천만엔미만 4억6천만엔이상	9,600만엔 9,900만엔 1억엔

② 개별제한: 일정 기부자로부터 동일 수령인에 대한 연간 기부총액.

개인이 기타 정치단체 및 공직후보자에 대한 기부는 최대 150만엔까지 가능하고 기타 정치단체사이에서 이루어지는 기부는 최대 5,000만엔까지 가능하다.<sup>319)</sup>

③ 자금관리단체에 대한 기부 특례

자금관리단체에 대한 기부는 다음과 같이 양적 제한 등에 관한 특례가 적용된다.

(1) 공직후보자가 공직후보자인 동안에 정당으로부터 받은 정치활동에 관한 기부

318) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru\\_hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru_hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

319) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru\\_hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru_hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)



관련된 금전 등의 전부 또는 일부에 상당하는 금전 등을 자신의 자금관리단체에 대한 기부(특정기부)로 할 경우에는 총액제한 및 개별제한의 적용을 받지 않는다.<sup>320)</sup>

- (2) 공직후보자가 자신의 자금관리단체에 대해서 하는 특정기부 이외의 기부(세비 등의 자기 자금에 의한 기부)에 대해서는, 개별제한의 적용을 받지 않기 때문에, 총액제한(1,000만엔)의 범위 내에서 기부할 수 있다.<sup>321)</sup>
- (3) 공직후보자는 공직선거법의 규정에 의해, 선거 전 일정기간동안은 자신의 후원 단체에 기부하는 것이 금지되지만, 자신의 자금관리단체에 대해서는 기부할 수 있다.<sup>322)</sup>

▶▶ [표 4-9] 정치자금 기부의 양적 제한(개관)<sup>323)</sup>

수령자 기부자		정치단체			공직후보자 (정치가 개인)
		정당·정치자금단체	기타 정치단체		
			자금관리단체	자금관리단체 이외의 단체	
정치 단체	정당	제한 없음	제한 없음		선거운동에 관한 경우를 제외하고, 금전 등에 의한 기부는 금지
	정치자금 단체				
	기타 정치단체		(개별제한) 연간 5,000만엔 이내		
개인	개인	(총액제한) 연간 2,000만엔 이내	※	(총액제한) 연간 1,000만엔 이내 (개별제한) 연간 150만엔 이내	선거운동에 관한 경우를 제외하고, 금전 등에 의한 기부는 금지
	공직 후보자				
회사·노조·직원단 체 등 기타 단체		(총액제한) 자본금·조합원수 등에 따라 연간 750만엔~1억엔	일체 금지		

※ 공직후보자의 자금관리단체에 대한 기부 특례로서 ① 특정기부, ② 자기자금에 의한 기부(특정기부 이외의 기부), ③ 선거 전 일정기간동안의 기부가 금지된다.

320) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

321) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

322) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

323) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

▶▶▶ [표 4-10] 정치자금 기부의 양적 제한(상세)<sup>324)</sup>

		기부자									
		개인		회사·노조·직원단체 등 기타 단체		정치단체					
		총액제한	동일 상대방에 대한 개별 제한	총액 제한	동일 상대방에 대한 개별 제한	정당	동일 상대방에 대한 개별 제한	정치자금단체	동일 상대방에 대한 개별 제한	기타 정치단체	동일 상대방에 대한 개별 제한
수령자	정당·정치 자금단체	연간 2,000 만엔	제한 없음	자본금·조합원수 등에 따라 연간 750만엔~1억엔							
	기타 정치 단체	자금 관리 단체 이외의 정치 단체	연간 1,000 만엔, 공직 후보자에 대한 것은 금전 등에 한하여 금지됨	연간 150만엔	일체금지	제한없음					연간 5,000 만엔
	공직 후보자		금전 등에 한하여 금지, 기타는 연간 150만엔	금전 등에 한하여 금지, 기타는 연간 제한 없음							

4) 기부의 질적 제한

기부의 질적 제한이란 특정인으로부터의 기부에 관한 규제로서 다음의 기부가 금지되어 있다.

① 일정 보조금 등을 수령하고 있는 회사, 기타 법인에 의한 기부

(1) 국가로부터 보조금, 부담금, 이자보급금, 기타급부금(시험연구, 조사 또는 재해 복구에 관련한 것 외에 성질상 이익을 수반하지 않는 것 및 정당교부금을 제외한다.)의 교부결정을 받은 회사, 기타 법인은 그 교부결정 통지를 받은 날로부터

324) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naruhodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

- 터 1년간 정당 또는 정치자금단체에 대해서 기부할 수 없다.<sup>325)</sup>
- (2) 국가로부터 자본금, 기본금 기타 이에 준하는 금액의 전부 또는 일부의 출자 또는 거출을 받고 있는 회사, 기타 법인은 정당 또는 정치자금단체에 대해서 기부할 수 없다.<sup>326)</sup>
- (3) 지방자치단체로부터 보조금, 부담금, 이자보급금, 기타급부금(시험연구, 조사 또는 재해복구에 관련한 것 외에 성질상 이익을 수반하지 않는 것 및 정당교부금을 제외한다.)의 교부결정을 받은 회사, 기타 법인은 그 교부결정 통지를 받은 날로부터 1년간 그 지방자치단체의회의 의원 또는 의장에 관한 공직후보자를 추천·지지하거나, 반대하는 정당 또는 정치자금단체에 대해서 기부할 수 없다.<sup>327)</sup>
- (4) 지방자치단체로부터 자본금, 기본금 기타 이에 준하는 금액의 전부 또는 일부의 출자 또는 거출을 받고 있는 회사, 기타 법인은 그 지방자치단체의회의 의원 또는 의장에 관한 공직후보자를 추천·지지하거나, 반대하는 정당 또는 정치자금단체에 대해서 기부할 수 없다.<sup>328)</sup>

## ② 적자(赤字)회사의 기부가 금지

3회의 사업연도 이상 계속하여 결손이 발생한 회사는 그 결손을 메울 때까지 정당 또는 정치자금단체에 대해서 기부할 수 없다.<sup>329)</sup>

## ③ 외국인·외국법인 등에 의한 기부 금지

외국인, 외국법인 또는 그 주요 구성원이 외국인 내지는 외국법인인 단체 기타 조직으로부터 정치활동에 관한 기부를 받을 수 없다. 단 주요 구성원이 외국인 또는

325) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

326) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

327) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

328) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

329) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

외국법인인 일본법인 중에 상장회사이며, 그 발행주식이 금융상품거래소에 5년 이상 연속으로 상장된 자(법인) 등으로부터의 기부는 예외로 한다.<sup>330)</sup>

④ 타인명의·익명에 의한 기부가 금지

본인 이외의 명의 또는 익명에 의한 정치활동에 관한 기부는 금지된다. 다만, 가두 또는 일반에 공개된 강연회 내지는 집회 장소에서 정당 또는 정치자금단체에 대한 기부로 1,000엔 이하 것에 한하여, 익명에 의한 기부가 가능하다.<sup>331)</sup>

라. 기타 기부의 공정성을 담보하기 위한 조치

1) 기부의 알선 및 관여의 제한

정치활동에 관한 기부는, 기부자의 정치활동의 일환으로서 그 자발적 의사에 근거하여 이루어져야 하며, 부당하게 그 의사를 구속해 기부를 강제하는 것은 기부자의 정치적 자유의 침해가 되기 때문에 다음의 규제가 설치되어 있다.<sup>332)</sup>

- ① 협박 등에 의해 기부자의 의사를 부당하게 구속하는 방법으로 하는 기부 알선의 금지
- ② 기부자의 의사에 반하는 사전 공제방법에 의한 기부 알선의 금지
- ③ 기부에 대한 공무원의 관여 제한

2) 정치자금단체에 관한 계좌이체의 의무

정치자금단체에 대한 기부 및 정치자금단체가 행하는 기부(금액이 1,000엔 이하의 경우 및 부동산 양도 또는 임차(지상권설정 포함)에 의한 것을 제외한다.)는, 은행계좌 이체의 방법으로만 가능하다.<sup>333)</sup>

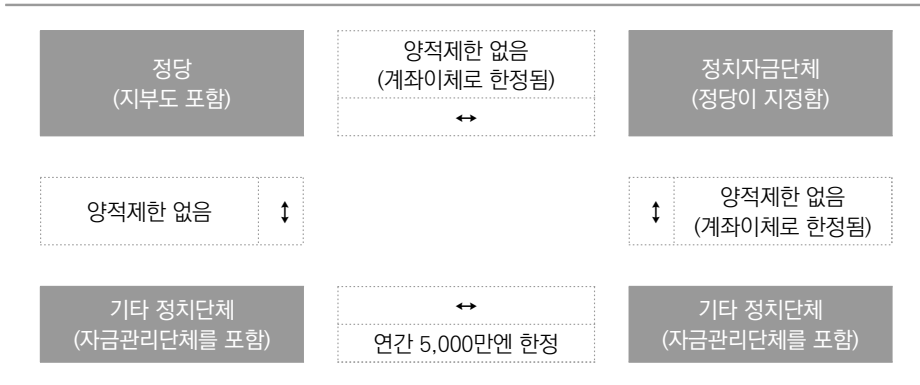
330) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

331) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

332) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

333) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

▶▶ [표 4-11] 정치단체 간의 정치자금 흐름<sup>334)</sup>



### 3) 정치자금파티의 대가 지불방식의 제한

정치자금파티란 정치자금 모금을 목적으로 대가징수를 통해 행해지는 행사로서, 해당 행사의 대가와 관련된 수입의 금액에서 해당 행사에 필요한 경비의 금액을 공제한 잔액을 해당 행사의 개최자 등의 정치활동을 위하여 지출하는 것이다.<sup>335)</sup> 한편, 정치자금파티에 대해서는, 다음과 같은 규제가 있다.

- ① 개최 단체 : 정치자금파티는 정치단체에 의해서만 개최되어야 한다. 따라서 정치단체 이외의 자에 의해 일부 정치자금파티적 성격을 가진 파티가 개최된 경우에는 해당 정치단체 이외의 자를 정치단체로 보아 정치자금규정법의 규정 중 일부가 적용된다.<sup>336)</sup>
- ② 수입지출보고(공개 기준) : 정치자금파티의 대가와 관련된 수입에 대해서는 수입지출보고서에 필요한 사항을 기재하여 제출해야 한다. 또한, 하나의 정치자금파티의 대가와 관련된 수입 중 동일인으로부터의 대가 지불금액 또는 알선된 대가의 지불금액의 합계가 20만엔을 초과한 경우에는 대가 지불자 또는 알선자의 성명 등이 공표된다.<sup>337)</sup>

334) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)  
 335) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)  
 336) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)  
 337) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

- ③ 대가 지불 등에 관한 제한 : 누구든지 하나의 정치자금파티의 대가를 지불한 경우, 총150만엔을 초과하여 지불할 수 없으며, 또한, 기부와 같이 정치자금파티의 대가 지불에 대해서도, 알선 및 관여의 제한이 있다.<sup>338)</sup>

#### 마. 기부금 운용상의 제한

##### 1) 정치자금 운용의 제한

정치자금이 민주정치의 건전한 발달을 희망하며 거출한 국민의 기부금이기 때문에, 정치자금의 운용방법은 금융기관에 보관되고 있는 예적금, 국채증권, 지방채증권의 취득 등 안전하고 확실한 수단에 한정되고 있으며, 주식운용 등은 금지되어 있다.<sup>339)</sup>

##### 2) 자금관리단체에 의한 부동산 취득 제한

자금관리단체는 정치자금규정법 개정에 따라 2007년 8월 6일 이후에 새로 취득한 토지 또는 건물 소유권 등을 취득하거나 보유하는 것을 제한하고 있다.<sup>340)</sup>

## 2. 정치자금 규제 위반에 대한 벌칙과 처벌

### 가. 주요 벌칙

정치자금규정법에 위반한 경우의 주요 벌칙은 다음과 같다. 본 법의 벌칙규정의 특징으로는 고의범뿐만 아니라 중과실범의 처벌도 명문의 규정으로 규율하고 있다는 점<sup>341)</sup>과 대부분의 처벌규정에서 위반행위자에 대한 공민권의 정치규정을 두고 있다는 점, 위법행위를 한 행위자는 물론 감독관계에 있는 정치단체도 처벌하는 양벌규정이 규정되어 있다는 점, 본 법에 위반하여 수령된 기부금에 대해서는 몰수 및 추징이

hodo01.html (최종검색: 2021.2.19.)

338) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

339) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

340) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naru/hodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naru/hodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

341) 政治資金制度研究会 (監修) 『政治資金規正法要覧<第五次改訂版>』 (国政情報センター, 2015年) 122-141頁.

규정되어 있다는 점이다(제23조~제28조의3 참조).<sup>342)</sup>

▶▶ [표 4-12] 정치자금규정법 주요 벌칙<sup>343)</sup>

위반 내용	벌칙	적용법조
무신고 단체의 기부 수령, 지출 금지 위반(제8조 위반)	5년 이하의 금고 또는 100만엔 이하의 벌금	제23조
회계장부의 비치 및 기재의무 위반, 허위기재(제9조, 제18조, 제19조의4 위반)	3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금	제24조
명세서 제출 및 기재의무 위반, 허위기재(제10조 위반)		
영수증 등 징수의무 위반, 허위기재(제11조 위반)		
회계장부 등의 보존의무 위반, 허위기재(제16조 위반)		
사무인계의무 위반(제15조 위반)		
선거관리위원회에 대한 설명거부, 허위설명, 정정거부, 허위정정(제31조 관계)	5년 이하의 금고 또는 100만엔 이하의 벌금	제25조
수입지출보고서 등의 기재 및 제출의무 위반, 허위기재(제12조, 제17조, 제18조, 제19조의5, 제19조의14 위반)		
회계책임자의 선임감독의무 위반(제25조 위반)	50만엔 이하의 벌금	
기부의 양적제한 위반(제21조, 제21조의2, 제21조의3, 제22조, 제22조의2 위반)	1년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금	제26조
기부의 질적제한 위반(제22조의3, 제22조의5, 제22조의6 위반)	3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금	제26조의2
익명 등 기부 또는 정치자금파티의 대가의 익명 등 지불금지 위반(제22조의6, 제22조의8 위반)		
적자회사의 기부금지 위반(제22조의4 위반)	50만엔 이하의 벌금	제26조의3
정치자금파티의 대가 지불의 양적제한 위반, 고지의무 위반(제22조의8 위반)		
기부 또는 정치자금파티의 대가 지불 알선제한 위반(제22조의7 위반)	6월 이하의 금고 또는 30만엔 이하의 벌금	제26조의4
기부 또는 정치자금파티의 대가 지불에 대한 공무원 관여제한 위반(제22조의9 위반)		
기부 또는 정치자금파티의 대가 지불 알선에 관한 공제금지 위반(제22조의7, 제22조의8 위반)	20만엔 이하의 벌금	제26조의5
정치자금 감사보고서의 허위기재(제19조의13 위반)	30만엔 이하의 벌금	제26조의6
등록정치자금감사인 등의 비밀유지의무 위반(제19조의28 위반)	1년 이하의 징역 또는 50만엔 이하의 벌금	제26조의7

342) 고문현·장용근·김재경, 앞의 보고서, 2012, 45-50쪽.

343) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』<https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

### 1) 공민권(公民權)의 정지

정치자금규정법에서 규정하는 죄(정치자금 감사보고서의 허위기재, 정치자금 감사의 업무에 관하여 습득한 비밀의 비밀보호유지의무 위반을 제외한다.)를 범한 자는, 공직선거법에 관한 죄를 범한 자와 같이, 다음의 기간 동안 공민권(공직선거법에 규정된 선거권 및 피선거권)이 정지된다(법 제28조). 또한 정치자금규정법 위반에 의해 공민권이 정지된 경우에는 아울러 선거운동도 금지된다.<sup>344)</sup>

- ① 금고형에 처한 자: 재판이 확정된 날부터 형 집행의 종료 시까지의 기간과 그 후로 5년간
- ② 벌금형에 처한 자: 재판이 확정된 날로부터 5년간
- ③ 금고·벌금형의 집행유예를 선고받은 자: 재판이 확정된 날부터 형 집행의 종료 시까지의 기간
- ④ 금고형에 처한 자로서 형 집행의 면제를 받은 자 : 형 시효에 따른 경우를 제외하고, 재판이 확정된 날로부터 면제를 받은 때까지의 기간 및 그 후로 5년간
- ⑤ 금고형에 처한 자로서 사면 등 또는 형 시효에 따른 형 집행을 받지 않게 된 자는, 재판이 확정된 날로부터 그때까지의 기간

### 2) 몰수, 추징

기부의 양적, 질적제한 등 위반에 의한 기부에 관련한 재산상의 이익에 관해서는, 몰수 또는 추징하며, 익명기부 및 정치자금단체에 관련한 기부로서 계좌이체의 방법에 의하지 않고 이루어진 것에 관해서는, 국고로 귀속시키며, 구체적으로는 그 보관자 등이 국고에 납부하는 방식으로 이루어진다(법 제28조의2).<sup>345)</sup>

344) 埼玉県庁選挙管理委員会『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

345) 総務省『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naruhodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)



## 나. 정치자금규정법 위반 사례 - 판례요지 분석

### 1) 2018년 도쿄고등법원판례

본 도쿄고법 판결요지를 소개하면 다음과 같다. 공개된 수입지출보고서를 모두 정밀하게 조사하면 정치자금의 흐름을 최종적으로 파악할 수 있다고 해도, 다른 정치단체를 형식적으로 개입시키는 자금이동은 그 실태 파악을 어렵게 하고 양적제한 위반 사실에 대해서도 그 파악을 어렵게 하기 때문에, 객관적인 자금이동에 부합한다면, 그 자금흐름을 매우 교묘하게 감추어 우회시키는 기부를 해도 수입지출보고서의 기재상으로는 허용될 수 있다는 주장은 정치자금규정법의 취지에 부합하지 아니므로 본건 수입지출보고서의 기재는 동법의 허위기재 등에 해당한다고 본 원심판결에 법령적용의 오류는 인정되지 않는다. 또한, 피고인 B는 정치단체 A연맹의 회장 및 대표자였으나 참의원 비례대표선거가 시작된 2013년 1월 23일에 이루어진 우회적인 A연맹에서 C단체로의 자금이동과 같은 해 3월 15일의 A연맹에서 C단체로의 자금이동을 합하면 1년간 기부 의 상한인 5,000만엔(정당·정치자금단체 이외의 동일단체에 대한 기부 연간 한도액)을 초과한 것으로, 이러한 우회기부에 대하여 A연맹의 부이사장 및 회계책임자 등이었던 E와 의사연락이 있었음이 인정되고, 피고인 B는 E와 공모하여 정당 및 정치자금단체 이외의 동일한 정치단체에 대하여 5,000만엔을 초과하는 정치자금을 기부한 것으로 인정되므로 그 취지를 인정한 원심판결에 사실오인은 없다.

E의 제안에 의해 2013년 1월 23일에 이루어진 우회적인 자금이동을 피고인 B가 채용한 사실은 후에 공표해야 하는 것이 의무화된 수입지출보고서에 대해서도, 자금이동의 실태가 아니라 외형상의 자금이동을 기재하는 취지의 지시를 함의하고 있다고 볼 수 있으므로, 수입지출보고서의 허위기입 등에 대하여 피고인 B와 E 간에 공모가 성립한다고 한 원판결의 판단에 경험칙 등에 비추어 불합리한 점이 없고, 사실오인도 인정되지 않는다고 하여 피고인의 항소를 기각하였다.<sup>346)</sup>

이에 재차 피고인이 상고한 사안에서 변호인들의 상고취지는 사실 오인, 단순한 법령 위반 주장으로 형사소송법 제405조의 상고이유에 해당하지 않는다고 하여 상고를 기각하였다.<sup>347)</sup>

346) 東京高判平成30年10月11日(平成30年(う)第441号)LEX/DB 25449815.

347) 最決令和2年9月2日(平成30年(あ)第1644号)LEX/DB 25567234.

2) 2015년 도쿄지방법원판례

본 판결은 제1심 판결이나 이후 항소가 없어 이대로 확정된 판결이다. C 중의원의 관련 정치단체 사무 전반을 총괄하고 있던 피고인 A가 관계자와 공모하여 관련 정치단체의 수입지출보고서에 허위기재 및 미기재하였고, 자금관리단체의 관계 책임자인 피고인 B가 동 A에 의한 상기 각 범행 중 자금관리단체의 3년간 수입지출보고서의 허위기재에 가담한 사안에서, 본 건 각 범행 중 허위기부에 의한 수입지출의 허위기재에 대해서는 기간으로는 4년간, 총액 1억1,200만엔으로 다액이며, 허위내용의 수입지출보고서는 4개의 정치단체에 대한 것으로 합계 15건으로 다수이므로, 이와 같이 확인된 사실만으로도 본건 각 범행은 정치활동에 대한 국민의 부당한 감시와 비판의 기회를 잃게 하는 범죄행위가 인정된다고 하면서, 이에 따라 피고인 A에게 금고 2년, 피고인 B에게 금고 1년의 형선고와 더불어 각 피고인에게 3년간 집행유예를 선고한 사례이다.<sup>348)</sup>

3) 2011년 도쿄지방법원판례

본 판결은 도쿄지방법원 판결로, 피고인 A는 중의원 의원 D의 자금관리단체인 E회의 회계책임자이며, 피고인 B 및 피고인 C는 E회의 회계책임자의 직무를 보좌하는 자로서, F건설회사가 E회에 정치활동에 관한 기부를 할 수 없으므로 기부 사실이 발각되지 않도록 하기 위하여 다른 단체의 명의를 사용하여 정치활동에 관한 기부를 하였고 이에 E회의 수입지출보고서에는 다른 단체로부터 기부가 있었다는 내용의 허위기재를 하였다. 더욱이 E회가 이전에 D로부터 빌린 4억엔을 E회의 수입지출보고서에 기재하지 않고, 이 4억엔을 기본자금으로 하여 지불한 토지대금 등을 E회의 수입지출보고서에도 기재하지 않도록 공모한 것을 계기로 하여 시작된 E회의 수입지출보고서의 허위기재 및 필수 기재사항 미기재에 관하여, 정치자금규정법 위반이 인정되어 피고인 A에 대해 금고 3년, 집행유예 5년, 피고인 B에 대해 금고 2년, 집행유예 3년, 피고인 C에 대해, 금고 1년, 집행유예 3년을 선고하였다.<sup>349)</sup>

이후 피고인들은 항소 및 상고하였으나, 각각 기각판결,<sup>350)</sup> 기각결정<sup>351)</sup>이 선고되

348) 東京地判平成27年10月9日(平成27年(特わ)第853号)LEX/DB 25546053.

349) 東京地判平成23年9月26日(平成21年(特わ)第517号)LEX/DB 25504931.

350) 東京高判平成25年3月13日(平成23年(う)第2008号)LEX/DB 25504932.

어 1심판결이 그대로 유지되었다.

#### 4) 1997년 오사카고등법원판례

본 오사카고법판결은 정치자금규정법 최근 법 개정인 2005년 및 2007년 개정 이전의 사안이기는 하나 수입지출보고서 허위기재사안이자, 허위기재죄는 회계책임자에 의한 진정신분범인지 여부에 대한 검토도 있어 그 의미가 큰 판결이다. 본 판결은 시장비서실 비서과장이었던 피고인이 현 시장을 지원하는 정치단체의 기부 수입 중 영수증을 받지 못하는 지불과 동시에 고액의 기부금이 모금된 사실을 은닉하여 이후 선거운동 자금으로 비축하기 위해, 선관위에 제출하는 수입지출보고서에 실제 기부 수입을 압축하여 허위 기재한 사건의 정치자금규정법 위반사건 항소심에서, 허위기재죄는 회계책임자에 의한 신분범이며 그 신분이 없는 피고인을 정범으로 할 수 없다는 피고측 주장에 대하여, 정치규정법의 입법취지에 비추어 볼 때 허위기재죄는 신분범이 아니라고 판시하면서, 원판결<sup>352)</sup>의 법률 적용은 정당하고 따라서 사실 인정, 법령 해석의 잘못이 없으며 양형 부당도 인정할 수 없다고 하여 항소를 기각하였다.<sup>353)</sup> 이후 피고인 측은 상고하였으나, 기각결정이 선고되었다.<sup>354)</sup>

#### 다. 일본의 정치자금규정법 적용현황

이상으로 일본의 정치자금규정법 규정과 이에 따른 적용현황 등을 살펴보았다. 일본의 정치자금규정법은 정치단체나 정당의 회계책임자 등에게 정치자금수입지출보고서 기재 등 정치자금의 처리 및 공개에 관한 의무를 부과하는 것을 규제의 핵심으로 하고 있다. 이는 외형적·정형적 확인이라는 정치자금 감사의 기본적 성격에서 연유한다. 관련하여 일본 총무성에서 제공하는 정치자금감사 매뉴얼에서는 회계책임자 등에 대한 지침으로서 관계 법령상의 문제점 등의 확인도 감사업무로서 포함되어 있지만, 이러한 사항은 정치자금 감사의 신뢰성 확보의 관점에서, 관계서류의 형식적인 체크에 추가하여 회계책임자에게 확인을 요구하는 것에 그치고 실질적인 조사권한을 가지

351) 最決平成26年9月30日(平成25年(あ)第712号)LEX/DB 25504933.

352) 大阪地判平成8年9月4日(平成7年(わ)第534号)LEX/DB 28035765.

353) 大阪高判平成9年5月21日(平成8年(う)第944号)LEX/DB 28035014.

354) 最決平成12年11月27日(平成9年(あ)第821号)LEX/DB 28055346.

고 조사를 진행하는 것은 아니다.<sup>355)</sup> 이들 사항이 실제로 관계법령을 잘 이행하고 있는지 등의 지출 타당성에 대해서는 어디까지나 정당 및 국회의원 관련 정치단체측의 책임으로 한정되기 때문이다.<sup>356)</sup>

다만, 우리의 경우, 회계보고제출시 정당의 경우에만 회계보고 제출 전 공인회계사의 감사를 거치도록 하고, 선거후보자 등의 경우에는 자체감사의견서를 제출하는 것으로 대신하고 있다는 점에서(「정치자금법」 제41조), 정치자금 검증과정을 보다 투명화하기 위해서는 선거후보자도 회계보고 전에 공인회계사를 통한 외부 감사를 거치도록 하고 있는 일본의 사례가 참고가 된다.<sup>357)</sup>

일본에서 국회의원의 경우, 개인 자금관리단체 외에 대표를 맡는 정당지부가 있고 그 밖에도 후원회 등 여러 정치단체가 있는 것이 일반적이다. 따라서 정치인이 기업측으로부터 직접 현금으로 정치기부금을 받았으면서도 영수증도 내지 않고 정치자금수입보고서에도 전혀 기재하지 않은 경우라면, 정치자금규정법상으로는 불법정치자금을 적발하기 어렵다. 왜냐하면 정치자금규정법의 벌칙을 적용하기 위해서는 어느 정치단체 정당지부 소속의 기부금인지 특정되어, 해당 정치단체 정당지부의 정치자금수입지출보고서에 기재되어 있어야 하고 그렇지 않다면 이를 적발할 수 없는 구조로 되어 있기 때문이다. 이는 일본의 정치자금 감사가 외형적·정형적인 자금흐름의 파악(확인)을 중심으로 운용되고 있기 때문이며, 따라서 불법정치자금 수수가 이루어진 경우에도 그 수수 자체는 정치자금규정법상 범죄가 아니다. 불법은 정치기부금을 수령하면서 정치자금수입지출보고서에 기재하지 않는 것, 즉, 그 불법기부금 수령 사실을 기재하지 않는 수입지출보고서를 작성·제출하는 행위가 불기재죄·허위기입죄 등의 범죄로 여겨져 처벌의 대상이 되고 있다(법 제25조 참조).

예를 들어, 정치기부금이 정치인 ‘개인’에 대한 ‘기부’라면, ‘공직후보자’ 본인에 대한 기부는 정치자금규정법으로 금지되어 있으므로(법 제21조의2), 그 규정을 위반하여 기부를 한 자는 물론, 기부를 받은 정치인 본인도 처벌의 대상이 된다. 그러나 ‘국회의원’인 정치인의 경우 자금관리단체 정당지부 등 여러 개의 정치자금의 수령이

355) 総務省『政治資金監査に関するQ&A全体版』 [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/seiji\\_tekisei/12945.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/seiji_tekisei/12945.html) (최종검색: 2021.2.19.)

356) 総務省『政治資金監査マニュアル』(2013년) 1-2頁.

357) 이현출·임채진, 주요국의 정치자금 투명성 관리제도, NARS 현안보고서 제211호, 2013, 45쪽.

가능한 수단이 있기 때문에, 그 기부금이 그러한 단체에 대한 기부라면, 그 단체나 정당지부의 정치자금수지보고서에 기재하지 않는 것이 주된 범죄가 된다(법 제25조 등). 따라서 일본에서는 불법 정치자금을 정치자금규정법 위반으로 단속 및 처벌하기 위해서는, 그 '수령인'을 특정해야 함이 불가결하다. 그러나 현실적으로는 직접 현금으로 정치 기부금 등을 수수하게 되면, 정치단체 등에 대한 조사권한이 법제화 되어 있지 않기 때문에,<sup>358)</sup> 해당 당사자 등 내부인의 고발이나 자백이 없으면 수령인을 특정하기 어렵다는 사실이 일본에서의 불법정치자금 단속의 한계로서 명확하게 드러난다.

### 3. 일본의 정치자금범죄 조사 및 조치제도

2절에서는 일본 정치자금규정법에서 규율하고 있는 정치자금 규제에 관한 사항을 개괄적으로 검토하였다. 일본의 정치자금관련법제도도 불법 정치자금 조성과 뇌물 등에 관해서는 민주주의 정치의 기반을 해치는 범죄행위라는 점에서 철저히 엄단할 것을 예정하면서도, 한편으로 정치인의 정치활동에 필요한 정치자금의 합법적 조성을 위한 제도적 장치가 마련되도록 하고 있음을 알 수 있다.<sup>359)</sup> 즉, 정치부패와 뇌물에 대하여는 철저한 규제와 처벌을 필요로 하지만, 합법적인 정치자금 조성을 위한 제도적 장치가 아울러 마련되지 않으면 불법정치자금에 따른 정치부패와 뇌물범죄는 근절되기 어렵다는 점에서, 정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 법적 기반을 조성하기 위한 검토는 매우 의미 있는 일이라 할 수 있다. 아울러 사회발전에 따른 정치자금수수 환경도 변화하기 때문에 법률을 통한 규제와 감시에 대한 적절한 제도적 장치를 마련하는 것에 그쳐서는 안 되며, 사회적·정치적 감시장치가 제대로 작동할 수 있도록 지속적인 개선입법과 이에 따른 제도운용이 필요하다.

이와 같이 정치자금 규제제도와 관련하여 모든 나라에서 문제되는 것은 한편으로 시민들에게 인정되는 정치활동의 자유를 어떻게 최대한 보장하고 다른 한편으로 선거제도 등 정치활동의 자유, 투명성 및 공정성, 기회균등이라는 다양한 가치의 충돌을

358) 河島太朗「政治資金の支出面における透明性の確保—日米の支出報告形態—」国立国会図書館 ISSUE BRIEF No.587 (国立国会図書館, 2007年) 2頁.

359) 강현철, 일본의 정치자금법제에 관한 연구, 외법논집 제31집, 2008, 26-27쪽.

어떻게 조화시키는가이다.<sup>360)</sup> 대표적으로 미국의 예에서 알 수 있듯이 정치의 자유 내지 표현의 자유로 표현되는 선거의 자유가 보장되면 될수록, 정치자금모집 등의 우열로 인해 선거를 통해 정치에 참여하려는 자의 기회가 불평등해질 위험이 높아진다. 반대로 일본의 예에서 알 수 있듯이 투명성 및 기회균등의 요소만 강조되다 보면 선거법상의 각종 의무부과가 만연하게 되어 개인이 가지는 정치적 활동의 자유가 심각하게 침해될 우려가 있을 수 있다.<sup>361)</sup>

살펴본 바와 같이 모든 국가에서 공통적으로 정치자금의 투명성 확보를 위해 후보자 및 정당, 기타 정치후원단체에게 수입과 지출 내역을 회계장부에 기재하여 이를 비치하게 하고 해마다 정치자금 회계보고서를 선거관리위원회 등에 제출하도록 규정하고 있다. 그리고 모든 국가에서 정치자금 회계보고서에 대한 열람 및 공개제도를 마련하고 있다. 즉 정치자금 운영과 관련된 자에게 일정한 의무를 부과하고 이를 해태할 시 민사적·행정적, 나아가 형사적 책임을 부과하고 있다.<sup>362)</sup>

관련하여, 이들 국가에서 대부분 실무적으로 문제되는 것은 선거비용 및 정치자금의 수입의 측면에서 기부금의 과소기재 등 허위기재, 미기재 등이라 할 수 있다. 다만, 구체적인 측면에서 정치자금 규제와 관련하여 각 국가들은 적지 않은 차이를 보이는 점에 주의할 필요가 있다. 특히 법제도와 관련하여 일본은 우리나라와 마찬가지로 선거비용은 공직선거법, 정치자금은 「정치자금법」에서 규율하고 있으나, 미국은 선거비용과 정치자금 모두 연방선거운동법에서 다루어지고 있다는 점에서 그렇다.

따라서 일본의 경우, 투명한 정치자금 기부모집제도를 운용하고 있고 등록정치단체 등의 수입지출보고서 감사를 엄격히 진행하고 있기 때문에,<sup>363)</sup> 최근 아베 전 총리의 정치자금파티(桜を見る会)에서도 지불한 대가(1인 당 회비 5,000엔)에 비해 총 5회에 걸쳐 장소 대여비 및 식비 등 총비용이 더 들어(1인당 2,300~3,800엔 정도) 아베 전총리측이 정치자금파티 참여자에 대한 대가성 지불을 한 것인지 아닌지 여부가 가장 큰 정치자금스캔들로서, 부족한 차액을 지원한 것에 대해 정치자금규정법상 수입지출보고서에 기재해야할 사항이었는지 여부가 쟁점이 되었다.<sup>364)</sup>

360) 김정연·허황, 앞의 보고서, 139쪽.

361) 김정연·허황, 앞의 보고서, 139쪽.

362) 김정연·허황, 앞의 보고서, 139-140쪽.

363) 政治資金制度研究会(監修)『政治資金規正法要覽(第五次改訂版)』(国政情報センター, 2015年) 49頁.

또한 정치자금규정법상 현금으로 당사자 간에 직접 수수할 경우 확인할 방법이 없기 때문에, 내부자 고발 및 일반국민의 신고 등 공익신고제도를 적극 활용하고 있다.

이와 달리 우리의 경우에는 「정치자금법」 제52조에서 선거관리위원회 위원 및 직원에게 질문·조사권, 자료제출요구권, 장소출입권, 동행요구권, 증거자료수거권, 출석요구권, 금융거래자료요구권 등 실질적 조사권을 부여하고 있다.<sup>365)</sup> 다만, 우리의 경우에도 정치자금범죄는 그 특징상 차명거래 또는 현금수수로 진행되어 불법행위 당사자들 사이에서 은밀하게 이루어지는 것이기 때문에, 내부자 고발 및 일반 국민의 신고 등의 활성화가 요구되는 일본의 상황이 참고가 된다.

### 제3절 | 정치자금 규제 운용에 관한 시사점

우리는 과거의 많은 선거를 통해 선거활동에 많은 자금이 필요하고 선거자금이 많을수록 선거에 유리하며, 또한 그렇게 많이 모인 선거자금은 불공정한 선거활동으로 이어지기 쉽다는 것을 경험하였다. 그리고 그렇게 불공정한 선거활동으로 탄생한 정치권력은 태생적으로 부패할 수밖에 없고, 그로인한 피해는 국민이 진다는 것 또한 뼈저리게 체험하였다.<sup>366)</sup> 우리는 과거 부정선거를 통해 정치자금관리의 중요성을 인식하였고, 그 결과물로서 현행 「정치자금법」은 정치자금의 투명성을 확보하기 위해 그 조달과 지출에 관하여 엄격한 규제와 벌칙을 정하고 있다.

다만, 민주주의 선거제도는 다수의 사람들에게 자신의 정치적 목적 및 경향을 전달하여 공감을 얻고, 이를 투표를 통해 확인하는 절차를 거치기 때문에 필연적으로 정치자금을 필요로 할 수밖에 없다. 따라서 정치자금 규제는 지출의 투명성 확보만이 아니라 원활한 정치자금 조달에도 관심을 가져야 하기 때문에,<sup>367)</sup> 선거자금 등 정치자

364) 朝日新聞デジタル (2020年11月26日) 「政治資金規正法を軸に捜査 「桜」夕食會費問題で特捜部」  
<https://www.asahi.com/articles/ASNCT6RWZNCUTIL03Z.html> (최종검색: 2021.2.19.)

365) 임재주, 정치관계법, 박영사, 2008, 616쪽; 고문현, 앞의 논문, 253쪽.

366) 김범식, 앞의 보고서, 171-175쪽 참조.

367) 「정치자금법」 제1조(목적) 이 법은 정치자금의 적절한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을

금의 규제 및 조사에는 정치활동에 관한 깊은 이해가 선행되어야 한다.

이와 관련하여, 비교법적 검토로서 일본의 정치자금 규제에 관한 활동 중에는 우리에게도 참고가 되는 부분이 있어 이를 검토한다.<sup>368)</sup> 주지하는 바와 같이 일본의 정치 체제는 의원내각제이다. 이러한 의원내각제는 권력융합의 원칙 및 의회중심주의에 입각하여 정부가 조직된다. 즉, 의회에서 선출되고 의회에 대하여 정치적 책임을 지는 내각 중심으로 국정이 운영되는 정부 형태를 취하기 때문에, 현실정치에서 중요한 역할을 담당하고 있는 정당·관련정치단체·정치인의 건전한 정치 활동 영위는 국민에게 있어 중대한 문제가 된다.

앞서 살펴본 대로 일본에서도 정치자금 규제의 목적은 정치자금의 적정한 제공 보장과 수입과 지출 내역의 공개 및 투명성 확보에 있으며, 우리와 달리 일본에서는 선관위에 정치자금에 관한 실질적 조사권한이 없기 때문에,<sup>369)</sup> 현행 선거비용 규제에 있어서 정치자금에 대한 사전통제만큼 사후 투명성 심사(등록정치자금 감사인제도, 정치자금정적화 위원회제도 등)에 많은 노력을 기울이고 있다.<sup>370)</sup> 물론 일본 도도부현 선관위에서는 법에 의거하여 제출된 정치단체의 수입지출신고서류, 보고서 및 이에 첨부된 제출서류에 대하여 형식상의 불비여부를 검토하여 그 기재 형식을 충족하지 못한 경우에는 제출자에 대하여 수정을 요구할 수 있다.<sup>371)</sup> 다만 이 또한 어디까지나 형식적 심사에 그치고, 신고서류 및 보고서 등의 내용의 적합여부를 심사하는 것은

공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

368) 한일 양국의 정치자금관리에 관하여 비교 검토하면, 공통점으로는 ① 기부금을 모금하는 창구로서 법으로 정한 모금단체(한국은 후원회, 일본은 정치단체)를 정하고 이를 통해 기부금이 모금되도록 하며, ② 양국 모두 정치자금 모금의 투명성을 보장하기 위해 후원회, 정치단체가 법에서 정하는 바에 따라 그 수입과 지출을 회계장부에 기재·비치하게 하고, 매년 정치자금의 수입·지출을 선거관리위원회 등에서 보고받고 이를 공개하고 있다. 차이점으로는 ① 한국의 경우 정당의 기부금 모금을 금지하여 공직후보자를 중심으로 정치자금을 조달하도록 하는 반면에 일본의 경우 정당이 정치자금 모금을 위한 정치자금단체를 지정하여 모금할 수 있게 하고 있다. ② 한국의 경우 법인·단체의 후원금 기부가 원칙적으로 금지되었으나 일본의 경우 법인·단체의 정당에의 기부는 그 규모에 따라 정해진 금액 범위 안에서 허용된다. ③ 한국은 후원회가 모금할 수 있는 연간 모금한도를 제한하는 반면, 일본은 기부주체의 기부한도액 제한 외에 정치단체의 모금한도를 제한하고 있지 않다. ④ 한국의 경우 선거관리위원회가 「정치자금법」 위반행위에 대하여 조사할 수 있는 권한을 명문의 규정으로 두고 있는 반면, 일본은 이와 관련된 규정을 두고 있지 않다(고문현, 앞의 논문, 254쪽).

369) 김대근·권수진·윤지영·임석순, 정치자금 투명성 제고방안 연구, 중앙선거관리위원회 연구과제, 2015, 110쪽.

370) 総務省『政治資金監査マニュアル』(2013年) 1頁.

371) 総務省『政治資金監査マニュアル』(2013年) 2頁.



아니다.

따라서 형식적 불비를 최소화하기 위하여, 앞서 언급한 정치자금 감사제도를 강화하여, 일반 정치단체의 경우에는 5만 엔 이상의 지출에 대해서만 영수증 징수 의무가 부과되는 것에 반해, 국회의원 관련 정치단체는 모든 지출에 대해 영수증을 징수하도록 하고 있다. 또한 인건비를 제외하고 건당 1만 엔을 초과하는 지출에 대해서는 회계보고서에 그 내역을 기재하고 영수증 사본을 첨부해야 하며,<sup>372)</sup> 정치자금적정화 위원회의 연수를 수료하고 등록되어 있는 정치자금감사인으로부터 받은 감사보고서를 함께 제출하게 하고 있다.<sup>373)</sup>

또한 정치단체로부터 제출받은 회계감사보고서가 공표되면 회계감사보고서 요지가 공표된 날부터 3년 동안은 누구나 해당 회계감사보고서의 열람이나 사본 교부를 청구할 수 있는데, 일본 정부 및 지자체에서는 국민들의 정보접근의 편의성을 제공하고 정치자금 투명성을 확보하기 위해서 실무상 인터넷에 공개하고 있다.<sup>374)</sup>

이와 같이 일본 선관위에서는 정치자금규정법의 특성상 실질적 정치자금조사권을 부여받지 못하기 때문에, 사후적 투명성 심사를 구체적으로 규율하고 있는데 그 핵심은 바로 정치자금적정화위원회라 할 수 있으며(정치자금규정법 제19조의29이하 참조), 정치자금적정화위원회는 국회의 의결에 의거하여 지명된다(동법 제19조의32). 이러한 정치자금적정화위원회는 수입지출보고서의 기재방법에 관한 기본방침을 정하고, 등록정치자금감사인의 등록과 연수를 실시하며, 정치자금감사에 관한 구체적인 지침을 정해 그 내용을 공개하여 투명성을 확보하고 등록정치자금감사인의 질의에 대한 지도 및 감독을 통해 통일적인 정치자금감사운용을 담보하고 있다(동법 제19조의30). 이러한 사후 투명성 심사는 지속적이고 전문화된 인력에 의한 모니터링이 그 핵심이라 할 수 있기 때문이다.

이는 우리의 자체감사기관의 감사 및 일반 공인회계사의 감사의견서 제출(「정치자

372) 일반 정치단체는 5만 엔 이상의 지출에 대해서만 회계보고서에 기재하고 영수증 사본을 첨부한다.

373) 변호사, 공인회계사 또는 세무사는 정치자금 적정화 위원회 명부에 등록되면 등록 정치자금감사인이 될 수 있다.

374) 総務省『政治資金収支報告書及び政党交付金使途等報告書』[https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/seijishikin/](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/) (최종검색: 2021.2.19.); 東京都選挙管理委員会『政治資金収支報告書(東京都選挙管理委員会届出)』[https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/organization/shuushihouku-syokan\\_this\\_is\\_branch/](https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/organization/shuushihouku-syokan_this_is_branch/) (최종검색: 2021.2.19.).

금법」 제40조, 제41조)에 비해 전문성 및 신뢰성을 담보할 수 있는 제도운영이라는 점에서 우리의 경우에도 중앙선관위 산하의 정치자금감사 전문위원회를 설치하여, 정치자금감사 전문 회계업무 인력을 관리·감독할 필요가 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 개인 간의 불법 정치자금수수·뇌물수수범죄와 마찬가지로 양자의 이해관계 속에서 이루어지므로 기본적으로 제3자가 범죄발생에 따른 피해를 확인하기 어렵기 때문이며, 따라서 일본의 정치자금규정법 하에서는 기업 등 단체에 의한 정치자금기부 및 정치자금 지출내역을 투명화하는 것이 불법 정치자금수수를 방지하는 가장 효율적인 대책이라 할 수 있다.

그리고 일본의 경우 도도부현 선관위의 각 지역 상황에 맞는 구체적이고 실질적인 정치자금 규제 관련 연수 및 가이드라인 작성 등을 통해 정치자금규정법 및 정당조성법 관련사무에 대한 교육 및 홍보에 활용하고 있다.<sup>375)</sup>

이는 우리에게 비해 지방분권행정이 발달한 정치적 환경의 차이도 있겠지만, 이러한 각 지방별 지역의 정치적 환경에 따른 구체적인 가이드라인 제작을 통해 각 정당의 지구당 정치자금관리 실무자에 대해서도 구체적이고 세밀하게 대응하고 있다는 점은 우리에게 참고가 된다. 우리의 경우에 있어서도, 불법정치자금 조사에 충분한 인력을 투입할 수 없는 중앙 및 지방선관위의 상황을 감안하여 부여된 조사권한을 실질적으로 활용하기 위해서도 관련 인력의 전문성 강화는 필수요건이라 할 수 있기 때문이다.

375) 예를 들어, 福岡県選挙管理委員会 『政治資金の手引(政治資金規正法・政党助成法)(第4次改訂保存版)』(2018年); 埼玉県庁選挙管理委員会 『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.); 東京都選挙管理委員会 『政治資金・政党助成のしくみ』 <https://www.senkyo.metro.tokyo.lg.jp/organization/shikumi/> (최종검색: 2021.2.19.) 등이 있다.

## 제 5 장

# 정치자금 규제의 실효성 확보 방안



# 정치자금 규제의 실효성 확보 방안

### 제1절 | 현행 「정치자금법」 관련 규정 검토

#### 1. 정치자금범죄의 조사절차

각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다.) 위원·직원은 이 법을 위반한 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나 현행범의 신고를 받은 경우에는 그 장소에 출입하여 정당, 후원회, 후원회를 둔 국회의원, 대통령선거경선후보자, 당대표경선후보자등, 공직선거의 후보자·예비후보자, 회계책임자, 정치자금을 기부하거나 받은 자 또는 정치자금에서 지출하는 비용을 지급받거나 받을 권리가 있는 자 그 밖에 관계인에 대하여 질문·조사하거나 관계 서류 그 밖에 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다(「정치자금법」 제52조 제1항).

각급 선거관리위원회는 정치자금의 수입과 지출에 관한 조사를 위하여 불가피한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 금융기관의 장에게 이 법을 위반하여 정치자금을 주거나 받은 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 자의 계좌개설 내역, 통장원부 사본, 계좌이체의 경우 거래상대방의 인적 사항, 수표에 의한 거래의 경우 당해 수표의 최초 발행기관 및 발행의뢰인의 인적 사항에 해당하는 금융거래자료의 제출을 요구할 수 있다. 다만, 당해 계좌에 입·출금된 타인의 계좌에 대하여는 그러하지 아니하다. 이 경우 당해 금융기관의 장은 이를 거부할 수 없다(동조 제2항).

또한 각급 선거관리위원회 위원·직원은 이 법에 규정된 범죄에 사용된 증거물품으로서 증거인멸의 우려가 있다고 인정되는 경우에는 조사에 필요한 범위 안에서 현장

에서 이를 수거할 수 있다. 이 경우 당해 선거관리위원회 위원·직원은 수거한 증거물품을 그 관련된 범죄에 대하여 고발 또는 수사의뢰한 때에는 관계 수사기관에 송부하고 그러하지 아니한 때에는 그 소유·점유·관리하는 자에게 지체 없이 반환하여야 한다(동조 제3항).

누구든지 동법 제52조 제1항의 규정에 의한 장소의 출입을 방해하여서는 아니되며, 질문·조사를 받거나 자료의 제출을 요구받은 자는 즉시 이에 따라야 한다(동조 제4항). 각급 선거관리위원회 위원·직원은 정치자금범죄의 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 선거관리위원회에 출석할 것을 요구할 수 있고, 범죄혐의에 대하여 명백한 증거가 있는 때에는 동행을 요구할 수 있다. 다만, 공직선거(대통령선거경선후보자·당대표경선후보자등의 당내경선을 포함한다)의 선거기간 중 후보자(대통령선거경선후보자·당대표경선후보자를 포함한다)에 대하여는 동행 또는 출석을 요구할 수 없다(동조 제5항). 각급 선거관리위원회 위원·직원이 제1항의 규정에 의한 질문·조사·자료의 제출 요구 또는 장소에 출입하거나 제5항의 규정에 의한 동행 또는 출석을 요구하는 경우에는 관계인에게 그 신분을 표시하는 증표를 제시하고 소속과 성명을 밝히고 그 목적과 이유를 설명하여야 한다(동조 제6항).

제2항의 규정에 의하여 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(이하 “거래정보등”이라 한다)를 알게 된 자는 그 알게 된 거래정보등을 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적 외의 용도로 이를 이용하여서는 아니된다(동조 제7항). 제1항 내지 제6항의 규정에 의한 자료제출요구서, 증거자료의 수거 및 증표의 규격 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다(동조 제8항).

▶▶▶ [표 5-1] 「정치자금법」과 「공직선거법」상의 조사권 범위 비교

구분	「정치자금법」(제52조)	「공직선거법」(제272조의2)
조사권 범위	<p>※ <b>질문·조사·자료제출요구권</b>(「정치자금법」 제52조 제1항 등, 「공직선거법」 제272조의2 제1항 등) 정치자금범죄 및 선거범죄 혐의 사실을 발견하고 증거조사를 위해 관계인에게 질문하거나 추궁할 수 있으며, 혐의 입증에 필요한 범죄자료를 소지한 자에게 자료제출을 명할 수 있다.</p>	
	<p>※ <b>금융거래자료 제출 요구권</b>(「정치자금법」 제52조 제2항) 정치자금범죄 조사를 위해 금융기관의 장에게 금융거래자료(계좌개설 내역·계좌이체 상대방의 인적사항 등) 제출을 요구할 수 있다.</p>	-
	<p>※ <b>현장수거권</b>(「정치자금법」 제52조 제3항, 「공직선거법」 제272조의2 제2항) 정치자금범죄 및 선거범죄 현장에서 선거범죄에 사용된 증거물품을 수집·보관할 수 있다.</p>	
	<p>※ <b>장소출입권</b>(「정치자금법」 제52조 제4항, 「공직선거법」 제272조의2 제3항) 정치자금범죄 및 선거범죄 혐의가 있다고 인정되거나 현행범 신고를 받은 경우 관계인에게 질문·조사하기 위해 그 장소에 출입할 수 있다.</p>	
	<p>※ <b>동행 또는 출석요구권</b>(「정치자금법」 제52조 제5항, 「공직선거법」 제272조의2 제4항) 정치자금범죄 및 선거범죄와 관련해 관계자에게 질문·조사하기 위해 동행 또는 출석을 요구할 수 있다.</p>	
	-	<p>※ <b>현장조치권</b>(「공직선거법」 제272조의2 제5항) 선거의 자유와 공정을 현저히 해할 우려가 있는 위법행위가 행해지거나 행해질 것이 명백할 경우 그 행위의 중단 또는 예방에 필요한 조치를 할 수 있다.</p>
-	<p>※ <b>통신관련 선거범죄 조사권</b>(「공직선거법」 제272조의3 제1항, 제2항) 정보통신망을 이용한 선거범죄혐의가 있을 경우 관할 고등법원 수석부장판사의 승인을 얻어 정보통신서비스제공자에게 이용자의 식별에 필요한 자료 등의 열람이나 제출을 요청할 수 있다.</p>	

## 2. 정치자금범죄 신고자의 보호

정치자금범죄에 관한 신고·진정·고소·고발 등 조사 또는 수사단서의 제공, 진술 또는 증언 그 밖에 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 한 자(이하 이 조에서 “정치자금범죄 신고자등”이라 한다)가 그와 관련하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 그 정치자금범죄에 관한 형사절차 및 선거관리위원회의 조사과정에 있어서는 「특정범죄신고자등 보호법」 제5조(불

이익처우의 금지)·제7조(인적 사항의 기재생략)·제9조(신원관리카드의 열람) 내지 제12조(소송진행의 협의 등) 및 제16조(범죄신고자 등에 대한 형의 감면)의 규정을 준용한다(「정치자금법」 제53조 제1항).

누구든지 제1항의 규정에 의하여 보호되고 있는 정치자금범죄 신고자등이라는 정을 알면서 그 인적 사항 또는 정치자금 범죄신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도하여서는 아니된다(동조 제1항).

### 3. 정치자금범죄 신고자에 대한 포상금 지급

각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다.) 또는 수사기관은 정치자금범죄에 대하여 선거관리위원회 또는 수사기관이 인지하기 전에 그 범죄행위의 신고를 한 자에 대하여는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다(「정치자금법」 제54조 제1항).

각급선거관리위원회 또는 수사기관은 신고(제1항)에 따라 포상금을 지급한 후 담합 등 거짓의 방법으로 신고한 사실이 발견된 경우 해당 신고자에게 반환할 금액을 고지하여야 하고, 해당 신고자는 그 고지를 받은 날부터 30일 이내에 해당 선거관리위원회 또는 수사기관에 이를 납부하여야 한다(동조 제2항).

각급선거관리위원회 또는 수사기관은 해당 신고자가 담합 등 허위신고로 인한 포상금의 반환을 고지 받은 날로부터 30일 이내에(제2항의 납부기한까지) 반환할 금액을 납부하지 아니한 때에는 해당 신고자의 주소지를 관할하는 세무서장에게 징수를 위탁하고 관할 세무서장이 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다(동조 제3항).

담합 등 허위신고로 인한 포상금의 반환절차(제2항 또는 제3항)에 따라 납부 또는 징수된 금액은 국가에 귀속된다(동조 제4항).

### 4. 피고인의 출정(결석재판의 예외적 허용)

정치자금범죄에 관한 재판에서 피고인이 공시송달에 의하지 아니한 적법한 소환을 받고서도 공판기일에 출석하지 아니한 때에는 다시 기일을 정하여야 한다(「정치자금법」 제55조 제1항).



헌편 피고인이 정당한 사유 없이 다시 정한 기일 또는 그 후에 열린 공판기일에 출석하지 아니한 때에는 피고인의 출석 없이 공판절차를 진행할 수 있다(동조 제2항). 예외적으로 결석재판을 진행할 경우(제2항의 규정에 의하여 공판절차를 진행할 경우)에는 출석한 검사 및 변호인의 의견을 들어야 한다(동조 제3항).

법원은 결석재판(제2항의 규정)에 따라 판결을 선고한 때에는 피고인 또는 변호인(변호인이 있는 경우에 한한다)에게 전화 그 밖에 신속한 방법으로 그 사실을 통지하여야 한다(동조 제4항).

## 5. 기소·판결에 관한 통지

정치자금범죄로 정당의 대표자, 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회의원, 공직선거 후보자·예비후보자, 대통령선거경선후보자·당대표경선후보자등, 후원회의 대표자 또는 그 회계책임자를 기소한 검사는 이를 관할 선거관리위원회에 통지하여야 한다(「정치자금법」 제56조 제1항).

정치자금관련범죄(제45조부터 제48조까지 및 제49조제1항·제2항의 범죄)에 대한 확정판결을 행한 재판장은 그 판결서 등본을 관할 선거관리위원회에 송부하여야 한다(동조 제2항).

## 6. 정치자금범죄로 인한 공무담임 등의 제한

정치자금부정수수죄(「정치자금법」 제45조)에 해당하는 범죄로 인하여 징역형의 선고를 받은 자는 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년간, 형의 집행유예의 선고를 받은 자는 그 형이 확정된 후 10년간, 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 자는 그 형이 확정된 후 5년간 「공직선거법」 제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한)제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직에 취임하거나 임용될 수 없으며, 이미 취임 또는 임용된 자의 경우에는 그 직에서 퇴직된다(「정치자금법」 제57조).

## 제2절 | 전속고발권 등 조사활동의 역량 강화 및 법적 근거 확보

### 1. 정치자금범죄 조사 및 조치로서 전속고발제도의 도입

앞에서 살펴본 것처럼 전속고발제도는 행정작용을 규율하는 법영역에서 발생하는 법위반행위를 통제함에 있어 행정제재만으로 효과적으로 통제하기 어려운 행위유형에 대하여 형사처벌이 가능하도록 하면서 한편으로는 행정기관이 그 행위의 형사처벌 여부를 결정할 수 있도록 하여 행정기관에 의한 자율적 통제를 확보하기 위해 도입되었다고 할 수 있다. 전속고발제도는 전체적인 경제정책의 방향을 결정하거나 구체적인 경제정책을 부문별로 시행하는 행정기관이 그 정책적 목표를 달성하기 위하여 필요한 범위 내에서 형벌권의 발동을 적절히 활용할 수 있다는 점에서 의의가 있다.<sup>376)</sup> 정치자금범죄에 조사·조치로서 전속고발제도를 도입함으로써 선거관리위원회의 조사는 단순한 행정조사의 차원을 넘어 형벌권의 행사와 연계됨으로써 조사의 실효성을 확보할 수 있다. 또한 행정기관에게 제재수단의 선택권을 보장하는데 도입 취지가 있다. 따라서 법 개정을 통하여 전속고발제도의 근거를 마련하는 것은 실효적인 방안이 될 것이다.

### 2. 전속고발제도 도입의 실익

전속고발을 할 때에는 그 대상자와 범죄사실을 특정해야하고 즉시고발의 유효성과 관련하여 즉시고발사유의 존부에 대하여 법원이 사후에 독자적으로 판단할 수 없고 조세행정기관의 자율적인 판단에 맡겨야 한다.<sup>377)</sup> 어떤 경우에도 공소권의 주체인 검사가 사건을 공정하고 합리적으로 처리할 수 있다면 전속고발제도를 논의할 필요가 없을 수 있다. 그러나 검사의 공소권의 남용, 오용되어 국가의 형벌권이 부적절하게 행사된다면 개인의 인권보장과 사회통합 유지에 역기능이 초래될 것이다. 따라서 검사의 공소권에 대한 통제장치를 갖추는 것은 불가피하다.<sup>378)</sup>

376) 최병각, 앞의 보고서, 37쪽.

377) 최병각, 앞의 보고서, 14쪽.

378) 최병각, 앞의 보고서, 30쪽.

대법원 1995.5.2. 94누13794 판결에서 공정거래위원회가 독점규제법에 근거하여 법위반사실의 공포명령을 내림과 아울러 형사고발을 하기로 의결을 한 것에 대하여 고발의결의 취소를 구하는 행정소송을 제기한 것에 대하여 대법원은 고발의결에 대한 취소청구는 부적법한 것으로 각하해야한다고 판시하였다. 공정거래위원회의 고발조치는 형벌권 행사를 요구하는 행정기관 상호간의 행위에 불과하고 공정거래위원회의 고발의결은 행정청내부의 의사결정에 불과할 뿐 최종적 처분이 아니기 때문이다.<sup>379)</sup> 이에 따라 전속고발은 행정소송의 대상의 되는 처분이 되지 않으며 행정기관이 재량을 행사할 수 있는 영역이라는 점에서 실익이 있다.

### 3. 도입시 고려할 사항

현행 전속고발권은 고발권에 제한을 두는 다음과 같은 규정을 두고 있다. 공정거래위원회의 전속고발제도는 고발의무를 규정하여 제 66조 67조의 죄 중 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장에 고발하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 제71조 제2항에서 고발요청과 고발취소기간에 대한 규정을 두고 있다.<sup>380)</sup>

전속고발권은 1차적 판단을 행정기관이 맡음으로서 조사의 실효성을 확보한다는 측면에서 실익이 있다. 예컨대 조세범죄를 예로 들면 조세범죄의 대부분이 구성요건이 명확하지 않기 때문에 일반 형사범과 동일하게 처리하게 되면 형벌권의 남용을 피할 수 없다는 문제가 있다. 따라서 정당한 사유 없이 조세를 체납한 것인지에 대한 1차적 판단을 조세행정기관이 맡기는 것이 타당하다. 고발의 행사세행정기관의 고발이 없더라도 조세범죄에 대한 수사가 불가능한 것은 아니지만 조세범죄의 적발과 수사에는 조세분야의 지식, 경험, 전문성이 필연적으로 요구되기 때문이다.<sup>381)</sup> 정치자금범죄도 마찬가지로 정치자금 운용의 현실에 대한 지식과 전문성이 요구되는 바, 1차적인 판단을 선거관리위원회가 맡는 것이 타당하다.

사안의 위반에 대하여 무조건적으로 형벌로 처우하게 되면 역효과가 나타날 수

379) 최병각, 앞의 보고서, 154쪽.

380) 최병각, 앞의 보고서, 157쪽.

381) 최병각, 앞의 보고서, 181쪽.

있고, 형벌을 제한적으로 활용해야 한다. 적절한 조사를 위해서는 공정거래위원회가 재량권을 가지는 것이 불가피하지만 공정거래 위원회에 부과한 고발의무처럼 고발권의 행사에 대한 제한을 고려할 필요가 있다. 이에 대하여 입법적으로는 행정기관이 특정범죄에 대하여 전속고발을 하지 않는 경우 피해자가 법원에 행정소송을 제기하여 다툴 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다.<sup>382)</sup>

### 제3절 「정치자금법」 개정안을 위한 제언

#### 1. 정치자금의 수입규제 문제에 대한 제언

앞서 살펴본 바와 같이 현행법상의 수입규제에 대하여 현행법이 법인이나 단체의 기부를 금지하고 있어 기업이나 이익단체, 노동단체 및 시민단체 등이 정치적 의사를 표출할 수 있는 수단을 과도하게 제한하고 개인 재산이 많은 후보자가 상대적으로 선거에 유리한 위치를 점하도록 하는 문제, 출판기념회 수익금에 대한 규제가 규정되어 있지 않아 정치로비의 수단으로 악용될 여지가 있는 문제, 정치자금 기부 한도를 회피하려는 편법적 방법을 적발·단속할 대안을 마련해야할 문제 등이 한계로 지적된다.

##### 가. 정치자금 양성화의 필요성

현행법상의 법인 및 단체의 기부 금지는 정경유착의 가능성을 제거하고자 하는 취지에서 규정되었지만 기업이나 이익단체, 노동단체 및 시민단체 등이 정치적 의사를 표출할 수 있는 수단을 과도하게 제한하고 개인 재산이 많은 후보자가 상대적으로 선거에 유리한 위치를 점하도록 하는 등의 문제를 야기한다. 물론 법인 및 단체의 기부금지는 정경유착의 우려 등을 고려한다면 정당성이나 수단의 적합성을 긍정할 수 있다 하더라도, 피해의 최소성 내지 법익의 균형성을 결하였다고 볼 여지가 많다. 또한 정당법상 정당가입이 금지되는 공무원 등의 경우에는 자신이 지지하는 정당에

382) 최병각, 앞의 보고서, 188쪽.

재정적 후원을 할 수 있는 방법이 없다. 이러한 현실에서는 정치자금을 기부하는 단체에 정당가입이 곤란한 개인이 가입하여 정치적 의사를 표현할 수 있는 대체수단이 될 수 있다.<sup>383)</sup>

정치자금에 대한 다양한 규제수단을 강화하고자 많은 법 제도를 제정 및 개정하여 정당의 의사 및 정치가 자본에 의해 왜곡되는 것을 막기 위해 노력해왔다. 그러나 현실적으로 정당이 국민의 의사결정에 적절히 참여하기 위해서는 다양한 운영경비, 활동비 등이 소요될 수밖에 없는데 정당의 정치자금을 규제하는 것에만 초점을 맞출 경우에는 오히려 역효과가 발생할 수도 있다. 때문에 정당의 수입이나 조달을 적정한 수준에서 허용한 후 조달과정이나 지출과정에 대한 투명성과 통제과정을 엄격히 확보하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다.<sup>384)</sup>

현행 「정치자금법」 제2조 제3항은 정치활동 명목으로 사적으로 사용되거나 부정하게 지출되지 않도록 그 지출기준을 보다 명확히 할 필요가 있다. 나아가 정치자금을 사적으로 지출하거나 부정한 용도로 지출한 경우에 현행 법정형을 보다 강화하여 상향함으로써 정치자금과 사적경비에 대한 기준을 보다 명확히 함으로써 사적사용 및 부정지출에 대한 제재를 강화하여야 한다.<sup>385)</sup>

#### 나. 단속 및 적발 규정의 도입

현행법상의 문제로 출판기념회 수익금에 대한 규제가 규정되어 있지 않아 정치로비의 수단으로 악용될 여지가 있는 문제, 정치자금 기부 한도를 회피하려는 편법적 방법을 적발·단속할 대안을 마련해야할 문제 등이 한계점으로 지적된다. 출판기념회 수익금에 대한 규제를 법으로 제정하는 한편, 편법적인 방법을 적발·단속하기 위해 비교법적·제도적 논의를 통하여 실효성 있는 규정을 마련할 필요가 있다.

#### 다. 정치 자금의 현실화

현행법상 정치자금 기부 한도를 회피하려는 편법적 방법을 적발·단속할 대안을

383) 김정연·허황, 앞의 보고서, 48쪽.

384) 김정연·허황, 앞의 보고서, 154쪽.

385) 김정연·허황, 앞의 보고서, 160쪽.

마련해야할 문제가 있다. 이에 대하여 현재의 선거비용 상한 규정이 지나치게 낮게 책정되어 있다는 비판이 제기되기도 한다. 오히려 이것이 정치부패의 원인이 될 수 있다는 지적도 있다.<sup>386)</sup>

정치부패를 방지하기 위해 가장 효과적인 방법은 선거비용 등의 정치자금의 투명성을 높이는 것이며 정치자금의 적정한 제공을 보장하기 위해서는 기부금 한도액을 현실에 부합하도록 상향보장할 필요가 있다. 무조건적으로 선거비용의 상한을 낮추는 것은 정치자금의 유통량을 비현실적으로 축소시키려는 시도일 뿐만 아니라, 오히려 음성적이고 불법적인 정치자금의 유통을 야기할 수 있다. 따라서 「공직선거법」상의 선거비용제한액도 현실화할 필요가 있다. 이처럼 선거비용 등 정치자금을 현실화하여 수입과 지출에 대한 투명성을 강화함으로써 정치부패를 방지하고 공정을 확보하는 방안이 바람직하다는 의견이 있다.<sup>387)</sup>

## 2. 선거비용 공개제도 등 사후적 통제 강화

정치자금의 투명한 운용을 확보하기 위하여 꾸준히 사전제한의 측면이 강조되어온 반면, 사후적 통제에 해당하는 정치자금 수입과 지출내역의 공개에 대하여 상대적으로 소홀하였다. 그러나 외국의 입법례를 보더라도 정치자금에 대한 사전규제는 정치적 표현의 자유와 관계가 있어 외관상 제한을 계속적으로 강화할 수 없고, 사전규제는 더 이상 선거불공정과 부정부패를 막는데 실효가 없다는 점에서 사전제한의 한계를 확인할 수 있다.<sup>388)</sup> 따라서 사후적 통제를 강화할 필요가 있다. 정치자금의 운용을 효과적으로 사후 통제하고 투명성 확보를 위해 활용할 수 있는 가장 효율적인 방안은 일반국민에게 적극 공개하는 것이다.

외국 입법례에서도 정치자금의 거래관계를 당국에 보고하도록 하고 있는데 반하여 현행제도는 이러한 자료를 공개하지 않거나 일정한 기한을 두어 제한적으로 운용하고 있다. 이처럼 실효성 있게 검증과 감시가 가능하도록 공표요건을 간소화하고 열람을 자유롭게 할 필요가 있다. 종래의 선거비용 공개제도에서 열람기간을 3개월로 제한하

386) 김정연·허황, 앞의 보고서, 152-153쪽.

387) 김정연·허황, 앞의 보고서, 같은 쪽.

388) 김정연·허황, 앞의 보고서, 150쪽.

였던 규정을 헌법재판소 2021.5.27. 2018헌마1168결정에서 위헌으로 판시함에 따라 입법적 개선을 기대할 수 있다. 다만, 위 결정에서 정치자금을 둘러싼 분쟁 등의 장기화 방지 및 행정부담의 경감을 위해 열람기간의 제한 자체는 둘 수 있으며, 현행 기간은 지나치게 짧다고 한 바와 같이, 열람기간의 제한을 두되 이를 연장할 것인지 혹은 상시 공개할 것인지에 대해 입법의 귀추가 주목된다. 한편 현행법상 정치자금의 수입과 지출내역서 등에 대한 사본 교부 신청은 허용되는 반면, 검증자료인 영수증, 예금통장은 직접 열람하여야하고 사본교부가 허용되지 않아 정치자금의 투명성 확보의 한계점으로 지적받은 바 있다. 이 같은 고려사항들을 참고하여 중앙선관위가 2021년 5월 정치관계법 개정의견에서 매월의 정치자금 수입·지출에 대하여 인터넷을 통하여 상시공개하고 영수증 등 지출증빙자료 사본, 예금통장 사본, 심사의결서 사본 등을 전자적 파일로 제출하도록 하고 회계보고 정치자금 수입·지출내역(지출증빙자료 및 필요 시 소명내역 포함)을 검색·분류·다운로드 할 수 있도록 제안하였다.<sup>389)</sup> 이 같은 입법적 보완이 이루어질 경우 국민의 알 권리 보장과 정치자금의 투명성 확보에서 상당한 진보를 일궈낼 수 있을 것이라 사료된다.

또한 사후적 통제의 강화는 국고보조금 제도에도 확대적용될 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 현행 국고보조금 정당에 대한 감사원 감사제도가 존재하지 않고 정당 국고보조금에 대한 감사는 아직까지 이뤄진 적이 없다. 현행 제도 하에서 중앙선관위가 정당으로부터 국고보조금 집행내역을 제출받아 서면조사하고, 실질조사는 선택적으로 실시할 수 있어 관리감독이 소홀하다는 문제점을 내포하고 있었다. 현행 제도의 문제점을 보완하기 위하여 정치자금 공개제도는 후보자뿐만 아니라 정당에게도 적용되어야 한다. 국고보조금은 국민의 세금으로 100% 지원되는 정치자금으로 보투명성의 확보가 절실하고<sup>390)</sup> 국고보조금에 대한 의존도는 가속화되는 점을 고려할 때<sup>391)</sup> 국고보조금의 운용과 지출도 공개되어야 할 것이다. 정당이 다양한 형태의 정치자금을 실시간 공개하는 것은 현재로서는 쉽지 않겠지만 적어도 국민의 세금으로 지원하는 국고보조금에 대해서는 실시간 공개가 이루어지도록 해야 한다.<sup>392)</sup> 중앙선거관리위

389) 2021년 5월 25일 중앙선관위는 이와 같은 내용을 담은 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였다. 중앙선관위 홈페이지(<https://www.nec.go.kr/>) 자료실 정치관계법 개정의견에서 인용.

390) 가상준·유성진·박진수·조희정, 정치자금 실시간 공개의 실효성 확보 방안에 대한 연구, 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2018, 4쪽.

391) 가상준·유성진·박진수·조희정, 앞의 보고서, 5쪽.

원회는 2018년 10월 30일 국회에 구시군당에 국고보조금 당비 및 후원금 수입 지출에 대해 의무적으로 회계보고 인터넷에 홈페이지 내역을 공개하도록 개정의견을 제출한 바 있다.<sup>392)</sup> 이는 타당한 제언이라고 할 수 있다. 물론 실시간 정보공개가 가지는 긍정적 이점도 있으나 행정적 부담과 선거운동에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 신중할 필요가 있으나 장기적 안목에서 확대실시 되어야 할 것이다.<sup>394)</sup>

---

392) 가상준·유성진·박진수·조희정, 앞의 보고서, 77쪽.

393) 가상준·유성진·박진수·조희정, 앞의 보고서, 32쪽.

394) 가상준·유성진·박진수·조희정, 앞의 보고서, 77쪽.



### 〈국내문헌〉

- 가상준·유성진·박진수·조희정, 정치자금 실시간 공개의 실효성 확보 방안에 대한 연구, 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2018.
- 강현철, “일본의 정치자금법제에 관한 연구”, 「외법논집」 제31집, 한국외국어대학교 법학연구소, 2008.
- 고문현, “정치자금에 대한 비교분석 - 일본과의 비교를 중심으로 -”, 「토지공법연구」 제61집, 한국토지공법학회, 2013.
- 고문현·장용근·김재경, 아시아 주요국가의 정치자금 관련 법 제도 연구, 2012년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 한국재정법학회, 2012.
- 국회사무처, 미국의 정치자금의 종류와 운영체계, 해외입법정보, 2012.
- 김대근·권수진·윤지영·임석순, 정치자금 투명성 제고방안 연구, 2015년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2015.
- 김대근·주승희, 제19대 국회의원 재외선거의 문제점 및 개선방안, 한국형사정책연구원 연구총서 12-AB-04, 2012.
- 김법식, 정치자금관련 범죄에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원 연구총서 04-27, 2004.
- 김선화, “미국 정치자금 규제의 현황과 헌법적 쟁점”, 「세계헌법연구」 제15권 제2호, 국제헌법학회 한국학회, 2009.
- 김정연·허황, 선거비용 규제를 통한 선거운동의 합리성 제고방안, 2019년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2019.
- 김재선, “미국의 연방선거법의 공정성 확보방안에 관한 공법적 고찰\_우리나라 공직선거법과의 쟁점별 비교를 중심으로”, 선거연구 제2호, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2011.
- 문현철, “미국 정치자금 제도에 관한 연구\_선거자금 규제의 변천과 그 시사점을 중심으로”, 국외헌법연구논문집(I) 제32집, 법무연수원, 2017.

- 박명호 외, 미국의 선거기관과 중앙선관위 비교를 통한 개선 방안 마련 연구, 2017년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 동국대학교 인간과 정치연구소, 2017.
- 박찬걸, “고위공직자범죄수사처의 독립성 및 정치적 중립성 확보방안에 대한 검토”, 「형사정책」 제32권 제1호, 한국형사정책학회, 2020.
- 서보건, “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률(공수처)에 대한 법제도적 과제와 전망”, 「공법학연구」 제21권 제4호, 한국비교공법학회, 2020.
- 서정건·최은정, “미국의 정당정치 변화와 정치자금 규제”, 「평화연구」 23(2), 고려대학교 평화와 민주주의 연구소, 2015.
- 성중탁, “한국의 정치자금법제 개선방안: 법인, 단체의 정치자금 기부허용과 사후 투명성강화를 중심으로”, 「법학논집」 제19권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2015.
- 송석운 외, 선거운동의 자유와 선거의 공정성, 정책개발연구용역보고서, 헌법재판소, 2011.
- 이동성, “미국과 한국의 정치자금제도에 관한 학제적 비교연구”, 부경대학교 대학원 국제지역학연합동과정 박사학위 논문, 2012.
- 이상득, “정치자금법의 변화와 정당민주주의 발전, 21세기정치학회보 제19집 제1호, 21세기정치학회, 2009.
- 이천현·이권철·이정민·이주희, 행정기관의 범죄조사권 현황분석 및 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서 20-A-07, 2020.
- 이현출·임채진, 주요국의 정치자금 투명성 관리제도, NARS 현안보고서 제211호, 국회 입법조사처, 2013.
- 임재주, 정치관계법, 박영사, 2008.
- 정만희, “정치관계법의 근본문제와 개정방향”, 「헌법학연구」 제13권 제2호, 한국헌법학회, 2007.
- 정승면, “일본의 정치자금규정법에 대한 고찰”, 「해외연수검사연구논문집」 제20집 제2호, 법무연수원, 2005.
- 조성국, “공정거래법상 전속고발제도에 관한 연구 -법집행 적정성의 관점에서-”, 「경쟁법연구」 제35권, 법문사, 2017.
- 최병각, 전속고발제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구보고서 98-22, 1998.
- 최혜령, “미국 선거자금 규제의 무력화”, 「사회과학연구」 28(4), 경성대학교 사회과학연

구소, 2012.

최희경, “미국의 정치자금 규제에 관한 헌법적 고찰”, 『세계헌법연구』 제18권 제2호, 국제헌법학회 한국학회, 2012.

최희경, “정치자금 규제와 평가”, 『법학논집』 제23권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2018.

#### 〈외국 문헌〉

政治資金制度研究会（監修）『政治資金規正法要覽〈第五次改訂版〉』（国政情報センター、2015年）

総務省『政治資金監査マニュアル』（2013年）

明治大学政治資金研究会（編）『政治資金と法制度』（日本評論社、1998年）

河島太朗「政治資金の支出面における透明性の確保—日米の支出報告形態—」国立国会図書館 ISSUE BRIEF No.587（国立国会図書館、2007年）

大曲 薫「アメリカ連邦選挙委員会（FEC）の組織と機能—政治資金監督機能の強化を中心に—」レファレンス・平成19年 12月号（2007年）

#### 〈인터넷 사이트〉

국가기록원 <http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewGazetteDetail.do?gazetteEventId=0028534877&actionType=keyword> (최종검색: 2021.8.10.)

법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html> (최종검색: 2021.1.25.)

아시아경제, “대검 "공수처, 기소권 없는 사건은 불기소도 못해"”, <https://view.asiae.co.kr/article/20210802211508255442021-08-02> (최종검색: 2021. 8. 11.)

연합뉴스, “공수처, 검·경에 해경·국방부 포함 '5자 협의체' 추진”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210521058500004> (최종검색: 2021.5.30.)

연합뉴스, “'로비창구?'...도마 위 오른 정치인 출판기념회”, <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/08/18/0502000000AKR20140818072600001.HTML> (최종검색: 2021.8.10.)

시사오늘 시사ON, “국고보조금 부정수급 과징금, 민간은 5배, 정당은 2배? "정당 국고보조금도 처벌 강화해야"”, <http://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?>

idxno=27764 (최종검색: 2021.8.9.)

FEC 홈페이지, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/keeping-records/recording-receipts/> (최종검색: 2021.4.29.)

FEC 홈페이지, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/> (최종검색: 2021.4.28.)

FEC 홈페이지, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/filing-reports/electronic-filing/> (최종검색: 2021.4.29.)

総務省 『政治資金課政治資金規正法のあらまし』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/naruhodo01.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/naruhodo01.html) (최종검색: 2021.2.19.)

総務省 『政治資金収支報告の概要(報道資料)』 [https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/data\\_seiji/index.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/data_seiji/index.html) (최종검색: 2021.2.19.)

総務省 『政治資金監査に関するQ&A全体版』 [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/seiji\\_tekisei/12945.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/seiji_tekisei/12945.html) (최종검색: 2021.2.19.)

埼玉県庁選挙管理委員会 『政党助成法・政治資金規正法関係事務の手引』 <https://www.pref.saitama.lg.jp/e1701/seijishikin/tebiki23.html> (최종검색: 2021.2.19.)

朝日新聞デジタル(2020年11月26日) 「政治資金規正法を軸に捜査・「桜」夕食会費問題で特捜部」 <https://www.asahi.com/articles/ASNCT6RWZNCTUTIL03Z.html> (최종검색: 2021.2.19.)