

# 정치자금제도 개선의 효과와 정치적 결과: 제17대 총선의 사례

백 장 제 서울대학교 정치학과

이 글은 제17대 총선 직전 이루어진 정치자금관련법 개정의 효과와 정치적 결과를 분석한다. 정치자금문제의 해결은 선거자금의 수요의 측면으로부터 접근해야 한다는 것이 정치자금제도 개선의 전제였으며, 이에 따라 정치자금법, 선거법, 정당법이 개정되었다. 정치자금문제 해결의 열쇠는 선거운동제도의 개혁에 있다는 점은 이미 이 글의 선행연구에서 제기되었던 방향으로, 필자는 이러한 방향의 제도개선에 적극적으로 찬성한다. 다만, 다양한 보완책이 마련되어야 하고, 실현성의 문제를 짚어볼 필요가 있다. 제한적이기는 하나, 이 글은 17대 총선을 사례로 정치자금제도 개선이 과연 그 목적, 즉 불법적 정치자금 수수관행을 얼마나 효과적으로 차단할 수 있었는지를 분석하며, 나아가 이에 따라 정당간, 후보간 경쟁구조가 어떻게 변화할 수 있을지 그 정치적 결과를 따져본다.

## I. 정치자금제도 개선 논의

현대 민주주의의 정당정치와 선거정치에 있어서 정치자금<sup>1)</sup>은 불가피한 존재이다. 정당활동을 하고 선거에서 후보자와 정당을 유권자들에게 알리는데 비용이 들

- 1) 정확한 의미에서 정치자금과 선거자금은 구분된다. 선거자금은 선거운동과 관련하여 지출되는 자금을 말하며 정치자금은 선거운동 뿐 아니라 정당활동 및 기타 선거 이외의 정치활동에 소요되는 자금이다. 예컨대 개정된 선거법은 선거자금과 정치자금을 구분하여 선거사무소 및 시설마련에 지출되는 자금을 선거자금 규제대상에서 제외했다. 그러나 권력형 축재불 제외하면 사실 양자의 엄격한 구분이 쉽지 않다. 이 글에서는 필요한 경우를 제외하고는 양자를 구분하지 않는다. 대부분의 경우 정치자금은 곧 선거자금을 뜻한다.

수박에 없기 때문이다. 그러나 이 비용을 누가 감당하고 이에 따라 '돈'의 정치적 영향력이 발휘되는지 여부, 조달과 지출의 투명성 여부, 그리고 자금 배분의 형평성 여부가 발생하게 된다. 많은 나라들에서 이 문제들은 대의 민주주의에 대한 중대한 위협으로 인식되어 왔다.

예컨대 미국의 경우, 1970년대의 정치자금 개혁에 의해 조달과 지출의 투명성이 확보되었으나, 막대한 규모로 야기되는 문제들과 연성자금(soft money)이나 이슈 시시 광고(issue advocacy ads.), 독자지출(independent expenditure) 등의 편법으로 야기되는 문제들을 해결하기 위해 지난 해 새로운 개혁이 이루어졌다(백창재 2004, 19-50). 그러나 개혁의 리더였던 미해(Martin D. Meehan, D-Mass.)의 입법 성공 직후 밝힌 바와 같이, 개혁에도 불구하고 전문학적 정치자금 중대의 고질적 문제들은 여전히 남아있고 새로운 문제들이 발생할 것으로 예측된다(백창재 2004, 44-46).

우리의 경우 문제는 보다 심각하며 해결 역시 난망하다고 평가되어 왔다. 우선 정치자금의 규모가 막대하며 해마다 증가하는 추세이다. 한 연구에 따르면, 한국의 정치자금 지출규모는 미국의 15배, 일본의 5배에 달했다(김영래 1999, 117-142). 1997년 대선이나 16대 총선에서 1조원 이상의 선거자금이 쓰였다고 추정되기도 했다(주간조선 02/3/21; 문화일보 04/4/10). 보다 중대한 문제는 이같이 막대한 자금이 투명하게 조달되거나 지출되지 않는다는 점이다. 거의 대부분의 후보들이 달법적인 방식으로 정치자금을 조달 지출해 왔고, 선거마다, 그리고 정권이 바뀔 때마다 정치자금 수수를 둘러싼 추문이 다시 나오곤 했다.

물론 우리에게 정치자금의 흐름에 대한 규제제도가 존재하지 않았던 것은 아니다. 1965년 정치자금법이 제정된 이래 17대 총선 직전의 개정 이전까지 총 13차례의 개정이 있었다(심지연 외 2002). 정치자금 문제를 해결하려는 노력이 되풀이되어 왔던 것이다. 한국정치자금제도에 대한 최근의 한 체계적 연구에 따르면, 한국 정치자금제도는 "표현의 자유를 어느 정도 제한하려는 의도로 설계"되었을 정도로 "비자유주의적"이고 "규제 중심"의 제도이며, 그 명분은 "정치적 고비용을 방지하고 아울러 투명성을 보장하는 것"이다(장훈 외 2002, 178).

이와 같이 고도로 규제 중심적인 대안들이 수차례 시도되었음에도 불구하고 문제는 오히려 악화되어 왔다. 예컨대 국코보조의 내복 증액으로 인해 국민들의 부담만 가중되는 한편, 부정한 정치자금의 조성과 지출을 '불가피한' 현실로 받아들여 냉소주의가 확산되고 있는 실정인 것이다. 즉, 아무리 좋은 제도가 마련되어

도 제도의 허점을 피해 가는 불법 정치자금의 수수는 여전할 것이기 때문에 단기 간에 그 효과를 기대하기 어렵다는 것이 중론이다.

이러한 소극적 시각에서도 몇 가지 해답이 제시될 수 있다. 우선, 장기적인 비전 아래 점진적인 개선책을 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 앞으로 최소한 십수 년 동안은 불법적인 정치자금의 난무하고 권력형 비리와 부성과 매퓌가 판치는 것을 감수해야 한다. 또는 국민들의 의식개혁을 통해 문제를 해결하려 할 수도 있다. 유권자들이 불법적 정치자금을 산포하는 정치인을 준엄하게 심판하고, 나아가 모든 국민이 불법 정치자금 수수를 감시, 고발하는 전병이 되도록 만드는 것이다. 문제는, 이러한 의식개혁운동은 문제해결적으로 생각해 볼 수 있는 가장 손쉬운 방법이지만, 실천에 옮기 효과를 보는데는 가장 어려운 방법이라는데 있다. 결국 정치자금문제를 해결하기 위해서는 '실현성있는' (feasible) 제도 개선 방안을 강구하는 것으로 돌아갈 수밖에 없다.

그렇다면 어떤 제도 개선 방안이 실현성있는 것인가? 앞의 연구는 "현재의 정치자금 제도를 전면적으로 뜯어고치기보다는 현재의 규제중심적 제도의 허점과 미비점을 보완해서 투명성과 경쟁성을 높이고 나아가 고비용 구조를 개선"할 것을 제안한다(상훈 외 2002). 이 제안에는 두 가지 중대한 결함이 있다. 하나는 전면적 수정이 아닌 방식, 즉 현 제도의 허점과 미비점을 보완하는 것으로 과연 투명성과 나아가 경쟁성이 확보될 수 있는가 하는 문제이다. 투명하지 않은 우리의 금융관행을 고려할 때, 어떠한 제도적 보완도 정치자금의 흐름을 투명하게 만들기는 어렵다고 평가된다. 둘째, 이러한 어려움을 진세할 때, 어떤 제도적 보완이 고비용구조를 개선시킬 수 있을까? 이 연구에서는 정치자금의 고비용 구조를 개선할 어떠한 구체적 대안도 제시되어 있지 않다. 정치자금제도에 대한 제도적 보완으로는 고비용 구조가 개선될 이치가 별로 없다는 것이 필자의 판단이다. 인과관계가 역전되어 있는 것이다.

요컨대 금융관행의 투명성과 이에 따른 정치자금 흐름의 투명성을 제도적으로 확보하기 어려운 우리의 조건에서는 정치의 고비용 구조를 종식시켜야만 정치자금문제의 해소를 기대할 수 있다. 즉, 선거와 무관한 비공식적 정치자금의 음성적 수수는 정치자금이라기보다는 "권력형 비리와 부패의 문제"로 저러하여, 감독과 처벌의 강화로 해결해야 할 것이며, 정치자금의 주수요원인 선거자금에 대해서는 고비용 구조를 종식시켜야 하는 것이다. 고비용의 선거를 치러야 한다면, 후보들

과 정당의 정치자금 수요는 키진 수밖에 없고, 이는 제도와 규제로 효과적 해결을 하기 어렵다. 선거결과에 모든 것이 달려있는 정치인과 정당으로서는 규제와 범망을 벗어나서 필요한 정치자금을 조달하려 할 것이기 때문이다. 완벽하게 투명하지 못한 우리의 금융관행이 또한 이를 가능하게 할 것이다.

그렇다면 정치자금문제의 해결책은 곧 선거자금의 수요 측면에서 찾아야 한다. 선거자금의 수요를 통제함으로써 막대한 불법자금을 조성할 필요를 제거하는 것이다. 선거자금의 수요를 통제하기 위해서는 두 가지 방법을 시도할 수 있다. 하나는 선거공영제이다. 이미 우리는 국고보조금 등을 통해 부분적으로 선거공영제를 실시하고 있는 상황이지만, 이를 확대하여 후보와 정당들이 스스로 자금을 조달할 필요를 별로 느끼지 않도록 하는 것이다. 그러나 현재의 제도에서 이 방법을 도입하는 데는 몇 가지 걸림이 있다. 우선 국민의 부담이 너무 커진다는 점이다. 기존 방식의 선거운동이 벌어지는 것을 전세로 할 경우, 막대한 선거비용이 들 것이고 이를 국민이 부담한다는 것은 받아들이기 어렵다. 그렇다고 부분적으로 공영제를 도입하거나 선거비용을 지나치게 낮게 책정할 경우, 지금까지와 똑같은 과오를 되풀이하게 될 것이다.

따라서 공영제를 확대하든 폐지하든, 보다 근본적으로 선거비용을 통제하기 위한 해결책은 선거운동 방식을 변경시키는데 있다. 선거운동방식을 저비용방식으로 개선함으로써 선거자금의 수요를 줄이자는 것이다.<sup>2)</sup>

선거운동방식은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 조직(organization 혹은 machine)에 의한 선거운동으로, 정당조직, 선거조직 및 기타 사조직에 의해 지지표를 동원하는 방식이다. 둘째는 접촉(contact)에 의한 방식으로, 후보자가 개별 유권자들을 직접 접촉하고 지지를 호소하는 방식이다. 셋째는 미디어(media)를 통한 방식으로, 각종 홍보물은 물론, 언론매체를 활용한 광고를 통해 후보자를 알리는 방식이다.

대부분의 선거운동은 이 세 가지의 조합으로 이루어지는데, 어떤 방식에 의존하는가에 따라 선거운동의 비용구조가 달라진다. 조직에 의한 선거운동은 후보자의 입장에서 가장 손쉬운 선거운동방식이지만, 막대한 지출을 필요로 한다. 조직을

2) 이는 2003년 서울대학교 한국정치연구소가 수행한 정치자금제도 개선방안 연구의 결과이다(안청식 외 2003). 특히 백상재(2003), 247-252 참조.

유지하고 가동하는데 막대한 비용이 소요되기 때문이다. 평소 정당조직을 유지, 관리하는 비용도 만만치 않은데다가, 선거조직을 가동시키기 위해서는 막대한 비용이 소요된다. 더욱이 사조직을 동원할 경우 비용도 비용이지만 '매표'의 위험성이 크다.

접촉에 의한 선거운동은 가장 어려운 방식이지만, 잘 관리될 경우 가장 저렴하고 효과적인 선거운동방식이다. 후보자들이 가가호호 유권자들을 방문하여 자신과 공약을 알리고 지지를 호소하는 데는 큰 돈이 필요하지 않다. 후보자의 노력과 시간이 소요될 뿐이다. 다른 한편 유권자들은 후보자들을 직접 접촉하고 대화함으로써 보다 현명한 선택을 할 수 있게 되는 이점도 있다.<sup>3)</sup> 다만 현실적으로 제한된 시간과 물리적 능력 하에서 후보자들이 얼마나 많은 유권자들을 이 방식으로 접촉할 수 있는가가 문제가 된다.

이러한 문제를 해소시켜 주는 방식이 미디어를 통한 선거운동방식이다. 후보자들은 각종 홍보물과 인터넷을 통해 유권자들과 효율적으로 접촉할 수 있다. 또한 TV, 라디오 등 언론매체를 통해 지지를 호소할 수도 있다. 이 방식은 유권자들이 홍보물과 광고에 주의를 기울이지 않을 수 있다는 위험성이 있다. 특히 후보자들이 주로 이 방식에 의존하여 홍보물의 홍수쯤 이룰 경우 그 효과는 더욱 떨어질 수밖에 없다. 또한 이 선거운동방식의 비용도 만만치 않다. 미국의 예에서 보듯이, 경쟁적인 TV 광고 중심의 선거운동은 선거비용을 천문학적 규모로 만들 수 있다(최명 외 2000, 7장).

이렇게 볼 때, 우리 선거의 고비용 구조는 조직 중심의 선거운동방식에 기인한 바가 크다. 월평균 1000만원 이상으로 추정되는 지구당 조직 유지비용, 통, 반까지 피라미드식으로 조직되어 있는 선거조직의 가동비용, 동창회, 향우회, 조기축구회, 계모임까지도 챙겨야 하는 사조직 동원비용 등, 조직 의존적 선거운동방식이 고비용 선거구조를 가져오는 것이다. 따라서 실현성있는 정치자금제도 개선의 선결과제는, 고비용의 조직 의존적 선거운동방식에서 탈피하여 후보자(접촉) 중심

3) 상당한 수의 유권자를 대상으로 상당기간 진행되는 접촉 중심 선거운동 방식의 전형적인 예는 미국의 대통령 예비선거과정에서 발견할 수 있다. 특히 예비선거 초반에 아이오와나 뉴햄프셔주와 같이 작은 주들에서 벌어지는 선거운동은 접촉중심인 경우가 많다. 이에 대해서는 화이트의 일련의 관찰기적 분석들을 참조하라. 대표적으로 White (1982) 참조.

적, 미디어 의존적 선거운동방식으로 변화도록 유도하는데 있다. 이를 위해서 서울대학교 한국정치연구소의 정치자금제도개선 연구팀은 다음과 같은 구체적 방안들을 제시한 바 있다.

첫째, 조직을 통한 선거운동에 대한 의존도를 과감히 낮추고 각종 선거조직과 사조직을 엄격히 규제해야 한다. 우선 지구당을 폐지하거나 규모를 크게 축소해야 한다. 현재의 지구당은 후보자의 선거조직 역할을 수행하는 것 이상의 존재의미가 없다. 지구당의 폐지, 혹은 축소는 일상적으로 소요되는 정치 비용을 크게 낮추어 줄 수 있다. 한편, 모든 선거조직 및 사조직들은 엄격히 금지되어야 하고 이에 대한 감독과 위반시의 처벌을 크게 강화해야 한다.

둘째, 유권자와의 접촉을 통한 선거운동방식을 장려, 확대해야 한다. 현행 소선거구제와 같은 선거구 규모라면 이 방식을 위주로 하는 선거운동이 충분히 가능하다. 이를 위해서는 우선 현행 선거운동 기간을 연장하는 것이 필수적이다. 개별 접촉을 위한 시간적 제약을 풀자는 것이다. 또한 가정과 직장, 학교 및 반상회와 같은 공식적 유권자 모임 등 후보자와 유권자들이 조직을 통하지 않고 개별적으로 접촉할 수 있는 통로를 확대해야 한다. 단, 정당연설회나 의정보고회 등 조직에 의한 동원 가능성이 있는 회합은 금지, 축소해야 한다. 이 방식은 선관위에 의해 엄격히 감시, 감독되어야 한다. 후보자와 유권자의 개별 접촉과정에서 대표의 가능성이 제기될 수 있기 때문이다. 후보자를 동반하는 자원봉사 선거운동원의 수를 최소로 제한하고, 후보자와 유권자의 접촉과정을 감독해야 할 필요가 있다.

셋째, 직접 접촉에 의한 선거운동방식의 한계를 보완하기 위해 미디어를 통한 선거운동방식을 확대하고 관리해야 한다. 후보자에 대한 홍보물의 종류와 횟수를 현실화하여 후보자를 알릴 기회를 확대해 주되, 이는 선관위에 의해 인쇄, 배포되어야 한다. 후보자들은 주어진 횟수만큼 홍보물을 활용할 수 있고 그 내용을 결정하되, 홍보물의 제작과 배포를 공영화함으로써 탈법을 막고 공정성을 유지하는 것이다. 한편 미디어를 통한 광고를 적극적으로 활용하되 이 역시 공영화해야 한다. TV 등 미디어를 통한 광고는 비싼 광고료 때문에 고비용 선거구조를 가져올 수 있고, 자율화될 경우 경쟁적인 광고로 인해 선거자금의 수요를 크게 만들 위험이 있다. 따라서 미디어를 통한 광고는 공영화해야 한다. 상업방송의 광고시간 중 필요량을 매입하여 각 후보들에게 균등하게 분배하고, 공영방송의 경우 충분한 시간을 확보하여 선거 홍보에 활용해야 한다.

현행 소선거구제를 전제한다면 이러한 방법으로 고비용의 조직중심적 선거운동 방식을 고쳐나가야 우리 정치의 고질적인 정치자금문제가 해결될 수 있을 것이다. 나아가 소선거구제를 중선거구제로 바꾸는 것도 신중히 검토해 볼 수 있다. 중선거구제 하에서는 개별 후보자들의 선거자금 수요가 축소될 것이고, 따라서 막대한 선거자금에 대한 조성, 지출에 따르는 문제가 어느 정도 해소될 수 있을 것이다.

이와 같이 선거과정에서 돈에 대한 의존도를 낮추는 것이 투명하고 공정하고 깨끗한 정치자금 관행을 정착시키는 근본적 해결책이다. 치부를 위한 권력형 비리를 제외하면, 선거를 치르는데 큰 돈이 들지 않는다면, 정치인들이 편법, 탈법적 방법을 동원하여 막대한 정치자금을 조성하고 대표와 다름없는 지출을 할 이유가 없게 될 것이다. 요컨대 부정한 돈의 수요를 막자는 것이며, 이를 위해서는 선거운동방식 자체에 대한 근본적 변화가 필수적인 것이다(백창재 2003, 248-252).

## II. 제도 개선의 내용

우여곡절 끝에 16대 국회 폐회 직전 마련된 정치관계법의 주목적은 고질적인 정치자금문제의 해결에 있었다. 개정된 정치관계법의 정치자금문제 해법은 한국정치연구소 제안과 대단히 흡사하다. 이 연구가 모태가 되었는지 확인되지는 않았으나, 문제의 본질에 대한 인식에서부터 해법의 방향, 그리고 구체적인 해결책에 이르기까지 양자가 일치하고 있는 것이다. 정치자금제도와 관련된 정치자금법, 정당법 및 선거법 개정의 구체적 내용들은 다음과 같다.<sup>4)</sup>

우선 개정된 정치자금법은 돈의 정치적 영향력을 막는다는 취지에서 법인 및 단체의 정치인에 대한 기부를 금지하고 개인의 후원금만을 허용했다. 후원금의 한도도 대폭 축소하여, 연간 개인의 후원금 총액이 2천만원을 넘지 못하도록 했고 국회의원의 후원금 모금한도도 1억 5천만원으로 반감했다. 나아가 1회 30만원, 연간 120만원 이상의 고액 기부자는 신상을 공개하고 모금자는 수입총액 뿐 아니라 수입내역을 보고하도록 했다. 이는 "소액다수"의 방식으로 정치자금을 조성하도록

4) 이하 개정된 정치관련법의 주요내용은 중앙선관위(2004a) 참조.

유도하려는 것으로, 개인이나 기업이 돈으로 정치적 영향력을 살 가능성을 막으려는 제도적 장치라고 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 우리 현실에서 소액다수로 “필요한” 정치자금에 조성될 수 있는지 그 실현성에 의문이 제기될 수 있다. 또한 보고와 공개 등 투명성을 위한 조치를 집행할 선관위의 집행능력도 관건이 될 수 있다.

다음으로 정당법의 개정 역시 정치자금문제를 해결하는데 필수적인 조건을 제공하는 것으로 평가되었다. 개정된 정당법은 중앙당과 시도당의 유급사무원 수를 제한했고, 지역구 단위의 지구당을 폐지하도록 했으며, 인터넷을 통한 입당을 허용했다. 제한된 규모의 중앙당 중심으로 정당조직을 축소시키는 한편, 디지털 정당화를 유도하여 정당조직의 축소를 보완하려 한 것이다. 정치자금 수요의 상당 부분이 지구당 운영비로 인해 야기되고, 지구당이 조직 선거의 핵심이 된다는 점을 고려할 때, 정당법 개정은 정치자금문제 해결에 큰 의미를 지닌 것이다.

그러나 정치자금문제 해결의 핵심은 개정된 선거법에 의해 마련되었다. 개정된 선거법은 우선 선거운동방식을 변화시키기 위한 획기적 조치들을 도입했다. 정당 연설회와 합동연설회를 폐지했고, 거리 연설과 유세는 허용했으나, 후보자 포함 5인 이내만 무리지어 행진, 인사, 연호할 수 있도록 했다. 이러한 규제로 인해 선거운동이 위축되는 것을 보완하기 위해 두 가지 새로운 조치들이 도입되었다. 하나는 인터넷을 통한 선거운동을 허용한 것으로, 입후보자는 자신의 홈페이지와 e-mail을 통해 선거운동을 할 수 있게 되었으며, 인터넷 사용의 실명제를 도입했다. 다른 하나는, 납세 등 후보자에 대한 각종 정보를 선관위가 공개하여 유권자들이 후보들에 대해 알고 평가하는데 도움을 주는 것이다. 이와 더불어 선거비용 지출의 투명성을 확보하는 직접적 장치들도 마련되었다. 선거비용 지출은 선관위에 신고된 회계책임자만이 하도록 했으며, 1회 20만원 이상의 지출은 신용카드와 수표 사용을 의무화했다. 마지막으로, 선거법 위반에 대한 제재를 대폭 강화했다. 선거범죄에 대해 최대 50배의 과태료와 신고 포상금제도를 도입했고, 내부고발자와 신고제보자들의 신상보호책을 마련했으며, 선관위의 조사권을 강화했다. 나아가 선거비용 지출과 관련된 300만원 이상의 벌금형도 당선무효 사유에 포함시켰다.

요컨대 개정된 정치관계법은 정치자금문제 해결의 전략을 수요를 억제하는데 두고, 이를 위해 조직중심 선거운동방식을 제한하는 조치들을 도입한 것이다. 이로 인해 선거운동이 위축되고 후보자와 유권자간 정보의 흐름이 원활하지 못하게



되는 것을 막기 위해 미디어 선거운동방식이 제공되었고, 감시 감독 및 처벌의 강화로 제도 개선의 실현성을 높이려 한 것이다.

### III. 제도 개선의 효과와 문제

2004년 4월 15일 치러진 제17대 총선은 개정된 정치관계법의 첫 실험이었다. 과연 선거운동방식이 조직에서 미디어로 바뀔 수 있을지, 이러한 제도 변경을 선관위가 집행할 수 있을지, 이에 따라 선거운동비용이 크게 줄어들게 될지, 선거자금 수요의 감소가 정치자금분제 해결을 이끌어낼 수 있을지, 그리고 이러한 개혁이 선거정치와 정당정치 전반에 어떠한 영향을 가져올지를 가늠할 수 있는 첫 사례였던 것이다.

그러나, 주지하듯이, 17대 총선은 탄핵의 후폭풍 속에서 진행되었다는 특수성이 강했다. 투표율도 높았고,<sup>5)</sup> 선거 결과 역시 탄핵 이슈의 영향을 강하게 받았다. 이러한 성격으로 인해 17대 총선은 후보간 경쟁구조와 유권자의 관심이 일반 총선과는 달랐을 가능성이 크다. 탄핵 이슈의 영향으로 선거결과가 일찍부터 굳어져서 경쟁 후보들이 일찌감치 포기했을 가능성도 있고, 총선 결과에 대한 유권자들의 전반적 관심은 매우 높지만 후보들에 대한 유권자들의 관심은 매우 낮았을 수 있는 것이다. 한편, 17대 총선 직전에 차떼기 등 불법정치자금 모금에 대한 여론의 비난과 불신이 거세졌기 때문에 선거자금의 사용에 후보들이 보다 조심스러워졌을 가능성도 있다. 따라서 정치자금제도 개선의 효과를 진단하는데 17대 총선의 사례가 충분하다고 보기 힘들다. 더욱이 제도 개선의 효과와 정치적 영향은 수차례 선거가 거듭되면서 드러나는 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 이 조건 속에서도 첫 실험의 결과를 평가하고 드러난 문제점을 진단하고 처방을 강구하는 작업은 반드시 필요하다. 먼저 제도 개선의 일차적 직접적 목표와 연관하여 평가해 보고, 그 정치적 영향을 논의해 보자.

17대 총선이 '돈쓰는 선거'를 막는데 얼마나 성공했는지에 대해서는 우려(윤종

5) 17대 총선의 투표율은 60.6%로, 16대 총선보다 3.4% 높았다. 더욱이 역대 총선마다 투표율은 4~5%씩 낮아져 왔었다.

빈 2004, 57; 월간중앙 2004)와 의심(서울신문 04/4/14, 1) 그리고 낙관적 평가가 섞여있다(경향신문 04/4/15, 4; 국민일보 04/4/15, 6; 세계일보 04/4/15, 2; 버니투데이 04/4/15, 2). 언론의 현장보도와 선거분위기에 따르면 긍정적 평가가 가능하지만, 음성적 자금 흐름이 차단되었을 리 없다는 경험적 지혜도 무시하기 어렵다.

우선 선관위 자료에 따르면, 17대 총선의 선거법 위반행위는 총 3994건으로 16대 총선 당시의 2246건 보다 크게 증가했다(조영식 2004). 그러나 이는 예비후보자 등록제도가 새로 도입되어 선거운동기간이 실질적으로 늘어난데다, 선거법 단속기준이 강화되고 포상금제도가 시행되면서 신고와 제보가 늘어나고 과거에 적발하기 어려웠던 위반행위들이 적발되었기 때문으로 분석된다. 또한 새 선거법이 공포된 2월을 기준으로 위반행위가 급격히 줄어들었고, 특히 금품살포 및 음식물제공관련 위반행위가 크게 감소했다(표 1 참조). 선거전이 가열되면서 금품살포행위가 증가하던 과거 선거와는 양상이 다르며, 이는 새 선거법의 효과라고 평가할 수 있다. 또한 4월 13일 선관위의 유권자 의식조사 결과 금품·음식물·선심관광제공의 불법행위를 경험한 유권자는 5.9%로 16대에 비해 4분의 1로 낮아졌다(중앙선관위 2004b).

한편, 선관위에 보고된 바에 따르면, 후보들은 1인당 평균 1억원 정도를 조달하여 8천 4백만원 정도를 지출했다. 법정 선거비용 한도 1억 7천만원의 절반 정도를 지출한 것으로 보고한 것이다(중앙일보 04/5/20). 이는 16대 선거비용 보고액보다 30% 정도 늘어난 것이지만, 감시 감독이 강화된 상황에서 불법적 지출이 줄어들었을 것이라고 전제하면, 크게 불만족스러운 것은 아니라고 평가할 수 있다. 오히려 법정 선거운동기간 14일간의 선거운동비용치고는 너무 적다고 평가되며, 따라서 지출이 불투명하고 보고가 불성실했다는 추정의 방증이 될 수도 있다(세계일보 04/04/15, 2). 더욱이 공식 선거운동일 이전의 지출과 정당활동으로 간주되는 지출은 규제대상에서 제외되었기 때문에 전체 선거비용의 투명성을 판단하기는 어

표 1. 금품살포 음식물 제공 행위 적발 건수

	1월	2월	3월 1~19일	3월 20~31일	4월 1일~선거일
17대 총선	93	165	94	38	23
16대 총선	47	38	106	71	130

럽다(강원택 2004, 10).

그러나 8월 16일 발표된 선관위의 정치자금 및 선거비용 조사결과는 긍정적이다. 선관위 발표에 따르면, 17대 총선의 선거비용 위법사실은 총 657건으로, 이중 29건은 고발, 9건은 수사의뢰되었고, 나머지 617건은 경미한 사안으로 경고조치되었다. 이 중 당선자와 관련된 중대한 사안은 3건으로, 기부행위가 2건, 사원봉사에 대한 대가 제공이 1건이었다. 감시 감독이 크게 강화된 상황에서 이 정도로 제도가 준수되었다면 만족할만한 결과라고 할 수 있다. 이는 정당의 정치자금 지출 관행이 여전히 투명하지 않다는 조사결과와 대조된다(중앙선관위 2004c).

개정된 정치관계법에 의해 선관위의 조사능력이 강화되었고 선거부정감시단과 신고 제보요원 2만명의 감시활동이 어느 정도 효과를 발휘했다고 본다면, 이러한 결과를 부정적으로 해석할 필요는 없을 것이다. 그러나, 선관위의 조사능력이 지속적으로 강화되고, 포상금제도나 감시단과 같은 비정상적 제도가 상당 기간 지속되어야 한다는 과제가 남는다. 또한 돈선거가 어느 정도 완화될 것이 제도 개선의 효과라기 보다는 선거의 특수성으로 인한 상황적인 요인 때문이라는 신중론도 제기될 수 있다(강원택 2004, 9). 이를 개관적으로 평가하기 위해서는 이번 제도 개선의 전략, 즉 선거비용의 수요를 통제함으로써 돈선거를 막으려했던 전략 자체를 분석할 필요가 있다. 즉, 개정된 정치관계법으로 인해 선거운동방식이 고비용의 조직중심 선거운동방식에서 탈피했는지를 살펴 보아야 한다.

첫째, 조직 선거는 사라졌는가? 우선, 이번 선거에서 공조직 및 사조직의 역할은 크게 위축된 것으로 판단된다. 집회방식의 선거운동이 금지되어 청중 동원의 유인이 없어졌고, 무리지는 거리 유세가 규제되면서 조직에 의한 선거운동이 가능해지지 않은 것이다. 16대 선거에서 후보들의 선거비용 지출 중 약 70퍼센트에 달했던 조직 동원 비용이 17대 선거에서는 크게 줄어든 점에서도 조직 선거의 비중이 줄어든 것을 알 수 있다(동아일보 04/4/21, 5).

유성적인 사조직 동원의 가능성을 배제할 수는 없지만, 새 선거법은 사조직 동원의 필요성을 원천적으로 없애고 감시와 처벌을 대폭 강화함으로써 만성적인 조직 선거의 문제를 상당히 해소한 것으로 평가된다.

한편 공조직에 대해서는 현시점에서 판단하기 힘들다. '돈먹는 하마' 이자 선거운동과정에서 조직 선거의 근원인 지구당을 폐지했지만, 폐지된 지구당이 선거사무실로 전환되었기 때문이다. 더욱이 개정된 정치관계법은 국회의원의 지역구 사

무실은 허용함으로써 지구당 폐지의 효과를 반감시켰다. 지구당 폐지의 실현성도 문제이다. 지역 연구소나 유사 단체, 친목회 등의 명목으로 선거를 대비한 유사 지역구 사무실이 생겨날 가능성이 많고(강원택 2004, 20-21), 이에 대한 규제가 마땅하지 않은 것이다.

이렇게 볼 때, 공조직의 문제는 이번 제도 개선에도 불구하고 미제로 남을 가능성이 높다. 의원들은 지역구 사무실로, 예비후보자들은 위장된 유사 선거사무실로 지구당을 대신하려 들 수 있는 것이다. 이렇게 될 경우, '돈먹는 하마'는 여전히 살아남게 되고, 막대한 비용을 조달하기 위해 정치자금에 대한 수요는 여전히 정치인들을 압박하게 될 것이다.

의원의 지역구 사무실의 존재 이유를 인정해야 하고(이현출 2004), 유사 선거사무실을 규제할 현실적 방안이 존재하지 않는다면, 해법은 현실적이어야 한다. 양성화와 규제가 그것이다. 즉, 의원의 지역구 사무실을 허용하는 한편 선거사무실을 선거일 이전 상당 기간(경선과정을 포함할 수 있는 기간) 동안은 일시적으로 허용하는 것이다. 상향식 공천 등과 같이 지구당의 고유 기능을 살리기 위해서도 이는 필요하다고 평가된다(강원택 2004, 20). 그러나 사무실의 상근자는 가능한 최소화해야 한다. 의원사무실의 경우, 선거사무실로 전환되기 이전에는 상근자를 허용하지 않아야 한다. 주말에만 사무실을 운영하거나, 국회의 의원 보좌관들 중 일부를 활용하거나 자원봉사자들의 교대근무로 사무실을 운영하도록 함으로써, 사무실의 기능과 유지비를 최소화하도록 유도해야 한다. 마찬가지로, 선거를 앞두고 선거사무실이 일시적으로 허용되는 경우에도 상근자를 최소화하는 규제가 따라야 한다.

둘째, 조직 선거가 억제된 상황에서 대안적 선거방식이 제대로 이루어졌는가? 그렇지 않을 경우, 선거전이 가열됨에 따라 후보자들이 조직 선거로 돌아갈 유인이 커질 수밖에 없기 때문에, 이는 제도 개선의 성과에 특히 중요하다.

개정된 정치관계법이 마련한 대안적 선거운동방식은 크게 세 가지이다. 첫째는 선관위에 의한 홍보활동으로, 선관위의 정치 포털 사이트와 선관위가 발송하는 홍보물 등을 통해 후보자에 대한 정보를 유권자들에게 제공하는 방식이다. 둘째는 후보자가 인터넷 홈페이지와 e-mail을 통해 선거운동을 하는 사이버 선거운동방식이다. 셋째는 TV와 라디오 등 미디어를 통한 광고, 선거방송토론위원회에 의한 방송대담 및 토론 등 미디어 선거운동방식이다.

개정된 선거법은 조직 선거를 대신하기 위해 이 세 가지 방식을 적극 유도했으나, 접촉중심의 방식에 대해서는 신중한 접근을 취했다고 평가된다. 무리지는 거리 유세를 제한하고 동일 복장 및 휘장 착용을 엄격히 규제했으며, 후보자와 유권자간 접촉에 대한 감시 감독을 강화했다. 그러나 후보자가 유권자들을 접촉할 수 있는 기회를 늘려주지 않았고, 공식 선거운동기간도 오히려 3일을 축소시켰다. 기회를 마련해주지 않은 채 규제와 감독만 강화했던 것이다. 반상회나 호별 방문 등 후보자가 유권자들을 개별적으로 접촉하는 기회가 증가할 경우, 은밀한 거래가 발생할 위험이 높아지기 때문이었을 것이다. 이로 인해 후보자들에게는 유권자를 접촉하고 자신을 알릴 수 있는 기회가 제약되는 결과를 낳았다. 조직 선거를 대신할 수 있는 효과적인 방식 하나가 무용화되었던 것이다. 철저한 감시 감독이 전제된다면, 가능한 한 선거운동기간을 늘리고 다양한 형태의 접촉기회를 제공할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

개정된 선거법이 마련한 세 가지 선거운동방식들도 만족스럽지 않은 결과를 낳

표 2. 투표결정을 위한 정보원

	그렇다	아니다
주변사람과의 대화	45.9	54.1
후보자나 정당 유세	14.3	85.7
인터넷 선거 및 정치 포탈	17.9	82.1
라디오 뉴스 및 정치관련 프로그램	18.1	81.9
신문 및 잡지 기사	27.3	72.7
TV 뉴스 및 정치토론 프로그램	60.0	40.0
선거홍보물	38.2	61.8
정당이나 후보자 정견방송	9.9	90.1
정당이나 후보자 홈페이지	3.5	96.5
정당 기관지	2.9	97.1
신문이나 TV 정당광고	25.7	74.3
기타	1.3	98.7

(설문 43: “○○님께서 이번선거에서 투표결정을 위한 정당이나 후보자 정보를 주로 어떤 미디어를 통해서 얻으셨습니까? 다음 중에서 해당되는 것을 모두 선택해 주십시오.”)

출처: 한국선거학회·한국사회과학데이터센터(2004).

았다. 우선, 선관위의 홍보활동에 대해서는 “개선되었으나 충분하지는 않은 것”으로 평가된다. 선관위는 선거 홍보물을 배포하는 것 이외에, 후보자의 학력, 경력, 재산, 병역, 전과, 납세실적 등 신상정보를 인터넷을 통해 공개하고 유권자들에게 발송했으며, 포탈 사이트를 통해 선거법 위반내역, 정치자금 선거비용 내역 등을 매일 공개했다. 나름대로 적극적인 홍보활동을 한 셈이다. 유권자들의 상당수가 투표결정을 위한 정보를 선거홍보물에서 얻었다고 응답한 것에서도 그 효과를 짐작할 수 있다.

그러나 이는 각종 미디어의 영향에 비해 상대적으로 작은 수준이다. 더욱이 선관위가 제공한 정보들의 내용이 후보들의 신상이나 정당의 정책성향과 같은 초보적이고 기보적인 것이기 때문에 투표 결정을 위한 유용한 정보가 충분히 전달되었다고 보기 어렵다고 평가된다(강원택 2004, 13). 선관위의 홈페이지도 후보자와 유권자 사이의 소통과 후보자의 비교를 위한 공간을 만들어 놓았으나, 후보자와 유권자 모두의 외면으로 무용지물이 되었다(윤성이 2004, 9-10). 요컨대 선관위의 홍보 노력은 이전보다 개선되었으나 충분하지 않았고, 그 효과도 제한적이었던 것이다.

둘째, 인터넷을 통한 선거운동 역시 마찬가지였다. 각 당과 후보자들은 홈페이지를 통한 홍보활동을 필수적으로 간주했으나, 그 효과에 대해 큰 기대를 하지 않았다. 정치적 관심이 낮거나 그 후보에 대한 지지도가 낮은 유권자들이 ‘자발적으로’ 접속하지 않는 성격을 지니고 있기 때문에 인터넷은 효과적인 선거운동방식이 되지 못했던 것이다(강원택 2004, 14). 또한 정당과 후보들의 홈페이지는 자신의 공약을 일방적으로 홍보했을 뿐 인터넷의 큰 장점인 쌍방향 커뮤니케이션을 하지 않았음으로써, 적극적 선거운동의 도구로 사용되지 못했다. 그 결과는 표 2에서 드러난다. 정당과 후보의 홈페이지는 유권자에게 거의 아무런 영향도 미치지 못했던 것이다. 정치 포탈 사이트에도 훨씬 미치지 못하는 결과이다. 한편 다양한 인터넷 언론과 정치 포탈 사이트들은 특정한 집단 중심으로 큰 영향을 미쳤다고 평가되지만, 선관위의 강한 규제를 받았다. 규제와 더불어 이러한 사이트들을 활성화시키고, 보다 폭넓은 유권자들이 접근할 수 있는 인터넷 공간을 개발하는 방안이 모색되어야 한다.

이와 같이 접촉, 선관위의 홍보 및 인터넷 중심의 선거운동이 효과적이지 못한 상황에서 보다 중요하게 대두된 것이 미디어 중심의 선거운동방식이다. 미디어 선

거의 고비용때문에 특히 중요한 것은 선관위에 의해 조직된 방송토론 연설이다. 선관위는 중앙과 각 시·구·군에 선거방송토론위원회를 구성하고 이들의 관장하에 총 274회의 방송토론 연설을 개최했다(조영식 2004, 58-59). 표 2에서 드러나는 대중 매체의 위력을 감안할 때, 이러한 활동이 효과적이라면, 조직 선거의 수요를 상당히 제거해 나갈 수 있을 것이다.

그러나 17대 총선에서 미디어 선거 역시 충분히 이루어졌다고 보기 힘들다. 우선 지역구별로 후보들간의 방송 토론의 횟수가 대단히 불충분할 수밖에 없었고, 그 내용도 유권자들의 결정에 유용한 정보를 제공하는 것이 아니었다. 심지어 후보토론을 거부하는 경우도 발생했다. 결과적으로 표 2에서 보듯이 정당·후보의 광고와 정견방송은 제한적 효과만을 거두었다.

미디어 활용이 기대에 미치지 못한 것은 세 가지 문제에 기인한다. 첫째, 지역구 후보들간의 방송토론을 의무화하지 않아서 후보들간의 이해타산에 따라 미디어 선거의 중요성이 달라졌기 때문이다. 둘째, 방송토론의 내용이 정당과 후보들간의 정책·능력·자질 차이를 비교할 수 있는 방향으로 유도되지 못했기 때문이다. 마지막으로 보다 본질적인 문제는 미디어 선거의 고비용을 감안할 때, 지역구 단위로 충분한 횟수의 정견방송이나 토론방송을 할 수 있는냐는 점이다. 선거비용을 낮추기 위해 미디어 선거를 도입한다면, 미디어 선거의 고비용을 공영제로 감당해야 하지만, 그러기에도 미디어 선거의 비용은 너무나 크다. 이러한 상황을 감안할 때, 가능한 해법으로는, 중앙 수준에서의 광고·토론방송, 즉 후보들보다는 정당간의 정책토론과 광고방송을 확대, 집중하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

이렇게 볼 때, 개정된 정치관계법은 조직 선거를 막을 수 있는 대안적 통로를 만들어 주는데 그다지 성공하지 못했다고 평가할 수 있다. 이는 선관위가 선거 일주일전 실시한 자체 조사에서도 드러난다. 지지후보를 결정하지 못한 유권자들 중 절반 정도가 후보자에 대한 정보 부족을 이유로 들었고, 20% 정도는 후에 홍보물과 TV 대담 및 토론을 보고 나서 결정하겠다고 답했다(중앙선관위 2004b).

지금까지 논의한 여러 가지 문제들 때문에 접촉중심의 선거운동방식과 미디어 중심의 선거운동방식은 17대 총선에서 제대로 자리잡지 못했다. 반면 공조직의 문제는 여전히 남아 있지만, 조직 동원의 유인을 상당 부분 제거했기 때문에 사조직 중심의 선거를 막는 데는 성공을 거둔 것으로 평가할 수 있다. 문제는, 조직 중심의 선거로부터 탈피하기 위해서는 후보자에게는 물론 유권자들에게도 후보자-유

권자간의 효과적인 정보흐름의 통로가 다른 방식으로 제공되어야 한다는데 있다. 그렇지 않을 경우, 정치 생명이 걸린 선거전의 한복판에서 불법적이고 음성적인 조직 선거의 유혹은 대단히 커질 수 있다. 결국, 17대 총선의 경험에 비추어 볼 때, 정치자금문제 해결을 위한 선거운동방식 개선 시도는 새 제도의 미비점을 보완할 수 있는 새로운 방안이 강구되어야 성공할 수 있다고 판단된다.

#### IV. 제도 개선의 정치적 영향

정치자금 문제해결을 위해 이 글에서 제시한 제도적 보완들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ◎ 소액다수 방식의 정치자금 조성 제도는 유지한다.
- ◎ 조직 선거를 막기 위한 정당 합동연설회의 금지는 유지한다.
- ◎ 지구당의 폐지는 유지하되, 의원의 지역구 사무실을 허용하되 상근자를 두지 않는다.
- ◎ 형평성과 지구당의 기능을 고려하여 출마예정자의 경우 경선의 일정기간 이전부터 선거사무실 개설을 허용한다. 단, 상근자를 최소화한다.
- ◎ 후보와 유권자간 접촉 기회를 가능한 한 늘린다. 그러나 수행 운동원의 수는 최소화하고 감시 감독을 철저히 한다.
- ◎ 선관위의 홍보물의 종류와 양을 크게 늘린다. 선관위의 홈페이지에 지역구별로 후보자를 철저히 비교하고 쌍방향 소통이 잘 이루어지는 공간을 만든다.
- ◎ 정치 포털 사이트들에 대한 규제를 현실화하고 접근성을 높일 수 있도록 한다.
- ◎ 방송을 통한 토론·연설·광고를 가능한 한 늘리되, 중앙당 중심으로 진행한다.
- ◎ 지역구별 후보토론을 의무화하고, 가능한 한 늘린다.

이러한 방안은 기본적으로 정치자금문제의 해결에 초점을 둔 것이지만, 주지하듯이 단지 정치자금제도에만 영향을 미치는 것이 아니라 정치제도 전반과 연관되어 있고 한국 정치의 성격 전반에 영향을 미치게 된다. 개정된 정치관계법에 의해 이번 총선에서 채택된 것으로 다음과 같은 몇가지 중대한 정치적 영향들을 고려할



수 있다. 물론 이 영향은 장기적인 것이므로 17대 총선 결과를 통해 단정적으로 진단할 수는 없다.

첫째, 정당간·후보간 경쟁구조가 변화될 수 있다는 점이다. 우선, 새로운 선거 운동방식 때문에 유권자들에게 후보자들을 충분히 알릴 수 있는 기회가 제한되어 인지도가 높은 후보가 유리할 수 있다. 이는 명망가 중심으로 의회가 구성되어, 의회의 전문성을 떨어뜨리는 결과를 낳을 수 있다. 반면, 후보자에 대한 정보가 제한되어 있으므로 유권자의 투표결정에서 정당이 더욱 중요해질 수 있다. 이는 한편으로는 정당의 강화를 초래할 수 있고, 다른 한편으로는 지역정당의 고착화로 귀결될 수도 있다.

앞에서 제시한 개선방안은 중앙 수준에서는 강한 원내정당화, 디지털 정당화와 이들간의 경쟁을, 그리고 지역구 수준에서는 후보들간의 경쟁을 예상한다. 방송토론 연설과 인터넷을 통해 중앙당간의 경쟁으로 선거를 이끌고, 지구당은 폐지하면서 후보들 개인의 접촉 선거운동과 미디어 활용으로 지역구 수준의 경쟁을 병행하는 것이다.

둘째, 미디어 선거는 필연적으로 이미지 선거를 낳을 수 있다. 17대 총선은 이러한 위험을 크게 드러내었다. 탄핵 후폭풍의 위력에 기인하기도 했지만, 각 당이나 후보들이 정책보다는 이미지로 유권자들에게 호소하려는 경향이 강했다. 정보 제공의 기회가 한정되어 논리보다는 강한 이미지로 호소해야 할 필요도 있었을 것이지만, 영상 미디어의 성격상 시각적 이미지의 효과가 훨씬 크기 때문이었을 것이다.

정치심리학적 연구들은 이미지와 정보, 정책 메시지들이 반드시 별개는 아니며, 이미지의 제공자와 수용자간의 관계가 일방적인 것은 아니라고 분석한다. 유권자들은 후보자들과 정당들에 대해 축적된 정보의 바탕 위에서 후보자의 의도와는 상당히 독립적이고 선택적으로 후보자의 이미지를 형성한다는 것이다(Newman 1999). 이렇게 본다면, 미디어 선거가 초래하는 이미지 선거의 위험을 그리 염려하지 않아도 될 수 있다.

앞의 수정 방안에 따라 선거에서 중앙당간의 경쟁이 큰 비중을 차지하게 되면, 이미지 선거의 위험도 한층 줄어든 것으로 예상된다. 미디어를 통한 경쟁이라 하더라도 중앙당 수준에서는 유권자에 호소할 수 있는 정책의 개발과 이를 통한 경쟁이 보다 중요할 것이기 때문이다.

## 참고문헌

- 강원택, 2004, "정치관계법 개정에 대한 제도적 평가," 연세대학교 동서문세연구원 · 서강대학교 국제지역연구소 편, "제17대 국회의원선거 평가와 정책 제언", 서울: 연세대학교 동서문세연구원.
- 김영래, 1999, "민주정치발전과 정치사실: 공정성과 효율성," 『정치, 정보연구』 제2권 1호.
- 백창재, 2003, "고비용 선거구조의 개선," 안정시 · 백창재 편, 『한국정치자금제도: 문제와 개선방안』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 백창재, 2004, "미국 정치자금 제도개혁의 동향," 『국제지역연구』 제13권 2호, 19-50.
- 심지연 · 김민전, 2002, "정치자금제도의 투명성, 민주성 확보방안," 한국정치학회 춘계학술대회.
- 윤성이, 2004, "인터넷과 17대 총선," 한국정치학회 총선특별학술회의, 서울: 4월.
- 윤종빈, 2004, "정치관계법 개정과 선거운동의 변화," 한국정치학회 총선분석특별학술회의, 서울: 4월.
- 이현훈, 2004, "지구당세도와 정치개혁," 한국정치학회 춘계 학술대회, 서울: 3월.
- 상훈 · 모종린, 2002, "투명한 선거자금을 위한 제도개혁," 모종린 편, 『한국의 정치자금』, 서울: 동아일보사.
- 조영식, 2004, "제17대 총선에 대한 평가," 공명선거실천시민운동협의회 17대 총선 결산 및 향후 진당에 대한 토론회, 서울: 4월.
- 중앙선거관리위원회, 2004a, "정치관계법 국회의회 정치개혁 첫걸음," 보도자료, 2004. 3. 10.
- 중앙선거관리위원회, 2004b, "제2차 유권자 의식조사 결과," 보도자료, 2004. 4. 13.
- 중앙선거관리위원회, 2004c, "정치자금 및 선거비용 조사결과," 보도자료, 2004. 8. 16.
- 최명 · 백창재, 2003, 『현대 미국정치의 이해』, 서울: 서울대학교 출판부.
- Newman, Bruce I, ed. 1999. *Handbook of Political Marketing*. London: Sage.
- White, Theodore H. 1982. *America In Search of Itself: The Making of the President 1956-1980*. New York: Harper & Row.
- 『국민일보』(2004. 4. 15).

『경향신문』(2004. 4. 15).

『동아일보』(2004. 4. 21).

『문화일보』(2004. 4. 10).

『머니투데이』(2004. 4. 15).

『서울신문』(2004. 4. 14).

『세계일보』(2004. 4. 15).

『월간중앙』, 2004. “월간중앙 정치개혁 포럼.” <http://www.jforum21.com>(검색일: 2004. 9. 2).

『주간조선』(2002. 3. 21).

『중앙일보』(2004. 5. 20).

**ABSTRACT** ■

## The Effects of the 2004 Campaign Finance Reform and Its Political Consequences

**Chang Jae Baik** Seoul National University

This paper analyzes the effects and political consequences of the 2004 Campaign Finance Reform legislated just before the 17th National Assembly Election. In previous researches on the direction of political money reform, the author argued that the solution for political money problems should be found in their demand side; that is, making campaigns cheap by regulating campaign practices is the only way to solve current political money problems. The reform intended to follow this recommendation: it prohibited mass-organizing campaigns and encouraged media campaigns. In that sense, I positively assess the achievement of the reform. It greatly curtailed average campaign costs and deterred the flow of illegal political funds. However, several supplementary measures should be made in order to prevent undesirable consequences on the competition structures of Korean National Assembly elections.