

2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

# 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구

2018. .

(사)한국정치법학연구소

# 2017년도 선거연수원 연구용역보고서

## 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구

책임 연구 위원 : 박 상 철 (경기대학교 정치전문대학원 교수)

공동 연구 위원 : 김 현 태 (사)한국정치법학연구소 소장)

조 규 범 (국회입법조사처 입법조사관)

류 홍 채 (경기대학교 정치전문대학원 초빙교수)

연구 기간 : 2018. 5. 18.~2018. 7. 31.

연구 단체 : 사)한국정치법학연구소

# 목 차

I. 문제의 제기 .....	1
II. 선거운동과 선거비용의 제도화에 관한 이론 .....	5
1. 선거운동제도의 기본원칙 .....	5
2. 선거운동의 자유 규제원리 .....	9
3. 선거운동의 공정보장과 선거비용 제도화 .....	11
III. 우리나라의 선거운동 및 선거비용제도 등에 관한 검토 .....	17
1. 선거운동제도 .....	17
2. 선거비용제도 .....	28
3. 선거공영제 .....	36
IV. 주요 국가의 선거운동, 선거비용 및 선거공영제 운용 실제 .....	51
1. 미국 .....	51
2. 영국 .....	56
3. 독일 .....	61
4. 프랑스 .....	66
5. 일본 .....	69
V. 우리나라의 선거운동 및 선거비용, 선거공영제의 개선 방안 .....	74
1. 선거운동제도의 기본방향 재설정 .....	74
2. 선거비용제도 개선 .....	79
3. 선거공영제 개선 .....	91
VI. 결 론 .....	100
< 덧붙임 > .....	105
< 참고문헌 > .....	113

## <표 차례>

<표 1 > 선거운동 유형별 선거운동방법 .....	19
<표 2> 선거운동의 규제관련 제도 변천상황(국회의원선거 기준) .....	21
<표 3> 인쇄물에 의한 선거운동의 변천상황(국회의원선거 기준) .....	22
<표 4> 시설물에 의한 선거운동의 변천상황(국회의원선거 기준) .....	23
<표 5> 언론매체이용 선거운동의 변천상황(국회의원선거 기준) .....	24
<표 6> 언론(면대면)이용 선거운동의 변천상황(국회의원선거 기준) .....	25
<표 7> 후보자(정당) 부담 선거비용제한액 산정기준 .....	29
<표 8> 최근 공직선거의 선거비용제한액 현황 .....	30
<표 9> 선거비용 제한제도의 변천상황(국회의원선거 기준) .....	31
<표 10> 1994년과 2018년과의 선거비용제한액 산정기준 변천상황 .....	33
<표 11> 주요국가와 우리나라 선거비용제한액 비교(선거인 1인 기준) .....	35
<표 12> 선거운동제도와 비용부담 자 현황 .....	37
<표 13> 현행법상 선거비용 보전제도 .....	39
<표 14> 2000년도 선거비용 보전 대상과 국가 등이 부담하여야 할 대상 현황 .....	44
<표 15> 제20대 국회의원선거 주요 선거공영제의 지역구 후보자 불참 율 .....	47
<표 16> 제20대 국회의원선거 선거비용 보전현황 .....	49
<표 17> 제19대 대통령선거 선거비용 보전현황 .....	49
<표 18> 제7회 동시지방선거 선거비용 보전현황 .....	50
<표 19> 2017 영국 하원선거 실제지출상황(런던소재 Bethnal Green and Bow선거구) .....	60
<표 20> 독일의 주요 정당별 총수익, 총지출 및 총지출 대비 선거운동비용(2015-2016년) .....	63
<표 21> 독일 주요 정당의 정부보조금 수입상황(2014-2016) .....	65
<표 22> 2017 프랑스 대통령선거 선거비용제한액 .....	68
<표 23> 2017 프랑스 입법의원선거 DOUBS 선거구의 선거비용제한액과 보전한도액 .....	69
<표 24> 일본 공직선거 선거비용 제한액 산정방법 .....	71
<표 25> 2017 일본 중의원의원선거 도쿄도(東京都) 소선거구 선거비용 제한액(평균) .....	72
<표 26> 각국의 선거운동제도 비교 .....	75
<표 27> 선거운동제도의 기본방향 비교 .....	78
<표 28> 각국의 선거비용제도 비교 .....	80
<표 29> 선거비용 제한 대상(주체) 제도화 방안 .....	81
<표 30> 선거비용 제한기간 제도화 방안 .....	81
<표 31> 후보자의 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용에 대한 개선안 .....	82

<표 32> 선거공영제의 개선에 따른 선거비용 산정안 .....	84
<표 33> 제20대 국회의원 지역구후보자 선거비용 지출상황 (단위 천원) .....	85
<표 34> 선거공영제 최소화에 따른 국회의원지역구 후보자 선거비용제한액 추계 .....	86
<표 35> 선거공영제 축소에 따른 국회의원지역구 후보자 선거비용제한액 추계 .....	86
<표 36> 선거공영제 최소화안에 따른 공직선거 후보자 선거비용제한액 추계 .....	87
<표 37> 선거공영제 축소안에 따른 공직선거 후보자 선거비용제한액 추계 .....	88
<표 38> 현행 선거비용제도와 새로운 개선방안 비교 .....	90
<표 39> 각국의 선거공영제 비교 .....	92
<표 40> 국가 등의 사후보전 제한적 선거공영제안(제3안)의 세부내용 .....	95
<표 41> 현행 선거공영제와 새로운 선거공영제의 비교 .....	98

## < 요약 >

오늘날 공직선거는 투표와 개표과정만이 전부는 아니다. 오히려 국민의 정치의사가 형성되고 교환되는 선거시장의 중요성이 그 어느 때보다도 강조되는 시대이다. 이러한 이유는 좋은 후보자를 걸러냄으로써 좋은 공직자를 선발할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 후보자 검증과정이라 할 수 있는 선거운동의 장은 이를 규율하는 규칙과 운용이 더 자유적이고 민주적이어야 한다.

한편, 선거운동제도는 선거비용제도와 뗄 수 없는 관계이며, 선거공영제와도 불가분의 관계에 있다. 이러한 점을 감안하여 본 연구의 핵심은 선거비용과 선거공영제에 관한 것이지만, 선거운동제도부터 선거비용, 선거공영제에 이르기까지 제도가 지향해야 할 원칙이나 원리를 살펴보고, 이어서 현행제도의 주요내용, 진화경로, 문제점을 진단해 보았으며, 선거비용과 선거공영제 개선방안을 도출하기 위하여 주요 국가의 제도와 운용실태, 그 결과 등을 살펴보았다.

선거운동의 선거과정에서 투표 이전에 이루어지는 핵심적인 과정의 하나로서 법적으로는 ‘당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위(공직선거법 제58조①)’로 정의되지만, 정치과정 측면에서 선거운동은 ‘후보자·정당 및 그 지지자들이 그들의 장점인 정견이나 정책 등을 가지고 국민을 설득하여 지지(표)를 구하는 행위이면서, 국민이 국민적 관심 사안에 대하여 자신의 의사를 형성하고 이를 표명·전달하는 정치적 의사형성과정’이며, 선거가 국민주권 실현수단인 대의제 민주주의 국가에서 선거운동은 매우 중요한 기능을 수행한다. 따라서 선거운동의 성패는 선거의 성패에도 연결되며, 민주정치의 성패에도 영향을 미친다. 더구나 선거운동의 규칙(rule) 여하에 따라서는 그 결과도 상이하게 나타나기 때문에 선거운동제도는 그 나라의 정치를 규정하는 시금석이 되기도 한다.

2018년 오늘날 우리는 87년 헌법체제를 개선하고자 하는 헌법개정운동이 전개되고 있는 시점에서 정당과 선거에 관한 헌법내용도 그 개정대상이 되고 있으며, 특히 선거운동과 관련된 분야의 헌법 개정은 본 연구를 함에 있어서 매우 중요한 지표가 되고 있다. 선거운동에 관하여 극단적 국가주의적인 모습을 보이는 현행 헌법 제116조의 규정도 자유주의적 방향으로 개정을 시사하고 있기 때문에 새로운 선거운동제도, 선거비용제도 등이 강구되어야 할 필요성이 더 증대되었다.

본연구의 II에서는 선거운동과 선거비용의 제도화에 관한 이론 검토를 하였던 바, 선거운동제도의 기본원칙으로서 선거운동의 자유 최대 보장과 선거운동의 공정정보장을 제시하였으며, 이 두 가지는 선거운동제도를 설계하고 운용하는데 있어서 가장 중요한 것이되, 선거운동의 자유가 더 우선적 가치라는 점을 서술하였다.

이 두 원칙은 자유선거와 평등선거를 배경으로 하고 있으며, 자유와 평등의 관계와 같이 서로 보완적이되 목적과 수단적 성격을 가지고 있다.

이어서 선거운동의 자유 규제원리를 정리하였으며, 본 단락에서는 헌법질서와 선거운동의 공정보장과 자유 제한, 선거운동의 자유 제한과 한계를 서술하였다. 선거운동의 자유는 일정한 법원칙 하에서 제한 또는 금지할 수 있다. 선거운동의 자유를 제한하기 위해서는 근거가 명확해야 하며, 그 대상과 내용 등은 최소에 그쳐야 하는데, 선거운동의 자유 제한은 헌법에 근거하여 다른 자유와 권리 보장을 위해서이고, 공정선거 실현을 위해서이다.

선거운동의 공정보장을 보장을 위한 방법으로서 가장 바람직한 것은 선거비용의 제도화이며, 그 이유는 선거운동 방법이나 수단에 대하여 일일이 공정보장을 위한 장치를 마련하는 경우 자칫 선거운동의 자유를 침해할 수 있기 때문이며, 총량으로 선거비용을 제한하는 경우에는 세세한 제한 금지는 없어지고 거시적으로 선거운동의 공정을 달성할 수 있기 때문이다.

Ⅲ에서는 우리나라의 선거운동 및 선거비용제도 등에 관한 검토를 하였다.

우선, 선거운동제도와 관련하여 현행 공직선거법은 1994년에 제정된 공직선거 및선거부정방지법에서 출발하였고, ‘돈은 묵고 말은 쏜다’는 슬로건 아래 흩어져 있던 대통령, 국회의원 등 공직선거관련 법률을 통합하여 제정하는 등 종전과는 다른 방식과 관점에서 마련된 법이었다. 종전의 선거법들은 규제가 강조되는 법들이었으나 이러한 개혁 작업을 통하여 규제를 풀긴 풀었으나, 현재에도 만족스럽지 못하게 국민의 자유를 규제하는 특징을 보이고 있다는 점을 분석하였다. 구체적으로 현행제도는 선거운동 자유의 형식적 천명, 선거운동의 기간과 기구, 방법 등에 대한 규제, 종류와 폭이 적고 좁은 선거운동방법 등이 특징적이며, 이렇게 된 진화경로를 추적해 본 결과 1948년 미국의 영향을 받은 자유주의적 선거법에서 이승만 정권이 들어서면서 제국주의의 영향을 받은 일본의 공직선거제도를 계속하는 과정을 거치면서 권위주의 정권과 이에 대항하는 정치세력의 타협의 산물로서 규제위주의 선거법이 탄생되었고, 이러한 일련의 제도들이 오늘날까지도 계속 이어지고 있다는 점을 살펴보았다.

이러한 분석과정을 거쳐 현행 선거운동제도의 문제점으로서 선거운동의 과도한 제한과 금지, 선거운동의 공정보장기능 미약이라는 점을 제시하였다.

선거비용제도도 선거운동제도와 마찬가지로 현행제도의 내용, 진화경로, 문제점 순으로 정리하였다. 우리나라는 1958년 선거비용제한제도를 채택하였으며, 총액주의와 비목주의, 행정결정주의, 법정주의를 모두 채택한 바 있으며, 현재는 총액주의와 법정주의를 채택하고 있다.

선거비용제한제도의 문제점으로서 선거비용제도가 지향하는 조건평등을 실제로

실현하고 있는 지에 의문이 제기되며, 실제적으로 첫째, 우리 선거비용 제한제도는 선거운동의 자유가 크게 제한 또는 금지되고 있는 상황에서 존치되고 있기 때문에 실제적으로 선거의 공정을 담보해 내지 못하고 있다는 점 둘째, 우리의 선거비용 제한액은 다른 나라에 비하여 높다는 점 셋째, 현행 선거비용제도는 선거운동법정주의의 후산물로서 후보자에게는 선거운동의 선택권이 없으며, 선거비용으로는 다른 선거운동의 수단이나 방법, 기회를 전혀 생각할 수 없도록 하고 있다는 점이 선거비용제도의 문제점으로 제시하였다.

선거공영제는 국가 등이 나서서 선거운동 비용을 부담해줌으로써 후보자 등의 선거운동 기회를 보장해주는 제도이며, 이러한 선거공영제는 기본적으로 선거운동의 기회를 보장하면서도 그 제도적 효과로서 선거운동의 자유 보장, 타락 예방, 정책선거 전념 효과가 있다. 이러한 선거공영제는 1959년 선거공보에서부터 출발하여 오늘에 이르고 있다. 현행 선거공영제는 그 규모가 크고 제도가 지향해야 할 방향에서 좀 떨어진 것이 문제인데, 구체적으로는 선거운동의 자유규제로 인하여 선거공영제 효과가 적고, 선거비용 제한제도의 보완장치로서 역할을 못하고 있으며, 정책선거, 국민의 알권리 등과 무관하게 제도화 되어 있다는 점, 선거비용 사후보전으로 인하여 선거공영제 취지달성에 한계가 있다는 점, 복잡한 선거비용 보전절차와 방법 등이 문제점으로 분석되었다.

IV에서는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 선거운동제도와 선거비용제도, 선거공영제를 정리하였다.

우선 미국의 경우는 선거운동이 자유롭고, 돈에 대하여 절차적 규제는 강하나 수입과 지출에 대한 규제는 많지 않다는 점을 특징으로 하고 있다. 다만, 미국의 경우에도 연방차원의 대통령선거를 비롯하여 연방의원, 주지사, 주의원 등을 대상으로 공적자금 지원제도 또는 매칭펀드제도가 존재한다. 그렇지만 이러한 제도들도 결과적으로는 후보자에게 선택권이 주어진다라는 점이다.

영국의 경우는 선거운동의 자유는 크게 보장되나, 선거비용제도가 엄격하게 시행되고 있다. 그렇지만 선거공영제는 크게 발달되지 않았다.

독일은 선거운동에 대한 제한이나 금지가 거의 없다. 다른 일반 법률에 의하여 광고 등이 제한될 뿐이다. 특히 선거비용을 제한하는 제도도 없으며, 연동형 비례대표제를 채택하고 있어 정당본위의 선거가 이루어지는 관계로 정당중심으로 선거가 전개된다. 독일의 선거공영제는 정당에 대한 국고보조금제와 무소속후보자에 대한 공적지원제도로 나누어진다. 특이한 점은 정당추천후보자에 대한 공적지원은 없다는 점이다.

프랑스의 경우는 선거운동은 우리나라보다는 자유로우나 선거비용제한도와 선거공영제가 발달되어 있다. 특히 선거공영제로서 문서·도화에 드는 비용은 100% 부



담하고, 선거비용에 대하여는 거의 47.5%까지 보전해주는 공적지원제도가 제도화 되어 있다.

일본의 경우는 우리와 유사하게 선거운동에 대한 규제가 심한 편이며, 선거비용 제한제도가 있다. 일본도 선거공영제가 존재하는데, 가장 특징적인 것은 공적자금을 후보자에게 주는 것이 아니라 역무나 용품을 제공한 업자에게 국가 등이 직접 준다는 점이다.

V에서는 본 연구의 최종적 연구결과로서 우리나라의 선거운동 및 선거비용, 선거공영제의 개선 방안에 대하여 정리하였다.

우선 선거비용과 선거공영제의 개선방안을 도출하기 전에 선거운동제도의 기본 방향을 재설정해야 한다는 점을 제시하였다. 새로운 선거운동제도는 자유보장을 최우선으로 해야 하고, 모든 선거운동주체에 대하여 선거운동을 보장하며, 돈 안 드는 선거운동은 아무 때나 하도록 하고 돈 드는 선거운동에 대해서만 대통령선거는 선거일전 1년, 다른 선거는 선거일전 6월부터 하도록 하며, 선거운동의 선택권과 창안권을 후보자에게 주도록 하며, 제한·금지는 최소화하도록 하되, 공정정보장은 선거비용과 선거공영제로 달성하도록 제도화해야 한다는 점을 제시하였다.

선거비용제도의 개선과 관련해서는 선거운동 참여 주체별 선거비용제한제도를 도입해야 하고, 선거비용 제한 기간은 돈 드는 선거운동을 할 수 있는 기간으로 제도화해야 하며, 선거관련 비용은 모두 선거비용으로 포함해야 하고, 선거비용 제한액을 하향해야 한다는 점, 선거비용 지출 공개 강화를 개선방안으로 제시하였다. 특히, 후보자의 경우는 현행의 30-50% 하향하고, 정당은 50억 정도, 단체는 100만원~500만원 이내, 개인은 규정 안하거나 1만원 이내로 선거비용을 제한하는 안을 제시하였다.

선거공영제의 개선으로서는 4가지 안을 제시한다.

첫째 안은 국가 등의 직접 전부부담을 최소화 하자는 안이다. 이 안은 선거공영제의 대상을 공영 선거공보, 선거벽보, 공개장소 연설·대담, 방송연설 소요경비로 한정하되(선거방송토론위원회 주관 토론회는 존치) 모든 후보자를 대상으로 하고, 사후보전이 아닌 행위 발생 후 아무 때나 하도록 하자는 안이다. 이 안의 장점은 선거공영제의 취지에 가장 부합한다는 점이다.

두 번째 안은 첫째 안에다 현수막, 신문광고, 방송광고를 추가하는 안이다. 이 안은 후보자의 선전 욕망도 어느 정도 충족하고 선거공영제의 취지도 달성하자는 안이다.

세 번째 안은 국가 등의 사후부담을 제한적으로 하자는 안으로써 대상을 현재보다는 축소하여 선거벽보, 선거공보, 공개장소 연설·대담, 현수막, 신문광고, 방송광고, 방송연설로 한정하고 현행과 같이 득표조건에 따라 사후 부담하는 안이다. 이

안은 현행 선거공영제의 문제점을 해소하면서 취지는 살리자는 안이다.

네 번째 안은 첫 번째 안을 바탕으로 하되, 정당추천후보자에 대하여는 보전대상에서 제외하자는 안이다. 이 안은 정당의 선거보조금제도와 정당추천후보자에 대한 선거비용보전제도가 중복되므로 이를 시정하는 것을 특징으로 하고 있다.

우리는 1987년 민주화과정을 거쳐 새로운 시대를 맞이했으며 이후 민주주의가 제도화되고 성숙된 것으로 보았으나 2016년과 2017년에 걸쳐 대통령 탄핵이라는 초유의 정치적 사건이 발생함으로써 민주주의의 제도화와 공고화가 얼마나 어려운 일인지를 확인하게 이르게 되었다. 1987년에 제정된 현행 헌법은 비록 민주화 과정에서 탄생하였지만 민주주의에 부합하지 아니한 헌법 조항은 물론이고 그 하위의 실행법률에서 민주주의에 부합하지 아니한 법률로 인하여 아직도 우리의 민주화 과정은 완성이 아니고 진행과정에 있다고 보아도 과언이 아니다.

특히 공직선거와 관련하여 국민의 정치적 의사표현의 자유를 보장하지 못하여 선거운동의 주체의 하나이면서도 주권자로서 국민의 기본권을 제약받고 있는 것이 우리의 현실이다.

결론적으로 우리나라가 진정으로 성숙된 민주주의를 실현하기 위해서는 국민의 자유권, 정치적 자유, 정치적 표현의 자유, 선거운동의 자유를 보장하는 제도개선이 시급히 요구되고 있으므로 선거운동제도를 비롯하여 선거비용제한제도, 선거공영제를 원리원칙과 현실에 맞게 재정비하여 국민의 자유를 회복해 주고 선거의 공정, 평등선거도 보장되도록 해야 할 것이다.

제시어 : 선거운동, 선거운동제도, 선거운동의 자유, 선거운동의 공정, 선거운동의 제한, 선거운동의 금지, 선거비용, 선거비용제도, 선거비용 제한, 선거비용 보전, 선거공영제, 선거운동공영제, 공영제

## I. 문제의 제기

대의민주주의 정치체제에서 주권자로서 국민은 선거를 통해 민의를 대의할 대표자를 선출한다. 선거는 입후보, 선거자원 동원, 선거인 확정, 선거운동, 투표 및 개표, 당선인 결정 등의 일련의 과정을 거친다.

선거운동은 이러한 선거과정에서 투표 이전에 이루어지는 핵심적인 과정의 하나이다. 선거운동은 법적으로는 ‘당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위(공직선거법 제58조①)’로 정의되지만, 정치과정 측면에서 선거운동은 “후보자·정당 및 그 지지자들이 그들의 장점인 정견이나 정책 등을 가지고 국민을 설득하여 지지(표)를 구하는 행위이면서, 국민이 국민적 관심 사안에 대하여 자신의 의사를 형성하고 이를 표명·전달하는 정치적 의사형성과정”이다.<sup>1)</sup> 이러한 의미를 가지기 때문에 선거가 국민주권 실현수단인 대의제 민주주의 국가에서 선거운동은 매우 중요한 기능을 수행한다. 따라서 선거운동의 성패는 선거의 성패에도 연결되며, 민주정치의 성패에도 영향을 미친다. 더구나 선거운동의 규칙(rule) 여하에 따라서는 그 결과도 상이하게 나타나기 때문에 선거운동제도는 그 나라의 정치를 규정하는 시금석이 되기도 한다.

공직선거의 실시가 예상되거나 확정되면 후보예정자와 정당은 물론 일반 국민들도 관심을 갖게 되고 공직에 나서는 자는 자신을 알리기 위하여 노력하고, 정당들은 조직을 정비하고 정책을 다듬고 선전한다. 이에 대하여 국민들은 이러한 행위와 정책들에 대하여 지지, 추천 또는 반대 등의 의사를 표시하기도 하고 주위의 사람들에게 자신의 의사를 전달하기도 한다. 이러한 행위들은 후보자가 확정되고 선거일에 임박해 질수록 더욱 왕성하게 이루어지고 치열하게 전개된다. 여기에서의 국민에는 개인은 물론 단체도 포함된다. 엄청난 규모의 사람들이 선거운동과정에 참여하게 되는 것이다.

현실적으로 선거운동 영역에서는 많은 사람과 단체들이 참여하여 경쟁하게 되는데 이러한 영역에서는 참여자 개인 속성에 따른 자질 등에 의한 차이뿐만 아니라 사회, 경제, 문화적인 환경이나 배경 등에 따른 차이도 존재하게 된다. 특히 그 중에서 문제되는 것이 참여자의 경제적 자산이다. 경제적 자산의 하나인 선거비용은 후보자 등이 유권자에게 효과적인 선거운동을 수행하기 위한 핵심적인 자원으로서는 이의 많고 적음에 따라 참여자의 활동도 크게 차이가 난다. 다시 말해 후보자가 동원할 수 있는 선거비용 규모의 차이에 따라 선거운동을 수행하는데 큰 차

---

1) 김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치발전』 (오름, 2007), p.20.

이가 난다는 것이다. 선거비용에 대한 규제가 없을 경우 선거비용을 많이 투입하는 후보자와 적게 투입하는 후보자 간 선거운동의 양적·질적 차이가 발생하는 것이다. 이러한 이유로 선거운동 영역은 두 가지의 관점이 존재한다. 즉 자유주의와 평등주의이다.

선거운동에 관한 자유주의적 관점은 미국과 독일에서 발전되었다. 미국의 경우에는 정치자금의 지출도 정치적 표현의 자유이기 때문에 이를 제한할 수 없다고 본다. 만약 정치자금을 규제하게 되면 그 만큼 국민의 정치적 의사형성과 표현, 정보의 전달이 이루어질 수 없어 국민의 권리가 침해된다는 것이다. 이러한 원칙은 미국의 연방대법원 판례에 의하여 확보되었다.<sup>2)</sup> 선거운동의 자유주의는 정치적 자유주의에 기반을 두고 있으며 그 배경은 ‘사상의 자유시장론(marketplace of ideas theory)’이다.<sup>3)</sup>

이러한 자유주의 입장에서는 모든 참여자는 자신의 부에 따라 정치활동을 할 수 있으며, 정치자금의 기부와 지출을 막을 수 없다는 입장이다. 또한, 이러한 입장에서의 기회의 평등만 보장되면 되는 것이지 그 수단이나 방법까지 제한하여 출발선에서의 평등을 의미하지 않는다. 오히려 모든 사람은 균등한 기회를 가지기 때문에 돈이 적은 정치인도 열심히 정치활동을 하면 많은 사람들이 정치자금을 제공하고 이를 사용할 수 있어 균등한 기회 보장에 문제가 없다는 입장이다.

선거운동의 평등주의는 평등선거를 이론적 배경으로 하고 있으며, 자유주의 입장과 달리 선거운동의 영역은 정치적 영역 중에서도 특별하게 기회의 균등은 물론 공정한 경쟁이 될 수 있도록 일정한 조건 아래서 하여야 한다는 입장이다. 선거에서 참여자의 부나 배경 등 선거과정과 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 것들이 많으며 이러한 것들을 제한하거나 규제하지 않으면 출발선부터 기울어진 운동장이 되어 공정성이 심히 훼손된다는 것이다.

특히, 선거운동 영역에서는 경제적으로 여유 있는 후보자는 절대적으로 유리하다. 경제적 자산을 많이 가진 후보자는 그 만큼 정치활동, 선거운동을 다른 후보

---

2) Buckley v. Valeo 424U.S.1(1976). 이 판결은 1971년 미국 연방의회가 연방 상·하원 선거에 출마하는 후보자들의 선거운동 비용의 지출총액을 제한하면서 시작 되었다. 연방의회는 연방하원 후보자는 예비선거 7만 달러, 본 선거 7만 달러 총 14만 달러, 연방 상원 후보자는 25만 달러 (예비선거는 10만 달러 또는 유권자 수×8센트 중 많은 금액, 본 선거는 15만 달러 또는 유권자 수×12센트 중 많은 금액)로 제한하였다. 이에 시민들은 연방의회의 선거비용 지출총액 제한은 헌법이 보장하는 표현의 자유를 침해하는 것이라며 헌법소원을 제출했다. 연방대법원은 선거비용의 지출총액제한이 위헌이라고 판결했다. 반면 대통령선거에서 자발적 참여로 공공 선거자금 지원 프로그램의 지원을 받은 대통령 후보자들에 대한 지출 총액제한은 위헌이 아니라고 판결했다. 이 판결로 미국 선거에서 선거비용 지출총액제한은 후보자의 자발적 참여에 의해서만 적용되게 되었다.

3) Justice Holmes, dissenting opinion in Abrams v. U.S.A. 250 U.S. 616(1919).

자보다 더 많이 할 수 있기 때문이다. 이러한 조건의 차별은 평등선거에 반한다. 따라서 이러한 평등주의적 관점에서는 모든 후보자 등에게 똑 같은 기회와 똑 같은 수단, 방법을 보장하여 출발선에서부터 공정하도록 하여야 한다는 것이다. 현실적으로 이러한 평등주의 입장은 선거비용을 제한하는 제도로 발전하였다. 우리나라를 비롯하여 영국, 프랑스, 일본 등에서 채택하고 있다.

한국의 선거운동제도는 미국과 일본 등의 영향을 매우 많이 받은 제도로서 그 진화 경로가 민주화의 진행과 비례하여 발전해오고 있다. 그렇지만 권위주의 전통과 남아 있는 불합리한 제도에 의하여 아직도 선거운동의 자유가 많은 규제를 받고 있으며, 선거비용제한제도가 있음에도 개개의 선거운동 방법이나 수단 등에 대하여 제약을 둬으로써 선거운동의 공정 보장도 그 제도적 효과가 적다. 특히 우리나라에서 선거운동은 「공직선거법」에서 규정되어있는 선거운동 방식과 각각의 방식에 대한 회수까지 정해져 있기 때문에 모든 후보자는 똑같은 선거운동방식과 회수로 유권자들에게 지지를 호소할 수밖에 없는 것이 현실이다. 이와 같은 상황은 우리나라 선거제도가 많은 부분에서 후보자와 유권자의 선거운동의 자유를 과도하게 제한하고 있는 것으로 볼 수 있겠다.

2018년 오늘날 우리는 87년 헌법체제를 개선하고자 하는 헌법개정운동이 전개되고 있다. 정당과 선거에 관한 헌법내용도 그 개정대상이 되고 있으며, 특히 선거운동과 관련된 분야의 헌법 개정은 본 연구를 함에 있어서 매우 중요한 지표가 되고 있다. 현행 헌법 제116조에서는 ‘선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되 균등한 기회가 보장되어야 한다(제1항)’고 규정하고, ‘선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다(제2항)’고 규정하고 있는데, 문재인 정부가 제출한 헌법 개정안에 의하면 현행 헌법 제116조 제1항의 규정을 ‘누구나 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 다만, 후보자 간 공정한 기회를 보장하기 위하여 필요한 경우에만 법률로써 제한할 수 있다.’라고 하여 종전과는 다른 방향을 제시하고 있다.<sup>4)</sup> 헌법 개정이 어떻게 전개되느냐에 따라 선거제도도 달라지는 데, 선거운동제도도 마찬가지이다. 이에 따라 본 연구도 선거운동의 자유가 보장됨을 전제로 하여 대안제시에 초점을 맞추고자 한다.

본 연구는 우선적으로 선거운동과 선거비용의 제도화에 관한 이론적 검토를 통하여 선거운동제도의 기본원칙, 선거운동의 자유 규제원리, 선거운동의 공정보장과 선거비용의 제도화에 대하여 살펴보려고 한다.

다음으로 우리나라의 선거운동제도, 선거비용제도 등에 대하여 그 진화경로, 운

4) 선거운동에 관한 문재인 정부의 2018 헌법 개정안은 선거운동의 자유를 천명하고 그 제한은 기회균등을 위한 경우로만 한정함으로써 종전의 선거운동에 대한 국가주의, 선거운동법률주의 등에서 벗어나고자 함을 특징으로 하고 있다.

용실태, 주요 특징 등을 살펴보아 어떠한 문제점들이 있는지를 비판적으로 검토한다. 이러한 비판적 검토는 본 연구에서 주안점을 두고 있는 이들 제도 등에 대한 개선방안을 도출하는데 그 목적이 있다.

한편, 본 연구는 한국의 선거운동제도, 선거비용제도, 선거운동에 관한 공영제 등의 개선방안을 도출함에 있어서 주요 외국의 제도와 그 운용 실태를 검토하여 참고하고자 하였다. 주로 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 제도를 살펴보아 우리의 제도 설계에 도움이 될 수 있는지를 알아보하고자 하였다.

끝으로 우리나라의 선거운동 및 선거비용, 선거공영제의 개선방안을 제시한다. 선거운동제도에 있어서는 개개의 선거운동제도보다는 선거운동제도의 기본방향을 제시하는데 초점을 두었으며, 선거비용제도와 선거공영제의 개선방안의 제시에 초점을 맞추어 현재의 제도를 개선할 수 있는 대안을 마련하고자 하였다.

선거운동의 공정과 관련하여 선거의 공정을 침해하는 타락행위 등은 비난가능성이 높은 반도덕적 반사회적 행위로서 반드시 기본적인 규제가 있어야 한다. 본 연구에서는 선거운동의 기회를 공정하게 부여할 수 있는 방안의 고찰이 목적이기 때문에 이러한 사항에 대하여는 논제에서 제외하고자 한다.

## II. 선거운동과 선거비용의 제도화에 관한 이론

### 1. 선거운동제도의 기본원칙

선거운동을 제도화하기 위해서는 일정한 원칙 또는 법리에 의하여야 한다. 그렇지 않으면 국민의 정치적 자유가 침해될 수 있다. 특히 국민의 정치적 의사 형성과 유통을 통제할 목적이나 특정 정치세력에게 유리한 선거환경을 만들기 위한 국가에 의한 과도한 개입과 통제가 문제된다. 선거운동에 국가의 개입과 통제가 많아지면 선거운동의 자유는 축소되어 선거운동에서 국민의 정치적 의사형성과 교환이 제대로 이루어질 수 없게 된다.

선거운동의 자유는 정치적 표현의 자유이므로 근본적으로는 이를 제한하는 데는 한계가 있다. 실제로 정치적 자유를 제한하는 국가는 권위주의 또는 전체주의 국가에 해당된다. 선거운동의 자유는 정치적 자유이기 때문에 선거운동에 대한 규제 여부에 따라서 민주국가인지 아니면 독재국가인지 판단하는데 하나의 기준이 될 수 있다.

본 연구에서는 선거운동을 제도화하기 위해서 즉 입법화하기 위해서 필요한 기본적인 원칙 두 가지를 제시한다.

#### 가. 선거운동의 자유 최대 보장

국민이 정치적 자유를 갖지 못하면 권력은 절대화 되어 간다. 주권이 국민에게 있다는 국민주권주의는 의미를 상실할 수 있다. 그런데 통상 정치적 자유는 참정권, 공무담임권과 함께 정치적 표현의 자유가 핵심이다. 정치적 표현의 자유야말로 권력을 통제하고 다양성을 존재하게 하며, 국민의 정치적 의사를 표출하고 집약하게 하는 원동력이 된다. 이러한 정치적 표현의 자유가 보장되기 때문에 정당이 존재할 수 있고 선거가 국민주권 행사의 수단이 될 수 있다.

이러한 의미를 가진 정치적 표현의 자유 속에는 선거운동의 자유도 포함된다. 선거의 자유에는 입후보의 자유, 투표의 자유, 선거운동의 자유로 나눌 수 있는데, 여기의 선거운동의 자유는 크게 보아 정치적 표현의 자유에 포함된다. 따라서 선거운동의 자유가 보장되지 아니하면 선거는 자유로이 실시될 수도 없고 절차적으로도 정당성을 가질 수 없게 된다. 선거가 자유로이 실시되지 않으면 권력획득의 정당성은 인정될 수 없다.

현대에 이르기까지 국민의 자유는 희생 없이 거저 얻은 것은 아니다. 근대의 절

대 권력을 가진 군주로부터 기본권을 획득하는 과정에서 쟁취한 것이다. 처음에는 국가로부터의 자유를 즉 국가의 간섭과 개입으로부터의 자유를 추구하였으며, 이후 산업화를 거치면서 점차적으로 국가에 의한 자유로 확대되었다. 시장경제의 발전에 따른 폐해가 증가하면서 개인의 자유가 침해되는 것으로부터 적극적으로 국가가 개입하여 이를 해소하고 증가시킬 필요가 생긴 것이다. 오늘날 대부분의 나라에서 국가가 나서서 개인의 복지 증진 등을 위하여 정책을 시행하는 것은 국가에 의한 자유의 확보차원이라고 할 수 있다.

이러한 일반적인 자유의 확보과정은 선거운동에서도 예외가 아니다. 선거운동에 있어서 국가의 개입은 필연적으로 관련법제의 증가와 확대를 불러올 수밖에 없고, 그 결과는 국가에 의한 관여와 개입, 통제가 확대됨을 의미한다.<sup>5)</sup> 물론 국가에 의한 자유의 확보도 ‘선거운동공영제’에 의하여 이루어져 국가에 의한 선거운동의 자유가 신장될 수도 있다.<sup>6)</sup>

특히 선거운동 영역은 경쟁이 치열하게 이루어지는 과정이어서 후보자와 정당 등 참여자가 자유롭게 경쟁을 할 수 있어야 한다. 만약 선거운동의 자유가 보장되지 아니한 상황에서 선거가 전개된다면 기존의 특정한 세력이나 집단, 권력을 많이 가지고 있는 자만이 유리하게 된다. 이러한 차별은 후술하는 선거운동의 공정을 침해하는 결과를 초래하게 된다. 대부분의 권위주의 국가에서는 야당 등 경쟁자들에 대하여 재갈을 물리고 선거운동을 할 수 없도록 하고 있다.

선거운동의 또 다른 주체의 하나로서 유권자의 입장에서 선거정보 등이 자유롭게 유통되지 아니하여 자신의 정치적 의사를 형성하고 표명하는데 장애를 가져오고, 선거권자로서 투표에 참여하는 때에 바른 선택을 할 수 없게 된다.

따라서 선거운동영역에서 자유를 제한하면 선거결과가 왜곡되고 국민의 정치적 의사형성과 유통에 문제가 발생하기 때문에 이를 규제하는 데에는 합리적 기준과 원칙이 필요하고 그 범위와 대상은 최소에 그쳐야 한다.

기본적으로 선거운동은 최대한 그 자유가 보장되어야 한다. 선거운동의 자유가 보장되지 아니한 상태에서는 국민의 정치적 의사형성이 이루어 질 수 없고, 그러한 환경에서는 국민의 정치적 의사가 왜곡되고, 거짓 등이 난무한다. 후보자와 정당 등에 관한 정보가 제대로 유권자 등에게 전달되지도 않고 유권자들은 후보자 선택에 장애를 일으킨다. 국가 또는 특정한 세력이 주창한 정보에 의존하여 바른

5) ‘자유’에 대한 개념논쟁이 정치철학적 측면에서 자유주의자(간섭의 부재)와 공화주의자(지배의 부재) 간에 전개되고 있다. 본 연구에서는 이러한 정치철학적 개념보다는 보편적이고 일반론에 입각하여 자유라는 개념을 사용하고 있음을 밝힌다. 정태창, “비지배 자유와 공화주의 딜레마,” 철학사상, Vol.47, (서울대학교 철학사상연구소, 2013-02) pp.125-160 참조.

6) 선거공영제의 대부분은 선거운동에 관한 것이므로 현실에서는 선거공영제 또는 선거운동공영제라고 혼용하여 사용되고 있는데, 본 연구에서는 ‘선거공영제’라고 통일하여 사용한다.



선택을 할 수도 없다.

민주주의 국가에서 평등과 함께 자유의 개념은 민주주의를 구성하는 핵심적인 이념적 요소이다. 정치적으로 자유로운 국가와 자유롭지 못한 국가의 차이는 이러한 정치적 자유를 얼마나 보장하고 있는냐에 좌우된다. 선거운동의 자유도 정치적 자유이기 때문에 결과적으로는 민주주의가 구현되고 있는지를 판단하는데 중요한 지표로서 작동된다. 선거운동이 자유롭지 못한 국가는 민주주의가 완벽하게 구현된다고 볼 수 없다.

선거운동의 수단이나 방법에 대하여는 선거공영제 등 국가의 개입사항이 아닌 사항에 대하여는 참여자의 의사에 의하여 스스로 선택할 수 있어야 한다. 참여자는 자기 책임 아래서 스스로 선거운동의 수단이나 방법을 선택하면 된다. 선거운동 영역에서 국가 개입의 최소화는 선거운동의 자유 최대 보장을 의미한다. 선거운동의 자유를 최대로 보장하기 위해서는 국가의 개입을 최소화하는 즉 작은 정부가 요구된다고 할 수 있다.

#### 나. 선거운동의 공정 보장

선거운동은 최대한 자유롭게 이루어져야 한다. 이러한 선거운동에서 자유의 최대한 보장이 제일 중요하지만, 다음으로 중요한 것이 그 공정성의 확보이다.

이러한 선거운동의 공정 개념은 다의적이다.<sup>7)</sup> 그렇지만 가장 중요한 핵심적인 요소는 기회균등<sup>8)</sup>과 조건평등을 목표로 하는 평등선거의 개념이 포함된 것이다. 민주주의 핵심요소인 평등은 정치적 영역에서는 기회균등 등으로 나타나고, 이러한 기회균등 등은 자유와 함께 선거에서 달성하여야 할 기본적 지도 원리의 하나라고 할 수 있다. 따라서 선거운동에 대한 자유주의 입장이든 평등주의 입장이든 선거운동의 공정보장은 필수적으로 요구되는 사항이라고 할 수 있다. 다만, 현대에 이르러 평등선거의 실현이 강력히 요구됨에 따라 기회균등에 더하여 ‘1인 1표 1원’이라고 대표되는 조건평등까지도 실현할 수 있는 선거비용 제한제도 등이 발전하게 된 것이다.

선거운동에 있어서 참여자간의 기회균등과 조건의 평등 확보는 반드시 필요하다. 이러한 선거운동에서의 평등이 이루어지지 아니하면 특정한 집단이나 개인에게 유리한 선거가 초래된다. 경쟁영역에서 공정성이 확보되지 아니하면 독점 또는

7) 다의적인 개념을 내포한 ‘공정성’에 대하여는 본 연구에서는 평등개념이 내포된 것으로, ‘형평성’은 비교적인 개념으로서 결과의 평등과 유사한 개념으로 본다.

8) “선거운동의 기회균등원칙은 절대적이고도 획일적인 평등 내지 기회균등을 요구하는 것이 아니라 합리적 근거 없는 자의적 차별 내지 차등만을 금지하는 것으로 이해하여야 한다.” 현재 1997. 10. 30. 96헌마94, 현재 1998. 8. 27. 97헌마372등.

과점이 이루어지고 그 폐해는 결과적으로 국민들에게 전가된다. 따라서 선거에서도 공정선거는 자유선거에 못지않게 달성하여야 할 가치가 된다. 선거가 불공정하게 실시된다면 국민의 의사가 왜곡되고 대표결정에 정당성이 훼손된다.

선거운동의 공정은 참여자들이 자신의 장점을 가지고 선거에 나서야 하는데, 본인의 장점 외에 금전, 세력, 집단 등을 동원하여 선거에 나서면 참여자간의 형평성은 무너지게 된다. 만일 돈 많은 후보자와 돈이 적거나 없는 후보자간에 돈을 제한 없이 쓰도록 하는 경우 이러한 선거는 공정선거가 될 수 없다. 따라서 선거운동에 있어서도 참여자간에 일정한 공정성이 유지되도록 해야 한다. 선거운동에서 동일한 법적 지위를 가진 참여자 간에 공정성이 유지되면 결과적으로 기회균등 등이 확보하게 된다.

선거운동의 영역에서 불공정의 모습은 3 가지로 나타난다고 주장되고 있다. 즉 선거정보의 유통과 전달과정의 왜곡, 금권이나 관권 등 자신의 장점 외의 수단과 방법 등 동원, 선거운동 참여자간의 불균등한 기회 제공이다.<sup>9)</sup> 이러한 불공정한 행위의 결과는 총체적으로 참여자간의 형평성을 무너지게 한다.

따라서 선거운동은 공정해야 한다. 공정한 선거운동은 후보자 간 또는 정당 간에, 유권자 간에 반드시 이루어져야 한다. 선거운동의 기회균등 등의 보장은 국가가 최우선적으로 해야 한다. 기회가 균등하게 보장되지 않거나 더 나아가 선거운동 조건의 평등이 보장되지 아니한 선거운동이 이루어진다면 당해 선거의 결과는 일방적으로 나타날 것이다. 공정경쟁이 이루어지도록 국가는 불공정행위에 대한 제약을 가할 수 있어야 한다.

선거운동 영역 즉 선거운동 시장에서 자유경쟁과 더불어 공정경쟁은 필요적으로 요구되는 사항들이다. 자유경쟁은 공정경쟁을 있어야 가능하다. 공정경쟁은 수단적이며 최고의 실현가치인 자유경쟁을 도모하기 위한 가치이다. 두 가지는 모순된 개념이 아니며 조화를 필요로 한다. 이것은 자유와 평등의 개념과 유사하다. 정치적 영역에서는 최대의 자유 속에서 평등을 추구해야 하듯 선거운동도 마찬가지이다. 최대의 자유를 보장하면서 그 속에서 공정을 추구해야 한다.<sup>10)</sup> 만약 공정만을 앞세우면서 자유를 제약한다면 오히려 기회균등 등을 무너뜨리는 결과가 초래된다.

한편, 선거운동에는 비용이 소요되는데, 이 비용은 합리적 수준이어야 한다. 선

9) 선거운동의 공정과 관련한 3 가지 요소에 대하여는 김현태(2007), pp.41-42 참조.

10) 같은 견해로 김용철, “한국 선거운동의 민주적 품질 : 자유와 공정의 관점에서,” 「의정연구」 제17권 제3 호(통권 제34호), 2011, pp.91-92참조. “선거운동이 최상의 민주적 품질을 보유하려면 (i) 선거운동의 자유가 최대한 확보되어야 하고, (ii) 자유를 손상시키지 않는 범위에서 공정이 최대한 보장되어야 하며, (iii) 자유와 공정의 조합이 그 사회의 정치, 사회, 문화적 맥락과 적절히 조응되어야 한다.”

거운동은 비용이 전혀 들지 않거나 들어도 의미 없이 적게 드는 방법과 고비용이 드는 선거운동으로 나눌 수 있는데, 후보자가 부담할 수 없는 수준의 비용이 드는 선거운동방법은 제도화 하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 만약 이러한 고비용 선거운동방법도 가능하게 하는 경우 선거비용제한제도가 없는 경우에는 공정성 확보에 문제가 있게 된다.

따라서 고비용 선거운동제도에 대하여는 국가가 개입해야할 지를 정책적으로 정할 필요가 있다. 특히 선거비용과 관련하여 국가가 그 비용을 부담하는 선거공영제에 대하여는 선거공영제의 취지인 국가에 의한 선거운동의 자유와 공정보장, 국민의 알권리 보장, 정책경쟁 보장 등이 이루어지도록 그 제도적인 설계가 명확하게 이루어져야 한다. 그렇지 아니하면, 국가가 비용을 부담하면서도 선거공영제의 취지에 맞지 않게 제도적 효과가 나타나 후보자와 정당의 무임승차 등 국가의 실패 효과가 발생할 수 있기 때문이다.

선거운동의 공정성을 보장하는 방법으로는 개별적인 선거운동의 방법이나 수단을 중심으로 기회균등을 보장하는 방법과 전체적으로 선거운동 비용을 제한하여 그 범위 내에서 공정성이 이루어지도록 하는 방법, 국가의 개입에 의한 방법이 있다.

## 2. 선거운동의 자유 규제원리

선거운동의 자유는 일정한 법원칙 하에서 제한 또는 금지할 수 있다. 선거운동의 자유를 제한하기 위해서는 근거가 명확해야 하며, 그 대상과 내용 등은 최소에 그쳐야 한다. 그래야 정치적 자유주의에 부합하기 때문이다.

선거운동의 자유 제한은 두 가지에 근거한다. 하나는 다른 자유와 권리 보장을 위해서이다. 이는 헌법에 근거한다. 또 다른 측면에서는 공정선거 실현을 위해서이다.

### 가. 헌법질서와 선거운동의 자유 제한

우리헌법에서는 일반적으로 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다(헌법 제37조②)’고 규정하여 기본권을 제한할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

한편, 선거운동과 직접 관련이 있는 언론의 자유와 관련하여 ‘모든 국민은 언론·

출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다(헌법 제21조①). 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다(같은 조②)’고 규정하고 ‘언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다(같은 조④)고 규정하고 있다.

따라서 선거운동의 경우도 그 자유는 무제한일 수는 없다. 개인은 기본적으로 자유를 갖고 국가에 의하여 보장받지만, 타인의 자유와 권리를 침해하거나 남용하면서까지 보장되는 것은 아니다. 선거운동의 자유는 헌법질서 차원에서 제3자 등 개인의 자유나 권리와 충돌되는 경우, 사회질서 또는 공공복리 등을 이유로 제한될 수 있다.<sup>11)</sup> 이 경우에도 ‘과잉금지의 원칙’에 따라 목적의 정당성 및 수단의 적절성, 침해의 최소성, 법익균형성을 위반하지 아니하여야 한다.

국민의 사생활을 보호하기 위하여 야간에 하는 연설 또는 집회의 개최, 전화 통화 등을 제한하는 것이나 지하철 내 등 특정한 영역에서 선거운동을 할 수 없도록 하는 것은 모두 사회질서와 공공복리를 위한 것으로서 이러한 헌법적 근거에 그 정당성을 찾을 수 있다. 물론 선거관련 연설집회를 원천적으로 하지 못하도록 한다던 지 하는 것은 자유와 권리의 본질을 해하는 것으로 모두 헌법에 반한다.

#### 나. 선거운동의 공정보장과 자유 제한

선거운동의 공정보장과 관련하여 국가의 개입은 필연적으로 개인의 자유와 권리와 충돌한다. 이 문제의 핵심은 헌법상 자유와 평등의 관계에 기인한다. 즉 자유와 평등이 충돌할 때 국가권력은 어떻게 해야 하는 지가 문제된다.

자유는 최대한 보장되어야 할 목적 가치이다. 평등은 자유를 실현하기 위한 수단 가치이다. 따라서 자유는 최대한 보장하고 그 속에서 평등이 실현되어야 한다. 평등을 최대한 보장하기 위하여 자유를 희생시킬 수는 없다. 왜냐하면 자유가 없는 평등은 인간의 존엄과 가치를 상실시키기 때문이다. 따라서 이 경우에는 자유우선의 원칙이 적용되어야 한다.

선거운동도 마찬가지로이다. 선거운동의 영역에서 자유경쟁과 공정경쟁이라는 두 원칙이 적용되어야 하는데, 이 경우 공정경쟁을 위하여 자유경쟁의 본질적인 사항까지 제한할 수는 없다. 공정경쟁을 위하여 선거운동의 자유를 포괄적으로 제한하거나 금지하는 행위 등은 모두 문제가 있다. 아무리 공정경쟁을 위한 제도라도 국

11) 헌재 2009. 11. 26. 2008헌마114. “선거는 민주적 의회정치 기초이고 선거운동은 정치적 표현의 자유의 한 형태로서 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 요소이므로 선거운동의 자유를 제한하는 경우에는 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한하여야 한다.”

민의 기본권인 언론의 자유, 정치적 자유의 본질을 침해하면서까지 용인되는 것은 아니다. 두 사항을 조화롭게 해결할 수 있는 제도화가 현실적으로 요구된다. 선거의 공정을 위하여 어느 정도 자유 규제가 필요하기는 하다.<sup>12)</sup>

실제적으로 선거운동의 공정을 해하는 행위에 대하여 처벌하는 규정을 두거나 또는 국가에 의하여 선거운동의 공정을 담보할 수 있는 제도를 마련하기도 한다. 이러한 제도 등도 결과적으로는 자유경쟁을 전제 또는 조건으로 하는 것이기 때문에 그 한계가 있고 자유우선의 원칙이 반드시 적용되어야 한다.

#### 다. 선거운동의 자유 제한과 한계

선거운동의 자유는 합리적인 사유가 있는 경우는 위와 같이 제한이 가능하다. 선거운동의 자유는 최대한 보장하여야 하지만 무제한한 자유는 아니다.

그렇지만 선거운동의 자유를 제한하는 경우에는 일정한 한계가 있다. 선거운동의 자유 본질을 훼손하면서까지 다른 자유와 권리를 보장할 수는 없으며, 선거운동의 공정 보장을 추구할 수 없다.

특히 선거운동에서 똑같은 기회와 똑같은 수단과 방법을 선거 출발선에서부터 추구하는 경우에 공정보장이라는 가치보다는 자유라는 가치를 잃어버리는 결과를 초래할 수 있다는 점에 유의하여야 한다. 예를 들어 선거운동과정에서 사람과 사람의 만남은 당연한 것이다. 그러나 사람과 사람 사이에 돈이 오고가는 등 선거부패와 함께 공정선거를 해하는 사례가 발생하는 경우에 이러한 사례가 발생하지 않도록 제도화하여야 하는데, 사람과 사람이 아예 만나지 못하도록 하는 것은 문제가 있는 것이다. 결과가 나쁘다고 그 원인을 아예 제거 또는 규제하는 입법방법은 좋은 방법이 아니다.

### 3. 선거운동의 공정보장과 선거비용 제도화

선거운동의 자유를 최대한 보장하면서도 선거운동의 기회와 조건을 공평하게 보장할 수 있는 최적의 방법을 찾는 것은 쉽지는 않다. 이러한 개념들은 추상적이고 이념적이어서 실제로 어떠한 것이 공정하고 안하는지 평가하기가 어렵기 때문이다. 따라서 현실적으로는 선거운동의 자유를 최대한 보장하면서도 공정을 유지할 수 있는 합리적 안을 도출할 필요가 있다.

---

12) 같은 견해로 헌재 2004. 4. 29. 2002헌마467 참조.

## 가. 선거운동의 공정보장 방법

선거운동의 공정을 보장하는 방법을 찾기 위해서 반드시 갖추어야 할 조건이 있다. 우선 선거운동의 자유를 최대한 보장할 수 있는 방법이어야 한다. 이는 자유를 희생하면서까지 공정을 우선시할 수 없다는 의미이며 목적을 버리고 수단을 우선시하는 것과 같기 때문이다. 이는 또한 국민의 참정권과 표현의 자유라는 기본적인 권리와 자유를 훼손하는 결과를 초래하기 때문에 민주주의를 후퇴시키는 위험성이 있기 때문이다.

둘째, 선거운동의 공정을 위해서는 최소의 투입으로 최대의 산출을 내는 효과적인 방법이어야 한다. 선거운동의 공정을 위해서는 국가의 개입이 필연적이다. 따라서 국가의 개입이 많을수록 국민의 자유는 더 구속되고 예산과 관리 등에 국가의 부담이 늘어나는 등 문제가 많이 발생한다. 따라서 선거운동의 공정을 위해서는 최소의 장치로서 최대의 효과를 거둘 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

셋째, 국가는 선거운동의 자유와 공정을 위해서 필요한 방안을 강구하여야 한다. 오늘날 우리 사회는 복잡다기하고 새로운 정보와 가치 등이 창출되고 신속히 유통되는 사회에 살고 있다. 따라서 이러한 사회에서는 국민들은 비대칭적 정치 정보 또는 선거 정보를 갖게 되고 그 결과 국민들은 정치적 의사 형성과 유통에 불균형을 가져올 수 있다. 더불어 선거운동에는 비용이 소요되기 때문에 빈부격차에 의하여 후보자와 정당 등은 효과는 있지만 고비용의 선거운동 방법에 대하여는 부담을 가질 수밖에 없다. 따라서 국가에 의하여 국민의 알권리, 선거운동의 자유와 공정을 담보하는 장치가 요구된다. 이러한 조건 하에서 선거운동의 공정이라는 법익을 달성하는 방안으로 다음의 세 가지를 들 수 있다.

### (1) 선거비용의 제한

선거에는 비용이 든다. 이런 비용에는 정부의 예산 외에 정당과 후보자가 부담하는 선거경비가 있고, 일반 국민이나 단체도 선거운동을 하려면 돈이 든다. 특히 문제되는 것은 선거운동을 할 수 있는 자들이 사용하는 선거경비이다. 이러한 비용은 정당 등의 조직과 홍보활동 비용과는 그 성격이 다른 경비이다. 즉 특정선거에 즈음하여 당선되기 위해서 사용하는 경비가 대부분이다. 이러한 비용은 정치자금이기기는 하지만 선거라는 특수한 영역에서 발생하는 경비이다.

따라서 이러한 선거비용은 선거참여자의 기회균등과 조건의 평등을 보장하기 위한 매우 적절한 방법의 하나가 될 수 있다. 왜냐하면 당해 선거에서 사용할 수 있는 금액을 정해 놓고 모든 후보자가 그 범위 내에서 사용하도록 한다면 전체적으로

로 공정성을 담보할 수 있고 평등선거라는 가치 실현도 가능하기 때문이다. 이러한 방법은 출발선에서부터 평등을 가져올 수 있기 때문에 현실적으로 실현가능한 최적의 방법이 될 수 있다. 물론 금품선거 등 선거부패가 거의 없고, 자금의 흐름을 쉽게 파악할 수 있는 금융체제 아래서 그 효과가 더 크다는 것은 부인할 수 없다.

이러한 선거비용 제한으로 기회균등 등을 보장할 수 있다는 견해에는 돈이 드는 선거운동 영역에서의 공정만이 문제되고 돈이 들지 않은 선거운동 영역은 기회균등과는 무관하다는 생각이 깔려 있다. 즉 부의 차이에 의하여 선거참여자가 활동할 수 있는 수단과 방법, 그 대상 등에 차이가 발생되기 때문에 부의 차이를 줄일 수 있는 유일한 방법으로 선거비용제도는 오늘 날 각광을 받고 있다.

이 제도의 장점은 선거운동의 자유를 직접 제한하지 않고 그 경비에 대하여 총괄적으로 비용제한이 가능하여 참여자간의 기회균등과 조건의 평등을 확실하게 담보할 수 있다는 점이다. 이 방법은 선거운동의 방법 등에 대한 선택권을 참여자에게 주고 그 책임 아래서 선거운동을 하도록 한다. 이는 국가의 개입을 최소화하는 효과가 있다. 제도가 단순하고 적용하기가 쉬운 장점을 가지고 있다. 그렇지만 선거비용을 참여자 본인이 부담해야 하므로 돈 없는 참여자의 경우에는 그 경비를 모을 수 있는 통로(제도)가 추가로 마련되어 있어야 하는 단점이 있다.

선거비용 제한제도는 선거운동의 자유주의 입장에서는 부정된다. 즉 선거운동의 자유주의 입장에서는 선거비용의 지출이 곧 정치자금의 지출이요, 이것은 결과적으로 정치적 표현의 자유이기 때문이다. 선거비용의 규모를 제한하는 것은 정치적 표현의 자유를 규제하는 것으로 보기 때문이다. 그렇지만 자유주의 입장에서 기회균등을 실현하기 위한 방안으로 모든 참여자에게 정치자금(선거자금)을 모을 수 있는 기회를 동등하게 주고 있다.

## (2) 개개의 선거운동 방법 등에 대한 직접 규제

선거운동의 기회균등을 보장하기 위한 또 다른 방법으로 개개의 선거운동 방법 등에 대하여 규정을 마련하는 방법이다. 이 방법은 특정한 선거운동에 대하여 행위주체, 시기, 대상, 방법, 비용 등을 정하여 각 개별 참여자간의 평등을 달성하고자 하는 방법이다.

이 방법의 장점은 개개의 방법에 대하여 규제하기 때문에 각 방법에 대한 형평성의 확보가 확실하다는 점이다. 각 방법들에 대하여 참여자 간에 똑같이 보장하기 때문에 그 어떤 방법보다도 기회와 조건에 대한 형평성을 달성할 수 있다. 그렇지만 이 방법은 국민의 선거운동 자유를 제한하는 문제점을 안고 있다. 개개의

선거운동 방법에 대하여 규제가 이루어지는 경우 참여자들의 선택권이 없어지고 선거운동의 다양성이 없어진다.

특히, 이 방법은 권위주의 정권에서는 권력유지 차원에서 비판을 막기 위한 방법으로 이용되는 단점이 있다. 특정한 선거운동에 한하여 가능하게 하고 포괄적 또는 준포괄적으로 광범위하게 선거운동방법을 제한함으로써 권력에 대한 정당한 비판 등을 못하도록 하는 것이다.

이 방법은 자유주의적 관점에서는 최악의 방법이다. 악용되는 경우 민주주의를 부정하는 결과가 초래될 수 있기 때문이다. 언론의 자유, 집회의 자유 등 기본권을 제한하는 대부분의 국가가 이에 해당된다.

### (3) 국가의 경비부담과 개입

선거운동의 영역을 국가의 개입 없이 사적 영역으로만 두는 경우에는 선거참여 자간 무한 경쟁과 부패 증가 등 폐해가 발생하여 선거운동의 자유와 공정이 침해될 우려가 있어 일정부분 국가의 개입이 필요하게 되었다. 이것이 선거공영제의 시작이었다. 오늘날에 와서는 선거공영제는 선거운동의 영역에서의 부패와 경비의 과다소요에 따른 폐해를 예방하고 국민의 알권리를 충족시키며, 정책선거를 도모하기 위한 방안의 하나라으로써 현대선거에서 더욱 확대되었다.

선거운동 방법에는 효과는 크지만 그 비용이 과다하게 사용되는 것들이 있으며 이러한 경비를 후보자 개인에게 부담시키기에는 한계가 있다. 오늘날 방송토론 등 미디어 이용 선거운동은 정책경쟁과 홍보 면에서 그 효과가 탁월하다. 그렇지만 그 경비가 만만치 않다. 따라서 이러한 방법들에 대하여는 국가가 개입하여 선거운동의 자유도 신장시키고 기회균등도 보장하는 효과를 거둘 수 있다.

또한, 선거에서 국민들은 선거정보를 정확하게 알기는 쉽지 않다. 선거운동의 자유가 보장된다 하더라도 각각의 개별 후보자 등에 대한 정보 특히 이들이 주장하는 정견과 정책이 무엇인지 알기가 쉽지 아니하고 비교하기도 어렵다. 따라서 국가에 의하여 이들의 정보 등을 제공 받는다면 쉽게 후보자와 정책을 선택하기 용이하게 된다. 이러한 차원에서 후보자 등과 유권자 모두 이익이 되기 때문에 국가의 개입은 정당성을 얻는다.

한편, 국가의 선거정책으로서 선거의 자유와 공정 보장 외에도 정책선거는 매우 중요한 정책적 목표이다. 정책경쟁이 이루어지면 선거부패가 감소하고 후보자 비방 등 네거티브 선거가 최소화되기 때문이다. 따라서 정책선거에 후보자 등이 전념할 수 있도록 일정한 범위에서는 국가의 개입이 용인된다.

선거공영제는 “국가가 선거운동에 개입하여 정치적 약자를 포함하여 참가자에게



일정한 기회를 제공하여 그들로 하여금 일정한 선거운동을 보장하는 것”을 말한다.<sup>13)</sup> 이러한 선거공영제는 국민의 자유를 보장함과 동시에 선거운동 기회와 조건을 평등하게 보장할 수 있어 매우 유용한 제도이다. 특히 오늘 날과 같이 후기 산업사회에서는 정치적 무관심 증가와 국민 참여 부족에 따른 정당 재정의 어려움 등이 전형적으로 나타나고 있고, 이러한 환경변화는 대의민주주의를 위협하는 결과를 초래하게 되어 이에 위기를 느낀 국가들이 정당에 활동보조금을 주는 형태로 발전하게 되었다. 선거도 마찬가지이다. 국가에 의하여 대의제도가 위협받지 않도록 할 필요가 생긴 것이다. 국가는 선거의 활성화를 위하여 필요한 정책적 배려를 해야 하는 것이 오늘의 현실이다. 선거공영제는 이러한 것들에 의하여 정당성이 인정된다.

다만, 선거공영제가 장점이 많은 제도임에도 불구하고 “공영제가 과다하게 도입되는 경우 획일적이고 창조성이 없는 선거운동으로 인하여 자유경쟁이라는 본래의 모습이 사라지고 국가의 실패(government failure)가 나타날 수 있다는 점에 유의해야 한다.”<sup>14)</sup> 국가에 의한 복지정책프로그램과 유사하게 지나친 국가의 선거개입은 무임승차의 증가, 후보자 난립과 함께 책임정치를 약화시키는 결과를 초래할 수 있는 것이다.

#### 나. 선거비용 제한의 제도화

선거운동의 기회와 조건의 형평성을 담보하기 위한 제도로서 선거비용의 제한제도는 본질적으로 선거운동의 자유를 훼손해서는 아니 된다는 한계를 가지고 있다. 선거비용의 효과가 발생하기 위해서는 정밀하게 설계되고 제도화되어야 한다.

선거비용의 제한으로 기회 균등 등을 담보하기 위해서는 몇 가지 조건이 있다.

첫째, 선거비용의 제한은 적정 규모이어야 한다. 너무 적은 선거비용의 제한은 선거운동의 자유를 축소시키고 왜소하게 만들며 오히려 선거운동의 기회를 빼는 결과를 초래할 수 있다. 이에 비해 너무 많은 선거비용의 허용은 선거운동의 기회와 조건의 평등을 보장할 수 없다. 따라서 선거비용 제한제도의 성패에 크게 영향을 미치는 제한할 적정 규모의 선거비용 산출은 대단히 어려운 작업이 될 수 있다.

둘째, 선거비용의 제한은 돈이 드는 선거운동에 관한 것이라는 점이다. 선거비용의 제한으로 돈이 들지 않거나 적게 드는 선거운동을 할 수 없다는 것이 아니며, 이와는 무관하다는 점에 유의하여야 한다.

---

13) 김현태(2007), p.54.

14) 김현태(2007), p.55.

선거비용 제한은 돈이 드는 선거운동에 관한 것이므로 후보자 등 선거참여자의 선거운동 선택권과 관련된다. 즉 돈 드는 선거운동 방법에 있어서 후보자 등은 어떤 것을 선택하고 선택하지 않을 것인지 그 결정권이 있다. 대부분의 후보자 등은 선거운동의 효과가 가장 크다고 평가되는 방법을 선택하게 될 것이다. 물론 현실에서는 그 효과가 후보자 등의 평가대로 이루어지는 것은 아니다. 그렇지만 이러한 선택권을 국가가 가져가거나 제한하는 제도는 선거비용 제한제도가 추구하는 가치에는 반한다.

셋째, 선거비용 제한제도는 총액이 기준이어야 한다(총액주의). 각각 또는 몇 개로 분류되는 비목으로 선거운동 경비를 제한하는 방법(비목주의)은 결과적으로 선거운동의 자유를 침해하게 되어 바람직하지 않다. 이러한 비목제한 방법은 선거운동 방법 별로 그 경비의 상한을 정하는 것과 같아 후보자의 선거운동 선택권도 없어진다.

넷째, 선거비용 제한은 예측 가능하고 쉽게 투명하게 관리될 수 있어야 한다. 선거참여자가 당해 선거에서 사용할 수 있는 선거비용이 얼마인지 미리 알 수 있도록 해야 한다. 더구나 이러한 선거비용 제한은 국가에 의하여 관리되므로 이에 대한 보고와 심사, 평가, 열람, 위반한 경우 재제 등이 효율적으로 이루어질 수 있도록 제도를 정교하게 만들어 투명성을 높여야 한다.

특히 선거비용이 예측 가능하고 실효성이 있도록 기본적으로는 법률에 의하여 산정할 수 있도록 하는 것(법정주의)이 바람직하다. 매년 국가가 산정하여 선거마다 수시로 공시하는 방법(행정결정주의)은 예측가능성도 없고 정부의 자의적 개입이 문제될 수 있기 때문이다.

다섯째, 선거비용의 제한제도는 선거공영제와는 별개의 제도이어야 한다. 선거공영제에 따른 선거운동도 비용이 든다. 그렇지만 이러한 선거공영제의 비용은 국가가 부담하기 때문에 후보자가 부담하는 선거비용과는 거리가 멀다. 현실적으로는 선거공영제가 어떻게 설계되고 운용되느냐에 따라서 선거비용 제한에 관한 제도도 영향을 받는다.

이러한 선거비용의 제한도 근본적으로는 그 비용의 조달문제가 중요시 된다. 조달측면에서 기회를 봉쇄하거나 조달기회를 균등하게 주더라도 선거비용 제한액을 충당할 수 없도록 한다면 실질적으로 기회균등은 달성할 수 없게 된다. 따라서 선거비용의 제한효과를 거두려면 후보자와 정당에게 선거비용 즉 정치자금의 조달이 가능하도록 제도화가 요구된다. 물론 이러한 정치자금의 조달은 원칙적으로 소액다수의 모금방식이 민주주의에 부합한다.

### Ⅲ. 우리나라의 선거운동 및 선거비용제도 등에 관한 검토

#### 1. 선거운동제도

1994년에 제정된 '공직선거및선거부정방지법'에서 출발한 현행 공직선거법은 여러모로 종전의 선거법과는 차별을 하고 있으나 가장 뚜렷한 점은 선거운동분야에서 포괄적 제한·금지 규정을 삭제하고 후보자 등이 선거운동을 할 수 있는 여지를 마련하였다는 점이다. 그러나 이러한 통합선거법도 준포괄적 규정을 아직도 가지고 있다. 동 법은 이후에 공직선거법으로 법률 명칭이 변경되었으며, 여러 조항들이 추가되거나 삭제되는 등 많은 변화를 가져왔다.

##### 가. 현행 선거운동제도

한국의 선거운동 제도의 근간은 헌법에서부터 출발한다. 현행 헌법 제116조 제1항에서는 명시적으로 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.”라고 규정하고 있다. 물론 선거운동은 이러한 조항 외에도 제11조에서 평등권을, 제21조에서 언론의 자유를, 제41조에서 국회의원 선출에 대한 평등선거를, 제67조에서 대통령 선출에 대한 평등선거를 규정하고 있어 선거운동과는 직접 관련이 있는 헌법조항들이다.<sup>15)</sup> 그 외에도 자유권 등을 규정하고 있는 여러 조항들도 선거운동과 관련성이 있다. 헌법에서 지향하고 있는 선거운동제도는 선거운동 법정주의, 정부(선거관리위원회) 관리제, 기회균등 보장 등이다.

이러한 헌법규정을 근거로 우리나라의 선거운동제도는 공직선거법 제7장(선거운동), 제8장(선거비용)에서 선거운동의 방법, 선거공영제 등을 규정하고 있다.

##### (1) 선거운동의 자유의 형식적 천명

첫째, 선거운동에 관하여 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다고 규정하면 서도 공직선거법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다고 제도화하고 있다(법 제58조②). 공직선거법 제60조의 규정

15) 헌법 제41조 ①국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다. (이하 생략)

제67조 ①대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. (이하 생략)

에서 선거운동을 할 수 없는 자를 대거 열거하고 있는데 공무원, 공무원, 공공단체 구성원, 통리반장 등 그 규모의 범위가 매우 넓다. 아울러 단체와 일반 유권자의 경우에도 선거운동이 가능 하는데 그 방법에 대하여는 규정이 거의 없다(법 제87조 외).

둘째, 선거운동과 관련하여 선거운동의 정의규정을 두고 있는데, 선거운동은 ‘당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위’로 정의하고, 선거에 관한 단순한 의견개진 등은 선거운동으로 보지 아니하고 있다(법 제58조①). 선거운동과 정당활동, 정치행위 등은 그 구분이 쉽지 아니한데 우리의 경우에는 선거운동의 정의규정을 두어 이를 근거로 위법선거운동을 판단하도록 함으로써 국민의 정치적 행위에 대한 규제를 쉽게 하고 있다. 국민이 선거운동기간이 아닌 때에 하는 ‘당선되지 못하게 하는 행위’도 할 수 없게 되는 것이 그 예의 하나이다.

## (2) 선거운동의 기간과 기구, 방법 등에 대한 규제

현행 선거운동제도는 선거운동의 시기, 주체와 방법을 거의 모두 입법화하는 형식으로 열거하고 있기 때문에 이러한 기준에서 벗어난 선거운동이나 새로운 매체 발전에 따른 가능한 선거운동을 찾아보기는 매우 힘들다.

첫째, 선거운동의 기간을 명시하고 있다. 즉 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있도록 규정하고, 이에 대해 예외적으로 예비후보자의 선거운동을 허용하고 문자메시지 등 정보통신기술에 의한 선거운동은 거의 전면적으로 허용하고 있다(법 제58조). 동 규정에 의하면 대통령선거는 22일 기타 선거는 13일간 선거운동을 할 수 있다.<sup>16)</sup>

둘째, 선거운동기구와 그 구성원 등에 관한 규정을 두고 있다(법 제61조, 제62조 등). 동 구성원인 선거사무장과 선거사무원 등에 대하여 일정한 수당과 실비보상을 할 수 있도록 하고 그 외의 선거운동을 도와주는 유권자(자원봉사자)에 대하여는 일체의 금품 제공을 금지하고 있다(법 제135조).

셋째, 현행법에서는 특정한 행위 등에 관한 제한·금지 규정이 많이 있다. 특히, 선거에 임박할수록 특정한 행위와 활동을 못하도록 하는 준포괄적 제한·금지규정이 존재한다.<sup>17)</sup> 즉 공직선거법에서는 선거운동 시기의 제한 외에도 선거일전 180

16) 예비후보자의 경우는 예비후보자 등록일부터 선거기간개시일 전일까지 제한된 범위의 선거운동을 할 수 있는데, 대통령선거는 선거일전 240일부터, 지역구국회의원선거와 시·도지사선거는 선거일전 120일부터, 지역구시도의원, 자치구·시의 지역구의원 및 장선거는 선거기간개시일 전 90일부터, 군의 지역구의원 및 장 선거는 선거기간개시일전 60일부터 제한적으로 가능하다(법 제60조의2).

17) 본 논문에서는 ‘준포괄적 제한’을 전면적인 제한을 의미하는 ‘포괄적 제한’과 달리 그 제한·금지의 범위가 약하긴 하지만 ‘특정 행위 제한규정’보다는 더 넓게 제한 금지하는 것으로 본다.

일부부터 후보자 관련기관의 선전제한(법 제89조②), 시설물 설치금지(법 제90조), 탈법방법에 의한 문서, 도화 배부 등 금지(법 제93조①)하는 규정을 두어 선거에 영향을 미치는 행위 등을 못하도록 하고 있다. 그 외 선거일전 90일부터 명의를 나타내는 광고 금지(법 제93조②), 출판기념회 금지(법 제103조⑤), 의정활동보고 제한(법 제111조) 등의 규정을 두어 특정행위에 대하여 제한 또는 금지하고 있다.

넷째, 선거운동의 자유와 다른 권리나 자유와 충돌되는 경우에는 선거운동을 제한하도록 규정하고 있다. 주로 특정 장소나 시간대에 관한 것들로서 선박·정기여객자동차·열차·전동차·항공기의 안과 그 터미널·역·공항의 개찰구 안, 병원·종교시설·극장의 안에서 주거나 지지를 호소하는 행위와(법 제60조의3) 연설금지(법 제80조)나 전화 또는 문자메시지 이용의 야간 제한(법 제109조②), 야간 연설 등의 제한(법 제102조) 등이 대표적인 규정들이다.

### (3) 주요 선거운동방법과 금권선거 방지

첫째, 현행법 아래에서 할 수 있는 선거운동 방법은 매우 제한적이다. 현행법상 할 수 있는 선거운동방법을 구분하여 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1 > 선거운동 유형별 선거운동방법

	예비후보자	후보자	정당	유권자	
				개인	단체
인쇄물	명함, 예비후보자 홍보물의 발송, 예비후보자 공약집	명함, 선거벽보, 선거공보, 선거공약서, 명함			
시설물	어깨띠, 표지물 착용	현수막, 어깨띠 등 소품, 선거운동기구 간판, 자동차, 선박 선전물			
언론매체		신문광고, 방송광고, 방송연설, 방송시설 주관 후보자연설의 방송, 경력방송			
언론 (면대면)	지지호소(법 60 의 3 ①2)	개인접촉, 공개장소 연설·대담, 단체초청 대담·토론, 언론기관초청 대담·토론, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론, 공개장소에서의 지지호소		개인접촉	내부의사 결정, 외부표시
정보통신매체	문자메시지 이용 선거운동, 홈페이지 이용 선거운동, 전화	문자메시지 이용 선거운동정보 전송, 인터넷홈페이지 이용, 전자우편 전송, 전화, 인터넷광고	문자메시지, 전자우편, 인터넷홈페이지 이용	좌동	좌동

주 : 현행 공직선거법상의 선거운동방법을 선거 구분 없이 5가지 방법으로 분류하여 정리한 것임.

위의 표상의 신문광고, 방송광고, 방송연설 등은 대통령선거나 비례대표선거, 시도지사선거에서 제도화되어 있다. 둘째, 현행법은 금품제공에 의한 선거운동은 엄격히 제한 금지하고 있다. 즉 법 제112조 이하에서 기부행위에 관한 제한·금지규정을 두고 있으며, 유권자 등의 매수행위에 대하여는 벌칙에서 매수 및 이해유도죄(법 제230조 외)로 규정하고 있다.

#### 나. 선거운동제도의 진화경로

우리나라의 선거운동제도는 우리의 정치사에서 나타난 권력의 부침과 관련이 깊다. 정치권력을 가지고 있는 정치세력 등은 자신들에게 유리한 결과가 도출되는 선거가 되도록 늘 선거구제, 대표제에 손을 대려고 하였고, 선거운동도 마찬가지였다. 우리나라의 최초의 공직선거에 관한 법은 미군정 시대였던 1948년 국회의원선거법(1948. 3. 17 미군정법령 제175호)이었다. 동 법은 미국의 자유주의 정신이 깃든 선거법이었으며, 국가의 관여와 개입이 거의 없는 자유주의적 태도를 보였다. 선거운동에 관한 언급자체가 거의 없었다.<sup>18)</sup>

그러나 제2대 국회의원선거에 적용된 1950년의 국회의원선거법([시행 1950.4.12.] [법률 제121호, 1950.4.12., 폐지제정])은 자유주의를 근간으로 하였던 종전의 선거법과는 다른 태도를 보였다. 동 법에서 선거운동에 관하여 국가의 개입과 공영제적 태도를 보이기 시작하였다. 즉 1회 문서 무료우편 가능, 벽보와 선전물 법정화를 도모하였다. 그렇지만 자유로운 연설회 개최, 문서나 도화 배포 등에 대하여는 규제하지 않았었다.<sup>19)</sup> 동법의 제정이유를 보면 ‘과정시대의 선거법령을 새 국가이념에 입각해서 개정하고자 하는 것으로 민주선거의 공정성을 유지·육성하여 선거의 명랑화를 기하고 선거비용을 최소로 축소시키며 선거지반이 없는 월남동포의 민의를 최대한 반영시킬 수 있도록 하려는 것임’이라고 하여 공

18) 구 국회의원선거법(1948. 3. 17 미군정법령 제175호) 제29조 등록된 후보자는 자유로이 선거에 관한 선전을 할 수 있음.

19) 구 국회의원선거법 제37조 누구든지 의원후보자를 위하여 단순한 연설회를 자유로히 개최할 수 있다.

제38조 의원후보자 또는 선거사무장은 노무를 제공하는 선거운동자에게 여비 기타 실비변상을 할 수 있다.

제39조 의원후보자 또는 선거사무장은 대통령령의 정하는 바에 의하여 선거운동을 위한 문서를 1회에 한하여 선거인에게 무료우편을 낼 수 있다.

제40조 의원후보자 또는 선거사무장은 대통령령의 정하는 바에 의하여 선거운동을 위한 벽보, 간판등의 선전시설을 할 수 있다.

제41조 학교 기타 공공시설은 대통령령의 정하는 바에 의하여 선거운동을 위한 연설회장으로 사용을 허가하여야 한다.

제42조 누구든지 국민학교, 중등학교의 생도 또는 20세미만의 소년등에 대한 특수관계를 이용하여 선거운동을 할 수 없다.

정성을 유지하고 육성한다는 취지로서 종전의 선거법을 개정하였다.

이러한 국회의원선거법은 이승만 정권의 후반기에 국회가 양원제로 되면서 1958년 마련된 민의원의원선거법과 참의원의원선거법으로 대체되었다. 이 법들은 종전의 선거법과는 확연하게 그 태도가 바뀌었다. 일본의 공직선거법과 같이 선거운동의 자유보다는 규제가 더 많아졌다.<sup>20)</sup> 이때부터 우리나라의 선거운동제도는 본격적으로 규제위주의 법으로 나아가게 되었고, 그 영향은 지금도 계속되고 있다. 선거운동의 기간, 주체, 방법 등에 대하여 규정하고 국가의 개입을 대폭 증가시켜, 선거운동 기간 중에만 선거운동이 가능하도록 하였으며, 후보자와 선거운동원 외는 선거운동을 하지 못하도록 하였다.<sup>21)</sup>

이후 제2공화국, 제3공화국, 제4공화국, 제6공화국 초기까지 이러한 입법태도는 기본적으로 변하지 아니하였다. 권위주의 시대였던 제3공화국에서는 포괄적 제한 규정 등을 신설하고 기타 선거운동방법을 축소시켰으며, 제4, 5공화국 시기에는 개인연설회 폐지 등을 통하여 다른 시기보다 더 선거운동의 자유를 제한하거나 금지한 바 있으나 선거운동의 자유보장보다는 규제 쪽에 무게중심을 두는 입법 정신과 태도는 크게 변하지 아니하였다. 우선 국회의원선거를 중심으로 선거운동의 규제관련 공화국별 채택상황은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 선거운동의 규제관련 제도 변천상황(국회의원선거 기준)

	제헌-4대	제5대	제6-7대	제9-10대	제11-12대	제13대 이후	
	1948년~	1960년~	1963~	1973년~	1981년~	1987년~	1994년(통합선거법)
선거운동정의규정		'58					
사전선거운동제한		'58					
포괄적제한			'63				(폐지)
선거운동주체	'50						

주 : 구 국회의원선거법과 공직선거법 등에서 규정하고 있는 선거운동제도를 정리한 것임.

20) 일본의 공직선거법은 제국주의시대에 제정된 것으로서 규제위주의 선거법 중 하나이고, 우리의 선거법은 일본 공직선거법의 체계와 유사하다.

21) 구 민의원의원선거법 제44조 (선거운동의 기간) 선거운동은 당해 후보자의 등록이 끝난 때로부터 선거일전까지에 한하여 이를 할 수 있다.

제45조 (선거운동을 할 수 없는 자) ①후보자 또는 본법에 의한 선거사무장이나 선거운동원이 아닌 자는 선거운동을 할 수 없다.

②공무원과 선거위원회위원은 선거사무장이나 선거운동원이 될 수 없다. 단, 국회의원과 지방의회의원은 예외로 한다.

위의 표에서와 같이 1948년의 법에서는 선거운동에 관한 규정이 단 하나로서 선거운동의 자유를 규정하고 있을 뿐인데 1950년 선거운동을 할 수 있는 자를 규정하고 1958년 민의원의원선거법에서부터 선거운동의 정의규정, 사전선거운동 제한 등 제한의 강도를 강화시켰었다.

특히, 포괄적 제한규정을 됴으로써 선거운동의 국가주의를 강화하고 법외의 일체의 선거운동을 하지 못하도록 함으로써 국민의 선거운동의 자유, 정치적 자유는 보장받지 못하였었다. 동 조항은 1994년 통합선거법을 마련하면서 폐지되었으나 다른 준 포괄적 규정을 존치시키면서 ‘입은 풀고 돈은 묶는다’라는 통합선거법 제정취지를 무색하게 하였다.

<표 3> 인쇄물에 의한 선거운동의 변천상황(국회의원선거 기준)

	제한-4대	제5대	제6-7대	제9-10대	제11-12대	제13대 이후	
	1948년~	1960년~	1963~	1973년~	1981년~	1987년~	1994년(통합선거법)
사전(선거)벽보	'50						
선거공보	'50	'54 폐지	'63				
소형인쇄물(명함형 포함)		'58	'63 폐지			'88	'05
선거공약서							'07
명함							'04
사전문서	'50						
후보자성명 게시			'63		'81		
기호표				'71			

주 : 구 국회의원선거법과 공직선거법 등에서 규정하고 있는 선거운동제도를 정리한 것임.

그렇지만 선거운동의 자유를 천명하는 규정을 됴으로써 좀 더 완화될 수 있는 틈을 마련한 것은 부정할 수 없다.<sup>22)</sup> 원칙적으로는 현행법체계에서 금지 또는 제한되지 아니하는 한 선거운동은 자유로이 할 수 있다. 그런데 이러한 방법을 거의

22) 공직선거및선거부정방지법 제58조 (정의등) ① <생략>

②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.



찾을 수 없다는데 문제가 있다. 거의 모든 선거운동방법에 국가의 개입이 가능하도록 법체계가 되어 있기 때문이다. 아무튼 통합선거법 제정 이후 최근에 이르기까지 사이버상의 선거운동을 할 수 있도록 하는 등 선거운동에 대한 규제가 축소되는 방향으로 진화하고 있다. 선거운동의 방법에 관한 것으로서 인쇄물에 의한 선거운동의 채택상황을 정리하면 위의 <표 3>과 같다.

우선, 선거벽보는 종래에는 선전벽보라고 불렀는데, 2010. 1. 25 제목을 변경하였다. 벽보는 선거분위기 조성과 정보통신과 미디어의 발전이 덜된 사회에서는 상당한 의의를 가진 것이기에 지금까지도 그 명맥을 유지하고 있다.

선거공보는 이름에서와 같이 공영제적 성격이 강하고 정책선거에 부합하는 선거운동 수단이다. 1950대에 적용되다가 1954년도에 소형인쇄물로 대체되었으나 그 공영성으로 인하여 1963년 선거에서부터 계속 채택하고 있다. 2005년도에는 소형인쇄물을 흡수하여 책자형과 전단형 등으로 나누어졌다.

소형인쇄물은 제3.4.5공화국에서 폐지되었다가 민주화이후 다시 부활한 선거운동 수단이며, 2005년 선거공보로 통합된 이후 2007년에 선거공약서라는 새로운 인쇄물 이용 선거운동방법이 신설되었다. 명함의 경우는 원래 소형인쇄물에 포함된 것이었다가 1998년도에 삭제되었다.

기타 후보자성명게시, 기호표 등은 미디어발전 등과 함께 역사에서 퇴장하였다. 시설물에 의한 선거운동의 채택상황을 정리하면 다음의 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 시설물에 의한 선거운동의 변천상황(국회의원선거 기준)

	제헌-4대	제5대	제6-8대	제9-10대	제11-12대	제13대 이후	
	1948년~	1960년~	1963~	1973년~	1981년~	1987년~	1994년(통합선거법)
현수막		'58	-'71		'78		'98 '02
현판	'50	-'60					
표찰 수기							'96

주 : 구 국회의원선거법과 공직선거법 등에서 규정하고 있는 선거운동제도를 정리한 것임.

위의 표에서와 같이 시설물에 의한 선거운동방법에서 현수막이 그 명맥을 가장 잘 유지하고 있다.

현판의 경우 1950년대부터 1960년대까지 존재하였으나, 오늘날 선거사무소 등에 달 수 있는 현판과는 성격이 다른 선거운동 수단이었다.

표찰과 수기 등은 민주화이후 지지자들의 지지 표현욕구가 커감에 따라 이를 도입한 것이며 이로써 연설장소 등에서 지지자들이 다양한 형태의 모습을 보이기 시작하였다.

언론매체이용 선거운동의 채택상황을 정리하면 다음의 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 언론매체이용 선거운동의 변천상황(국회의원선거 기준)

	제헌-4대	제5대	제6-7대	제9-10대	제11-12대	제13대 이후	
	1948년~	1960년~	1963~	1973년~	1981년~	1987년~	1994년(통합선거법)
신문광고		'58					'96
정치단체 신문광고		'50					
방송광고							'96
방송연설							'96
경력방송		'58	'63			'92	

주 : 구 국회의원선거법과 공직선거법 등에서 규정하고 있는 선거운동제도를 정리한 것임.

위의 표에서와 같이 언론매체이용 선거운동은 미디어 발전과 함께 그 부침이 심하였으며, 신문광고는 1950년대에 채택되었다가 유신으로 중단, 그 이후 통합선거법에서 부활하였다. 특이하게도 제1.2공화국에서 정치단체의 신문광고를 하도록 함으로써 정당명의를 선거운동이 가능하였으나 이 방법은 군사쿠데타 이후 폐지되었다.

1994년 통합선거법 제정시 신문광고, 방송광고, 방송연설이 대통령선거와 비례대표선거 등에서 채택되었다. 방송시대인 요즘에는 방송토론과 함께 방송연설과 방송광고의 효과가 매우 크다고 평가된다.

경력방송은 미디어 등의 부족시대였던 50년대 말부터 1960년도에 시행하다가 1992년 다시 부활하였다. 이 경력방송은 지금도 하고 있으나 정보통신매체 등의 발전으로 그 효과적인 측면에서는 의미가 적다고 평가되는 선거운동 방법의 하나이다.

언론매체이용 선거운동의 채택상황을 정리하면 다음의 아래 <표 6>과 같다.

<표 6> 언론(면대면)이용 선거운동의 변천상황(국회의원선거 기준)

	제헌-4대	제5대	제6-8대	제9-10대	제11-12대	제13대 이후	
	1948년~	1960년~	1963~	1973년~	1981년~	1987년~	1994년(통합선거법)
합동연설회	'50						'04
개인(정당) 연설회	'50		'67				'92
대담·토론(방송)			'63				'92
공개된 장소 방문							'92

주 : 구 국회의원선거법과 공직선거법 등에서 규정하고 있는 선거운동제도를 정리한 것임.

위의 표에서와 같이 면대면, 즉 언론이용은 매우 중요한 선거운동 방법이었다. 우리의 경우 합동연설회, 정당연설회 등으로 요즘의 쌍방향의 대담이나 토론이 아닌 일방적인 연설이었으나 종전에는 큰 효과가 있었다. 합동연설회는 계속 유지되다가 동원 등의 부작용으로 2004년도에 폐지되었다.

정당연설회는 1950년대에 채택되었다가 1967년까지만 적용하고 그 이후 폐지하였다가 1992년부터 다시 부활하면서 공개장소의 연설·대담으로 진화하였다.

대담·토론은 1992년부터 전면적으로 채택되었다. 그러나 이 방법과 관련하여 1963년부터 1971년까지 정당에 의한 방송이용이 가능하도록 한 바 있다. 이 시기에는 무소속이 허용되지 아니한 시대여서 이것은 정당의 선거운동방법의 하나로 제도화되었다.

마지막으로 정보통신에 의한 선거운동방법은 정보통신과 미디어 발전 등에 힘입어 통합선거법제정 이후 최근에 제도화되었다.

#### 다. 현행 선거운동제도의 문제점

현행의 선거운동제도는 역사적 산물이다. 한국 정치사에서 공직선거의 역사는 때로는 권력에 대한 국민의 저항의사이기도 하였고 때로는 권력의 정당성을 형식적으로 가져다주는 것이기도 하였지만 국민에 의한 정치가 가능하도록 하는 필요 불가결한 수단이었다.

공직선거에서 선거운동은 국민의 정치적 의사를 표명하고 전달하며, 이를 집약하는 과정이다. 이러한 기능을 발휘하기 위해서는 기본적으로 선거운동제도가 자

유를 최대한 보장하여야 한다. 우리의 선거법의 가장 큰 약점은 이러한 국민의 자유를 보장하지 못하고 있다는 것이다.

이하에서는 선거운동의 자유와 공정보장의 문제와 관련하여 몇 가지 문제점을 정리해 본다.

#### (1) 선거운동의 과도한 제한과 금지

첫째, 현행 선거운동제도는 자유보장이 형식화 되어 있고, 많은 규제를 제도화하고 있다.

우선, 현행 공직선거법 제60조제2항의 규정에서 누구든지 선거운동을 할 수 있도록 규정하고 있고, 예외적으로 단서조항에서 이법 또는 다른 법률에 의하여 제한 금지하는 경우에는 예외라고 하고 있으나, 실질적으로는 선거운동의 내용, 주제, 시기, 수단과 방법에 대하여 거의 모두 제한 또는 금지하고 있다. 따라서 제한 금지되지 않은 것은 할 수 있는 것 같이 보이거나 이는 허상이고 실제적으로 할 수 있는 것들은 거의 없다.<sup>23)</sup>

사전선거운동은 제한되고, 선거공영제 외의 선거운동 방법은 전무하다.

둘째, 현행 선거운동제도는 선거운동 참여주체별에 따른 선거운동을 보장하고 있지 못하다.

후보자의 경우는 그렇다고 하더라도 또 다른 선거운동의 주체인 정당의 경우 선거에서 거의 배제되어 있는 것이 우리의 현실이다. 정당은 대의제민주국가에서 정치의 주체이고 선거의 주체이다. 그런데 우리의 선거법은 후보자중심으로 설계되어 있어 정당이 공직선거에서 할 수 있는 선거운동의 방법이나 수단이 거의 없다. 오히려 정당의 경우 공직선거관련 특정 정당 활동이 제한되거나 금지되고 있다. 이것은 공직선거의 정책경쟁과도 관련이 되는데, 우리의 경우 정책경쟁이 잘 안 되는 이유이기도 하다.

한편, 단체와 개인 유권자의 경우 선거운동이 거의 보장되지 못하고 있다. 할 수 있는 선거운동의 방법이 없다.<sup>24)</sup>

---

23) 이와 관련하여 심지어는 “허용되는 선거운동을 예시형으로 열거하고 있고 열거되지 않은 선거운동 방식은 불법으로 간주”한다는 견해도 있음. 김옥외, “정보통신매체의 다변화에 따른 법제도 개선방안연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, (한국사회과학데이터센터, 한국선거학회, 2012), p.119

24) 이와 관련하여 헌법재판소는 단체에 선거운동을 허용하면 ‘정당에 준하는 정치활동을 하는 각종 단체의 난립으로 정치문화의 퇴행우려, 선거과열, 금권 내지는 상호비방 등에 의한 혼탁선거, 유권자 혼란, 각종 단체의 지원받는 후보자와 그렇지 않은 후보자간 기회균등에 불공평, 단체나 집단의 지지 받는 후보자의 당선, 단체 간부 및 사람의 의견으로 전체를 오도’할 수 있다는 견해 등을 들면서 단체에게 선거운동을 허용해서는 안된다고 주장(헌재 1999. 11. 25, 98헌마141)한바 있었으나, 이러한 논리는 절차와 결과만을 중시하고 수단적인 가치인 공정을 우

셋째, 현행 선거법은 제한·금지의 방법에 원칙이 없다.

특정한 행위 등에 대하여 제한 또는 금지하는 이유는 상당한 이유가 있어야 하는데, 우리의 경우 공정성 확보, 타락과 부패방지, 과열예방, 지나친 소모적 경쟁 예방 등의 이유를 들어 특정 제한·금지제도의 정당성을 드는 경우가 많은데 이는 수단이 목적가치에 전치되는 문제점을 안고 있다. 선거운동제도의 목적이 국민의 입과 귀를 열어 정치의사를 많이 표명하고 이를 집약하기 위한 것이라는 점을 인식한다면 다른 가치들은 수단에 불과하기 때문이다.

더구나 선거운동의 폐해를 가져오는 것에 대하여 우리의 경우는 원인을 아예 제거하는 입법기술을 남용하고 있는 것도 문제이다. 즉 예를 들어 호별방문, 전화이용, 정당 당원집회 등은 아주 좋은 선거운동 방법이다. 그렇지만 호별방문의 경우와 같이 금권선거의 통로로 이용되면서 전면적으로 금지시키게 되었는데 이러한 입법방법은 문제가 있다.

결과적으로 우리의 선거운동제도는 선거운동의 자유를 최소보장하고 있고, 그 결과 “유권자의 투표참여 및 정치참여에도 영향을 미치며, 이는 투표율 하락과 정치에 대한 무관심으로까지 이어질 수 있다”는 점에서 민주주의 구현에 위협을 가하는 제도 중 하나로 볼 수 있다.<sup>25)</sup>

## (2) 선거운동의 공정보장기능 미약

첫째, 우리의 현행 선거운동제도는 형식적인 기계적 평등만을 도모할 뿐 공정성을 담보하지 못하고 있다.

우선 선거운동의 공정을 위하여 개개의 선거운동 방법 등에 대한 직접 규제를 통하여 달성하려고 하는데 이는 문제가 있다. 이러한 방법으로 공정을 담보하려고 하면 거의 모든 선거운동 수단과 방법에 대하여 규제하여야 하여야 한다. 이 경우 광범위한 규제가 이루어져 오히려 선거운동의 자유가 침해되는 결과를 초래하기 때문이다.

선거운동의 공정을 담보하는 방법으로 출발선에서의 조건 평등을 가져올 수 있는 선거비용제도가 존치함에도 개개의 행위 등에 대한 제한·금지는 문제가 있다.

둘째, 우리 법에서의 선거공영제는 원래 선거공영제가 가지고 있는 국민의 정치적 자유를 보장하고 공정성을 담보할 수 있는 것이어야 하는데, 우리의 경우에는 거의 모든 선거운동방법에 대하여 선거공영제로 운용되고 있으나 실제의 제도적

---

선시하는 자유규제논리로서 반자유주의적인 사고로 보아진다. 이러한 현재결정에도 불구하고 2000. 2. 16, 공직선거법을 개정(법률 제6265호)하여 단체의 선거운동이 가능하도록 하였다.

25) 박명호외, “공직선거법상 선거운동방법의 실효성 및 제도개선 방안 학술연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, (한국선거학회, 2012), p.33

효과는 그렇지 못하다는데 문제가 있는 것이다(후술하는 선거공영제 편 참조).

## 2. 선거비용제도

선거운동에는 비용이 들고 선거비용제도는 원래 선거 출발선에서의 조건 평등을 도모하기 위한 취지에서 발전된 제도이다.

이러한 선거비용제도는 선거운동의 공정을 담보할 수 있으나, 그 적정 규모가 얼마인지를 산정하기는 쉽지 아니하다. 아울러 그 규모가 적정하더라도 모든 후보자가 그 기준까지의 선거비용을 조달하기가 현실적으로는 쉽지 아니하다. 실제 후보자간, 정당간 선거비용으로 쓸 수 있는 자산 동원능력에는 차이가 있기 때문이다. 따라서 선거비용제도가 그 취지에 따라 평등선거를 담보하기 위해서는 경제적 자산이 없는 후보자나 정당도 그 자금을 동원할 수 있는 통로가 있어야 한다. 즉 이들이 국민들의 후원에 의하여 선거에 나설 수 있도록 하여야 실질적인 평등선거를 지향하게 된다.

우리의 선거비용관련 제도는 선거비용 모금제도, 선거비용 제한제도 및 선거비용 보전제도로 나누어져 있다. 본 연구에서는 선거비용의 모금제도와 제한제도를 합하여 '선거비용제도'로, 선거비용 보전제도는 그 성격이 선거공영제이므로 이를 선거공영제에서 정리하고자 한다.

### 가. 현행 선거비용제도

우선 후보자의 정치자금은 정치자금법에서 규정하고 있다. 후보자는 자신의 자산(부채포함)과 친족의 기부금(법제45조①), 정당의 지원금, 후보자후원회의 후원금(대통령후보자, 지역구국회의원후보자, 지방자치단체장후보자에 한함)으로 선거비용을 사용할 수 있다.<sup>26)</sup>

현행 선거비용 제한제도는 1994년 통합선거법을 제정하는 때에 제도화되었다. 동 제도는 종전의 비목주의 대신에 총액주의를, 종전의 행정결정주의 대신에 법정주의를 기본으로 하고 있다.

우선, 선거비용을 '선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것'으로 정의하고(법 제119조), 선거비용이 아닌 비용을 법에서 열거하고 있다.(법 제120조).

26) 대통령후보자 후원회는 선거비용제한액 100분의5를, 지역구국회의원후보자 후원회는 1억5천 만원을, 단체장후보자 후원회는 선거비용제한액 100분의 50에 해당되는 금액까지 모금할 수 있다(정치자금법 제12조).

따라서 현행법에 의한 후보자 또는 정당이 부담하는 선거비용 제한액은 다음 표의 기준에 의거 산정한다(법 제121조①).

<표 7> 후보자(정당) 부담 선거비용제한액 산정기준

선거별		산정 기준		증감 기준
대통령선거		인구수×950원		전국소비자물가변동율을 감안한 '제한액 산정비율' 적용(법 제121조②)
국회의원선거	지역구	1억원+(인구수×200원)+(읍면동수×200만원) ※둘 이상의 자치구.시.군으로 된 경우에는 초과하는 자치구.시.군마다 1천5백만원 가산		
	비례대표	인구수×90원		
지방단체장	광역시장선거	서울.광역시장	4억원(인구 200만미만시 2억원)+(인구수×300원)	
		도지사	8억원(인구 100만미만시 3억원)+(인구수×250원)	
	구.시.군의 장선거		3천500만원+(인구수×200원)+(읍면동수×100만원)	
지방의회	시.도의원선거	지역구	4천만원+(인구수×100원)	
		비례대표	4천만원+(인구수×50원)	
	구.시.군의원선거	지역구	3천5백만원+(인구수×100원)	
		비례대표	3천5백만원+(인구수×50원)	

1994년도 통합선거법 제정할 때와 거의 유사하지만 대통령선거를 비롯한 몇 가지 선거에서 그 기준을 변경하였었다.

선거비용 제한액은 선거관리위원회가 산정하여 이를 공고한다(법 제122조).

선거비용의 조달과 지출, 회계 및 지출보고, 열람, 이의신청 등에 관하여는 정치자금법에 의한다(정치자금법 제 조부터 제 조까지 참조).

특히 선거비용 조달은 정치자금으로서 개인의 자산과 정당지원금, 후원회 후원금(대통령후보자, 국회의원지역구 후보자 단체장후보자는 후원회를 둘 수 있음)으로 이루어지며, 정치자금법에 의하여 규율된다. 이 경우 민법 제777조의 규정에 의한 친족이 정치자금을 지원하는 때에는 정치자금법상 처벌이 조각된다(정치자금법 제 조).

최근 대통령선거 및 국회의원선거의 선거비용제한액을 보면 다음 표와 같다.

<표 8> 최근 공직선거의 선거비용제한액 현황

		선거비용제한액	최고	최소	
제19대 대통령선거		509억9천4백만원			
제20대 국회의원선거	지역구	1억7천8백만원(평균)	2억4천1백만원 (순천시, 곡성군)	1억4천4백만원 (안산시 단원구을)	
	비례대표	48억1천7백만원			
제7회 지방선거	시·도지사	14억1천7백만원(평균)	41억7천7백만원 (경기도)	2억9천5백만원 (세종시)	
	구·시·군의 장	1억5천6백만원(평균)	3억8천9백만원 (수원시)	9천9백만원 (울릉군)	
	시·도 의원	지역구	4천9백만원(평균)	6천7백만원 (화성시제4)	4천3백만원 (세종시제1 외 16)
		비례대표	2억원(평균)	7억1천1백만원 (경기도)	5천7백만원 (세종시)
	구·시·군의 원	지역구	4천1백만원(평균)	6천2백만원 (화성시바)	3천7백만원 (용진군가 외 9)
		비례대표	4천8백만원(평균)	9천9백만원 (수원시)	3천7백만원 (울릉군)
	교육감	14억1천7백만원(평균)	41억7천7백만원 (경기도)	2억9천5백만원 (세종시)	

주 : 이 자료는 중앙선거관리위원회가 발표한 자료를 기초로 정리한 것임.

우리나라 선거운동제도에서 누구나 선거운동을 할 수 있으나 선거비용제도에서는 후보자와 정당이 참여하는 선거에 한하여 정당에게만 선거비용을 허용하고 있다. 사실상 자유롭게 선거운동을 선언한 공직선거법은 비용측면에서는 자유로움을 보장하지 않고 있는 것이다.

#### 나. 선거비용제도의 진화경로

선거비용제도는 비용제도와 보전제도가 그 제도화 시기가 일치하지 않는다. 우리의 공직선거제도상 선거비용제한제도는 1958년 선거법에서 제도화 되었다. 그 이후 계속해서 선거비용제한제도는 기본적인 선거제도로 채택되었었다.

참고로 선거비용 보전제도는 형식상으로는 2000년도에 돼서야 오늘날과 같은 제도로 발전하게 이르렀다.

선거비용 조달관련한 후보자의 정치자금 모금제도는 1989년부터 운영되었다.



당시에는 국회의원후보등록을 한 자로서 후원회의 모금한도는 1억 원이었다(구 정치자금에관한법률 제6조의3).

이후 1997년에 와서야 2억 원으로 증액되었고, 2004년에는 지역구국회의원후보자는 1억 5천으로 조정되고, 대통령선거경선예비후보자 후원회를 새로 제도화하여 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액을 후원금으로 모금할 수 있도록 하였다(같은 법률 제6조의3).

2005년도에는 시·도지사후보자후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액을 모금할 수 있도록 하였으며(정치자금법 제12조), 2010년에는 기초단체장까지 포함하여 지방단체장은 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액을 모금할 수 있도록 하였다.

우리나라에 선거비용 제한제도가 도입된 것은 1958년으로서 선거운동의 자유를 본격적으로 규제하기 위한 시기와 일치한다.

미군정에서 마련한 국회의원선거법에서는 선거운동의 자유를 일체 제한하지 아니하였고 그 비용에 관한 제한도 없었다. 이것은 앞서 말한 바와 같이 당시의 법이 미국식 자유주의를 기반으로 하고 있는 법체계였기 때문이다.

그 이후 민의원의원선거법에서 선거비용 제한제도가 도입되어 우리 선거제도의 한 축으로서 그 기능을 하고 있다.

이러한 선거비용 제한제도는 시대별로 그 모습을 달리하고 있다. 즉 총액주의와 비목주의, 행정결정주의와 법정주의가 나누어 살펴볼 수 있다. 선거비용 제한제도의 구체적 방법론에 대한 변천상황을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 9> 선거비용 제한제도의 변천상황(국회의원선거 기준)

	제헌-4대	제5대	제6-7대	제9-10대	제11-12대	제13대 이후	
	1948년~	1960년~	1963~	1973년~	1981년~	1987년~	1994년(통합선거법)
선거비용 제한제도	'58						
총액주의	'58						'94
비목주의			'63				
행정결정주의	'58						'97
법정주의							'94, 2004

주 : 구 국회의원선거법과 공직선거법 등에서 규정하고 있는 선거비용제도를 정리한 것임.

위의 표와 같이 1958년부터 제2공화국까지는 총액주의를 채택하였다가 제3공화국 박정희 정권부터 통합선거법을 만들 때까지 비목별로 선거비용을 제한하였다.

1958년 선거비용(구 민의원선거법 제90조)은 선거인 1인 기준으로 중앙선거위원회가 정한 금액을 곱하여 얻은 금액을 초과 지출할 수 없다고 규정하였는바, 제4대 민의원의원선거에서는 그 기준 액으로 100환(울릉군과 옹진군은 250환)으로 하였었다.<sup>27)</sup> 따라서 이때에 선거비용 제한액 산정에서 중앙선거위원회의 의사가 매우 중요했음을 알 수 있다.

제3공화국에서는 좀 더 규제적 성격이 강한 비목주의를 채택하였다.<sup>28)</sup> 당시는 국회의원선거가 전국구와 지역구로 나누어져 있었는데, 전국구의 경우 중앙선거관리위원회가 산정하여 후보자 수만큼 곱하여 정하고, 지역구는 시·도선거관리위원회의 승인을 얻어 지역구선거관리위원회가 결정하도록 하였다(구 국회의원선거법 제78조).

이러한 선거비용 제한제도는 통합선거법이 제정된 제12대 국회의원선거까지 적용되었다.

결정방법은 초기부터 관할 선거관리위원회에서 정하는 행정결정주의를 채택하였다가 통합선거법에서 이를 법정주의로 변경했었다. 그렇지만 통합선거법 체제에서도 중간에 행정결정주로 다시 갔다가 또다시 법정주의로 가는 등 오락가락 하였다.

즉, 1994년에 채택한 법정주의는 1997. 1. 13 행정결정주의로 다시 환원하였다(법률 제5262호). 2004. 3. 12 다시 “고비용 선거구조를 혁신하고 선거비용 지출을 투명화 하는 등 새로운 선거풍토를 조성함으로써 우리 정치문화를 선진화하도록 하려는 것”이라는 취지로 다시 법정주의로 환원하였던 것이다.<sup>29)</sup>

27) 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사 제1집』(1981), p.937.

28) 1963년 국회의원선거법상의 선거비용 제한액 산정 비목은 아래와 같다(구 국회의원선거법 제77조).

1. 선거사무소와 선거연락소의 임차료 또는 유지비
2. 선거사무장·회계책임자·선거사무소와 연락소의 책임자·연설원 및 선거사무원의 수당과 실비보상
3. 정당 또는 후보자가 개최하는 연설회의 소요경비
4. 확장장치·자동차·선박의 임대료 또는 유지비
5. 투표참관인·개표참관인의 수당과 실비보상
6. 방송시설이용료·신문광고료 및 현수막 게시경비
7. 후보자 자신의 선거운동에 필요한 경비
8. 기타 선거에 관한 연락에 필요한 경비

29) 2004. 3. 12 공직선거및선거부정방지법 (법률 제7189호) 개정이유 참조

<표 10> 1994년과 2018년과의 선거비용제한액 산정기준 변천상황

선거별		1994년 산정 기준	2018년 현재 산정 기준
대통령선거		50억원+인구수×320원	인구수×950원
국회의원선거	지역구	2천800만원+선거연락소마다 800만원+읍·면·동마다 100만원+기준인구에 따른 가산 금액	1억원+(인구수×200원)+(읍면동수×200만원) ※둘 이상의 자치구·시·군으로 된 경우에는 초과하는 자치구·시·군마다 1천5백만원 가산
	전국구 또는 비례대표	전국구국회의원선거: 행정결정주의	인구수×90원
지방단체장	광역시장 도지사	서울·광역시장	4억원(인구 200만미만시 2억원)+(인구수×300원)
		별도 가산금액	8억원(인구 100만미만시 3억원)+(인구수×250원)
구·시·군의 장선거		2천800만원에 선거연락소마다 800만원·읍·면·동마다 100만원과 별도 가산 금액	3천500만원+(인구수×200원)+(읍면동수×100만원)
지방의회	시도의원 선거	지역구	1천500만원에 별도 가산금액
		비례대표	4천만원+(인구수×50원)
	구·시·군의 의원선거	지역구	800만원+인구 1인마다 200원. 인구가 1만5천을 넘는 경우에는 1만5천을 넘는 매 1인마다 60원을 가산한 금액
		비례대표	3천5백만원+(인구수×50원)

다. 현행 선거비용제도의 문제점

(1) 조달 측면

선거비용제도의 근본적인 존재가치는 기회균등과 조건의 평등 보장이다.

조달측면에서 모든 후보자에게 적절한 정치자금 조달할 수 있도록 하여야 하는데 우리의 경우 국회의원선거를 제외하고 자신의 자산과 정당의 지원금에 의존하도록 하는 구조를 가지고 있다. 대부분 자신의 자산을 동원하는 시스템이라고 볼 수 있다.

더구나 후원회를 둔 후보자라 하더라도 그 규모가 터무니없이 작아서 기본적으로 조달측면에서는 기회의 균등을 보장하지 않고 있다. 국회의원선거의 경우는 1억5천만 원까지 후원회를 통하여 모금할 수 있으나 대통령선거는 선거비용 제한액의 100분의 5를, 지방자치단체장선거는 선거비용제한액의 100분의 50까지만 외부 조달이 가능한 것은 문제된다(정치자금법 제12조).

그 외의 선거에서는 후원회를 둘 수 없으므로 선거비용 제한액을 외부에서는 조달이 불가능하다.

결과적으로 우리의 경우 출발선에서 모든 참가자가 동일한 조건에서 출발하지는 못하는 문제점을 안고 있다.

## (2) 지출 측면

선거비용의 제한제도는 지출측면에서 조건 평등을 기하자는 것인데 이러한 취지를 살리지 못하는 선거비용 제한제도는 의미를 상실한다.

선거비용 제한의 효과가 나타나려면 선거운동의 자유를 최대한 보장하면서 공정을 담보할 수 있어야 한다는 점이다. 선거운동의 자유는 없으면서 선거비용을 제한하면 그만큼 참여자는 선거운동의 자유가 적어지게 된다. 왜냐하면 선거운동영역에서 돈은 곧 자유를 의미하기 때문이다. 돈 많은 후보자의 경우 상대적으로 돈 적은 후보자 보다 자유가 적기 때문에 이의 균형을 맞추기 위해서 선거비용의 제한제도가 필요한 것이다. 따라서 선거운동의 자유를 제한하거나 금지하는 것은 문제가 된다. 이것은 선거운동에 관한 자유주의 입장이든 아니면 평등주의 입장이건 상관없다.

첫째, 우리의 경우 현행 선거비용 제한제도가 안고 있는 가장 큰 문제점은 선거운동의 자유가 크게 제한 또는 금지되고 있는 상황에서 존치되고 있기 때문에 실제적으로 선거의 공정을 담보해 내지 못하고 있다는 점이다. 선거운동의 규제가 심하기 때문에 후보자의 선택권은 거의 없으며, 정당을 포함한 단체나 유권자는 누구나 선거운동을 할 수 있지만 이들이 할 수 있는 선거운동의 수단이나 방법은 거의 없다. 선거운동의 기간 제한, 준포괄적 제한·금지 그리고 선거운동 법정주의 등으로 후보자나 정당, 단체, 유권자 모두가 선거운동의 자유를 제한받고 있다. 더구나 돈이 안 드는 선거운동 방법이나 수단에 대해서도 할 수 없도록 함으로써 선거운동의 자유는 최악의 상태라고 말할 수 있다.

둘째, 우리의 선거비용 제한액은 다른 나라에 비하여 높다. 주요 국가와의 비교에서는 이점은 분명하게 나타나고 있다. 우리나라의 선거비용 제한액이 가장 크면서도 선거운동의 자유는 최대로 보장받지 못하고 있다.<sup>30)</sup> 더구나 선거비용 제한제도를 가지고 있는 나라 중에서 가장 높게 선거비용을 보장받으면서 실제적으로는 선거운동의 자유가 그런 나라에 비하여 현저히 낮은 수준이라는 점은 선거운동 제도와 선거비용 제한제도가 선거운동의 자유를 최대한 보장하면서도 기회 균등과 조건 평등을 함께 해결하지 못한다는 점을 알 수 있는 지표가 된다.

실제적으로 2016년 실시된 제20대 국회의원선거에서 지역구 후보자의 경우 선거비용 지출은 평균 제한액 17,600만원의 68.1%인 11,988만원이어서 선거비용 제한의 효과가 더욱 의문이 되고 있다.<sup>31)</sup>

이와 관련하여 국회의원을 기준으로 선거비용 제한제도가 있는 우리나라, 일

30) 김현태(2007)의 '국가별 유권자 1인당 선거비용 소요액'을 비교한 자료(p.262)와 후술하는 '주요국가와 우리나라 선거비용제한액 비교' 표 참조.

31) 중앙선거관리위원회, 『제20대 국회의원선거총람』 (2016), p.157.

본<sup>32)</sup>, 영국<sup>33)</sup>, 프랑스<sup>34)</sup>의 선거인 1인당 선거비용 제한액을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 11> 주요국가와 우리나라 선거비용제한액 비교(선거인 1인 기준)

	기준선거	적용기간 (선거운동 기간)	해당선거구	선거인수	선거비용	선거인 1인당 선거비용
한국	제20대 국회의원총선거 (2016. 4. 13)	13일	서울 종로구	134,507	172,000,000원	1,278원
일본	제48회 중의원의원선거 (2017. 10. 22)	11일	도쿄도 제13선거구	474,118	266,007,988원 (¥26,208,200)	561원
영국	하원의원총선거 (2017. 6. 8)	없음	Bethnal Green and Bow(런던)	86,075	20,091,401원 (£13,540.14)	233원
프랑스	입법의원(하원) 선거 (2017. 6. 11)	약6월 (20일)	파리 제1선거구	80,780	95,988,202원 (€72,246)	1,188원

주 : 1. 선거비용 적용기간의 산정은 한국과 일본은 명확하게 선거운동기간이 정해져 있고, 영국의 경우는 선거운동기간에 관한 규정이 없으며, 프랑스는 선거비용의 모금과 지출을 해당 선거가 있는 달 6월 전부터 투표시점까지로 규정하고 있고(프랑스선거법 제L52-4조), 선거운동기간은 하원의 경우 선거일전 20일부터 시작한다(같은 법 제 L164조).

2. 환율은 2018. 7. 20 기준임.

32) 일본 도쿄도 제13선거구의 선거인수와 선거비용제한액은 선거인수는 “選挙人名簿及び在外選挙人名簿登録者数 (平成29年9月1日現在)に基づく試算結果の概要”(http://www.soumu.go.jp/main\_content/000533152.pdf 2017. 7. 15 검색)를, 선거비용은 “第48回衆議院議員総選挙小選挙区別選挙運動法定費用額”(http://www.soumu.go.jp/senkyo/48sansokuhou/index.html 2017. 7. 15 검색) 참조하여 산정한 것임.

33) 영국의 하원의원선거구인 Bethnal Green and Bow의 자료는 “2017-UKPGE-Electoral-Data”(https://www.electoralcommission.org.uk/our-work/our-research/electoral-data/electoral-data-files-and-reports 2017. 7. 15 검색)와 “2017-UK-Parliament- candidate-spending”(https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/candidate-election-spending 2017. 7. 15 검색)를 참조.

34) 프랑스 하원 파리 제1선거구의 자료 중 선거인수는 “Les résultats bureau par bureau par circonscription”(https://www.paris.fr/actualites/les-resultats-du-premier-tour-des-elections-legislatives-4891#les-resultats-bureau-par-bureau-par-circonscription\_3 2017. 7. 15 검색)를, 선거비용 제한액은 “Elections législatives 2017-Plafonds de dépenses électorales et plafonds de remboursements forfaitaires par circonscription”(https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/lh\_779\_plafonds\_de\_depenses\_leg\_2017\_vdef\_pdf-1\_cle053931.pdf 2017. 7. 15 검색)을 참조.

위의 표에서와 같이 우리의 경우는 다른 나라에 비하여 선거비용제한액이 높다. 이렇게 높은 선거비용 제한액에도 불구하고 선거운동의 자유가 보장되지 못하는 현실은 이의 개혁을 강력하게 요구한다고 볼 수 있다. 주요국가의 선거비용제한액의 규모는 각 나라의 선거구제 및 선거운동제도와 밀접하게 관련되어 있기 때문에 선거구역의 크기여부, 정당의 선거운동 가능여부, 후보자 등의 선거운동자유 보장정도 등에 의하여 많은 영향을 받는다. 우리의 경우 이러한 면에서 선거비용 제한액이 다른 나라에 비하여 높은 것은 정당분위의 선거가 이루어지지 않고 있고 선거운동의 자유는 규제적인 점에서 분명하게 그 이유를 찾을 수 있다.

셋째, 우리나라의 선거비용 제한액은 선거운동 법정주의의 후산물이다. 즉 우리의 경우 현재의 선거비용으로는 법에 정해진 선거운동에 필요한 경비에 충당하면 된다는 논리가 선거비용 제한제도를 지배하고 있다. 후보자에게는 선택권이 없으며, 선거비용으로는 다른 선거운동의 수단이나 방법, 기회를 전혀 생각할 수 없도록 하고 있다.

이와 관련하여 우리가 기본적으로 총액주의와 법정주의를 채택하고 있지만 실제적으로 이들 비용이 정해진 과정을 살펴보면 비목주의와 선거운동 법정주의가 내포되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 1994년 통합선거법 이전에는 비목주의와 행정결정주의와 함께 선거운동 법정주의로 인하여 선거관리위원회는 선거법에서 규정하고 있는 모든 선거운동방법에 소요되는 경비를 추산하여 산출하고 이를 선거비용 제한액으로 정하는 절차를 거쳤다.

그런데 1994년 통합선거법을 제정하는 때에는 총액주의와 법정주의를 채택하였음에도 불구하고 이때의 총액 산정과정도 실제로는 위와 같은 과정과 유사하게 이루어졌다. 예를 들어 대통령선거의 경우 선거법에서 인정하는 모든 선거운동에 대하여 소요경비를 산출한 다음, 기본 액을 50억 원으로 정하여 제외하고, 나머지는 인구수로 나누어보고, 나온 결과를 가지고 인구수당 320원으로 정하는 과정을 거쳐서 입법화 되었다.<sup>35)</sup> 이러한 과정은 현재의 선거비용 제한액(대통령선거의 경우  $\text{인구수} \times 950\text{원}$ )의 산정에서도 예외는 아니다.

### 3. 선거공영제

선거운동 제도에서 가장 중요한 것은 자유와 공정 보장이다. 선거운동의 자유를 최대한 보장하되 기회균등과 조건평등을 실현시킬 수 있다면 가장 바람직한 선거운동제도가 될 수 있을 것이다.

35) 1994년 대통령선거 선거비용 제한액의 산정기준은 50억 원+ 인구수×320원이었다.

그러나 현실에서는 이러한 가치 또는 법익을 실현할 수 있는 제도를 형성하는데 쉽지 아니하다. 그래도 현실적으로 합리적인 방법이나 제도가 선거비용제도이다. 선거비용의 제한으로서 선거운동의 자유는 보장하면서도 참여자간의 형평을 담보할 수 있기 때문이다. 특히 우리가 눈여겨 보아야할 것은 선거비용 제한제도가 제도적 효과를 거두기 위해서는 선거운동의 자유를 최대한 보장해야 한다는 점이다.

선거는 공직을 담당하는 자를 뽑는 것이므로 선거절차와 방법 등은 이미 공적영역의 일이고 이러한 공정역역에서 국가의사 또는 국가목표를 실현하기 위해서는 국가의 개입은 필연적이며, 특히 선거운동영역에서 선거비용제도가 있더라도 공정성이 보장되지 않기 때문에 국가가 적극적으로 나서서 이를 보장할 필요가 생긴다. 아무리 선거비용 제한제도를 두어 조건평등을 기한다 하더라도 실제로 후보자 등 선거참여자간에는 그런 제한제도의 최고 금액까지 조달할 수 있는 후보자 등이 있는 반면 그렇지 못한 후보자 등이 있어 실질적으로 공정성을 담보할 수 없게 된다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 취지에서 발전된 제도가 선거공영제이다. 선거공영제는 국가 등이 나서서 선거운동 비용을 부담해줌으로써 후보자 등의 선거운동 기회를 보장해주는 제도인 것이다. 이러한 선거공영제는 기본적으로 선거운동의 기회를 보장하면서도 그 제도적 효과로서 선거운동의 자유 보장, 타락 예방, 정책선거 전념 효과가 있다.

가. 현행 선거공영제

선거공영제의 실체를 살펴보기 위해서는 선거운동 방법 중에서 국가 등이 부담하는 것이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

우리의 경우에 선거운동의 비용부담에 대하여는 공직선거법의 선거비용 부분에서 규정하고 있다. 이를 표로 정리하면 다음 표와 같다.

<표 12> 선거운동제도와 비용부담 자 현황

구분	선거운동방법	비용부담 자			
		후보자측	국가 등		제3차(단체)
			직접 부담	비용보전	
선거운동기구, 사무관계자 등	선거사무소, 선거연락소	임차료, 사무용기기, 다과비	활동보조인의 수 당과 실비	선거사무소 등의 전기료, 수도료 등 초과유지비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료, 수도료 기타 유지비, 간판, 현판, 현수막 및 후보자 사진 제작, 설치비.	

				선거사무관계자의 수당.실비, 선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비, 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비	
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거운동 준비행위인 정책·공약 개발, 여론조사 기획 등에 소요된 컨설팅 비용, 선거벽보·선거공보 내용 정정, 삭제하는데 소요되는 비용 등	선거벽보의 첩부 및 철거의 비용, 점자형 선거공보의 작성비용, 선거공보 선거공보의 발송비용과 우편요금, 점자형 선거공약서의 작성비용	선거벽보, 선거공보, 선거공약서의 기획·도안료.인쇄료, 운반비, 선거벽보 보완 첩부비,	
	명함			명함 기획도안.인쇄료	
시설물	현수막,			현수막 제작.게시.철거비	
	어깨띠, 동일한 모자와 티셔츠			어깨띠 제작비, 모자.티셔츠구입비	
면대면	언론기관.단체의 후보자등 초청 대담.토론회,	대담.토론자 여비수당,			개최비용(당해단체, 언론기관)
	방송위주관 대담.토론 및 정책토론회,	대담.토론자 여비.수당	개최비용		중계방송(당해 언론기관)
	공개장소 연설대담,			차량.녹화기.확성장비 임차료, 홍보물설치비, 기사인부임, 로고송제작비,	
	개인면접	개인면접에 따른 비용			
언론매체	신문광고, .			신문광고의 기획도안료.광고료,	
	방송광고,			방송광고의 기획도안료.광고료,	
	후보자등 방송연설			방송연설의 원고료, 분장.이.미용비, 방송연설 기획.녹화.시설이용료	방송시설 주관방송연설 기획.이용료(당해 언론기관)
	경력방송.방송시설주관 경력방송				경력방송기획.이용료(당해 언론기관)
정보통신매체	인터넷,			전자우편발송요금,	
	전화,	후보자가 부담하는 적법한 통화료 외의 휴대전화 통화료와 정보이용요금, 선거운동용 전화기 구입비, 휴대전화 임차료		후보자 부담 휴대전화 통화료.임시전화설치.임차료.통화료,	
	인터넷 광고			인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	



위의 표에서와 같이 선거운동 비용을 부담하는 자는 후보자 측, 국가나 지방자치단체, 기타 제3자로 구분할 수 있고, 국가의 부담도 직접 부담하는 것과 선거후 사후 부담하는 제도로 2원화 되어 있다.

우선 국가의 직접 부담은 선거벽보의 첩부 및 철거의 비용, 활동보조인의 수당과 실비 등으로서 국가가 직접 관리 통제할 수 있는 영역에서 이루어지는 사항에 한한다.<sup>36)</sup>

한편, 선거운동 경비 중에서 후보자 등이 먼저 부담하고, 선거가 종료된 이후에 일정요건을 갖춘 후보자로부터 신청을 받아 이를 심사하여 그 경비를 보전해주는 선거비용보전제도가 있다. 현행 선거비용 보전제도의 보전 요건과 보전 금액은 다음 표와 같다.

**<표 13> 현행법상 선거비용 보전제도**

구 분	보 전 조 건		보 전 금 액	보전기관
대통령선거 지역구국선 지역구지선 단체장선거	후보자 당선, 사망		후보자 지출 비용 전액	국가 : 국가 선거 지방자치단체 : 지방선거
	후보자의 득표 수가	유효투표총수의 100분의 15 이상	후보자 지출 비용 전액	
		유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미 만인 경우	후보자 지출 비용의 100분의 50	
		그 이하	없음 .	
비례대표국선 비례대표지선	당선인이 있는 경우		당해 정당 지출 비용 전액	
	당선인이 없는 경우		없음 .	

36) 제122조의2(선거비용의 보전 등) ③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 국가 또는 지방자치단체가 후보자를 위하여 부담한다. 이 경우 제3호의2 및 제5호의 비용은 국가가 부담한다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2007. 1. 3., 2008. 2. 29., 2010. 1. 25., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13.>

1. 제64조에 따른 선거벽보의 첩부 및 철거의 비용
2. 제65조에 따른 점자형 선거공보의 작성비용과 책자형 선거공보(점자형 선거공보 및 같은 조 제9항의 후보자정보공개자료를 포함한다) 및 전단형 선거공보의 발송비용과 우편요금
3. 제66조(선거공약서)제8항의 규정에 따른 점자형 선거공약서의 작성비용
- 3의2. 활동보조인(예비후보자로서 선임하였던 활동보조인을 포함한다)의 수당과 실비
4. 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)의 규정에 의한 대담·토론회(합동방송연설회를 포함한다)의 개최비용
5. 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)의 규정에 의한 정책토론회의 개최비용
6. 제161조(투표참관)의 규정에 의한 투표참관인 및 제162조에 따른 사전투표참관인의 수당과 식비
7. 제181조(개표참관)의 규정에 의한 개표참관인의 수당과 식비

현행 선거비용 보전제도는 당사자가 지출한 전액에 대하여 국가가 보전해주는 제도는 아니다. 일정한 요건을 충족한 범위 안에서만 보전한다. 즉 ‘선거운동을 위하여 정당하게 지출한 것으로 인정되는 선거비용을 선거비용제한액으로 공고한 비용의 범위 안에서 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서는 국가의 부담으로, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체의 부담으로 선거일후 보전한다(법 제122조의2).

위의 기준에 의하여 실제로 선거비용 보전은 지출액의 100%에 육박하여 이루어지는 경우도 존재하지만 대부분 그 범위 아래에서 보전된다. 선거비용 보전청구가 이루어지면 선거관리위원회에서 형식적 실질적 심사를 거쳐 정당성이 인정되는 경우에 한하여 보전이 이루어진다. 일상적으로 이루어진 실거래가격이 반영되기도 하지만 그렇지 못하고 평균 가격 등 추상된 가격이 기준가격으로 적용되기도 한다. 이러한 문제는 선거비용 보전이 사후에 이루어지는 사후보전제도이고 총액보전제가 아니기 때문이다.

선거비용의 보전청구는 선거일 후 10일까지(대선은 20일까지)이며, 보전은 선거일후 60일 이내에 이루어진다.

이러한 선거비용 보전은 선거비용과 직접 관련된 것 중에서 예비후보자의 선거비용 등 특정한 비용은 보전대상에서 제외하고 있다(법 제122조의2②).<sup>37)</sup>

또한, 선거비용과는 직접 관련성이 적으나 선거의 완전성을 보장하기 위하여 특정한 사유 발생시는 반환, 보전의 제한 또는 유예를 하는 제도를 동반하고 있다

37) 제122조의2(선거비용의 보전 등) ①<생략>

②제1항에 따른 선거비용의 보전에 있어서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 이를 보전하지 아니한다. <신설 2005. 8. 4., 2010. 1. 25., 2011. 7. 28.>

1. 예비후보자의 선거비용
2. 「정치자금법」 제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서에 보고되지 아니하거나 허위로 보고된 비용
3. 이 법에 위반되는 선거운동을 위하여 또는 기부행위제한규정을 위반하여 지출된 비용
4. 제64조 또는 제65조에 따라 선거벽보와 선거공보를 관할 구·시·군선거관리위원회에 제출한 후 그 내용을 정정하거나 삭제하는데 소요되는 비용
5. 이 법에 따라 제공하는 경우 외에 선거운동과 관련하여 지출된 수당·실비 그 밖의 비용
6. 정당한 사유 없이 지출을 증빙하는 적법한 영수증 그 밖의 증빙서류가 첨부되지 아니한 비용
7. 후보자가 자신의 차량·장비·물품 등을 사용하거나 후보자의 가족·소속 정당 또는 제3자의 차량·장비·물품 등을 무상으로 제공 또는 대여받는 등 정당 또는 후보자가 실제로 지출하지 아니한 비용
8. 청구금액이 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 기준에 따라 산정한 통상적인 거래가격 또는 입찰가격과 비교하여 정당한 사유 없이 현저하게 비싸다고 인정되는 경우 그 초과하는 가액의 비용
9. 선거운동에 사용하지 아니한 차량·장비·물품 등의 입차·구입·제작비용
10. 휴대전화 통화료와 정보이용요금. 다만, 후보자와 그 배우자, 선거사무장, 선거연락소장 및 회계책임자가 선거운동기간 중 선거운동을 위하여 사용한 휴대전화 통화료 중 후보자가 부담하는 통화료는 보전한다.
11. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 비용으로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 비용

(법 제135조의2). 선거비용 보전 후 보전하지 아니할 사유가 발생하는 때에는 30일 이내에 하여야 하고, 선거비용 보전은 사유에 따라서 그 제한된다. 회계보고서 미제출시는 전액 보전이 제한되고, 위법행위 소요비용 등이 있는 때에는 그 비용의 2배, 기부행위에 사용된 비용이 있는 때에는 그 비용의 5배를 제한한다.

한편, 후보자 등이 선거법 또는 정치자금부정수수죄를 범하여 기소 또는 고발된 때에는 그 위법행위에 소요된 비용의 2배에 해당하는 금액은 보전 유예된다.

#### 나. 선거공영제 진화경로

선거공영제의 시작은 선거공보와 합동연설회이다. 1950년에 제정한 국회의원선거법에서는 미군정의 국회의원선거법과 달리 선거운동에 대하여 달리 규정하고 있는데, 가장 특징적인 것이 선거공영제를 별개의 독립된 장으로 구성하고 있다는 점이다. 동 법에서는 제6장에서 '선거공보 기타'로 장명을 정하고 선거공보와 합동연설회에 대하여 규정하고 있다.<sup>38)</sup>

선거공보는 공보(公報)라는 그 명칭에서부터 공영적 성격이 강하게 나타나는 제도이다. 후보자가 원고를 제출하면 선거관리기관이 이를 인쇄하여 배부하는 제도이다. 이러한 선거공보 제도는 1954년 폐지되었다가 제3공화국에서 부활하여 그 이후로도 계속 이어져 왔었다. 이러한 선거공보는 후보자 수가 많아지고 인쇄요건이 좋아짐에 따라 후보자가 인쇄하여 제출하는 방식으로 바뀌었다.

합동연설회도 선거관리기관이 후보자를 모아 연설하도록 하는 제도로서 우리나라에서 정부가 하는 공영제의 선거운동 방법이었으며 2004년 폐지될 때까지 공영제 선거운동의 방법으로서 확고한 위치를 가졌다.

한편, 같은 법에서 선거운동은 제7장에서 규정하고 있고, 선거사무장 1(같은 법 제35조), 연설회 자유개최(같은 법 제37조), 선거운동문서 1회 무료우편제(같은 법 제39조), 선거운동을 위한 벽보, 간판 등의 선전시설(같은 법제40조)을 할 수

---

38) 구 국회의원선거법(1950. 4. 12 법률 제121호) 제32조 선거구선거위원회는 의원후보자의 등록 마감후 늦어도 15일 이내에 의원후보자의 성명, 부호, 소속정당, 경력, 정견등을 게재한 선거공보를 발행하여야 한다.

의원후보자는 등록 마감후 3일 이내에 선거공보의 게재원고를 제출하여야 한다. 단, 기간내에 원고를 제출하지 아니할 때에는 의원후보자의 성명, 부호 기타 선거구선거위원회가 필요로 인정하는 사항만을 게재한다.

선거공보의 규격, 원고, 배부등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제33조 선거구선거위원회는 의원후보자의 등록 마감후 적당한 기일과 장소를 정하여 의원후보자를 위한 합동연설회를 구, 시에 있어서는 1회이상, 군에 있어서는 각 읍, 면마다 1회씩 개최하여야 한다.

합동연설회의 기일, 장소는 늦어도 5일전에 의원후보자 또는 선거사무장에게 통지하여야 한다.

합동연설회의 장소, 시간, 연설자등에 관하여는 각 의원후보자에게 공평한 방법으로 선거구선거위원회에서 정한다.

있도록 하고 있는바, 이 중에서 선거운동문서 1회 무료방송, 선거운동벽보, 간판 등의 선전시설에 관한 규정 등은 공영제적 성격이 강하다.

이렇게 선거공영제가 시작할 당시인 1950년부터 국가의 선거운동에의 개입은 강화되었으며, 이러한 국가주의적 태도는 전체적으로 우리의 선거법에 계속 이어져 왔으며 지금도 계속되고 있다.

선거비용의 보전과 관련한 선거공영제에 대하여 우리나라는 5기로 나눌 수 있다.

첫 번째 시기는 1971년 이전까지 시기로 대부분의 선거비용은 후보자 등이 부담하고 특별한 경우에만 국가가 관리차원에서 부담하는 시기이다. 선거공보와 합동연설회 등은 명확한 선거공영제이므로 그 인쇄비 또는 개최비용을 국가가 부담하고 기타의 것은 후보자 등에게 부담하게 한 것이다. 선전벽보의 경우도 초기에는 작성과 첩부를 후보자가 하였으나, 국가가 첩부하게 된 1960년부터는 그 비용을 후보자로부터 미리 납부 받아 첩부하였다.<sup>39)</sup>

두 번째 시기는 권위주의가 극한 시기였던 제4공화국과 제5공화국시기이다. 제4공화국은 소위 유신시기로서 철저하게 국가주의를 표방하여 선거공영제로서 선전벽보, 선거공보, 합동연설회만을 선거운동으로 인정하고 이에 드는 비용을 국가가 선 부담하되 선거후에 기탁금에서 이를 공제하는 제도를 채택하여 실질적으로는 후보자가 부담하는 제도였다.<sup>40)</sup> 제5공화국에서는 유사하며, 다만 전국구국회의 원선거의 경우에는 정당이 미리 예납하도록 하고 있다[구 국회의원선거법(1981. 1. 29 법률 제3359호) 제57조]. 이러한 제도적 특징은 민주화 이후 1988년 까지 계속되었다.

세 번째 시기는 민주화 이후 선거비용에 대한 국가의 부담을 명백히 법에 규정하기 시작한 시기이다. 즉 1991년 국회의원선거법에서는 기본적으로 선거비용을 기탁금에서 공제하되, ‘지역구후보자가 당선된 때와 지역구후보자가 사망한 때 및 지역구후보자의 득표수가 당해 지역구의 유효투표총수를 후보자수로 나눈 수의 2

39) 구 국회의원선거법(1960. 6. 23 법률 제551호) 제45조 (벽보의 비용부담) ①후보자의 등록을 신청하는 자는 중앙선거위원회의 정하는 바에 의하여 벽보의 비용을 후보자등록신청과 동시에 선거구선거위원회에 현금으로 납부하여야 한다.

②전항의 벽보를 작성하지 아니한 때에는 국무원령의 정하는 바에 의하여 그 납부한 금액을 반환한다.

40) 구 국회의원선거법(1972. 12. 30 법률 제2404호) 제정이유와 관련조문 참조. “총래 선거관리 위원회가 주관하여 온 선전벽보의 작성·첩부, 선거공보의 발행 및 합동연설회의 개최만을 선거 운동으로 허용하되, 이러한 선거운동도 앞으로는 철저한 공영제로 실시하기로 함.”

제55조 (벽보등의 비용) ①제46조의 선전벽보, 제48조의 선거공보의 작성·첩부 및 발송의 비용과 제50조의 합동연설회의 개최비용(합동연설회의 고지벽보에 관한 비용을 포함한다)은 후보자가 부담하되 제32조의 기탁금중에서 공제한다.

②관할선거구선거관리위원회는 선거일후 10일 이내에 제1항의 비용액을 공시하여야 한다.

분의 1을 초과하는 때에는 선전벽보의 작성·첩부·철거비용과 선거공보의 작성비용 및 합동연설회 개최비용(고지벽보비용을 포함한다)은 국고에서 부담‘하도록 하였다[구 국회의원선거법(1991. 12. 31 법률 제4462호) 제58조단서].

네 번째 시기는 통합선거법을 제정한 이후부터 1999년까지이다. 이때에는 선전벽보[구공직선거및선거부정방지법(1994. 3. 16 법률제4739호), 제64조⑨], 선거공보(같은 법 제65조), 소형인쇄물(같은 법 제66조), 방송연설(같은 법 제71조⑩)과 관련하여 작성비용이나 연설 비용은 후보자 등이 부담하되 선거일후 보전하도록 제도화 한 시기이다.

이 시기에 신문광고와 방송광고는 1991. 1. 13에, 현수막은 1997, 11, 14에 후보자 선부담, 후 국가의 보전으로 추가되었다.

다섯 번째 시기는 2000년부터 지금까지이다. 2000년도에는 지금까지 각 개별 조항에 산재해 있던 선거비용 보전제도를 통합하여 규정한 시기이다. 다만 초기에는 비목 중심으로 하였다가 종래에는 형식적으로는 선거비용 제한액 총액으로 한정하였다.

1994년 통합선거법 제정하는 때에는 각각의 개별 선거운동 수단이나 방법에서 규정하고 있던 국가 등의 비용부담 조항을 2000년도에 이를 통합하여 선거비용 보전제도로 제도화 한 것이다. 동 제도는 당시 개정법률안에서 선거공영제 확대 차원에서 추진하는 것으로 명확히 하였다.<sup>41)</sup>

구체적으로 선거후에 기탁금 반환요건에 해당하는 후보자에 한하여 선거관리위원회가 공고한 제한액 범위 안에서 주요 비목에 관한 비용을 사후 정산하여 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서는 국가가, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체가 선거일후 보전하도록 하였다(구 공직선거및선거부정방지법 제122조의2①). 당시 국가 등의 보전비용과 국가 등의 부담비용을 명확히 구분하도록 한 조치가 이루어졌다(구 법 제122조의2②). 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

---

41) “후보자가 기탁금반환요건에 해당하는 때에 선거구선거관리위원회가 공고한 비용의 범위안에서 선거일후 보전하는 대상에 대통령선거·국회의원선거 및 시·도지사선거에 있어서 제79조의 규정에 의한 공개장소에서의 연설·대담용 자동차 및 확장장치의 임차비용 및 유류비용과 제135조의 규정에 의한 선거사무장 등의 수당을 추가하여 선거공영제를 확대함(안 제122조의2).” 2000. 2. 16 개정법률안(법률 제6265호) 참조.

<표 14> 2000년도 선거비용 보전 대상과 국가 등이 부담하여야 할 대상 현황

	대상선거	보전 대상	부담 대상
선전벽보	모든 선거	작성비용	첩부 및 철거의 비용
선거공보	“	작성비용	발송비용과 우편요금
소형인쇄물	“	작성비용	발송비용과 우편요금
신문광고	“	광고비용	
방송광고	“	광고비용	
방송연설	“	연설비용(후보자)	
합동연설회	“	-	개최비용
투개표 참관인	“	-	수당과 식비
공개장소 연설.대담용 자동차, 확성장치	대선, 국선, 시.도지사선거	임차비용(유류 포함)	
선거사무관계자	“	수당	

위의 표에서와 같이 우리의 경우 선거법에서 규정하고 있는 모든 선거운동이 공영제의 성격을 가지고 있다. 왜냐하면 우리의 선거법은 선거운동은 자유롭지만 선거운동을 하려면 선거법의 범위 안에서 하도록 법체계가 되어 있기 때문이다.

이러한 특징은 오늘날의 선거운동제도도 마찬가지이다. 우리는 사영제(私營制) 선거운동이 거의 존재하지 않는다. 후보자 등 선거참여자 자신의 부담으로 선거운동을 하도록 제도가 마련되어 있지 않기 때문이다.

동 제도는 2004. 3. 12과 2005. 8. 4 개정을 통하여 선거비용 보전제도가 선거비용 제한액 범위 안에서 보전하는 것으로 바꾸었다. 즉 비목별 보전에서 총액 보전으로 변경하였다. 한편 2005년도에는 보전대상에서 제외하는 비용을 규정하여 선거범죄 등에 사용된 비용이나 통상 거래가격 등 보다 비싼 경우 등을 보전하지 않도록 하였다(구 공직선거법 제122조의2②). 실제적으로 투개표 참관인 수당과 범죄행위에 사용 지출된 비용 등을 보전대상에서 제외한 것이다.

국가 등의 부담 사항도 약간의 변화가 있었다. 즉 선거방송토론위원회 주관 대담.토론과 방송토론 비용 등 추가되고 없어진 합동연설회 개최비용 등이 삭제되었다. 그러나 후보자의 보전신청, 선관위 심사, 보전대상 확정 등의 과정을 거치는 행정과정은 종전과 달라지지는 아니하였다.

#### 다. 현행 선거공영제의 문제점

선거운동과 관련하여 선거공영제가 발전하게 된 것은 현대선거에서 국가에 의한

선거운동의 자유와 공정 보장이 필요하였고 선거 부패 방지, 경비의 과다소요에 따른 폐해 예방, 국민의 알권리 충족, 정책선거 전념이라는 부차적인 제도적 효과가 요구되었기 때문이다. 그런데, 우리의 선거공영제는 다음의 몇 가지 이유로 이러한 취지나 목표달성에 문제가 있다.

#### (1) 선거운동의 자유 규제로 인한 선거공영제 효과 저하

국가의 선거운동에의 개입은 선거운동의 자유를 확대시켜주는 효과가 있어야 하는데, 우리의 경우 선거공영제가 선거운동 법정주의와 결부되어 그 효과가 적다. 즉 국가에 의하여 선거비용이 제공되면 후보자 등 선거참여자의 선거운동의 자유는 확대되어야 하는데, 워낙 규제가 심하여 그렇지 않다는 것이다.

선거운동에서 후보자 등 선거참여자는 자유로이 가장 효과적이고 효율적인 선거운동 방법을 선택할 수 있어야 한다. 선거비용 제한 범위 안에서 선거참여자는 자신에게 맞는 무기를 선정할 수 있어야 총칼 없는 전쟁이라는 선거에서 이길 수 있는 것이다. 그런데 국가가 무기의 선택권을 주지 않고, 오히려 국가가 허용한 무기만을 들도록 한다면 그 경쟁은 출발부터 형평성이 없게 되고 진정한 공정경쟁은 이루어지지 않게 된다.

결론적으로 후보자 등이 부담하여 할 수 없는 선거운동을 국가의 돈으로 할 수 있게 하면 선거운동의 자유는 신장되는데, 우리의 경우 선거운동 방법이 제한적이어서 국가가 돈을 부담해주더라도 선거운동의 자유가 그 만큼 확대되는 효과는 없는 것이다.

#### (2) 선거비용 제한제도의 보완장치로서의 역할 한계

선거비용 제한제도는 선거운동의 공정을 담보하기 위한 제도이고 특히 출발선의 평등 즉 조건의 평등을 가져오기 위한 것이다. 선거비용 제한제도가 형성되어 있는 경우에는 최소한 후보자간의 공정은 어느 정도 보장된다고 보아야 한다.

그러나 실제에서는 선거비용 제한액은 최고 한도를 정해 놓은 것이므로 그 안에서 돈 있는 후보자 등과 돈 없는 후보자 등으로 나누어지고 이들 간에는 형평성이 문제된다. 따라서 선거공영제는 이러한 측면에서 국가가 적극 나서 후보자간의 기회균등을 보장해주는 역할을 한다.

그런데 우리의 경우 현행의 선거공영제는 이러한 역할을 하지 못하고 있다. 국가가 전면적으로 기회균등을 보장할 필요한 영역의 선거운동 방법에 대하여 그 경비를 부담해주어야 하는데, 이러한 기준과 달리 모든 영역의 선거운동방법에 대

하여 국가가 비용을 부담하는 것은 문제가 있는 것이다. 고가의 비용이 드는 선거 방송연설 등이 모든 후보자를 대상으로 적용해야 할 선거공영제의 대상이다.

### (3) 정책선거, 국민의 알권리 등과 무관한 선거공영제

현행 선거공영제는 대부분의 선거운동 방법에 대하여 적용하고 있는데, 이는 선거공영제의 본래의 취지와는 부합하지 않는다. 국가가 선거운동의 비용을 부담하는 것은 선거운동의 자유 확대, 기회 균등을 도모하기 위한 것이며 부패방지과 정책경쟁이 이루어지도록 하기 위한 것이다. 그런데 우리의 경우에는 이러한 취지에 반하는 것까지도 그 경비를 국가 부담해 주고 있어 문제가 있다.

정책선거와는 거리가 먼 선거운동기구의 간판·현판·현수막 및 후보자 사진 제작·설치비, 선거사무관계자의 수당·실비, 선거벽보의 기획·도안료·인쇄료, 명함 기획도안·인쇄료, 현수막 제작·게시·철거비, 어깨띠 제작비, 모자·티셔츠구입비, 공개장소 연설·대담용 차량·녹화기·확성장비 임차료, 홍보물설치비, 기사인부임, 로고송 제작비, 전자우편 발송요금, 후보자 부담 휴대전화 통화료, 임시전화설치·임차료·통화료, 인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료 등을 국가 등이 부담하고 있는데, 이러한 것들은 국가가 부담해 주어야 할 정당성이 무척 적다. 오히려 이런 것들은 사영제로서 후보자 등이 자비부담으로 할 수 있도록 해야 한다. 후보자 등의 정책 등을 국민들이 쉽게 알게 할 수 있는 방법에 한하여 선거공영제가 필요한 것이다. 더구나, 선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비, 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비까지도 국가 등이 보전하도록 하고 있는데, 이것은 선거운동의 자유와 공정 보장과는 하등의 관계가 없는 정치인들만을 위한 제도일 뿐이다.

그에 비하면 선거공보, 신문광고, 방송광고, 방송연설 등은 실제적으로도 정책선거에 친하고 국민의 정치적 의사형성에 많은 기여를 하므로 선거에서 기본적으로 국가의 개입이 필요한 선거운동 수단이라고 평가할 수 있다.

### (4) 선거비용 사후보전으로 인한 선거공영제 취지 달성에 한계

우리의 선거비용 보전제도는 선거 종료 후에 이루어지기 때문에 실질적으로 돈 없는 후보자에게 국가의 부담으로 선거운동이 가능하도록 기회를 주는 것과는 거리가 멀다.

선거 과정에서 선거비용을 조달할 수 없는 후보자가 존재하고 이러한 후보자는 국가의 혜택을 전혀 받지 못하는 것이 현행 제도이다. 적어도 돈 없는 후보자 등



도 자신의 정책을 최소한 알릴 수 있는 장치를 국가에 의하여 보장받을 권리가 있다.

선거는 대의제 국가에서 국가기관을 구성하는 자들을 뽑기 위한 것이고 그 직에 부합하는 자를 뽑지 못하면 대의제 민주주의는 어려움에 직면하게 된다. 국민의 정치적 의사형성과 유통은 대의제 민주주의를 튼튼하게 하는 원동력이며 기반이다. 왜냐하면 대의제는 국민의 정치적 의사에 따라 좌우되기 때문이다. 이러한 현상은 선거에서 가장 극명하게 나타난다. 국민은 주권을 행사하고 선거참여자는 국민의 정치적 의사를 형성, 유통, 집약시킨다. 그야말로 대의제의 성패를 좌우하는 것이 선거인 것이다. 국가는 이러한 국민의 정치적 의사형성과 집약 등이 활성화 되도록 할 의무가 있다. 이러한 영역은 전부 사적 영역이기보다는 공적영역도 존재한다는 결론에 도달하게 된다.<sup>42)</sup>

이러한 이유로 국가가 선거비용을 부담해주는 제도는 정당성을 갖는다. 그렇지만 현행의 사후 보전제도는 그 비용을 사전에 해주지 않고 사후에 하되 일정한 요건을 갖춘 경우에만 적용하기 때문에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 사후보전과 사전(즉시 또는 과정 중에 보전하는 것으로 정의한다)보전으로 나누어 필요 불가결한 사항에 대하여는 제한적으로 사전에 모든 후보자를 대상으로 하는 것이 요구된다. 제20대 국회의원선거에서 지역구 후보자의 경우 주요 선거공영제 불참율을 보면 다음 표와 같다.

**<표 15> 제20대 국회의원선거 주요 선거공영제의 지역구 후보자 불참율**

	등록후보자수	참여후보자수	참여하지 못한 후보자	
			후보자수	불참율(%)
선거벽보	941	940	1	0.1
선거공보(책자형)	940	938	2	0.2
방송연설	944	231	713	75.5

주: 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람(2016)에서 편집하였음.

위의 표에서 선거벽보와 선거공보의 경우는 지역구는 불참자가 극히 적으나 비례대표의 경우는 그러하지 않다. 비례대표의 경우 대상 정당 수는 21개 정당이었는 데, 전부제출 8, 일부제출 4, 미제출 9로 그 참여 비율이 높지 않다.<sup>43)</sup> 그 이유는 그 비용을 선부담할 수 없을 뿐만 아니라 후 보전이 된다고 예상이나 확신을

42) 후보자가 선거에 나서서 권력을 쟁취하기 위한 수단으로 여기는 경우에는 공적영역이기 보다는 사적영역으로 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 단순히 이름과 기호 등을 알리기 위한 선거 운동은 국민의 정치적 의사형성과는 거리가 멀어 공적 행동이라고 보기에 한계가 있다.

43) 중앙선거관리위원회(2016), p.135

할 수 없기 때문이다. 후보자 등이 부담하는 방송연설의 경우도 정견과 정책을 쉽게 유권자에게 전달할 수 있는데도 불참자가 많은 것은 같은 이유라고 판단된다.

공직선거법 제82조의2 규정에 의한 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 경우에는 중전에는 후보자가 무단으로 불참하였으나 이를 시정하기 위하여 1천만원 이하 과태료 부과제도(법 제261조③)를 도입한 것도 선거공영제의 강화 차원에서 추진된 것이다.

#### (5) 복잡한 선거비용 보전 절차와 방법

현행의 선거비용 보전제도는 선거 이후 일정 요건을 갖춘 자에 한하여 보전을 해주는데, 그 과정이 복잡하다는 문제점을 안고 있다.

현재의 제도상으로는 형식상으로는 총액보전제 같이 보이지만 실제에 있어서는 비목별 항목별 보전제에 가깝게 운용되고 있다. 후보자측은 공직선거법의 선거운동 조항별로 지출한 비용 중에서 선거비용으로 보는 비용과 비용으로 보지 아니하는 비용을 구분하고 선거비용 중에서도 보전대상과 미보전 대상으로 다시 구분하여 살펴보아야 한다.

후보자가 사후에 선거비용을 보전 받으려고 하면, 영수증 등을 갖추어 선거관리위원회에 신청하고, 이를 접수한 선거관리위원회는 신청된 영수증 등을 일일이 체크한 후 법에서 정하고 있는 기준을 갖춘 선거비용에 한하여 보전해주고 있다. 특히 실제 거래가격이 통상거래가격보다 높은 경우 등은 선거관리위원회의 판단에 따라 그 비용이 정해진다.<sup>44)</sup> 이 경우 반대로 실제 거래가격이 낮는데 이를 부풀

44) 제20대 국회의원선거 중앙선거관리위원회의 통상거래가격 등 결정내역(제20대 국회의원선거 선거비용 보전안내서 p.42 이하) 참조.

○ 전문가가격조사기관이 산정대상 항목에 대하여 조사한 견적가격을 평균한 금액 또는 제6회 전국동시 지방선거의 통상거래가격에 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 고시한 전국소비자물가변동률을 감안하여 산정한 금액을 통상거래가격 또는 임차가격(부가가치세 포함)으로 함.

○ 다만, 물품 등의 구입·제작에 특수재질·특수인쇄·특수조건이 부가된 사실이 구체적으로 입증 되는 경우에는 별도의 비용을 인정함.

○ 거리게시용 현수막 이동게시비(94,338원), 연설대담차량 기사인부임(122,499원)은 전문가가격조사 기관인 대한건설협회가 공표한 시중노임단가를 적용함.

○ 선거벽보·선거공보·선거공약서·명함 등 인쇄물의 경우 전문가가격조사기관이 조사한 인쇄요금 조사자료를 보전청구된 인쇄물에 적용하여 산정한 가격을 통상거래가격으로 함.

○ 점자형 선거공보 점자인쇄비(천공방식)는 인쇄방법의 특수성을 반영하여 조사된 인쇄기준요금에 의해 산출한 금액을 그 통상거래가격으로 함.

○ 통상거래가격 산정 항목 중 특정 규격이 없는 경우에는 바로 위·아래 규격 중 가장 근접한 규격의 통상거래가격으로 함.

예) 산정 항목 중 규격이 없는 차량용 확장장치 앰프 2.2KW의 1일 임차료는 앰프 2KW의 1일 임차가격인

191,000원으로 결정함.

○ 통상거래가격 등을 산정함에 있어 1,000원 미만의 단수는 1,000원으로 함.

려 신고하는 경우에도 문제가 된다.

따라서 이러한 심사과정에 많은 인력이 소요되고 짧은 시기 안에 이를 처리하는데 문제가 발생할 소지가 크다.

제20대 국회의원선거에서 청구액 대비 선거비용 보전율은 비례대표가 88.4%, 지역구가 82.5%로서 그 내역은 아래 표와 같다.<sup>45)</sup>

<표 16> 제20대 국회의원선거 선거비용 보전현황

구 분	보전대상자 (정당)수			보전비용 청 구 액	공제액	제한. 유예액	보전비용 지 급 액	청구액 대 비
	계	100 %	50 %					
계	675	605	70	104,079,327,593	14,038,262,739	305,208,387	86,973,628,420	83.6
비례 대표	4	4	-	18,134,019,640	2,097,463,689	-	16,036,555,940	88.4
지 역 구	671	601	70	85,945,307,953	11,940,799,050	305,208,387	70,937,072,480	82.5

주 : 중앙선거관리위원회 발표자료.

제19대 대통령선거의 청구액 대비 선거비용 보전율은 평균 97.8%(제한액대비는 81.8%)인데 그 내역은 다음 표와 같다.

<표 17> 제19대 대통령선거 선거비용 보전현황

구 분	보전청구액 (A)	감 액 (B)	보전금액 (C=A-B)	보전율	
				제한액 대 비	청구액 대 비
계	125,144,372	2,644,178	122,500,194	81.8	97.8
더불어민주당	48,166,355	994,239	47,172,116	94.5	97.9
자유한국당	34,197,135	1,132,467	33,064,668	67.1	96.7
국민의당	42,780,882	517,472	42,263,410	83.9	98.8

주 : 중앙선거관리위원회 발표자료.

제7회 전국 동시지방선거에서 청구액 대비 선거비용 보전율은 시·도지사가

45) 중앙선거관리위원회는 ‘보전비용 청구에 대하여 선관위가 감액한 내역에서 통상적인 거래가격 초과 94억9천여만 원, 예비후보자의 선거비용 15억2천여만 원, 위법선거운동 지출 비용 1억8천여만 원, 선거비용이 아닌 비용 7억3천여만 원, 기타 21억1천여만 원 등이며, 그 밖에 선거관련 범죄로 기소되거나 선관위에 고발되어 보전이 유예된 금액은 2억4천7백여만 원이고, 선거비용제한액 초과 지출 등으로 5천7백여만 원이 보전 제한되었다’고 발표한 바 있다. 2016. 6. 13 중앙선거관리위원회 보도자료(제20대 국선 선거비용 보전액 등 총 888억여 원 지급) 참조.

94.7%(제한액대비는 69.1%)인데 각 선거별 내역은 다음 표와 같다.

<표 18> 제7회 동시지방선거 선거비용 보전현황

구분	선거명	보전 청구액		보전제한액		보전액		보전비율(%)	
		총액	평균	총액	평균	총액	평균	청구액 대비	제한액 대비
지역구	시·도지사	43,575	1,210	2,331	64	41,244	1,145	94.7	69.1
	교육감	60,139	1,156	5,238	100	54,901	1,055	91.3	73.6
	구·시·군장	66,977	123	9,965	18	57,012	104	85.1	67.8
	시·도의원	67,770	40	12,888	7	54,882	32	81.0	66.1
	구·시·군의원	130,107	33	33,456	8	96,651	24	74.3	58.6
	교육의원	95	31	10	3	85	28	89.5	47.2
	소계	368,663		63,888		304,775		82.7	
비례대표	시·도의원	7,774	169	539	11	7,235	157	93.1	68.8
	구·시·군의원	9,542	30	1,259	3	8,283	26	86.8	49.7
	소계	17,316		1,798		15,518		89.6	
합계		385,979		65,686		320,293		83.0	

주 : 중앙선거관리위원회 발표자료.

## IV. 주요 국가의 선거운동, 선거비용 및 선거공영제 운용 실제

선거운동제도와 선거비용제도, 선거공영제와 관련하여 세계 각국은 정치제도와 같이 그 나라의 고유한 정치문화, 전통, 역사, 제도 등에 따라 각기 다른 모습을 보이고 있다. 특히 선거비용제도의 채택여부는 나라마다 공정선거를 지향하는 방향에 따라서 차이가 난다. 미국이나 독일과 같이 선거비용을 포함하여 정치자금의 지출이 표현의 자유로서 제한대상이 아니라는 입장에 있는 나라가 있는 반면에 영국이나 프랑스와 같이 선거비용의 지출의 제한을 통하여 평등선거를 지향하고자 하는 국가도 있다.

본 연구에서는 이러한 점을 감안하여 세세한 제도내용보다는 거시적인 비교제도론적 관점에서 주요국가의 선거운동제도 등을 고찰한다.

### 1. 미국

#### 가. 선거운동제도

미국의 선거운동은 국가의 개입이 가장 적은 나라이다. 따라서 선거운동에 대한 규제도 거의 없다고 보아도 된다. 선거운동의 자유는 정치적 표현의 자유이므로 이를 제한하는 것은 위헌이며, 특히 정치자금의 지출까지도 정치적 표현의 자유로 본다(Buckley v. Valeo 1976). 최근 미국 연방대법원에서도 선거운동의 비용을 제한하여 후보자나 지지자 또는 반대자들의 의사를 제한하는 것은 의사표현의 자유에 위배되기 때문에 정부는 지출 상한선을 정할 때 반드시 꼭 필요한 규제만을 후보자의 자발적인 참여를 통해 허용하고 있다. 정치자금의 지출액을 제한하는 것은 미국 수정헌법 제1조의 '표현의 자유'(Freedom of Speech)에 반한다는 것을 인정하고 있는 것이다.<sup>46)</sup> 이러한 자유주의적 선거운동제도를 채택하고 있는 미국은 정치자금의 수입과 지출의 공개 및 보고제도가 가장 강력하게 시행되고 있다.

다만, 정치적 표현의 자유도 공공질서를 위해서는 제한을 하는 경우가 있는데, 그것은 각 주마다 차이가 있다. 예컨대, 미국에서 대통령 후보자들이 자발적으로 참여하는 공공선거자금을 지원받은 대통령 후보자들에 대한 지출총액제한은 자발적인 참여가 전제되므로 위헌이 아니다.<sup>47)</sup> 뉴욕시의 경우 후보자들에게 선거운동

46) Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 08-205(2010).

47) James L. Buckley, et al. v. Francis R. Valeo, Secretary of the United States, et

자금을 지원해주면서 선거운동의 지출총액을 제한하여 운영하고 있다. 특정 선출직에 대해 일정금액에 대한 펀드를 제공하고 후보자들에게 총 선거운동비용의 상한선을 정해 지출을 제한하고 있다.<sup>48)</sup>

선거운동은 누구나 할 수 있다. 공무원도 선거운동이 가능하나 공공시설이나 직위를 이용할 수는 없다. 따라서 개인이던 법인이든 지지후보자와 정당을 외부에 표시할 수 있으나 실제 개인들은 차량, 주택 등에 지지후보자의 성명 등을 부착하는 경우 외에는 자신의 경비를 들어 선거운동 하는 예는 거의 없다. 다만, 인터넷을 이용하는 경우 자신의 사이트 외에 다른 사이트에 인터넷 광고를 하는 경우에는 정치자금의 지출에 해당되어 이를 보고해야 한다[CFR 100.26(52 USC 30101 (22))].<sup>49)</sup>

정당과 후보자 등의 경우는 집회, 출판, 언론, 시설물, 인쇄물, 언론매체, 정보통신매체 이용 등 제한 없이 가능하나 돈이 드는 경우에는 이를 보고하도록 하고 있다. 이 경우 광고와 문서 등에는 반드시 실명제에 의하여야 한다(연방선거운동법 제30120조). 선거운동은 기본적으로 헌법에 보장된 ‘표현의 자유’를 절차적으로 보장하기 때문에 각종 규제들이 이를 침해하는 지에 대하여 항상 주의해야 한다.<sup>50)</sup>

기업과 노동조합, 기업협회 등은 정치광고 등에 통상적인 가격을 받아야 하며, 조직의 구성원에게 연방후보자를 지지하거나 추천하는 이메일을 보낼 수 있으나 일반대중에게는 할 수 없다[AO 1997-16, U.S.C. §30118(b)(2)(A), 11 CFR 114.3].

미국의 선거에서 활용되는 선거운동방식은 대체적으로 방송·언론을 통한 광고, 전단, 우편, 자원봉사자의 유권자 대면접촉, 문자메시지, 홈페이지, SNS, 등 우리나라 선거에서 흔히 볼 수 있는 선거운동 방법들이 있다. 그러나 그 외에도 투표참여 지원활동, 정치집회에서 음식제공, 투표소 출구에서의 작은 선물 제공, 선거운동 기간 중 후보자가 속한 단체의 기부금 등 간접 지출, 호별방문, 득표를 위한 이벤트, 광고판 등 우리의 공직선거법에서는 허용되지 않거나 허용될 수 없어 보이는 방법들도 있다.<sup>51)</sup> 미국에서 우리의 공직선거법에서는 생각할 수 없는 다

---

al.(1976), 424 U.S. 1.

48) New York City Campaign Finance Board의 홈페이지에서 후보자 핸드북을 검색할 수 있다. <<https://www.nycffb.info/candidate-services/handbook>>(2018.10.24. 검색).

49) 미국 FEDERAL ELECTION CAMPAIGN LAWS에 대하여는 연방선거위원회의 법령자료 (<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/feca.pdf> 2018. 7. 25 검색)를 참조.

50) Oregon v. Michell, 400 U.S. 112, 124-25(1970).

51) 구체적인 것은 김동찬, “미국의 선거운동방법에 관한 실태조사,” 중앙선거관리위원회 위탁보고서, (한인유권자센터 2011), pp.17-23 참조.

양한 선거운동방식을 허용하는 것은 미국 특유의 자유주의적 전통에서 찾을 수 있다. 미국의 자유주의 전통은 시민에 대한 정부의 간섭을 최소화하는 것에 있으며, 개인이나 단체의 행동이 타인 또는 타 단체의 신체 또는 재산상의 피해를 주지 않거나 위해를 가하지 않는 한 규제 대상으로 보지 않는 특징을 가지고 있다.

#### 나. 선거비용제도

미국은 선거운동의 자유가 크게 보장되고, 정치자금의 지출 한도에 대하여는 국가가 개입하지 아니한다. 더구나 개인의 자산을 사용하여 정치활동을 하는 데는 아무런 제한이 없다. 그렇지만, 정치자금의 모금과 지출에 있어서 그 과정에 대하여는 아주 강력한 법적 제도가 마련되어 있다. 정치자금은 정치인 개인 자산과 개인기부자와 정치활동위원회(political action committee, PAC)를 통하여 조달된 기부금에 의한다.

한편, 선거비용의 지출에 대하여는 이를 정치적 표현의 자유라는 입장에 있으므로 그 금액에 대한 모금과 지출액의 제한은 없다. 다만 대통령선거에서 국고보조금을 받는 후보자에 대하여는 그 지출한도를 정해 놓고 있다(연방선거운동법 제 30116조).

연방선거운동법에서는 지출에 대한 정의를 내리고 있는데, ‘연방공직선거에 영향을 줄 목적을 가진 자에 의한 구매, 지급, 배분, 대부금, 선금, 기탁 또는 금전이나 유가물의 증여, 지출을 행하기 위한 서면계약, 약속 또는 합의’를 지출로 보고, 예외인 것으로는 ‘제3자(정당이나 정치위원회, 후보자가 아닌 자)에 의한 방송, 신문, 잡지, 기타 정기간행물의 뉴스·논평·사설, 투표 또는 유권자등록을 권유하기 위한 비당파적인 활동 등은 선거비용의 지출에 해당되지 아니한 것으로 규정하고 있다[같은 법 30101조(9)(A),(B)].

다만, 정당의 경우에는 예외적으로 비용제한이 있다[연방선거운동법 제30116조(d)(3)].<sup>52)</sup>

미국의 경우 정치단체는 무수히 많고 그러한 단체는 연간 총 1000불을 초과하는 기부금을 받거나 지출하는 단체 등은 ‘정치위원회(political committee)’라고 하여 정치자금 회계보고 대상이 된다.

52) 정당의 전국위원회 또는 주위원회(주위원회의 하위위원회를 포함)는 연방공직선거와 관련하여 자당 후보자에 대하여 1개 주당 (1)오직 1인의 의원만을 선출할 수 있는 주에서는 해당 주의 투표연령인구×2센트+ 1974년 기준 물가상승률을 가산한 금액 또는 20,000달러+ 1974년 기준 물가상승률을 가산한 금액 중에서 많은 금액, (2) 기타 다른 주의 경우에는 10,000달러를 초과하여 지출할 수 없다.

연방 공직선거와 관련하여 당선 또는 후보자 지명을 받으려는 자로서 총 5000불을 초과하는 기부금을 받거나 지출하는 자는 후보자로 보는데, 이러한 후보자는 정치단체 중에서 1단체를 지정하여 권한을 준다. 이러한 단체가 ‘후보자선거운동위원회(principal campaign committee)’이다. 또한 후보자선거운동위원회와 후보자를 위하여 기부금을 받거나 지출을 하도록 후보자로부터 권한을 위임받은 단체를 수권위원회(authorized committee)라고 하여 이들 수권위원회는 후보자선거운동위원회에 회계보고서를 제출해야 한다. 결과적으로 미국은 모든 단체와 개인이 선거운동, 즉 정치적 의사표시를 할 수 있어서, 연방선거운동법은 많은 정치단체 중에서 특별하게 연방 공직 선거후보자를 위한 단체가 구분되고 특정되도록 제도화하고 있다.

선거비용의 지출보고는 후보자선거운동위원회의 회계책임자가 해야 한다. 연방 공직선거와 관련한 회계책임은 모두 주단위의 회계책임자가 모두 진다. 이것은 후보자가 하원 행정처와 상원 행정처에 하는 재정보고(Personal financial report)와는 다른 것이다(미국 공직윤리법, The ethics in government act).<sup>53)</sup>

연방 공직선거와 관련하여 회계보고를 해야 하는 조직은 연방선거운동법에 의하여 규율되고 있다. 연방선거의 경우를 보면 선거년도에는 선거전보고, 선거후보고, 분기별 추가보고를 해야 하고, 기타 년도에는 분기별 보고를 해야 한다. 대통령선거도 거의 유사하다(같은 법 제30104조). 이러한 회계보고는 연방선거위원회와 주에 보고한다. 연방선거위원회는 이에 대하여 조사권을 갖고 있으며 연방선거위원회와 주에서는 이를 열람할 수 있도록 인터넷에 공개한다. 그리고 사본 교부제도도 마련되어 있다.

미국에서 돈이 정치를 좌우할 수 있다는 금권선거의 위험에도 불구하고 표현의 자유를 폭넓게 인정해야 한다는 입장은 개인의 기본권을 최대한 보장하고 있는 미국의 민주주의의 특징을 보여준다고 할 수 있다.

#### 다. 선거공영제

미국의 경우는 선거운동에 있어서 대통령선거 보조금제도, 주단위에서 실시하고 있는 선거보조금제, 주단위의 선거운동방법에 대한 제한적 공영제 등이 있으나, 우리나라와 같은 선거공영제는 일부 주에서 실시하고 있는 유권자팸플릿 제작 배부 외에는 찾아 볼 수 없다. 그리고 일반적인 언론매체에서의 방송토론 등은 해당 언론사의 비용으로 이루어지고 이는 언론의 자유 영역에 속한다.

---

53) ‘TITLES I-V ETHICS IN GOVERNMENT ACT OF 1978’ (<https://legcounsel.house.gov/Comps/Ethics%20In%20Government%20Act%20Of%201978.pdf> 2018. 7. 25 검색)



미국 연방의회는 1966년 처음으로 대통령선거에서 공적 자금(Public Funding)을 선거운동비용으로 제공하기 위한 법제화를 시도했지만 표현의 자유의 벽에 부딪혀 번번이 무산되었다. Buckley v. Valeo 판결의 취지에 따라 미국 연방선거위원회가 공적 자금 제도<sup>54)</sup>를 제정한 것은 1976년이다. 연방선거운동법의 선거후원금 제한에 대한 위헌판결에 대하여 후보자 선거운동비용의 지출 제한, 후보자 친족의 사적 자금 지출 제한, 개인 또는 단체의 후보자에 대한 독립적인 지출 제한 등이 폐지된 것이다. 이 판결로 선거비용 지출을 제한하는 것이 불가능해졌기 때문에 미국에서 선거공영제의 도입을 가로막는 큰 장벽으로 작용하게 되었다고 볼 수 있다.

미국에서 선거공영제와 유사한 제도는 대통령선거에서 국고보조를 받을 수 있는 제도인데, 이를 받은 후보자는 지출의 한도를 20,000,000달러로 법적으로 제한된다(연방선거운동법 제30116조).<sup>55)</sup> 이러한 보조금은 직전 선거의 결과에 의하여 당별로 책정되고 지원받는 한도 내에서 선거비용을 사용하여야 하고, 다른 자로부터 기부금을 받아서도 아니 되고, 개인 자산(친척의 자산 포함) 50,000달러 이상 지출하지 않아야 한다[Title 26. 내국세법(Internal Revenue Code)제9004조, 제9006조 관련].

이러한 선거보조금제도는 주단위에서도 시행되고 있다. 주단위에서는 공명선거펀드제도와 매칭펀드제도로 나누어져 공명선거펀드는 선거관련 정치자금을 공적으로 마련하여 제공하는 프로그램(Clean Elections Programs)이고, 매칭펀드제도는 후보자가 정치자금을 모금한 것에 비례하여 일정한 공적자금을 지원하는 제도(Matching Funds Programs)이다.

공명선거를 위하여 메인(Maine)주<sup>56)</sup>와 애리조나(Arizona)주<sup>57)</sup>, 코네티컷

---

54) 미국 대통령선거에서 공적 기금은 대통령 후보가 정부로부터 예비선거와 본선거의 선거운동비용을 제공받는 것을 뜻한다. <<https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance>> (2018.10.24. 검색).

55) 이러한 대통령선거 보조금제도는 예비선거에도 적용되는데 그 지출한도는 기본 10,000,000달러이되, 주별로 제한된다.

56) 메인 클린 선거 법 (MCEA, Maine Clean Election Act)은 주지사, 주 상원 의원 및 주 하원 의원 선거에 적용하는 것으로서 각 후보자는 '기본 정치자금'을 개인당 100불 한도로 모아 하원의원후보자는 1000불, 상원후보자는 3000불, 주지사후보는 20만불을 초과할 수 없다. 또한 '자격획득을 위한 기부금'으로 개인당 최소 5달러 이상의 수표와 Money order로 주하원후보자는 60, 주상원후보자는 175, 주지사후보는 3,200의 기부가 공명선거기금(the Maine Clean Election Fund)에 이루어져야 한다. 이 경우 주하원의원후보자는 예비선거에서 2,525달러, 본선에서 5,075달러(이상 경쟁선거인 경우)의 초기 공적기금을 받을 수 있다. 후보자가 주정부로부터 MCEA 자금을 수령하기 시작한 후에는 민간 기부금을 수령 할 수 없고, 모든 재화와 용역은 MCEA 기금으로 지불해야 한다. 자세한 사항과 관계법령에 대하여는 메인 주 홈페이지(<https://www.maine.gov/ethics/mcea/>)와 관계 법령(<https://www.maine.gov/ethics/pdf/Title21-AMRSACH14-TheMaineCleanElectionAct01-2016.pdf>)을 참조.

57) 애리조나 주의 제도는 <https://azsos.gov/elections/campaign-finance-reporting>를 참조.

(Connecticut) 주에서는 당해 주의 주지사, 상원의원과 하원의원에 대하여 공적자금제도를 실시하고 있다.<sup>58)</sup>

플로리다(Florida), 하와이(Hawaii), 메릴랜드(Maryland), 매사추세츠(Massachusetts), 미시간(Michigan), 미네소타(Minnesota), 뉴저지(New Jersey), 로드 아일랜드(Rhode Island), 버몬트(Vermont) 주에서는 매칭펀드제도를 운영하고 있다.<sup>59)</sup>

개별적인 운동방법에 대한 선거공영체로서 우리의 선거공보와 유사한 팸플릿을 발행하는 주는 오리건(Oregon)주<sup>60)</sup>, 몬태나(Montana)주 노스다코타(North Dakota) 주 등이 있다.<sup>61)</sup>

미국에서의 공적자금제도는 공직선거에서 정치적 능력보다는 선거자금의 모금을 통한 경제적 영향력이 선거의 결과를 좌우하지 못하도록 도입된 정치적 개혁의 시도였다. 그러나 이러한 선의의 목적에도 불구하고 미국의 표현의 자유를 중시하는 자유주의적 이념은 개인의 기본권을 침해할 수 있다는 주장을 지속적으로 제기하면서 위헌의 논란에 휩싸이고 있으며, 이것이 미국에서 선거공영체의 전망이 밝지 않다고 하는 근거가 되고 있다.

## 2. 영국

### 가. 선거운동제도

영국은 선거운동의 측면에서 자유주의적이지만 선거비용 제한제도를 아울러 가지고 있는 국가이다. 영국은 선거를 규율하는 법으로서 정당, 선거 및 국민투표법(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)을 가지고 있다.<sup>62)</sup> 현실적으로 영국의 선거는 정당중심으로 이루어지고 있다. 공무원의 선거운동은 제한

58) 엄기홍, “정치자금 지출수준에 대한 비교국가 연구,” 국회입법조사처 연구용역보고서, (경북대학교 사회과학연구원, 2011), pp.16-17, 김정근, “선거비용 제한이 선거경쟁에 미치는 효과: 미국의 사례를 중심으로,” 『한국정당학회보』 제8권제2호, (2009)(통권18호), p.167.

59) 미국 주단위 선거공영체 개요에 대하여는 National Conference of State Legislatures의 자료(<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/public-financing-of-campaigns-overview.aspx>) 참조.

60) 오리건 주 워싱턴카운티의 유권자 팸플릿에 대하여는 [https://www.co.washington.or.us/AssessmentTaxation/Elections/CurrentElection/upload/23235-WA-Co-2018-General\\_FINAL.pdf](https://www.co.washington.or.us/AssessmentTaxation/Elections/CurrentElection/upload/23235-WA-Co-2018-General_FINAL.pdf) 참조.

61) 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거제도비교연구』(2015), p.425.

62) 1983년 국민대표법을 보완한 법인 ‘Political Parties, Elections and Referendums Act 2000’은 [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga\\_20000041\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga_20000041_en.pdf)를 참조.

된다(1983년 국민대표법 제99조, 100조).

영국의 경우 내각제 국가이기 때문에 선거가 수시로 실시될 수 있고, 사전선거 운동 등의 제한은 하지 않는다.

인쇄물의 경우 실명제와 반사회적인 내용 게재금지<sup>63)</sup> 외에는 아무런 제한이 없다. 인쇄물에는 인쇄업자와 발행자, 배포하는 단체(정당, 노조, 이익단체) 대표자의 성명과 주소를 기재하도록 하는 실명제를 채택하고 있다(The PPERA 2000, 제143조). 인쇄물과 관련하여 후보자는 60g을 넘지 아니하는 범위에서 선거홍보물을 우편으로 1선거인 당 1통씩 보낼 수 있는데, 이 경우 그 요금은 무료이다((1983년 국민대표법 제91조).

시설물의 경우에는 우리의 옥외광고물관리법과 유사하게 다른 법률에 의하여 규율되는데 허용된 장소에 게시하여야 하고 교통 질서에 방해되지 아니하여야 한다(Town and Country Planning Regulations 1992 - Control of Advertisements). 이러한 시설물에는 옥외 광고판, 현수막, 벽보를 포함한다.

언론매체 이용은 주로 정당 중심으로 활용된다. 정당의 경우 신문을 이용하여 정강 정책광고와 선거공약광고를 한다. 방송광고는 허용되지 않으나 방송이용에 대하여는 선거기간 중에 영국방송협회(BBC)와 영국의 방송 통신 등에 대한 규제 업무를 담당하고 있는 Ofcom(Office of communication)이 정당과 협의하여 TV와 라디오 방송별로 횟수와 시간 등을 할당하여 이용할 수 있다.

언론을 이용한 선거운동은 언제든지 가능하다. 선거집회는 학교시설 등 공공시설을 무료로 이용할 수 있다. 호별방문도 가능하다.

정보통신매체 이용 선거운동에 대하여도 반사회적인 것 외에는 일체의 규제는 없다.

영국의 특별하게 금품선거를 제어할 목적의 법규정을 많이 가지고 있는데 이는 영국이 과거의 선거에서 금품선거를 많이 경험하였던 결과이다. 투표인 수송을 위한 차량임대 및 금품지급 금지(1983년 국민대표법 제101조, 제102조), 선거관련 뇌물 제공금지(1983년 국민대표법 제113조), 선거관련 향응 금지(1983년 국민대표법 제114조), 선거관련 기부 제한(The PPERA 2000, 제54조) 등이 있다.

## 나. 선거비용제도

영국은 엄격한 선거비용제도를 두고 있다. 이는 영국의 금품선거가 만연하였던 경험에서 이를 방지하기 위한 차원에서 제도화되었다. 특히 1998년 유럽인권재판

63) 반사회적 내용에 대하여는 The criminal law & the law on civil liability와 Public Order Act 1986에 의하여 규율된다. 후보자에 관한 허위사실 공표 금지는 1983년 국민대표법(제106조)에 의한다.

소(European Court of Human Rights)가 내린 Bowman 판결<sup>64)</sup>에서 영국의 선거비용 규제가 유럽인권협약(European Convention on Human Rights)이 보장하는 표현의 자유를 침해한다는 판결을 한 계기로 선거비용 규제를 재검토하기 시작하였다.

Bowman 사건은 1983년 국민대표법(Representation of the People Act 1983)이 규정하는 제3자 비용규제가 문제가 되었다. 1983년 국민대표법은 종래의 선거비용 규제에 약간의 수정을 가한 것으로 기본구조는 1883년 부패 및 위법행위방지법(Corrupt and Illegal Practices Prevention Act 1883)과 1918년 국민대표법과 유사하다. 우선 1983년 국민대표법 제76조는 후보자의 선거비용을 규제하고 있다. 동법 제76조 제1항은 후보자 또는 그 선거사무장은 선거 전, 선거 중, 선거 후를 불문하고 선거의 활동이나 관리를 위해 또는 그와 관련해 본조에 규정된 상한액을 넘는 어떠한 지불 또는 지출도 해서는 안된다고 규정하고 있다. 그리고 동법 제75조는 제3자 비용을 규제하고 있다. 동법 제75조 제1항은 “후보자, 후보자의 선거사무장 및 선거사무장으로부터 문서로 허가를 받은 자 이외의 누구라도 후보자의 당선을 촉진하거나 획득할 목적을 가지고 이하에 제시하는 항목에 비용을 지출해서는 안 된다”고 규정하고 있다. 여기서 금지되는 사항으로는 (a) 공개집회를 개최하거나 또는 무엇인가의 공개전시를 준비하는 것, (b) 광고, 전단지 또는 간행물을 발행하는 것, (c) 선거인에게 후보자나 후보자의 견해 또는 후보자의 후원자의 범위나 그 성질을 나타내는 것, 또는 다른 후보자의 평가를 내리는 것이 열거되어 있다. 다만, 예외로서 (c)는 ① 신문이나 방송, ② 개인의 총액 5 파운드를 넘지 않는 지출에는 적용되지 않는다.

이상의 규제 중 Bowman 판결에서는 국민대표법 제75조 제1항 (c)의 예외를 정하는 ②가 문제되었다. Bowman 사건에서 Phyllis Bowman은 낙태 반대를 내건 단체인 Society for the Protection of the Unborn Child(SPUC)의 이사이다. Bowman은 1992년 총선에서 영국 전역에서 150만부의 전단지를 배포할 준비를 하고 이 중 헬리팩스(Halifax) 선거구에 같은 선거구 3명의 후보가 낙태에 대해 어떻게 견해를 가지고 있는지를 기재한 전단지 25,000부를 동 선거구의 선거인들에게 배포하였다. 그런데 거기에 소요된 비용이 1983년 국민대표법 제75조 제1항에서 규정한 상한액 5 파운드를 초과하여 기소된 것이다.<sup>65)</sup> 결국 이 사건은 인권재판소에 제기되어 동 규정이 인권조약 제10조를 위반여부가 다투어지게 되었고, 인권재판소는 14대 6으로 인권조약 제10조 위반이라고 판시하였다.

모든 후보자는 선거사무소와 선거사무장 1인을 두어야 한다. 이러한 선거사무장

64) Bowman v. United Kingdom (1998) 26 E.H.R.R. 1.

65) 또한, 영국의 절차에서는 1983년 국민대표법 제176조가 규정한 기한 내에 소환장(summons)을 발부하지 않았기 때문에 Bowman은 1993년 9월 27일에 면소(acquittal)되었다.

은 우리와 달리 일반 선거사무 외에 회계사무도 담당하며 회계책임을 진다(1983년 국민투표법 제67조).

영국의 경우 선거비용에 대하여 ‘정당과 후보자가 선거에서 해당 정당의 승리를 위하여 정당의 이름으로 입후보한 후보자의 당선 또는 선거와 관련하여 정당에 의하여 제출된 후보자명부에 포함된 후보자들의 당선 또는 기타 앞으로 실시될 선거(선거시기 임박여부를 불문함)와 관련하여 선거인들에게 정당 및 후보자의 입지를 강화하는 목적으로 사용되는 비용 일체를 말한다. 이 경우 그 밖의 정당이나 후보자가 선거에서 이기지 못하도록 하는 행위 또는 정당이나 후보자들의 입지가 선거인들에게 불리하게 작용하도록 하는 행위를 포함한다(The PPERA 2000, 제 72조).

이러한 선거비용의 정의규정 외에도 구체적으로 무엇이 선거비용인지 그 범위를 법으로 정하고 있다. 정당의 정치방송(Party Political Broadcasts)관련 행사 수수료, 기획료, 기타 방송준비 또는 제작비용, 광고(Advertising)관련 배포준비와 제작비, 관련된 대리인 수수료, 도안비용과 기타비용, 인쇄물(Unsolicited material), 매니페스토와 정책자료(Manifesto and Policy document)관련 도안비용과 자료의 준비, 제작, 배포 비용, 시장조사 또는 여론조사비용, 기자회견 또는 기타 매체의 서비스나 시설제공, 선거운동관련 목적으로 교통편 임차비용, 선거운동과 관련된 집회나 공공회의 등의 행사 참석비용, 행사건물의 임차, 물건, 서비스, 시설비용 등이 선거비용의 범위에 포함된다(The PPERA 2000, 부칙8 제1부).<sup>66)</sup>

선거비용의 지출은 엄격히 통제되고 그 상한액은 제한된다. 정당과 후보자 모두 제한받는다(1983년 국민투표법 제76조 외).

영국의 정당은 전체 제한액과 입후보자수 기준으로 산정한 금액 중 많은 금액을 적용한다. 이 경우 전체 제한액은 잉글랜드는 810,000파운드, 스코틀랜드는 120,000파운드, 웨일즈는 60,000파운드로서 지방별로 정해져 있다.<sup>67)</sup> 입후보자수를 기준으로 산정하는 제한액은 한 선거구당 30,000파운드에 후보자를 내세운 선거구수를 곱한 금액으로 제한된다.<sup>68)</sup> 따라서 후보자수를 기준으로 한 금액이 더 높게 산정될 수 있다. 정당의 선거비용은 선거 전, 선거중, 선거 후를 불문하고 선거실시나 운동에 관한 비용을 의미한다. 아울러 총선거와 지방의원선거가 같

66) 후보자에 관한 선거비용과 선거비용이 아닌 것에 대하여는 “UK Parliamentary general election 2017 Great Britain Guidance for candidates and agents Part 3 of 6 – Spending and donations” pp.8-10. ([https://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0019/214516/UKPGE-Part-3-Spending-and-donations.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0019/214516/UKPGE-Part-3-Spending-and-donations.pdf) 2018. 7. 25 검색)

67) 영국 The Electoral Commission, UK Parliamentary General Election 2017: Political Parties (GB & NI), p.7. ([https://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/224810/UKPGE-2017-Political-Parties-guidance.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0017/224810/UKPGE-2017-Political-Parties-guidance.pdf) 2018. 7. 25 검색)

68) 영국 지역별 의석수는 잉글랜드 533, 스코틀랜드 59, 웨일즈 40으로 총 632석이다.

이 실시되는 경우에는 정당의 선거비용은 두 제한액이 합산되어 적용된다.

후보자의 경우는 고정금액에 변동금액을 합하여 산정한다. 고정금액은 각 구(borough)와 군(county)선거구당 8,700파운드이고, 변동금액은 선거인명부 등재자 수에 구는 6펜스를, 군은 9펜스를 곱한 금액을 더한 금액이며, 제한액은 이 둘을 합하여 산정한다. 보궐선거는 100,000파운드로 제한된다. 이러한 비용은 후보자로 등록한 다음 날부터 선거가 끝난 날까지(Day after date of official candidacy until polling day) 지출한 금액을 말한다.

아래 표는 소선거구제를 채택하고 있는 영국의 2017년 하원의원선거에서 선거비용의 제한액, 조달규모(기부 받은 금액), 지출 행태 등을 정리한 것이다.<sup>69)</sup>

<표 19> 2017 영국 하원선거 실제지출상황(런던소재 Bethnal Green and Bow선거구)

소속정당	선거비용 제한액	지출액 (비율%)	지출내역							조달금액 (50파운드 이상)
			광고	배포용 전단	운임	공청 회	사무관 계자	숙박비	사적 경비	
Liberal Democrat	13540.14	3055.74 (22.6)	0	2009.88	0	0	500	545.86	0	3055.74
UKIP	13540.14	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Conservative	13540.14	1359.88 (10.0)	91.16	1121	20	0	0	127.72	200	1359.88
Labour	13540.00	12459 (92.0)	2037.96	6786.94	0	0	2000	1635	0	12459.9
Independent	13540.14	9961.31 (73.6)	6881.31	0	0	320	2360	400	0	0
Green	13540.14	1282 (9.5)	40	1242	0	0	0	0	0	1282

주 : Bethnal Green and Bow선거구의 확정된 선거인수는 80,669명이었으며, Rushanara Ali(노동당 소속)가 71.8% 득표율로 당선되었다.

위의 표에서 나타난 바와 같이 선거운동의 자유를 보장하면 후보자별로 자신 있는 선거운동방법을 최대한 활용하는 것으로 나타나고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 선거비용제도와 관련하여 영국은 선거비용 수입과 지출보고제도(선거결과 발표일후 35일 이내), 열람제도(2년간), 위반시 벌칙규정 등이 구비되어 있다.

69) 관련 자료는 2017-UK-Parliament-candidate-spending-publication-version(<https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/candidate-election-spending> 2017. 7. 15. 검색)를 참조.

## 다. 선거공영제

영국에서는 선거운동 비용은 국가가 지원하지 않고 있으며, 몇 가지 공영제적 선거운동제도를 두고 있으나 그마저 간접지원 형식을 띠고 있어 공영제 요소가 약하다고 볼 수 있다.

선거공영제적인 요소로 볼 수 있는 것으로서, 우선 후보자는 무료우편을 이용하여 선거홍보물을 보낼 수 있다(1983년 국민대표법 제91조). 이 경우 중량 제한을 받는데 60g 이하여야 한다. 한편, 우리와 유사하게 선거집회를 위한 학교 등 공공시설을 이용할 수 있다(1983년 국민대표법 제95조). 정당에 대하여는 방송을 이용할 수 있도록 하고 있는데 앞서 언급한 바와 같이 BBC와 Ofcom이 정당들과 협의하여 시간과 횟수 등을 정한다. 반면에 유료 정치 광고는 금지된다.

영국은 주로 선거운동의 평등이라는 근거로 선거비용의 제한을 통하여 선거운동의 자유를 제약하는 국가이다. 따라서 선거운동에서 공정의 구체적 내용에는 주로 평등이 자리 잡고 있다고 할 수 있다. 선거운동은 자유여야 하지만 다른 한편으로 공정이라는 요청도 무시할 수 없다. 그러나 공정이라는 추상적 개념만으로 선거운동 자유의 제약을 안이 하게 인정하는 것도 쉽게 판단해서는 안될 문제이다. 선거운동의 자유를 제약하기에 충분한 공정의 구체적 내용이 추구되어야 할 것이다. 그 구체적 내용으로 ‘평등’이 제시되었다고 해도 검토는 끝나지 않는다. ‘평등’이라는 개념 또한 다의적이어서 검토해야 할 과제를 많이 안고 있기 때문이다.

## 3. 독일

### 가. 선거운동제도

독일의 내각제 국가로서 수시로 선거가 실시되고 있고, 별도의 선거운동기간을 법으로 정하지 않고 있다. 독일 연방하원의회의원의 경우 소선거구 단순다수대표제와 주명부에 의한 대선거구 비례대표제를 병용하고 있어 정당중심의 선거가 실시되고 있다.<sup>70)</sup> 의석할당의 기준은 각 주 단위 인구수이고, 주단위로 할당된 의석은 비례대표선거인 정당투표의 득표비로 각 정당에 먼저 배분한 다음, 각 정당에 배분된 의석에서 소선거구에서 당선된 의석수를 뺀 나머지 의석으로 비례대표명부 순위에 따라 당선자를 결정한다. 정당투표에 의하여 배분된 의석보다 지역구

---

70) 독일 정당법 제5조 제1항은 동일취급원칙에 따라 각 정당이 동일한 선거운동 기회를 제공받도록 하고, 독일 기본법에는 정당의 정치자금은 공개해야 한다고 규정하고 있다.

당선자가 많은 경우는 초과의석이 발생하는데 각 정당의 정당투표 득표율을 유지할 수 있도록 모든 정당에 보정의석을 부여하는 방식을 채택하고 있다.

독일의 선거운동은 상당히 자유로운 편이다. 따라서 선거운동자체가 정당 간에 시비의 대상이 되는 경우는 거의 없다. 예컨대, 투표소가 있는 건물 안과 그 입구에서 투표자에게 영향을 주는 일체의 행위, 출구조사결과를 사전에 발표하는 행위를 금지하고 있지만, 이러한 몇 가지 제한사항 외에는 선거운동에 관하여 특별한 법적 규제가 없는 것이 특징이다(§32 BWG).<sup>71)</sup>

선거운동의 방법도 거의 제한이 없다. 일반적으로 광고, 벽보, 선전물 등이 이용되고 방송토론 등이 중요한 선거운동방법이다. 물론, 외부에 표시되는 벽보와 현수막 등 시설물의 경우는 일반광고물로서 주단위에서 규제된다[독일도로교통규정, Straßenverkehrs -Ordnung(StVO) 제33조 참조]. 선거 벽보는 공공건물, 교량, 선박, 사유건물 및 사유지에는 첩부할 수 없다.

언론매체 이용 선거운동에 대하여는 일체의 제한이 없다. 정당의 경우에는 선거광고를 방송을 통하여 할 수 있다(독일 정당법 제5조와 방송국가협정 제42조②외).<sup>72)</sup> 언론을 이용한 선거운동의 경우 집회는 집회법에 의하여 규율되고 사전 신고가 필요하다.

정보통신매체 이용은 독일의 경우 정당차원에서 매우 일상화되어 있다. 독일의 공직선거에 있어서도 언론·방송의 영향력이 매우 크기 때문에 정당과 공직선거후보자는 선거운동의 대부분을 언론·방송을 활용하는 비중이 높게 나타나고 있다. 독일의 공영방송은 그 중립성을 엄격히 보장하고 있으며 모든 정당들의 방송활용을 무료로 이용할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 독일의 선거에 있어서의 광고방송을 정당의 기회균등권의 차원에서 원칙적으로 정당의 광고방송에 대한 권한을 충분히 보장하고 있다.

## 나. 선거비용제도

독일은 비례대표제를 중심으로 하면서도 지역구 선거를 혼합하여 실시하는 선거제도를 채택하고 있다. 때문에 선거운동의 중심적 주체는 정당이며, 정치자금 규제의 대상도 기본적으로 정당이다. 이에 따라 정당에 한하여 투명성과 책임성을 보장하기 위한 것으로서 정치자금에 대한 재정보고제도 및 공개제도가 제도화 되

71) 독일 연방선거법(Bundeswahlgesetz)에 대하여는 <http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/index.html> 를 참조.

72) 독일 방송국가협정 규정[Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien(Rundfunkstaatsvertrag-RStV)]은 [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag\\_RStV.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf)를 참조.



어 있다.

독일은 선거비용제도는 없다. 선거별 선거운동비용의 상한액은 법으로 정하지 않고 선거운동기간에 대한 별도의 제한이 없기 때문에 선거운동비용의 지출기간도 특별한 제한이 없다. 선거운동비용을 별도로 규제하고 있지는 않다.

독일의 주요 정당인 기독교민주연합(CDU, Christlich-Demokratische Union), 사회민주당(SPD, Sozialdemokratische Partei Deutschlands), 동맹90/녹색당(Bündnis 90/Die Grünen), 독일을 위한 대안당(AfD, Alternative für Deutschland), 좌파당(Die Linke), 자유민주당(FDP, Freie Demokratische Partei), 기독교사회연합(CSU, Christlich-Soziale Union in Bayern)에 있어서 국가의 재정보조금, 후원금 등을 통한 정당 수입 중 연도별 총수입 및 총지출액과 총지출액에서 선거운동에 사용된 재정의 지출금액과 비율은 다음 표와 같다.<sup>73)</sup>

<표 20> 독일의 주요 정당별 총수입, 총지출 및 총지출 대비 선거운동비용(2015-2016년)

구분		총수입	총지출	선거운동비용	총지출 대비 선거비용의 비율
기민당	2015	143,362,282.45 유로	121,515,160.89 유로	13,319,473.99 유로	10.96 %
	2016	144,829,303.87 유로	129,252,845.08 유로	24,455,289.67 유로	18.92%
사민당	2015	156,768,564.74 유로	133,708,603.01 유로	12,536,752.60 유로	9.38 %
	2016	156,768,564.74 유로	141,336,488.37 유로	25,302,605.97 유로	17.90 %
동맹90/녹색당	2015	39,997,652.77 유로	31,036,034.12 유로	2,588,672.87 유로	8.34 %
	2016	42,273,463.42 유로	39,709,366.99 유로	9,264,876.68 유로	23.33 %
독일을 위한 대안당	2015	14,785,684.01 유로	8,924,446.44 유로	1,198,035.71 유로	13.42 %
	2016	15,608,935.94 유로	11,098,334.13 유로	3,818,558.31 유로	34.41 %
좌파당	2015	27,945,691.66 유로	22,411,581.43 유로	1,195,942.71 유로	5.34 %
	2016	29,674,133.46 유로	25,813,276.05 유로	4,243,558.13 유로	16.44 %
자유민주당	2015	25,796,525.60 유로	22,462,697.31 유로	1,892,023.52 유로	8.42 %
	2016	27,151,554.61 유로	26,066,822.94 유로	6,224,762.05 유로	23.88 %
기사련	2015	59,076,434.00 유로	44,610,754.50 유로	424,437.41 유로	0.95 %
	2016	38,875,811.89 유로	36,029,578.10 유로	1,094,975.82 유로	3.04 %

주 : Deutscher Bundestag - 19. Wahlperiode, Drucksache 19/2300, (2018. 5. 25) 참조.

위의 표에서 나타난 바와 같이 기민당과 사민당의 경우는 2016년의 경우 총지출에서 선거운동비용으로 17-18% 정도를 지출하고 있다. 2016년에는 3개의 주

73) Deutscher Bundestag-19. Wahlperiode, Drucksache 19/2300(2018. 5. 25)의 정당 재정보고 내용 중 기민당은 p.3에서, 사민당은 p.77에서, 동맹90/녹색당은 p.149에서, 독일을 위한 대안당은 p.203에서, 좌파당은 p.227에서 자유민주당은 p.267에서, 기사련은 p.299에서 각각 발췌 인용하였음.

에서 지방선거가 실시된 바 있다.

각 정당은 당비와 기부금, 국고보조금 등으로 선거운동비용을 지출하고, 최근 실시된 3개 선거인 유럽의원선거, 연방하원선거, 주의회의원선거에서 일정한 득표를 하는 경우와 정당이 받은 기부금, 당비를 기준으로 국고보조금을 산정하여 매년 국가로부터 국고보조금을 배분받는다.<sup>74)</sup>

공직선거에 나서는 후보자에 대한 기부금·선거비용 등의 수지에 대한 보고 및 공개제도도 없다. 그러나 정당의 경우 정치자금의 수지에 대하여 회계보고, 공개, 심사 등에 대하여 정당법에서 자세히 규정하고 있다(독일 정당법 제23조-제31조).

#### 다. 선거공영제

독일의 경우 선거운동의 공영제 성격을 가진 것은 세 가지이다. 먼저, 정당에 대한 공영 TV와 라디오 방송 이용이다. 선거기간 중에 이용할 수 있으며 직전 선거결과에 따라 비례하여 횟수와 시간 등을 결정하게 되는데, 정당과 방송사간의 협의로 이루어진다.

독일은 정당중심의 선거가 실시되고 정당에 대한 보조금제도가 제도화 되어 있다(독일 정당법 제18조).<sup>75)</sup> 독일 정당의 정치자금은 당원들의 당비, 국고보조금, 기부금, 교섭단체위원회비, 자산에 의한 수입, 사업 또는 출판에 의한 수입, 선거용 배당금 등으로 충당된다. 독일 정당의 당원은 다른 나라에 비하여 상대적으로 매월 당비를 내면서까지 당의 활동에 적극적으로 참여하고 있다. 국가가 지급하는 정당보조금 산정시에는 소비자 물가지수(70%)와 지방공무원 봉급인상율(30%)이 감안된 물가변동지수를 반영하여 산정한다(같은 법 같은 조②).

이러한 보조금은 선거결과를 기초로 산정하는 금액과 정당의 정치자금모금액과 관련하여 산정한 금액으로 구성되며, 선거관련 보조금은 유럽의회의원선거, 연방하원의원선거 및 주의회의원선거에서 정당이 득표한 수에 기초하여 산정한다. 기본적으로 각 선거에서 정당투표의 유효득표수 1표당 4백만 표까지는 1유로를 곱하여 지급하되, 초과한 득표수는 0.83유로를 곱하여 나온 금액을 지급한다. 그리

74) 독일은 정당정치를 활성화시키기 위해 1959년부터 국고보조금을 지급하였다. 독일의 연방헌법재판소가 1966년 정부예산으로 정당에 대한 선거운동 경비 보조가 가능한 것으로 판결하였고, 1967년 정당법 제정을 통해 정당에 대한 선거비용을 보조해왔다. 이후 1993년 정당법 개정을 통해 선거운동비용의 보조 및 기회균등화조정금, 기본보조금의 지급이 폐지되고 정당보조금으로 통합지급하게 되었다.

75) 독일의 정당법[Gesetz über die politischen Parteien(Parteiengesetz)]에 대하여는 [https://www.bundestag.de/blob/189336/5d192027d48c097aa998a2eb8713a060/pg\\_pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/189336/5d192027d48c097aa998a2eb8713a060/pg_pdf-data.pdf)를 참조.

고 비례대표명부를 제출하지 못한 주에서 얻은 득표수에 대하여도 똑같이 이를 적용한다(같은 법 같은 조③).

한편, 정당모금액과 매칭하여 지급되는 보조금 산정은 당비와 합법적인 기부금액 1유로당 0.45유로를 곱하여 산출하되, 자연인 1인당 최대범위는 3,300유로까지이다(같은 법 같은 조③3).

정당보조금 지급요건은 최근 실시된 유럽의회의원선거와 연방하원의원선거에서 유효투표총수의 0.5%이상, 주의회의원선거에서 1%이상 득표한 정당이다. 비례대표명부를 제출하지 못한 경우에는 선거구에서 유효투표총수의 10%이상을 얻어야 자격을 가진다(같은 법 같은 조④).

무소속의 경우에는 선거비용을 별도로 지원받을 수 있다(연방의회선거법 제49b조). 최소 10%이상 득표한 후보자는 득표수에 0.83유로를 곱한 금액(정당법 제18조제3항제1호)과 후보자가 선거일까지 받은 기부금 1유로당 0.45유로를 곱한 금액(정당법 제18조제3항제3호)의 합계액 4배를 한 금액을 지급받는다.<sup>76)</sup>

독일의 국고보조금은 연간 지급해야할 총금액이 정해지는데 이를 절대적 상한이라 하고, 각 정당 스스로 조달한 정치자금 총액을 넘지 말아야 한다는 상대적 상한제도가 있다. 이를 매년 연방하원의장이 2월15까지 확정하고, 이를 기준으로 매년 2월, 5월, 8월, 11월의 15일에 분할 지급한다. 독일의 주요 정당별 정부보조금 현황은 아래의 표와 같다.

<표 21> 독일 주요 정당의 정부보조금 수입상황(2014-2016)

	연도별 정부보조금 수입(전체 정당수입에서 보조금이 차지하는 비율)		
	2016	2015	2014
기독교민주연합(CDU)	49,503,883.38 (34.19%)	49,256,341.14 (34.36%)	47,889,305.99 (32.55%)
사회민주당(SPD)	50,785,067.80 (32.39%)	50,081,283.54 (31.93%)	48,648,864.36 (30.06%)
동맹90/녹색당	15,845,658.16 (37.48%)	15,098,449.68 (37.75%)	14,818,219.44 (37.36%)
좌파당(Die Linke)	11,521,251.29 (38.83%)	10,959,390.60 (39.22%)	10,714,544.56 (39.46%)
기독교사회연합(CSU)	12,096,234.51 (31.12%)	13,416,265.37 (22.71%)	12,697,267.97 (27.15%)

주. 1. 동 자료는 2017, 2018년에 보고된 “독일 정당의 회계보고서”를 참고로 작성하였음(단위 : 유로).

2. 2015-2016년 자료 : <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/023/1902300.pdf>

3. 2014-2015년 자료 : <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/127/1812720.pdf>

76) 선거권자 추천받은 후보자에 대한 선거비용 지원조건은 종전에는 득표수 당 2.8유로를 곱하여 지급하였으나 동규정은 2018. 7. 10 개정되었다(독일연방선거법 제49b조).

## 4. 프랑스

### 가. 선거운동제도

프랑스는 이원집정부제 형태의 정부를 가지고 있어 대통령선거와 의회의원선거가 실시되고 있다. 선거운동은 유럽의 다른 나라와 유사하게 사회질서 차원의 규제가 있고 거의 자유로운 편이다.

프랑스에서 가장 일반적이고 전통적인 선거운동 방식은 집회를 이용한 선거운동이다. 선거운동과 관련하는 모든 집회는 일반 집회와 마찬가지로 ‘집회의 자유에 관한 법률’과 ‘공공집회에 관한 법률’에 근거를 두고 투표 전날까지 선거법에 의해 규정된 특별한 사전허가나 신고 없이 개최할 수 있다(프랑스선거법 제L47조).<sup>77)</sup>

우선 인쇄물이용은 실명제를 근간으로 하여 자유롭게 이용할 수 있다(출판의 자유에 관한 법률에 근거). 선거홍보물 1종에 한하여 선거운동위원회를 통하여 선거인에게 송부할 수 있다(선거법 시행규칙 제R29조). 인쇄매체나 영상매체를 이용한 선전을 위한 상업광고는 선거가 실시되는 첫 번째 날 6개월 전부터 투표일까지 금지된다(선거법 제L52-1조①). 공공기관의 업적광고 또는 홍보는 총선거실시 예정일 6월 전부터 금지된다(선거법 제L52-1조②).

시설물 이용과 관련해서는 포스터는 공영게시장에 게시하여야 하고, 규격과 매수(선거인 500인 이하는 5개소, 3000인인 이하는 10개소, 5000인 이상은 2000인마다 10개소), 색도 제한을 받는다(선거법 시행규칙 제R27-28조).

언론매체 이용선거운동은 하원 교섭단체 구성한 정당은 공영 TV와 라디오를 무료로 이용할 수 있다(선거법 제L167-1조). 교섭단체를 구성하지 못한 정당에 대해서도 75인 이상 후보자를 추천한 정당에 대하여는 방송시간을 배정한다. 별도의 정치광고는 할 수 없으나 공영방송 이용하는 때에는 정치광고를 포함하여 이용할 수 있다.

한편 프랑스에서 인터넷을 이용한 선거운동은 2007년 대통령 선거운동에서 급부상하게 되었다. 일반적으로 프랑스에서는 선거운동기간과 상관없이 계속해서 운영되는 주요 정당 및 정치인들의 홈페이지, 유권자들의 자발적 동영상이나 풍자만화 등 UCC 사이트들이 규제를 받지 않고 자유롭게 활동할 수 있다. 선거와 관련한 인터넷 활용에 대한 법규는 미흡한 실정이나 방송법상 인터넷을 영상커뮤니케이션 매체와 인쇄매체의 중간범주로 분류하고 있다. 또한, 선거기간을 전후해서는

77) 프랑스 선거법전(Code électoral)은 <http://codes.droit.org/CodV3/electoral.pdf>의 자료를 참조.

라디오나 텔레비전과 같은 방송물을 규제하는 법률을 적용한다.<sup>78)</sup>

## 나. 선거비용제도

프랑스는 선거법에서 선거비용에 관한 사항을 규정하고 있다. 선거법상의 선거비용이란 해당 선거가 실시되는 달의 6월 전부터 투표시점까지 선거법이 정한 후보자 및 정당의 공식계좌에서 선거운동을 위해 지출된 모든 비용으로 선거운동회계장부에 기재된 모든 내역을 의미한다.

선거비용의 조달과 집행 책임은 후보자의 대리인(mandataire)이 진다. 모든 후보자는 이 대리인인 회계책임자를 후보자 등록일까지 선임하여야 한다(프랑스선거법 제L52-4조). 이 대리인은 후술하는 선거자금후원회의 회원 또는 재정대리인이 될 수도 있다.

선거가 실시되는 달의 6월 전부터 선거비용에 사용되는 정치자금을 모을 수 있는 선거자금후원회(선거법 제L52-5조)와 개인인 재정대리인제도(선거법 제L52-6조)가 있다. 재정대리인은 하나의 금융계좌를 개설하여야 한다. 후보자는 동일선거에서 동시에 후원회와 재정대리인을 둘 수 없다(선거법 제L52-7조).

후원금은 한도(선거법 제L52-8조)가 있으며, 개인은 하나의 선거에서 4,600유로를 초과하여 기부할 수 없고, 법인과 단체, 외국으로부터는 기부가 금지된다. 또한 150유로 이상의 기부는 수표로 해야 하며, 15,000유로 이상을 현금 기부가 있을 때는 그 한도는 선거비용제한액의 20%를 초과하지 못한다.

선거비용의 제한액은 하원의원선거의 경우 후보자당 기본액 38,000유로에 선거구 주민 1인당 0.15유로를 곱하여 더한 수이다(선거법 제L52-11조③). 최종적인 선거비용 제한액은 이렇게 산정된 금액에 소비자물가 지수를 반영하여 산출한다(선거법 제L52-11조⑤). (구체적인 산출사례는 프랑스 선거공영제 참조)

대통령선거의 경우에는 1차 투표시는 1,370만 유로, 2차 투표시는 1,830만 유로를 기준으로 물가상승률을 감안하여 정해진다(대통령선거법 제3조Ⅱ).<sup>79)</sup> 이와 관련하여 2017년 대통령선거에서의 선거비용제한액은 아래의 표와 같다.

---

78) 정당이나 정치인들의 인터넷 사이트는 선거운동기간동안 다른 홍보수단과 동일한 법적용을 받는다. 선거운동 종료 이후에는 투표 당일 0시 이후부터 선거운동과 관련한 내용은 인터넷에 더 이상 업데이트 할 수 없고(선거법 제R49조), 이 시간 이후부터는 여론조사가 공표되어서도 안된다(프랑스선거법 제R52-2조).

79) 프랑스 대통령선거법[Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel(Version consolidée au 17 juillet 2018)]은 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068219&dateTexte=20180717> 참조.

<표 22> 2017 프랑스 대통령선거 선거비용제한액

	1차 투표	2차 투표
선거비용제한액	€ 16,851,000	€ 22,509,000

출처 : 2017 프랑스대통령선거안내서(ÉLECTION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE), p.36  
 (file:///C:/Users/hyen/Downloads/08-03-memento-usage-candidat-election-presi-  
 dentielle-2017%20(1).pdf 2018. 7. 25 검색).

선거비용에 대한 회계보고는 선거일후 2월 이내에 도지사에게 제출하여야 하며, 도지사는 이를 별도 설립된 선거운동 회계보고 및 정치자금 위원회(선거법 제 52-14조)에 송부한다. 이 기관은 회계보고서를 심사하는 기관으로서의 기능을 한다.

#### 다. 선거공영제

프랑스의 선거공영제는 다른 나라에 비하여 그 범위가 넓다. 우선, 공영포스터 게시장을 설치하여 운영한다(프랑스선거법 제L51조). 두 번째로 문서와 도화에 대한 개별 비용보전제도가 있는데, 후보자가 유효투표수의 5% 이상을 득표한 때에는 지대, 투표용지와 벽보, 회보의 인쇄비, 벽보 첩부비용을 국가가 보전한다(선거법 제L167조). 각 선거인에게 보내는 홍보물과 투표용지의 발송은 별도로 설치되는 선거운동관리위원회가 담당한다(선거법 제L166조).

셋째, 공영 TV와 라디오의 선거운동이 무료로 가능하다. 넷째, 선거운동비용의 보전제도이다. 프랑스는 국가가 선거비용 제한액의 47.5%범위 내에 보전해준다. 이 보전금액은 개인의 지출액과 선거운동본부의 지출액의 총액의 범위 내에서 이루어지며, 1차 투표에서 유효투표 5% 이상을 득표하지 못한 후보자, 선거운동본부의 계좌가 폐쇄되거나 의무불이행 후보자 등에게는 보전하지 않는다(선거법 제 L52-11-1조). 참고로 다음은 2017년에 실시된 프랑스 하원선거에서의 선거비용 제한액과 보전한도액을 정리한 표이다.

<표 23> 2017 프랑스 입법의원선거 DOUBS 선거구의 선거비용제한액과 보전한도액

선거구별	2017년 인구수	선거비용제한액	보전한도액
1	117,888	70,161€	33,326€
2	112,419	69,127€	32,835€
3	95,403	65,911€	31,308€
4	95,454	65,921€	31,312€
5	112,156	69,077€	32,812€

출처 : [http://www.doubs.gouv.fr/content/download/19430/134632/file/Plan\\_fonds\\_des\\_d%C3%A9penses\\_%C3%A9lectorales\\_2017\\_-\\_pour\\_diffusion.pdf](http://www.doubs.gouv.fr/content/download/19430/134632/file/Plan_fonds_des_d%C3%A9penses_%C3%A9lectorales_2017_-_pour_diffusion.pdf) (2018. 7. 25 검색)

위의 표에서 선거비용 제한액은 기본 38,000유로에 인구당 0.15유로를 곱하여 나온 금액을 더하고 소비자물가 상승률 등을 감안한 할증률 1.26%를 곱하여 산출된 것이다.

대통령선거의 경우에는 사전에 후보자 당 153,000유로를 지급하고 보전비용이 이에 못 미치면 그 차액은 다시 상환해야 한다. 아울러 우선적으로 모든 후보자에게 선거비용제한액의 4.75%에 해당하는 금액을 보전하되, 1차 투표의 득표수 5% 이상 얻은 후보자에 대하여는 최고한도 47.5%까지 보전하되 실제 지출한 경비를 초과하여 보전하지 아니한다(프랑스 대통령선거법제3조 V).

선거비용 보전과 관련해서 결과적으로 프랑스에서는 선거홍보비용의 보전은 선거과정에서 필요한 투표용지, 선거공보물, 공식벽보 등에 대한 비용보전을 의미하고 법률요건이 충족되는 경우 100% 비용이 보전된다. 선거운동비용의 보전은 신고하는 각 후보자의 공식 선거운동 비용의 보전을 의미하는데, 법률요건을 충족하는 경우 한도액의 47.5% 비용이 보전된다. 이와 같이 프랑스는 앞서 살펴본 미국, 영국, 독일과 비교할 때 선거운동에 대한 규제가 강한 반면 공영제적 요소도 강하다고 볼 수 있다.

## 5. 일본

### 가. 선거운동제도

일본의 선거운동제도는 우리와 유사하다. 선거운동기간은 후보자 등록일부터 선거일 전일까지이다(일본공직선거법 제129조).<sup>80)</sup> 이를 위반하여 선거운동을 할 수

없는 사전선거운동 금지제도가 있다. 선거운동의 정의규정은 없으나 판례에 의하여 선거운동이 무엇이라고 정의되고 있다. 우리와 같이 입후보 준비 행위 등은 선거운동으로 보지 아니한다.

선거운동의 주체와 관련하여 투표 및 개표 등 선거사무 종사자(법 제135조), 특정직 공무원(법 제136조), 미성년자(법 제137조2) 등의 선거운동이 제한 또는 금지된다. 공무원등이 지위 이용 선거운동이 금지되고(법 제136조2, 제137조), 공무원 등의 지반배양행위가 제한된다(법 제239조2①). 후보자는 선거사무소를 개설할 수 있고 선거사무종사자에게 실비변상을 할 수 있다.

인쇄물 이용 선거운동으로서 통상엽서, 전단, 포스터, 선거공보, 문서, 도화, 선거공보 등이 있다. 후보자 개인 포스터는 공영포스터게시장마다 1매를 게시할 수 있다. 정당 포스터도 선거관리위원회의 검인을 받아 게시 가능하다. 탈법문서는 제한되는데 법에서 정한 기준을 벗어난 문서 등은 배포 또는 게시가 금지된다(법 제146조①).

시설물과 관련하여 선거운동용 차량, 선박 부착 문서와 도화, 후보자 착용 어깨띠 등이 가능하다. 선거사무소 건물에 포스터, 입간판, 제등 등을 게시할 수 있고, 개인, 정당연설회에서 문서나 도화를 게시하거나 들 수 있다. 언론매체이용 선거운동으로서 신문광고, 정견방송, 경력방송 등이 있다. 언론이용으로는 개인 면접, 개인연설회, 정당연설회, 가두연설, 연설회장에서의 연호행위, 공개장소방문 등이 있다. 정보매체이용으로는 전화, 인터넷 이용이 가능하다.

선거운동의 제한 금지사항도 우리나라와 유사한데, 호별방문(법 제138조), 서명운동(법 제138조의2), 인기투표(법 제138조의3), 연호행위(법 제140조2), 자동차위에서의 선거운동(법 제141조3), 타연설회(법 제164조3), 야간가두연설(법 제164조6) 등이 금지되거나 제한된다.

기타 선거운동용 자동차와 선박의 사용제한이 있고 신문·잡지의 불법이용제한(법 제148조의2), 선거운동방송의 제한(법 제151조의5), 인사장(자필 제외) 금지(법제147조의2), 인사목적의 유료광고 금지(법제152조) 등이 있다.

선거운동을 위한 금품제공도 금지된다(법 제139조).

## 나. 선거비용제도

일본은 후보자의 선거비용제도는 우리와 유사하다. 정당에 대한 선거비용제도는 없다. 선거비용과 관련하여 수입은 금전, 물품 기타 재산상의 이익의 수수, 그 수

80) 일본 공직선거법은 [http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=325AC1000000100\\_20180601\\_428AC0000000094&openerCode=1](http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=325AC1000000100_20180601_428AC0000000094&openerCode=1) 에서 참조하였음.



수의 승낙 또는 약속을 말하고, 기부는 금전, 물품 기타 재산상의 이익의 공여 또는 교부, 그 공여 또는 교부의 약속으로 당비, 회비 기타 채무의 이행으로 이루어지는 것 이외의 것을 말한다. 지출은 금전, 물품 기타 재산상의 이익의 공여 또는 교부, 그 공여 또는 교부의 약속을 말한다(법 제179조). 이 경우 입후보준비행위 등에 소요된 지출 등 법에서 열거한 사항의 지출은 선거비용의 지출로 보지 아니한다(법 제197조).

후보자는 회계책임자를 맡는 출납책임자 1인을 선임하고 신고해야 한다(법 제180조). 출납책임자는 회계장부를 비치하고 선거비용의 수지에 대하여 기재하여야 하고 영수증 등을 구비하여야 한다.

선거비용 제한은 선거위원회가 공시한다(법 제196조). 선거비용은 기본금액(고정액)에 선거구내의 선거인수를 선거구내 의원정수로 나눈 수에 선거별 기준액(인수할액)을 곱하여 나온 수를 합산하는 방법으로 산정한다. 중의원소선거구 선출의원의 경우는 기본금액은 1,910만 엔이고 기준액은 15엔이다(법 제194조, 같은 법 시행령 제127조). 북해도 등의 경우는 고정액이 일반적인 고정액보다 더 많다.

다음의 표는 일본 공직선거별 선거운동에 관한 지출제한 금액의 산출식을 정리한 것이다.

<표 24> 일본 공직선거 선거비용 제한액 산정방법

		제한액 산정
중의원(소선거구)		명부등록자수×15엔+1,910만엔
참의원(선거구)	정수 2인	명부등록자수÷정수×13엔+2,370만엔
	정수 4인 이상	명부등록자수÷정수×20엔+2,370만엔
참의원(비례대표)		5,200만엔
도도부현지사		명부등록자수×7엔+2,420만엔
도도부현의회		명부등록자수÷정수×83엔+390만엔
지정도시의 의회		명부등록자수÷정수×149엔+370만엔
지정도시의 장		명부등록자수×7엔+1,450만엔
지정도시이외의 시의회		명부등록자수÷정수×501엔+220만엔
지정도시이외의 시장		명부등록자수×81엔+310만엔
정촌의 의회 의원		명부등록자수÷정수×1,120엔+90만엔
정촌장		명부등록자수×110엔+130만엔

일본의 제48회 중의원의원선거와 관련하여 동경도의 선거구별 선거비용 제한액 평균 등을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 25> 2017 일본 중의원의원선거 도쿄도(東京都) 소선거구 선거비용 제한액(평균)

선거구수 (구)	선거인수(인)		선거비용제한액(엔)		
	전체	선거구 평균	선거구 전체 총액(합산액)	1선거구당 평균	선거인수 1인당 금액
25	11,321,184	452,847	647,036,800	25,881,472	57

주 : 1. 출처는 <표 11>과 같음.

2. 선거인수는 재외선거인수도 포함된 수임.

위의 표에서 보는 바와 같이 일본의 경우 중의원의원선거 소선거구별 선거인수도 많고 선거비용 제한액도 많은 편이다. 계산상으로는 선거인 1인당 비용은 적게 나오지만, 실제적으로는 선거운동기간이 짧다는 점에서 보면 적다고도 볼 수 없다.

#### 다. 선거공영제

일본은 선거공영제가 개별적 열거적으로 제도화하고 있는 국가 중의 하나이다. 일본 공직선거법 제141조부터 제176조까지는 선거운동경비에 대한 국가지원의 항목과 내용이 비교적 구체적으로 규정되어 있다. 다만 일본은 우리와 같은 선거비용 보전제도는 존재하지 않는다.

일본 공직선거법 제141조는 선거운동용 자동차 사용의 비용을 일부 국고에서 부담하도록 규정<sup>81)</sup>하고 있고, 제142조 제5항은 선거운동용 통상엽서를 무료로 배부하도록 하고 있다. 일본의 경우 이러한 비용을 후보자에게 주지 않고 업체 등이 선거관리위원회에 청구하여 지급하는 제도를 채택하고 있다.<sup>82)</sup>

동법 제144조는 선거위원회의 선거용 포스터 게시장을 설치하도록 규정하고, 제149조는 공직선거후보자의 신문광고를 무료로 게재할 수 있도록 정하고 있다. 또한, 동법 제150조는 선거운동의 기간 중 일본방송협회의 방송시설을 이용한 무료 정견방송을 규정하고, 제151조에서 무료 경력방송, 제161조에서 개인연설회의

81) 중의원소선거선출 선거와 참의원소선거구 선출 선거에서는 후보자는 선거운동용 자동차 등은 무료로 사용할 수 있다(공직선거법 제141조제7항).

82) 구체적인 선거공영제 종류, 절차와 방법, 규모 등에 대하여는 일본 新潟県選挙管理委員会가 발행한 “平成29年10月22日執行 衆議院小選挙区選出議員選挙 公費負担の手引”(http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\_Article/218/852/tebiki.pdf 2018. 7. 15 검색)을 참조.

공영시설을 무료로 사용하도록 규정하고 있다. 제167조는 선거공보의 발행을 제176조는 특수승차권의 무료배부 등을 규정하고 있다.

또한 일본은 정당에 보조금을 교부하고 있는데 의원수 비례 할당금과 득표수 비례할당금의 금액을 합산 산출하여(정당조성법 제8조), 매년 4차례씩 정당교부금을 정당에 지급하고 있다(같은 법 제11조). 이 정당교부금은 용도제한이 없다. 일반적으로 정당에 주는 국고보조금으로 이해하면 된다.

일본은 자유로운 선거운동제도에서 출발하였으나 선거운동의 엄격한 규제에 선거운동방법에 따라 각각 개별적이고 열거적으로 규정하는 방식을 채택하고 있다. 살펴본 바와 같이 자동차, 선박 및 확성기의 사용, 문서도화의 배부나 게시, 신문광고, 정견발표, 경력방송, 공영시설사용의 개인연설회 사용시 무료 사용, 선거공보의 발행, 선거용 통상엽서의 무료배부, 특수승차권 무료배부 등은 일본에서 선거공영제적 요소가 강화되고 있음을 보여주고 있다.

## V. 우리나라의 선거운동 및 선거비용, 선거공영제의 개선 방안

### 1. 선거운동제도의 기본방향 재설정

선거운동제도와 선거비용제도, 그리고 선거공영제는 모두 맞물려 있다. 각각의 제도가 안고 있는 문제점만을 가지고 그 개선방안을 도출할 수도 없고 문제가 해결되지 아니한다. 선거운동의 범위와 방법에 따라 선거비용의 규모가 다르게 나타나며, 공영제의 방식에 의하여 선거비용의 규모도 달리 결정될 수 있기 때문이다. 각각의 제도가 안고 있는 문제점만을 가지고 그 개선방안을 도출할 수도 없고 문제가 해결되지도 아니한다.

따라서 이 장에서는 본연구의 핵심연구사항인 선거비용제도와 선거공영제를 다루기 전에 선거운동제도 전반에 걸쳐 앞서 세 번째 장에서 제시한 문제점을 중심으로 개선방향을 제시하고자 한다. 여기서는 세세한 개선 방안의 모색이 아니라 개선의 방향성만을 제시하여 선거비용제도와 선거공영제의 개선방안 모색에 도움이 될 수 있도록 하고자 하였다.

현행의 선거운동제도는 1950년대의 국민의 정치적 의사표현을 제한하거나 금지하는 것을 주된 것으로 하는 규제적인 태도를 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 이유로 현행의 선거운동제도는 과거의 권위주의 정치제도와 문화, 정치상황, 정치사를 반영하고 있어 민주주의의 발전과는 근본적으로 다른 방향을 지향하고 있다. 1994년 「공직선거및선거부정방지법」이 제정되면서 포괄적 제한규정을 삭제하는 등 국민의 선거운동자유를 회복하려는 시도가 있었고, 동법이 2005년 「공직선거법」으로 개정되면서 제정 이후 75차례의 개정이 이루어졌으나, 지금까지 선거운동방식과 선거비용 그리고 공영제의 골간을 근본적으로 개혁하지는 못하였다.

우리나라의 민주주의를 공고히 하려면 선거운동제도부터 민주화 수준에 맞게 고쳐야 하며 진정으로 선거운동의 주역으로서 국민의 입과 발을 풀어주어야 한다. 그러기 위해서는 두 번째 장에서 언급한 선거운동의 자유 최대보장과 선거운동의 공정보장이라는 차원에서 거시적으로 접근하지 않으면 아니 된다.

#### 가. 새로운 선거운동제도의 기본방향

한국의 선거운동제도는 국민의 자유를 보장하도록 하는 내용으로 바꾸어야 한다. 지금까지 국민의 자유를 과도하게 제한 또는 금지하고 있다고 비판에 대하여 이제는 그 방향을 틀어 민주주의에 걸맞게 선거운동의 자유를 보장해주는 제도가

되어야 한다.

우리의 선거운동 제도가 가지고 있는 문제점은 크게 보아 선거운동의 자유 보장 차원에서 과도한 규제와 함께 공정성을 보장하지 못하고 있다는 점이다. 선거운동의 과도한 제한과 금지와 관련하여 구체적으로는 ① 현행 선거운동제도는 자유보장이 형식화 되어 있고, 많은 규제를 제도화 하고 있는 점, ② 현행 선거운동제도는 선거운동 참여주체별에 따른 선거운동을 보장하고 있지 못하다는 점, ③ 현행 선거법은 제한·금지의 방법에 원칙이 없다는 점을 문제점으로 든 바 있다. 선거운동의 공정보장기능 미약과 관련하여 ① 우리의 현행 선거운동제도는 형식적인 기계적 평등만을 도모할 뿐 공정성을 담보하지 못하고 있다는 점, ② 선거공영제의 제도적 효과가 문제가 있다는 점을 지적한 바 있다.

참고로 우리나라와 주요국가의 선거운동제도를 요약하면 다음 표와 같다.

<표 26> 각국의 선거운동제도 비교

		한국	미국	영국	독일	프랑스	일본
정치제도 국회(하원)의원선거		대통령제 소선거구제	대통령제 소선거구제	내각제 소선거구제	내각제 혼합식(연동형) 비례대표제	이원집정부제 소선거구제	내각제 소선거구+비례대표제
선거전개		개인중심	정당중심	정당중심	정당중심	정당+후보자	후보자+정당
특징		규제중심	자유주의	자유주의	자유주의	자유+규제	규제중심
공정 확보	비용모금	제한	기회 균등	기회제공	기회제공	기회제공	기회제공
	선거비용 지출	제한		제한	비용지출액 정당간 협의	제한	제한
주체		제한 있음	제한 없음	제한 있음	제한 없음	제한 없음	제한 있음
기간		제한 있음	제한 없음	제한 없음	제한 없음	규정 있음	제한 있음
인쇄물		제한적 열거, 문서·도화 금지 등	연방차원 없음	실명제	연방차원 없음	실명제(상업 광고제한)	제한적 열거, 문서·도화 금지 등
시설물		제한적 열거		도시계획규정	도로교통규정, 지방정부조례	제한적 열거	제한적 열거
언론매체		제한적 열거		제한 없음	주단위 제한	상업광고 제한	제한적 열거
언론		제한적 열거		제한 없음	집회법	집회관련법	제한적 열거
정보통신		제한적 열거		제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한적 열거
관련법률		공직선거법	연방선거법 각주 선거법	정당, 선거 및 국민투표법	연방선거법	프랑스선거법 프랑스대통령 선거법	공직선거법

주 : 이 자료는 각국의 제도를 간략하게 비교하기 위하여 특징적인 사항에 중점을 두어 작성한 것으로 세부적인 면에서는 차이가 있을 수 있음.

우리나라는 위의 표에서 나타난 바와 같이 일본과 유사한 선거운동제도를 가지고 있다. 시설물관련 포스터 첩부를 제한하는 프랑스식의 선거운동제도는 우리나라 선거벽보와 유사하다(프랑스 선거법 L51조). 미국, 영국, 독일의 경우 문서와

도화의 제작 배부에 대하여는 거의 규제가 없다. 이와 관련하여 영국에서는 비용 제한으로 공정성을 확보하고 있다. 앞으로 현행 선거운동제도가 안고 있는 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 선거운동제도를 개혁할 필요가 있다.

#### (가) 선거운동의 자유보장을 위한 제도화

현행의 선거운동제도는 규제우선인데 반하여 앞으로는 이를 자유보장을 우선으로 하여야 한다. 이렇게 하기 위해서는 선거운동의 시기, 주체, 장소, 방법 등에 대한 전면적인 규제를 철폐하여야 한다. 즉 지금의 선거운동도 형식적으로는 선거운동의 자유를 보장하는 것과 같이 보이지만, 자세히 들여다보면 곳곳에 제한 또는 금지하는 사항이 법정화 되어 있다. 이렇게 자유보장을 위한 제도로 만들기 위해서는 최소한의 제한이 뒤따라야 하고 그 이유도 명확해야 한다.

첫째, 선거운동의 정의규정을 삭제하여야 한다. 선거운동과 정치활동, 정당 활동 등의 개념은 법으로 구분하기도 어렵고 현재의 정의규정자체가 효율적인 규제를 위해서 필요한 것이지 실제적으로는 없어도 무방하다. 앞으로는 선거운동을 목적으로 하는 특정한 행위를 제한 또는 금지하는 할 필요는 없다.

둘째, 선거운동의 시기 제한을 철폐하여야 한다. 아무 때나 선거운동을 할 수 있도록 하되, 특히 돈 안 드는 선거운동에 대하여는 전면적으로 할 수 있도록 제도화해야 한다.<sup>83)</sup>

선거에 나서려는 예비 정치인과 정치적 의사를 가지고 있는 단체와 개인 등 선거참여자에게 정치적 의사 또는 정책 등을 표명할 기회를 사전에 주어야 하는데, 우리의 경우 공직을 가지고 있는 현직자에 비하여 현저하게 그 기회를 봉쇄당하고 있는 것이 현실이다.

셋째, 선거운동을 할 수 있는 자의 범위를 최소한도로 축소하되, 공공재를 이용한 선거운동은 할 수 없도록 하여야 한다. 이와 관련 선거운동을 할 수 있는 자로서 정당, 단체, 개인의 선거운동 자유를 보장해야하며, 이들이 할 수 있는 선거운동방법에 대하여는 필요한 범위에서 최소한의 제한만 하고 이들 간의 공정성은

---

83) 이와 관련하여 헌법재판소는 선거운동기간 제한에 대하여 1994. 7. 29에 이루어진 결정(93헌가4)부터 합헌이라는 견해를 계속 이어서 밝히고 있는데, 특히 “기간의 제한 없이 선거운동을 무한정 허용할 경우에는 후보자 간의 지나친 경쟁이 선거관리의 곤란으로 이어져 부정행위의 발생을 막기 어렵게 된다. 또한 후보자 간의 무리한 경쟁의 장기화는 경비와 노력이 지나치게 들어 사회경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자 간의 경제력 차이에 따른 불공평이 생기게 되고, 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 젊고 유능한 신참 후보자의 입후보의 기회를 빼앗는 결과를 가져올 수 있다”라는 견해에 대하여는 선거운동의 자유를 침해하고, 공정성을 담보하는 선거비용제한제도의 효과에 반하기 때문에 찬성할 수 없다. 헌재 2015. 4. 30. 2011헌바163.

선거비용제한으로 대치하여야 한다. 특히 선거에서 정당간의 정책경쟁은 정당정치를 활성화하고 책임정치를 강화시키기 때문에 선거에서 정당 활동을 최대한 보장 해주어야 한다. 정당간의 공정성도 결국은 정당의 선거비용 제한으로 확보할 수 있다.

#### (나) 선거운동의 자유 규제 최소화

첫째, 선거운동의 제한 또는 금지는 최소화하도록 한다. 즉, 야간연설 등과 같이 다른 자유와 권리와 충돌되거나 질서유지 등 필요한 최소한도에서 규제가 있도록 하여야 한다. 선거의 평온을 위해서 규제가 정당화되어서는 아니 된다. 이러한 방식은 권위주의나 일본 제국주의에서나 볼 수 있는 것이지만 민주주의와는 본질적으로 충돌된다.

둘째, 선거운동의 폐해가 발생한다고 하여 원인을 제거하는 방식으로 하는 규제는 없어야 한다. 대표적인 원인을 제거하는 방식은 호별방문이다. 호별방문이 문제가 된다면 호별방문에서 일어날 수 있는 금품수수 등을 예방하기 위하여 호별방문을 하는 때에는 후보자 외에 공익 참여자들이 참관하거나 그 시간을 공시하도록 하여 언론 등에 공개하도록 하는 방법을 마련함으로써 실질적인 폐해가 예방하도록 하는 방법으로 제도화가 이루어져야 한다. 정당이 개최하는 집회도 이와 유사하다.

셋째, 공정을 이유로 선거운동의 방법이나 수단, 시기 등을 제한 또는 금지하지 못하도록 하여야 한다. 선거운동의 공정은 선거비용 제한과 선거공영제로 달성할 수 있기 때문이다. 특히 말로 하는 선거운동, 즉 비용이 들지 않거나 거의 소액이 드는 선거운동에 대하여는 규제를 없애야 한다. 이에 대하여 “정당·후보자, 선거운동을 할 수 있는 사람은 선거일을 제외하고는 ‘말(개별적인 지지 호소) 또는 전화(송·수화자 간 직접 통화)’로 하는 선거운동을 상시 할 수 있도록 하자”는 중앙선거관리위원회의 의견은 매우 바람직하다고 평가한다.<sup>84)</sup>

넷째, 공영제의 선거운동이라 하더라도 규격과 횟수 등 최소의 것만 규정하고 내용 등 나머지는 제한하지 않아야 한다. 현행 「공직선거법」에서 규정된 선거운동방법 외에는 할 수 없도록 제한하고 있는 것은 물론이고, 각각의 선거운동 방법에 대해서 대부분 그 방법, 횟수, 규격은 물론이고 실질적으로 비용까지 제한하고

84) 중앙선거관리위원회, “정치관계법 개정의견,” 2016. 8. 25, p.6. 이에 대하여 ‘말로 하는 선거운동을 방지하는 경우 과도한 비용투입과 인력동원의 계기를 방지하게 됨으로써 경제력 차이에 따른 불균형과 같은 문제를 초래하지 않도록 하는 추가적인 고려가 필요하다’는 견해도 있다. 전학선 외, “공직선거법상 선거규제의 헌법적 정당성에 관한 연구,” 2016년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, (한국헌법학회, 2016), p.104

있다.<sup>85)</sup>

이와 같이 후보자가 할 수 있는 각각의 선거운동을 구체적으로 규제하고 있는 것은 후보자의 선거운동에 대한 자유를 심각하게 침해하는 것으로 볼 수 있겠다. 후보자에게 자신의 장점을 부각시키기 위한 가장 효율적인 선거운동방식에 선택과 집중을 할 수 있는 자유를 부여해 주어야 할 것이다. 선거비용 제한액 내에서 후보자에 따라 특정 선거운동방법에 집중하여 더 많은 회수를 할애할 수 있다면 보다 자유롭고 공정한 선거운동이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

#### 나. 새로운 기본방향으로 전환 효과

현행의 선거운동제도의 방향과 새로운 기본방향을 비교 요약하면 다음 표와 같다.

<표 27> 선거운동제도의 기본방향 비교

		기존제도	새로운 제도	비 고
제도목적		규제우선	자유보장 우선	
대상자		후보자, 단체	후보자, 정당, 단체, 개인	
선거운동기간	돈 안드는 선거운동	사이버 외의 것은 매우 제한적	아무 때나	
	돈 드는 선거운동	매우 제한적	선거일전 1년(대통령선거), 기타는 6월	선거비용 적용기간
선거운동방법		매우 적음(단체는 거의 없음)	매우 많음	새로운 방법 창안가능
선거운동 선택권		없음	있음	
제한·금지 대상		많음	최소화	
폐해예방		원인 제거	과정 통제	
공정보장		직접 규정	다른 방법으로 달성	선거비용, 선거공영제

선거운동제도를 앞서와 같은 방향으로 개혁을 하면 우선 국민에게 선거운동의 자유를 되돌려 줄 수 있다. 선거운동의 자유는 그야말로 정치적 자유이고 정당과

85) 현행 「공직선거법」에서는 공직후보자의 선거운동방법을 예비후보자는 선거사무소에 간판·현판 또는 현수막을 설치·게시, 길이 9센티미터 너비 5센티미터 이내의 명함, 선거구 안에 있는 세대수의 100분의 10에 해당하는 수 이내에서 자신의 사진·성명·전화번호·학력·경력, 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 예비후보자홍보물, 어깨띠 또는 예비후보자임을 나타내는 표지물, 전화를 이용한 직접 통화하는 방식, 일부 선거에서의 공약집 등만을 허용하고 있다. 그리고 본 선거에서는 후보자의 선거운동방식을 선거벽보, 선거공보, 선거공약서, 현수막, 어깨띠나 정해진 규격 또는 금액 범위의 윗옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트 등의 소품, 신문광고, 방송광고, 텔레비전 및 라디오 방송시설을 이용한 연설, 후보자연설의 방송, 경력방송, 공개장소에서의 연설·대담, 단체·언론기관 등의 후보자등 초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 선거운동, 인터넷광고 등의 방식을 허용하고 있다. 그러나 대부분의 선거운동방식이 공영제의 특성상 그 회수, 규격 등을 제한하고 있다.



후보자 등에 대한 비판과 지지 추천을 할 수 있는 자유이기 때문에 국민의 정치적 의사 표현은 활성화되고 국민에 의한 정치로 바뀌어 질 수 있다. 이는 정당간 부에 의한 엘리트 정치의 종말을 기하고 정치과정에서 오로지 국민의 통제가 강화되는 정치로 변화됨을 의미한다. 따라서 정당과 정치인이 선거에서 이기거나 당선되기 위해서는 국민과의 원활한 의사소통을 기하고 국민의 의사를 반영하려는 노력이 배가될 가능성이 있다. 이는 정책선거의 실현이 앞당겨지는 효과가 있다.

그리고 선거운동의 제한 금지를 해제하면 선거질서가 무너질 것으로 보는 시각이 있으나 오히려 후술하는 선거비용 제한제도로 선거운동주체별로 공정성을 기할 수 있다. 정당은 정당대로, 후보자는 후보자대로, 단체는 단체대로, 개인은 개인대로 그들 간의 공정성이 확보되도록 선거비용 제한제도를 강화하여야 한다. 더구나 이러한 방법은 ‘각 후보자 등 선거운동주체들이 선호하는 창의적이고 효과적인 선거운동이 전개될 수 있고, 규제관련 인력, 예산, 기구 등도 줄일 수 있는 장점’도 있다.<sup>86)</sup>

결과적으로 우리의 선거운동제도는 과거의 권위주의 정신을 모두 버리고 민주주의 정신과 원칙에 걸맞게 수정될 수 있다. 국민의 자유는 최대한 보장하고 필요한 최소한도에서 국민의 자유를 규제하는 제도로 전환되는 것이다.

## 2. 선거비용제도 개선

선거비용제도는 선거운동에서 동일한 선거운동주체의 평등을 보장하기 위한 것이다. 이러한 평등은 조건의 평등으로서 기회균등보다는 더 강화된 평등개념으로 인식되기 때문에 평등선거의 개념에 더 가까운 제도라고 볼 수 있다.

따라서 선거비용제도가 효과를 거두기 위해서는 그 설계가 잘되어야 하며, 선거운동의 자유를 최대한 보장하면서도 선거운동의 공정을 담보할 수 있는 제도이어야만 한다.

### 가. 선거비용제도 개선방안

우리의 선거비용제도가 안고 있는 문제점으로는 조달측면에서 후보자의 경우 외부조달이 전액 가능하도록 제도개선이 필요하다. 물론 소액다수의 모금을 할 수 있도록 제도화하여 적어도 경제적 자산의 차이에 따라 선거에의 참여가 좌우되는

---

86) 같은 견해로 박명호외, “공직선거법상 선거운동방법의 실효성 및 제도개선방안 학술연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, (한국선거학회, 2012), p.75 참조.

일이 없도록 할 필요가 있다. 적어도 선거 출발선에 설 수 있도록 기회는 제공하자는 취지이다.

한편, 선거비용제한제도에 있어서는 ① 선거비용제한제도가 선거운동의 자유가 크게 제한 또는 금지되고 있는 상황에서 존치되고 있기 때문에 실제적으로 선거의 공정을 담보해 내지 못하고 있다는 점, ② 우리의 선거비용 제한액은 다른 나라에 비하여 높은데도 불구하고 선거운동의 자유는 최대로 보장받지 못하고 있다는 점, ③ 우리나라의 선거비용 제한액은 선거운동 법정주의의 후산물로 현재의 선거비용으로는 법에 정해진 선거운동에 필요한 경비에 충당하면 된다는 논리가 선거비용 제한제도를 지배하고 있다는 점을 들고 있다.

이와 관련하여 간략히 주요 국가의 선거비용제도를 요약하여 비교해보면 다음과 같다.

<표 28> 각국의 선거비용제도 비교

	한국	미국	영국	독일	프랑스	일본
선거비용 조달	일부 제한적으로 가능	외부조달 가능	외부조달 가능	외부조달 가능	외부조달 가능	외부조달 가능
후보자 선거비용 제한	있음	없음. 공적자금 지원자는 예외	있음	없음	있음	후보자
정당 선거비용제한	없음	있음	있음	없음	없음	없음
회계보고제도	있음	있음	있음	없음	있음	있음

따라서 선거비용제한제도의 개선방안의 도출은 이러한 문제점을 해결하면서 선거비용제한제도가 겨냥하고 있는 선거운동의 공정이라는 목적을 달성할 수 있어야 할 것이다. 이러한 선거비용제한제도를 하기 위해서는 다음과 같은 세부 설계가 필요하다.

#### (1) 선거운동 참여 주체별 선거비용 제한제도 도입

현행의 선거비용제한은 후보자만을 대상으로 하고 있다. 그러나 선거운동의 주체는 후보자뿐만 아니라 정당, 단체, 개인도 있다. 따라서 이들에 대한 선거비용의 제한도 필요하다. 선거운동의 자유가 확대되면 이들에 대한 비용제한이 반드시 필요하기 때문이다. 만약 선거운동주체별로 선거비용을 제한하지 아니하면 선거의 공정성이 확보될 수 없고 돈 있는 자와 단체, 정당은 상대적으로 돈 없는 자 등보다도 더 많이 돈이 드는 선거운동을 할 수 있게 되는 모순이 발생한다. 선거운동 참여 주체별 선거비용 제한 대상여부를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 29〉 선거비용 제한 대상(주체) 제도화 방안

대상별	현행제도	개선안	이유
후보자	적용	적용	정당과 단체, 개인도 선거운동이 가능하게 되기 때문에 돈 드는 선거운동의 공정성, 투명성, 책임성 확보 필요
정당	적용 안함	적용	
단체	적용 안함	적용	
개인	적용 안함	적용	

(2) 선거비용 제한 기간은 돈 드는 선거운동을 할 수 있는 기간으로 제도화

현행법은 예비후보자에 한하여 제한적인 기간과 방법으로 선거운동을 할 수 있고, 기본적으로 선거운동은 선거운동기간에 하는 것으로 공직선거법은 설계되어 있다. 앞으로 선거운동의 자유 보장이 되고 특별한 경우에 한하여 제한 또는 금지하는 경우에는 선거비용을 산정할 수 있는 기간을 명확히 해야 한다. 왜냐하면 선거비용 제한의 효과를 거두기 위해서는 기간의 특징이 반드시 필요하기 때문이다.

따라서 선거비용의 적용기간은 선거별로 규모도 다르고 예비후보자의 기간도 다르기 때문에 차등을 두는 것이 바람직하다. 대통령선거는 선거일전 1년, 기타 선거는 선거일전 6월 등으로 하는 등 차등이 필요하다. 선거공영제는 후보자가 특정되고 선거일에 임박한 시기에 가까이 돼야 운용되는 것이기 때문에 후보자 등의 입장에서는 선거공영제에 따른 선거운동방법 외의 방법으로 돈이 드는 선거운동을 할 수 있게 된다.

대안으로 예비후보자 등록 가능일 부터 선거일까지로 하는 것도 고려해 볼 수 있다.<sup>87)</sup> 다만 예비후보자 등록 가능일은 너무 짧은 것이 흠이다. 일정하게 돈이 드는 선거운동이 가능하도록 할 필요가 있기 때문이다. 선거비용 제한 기간에 대한 개선안을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 30〉 선거비용 제한기간 제도화 방안

	현행제도	선거비용 제한기간 개선안		이유
		기본안	대안	
방법	규정 없음	기간 특정	기간 특정	돈 드는 선거운동기간 명확화
기간	선거운동기간(기본)+ 예비후보자 등록 후 부터	대통령선거는 선거일전 1년 기타 선거 선거일전 6월	예비후보자 등록 가 능일부터	

87) 현행 공직선거법상 예비후보자 등록가능일은 대통령선거는 선거일전 240일, 지역구국회의원 선거 및 시도지사선거는 선거일전 120일, 지역구시도의회의원선거, 자치구시의 지역구의회의원 및 장 선거는 선거기간개시일전 90일, 군의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간개시일전 60일이다(공직선거법 제60조①).

(3) 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용의 축소(선거비용 범위 확대)

우선 후보자의 선거비용 개념은 현행과 달리 선거와 관련된 비용은 거의 모두 포함되도록 하여야 한다. 이 기간의 선거관련행위에 소요되는 비용은 특별한 경우를 예외로 인정하고 모두 포함시켜야 선거비용 제한의 효과가 발생하기 때문이다. 특히 문제가 되는 것은 선거기획과 관련된 비용, 여론조사 비용 등이다. 이들 비용은 그 규모도 클 뿐만 아니라 선거에 직접적으로 관련된 비용이기 때문에 선거비용에 포함시키는 것이 바람직하다.

물론 여기에는 불법비용을 포함하여 선거비용 제한기간 전의 돈 드는 선거운동에 지출한 경비도 선거비용에 포함되도록 하여야 할 것이다.

다만, 정당의 활동, 일반적인 정치행위 등은 선거운동을 구분하기는 쉽지 아니 하지만 선거를 목적으로 하는 경우를 명확히 하여 선거비용의 제한효과가 나타나도록 정밀하게 개념 정의할 필요가 있다. 공직선거법 제120조의 후보자의 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용에 대한 개선안을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 31> 후보자의 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용에 대한 개선안

현행 선거비용으로 보지 아니하는 비용	개선안	이유
1. 선거권자의 추천을 받는데 소요된 비용 등 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용	포함	선거관련 직접 비용(선거기획료 등)
2. 정당의 후보자선출대회비용 기타 선거와 관련된 정당활동에 소요되는 정당비용	예외 인정	정당 비용임. 일부는 정당의 선거비용으로 제한
3. 선거에 관하여 국가·지방자치단체 또는 선거관리위원회에 납부하거나 지급하는 기탁금과 모든 납부금 및 수수료	예외 인정	특정 목적의 비용
4. 선거사무소와 선거연락소의 전화료·전기료 및 수도료 기타의 유지비로서 선거기간전부터 정당 또는 후보자가 지출하여 온 경비	예외 인정	중전 계속 비용
5. 선거사무소와 선거연락소의 설치 및 유지비용	포함	선거관련 직접 비용
6. 정당, 후보자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원 및 대담·토론자가 승용하는 자동차[제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한)제4항의 규정에 의한 자동차와 선박을 포함한다]의 운영비용	포함	선거관련 직접 비용
7. 제삼자가 정당·후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 회계책임자와 통모함이 없이 특정 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 전신료 등의 비용	예외 인정	제3자의 비용
8. 제112조제2항에 따라 기부행위로 보지 아니하는 행위에 소요되는 비용. 다만, 같은 항 제1호마목(정당의 사무소를 방문하는 사람에게 제공하는 경우는 제외한다) 및 제2호사목(후보자·예비후보자가 아닌 국회의원이 제공하는 경우는 제외한다)의 행위에 소요되는 비용은 선거비용으로 본다.	본문 예외인정	일상적인 비용
9. 선거일후에 지출원인이 발생한 잔무정리비용	포함	선거관련 부대 비용
10. 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)가 선거에 관한 여론조사의 실시를 위하여 지출한 비용. 다만, 제60조의2제1항에 따른 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지의 기간 동안 4회를 초과하여 실시하는 선거에 관한 여론조사비용은 선거비용으로 본다.	포함	선거관련 직접비용

다음으로 정당의 경우는 기존의 정당 활동과 선거운동과의 구분이 쉽지 아니하나 정당이 하는 선거운동성 광고, 문서 및 도화의 제작, 정당의 연설·대담, 정당사무소 등에 게시하는 현수막, 시설물 등은 선거비용으로 보고 그 지출을 제한할 필요가 있다.

단체의 경우는 평소의 단체의 설립목적과 유지에 필요한 활동과 선거운동은 구분이 가능하기 때문에 돈이 드는 선거운동용 광고(지지, 추천, 반대광고를 말함), 문서 및 도화의 제작, 시설물 등에 대하여는 선거비용으로 보고 제한할 필요가 있다. 개인 유권자의 경우도 단체와 같이 돈이 드는 선거운동에 소요되는 경비를 지출하는 경우 이를 선거비용으로 보고 제한하여야 한다.

#### (4) 선거비용 제한액의 하향

우리의 경우 현재의 선거비용 제한액의 규모는 높으나 선거운동의 자유가 그만큼 보장되고 있느냐에 의문이 가고 선거운동의 공정도 담보해 내지 못하고 있는 문제점이 있다. 이러한 문제점이 도출된 이유는 우리의 선거운동제도가 규제적이어서 돈이 안들거나 적게 드는 선거운동에 대하여도 할 수 없도록 하고 있기 때문이다. 이런 규제가 거의 없는 영국이나 프랑스 등은 선거비용 제한액의 규모가 작아도 이들 국가가 선거운동의 자유를 크게 규제하는 나라라고 평가받지 않는 것은 시사점이 크다.

현행과 달리 이제는 후보자의 선거비용 제한액을 낮추어야 한다. 왜냐하면 돈이 안 들거나 적게 드는 선거운동은 언제든지 할 수 있고, 선거운동에 있어서도 그 기간 동안에 효율적인 방법이나 수단을 선택적으로 할 수 있기 때문이다.

선거비용의 적정 규모를 정하는 것에서 가장 중요한 것은 그 제한액 범위에서 후보자 등 선거참여자들이 자신의 정견과 정책을 유권자에게 충분히 전달할 기회가 제공되느냐 여부이다. 선거비용은 너무 적어도 문제가 되고 너무 많아도 문제가 된다. 이러한 기준의 지표로는 현행의 선거비용 제한액이 될 수 있다.

다음으로 선거비용 규모 결정에 영향을 미치는 변수는 선거공영제이다. 이러한 기회를 국가가 별도로 제공하는 선거공영제를 가진 것과 이러한 선거공영제가 없는 것과는 또한 차이가 많다. 왜냐하면 선거공영제가 있는 경우에는 어느 정도 선거운동의 기회를 국가가 보장해 줄 수 있기 때문이다. 따라서 선거공영제에 따라서 선거비용의 규모도 결정될 수 있기 때문에 선거공영제를 어떻게 설계하느냐에 따라 선거비용 제한액 규모도 영향을 받을 수 있다. 후술하는 선거공영제의 개선안에 따른 선거비용 산정안을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 32> 선거공영제의 개선에 따른 선거비용 산정안

	현행 제도	(제1안)	(제2안)	(제3안)	(제4안)
		공영제 최소화 안	공영제 축소안	국가 등의 사후부담 제한적 공영제안	정당추천 후보자 보전제한
대상 경비	거의 모든 선거운동 경비	선거벽보, 선거공보, 공개장소 연설·대담, 방송연설	선거벽보, 선거공보, 현수막, 공개장소 연설·대담, 신문광고, 방송광고, 방송연설	선거벽보, 선거공보, 현수막, 공개장소 연설·대담, 신문광고, 방송광고, 방송연설	제1안 공영제 바탕하에 선거비용 제한액 50%이내
적용 대상	선별적 (일정 득표 후보자)	모든 후보자	모든 후보자	현행과 같음	10%이상 득표한 무소속후보자
선거비용의 범위	선거비용이 아닌 비용 제외	예외 최소화	예외 최소화	현행과 같음	예외 최소화
공영제비용의 선거비용 산입	산입	산입하지 않음	산입하지 않음	산입	산입하지 않음

위의 표에서 선거공영제 최소화안(제1안)과 선거공영제 축소안(제2안), 정당추천 후보자 보전제한안(제4안)에 따르면 종전의 선거비용 개념에서 선거공영제에 소요된 비용은 제외시켜야 하고, 국가 등의 사후부담 제한적 공영제안(제3안)은 현행과 같이 선거비용에 선거공영제에 소요된 비용도 포함되어 산정하여야 한다.

이러한 이유로 우선 최근에 실시된 제20대 국회의원지역구선거를 기준으로 선거공영제 조정안(제1.2안)을 적용하여 추산해 볼 필요가 있다.

제20대 국회의원지역구선거의 실제 선거관련비용 지출규모를 살펴보면 아래 표와 같다.

<표 33> 제20대 국회의원 지역구후보자 선거비용 지출상황 (단위 천원)

구분	선거운동 방법	항목	후보자 A	후보자 B	후보자 C	평균	
						지출액	총지출액 대비 (%)
선거운동 기구, 사무관계자 등	선거사무소 선거연락소	선거사무소 등의 전기료·수도료 등 초과유지비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비	679		5,370	2,016	17.8% (29,816)
		간판·현판·현수막 및 후보자 사진 제작·설치비	2,467	2,264	8,827	4,519	
		선거사무관계자의 수당·실비	25,710	22,360	21,473	23,181	
		선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비		8	293	100	
		후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비					

인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거벽보의 기획·도안료·인쇄료 (제작관련비용), 운반비	1,380	575	253	736	10.2% (17,206)
		선거공보 제작관련비용, 운반비	14,546	13,431	17,942	15,306	
		선거공약서 제작관련비용					
명함	명함 기획도안·인쇄료	1,760	880	854	1,164		
시설물	거리게시현수 막	현수막 제작·게시·철거비	3,631	1,378	1,738	2,249	2.8% (4,758)
	어깨띠 윗옷 소품	어깨띠 제작비, 모자·티셔츠구입비	3,250	2,218	2,061	2,509	
면대면	공개장소 연설·대담	차량	3,185	2,199	5,860	3,748	19.7% (33,088)
		녹화기·확성장비 임차료	16,604	30,280	14,500	20,461	
		홍보물설치비, 기사인부임	4,896	8,074	3,000	5,323	
		로고송 녹화물제작비	4,070	3,300	3,300	3,556	
언론매체	신문광고, 방송광고, 방송연설은 국회의원지역구에 해당 없음						
정보통신 매체	인터넷	전자우편발송요금					11.7% (19,719)
		문자메시지	5,000	14,718	12,500	10,739	
	전화	후보자 부담 휴대전화 통화료					
		전화홍보시스템			6,923	2,307	
		임시전화설치·임차료·통화료					
인터넷광고	인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	10,560	9,460		6,673		
기타			9,630	37,077	12,890	19,865	11.8%
선거비용 지출 총액			107,368	148,222	117,784	104,587	74.1%
선거비용외 정치자금 지출			50,744	47,246	32,432	43,474	25.9%
선거관련 총지출액			116,998	185,299	130,674	124,452	100%

주 : 1. 이 자료는 후보자가 선거관리위원회에 선거비용 보전 청구한 자료에 의하여 작성된 것이며, 천원 이하는 절삭하였으므로 원 자료와는 약간의 차이가 있을 수 있음.

2. 동 지역선거구의 선거비용제한액은 1억5천만 원이었으며 3명의 후보자 모두 15%이상 득표하여 선거비용 보전 대상이었음.

위의 표에 의하면 평균적으로 선거관련비용 총지출액(167,926천원) 대비 선거비용외 정치자금 지출이 25.9%를 차지하여 제일 많았고, 공개장소 연설·대담이 19.7%, 선거운동기구 관련비용이 17.8% 등의 순으로 지출되었다. 이 중에서 정책선거와 관련이 상대적으로 크다고 할 수 있는 선거공보는 15,306천원으로 9.1%, 공개장소 연설·대담(로고송관련비용 제외)은 29,532천원으로 17.6%를 차지하고 있다.

선거공영제 최소화안(제1안)을 적용하는 경우 지역구는 선거벽보, 선거공보, 공개장소 연설·대담(로고송관련 비용은 제외)만을 선거공영제로 하므로 이들 비용은 선거비용 지출에서 제외시키면 아래의 표와 같이 산출된다.

<표 34> 선거공영제 최소화에 따른 국회의원지역구 후보자 선거비용제한액 추계

(단위 천원)

	기존 선거비용 지출(가)	선거공영제 대상비용(나)	선거비용 지출 추계(다=가-나) (감소비율)	선거비용 외 정치자금 지출(라)	총지출 추계액(다+라)	기존 총지출액	기존대비 증감율
평균	124,458	45,574	78,884(36.6%)	43,474	122,358	167,926	감27.1%
후보자 A	107,368	40,611	66,757(37.8%)	50,744	117,501	158,112	감25.7%
후보자 B	148,222	54,559	93,663(36.8%)	47,246	140,909	195,468	감27.9%
후보자 C	117,784	41,555	76,229(35.3%)	32,432	108,661	150,216	감27.7%

위의 표상에서 선거비용 지출측면에서 국가 등이 부담하는 선거공영제 비용을 제외시키면 평균 36.7% 작아지며, 총지출 측면에서도 27.1%가 작아지고 있다.

따라서 선거공영제 최소화안의 경우 선거비용외 정치자금 지출을 포함한 새로운 선거비용제도를 도입한다면 그 선거비용제한액은 축소되어야 하고, 선거공영제가 아닌 나머지 선거운동방법에 대하여는 후보자가 선택적으로 선거비용제한액 범위 내에서 할 수 있게 된다. 특히 선거비용외의 정치자금 지출의 규모도 예상보다는 크므로 이점을 철저히 분석하여 선거비용 제한액 책정시 유의할 필요가 있다.

다음으로 선거공영제 축소안(제2안)의 경우는 국회의원지역구에서는 제1안에 현수막이 추가되므로 이를 더하여 추계하면 다음 표와 같이 산정된다.

<표 35> 선거공영제 축소에 따른 국회의원지역구 후보자 선거비용제한액 추계

(단위 천원)

	기존 선거비용 지출(가)	선거공영제 대상비용(나)	선거비용 지출 추계(다=가-나) (감소비율)	선거비용 외 정치자금 지출(라)	총지출 추계액(다+라)	기존 총지출액	기존대비 증감율
평균	124,458	47,823	76,635(38.4%)	43,474	120,109	167,926	감28.5%
후보자 A	107,368	44,242	63,126(41.2%)	50,744	113,870	158,112	감28.0%
후보자 B	148,222	55,937	92,285(37.7%)	47,246	139,531	195,468	감28.6%
후보자 C	117,784	43,293	74,491(36.8%)	32,432	106,923	150,216	감28.8%

위의 표에서와 같이 선거공영제 축소안(제2안)을 적용하면 선거비용은 평균 38.4%가 감소하고, 총 지출액의 경우는 28.5% 감소하는 바, 새롭게 선거비용 제한액을 산정하는 경우에도 선거공영제에 해당하는 만큼의 비용은 축소되어야 함을 나타내고 있다.

최근 선거를 기준으로 선거공영제에 따른 후보자의 선거비용 제한액에 대한 추계를 살펴보아도 거의 같은 결과가 도출된다.

우선 선거공영제 축소안(제1안)을 가지고 각 선거의 선거비용 제한액 추계를 표



로 해보면 다음과 같다. 제1안에는 선거벽보, 선거공보, 선거공약서, 공개장소 연설·대담(로고송관련 비용은 제외)<sup>88)</sup>, 방송연설만을 선거공영제로 하는 안이다.

**<표 36> 선거공영제 최소화안에 따른 공직선거 후보자 선거비용제한액 추계**

선거별	기존 선거비용 지출(가)	선거공영제 대상비용(나)	선거비용 지출 추계(다=가-나) (감소비율)	선거비용 외 정치자금 지출(라)	총지출 추계액 (다+라)	기존 총지출액	기존대비 증감율
대통령	41,456	20,682	20,774(-49.9%)	38,915	59,689	80,371	-25.7%
국회의원	166,586	43,854	122,732(-26.3%)	46,551	169,382	213,137	-20.6%
서울시장	3,271,525	1,664,505	1,607,020(-50.9%)	638,063	2,245,083	3,909,588	-42.6%
경기도지사	3,726,185	2,000,263	1,725,922(-53.7%)	500,559	2,226,481	4,226,747	-47.3%
서울중구청장	126,898	44,253	82,645(-34.9%)	47,342	129,987	174,240	-25.4%
서울시의원	41,941	18,158	23,783(-43.3%)	11,708	35,491	53,649	-33.8%
해운대구의원	37,489	19,322	18,167(-51.5%)	5,897	24,064	43,386	-44.5%

- 주 : 1. 단위 : 대통령선거는 백만 원, 나머지 선거는 천원  
 2. 출처 : 중앙선거관리위원회 제공자료(덧붙임 부록)  
 3. 대통령선거를 제외한 선거는 선거공영제 대상비용에 로고송제작비가 포함된 금액임.

위의 표상에서 대통령선거의 선거비용 지출측면에서 국가 등이 부담하는 선거공영제 비용을 제외시키면 평균 50% 정도 작아지며, 총지출 측면에서도 25% 정도 작아지고 있다. 선거비용측면에서 시·도지사선거와 구의원선거도 50% 정도 작아지고, 국회의원은 26%<sup>89)</sup>, 기초단체장은 34%, 광역의원은 43% 정도 작아지고 있다. 다른 선거도 기타선거는 따라서 선거공영제 개선 1안의 경우 대통령선거에서도 선거비용의 규모는 축소되어야 한다.

다음으로 선거공영제 축소안(제2안)의 경우는 제1안에서 현수막, 신문광고, 방송광고가 추가되므로 이를 더하여 추계하면 다음 표와 같이 산정된다.

88) 로고송은 가수 등과의 저작권료, 제작경비, 저작권 사용료 등이 소요된다. 한국음악저작권협회에서는 선거홍보용으로 음악저작권을 이용하는 경우 사용료로 대통령선거와 국회의원선거 등에 사용하는 정당용은 200만원, 광역단체장은 100만원, 국회의원선거와 기초단체장, 교육감은 50만원, 광역의원은 25만원, 기초의원은 12만5천원으로 정해 놓고 있다. 통상 1곡당 영상제작까지 대통령선거는 4-500만원, 광역단체장 400만원, 국회의원, 기초단체장 350만원, 광역의원 300만원, 기초의원 250만원 정도이지만, 대통령선거의 경우는 10곡 이상 하는 후보자도 있고 저작권료는 가격 폭이 넓은 것으로 파악되고 있다.

89) 앞에서 예시한 국회의원지역구에서는 36%정도로 작아지고 있는 바, 이렇게 각 지역구 단위마다 차이가 발생하는 것은 지역구단위에서 후보자들이 전개하는 선거운동의 양상과 그 지출비용이 각각이기 때문인 것으로 판단됨.

〈표 37〉 선거공영제 축소안에 따른 공직선거 후보자 선거비용제한액 추계

선거별	기존 선거비용 지출(가)	선거공영제 대상비용(나)	선거비용 지출 추계(다=가-나) (감소비율)	선거비용 외 정치자금 지출(라)	총지출 추계액 (다+ 라)	기존 총지출액	기존대비 증감율
대통령	41,456	25,115	16,341(-60.6%)	38,915	55,256	80,371	-31.2%
국회의원	166,586	48,287	118,299(-29.0%)	46,551	164,850	213,137	-22.7%
서울시장	3,271,525	1,867,987	1,403,538(-57.1%)	638,063	2,041,601	3,909,588	-47.8%
경기도지사	3,726,185	2,372,263	1,353,922(-63.7%)	500,559	1,854,481	4,226,747	-56.1%
서울중구청장	126,898	48,671	78,227(-38.4%)	47,342	125,569	174,240	-27.9%
서울시의원	41,941	21,672	20,269(-51.7%)	11,708	31,977	53,649	-40.4%
해운대구의원	37,489	19,885	17,604(-47.0%)	5,897	23,501	43,386	-45.8%

- 주 : 1. 단위 : 대통령선거는 백만 원, 나머지 선거는 천원  
 2. 출처 : 중앙선거관리위원회 제공자료(덧붙임 부록)  
 3. 대통령선거를 제외한 선거는 선거공영제 대상비용에 로고송제작비가 포함된 금액임.

위의 표에서와 같이 대통령선거에서 선거공영제 개선 2안(현수막, 신문광고, 방송광고 추가)을 적용하면 신문과 방송의 광고비용이 높기 때문에 전체적으로 선거비용은 60.7%나 감소하게 되고 전체지출액도 30% 정도가 감소되는 것으로 나타나고 있다.

대통령선거의 경우에는 현재는 선거비용 제한액의 규모가 다른 선거에 비하여 대규모이다. 아래의 표는 최근 실시된 제19대 대통령선거의 선거비용관련 지출상황으로서 15%이상의 득표를 하여 모두 100% 선거비용 보전청구를 한 후보자를 대상으로 이들이 지출한 것을 정리한 것이다.

현실적으로는 현행 기준보다는 30%~50%의 범위 안에서 하향 조정할 필요가 있다. 이렇게 조정해도 위에서 검토한 바와 같이 전혀 문제가 될 수 없다. 왜냐하면 돈이 들지 않는 선거운동은 언제든지 가능하고, 돈이 드는 선거운동은 선거공영제에 의하여 어느 정도 보장되며, 나머지는 후보자가 선호하는 또는 효과적이라고 판단되는 선거운동방법에 집중할 수 있기 때문이다.

정당의 경우에도 선거비용을 적정하게 제한하되 언론 이용 광고 등의 비용을 부담할 수 있는 정도는 될 수 있어야 한다. 특히 정당의 경우 선거비용 지출에 있어서 정책을 중심으로 선거운동이 이루어지도록 할 필요가 있다.

단체의 경우도 선거운동을 할 수 있도록 하지만, 돈 드는 선거운동에 대하여는 정책적 고려가 필요하다. 단체의 경우 선거비용의 제한은 1 단체 당 100만원 내지는 500만원의 범위에서 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 한두 번의 단체의 의사를 표명할 수 있는 기회를 주는 것이 필요하기 때문이다. 다만, 단체는 선거비

용을 지출하는 때에는 이사회 등의 승인을 반드시 받도록 하여 그 지출의 정당성이 확보되도록 하는 것이 요구된다.

개인의 경우도 선거비용의 제한이 필요하다. 왜냐하면 개인 유권자도 선거운동을 자유로이 할 수 있도록 하면 돈 드는 선거운동을 할 수 있기 때문이다. 따라서 개인의 경우는 유료 선거운동은 전혀 못하도록 선거비용 제한액을 설정하지 않고 이를 위반하는 경우에는 처벌하는 방법으로 지출을 제한하는 방안을 고려해야 한다. 물론 1만 원 이하로 하여 사실상 큰 돈 드는 선거운동은 하지 않도록 하는 방안도 부차적으로 고려해 볼직하다.

선거비용 제한액을 초과하여 지출한 때에는 제한제도의 실효성을 확보하기 위하여 후보자의 경우는 현행과 같이 처벌하고, 정당과 단체, 개인이 경우에는 과태료와 벌금 등의 제도를 신설하여 강력하게 처벌되도록 하는 방안을 강구하여야 한다.

#### (5) 선거비용 지출 공개 강화

선거비용제도의 실효성을 높이기 위한 추가적인 제도 강화가 필요하다. 현재와 같은 사후보고제도에서 허위보고 등을 확인하기도 어렵기 때문에 이를 강화하는 방안이 요구된다.

첫째, 공개제도의 강화로서 앞으로는 선거비용 지출하는 때에는 즉시 공개하도록 하여야 한다. 이를 실현하기 위해서는 중앙선거관리위원회에 선거비용 공개 관련 시스템을 구축하고 실시간 공개되도록 해야 한다. 아울러, 회계보고서 등의 열람기간은 현행 3개월에서 6개월 또는 1년으로 확대하여야 한다.<sup>90)</sup>

둘째, 공직선거의 회계책임자로부터 제작 등 계약을 하고자하는 공급 사업자는 선거관리위원회에 사전 신고하도록 하고 선거관리위원회는 이를 공시하도록 한다.

셋째, 정당의 경우는 선거비용 회계보고는 정치자금 회계보고와 별도로 하도록 한다.

#### 나. 새로운 선거비용제도의 효과

현행의 선거비용제도와 새로운 선거비용제도는 그 방법과 효과 면에서 많은 차이가 있다. 이를 요약하여 비교하면 다음 표와 같다.

---

90) 이와 관련 상시 열람제도를 주장하는 견해도 있다. 김대근외, “정치자금 투명성 제고방안 연구, 중앙선거관리위원회 연구용역과제보고서, (한국형사정책연구원, 2015), pp.180-181.

<표 38> 현행 선거비용제도와 새로운 개선방안 비교

		현행 제도	새로운 제도	비 고
조달	대상	대통령, 지역구국회의원, 단체장선거	모든 공직선거 후보자	
	금액	대선 : 제한액의 5/100 국회의원 : 1억 5천만원 단체장 : 제한액의 50/100	선거비용제한액 범위내	소액다수
제한	대상	후보자	모든 참여자 (후보자, 정당, 단체, 개인)	
	제한기간	선거운동기간	선거일전 1년(대통령선거), 기타는 6월	
	제한대상	선별적	선거관련 모든 비용	
	제한액	많음	후보자: 현행의 30-50% 하향 정당: 50억 정도 단체: 100만원~500만원 이내 개인: 규정 안함(대안 : 1만원 이내)	입법 정책으로 결정
	제한액 초과시	후보자 처벌	후보자 : 현행과 같이 처벌 정당, 단체, 개인 : 과태로, 벌금	
	과정공개	없음	제도화	

결과적으로 위와 같은 새로운 선거비용제도를 도입한다면 선거의 평등, 선거운동의 조건의 평등을 달성할 수 있다.

특히, 그 동안 우리는 선거의 공정을 위하여 선거운동의 자유를 규제하는 방식으로 제도화하였으나 정치권은 물론 국민들도 불편하기 짝이 없었다. 국민들은 정치인들이 좋더라도 아니면 싫더라도 함부로 지지하고 추천하고, 반대하기가 쉽지가 않았다. 공직선거법에 위반이 될 수 있었기 때문이다. 이제는 민주주의에 걸맞게 선거운동제도를 자유주의에 부합하도록 하되, 그 공정성은 선거비용제한으로서 확보되도록 하여야 한다.

선거비용의 제한을 선거참여자 전체로 확대하면서 결과적으로 각 참여자별로 다르게 제한액을 적용함으로써 등위 참여자간 공정성을 확보하게 되고, 특히 돈이 들지 않거나 돈이 적게 드는 선거운동 방법이나 수단에 대하여는 규제를 하지 않기 때문에 국민의 정치적 의사를 자유로의 표명하고 전달하게 되어 소위 ‘깜깜이 선거’는 사라지고 정책선거가 전개될 가능성이 높아지게 된다.

선거운동기간이 많아져서 오히려 돈이 많이 들 수 있다는 견해도 있을 수 있으나, 이것은 오류이다. 왜냐하면 돈이 드는 선거운동은 대통령선거는 선거일전 1년부터이고 기타선거는 선거일전 6월부터이며 그 외의 기간에는 돈이 안 드는 선거운동에 한하므로 돈이 크게 들 것도 없다. 오히려 지금보다 더 작은 금액의 선거비용으로 충분히 선거에 나설 수 있다는 점이 장점이다. 현행과 같이 선거비용 제한액은 상대적으로 많으면서도 선거운동의 자유는 규제가 심하여 국민의 정치적

자유를 보장하지 못하는 제도와 새로운 제도를 비교하면 많은 차이가 있다.

새로운 선거비용제도는 후보자에게 돈 드는 선거운동의 선택권을 부여하게 되고, 정당과 단체, 개인에게도 선거운동을 하게 함으로써 국민의 기본권인 정치적 표현의 자유를 보장하면서도 선거영역에서 기회균등을 넘어 조건의 평등을 기할 수 있다는 점에서 그 제도적 효과는 크다고 할 수 있다.

### 3. 선거공영제 개선

선거영역에서 선거운동은 종래부터 국가의 개입은 최소에 그쳤다. 그러나 국가의 개입 없이는 선거운동은 돈 있는 자와 돈 없는 자간의 불평등이 초래되었고 이를 해소하기 위해서는 선거비용제한제도가 도입되기에 이르렀다.

그렇지만, 선거비용의 제한제도가 도입되었어도 철저하게 선거사영제의 선거운동제도 아래에서는 현실적으로 돈이 없는 후보자는 돈 드는 선거운동을 할 수 없다는 것이 문제점으로 대두되어 이를 해소할 수 방안으로서 선거공영제가 그 정당성을 인정받기에 이르게 된 것이다.

따라서 선거공영제는 국가의 개입을 의미하며 국가의 개입에 의하여 일정하게 선거운동을 할 수 있게 함으로써 공정선거, 평등선거가 실현되도록 하는데 그 목적이 있는 것이다.

#### 가. 새로운 선거공영제 도입

우리나라의 현행 선거공영제는 기형적으로 제도화되어 있어서 위와 같은 제도적 효과를 거둘 수 없다는 것이 문제였다. 즉, 현행의 제도는 ① 국가의 선거운동에의 개입은 선거운동의 자유를 확대시켜주는 효과가 있어야 하는데 선거운동의 자유 규제로 인하여 선거공영제 효과 적다는 점, ② 선거비용제도의 보완장치로서 후보자의 기회균등을 보장하여 선거의 공정을 기하여야 하는데 이러한 역할을 하지 못한다는 점, ③ 현행 선거공영제는 대부분의 선거운동 방법에 대하여 적용하고 있는데, 선택적으로 꼭 필요한 최소한의 범위에서 적용해야 하는 선거공영제의 본래의 취지와는 부합하지 않아 정책선거, 국민의 알권리 보장과는 무관한 선거공영제라는 점, ④ 현행의 선거비용 보전제도는 선거 종료 후에 이루어지기 때문에 실질적으로 돈 없는 후보자에게 국가의 부담으로 선거운동이 가능하도록 기회를 주는 것과는 거리가 멀어 선거공영제 취지 달성에 한계가 있다는 점<sup>91)</sup>, ⑤ 복잡

91) 헌법재판소는 선거비용 보전조건을 합헌으로 확인한 바 있다(2010. 5. 27. 2008헌마491). 다

한 선거비용 보전 절차와 방법이 문제점을 지적된 바 있다.

따라서 이러한 문제점을 해결하고 선거공영제의 제도적 효과를 거두기 위해서는 새로운 선거공영제를 반드시 모색하여야 할 필요가 있다.

이와 관련하여 간략히 주요 국가의 선거공영제를 요약하여 비교해보면 다음과 같다.

<표 39> 각국의 선거공영제 비교

	한국	미국	영국	독일	프랑스	일본
일반적 공영제 (국가 부담)	있음 선거벽보, 선거공보, 선방위주관 토론	연방차원 없음/ 일부 주 있음 선거공보 제도	일부 선거홍보물 무료 우편 발송, 정당 무료방송	일부. 정당의 공영TV와 라디오 무료 이용	있음.	있음 통상업서무료배부, 신문광고, 경력방송, 선거공보 등 다수
선거비용 보전	있음	없음	없음	없음	문서도화 개별적 비용보전과 선거운동비용보전(47.5%까지)	없음
특수한 공영제		대선관련 국고 보조금제/ 일부 주단위에서 공명선거펀드와 매칭펀드 제도화		정당보조금제/ 무소속 후보자 (10%이상 득표) 선거비용 지원 제도	없음	없음
기타	후보자에게 보전					국가부담비용 업자에게 직접교부

위의 표에서와 같이 우리와 같이 선거비용 제한액 대비 100%에 가깝게 선거비용을 보전해주는 국가는 없다. 미국은 주단위에서 선거공영제가 논의되고 있고, 영국은 선거공영제가 거의 없으며, 독일의 경우는 정당중심의 선거이기 때문에 정당에 주는 보조금이 그 역할을 하고 무소속후보자에게는 일정액의 비용을 지원해주는 제도를 채택하고 있다. 다만 프랑스는 공영제를 2원화 하여 문서와 도화 등의 비용은 100% 공영제로 하고 나머지 비용에 대하여는 47.5%까지 보전해주고 있다. 일본의 경우는 보전제도는 없고 국가가 부담하는 공영제를 채택하고 있다. 우리는 국가부담제와 보전제도가 공존하는 형태라고 할 수 있다.

수의견은 “국가예산의 효율적 집행을 도모하고 후보자 난립 등으로 인한 부작용을 방지하기 위하여 일정 득표율을 기준으로 일정 선거비용만을 보전하여 주도록 하는 것은 그 목적이 정당하고 수단 역시 적절하다고 할 것이다”라고 하였으나, 소수의견(조대현, 송두환)은 “선거비용은 선거에서 필수적인 비용이므로 선거경비의 공공부담 원칙에 비추어 국가가 부담함이 마땅함에도 불구하고, 10% 득표율이라는 과도한 기준을 설정함으로써 소수정당의 후보자나 무소속 후보자로 나서는 것을 주저하게 하여 민주정치의 발달에 부정적 영향을 미치고 선거경비 공공부담의 원칙에 역행한다”고 견해를 밝혔는데 소수의견이 오히려 선거공영제의 취지에 부합한다고 보아진다.

본 연구에서는 우리의 제도적 특징을 감안하고 위와 같은 선거공영제의 문제점을 해결하기 위하여 정책선거가 실현될 수 있도록 하는 안을 중심으로 4 가지 안을 제시하고자 한다.

첫 번째 안은 현행 선거공영제와는 근본적으로 다른 가치와 목표를 가진 선거공영제로서 정책선거 중심 최소 선거공영제이고, 두 번째 안은 첫 번째 안과 유사하나 선거공영제의 폭을 조금 넓히는 안이다. 첫째 안과 둘째 안은 거의 유사하지만 그 대상의 폭이 좁고 넓음에 차이가 있다.

세 번째 안은 현행 선거공영제의 근간을 중심으로 하여 정책선거가 가능하도록 하는 안이다. 네 번째 안은 정당추천 후보자 비용보전 제외 또는 정당의 선거보조금 폐지안이다.

선거공영제와 관련하여 미국과 같이 후보자에게 선택권을 주고 공적자금을 받은 후에는 비용지출 제한과 일체의 자금 모금을 하지 못하도록 안은 우리의 정치 환경 등을 고려하여 본 연구에서는 배제하고자 한다.<sup>92)</sup>

#### (1) 국가에 의한 직접 선거공영제안(제1안) : 선거공영제 최소화

##### (가) 정책선거와 친한 선거운동에 한하여 제한적 선거공영제화

현행의 선거비용 보전제도는 선거운동의 자유를 규제하는 바탕에서 법에서 가능한 거의 모든 선거운동영역을 대상으로 하되, 일정한 득표를 한 후보자군에 대하여 하는데 이는 정책선거와는 전혀 무관하다.

따라서 새로운 선거공영제에서는 정책선거와 친한 선거운동에 한하여 적용하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 현재의 선거운동방법 중에서 정책선거와 가장 친한 것은 대담·토론회, 선거공보, 선거공약서 등이고 다음으로 선거방송 연설이라고 할 수 있다. 따라서 이들을 대상으로 선거공영제를 하는 것이 정책선거에 도움이 된다. 국가와 공영방송에 의한 토론회를 제외하고 다른 언론기관과 단체에 의한 토론회의 경우는 그 당사자의 부담으로 하기 때문에 후보자 입장에서는 준공영제의 성격을 갖는다. 선거벽보는 오늘날에 비하면 정책선거에는 덜 친하지만 역사적으로 유용한 선거운동방법이었기에 국가가 개입하는 것도 고려해 볼직하다.

결과적으로 선거공영제로 운용하여야 할 선거운동으로서 국가 및 공영방송 주체 대담·토론회는 별론으로 하고 선거벽보, 선거공보, 선거공약서, 공개장소 연설·대담(로고송관련 비용 제외), 방송연설(대통령선거, 시·도지사선거, 비례대표선거에

92) 이에 반하여 오히려 선택권을 후보자에게 주자는 견해도 있다. 차재권, “선거공영제 개선방안 연구 : 미국 공영선거운동(CMC: Clean Money Campaign)” 『21세기 정치학회보』 제19집 1호, (2009), p.160.

한함)로 제한적으로 적용하되 모든 후보자가 참여할 수 있도록 하고 다른 선거운동 방법에 대하여는 당사자 부담원칙을 적용하여 사영제로 운용하자는 안이다.

(나) 선거공영제 비용의 전액을 국가 등이 직접부담

현행의 선거공영제는 사후 선거비용을 보전방식인데 이를 개선하여 선거공영제의 대상이 위와 같이 적어졌으므로 그 비용은 모두 국가 등이 직접 부담하는 것으로 하여야 한다. 일정수의 득표를 기준으로 선거비용을 보전해주는 것은 선거의 공정과는 무관하기 때문에 폐지하고 동 비용의 지출을 선거관리위원회가 직접 하는 것으로 바꾸어야 한다.<sup>93)</sup> 이를 위해서는 선거공영제의 선거운동방법에 대한 제도화가 정밀하게 이루어져야 할 것이다. 선거벽보와 선거공보의 인쇄가격 등에 대하여 표준화하여 공시하고 이를 기준으로 사업자에게 직접 지불하는 방식으로 전환하면 된다.

(2) 국가에 의한 직접 선거공영제안(제2안) : 제1안 확대안

국가에 의한 직접 선거공영제를 채택하되 그 범위를 확대하여 적용하자는 안이 이 안이다. 따라서 제1안의 선거공영제 대상이었던 선거벽보, 선거공보(공약서 포함), 공개장소 연설·대담(로그송관련 비용 제외), 방송연설(대통령선거, 시·도지사 선거, 비례대표선거에 한함)에다가 현수막, 신문광고, 방송광고를 추가하면 된다.

현수막은 전통적으로 우리나라에서 시설물에 의한 선거운동 방법으로 널리 사용되었기 때문이며, 신문광고와 방송광고는 지면과 방송을 통하여 정견과 정책을 알릴 수 있기 때문에 추가하였다. 기타 사항은 제1안과 동일하다.

(3) 국가 등의 사후보전 제한적 선거공영제안(제3안) : 현행제도 개선안

(가) 현행 선거공영제(선거비용 보전제)의 개선

현행의 선거공영제인 선거비용 보전제도는 사후에 일정한 후보자만을 대상으로 하는 선거공영제로서 후보자 입장에서는 선거결과에 따라서 희비가 엇갈리게 된다. 다만 해당 후보자에게 유리한 점은 그 규모가 크다는 점이다. 이렇게 그 보전

93) 이에 대하여 사후보전제도는 소수정당 및 신생정당, 정치신인에게는 불리하고 다수정당 및 현직의원에게 유리하기 때문에 득표수 요건을 완화해야 한다는 견해도 있다. 이재철외, “선거공영제 평가-공직선거법 및 정치자금법 분석,” 『의정논총』 제6권제2호, (한국의정연구회, 2011), p.13.



규모가 넓고 크기 때문에 국가 입장에서는 상대적으로 관련예산도 확보해야하는 등 문제점을 안게 된다.

그렇지만 가장 문제되는 것이 왜 보전해주는 것인지가 불분명하다. 정부 등이 나서서 국가예산을 개인에게 주는 경우에는 반드시 그 이유가 분명하고 명확해야 하는데 우리의 선거비용보전제도는 그 근거도 미약하고 목적도 거의 없다. 오직 유력한 후보자, 정당에게만 이익을 주는 구조라고 평가된다.

따라서 현행제도 중에서 정책선거에 친한 것만을 중심으로 선거공영제를 개혁할 필요가 있다. 우선, 선거운동기구 사무관계자 등의 수당 등도 모두 보전대상에서 제외하여 후보자 부담으로 한다. 둘째, 인쇄물 중에서 선거벽보, 선거공보, 선거공약서는 선거공영제로 하고 명함에 대하여는 선거공영제에서 제외한다. 셋째, 시설물에서 현수막은 선거공영제로 하고, 어깨띠 등 소품은 선거공영제에서 제외한다. 넷째, 면대면에서 공개장소 연설·대담은 선거공영제로 하되, 로고송관련 비용은 선거공영제에서 제외한다. 다섯째, 언론매체 이용에서는 현행과 같이 모두 선거공영제로 한다. 즉 신문광고, 방송광고, 방송연설은 현행대로 둔다. 여섯째, 정보통신매체 이용에서는 모두 선거공영제에서 제외한다. 이상의 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 40> 국가 등의 사후보전 제한적 선거공영제안(제3안)의 세부내용

구분	선거운동방법	현행 선거비용 부담 및 보전		제도개혁안	
		후보자 부담	국가 등 부담, 보전		
			직접 부담		비용보전
선거운동기구, 사무관계자 등	선거사무소, 선거연락소	임차료, 사무용기기, 다과비	활동보조인의 수당과 실비	선거사무소 등의 전기료·수도료 등 초과유지비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비 간판·현판·현수막 및 후보자 사진 제작·설치비, 선거사무관계자의 수당·실비 선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비	보전대상 제외
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거운동 준비행위인 정책·공약 개발, 여론조사 기획 등에 소요된 컨설팅 비용, 선거벽보·선거공보 내용 정정, 삭제하는데 소요되는 비용 등	선거벽보의 첩부 및 철거의 비용, 점자형 선거공보의 작성비용, 선거공보 선거공보의 발송비용과 우편요금, 점자형 선거공약서의 작성비용	선거벽보, 선거공보, 선거공약서의 기획·도안료·인쇄료, 운반비 선거벽보 보완 첩부비	
	명함			명함 기획도안·인쇄료	보전대상 제외

시설물	현수막			현수막 제작.게시.철거비	
	어깨띠, 동일한 모자와 티셔츠			어깨띠 제작비, 모자.티셔츠구입비	보전대상 제외
면대면	언론기관.단체의 후보자등 초청 대담.토론회	대담.토론자 여비수당			
	방송위주관 대담.토론 및 정책토론회	대담.토론자 여비.수당	개최비용		
	공개장소 연설.대담			차량.녹화기.확성장비 임차료, 홍보물설치비, 기사인부임, 로고송제작비	로 고 송 제작비만 보전대상 제외
	개인면접	개인면접에 따른 비용			
언론매체	신문광고			신문광고의 기획도안료.광고료	
	방송광고			방송광고의 기획도안료.광고료	
	후보자등 방송연설			방송연설의 원고료, 분장.이.미용비 방송연설 기획.녹화.시설이용료	
	경력방송.방송시설주관 경력방송				
정보통신매체	인터넷			전자우편발송요금	보전대상 제외
	전화	후보자가 부담하는 적법한 통화료 외의 휴대전화 통화료와 정보이용요금 선거운동용 전화기 구입비 휴대전화 임차료		후보자 부담 휴대전화 통화료 임시전화설치.임차료.통화료	보전대상 제외
	인터넷 광고			인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	보전대상 제외

이 안은 결과적으로 제2안의 선거공영제 대상 선거운동방법만을 선거비용 보전 대상으로 하자는 안이다. 따라서 선거공영제로 운용하여야 할 선거운동으로서 단순히 후보자의 기호와 이름 등을 알리는 것으로서 정책선거와 친하지 않는 것은 모두 선거공영제에서 제외하는 안이다.

#### (나) 선거공영제 비용의 사후보전기준 절차 개선

선거비용보전을 사후에 하기 때문에 선거를 실시할 때마다 그 기준과 보전액이 쟁점이 된다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 그 절차를 개선할 필요가 있다.

이를 개선을 위하여 제1안에서 제시한 바와 같이 선거벽보와 선거공보의 인쇄 가격 등에 대하여 표준화하여 공시하고 이를 기준으로 사업자에게 직접 지불하는

방식으로 전환할 필요가 있다.

이 제도가 성공적으로 정착되도록 하기 위해서는 선거사업자 등은 모두 선거관리위원회에 사전 신고하도록 하여 선거관리위원회가 표준가격 등 관련정보를 제공하고, 비용도 직접 지불하게 해야 한다.

#### (4) 정당추천 후보자 비용보전 제외 또는 정당의 선거보조금 폐지안(제4안)

현행의 선거공영제는 후보자에 대한 선거비용 사후보전제와 정당에 대한 선거보조금제가 병행한다.

그러나 앞으로 우리의 선거환경은 선거운동의 자유가 확장됨으로써 선거운동의 수단이나 방법은 여러 가지가 창출되고 다양화할 것으로 예상되어 현행의 선거비용보전제도로는 그 한계를 가질 수밖에 없다.

특히, 지금까지 선거공영제에 있어서 후보자에 대한 사후보전제를 전면적으로 실시하면서 정당에게 선거보조금을 별도로 지급하는 것은 이중 지급이라는 문제 제기 계속 이어져 왔고, 후보자의 선거책임이 강화되지도 않는 문제점이 있었다.<sup>94)</sup>

따라서 우리의 경우 독일과 같이 정당에 대한 선거보조금을 존치하는 경우에는 정당추천후보자에 대한 개별 선거비용 보전은 하지 아니하는 방향으로 개선하거나 아니면, 정당에 대한 선거보조금제를 아예 폐지하는 방안을 고려해야 한다. 이 경우라도 제1안과 같이 최소한의 선거공영제는 존치하는 방안이 필요하다.

특히 우리의 경우 정당 본위의 선거가 되도록 선거운동제도를 개선하고, 정당 중심의 선거가 되도록 하기 위해서는 독일처럼 정당추천 후보자에 대한 보전은 하지 않는 방법이 바람직하다.

이 경우 무소속 후보자에게는 직접적으로 사후 10%이상 득표한 후보자에 한하여 선거비용제한액 50% 범위 안에서 실제 지출한 비용을 보전하는 방법으로 한다면 정당추천후보자의 선거비용은 정당이 선거보조금으로 사용하도록 하는 방안을 강구해야 한다.

#### 나. 새로운 선거공영제의 효과

거의 모든 선거운동을 대상으로 하는 현행 선거공영제와 제한적으로 하는 새로

94) 이러한 중복지급문제와 관련하여 국민의 세금이 동일한 목적에 이중적으로 지불되는 효과를 가져 오고 거대정당에게만 유리하다는 지적이 있어 왔다. 손병권, “한국 선거정치에 있어서 실질적 기회균등을 위한 제도개선방안: 현직의원과 도전자의 형평성 및 선거공영제를 중심으로,” 『미래정치연구』 제5권 제1호, (2015), p.12.

운 선거공영제는 그 방법과 효과 면에서 많은 차이가 있다. 이를 요약하여 비교하면 다음 표와 같다.

<표 41> 현행 선거공영제와 새로운 선거공영제의 비교

	현행 제도	(제1안)	(제2안)	(제3안)	(제4안)
		공영제 최소화 안	공영제 축소안	국가 등의 사후보전 제한적 공영제안	정당추천 후보자 보전제한
규 모	넓다	매우 좁다	약간 좁다	약간 좁다	극히 제한적이다
공영제 대상	거의 모든 선거운동	선거벽보, 선거공보, 공개장소 연설·대담, 방송연설	제1안에 현수막, 신문광고, 방송광고 추가	제2안과 같음	제1안 공영제 바탕하에 선거비용 제한액 50%이내
적용 대상자	일정 득표 후보자	모든 후보자	모든 후보자	현행과 같음	10%이상 득표한 무소속후보자
시기	사후	발생시	발생시	사후	사후
방법	후보자 보전	국가 부담	국가부담	업자에게 교부	업자에게 교부

선거운동 중에서 정책선거와 친한 선거운동 방법에 한하여 제한적으로 선거공영제를 모든 후보자를 대상으로 운영하면, 결과적으로 후보자의 선거운동의 자유를 신장시켜주고 아울러 후보자 간에 기회 균등과 함께 조건 평등도 보장할 수 있으며, 유권자 입장에서는 최소한의 알권리가 보장되기 때문에 매우 유용한 제도가 될 것이다. 특히, 새로운 선거공영제는 정책선거를 도모할 수 있다는 점에서 국가의 선거정책 목표 달성에도 도움이 된다.

현재와 같이 무분별하게 선거비용을 보전해주는 제도는 후보자 등의 권력획득이라는 사적 측면을 도외시한 것으로서, 선거공영제의 실질적인 목적 달성과는 하등의 관련성도 없으므로 반드시 개선이 이루어져야 한다.

아울러 국가 등이 직접 그 비용을 사업자 등에게 지불하게 됨으로써 그 비용의 과다청구 등이 어렵고, 후보자와 공급자간의 미지급 등의 불미스러운 사태도 예방이 가능하게 되어 갈등도 적어지게 될 것이다.

제1안과 제2안은 국가가 해당 선거운동 경비를 모든 후보자를 대상으로 부담해 준다는 차원에서 선거운동의 공정차원에서는 가장 바람직한 안이라고 평가한다. 다만, 이러한 안은 후보자 등의 무임승차와 오히려 난립을 초래할 우려가 있으나 장점이 크다는 점에 유의할 필요가 있다.

제3안은 현실적인 안이다. 현행의 문제점을 해소하고 선거공영제의 취지를 살리는 제도개혁안이라고 평가된다.

제4안의 경우에는 정당정치의 강화라는 측면에서 고려해 봄직하고 그 정치적

효과는 정당의 책임성 증가와 함께 개인본위의 선거에서 정당본위의 선거로 전환될 수 있다는 장점이 있다. 더구나 국회의원선거에서 연동형 비례대표제가 도입된다면 반드시 제4안을 도입 검토할 필요성이 크다. 제4안의 경우도 제1안 또는 제2안과의 조합이 가능하기 때문에 실제 도입하려면 구체적 설계가 요구된다.

## VI. 결 론

우리는 1987년 민주화과정을 거쳐 새로운 시대를 맞이했으며 이후 민주주의가 제도화되고 성숙된 것으로 보았으나 2016년과 2017년에 걸쳐 대통령 탄핵이라는 초유의 정치적 사건이 발생함으로써 민주주의의 제도화와 공고화가 얼마나 어려운 일인지를 확인하게 이르게 되었다. 1987년에 제정된 현행 헌법은 비록 민주화 과정에서 탄생하였지만 민주주의에 부합하지 아니한 헌법 조항은 물론이고 그 하위의 실행법률에서 민주주의에 부합하지 아니한 법률로 인하여 아직도 우리의 민주화 과정은 완성이 아니고 진행과정에 있다고 보아도 과언이 아니다.

특히 공직선거와 관련하여 국민의 정치적 의사표현의 자유를 보장하지 못하여 선거운동의 주체의 하나이면서도 주권자로서 국민의 기본권을 제약받고 있는 것이 우리의 현실이다.

우리나라가 진정으로 성숙된 민주주의를 실현하기 위해서는 국민의 자유권, 정치적 자유, 정치적 표현의 자유, 선거운동의 자유를 보장하는 제도개선이 시급히 요구되고 있다.

그동안 선거운동제도는 선거구제도나 당선인결정 방식 등과 비교하여 상대적으로 그 중요성이 인정받지 못하였다. 그렇지만 선거결과에 큰 영향을 미치는 것이 선거운동과정이기 때문에 적격의 공직자를 선출하기 위해서는 선거운동제도가 말로 그 중요성을 강조하지 않을 수 없다.

이러한 선거운동제도는 일정한 법원칙 아래서 설계되고 운용되어야 한다. 선거운동제도에서 가장 중요한 것은 선거운동의 자유를 최대한 보장하는 것이다. 선거운동의 자유를 보장하지 아니하면 선거운동과정에서 허위사실, 후보자 비방 등으로 진실이 왜곡되어 국민이 진정으로 바라는 후보자나 정당을 선택할 수도 없고 정책선거도 실현할 수 없게 된다.

선거운동제도에서 다음으로 중요한 것은 그 공정성이다. 물론 선거운동의 자유를 보장하면서 기회균등만을 보장하면 되는 것으로 볼 수도 있으나, 선거는 선거운동의 자유를 최대한 보장한다고 하여도 그 공정성이 보장되지 아니하면 진정한 평등선거는 요원하다고 볼 수 있다. 선거운동의 공정성은 기회균등은 물론 일정한 조건의 평등도 보장되어야 실현이 가능하다. 선거운동의 공정성 확보를 위하여 탄생한 것이 선거비용제도이다. 선거비용제도가 없으면 돈 있는 후보자는 돈 드는 선거운동에 대하여 맘대로 할 수 있게 되고 돈 없는 후보자에 비하여 상대적으로 우월한 선거운동을 할 수 있게 되는 폐해가 발생하고 그 선거는 공정선거, 평등선거는 달성할 수 없게 된다. 선거운동의 공정은 결국은 선거비용제도로서 완벽하지

는 않지만 출발선의 평등, 즉 조건의 평등은 달성할 수 있다고 볼 수 있다.

한편, 선거공영제는 국가 등의 비용으로 선거운동의 경비를 부담함으로써 선거운동의 자유를 확대하고 선거운동의 공정도 보장할 수 있는 제도이다. 이러한 선거공영제의 제도적 이상은 선거가 정치과정으로서 적격의 후보자를 선정하는 과정이므로 공적영역이므로 일정한 한도에서는 국가에 의하여 돈이 없는 후보자에게도 기회를 주어야 한다는 것에서 출발한다.

그렇지만 선거과정은 전부 공적 영역이라고 볼 수 없다. 왜냐하면 선거과정을 권력획득과정으로 보는 경우에는 이를 공적이라기보다는 사적 영역으로 볼 수 있기 때문이다. 선거과정이 사적 영역이라고 한다면 국가 등이 그 경비를 부담하는 것은 문제가 있게 된다.

이상과 같은 선거운동제도와 선거비용제도, 선거공영제의 근본적인 지도 원리를 기준으로 우리의 제도를 살펴보면 많은 문제점이 지적된다.

우선 선거운동제도는 너무 심하게 국민의 자유를 규제하고 있다고 판단된다. 이것은 그동안 권위주의 정권이 수년간 지속되었고 이러한 제도가 무비판적으로 계속 채택되어온 결과라고 보아진다. 따라서 우리의 국민은 선거운동과정에서 주권자로서 제대로 대접을 받지 못하고 선거운동의 객체로서만 그 지위가 인정되는 문제점을 안고 만다. 우리의 선거운동제도에서 특히 제한 또는 금지가 많은 이유는 외형적으로는 선거운동의 공정을 위한다는 견해도 있으나 실제로는 국민의 입과 발을 묶어서 선거운동과정에서 정당과 후보자에 대한 비판과 바른 선택을 방해하는 결과를 초래하고 있어 이를 개선할 필요성이 강력하게 제기된다.

선거비용제도의 경우에도 우리의 경우 그 금액이 다른 나라에 비하여 상대적으로 많으면서도 그 제도적 효과는 미비하다고 판단된다. 선거비용제도가 선거운동의 공정을 확보하기 위한 가장 바람직한 제도임에도 불구하고 선거운동의 자유가 보장되지 아니하기 때문에 선거운동 참여자는 선거운동의 방법과 수단에 대한 선택권이 없고 오히려 선거부패가 심하게 나타나는 등의 부작용이 발생하고 있는 것이 우리의 현실이다.

더구나 선거공영제는 선거비용을 일정 득표수를 얻은 자에 한하여 사후에 보전해주는 것이기 때문에 선거공영제가 지향하는 선거운동의 자유 확장과 기회균등, 정책선거, 선거부패 예방효과를 거둘 수 없는 것이 현실이고 문제점으로 지적되고 있다.

본 연구는 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로서 선거운동제도의 근본적인 개혁 없이는 선거비용제도와 선거공영제를 개선할 수 없으므로 우선 선거운동제도의 개선방안이라기 보다는 그 제도의 개혁방향을 제시한 다음, 본 연구의 핵심 연구 사항인 선거비용제도와 선거공영제의 개선방안을 제시해보고자 하였다.

선거운동제도의 개혁방향으로는 선거운동주체별로 선거운동의 자유를 최대한 보장해주는 것을 기본적인 방향으로 잡았다. 즉 선거운동 참여자인 후보자는 물론이고 정당과 단체, 개인도 선거운동을 할 수 있도록 하였다.

구체적으로 살펴보면 그동안 각종 규제가 심했던 사항을 모두 정리하고 규제를 최소화하도록 하고 선거운동도 돈이 들지 아니한 선거운동은 아무 때나 가능하도록 하고 돈이 드는 선거운동은 대통령선거는 선거일전 1년부터, 그 외의 선거는 선거일전 6월부터 가능하도록 하였다.

이렇게 선거운동제도의 기본방향을 바꿈으로써 국민에게 선거운동의 자유를 되돌려 줄 수 있게 되고 그 결과, 국민의 정치적 의사 표현은 활성화되고 국민에 의한 정치로 바뀌어 질 수 있다는 점을 그 효과로 제시하였다. 이것은 정당간부에 의한 엘리트 정치의 종말을 기하고 정치과정에서 오로지 국민의 통제가 강화되는 정치로 변화될 수 있음을 의미한다는 점을 본 연구는 강조하였다. 더구나 이러한 제도적 효과는 정당과 정치인이 선거에서 이기거나 당선되기 위해서는 국민과의 원활한 의사소통을 기하고 국민의 의사를 반영하려는 노력이 배가될 가능성이 있다는 점을 들어 정책선거의 실현이 앞당겨지는 효과를 부수적으로 거둘 수 있는 장점도 있다는 점을 들고 있다.

선거비용제도에 있어서는 모든 선거운동 참여자에게 선거운동의 자유를 보장하기 때문에 이들 각자에 대하여 선거비용제도를 적용하되, 앞서의 선거운동제도에서 언급된 돈이 들지 않는 선거운동은 선거비용의 제한이 필요 없으므로 선거비용제도는 결과적으로 돈이 드는 선거운동을 대상으로 하는 것이며, 그 적용 시기는 대통령선거는 선거일전 1년, 그 외 선거는 선거일전 6월로 하여 돈이 드는 선거운동에 한하여 적용되도록 개선방안을 제시하였다.

선거비용제도의 구체적인 내용으로서 선거비용 제한대상으로서 종전에는 선별적으로 적용하던 것을 모든 선거관련비용으로 확대하고, 제한액은 후보자의 경우는 현행의 30~50%를 하향하고, 정당의 경우는 50억원, 단체는 100만원~500만원 이내, 개인은 아예 돈 드는 선거운동은 하지 않도록 하거나 1만원 이내로 하여 실질적인 선거운동에 참여할 수 있도록 하였다. 이러한 제한액의 산정은 입법 정책적으로 결정하여야 하지만 선거운동의 자유가 확대되어 선거운동의 선택권이 후보자 등에게 있게 되고 돈이 들지 않는 선거운동은 어느 때나 가능하기 때문에 그 금액이 현재와 같이 높을 필요는 없다는 점을 강조하였다. 이와 관련 만약 이를 초과 지출하는 경우에는 후보자는 현행과 같이 처벌하고 정당과 단체, 개인의 경우에는 과태료나 벌금으로 처벌되도록 제시하였다. 본 연구는 선거비용 제한의 실효성을 높이기 위하여 지출시 즉시 공개되도록 시스템을 만들 것을 제안한다.

이러한 선거비용제도의 개선으로 달성할 수 있는 제도적 효과는 가장 중요한 것



이 선거의 평등, 선거운동의 조건의 평등을 달성할 수 있다는 점이다. 따라서 그동안 선거운동의 공정을 위하여 선거운동의 자유를 규제한다는 논리는 더 이상 정당성을 찾기 어렵고 앞서와 같이 근본적으로 선거운동의 제도를 바꿀 필요가 있게 됨을 지적하였다. 그동안 우리 국민들은 공직선거법에 위반이 될 수 있어 정치인들이 좋거나 싫더라도 지지, 추천하고, 반대하기가 쉽지가 않았다. 이제는 선거운동의 공정을 선거비용제도로 확보할 수 있기 때문이다.

실제적으로 새로운 선거비용제도를 도입함으로써 각 등위 선거운동주체 간에 공정을 확보할 수 있게 되고, 돈이 들지 않는 선거운동을 전면적으로 허용함으로써 선거비용 제한액을 실질적으로 줄일 수 있는 장점이 있게 된다.

결과적으로 새로운 선거비용제도는 종전과 달리 후보자에게 돈 드는 선거운동의 선택권을 부여하고, 정당과 단체, 개인에게도 선거운동을 하게 함으로써 국민의 기본권인 정치적 표현의 자유를 보장하면서도 선거영역에서 기회균등을 넘어 조건의 평등을 기할 수 있다는 점에서 그 제도적 효과는 크다는 점을 본 연구는 강조한 바 있다.

선거공영제와 관련하여 본 연구는 종전과 달리 제한적으로 공영제를 하여야 한다는 점을 새로 제시하였다.

즉 그동안 우리의 선거운동제도는 규제일변도의 제도로서 거의 대부분의 방법에 대하여 국가 등이 그 경비를 사후에 보전해주는 어정쩡한 선거공영제여서 선거공영제가 이상으로 하는 선거운동의 자유 확대와 공정보장, 정채선거 전념효과, 부패방지, 국민의 알권리 충족이라는 효과를 거둘 수 없었다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 해소하기 위하여 선거공영제는 정책선거와 친한 것만 선거공영제로 하고 기타의 방법은 선거비용으로 해결하도록 새로운 선거공영제안을 4 가지로 정리하여 제시하였다. 첫째 안은 선거공보, 선거벽보, 공개장소 연설·대담, 방송연설만을 대상으로 선거공영제로 하는 안이었고, 둘째 안은 현수막, 신문광고, 방송광고를 추가하는 안으로서 기타의 방법에 대하여 각각의 선거운동주체가 제한되는 선거비용의 범위 안에서 해결하도록 도모하였다. 셋째 안은 현행제도에서 정책선거와 친한 방법만을 대상으로 하는 제도개혁안이며, 넷째 안은 독일식과 유사하게 정당추천후보자에게는 선거공영제를 적용하지 아니하고 무소속에게만 적용하는 방안을 제시하였다.

선거공영제의 채택은 선거공영제의 취지에 따라 결정되어야 하며, 각 안마다 나름의 장점을 가지고 있으므로 최적의 대안이 무엇인지 판단하기는 어려우나 선거운동제도와 함께 선거비용제도를 함께 고려하여 합리적인 안을 마련할 필요가 있다. 이렇게 선거공영제를 개선하면, 결과적으로 후보자의 선거운동의 자유를 신장시켜주고 후보자 간에 기회 균등과 함께 조건 평등도 보장할 수 있으며, 유권자

입장에서는 최소한의 알권리가 보장되기 때문에 매우 유용한 제도가 된다는 점이다.

본 연구는 선거비용제도와 선거공영제의 개선방안을 모색하는데 그 연구 목적이 있지만 선거운동제도의 개선 없이는 이에 대한 개선방안을 제시할 수 없어 선거운동제도의 기본방향을 바꿀 필요가 있음을 강조하였다.

우리는 이제 민주주의를 완성하고 이를 공고히 하기 위하여 헌법 개정을 필두로 많은 법제에 대한 개혁이 요구되고 있다. 현행 공직선거법도 예외가 아니며, 선거운동제도는 특히나 국민의 정치적 의사표현과 관련이 깊고 대의제 민주정치를 실현하기 위한 가장 기초적인 것이므로 헌법 개정 이전이라도 이에 대한 개선이 요구된다 하겠다.

특히 선거운동의 자유를 확대하면 선거비용이 증가하고 부패가 확대되며, 선거의 공정성을 보장하기 어렵고 오히려 선거의 평온성을 해할 수 있다는 주장은 전혀 근거가 없는 것이며, 이러한 논리는 권위주의 또는 제국주의 논리임을 우리는 잊지 말아야 한다.

끝으로 본 연구를 함에 있어서 선거운동제도의 기본방향을 제시했으나 실제로 선거비용제도의 개선 등에 앞서 선거운동제도에 대한 개선이 우선 이루어져야 한다는 점을 다시 한 번 지적하지 않을 수 없다. 본 연구도 선거비용제도와 선거공영제가 주된 연구 대상이지만 필연적으로 선거운동제도 전반에 대한 검토 없이는 불가능하기 때문에 연구 범위를 확장하였던 것이다. 그렇지만 선거운동제도 기본방향의 재설정만으로는 한계가 있으므로 선거운동제도 전반에 대한 연구를 종합적으로 할 것을 제언한다.

## 최근 공직선거의 후보자 선거비용지출상황

1. 제19대 대통령선거 후보자 선거비용 지출상황<sup>95)</sup>
2. 제20대 국회의원선거 지역구후보자 선거비용 지출상황(용산구)
3. 제7회 동시지방선거 광역단체장후보자 선거비용 지출상황(서울특별시장)
4. 제7회 동시지방선거 광역단체장후보자 선거비용 지출상황(경기도지사)
5. 제7회 동시지방선거 기초단체장후보자 선거비용 지출상황(서울  
중구청장)
6. 제7회 동시지방선거 광역의회의원 지역구후보자 선거비용  
지출상황(서울)
7. 제7회 동시지방선거 기초의회의원 지역구후보자 선거비용 지출상황(부산  
해운대구)

---

95) 이 자료는 중앙선거관리위원회의 자료를 정리한 것(이하 같음)이며, 선거비용 보전 미청구액은 선거비용지출보고액과 보전청구액과의 차이를 나타내는 것임.

<덧붙임 1>

제19대 대통령선거 후보자 선거비용 지출상황

1. 기본현황

선거구명	인구수	선거인수	투표자수	투표율	선거비용 제한액
전국	51,716,959	42,479,710	32,807,908	77.2	50,994,000,000

2. 후보자별 선거비용 지출 및 선거비용 보전상황

소속정당	지출액		청구액	보전액	보전율	득표율
	선거비용	선거비용외 정치자금				
○○당	48,316,675,772	48,886,499,736	48,166,355,409	47,172,116,417	97.9	41.08
△△당	33,864,107,424	55,424,186,501	34,197,134,735	33,064,667,250	96.7	24.03
□□당	42,187,733,850	12,435,831,567	42,780,881,923			
평균	41,456,172,348	38,915,505,934	41,714,790,689			

3. 선거비용 후보자 평균 지출내역(단위 천원)

구분	선거운동방법	항목	평균	
			지출액	총지출액대비 (%)
선거운동기구, 사무관계자 등	선거사무소 선거연락소	선거사무소 등의 전기로·수도로 등 초과유지비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기로·수도로 기타 유지비	739,924	11.5% (9,262,336)
		간판·현판·현수막 제작·설치비		
		선거사무관계자의 수당·실비		
		선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비	8,522,412	
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거벽보의 기획·도안료·인쇄료(제작관련비용), 운반비	26,205	4.8% (3,886,132)
		선거공보 제작관련비용, 운반비	3,493,503	
		선거공약서 제작관련비용	363,646	
	기타	후보자사진, 명함 기획도안·인쇄료	2,778	
시설물	거리게시현수막	현수막 제작·게시·철거비	1,229,979	2.3% (1,828,316)
		어깨띠 윗옷 소품	598,337	
면대면	공개장소 연설·대담	차량 등	8,972,528	11.2%
		로고송 제작비	144,759	
언론매체	신문광고	신문광고의 기획도안료·광고료	1,984,740	13.7% (11,029,494)
		방송광고	TV방송광고	
	라디오방송광고		44,778	
	후보자등 방송연설	TV방송연설	7,359,388	
		라디오방송연설	466,888	
		수화	779	
정보통신매체	인터넷	전자우편발송요금	1,859,760	8.0% (6,434,935)
		문자메시지		
	전화			
	인터넷광고	인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	4,575,175	
	그 외 기타		156,290	0.2%
	선거비용보전 미청구액		-258,618	
	선거비용 지출 총액		41,456,172	51.6%
	선거비용외 정치자금 지출		38,915,505	48.4%
	선거관련 총지출액		80,371,677	100%

주 : 선거비용보전 미청구액이 '-'로 계산된 것은 선거비용 지출액 보고와 선거비용 보전청구가 공직선거법상 시차를 두어 별도로 진행되고 보전청구액이 지출액보다 더 많았었기 때문임.

<덧붙임 2>

제20대 국회의원선거 지역구후보자 선거비용 지출상황(용산구)

1. 기본현황

선거구명	인구수	선거인수	투표자수	투표율	선거비용 제한액
서울시 용산구	234,392	200,224	115,580	57.6	186,000,000

2. 선거비용 지출 및 선거비용 보전상황

소속정당	지출액		청구액	보전액	보전율	득표율
	선거비용	선거비용외 정치자금				
○○당	165,821,887	50,020,771	110,845,331	102,917,240	92.8	39.91
△△당	167,350,191	43,081,552	147,372,741	126,376,540	85.8	42.77
평균	166,586,039	46,551,161	129,109,036			

3. 선거비용 후보자 평균 지출내역(단위 천원)

구분	선거운동방법	항목	평균	
			지출액	총지출액대비 (%)
선거운동기구, 사무관계자 등	선거사무소 선거연락소	선거사무소 등의 전기료·수도료 등 초과유지비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비	6,240	28.0% (59,590)
		간판·현판·현수막 제작·설치비		
		선거사무관계자의 수당·실비		
		선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비	53,350	
		후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비		
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거벽보의 기획·도안료·인쇄료(제작관련비용), 운반비	1,293	13.8% (29,370)
		선거공보 제작관련비용, 운반비	25,877	
		선거공약서 제작관련비용		
	기타	후보자사진, 명함 기획도안·인쇄료	2,200	
시설물	거리게시현수막	현수막 제작·게시·철거비	4,392	4.3% (9,065)
		어깨띠 윗옷 소품	4,673	
면대면	공개장소 연설·대담	차량 등	16,725	7.8%
		로고송 제작비		
언론매체	신문광고	신문광고의 기획도안료·광고료		
	방송광고	TV방송광고, 라디오방송광고		
	후보자등 방송연설	TV방송연설, 라디오방송연설 수화		
정보통신매체	인터넷	전자우편발송요금	14,361	6.7% (14,361)
		문자메시지		
	전화			
	인터넷광고	인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	0	
	그 외 기타		0	
선거비용보전 미청구액			37,475	17.6%
선거비용 지출 총액			166,586	78.2%
선거비용외 정치자금 지출			46,551	21.8%
선거관련 총지출액			213,137	100%

<덧붙임 3>

## 제7회 동시지방선거 광역단체장후보자 선거비용 지출상황(서울특별시)

### 1. 기본현황

선거구명	인구수	선거인수	투표자수	투표율	선거비용 제한액
서울특별시	9,862,251	8,380,947	5,019,098	59.9	3,494,000,000

### 2. 선거비용 지출 및 선거비용 보전상황

소속정당	지출액		청구액	보전액	보전율	득표율
	선거비용	선거비용외 정치자금				
○○당	3,221,041,990	985,476,447	2,318,579,923	2,280,636,130	98.4	52.79
△△당	3,381,210,281	267,716,145	2,609,099,809	2,598,279,640	99.6	23.34
□□당	3,212,323,392	660,996,898	2,489,650,832	2,415,538,440	97.0	19.55
평균	3,271,525,221	638,063,163	2,472,443,521			

### 3. 선거비용 후보자 평균 지출내역(단위 천원)

구분	선거운동방법	항목	평균	
			지출액	총지출액대비(%)
선거운동기구, 사무관계자 등	선거사무소 선거연락소	선거사무소 등의 전기료·수도료 등 초과유지비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비	11,225	1.9% (72,796)
		간판·현판·현수막 제작·설치비		
		선거사무관계자의 수당·실비		
		선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비	61,571	
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거벽보의 기획·도안료·인쇄료(제작관련비용), 운반비	2,657	16.1% (629,136)
		선거공보 제작관련비용, 운반비	570,248	
		선거공약서 제작관련비용	55,698	
	기타	후보자사진, 명함 기획도안·인쇄료	533	
시설물	거리게시현수막	현수막 제작·게시·철거비	2,208	1.5% (59,489)
		어깨띠 옷옷 소품	57,281	
면대면	공개장소 연설·대답	차량 등	851,727	21.8%
		로고송 제작비		
언론매체	신문광고	신문광고의 기획도안료·광고료	113,207	9.9% (385,449)
		방송광고	TV방송광고	
		라디오방송광고	5,946	
	후보자등 방송연설	TV방송연설	167,207	
		라디오방송연설	16,968	
	수화			
정보통신매체	인터넷	전자우편발송요금	114,204	11.8% (462,505)
		문자메시지		
		전화		
	인터넷광고	인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	348,301	
그 외 기타			11,341	0.3%
선거비용보전 미청구액			799,082	20.4%
선거비용 지출 총액			3,271,525	83.7%
선거비용외 정치자금 지출			638,063	16.3%
선거관련 총지출액			3,909,588	100%

<덧붙임 4>

제7회 동시지방선거 광역단체장후보자 선거비용 지출상황(경기도시사)

1. 기본현황

선거구명	인구수	선거인수	투표자수	투표율	선거비용 제한액
경기도	12,991,093	10,533,027	6,084,955	57.8	4,177,000,000

2. 선거비용 지출 및 선거비용 보전상황

소속정당	지출액		청구액	보전액	보전율	득표율
	선거비용	선거비용외 정치자금				
○○당	3,883,449,967	692,722,010	3,731,507,686	3,688,099,160	98.8	56.40
△△당	3,568,922,029	308,396,167	3,480,382,412	3,444,318,010	99.0	35.51
평균	3,726,185,998	500,559,088	3,605,945,049			

3. 선거비용 후보자 평균 지출내역(단위 천원)

구분	선거운동방법	항목	평균	
			지출액	총지출액대비(%)
선거운동기구, 사무관계자 등	선거사무소 선거연락소	선거사무소 등의 전기료·수도료 등 초과유지비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비	69,531	18.2% (770,481)
		간판·현판·현수막 제작·설치비	700,950	
		선거사무관계자의 수당·실비		
		선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비		
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거벽보의 기획·도안료·인쇄료(제작관련비용), 운반비	2,991	21.3% (898,837)
		선거공보 제작관련비용, 운반비	816,591	
	선거공약서 제작관련비용	74,041		
시설물	거리게시현수막	후보자사진, 명함 기획도안·인쇄료	5,214	5.9% (251,014)
		현수막 제작·게시·철거비 어깨띠 옷옷 소품	203,909 47,105	
면대면	공개장소 연설·대담	차량 등	979,555	23.2%
		로고송 제작비		
언론매체	신문광고	신문광고의 기획도안료·광고료	64,810	7.0% (295,176)
		방송광고	TV방송광고	
	라디오방송광고		4,432	
	후보자등 방송연설	TV방송연설	114,561	
		라디오방송연설 수화	12,524	
정보통신매체	인터넷	전자우편발송요금	94,508	9.7% (409,433)
		문자메시지		
	전화 인터넷광고	인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	314,925	
그 외 기타			1,452	0.3%
선거비용보전 미청구액			120,237	28.4%
선거비용 지출 총액			3,726,185	88.2%
선거비용외 정치자금 지출			500,559	11.8%
선거관련 총지출액			4,226,744	100%

<덧붙임 5>

## 제7회 동시지방선거 기초단체장후보자 선거비용 지출상황 (서울 중구청장)

1. 기본현황

선거구명	인구수	선거인수	투표자수	투표율	선거비용 제한액
서울시 중구	127,010	112,336	66,471	59.2	136,000,000

2. 선거비용 지출 및 선거비용 보전상황

소속정당	지출액		청구액	보전액	보전율	득표율
	선거비용	선거비용외 정치자금				
○○당	128,818,757	68,237,180	117,556,701	114,542,280	97.4	51.36
△△당	124,978,578	26,447,447	124,978,578	114,114,060	91.3	35.15
평균	126,898,667	47,342,313	121,267,639			

3. 선거비용 후보자 평균 지출내역(단위 천원)

구분	선거운동방법	항목	평균	
			지출액	총지출액대비 (%)
선거운동기구, 사무관계자 등	선거사무소 선거연락소	선거사무소 등의 전기료·수도료 등 초과유지비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료·수도료 기타 유지비	3,973	30.0% (52,199)
		간판·현판·현수막 제작·설치비	48,226	
		선거사무관계자의 수당·실비		
		선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보자와 함께 다니는 차에게 제공하는 식사비 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지출한 식비		
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거벽보의 기획·도안료·인쇄료(제작관련비용), 운반비	1,016	10.1% (17,613)
		선거공보 제작관련비용, 운반비	12,552	
		선거공약서 제작관련비용	2,280	
	기타	후보자사진, 명함 기획도안·인쇄료	1,765	
시설물	거리게시현수막	현수막 제작·게시·철거비	4,428	4.3% (7,434)
		어깨띠 옷 소품	3,006	
면대면	공개장소 연설·대답	차량 등	28,405	7.8%
		로고송 제작비		
언론매체	신문광고 방송광고 후보자등 방송연설	신문광고의 기획도안료·광고료		
		TV방송광고, 라디오방송광고		
		TV방송연설, 라디오방송연설		
		수화		
정보통신매체	인터넷	전자우편발송요금	4,282	7.8% (13,582)
		문자메시지		
	전화			
	인터넷광고	인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	11,300	
그 외 기타			38	0.2%
선거비용보전 미청구액			5627	3.2%
선거비용 지출 총액			126,898	72.8%
선거비용외 정치자금 지출			47,342	27.2%
선거관련 총지출액			174,240	100%



<덧붙임 6>

제7회 동시지방선거 광역의회의원 지역구후보자 선거비용  
지출상황(서울)

1. 기본현황

선거구명	인구수	선거인수	투표자수	투표율	선거비용 제한액
서울 종로구 제1선거구	78,134	65,948	41,964	63.6	50,000,000

2. 선거비용 지출 및 선거비용 보전상황

소속정당	지출액		청구액	보전액	보전율	득표율
	선거비용	선거비용외 정치자금				
○○당	38,305,317	17,093,053	34,165,020	33,089,750	96.9	54.22
△△당	45,577,850	6,323,450	44,869,898	38,650,450	86.1	36.43
평균	41,941,583	11,708,251	39,517,459			

3. 선거비용 후보자 평균 지출내역(단위 천원)

구분	선거운동방법	항목	평균	
			지출액	총지출액대비 (%)
선거운동 기구, 사무관계 자 등	선거사무소 선거연락소	선거사무소 등의 전기료·수도료 등 초과유지 비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료·수도 료 기타 유지비	2,724	24.3% (13,051)
		간판·현판·현수막 제작·설치비		
		선거사무관계자의 수당·실비		
		선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보 자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지 출한 식비	10,327	
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거벽보의 기획·도안료·인쇄료(제작관련비용), 운반비	619	13.8% (7,382)
		선거공보 제작관련비용, 운반비	6,203	
	선거공약서 제작관련비용			
기타	후보자사진, 명함 기획도안·인쇄료	560		
시설물	거리게시현수막	현수막 제작·게시·철거비	3,514	8.4% (4,502)
		어깨띠 옷옷 소품	988	
면대면	공개장소 연설·대담	차량 등	11,336	21.1%
		로고송 제작비		
언론매체	신문광고 방송광고 후보자등 방송연설	신문광고의 기획도안료·광고료		
		TV방송광고, 라디오방송광고		
		TV방송연설, 라디오방송연설		
		수화		
정보통신 매체	인터넷	전자우편발송요금	3,248	6.1% (3,248)
		문자메시지		
	전화			
인터넷광고	인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	0		
그 외 기타				
선거비용보전 미청구액			2,422	4.5%
선거비용 지출 총액			41,941	78.2%
선거비용외 정치자금 지출			11,708	21.8%
선거관련 총지출액			53,649	100%

<덧붙임 7>

## 제7회 동시지방선거 기초의회의원 지역구후보자 선거비용 지출상황 (부산 해운대구)

### 1. 기본현황

선거구명	인구수	선거인수	투표자수	투표율	선거비용 제한액
해운대구 가선거구	44,870	38,396	21,521	56.1	41,000,000

### 2. 선거비용 지출 및 선거비용 보전상황

소속정당	지출액		청구액	보전액	보전율	득표율
	선거비용	선거비용외 정치자금				
○○당	37,348,050	5,106,428	37,856,358	34,062,710	89.0	48.94
△△당	37,629,983	6,688,110	34,348,612	28,786,320	83.8	32.72
평균	37,489,016	5,897,269	36,102,485			

### 3. 선거비용 후보자 평균 지출내역(단위 천원)

구분	선거운동방법	항목	평균	
			지출액	총지출액대비 (%)
선거운동 기구, 사무관계 자 등	선거사무소 선거연락소	선거사무소 등의 전기료·수도료 등 초과유지 비용, 신규 개설 선거사무소 등의 전기료·수도 료 기타 유지비	2,883	28.6% (12,419)
		간판·현판·현수막 제작·설치비		
		선거사무관계자의 수당·실비		
		선거운동을 위하여 관할 구역을 방문할 때 후보 자와 함께 다니는 자에게 제공하는 식사비 후보자가 혼자 또는 가족과 함께 다니면서 지 출한 식비	9,536	
인쇄물	선거벽보 선거공보 선거공약서	선거벽보의 기획·도안료·인쇄료(제작관련비용), 운반비	879	15.2% (6,601)
		선거공보 제작관련비용, 운반비	5,101	
		선거공약서 제작관련비용		
기타	후보자사진, 명함 기획도안·인쇄료	621		
시설물	거리게시현수막	현수막 제작·게시·철거비	563	3.9%
		어깨띠 윗옷 소품	1,120	(1,683)
면대면	공개장소 연설·대담	차량 등	13,342	30.8%
		로고송 제작비		
언론매체	신문광고	신문광고의 기획도안료·광고료		
	방송광고	TV방송광고, 라디오방송광고		
	후보자등 방송연설	TV방송연설, 라디오방송연설		
		수화		
정보통신 매체	인터넷	전자우편발송요금	1,533	4.2% (1,808)
		문자메시지		
	전화			
인터넷광고	인터넷광고 기획도안료, 제작비, 광고료	275		
그 외 기타			251	0.6%
선거비용보전 미청구액			1,385	3.2%
선거비용 지출 총액			37,489	86.4%
선거비용외 정치자금 지출			5,897	13.6%
선거관련 총지출액			43,386	100%

## < 참고문헌 >

- 김대근외, “정치자금 투명성 제고방안 연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역과제보고서, 한국형사정책연구원, 2015.
- 김용철, “한국 선거운동의 민주적 품질 : 자유와 공정의 관점에서,” 「의정연구」 제17권 제3호(통권 제34호), 2011.
- 김옥외, “정보통신매체의 다변화에 따른 법제도 개선방안연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 한국사회과학데이터센터·한국선거학회, 2012.
- 김정곤, “선거비용 제한이 선거경쟁에 미치는 효과: 미국의 사례를 중심으로,” 「한국정당학회보」 제8권제2호, 2009(통권18호).
- 김동찬, “미국의 선거운동방법에 관한 실태조사,” 중앙선거관리위원회 위탁보고서, 한인유권자센터 2011.
- 김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치발전』 서울 ; 오름, 2007.
- 박명호외, “공직선거법상 선거운동방법의 실효성 및 제도개선방안 학술연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 한국선거학회, 2012.
- 박명호외, “공직선거법상 선거운동방법의 실효성 및 제도개선 방안 학술연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 한국선거학회, 2012.
- 선거연수원, “선거공영제: 제도 및 운영실태를 중심으로,” 2018. 10
- 손병권, “한국 선거정치에 있어서 실질적 기회균등을 위한 제도개선방안: 현직의원과 도전자의 형평성 및 선거공영제를 중심으로,” 「미래정치연구」 제5권 제1호, 2015.
- 엄기홍, “정치자금 지출수준에 대한 비교국가 연구,” 국회입법조사처 연구용역보고서, 경북대학교 사회과학연구원, 2011.
- 이재철외, “선거공영제 평가-공직선거법 및 정치자금법 분석,” 「의정논총」 제6권제2호, 한국의정연구회, 2011.
- 전학선외, “공직선거법상 선거규제의 헌법적 정당성에 관한 연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 한국헌법학회, 2016.
- 정태창, “비지배 자유와 공화주의 딜레마,” 철학사상, Vol.47, 서울대학교 철학사상연구소, 2013-02.
- 중앙선거관리위원회, “정치관계법 개정의견,” 2016.
- \_\_\_\_\_, 『각국의 선거제도비교연구』 2015
- \_\_\_\_\_, 『대한민국선거사 제1집』 1981.
- \_\_\_\_\_, 『독일 연방선거법』 2010.
- \_\_\_\_\_, 『미국 연방선거법』 2010.
- \_\_\_\_\_, 『일본 공직선거법』 2010.

\_\_\_\_\_, 『제20대 국회의원선거선거비용 보전안내서』 2016.

\_\_\_\_\_, 『제20대 국회의원선거총람』 2016.

\_\_\_\_\_, 『프랑스 선거법』 2010.

차재권, “선거공영제 개선방안 연구 : 미국 공영선거운동(CMC: Clean Money Campaign),” 21세기 정치학회보 제19집 1호, 2009.

2004. 3. 12 공직선거및선거부정방지법 (법률 제7189호) 개정이유

2016. 6. 13 중앙선거관리위원회 보도자료 외

헌재 1994. 7. 29 헌재 93헌가4

헌재 1997. 10. 30. 96헌마94

헌재 1998. 8. 27. 97헌마372

헌재 1999. 11. 25, 98헌마141

헌재 2004. 4. 29. 2002헌마467

헌재 2009. 11. 26. 2008헌마114

헌재 2010. 5. 27. 2008헌마491

헌재 2015. 4. 30. 2011헌바163

독일 방송국가협정 규정[Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag-RStV)]([https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag\\_RStV.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf))

독일 연방선거법(Bundeswahlgesetz) (<http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/index.html>)

독일 정당 정기회계보고서 2014-2015년(<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/127/1812720.pdf>)

독일 정당 정기회계보고서 2015-2016년(<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/023/1902300.pdf>)

독일 정당 재정보고 관련 자료 Deutscher Bundestag-19. Wahlperiode, Drucksache 19/2300, 2018. 5. 25.

독일 정당법[Gesetz über die politischen Parteien(Parteiengesetz)] ([https://www.bundestag.de/blob/189336/5d192027d48c097aa998a2eb8713a060/pg\\_pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/189336/5d192027d48c097aa998a2eb8713a060/pg_pdf-data.pdf))

미국 연방선거위원회(<https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance>)

미국 공직자윤리법(TITLES I-V ETHICS IN GOVERNMENT ACT OF 1978) ([https://legcounsel.house.gov/Comps/Ethics%20In%20Government%20Act%](https://legcounsel.house.gov/Comps/Ethics%20In%20Government%20Act%20)

- 200f%201978.pdf)
- 미국 메인 주 공적자금제도(<https://www.maine.gov/ethics/mcea/>), ([https://www.maine.gov/ethics/pdf/Title21-AMRSACH14-TheMaineCleanElection Act 01-2016.pdf](https://www.maine.gov/ethics/pdf/Title21-AMRSACH14-TheMaineCleanElectionAct01-2016.pdf))
- 미국 애리조나 주 공정자금제도(<https://azsos.gov/elections/campaign-finance-reporting>)
- 미국 연방선거법(FEDERAL ELECTION CAMPAIGN LAWS) (<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/feca.pdf>)
- 미국 오리건주 워싱턴카운티의 유권자 팸플릿([https://www.co.washington.or.us/AssessmentTaxation/Elections/CurrentElection/upload/23235-WA-Co-2018-General\\_FINAL.pdf](https://www.co.washington.or.us/AssessmentTaxation/Elections/CurrentElection/upload/23235-WA-Co-2018-General_FINAL.pdf)).
- 미국 주단위 선거공영제 개요(National Conference of State Legislatures), (<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/public-financing-of-campaigns-overview.aspx>)
- 미국 후보자 핸드북(New York City Campaign Finance Board의 홈페이지)(<https://www.nyccfb.info/candidate-services/handbook>)
- 영국 선거법(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)([http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga\\_20000041\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga_20000041_en.pdf))
- 영국 선거비용 자료 “2017-UK-Parliament-candidate-spending”(https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/candidate-election-spending)
- 영국선거관리위원회(The Electoral Commission), “UK Parliamentary general election 2017 Great Britain Guidance for candidates and agents Part 3 of 6 – Spending and donations” ([https://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/214516/UKPGE-Part-3-Spending-and-donations.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/214516/UKPGE-Part-3-Spending-and-donations.pdf))
- \_\_\_\_\_, [2017-UK-Parliament-candidate-spending-publication-version](https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/candidate-election-spending)(<https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/candidate-election-spending>)
- \_\_\_\_\_, UK Parliamentary General Election 2017: Political Parties (GB & NI), ([https://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/224810/UKPGE-2017-Political-Parties-guidance.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0017/224810/UKPGE-2017-Political-Parties-guidance.pdf))

- 영국의 선거인수 자료(런던소재 하원의원선거구 Bethnal Green and Bow) “2017-UKPGE-Electoral-Data”(https://www.electoralcommission.org.uk/our-work/our-research/electoral-data/ electoral-data-files-and-reports)
- 일본 公職選挙法 (http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\_search/lsg0500/detail?lawId=325AC1000000100\_20180601\_428AC0000000094&openerCode=1)
- 일본 선거비용 자료 “第48回衆議院議員総選挙 小選挙区別選挙運動法定費用額”(http://www.soumu.go.jp/ senkyo/48sansokuhou/index.html)
- 일본 선거인수 자료 “選挙人名簿及び在外選挙人名簿登録者数(平成29年9月1日現在)に基づく試算結果の概要”(http://www.soumu.go.jp/main\_content/000533152.pdf)
- 일본 新潟県選挙管理委員会, “平成29年10月22日執行 衆議院小選挙区選出議員選挙 公費負担の手引”(http://www.pref .niigata.lg.jp/ HTML\_Article/218/852/tebiki.pdf)
- 프랑스 대통령선거법[Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel(Version consolidée au 17 juillet 2018), (https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068219 &dateTexte=20180717)
- 프랑스 선거법전(Code électoral)(http://codes.droit.org/CodV3/electoral.pdf)
- 프랑스 선거비용 자료 “Elections législatives 2017-Plafonds de dépenses électorales et plafonds de remboursements forfaitaires par circonscription”(https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/lh\_779\_plafonds\_de\_depenses\_leg\_2017\_vdef\_pdf-1\_cle053931.pdf)
- 프랑스 선거비용 자료(DOUBS 선거구) (http://www.doubs.gouv.fr/content/download/19430/134632/file/Plafonds+ des+ d%C3%A9penses+ %C3%A9lectorales+ 2017+ -+ pour+ diffusion.pdf)
- 프랑스 선거인수 자료(하원 파리 제1선거구) “Les résultats bureau par bureau par circonscription”(https://www.paris.fr/actualites/les-resultats-du-premier-tour-des-elections-legislatives-4891#les-resultats-bureau-par-bureau-par-circonscription\_3)
- 프랑스 대통령선거법[Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel(Version consolidée au 17 juillet 2018)]은 https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068219&dateTexte=20180717
- 프랑스 프랑스대통령선거안내서(2017) (ÉLECTION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE) (file:/// C:/Users/hyen/Downloads/08-03-memento-usage-

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

Justice Holmes, dissenting opinion in Abrams v. U.S.A. 250 U.S. 616(1919).

Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 08-205(2010).

Oregon v. Mitchell, 400 U.S. 112, 124-25(1970).

Bowman v. United Kingdom (1998) 26 E.H.R.R. 1.