

2019년도
중앙선거관리위원회
연구용역보고서

선거비용 규제를 통한 선거 운동의 합리성 제고방안

김정연 · 허황

KIC 한국형사정책연구원
KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

◎ 연구진

연구책임자 김정연 (한국형사정책연구원 부연구위원, 법학박사,
변호사)

공동연구자 허 황 (한국형사정책연구원 부연구위원, 법학 박사)

<목차>

제1장 서론 1

 제1절 연구의 목적 및 배경 1

 제2절 연구의 범위 및 방법 3

제2장 선거비용 규제 관련 법률과 제도 분석 5

 제1절 공직선거법 및 정치자금법상 선거비용 규제의 입법연혁 고찰 5

 1. 선거법에서의 선거비용 관련 제도 연혁 6

 2. 정치자금법에서의 선거비용 관련 제도 연혁 91

 제2절 현행 공직선거법 및 정치자금법상 선거비용 규제에 따른 쟁점과 문제점
 32

 1. 선거운동의 방식과 선거비용의 규제 현황 23

 2. 선거비용 수입 및 지출 규제에 대한 쟁점 및 문제점 53

제3장 선거비용 및 정치자금 규제의 실태와 분석 1..... 4

 제1절 선거비용 및 정치자금 규제에 대한 현재결정 및 판결 분석 1..... 4

 1. 선거비용 및 정치자금 관련 헌법재판소 결정례 4

 2. 선거비용 및 정치자금 관련 판결례 4

 제2절 선거비용 및 정치자금 규제에 대한 실태 분석 3..... 5

 1. 제20대 국회의원선거 4

 2. 제19대 대통령선거 비용 8

 3. 제7회 전국동시지방선거 비용 7

제4장 선거비용 규제의 비교법적 고찰 5..... 7

제1절 일본의 선거비용 및 정치자금 규제	5·7
1. 들어가면서	7
2. 선거비용 및 정치자금에 관한 일본의 논의	67
3. 정치자금·선거자금 관련 관례	9
제2절 제2절 미국의 선거비용 및 정치자금 규제	9·9
1. 들어가면서	9
2. 선거비용 및 정치자금에 관한 미국의 논의	9
제3절 제3절 독일의 선거비용 및 정치자금에 관한 논의	031
1. 들어가면서	130
2. 선거비용 및 정치자금에 관한 독일의 논의	3
제4절 시사점	19

제5장 결론 및 정책제언

151

제1절 선거운동의 합리성 제고를 위한 선거비용 규제의 방향 재정립1·5·1	
1. 선거운동의 규제와 선거비용의 규제의 방향 재정립	1
2. 사전적 선거비용의 규제와 사후적 통제의 관계	2
제2절 외국의 선거비용 규제를 통한 시사점	351
제3절 선거비용 및 정치자금 규제에 관한 개선방안 제시	3·5 1
1. 선거비용 등 정치자금의 현실화	13
2. 정치자금 양성화의 필요성	14
3. 선거비용 공개제도 등 사후적 통제 강화	14
4. 선거보조금 지급의 적정성 확보	16
5. 국고보조금제도의 개선	18
6. 선거운동 단체의 확대 및 선거비용 관리	158
7. 선거비용 반환제도의 실효성 확보	159
8. 선거관리 경비 납부시기의 적절성 확보	160
9. 정치자금의 사적 사용 규제 강화	160

<표 차례>

<표 2-1> 정치자금법의 주요 개정 연혁	0· 3
<표 3-1> 선거비용제한액 공고상황	5· 5
<표 3-2> 선거비용 보전상황	8· 5
<표 3-3> 유형별조치현황	0· 6
<표 3-4> 신분별조치현황	0· 6
<표 3-5> 유형별 조치현황	1· 6
<표 3-6> 신분별조치현황	1· 6
<표 3-7> 최근 대통령선거 선거비용제한액 현황	3· 6
<표 3-8> 최근 대통령선거 지출액 현황	3· 6
<표 3-9> 선거비용 보전상황	4· 6
<표 3-10> 정당별 선거비용 감액사유	5· 6
<표 3-11> 유형별 조치현황	5· 6
<표 3-12> 유형별 조치현황	6· 6
<표 3-13> 선거비용 제한액 공고	7· 6
<표 3-14> 선거비용 제한액 변동추이	8· 6
<표 3-15> 선거비용 제한 및 지출	9· 6
<표 3-16> 선거비용 지출률 추이(제한액 대비 지출액)	0· 7
<표 3-17> 선거비용 보전	1· 7
<표 3-18> 유형별 조치현황	2· 7
<표 3-19> 유형별 조치현황	3· 7
<표 4-1> 일본 공직선거 선거비용 제한액 산정방법	8· 7
<표 4-2> 일본 정치단체	0· 8
<표 4-3> 국회의원관계정치단체	1· 8
<표 4-4> 각종 정치단체의 신고처	2· 8
<표 4-5> 지출 명세 기재 및 영수증 복사 등의 첨부 기준	4· 8
<표 4-6> 기부 양적제한의 개요	7· 8
<표 4-7> 정치자금규정법 별칙	1· 9
<표 4-8> 2019-2020년 연방선거의 기부금 제한	110
<표 5-1> 당선이 무효로 된 사람 등의 기탁금 및 보전비용 반환 현황	159

<그림 차례>

[그림 3-1] 선거비용제한액 변동추이6· 5
[그림 3-2] 선거비용 지출률 추이(제한액대비 지출액)7· 5
[그림 3-3] 선거비용 제한액 변동추이9· 6
[그림 3-4] 선거비용 지출률 추이1· 7
[그림 4-1] 정치자금 규정 방법9· 7

서론

제1절 연구의 목적 및 배경

오늘날 선거는 단순히 공직자를 선발하는 제도에 그치지 않고 그 과정에서 선거권자들의 참여와 소통을 통해 공론과 정책의 형성이 이루어지는 민주적 정치과정의 핵심적 기능을 수행한다. 이와 같이 현대 대의민주주의 국가에서 선거의 중요성이 크고, 민주주의의 성패를 좌우하는 요소이기 때문에 선거 관련 쟁점은 매우 첨예하게 대립할 뿐만 아니라 그 파장 역시 크다고 할 수 있다.

최근 들어 헌법재판소의 중요결정과 수차례의 공직선거법 개정이 있었으나 공직선거법의 선거운동에 대한 기본적 태도와 방향이 변화했다고 볼 정도의 움직임은 없었다. 대법원 2016. 8. 26. 선고 2015도11812 전원합의체 판결은 선거운동의 개념의 해석론에 있어 근본적 전환을 모색함으로써 이러한 문제상황에 개입하고자 했다는 점에 특별히 주목된다. 공직선거법상 선거운동의 의미와 범위를 확대함으로써 선거운동의 보장보다는 선거의 공정성을 우위에 두었던 판결에서 벗어나 선거운동의 자유와 정치적 표현의 자유의 자유의 보장을 강조하였다는 점을 높게 평가한다.¹⁾ 이에 2018년 중앙선거관리위원회 ‘공직선거법상 선거운동 개념의 합리성 제고방안’의 보고서를 통해 2015도11812 전원합의체 판결에 따른 선거운동 개념의 합리적 판단을 도모하고, 선거운동 개념에 대한 법적 분석을 통해 선거운동의 구체적인 기준을 모색하고자 한 바 있다. 결론적으로는 보다 근본적인 차원에서 공직선거법의 선거운동 규제방식에 대한 전면적인 개선 논의가 필요하고, 선거운동의 자유는 보장하면서 선거운동의 비용을 규제하는 방식을 통해 선거의 공정성에 관한 우려를 해결할 수 있다. 본 보고서는 이러한

1) 김경호, ‘선거운동’의 정의와 그 범위의 결정에 관한 연구-대법원 2015도11812 전원합의체 판결을 중심으로, 언론과 법 제16권 제1호, 2017, 198면.

문제의식 하에 선거비용 등 정치자금 규제에 관한 내용을 고찰함으로써 선거운동의 자유의 합리적 보호에 관한 논의를 전개하고자 한다.

한편 헌법재판소는 “선거의 공정성이란 국민의 선거의 자유와 선거운동 등에 있어서의 기회의 균등이 담보되는 것을 의미하므로, 선거의 공정성 없이는 진정한 의미에서의 선거의 자유도 선거운동 등의 기회균등도 보장되지 아니한다고 할 수 있다. 선거에 있어서 유권자에게 전달되는 정치적 정보다 의견이 허위 또는 왜곡되거나 균형을 잃은 경우에는, 유권자가 올바른 선택을 할 수 없게 되어 민의를 왜곡하는 결과를 초래하게 되므로 선거제도의 본래적 기능과 대의민주주의의 본질이 훼손된다 할 것이다. 따라서 대의민주주의에서 후보자나 정당 등에 관한 정치적 정보 및 의견을 자유롭게 교환하는 것을 내용으로 하는 선거운동 등 정치적 표현의 자유는 선거의 공정성을 전제로 인정되는 것이며, 선거의 공정성은 그러한 자유의 한정원리로 기능할 수 있다”고 판시하여²⁾ 선거의 공정성이 선거의 자유와 그 내용으로서 선거운동의 자유를 보장하는 수단임을 분명히 하고 있다. 즉 선거의 자유는 기회균등으로 나타나는 선거의 공정성으로 보완될 때 비로소 실질적으로 보장되며, 이를 통해 국민의 의사가 선거에 그대로 반영되어 선거의 기능이 제대로 발휘된다. 이러한 점에서 선거의 공정성은 선거운동의 자유에 대립하는 헌법적 이익으로 기능하는 것이 아니라 국민의 의사를 정확하게 반영하는 선거의 자유를 실질적으로 구현하는 수단으로서 의미를 가진다.

따라서 선거운동의 합리성을 제고하고 국민의 정치적 표현의 자유를 보호하기 위해서는 선거운동의 자유는 최대한 보장하면서 선거비용 등 정치자금의 규제를 통해 선거의 공정성을 확보하는 것이 필요하다. 이에 본 보고서는 선거운동의 합리성 제고에 초점을 맞추어 선거비용 규제에 관한 다음 몇 가지 논점에 관하여 고찰해 보기로 한다.

첫째, 현행 선거비용 등 정치자금 규제에 관한 규정들의 연혁 및 문제점들을 구체적으로 살펴보고 그 규제의 방향성에 대해 구상해 보고자 한다. 우선 선거비

2) 헌법재판소 2001. 8. 30. 선고 99헌바92등 결정; 헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2011헌바17등 결정; 헌법재판소 2015. 4. 30. 선고 2011헌바63 결정.

용에 관해서는 1994년 통합공직선거법이 제정되기 이전 대통령선거법과 국회의 원선거법에서의 선거비용에 관한 규정과 1994년 통합 이후의 공직선거법에서의 선거비용과 관련한 규정을 살펴보고, 정당운영자금에 대해서는 정치자금법에서의 관련 규정을 살펴봄으로써 선거비용과 정당운영 자금이 어떻게 규제되어 왔는지 검토하고자 한다. 선거비용의 규제에 대한 문제는 선거운동의 자유 보장 및 선거운동의 규제현황과 관계가 있으므로, 이에 대한 주요한 규정들을 중심으로 살펴보고자 한다. 나아가 선거운동과 선거비용 규제와의 관계 및 선거비용의 수입 및 지출 규제에 대한 쟁점 및 문제점을 제시한다.

둘째, 선거비용 등 정치자금의 규제와 관련하여 구체적으로 헌법재판소의 결정례와 대법원의 판결을 통해 어떠한 방식으로 적용되고 있는지를 검토하고자 한다. 또한 선거관리위원회의 선거비용 규제의 실태를 검토함으로써 선거비용 규제의 방향과 과제를 제시하고자 한다.

셋째, 선거운동과 선거비용의 규제와 관련된 문제 사안들에 대한 다른 나라의 입법례를 살펴본다. 우리나라 보다 앞서 정치적 표현의 자유를 최대한 보장하면서도 공정하고 투명한 선거가 이루어지도록 하기 위한 입법적 노력을 행한 많은 나라들 중에서 특히 독일, 미국, 일본을 중심으로 살펴보기로 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 보고서는 선거비용 등 정치자금 규제에 관한 내용을 고찰함으로써 선거운동의 자유의 합리적 보호에 관한 논의를 전개하고자 한다.

연구내용은 다음과 같다.

첫째, 연구의 목적, 내용 및 범위 및 방법을 제시한다(제1장).

둘째, 현행 선거비용 등 정치자금 규제에 관한 규정들의 연혁 및 문제점들을 구체적으로 살펴보고 그 규제의 방향성에 대해 구상해 보고자 한다.(제2장).

셋째, 선거비용 등 정치자금의 규제와 관련하여 구체적인 실태 및 현황을 파악하기 위해 헌법재판소의 결정, 대법원의 판결, 선거관리위원회의 조치현황 등을 검토하기로 한다(제3장).

넷째, 독일, 미국, 일본을 중심으로 선거비용 규제의 논의에서 문제된 사안들에 관한 각 국가별 입법례를 살펴보기로 한다(제4장).

다섯째, 선거운동의 자유의 합리적성 보호를 위한 선거비용의 규제에 관한 개선방안과 선거비용의 규제에 관한 비교법적 함의를 토대로 선거비용 등 정치자금의 규제에 관한 정책방안 및 관련 법률개정안을 제시하기로 한다(제5장).

본 연구에서는 선거운동 및 선거비용 관련법제에 관한 국내외의 단행본, 논문, 헌법재판소와 대법원 등의 판례, 기타 자료 등을 수집·분석하고 이를 토대로 선거비용 관련법제의 문제점을 도출한 후 개선방안을 제시하는 문헌연구방법을 사용하기로 한다.

선거운동 및 선거비용의 규제 관련법제의 문제점이나 개선방안을 검토하기 위해서 외국의 입법례, 판례, 학설 등을 살펴보고, 이러한 외국 입법례의 우리나라에의 적용가능성을 검토하는 것이 필요하다. 따라서 이 연구에서는 필요한 경우 외국의 법률, 판례, 이론 등과 우리나라의 그것들을 비교한 후 가장 바람직한 대안을 도출해 내는 비교법적 연구방법을 사용하기로 한다.

선거비용 규제 관련 법률과 제도 분석

제1절 공직선거법 및 정치자금법상 선거비용 규제의 입법연혁 고찰

선거비용과 관련하여 헌법 제116조 제1항에서는 “선거운동은 각급 선거관리 위원회의 관리 하에서 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.”고 규정하고 있으며, 동조 제2항에서는 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”고 규정하여 선거비용에 관하여 국고부담의 원칙을 선언하고 있다. 또한 정당의 운영자금과 관련하여 헌법 제8조 제3항에서는 “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”고 규정하여 정당제도에 대한 입법을 위임함과 더불어 정당의 운영자금을 국가가 보조한다는 원칙을 규정하고 있다.

이와 같이 헌법은 선거에 관한 비용을 후보자 개인에게 부담시키지 않고 국가가 부담하는 원칙을 규정하고 정당의 운영자금에 대해서도 국가가 보조하도록 하고 있다. 헌법의 이러한 원칙 하에 정치자금에 대한 법적 규제와 정당운영에 필요한 자금의 관리는 정치자금법에서 규율하고 선거비용은 선거법에서 규율하는 이원적 구조가 자리잡고 있었다. 그런데 2005년 8월 4일 정치자금법 개정을 통해 선거비용 및 정치자금 관련 회계관리와 회계보고 등의 투명성 확보를 위한 제도가 정치자금법을 통하여 일괄적으로 규율되도록 함으로써 기존의 이원적 구조가 개편되었다.

따라서 우선 선거비용에 관해서는 1994년 통합공직선거법이 제정되기 이전 대통령선거법과 국회의원선거법에서의 선거비용에 관한 규정과 1994년 통합 이후의 공직선거법에서의 선거비용과 관련한 규정을 살펴보고, 정당운영자금에

대해서는 정치자금법에서의 관련 규정을 살펴봄으로써 선거비용과 정당운영 자금이 어떻게 규제되어 왔는지 살펴보고자 한다.

1. 선거법에서의 선거비용 관련 제도 연혁

가. 1994년 통합공직선거법 이전

1994년 공직선거법으로 단일화되기 이전에는 공직 선거에 관하여 대통령선거법과 국회의원선거법으로 나누어 규율하는 구조를 취하고 있었다. 이에 따라 선거비용의 규제에 관한 대통령선거법과 국회의원선거법의 법률 개정 연혁을 각각 살펴보면 다음과 같다.

1) 대통령선거법

(1) 1952년 대통령·부통령선거법(법률 제247호)

종래에는 따로 선거법을 제정하지 아니하고 제헌헌법 제53조에 따라 대통령과 부통령을 국회에서 간접선거로 선출하였으나 1952년 7월 7일 헌법 개정으로 인하여 대통령과 부통령을 국민의 직접선거로 선출하도록 개정하였고 이에 관한 사항을 규정하기 위하여 1952년 7월 18일 대통령·부통령선거법(법률 제247호)이 제정 시행되었다. 이 법 제18조는 선거비용에 관하여 중앙선거위원회로부터 요구가 있을 때 선거실시상 지장이 없도록 국고에서 지급하도록 규정 하고 있었으나³⁾ 선거비용의 투명성확보를 위한 법률규정까지는 마련하지 못하였다.

(2) 1963년 대통령·부통령선거법(법률 제1262호)

대통령·부통령선거법은 소위 발췌개헌안이 통과된 복잡한 정국에서 충분한

3) 대통령·부통령선거법(법률 제247호) 제18조 선거경비에 관하여 중앙선거위원회위원장으로 부터 요구가 있을 때에는 선거실시상 지장이 없도록 국고에서 지변하여야 한다.

준비와 검토도 없이 제정 공포된 것으로 미비점이 많았으나 개정함이 없이 시행되어 왔다. 그러나 4·19이후 1960년 6월 15일 헌법개정으로 대통령선출방식이 간선제로 변경됨에 따라 이 법은 폐지되고 새로운 대통령선거법(법률 제1262호)⁴⁾이 1963년 2월 1일 제정·시행되었다.⁵⁾

이 법 제62조에서는 “후보자 또는 후보자가 되려는 자는 대통령임기만료일전 180일부터 선거일까지의 사이에는 기부행위를 할 수 없다.”라고 하여 기부행위를 제한하고 있다. 이와 같이 기부의 권유·요구 등의 금지를 규정하면서 이를 위반한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 6만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다(제153조 제1항). 그리고 제64조에서는 “누구든지 선거에 관하여 외국인·외국법인 또는 외국단체로부터 기부를 요구하거나 받을 수 없다. 그러나 정당이나 후보자가 대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 또는 외국단체로부터 받는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있고, 이를 위반한 자는 1년 이상 7년 이하의 징역 또는 금고에 처하도록 규정하고 있다(제153조 제2항). 선거비용에 관하여서는 중앙선거관리위원회가 정하는 금액의 한도 내에서 지출할 수 있도록 규정하였고(제68조), 후보자를 추천한 정당은 후보자등록일 후 5일 이내에 선거사무소와 연락소마다 회계책임자를 선임하여 그 성명·주소·직업·지출년월일과 지출금전(금전이외의 재산상의 이익의 제공에 있어서는 그 시가)을 기재하고(제73조 제1항), 회계책임자는 선거비용의 내용을 제73조 제1항의 규정에 의한 장부기재사항별로 기재하여 선거일 후 15일까지 당해 선거관리위원회에 보고하여야 하고(제76조 제1항), 중앙선거관리위원회, 서울특별시·부산시 및 도선거관리위원회 또는 개표부선거관리위원회는 지출보고서에 관하여 회계장부의 기타 출납서류를 열람하거나 후보자·회계책임자 기타의 관계인에 대하여 보고 또는 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 규정하고 있다(제78조). 그리고 선거비용을 부정하게 지출한 때에는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 10만 원 이하의 벌금에 처하고(제154조 제1항), 선거비용초과지출로 인한 당선은 무효로 하고 있다(제157조).

4) 대통령선거법(법률 제1262호)은 1972년 12월 6일 통일주체국민회의법(법률 제2353호)에서 대통령선거법을 폐지하기로 하였다.

5) 대통령선거법 제정 이유 [법률 제1262호, 1963. 2. 1., 제정](시행일 1963. 2. 1.)

(3) 1980년 대통령선거법(법률 제3331호)

1980년 10월 제8차 헌법개정에 따라 대통령선거인단에 의한 간접선출 방식에 의한 새로운 대통령선거제도가 마련됨에 따라 1980년 12월 31일 제정·시행된 대통령선거법(법률 제3331호)은 선거비용을 모두 국고에서 부담하도록 하는 등 엄격한 선거공영제의 실시로 비용의 절감과 국력낭비방지 등 간선제의 장점을 최대한 활용하도록 규정하고 있었다(제53조). 또한 기부에 관하여 누구든지 선거에 관하여 후보자·그 가족 또는 후보자와 관계있는 회사 등으로부터 기부를 받거나 기부를 권유 또는 요구할 수 없도록 규정하고 있었고(제50조), 외국인·외국법인 또는 외국단체로부터 기부를 받거나 요구할 수 없도록 하였다(제51조). 기부행위 금지 등을 위반하였을 경우에는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 150만원 이하의 벌금에 처하고(제197조 제1항), 외국인·외국법인 또는 외국단체로부터 기부를 받거나 요구금지를 위반한 자는 1년 이상 7년 이하의 징역 또는 금고에 처하고, 이 경우 250만원 이하의 벌금을 병과하며(제197조 제2항), 당선인이 징역이나 금고 또는 20만원 이상의 벌금형을 받게 된 때에는 그 당선을 무효로 하도록 규정하고 있었다(제200조).

(4) 1987년 대통령선거법(법률 제3937호)

1987년 10월 29일 공포된 개정헌법에 의하여 16년 만에 대통령직선제도가 부활함에 따라 기존의 대통령선거법을 폐지하고 새로운 대통령선거법(법률 제3937호)이 1987년 11월 7일 제정되었다.⁶⁾

이 법에서는 누구든지 선거에 관하여 ① 외국인·외국법인 및 외국의 단체(단, 대한민국 국민의 주도하에 있는 외국법인 및 외국단체는 제외), ② 국가·공공단체 또는 특별법의 규정에 의하여 설립된 법인, ③ 국가 또는 지방자치단체가

6) 대통령선거법 제정·개정 이유 [법률 제3937호, 1987. 11. 7., 폐지제정](시행일 1987. 11. 7.)

주식의 과반수를 소유하는 기업체, ④ 정당법 제17조 단서에서 정하는 언론인이 소속된 언론기관 및 언론단체, ⑤ 노동단체, ⑥ 학교법인, ⑦ 종교단체, ⑧ 3사업 연도이상 계속하여 결손을 내고 그 결손이 보전되지 아니한 기업체(정치자금에 관한 법률 제12조)에 기부를 요구하거나 그로부터 기부를 받을 수 없도록 규정하였고(제72조), 이를 위반한 자는 1년 이상 7년 이하의 징역 또는 금고에 처하고, 이 경우 250만 원 이하의 벌금을 병과할 수 있다(제164조 제2항)고 규정하였다. 또한 선거비용은 정당 또는 후보자가 부담하고(제79조 제1항), 중앙선거관리위원회가 정한 금액 한도 안에서 지출해야 하는 선거비용의 제한을 규정하고 있고(제80조), 회계책임자를 선임해야 하는 의무를 규정(제82조 제1항)함과 동시에 회계책임자 이외의 선거비용의 지출을 금지하고(제86조), 회계장부를 비치하고 ① 선거비용의 모든 지출내역, ② 선거비용의 지출을 받은 자의 성명·주소·주민등록번호·직업·지출년월일과 지출금액(금전 이외의 재산상의 이익의 제공에 있어서는 그 가액)을 기재하고(제85조 제1항), 선거비용의 내용을 장부기재사항별로 기재하여 선거일후 15일까지 당해 선거관리위원회에 보고하여야 하고(제88조 제1항) 회계장부와 영수증 기타의 증빙서류를 선거일로부터 2년간 보존해야 하고(제89조 제1항), 중앙선거관리위원회, 시·도선거관리위원회 또는 구·시·군선거관리위원회는 지출보고서에 관하여 회계장부 기타의 출납서류를 열람하거나 후보자·회계책임자 기타의 관계인에 대하여 보고 또는 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 규정하고 있다(제90조). 또한 벌칙규정으로 선거비용의 부정 지출에 대하여는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 250만 원 이하의 벌금에 처하고(제165조 제1항), 후보자 또는 회계책임자가 지출보고서의 열람·보고 또는 자료의 제출을 거부·방해 또는 기피한 때에는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 100만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제165조 제2항).

(5) 1992년 대통령선거법(법률 제4495호)

그리고 1992년 11월 11일 일부개정·시행된 대통령선거법(법률 제4495호)은 대통령선거의 중요성을 감안하여 후보자·정당 및 국민이 보다 공명정대하게 선

거를 치를 수 있고 선거관리기관으로 하여금 선거관리에 만전을 기할 수 있도록 여러가지 제도적 장치를 마련하였는데 특히 기부행위의 제한규정을 강화하여 기부행위 제한의 주체와 객체를 확대하고, 정당과 후보자의 경우에는 선거운동 기간 중 당해 선거 관련 여부와 관계없이 일체의 기부행위를 금지하도록 하였으며(제70조 제1항), 제한되는 기부행위의 유형에 입당원서와 교환한 금품제공, 연설회 참석조건의 금품제공, 관광편의의 제공, 화환·달력제공, 종교·사회단체등에의 금품제공 등의 행위를 추가하여(제70조 제3항) 후보자와 정당이 어떤 행위가 허용되고 금지되는지 명확히 알 수 있도록 실효성을 강화하였다.

2) 국회의원선거법

(1) 1948년 국회의원선거법(군정법령 제175호)

우리나라 최초의 국회의원선거는 1948년 2월 6일 유엔소총회의 ‘가능지역 내의 선거실시에 관한 권한’을 유엔한국위원단에게 부여하는 결의의 채택에 따라, 유엔한국위원단은 그 해 5월 10일 이내에 선거가 가능한 지역인 남한에서 총선거를 실시한다는 선언문을 발표함으로써 1948년 3월 17일 미 군정법령 제175호로 공포된 전 57조의 국회의원선거법에 따라 그해 5월 10일 치안문제 등의 이유로 제주도를 제외한 남한 전역에서 선거가 실시되었다.⁷⁾ 또한 1948년 12월 23일 일부개정된 국회의원선거법(법률 제17호) 제7조에서는 선거 비용의 국고부담이 도입되었지만 이는 유명무실한 조항이었다.

(2) 1950년 국회의원선거법(법률 제121호)

1950년 4월 12일 한시적으로 제정되었던 기존의 국회의원선거법이 폐지되었고, 제헌국회에서 새로운 국회의원선거법(법률 제121호)이 제정되었다. 이 법에

7) 김철수, 한국헌법 60주년과 헌법개정문제, 공법연구 제37집 제2호, 한국공법학회, 2008년 12, 2쪽; 국회사무처 편, 사진으로 보는 대한민국 의정사, 사진문화, 1995, 34쪽 참조.

서도 선거비용의 국고부담원칙을 제27조⁸⁾에서 규정하고 있다.

(3) 1958년 민의원의원선거법(법률 제470호)

1952년 7월 7일 헌법의 개정으로 국회가 민의원과 참의원으로 구성되게 됨에 따라 민의원의원의 선거에 관한 제반사항을 규정하기 위해 국회의원선거법을 폐지하고, 민의원의원선거법(법률 제470호)과 참의원의원선거법(법률 제469호)이 1958년 1월 25일 제정되고 시행되었다.

민의원의원선거법에서는 누구든지 선거운동기간 중 후보자, 선거사무장, 출납책임자 또는 선거운동원으로부터 기부를 받거나 또는 기부를 권유하거나 이를 요구할 수 없도록 규정하였고(제86조 제1항), 외국인, 외국법인 또는 외국단체로부터 기부를 받을 수 없다고 규정하고 있다(동조 제2항). 또한 선거비용은 중앙선거위원회가 정한 금액에 초과하여 지출할 수 없고(제90조), 선거비용에 지출에 관한 출납책임자를 선임해야 하고(제92조 제1항), 선거운동에 관한 지출은 출납책임자 이외는 지출을 금지하고(제96조), 회계장부를 비치하여 선거운동에 관한 일체의 지출을 기재하여야 하고(제95조 제1항), 출납책임자는 선거일후 7일까지 이를 보고하여야 하고(제98조 제1항), 장부와 기타 서류는 선거일후 1년간 보존하여야 하고(제99조 제1항), 중앙선거위원회, 서울특별시와 도선거위원회 또는 선거구선거위원회는 지출보고서에 관하여 필요한 때에는 회계장부 기타 출납서류를 열람하고, 또 후보자, 출납책임자 또는 기타 관계인에 대하여 보고 또는 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다고 규정하고 있다(제100조). 또한 선거비용을 부정 지출한 때에는 5년 이하의 징역, 금고 또는 50만 원 이하의 벌금에 처하고(제172조 제1항), 그 후보자의 당선무효를 규정하고 있다(제175조).

민의원의원선거법은 선거비용에 대해 자세한 규정을 처음으로 마련하였고, 선거비용 개념을 정의(제89조)하고, 회계 장부의 비치 및 기재(제95조), 출납책

8) 국회의원선거법(법률 제121호) 제27조 국회의원선거에 관한 경비는 국고가 부담한다.

임자 이외의 지출금지(제96조), 영수증 기타 증명서의 요구(제97조), 지출보고서의 보고(제98조), 장부기타 서류의 보존(제99조), 장부의 열람과 자료제출의 요구(제100조) 등을 새롭게 규정하였지만 회계장부의 기타 서류 열람 및 자료의 제출요구권한은 선거위원회에게만 있고, 일반에게 공개되는 것은 아니었다.

(4) 1960년 국회의원선거법(법률 제551호)

1960년 부정선거로 인한 4.19의거 이후 국민의 자유의사에 의하여 국회의원을 공정히 선거함으로써 민주정치의 발전을 기하기 위하여 6월 23일 민의원의원선거법과 참의원의원선거법을 폐지하고, 국회의원선거법(법률 제551호)을 제정하였지만 그 내용이 양원제의 국회구성과 내각책임제의 권력구조를 전제로 하고, 후보자난립 등의 폐단, 막대한 선거비용 소요 등으로 인해 이를 폐지하였고 1963년 1월 16일 국회의원선거법(법률 제1256호)을 제정하였다.

(5) 1963년 국회의원선거법(법률 제1256호)

이 법률에서는 선거관리의 공정과 선거비용의 경감을 기하기 위하여 선거공영제를 철저히 하기 위하여 제7장 선거비용 부분(제77조)을 이전의 법률보다 좀더 자세히 정의하고 있고, 회계책임자 이외의 선거비용 지출금지(제84조), 회계장부의 비치와 기재(제83조), 영수증 기타 증명서의 요구(제85조), 지출보고서 보고(제86조), 장부 기타 서류의 보존(제87조), 장부의 열람과 자료제출의 요구(제88조) 등을 규정하였으나 역시 선거비용에 대한 정보공개제도는 없었다.

(6) 1972년 국회의원선거법(법률 제2404호)

1972년 유신헌법에 따라 선거의 과열화와 타락을 일소하고, 깨끗한 공명선거를 보장할 수 있는 선거제도를 확립하기 위하여 12월 30일 국회의원선거법(법률

제2404호)을 폐지·제정하였다. 이 법률에서는 후보자등록을 신청하는 자는 기탁금을 기탁하도록 하고(제32조), 낙선자의 기탁금은 국고에 귀속(제33조)되도록 규정하였고, 제7장 선거비용 부분은 폐지된 국회의원선거법과 별다른 차이가 없지만 선거비용의 지출에 관한 사무는 선거사무장이 담당하고(제85조), 선거사무장 이외의 선거비용 지출은 금지한다고 규정(제87조)하여 구 법률에서는 회계책임자가 관리하도록 한 것을 선거사무장이 하도록 변경하였다.

(7) 1991년 국회의원선거법(법률 제4462호)

1991년 12월 31일 일부개정·시행된 국회의원선거법(법률 제4462호)은 기부행위 제한규정을 강화하여 화환, 달력 등의 제공과 입당원서와 교환하는 금품, 관광의 편의제공 등을 기부행위로 규정하고(제82조 제3항), 기부행위제한기간 중에 허용되는 의례적, 직무상 행위를 의례적 범위내의 축·조의금, 정당의 당사, 선거사무소등에서의 통상적 범위내의 식사나 음료접대(주류 제외), 장학재단에 의한 정기적 장학금 등을 예시하고 그 범위를 중앙선관위규칙으로 정하도록 함으로써(제82조 제4항) 후보자와 정당이 어떤 행위가 허용되고 금지되는지 명확히 알 수 있도록 실효성을 강화하였고, 제7장 선거비용에 관한 규정(제87조 이하)은 이전 법률의 내용과 같아 선거비용에 대한 정보공개제도는 역시 두지 않았다.

나. 1994년 통합 ‘공직선거 및 선거부정방지법(법률 제4739호)’의 제정

1) 제정 배경

우리나라는 수많은 선거를 치르면서 금권, 관권, 폭력에 의한 선거, 불법선거운동 등이 문제되더라도 당선되면 더 이상 문제를 삼지 않는 관행으로 말미암아 선거관련 불법은 법을 경시하는 대표적 현상이 되었고, 이로 인해 불법선거운동의 규제 등으로 깨끗한 선거의 달성과 민주정치의 정착을 위한 선거법 정비의

필요성에 국민적 공감대가 형성되었고, 선거에 대하여 대통령선거법, 국회의원 선거법 등이 각각 별개의 법률로 규율하고 있어 이를 통합하여 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 통합선거법이 필요하였다. 이에 선거부정 및 부패에 대한 제재를 강화하여 공명정대한 선거풍토를 체계화함으로써 후보자나 국민들로 하여금 선거제도를 쉽게 이해하도록 함과 아울러 각 선거의 관리에 형평을 기하고자 하는 취지에서 1993년 5월경부터 국회 정치관계법심의특별위원회에서 새로운 선거법을 제정하기 위한 논의가 시작되었고, 1993년 11월 15일 민자당에서 ‘공직자선거및선거부정방지법안’을 같은 달 25일에 민주당에서 ‘공직선거법안’을 각각 발의, 심의하여 여야 합의로 정치관계법심의특별위원회 명의로 ‘공직선거및선거부정방지법안’을 마련하였고, 1994년 3월 4일 제166회 임시국회 제11차 본회의에서 최종의결되어 정부로 이송된 후 1994년 3월 16일 ‘공직선거 및 선거부정방지법(법률 제4739호)’이 공포되어 즉시 시행되었다.⁹⁾

2) 주요 내용

선거비용의 투명성 확보와 관련된 내용을 살펴보면, 먼저 누구든지 선거에 관하여 정치자금에관한법률 제12조 각호의 1에 해당하는 자에게 기부를 요구하거나 그로부터 기부를 받을 수 없다고 규정하고 있고(제117조), 선거비용(제119조)과 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용(제120조)을 이전의 법률보다 상세하게 규정하고 있고, 선거비용의 제한액을 넘어 선거비용을 지출할 수 없고(제121조), 후보자 또는 후보자의 선거사무장이나 선거연락소장은 회계책임자를 겸할 수 있고(제123조 제2항), 회계책임자는 당해 선거관리위원회에 선임·신고되기 전에는 선거비용을 수입·지출할 수 없고(제124조), 그 이전에 이루어진 선거비용의 수입·지출 사무는 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자가 담당한다(제125조), 그리고 선거비용의 수입범위를 정당 또는 후보자의 선거운동 목적의 자산·정치자금에관한법률에 의해 후원회가 기부하는 금품과 소속정당의 지원금

9) 정병욱, 공직선거법, 박영사, 2006, 26쪽; 임재주, 정치관계법, 박영사, 2008, 25쪽 참조.

으로 한정하고(제126조), 수입·지출은 예금계좌를 통하도록 하고(제127조), 지출보고서 작성시 예금통장의 사본을 함께 제출하게 규정하고 있다(제128조), 또한 회계장부를 비치하고, ① 선거비용의 모든 수입과 지출내역, ② 선거비용의 수입·지출년월일과 수입·지출금액 및 선거비용의 수입을 제공한 자 또는 지출받은 자의 성명·주소·주민등록번호·전화번호 등을 기재하도록 하고(제129조), 지출뿐만 아니라 수입도 영수증 등을 구비하도록 규정하고(제130조), 선거비용의 수입과 지출보고서를 선거일후 30일까지 당해 선거관리위원회에 제출하여야 하며(제132조), 수입과 지출보고서를 받은 선거관리위원회는 사본을 당해 선거관리위원회 사무소에 비치하고, 3월간 정당·후보자·선거사무소장 또는 당해 선거구의 선거인이 열람 및 사본을 교부하고 이의신청을 제기할 수 있도록 규정하고 있다(제133조). 이는 이전의 법률보다 보고서의 열람 및 사본 교부를 선거일까지 확대하였고, 이의신청절차까지 두어 선거비용에 대하여 투명성 확보를 위한 시도라고 할 수 있다.

3) 1995년과 2000년 공직선거및선거부정방지법 일부 개정

1995년 5월 10일 일부 개정·시행된 공직선거및선거부정방지법(법률 제4949호)은 외국인·노동단체·학교법인 등 정치자금에 관한 법률 제12조에 의하여 정치자금을 기부할 수 없는 자에게 기부를 요구하거나 기부를 받은 경우 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 하며, 그 이익은 몰수하는 규정(제257조)을 새롭게 마련하였다.

2000년 2월 16일 일부 개정된 공직선거및선거부정방지법(법률 제6265호)에서는 수입과 지출보고서의 열람 및 사본교부에 대하여, “다만, 열람기간이 아닌 때에는 이를 누구에게든지 공개하여서는 아니된다.”는 단서조항을 신설하였다(제133조 제1항¹⁰⁾).

10) 공직선거법(법률 제6265호) 제133조 (보고서등의 열람 및 사본교부) ①제132조(收入和支出報告書)의 규정에 의하여 수입과 지출보고서를 받은 선거관리위원회는 목입과 지출보고서·제129조(會計帳簿의 비치 기재)제1항제2호에 규정된 사항을 기재한 선거비용

다. 2004년 이후 공직선거및선거부정방지법의 개정

1) 2004년 공직선거및선거부정방지법(법률 제7189호) 개정 배경

2004년 3월 12일 공직선거및선거부정방지법(법률 제7189호) 개정은 정치자금법, 정당법 개정 등과 함께 '고비용 정치구조'를 개혁하기 위한 광범위한 정치제도 개혁의 일환으로 추진되었고,¹¹⁾

공직선거및선거부정방지법은 고비용의 선거구조의 개선과 선거비용 지출의 투명화 등 새로운 선거풍토를 조성해 정치문화를 선진화하도록 하는 일환으로 일부개정이 있었다.

2) 2004년 공직선거및선거부정방지법(법률 제7189호) 주요 개정 내용

동 법률에서의 선거비용 투명성 확보를 위한 내용을 살펴보면, 먼저 정치자금 부정수수죄를 저지른 자는 선거범과 동일하게 선거권 및 피선거권을 제한하는 규정을 신설하였고(제18조 제1항 제3호), 선거비용의 수입·지출에 있어서 회계책임자가 1회 20만 원 이상의 선거비용을 지출할 경우에는 이를 지급받는 자가 지정한 금융기관의 예금계좌에 입금하거나 금융기관에 선거비용의 수입과 지출을 위해 개설한 예금계좌를 결제계좌로 하는 신용카드 또는 수표를 사용해야 하고(제127조 제4항), 현금재출에 있어서는 선거비용 제한액의 10%를 초과할 수 없도록 하였고(제127조 제5항), 종전의 수입·지출보고서의 열람 및 사본교부는

의 수입과 지출명세서 및 제130조(領收證 기타 證憑書類)의 규정에 의한 영목증 기타 증빙서류의 사본을 당해 선거관리위원회 사무소에 비치하고, 선거비용의 수입과 지출보고서 사본의 공고일부터 3월간(이하 이條에서 "閱覽期間"이라 한다) 정당(당해 選舉區에 候補者를 추천한 政黨을 말한다)·후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 당해 선거구의 선거인(이하 이條에서 "閱覽人"이라 한다)에게 공개하여야 한다. 다만, 열람기간이 아닌 때에는 이를 누구에게든지 공개하여서는 아니된다.

11) 김영태, 선거법 개정 10년의 성과와 과제; 선거운동 관련 법규를 중심으로, 의정연구 제 21권 제1호, 한국의회발전연구회, 2015, 38쪽

정당·후보자·선거사무장·선거연락소장·당해 선거구의 선거인에게 공개하였지만 누구나 열람할 수 있도록 개정하였고, 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통해 공개하도록 하였지만 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개해서는 안된다고 규정하였다(제133조 제1항). 선거비용의 수입·지출보고서를 국민이면 인터넷에서 자유롭게 열람 가능하도록 하여 일반국민의 보고서에 대한 접근가능성을 용이하게 하였다는 점에서 투명성 확보를 위해 더 진일보한 모습을 볼 수 있으나 열람기간이 아닌 때에는 볼 수 없다는 점은 아쉽다. 또한 선거관리위원회는 선거비용의 수입·지출에 관하여 확인의 필요성이 있는 경우 상시적으로 관계인에게 조사 내지 자료제출을 요구할 수 있도록 하고, 위법한 선거비용을 주거나 받은 혐의가 있다고 인정되는 자에 대하여 금융거래자료 제출을 요구할 수 있는 규정을 신설하였다(제134조)

3) 2005년 공직선거법(법률 제7681호)으로 명칭 변경 및 개정

2005년 개정에서는 공직선거및부정선거방지법의 명칭이 ‘공직선거법(법률 제7681호)’으로 변경되었고, 회계책임자의 선임(제123조), 선거비용의 수입범위(제126조), 선거비용의 수입·지출(제127조), 회계장부의 비치·기재(제129조), 선거비용의 수입과 지출보고서(제132조), 보고서 등의 열람 및 사본교부(제133조) 등의 규정과 그 처벌규정을 삭제하고 정치자금법으로 옮겨 규정하고 있다.

라. 2010년 이후 공직선거법의 일부개정

1) 2010년 공직선거법(법률 제9974호) 개정

2010년 1월 25일 공직선거법(법률 제9974호) 개정은 현행 공직선거법은 선거 관련 부정의 방지에 중점을 둔 규제중심의 입법을 유지하고 있어 변화된 정치·선거환경을 제대로 반영하지 못하고 국민의 일상적인 행위와 선거운동의 자유를

포함한 정치적 자유를 지나치게 제약하고 있는 실정이므로 따라서 국민의 일상 생활에 대한 지나친 규제를 개선하고, 후보자정보공개자료 제출의 의무화 등 유권자의 후보자정보에 대한 알권리 신장을 위한 제도를 도입하며, 예비후보자·후보자의 선거운동의 자유를 보다 확대하는 한편, 투표비밀 보장을 위한 제도적 장치를 강구하는 등 선거의 공정성과 투명성을 제고하고, 선거운동방법에 대한 규제를 대폭 개선하는 등 선진화된 선거제도를 마련하려는 것이다. 주요 내용은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 장애인 예비후보자·후보자는 선거사무원 외에 1명의 활동보조인을 둘 수 있도록 하고, 활동보조인에게는 선거사무원에 준하는 수당·실비를 지급할 수 있도록 하며, 그 수당·실비는 국가가 부담하도록 하였다(제62조 제4항 신설, 제122조의2 제3항 및 제135조 제1항). 그리고 기부행위제한규정을 위반하여 금품 등을 제공받은 사람에게 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액의 10배 이상 50배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과하되, 그 상한은 3천만원으로 하도록 하였다(제261조 제6항).¹²⁾

2) 2012년 공직선거법(법률 제11207호) 개정

2012년 1월 17일 공직선거법(법률 제11207호) 개정의 주요내용은 대통령선거의 기탁금을 현행 5억원에서 3억원으로 하향 조정하고, 무소속 후보자의 선거권자 추천인 수를 상향 조정한 것이다(제48조 제2항 및 제56조 제1항). 그리고 기부행위 금지규정을 위반하여 금전을 제공받은 경우 금전을 제공받은 사유에 관계없이 모두 10배 이상 50배 이하에 해당하는 금액의 과태료를 부과하도록 하였다(제261조 제6항).¹³⁾

3) 2015년 공직선거법(법률 제13497호) 개정

12) 공직선거법 제정·개정이유[법률 제9974호 일부개정 2010. 01. 25.](시행일 2010. 1. 25.)

13) 공직선거법 제정·개정이유[법률 제11207호 일부개정 2012. 01. 17.](시행일 2012. 1. 17.)

2015년 8월 13일 공직선거법(법률 제13497호)의 일부개정은 예비후보자가 후보자로 등록하는 경우 예비후보자로서 선임하였던 활동보조인의 수당과 실비는 국가가 부담하도록 하였다.(제122조의2 제3항).¹⁴⁾

4) 2017년 공직선거법(법률 제14556호) 개정

2017년 개정에서는 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지의 기간 동안 4회를 초과하여 실시하는 선거에 관한 여론조사 비용은 선거비용으로 보는 규정을 두었다(제120조 제10호 신설).¹⁵⁾

5) 2018년 공직선거법(법률 제15551호) 개정

최근 2018년 4월 6일 공직선거법(법률 제15551호)의 개정은 하나의 국회의원 지역구가 둘 이상의 자치구·시·군으로 된 경우 지역구국회의원선거의 선거비용 제한액은 하나를 초과하는 자치구·시·군마다 1천 5백만원을 가산하도록 하고(제121조 제1항 제2호), 지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거의 관리준비에 필요한 경비는 선거일 전 120일까지 선거관리위원회에 납부하도록 하는 내용을 포함하고 있다(제277조 제2항).¹⁶⁾

2. 정치자금법에서의 선거비용 관련 제도 연혁

우리나라의 정치자금법은 1965년 2월 9일 ‘정치자금에관한법률(법률 제1685호)’로 처음 제정된 후 1973년 6월 14일과 1980년 12월 31일 전부개정, 2005년

14) 공직선거법 제정·개정이유[법률 제13297호 일부개정 2015. 08. 13.](시행일 2015. 8. 13.)

15) 공직선거법 제정·개정이유[법률 제14556호 일부개정 2017. 02. 08.](시행일 2017. 2. 8.)

16) 공직선거법 제정·개정이유[법률 제15551호 일부개정 2018. 04. 06.](시행일 2018. 4. 6.)

8월 4일 명칭을 ‘정치자금법(법률 제7682호)’으로 바꾸는 전부개정을 포함해 현재까지 여러 차례 일부개정이 있었다. 제정된 후 정치자금법은 거의 유명무실한 법이었지만 1980년 개정으로 정당의 정치자금 통로를 활성화하였고, 1994년 개정은 정치자금의 양성화, 정치자금의 수입·지출회계의 엄격화 등에 초점을 맞추면서 재산과 수입·지출내역 등의 열람 및 이의신청 규정을 마련하여 3개월간 누구든지 열람할 수 있도록 공개하고, 이의가 있는 자는 열람기간 중 서면으로 이의신청을 할 수 있도록 하여 정치자금의 투명성 확보를 위한 제도의 도입이 처음으로 있었다고 할 수 있다. 또한 2004년 개정은 이러한 정치자금의 투명성 확보를 더욱 강화하였다고 볼 수 있으므로 정치자금법의 제정과 1980년의 전부개정, 1994년의 일부개정, 2004년의 일부개정, 2014년 이후의 일부개정을 나누어서 살펴보도록 하겠다.¹⁷⁾

가. ‘정치자금에관한법률’의 제정

1) 1946년 정당에 관한 규칙(군정법률 제55호)

우리나라에서 정치자금에 대한 최초의 규정은 1946년 미군정법령인 정당에 관한 규칙(군정법률 제55호)에서 당원 이외 타 출처로 오는 기부 또는 직접·간접의 재정상 원조는 결코 합법적으로 수락할 수 없다고 규정하고 있고(제3조 가목), 정당의 전 자금과 재산에 대한 정확한 회계를 장부에 기입하고, 보고서를

17) 우리나라의 정치자금법의 변천과정을 법률적 내용과 특징을 시기적으로 나누어서 1965년 처음으로 정치자금법이 제정되었던 초장기(1965-1979)를 거쳐, 1980년 12월 기존의 기탁금제도만 언급하였던 정치자금법에 후원회제도와 국고보조금제도를 신설하여 오늘날의 정치자금법의 모습을 갖춘 토대기(1980-1988)가 있고, 1987년 이후 민주화에 맞추어 정치참여의 욕구가 폭발적으로 증가한 정치자금의 양적성장기(1989-1996)가 있었고, 1997년에는 한국전쟁 이후 최대의 국가위기인 IMF를 맞아 정치자금에 대한 부정적 인식을 반영한 조정기(1997-2003), 정치자금의 투명성을 강화하는 전환기(2004-2005), 2005년 8월에 전문개정을 통하여 기존에 정치자금과 별개로 관리하던 선거비용을 통합하고, 정치자금의 수입 및 지출절차를 간소화하여 보다 투명한 정치자금의 조달과 공개의 틀을 마련하는 재조정기(2006-현재)로 구분하기도 한다(이상목, 정치자금법의 변화와 정당민주주의의 발전, 21세기정치학회보 제19집 제1호, 21세기정치학회, 2009.5, 121-124쪽 참조).

등록관서에 제출하도록 하고 있고(제2조 나목), 불법 정치자금에 대한 조사권 등의 규정은 없지만 허위보고한 경우 민·형사책임을 부과하고 관할재판소에서 언도하는 형벌을 받도록 규정하고 있다(제4조와 제5조).¹⁸⁾

2) 1962년 정당법(법률 제1246호)

정치자금에 대한 법률로써 최초의 규제는 1962년 12월 31일 제정된 정당법(법률 제1246호)으로 기부에 있어 기부금품모집금지법의 적용을 배제하게 하고(제34조), 증여세를 면제하도록 하여(제44조) 정치자금조달의 편의를 도모하고 기부행위자를 제한하고(제35조), 정당의 재산 및 수입·지출상황을 보고하도록 하여(제33조) 정치자금의 수수에 따른 정치적 부패의 방지에 대하여 규정하였다.

3) 1965년 정치자금에관한법률(법률 제1685호)

1965년 2월 9일에는 정치자금의 수수행위를 양성화함으로써 정치활동의 공명화와 건전한 정치풍토의 조성을 목적으로 정치자금에관한법률(법률 제1685호)을 제정·시행하였다(이하에서는 ‘정치자금법’이라 함). 동법에서는 누구든지 중앙선거관리위원회에 정치자금을 기탁하는 방법으로 이를 정당에 제공할 수 있고(제3조 제1항), 정치자금을 제공한 자에게는 그 정치자금 상당 금액에 대한 법인세, 소득세, 그리고 증여세를 면제한다고(제6조) 규정하였다. 이는 정치자금을 양성화함으로써 정치자금의 음성적인 거래에 따른 정치의 부패를 방지하는데 그 목적이 있지만 음성적인 정치자금의 제공을 제한하거나 그 위반행위에 대한 제재를 가하는 규정은 두고 있지 않아 실제로는 이 법률은 유명무실하게 되어 거의 사문화되고 말았다.¹⁹⁾

18) 미군정관보, 제55조 정당에 관한 규칙, 1946년 2월 23일.

국가기록원(<http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewGazetteDetail.do?gazetteEventId=0028534877&actionType=keyword>, 2015년 6월 30일 방문).

19) 장명봉, 김철수 편, 정치자금법, 박영사, 1983, 97쪽

나. 1980년~1993년 정치자금법의 전부 개정

1) 1980년 정치자금에 관한 법률(법률 제3302호)

1980년 10월 27일 공포·시행된 제5공화국 헌법은 정당운영자금의 국가보조금제를 신설(제7조 제3항)하였다. 이에 따라 새로운 정치자금법이 요청되어 국가보위입법회의는 1980년 12월 16일 거의 사문화되어 온 종래의 정치자금에 관한 법률을 전부개정하여 전문 34조와 부칙으로 이루어진 새로운 정치자금에 관한 법률(법률 제3302호)을 12월 31일 공포·시행하였다.

동 법률에서 정치자금의 투명성 확보와 관련된 내용을 살펴보면, 먼저 기본원칙으로 제2조 제1항은 “누구든지 이 법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다.”고 하고, 제2항은 “정치자금은 공명정대하게 운용되어야 하며, 그 회계는 공개되어야 한다.”라고 밝히고 있다. 따라서 정치자금을 정당에 기부하고자 할 때에는 원칙적으로 선거관리위원회를 통하도록 하였고(제11조 제1항), 이를 위반하면 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하고 그 제공된 금품 기타 재산상의 이익은 몰수한다는 벌칙을 규정하여(제30조 제3호) 구법과는 달리 정치자금의 양성화를 보장하고 있다. 그리고 각 정당의 회계책임자는 회계장부를 비치하고 회계장부에 수입과 지출을 기재하여야 하고(제22조), 회계장부를 3년간 보존하여야 하고(제23조), 관할선거관리위원회에 회계보고를 해야 한다(제24조)고 규정하고 있다. 하지만 회계보고의 열람과 공개 등 정치자금의 투명성 확보를 위한 제도를 규정하고 있지 않다.

또한 정의규정에서 “정치자금”이라 함은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 후원회의 모집금품, 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 등 정치활동을 위해 소요되는 금전이나 유가증권 기타 물건을 말하고, 금품이나 시설의 무상대여, 채무의 면제나 경감, 기타의 이익을 제공하는 행위 등은 이를 기부로 보아 기부의 개념을 법률로써 확실하게 규정하고 있다(제3조 제3호).

이와같이 1980년 개정된 정치자금법은 정당중심의 정치자금제도를 확립하기

위하여 정치자금으로 당비규정을 신설하고, 후원회 제도를 신설하여 정당에 대한 정치자금 기부를 가능케 하고, 국고보조제도를 채택하여 국가가 정당 운영비용을 보조하는 등 원활한 정치자금조달의 통로를 확대한 것이라고 볼 수 있다.²⁰⁾

2) 1980년 개정 이후 1993년까지 정치자금에관한법률의 개정

1980년 개정이후 1994년 개정 전까지 3회의 개정이 있었지만 이는 국고보조금 제도 및 후원회제도의 개선만 이루어졌고, 정치자금의 투명성 확보를 위한 규제의 개선은 없었다.

다. 1994년 이후 정치자금법 일부개정

1) 1994년 정치자금에관한법률(법률 제4740호)

정치개혁의 일환으로 1994년 3월 16일 법률 제4740호로 개정·공포된 정치자금에관한법률은 지정기탁금의 집권여당에의 편중, 금융실명제에 반할 수 있는 정치자금정액영수증제도의 도입 등에 있어서는 여·야간의 이해대립과 많은 논란이 있었으나 정치자금의 양성화, 정치자금의 수입·지출회계의 엄격화 등에 초점이 맞춰져 개정되었다.²¹⁾ 동 법률에서는 재산 및 수입·지출내역 등의 열람과 이의신청 규정을 신설하고, 3개월간 누구든지 열람할 수 있도록 공개하고, 이의가 있는 자는 열람기간 중 서면으로 이의신청을 할 수 있도록 하여(제24조의2) 정치자금의 투명성 확보를 위한 제도가 도입이 있었다고 볼 수 있다.

2) 1997년 정치자금에관한법률(법률 제5413호)

1997년 11월 14일 일부개정·시행된 정치자금에관한법률(법률 제5413호)은

20) 정만희, 정치관계법의 근본문제와 개정방향, 헌법학연구 제13권 제2호, 한국헌법학회, 2007. 6, 65쪽; 이상목 앞의 글, 122쪽

21) 박상철, 한국정치법학론, 리북, 2008, 75쪽 참조.

지정기탁금제를 폐지하였고, 개정 전에는 소위 ‘대가성 없는 정치자금수수행위’는 아무런 처벌을 받지 않았으나 “정치자금법에서 정하지 아니한 방법으로 정치자금을 주거나 받은 자”를 처벌대상으로 규정하여(제30조) 불법정치자금 수수행위가 처벌대상이 되었다.

라. 2004년 이후 정치자금법의 일부개정

1) 2004년 정치자금에 관한 법률(법률 제7191호), 정당법(법률 제7190호)

2002년 16대 대선 당시 소위 ‘차떼기’ 불법 대선자금 수사(2003.8 - 2004.5)는 이제까지의 정치자금제도에서는 음성적 정치자금으로 인해 정치가 타락하고, 우리 사회의 부패를 조장하며, 기업에 경제적 부담을 주어 국제사회에서 기업의 국제 신인도와 경쟁력을 떨어뜨리고, 우리 경제에도 큰 부담을 주고 있다는 것이 드러났다. 따라서 정치자금의 수입과 지출의 투명성을 확보하기 위한 시민사회의 요구가 고조되었고, 그 결과 2004년 정치자금법 개정에서는 기존의 국회 정치개혁특별위원회를 대체하여 범국민정치개혁협의회와 중앙선거관리위원회가 개혁 가이드라인을 제시하고 2004년 1월 8일 새롭게 구성된 정치개혁특별위원회가 이를 받아들여 개정법안을 제출하였고,²²⁾ 이는 2004년 3월 12일 정치자금에 관한 법률(법률 제7191호)로 개정·시행되었다.

동법률의 개정이유에서 후원회제도를 개선하여 정치자금의 조달을 원활히 할 수 있도록 소액다수의 후원을 활성화하고, 정치자금의 조달과 수입·지출과정을 공개하여 음성적인 정치자금을 원천적으로 차단하고, 정당에 대한 보조금의 배분방식을 합리적으로 개선하고, 정치자금의 부정사용 등에 대한 처벌을 강화하고 그 실효성을 담보하여 투명하고 깨끗한 정치풍토를 정착시키려는 것이라고 밝히고 있다.²³⁾

22) 이관희, 개정 정치자금법의 특정적 내용과 평가, 헌법학연구 제10권 제2호, 한국헌법학회, 2004.6., 67-68쪽 참조. 또한 2004년 정치자금법의 개정과정에서 제출된 정당 및 범국민정치개혁협의회의 의견, 개정 정치관계법에 내용에 대하여 쟁점별로는 오승용, 정치관계법 개혁의 성격과 내용 - 2004년 개정 정치관계법을 중심으로, 21세기 정치학회보 제15집 제1호, 21세기정치학회, 2005.5, 163-166쪽에 정리되어 있다.

먼저 정치자금의 총비용을 줄이기 위하여 정당의 중앙당 및 시·도당의 후원회를 2년간 경과조치를 거쳐 폐지하기로 하였고(부칙 제5조), 이와 관련하여 2004년 3월 12일 개정·시행된 정당법(법률 제7190호)에서도 ‘돈 먹는 하마’로 불린 지구당을 폐지하여(제3조) 지구당 후원회를 통한 정치인의 자금조달도 원천봉쇄하였다.²⁴⁾ 또한 구법상 후원회에 대한 개인 기부 한도인 연 1억 2천만 원을 2천만 원으로 대폭 하향조정하였고, 법인이나 단체의 경우는 조항을 삭제해 기부 자체를 금지시켰다(제5조).

다음으로 정치자금 투명성 확보를 위한 법 개정이 이루어져서, 1회 100만 원 이상 정치자금을 기부하는 자와 1회 50만 원 이상의 정치자금을 지출하는 자는 수표, 신용카드·예금계좌입금, 기타 실명확인이 가능한 방법으로 하도록 하였고(제2조 제4항), 누구든지 타인의 명이나 가명으로 정치자금을 기부할 수 없도록 하였다(제2조 제5항). 또한 정치자금 고액기부자의 인적사항 공개를 위하여 국회의원후보자등후원회는 연간 120만원, 정당의 중앙당·대통령선거경선예비후보자의 후원회는 연간 500만 원 초과하여 기부한 고액 기부자의 인적사항을 공개하도록 하였다(제24조). 그리고 회계책임자를 선임하여 관할선거관리위원회에 신고하고, 정치자금의 수입과 지출을 위한 예금계좌를 신고하여야 하고(제22조의2), 정치자금의 수입·지출은 회계책임자만이 할 수 있지만, 회계책임자가 지출 목적과 지출금액의 범위를 정하여 서면으로 위임한 경우 회계사무보조자도 지출할 수 있도록 하였고, 공직선거 후보자등이 자신이 개인 재산으로 정치자금을

23) 정치자금에관한법률 개정 이유[법률 제 7191호, 2004.3.12., 일부개정](시행일 2004. 3. 12.)

24) 2004년 정당법 제3조로 인한 지구당과 당연락소 폐지에 대하여 헌법재판소는 “이 사건 법률조항들의 입법목적인 ‘고비용 저효율의 정당구조를 개선함’은 그 정당성을 인정할 수 있고, 둘째, 지구당의 폐지는 위 입법 목적을 달성하는데 효과적이고 적절한 수단일 뿐 아니라, 지구당을 강화할 것인가 여부에 관한 선택은 헌법의 테두리를 벗어나지 않는 한 입법자가 합목적적으로 판단할 당·부당의 문제며 그칠 뿐이며 합헌·위헌의 문제로까지 되는 것은 아니어서, 지구당을 폐지한 것에 수단의 적정성이 있는지는 상대적으로 완화된 심사 기준에 의해 판단해야 하므로, 수단의 적정성을 인정할 수 있으며, 셋째, 지구당을 폐지하지 않으면 문제점을 해결할 수 없다는 한국의 정당정치의 현실에 대한 입법자의 진단이 타당할 뿐만 아니라 이 사건 법률조항들 하에서도 정당이 활동을 할 수 있는 방법이 있으므로 침해의 최소성을 인정할 수 있으며, 넷째, 이 사건 법률조항들이 달성하려는 공익과 이로 인하여 침해되는 사익 사이에 현저한 불균형이 있다고 보기 어려워 법익의 균형성을 인정할 수 있으므로, 비례원칙에 반하지 아니한다.”라고 하여 심판청구를 기각하였다(헌재 2004.12.16. 2004헌마456, 판례집 16-2하, 619쪽)

지출하는 경우에도 그 회계책임자를 통하여 지출하여야 하며, 정치자금의 지출을 위한 예금계좌는 1개만을 사용하도록 하였고(제22조의3), 정당의 정치자금의 지출을 공개적이고 민주적으로 처리하기 위해서 회계처리에 관한 절차 등을 당헌과 당규로 정하도록 하였으며, 중앙당의 예산결산위원회는 매 분기마다 정치자금의 수입·지출 금액 및 그 내역 등을 확인·검사하여야 하며, 그 결과를 지체없이 당원에게 공개하도록 하는 규정(제22조의4) 등을 신설하였고, 회계보고를 대통령선거 및 당대표경선후보자등의 후원회와 정당과 국회의원 후원회도 그 내역을 보고하여야 하고(제24조 제2항), 공직선거후보자등도 그 내역을 보고하는 규정을 신설하였고(제24조 제3항), 정당과 후원회의 회계보고를 감사하는 공인회계사는 당해 정당 소속 당원이 아닌 자 중에서 공인회계사협회의 추천을 받은 공인회계사가 하도록 그 자격요건을 강화하였고(제24조 제8항), 공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적으로 이용을 금지하는 규정(제24조의2 제3항)과 보고서와 그 첨부서류에 대한 사본의 교부에 필요한 비용은 신청한 자가 부담하는 규정(제24조의2 제6항)을 신설하였다. 또한 선거관리위원회의 조사권을 강화하였고(제25조), 정치자금의 부정수수에 대한 벌칙을 강화하여 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금형을 규정하였고, 정치자금 부정수수죄로 인한 공무담임 등의 제한을 규정하고 있고(제33조의6), 정당·후원회의 회계책임자 등이 정치자금 부정수수죄 위반행위를 한 때에는 행위자와 당해 정당이나 후원회 등도 벌금형을 과하도록 하는 규정(제33조의2)을 신설하였다.

2) 2005년 정치자금법(법률 제7682호)

2005년 8월 4일 전부개정·시행에서는 종전의 정치자금에관한법률은 법률명을 ‘정치자금법(법률 제7682호)’으로 변경하였고, 100만 원 이상의 정치자금을 기부하는 자를 120만 원 초과로 개정하였고(제2조 제4항), 정치자금으로 지출할 수 없는 사적용도를 명확하게 규정하고 있고(제2조 제3항), 후원회의 회계책임자는 후원인으로부터 기부 받은 후원금이 불법의 후원금이라는 사실을 안 날로

부터 30일 이내에 이를 후원인에게 반환하도록 규정하였고(제18조), 종전에 공직선거법에서 규정하고 있던 선거비용의 수입·지출 및 회계보고에 관한 규정과 그 처벌규정을 정치자금법 제7장의 정치자금이 회계 및 보고·공개부분으로 옮겨 규정해(제34조부터 제44조까지) 정치자금법안에서 정당의 정치자금과 선거비용을 통일적으로 규율할 수 있게 되었고, 약간의 변경된 내용으로는 공직선거법에서는 사본의 교부를 열람기간중 당해 선거관리위원회에 서면으로 신청할 수 있다고 규정하였는데(제133조 제5항), 정치자금법으로 편입되면서 회계보고를 받은 관할 선거관리위원회는 회계보고의 마감일부터 7일 이내에 그 사실과 열람·사본교부기간 및 사본교부에 필요한 비용 등을 공고하여야 한다고 규정하여(제42조 제1항) 사본교부 제한 기간이 삭제되었다고 할 수 있다.

3) 2008년 정치자금법(법률 제8880호)

2008년 2월 29일 일부개정·시행된 정치자금법(법률 제8880호)에서는 중앙당과 시·도당에 후원금을 폐지하였고(제6조), 소액(10만 원 이하)의 정치자금 기부자가 영수증의 수령을 원하지 아니하는 경우에는 영수증의 발급·교부를 생략할 수 있도록 하는 등 정치자금기부의 영수증발급 절차를 개선하였고(제17조), 후원회의 기부내역 수시보고제도를 폐지하였고(제10조 제3항), 후원회는 비당원 공인회계사 감사의견서 첨부 의무에서 해방하여 자체 감사기관의 감사의견서를 첨부할 수 있게 하였고(제41조), 종전의 후원회 기부자 비공개 기준을 120만 원에서 300만 원으로 변경하였다(제42조 제4항).

2008년 법률개정에서 후원회 기부자의 비공개 비용기준을 300만 원으로 변경한 후 2008년 정치자금기부내역의 공개대상인 연간 300만 원 초과 기부건수는 모두 3,719건, 총 124억 원 정도로 국회의원후원회 모금총액 634억 원의 19.6%로 2007년 정치자금기부내역 공개대상 7,782건, 총 109억 원으로 국회의원후원회 모금총액 414억 원의 26.3%보다 공개대상 기부건수가 52%정도 감소하였다.²⁵⁾ 이와 같이 공개대상의 기준을 연간 300만 원으로 인상한 후 공개대상이

감소한 것은 정치자금 기부자를 공개하여 정치자금의 투명성을 확보하려는 규제가 후퇴한 것이라고 볼 수 있다. 또한 후원금의 기부내역 수시보고제도폐지도 정치자금의 공개와 정치자금의 투명성 확보에서 후퇴한 것이라고 할 수 있다.

4) 2010년 정치자금법(법률 제9975호)

2010년 2월 1일 일부개정·시행된 정치자금법(법률 제9975호)은 신용카드의 이용 등과 같이 자금의 사용처가 명확한 지출행위의 자율성을 확대하여 신용카드, 체크카드 등을 이용하여 정치자금을 지출하는 경우에는 회계책임자가 아니더라도 이를 지출할 수 있는 예외규정을 신설하였고(제36조 제1항 단서), 선거비용에 한하여 열람대상 서류 중 정치자금의 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 홈페이지를 통해 공개할 수 있으나, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 안 된다고 규정하였다(제42조 제2항 단서).²⁶⁾ 이는 선거비용전반에 관하여

25) 중앙선거관리위원회, 2008년도 정당·후원회 등의 수입·지출내역 공개, 중앙선거관리위원회 보도자료, 2009.3.26., 5쪽 참조.

26) 2007년도의 회계보고 첨부서류는 열람기간이 경과되고, 2008년도의 회계보고 첨부서류 중 영수증 그 밖의 증빙서류와 예금통장 사본 등은 사본교부 대상에서 제외되었다는 이유로 거부되자, 회계보고 첨부서류 등의 열람기간을 공고일로부터 3개월로 제한하고, 첨부서류 중 영수증 그 밖의 증빙서류와 예금통장 사본을 사본 교부대상에서 제외한 정치자금법 제42조 제2항 및 제3항이 청구인의 알권리 등 기본권을 침해한다고 헌법소원심판을 청구한 사건에서 헌법재판소는 “정치자금법 제42조 제3항은 정치자금을 수입·지출한 영수증 그 밖의 증빙서류 및 예금 통장 사본을 사본교부 대상에서 제외하고 있으나 구체적으로 어떠한 서류에 대하여 사본교부를 청구할 수 있는 지 여부는 관할 선거관리위원회가 사실 확인 과정을 거쳐 신청한 서류들이 교부대상에서 제외되는지를 검토한 후 사본을 교부할 지 여부를 결정하는 것이므로 위 조항에 대한 심판청구는 기본권침해의 직접성이 인정되지 않고”, “정치자금의 투명성을 높이고 정치자금과 관련한 부정을 방지하기 위해서 일정한 기간 동안 정치자금의 수입·지출내역 등의 자료를 공개하면서도, 그 목적의 달성에 필요한 기간 이후에는 이러한 자료를 공개하지 아니함으로써, 정치자금을 둘러싼 법률관계 등을 조기에 안정화시키고, 선거관리위원회의 공개에 따른 업무부담을 줄이고자 하는 이 사건 열람기간 제한규정은 그 입법목적이 정당하고 이를 위해 정치자금에 관한 수입·지출내역과 그 첨부서류 등의 열람기간을 일정한 기간 내로 한정된 방법 역시 그 한도에서 적절하다. 또한 열람기간을 어느 정도로 설정할 것인지는 기본적으로 입법자의 입법형성의 영역에 속하는 것으로서, 사회통념상 3개월은 그 자체만 놓고 보더라도 결코 짧지 않아 국민들의 정보에 대한 접근을 본질적으로 침해하는 정도의 단기간이라 보기는 어렵고, 3개월의 열람기간 제한과 같은 시간적 제약을 둬으로써 행정적인 업무부담을 경감시키고 정치자금을 둘러싼 법률관계 등을 조기에 안정시키는 공익이 정보접근이 시간적으로 제한되는 사익과 비교하여 결코 작다고 할 수 없으므로 법익의 균형성 원칙에도 위배되지 아니

인터넷 홈페이지를 공개할 수 있었던 이전의 법률보다 선거비용 투명성 확보에서 후퇴한 것으로 볼 수 있다.

5) 2012년 정치자금법(법률 제11376호)

2012년 2월 29일 일부개정되어 현재까지 시행되고 있는 정치자금법(법률 제11376호)은 정치자금의 투명성을 강화하기 위하여 당비 및 후원금의 영수증 교부기한을 납부 또는 기부 받은 날부터 30일까지 당원 또는 후원인에게 교부하도록 개정하였고(제5조 제1항과 제17조 제1항), 선거비용의 수입과 지출에 관한 보고 또는 자료 제출 요구를 정당한 사유없이 응하지 아니하거나, 보고 또는 자료의 제출을 허위로 한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 400만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다(제49조 제2항 제8호)

마. 2014년 이후 정치자금법의 일부개정

1) 2016년 1월 정치자금법(법률 제13758호) 일부개정

정치자금 모금의 투명성을 제고하기 위하여 후원회가 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하여 모금한 경우에도 연간 모금한도액의 20퍼센트를 넘을 수 없도록 초과 모금한도액을 명확히 규정하고, 이를 다음 연도의 연간 모금한도액에 포함하도록 하고(제12조 제1항), 중앙당의 대표자뿐만 아니라, 각 정당의 조직형태와 관계없이 당원으로 정하는 중앙당의 최고 집행기관에 대한 당내경선후보자도 후원회를 통해 선거경비를 조달할 수 있도록 하였다(제6조 제1항 제5호).²⁷⁾

므로 청구인의 알권리 등을 침해한다고 볼 수 없다.”라고 판시하였다(헌재 2010.12.28., 2009헌마466, 판례집 22-2하, 806-807쪽).
27) 법률 제13758호 정치자금법 개정이유 참조

2) 2016년 3월 정치자금법(법률 제14074호) 일부개정

헌법상 정치자금에 관한 정의규정이 다소 명확하지 않은바, 정치자금법에 제시된 정치자금의 종류를 각 목에 열거하는 등 규정 형식을 변경하여 그 의미를 보다 쉽게 이해할 수 있도록 하였다(제3조 제1호).²⁸⁾

3) 2017년 정치자금법(법률 제14838호) 일부개정

2004년 정치개혁의 일환으로 정당후원회가 폐지되어 정치자금에 대한 통제가 강화됨으로써 회계투명성이 어느 정도 제고되었으나, 개인의 정치적 표현의 자유를 제한하고 정치자금 기부를 위축시켜 정당의 국고의존도를 심화시키는 등 부작용이 야기되었다. 헌법재판소는 "정당후원회를 금지한 입법목적의 정당성은 인정되나, 정당에 대한 정치자금 기부를 원천적으로 봉쇄할 필요는 없고, 기부·모금한도액의 제한, 기부 내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성을 충분히 확보할 수 있다"고 보아 2017년 6월 30일을 개정시한으로 헌법불합치 결정을 내렸다(헌법재판소 2015. 12. 23. 2013헌바168).

따라서 정당 운영에 필요한 정치자금의 원활한 조달을 도모하고, 국민의 정치적 의사표현의 자유를 보장하기 위하여 정당후원회를 허용하되, 2004년 정당후원회를 폐지한 정치개혁의 취지를 고려하여 정당의 중앙당에만 후원회를 설치하도록 하고(제6조), 후원회의 모금·기부한도액과 후원인의 연간 기부한도액을 정당후원회 폐지 전보다 낮추어 규정하였다(제11조).²⁹⁾

이상 연혁적으로 정치자금법의 주요 개정 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

28) 법률 제14074호 정치자금법 개정이유 참조

29) 법률 제14838호 정치자금법 개정이유 참고

<표 2-1> 정치자금법의 주요 개정 연혁

개정 차수	개정 시기	주요 내용
제정	1965. 2. 9.	기탁제도만 규정, 경제인이나 경제단체 등 정치자금 제공자에게 기탁금 상당액에 대하여 법인세와 소득세 및 증여세 면세규정을 둠
제3차 개정	1980. 12. 31.	제5공화국 헌법(1980년 10월 27일 제8차 개정헌법)은 제7조 제3항에서 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당의 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.”라고 규정하여 정당에 대한 국고보조금제를 처음으로 채택하게 되었고, ‘정치자금에 관한 법률’이 1980년 12월 31일 국가보위입법회의에서 전면 개정·시행되게 되었다. (제3차 개정) 정치자금에 관한 기본 원칙으로 누구든지 이 법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 수수할 수 없도록 하고, 정치자금의 공명정대한 운용과 회계 공개원칙을 천명하였으며, 정치자금의 적정 제공 및 그 관리의 공정을 기하기 위해 정당과 후원회에 대하여 회계보고 의무를 부과하였으며, 기부행위에 있어서도 그 기부자나 금액 등에 일정한 제한을 가함과 동시에 벌칙규정도 새로 두어 동법의 실효성을 보장하였다. 또한 당비 규정의 신설, 후원회제도와 국고보조금제도의 규정을 통해 정치자금원을 다양화한 특징이 있다. 한편 정치자금 기부자에 대한 면세혜택을 강화시켜 나가면서 수입·지출에 대한 투명성 확보를 위한 규제 장치를 강화하는 특징 역시 나타내고 있다.
제5차 개정	1991. 12. 31.	정당 간 균형 있는 발전과 소수당의 보호·육성을 도모하며, 공적 보조의 확대를 통한 깨끗한 정치풍토의 조성을 위하여 후원회제도 및 국고보조금제도를 개선
제10차 개정	1997. 11. 14.	여·야간 정치자금의 형평성 문제와 음성적 정치자금의 조달 문제 해소를 위해 지정기탁금제의 폐지와 음성적 정치자금수수에 대한 처벌 규정을 둠
제14차 개정	2004. 3. 12.	정치자금의 조달과 수입, 지출과정이 투명하게 드러나도록 하여 음성적 정치자금을 원천적으로 차단하며 정당에 대한 보조금 배분을 합리적으로 개선하고, 정치자금의 부정사용 등에 대한 처벌을 강화
제16차 개정	2005. 8. 4.	정치자금으로 지출할 수 없는 사적용도를 명확히 하고 불법 후원금을 후원인에게 반환하도록 함
제18차 개정	2006. 4. 28.	여성추천보조금의 지급 범위를 확대하고 여성추천보조금의 용도 외 사용에 대한 보조금 감액 및 여성추천보조금의 용도 외 사용에 대한 벌칙규정을 마련함
제20차 개정	2008. 2. 29.	대통령선거 후보자 및 예비후보자에 대해 후원회 설치를 허용하며 정당의 운영과 활동의 효율적 지원을 위해 국고보조금 계상 시 소비자물가변동율을 감안하여 단가를 산정하도록 하고, 후원회의 기부내역 수시보고제를 폐지함. 10만원 이하 소액 정치자금 기부자가 영수증 수령을 원하지 아니하는 경우 영수증 발급·교부를 생략할 수 있도록 함

제21차 개정	2010. 1. 25.	후원회 지정권자를 기초 지방자치단체장에까지 확대하고, 장애인추천보조금제도를 신설함으로써 정치자금 조달의 투명성과 사회적 약자의 정치진출을 지원하고자 함. 또한, 후원회 및 정당의 정치자금 및 당비 영수증발행, 회계보고기한 등 집행상 불합리한 규정을 일부 정비함으로써 정치자금의 투명성과 운영의 효율성을 제고함
제23차 개정	2010. 7. 23.	대통령선거경선후보자·당대표경선후보자·대통령예비후보자 및 국회의원예비후보자가 후원회를 둘 수 있는 자격을 상실한 때에는 그 후원회와 지정권자는 잔여재산을 국고에 귀속시키도록 하고 후원인이 후원회지정권자에게 직접 후원금을 기부한 경우 후원회지정권자가 30일 내에 후원금과 인적사항을 후원회 회계책임자에게 전달한 경우에는 후원회가 기부받은 것으로 보도록 함
제24차 개정	2012. 2. 29.	정치자금의 투명성을 강화하기 위하여 당비 및 후원금의 영수증 교부기한을 단축하고, 대통령선거경선후보자가 경선이 종료되어 그 신분이 상실됨으로 인하여 후원회가 해산하는 경우 등을 후원회의 해산신고 대상에서 제외하고, 반환받은 기탁금과 보전받은 선거비용을 정당 또는 공익법인에 인계하는 기한을 통일함
제25차 개정	2016. 1. 15	후원회가 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하여 모금한 경우에도 연간 모금한도액의 20퍼센트를 넘을 수 없도록 초과 모금한도액을 명확히 규정하고, 이를 다음 연도의 연간 모금한도액에 포함하도록 하고, 중앙당의 대표자뿐만 아니라, 중앙당의 최고 집행기관에 대한 당내경선후보자도 후원회를 통해 선거경비를 조달할 수 있도록 함
제26차 개정	2016. 3. 3.	정치자금의 종류를 각 목별로 구분하여 정의하여 정치자금의 정의를 보다 쉽게 이해할 수 있도록 함
제27차 개정	2017. 6. 30.	정당의 중앙당에만 후원회를 설치하도록 하고, 후원회의 모금·기부한도액과 후원인의 연간 기부한도액을 정당후원회 폐지 전보다 낮추어 규정함

제2절 현행 공직선거법 및 정치자금법상 선거비용 규제에 따른 쟁점과 문제점

1. 선거운동의 방식과 선거비용의 규제 현황

공직선거법은 제58조에 선거운동의 정의 규정을 두고 제59조 이하에서 선거운동을 시기, 주체, 방법의 측면에서 다양한 형태로 규제하고 있다. 선거비용의 규제에 대한 문제는 선거운동의 자유 보장 및 선거운동의 규제현황과 관계가 있으므로, 이하에서는 주요한 규정들을 중심으로 살펴보려고 한다.

가. 현행 공직선거법상 선거운동의 규제

공직선거법은 선거운동의 자유를 인정하면서도 선거운동에 관하여 그 주체·방법·기간 및 비용 등에 있어 다양한 제한을 가하고 있다.

1) 사전선거운동의 금지

공직선거법 제59조는 “선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다”고 규정하여 선거운동에 대한 시간적 제한을 하고 있다. 선거운동은 선거운동기간 내에서만 허용됨으로써 선거운동기간 이전의 선거운동, 즉 사전선거운동과 선거일 당일의 선거운동은 금지된다. 구체적으로 선거별선거기간은 공직선거법 제33조에 대통령선거는 23일(후보자등록마감일의 다음날부터 선거일까지), 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일(후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지)로 정하고 있다. 다만, 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자가 자신이 개설한 인터넷 홈페이지를 이용하여 선거운동을 하는 경우는 기간에 상관없이 가능하다.³⁰⁾

2) 선거운동 주체 및 방법의 제한

30) 공직선거법 제59조(선거운동기간) 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)제1항 및 제2항의 규정에 따라 예비후보자 등이 선거운동을 하는 경우
2. 문자메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 자동 동보통신의 방법(동시 수신대상자가 20명을 초과하거나 그 대상자가 20명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동으로 선택하여 전송하는 방식을 말한다. 이하 같다)으로 전송할 수 있는 자는 후보자와 예비후보자에 한하되, 그 횟수는 8회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함한다)를 넘을 수 없으며, 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다.
3. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시관·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편(컴퓨터 이용자기리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송할 수 있는 사람은 후보자와 예비후보자에 한한다.

공직선거법 제60조는 선거운동을 할 수 없는 자를 상세히 규정하고 있는데, 정당의 당원이 될 수 없는 공무원, 미성년자, 선거권이 없는 자 등이 이에 해당한다. 공직선거법은 이와 같은 선거운동의 인적 제한 이외에도 선거운동의 방법적 제한도 규정하고 있다. 선거운동의 방법에 관하여는 선거벽보의 개수, 소형인쇄물의 규격·내용, 현수막 등의 제한을 비롯하여 신문방송의 광고, 후보자 등의 방송연설, 합동연설회, 정당후보자에 의한 연설회, 연설·대담, 호별방문제한, 서명·날인운동 등의 금지, 여론조사의 결과공표금지 등 개별적이고 구체적인 제한을 하고 있다. 또한 선거비용과 관련하여서는 액수제한, 출납제한, 수입·지출의 보고의무 등을 규정하고 있다.

선거운동에 대한 규제는 선거풍토와 선거문화의 수준, 시민의식의 성숙정도 등 제반사정에 따라 달라질 수밖에 없는데, 이러한 점에서 공직선거법은 우리 정치문화 및 선거풍토, 국민에 대한 불신을 그대로 반영하고 있다는 지적이 있다.³¹⁾ 특히 공직선거법의 개정과정을 보면, 선거운동에 대한 규제가 또 다른 규제의 필요성을 야기하고, 규제의 연속이 이루어지다 보니 선거운동 전반에 관한 매우 세부적이고도 포괄적인 규제를 담고 있다.

나. 선거운동과 선거비용 규제와의 관계

보다 근본적 차원에서 공직선거법의 선거운동 규제방식에 대한 제도 전반의 개선논의가 필요할 것으로 보인다. 먼저 공직선거법상 선거운동기간의 제한은 선거운동의 자유에 대한 가장 핵심적이고 강력한 제한을 의미한다. 선거운동기간의 제한은 허용된 기간 외의 선거운동을 전면적으로 금지한다는 점에서 실질에 있어서 선거운동의 방법이 아니라 선거운동 여부에 관한 제한에 해당된다.³²⁾ 선거운동기간의 제한으로 사전선거운동이 금지되고, 이로써 선거운동으로 금지되는 행위와 허용되는 행위를 선거운동의 개념 정의를 통하여 구분하여야 한다. 그러나 이를 구분하는 것은 매우 모호하고 선거운동 기간의 제한은 그 기간이

31) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2016, 184면.

32) 한수웅, 앞의 책, 186면.

단기이기 때문에 유권자에게 후보자에 대한 정보가 충분히 제공되지 못해 유권자의 합리적 선택을 저해한다. 또한 비교법적으로도 선거운동 기간의 제한은 그 예를 찾기 힘들고, 영국, 프랑스 등 선거운동기간 규정이 있는 국가의 경우에도 선거운동기간 전과 후에 불가능한 행위 등을 규정하고 있지는 않다.³³⁾ 이러한 점을 종합적으로 고려할 때 향후 공직선거법상 선거운동의 기간 제한은 폐지될 필요가 있다.

다음으로 공직선거법은 선거운동기간을 단기로 한정하는 것을 넘어 단기의 선거운동기간 내에서도 선거운동의 구체적 방법에 관하여 다양한 규제를 가하고 있다. 공직선거법이 매우 상세하고 세부적이며 포괄적인 규제를 담고 있다 보니 이를 개관하는 일도 쉽지 않고, 실제 선거기간이 되면 후보자들 자체도 무엇이 허용하는지 알 수 없게 되어 사후에 위법한 것으로 확인되는 행위들이 발생하게 된다. 이에 따라 후보자들의 교묘한 탈법행위가 교묘하게 자행되기도 하고, 위법행위와 실제 효과 사이의 시간적 차이를 이용하여 일단 당선되고 보자는 식의 행태가 자행되기도 한다.³⁴⁾ 따라서 선거운동의 자유를 지나치게 제한하고 있는 공직선거법상의 단서별, 조항별 선거운동 방법 규제 조항도 폐지하는 것이 바람직하다. 선거운동 방법의 규제조항을 전면적으로 폐지하는 경우 인지도 및 경제적 능력 차이에 따른 불평등이 야기될 수 있다는 우려가 있지만, 선거운동의 자유는 보장하면서 선거운동의 비용을 규제하는 방식을 통해 선거의 공정성에 관한 우려를 해결할 수 있다. 근본적 차원에서 공직선거법의 선거운동 기간 제한 및 규제방식에 대한 제도적 차원의 전면적인 개선논의가 활발히 진행되기를 기대해 본다. 다음은 현행 선거비용 규제에 있어서 수입의 측면과 지출의 측면을 구분하여 이와 관련한 쟁점을 살펴보고, 선거비용·정치자금 규제의 문제점에 대해 지적하고자 한다.

2. 선거비용 수입 및 지출 규제에 대한 쟁점 및 문제점

33) 김재선, 공직선거법과 선거운동의 자유에 관한 공법적 고찰, 고려법학 제80권, 2016, 90면.

34) 서울대학교 법학전문대학원, 헌법재판소 결정분석을 통한 공직선거제도 개선방안, 2015, 150면.

가. 법인 등의 기부 제한

2004년 정치자금법 개정을 통해 불법 정치자금을 통한 정경유착의 고리를 끊기 위해 법인 또는 단체의 기부를 금지하는 기부 제한 규정이 신설되었다. 이에 대해 헌법재판소는 “기부금지 조항은 단체의 정치자금 기부금지 규정에 관한 탈법행위를 방지하기 위한 것으로서, 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나, 선거의 공정을 해하는 것을 방지하고, 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것인바, 정당한 입법목적 달성을 위한 적합한 수단에 해당한다. 한편 단체의 정치적 의사표현은 그 방법에 따라 정당·정치인이나 유권자의 선거권 행사에 심대한 영향을 미친다는 점에서 그 방법적 제한의 필요성이 매우 크고, 이 사건 기부금지 조항은 단체의 정치적 의사표현 자체를 금지하거나 그 내용에 따라 규제하도록 한 것이 아니라, 개인과의 관계에서 불균형적으로 주어지기 쉬운 ‘자금’을 사용한 방법과 관련하여 규제를 하는 것인바, 정치적 표현의 자유의 본질을 침해하는 것이라고 볼 수 없다. 또한, 개인의 정치적 의사형성이 온전하게 이루어질 수 있는 범위에서의 자금모집에 관한 단체의 관여를 일반적·추상적으로 규범화하여 허용하는 것은 입법기술상 곤란할 뿐만 아니라, 개인의 정치적 기본권 보호라는 입법목적 달성에 충분한 수단이라고 보기 어렵고, 달리 덜 제약적 수단이 존재함이 명백하지 않은 이상 이 사건 기부금지 조항이 침해의 최소성원칙에 위반된다고 보기 어렵다. 나아가 이 사건 기부금지 조항에 의한 개인이나 단체의 정치적표현의 자유 제한은 내용중립적인 방법 제한으로서 수인 불가능할 정도로 큰 것이 아닌 반면, 금권정치와 정경유착의 차단, 단체와의 관계에서 개인의 정치적 기본권 보호 등 이 사건 기부금지 조항에 의하여 달성되는 공익은 대의민주제를 채택하고 있는 민주국가에서 매우 크고 중요하다는 점에서 법익균형성원칙도 충족된다. 따라서 이 사건 기부금지 조항이 과잉금지원칙에 위반하여 정치활동의 자유 등을 침해하는 것이라 볼 수 없다.”고 판시한 바 있다.³⁵⁾

대법원도 당해 조항의 의미와 판단기준에 대해 “구 정치자금법이 이와 같이 법인 또는 단체의 정치자금 기부를 금지하고 있는 취지는 법인 또는 단체의 이권 등을 노린 음성적인 정치적 영향력의 행사 및 선거의 공정성을 해하는 행위를 차단하고 법인 또는 단체 구성원의 의사를 왜곡하는 것을 방지하는 데 있다.”고 보고 있다.³⁵⁾

헌법재판소와 대법원의 판단에도 불구하고 선거에서의 정치적 의사소통의 보장은 매우 중요한데 현행 정치자금법은 정치자금 유통량을 과도하게 축소함으로써 정치적 의사소통의 보장을 불가능하게 할 가능성이 있다. 궁극적으로 정치주체들인 기업, 이익단체, 노동단체, 이익단체 등이 다양한 정치적 의사를 표출할 수 있는 수단을 과도하게 규제하는 측면이 있다. 또한 기부한도 및 기부주체에 대한 과도한 제한은 선거에서 경쟁력을 약화시키는 문제가 있는데, 현직 후보자 및 상대적으로 개인재산이 많은 후보자가 선거에서 유리한 위치를 점할 수 있다는 우려를 제기하기도 한다.³⁷⁾

나. 편법적 기부 한도의 회피

정치자금법 제11조 제1항은 “후원인이 후원회에 기부할 수 있는 후원금은 연간 2천만원을 초과할 수 없다.”고 기부한도를 규정하고 있다. 그리고 정치자금법 제2조 제5항은 “누구든지 타인의 명이나 가명으로 정치자금을 기부할 수 없다.”고 하여 타인명의·가명 기부를 금지하고 있다. 또한 이 규정을 위반하여 타인 명이나 가명으로 정치자금을 기부한 자는 200만원 이하의 벌금형에 처한다(동법 제48조). 이와 같은 규정에도 불구하고 정치자금 기부한도 및 단체의 기부제한을 회피하기 위해 기업 임직원의 명의로 후원금을 제공하는 등의 편법적인 기부행위가 문제된다. 법인이나 단체가 그 구성원을 통해 정치자금을 전달하고, 기부한도를 초과하지 않기 위해 여러 명의 명의로 기부가 이루어지는 사건이 발생하고

35) 헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2008헌바89 결정.

36) 대법원 2012. 6. 14. 선고 2008도10658 판결.

37) 성중탁, 한국의 정치자금법제 개선방안-법인, 단체의 정치자금 기부허용과 사후 투명성 강화를 중심으로-, 법학논집 제19권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2015, 215-216면.

있어 이에 대한 적절한 단속방안을 모색할 필요가 있다.³⁸⁾

한편, 정치자금법은 고액기부에 대한 투명성을 확보하기 위해 제23조 제2항에 기탁금 배분과 지급 시 1회 300만원을 초과하여 기탁한 자의 경우 인적 사항을 공개하도록 규정하고 있다. 반면 당비의 경우에는 그 금액에 상관없이 일자별 납입건수와 총금액만을 공개하도록 규정하고 있다. 정당에 거액을 후원하고자 하는 자가 당원으로 가입하면 금액에 상관없이 기부할 수 있어 기부금액의 한도 규정을 우회할 수도 있다.³⁹⁾ 이처럼 공천과 관련한 대가성 당비 납부 등의 문제가 발생할 소지가 있어 2004년 정치자금 공개를 강화하는 방향으로 정치자금법 개정이 이루어졌으나 정치자금의 상시공개 및 접근 용이성 측면에서 여전히 미흡한 실정이다.

다. 선거비용 공개제도의 적시성·실효성

정치자금법 제42조 제1항에서는 관할 선거관리위원회는 회계보고 마감일로부터 7일 이내에 그 사실과 열람·사본교부기간 및 사본교부에 필요한 비용 등을 공고하도록 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에서 회계보고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 공고일로부터 3개월간 열람이 가능하도록 하고 있다. 한편 선거비용에 한하여 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있다는 규정이 있으나, 열람기간 이후에는 공개할 수 없도록 하고 있다(동법 제42조 제2항 단서).

선거비용 공개제도와 관련하여서는 공개의 적시성이 문제되는데, 선거비용에 관한 정보는 유권자들의 후보자 선택에 큰 영향을 미치는 사항임에도 선거 후 30일 이상이 지난 후에야 공개되기 때문에 선거비용에 관한 정보는 선거에 반영되지 못하는 한계가 있다.⁴⁰⁾ 또한 열람기간을 3개월로 제한하는 것은 그 기간이 지나치게 짧아 기간 이후에는 정보에 접근할 수 없기 때문에 일반국민들이 정치자금 및 선거비용에 대한 회계내역에 접근하는데 문제가 있다.

38) 김대근 외, 정치자금 투명성 제고방안 연구, 중앙선거관리위원회, 2015, 46면.

39) 황정훈, 정치자금법의 법적 쟁점에 관한 개선방안 검토, 법학연구 제19권 제3호, 한국법학회, 2019, 583면.

40) 김대근 외, 앞의 글, 49면.

통상 정치자금공개는 정보공개청구 등에 의해 상시적으로 공개가 가능하고, 정보공개청구는 중앙선거관리위원회 홈페이지 내에서 이루어질 수 있다. 이와 같은 시스템에 정치자금 및 선거비용 수입·지출내역의 상시적인 공개시스템을 마련한다면, 공개제도의 실효성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 유권자들이 직접 세부적인 내역까지 검토할 수 있어 정치자금 및 선거비용의 투명성 제고에 효과적일 것이다. 이와 관련하여서는 2019년 3월 7일 발의된 정치자금법 일부개정법률안에서 정치자금과 관련한 수입과 지출을 투명하게 처리하는 것을 내용으로 선거비용을 비롯한 모든 정치자금의 수입·지출 명세서를 인터넷에서 전자 문서 형태로 상시 공개하도록 하는 내용으로 발의되기도 하였다.⁴¹⁾

라. 국고보조금의 부당집행 및 선거보조금 지급의 적정성 문제

정치자금법 제29조, 제40조, 제52조에 의해 정당 국고보조금의 경우 정당 회계보고 이후 선거관리위원회가 위법내역 등을 조사하며, 보조금 허위·누락 회계보고, 보조금 용도제한 위반, 배분의무 위반 등의 경우 해당 금액 2배에 상당하는 금액을 보조금에서 감액하여 지급할 수 있다. 국고보조금 부당집행 사례에 대해서는 현행의 보조금 감액에 더해 보다 강력한 처벌로 이를 방지할 필요가 있다.

한편 형행법상 정당은 선거가 실시되는 연도에는 경상보조금 외에 선거보조금이 추가로 지급되는데, 선거공영제의 실시에 따라 정당은 국가나 지방자치단체로부터 선거비용을 보전 받고 있다. 즉 정치자금법 제25조 제4항에서 선거에 참여하는 정당은 후보자등록마감일 후 2일 이내 선거보조금을 지급받고, 공직선거법 제122조의2에 따라 일정한 득표율을 얻은 경우 선거비용의 전액 또는 절반을 다시 보전 받게 된다.

이와 같이 선거에 참여하고 일정 득표율을 얻은 정당은 선거보조금 외에도 선거비용의 보전으로 이중의 지원을 받게 된다. 헌법 제116조 제2항에서는 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”라고 하여 선거공영제를 규정하고 있다. 그러나 이는 선거비용을

41) 정치자금법 일부개정법률안(박주민 의원 대표발의), 2019. 3. 7. 발의(의안번호 제 2019018호)

원칙적으로 국가 부담으로 하는 것을 의미하는 것이지 선거를 이유로 한 자금적 지원 및 특혜를 정당에 부여하도록 하는 것은 아니다.⁴²⁾ 선거보조금 지급에 대한 고려 없이 일정 득표율을 얻은 경우 선거비용 전액을 지급하는 것은 과도한 특혜가 될 수 있어 이를 고려할 필요가 있다. 또한 선거보조금의 반환과 관련하여서는 선거보조금을 받은 정당의 후보자가 선거운동 중 사퇴한 경우 이를 반환하는 것이 당연하데 이에 대한 근거조항이 없다는 문제가 있다. 이에 선거운동 기간 중 사퇴하거나 등록무효가 되어 선거운동을 할 필요가 없는 경우에는 선거보조금을 반환하도록 근거 규정을 마련하도록 하는 법률안이 발의되기도 하였다.⁴³⁾

42) 최희경, 정치자금 규제와 평가, 법학논집 제23권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2018, 287면.

43) 정치자금법 일부개정법률안(유동수 의원 대표발의), 2017. 4. 11. 발의(의안번호 제 2006705호)

선거비용 및 정치자금 규제의 실태와 분석

제1절 선거비용 및 정치자금 규제에 대한 헌재결정 및 판결 분석

1. 선거비용 및 정치자금 관련 헌법재판소 결정례

가. 정당에 대한 후원금지

헌재 2015. 12. 23. 선고 2013헌바168 결정

【판시사항】

- 가. 심판대상을 개정된 신법조항으로 확장한 사례
- 나. 정당에 대한 재정적 후원을 금지하고 위반 시 형사처벌하는 구 정치자금법(2008. 2. 29. 법률 제8880호로 개정되고, 2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정되기 전의 것) 제6조, 정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것) 제6조 및 정치자금법(2008. 2. 29. 법률 제8880호로 개정된 것) 제45조 제1항 본문의 ‘이 법에 정하지 아니한 방법’ 중 제6조에 관한 부분(이하 모두 합하여 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)이 정당의 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유를 침해하는지 여부(적극)
- 다. 법적 공백이나 혼란을 방지하기 위해 헌법불합치결정을 하면서 잠정적용을 명한 사례

【결정요지】

가. 2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 정치자금법 제6조 제6호 중 개정된 부분은 정당 후원회와 무관하고, 개정 정치자금법에 의하더라도 후원회 지정권자에서 정당이 제외된 것은 마찬가지이어서 그 위헌여부에 관하여도 구 정치자금법과 동일한 결론에 이르게 됨이 명백하므로 개정된 정치자금법 제6조를 심판대상에 포함시키기로 한다.

나. 이 사건 법률조항은 정당 후원회를 금지함으로써 불법 정치자금 수수로 인한 정경유착을 막고 정당의 정치자금 조달의 투명성을 확보하여 정당 운영의 투명성과 도덕성을 제고하기 위한 것으로, 입법목적의 정당성은 인정된다.

그러나 정경유착의 문제는 일부 재벌기업과 부패한 정치세력에 국한된 것이고 대다수 유권자들과는 직접적인 관련이 없으므로 일반 국민의 정당에 대한 정치자금 기부를 원칙적으로 봉쇄할 필요는 없고, 기부 및 모금한도액의 제한, 기부내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성을 충분히 확보할 수 있다.

정치자금 중 당비는 반드시 당원으로 가입해야만 납부할 수 있어 일반 국민으로서 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 하기 위해 반드시 당원이 되어야 하므로, 정당법상 정당 가입이 금지되는 공무원 등의 경우에는 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 할 수 있는 방법이 없다. 그리고 현행 기탁금 제도는 중앙선거관리위원회가 국고보조금의 배분비율에 따라 각 정당에 배분·지급하는 일반기탁금제도로써, 기부자가 자신이 지지하는 특정 정당에 재정적 후원을 하는 것과는 전혀 다른 제도이므로 이로써 정당 후원회를 대체할 수 있다고 보기도 어렵다.

나아가 정당제 민주주의 하에서 정당에 대한 재정적 후원이 전면적으로 금지됨으로써 정당이 스스로 재정을 충당하고자 하는 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유에 대한 제한이 매우 크다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 정당의 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유를 침해한다.

다. 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되므로 원칙적으로 위헌결정을 하여야 할 것이나, 위헌결정을 하여 당장 그 효력을 상실시킬 경우 후원회를 지정할 수 있는 근거규정이 없어지게 되어 법적 공백상태가 발생되고, 이로 말미암아 정치자금법상 후원회를 통하지 않고 기부한도 등의 제한이나 선거관리위원회의 통제 없이 정치자금의 후원이 이루어지게 되어 정경유착과 금권선거의 폐해가 발생할 우려가 있으므로, 이 사건 법률조항에 대하여 헌법불합치 결정을 하기로 한다. 이 사건 법률조항은 그 위헌성이 제거될 때까지 잠정적으로 적용되어야 하고, 입법자는 되도록 빠른 시일 내에, 늦어도 2017. 6. 30.까지는 새 입법을 마련하여야 할 것이다.

재판관 조용호의 반대의견

우리 정치현실에서 이권과 특혜를 노리는 기업과 돈이 필요한 정치권은 유착의 유혹에 항상 노출되어 왔다. 이들의 유착은 매우 은밀하고 대범하게 불법 정치자금의 수수로 이루어졌고, 정치자금법을 통해 기부액과 모금액에 한도를 두고 불법 정치자금 수수를 처벌하는 등의 수단으로는 이를 근절하기 어려웠던 것이 우리 정치의 현실이자 경험이었다. 따라서 이를 막기 위해서는 기업과 정당 간의 정치자금 수수를 금지하는 것이 입법자의 불가피한 최선의 결단이었다.

이 사건 법률조항은 정당 후원회를 통한 정치자금 기부를 금지할 뿐이고, 일반 국민들은 자신이 지지하는 정당에 속한 정치인 개인 후원회에 정치자금을 기부함으로써 간접적으로 특정 정당에 대한 자신의 정치적 지지를 표명할 수 있는 길이 열려 있다. 뿐만 아니라 특정 정당에 가입하여 당원으로 당비를 납부할 수도 있고, 정당에 가입하지 않더라도 중앙선거관리위원회에 정치자금을 기탁하는 등의 방법으로 얼마든지 정당에 대한 재정적 후원을 할 수 있는 길이 열려 있으므로 이 사건 법률조항이 국민의 정치적

표현의 자유를 과도하게 제한하였다고 단정하기 어렵다.

정당에 대한 후원을 부활할 경우 군소정당 내지 신생정당보다는 오히려 거대정당 내지 기득정당이 더 큰 망외의 이익을 보리라는 것은 불을 보듯 명확하고, 정당 후원회 부활의 문제는 지구당 제도, 당원협의회 사무소 설치 문제, 국고보조금과 기탁금 제도의 개선 등과 전체적으로 연동하여 함께 입법정책적으로 결단할 문제이므로, 헌법재판소가 그중 정당 후원회만을 먼저 부활시키려 하는 것은 헌법재판의 기능적 한계에도 반한다. 결국 정당에 대한 후원회를 금지한 이 사건 법률조항은 정당 활동의 자유와 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한한다고 볼 수 없다.

대상 결정례는 정당을 후원회지정권자에서 배제한 정치자금법 조항이 정당활동의 자유 및 국민의 정치적 표현의 자유를 침해한다고 보아 헌법불합치 결정을 선고하였다. 위 결정례는 정치자금 규제가 정치적 표현의 자유의 내용 제한에 해당하는지에 대한 명시적인 판단은 하지 않았지만, 정치적 표현의 자유의 보호 영역에 정치자금과 관련한 행위를 포함시켰다는 데 의미가 있다.⁴⁴⁾ 정치자금 규제에 관한 외국의 입법례를 보면 대체로 수입에 대한 사전적인 규제는 완화하면서 지출에 대한 사후적 규제를 강화하는 방향으로 변화하고 있다. 그러한 측면에서 대상 결정례도 이러한 흐름에 부합하는 결정이라고 할 수 있다.

후원회제도는 모든 정치사회의 구성원인 유권자들이 정당이나 정치인에게 금품을 기부함으로써 정치참여의 통로가 되고, 비공식적인 정치자금을 양성화하는데 그 취지와 목적이 있다.⁴⁵⁾ 그러나 정치자금법은 정당에 대한 후원회제도를 폐지함으로써 합법적인 정치자금의 통로를 차단하는 부작용을 낳기도 하였다.⁴⁶⁾

정치자금에 대한 수입과 지출의 투명성을 확보하는 것은 무엇보다 중요하지만, 개인의 정치자금 기부 등이 기본권의 행사로서 헌법상 보장되는 것이라는 점을 유념할 필요가 있다. 이러한 이중적인 요청을 충족시키기 위해서는 사전적

44) 성중탁, 정치자금법제에 대한 비교법적 검토와 그 시사점 : 헌법재판소 2015. 12. 23. 2013헌바168 결정에 대한 평석을 겸하여, 선거연구 제9호, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2018, 117면.

45) 헌법재판소 2000. 6. 1. 선고 99헌마576결정 ; “후원회제도는 모든 사회구성원들로 하여금 자발적인 정치참여의식을 높여 유권자 스스로 정당이나 정치인을 후원하도록 함으로써 정치에 대한 신뢰감을 높이고 나아가 비공식적인 정치자금을 양성화시키는 계기로 작동되도록 하는 데에 그 입법목적이 있다.”

46) 성중탁, 앞의 글, 114면.

통제를 완화하는 한편, 사후적 투명성 통제를 강화하는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다.⁴⁷⁾

나. 법인·단체의 정치자금 기부금지

1) 헌법재판소 1999. 11. 25. 선고 95헌마154 결정

【판시사항】

- 가. 노동단체가 정치활동을 하는 경우 보호받는 기본권
- 나. 정치자금의 공개원칙의 의미
- 다. 정당에 대한 사회단체의 정치자금 기부의 의미
- 라. '노동단체의 정치화방지'란 입법목적의 정당성 여부(소극)
- 마. '노동단체 재정부실의 방지'란 입법목적의 정당성 여부(소극)
- 바. '노동조합의 자주성'을 보호하기 위하여 노동단체의 정치자금을 금지하여야 하는지 여부(소극)
- 사. 이 사건 법률조항의 평등권 위반 여부(적극)

【결정요지】

가. 노동조합이 근로자의 근로조건과 경제조건의 개선이라는 목적을 위하여 활동하는 한, 헌법 제33조의 단결권의 보호를 받지만, 단결권에 의하여 보호받는 고유한 활동영역을 떠나서 개인이나 다른 사회단체와 마찬가지로 정치적 의사를 표명하거나 정치적으로 활동하는 경우에는 모든 개인과 단체를 똑같이 보호하는 일반적인 기본권인 의사표현의 자유 등의 보호를 받을 뿐이다.

나. 정당의 정치적 의사결정은 정당에게 정치자금을 제공하는 개인이나 단체에 의하여 현저하게 영향을 받을 수 있으므로, 사인이 정당에 정치자금을 기부하는 것 그 자체를 막을 필요는 없으나, 누가 정당에 대하여 영향력을 행사하려고 하는지, 즉 정치적 이익과 경제적 이익의 연계는 원칙적으로 공개되어야 한다. 유권자는 정당의 정책을 결정하는 세력에 관하여 알아야 하고, 정치자금의 제공을 통하여 정당에 영향력을 행사하려는 사회적 세력의 실체가 정당의 방향이나 정책과 일치하는가를 스스로 판단할 수 있는 기회를 가져야 한다.

다. 정당을 통하지 않고서는 어떠한 사회단체도 자신의 정치적 영향력을 효율적으로 행사할 수 없고 이로써 의회와 정부 등 국가기관의 결정에 큰 영향력을 행사할 수 없다. 따라서 정치자금의 기부는 정당에 영향력을 행사하는 중요한 방법의 하나이기 때문에,

47) 성중탁, 앞의 글, 138-140면.

정당과 의회·정부에 대하여 단체 구성원의 이익을 대변하고 관철하려는 모든 이익단체는 정치자금의 기부를 통하여 정당에 영향력을 행사하려고 시도하는 것은 당연하고도 자연스러운 현상이며, 오늘날 사회단체 중 가장 중요한 역할을 하는 이익단체는 바로 노동단체와 사용자단체이다.

라. 노동단체가 단지 단체교섭 및 단체협약 등의 방법으로 '근로조건의 향상'이라는 본연의 과제만을 수행해야 하고 그외의 모든 정치적 활동을 해서는 안된다는 사고에 바탕을 둔 이 사건 법률조항의 입법목적은, 법의 개정에 따라 그 근거를 잃었을 뿐만 아니라 헌법상 보장된 정치적 자유의 의미 및 그 행사가능성을 공동화시키는 것이다.

마. 정치현금으로 인하여 우려되는 노동단체 재정의 부실이나 조합원의 과중한 경제적 부담을 방지하고자 하는 입법목적도 노동단체의 정치자금의 기부에 대한 금지를 정당화할 수 없다. 노동조합의 재정이 빈약하다는 것은 노사단체가 근로조건에 관한 사적 자치를 통하여 근로조건을 형성함에 있어서 사적 자치가 기능할 수 있는 조건인 '세력의 균형'이나 '무기의 대등성'이 근로자에 불리하게 깨어졌다는 것을 의미할 뿐, 이에 더하여 국가가 사회단체의 정치현금 가능성을 노동조합에게 불리하게 규율함으로써 다른 사회단체에 비하여 노동단체의 지위를 더욱 약화시키는 것을 정당화하지는 않는다.

바. 노동조합에게 요구되는 '자주성'은 엄격한 정치적 중립이나 종교적 또는 세계관적 관점에서의 중립성을 뜻하는 것이 아니라 사실적인 측면에서 조직상의 독립과 법적 측면에서 의사결정구조의 자주성을 의미하는 것이다. 그러므로 사회적·경제적으로 같은 상황에 있고 정치적으로 같은 목적을 추구하는 노동자들이 그들의 근로조건의 향상을 위하여 노동조합을 결성하고 그들의 자유의사에 근거하여 그들의 지도원칙에 따라 노조활동을 함으로써 국민의 정치적 의사형성과정에 영향력을 행사하려고 하는 것은 노동단체의 자주성과는 직접적인 관련이 있는 것이 아니다.

사. 민주주의에서 사회단체가 국민의 정치의사형성과정에 있어서 가지는 의미와 기능의 관점에서 본다면, 노동단체는 다른 사회단체와 본질적으로 같은 것으로서 같게 취급되어야 하는데, 이 사건 법률조항이 다른 이익단체, 특히 사용자의 이익을 대변하는 기업이나 사용자단체의 정치현금을 허용하면서 유독 노동단체에게만 정치자금의 기부를 금지한 것은 노동단체로 하여금 정당에 영향력을 행사할 수 있는 정치활동의 영역을 다른 사회단체와 달리 차별대우하고 있다고 볼 수밖에 없다.

2) 현재 2010. 12. 28. 선고 2008헌바89결정

【판시사항】

가. 반복입법 여부의 판단기준과 누구든지 단체와 관련된 자금으로 정치자금을 기부할

수 없도록 한 구 ‘정치자금에 관한 법률(2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정되고, 2005. 8. 4. 법률 제7682호로 ‘정치자금법’으로 전부 개정되기 전의 것)’ 제12조 제2항(이하 ‘이 사건 기부금지 조항’이라 한다)이 반복입법인지 여부(소극)

나. 이 사건 기부금지 조항이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되는지 여부(소극)

다. 이 사건 기부금지 조항이 과잉금지원칙에 위반하여 정치활동의 자유 등을 침해하는지 여부(소극)

【결정요지】

가. 어떤 법률조항이 위헌 결정된 법률조항의 반복입법에 해당하는지 여부는 입법목적이나 동기, 입법당시의 시대적 배경 및 관련조항들의 체계 등을 종합하여 실질적 동일성이 있는지 여부에 따라 판단하여야 할 것인바, 이 사건 기부금지 조항은 그 규율영역이 위헌 결정된 법률조항과 전적으로 동일한 경우에 해당하지 않고, 노동단체에 대한 차별적 규제의 의도가 전혀 존재하지 않는다는 점에서 종전에 헌법재판소가 위헌 결정(95헌마154)한 ‘노동단체의 정치자금 기부 금지’ 규정의 반복입법에 해당하지 않는다.

나. 이 사건 기부금지 조항의 ‘단체’란 ‘공동의 목적 내지 이해관계를 가지고 조직적인 의사형성 및 결정이 가능한 다수인의 지속성 있는 모임’을 말하고, ‘단체와 관련된 자금’이란 단체의 명의로, 단체의 의사결정에 따라 기부가 가능한 자금으로서 단체의 존립과 활동의 기초를 이루는 자산은 물론이고, 단체가 자신의 이름을 사용하여 주도적으로 모집, 조성한 자금도 포함된다고 할 것인바, 그 의미가 불명확하여 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반된다고 할 수 없다.

다. 이 사건 기부금지 조항은 단체의 정치자금 기부금지 규정에 관한 탈법행위를 방지하기 위한 것으로서, 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나, 선거의 공정을 해하는 것을 방지하고, 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것인바, 정당한 입법목적 달성을 위한 적합한 수단에 해당한다. 한편 단체의 정치적 의사표현은 그 방법에 따라 정당·정치인이나 유권자의 선거권 행사에 심대한 영향을 미친다는 점에서 그 방법적 제한의 필요성이 매우 크고, 이 사건 기부금지 조항은 단체의 정치적 의사표현 자체를 금지하거나 그 내용에 따라 규제하도록 한 것이 아니라, 개인과의 관계에서 불균형적으로 주어지기 쉬운 ‘자금’을 사용한 방법과 관련하여 규제를 하는 것인바, 정치적 표현의 자유의 본질을 침해하는 것이라고 볼 수 없다. 또한, 개인의 정치적 의사형성이 온전하게 이루어질 수 있는 범위에서의 자금모집에 관한 단체의 관여를 일반적·추상적으로 규범화하여 허용하는 것은 입법기술상 곤란할 뿐만 아니라, 개인의 정치적 기본권 보호라는 입법목적 달성에 충분한 수단이라고 보기 어렵고, 달리 덜 제약적 수단이 존재함이 명백하지 않은 이상 이 사건 기부금지 조항이 침해의 최소성원칙에 위반된다고 보기 어렵다. 나아가 이 사건 기부금지 조항에 의한 개인이나 단체의 정치적 표현의 자유 제한은 내용중립적인 방법 제한으로서 수인 불가능할 정도로 큰 것이 아닌 반면, 금권정치와 정경유착의 차단, 단체와의 관계에서 개인의 정치적 기본권 보호 등 이 사건 기부금지 조항에 의하여 달성되는 공익은 대의민주제를 채택하고 있는

민주국가에서 매우 크고 중요하다라는 점에서 법익균형성원칙도 충족된다. 따라서 이 사건 기부금지 조항이 과잉금지원칙에 위반하여 정치활동의 자유 등을 침해하는 것이라 볼 수 없다.

재판관 김종대의 별개의견

위헌결정의 기속력은 원칙적으로 국회에 대하여도 미치나, 종전의 위헌결정에서 위헌판단을 하게 된 기초가 된 사실관계나 견해의 근본적인 변화에 기인하는 특별한 정당화 사유가 있는 경우에는 국회가 종전의 위헌결정의 범위에 속하는 새로운 입법을 하더라도 예외적으로 이에 기속력이 미치지 아니한다. 한편 어떤 법률조항이 위헌결정된 법률조항의 반복입법에 해당하는지 여부는 새로운 입법이 규율하는 영역과 내용이 종전의 위헌결정의 판시와 중첩되는지 여부에 의하여 결정하여야 하며, 이 사건 법률조항은 노동조합의 표현의 자유 등의 본질적 내용을 침해한다는 부분에서는 종전에 위헌결정(95헌마154)된 법률조항의 반복입법에 해당한다. 그러나 종전의 위헌결정 이후 시행된 대통령선거와 관련된 불법 선거자금 수수 사건을 겪으며, 금전을 통해 민주적 의사결정과정의 왜곡되거나 선거의 공정성이 흔들리는 사태를 막고 오랫동안 지속되어 온 불법적 정치자금 제공 관행을 근절할 강력한 입법적 조치가 필요하다는 전국민적 공감대가 형성되고, 주권자들의 법적 확신이 변화함에 따라 이 사건 기부금지조항의 입법에 이르러진 것이므로 예외적으로 기속력이 배제되는 특별한 정당화 사유가 존재를 인정할 수 있다. 따라서 이 사건 기부금지 조항은 종전 위헌결정의 기속력에 저촉되지 아니하고, 종전의 위헌결정(95헌마154)은 변경되어야 한다.

재판관 조대현, 재판관 목영준, 재판관 송두환의 헌법불합치이견

정치적 활동을 목적으로 결성된 단체가 그 목적에 따른 정치활동을 하고 정치자금을 기부하는 것은 결사의 자유로서 보호된다. 나아가 정치적 활동을 목적으로 하지 않는 단체라도 그 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 단체 또는 구성원의 이름으로 정치적 활동을 할 수 있고 정치자금을 기부할 수 있으며, 그러한 정치적 활동도 결사의 자유로서 보호된다. 그런데 이 사건 기부금지 조항은 정치적 활동을 결사의 목적으로 하는 정치적 단체에 대해서도 적용되는바, 이는 정치적 단체의 정치적 활동의 자유와 결사의 자유를 본질적으로 침해하는 것이다. 나아가 비정치적 단체의 정치자금 기부가 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정을 해칠 우려가 있다고 하더라도, 이러한 부작용을 방지할 제도적 장치조차 강구하지 아니한 채 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에도 일률적으로 정치자금 기부를 금지하는 것은 적절한 수단이라고 할 수 없으며, 내부의 민주적 의사결정과정을 거친 정치자금 기부에 대하여도 단순히 단체 구성원의 의사에 어긋날 우려가 있다는 이유로 일률적으로 제한하는 것 역시 입법 목적 달성을 위한 적합한 방법이라고 할 수 없다. 결국 이 사건 법률조항은 과잉금지원칙에 반하여 단체의 정치적 활동의 자유나 결사의 자유를 과도하게 제한하고 있으므로 헌법에 위반된다. 다만, 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되는 내용과 헌법에 위반되지 않는 내용을 함께 포함하고 있다고 할 것이고, 이를 구분하는 일은 입법형성권을 가진

국회에게 맡김이 상당하므로, 헌법재판소는 헌법불합치결정을 하고 입법개선을 촉구하여야 한다.

재판관 김희옥의 위헌의견

이 사건 기부금지 조항의 “단체”라는 개념은 ‘다수인의 지속적 모임’이라는 통상의 이해를 조금도 구체화시키지 못하고, 나아가 “단체와 관련된 자금”의 의미도 확정하기 어려우며, 위 조항으로부터 단체와 관련된 자금과 그렇지 아니한 자금을 어떻게 구별할 것인지에 관한 구체적이고 유용한 기준을 도출해내기도 어렵다. 위 조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되어 헌법에 위반된다.

위 결정례들은 법인·단체의 기부금지에 관한 헌법재판소의 결정례이다. 우선 95헌마154사건은 정치자금의 기부가 정당에 영향력을 행사하는 중요한 방법의 하나라는 점을 강조하면서, 노동단체와 정치자금의 기부를 할 수 있는 다른 단체 사이에 합리적인 이유없이 차별하는 규정은 위헌이라 하였다. 반면 2008헌바89 사건은 단체의 정치자금 기부금지 규정에 대해 “단체의 정치자금 기부금지 규정에 관한 탈법행위를 방지하기 위한 것으로서, 단체의 정치자금 기부를 통한 정치활동이 민주적 의사형성과정을 왜곡하거나, 선거의 공정을 해하는 것을 방지하고, 단체 구성원의 의사에 반하는 정치자금 기부로 인하여 단체 구성원의 정치적 의사표현의 자유가 침해되는 것을 방지하는 것”으로서 과잉금지원칙에 위배되지 않는다고 판시하였다. 그러나 단체의 기부금지는 최근까지 만연하였던 정경유착의 우려 등을 고려한다면 그 목적의 정당성이나 수단의 적합성은 긍정할 수 있다고 하더라도, 피해의 최소성 내지 법익의 균형성을 결하였다고 볼 여지가 많다. 현실적으로 개인이 지지하는 정당에 대한 정치자금 중 당비는 반드시 당원으로 가입해야만 납부할 수 있어 일반 국민으로서 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 하기 위해 반드시 당원이 되어야 하므로, 정당법상 정당 가입이 금지되는 공무원 등의 경우에는 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 할 수 있는 방법이 없다. 이러한 현실에서 정당에 정기적으로 정치자금을 기부하는 단체는 정당가입이 곤란한 개인이 가입하여 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있는 대체수단이 될 수 있다.⁴⁸⁾ 그럼에도 불구하고 현행 정치자금법은 법인이나 단체의 정치자금 기부를 금지하고 있어 많은 경우 기부행위를 통한 지지를 표시하는 것에는 상당

한 제약이 된다. 2008헌바89 사건의 헌법불합치의견에서 제시하는 바와 같이, “민주적 의사형성과정을 왜곡하거나 선거의 공정성을 해칠 우려가 있다고 하더라도, 이러한 부작용을 방지할 제도적 장치조차 강구하지 아니한 채 단체의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에도 일률적으로 정치자금 기부를 금지하는 것은 적절한 수단이라고 할 수 없다.”고 봄이 타당하다.

사인이나 단체의 정치자금 기부가 개인이나 단체의 기본권 행사의 한 형태로써 헌법적으로 허용되고 보장되는 것이라는 점도 유념할 필요가 있다. 사인이나 단체가 정치자금을 기부함으로써 자신이 특정 정당이나 정치인의 정책을 지지한다는 것을 표명하고 정치적 의사형성에 참여할 권리를 행사하는 것은 대의제 민주사회에서 당연한 요청이기도 하다.⁴⁹⁾

2. 선거비용 및 정치자금 관련 판결례

가. 대법원 2014. 5. 16 선고, 2012도12867 판결

1) 사실 관계⁵⁰⁾

국공립학교 교원은 정당의 당원이 될 수 없고 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입할 수 없음에도 국·공립학교 교사인 피고인들은 민노당에 당원으로 가입하였다. 사립학교 교원도 정당의 당원이 될 수 없음에도 피고인들은 민노당에 당원으로 가입하였다. 결국 이들은 매달 1만~2만원씩 불법 후원금을 낸 혐의로 기소되었다.

2) 판결 요지

[1] 구 정당법(2011. 7. 21. 법률 제10866호로 개정되기 전의 것) 제53조, 제22조 제1항에서 규정하는 공무원이나 사립학교의 교원이 정당의 당원이 된 죄와 구 국가공무원법(2010. 3. 22. 법률 제10148호로 개정되기 전의 것) 제84조, 제65조 제1항에서 규정하는 공무원이 정당 그 밖의 정치단체에 가입한 죄는 공무원이나 사립학교의 교원 등이 정당 등에 가입함으로써 즉시 성립하고 그와 동시에 완성되는 즉시범이므로 그 범죄성립과 동시에 공소시효가 진행된다.

[2] 형사소송법 제328조 제1항 제4호에 규정된 ‘공소장에 기재된 사실이 진실하다 하더라도 범죄가 될 만한 사실이 포함되지 아니한 때’란 공소장 기재사실 자체에 대한 판단

48) 기현석, 법인·단체의 소액기부 허용 적실성에 대한 고찰, 법학논총 제40권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2016, 180면

49) 성중탁, 앞의 글, 138면.

50) 법률신문, 2014. 5. 16 기사, (<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=84615&kind=&key>, 최종검색 2019. 12. 2.)

으로 그 사실 자체가 죄가 되지 아니함이 명백한 경우를 말한다.

[3] 정당법상 당원이 될 수 없는 피고인들이 특정 정당에 당원으로 가입하여 당비명목으로 정치자금에 기부하였다고 하여 정치자금법 위반으로 기소된 사안에서, 위 공소사실에 대하여는 피고인들의 당원 가입행위의 효력, 피고인들이 기부한 돈의 실질적인 성격 및 정치자금법의 구성요건 등을 검토하여 실체적 판단을 하여야 하므로, 공소장 기재사실 자체가 대한 판단만으로도 그 사실 자체가 죄가 되지 아니함이 명백한 경우라고 할 수 없어 형사소송법 제328조 제1항 제4호의 공소기각결정 사유에 해당하지 않는다고 한 사례.

[4] 구 국가공무원법(2010. 3. 22. 법률 제10148호로 개정되기 전의 것, 이하 '국가공무원법'이라 한다) 제65조 제4항의 위임을 받아 제정된 구 국가공무원복무규정(2011. 7. 4. 대통령령 제23010호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국가공무원복무규정'이라 한다) 제27조 제2항 제4호도 모법이 금지하는 행위를 고려하여 제한적으로 해석하여야 하는 점, 구 국가공무원복무규정 제27조 제2항 본문은 "제1항의 규정에 의한 정치적 목적을 가지고 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 함을 말한다."고 규정하고 있으므로, 제1항 각 호에서 규정하고 있는 목적 즉, "정당의 조직·조직의 확장 기타 그 목적달성을 위한 것"(제1호), "특정 정당이나 정치단체를 지지 또는 반대하는 것"(제2호), "법률에 의한 공직선거에 있어서 특정의 후보자를 당선하게 하거나 낙선하게 하기 위한 것"(제3호)이라는 목적이 없는 행위는 여기에 해당하지 않는 점 등에 비추어 보면, 구 국가공무원복무규정 제27조 제2항 제4호는 특정 정당 또는 정치단체에 대한 일체의 금전적 또는 물질적 후원행위를 금지한다는 것이 아니고, 금전 또는 물질의 이름이나 구실 또는 이유에 구애되지는 않지만 정당활동이나 선거와 직접적으로 관련되거나 특정 정당과의 밀접한 연계성을 인정할 수 있는 경우 등 공무원의 정치적 중립성을 훼손할 가능성이 큰 행위로서 특정 정당 또는 정치단체를 지지 또는 반대하는 것이라는 요소가 있는 행위만을 금지하는 것이라고 해석하여야 하며, 그러한 해석하에서 보면 구 국가공무원복무규정 제27조 제2항 제4호가 명확성의 원칙에 위배되었거나 모법인 국가공무원법 제65조 제4항의 위임범위를 벗어났다고 할 수 없다.

나. 대법원 2013. 10. 31. 선고 2011도8649 판결

1) 사실 관계

전국청원경찰친목협의회(이하 '청목회'라고 한다) 임원인 피고인들이 공모하여, 청원경찰법 개정과정에서 입법로비를 위하여 청목회 내에서 모금된 특별회비 자금을 회원 개인 명의의 후원금 명목으로 국회의원 38명에게 3억여원의 후원금을 건넨 사건이다.

당시 국가기관과 지방자치단체 등에 근무하는 청원경찰 사이에선 경찰과 같이 승급제를 도입하고 정년 연장을 보장하는 내용으로 청원경찰법 개정안을 통과시키는 것이 일종의 숙원사업이었다. 이에 따라 2008~2009년 청목회 임원들은 개정안 통과를 위해 회원들에게 모금활동을 펼쳐 총 6억5,000여만 원을 모았다. 이후 국회 행정안전위원회 소속 의원들을 만나 개정안 발의와 통과를 부탁하고 모금한 특별회비에서 후원금 명목으로

금품을 돌리기 시작했다.

청목회 간부들은 자신의 이름만으로 많은 후원금을 제공하면 불법 정치자금으로 의심받을 것을 우려해 청목회 회원들과 가족 등 개인 명의로 10만~20만 원 씩 쪼개기 기부하는 방법까지 동원했다.

2) 판결 요지

[1]정치자금법 제31조 제1항,제2항의 입법 취지와 연혁,각 규정의 내용 및 관계 등에 비추어 볼 때,정치자금법 제31조 제1항에서 “법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다.”고 한 것은 법인 또는 단체 스스로 자신의 자금으로 정치자금을 기부하는 행위를 금지하는 규정이라고 보아야 하고,한편 정치자금법 제31조 제2항에서 법인 또는 단체 스스로 정치자금을 기부하지 않더라도 그와 관련된 자금으로 정치자금을 기부하는 것을 금지한다고 하여 법인 또는 단체가 기부자금 마련에 어떤 형태로든 관련되기만 하면 모두 정치자금법 제31조 제2항에서 규정한 기부금지 대상인 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’에 해당한다고 보아서는 안 될 것이지만, 법인 또는 단체가 기부자금의 모집·조성에 주도적·적극적으로 관여함으로써 모집·조성된 자금을 법인 또는 단체가 처분할 수 있거나 적어도 그와 동일시할 수 있는 정도의 자금인 경우에는 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’에 해당한다고 보아야 한다.나아가 구체적 사안에서 자금이 법인 또는 단체와 그와 같은 관련이 있는지 여부는 자금 모집과 기부가 이루어진 일련의 과정을 전체적으로 파악하여 판단하여야 한다.

[2]전국청원경찰친목협의회(이하 ‘청목회’라고 한다)임원인 피고인들이 공모하여,청원경찰법 개정과정에서 입법로비를 위하여 청목회 내에서 모금된 특별회비 자금을 회원 개인 명의의 후원금 명목으로 다수의 국회의원들에게 정치자금으로 기부하였다고 하여 정치자금법 위반으로 기소된 사안에서,위 특별회비 자금은 청목회 자신의 의사결정에 따라 기부할 수 있는 돈으로서 정치자금법 제31조 제2항이 정한 ‘단체와 관련된 자금’에 해당한다고 한 사례.

[3]정치자금법 제32조의 입법 취지,정치자금법 제32조 제3호가 “누구든지 공무원이 담당·처리하는 사무에 관하여 청탁 또는 알선하는 일과 관련하여 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다.”고 규정하여 청탁행위와 알선행위를 모두 금지대상으로 하고 있는데 ‘청탁’은 알선과는 달리 기부행위를 받은 공무원과 분리된 다른 공무원이 담당·처리하는 사무를 당연한 전제로 하고 있지 아니한 점 등에 비추어 보면,기부자가 당해 정치자금을 받은 공무원이 직접 담당·처리하는 사무에 관하여 청탁하는 일과 관련하여 정치자금을 기부하는 행위 역시 위 조항에 위배된다.

다. 대법원 2013. 3. 14. 선고 2011도15418 판결

1) 사실 관계

우리나라 최대의 교원단체인 교총 산하 전국국공립유치원연합회는 2005년 8월 서울에서 전국 임원 및 대의원 정기회의를 열었고, 교육상임위 소속 국회의원 2명에게 2억 원

에 가까운 정치자금을 후원하기로 조직적으로 결의하였다. 그리고 단체 소속 교원들에게 이메일을 보내 후원금을 제공할 것을 독려해 그 결과 2005년 8월에서 10월경까지 77명이 총 770만 원을 정치후원금을 제공하였다.

2) 판결 요지

대법원은 “이 사건은 정치자금법 제31조 소정의 ‘단체’에 해당할 수 있는 연합회가 스스로 자신의 자금으로 정치자금을 기부한 것이 아니어서 같은 조 제1항에서 금지하는 단체가 정치자금을 기부한 경우에 해당한다고 볼 수 없고, 나아가 이 사건 자금 모집과 조성행위의 태양, 조성된 자금의 규모, 모금 및 기부의 경위 등 모금과 기부가 이루어진 일련의 과정을 전체적으로 파악하여 보았을 때 연합회가 기부자금의 모집·조성에 주도적·적극적으로 관여함으로써 그 모집·조성된 자금을 법인 또는 단체가 처분할 수 있거나 적어도 그와 동일시할 수 있는 정도의 자금에 해당한다고 볼 수 없어 같은 조 제2항에서 정한 ‘단체와 관련된 자금’을 정치자금을 기부한 경우에 해당한다고 보기 어렵다.”고 판시하면서, 무죄판결을 내렸다.

위 판결들은 정치자금 및 선거비용에 관한 대법원의 판결례이다. 우선 2012도 12867 판결은 국·공립, 사립학교 교사 신분으로 민주노동당에 가입 또는 후원금을 내 정치자금법·정당법 위반 등의 혐의로 기소된 168명에 대한 상고심에서 유죄를 선고한 원심을 확정했다. 교사 168명 중 151명은 벌금 30만~50만원을, 16명은 선고유예를 받았다. 다만, 후원 철회 이후에도 돈이 인출됐다고 주장한 교사 1명은 무죄가 확정됐다. 이 판결은 민노당에 가입한 공무원과 교사에 대한 첫 대법원 판결이다. 대법원은 공무원과 교원들이 정당에 가입해 정당법과 국가공무원법을 위반한 혐의에 대해서는 “공무원이나 사립학교 교원 등이 정당 등에 가입하면 즉시 범죄가 성립하고 그와 동시에 완성되는 즉시범이므로 범죄성립과 동시에 공소시효가 진행하는데, 정당 가입 후 공소시효 3년이 지난 다음 기소됐다”며 일부 피고인들에게는 면소판결했다. 정치자금 중 당비는 반드시 당원으로 가입해야만 납부할 수 있어 일반 국민으로서 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 하기 위해 반드시 당원이 되어야 하므로, 정당법상 정당 가입이 금지되는 공무원 등의 경우에는 자신이 지지하는 정당에 재정적 후원을 할 수 있는 방법이 없다. 정당에 대한 후원금제도의 확대 및 양성화를 통해 국민의 정치적 자유권이 보장될 수 있는 통로를 마련하여야 할 것이다.

2011도8649 판결에서 대법원은 “정치자금법 제31조 제2항에서 법인 또는 단

체 스스로 정치자금을 기부하지 않더라도 그와 관련된 자금으로 정치자금을 기부하는 것을 금지한다고 하여 법인 또는 단체가 기부자금 마련에 어떤 형태로든 관련되기만 하면 모든 정치자금법 제31조 제2항에서 규정한 기부금지 대상인 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’에 해당한다고 보아서는 안 될 것이지만, 법인 또는 단체가 기부자금의 모집·조성에 주도적·적극적으로 관여함으로써 모집·조성된 자금을 법인 또는 단체가 처분할 수 있거나 적어도 그와 동일시할 수 있는 정도의 자금인 경우에는 ‘법인 또는 단체와 관련된 자금’에 해당한다고 보아야 한다.”고 판시하면서, 이 사건 특별회비 자금은 단체인 청목회가 자신의 이름을 사용하여 주도적으로 모집·조성하여 청목회 자신의 의사결정에 따라 기부할 수 있는 돈으로써 정치자금법 제31조 제2항에서 정한 ‘단체와 관련된 자금’에 해당한다고 하여, 청목회 간부 3명에 집행유예 2년의 유죄 판결을 내렸다. 위 청목회 사건으로 국회의원 후원금이 급격히 감소하여 그 수입·지출내역을 보면 2009년 411억원이었던 국회의원 후원금은 2011년 310억원으로 줄었으며, 2013년에도 381억원에 그친 것으로 나타났다.⁵¹⁾

2011도15418 판결은 위 청목회 사건과 유사한 점이 있음에도 상반된 결론에 이른 판결이다. 유치원 연합회가 임원회의에 정치자금을 후원하기로 조직적으로 결의하고 메일로 독려한 것은 인정하면서도 회원들은 단체의 결의와 상관 없이 자발적으로 후원한 것으로 ‘단체와 관련된 자금’으로 볼 수 없다고 판시하였다. 그 이유는 대의원대회의 정족수가 미달되어 합법적으로 조직적 결의가 이루어지지 못했고, 설사 결의가 있더라도 강제할 규정이 없어 그 결의에 기속되어 후원금을 낸 것으로 보기 어렵다는 것이다. 위 판결들과 비교할 때에 유사한 사안에 대한 다른 결론으로 비판이 제기된다.⁵²⁾

제2절 선거비용 및 정치자금 규제에 대한 실태 분석

51) 서울경제 2014년 8월 25일, [클릭 이 판결] 청목회 입법로비 사건, <https://news.v.daum.net/v/20140825183713067?f=0>, (최종검색 2019년 12월 10일)

52) 오마이뉴스 2011년 7월 22일, ‘교육계 청목회 사건’, 어떻게 무죄가 됐나, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001599900&CMPT_CD=P0001, (최종검색 2019년 12월 10일)

선거비용 및 정치자금 규제의 의의와 한계를 평가하기 위해서는 헌법재판소의 결정례 및 대법원의 판결례만으로는 부족하고, 실제 선거비용 및 정치자금 규제의 실태가 어떠한지 검토해 볼 필요가 있다. 이에 따라 이하 선거에서의 선거비용 및 정치자금 규제와 관련한 현황 자료를 토대로 실제 사안에서 주목할 만한 경향이 나타나는지 확인하고자 한다. 이하에서는 2016년 실시된 제20대 국회의원선거와 2017년 실시된 제19대 대통령선거 그리고 2018년 실시된 제7회 전국동시지방선거를 중심으로 살펴보았다.

선거비용은 당해 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖의 모든 재산상의 가치가 있는 것으로 당해 후보자나 정당이 부담하는 비용을 말한다(공직선거법 제119조 제1항). 선거비용은 선거에 있어서 필요불가결한 요소이지만, 자금력에 의한 선거부정과 과열된 선거운동으로 인한 사회경제적 손실을 발생시키는 요인이기도 하다. 공직선거법 제122조에서는 선거구선거관리위원회는 선거별로 선거비용제한액의 산정의 규정에 의하여 산정한 선거비용제한액을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 공고하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 선거 실시 전에 미리 선거비용제한액을 결정·공고하여 선거비용의 지출을 제한하는 한편 선거에서 후보자가 당선되거나 일정 수준의 득표율을 얻으면 선거비용의 전부나 일부를 보전해 주고 있다(공직선거법 제122조의 2).

1. 제20대 국회의원선거

2016. 4. 13. 시행된 제20대 국회의원선거의 선거과정을 분야별로 정리하여 발간한 중앙선거관리위원회 제20대 국회의원선거 총람을 중심으로 살펴보았다. 그 중에서 당해선거에서의 선거비용 관련 현황을 정리하였다.

가. 선거비용제한액

관할 선거구선거관리위원회는 2015년 12월 3일까지 선거비용제한액을 산정

하여 일괄 공고하였고, 2016년 3월 3일 국회의원선거구가 확정됨에 따라 선거구역이 변경된 관할선거구위원회는 2016년 3월 4일까지 선거비용제한액을 공고하였다.

비례대표국회의원선거의 선거비용제한액은 48억 1,700만 원으로 이는 지난 제19대 비례대표국회의원선거의 선거비용제한액 51억 4,100만 원보다 3억 2,400만 원(△6.3%)이 감소하였고, 지역구국회의원선거는 253개 선거구의 평균 선거비용제한액은 1억 7,600만 원으로 지난 제19대 지역구국회의원선거 246개 선거구의 평균 선거비용제한액인 1억 9,200만 원보다 1,600만 원(△8.3%)이 감소하였다. 이번 국회의원선거에서 인구수의 증가(804,179명)에도 불구하고 선거비용제한액이 감소하게 된 것은 소비자 물가변동을 감안하여 산정한 제한액산정비율을 적용(3.8%, 19대 12.5%)했기 때문인 것으로 보인다.⁵³⁾

<표 3-1> 선거비용제한액 공고상황

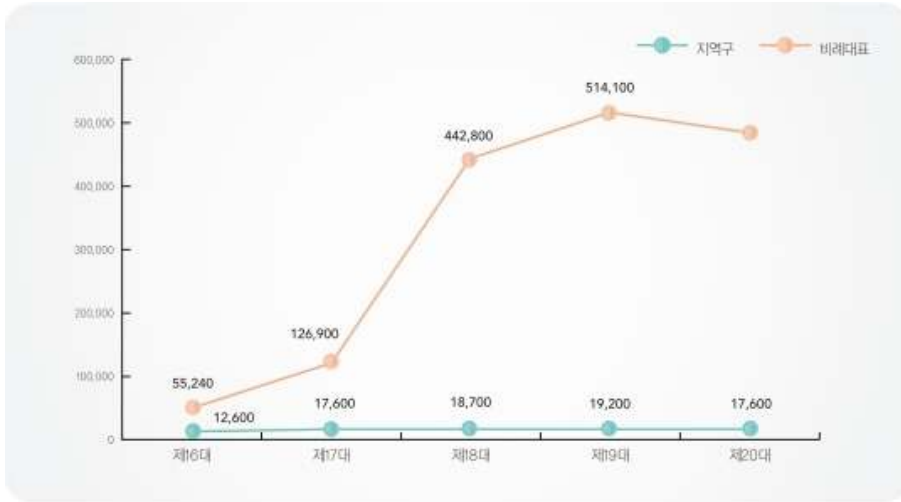
(단위: 만원)

비례대표	지역구				
	평균	최다		최소	
		선거구명	금액	선거구명	금액
481,700	17,600	밀양시의령 군 함안군창녕 군	27,000	군포시갑 안산시단원 구을	14,400

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 155면.

[그림 3-1] 선거비용제한액 변동추이

53) 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 2016, p.154-155



[그림 3-1] 선거비용제한액 변동추이

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 155면.

나. 선거비용지출

비례대표후보자를 등록한 21개 정당의 평균지출액은 104,657만 원으로 선거비용제한액의 21.7%를 지출하였고, 지역구후보자로 등록한 943명(회계보고서 미제출 후보자 1명 제외)의 평균지출액은 11,988만 원으로 선거비용제한액의 68.1%를 지출하였다.⁵⁴⁾

54) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.157



[그림 3-2] 선거비용 지출률 추이(제한액대비 지출액)

(단위 : 명, 만원, %)

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 157면.

다. 선거비용보전

비례대표국회의원선거의 경우 후보자명부에 올라 있는 후보자 중 당선인이 있으면 해당 정당이 지출한 선거비용의 전액을 보전한다(공직선거법 제122조의2 제1항 제2호). 지역구국회의원선거의 경우에는 후보자가 당선되거나 사망한 경우와 유효투표총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 선거비용지출액 전액을(공직선거법 제122조의2 제1항 제1호 가목), 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만을 득표한 경우에는 선거비용지출액의 100분의 50에 해당하는 금액을(공직선거법 제122조의2 제1항 제1호 나목) 선거구선거관리위원회가 공고한 선거비용제한액의 범위 안에서 국가의 예산으로 보전한다.

이번 선거에서 보전대상인 정당·후보자는 2016년 4월 25일까지 선거비용보전을 청구하였고, 선거구선거관리위원회에서는 그 지출내역에 대한 서면심사 및 현지 확인·조사를 거쳐 2016년 6월 10일에 선거비용을 보전했다. 20대 국회의원

선거에서는 비례대표선거의 경우 참여한 21개 정당 중 4개 정당에 1,603,656만 원을 보전하여 제19대 국회의원선거의 1,834,388만 원보다 230,732만 원이 감소하였고, 지역구는 944명의 후보자 중 671명의 후보자에게 7,093,704만 원을 보전하여 제19대 국회의원선거의 7,088,446만 원보다 5,258만원이 증가하였다. 제20대 국회의원선거에서 선거비용제한액이 감소하였음에도, 제19대 국회의원선거에 비하여 선거비용 보전액이 증가한 것은 선거비용 지출률이 증가했기 때문으로 보인다.

한편, 회계책임자가 정당한 사유없이 정치자금 회계보고서를 그 제출마감일까지 제출하지 아니한 때에는 선거비용을 보전하지 아니하고, 후보자·예비후보자·선거사무장 또는 선거사무소의 회계책임자가 이번 선거와 관련하여 「공직선거법」 및 「정치자금법」 제49조(선거비용 관련위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범하여 유죄의 판결이 확정되거나 선거비용제한액을 초과하여 지출한 때에는 그 위법행위에 소요되거나 초과 지출한 비용의 2배에 해당하는 금액은 보전하지 아니하며, 위 관련 범죄로 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 때에는 판결이 확정될 때까지 그 위법행위에 소요된 비용의 2배의 금액은 보전을 유예하도록 하고 있다. 이번 선거에서 보전 제한되거나 유예된 비용은 30,521만원이었다.⁵⁵⁾

<표 3-2> 선거비용 보전상황

1) 비례대표

(단위: 개, 만원)

후보추천 정당	보전대상 정당	정당별 보전액				
		계	새누리당	더불어민 주당	국회의당	정의당
20	4	1,603,656	424,652	384,124	349,449	445,431

출처 : 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 158면

2) 지역구

(단위: 명, 만원)

55) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.158-159

정당명	등록 후보자수	보전대상후보자수		보전대상 액	보전제한·유 예액	보전액
		100%	50%			
계	944	601	70	7,124,225	30,521	7,093,704
새누리당	248	223	2	2,442,863	3,118	2,439,745
더불어민 주당	235	225	6	2,766,795	5,643	2,761,152
국민의당	173	104	50	1,284,830	19,048	1,265,782
정의당	53	6	1	81,219	-	81,219
노동당	9	1	0	10,733	-	10,733
녹색당	5	1	0	4,716	-	4,716
민중연합 당	56	2	0	8,665	-	8,665
기타 정당	28	0	0	-	-	-
무소속	137	39	11	524,404	2,712	521,692

라. 정치자금범죄

제20대 국회의원선거에서는 정당, 국회의원후보자, 후원회 등을 대상으로 18대 중대 정치자금범죄 근절을 위해 사전 예방·안내를 실시하였는데, 이와 관련하여 중대 정치자금범죄 등 고발 6건, 수사의뢰 3건 등 총 82건을 적발하여 조치하였다. 정치자금범죄는 은밀하게 이루어지고 사후에도 쉽게 드러나지 않아 위법혐의를 입증하기가 어렵다. 이에 금융거래자료 조회, 통신자료 확보 등을 통해 체계적인 증거분석을 실시하고, 객관적인 자료를 확보하여 범죄 혐의를 밝히는 것이 필요하다. 정치자금의 투명성 확보를 위해서 선거비용 및 정치자금의 상시공개 등 제도적인 개선방안의 마련이 필요하다.⁵⁶⁾

제20대 국회의원선거에서 정치자금범죄와 관련하여 구체적인 유형별 조치현

56) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p. 217

항과 신분별 조치현황은 아래와 같다.

<표 3-3> 유형별조치현황

(단위 : 건)

구분	계	고발	수사의뢰	경고(위반사실통지)
계	82	6	3	73
법정자금 외 정치자금수수	5	3	2	-
후원인의 납입·기부한도 초과	2	1	-	1
기부제한자 기부	2	1	-	1
당비 또는 정치자금영수증 미발급	1	-	-	1
회계보고 축소·확대·누락 등 허위보고	2	-	-	2
정치자금 사적 사용	43	-	-	43
회계책임자 외 수입·지출	3	-	1	2
타인명의 기부	1	-	-	1
영수증 그 밖의 증빙서류 미구비 또는 허위기재 등	21	-	-	21
기타	2	1	-	1

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 218면

<표 3-4> 신분별조치현황

(단위 : 건)

구분	계	고발	수사의뢰
계	9	6	3
후보자	5	2	3
선거사무장	-	-	-
회계책임자	1	1	-
기타	3	3	-

※ 경고(위반사실통지) 73건은 제외함

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 219면

마. 선거비용 및 정치자금 확인조사

제20대 국회의원선거에서 선거비용 및 정치자금 조사는 선거비용 수집자료 분석·관리 전산서식을 활용하여 고액의 선거비용 축소·누락 등 고의적인 허위보고, 자원봉사자 대가제공 등 불법 선거비용지출, 업체와의 이면계약 등에 중점을 두었다. 선거비용 축소·누락 등 허위보고, 자원봉사자 대가 제공, 선거비용제한액 초과지출 등의 고의적인 위반행위는 엄정하게 고발 또는 수사의뢰하였고, 경미한 절차적 위반행위는 경고 또는 위반사실통지 등의 행정조치를 함으로써 조사·조치의 실효성을 확보하고자 하였다.⁵⁷⁾

한편, 이번 제20대 국회의원선거의 선거비용 관련 위반행위는 총 26건을 적발하여 고발 20건, 경고 및 위반사실통지 6건을 조치하였다.

<표 3-5> 유형별 조치현황

(단위 : 건)

구분	계	고발	수사의뢰	경고(위반사실통지)
계	26	20	-	6
선거운동목적 등의 이익제공	2	2	-	-
자원봉사자 대가제공	1	1	-	-
선거사무관계자 수당실비 초과지급	6	6	-	-
선거비용제한액 초과지출	1	1	-	-
회계보고서 허위기재 등	6	6	-	-
회계책임자 외 수입지출	1	-	-	1
신고된 예금계좌 외 수입지출	6	2	-	4
기타	3	2	-	1

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 223면

57) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p. 223

<표 3-6> 신분별조치현황

(단위 : 건)

구분	계	고발	수사의뢰
계	20	20	-
후보자	7	7	-
선거사무장	4	4	-
회계책임자	6	6	-
기타	3	3	-

※ 경고(위반사실통지) 6건은 제외

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 223면

2. 제19대 대통령선거 비용

2017. 5. 9. 시행된 제19대 대통령선거의 선거과정을 분야별로 정리하여 발간한 중앙선거관리위원회 제19대 대통령선거 총람을 중심으로 살펴보았다. 이를 통해 당해 선거에서의 선거비용 관련 현황을 정리하였다. 제19대 대통령선거에서는 선거비용 인터넷공개를 통하여 선거비용 수입·지출의 투명성을 확보함과 동시에 각급 선거관리위원회에 선거비용 실사 및 조사반을 운영하여 보전청구 및 회계보고 내역에 대한 엄정한 서면시사와 현지 조사를 실시하였다.⁵⁸⁾

가. 선거비용제한액

대통령선거의 선거비용제한액은 전국 총 인구수에 950원을 곱한 금액에 선거비용제한액 산정비율을 증감하여 산정한다(공직선거법 제121조 제1항 제1호). 중앙선거관리위원회는 2017년 3월 17일 509억9천4백만 원으로 선거비용제한액을 산정하여 공고하였는데, 이는 지난 제18대 대통령선거의 선거비용제한액 559억7천7백만 원보다 49억8천3백만 원(△8.9%)이 감소하였다.

이번 대통령선거에서 선거비용제한액이 제18대 대통령선거와 비교하여 감소하게 된 이유는 대통령 궐위에 따라 실시된 선거라는 점에서 제19대 대통령선거의 선거비용제한액 산정비율이 3.8%로 지난 제18대 대통령선거 시 15.9%보다 12.1%가 줄었기 때문이다.⁵⁹⁾

58) 중앙선거관리위원회, 제19대 대통령선거총람, 2017, p. 142

<표 3-7> 최근 대통령선거 선거비용제한액 현황

(단위: 백만원)

구분	제15회	제16회	제17회	제18회	제19대
선거비용제한액	31,040	34,180	46,593	55,977	50,994

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제19대 대통령선거총람, 142면.

나. 선거비용 지출

제16대 대통령선거를 비롯하여 제19대 대통령선거에 이르기까지 후보자들의 제한액대비 평균지출률은 약 20% 선으로 형성되어 있으며 가장 최근의 대통령 선거인 제19대 대통령선거의 후보자 수는 역대 대통령 선거에 비해 가장 많은 15명인데 15개 정당·후보자의 평균지출액은 92억5천만 원으로 선거비용제한액의 18.1%를 지출하였고 보전대상 3개 정당의 평균지출액은 417억3천만 원으로 선거비용제한액의 81.8%를 지출하였다.⁶⁰⁾

<표 3-8> 최근 대통령선거 지출액 현황

(단위: 명, 백만원)

구분	선거비용지출액			제한액대비 평균지출률
	후보자수	총 지출액	평균 지출액	
제15대 (‘97.12.18.)	7	62,328	8,904	28.7%
제16대 (‘02.12.19.)	7	53,030	7,576	22.2%
제17대 (‘07.12.19.)	12	107,928	8,994	19.3%
제18대 (‘12.12.19.)	7	103,483	14,783	26.4%
제19대 (‘17.5.9.)	15	138,774	9,252	18.1%

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제19대 대통령선거총람, 144면.

59) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.142

60) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.144

다. 선거비용 보전

대통령선거의 경우 유효투표총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 선거비용지출액 전액을, 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만을 득표한 경우에는 선거비용지출액의 100분의50에 해당하는 금액을 중앙선거관리위원회가 공고한 선거비용제한액의 범위 안에서 국가의 예산으로 보전해준다. 이번 선거에 참여한 정당 중 보전대상은 더불어민주당, 자유한국당, 국민의당 등 3개 정당으로 청구액 1,251억4천4백만원의 97.8%에 해당하는 1,225억원의 보전비용을 지급하였다.⁶¹⁾

<표 3-9> 선거비용 보전상황

(단위: 백만원, %)

구분	보전청구액 (A)	감액 (B)	보전금액 (C=A-B)	보전율	
				제한액 대비	청구액 대비
계	125,144	2,644	122,500	80.1	97.8
더불어민주 당	48,166	994	47,172	92.5	97.9
자유한국당	34,197	1,132	33,065	64.8	96.7
국민의당	42,781	518	42,263	82.9	98.8

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제19대 대통령선거총람, 145면.

중앙선거관리위원회는 철저한 검산 및 조사를 거쳐 더불어민주당 9억9천4백만원, 자유한국당 11억3천2백만원, 국민의당 5억1천8백만원 등 총 26억4천4백만원을 감액하였다. 주요 감액사유는 통상적인 거래가격 초과 13억2천3백만원, 미보전 대상(선거비용 외 정치자금, 예비후보자 선거비용 등 3억1천7백만원, 선거사무원 법정 수당·실비 과다 지급 등 9천8백만원, 기타(단순 오기, 집계오류, 점자형 선거공보 중복청구 등) 9억6백만원 등이다.⁶²⁾

61) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.144-145

62) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.145

<표 3-10> 정당별 선거비용 감액사유

(단위: 백만원, %)

구분	계	비율	더불어민 주당	자유한국 당	국민의당
계	2,644	100	994	1,132	518
통상거래가격 초과	1,323	50.0	609	515	199
미보전대상	317	12.0	122	114	81
법정수당·실비 과다지급	98	3.7	29	28	41
기타	906	34.3	234	475	197

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제19대 대통령선거총람, 145면.

라. 정치자금범죄

중앙선거관리위원회는 정치자금의 투명성 제고를 위해 정당, 법인, 단체 등을 대상으로 안내문 발송, 면담 등 선제적인 예방활동을 전개하였다. 수집된 자료 및 회계보고서 등을 면밀히 검토 후 체계적인 자료분석을 통해 중대 정치자금범죄를 조사하여, 수사의뢰 2건 등 총 55건을 적발하여 조치하였다. 구체적으로 유형별 조치현황은 아래의 표와 같다.

<표 3-11> 유형별 조치현황

(단위 : 건)

구분	계	고발	수사의뢰	경고 등
계	55	0	2	53
법정외 정치자금 수수	2	0	0	2
후원인의 납입기부한도 초과	0	0	0	0
기부제한자 기부	3	0	1	2
당비 또는 정치자금영수증 미발급	1	0	0	1
회계보고 축소·확대·누락 등 허위보고	4	0	1	3

정치자금 사적사용	22	0	0	22
회계책임자의 수입지출	6	0	0	6
예금계좌외 수입지출	3	0	0	3
실명기부·지출방법 위반	3	0	0	3
영수증 등 미구비, 허위기재 등	7	0	0	7
기타	4	0	0	4

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제19대 대선 총담, 199면

마. 선거비용 및 정치자금 확인조사

제19대 대통령선거에서 위반행위의 경중에 따라 회계보고 허위기재, 자원봉사자 대가 제공 등 고의적인 위반행위는 엄정하게 고발 및 수사의뢰 조치하였고, 회계책임자 등의 경미한 절차적 위반행위는 경고 또는 위반사실통지 조치하는 등 선거비용 조치의 실효성을 확보하고자 노력하였다. 이번 제19대 대통령선거의 선거비용 관련 위반행위는 총 74건을 적발하여 고발 5건, 수사의뢰 1건, 경고 및 위반사실통지 68건을 조치하였다.

<표 3-12> 유형별 조치현황

(단위 : 건)

구분	계	고발	수사의뢰	경고 등
계	74	5	1	68
기부행위 제한규정위반	3	0	1	2
선거운동목적 등의 이익제공	4	0	0	4
자원봉사자에 대한 대가제공	3	2	0	1
선거사무관계자 수당실비 초과제공	36	1	0	35
유급사무직원 등에 실비 외 대가제공	3	0	0	3
회계보고서 허위기재, 위조, 변조, 누락	10	2	0	8
회계책임자 외 수입지출	2	0	0	2
영수증 등	3	0	0	3

허위기재, 위조, 변조				
실명지출위반	3	0	0	3
기타	7	0	0	7

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제19대 대선 총람, 203면

3. 제7회 전국동시지방선거 비용

2018. 6. 13. 시행된 제7회 전국동시지방선거의 선거과정을 분야별로 정리하여 발간한 중앙선거관리위원회 제7회 전국동시지방선거 총람을 중심으로 살펴 보았다. 이를 통해 당해 선거에서의 선거비용 관련 현황을 정리하였다.

가. 선거비용제한액

2018년 2월 2일에 일괄 공고된 선거비용 제한액은 다음과 같다.

<표 3-13> 선거비용 제한액 공고

(단위: 천원)

구분	최다		최소		평균	
	선거구명	금액	선거구명	금액		
시·도지사	경기도	4,177,000	세종시	299,000	1,418,529	
구·시·군의 장	수원시	389,000	울릉군	99,000	156,500	
시·도 의원	지역구	인천서구 제3외5	58,000	세종특별자치시 제3외9	43,000	49,299
	비례대표	경기도	711,000	세종시	57,000	200,294
구·시· 군 의원	지역구	용인시자	52,000	용진군가 외9	37,000	41,931
	비례대표	수원시	99,000	울릉군	37,000	48,513

교육감	경기도	4,177,000	세종시	299,000	1,418,529
-----	-----	-----------	-----	---------	-----------

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 163면

제7회 전국동시지방선거의 선거비용 제한액이 감소한 이유는 선거비용 제한액 산정 시 적용하는 선거비용 제한액 산정비율이 제6회 전국동시지방선거에는 17개 시·도에 전국소비자물가변동률 7.9%가 반영되었던 데 비하여 제7회 전국동시지방선거에는 17개 시·도에 3.7%의 물가변동률이 적용되었기 때문이다.

선거별로 살펴보면 시·도지사선거는 0.4%(1,424→1,418백만원), 자치구·시·군의 장 선거는 4.9%(164→156백만원), 지역구시·도의원선거는 3.9%(51백만원→49백만원) 감소하였다.⁶³⁾

<표 3-14> 선거비용 제한액 변동추이

(단위: 천원)

구분	제4회 지선	제5회 지선	제6회 지선	제7회 지선
시·도지사	1,513,439	1,548,431	1,424,213	1,418,529
구·시·군의 장	149,599	167,495	164,265	156,500
지역구시·도의원	47,797	53,331	51,677	49,299
지역구·시·군의 원	40,276	44,763	43,751	41,931

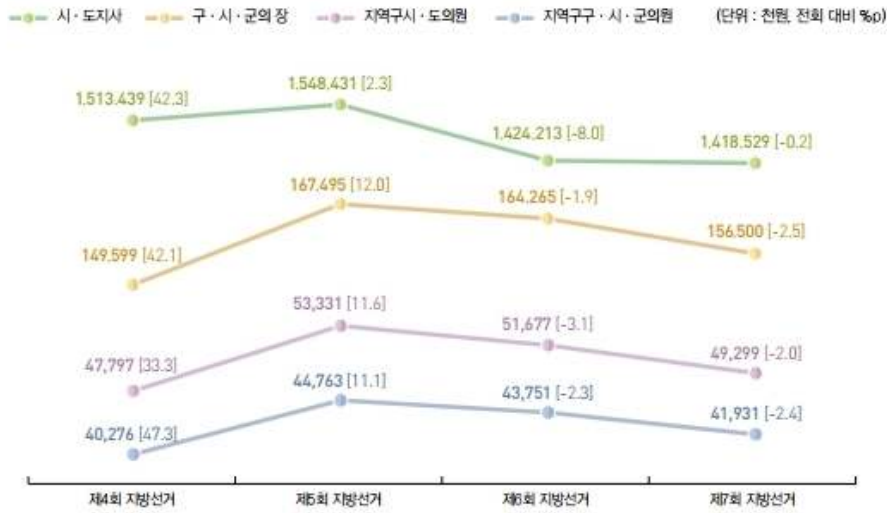
* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 164면

나. 선거비용 지출

정당·후보자는 선거일 후 30일인 2018년 7월 13일까지 정치자금 회계보고서를 제출하였으며, 정당·후보자가 제출한 정치자금 회계보고서상 선거비용 지출 신고액은 선거비용 제한 총액 704,510백만원의 67.7%인 477,237백만원이었다.

평균 선거비용 지출액을 제6회 전국동시지방선거와 비교하여 보면 시·도지사선거

63) 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 2018, p.164



[그림 3-3] 선거비용 제한액 변동추이

* 출처: 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 164면
 6.6%p, 비례대표시·도의원선거 1.4%p, 비례대표구·시·군의원선거는 4.7%p가 각각 감소하였으며, 자치구·시·군의 장선거 4.5%p, 지역구시·도의원선거 5.4%p, 지역구·시·군의원선거는 5.7%p, 교육감선거는 10.2%p가 각각 증가하였다.⁶⁴⁾

<표 3-15> 선거비용 제한 및 지출

(단위: 명, %, 천원)

구분	계	시·도지사	구·시·군의장	시·도의원		구·시·군의원		교육감	교육의원	
				지역구	비례대표	지역구	비례대표			
후보자	총수	8,861	71	757	1,889	134	5,336	607	61	6
	보고서 제출	8,861	71	757	1,889	134	5,336	607	61	6
선거비용 제한액	총액	704,510,000	114,438,000	120,608,000	93,319,000	29,909,000	224,214,000	31,902,000	89,779,000	341,000
	평균	79,506	1,611,800	159,323	49,401	223,200	42,019	52,556	1,471.7	56,830

64) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.165

			2			1			86	3
선거비용 지출액	총액	477,237,940	54,292,636	90,429,413	75,589,859	9,077,899	168,259,591	11,658,963	67,798,873	130,706
	평균	53,858	764,685	119,457	40,015	67,745	31,532	19,207	1,111,456	21,784
평균 지출률		67.7	47.4	75.0	81.0	30.4	75.0	36.5	75.5	38.3
제6회 지선 평균 지출률		65.5	54.0	70.5	75.6	31.8	69.3	41.2	65.3	83.9

*선거비용 제한액·선거비용 지출 총액은 후보자별 선거비용 제한액·지출액을 각각 합산한 금액임

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 165면

<표 3-16> 선거비용 지출률 추이(제한액 대비 지출액)

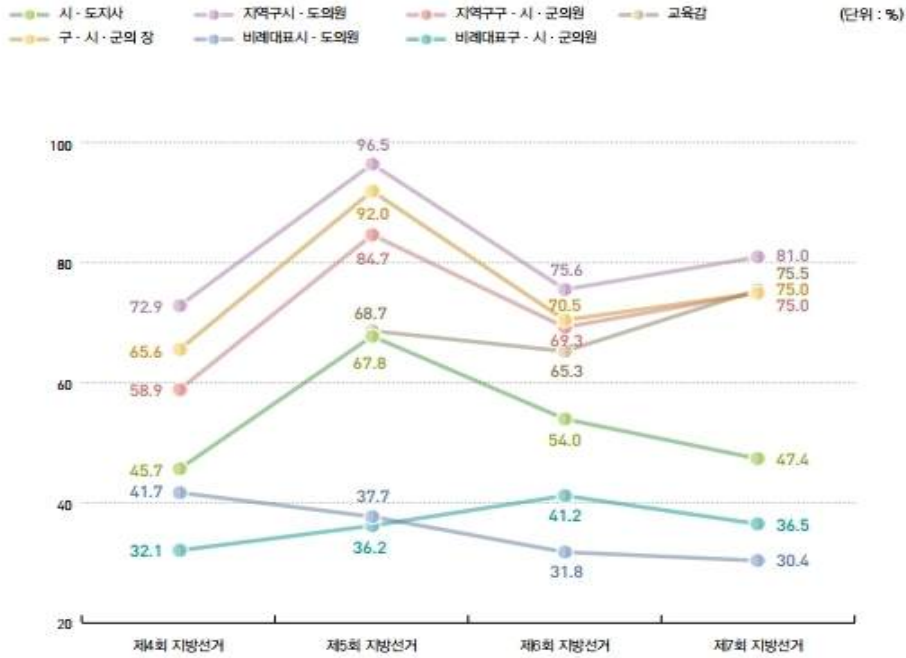
(단위: %)

구분		제4회 지선	제5회 지선	제6회 지선	제7회 지선
시·도지사		45.7	67.8	54.0	47.4
구·시·군의 장		65.6	92.0	70.5	75.0
시·도 의원	지역구	72.9	96.5	75.6	81.0
	비례대표	41.7	37.7	31.8	30.4
구·시· 군 의원	지역구	58.9	84.7	69.3	75.0
	비례대표	32.1	36.2	41.2	36.5
교육감		-	68.7	65.3	75.5

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 166면

다. 선거비용 보전

선거비용 보전의 요건은 기탁금을 반환받을 수 있는 요건과 동일하다. 즉 후보자가 당선되거나 사망한 경우와 유효투표총수의 100분의 15 이상을 득표한 경우에는 선거비용 제한액 범위 안에서 지출한 선거비용 전액이 보전대상이 되고, 100분의 10 이상 100분의 15미만을 득표한 경우에는 지출한 선거비용의 100분의 50이



[그림 3-4] 선거비용 지출률 추이

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 166면
 보전대상이 된다. 또한, 비례대표선거의 경우에는 후보자명부에 올라 있는 후보자 중 당선인이 있는 경우 전액 보전대상이 된다.

제7회 전국동시지방선거의 보전총액은 제6회 전국동시지방선거 시의 293,170백만원보다 27,153백만원 증가한 320,323백만원으로, 보전총액이 증가한 이유는 전체 후보자 수 및 보전청구 후보자수의 증가(6,352→6,619명), 선거비용 제한액 대비 지출액의 증가 등을 들 수 있다.⁶⁵⁾

<표 3-17> 선거비용 보전

(단위: 명, 천원)

구분	보전청구 후보자수			보전액			제7회 지선 평균보전 액	제6회 지선 평균보전 액
	계	100%	50%	계	100%	50%		

65) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.167

계	6,619	5,640	979	320,323,199	304,028,467	16,294,732			
시·도지사	36	33	3	41,245,373	40,611,841	633,532	1,145,704	1,044,229	
구·시·군의 장	543	499	44	57,015,453	54,928,112	2,087,341	105,000	102,614	
시·도 의원	지역구	1,681	1,539	142	54,893,601	52,996,632	1,896,969	32,655	31,144
	비례대표	46	46	-	7,235,133	7,235,133	-	157,285	158,519
구·시·군 의원	지역구	3,941	3,157	784	96,659,780	86,550,281	10,109,499	24,526	22,568
	비례대표	317	317	-	8,286,777	8,286,777	-	26,141	28,279
교육감	52	46	6	54,901,806	53,334,415	1,567,391	1,055,803	921,512	
교육의원	3	3	-	85,276	85,276	-	28,425	34,801	

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 167면

라. 정치자금범죄

중앙선거관리위원회는 제7회 전국동시지방선거에서 불법정치자금 제공행위 등 중대정치자금범죄를 조사하여 고발 6건 등 총238건을 적발하여 조치하였다. 구체적인 유형별 조치현황은 아래의 표와 같다.

<표 3-18> 유형별 조치현황

(단위 : 건)

구분	계	고발	수사의뢰	경고 등
계	238	6	3	229
법정 외 정치자금 수수	16	3		13
후원인의 납입기부한도 초과	9	-	1	8
기부제한자 기부	1	-	-	1
당비 또는	2	-	-	2

정치자금영수증 미발급				
회계보고 미제출	1	-	-	1
회계보고 축소, 확대, 누락 등 허위보고	14	-	-	14
정치자금 사적사용	38	1	-	37
인계인수의무 위반	2	-	-	2
예금계좌미신고	1	-	-	1
회계책임자의 수입지출	7	-	1	6
예금계좌외 수입지출	35	-	-	35
자료제출요구 등 불응	1	1	-	-
실명기부, 지출방법 위반	12	-	1	11
타인명의기부	1	1	-	-
영수증 등 미구비, 허위기재 등	88	-	-	88
기타	10	-	-	10

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 219면

마. 선거비용 및 정치자금 확인조사

중앙선거관리위원회는 먼저 1단계로 8월초까지 선거비용 보전을 청구한 정당·후보자를 대상으로 ▲ 선거비용 보고 축소·누락 행위 ▲ 업체와의 이면계약을 통한 리베이트 수수행위 ▲ 선거사무관계자 수당·실비 초과 제공행위 ▲ 자원봉사자의 선거운동 대가 금품 제공행위 등에 대해 중점 조사하였다. 한편, 제7회 전국동시지방선거에서 후보자가 정치자금 공개시스템에 정치자금 수입·지출 세부 항목을 공개한 경우 위법 혐의나 이의제기 등 특별한 사정이 없는 한 현지 실사 대상에서 제외하였다.⁶⁶⁾

제7회 전국동시지방선거의 선거비용 관련 위반행위는 총 610건을 적발하여 고발 48건, 수사의뢰 4건, 경고(위반사실통지 포함) 558건을 조치하였다. 구체적으로 유형별 조치현황은 아래와 같다.

66) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, p.222

<표 3-19> 유형별 조치현황

(단위 : 건)

구분	계	고발	수사의뢰	경고 등
계	610	48	4	558
기부행위제한규정 위반	6	-	-	6
선거운동목적 등의 이익제공	2	2	-	-
자원봉사자에 대한 대가제공	78	6	2	70
선거사무관계자 수당실비 초과제공	197	4	-	193
선거비용제한액 초과지출	41	27	1	13
회계보고서 허위기재, 위조, 변조, 누락	85	3	1	81
수당실비의 지정계좌외 지급	5	-	-	5
회계책임자외 수입지출	32	1	-	31
신고된 예금계좌외 수입지출	114	2	-	112
영수증 등 허위기재, 위조, 변조	10	2	-	8
실명지출위반	27	1	-	26
회계책임자 선임변경신고 및 예금계좌신고 미이행	1	-	-	1
기타	12	-	-	12

* 출처 : 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 222면

선거비용 규제의 비교법적 고찰

제1절 일본의 선거비용 및 정치자금 규제

1. 들어가면서

일본국 헌법 제47조는 “선거구, 투표의 방법 그 밖의 양의원⁶⁷⁾ 의원의 선거에 관한 사항은 법률로 이것을 규정한다”고 명기되어 있다. 일본에서 공직선거에 관한 기본법으로 소화 25년[1950년] 법률 제100호로 제정된 공직선거법(公職選挙法)이 있다. 일본에서는 제2차 세계대전 이후 자치체선거에 관하여 시제, 정촌제, 부현제, 도제의 4개 법률이 각각 규정되었으나 1947년 지방자치법이 제정됨에 따라 자치체선거에 관한 규정이 일원화 되었다. 더욱이 1950년 중의원의원선거법, 참의원의원선거법, 선거운동의 문서도화 등의 특례에 관한 법률, 선거운동 등의 임시특례에 관한 법을 포함한 선거법을 폐지하고, 여기에 지방자치법, 최고재판소재판관국민심사법, 교육위원회법 등으로부터 각 선거규정 부분을 종합하여 공직선거법을 제정하였다.⁶⁸⁾ 동법은 일본 헌법의 정신에 따라 중의원의원, 참의원의원, 지방공공단체 의회의 의원 및 장을 공선하는 선거제도를 확립하고 그 선거가 선거인의 자유로 표명된 의사에 의해 공명하고 적정하게 행해지도록 확보하여 민주정치에 건전한 발달에 기하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 본래 선거운동의 자유를 보장하는 것이 일본국헌법의 정신이지만, 미국, 유럽의 국가들과 비교하였을 때 일본의 경우 공직선거법에서는 선거운동에 관하여 많은

67) 중의원과 참의원을 의미함.

68) 伊藤唯史, “選挙運動に対する公的補助と費用規制—意義りす一九一八年国民代表法における公的補助制度導入とその論議—”, 一橋論叢第120巻第1号, 1998, 101쪽, 堀内匠.j “自治体選挙法の消滅(上)—公職選挙法への統合をめぐる—”, 自治総研通巻468号, 地方自治総合研究所, 2017, 52면.

규제·제한을 하고 있다. 이에 공직선거법이나 정치자금규정법을 모두 준수하는 것은 상당히 어렵다고 여겨지고 있다. 동법에서의 공직이란 중의원의원, 참의원의원, 지방공공단체 의회의 의원, 지방공공단체의 장이며(동법 제3조), 이러한 ‘공직’을 선출하는 선거에 관하여 규정한 법률이다(동법 제2조). 동법에서는 의원의 정수, 선거권, 피선거권, 선거권·피선거권의 상실, 선거에 관한 구역, 선거인명부, 선거기일, 선거기간, 특별선거, 임기의 기산일, 투표 및 개표, 선거회, 후보자, 당선인, 선거운동, 선거운동에 관한 수입·지출 및 기부, 선거쟁송, 법칙 등에 대해 규정하고 있다.⁶⁹⁾

선거운동과 관련하여 일본은 자유로운 선거운동제도에서 출발하였으나 선거운동을 엄격히 규제하고 있다는 점에서 우리나라와 유사하다. 공직선거법 제13장(제129조 내지 제178조의3)에서 선거운동에 대해 자세히 규율하고 있다. 먼저, 선거운동 기간이 후보자 신고가 있는 날로부터 당해 선거기일의 전일로 제한되어 있다(동법 제129조). 따라서 이 기간 외의 사전선거운동이 금지되어 있다. 나아가 일정한 인적 범위는 선거운동을 하지 못하고, 선거운동의 방법도 호별방문금지, 서명운동금지, 음식물제공금지, 연호행위금지, 인사장 등 발송의 원칙적 금지, 신문·잡지의 불법이용제한, 방송시설사용 선거운동의 원칙적 금지, 야간가두연설금지 등 상당히 개별적이고 열거적으로 제한하고 있다.

2. 선거비용 및 정치자금에 관한 일본의 논의

일본에서 선거비용 및 정치자금 규제에 관한 법률은 공직선거법과 정치자금규정법, 정당조성법 그리고 「지방공공단체 의회 의원 및 장의 선거에서 전자적 기록식 투표기를 사용하여 행하는 투표방법 등의 특례에 관한 법률」(전자투표법)이 있다.

일본의 경우 정당의 국고보조금과 관련한 법적 토대는 정당조성법이다. 이 법률에 따라 국가가 정당의 정치활동에 소요되는 경비의 일정 부분을 직접 부담한다. 정당에 대한 연간 국고보조금 총액은 가장 최근 인구조사에 따라 도출된

69) 김대근/김정연, 공직선거법상 선거운동 개념의 합리성 제고방안, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2018, 141면 참조.

인구수에 250엔을 곱하여 산출된다. 이렇게 산출된 전체 국고보조금은 의원수와 득표수 비율에 따라 배분되는데, 먼저 총액의 2분의 1은 각 정당 소속 중의원과 참의원의 의원수 비율에 따라, 나머지 2분의 1은 최근에 실시된 중의원 총선거와 직전 참의원 통상선거와 그 이전 참의원 통상선거에서의 지역구 득표율과 전국구 득표율을 고려하여 지급한다.⁷⁰⁾ 매년 4차례씩 정당교부금을 정당에 지급하고 있다(정당조성법 제11조). 이 정당교부금은 그 용도제한이 없다.

선거비용 및 정치자금과 관련하여 직접적인 관련성을 가지는 것은 공직선거법과 정치자금규정법이므로 아래에서는 이러한 법률들을 보다 자세히 살펴본다.

가. 선거비용

일본의 경우 선거비용과 관련하여 1959년 정치자금규정법에 있던 선거운동비용 및 기부 제한에 관한 규정을 공직선거법으로 옮겨 규정하였다. 현재 공직선거법은 금권선거를 막기 위해 일정한 기부를 제한하고 벌칙규정을 마련하고 있으며, 선거운동에 소요되는 비용을 규제하고 있다.⁷¹⁾

일본은 후보자의 선거비용제도는 우리와 비슷하다. 정당에 대한 선거비용제도는 없다. 선거비용과 관련하여 수입은 금전, 물품 기타 재산상의 이익의 수수, 그 수수의 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(공직선거법 제179조). 이 경우 입후보준비행위 등에 소요된 지출 등 법에서 열거한 사항의 지출은 선거비용의 지출로 보지 아니한다(동법 제197조).

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

70) 정승면, “일본의 정치자금규정법에 대한 고찰”, 해외연수검사연구논문집 제20집 제2호, 법무연수원, 2005, 239면; 김대근 외 3인, 정치자금 투명성 제고방안 연구, 중앙선거관리위원회, 2015, 104면.

71) 김대근 외 3인, 앞의 책, 104면.

선거비용 제한은 선거위원회가 공시한다(공직선거법 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(공직선거법 제194조, 공직선거법시행령 제127조). 북해도 등의 경우는 고정액이 일반적인 고정액보다 더 많다.

<표 4-1> 일본 공직선거 선거비용 제한액 산정방법

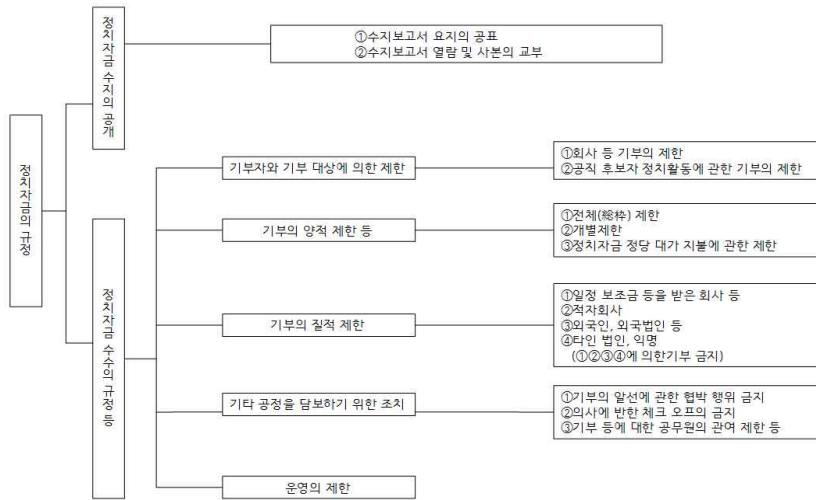
선거종류		제한액 산정
중의원(소선거구)		명부등록자수×15엔+1,910만엔
참의원(선거구)	정수 2인	명부등록자수÷정수×13엔+2,370만엔
	정수 4인 이상	명부등록자수÷정수×20엔+2,370만엔
참의원(비례대표)		5,200만엔
도도부현지사		명부등록자수×7엔+2,420만엔
도도부현의회		명부등록자수÷정수×83엔+390만엔
지정도시의 의회		명부등록자수÷정수×149엔+390만엔
지정도시의 장		명부등록자수×7엔+1,450만엔
지정도시이외의 시의회		명부등록자수÷정수×501엔+220만엔
지정도시이외의 시장		명부등록자수×81엔+310만엔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

위의 표에서 보는 바와 같이 일본의 경우 중의원의원선거 소선거구별 선거인 수도 많고 선거비용 제한액도 많은 편이다. 계산상으로는 선거인 1인당 비용은 적게 나오지만, 실제적으로는 선거운동기간이 짧다는 점에서 보면 적다고도 볼 수 없다.⁷²⁾

나. 정치자금

72) (사)한국정치법학연구소, 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구, 2018, 72면.

정치자금규정법(政治資金規正法, 소화 23년(1948년) 법률 제194호)은 정치
 가나 정치 단체가 취급하는 정치자금에 대해 규정한 것이며, 의회에 민주정치에
 서 정당과 그 밖의 정치단체 기능의 중요성, 공직 후보자 책무의 중요성을 토대로
 정치단체 및 공직 후보자에 의한 정치활동이 국민의 부당한 감시와 비판 하에 행해지
 도록 하기 위해 정치단체의 신고, 정치단체와 관련된 정치자금의 수지의 공개, 정치단
 체 및 공직 후보자에 관한 정치자금의 수수의 규정, 기타 조치를 강구함으로써 정치활
 동의 공명·공정을 확보하여 민주정치의 건전한 발달에 기여할 것을 목적으로 제정되
 었다⁷³⁾. 정치자금을 규정에 관한 기본적 방침으로는 첫째 정치단체의 설립을 위해
 신고 등의 의무를 부과함과 동시에 1년간 정치단체의 수입, 지출 및 자산 등을 기재한
 수지보고서의 제출을 의무화하고, 이를 공개함으로써 정치자금의 수지 현황을 국민에
 게 밝히는 것(정치자금 수지의 공개), 둘째 정치활동에 관한 기부 등에 대해 대상자에
 의한 제한이나 양적·질적 제한 등을 하는 것(정치자금 수수의 규정 등)으로 나눌 수
 있다([그림 4-1] 참조).



[그림 4-1] 정치자금 규정 방법

73) 동법 제1조.

1) 규정의 대상

정치자금규정법의 대상은 정치단체 및 공직의 후보자이며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 정치단체

i) 정치단체의 정의

정치자금규정법에 의하면 다음의 활동을 본래 목적으로 하거나 다음을 주요활동으로 하는 조직적이고 계속적으로 행하는 단체를 정치단체라고 한다. ① 정치상 주의(主義) 또는 정책을 추진·지지하거나 이에 반대하는 것, ② 특정의 공직 후보자를 추천·지지하거나 이에 반대하는 것. 또한 다음에 해당하는 단체에 대해서는 정치자금규정법상 정치단체로 간주한다. ① 정치상 주의 또는 시책을 연구할 목적을 가진 단체로 국회의원이 주재(主宰)하거나 주요 구성원이 국회의원인 것, ② 정치자금단체, ③ 특정 파티 개최 단체(정치단체 이외의 자가 특정 정당(정치자금파티 중 수입의 금액이 1000만엔 이상인 것)가 될 것으로 예상되는 정치자금파티를 개최하는 경우에는 당해 정치 단체 이외의 자를 정치단체로 간주하여 정치자금규정법 규정의 일부가 적용된다).

ii) 정치단체의 종류

정치단체에는 다음과 같은 종류가 있다.

<표 4-2> 일본 정치단체

정당	다음 어느것에 해당하는 단체 ① 귀속국회의원이 5인 이상
----	------------------------------------

	② 전회의 중의원의원 총선거(소선거구·비례대표), 전회 또는 전전회의 참의원의원통상선거(비례대표·선거구)의 어느 것의 전국 득표율이 2% 이상	
정치자금 단체	정당을 위한 자금 지원을 목적으로 하고, 정당이 지정한 단체	
그 밖의 정치단체	정당·정치자금단체 이외의 정치단체(주의주장단체, 추천단체, 후원단체, 특정 정당 개최 단체 등)	
	자금관 리단체	공직의 후보자가 그자가 대표자인 정치단체 중으로부터 일정한 정치단체를 그 자를 위하여 정치자금의 거출을받는 정치단체로서 지정된 것

또한 이하의 것을 ‘국회의원관계정치단체’라고 하여 수지보고에 관한 특례 등이 설정되어 있다.

<표 4-3> 국회의원관계정치단체

국회의원 관계 정치단체	<p>다음의 ①②의 정치단체(단 정당, 정치자금단체 및 정책연구단체 이외) 및 ③:</p> <p>① 국회의원에 관한 공직의 후보자가 대표자인 정치단체,</p> <p>② 조세특별조치법 제41조의 18 제1항 제4호에 해당하는 정치단체(이른바 기부금항소제도의 적용을 받는 정치단체) 중 특정의 국회의원에 관한 공직의 후보자를 추천하거나 지지하는 것을 본래의 목적으로 하는 정치단체,</p> <p>③ 정당의 지부로 국회의원에 관한 선거구의 구역 또는 선거가 행해지는 구역을 단위로 설립된 것 중 국회의원에 관한 공직의 후보자가 대표자인 것,</p> <p>또한 ‘국회의원에 관한 공직의 후보자’에는 현재 국회의원의 직에 있는 자 또는 구회의원에 관한 공직의 후보자가 되려고 하는 자를 포함한다.</p>
--------------------	--

iii) 정치단체의 설립 등의 신청

정치단체는 조직된 날 또는 정치단체가 된 날로부터 7일 이내에 문서로 당해

정치단체의 목적, 명칭, 주요 사무소의 소재지 및 주활동 지역, 대표자·회계책임자·회계책임자의 직무대행자 성명, 주소, 생년월일 및 선임 연월일에 대해 다음과 같이 도도부현의 선거관리위원회 또는 총무대신에게 신고해야 한다.

<표 4-4> 각종 정치단체의 신고처

정치단체의 주 활동 구역 등	신고처
도도부현 구역에서 주로 활동하는 정치단체	주요 사무소 소재지의 도도부현의 선거관리위원회
2곳 이상의 도도부현 구역에 걸쳐서 주요 활동을 행하는 정치단체	주요 사무소 소재지의 도도부현의 선거관리위원회를 창구로 한 총무대신
주요 사무소 소재지의 도도부현 구역외의 지역에서 주로 활동하는 정치단체	
정당 및 정치자금단체	

또한 신고한 사항에 이동(異同)이 발생한 경우에도 그 이동이 발생한 날로부터 7일 이내에 그 내용을 신고하여야 한다. 정치단체의 회계책임자는 회계장부를 준비하는 등 회계 관리를 함과 동시에 연 1회 도도부현의 선거관리위원회 또는 총무대신에게 수지보고서를 제출하는 것이 의무화 되어 있다. 정치단체가 해산하거나 더 이상 정치단체가 아닌 것이 되는 경우 해산 등의 날로부터 30일 이내에 그 사실 및 연월일을 신고함과 동시에 해산 등의 날까지의 수지보고서를 제출해야 한다.

(2) 공직의 후보자

공직의 후보자라 함은 공직에 있는 자, 공직선거법 규정에 의해 제출된 공직 후보자 및 해당 후보자가 되려고 하는 자를 말한다. 또한 공직의 후보자는 자신이 대표인 정치단체 중에서 하나의 정치단체를 자신을 위한 정치자금의 거출을 받는 정치단체로 지정할 수 있다.

2) 정치자금의 수지 공개 등

(1) 수지보고

정치단체의 회계책임자는 매년 12월 31일 지점에서 해당 정치단체에 관한 모든 수입, 지출 및 자산 등의 현황을 기재한 수지보고서를 다음해 3월 말일까지 도도부현의 선거관리위원회 또는 총무대신에게 제출해야 한다. 주요 보고 사항으로는 ① 기부 (연간 5만엔을 초과하는 경우 기부자의 성명 등) ② 정치자금파티의 대가에 관한 수입 (일부 정치자금파티별 20만엔을 초과하는 경우 지불자의 성명 등) ③ 지출 (정치활동비 중 1건당 5만엔 이상의 경우 지출을 받은 자의 성명) ④ 자산 등 (토지, 건물, 건물 소유를 위한 지상권 또는 토지의 임차권, 100만엔을 넘는 동산, 예적금, 금전신탁, 유가증권, 출자에 의한 권리, 100만엔을 초과하는 시설 이용권 등에 관한 내용). 그리고 정치단체의 회계책임자는 수지보고서를 제출할 때 수지보고서에 기재해야 할 지출에 관한 영수증 등의 사본을 함께 제출해야 한다.

(2) 수지보고서의 공표, 열람 및 사본의 교부

정치단체의 수지보고서의 요지는 관보 또는 도도부현의 공보에 의해 11월 30일까지 공표된다. 그리고 정치단체의 수지보고서는 총무성 또는 도도부현의 선거관리위원회에서 수지보고서의 요지가 공표된 날로부터 3년간 누구라도 열람 또는 사본의 교부를 청구할 수 있다.

자금관리단체의 수지보고서에 관하여는 다음과 같은 특례가 있다. 우선 자금관리단체에 대하여 수지보고서 명세를 기재해야 하는 지출범위가 확대되었고 자금관리단체로서 지출한 경우 인건비 이외의 경비 중 1건당 5만엔 이상의 것에 대해서는 수지보고서에 기재함과 동시에 영수증 등의 사본을 함께 제출해야 한다. 그리고 자금관리단체가 2007년 8월 6일 이전부터 보유하고 있는 부동산에

대해서는 용도, 기타 이용현황을 수지보고서에 기재해야 한다.

국회의원관계정치단체에 대하여는 다음의 특례가 있다. (1) 국회의원관계정치단체에 대해서는 수지보고서에 명세를 기재해야 하는 지출 범위가 확대되었으며, 국회의원관계정치단체로서 지출한 경우 인건비 이외의 경비 중 1건당 1만엔을 넘는 경우 수지보고서에 기재함과 동시에 영수증 등의 복사본을 함께 제출해야 한다.⁷⁴⁾ (2) 국회의원관계정치단체에 수지보고서를 제출할 때 그 지출에 관하여 사전에 등록정치자금감독인에게 수지보고서, 회계장부, 영수증 등의 정치자금감사를 받아야 한다. 정치자금감사는 정치자금적정화위원회가 정한 정치자금감사에 관한 구체적인 지침을 토대로 행해진다. 국회의원관계정치단체의 회계책임자는 수지보고서의 지출과 함께 등록정치자금감사인이 작성한 정치자금감사보고서를 제출해야 한다. (3) 국회의원관계정치단체에 대해서 누구라도 수지보고서 요지 공표일로부터 3년간, 인건비 이외의 경비로서 1건당 1만엔 이하의 지출에 관한 영수증 등의 사본을 총무대신 또는 도도부현의 선거관리위원회에게 개시청구할 수 있다. 이때 개시청구부터 개시결

74)

<표 4-5> 지출 명세 기재 및 영수증 복사 등의 첨부 기준

		국회의원관계정치단체	자금관리단체(국회의원 관계정치단체 이외)	기타 정치단체
경 상 경 비	인건비	×	×	×
	광열수비	1만엔 초과	5만엔 이상	×
	비품, 소모품비	1만엔 초과	5만엔 이상	×
	사무소비	1만엔 초과	5만엔 이상	×
정 치 활 동 비	조직활동비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	선거관계비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	기관잡지의 발행 기타 사업비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	조사연구비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	기부, 교부금	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상
	기타 경비	1만엔 초과	5만엔 이상	5만엔 이상

정까지 ① 개시청구서의 제출 ② 소액영수증 등의 사본 제출 명령 ③ 소액영수증 등의 사본 제출 ④ 개시결정의 기본적인 흐름을 따른다.

3) 기부의 제한

일본에서는 원칙적으로 정치자금 조달·지출의 주체는 정치단체와 정당에 한정되며 개별 정치인의 경우 직접 기부를 받는 것이 제한되기 때문에 자금관리단체를 통해서만 기부를 받을 수 있다. 단 선거운동의 경우 예외가 인정된다.⁷⁵⁾ 기부제한에 관한 내용은 아래와 같다.

(1) 회사 등 기부의 제한

정치단체를 제외한 회사, 노동조합 등의 단체는 정당·정당의 지부 및 정치자금 단체 이외의 자에 대해 정치활동에 관한 기부를 할 수 없다. 또한 이에 위반하여 기부할 것을 권유 또는 요구할 수 없다.

(2) 공직 후보자의 정치활동에 관한 기부의 제한

누구라도 공직 후보자의 정치활동에 관하여 금전 또는 유가증권에 의한 기부를 해서는 안 된다. 단 정당이 하는 기부 및 정치단체에 대한 기부는 인정된다.

(3) 기부의 양적제한

기부의 양적제한이란 정치활동에 관하여 1인의 기부자가 연간 기부할 수 있는 금전에 대한 제한으로 기부의 총액제한과⁷⁶⁾ 동일 수령자에 대한 기부액의 제한이⁷⁷⁾ 있다.

75) 김대근 외 3인, 앞의 책, 105쪽.

76) 정당·정치자금단체에 대해서는 개인 2000만엔까지, 회사·노동조합 등 750만엔~1억엔까지이며, 기타 정치단체, 공직 후보자에 대해서는 개인 1000만엔까지이다.

또한 금전 등을 제외한 재산상의 이익에 대해서도 제한의 대상이 되는 것, 제한의 대상이 되는 정치단체에 대해서는 본부·지부를 하나로 간주하는 것에 주의해야 한다.

77) 개인은 기타 정치단체 및 공직후보자에 대해 150만엔까지 기부할 수 있다.

78)

<표 4-6> 기부 양적제한의 개요

기부자 수령자		개인		회사·노동조합·직원단체 ·기타 단체		정치단체				
		총틀 제한	동일인에 대한 개별 제한	총틀 제한	동일인에 대한 개별 제한	정당		정치자금단체		기타정
						총틀 제한	동일인에 대한 개별 제한	총틀 제한	동일인에 대한 개별 제한	총틀 제한
정치·정당단체		연간 2000 만엔	제한 없음	7 5 0 만 엔~1억엔	제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음
기타정 치단체	자금관리 단체	연간 1000 만엔, 후보 자 등에 대한 것은 금전 등에 한하여 금 지	연간 150 만엔	금지	금지	제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음
	자금관리단체 외의 정치단체		연간 150 만엔	금지	금지	제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음
후보자 등			금전 등에 한하여 금 지, 그 밖 에는 연간 150만엔	금지	금지	제한 없음	제한 없음	금전 등에 한하여 금 지, 그 밖 에 제한 없음	금전 등에 한하여 금 지, 그 밖 에 제한 없음	금전 등에 한하여 금 지, 그 밖 에 제한 없음

78) <https://www.city.kariya.lg.jp/shisei/senkyo/kifunokinshi.files/kifuseigenhyo.pdf> 참조.

(4) 기부의 질적 제한

기부의 질적 제한이란 특정의 자로부터의 기부에 관하여 규제하는 것으로 다음의 기부가 금지되어 있다.

i) 일정 보조금 등을 받은 회사, 기타 법인의 기부

① 국가로부터 보조금, 부담금, 이자보급금, 기타급부금의 교부 결정을 받은 회사, 기타 법인은 그 교부의 결정 통지를 받은 날로부터 1년간 정당 또는 정치자금단체에게 기부를 할 수 없다. ② 국가로부터 자본금, 기본금, 그 밖에 이에 준하는 것의 전부 또는 일부의 출자를 받고 있는 회사, 기타 법인은 정당 또는 정치자금단체에 대해서 기부를 할 수 없다. ③ 지방공공단체로부터 보조금, 부담금, 이자보급금, 기타급부금의 교부 결정을 받은 회사, 기타 법인은 그 교부의 결정 통지를 받은 날로부터 1년간 그 지방공공단체의 의회의 의원·장에 관한 공직 후보자를 추천하거나 지지, 반대하는 정당 또는 정치자금단체에게 기부를 할 수 없다. ④ 지방공공단체로부터 자본금, 기본금 기타 이에 준하는 것의 전부 또는 일부의 출자 또는 거출을 받고 있는 회사, 기타 법인은 그 지방공공단체의 의회의 의원·장에 관한 공직 후보자를 추천하거나 지지, 반대하는 정당 또는 정치자금단체에게 기부를 할 수 없다.

ii) 적자회사의 기부

3회의 사업연도 이상 계속하여 결손이 발생하고 있는 회사는 그 결손이 메워질 때까지 정당 또는 정당자금단체에게 기부를 할 수 없다.

iii) 외국인·외국법인 등으로부터의 기부

외국인, 외국법인 또는 주요 구성원이 외국인·외국법인인 단체 등으로부터 정치활동에 관한 기부를 받을 수 없다. 단 주요 구성원이 외국인 또는 외국법인인 일본법인 중 상장회사이며, 그 발행하는 주식이 금융상품거래소에 5년 이상 연속으로 상장한 자로부터의 기부는 예외로 한다.

iv) 타인명의·익명에 의한 기부

본인 이외의 명의 또는 익명으로 정치자금에 대하여 기부를 할 수 없다.

(5) 기타 공정한 흐름의 담보를 위한 조치

i) 기부의 알선 및 관여의 제한

정치활동에 관한 기부는 기부자의 정치활동의 일환으로 그 자발적의사를 토대로 행해져야하며 부당하게의사를 구속하거나 기부를 강제하는 것은 기부자의 정치적 자유를 침해하는 것이므로 다음과 같이 규제하고 있다. ① 협박 등에 의해 기부자의 의사를 부당하게 구속하는 방법으로 기부 알선 금지, ② 기부자의 의사에 반한 체크·오프에 의한 기부 알선 금지, ③ 공무원의 기부관여 제한

ii) 정치자금단체에 관한 계좌이체의 의무

정치자금단체에 대한 기부 및 정치자금단체가 행하는 기부는 계좌이체의 방법으로 행해져야 한다.

4) 정치자금파티의 대가 지불의 제한

정치자금파티란 대가를 징수하여 행해지는 행사로 당해 행사의 대가에 관한

수입의 금전으로부터 당해 행사에 필요한 경비의 금액을 제외한 잔액을 당해 행사 개최자 등의 정치활동을 위하여 지출하는 것이다.

① 정치자금파티는 정치단체에 의해 개최되도록 해야 한다. ② 정치자금파티의 대가에 관한 수입은 수지보고서에 소요되는 사항을 기재하여 제출해야 한다. 또한 하나의 정치자금파티의 대가에 관한 수입 중 동일인으로부터의 대가지불금액 또는 알선된 대가 지불 금액의 합계가 20만엔을 넘는 경우 대가의 지불자 혹은 알선자의 성명 등이 공포된다. ③ 누구라도 하나의 정치자금파티의 대가 지불을 하는 경우 150만엔을 넘어서는 안 된다. 또한 기부와 동일하게 정치자금파티의 대가 지불에 대해서도 알선 및 관여제한이 있다.

5) 운용 등의 제한

(1) 정치자금 운용의 제한

정치자금이 민주정치의 건전한 발달을 위하여 거출되는 것이므로 정치자금의 운용방법은 금융기관의 예적금, 국채증권, 지방채증권의 취득 등 안전하고 확실한 방법에 한정되며 주식운용 등을 하는 것은 금지되어 있다.

(2) 자금관리단체에 의한 부동산 취득 등의 제한

자금관리단체는 2007년 8월 6일 이후 신규로 토지 또는 건물 소유권 등을 취득하거나 보유하는 것이 원칙적으로 금지되어 있다.

6) 주요 벌칙

정치자금규정법에 위반한 경우 벌칙은 다음과 같다.

<표 4-7> 정치자금규정법 벌칙

위반 내용	벌칙
신고하지 않은 단체의 기부 수령, 지출 금지 위반	5년 이하의 금고, 100만엔이하의 벌금
수지보고서의 불기재, 허위기재	5년 이하의 금고, 100만엔이하의 벌금
정치자금감독보고서의 허위기재	30만엔 이하의 벌금
정치자금감사의 업무에 관하여 습득한 비밀의 비밀보지의무위반	1년 이하의 징역, 50만엔 이하의 벌금
기부의 양적제한위반	1년 이하의 금고, 50만엔 이하의 벌금
기부의 질적제한위반	3년이하의 금고, 50만엔 이하의 벌금 등
알선, 관여의 제한 위반	6월 이하의 금고, 30만엔 이하의 벌금

3. 정치자금·선거자금 관련 판례

이하에서는 선거자금 내지 정치자금에 관한 일본의 판례를 특히 회사의 정치자금 기부금을 중심으로 살펴본다.

가. 소위 “야하타제철”사건

일본의 경우 ‘정치(선거활동)와 돈’의 문제를 표현의 자유와 관련시킨 예는 거의 찾아보기 힘들다. 그 중에서도 야하타제철사건(八幡製鉄事件)은 회사에 의한 정치 헌금이 적법한지 여부에 관한 소송으로 동 문제에 관하여 최고재판소가 처음으로 판단을 내린 사건이라는 점에서 의의가 있다.

1) 사실관계

야하타제철은 1959년 하반기부터 1960년 상반기까지 약 1년간 자유민주당에

대하여 1950만엔, 그 밖의 단체·파벌에 대해 1억 2860만엔을 기부하였다. 이에 변호사이며 동시에 지방은행의 임원인 X(동 회사의 주주)는 1960년 4월 14일의 자유민주당에 대한 기부 350만엔에 대하여 동 회사의 회장이 동회사의 이름으로 한 기부는 회사의 정관 소정의 사업목적(철망의 제조 및 판매, 이에 부수하는 사업을 하는 것을 목적으로 함)의 범위 외의 행위이며, 동시에 상법 제254조의2에서 정한 임원의 충실의무에도 위반한다고 하여 위의 임원에 대해 손해배상을 청구하는 주주대표소송을 제기했다.

2) 제1심의 판단

동경지방법관소⁷⁹⁾는 회사의 영리성이라는 관점에서 출발한 회사의 행위를 거래행위(영리행위)와 비거래행위(비영리행위)로 나누어 비거래행위에 대해 다음과 같이 판시하여 원고의 청구를 인정하였다.

무상으로 재산을 출연하거나 채무를 부담하는 비거래행위는 '본래 대가를 예상하지 않으므로 그것은 항상 영리의 목적에 반하는 행위라고 할 수 있으며, 따라서 ... 특정의 사업목적이 무엇인가 또는 해당 비거래행위가 그 사업목적을 수행하거나 수행하는데 필요한 행위인지 여부에 관하여 검토할 필요 없이 모든 비거래행위는 영리 목적에 반하는 것에 의해 다양한 종류의 사업 목적의 범위 외이다'. 더욱이 천재지변 시에 구원자금이나 육영사업에 대한 기부 등 비거래행위라고 하더라도 예외적으로 총주주의 동의를 기대할 수 있는 행위는 '사회적 의무행위'로서 그것이 합리적인 한도를 넘지 않는 한 예외적으로 임원의 책임이 면책된다. 하지만 '정당은 민주정치에 있어 항상 반대당의 존재를 전제하는 것이므로 모든 사람이 어떠한 특정 정당에 정치자금을 기부하는 것을 사회적 의무로 느끼는 것은 있을 수 없는 일'이라고 할 수 있으므로 정당에 대한 기부가 사회적 의무행위처럼 총주주의 동의를 얻는 것과 같은 예외적인 경우에 해당하지 않는다. 이처럼 법원은 회사는 영리추구를 본질적 목적으로 하고 있으므로 주주의

79) 東京地判昭和38年4月5日, 判時330号29頁.

동의를 얻을 수 있는 행위를 제외하고 무상의 지출 행위 일반은 목적의 범위
외이며 정치헌금도 목적의 범위 외라고 할 수 있으므로 임원은 금액의 대소와
관계없이 정관위반 및 충실의무위반으로 현금한 금액을 회사에 배상하지 않으면
안 된다고 하였다.

3) 항소심의 판단

동경고등재판소⁸⁰⁾는 회사의 사회적 존재에 착목하여 영업생활 외에도 사회의 구성
원으로서 생활영역이 있다는 관점에서 원판결을 파기하고 다음과 같이 판시하였다.

회사는 독립된 사회적 존재로 개인과 동일하게 일반 사회의 구성단위이며,
따라서 '사회와의 관계에서 유용한 행위는 정관에 기재된 사업목적에 해당되는
지 여부 및 목적달성을 위해 필요·유익한 행위인지 여부와 관계없이 당연히 그
목적의 범위에 속하는 행위로 이를 행할 능력을 가진다'. 정당에 대한 정치헌금도
그 본래의 성질을 감안하면 '정당의 공의 목적을 위한 정치활동을 조성하는 것'으
로 '회사와의 관계에서 유용한 행위'이며 따라서 회사의 목적의 범위 내의 행위이
다. 더욱이 '공당인 정당의 주의정책을 좌우하는 등 불법의 목적으로 행해진 정치
자금의 기부는 기부자가 누구인지 불문하고, 공서에 반하며 무효인 것은 말할
필요도 없지만' 그러한 일반적 사실의 존재에 관하여 어떠한 주장이나 입증
되지 않았으므로 정치헌금을 무효로 판정할 수 없다.

4) 최고재판소의 판단

최고재판소⁸¹⁾는 2심의 판결에 불복한 주주의 상고를 기각하고 다음과 같이 판시하
였다.

회사는 정관 소정의 목적의 범위 내에서 권리능력을 지니고 있지만 정관 소정

80) 東京高判昭和41年1月31日, 判時433号9頁.

81) 最大判昭和45年6月24日民集24卷6号625頁.

의 ‘목적 범위 내의 행위는 정관에 명시된 목적 자체에 국한되는 것’이 아니라 ‘목적을 수행하기 위해 직접적 혹은 간접적으로 필요한 행위라면 모두 이에 포함된다’고 하고, 어떠한 행위가 ‘목적의 범위 내’인지 아닌지의 판정 기준에 대해서 당해 행위가 목적 수행 상 현실적으로 필요한지를 토대로 이를 판단해야 하는 것이 아니라 ‘행위의 객관적인 성질에 입각하여 추상적으로 판단하지 않으면 안 된다’. 회사는 ‘자연인과 동일하게 국가, 지방공공단체, 지역사회 기타 구성단위인 사회적 실체’이므로 ‘어떠한 행위가 정관 소정의 목적과 관계없는 것이라고 하더라도 회사에게 사회 통념상 기대 또는 요청되는 것이라면 그 기대 내지 요청에 응답하는 것은 회사의 당연한 행위이다’. 정당에게 헌법상 특별한 지위를 부여하지 않았으나 ‘의회제 민주주의를 지탱하는 불가결한 요소’이므로 ‘그 건전한 발전에 협력하는 것은 회사에 대해서도 사회적 실체로서 당연한 행위로 기대되는 것이며 협력의 한 태양으로서의 정치자금의 기부에 대해서도 예외는 아니다’. 선거권 기타 참정권은 자연인에게 인정되는 것이지만 ‘회사가 납세자인 것을 고려하면 국가나 지방공공단체의 시책에 대해 의견을 표명하거나 그 밖의 행위를 하여도 그것을 금지할 이유는 없다’. 뿐만 아니라 ‘헌법 제3장에서 규정한 권리의 행사에 대해서도 ‘회사는 자연인인 국민과 동일하게 국가나 정당의 특정 정책을 지지, 추진하거나 반대하는 등 정치적 행위를 할 자유를 지닌다’고 되어 있다. 정치자금의 기부도 이러한 자유의 일환으로 ‘이것을 자연인인 국민에 의한 기부와 다르게 취급할 헌법상의 요청이 있는 것은 아니다’. 헌법상 공공의 복지에 반하지 않는 한 회사라고 하더라도 정치자금의 기부에 대한 자유를 가진다고 해석되며, 이렇게 해석하더라도 국민의 참정권을 침해하는 것이 아니다. 회사의 구성원이 정치적 신조가 동일하지 않다고 하더라도 회사에 의한 정치 자금의 기부가 특정 구성원의 이익을 도모하거나 그 정치적 의향을 만족시키기 위한 것이 아니라 ‘회사의 사회적 역할을 다하기 위하여 행해졌다고 인정되는 한 회사의 정관 소정의 목적 범위 내의 행위라고 할 수 있다’.

5) 학계의 반응

정당을 포함한 정치단체에 금원을 기부하는 등의 정치활동은 본래 주권자인 개인이 자주적으로 결정해야 하는 것이며 이것이 민주주의의 대원칙이다. 하지만 ‘회사는 자연인인 국민과 동일하게 국가나 정당의 특정 정책을 지지하고 추진하거나 반대하는 등 정치적 행위를 할 수 있는 자유를 가진다’는 관점에서부터 기업에게 무한정한 정치헌금의 자유를 긍정한 동 관례에 대하여 학계는 다음과 같이 비판하였다. 첫째 법인실재론적 견지에서 권리능력을 너무 광범위하게 인정하였고, 둘째 거대한 경제력·영향력을 지닌 회사의 직접적인 정치과정의 참가는 국민주권의 건전과 모순되며, 셋째 본래 가치관이 대립되는 정치의 영역에서 다수결, 업무집행기관의 결의를 통하여 법인이 기부하는 것은 주주 개인 참정권의 자유·평등을 침해한다고 하여 엄격히 비판하였다⁸²⁾.

당시 일본의 통설은 기업이나 노동조합 등의 단체에 의한 정치헌금을 장래에 전부 폐지해야 한다는 당시의 시류를 전제로 정치자금규정법이 존재하는 이상 회사에 의한 정치헌금은 해석에 의한 것이 아니라 입법으로 해결해야 한다는 입장이었다. 정치헌금을 용인하는 입장이라고 하더라도 그것은 전부 긍정하는 입장은 아니었으며, 정치자금을 미화하거나 납세와 참정권을 관련시킨 최고재판소의 이론은 지지받지 못하였다.

나. 소위 남큐슈세리사회정치헌금사건⁸³⁾

야마타제철사건 발생 이후에도 리크루트 사건, 사가와사건, KSD사건 등 대기업, 노동조합, 각종단체 등이 행하는 특정정당·특정단체에 대한 다액의 정치헌금이 이권(利權) 등과 이어짐으로써 정치부패 및 오직(汚職)의 원인이 되고 있는 사실에 대하여 엄격히 비판되어 왔다. 이에 정치부패나 오직을 없애기 위하여 그 원인이 된 기업·단체 헌금의 폐지 등을 위하여 정치자금규정법의 개정이 수차례에 걸쳐 이루어졌으나 그 실효성에 대해서는 아직 검증되지 못한 실정이다.

82) 中島茂樹, “憲法問題としての政治献金—「目的の範囲」条項と社会の政治献金”, 立命館法学第27卷1号, 2000, 647쪽 이하.

83) 最一小判平成8年3月19日民集50卷3号615頁.

이러한 가운데 정치헌금목적의 특별 회비 징수가 당해 구성원의 사상의 자유를 침해하는지 여부가 문제가 된 남큐슈세리사회정치헌금사건(南九州税理士会政治献金事件)이 발생하였다.

1) 사실관계

동 사건의 사실관계는 다음과 같다. 가입이 의무적인 공익법인 남큐슈세리사회(南九州税理士会)가 세리사법개정이 업계에 유리하게 작용하도록 남큐슈각현세리사정치가맹(南九州各県税理士政治連盟)에 대한 정치공작자금으로 특별회비 5천엔을 징수하도록 결정하였다. 하지만 이 결정에 반대한 세리사가 회비납입을 거절하였고, 이에 당해 세리사회는 해당 회원 세리사를 회칙에서 정한 회원체납자에 대한 임원의 선거권 및 피선거권 정지 조항을 행사하였다. 해당 회원 세리사는 회비납입 의무의 부존재 확인 및 손해배상청구소송을 제기하였다. 동 사건은 정치단체에 대한 정치헌금이 의무 가입 단체인 세리사회의 '목적의 범위⁸⁴⁾ 외'의 행위인가가 쟁점이 되었다.

2) 재판소의 판단

이에 대해 제1심은 남큐슈세리사회의 정치헌금행위는 목적 범위 외라고 인정하였고, 제2심에서는 목적 범위 내라고 인정하였다. 결론적으로 최고재판소는 다음과 같이 판시하였다. “세리사회가 정당 등 정치자금규정법상의 정치단체에 금원을 기부하는 것은 실령 세무사에 관한 법령의 제정개폐에 관한 정치적 요구를 실현하기 위한 것이라고 하더라도 세리사법 제49조 제2항에서 규정한 세리사회의 목적의 범위 외의 행위이며 기부하기 위하여 회원으로부터 특별회비를 징수하는 것을 정한 결의는 무효라고 해석하지 않으면 안 된다. (중간 생략) 회사의

84) 일본 민법 제34조(법인의 능력) 법인은 법령의 규정에 따라 정관 그 밖에 기본약관에서 정한 목적의 범위 내에서 권리를 가지고 의무를 지게 된다.

목적의 범위 내 행위라 함은 정관에 명시된 목적 자체의 한정되는 것이 아니라 그 목적을 수행하기 위하여 직접 또는 간접적으로 필요한 행위라면 모두 이에 포함된다. 세리사회는 회사와 법적 성격이 다른 법인이고, 그 목적의 범위에 있어서는 회사와 동일하게 논할 수 없다. 법이 사전에 세리사에 그 설립을 의무로 하고, 그 결과 설립된 강제로 가입하게 되는 단체이며 회원은 실질적으로 탈퇴할 자유가 보장되지 않는다. 그 목적의 범위를 판단함에 있어서 회원의 사상·신조의 자유와의 관계에서 회원이 요청하는 협력의무에도 한계가 있다. 특히 정당 등 정치자금규정법상의 정치단체에 대해 금원의 기부를 하는지 여부는 선거에 의한 투표의 자유와 표리의 관계에 있는 것으로 개인적인 정치적 사상, 견해, 판단 등을 토대로 자주적으로 결정해야할 사항이다(이하 생략)"라고 하여 원판결을 파기하고 위자료의 산정을 심리하기 위하여 후쿠오카고등재판소에 환송하였다.

다. 회사의 정치헌금을 둘러싼 논의

일본에서는 회사의 정치헌금에 관하여 권리능력 내의 행위라고 인정하는 정치헌금 긍정설과, 정치헌금은 회사의 목적 범위 외의 행위이며 권리능력 밖의 행위로 무효라고 하는 정치헌금 부정설이 대립되고 있다.

1) 정치헌금 긍정설

민법·상법 학설의 대부분은 사업목적으로서의 유용성·효용성이라는 영리성에 초점을 맞춰 회사의 정치헌금을 긍정한다. 즉 회사의 영리성의 관점에서 출발하여 정치헌금이 대국적인 견지에서 회사의 사업목적에 필요 또는 유용한 행위라는 것에 대한 인식으로부터 임원의 의무위반이 발생하지 않는다고 한다. 또한 극단적인 입장은 정치헌금도 기업 활동에 간접적이긴 하지만 도움이 된다고 판단할 수 있는 이상 당연히 목적 범위 내라고 해야 한다고 주장하고 있다. 그리고 이는 기부 대상이 정당이든 재해의 피해자이든 변함이 없다고 한다. 기부의 결과가 어떠한 의미로 회사에 도움이 되었다면 모두 목적의 범위 내라고 할 수

있다. 기부의 대상이 도덕적으로 정치적으로 지지할 수 있는 것인지 여부에 따라 증여계약의 효과가 좌우되는 것은 거래의 안전을 해칠 수 있다.

2) 정치헌금 부정설

동설에 의하면 회사의 권리능력 범위를 정하는 실질적 내용이 되는 것은 거래 행위의 경우 주주의 이익 보호의 요청과 거래 상대방인 제3자의 권리보호의 요청을 고려하여 사적이익 상호 대립의 조정이라는 것에 환원되어 여기서는 거래의 안전이라는 요청이 강하게 작용하므로 회사가 행하는 범위의 한정을 권리능력 차원으로부터 제외시키는 것은 비교적 용이하다. 하지만 이에 대해 회사의 기부나 헌금에 대해서는 공공적·사회적 이익의 측면에서 강한 제약을 받을 수밖에 없으며 회사가 하는 출원 종류의 한정을 권리능력 차원에서 제외시켜 해석하는 것은 상당히 어렵다고 한다. 또한 교육·사회사업·자연재해에 대한 규제사업 등에 대한 기부에 대해서는 누구라도 공통적으로 긍정하고 기본적인 가치관의 대립이 없는 사회의 일반적 이익이기 때문에 행해지는 출원으로 평가된다. 하지만 정치자금에 대하여 회사라는 단체는 시민이 그것에 개입하여 경제적 자유를 실현하는 법형식이며 비정치적인 사회 계층적으로 무색(無色)한 것이므로 정치적 목적을 위하여 회사가 출원하려는 것은 회사의 활동분야로서 법이 상정하고 있지 않은 영역의 행위라는 점에서 권리능력의 범위 외의 행동으로서 허용되지 아니한다.

제2절 미국의 선거비용 및 정치자금 규제

1. 들어가면서

여기서도 마찬가지로 미국에서의 선거비용 및 정치자금에 관한 논의를 살펴보기 앞서 그 배경지식으로 미국의 정치체제와 선거 및 선거종류에 대해 간단히 살펴본다.

가. 미국의 정치체제와 선거 및 선거종류

미국의 선거는 크게 대통령 선거 및 상하원의원선거 등의 연방(federal)선거⁸⁵⁾와 주(state)단위 선거, 그리고 지역(local)선거로 나눌 수 있다.⁸⁶⁾ 대통령 선거를 제외한 대부분의 선거는 간접선거가 아닌 직접선거의 방식으로 이루어지며 다수대표제를 채택하고 있다.⁸⁷⁾ 주 선거의 경우 주지사, 주의회 선거가 기본적으로 모든 주에서 이루어지며, 주에 따라서 판사도 선거로 선출하는 경우도 있다. 지역 선거는 타운(town)·카운티(county) 등의 지역에서 이루어지며, 어떤 공무직을 선출직으로 할 것인가는 각 지역에서 정한다. 대표적인 지역 선출직은 보안관(sheriff), 시의회 의원, 시장, 학교운영위원 등이 있다. 연방법에서 연방선거에 대한 규정을 두고 있지만, 주 단위 이하의 선거뿐만 아니라 연방선거에 대해서도 많은 부분의 선거 관련 규정은 주에서 정한다.⁸⁸⁾ 대통령선거와 연방선거를 중심으로 살펴보도록 한다.

1) 국회의원 선거

국회의원 선거는 2년마다 치러지고, 하원의 모든 의원과 상원의 3분의 1을

85) 대통령 선거는 연방선거와 따로 구분하여 national election이라고 부르는 것이 일반적이다.

86) "Congressional, State, and Local Elections", USA GOV, <https://www.usa.gov/midterm-state-and-local-elections>.

87) id.

88) "Elections & Voting", White House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/elections-voting/>

대상으로 실시된다. 국회의원 선거가 2년마다 있기 때문에 필연적으로 대통령의 임기 중간에 치러지게 되고, 이를 보통 중간선거(midterm election)이라고 한다. 국회의원 선거는 다수대표제를 채택하고 있으며, 대통령선거와 같은 선거인단체를 채택하지 않았다.⁸⁹⁾ 국회의원 후보의 경우에도 코커스나 프라이머리를 거쳐 선출된다.

먼저, 하원의원 선거를 살펴보면, 모든 하원의원의 임기는 2년이며, 그 총 수는 435명으로 법에 정해져 있다(Public Law 62-5 of 1911).⁹⁰⁾ 다만 각 주의 하원의원 수는 인구수에 따라 결정되는데, 인구수가 적은 주도 적어도 한 명의 하원의원이 배당된다. 헌법의 규정에 따라 하원의원은 25세 이상이어야 하며 7년 이상 미국의 시민권을 보유하고 있어야 한다. 그리고 법적 주거지가 대표하는 주에 위치해야 한다.

상원의원 선거의 경우, 모든 상원의원의 임기는 6년이며, 전체 의석의 3분의 1씩 2년마다 선거를 치르게 된다. 하원의원과 달리 모든 주가 2명의 상원의원을 선출하도록 되어 있어 50개 주에서 100명의 상원의원이 선출되고 있다. 상원의원은 30세 이상이어야 하고, 9년 이상 미국 시민권을 보유하고 있어야 한다. 하원의원과 마찬가지로 자신이 대표하는 주에 법적 주거지를 갖고 있어야 한다.

2) 대통령 선거

미국의 대통령 선거는 직접투표가 아닌 선거인단을 통한 간접투표의 방식으로 진행된다. 대통령 선거의 구체적인 진행과정은 다음과 같다.

(1) 정당대의원 선거: Caucus & Primary

미국의 대통령 선거는 각 정당이 후보를 선출하기 위한 대의원단을 선출하는 것부터 시작한다. 정당대의원을 선출하는 방식에는 코커스와 프라이머리가 있다. 코커스는 (투표권이 있는) 정당의 당원들만이 참여할 수 있으며, 참가자들은

89) Article 1 of the US Constitution, the 17th Amendment.

90) 다만 국회는 국회의원 수를 변경할 권한을 가진다.

자신이 지지하는 후보를 공개적으로 지지할 수 있다. 투표는 거수나 후보에 따라 무리를 짓거나 줄을 서는 방식으로 이루어진다. 코커스는 알래스카, 콜로라도, 하와이, 캔자스 등 10개의 주에서만 채택하고 있다. 프라이머리는 코커스와는 달리 정당의 당원이 아니더라도 참여할 수 있으며 비밀투표를 실시한다. 국회의 원 선거의 경우에는 다수의 표를 득표한 자가 후보가 되지만, 대통령선거의 경우에는 다수의 표를 득표한 후보가 전당대회(nominating convention)에 보낼 해당 주에 할당된 대의원 수 중 대다수를 자신을 지지하는 대의원으로 보낼 수 있게 된다. 아이오와 주의 코커스와 뉴햄프셔 주의 프라이머리가 가장 먼저 시작하면서 다른 주에도 영향을 주기 때문에 잘 알려져 있다.

(2) 전당대회 후보 지명

코커스와 프라이머리에서 선출된 대의원들이 전당대회에 참석해서 자신들 정당의 대통령 후보를 선출하게 된다. 전당대회의 시작은 사실 코커스와 프라이머리 전부터 시작된다고 볼 수 있다. 전당대회가 시작되기 1년 이상 전에 중앙정당(national party)이 각 주의 정당들에게 대통령 선출을 위해 모이자는 초대를 하게 되고(Call to Convention), 이에 따라 각 주는 대의원들을 선출해서 전당대회에 보내게 되는 것이다. 전당대회는 통상 4일 동안 열리며, 코커스와 프라이머리의 집계를 통해서 이미 어느 후보를 지지하는 대의원이 얼마나 되는지 알려졌기 때문에 전당대회 전에 이미 결과는 예상이 된다. 다만 전당대회는 후보를 공식적으로 임명하는 당원 및 지지자들의 축제로 기능한다.

(3) 선거인단 선거와 대통령 선거

각 당의 후보가 선출된 상태에서, 각 당은 주마다 선거인단 선거를 실시한다. 11월 첫째 월요일이 속한 화요일에 각 주의 국민들은 각 당이 미리 제출해 놓은 대통령 선거인단 명부를 두고 투표를 하게 된다. 선거인단은 총 538명으로, 각 주에서 다수의 표를 얻은 후보가 그 주의 선거인단 전체를 차지하게 된다. 단,

메인주와 네브라스카 주는 득표율대로 선거인단을 나눠 갖게 된다. 12월 둘째 수요일 이후 첫 번째 월요일에 대통령 선거가 실시되면, 각 주의 선거인단이 투표를 하게 된다. 총 선거인단 538명 중 과반수 270명을 확보하면 대통령에 당선되게 된다. 오바마 대통령의 경우 재선 당시 332명의 선거인단을 확보하여 당선되었다.

3) 선거관리 및 집행 기관

연방제를 취하고 있는 미국에서도 선거를 관리하고 집행하는 기관은 결국 주 정부이다. 그러므로 연방 대통령 선거 및 연방 상·하원 선거에서도 실제로 선거를 관리·집행하는 기관은 주 정부 기관이므로 연방선거에 관한 주요사항은 연방선거법에서 규율되고 있지만, 주법령이 연방선거의 관리·집행에 관한 세부사항을 규율할 수도 있다.⁹¹⁾

나. 미국 선거법상 선거운동

미국의 경우 우리나라와 일본과는 반대로 선거운동에 국가의 개입이 가장 적은 나라이다. 그러므로 선거운동에 대한 제한도 거의 없다. 선거운동의 자유는 정치적 표현의 자유이므로 이를 제한하는 것은 위헌이며, 특히 정치자금의 지출 까지도 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.⁹²⁾ 이러한 자유주의적 선거운동제도를 채택하고 있는 미국은 정치자금의 수입과 지출의 공개 및 보고제도가 가장 강력

91) 김대근/김정연, 앞의 책, 99면.

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

하게 시행되고 있다.

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 거의없다. 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))].

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.⁹³⁾

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, 정치집회에서의 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 없어보이는 방법들도 있다.⁹⁴⁾

2. 선거비용 및 정치자금에 관한 미국의 논의

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

94) 이상 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구, 2018, 51면 이하.

가. 관련법규

1) 개요

선거비용과 정치자금은 개념상 서로 구별되지만 미국은 우리나라의 공직선거법과 정치자금법처럼 양 자에 대해 독립된 법률을 가지고 있지 않다. 미국의 경우 많은 경우 양 자는 동의어로 사용되고 있는 듯하다. 미국에서 선거비용에 관한 기본법으로는 1907년의 톨만법(Tillman Act)와 1971년의 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act of 1971: FECA) 그리고 2002년의 초당적 선거개혁법(Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA) 등이 있다.

1907년에 제정된 톨만법의 경우 연방선거에서 일반 기업이 선거 후보자에게 후원금을 제공하는 것을 금지한 최초의 법이라고 할 수 있다. 이 법에 따라 일반 기업과 대형 은행은 선거 후보자에게 선거후원금을 제공하는 것이 금지되었다. 다만, 이 법은 기업을 소유한 개인에 의한 후원금 제공에 대해서 규제하는 규정을 갖고 있지 못해 그 실효성에 대해서는 의문이 제기되고 있다.⁹⁵⁾

미국은 1970년대 이전까지 연방부패방지법을 통해 선거자금에 대해 규제해 왔는데, 1971년 연방선거운동법(The Federal Election Campaign Act: FECA)을 제정하여 정치적 기부행위의 방법, 절차 및 한도, 기부금의 관리방법, 기부금의 사용보고, 선거경비의 한도 및 선거경비지출의 보고에 대해 상세히 규율하고 있다. 현재 이 법은 미국에서 선거비용 및 정치자금에 관한 가장 중요한 법적 근거가 되고 있다. 미국에서 선거비용에 관한 범죄 또한 연방선거운동법에 규정되어 있다.⁹⁶⁾ 이 법의 주된 취지는 선거 후원금의 기부자를 공개하게 하여 정치자금의 투명성을 확보하고 연방 선거 후보자에 대한 정부지원금 강화로 연방선거에서 기업과 개인의 영향력을 줄이고자 한 것이다.⁹⁷⁾ 이 법은 연방직 후보자의 선거 (대통령 및

95) 김대근 외 3인, 앞의 책, 55면.

96) 주요 개정이 1974년, 1976년, 1979년, 2002년에 있었다.

97) 국회사무처, 미국의 정치자금의 종류와 운영체계, 2012, 2면; 김대근외 3인, 앞의 책, 55면.

부통령, 연방상원 및 하원 선거)에 직·간접적으로 영향을 주는 모든 금전거래에 적용되고, 연방선거 후보자와 밀접하게 관련된 사안들과 관련하여 대중적 영향을 주고자 하는 모든 커뮤니케이션, 즉 법문상 “선거운동적 커뮤니케이션 (electioneering communications)” 에 폭넓게 적용된다.

연방선거운동법은 1974년 개정되어 기부금과 지출에 대한 법적 상한을 두었고 연방선거에서 선거자금을 관리하고 감독하는 독립기구인 연방선거관리위원회(Federal Election Commission: FEC)가 신설되었다. 동 위원회의 기능은 연방선거에서 선거자금 후원자와 선거자금지출 내역을 보고받아 이를 일반 국민에게 공개하는 것이다.

1976년 연방선거운동법은 연방대법원의 Buckley v. Valeo 판결에서 위헌으로 판단된 조항에 대응하여 다시 한번 개정되었다. 여기에는 연방선거관리위원회의 구조와 선거비용에 대한 제한을 포함되어 있었다.

그리고 동법은 1979년에 다시 한번 수정되었는데, 여기서 정당들은 선거인들에게 투표와 등록을 장려하는 것과 같은 활동에 무제한의 돈을 쓸 수 있게 되었다. 즉, 연방선거운동법이 정하고 있는 절차, 방법 및 한도에 따라 수수되고 관리되며 보고되어야 하는 기부금을 하드머니(hard money)하고 하는데, 1979년 연방선거운동법이 개정되어 연방선거법의 규율을 받지 않는 기부금 즉, 소프트 머니(soft money)를 받는 것을 허용된 것이다. 따라서 연방선거관리위원회는 정치적 정당이 규제받지 않거나 “소프트”한 자금을 비연방 행정적 활동과 정당을 발전시키는 활동에 사용할 수 있도록 하였다.

그런데 나중에 이러한 자금은 후보자와 관련된 이슈에 대한 광고에 사용되고 이는 선거에서 소프트 머니의 기부와 사용의 폭증을 가져왔다. 이는 2002년 초당적 선거운동 개혁법의 통과로 이어졌고 이를 통해 정당에 의한 소프트머니가 금지되었다.⁹⁸⁾ 그리고 이 법에 의해 “하드 머니”의 기부에 대한 몇몇의 제한 또한 변경되었고 나아가 선거캠프와 정치위원회에게 200달러 이상의 기부자의 이름과 주소 그리고 직업을 보고하도록 요구하였다.

98) 김대근/김정연, 앞의 책, 100면.

2) 주요 내용

(1) 선거비용 및 정치자금의 회계보고

i) 회계작성 및 보고의 주체

미국 연방선거운동법상 ‘후보자(candidate)’는 연방 공직과 관련하여 당선 또는 후보자 지명을 받으려는 자로 총 5000달러를 초과하는 기부금을 받거나 지출하는 자를 말한다.⁹⁹⁾ ‘정치위원회(political committee)’는 예컨대 한 해 동안 1,000달러를 초과하는 기부금을 받거나 한 해 동안 1,000달러를 초과하는 지출을 하는 위원회, 클럽, 협회 또는 기타 개인 그룹을 말한다.¹⁰⁰⁾ 후보자는 이러한 ‘정치위원회’ 중 하나를 지정하고 권한을 주는데 이렇게 지정되어 권한을 받은 위원회가 ‘주선거운동위원회(principal campaign committee)’이다.¹⁰¹⁾ 그리고 이러한 주선거운동위원회 또는 후보자를 위하여 기부금을 받거나 지출을 하도록 후보자로부터 권한을 위임받은 정치위원회를 ‘수권위원회(authorized committee)’라 한다.¹⁰²⁾ 이들 수권위원회는 주선거운동위원회에 회계보고서를 제출해야 한다. ???

‘정치위원회(Political Committee)’는 1인의 회계책임자를 두어야 하고,¹⁰³⁾ 각 정치위원회의 회계책임자는 수입 및 지출에 관하여 회계장부에 기재하여야 하며 이를 연방선거관리위원회에 제출해야 한다.¹⁰⁴⁾ 따라서 후보자 정치자금 관련 자료의 공개 의무 대상자는 각 후보자의 선거운동위원회 회계책임자이다.¹⁰⁵⁾ 반면 후보자 개인은 개인적인 회계보고서 작성의무가 없고 「정부윤리법(the Ethics in Government Act)」에 따라 개인재정보고서(Personal financial report)를 하원 행정처와 상원 행정처

99) 52 USC §30101(2).

100) 52 USC §30101(4)(A).

101) 52 USC §30101(5); 52 USC §30102(e)(1).

102) 52 USC §30101(6).

103) 52 USC 30102(a).

104) 52 USC 30104(a)(1).

105) 김대근 외 3인, 앞의 책, 66면.

에 제출해야 한다.¹⁰⁶⁾

수권위원회와 그 회계책임자는 항목별 수입 및 지급과 관련하여 법률이 요구하는 정보를 수집하고 유지(그리고 궁극적으로 보고)하기 위해 최선의 노력을 기울여야 한다. 회계책임자(또는 지정된 보조 회계담당자)는 수입 및 지출에 대한 필요한 기록을 관련 보고서의 제출일로부터 3년 동안 보관할 책임이 있다. 그러한 정보의 보고가 불완전한 경우 수권위원회와 회계담당자는 필요한 정보를 수집, 유지, 보고하기 위해 "최선의 노력"을 다했음을 증명할 수 있다면 법을 위반한 것이 아니라. "최선의 노력"을 하는 기준은 거래의 종류에 따라 다르다.

ii) 수입(Receipts)

수입은 정치위원회에서 받은 가치(돈, 상품, 서비스 또는 재산)이다. 수권위원회는 후보자의 선거운동에 대한 모든 수입을 받는다. 수입은 기부금과 다른 형태의 지원이 포함된다. 일단 회계책임자(또는 수권기관)가 기부금을 받으면 10일 이내에 입금해야 한다. 10일 이내에 입금되지 않은 기부금은 반드시 기부자에게 돌려주어야 한다.¹⁰⁷⁾

① 기부금의 의미

기부금(Contributions)에는 연방 선거에 영향을 주기 위해 주어지는 돈이나 선물 같은 것들이 포함된다. 기부금은 선거운동의 가장 흔한 원천이다. 기부금은 연방 선거에 영향을 미치기 위해 교부되거나, 대여되거나, 선불된 가치를 지닌 모든 것을 의미한다. 어떤 수입이 기부금으로 간주되는지 이해하는 것이 중요한데, 왜냐하면 기부금은 연방선거운동법에 따라 개인이 후보 자격을 갖췄는지 여부를 결정하고, 특정 출처의 기부금에 대해서는 법률상 금지 대상이 되며, 기부금 액수에 대한 법의 제한을 받기 때문이다. 다른 모든 수입과 마찬가지로, 기여금은

106) 김대근 외 3인, 앞의 책, 66면.

107)

<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/>

또한 법의 기록 및 보고 요건의 대상이 된다.¹⁰⁸⁾

선거운동을 위해 기부금을 받는 사람은 누구나 수령 후 10일 이내에 후보자의 수권위원회의 회계 담당자에게 전달해야 한다. 수령일은 전달자 역할을 하는 사람이 기부금의 소유권을 얻게 되는 날이다. 기부금을 받는 사람은 또한 기부금과 함께 기록 정보를 전달해야 한다.

50달러를 초과하는 기부금의 경우 기록을 통해 기부금의 액수, 수령날짜, 기부자의 이름과 메일주소가 확인되어야 한다. 또한 정치위원회는 수표나 증서로 50달러 이상의 기부가 이루어지는 경우 그 수표나 증서의 실물 크기 사진사본 또는 디지털 이미지를 유지해야 한다. 한번에 또는 같은 연도에 이루어진 기부자의 이전 기부금에 추가하여 200달러를 초과하는 기부금에 대해서는 기록을 통해 금액, 수령일, 기부자의 이름과 우편 주소, 직업 및 고용주가 확인되어야 한다. 한 개인이 이미 한 해 동안 총액 200달러 이상을 기부한 경우, 금액에 관계없이 각각의 후속 기부금은 동일한 방법으로 확인되어야 한다.¹⁰⁹⁾

② 기부단체의 유형

‘정당위원회(Political party committees)’는 지역, 주 또는 국가 차원에서 정당을 대표한다. 정당위원회의 예로는 민주당 전국위원회, 미국 녹색당, 자유당 전국위원회, 공화당 전국위원회가 있다. 정당 위원회는 연방 선거에 영향을 주기 위해 기부를 하고 지출을 할 수 있다.¹¹⁰⁾ 기업과 노동단체는 연방 후보자에게 기부 할 수는 없지만, ‘독립분리기금(separate segregated fund: SSF)’이라고 불리는 특별한 종류의 정치위원회를 설립하고 운영할 수 있다. 이러한 기금은 제한된 그룹의 사람들로부터 기부금을 얻을 수 있다.¹¹¹⁾ 정치 활동 위원회(Political action committees:

108)

<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/types-contributions/>

109)

<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/keeping-records/records-receipts/>

110)

<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=political-party-committees>

PACs)를 설치하려고 하고 후보자의 수권위원회, 정당 위원회 또는 독립분리기금이 아닌 단체들은 ‘비연결위원회(nonconnected committee)’라고 불리는 PAC의 유형을 설정할 수 있다. 비연결위원회는 하이브리드 PACs, 리더십 PACs, 슈퍼 PACs(독립 지출 위원회라고도 한다)를 포함하여 몇 가지 유형이 있다. 이러한 비연결위원회도 연방선거에 영향을 미치기 위해 기부하고 지출할 수 있다.¹¹²⁾

③ 기부금의 제한

연방선거운동법에 따르면 기부자는 무제한적으로 기부할 수 없다. 기부금의 제한은 모든 유형의 기부금에 적용되는데, 그 예외는 후보자 개인의 재산에서 나온 기부금이다. 선거위원회가 제한을 초과하는 기부금을 수령한 경우 그 선거위원회는 그러한 자금을 처리하기 위한 특별 절차를 밟아야 한다.

111)

<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=corporations-and-labor-organizations>

112)

<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=political-action-committees>

<표 4-8> 2019-2020년 연방선거의 기부금 제한

		피기부자				
		한 후보자를 위한 정치후원회	PAC	주/구역/지역 정당위원회	전국정당위원회	전국정 특별추 기금
기 부 자	개인	2800달러 (선거 당)	5000달러 (년간)	10000달러 (년간)	35500달러 (년간)	1065 (기금)
	한 후보자를 위한 정치후원회	2000달러 (선거 당)	5000달러 (년간)	무제한	무제한	
	다후보자를 위한 PAC ¹¹⁴⁾	5000달러 (선거 당)	5000달러 (년간)	5000달러 (년간)	15000달러 (년간)	450 (기금)
	비 다후보를 위한 PAC ¹¹⁵⁾	2800달러 (선거 당)	5000달러 (년 간)	10000 (년 간)	35500달러 (년 간)	1065 (기금)
	주/구역/지역 정당위원회	5000달러 (선거 당)	5000달러 (년 간)	무제한		
	전국정당위원회	5000달러 (선거 당)	5000달러 (년 간)			

출처: <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>

113) 전국정당위원회는 제한된 목적으로만 특별추가기금을 모집할 수 있는데, 1) 대통령후보자 지명대회, 2) 재검표 등선거와 관련된 법적 절차 진
본부 건물 구입 및 관리 등을 이유로만 가능하다. 복수의 특별추가기금 마련도 가능하다.

114) 다후보자를 위한 PAC는 일반 PAC(또는 SSF)가 6개월 이상 FEC에 등록되어 있고 적어도 51 명의 사람들로부터 기부를 받으며 5명 이상의 연방
후원해야 자격이 인정된다.

115) 비다후보를 위한 PAC는 다후보후원회의 요건에 미치지 못하는 PAC들을 의미한다.

기부금 제한의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 현금으로 지급될 경우에는 선거운동본부는 (개인으로부터 또는 후원회 등으로부터) 100달러 이상을 받을 수 없다. 그리고 익명의 기부자가 현금으로 기부할 경우에는 50달러 이상을 넘을 수 없다. 50달러를 넘는 익명의 기부는 즉시 선거운동자금에서 제외되어야 하며, 연방선거 외의 적법한 목적으로 사용되도록 할 수 있다. 나아가 현물로 기부하는 경우, 그 가치를 금전으로 환산하여 기부금액의 한도에 적용된다.

정당의 코커스나 컨벤션은 해당 주의 법에 따라 연방선거의 후보자를 선출할 자격이 주어질 때 선거의 절차로 포함된다. (컨벤션이 일종의 예비선거 역할을 하는 경우로 코네티컷, 유타, 버지니아 주가 있다) 따라서 이 경우 코커스나 컨벤션은 예비선거의 과정이라고 간주되어 기부금에 대한 회계를 선거관리위원회에 보고해야 한다. 예비선거에서 패한 후보가 예비선거 전에 총선거를 위한 기부금까지 받은 경우에는 후보자의 주선거운동위원회는 예비선거일로부터 60일 이내에 반환하거나, 다른 후보를 지정하여 지급하거나 여러 후보들에게 배분해야 한다. 후보자가 예비선거를 이긴 후 후보직에서 사퇴하는 경우도 마찬가지이다.

주선거운동위원회는 예비선거와 총선거의 기부금을 따로 관리해야 한다. 하지만 예비선거를 위한 기부금이 남은 경우에는 총선거를 위하여 쓰일 수 있다. 또한 총선거에 나선 후보는 총선거를 위한 기부금을 예비선거에서 발생한 채무를 변제하기 위하여 사용할 수 있다. 총선거를 위한 기부금이 예비선거의 채무를 갚기 위해 쓰이더라도 여전히 총선거의 기부금제한을 적용받는다. 예비선거에 지는 경우, 총선거를 위한 기부금은 예비선거일 이후 60일 이내에 반환하거나 다른 후보자를 지정하여 지급하거나 여러 후보자들에게 배분해야 하는데, 다만 예비선거에서 발생한 채무를 변제할 수는 없다.

무소속 또는 약소정당 후보가 예비선거를 치를 필요가 없는 경우더라도 총선거 외에 예비선거를 위한 기부금을 모집할 수 있다. 단독후보로 선거 없이 당선이 확정된 경우에도 예비선거 및 총선거에 대한 기부금을 모집할 수 있고, 그 법정 제한도 동일하다.

하나의 대통령 선거를 위해 치러지는 여러 예비선거들은 기부금과 관련해서는 하나의 예비선거로 취급된다. 예비선거의 종료일은 해당 정당의 후보자로 지명

되는 때이다. 개인은 연방기금을 받은(publicly funded) 예비선거 후보자에 대해 기부할 수 있으나 그 기부액 중 250달러만이 대통령 후보의 자격요건(20개 주에서 각각 5000달러 이상의 기부금 모금)을 위한 연방 매칭 펀드에 계상된다. 연방기금을 받은 대통령 예비선거 후보의 경우 선거운동에 자신의 개인 자금을 50000달러 이상 사용할 수 없다. 정당의 대통령 본선거운동을 위한 기부는 본선 거를 위한 연방기금을 받은 후보의 경우에는 허용되지 않는다. 개인은 본선거를 위한 연방기금을 일부 받은 약소정당 후보자에게 기부할 수 있으나, 국회의원 선거와 동일한 기준의 기부금 제한이 적용된다.¹¹⁶⁾

iii) 지급(disbursements)

수권위원회는 자금을 어떻게 쓸지 결정하는 데 있어 광범위한 재량권을 가지고 있는 반면, 연방선거운동법은 선거 자금의 사용에 일정한 제한을 두고 있다. ‘지출(expenditure)’은 연방 선거에 영향을 미치는 돈 또는 가치있는 모든 것의 구입, 지불, 분배, 대출, 선불, 예금 또는 선물이다. 지출이 아닌 것으로 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.¹¹⁷⁾ 이에 대해 “지급(Disbursement)”이라는 개념은 이러한 지출과 기타 종류의 지급(연방 선거에 영향을 미치도록 만들어지지 않은 것)을 모두 포괄하는 광범위한 용어다. 모든 지급은 수권위원회에 의해 보고될 수 있다. 지불은 위원회의 지정 은행에서 유지되는 계좌에 수표나 이와 유사한 어음으로 이루어져야 한다. 다만 동 위원회는 소액지출을 위한 소액현금 기금을 유지할 수 있다. 소액현금 지출에 대한 서면기록은 소액 현금자금이 유지될 경우 보관해야 한다. 일회의 구매 또는 거래에 대한 소액 현금 지불은 100달러를

116) 이상의 내용은 미국 연방선거관리위원회 홈페이지 (<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/contribution-limits/>) 참조.

117) 52 USC §30101(9)(A),(B).

초과할 수 없다.¹¹⁸⁾

수권위원회는 금액, 날짜, 수취인의 이름 및 주소, 목적(“식사비” 또는 “우편”과 같이 지출이 이루어진 이유에 대한 간략하지만 구체적인 설명)을 포함하여 각 지출 내역을 기록해야 한다. 만약 회계책임자가 영수증, 송장 또는 수표(지출 200달러를 초과하는 경우 필요함)를 받지 못한다면, 거래마다 적어도 한번은 필요한 문서의 복사본을 얻을려고 노력했음 통해 그러한 정보를 얻으려고 노력했음을 보일 수 있다. 또한 200달러를 초과하는 각 지출에 대해 위원회는 영수증, 송장 또는 취소된 수표를 보관해야 한다.

한편, 선거비용의 지출에 대하여는 이를 정치적 표현의 자유라는 입장에 있으므로 그 금액에 대한 모금과 지출액의 제한은 없다. 그러나 대통령선거에서 국고 보조금을 받는 후보자에 대하여는 그 지출한도를 정해 놓고 있다. 즉, 미국 재무부 장관으로부터 비용을 지급을 받을 수 있는 미국 대통령직의 후보자는 후보자 지명을 위한 선거운동의 경우 (다만 어느 한 주에서 지출의 합계가 그 주의 선거 연령 주민수에 16센트를 곱한 것 또는 200,000달러보다 초과되지 않는다면 예외로 한다) 10,000,000달러를, 당선을 위한 선거운동의 경우 20,000,000달러를 초과하여 비용을 지출할 수 없다.¹¹⁹⁾

그리고 정당의 경우에도 선거운동비용에 관한 제한이 있다. 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.¹²⁰⁾

(2) 선거비용 및 정치자금의 공개

118) <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/making-disbursements/>

119) 52 USC §30116.

120) 52 USC §30116(d)(3).

회계보고서는 먼저 수입의 경우 보고기간의 최초 보유 현금액, 보고기간 및 해당연도에 대한 모든 수령 총액을 공개해야 한다. 그리고 보고기간 중 해당연도에 금액 또는 기부금액이 200달러를 초과하는 경우 기부한 자, 기부일자, 기부금액이 공개대상이다. 특히 개인 기부자의 경우에는 기부자의 성명, 주소 이외에 직업, 고용주 성명까지 공개하도록 하고 있다.

지출과 관련해서는 보고기간 및 해당연도의 모든 지출 총액이 공개대상이 된다. 나아가 선거후보자 또는 위원회 운영비를 지불하기 위한 목적 지출의 지출일자, 지출금액, 지출목적이 공개대상이 된다. 또한 당해 연도의 금액 또는 지출 총액 200달러를 추가하는 경우에는 지출의 대상이 되는 사람의 성명, 주소까지 공개된다.¹²¹⁾

연방선거위원회는 보고서 제출 만료일 전에 이메일로 각 선거운동위원회 회계책임자에게 세부적인 회계보고 사항을 안내한다. 그리고 하원과 대통령 선거후보자의 선거운동위원회는 연방선거위원회에 회계보고서와 명세서를 제출한다.

연방선거위원회는 각 PAC를 통해 제출받은 회계보고서를 문서로 접수받은 경우에는 접수받은 후 48시간 이내, 전자파일로 접수받은 경우에는 24시간 이내에 연방선거위원회의 사무실에 비치하고 공개하여 일반국민이 열람할 수 있도록 해야 한다.¹²²⁾ 연방선거위원회는 정치위원회가 제출한 모든 보고서를 연방선거위원회의 공공기록 사무국(the Public Records Office)에서 열람 및 사본교부가 가능하도록 하고 있다. 또한 연방선거위원회는 연방선거위원회 홈페이지에서도 회계보고서를 열람이 가능하도록 하고, 우편으로 사본교부 신청이 가능하도록 하고 있다. 다만, 이러한 사본교부를 통하여 영리목적 또는 기부권유의 목적으로 개인의 이름과 주소를 판매하거나 이용하는 것은 금지된다.¹²³⁾

3) 선거범죄

121) 52 USC §30104(b)(4).

122) 52 USC §30104(a)(11)(B).

123) 김대근 외 3인, 앞의 책, 70면.

(1) 범죄성립요건

연방선거운동법은 자체적으로 형사처벌 조항을 담고 있으며, 범죄성립 요건으로는 인식있는 고의로 (knowingly and wilfully) 위반해야 하며, 부정선거운동 (campaign misrepresentations)이나 몇몇 강제기부를 제외하고는 한 해당 적어도 2천 달러가 연루되어 있어야 한다. 2만5천 달러 이상의 연방선거운동법 위반 범죄는 5년형의 중범죄(felony)이며, 일만 달러 이상은 2년형의 중범죄이다. 나아가 모든 연방선거운동법 위반 범죄는 미연방양형위원회가 국회의 특정 지침에 따라 공포한 미연방양형지침(U.S. Sentencing Guideline) §2C1.8에 따른다.

연방선거운동법 위반행위 중 (1) 인식 있는 고의가 발견되지 않거나, (2) 형사 기소를 위한 법정 최소액에 달하지 않는 경우에는 위법률의 민사강제규정(civil enforcement)에 따라 연방선거위원회(FEC)에 의하여 비형법적으로 처리된다.

마지막으로 연방선거운동법 위반행위 중 연방선거위원회에 사실이 아닌 정보를 제공하는 행위는 연방정부기관사무 방해 및 지연 음모죄, 연방정부기관의 관할 내 허위진술죄, 정부사무절차 방해죄, 또는 연방사무 자체를 목적으로(in contemplation) 혹은 그와 관련된(in relation) 허위기록 생성죄가 성립할 수 있다.

(2) 관할

연방선거운동법 상 선거비용범죄에 대한 연방관할은 연방선거과정을 규제할 수 있는 국회의 권한으로부터 나온다. 초당적선거개혁법을 통해 연방선거운동법에 추가된 상당 수 규정들이 주나 지방의 선거비용 관련 행위들이 연방 및 비연방 후보들 모두에게 영향을 준다는 점에서 포괄적으로 규율하고 있는 반면, 연방선거비용법 (federal campaign financing law)은 주선거법 위반에 적용되지 않는다.

대부분의 주들은 주나 지방 정부기관의 후보들의 선거비용의 투명성을 요구하는 규정들을 입법해왔다. 이러한 주법 위반은 그 자체로는 연방범죄가 아니지만, Hobbs Act, Travel Act, 우편통신법 위반 등의 다른 연방범죄의 증거로 사용될

수 있다.

(3) 선거비용 관련 혐의 검토

앞서 언급했듯이 보편적으로 연방선거운동법 위반은 특정 주관적 구성요건을 가지고 법정최소금액 이상의 행위가 발생했을 때 범죄로 평가된다. 범죄에 이르지 않는 선거법 위반은 연방선거위위회의 배타적 관할권 하에서 다루어진다. 연방선거운동법 위반이 범죄로서 수사받기 위해서는 이하의 사항들이 충족되어야 한다.

먼저, 행위가 사실관계에 대한 법적용이 분명하게 이루어질 수 있는 상황에서 일어난 것인가? 다시 말하자면, 연방선거운동법이 중요사항으로 금지하고 있는 행위들을 저질렀는가? 이러한 행위들은 다음과 같다. 과도한 정치자금기부,¹²⁴⁾ 회사와 조합의 기부와 공동으로 조직화된 비용,¹²⁵⁾ 정부납품회사로부터의 기부,¹²⁶⁾ 외국국가로부터의 기부,¹²⁷⁾ 제3자를 통한 위장 기부,¹²⁸⁾ 현금 기부,¹²⁹⁾ 사기적 행위를 통한 기부금 모금,¹³⁰⁾ 전국적 정당에 의한 FECA의 규정에 따르지 않은 soft money의 모금과 수수,¹³¹⁾ 선거비용의 사용처 전환,¹³²⁾ 지출한 비용의 수수자 은닉¹³³⁾ 등.

그리고 만약 이에 해당한다면 다음으로 그 위반행위에 소요된 금전적 가치가 적어도 2천불 이상인가를 질문한다. 대부분의 연방선거운동법 위반행위는 일 년 간의 총합이 2,000달러가 넘었을 때 범죄로 평가된다. 최소 25,000달러 이상인 위반행위는 (제3자를 통한 위반행위의 경우 10,000달러 이상) 중범죄로 취급되며, 이 금액 이하의 위반행위는 경범죄(misdemeanor)로 처리된다.¹³⁴⁾ 미국 연방 법무부

124) 52 USC §30116.

125) 52 USC §30118.

126) 52 USC §30119.

127) 52 USC §30121.

128) 52 USC §30122.

129) 52 USC §30123.

130) 52 USC §30124(b).

131) 52 USC §30125.

132) 52 USC §30114.

133) 52 USC §3014(b)(5)(A).

134) 52 USC §30109(d)(1).

는 2002년에 입법화된 선거법의 강화된 형사처벌조항들을 법정 최저금액 이상이 연루된 인식있는 고의적 위반행위를 기소하고자 하는 국회의 분명한 입법목적에 의한 것이라고 해석한다.

마지막으로 던져지는 질문은 위반행위가 “인식있는 고의”에 의한 것임을 보여주는 정황 하에서 이루어진 것인가이다. 연방선거운동법 위반행위는 인식있는 고의에 의한 것일 때 형사범죄로 취급받을 수 있다. 즉, 행위자가 자신의 행위가 법에 위반된다는 사실을 알면서 행위했어야 한다. 이 요건은 때때로 충족하기 어렵지만 이 요건에 대한 근거로는: (a) 연방선거운동법에 규정된 선거비용관련 행위들을 위장하거나 은닉하려는 시도, (b) 선거 관리자, 후보, 직업적 기부금 모집책, 변호사 지위를 갖고 있거나 경력이 있는 자, (c) 선거비용법상의 기부자들에게 선거캠프에서 고지의 노력을 다했는지 여부 (기부자 카드 경고문구 등) 등이 있다.

(4) 선거비용 사례에 있어서 수사상 고려사항

미국 연방 법무부가 규제하는 선거범죄 중 선거비용 관련 사건들은 점차 수사 와 기소에 있어서 큰 비중을 차지하고 있다. 연방선거운동법상 선거법위반 범죄는 행위자가 해당 행위가 위법하다는 사실을 인식하고 저질렀을 때 성립하므로, 동법 위반 범죄 혐의에 대한 수사는 대부분 연방선거운동법의 금지규정에 따르게 된다.

만약 선거비용규정 위반행위가 공중으로부터 그 사실을 은닉하는 방식으로 저질러졌다고 판단된다면, 미국 연방 법무부는 18 USC §371 상의 정부에 대한 위계 음모나 18 USC §1001이나 §1519 상의 허위 진술이나 기록으로도 사건을 조사해나갈 수 있다.

연방선거운동법 위반 범죄행위를 수사함에 있어서 52 USC §30109(a) 상의 연방선거위원회의 민사 및 행정적 관할을 침해해서는 안된다. 연방선거운동법 위반이 우려되는 행위에 관한 모든 소송청구에는 FEC의 민사적 강제 권한에 대하여 관할없음이 명시되어야 한다.

마지막으로 연방선거운동법의 대중공개적 요소는 수사과정에서 의심스러운 기부에 대한 정보를 제공한다. 연방선거위원회는 기부자, 기부날짜, 기부금액, 기부자의 직업과 고용인 그리고 기부받는 자의 신상 등으로 분류될 수 있는 대중 공개정보를 관리한다. 정보는 선거비용의 지출에 관해서도 유사한 방식으로 관리된다. 따라서 금전거래에 대한 연방선거위원회의 공개 데이터베이스는 선거비용수사의 사전단계에서 연방선거운동법 위반여부를 판단하고 확정하는데 특히 유용하다. 이러한 정보는 [연방선거위원회 홈페이지\(www.fec.gov\)](http://www.fec.gov)를 통해서 추적되고 분류된다.

나. 미국의 선거비용 및 정치자금에 관한 주요 판례

아래에서는 미국에서 선거비용 및 정치자금과 관련된 주요 판례를 살펴본다. 기존의 많은 문헌연구에서 적지 않게 이와 관련된 미국 판례가 소개된 관계로¹³⁵⁾ 여기서는 비교적 최근의 판례를 소개하고자 한다.

1) Laura HOLMES v. FEDERAL ELECTION COMMISSION¹³⁶⁾

2017년 11월 28일 컬럼비아 연방항소법원 전원합의체는 전원일치로 개인 기부자가 연방선거 후보자에 대해 기부할 때 선거 당(per-election) 제한을 두는 연방선거운동법이 개인 기부자의 수정헌법 제1조 상의 권리를 침해하지 않는다고 판시하였다. 연방항소법원은 국회가 정한 ‘선거 당’이라는 기간제한(timeframe)이 합리적이며, 기부자의 수정헌법 1조의 권리를 침해하지 않는다고 판시했다.

(1) 배경

135) 대표적으로 김대근 외 3인, 앞의 책, 55면 이하.

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

연방선거운동법은 개인이 연방선거와 관련하여 후보자 및 그 정치후원회에 기부할 수 있도록 하고 있으며, 후보당(per-candidate) 그리고 선거 당(per-election)을 기준으로 기부금의 한도를 정하고 있다. 여기에서 선거 당과 선거주기는 다르다는 점을 주의해야 한다. 선거 주기(election-cycle)는 예비선거, 총선거, 결선투표에 이르는 전 과정을 일컫고, 선거당(per-election)은 이 선거주기 안의 각각의 선거를 말한다.

이 사건에서 문제가 된 선거 당 기부금액 제한이 가져오는 실질적 쟁점은 이 선거 당 기부금액 제한 제도가 현직 국회의원들에게 유리하게 작용한다는 점이다. 각 후보들은 한 선거주기(예비선거와 총선거)를 위해 각각 2,600달러씩 총 5,200달러를 모금할 수 있는데(이 한도액은 2017-18년 선거주기에는 2,700달러로 인상되었고, 2019-20년 선거주기에는 2,800달러로 인상되었다), 예비선거 전에 한 개인으로부터 예비선거와 총선거를 위해 총 5,200불을 한꺼번에 모금하는 것이 가능하며, 예비선거에서 남은 비용을 총선거에서 사용할 수 있다. 따라서 현직 국회의원의 경우, 예비선거 경쟁자가 없는 경우도 상당하고 또한 예비선거에서 유리한 위치에 있기 때문에 도전자에 비하여 예비선거의 비용을 아낄 수 있다. 반면 도전자들은 예비선거에서 현직 국회의원을 이기기 위해 예비선거에 사용이 허용된 비용을 최대한 사용하게 되어, 결과적으로 총선거에서는 총선거에 할당된 금액밖에 사용할 수 없게 된다. 따라서 도전자가 예비선거에서 승리하게 되더라도, 총선거에서의 상대 당의 후보가 예비선거의 비용을 많이 사용할 필요가 없는 현직 국회의원인 경우, 예비선거를 위한 모금액 중 남은 금액까지 총선거에서 사용함으로써 보다 큰 자금력을 가지게 되는 문제가 발생한다.

(2) 사실관계

플로리다에 거주하는 Laura Holmes 와 Paul Jost 부부는 자신들이 지지하는 당의 후보들이 직무에 태만하다고 판단하고, 이들을 예비선거에서 이긴 도전자들에게 기부할 계획을 세웠다. 2014년 미국 상원 및 하원의원 선거에서, Holmes

는 캘리포니아 주 하원의원 선거에 나선 공화당 후보 Carl Demaio에게, Jost는 아이오와 주 하원의원 선거에 나선 공화당 Mariannette Miller-Meeks에게 기부금을 내고자 했다. 두 선거구 모두 현직 하원의원은 민주당 출신이었고, 두 후보 모두 치열한 공화당 내 예비선거를 치른 상태였다. Holmes와 Jost 부부는 각각의 후보에게 선거 당 개인 기부금 제한액인 2,600달러를 기부하였다. 상대방은 모두 현직하원의원으로 예비선거 및 총선거 기부금을 모금한 상태였기 때문에 Holmes와 Jost 부부는 이에 동등한 금액, 즉 총선거를 위해 추가로 각 후보자에게 2,600달러를 기부하고자 하였다. 하지만 연방선거운동법은 일단 예비선거가 종료하고 나면 선거 당 기부금 제한액인 2,600달러만을 기부할 수 있도록 정하고 있어, Holmes와 Jost 부부는 자신들은 예비선거에 기부금을 교부한 적이 없음에도 불구하고 선거주기 기부금 제한액인 5,200달러가 아니라 2,600달러밖에 기부할 수 없도록 만드는 연방선거운동법이 자신들의 수정헌법 제1조 상의 권리를 침해한다고 주장하며 소를 제기하였다.

(3) 제1심

원고들은 한 후보자들에 대하여 예비선거 및 총선거 각각 2,600달러를 기부할 수 있게 하면서도 총선거에 대해서는 한 후보자에 대하여 (예비선거에서 기부하지 않았음에도 불구하고) 5,200달러를 기부할 수 없도록 하는 선거 당 제한 방식을 채택한 연방선거운동법이 자신들의 수정헌법 제1조 상의 결사의 자유(free association)와 제5조의 평등할 권리(equal protection)를 침해한다고 주장하였다. 원고는 한 후보자에 대한 기부금 총액을 예비선거와 총선거로 분리하여 제한하는 연방선거운동법은, 한 후보자에 대한 두 선거 관련 총액 5,200달러가 부정부패를 발생시킬 우려가 없음에도 불구하고, 임의로 양분해놓은 것이며 결사의 자유(free association)를 보장하는 수정헌법 제1조를 위반하였다고 주장했다.

2015년 컬럼비아 지방법원은 원고들의 헌법상의 권리 침해 주장은 이미 법원에 의해 평가를 받은 적 있는 기속력 있는 법(settled law)에 대한 것이라고 판단하고 헌법적 판단을 위한 항소법원의 전원합의재판부로의 송부를 거부하고 연방

선거위원회에게 summary judgment를 인용하였다. Holmes와 Jost는 이 결정에 대해 항소하였고, 2016년 항소법원은 원고의 수정헌법 제1조상 권리의 침해에 대한 지방법원의 결정에 반대하며 선거 당 기부금액 제한의 합헌성의 문제가 항소법원 전원재판부에서 다뤄질 수 있다고 판단하였다.

(4) 항소법원 결정 요약

Buckley v. Valeo 사건에서 연방대법원은 선거자금과 관련된 수정헌법 제1조 침해 주장에 대한 사법심사 기준을 제시한 바 있다. 연방대법원은 개인의 표현의 자유에 대한 제한은 엄격한 심사기준(strict scrutiny)에 따르므로 목적의 중대성(compelling interest), 그 제한조치와 목적 달성과의 밀접한 관련성, 그리고 피해의 최소성이 충족되는 경우에만 정당화된다고 결정한 바 있다. 후보자 및 그 정치후원회(committee)에 대한 직접 기부에 대한 제한은 그보다 완화된 심사기준이 적용되지만 여전히 철저한 심사 기준(rigorous standard of review)이 적용된다고 판시하였다.

이 사건에서 원고는 기부금 제한 자체의 위헌성에 대해서는 문제를 제기한 바 없고, 국회가 부정부패를 일으킬 위험이 없다고 판단한 (선거주기 당) 기부금 총액을 예비선거와 총선거로 '나누는 방식'에 대해서만 문제를 제기하였다. 원고들은 연방선거운동법이 예비선거와 총선거에 걸쳐서 개인 당 총 5,200달러의 기부를 할 수 있다고 정하였으며, 이 총액은 국회가 법을 통해서 기부로 인한 부정부패의 발생 위험이 없기 때문에 정해진 것이라고 주장했다. 따라서 원고는 부정부패 발생 방지라는 자유권 제한의 목적이 예비선거와 총선거를 구분하여 각각 2,600달러의 한도를 정하는 규정을 통해서 달성되거나 증진되지 않기 때문에 예비선거와 총선거로 나누어 기부하도록 강제하는 위 규정이 위헌이라고 주장했다.

항소법원은 이러한 주장을 기각하면서 “원고들의 주장은 결국 연방선거운동법의 각 선거 당 개인의 기부에 대한 개별한도제한(base limit)을 두는 취지를 몰각하는 것이다. 원고들은 국회에서 채택한 2,600달러의 각 선거당(per-election)

한도제한보다는 5,200달러 선거주기(election-cycle) 한도제한을 선호하고 있다. 하지만 더 높은 금액 대신 1,000달러라는 기부한도제한을 설정한 국회의 결정을 번복하지 않은 연방대법원의 Buckley v. Valeo 사건에 대한 결정과 마찬가지로 우리 법원은 선거주기 한도제한 대신 선거 당 한도제한을 선택한 국회의 결정을 번복할 근거를 찾지 못하였다”라고 판시하였다.

원고들은 기부금액 제한 자체를 문제 삼는 것이 아니라 국회가 선거 당 한도제한을 선택하였다면 이것은 원고들의 헌법상 권리에 대한 추가적 제재로서 반드시 부정부패 방지를 증진시키는 결과를 낳아야 한다고 주장하였다. 하지만 법원은 기부금제한이 효과적이기 위해서는 1) 금액적 한도 그리고 2) 시간 제한이라는 두 가지 중요한 요소를 갖고 있어야 한다고 설명하였다. 국회가 선거 당이라는 시간 제한을 두었다면 그것은 단순히 기부금 제한이 결부된 기간제한(timeframe)을 세우는 것이다. 법원은 “국회에게 그들이 정한 기부금 제한의 중요한 부분, 즉 기간제한에 대하여 그것이 부정부패를 방지한다는 공공의 이익에 이바지하고 있는지 여부를 증명하도록 요청할 근거가 없다. 기부금 제한은, Buckley v. Valeo 사건에서와 마찬가지로, 적절한 선거운동을 저해할 정도로 낮은 금액 제한을 설정한 경우만 아니라면, 부정부패 근절이라는 취지를 유효하게 방지할 수 있다.”라고 판시하였다.

항소법원은 더 나아가 기부금에 대한 선거 당 한도제한은 후보자들이 “그들이 경쟁해야하는 각 선거를 위한 적정한 자금을 모으는 능력을 보이도록 하는 것이며, 이러한 선거에는 결선투표도 포함된다고 말하였다. 항소법원은 국회는 선거 당 한도제한을 결정할 의무를 가지는 것은 아니지만 선거 당 기부제한을 선택하는 행위는 수정헌법 제1조 상 허용된다”고 판시하였다. 이후 원고는 연방대법원에 상고하였으나 연방대법원은 그 심리를 거부하였다.

2) Jack DAVIS v. FEDERAL ELECTION COMMISSION¹³⁷⁾

137) Davis v. Fed. Election Comm'n, 554 U.S. 724, 128 S. Ct. 2759, 171 L. Ed. 2d 737 (2008).

2008년 6월 26일 연방대법원은 초당적 선거개혁법의 소위 ‘백만장자 수정조항 (Millionaires’ Amendment)’¹³⁸⁾이 자체적으로 자금을 조달하는 후보의 수정헌법 제1조 상의 권리를 침해하는 위헌적 조항이라고 결정하였다. 이 연방대법원 결정은 컬럼비아 지방법원의 백만장자 개정조항은 스스로 자금을 조달하는 후보의 수정헌법 제1조 상의 권리나 수정헌법 제5조 상의 평등권을 침해하지 않는다는 결정을 파기하는 것이었다. 이 연방대법원의 결정은 선거운동 자금 관련 법률의 합헌성에 대한 연방대법원의 계속된 의구심을 확인시켜주는 역할을 했다는 평가가 있다.¹³⁹⁾

(1) 배경

소위 백만장자 수정조항은 자산가인 후보가 개인자금을 사용하여 상대방 후보보다 월등히 많은 선거비용을 지출한 경우 상대방 후보에 대하여 선거자금의 법적 제한을 상향하여 자산가인 후보자가 상대후보자들을 자금력을 통해 압박하는 것을 막음으로써 선거운동을 평등화하려는 취지를 가지고 있었다. 또한 의원직이 ‘구매’의 대상이 될 수 있다는 인상을 대중들에게 주는 것을 막으려는 취지도 갖고 있었다.¹⁴⁰⁾ 이 조항은 2002년에 공화당 맥케인 상원의원과 민주당 파인골드 상원의원이 발의하여 통과된 초당적 선거개혁법의 일부였다.

2 U.S.C. §319는 상하원 선거 후보자 중 자신의 재산으로 조달하는 후보자들로 하여금 다른 후보자들에게는 적용되지 않는 엄격한 정치자금 회계보고 의무를 부과하였고, 더불어 후보자의 재산으로 상하원 선거 중 쓴 비용이 35만달러 이상이 되면 같은 선거에 나선 모든 후보들에 대해 기부금 제한액이 상향되도록 하였다.¹⁴¹⁾ 다른 후보들은 개인 기부자들로부터 법상의 제한금액 (이 판결 당시 2,300달러) 세 배에 달하는 금액을 받을 수 있었고, 정당으로부터 무제한의 연계지출

138) 2 U.S.C. §319(a) and (b).

139) “Supreme Court Strikes Down ‘Millionaire’s Amendment’”, New York Times, 2008. 6. 27. <https://www.nytimes.com/2008/06/27/washington/27money.html>

140) “High Court Strikes Down ‘Millionaire’s Amendment’”, The Christian Science Monitor, 2008. 6. 27. <https://www.csmonitor.com/USA/Justice/2008/0627/p25s10-usju.html>

141) 2 U.S.C. §441a-1).

(coordinated expenditure)을 받을 수 있었다. 반면 자기 재산으로 선거자금을 조달하는 후보의 경우에는 여전히 법정의 기부금 제한이 유지되었다.

예로서 2004년 일리노이 주 민주당 상원의원 예비선거에서 버락 오바마의 상대방이었던 자산가인 블레어 헐은 2천9백만 달러에 달하는 자신의 재산을 지출하였다. 백만장자 수정조항 덕분에 오바마는 당시 개인 기부금 한도액을 법정 한도액인 2천 달러보다 3배 상향하고 3백만 달러까지 모금하였다. 만약 백만장자 수정조항이 없었다면 당시 오바마가 동일한 기부자들로부터 모금할 수 있었던 금액은 96만 달러에 불과했다.

(2) 사실관계

2006년 3월 30일, 뉴욕 주의 26 선거구의 하원선거 후보였던 Jack Davis는 자신의 재산으로 35만달러 이상의 선거비용을 쓸 것이라고 연방선거위원회에 보고하였다. 같은 해 6월 6일, Davis는 컬럼비아 지방법원에 백만장자 수정조항은 그 법문상 위법성이 명확하며, 연방선거위원회가 그 조항들을 적용하지 못하도록 하는 가처분 조치를 내려줄 것을 요청하였다. Davis는 백만장자 수정조항이 자신의 재산을 선거비용으로 사용하는 후보들의 표현의 자유를 냉각시킴으로써 수정헌법 제1조 상의 권리를 침해하고, 또한 상대방 후보에게 상당히 유리한 조치를 취함으로써 수정헌법 제5조의 평등권을 침해한다고 주장하였다.

(3) 지방법원의 판단

지방법원은 Davis의 수정헌법 제1조의 권리 침해 주장은 백만장자 수정조항이 정치적 발언을 함에 있어서 아무런 지장을 초래하지 않는다는 점에서 이유없음이 명백하다고 보았다. 지방법원은 “백만장자 수정조항은 후보자가 유권자들에게 전달하고 소통하기 위해서 자신의 재산을 얼마나 쓰든지 제한을 두지 않으며, 기부자들로부터 받을 수 있는 금액을 감액하지도 않는다. 오히려 백만장자 수정조항은 법안 제안자들의 취지에 따라 정치적 경쟁의장에서 후보자들이 자신의

참여를 더 활발히 할 수 있도록 보장함으로써 수정헌법 제1조의 핵심 가치를 수호하고 있다”고 판시하였다. 특히 법원은 Davis 자신이 두 번이나 자신의 재산을 가지고 선거에 직접 나섰다라는 점을 강조하였다. 법원은 Davis가 백만장자 수정조항을 통해 혜택을 받은 상대 후보자들이 어떻게 Davis의 발언을 제한했는지 증명하지 못했다고 보았다.

Davis는 또한 백만장자 수정조항이 자기 재산으로 선거자금을 대는 후보자들에게 자금공개 요건을 부여하는 것은 후보자로서 스스로에게 유리한 사항들을 말할 권리(right to speak in support of his own candidacy)를 부당하게 저해한다고 주장하였다. 지방법원은 백만장자 수정조항 상의 보고 의무는 다른 초당적 선거개혁법상 보고 의무보다 부담스러운 것은 아니며, 이미 초당적 선거개혁법상의 보고 의무에 대해 연방대법원이 합헌판결을 한 바 있다고 보았다.

지방법원은 Davis의 수정헌법 제5조의 평등권에 기반하여 백만장자 수정조항 전체가 위헌이라는 주장(facial challenge) 또한 기각하였다. 어떤 조항이 평등권을 침해하였다고 주장하기 위해서는 원고가 해당 법조항이 비슷한 상황에 처한 주체들을 다르게 취급하고 있다는 점을 증명해야 하는데, 법원은 Davis가 이를 증명하지 못했다고 보았다. 법적 제한이 없는 자신의 재산을 사용하여 선거운동을 하는 후보자와 법적 제한을 받는 기부금을 가지고 선거운동을 하는 후보자는 비슷한 상황에 처한 주체들이 아니라고 보았다. 또한 법원은 “백만장자 수정조항의 전제는 자기 재산을 선거운동에 사용하는 후보자와 자신의 재산을 선거운동에 사용할 수 없는 후보자는 서로 다른 상황에 처해있다는 것이고, 이러한 차이가 선거의 공정성을 위협하는 악영향을 끼친다는 점”에 있다고 하였다. 지방법원은 연방선거위원회의 중간판결(summary judgment)요청을 받아들였다.

(4) 연방대법원

2008년 6월 26일 연방대법원은 5대4로 지방법원의 판결을 파기하는 결정을 내렸다. 연방대법원은 백만장자 수정조항이 자신의 재산을 출연하는 후보자의 수정헌법 제1조 및 제5조의 평등권을 위헌적으로 침해한다고 판시했다. 또한

법원은 Davis에게 소송적격이 없으므로 이 소송은 실익이 없다는 FEC의 주장을 기각했다.

청구인 적격(standing)에 대하여, 연방선거위원회는 Davis의 상대 후보가 백만장자 수정조항에 따라 기부금의 법적 제한이 상향되었음에도 원래의 법적 제한 금액 이상의 기부금을 모집하지 않았기 때문에 Davis에게 발생한 손해가 없어 백만장자 수정조항 2 U.S.C. §319(a) 상의 불평등한 기부금액 제한을 다룰 적격이 없다고 주장하였다. 연방대법원은 피해의 발생이 예견되는 경우에는 그 피해의 위협(threat of injury)이 실제성·현재성·즉시성을 갖추었다면 그 청구인 적격이 인정된다고 보았다. 법원은 더 나아가 Davis는 그가 소를 제기할 당시 상향된 기부금 제한액으로부터 피해를 입을 것이 충분히 예상되었다고 판단하였다.

심판이익(mootness)에 대하여, 연방선거위원회는 2006년의 선거는 이미 종료하였으며 Davis가 다음 상하원의원 선거에 나서 자신의 재산을 사용하여 선거운동을 할 경우야 비로소 다시 청구요건을 갖추게 된다고 주장하였다. 연방선거위원회는 또한 Davis는 이후 선거에서 자신의 재산으로 선거비용을 사용한 내역서를 제출하지 않아 동 위원회에서 강제조치를 취한다면 다시 백만장자 수정조항에 대한 소를 제기할 수 있으므로 심판이익이 없다고 주장했지만, 연방대법원은 Davis가 다시 상하원의원선거에 출마하여 백만장자 수정조항에 대한 문제제기를 하겠다고 선언한 이상 지금의 청구가 심판이익이 없다고 할 수 없다며 Davis의 청구인적격을 인정하였다.

수정헌법 제1조와 제5조 침해여부에 대하여, 연방대법원은 선거운동 연설을 위한 개인자금의 지출에 대한 제한을 위헌이라고 보고 후보자는 “왕성하고 부단하게(vigorously and tirelessly)” 자신의 선거운동을 진행할 권리가 있다고 인정한 Buckley v. Valeo 판례를 언급하면서, 비록 백만장자 수정조항이 후보자에게 지출에 대한 제한을 가하지는 않지만, 상대방에게 기부금 제한을 상향함으로써 자신의 상당한 재산을 선거운동에 사용하고 있는 후보자에게 불이익을 주고 있음이 분명하므로, 자산가인 후보자에게 이런 불이익을 주는 것은 부정부패를 방지한다는 공공의 이익에 의해 정당화되지 않으며, 개인 자산에서 차이가 나는 후보들에게 동등한 선거상 기회를 준다는 발상은 국회의 입법재량을 벗어난 것

이라고 보았다.

이후 연방선거위원회는 연방대법원의 결정에 따라 상대방의 모금액제한을 상향조정하는 조항을 삭제하였다.

3) United States v. F. Harvey WHITTEMORE¹⁴²⁾

Whittemore는 연방선거운동 기부금관련법 위반으로 기소되었고, 4개의 공소 사실 중 3개에 대하여 중범죄(felony) 유죄 사실이 인정되어 2013년 네바다 주 연방법원 1심에서 2년의 징역과 10만 달러의 벌금, 그리고 출소 뒤 2년 간의 보호관찰과 100 시간의 봉사명령을 선고받았다. 2016년 네바다 주 항소법원은 1심의 결정을 인용하였다.

52 U.S.C. §§ 30122 & 30109¹⁴³⁾ 다른 사람의 이름을 이용하여 선거운동을 위한 기부를 할 수 없고, 타인이 자신의 이름으로 기부할 수 없도록 하고 있다. 이 조항의 위반의 대표적인 유형은 개인이 법정 제한액에 달하는 기부금을 이미 제공한 후 다른 사람에게 돈을 주어 같은 후보에게 기부하도록 부탁하는 방식,¹⁴⁴⁾ 회사가 고용인들에게 특정 후보에게 기부하도록 하고 그 금액을 보전해주거나 특정 후보·정치활동위원회(PAC)·정당위원회(party committee)에게 기부를 하라는 지시와 함께 보너스를 지급하는 행위¹⁴⁵⁾ 등이 있다. 기부금을 교부받을 당시에는 합법적 기부금으로 인식했으나 이후 위 조항들에 위반하여 위법한 기부금임을 인식하게 된 경우, 후보자 및 위원회는 그 출처가 밝혀진 경우에는 원래의 소유자에게 반환하거나 (출처가 밝혀졌든 밝혀지지 않았든) 재무부 등 소관 기관에 귀속시킬 수 있다.¹⁴⁶⁾

Frederick Harvey Whittemore은 네바다 주 르노에서 활동하는 변호사이자 사업가로 도박·주류·담배 산업을 위한 로비스트로 영향력을 가지고 있었으며, 부동산 개발회사인 Coyote Springs Investment도 운영하고 있었다. 2007년 2월 네바

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

143) 개정 전 2 U.S.C. §§ 441f & 437g.

144) 11 CFR 110.4(b).

145) 11 CFR 114.5(b)(1).

146) Federal Election Commission, 「Congressional Candidates and Committees: Federal Election Commission Campaign Guide」, 2014, p. 33.

다 상원의원인 Harry Reid의 재선을 위한 15만 달러의 기부금을 3월 말까지 제공할 것을 약속하였다. Wittemore는 연방선거운동법 상 개인의 기부금액 제한 규정을 피하고자 자신의 부동산 개발회사 직원 및 친척 등 29명에게 5천 달러씩 총 14만 5천 달러를 지급하였으며, 당시 법정 기부금 제한액인 4천6백 달러씩 기부하도록 하였다. 이러한 기부금 교부행위들은 Wittemore로부터 금전을 지급받은 후 1일 이내에 이루어졌다. 금전을 교부받은 자들의 증언에 따르면 Wittemore는 금전을 지급하면서 그 명목을 “보너스”나 “선물”이라고 하였으며, 금전을 지급하면서 Reid 의원에게 기부할 것을 권유하거나 해당 금액으로 기부금을 충당하라고 종용하였다. 같은 해 4월 13일, Reid 의원 선거운동본부가 연방선거위원회에게 기부금 관련 회계보고를 하기 전 Wittemore는 Reid 의원의 선거운동자금 관리자 Perry에게 대리 기부한 사람들의 명단을 이메일로 보냈다.

2012년 6월 6일, 대배심(Grand Jury)은 Wittemore를 기소하였다. 1심법원은 (1) 기부금액 및 지출 제한규정인 2 U.S.C. §441(a)(1)을 위반하는 과도한 선거운동 기부금을 교부한 점, (2) 다른 사람의 이름을 이용하여 기부금을 교부하는 행위를 금지하는 2 U.S.C. §441f를 위반한 점, (3) 연방 공무원에 대한 허위진술을 금지하는 18 U.S.C. §1001(a)(2)를 위반한 점에 대하여 유죄를 인정하였다.

Whittemore는 1심법원이 배심원에게 조건 없는 선물은 간접 기부(conduit contribution)라고 할 수 없다는 점을 알리지(instruct) 않은 오류가 있으며 개인 기부금액에 한계를 정하는 것은 수정헌법 제1조 상의 표현의 자유를 침해하는 조치라고 주장하며 항소하였다. 항소법원은 이러한 Wittemore의 주장을 받아들이지 않고 1심의 판결을 유지하였다.

항소심에서 연방선거운동법과 관련된 쟁점들을 살펴보면, 우선 Wittemore는 문제의 기부자들에게 지급한 금전이 조건 없는 선물이었고 그들이 자발적으로 선거운동에 기부할 것일 결정했을 뿐이라고 주장하였다. 항소법원은 Wittemore가 문제의 기부자들이 낸 기부금이 사실상 그들로부터 나온 것이 아니라는 점을 인식하였고 그 기부금 교부가 Wittemore로 인하여 발생한 것이라면, 문제의 기부자들에게 돈을 지급함으로써 연방선거운동법을 위반한 것이라고 인정하였다. 또한 연방선거운동법상 다른 사람의 이름으로 선거운동에 기부하는 행위를

처벌하는 §437g(d)(1)(A)는 해당 금지행위가 'knowingly and willfully'하게 이루어질 것을 요건으로 하고 있는데, 항소법원은 여기에서의 'knowingly'란 자신의 행위 중 일정 부분이 법에 위반된다는 점을 인식하는 것이고, 'willingly'란 법이 금지하는 무엇인가를 하려는 의도라고 해석하여, 법조문에 대한 자세한 인식이 부족하거나 설사 해석을 잘못했다고 하더라도 그 주관적 요건을 인정하는데 부족함이 없다고 판단하였다. 개인의 기부금액을 제한하는 연방선거운동법이 자신의 수정헌법 제1조의 표현의 자유를 침해한다는 Whittemore의 주장에 대하여는 Buckley 판결과 이 판결 직전 있었던 McCutcheon 판결을 인용하며 기부금의 제한이나 제3자 명의의 대리 기부 금지 등은 헌법 제1조 상의 표현의 자유나 결사의 자유를 침해하지 않는다고 하며 Whittemore의 주장을 인용하지 않았다.

이에 대하여 Whittemore는 연방대법원에 상고하였으나 연방대법원은 심사를 거부하였다.

제3절 독일의 선거비용 및 정치자금에 관한 논의

1. 들어가면서

가. 독일에서 선거 및 선거종류

정치학적 의미에서 선거는 국가, 지방자치단체, 기타 조직에서 대표자 일인 또는 수인을 결정자 또는 지배자로서 지명하기 위한 절차를 말한다. 독일의 경우 선거를 통해 연방하원과 지방하원의 의원, 시·군·구의 상원, 대통령과 지방자치단체장, 이사회 및 감사위원회 등이 선출된다. 이러한 공직자 내지 위임자는 자신의 정당성을 인적그룹이 사전에 정해진 절차에서 자신들의 의사를 표명함으로써 획득한다. 즉, 개별의사의 총합이 선거결과에서 형성된 전체의사로 나아간다. 독일에서도 일반선거, 직접선거, 자유선거, 평등선거, 비밀선거는 선거의 일반원칙(기본법 제38조 제1항 및 연방선거법 제1조 제1항)으로 인정되고 나아가 선거의 투명성과 공개성, 그리고 효율적 선거는 선거와 관련된 중요한 원칙이다.

독일 기본법 제20조 제2항에 따르면 모든 국가권력은 국민으로부터 나오며, 이러한 권력은 국민으로부터 선거와 투표에서 입법부, 행정부, 사법부의 기관에 의해 수행된다. 주지하다시피 독일은 연방국가이며, 16개의 연방주로 구성되어 있다. 입법권한은 연방의회와 주의회에 나누어져 있고 연방주들도 연방상원을 통해 연방차원의 입법에 참여한다. 집행권은 연방내각에 있으며 연방대통령의 제청에 기해 의회 과반수로 뽑힌 연방수상에 의해 대표자로서 수행된다. 연방대통령은 연방의회, 주의회, 지방정부의 구성원으로 구성된 연방회의를 통해 선출된다. 선거에 있어 중요한 연방의회 구성원은 4년의 임기로 비례대표와 다수대표자의 조합으로 구성된 혼합 선거시스템에 의해 뽑힌다(연동형 비례대표제, Grundsätze einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl). 즉, 주의 인구수에 따라 의석을 할당하고 주단위로 할당된 의석은 비례대표선거인 정당투표의 투표비로 각 정당에 먼저 배분하고 그 다음 각 정당에 배분된 의석에서 소선거구에서 당선된 의석수를 뺀 나머지 의석으로 비례대표명부 순위에 따라 당선자를 결정한다.¹⁴⁷⁾ 그리고 주의회 선거제도의 경우 각 주에 따라 크게 두 가지 유형(혼합

선거시스템과 단순 비례선거시스템으로 나누어지지만, 대부분의 주에서는 연방의회 선거 제도와 마찬가지로 방식을 따른다. 기초단체 선거제도의 경우에도 마찬가지이다.

나. 선거운동

선거 및 정치활동에 법적 근거는 연방차원에서는 기본법(Grundgesetz: GG), 연방선거법(Bundeswahlgesetz: BWahlG), 연방선거규칙(Bundeswahlordnung: BWO), 선거심사법(Wahlprüfungsgesetz:), 정당법(Parteiengesetz: PartG), 선거통계법(Wahlstatistikgesetz: WStatG), 민법, 형법, 집회와 결사에 관한 법, 연방주들이 체결한 협정 등이 될 수 있다.¹⁴⁸⁾

독일의 경우 선거운동에 많은 제약이 따르지 않는다. 물론, 연방선거법 제32조에 따르면 선거시점에서 선거공간이 있는 건물에 또는 그러한 건물의 입구 바로 앞에서 선거인에 대해 언어, 소리, 문자 또는 그림으로 영향을 미치거나 서명을 받는 모든 행위(제1항)와 투표 후 출구조사의 결과를 선거가 종료되기 전에 공포하는 것(제2항)은 금지된다. 독일은 연방법상 선거운동에 관한 세부적인 규정을 담고 있지 않고¹⁴⁹⁾ 이에 관한 것은 대부분은 주차원에서 규정되어 있다.¹⁵⁰⁾ 주 공무원은 집회와 포스터 부착에 관한 행정규칙을 발할 수 있고 이러한 행정규칙은 연방주마다 상이하다. 각 주의 도로교통관련 법령, 건축법, 환경보호 관련 법령 등은 주의 도로행정, 건축행정 등과 관련하여 공공·대중에 영향을 미치는 일정한 행위의 경우 행정기관의 허가를 요구하고 있는데, 일정한 선거운동행위의 경우 예컨대 벽보·현수막 게시, 유세관 설치, 특정 도로지점에서 안내스탠드 설치 등을 통한 길거리 유세, 확성기 또는 메가폰의 사용, 공공장소에서의 집회는 행정기관의 허가가 필요하다.¹⁵¹⁾

우리나라 공직선거법이 제59조 및 제33조에서 선거운동기간을 정하고 있는

147) (사)한국정치법학연구소, 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구, 2018, 61면.

148) Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017, 3면.

149) 김대근/김정연, 앞의 책, 129면.

150) Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017, 4면.

151) 김대근/김정연, 앞의 책, 130면.

것과 달리 독일의 경우 공식적인 선거운동기간이 없고 모든 정당은 선거전 언제든지 선거운동을 시작할 수 있다. 다만, 일반적으로 독일에서는 선거운동과 관련하여 다음의 3단계가 인정된다. 즉, “준비단계(Vorbereitungsphase)”와 “사전선거운동단계(Vorwahlkampfzeit)” 그리고 “‘뜨거운’ 선거운동단계(“heiße Wahlkampfphase)”가 그것이다. 정당의 사전선거운동단계는 선거 몇 달 전부터 시작되고, 대체로 연방대통령에 의해 선거일이 확정된 때(약 선거일 전 일년 전)부터 시작된다고 한다. 소위 “뜨거운” 선거단계는 관례상 대략 선거일 전 6주 내지 4주부터 인정된다.¹⁵²⁾ 정당은 주로 정치인이 호별방문을 한다든지,¹⁵³⁾ 집회, 광고게시물의 배부, 선거홍보물부착 그리고 미디어에서 광고를 통해 선거운동을 하고, 선거후보자는 특히 사회관계망에서도 매우 활발히 활동한다고 한다.¹⁵⁴⁾

2. 선거비용 및 정치자금에 관한 독일의 논의

독일에서의 선거비용에 관한 논의를 살펴보면 대부분 정당의 정치자금에 관한 논의로 귀결된다. 이는 독일에서 선거가 정당중심으로 운영되기 때문이다.¹⁵⁵⁾ 독일 선거법에는 한국의 공직선거법 제119조 이하에 상응하는 규정이 없다.¹⁵⁶⁾ 독일 선거법 제50조 선거비용 규정은 선거의 후보자 내지 후보자 소속 정당이 부담하는 선거비용에 관한 규정이 아니라 자치단체(자치단체연합)가 선거로 인하여 불가피하게 지출한 경비에 대하여 연방의 보전에 관하여 규정하고 있다.¹⁵⁷⁾ 독일의 경우 선거운동에 소요되

152) <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlkampfphase.html>.

153) 이는 우리나라에서 호별방문이 금지(공직선거법 제106조)되어 있는 것과 다르다.

154) Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017, 4면.

155) (사)한국정치법학연구소, 앞의 책, 60면.

156) (사)한국정치법학연구소, 앞의 책, 63면.

157) 독일 연방선거법 제50조(선거비용) ① 연방은 자치단체(자치단체연합)가 선거로 인하여 불가피하게 지출한 경비에 대하여 그 주에 보전한다. ② 선거통지서(Wahlbenachrichtigung)와 우편투표용지 등의 선거우편물의 발송비 및 선거위원회위원의 수당은 개별정산방법으로 각 주에 보상된다. 주의회의원선거나 지방선거 또는 주민투표가 독일연방하원선거와 동시에 실시될 경우 이러한 경비는 그 몫에 따라 해당 주에 보상된다. ③ 기타 비용은 각 선거권자를 기준으로 정한 정액으로 지급된다. 100,000명 이하의 선거권자가 거주하는 자치단체의 경우에 그 정액은 0.45유로 그리고 100,000이상의 선거권자가 거주하는 자치단체의 경우에는 0.70유로로 한다. 물가변동에 따라 제2문에서 규정된 정액에 대한 불가피한 조정은 빨라도 2005년 1월 1일 이후

는 비용도 일반 정치활동에 필요한 비용의 한 부분으로 보고 정당법의 정치자금에 관한 규정으로 규율한다. 다시말해 독일에서는 선거비용과 정치자금 그리고 정당자금의 개념이 엄격히 구분되지 않는다고 한다.¹⁵⁸⁾ 그러므로 선거비용과 관련하여 독일에서 문제된 사안에서는 정당법과 형법에 대한 위반 여부가 문제되었다.

독일의 경우 대부분의 선거 후보자는 정당 소속이다. 정당의 지원없이 선거에 나선다는 것은 독일적 상황에서 생각하기 힘들다. 무소속 후보자 제도는 다수결의 선거원칙이 지배하고 정당에 대한 구속력이 강하지 않는 곳에서 큰 의미를 가진다. 물론 독일에서도 정당에 소속되지 않고 무소속으로 선거 후보자가 될 수 있다. 일정 수(주하원 선거의 경우 100명)의 일반 시민의 서명을 받으면 후보자가 될 수 있고 이는 그렇게 어렵지 않다고 한다. 다만, 선거에 당선되어 원내에 입성하는 것이 쉽지 않다고 하는데, 연방하원의 경우 지금껏 1949년에만 개별 후보자가 표를 얻어 하원에 입성할 수 있었다.¹⁵⁹⁾ 그리고 선거운동에 들어가는 비용은 개별 후보자가 사비로 충당해야 하고 선거에 당선되었을 때 비로소 선거비용을 보전받을 수 있다. 그러나 현실적으로 정당의 지원을 받는 후보자랑 경쟁하기가 쉽지 않다고 한다.¹⁶⁰⁾

아래에서는 정치자금에 관한 규정을 담고 있는 독일 정당법을 중심으로 살펴 보면서 이와 관련된 독일의 사안들을 소개 한다.

가. 관련법령 및 내용

선거비용 및 정치자금과 관련하여 한국에는 공직선거법과 정치자금법이 있는 것과는 달리 독일에서는 일반적 의미에서 이러한 종류의 법률이 존재하지 않고, 정당자금과 관련하여 독일 기본법 제21조와¹⁶¹⁾ 정당법 제18조 이하의 규정이 있을 뿐이

의 선거에서 연방상원의 동의를 얻은 법규명령으로 연방내무부장관이 확정한다. ④ 연방은 점자투표용지의 제조에 동의를 표명한 시각장애인 단체가 점자투표용지의 제조와 배포로 인하여 불가피하게 지출한 경비를 보전한다.

158) 김대근 외 3인, 앞의 책, 112면.

159) <https://de.wikipedia.org/wiki/Parteiloser>

160)

<https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/landtagswahl/parteiloser-reportage-100.html>

161) Art. 21

다. 구체적인 선거비용 및 정치자금의 운용에 관한 것은 정당간의 협정에 따른 자율적 규제에 맡겨두고 있다고 한다.¹⁶²⁾ 몇몇 정당은 자체적으로 선거비용에 관해 상세한 규정을 가지고 있다.

정당자금과 관련하여 좀더 구체적으로 살펴보면, 독일 기본법에 따르면 정당은 자신들의 재산과 수입출처, 금전수단의 사용에 관해 회계를 제출해야 한다(제 21조 제1항 제4문). 투명성과 공시의 요구는 정당의 기회균등(Chancengleichheit)을 보장한다.¹⁶³⁾

정당법은 정당재정을 규정하는 가장 중요한 법률로서 공적, 사적 수입과 회계 보고 그리고 통제와 제재 등을 규정한다. 그러나 독일 현행법은 정당들이 얻을 수 있거나 선거운동 동안 지출할 수 있는 총액의 상한을 정해 놓고 있지 않다. 또한 제3 당사자와 무소속 후보자의 선거운동에 대한 규정도 없다.¹⁶⁴⁾

나. 정당자금의 수입과 지출

독일의 정당법은 사적 혹은 공적의 정당진흥에 관해 규정한다. 독일의 정당은 회원당비(Mitgliedbeiträge), 의원회비(Mandatsträgerbeiträge), 사인의 기부금, 행사수입, 출판수입, 수익을 창출하는 활동수입, 법인의 기부금, 재산상 수익을 가질 수 있다. 그리고 정당은 지난 선거의 투표와 확보된 의석 그리고 확보된 사적 기부금을 기초로 국가로부터 매년 보조금을 받을 권리가 있다. 나아가 정당은 선거운동시 간접적인 공적 기부금, 공법상의 미디어에서 자유로운 방송시간을 확보할 수 있다.¹⁶⁵⁾ 정당은 공영 TV와 라디오 방송을 선거기간 중에 이용할 수 있고 직전 선거결과에 따라 비례하여 횟수와 시간 등이 결정되는데, 이는 정당과 방송시간의 협의로 이루어진다고 한다.¹⁶⁶⁾ 다만, 독일 정당법은 우리나라에서 인정되는 기타금

(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei.

Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

162) 중앙선거관리위원회, 각 국의 선거제도 비교연구, 2009, 412면.

163) BVerfGE 20, 106, 111, 83.

164) Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017, 6면.

165) Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017, 6면.

제도는 알지 못한다.¹⁶⁷⁾

1) 수입

(1) 국고보조금(Staatliche Finanzierung)

독일 정당법 제18조

① 정당은 기본법에 따라 일반적으로 정당에게 부여된 활동의 부분보조금으로서 자금을 얻는다. 국고보조금의 배분기준을 구성하는 것은 유럽의회선거, 연방하원선거, 주하원선거의 선거인들에서 정당이 얻은 득표수와 정당구성원의 당비와 의원회비의 총액 그리고 정당이 수령한 보조금의 액수이다.

② 모든 정당에게 최대 지급될 수 있는 국고보조의 연간 총액은 2019년 확정기준으로 일억구천만 유로이다(절대적 상한). 절대적 상한은 청구년도 이전 년도에 정당이 전형적으로 지출하는 비용의 물가지수가 오른 비율만큼 상승한다. 물가지수의 토대는 70퍼센트의 일반적인 소비자물가지수와 30퍼센트의 지방자치단체 근로자의 임금율에 따른 월급지수이다. 이와 관련하여 연방통계청장은 독일 연방하원에게 늦어도 매년 4월 30일까지 전년도와 결부하여 물가지수의 변화에 대한 보고서를 제출한다. 연방대통령은 늦어도 매년 5월 31일까지 물가상승에 따른 절대적 상한의 총액을 연방하원인쇄물에 공시해야 한다. 이처럼 절대적 상한규정을 두고 있는 것은 국고보조금은 국가로부터의 정당 독립과 자유와도 관련되는 것으로 자칫 정당의 국가예속성과 함께 결과적으로 자유롭고 공정한 선거에도 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로, 일상적인 정당의 당비수입과 기부금수입도 고려할 필요가 있다는 연방헌법재판소의 결정취지를 반영한 것이라 할 수 있다.¹⁶⁸⁾

③ 정당들은 매년 국가의 부분보조의 범위에서

166) (사)한국정치법학연구소, 앞의 책, 2018, 64면.

167) 김대근 외 3인, 앞의 책, 115면.

168) 김도협, “현행 독일선거법제에 관한 고찰”, 법학연구 제17집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2014, 30-31면; 김대근 외 3인, 앞의 책, 117면.

1. 각 정당의 후보자 명부에서 획득한 유효득표 1표당 0.83유로
2. 정당이 후보자 명부를 제출하지 못한 주의 선거구에서 획득한 유효득표 1표당 0.83유로

3. 정당이 모금액(납입된 당비, 의원비 정기적은 얻은 기부금)으로서 얻은 모든 유로당 0.45유로; 이 경우 자연인 1인당 3,300유로까지의 기부금만 고려된다.

정당은 제1호와 제2호의 규정에도 불구하고 자신들에 의해 각각 목표로 얻은 4백만까지의 유효표에 대해서 한표 당 1유로를 얻는다. 제1문 제1호와 제2호 그리고 제2문에서 언급된 액수는 2017년부터 제2항 제2문 내지 제5분에 상응하여 증가한다.

⑤ 국가의 부분보조금의 상한은 정당에서 동법 제24조 제4항 제1호 내지 제7호에 따른 수입의 총액을 넘어서는 안된다(상대적 상한). 모든 정당의 보조금 총액은 절대적 상한을 넘어서는 안된다. 절대적 상한액 규정과 마찬가지로 상대적 상한액 규정도 국고보조금으로 인한 정당의 국가예속성을 방지하고 독립성을 유지하기 위해 국고보조는 부분적 재정지원에 그쳐야 한다는 취지를 반영한 것이라 할 수 있다.¹⁶⁹⁾

위와 같이 세분화된 기준에 따라 전체 국고보조금의 약 60%는 득표율에 연동하여, 나머지 40%는 당비와 기부금 규모에 따라 지급하게 된다고 한다.¹⁷⁰⁾

2017년 7월 연방의회는 기본법 변경을 결정하였다. 개정된 기본법에 따르면 정당의 목적과 행동이 국가의 민주적 질서기반을 파괴하거나 위태하게 한다면 그 정당은 국고보조로부터 배제된다(기본법 제21조 제3항). 독일에서는 예컨대 NPD당의 위헌적 성격이 문제되었는데, 비록 NPD당은 자신들의 목적과 활동에서 위헌적인 것으로 판단되었지만 정치적 영향력이 아주 미미하기 때문에 정당으로서 금지되는 것은 아니었다. 다만 NPD당은 연방의회의 결정과 이어진 연방헌법 재판소의 결정에 근거하여 공적 정당재정마련으로부터 배제되었다.¹⁷¹⁾

169) 김대근 외 3인, 앞의 책, 117면.

170) 김대근 외 3인, 앞의 책, 118면.

171) Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017, 6면.

(2) 당비와 의원비

정당법 제27조 제1항 제1문에 따르면 당비는 당원이 당규에 근거하여 정기적으로 지급하는 금전이다. 제2문에서 의원비는 공적 선출직을 담당하는 자(Mandatsträger)가 자신의 당비를 넘어서 지급하는 금전으로 정의된다. 원칙적으로 당비의 액수와 등급에 관해서는 각 정당이 당규와 재정규칙에서 자체적으로 정하도록 하고 있다.¹⁷²⁾

(3) 기부금

독일에서 선거비용 및 정치자금과 관련되어 문제가 되었던 사안들은 대부분 기부금과 관련된다. 정당법 제27조 제1항 제3문에 따르면 기부금은 당비와 의원비를 넘어서는 금전지급이다. 여기에는 비통상적으로 정당활동 외부에서 정당에게 무상으로 제공되거나, 정당활동을 위해 합의된 보수가 정당에게 반환되거나, 그러한 보수가 포기되는 범위에서 특별분담금(Sonderumlagen)과 모금(Sammlungen) 그리고 모든 유형의 금전적 가치가 있는 모금액이 속한다. 독일에서 정당에 대한 기부금의 한계는 존재하지 않고 무소속 후보자에 대한 기부금을 규율하는 규정이 없다. 정당에 대한 기부금은 독일 정당법 제25조에 상세하게 규정되어 있는 이를 살펴보면 다음과 같다.

정당법 제25조 제1항에 따르면 정당은 정당하게 기부금을 수령할 수 있고, 1000유로까지는 기부금을 현금으로 받을 수 있다.

정당법 제25조 제2항에는 정당이 받을 수 없는 기부금의 유형을 적시하고 있다. ① 공법 단체, 원내 교섭단체, 지역대표 교섭단체의 기부금, ② 정관, 설립행위, 기타 규약에 따라 실질적인 업무집행에 의하여 배타적, 직접적으로 공익, 자선, 종교 목적을 수행하는 정치 재단, 사단, 개인단체, 재산으로부터 나오는 기부금(지출규칙 제51조 내지 68조), ③ 정당법이 적용되지 않는 지역에서 나온 기부금, 다만, 독일기본법상의 독일인, 유럽연합 시민권자 또는 독일기본법상

172) 김법식, 정치자금관련 범죄에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원 연구총서 04-27, 2004, 119면; 김대근 외 3인, 앞의 책, 119면.

독일인 또는 유럽연합 시민권자가 50% 이상의 지분을 갖고 있거나 주된 소재지가 유럽연합회원국인 기업이 직접 정당에 제공하는 기부금, 독일연방공화국에 인접해 있고 친족이 독일국민으로 있는 출신국가로부터 소수민족정당에 제공되는 기부금, 또는 1,000유로 이하의 외국인 기부금은 예외로 받을 수 있다. ④ 한 정당에 전달될 것이라는 전제 하에 기부금을 받은 직업단체의 기부금, ⑤ 공공기관의 직접 공적 지분이 100분의 25를 초과하는 경우 소유권의 전부 혹은 일부분이 이 공공기관에 속하거나 공공기관에 의해 관리 혹은 경영되고 있는 기업의 기부금, ⑥ 개별사례에서 500유로 이상이며 기부자를 파악할 수 없을 때 혹은 익명의 제3자로부터의 기부금을 단순 전달하는 것임을 인지할 수 있을 때의 기부금, ⑦ 특정한 경제적 또는 정치적 이익을 기대하며 혹은 반대급부로 지급된 것이 분명한 기부금, ⑧ 정당이 지불하는 보수를 받는 제3자에 의하여 모금된 기부금으로써 그 제3자 기부금이 모금된 기부금 가치의 100분의 25를 초과하는 경우.

정당법 제25조 제3항은 연간 전체 기부액이 10,000유로를 초과하여 정당이나 하나 또는 그 이상의 지구당에 지급한 기부금 내지 의원회비는 기부자의 성명과 주소, 총기부액과 함께 회계보고서에 표시해야 하며, 건당 50,000유로를 초과하는 기부금은 연방하원의장에게 지체없이 고지해야 함을 규정하고 있다. 그리고 동조 제4항에 따르면 제2항에 따라 허용되지 않은 기부금은 정당에 의해 지체없이, 늦어도 해당 년도 회계보고 제출과 함께 연방하원의장에게 전달되어야 한다.

2) 지출

지출과 관련하여 정당법 제26조a 제1항에 따르면 지출이란 개별적 종목(제24조제5항)에 대해 특별히 정한 바가 없는 한, 정당이 금전을 지출하거나 제26조 제1항 제2문과 같은 금전적 가치가 있는 일체의 금부를 사용하는 것을 말하며 감가상각비(계획적이든 비계획적이든)와 예비비도 지출에 해당한다. 그러나 정당과 후보자를 위한 선거비용지출에 관하여도 아무런 제한이 없다. 선거비용의

큰 부분은 사회적 관계망을 포함하여 미디어에서의 선거운동을 위해 지출되었다. 독일 법률에는 제3의 정당지원단체의 선거운동활동에 관한 규정이 없다.

다. 회계보고의무와 제재

1) 회계보고의무

독일 기본법 제21조 제1항 제4문에 따르면 정당은 자신들의 재산과 수입출처, 금전수단의 사용에 관해 회계를 제출해야 한다. 동법 제5항에 따라 구체적인 것은 정당법에 규정되어 있다. 독일 정당법 제23조 제1항에 따르면 정당 이사회는 자금의 출처와 사용처, 정당의 재산에 대하여 연말회계보고에서 진실하게 보고서를 작성, 공개해야 한다. 정당 전체의 회계보고서는 공인회계사 또는 회계법인이 감사한다. 정당의 연방대표부와 주대표부 그리고 주대표부와 유사한 지역대표부는 각각의 회계보고서에 책임을 진다(동항 제3문). 독일 연방하원의장은 제출된 회계보고를 형식과 내용상 정확성에 관해 심사한다.

회계보고서에서 수입회계는 ① 당비, ② 의원비 및 기타 이와 유사한 정기납입금, ③ 자연인의 기부금, ④ 법인의 기부금, ⑤ 기업활동과 배당으로 인한 수입, ⑥ 기타 재산으로 인한 수입, ⑦ 행사, 유인물 및 간행물 판매, 기타 수입과 관련된 활동으로 인한 수입, ⑧ 국고보조금, ⑨ 기타 수입, ⑩ 당원의 보조금, ⑪ ①에서 ⑩까지의 전체 수입을 담고 있다. 지출회계는 ① 인건비, ② 통상업무수행비, 일반적인 정치활동비, 선거비용, 이자를 포함한 재산관리비, 기타 이자, 기업활동의 범위에서의 지출, 기타 지출, ③ 당원에 대한 보조금, ④ ①에서 ③까지의 전체 지출을 포함한다.

연방의회의장은 감시기구이고 정당들이 보고의 공개를 포함하여 정당재정에 관한 규정을 지켰는지 여부를 확인하는 권한을 가진다. 나아가 연방대통령은 정당재정사무에 대한 독립적 전문가로 구성된 위원회를 지명할 수 있다. 연방대통령은 국민의 높은 신뢰를 받지만 그럼에도 불구하고 정당재정과 선거운동재정에 대한 관할권이 있는 독립기구는 중요하다. 연방의회의장은 독립적 감시위원회의

설립을 보조한다.¹⁷³⁾

2) 행정법적 제재

정당법은 제31조a에 의하면 회계보고에 모집금이 불법하게 기재되어 정당에 부여된 국고보조금이 잘못 책정된 경우 연방하원의장은 제19조a 제1항에 따라 확정된 국고보조금을 환수한다. 나아가 동법 제31조b에 의하면 연장하원의장이 감사결과 회계보고서가 잘못 기재되었다는 사실을 확인한 경우, 제31조c의 경우가 아니라면 부정확한 신고액에 해당하는 총액의 최고 2배를 해당 정당으로부터 환수할 수 있다. 또한 동조 제31조c의 의미에서 정당이 기부금에 관한 동법 규정(제25조 제2항)을 위반하여 기부금을 얻고 독일 연방하원의장에게 전달하지 않은 경우 해당 정당에 대해 불법하게 얻은 액수의 3배수가 환수조치될 수 있다. 이미 지출한 기부금도 여기에 포함된다. 정당이 이 법에 규정을 위반하여 회계보고서에서 공시하지 않은 경우 그 정당에 대해 공시되지 않은 금액의 두 배를 환수조치할 수 있다. 행정행위를 통해 정당으로부터 돌려받아야 할 금액을 확정하는 것과 정당에게 해당 금액의 지불을 의무지우는 것은 연방하원의원의장의 권한에 속한다.

독일법에 의하면 선거운동과 관련하여 정당의 기부금과 지출은 회계보고서에 표시되어야 한다. 선거기간 중 또는 후 즉시 특별히 보고할 필요는 없지만 50,000 유로가 넘는 기부금은 예외적으로 바로 보고되어야 한다. 일년에 합해서 10,000 유로가 넘는 기부금의 출처도 보고서에서 기재되어야 한다. 정당은 시민당 3300 유로 이상의 기부금의 경우 기부자의 이름을 언급하지 않고 기부금의 총액을 보고해야 하는 의무를 진다. 선거기간동안 선거운동지출을 담고 있는 결산보고서는 일년 뒤 공개된다.¹⁷⁴⁾

독일 문헌상 견해에 따르면 선거비용지출에 대한 적시의 보고는 더 많은 투명

173) Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017, 8면.

174) Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017, 7면 이하.

성확보에 기여할 수 있고 그 중 몇 명은 직접적으로 보고할 때의 높은 제한을 걱정한다. 또한 이러한 보고의무는 특히 사기업의, 예컨대 자동차산업계의 스폰서활동까지 확대되어야 한다고 지적하기도 한다.

3) 형사법적 제재

법령에 따르면 결산보고가 제출되지 않거나 부정확하게 제출되면 행정법적 또는 형사법적 제재가 따른다. 거짓으로 이중으로 총액이 보고되면 처벌될 수 있고 정당은 6개월까지 자신들의 법적지위를 상실할 수 있다.

(1) 정당법상 제재

정당법 제31조d 제1항에 따르면, 정당의 자금이나 재산에 대하여 그 출처와 사용을 은폐하거나 공개적인 회계보고를 회피하려는 목적으로 1. 독일 연방하원의장에게 제출한 회계보고에 정당의 수입 또는 자산에 대해 부정확하게 보고하거나 연방하원의장에게 부정확한 회계보고서를 제출한 자, 2. 기부금 수령인으로서 기부금을 부분으로 나누어 보고서에 기록하거나 장부에 기재하거나 또는 기재하도록 한 자, 3. 제25조 제1항 제3문에 반하여 기부금을 전달하지 않은 자는 3년 이하의 자유형 또는 벌금형으로 처벌받는다. 다만, 제23조b 제2항의 전제하에 제23조b 제1항에 따라 정당을 위해 자수하거나 그 신고에 협조한 사람은 제1문에 따라 처벌되지 않는다.

동 규정 제2항에 의하면 감사관 또는 감사관의 보조인으로서 회계보고서 감사 결과를 허위로 보고하고 감사보고에서 중대한 사실을 숨기거나 내용이 부정확한 확인서를 부여한 자는 3년 이하의 자유형 또는 벌금으로 처벌된다. 그 행위자가 보수의 대가로 또는 자신이나 타인에게 이익을 제공하거나 손해를 끼칠 목적으로 행위를 한 경우에는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처해진다.

(2) 형법상 제재

i) 배임죄

독일 형법 제266조 제1항에는 법률, 관청의 위임이나 법률행위를 통해 인정된 타인의 재산을 처분하거나 타인에게 의무를 부과할 권한을 남용하거나 법률, 관청의 위임, 법률행위 또는 신용관계 등에 의하여 부과되는 타인의 재산상 이익을 피해야할 의무에 위반하고, 그로 인하여 재산상 이익을 보호하여야 할 자에게 손해를 가한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.

독일에서 정치자금과 관련하여 문제된 사건으로 정당이 자신의 원내교섭단체(Fraktion)가 보유한 재산으로부터 금전가치가 있는 급부를 받으면서 이를 기부금으로서 연방하원의장에 보고하지도 그 가액을 통지하지도 않은 경우, 이러한 행위는 독일형법 제266조 배임죄에 해당한다고 하였다. 이는 다른 한편 정당법 제31조c 및 제31조d 외에 독일형법 제266조 배임죄의 적용도 함께 문제되었는데, 일관된 연방법원 관례에 따르면 정당법상의 이와 같은 형벌규정은 독일형법상 사기죄나 배임죄의 적용과 충돌되지 않는다고 하였다. 다시말해 정당법 제31조d의 규정이 독일형법 제266조 배임죄 및 제263조 사기죄에 대해 특별관계에 있지 않으며, 배임죄 및 사기죄와는 다른 법익을 보호한다는 것이다. 즉, 정당법 제31조d는 독일기본법 제21조 제1항 제4문에 따른 회계공개의 정확성에 대한 공공의 신뢰를 보호하는 것이나, 형법상 사기죄 및 배임죄 규정은 재산을 보호하는 것이다.

또한 회계책임자가 정당법상 규정을 위반하여 많은 과징금을 물게 됨으로써 소속정당에 재정적 손해를 끼친 경우에도 독일 형법 제266조의 배임죄가 문제될 수 있다.¹⁷⁵⁾ 실제로 기독교 민주연합(CDU) 지역조직 의장으로서 부정한 회계보고서 작성에 협력한 자에 대한 배임죄가 선고된 바 있다. 이 사건에서 피고인은 회계장부에 익명의 정당기부금 67,000마르크를 기재하면서, 허위 기부자 명부를 만들어 여러

175) 김대근 외 3인, 앞의 책, 135면.

명의 기부자에 의해 기부된 자금으로 기록한 것이다. 연방대법원에 따르면 정당법 규정의 준수는 정당의 재산을 보호하기 위한 주요의무라는 의미에서 정당에 의해 확립된 자명한 의무이기 때문에, 피고인의 이러한 행위는 정당의 재산을 보호할 의무를 위반한 것이다.¹⁷⁶⁾

ii) 선거인 뇌물죄

독일 형법 제108조b에 따르면 선거하지 아니하도록 또는 제한된 의미로 선거하도록 하기 위하여 타인에게 금품 또는 기타의 이익을 제공, 약속, 수락한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하며, 금품 또는 기타의 이익을 요구하거나 약속, 수수한 자도 동일하게 처벌한다. 동법 제108조c에 의하면 이러한 행위로 6개월 이상의 자유형을 선고받은 경우에는 부가적으로 공법상 피선거권을 박탈할 수 있다. 이는 국민대표선거, 유럽의회의원선거, 기타 연방·각 주·지방자치단체, 지방자치단체연합의 선거 및 투표, 사회보장예비선거에도 준용한다.

iii) 의원의 뇌물수수죄

독일 형법 제108조e 제1항에는 “연방 또는 주의 국민대표 구성원으로서 자신의 의원직 행사시에 위임 또는 지시로 어떤 행위를 작위 또는 부작위 할 것을 반대급부로 자기 또는 제3자에 대한 부당이익을 요구, 약속, 수수한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다”고 규정되어 있다. 또한 동조 제2항에 따르면 “연방 또는 주의 국민대표 구성원에게 이 자 또는 제3자를 위한 부정한 이익을 자신의 의원직 행사시에 위임 또는 지시로 일정한 작위 또는 부작위를 할 것을 대가로 제공, 약속, 보장하는 자도 동일하게 처벌한다.” 앞에서 언급된 구성원에는 지방자치단체의 국민대표에서부터 연방회의(Bundesversammlung), 유럽의회, 국제조직의 의회, 그리고 외국의 입법기관의 구성원까지 포함된다(동조 제3

176) BGH NJW 2012, 3797면.

항 참조). 그러나 동법 제4항에 따르면 이익의 수수가 그 구성원의 법적 지위에 관한 중요한 규정들과 조화를 이룬다면 부정한 이익은 존재하지 않는다. 정치적 위임 또는 정치적 기능 그리고 정당법 내지 이와 유사한 법률에 따라 허용되는 기부금은 부정한 이익이 아니다. 동법 제5항은 법원이 최소 6개월의 자유형을 선고하는 것 외에 공적 선거상 권리 획득과 공적 사안에서 선거와 투표할 수 있는 권리를 박탈할 수 있게 한다.

라. 주요 사례

1) AfD-사건

스위스의 광고중개업체인 주식회사 골(Goal AG)은 바덴-뷔르템베르그에서 2016년 주하원선거기간 동안 당시 AfD당 최고후보자 Jörg Meuthen을 위해 광고, 전단지, 현수막 비용을 부담하였다. 동 회사는 선거운동을 위해 Meuthen의 웹사이트를 개설하였다. 동 회사의 모든 자료는 AfD의 자료처럼 형성되었다. 동 회사와 개별 기부자가 배후에 서 있었다는 것은 숨겨진 비밀이었다. Meuthen의 웹사이트 주식회사 골의 활동은 “주캠페인(Hauptkampagne)”으로 표시되었고 AfD의 지역조직의 현수막은 “사전캠페인(Vorkampagne)”으로 표시되었다.

이러한 주식회사 골의 조치는 물적기부(Sachspenden) 즉, Meuthen과 AfD를 위한 금전적 가치가 있는 서비스로 평가되었다. 최근에 와서 알려진 사실은 주식회사 골의 선거운동은 해당 후보자에게 있어 89,800유로의 가치가 있는 것이었다. 신문광고에 약 27,000유로, 전단지에 약 17,000유로, 현수막에 약 41,000유로, 그래픽에 5000유로가 지불되었다. Meuthen은 자신의 선거와 자신의 정치적 경력에서 이러한 엄청난 지원의 이익을 얻었다.

Meuthen의 사안은 더 큰 스캔들의 서막을 알렸다. 익명의 기부자들이 2016년부터 수백만유로의 선거비용으로 AfD를 지원하였다. 여기에는 두 가지 트랙이 있다. 먼저 개별 AfD 정치가들이 직접적으로 지원을 받았다. 주식회사 골은 2016년 Marcus Pretzell의 행사비용을 부담하였고, 2017년 동 회사는 Meuthen과 같은

방식으로 선거현수막 지원을 통해 노르트라인 베스트 팔렌 주하원 선거에서 Guido Reil을 지원하였다. Alice Weidel은 2017년 여름 연방하원선거운동을 위해 많은 돈의 기부금을 받았는데, 이러한 기부금은 위장회사로 소규모의 스위스 제약회사를 통해 흘러들어갔다. Reil과 Weidel의 경우에도 불법적 정당기부금이 문제된다.

두 번째 트랙은 “법치국가와 시민의 자유 보전을 위한 단체”의 대규모 선거캠페인이었는데 이는 의심스러운 선거광고단체였다. 여기에는 AfD를 위해 선거를 장려하는 신문들, 큰현수막, 구글광고와 비디오영상이 포함되었다. 이러한 활동은 Meuthen을 위한 은밀한 지원과 동시에 2016년 바덴-뷔르템베르그 주하원선거에서 시작하였다. 오늘날까지 익명의 기부자들로부터 천만유로이상이 AfD를 위한 선거비용으로 흘러들어갔다. 이러한 선거광고단체는 여기서 단지 위장단체였을 뿐이고 그 뒤에서 움직이는 자는 마찬가지로 스위스 광고업체인 주식회사 골이었다.

Meuthen은 처음부터 비밀의 선거비용을 알고 있었다. 그는 2015년 가을 주식회사 골의 대표인 Alexander Segert와의 사적 대화에서 동 회사에 의한 지원에 동의하였다. 그는 2016년 2월 지역출판사에 대해 광고와 전단지 배포에 관해 법적 책임을 부담하였다. 이러한 소위 면직의 의사표시(Freistellungserklärung)를 통해 지원활동에 관여하였고 이를 수락하였다. 따라서 Meuthen은 Goal AG의 독자적인 행위였다고 주장할 수 없다. 그는 이러한 선거캠페인이 자신의 이름으로 그리고 이러한 형태로 수행되었다는 점에 대해 개별적으로 책임을 져야 한다. Meuthen이 이렇게 관여했기 때문에 Goal AG의 선거운동은 Meuthen에게 있어 정당기부로 평가할 수 있다. 나아가 Goal AG의 활동은 Meuthen을 위한 AfD의 선거운동과 결부되어 있음이 명확하다. 즉 해당 웹사이트는 예컨대 Meuthen의 일정과 비디오 연설을 담고 있었다. 이는 Goal AG와 Meuthen의 선거운동팀 간의 밀접한 합의를 전제한다.

2019년 4월 연방하원집행부(Bundestagsverwaltung)는 AfD가 불법적 정당기부금으로 인해 총 402,900유로의 벌금을 물어야 한다고 결정하였다. 여기서 문제가 된 것은 Meuthen과 연방지도위원 Guido Reil를 위한 스위스 광고중개업체인

Goal AG의 지원금이었다.

Meuthen은 현재 정당기부금 스캔들이라는 개념은 두 가지 관점에서 옳지 못하다고 하였다. 먼저 정당기부금이 아니라는 것이다. “이는 문제될만한 사건이 아니고 스캔들은 더더욱 아니며, 이는 그 자체로 해가되지 않는 사건으로 완전히 인위적인 그 무엇으로 과장되었다.” Meuthen은 2016년 초 바덴-뷔르템베르크 주하원선거운동에서 Goal AG로부터 89,800유로 상당의 현수막, 전단지 그리고 광고와 같은 지원활동을 받았다고 고백하였다. 연방하원집행부는 이를 불법적 기부금으로 보았다. 연방하원집행부는 불법하게 받은 기부금액의 세배에 달하는 금액으로 과징금을 확정하였다.¹⁷⁷⁾

Spiegel지와 Schweizer Wochenzeitung WOZ지에 알려진 내부의 회계자료에 따르면 AfD는 설립년도와 그 이듬해에 수차례 정당법을 위반한 것으로 나타났다. 여기서는 규정에 부합하지 않게 표시되고 허용되지 않은 55,000유로의 기부금이 문제되었다. 자료에 따르면 미국 플로리다의 한 회사로부터 총 13,500달러의 기부금이 정당의 회계보고에 정확히 기재되지 않았다. 다른 사안에서는 AfD는 11,900유로의 지원금에 대해 침묵하였다. 이 돈으로 Krefeld에서 정당행사가 지원되었다. 정당에 대한 기부자의 편지에서 밝혀진 바로 결산액은 희망한 대로 조각났었다. 또한 뉘른의 신탁회사를 통해 송금된 9,999유로의 선거운동기부금도 의문점들을 야기시킨다. 여기서는 중개인을 통한 소위 차명기부금(Strohmannspende)이 관건이고 차명기부금의 수령은 정당법에 따라 허용되지 않는다. 나아가 자료에 따르면 AfD는 자신들의 설립시기에 검은 계좌를 사용하였다고 한다. 이러한 계좌로부터 선출된 정당조직들과 당시 공동의장인 Konrad Adam을 위한 선거운동활동이 지원되었다. 그 돈은 헤센주의 단체를 통해 흘러들어갔는데, 이 단체는 원래 AfD 전신인 선거대안 2013을 지원하기 위해 설립되었다. 내부의 계좌검토보고에 따르면 AfD를 위해 그 단체가 부담한 비용은 2014년 23,000유로에 이른다고 한다. 해당 정당의 회계보고에서 그러한 지원금은 언급되지 않았었다. Adam은 슈피겔지와 인터뷰에서 자신이 그 단체의 선거운동지

177)

<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-parteitag-joerg-meuthen-bestreitet-fehlverhalten-bei-parteispenden-a-1299087.html>.

원금을 받았다고 확인하였다. 다만 그는 모든 것이 문제없이 진행되었다고 생각했다고 한다. AfD의 연방회계책임자인 Klaus Fohrmann이 말하길 정당 설립시의 사안에 대한 정보는 주어진 짧은 대답시간내에서는 불가능하다고 하였다. 연방 집행부가 그러한 지원금을 불법적 기부금으로 판단한다면 AfD는 약 133,000유로의 과징금을 물어야 한다. 과징금은 보통 정당에게 귀속될 국가의 정당보조금으로부터 공제된다. 과징금 중 몇몇은 정당이 이미 부담해야 하고 추가적인 공제 또한 예정되어 있는데, 원내교섭단체장인 Alice Weidel의 연방하원선거운동 내지 오늘날의 정당대표인 Jörg Meuthen의 바덴-뷔르템베르크 주하원선거를 위해 그리고 노르트라인 베스트 팔렌 주에서 당시 후보자인 Guido Reil를 위한 기부금인 규정에 부합하지 않게 기재되었기 때문이다. 그 중 몇몇은 이미 소송절차가 진행 중이다.¹⁷⁸⁾

2) Mauss-사건

코블렌츠 검찰은 독일 연방하원 의원인 페터 브레저에 대해 배임죄와 정당법 위반 혐의로 수사를 진행하고 있다. 언론보도에 따르면 피의자에 대해 2017년 초여름 2004년 또는 2005년부터 2015년까지 먼저 CDU의 코켄-첼 (Cochem-Zell) 지역조직으로서, 그 후 라인란트 팔츠주의 CDU 당의 회계책임자로서 베르너 마우스의 Nolilane N.V.라는 회사로부터 여섯 차례에 걸쳐 총 56,000 유로(한국원화로 약 7억2천만원 상당)의 기부금을 받았다. 기부금은 각각 변호사가 관리하는 신탁계좌로부터 송금되었고 신탁자는 Nolilane N.V.라는 회사였다. 이 경우 해당 기부금이 로펌에 의해 단지 수행되었다는 점은 분명했다. 하나의 사안의 경우 해당 송금에서 사용목적란에 “기부위탁”이라고 쓰여져 있었다. 네 건의 사안에서는 Nolilane라는 용어가 때때로 기입오류와 함께 사용되었다. 정당법 제25조 제2항 제6호에 따르면 이러한 지불이 회계보고에 기입되었다는

178)

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-11/parteispendenaffaere-afd-bundestag-angabe-strafen>.

것이 확인되었어야 한다.

이 사안에 대한 검토에서 18대 독일 연방하원의장은 이러한 기부금은 허용되지 않은 것으로 보았다. 그는 따라서 2017년 4월 정당법 제31조c에 따라 위법하게 수령한 기부금의 세배가 되는 과징금(Strafzahlung)을 CDU에게 부과하였다. 사안에 관한 언론보도에 따르면 이러한 과징금을 납부했던 라인란트 팔츠 주의 CDU당과 이를 위해 부분적으로 상환의무를 지는 CDU의 코켄-첼 지역조직에게 재산상 손해가 발생하였다. 나아가 2004년 혹은 2005년 그리고 2010년, 2011년, 2012년, 2014년, 2015년의 CDU의 회계보고가 기부금에 대한 흠결있는 처리로 인해 정확하지 않다는 혐의가 있었다. 네 건의 사안에서 이는 법적으로 정당법 제31조d 제1항 제1호에 따른 경범죄로 평가된다. 왜냐하면 2010년까지 접수된 회계보고는 공소시효가 지났기 때문이다.

18대 독일 연방하원의장의 검토에 따르면 베르너 마우스가 추가로 기부한 금액에 대해서는 허용되지 않는 기부금처리에 대한 혐의 따라서 범죄의 혐의가 발견되지 않았다. 사건절차는 2017년 6월 말 18대 독일 연방하원이 피고인에 대한 의원불소추특권을 첫 번째로 박탈한 이후 진행되었다. 그런데 그 절차는 이어서 2017년 9월의 독일 연방하원선거와 이에 따라 헌법상 다시 효력이 생긴 피고인의 불체포특권으로 인해 다시 중단되었고 2017년 11월에 독일 연방하원이 두 번째로 의원불소추특권 박탈을 결정함으로써 다시 진행되었다.¹⁷⁹⁾

179)

<https://stako.justiz.rlp.de/de/startseite/detail/news/News/detail/staatsanwaltschaft-koblenz-ermittelt-wegen-parteispenden-an-die-cdu/>.

결론 및 정책제언

제1절 선거운동의 합리성 제고를 위한 선거비용 규제의 방향 재정립

1. 선거운동의 규제와 선거비용의 규제의 방향 재정립

먼저 공직선거법상 선거운동기간의 제한은 선거운동의 자유에 대한 가장 핵심적이고 강력한 제한을 의미한다. 선거운동기간의 제한은 허용된 기간 외의 선거운동을 전면적으로 금지한다는 점에서 실질에 있어서 선거운동의 방법이 아니라 선거운동 여부에 관한 제한에 해당된다.¹⁸⁰⁾ 선거운동기간의 제한으로 사전선거운동이 금지되고, 이로써 선거운동으로 금지되는 행위와 허용되는 행위를 선거운동의 개념 정의를 통하여 구분하여야 한다. 그러나 이를 구분하는 것은 매우 모호하고 선거운동 기간의 제한은 그 기간이 단기이기 때문에 유권자에게 후보자에 대한 정보가 충분히 제공되지 못해 유권자의 합리적 선택을 저해한다. 또한 비교법적으로도 선거운동 기간의 제한은 그 예를 찾기 힘들고, 영국, 프랑스 등 선거운동기간 규정이 있는 국가의 경우에도 선거운동기간 전과 후에 불가능한 행위 등을 규정하고 있지는 않다.¹⁸¹⁾ 이러한 점을 종합적으로 고려할 때 향후 공직선거법상 선거운동의 기간 제한은 폐지될 필요가 있다.

다음으로 공직선거법은 선거운동기간을 단기로 한정하는 것을 넘어 단기의 선거운동기간 내에서도 선거운동의 구체적 방법에 관하여 다양한 규제를 가하고 있다. 공직선거법이 매우 상세하고 세부적이며 포괄적인 규제를 담고 있다 보니 이를 개관하는 일도 쉽지 않고, 실제 선거기간이 되면 후보자들 자체도 무엇이

180) 한수웅, 앞의 책, 186면.

181) 김재선, 공직선거법과 선거운동의 자유에 관한 공법적 고찰, 고려법학 제80권, 2016, 90면.

허용하는지 알 수 없게 되어 사후에 위법한 것으로 확인되는 행위들이 발생하게 된다. 이에 따라 후보자들의 교묘한 탈법행위가 교묘하게 자행되기도 하고, 위법행위와 실제 효과 사이의 시간적 차이를 이용하여 일단 당선되고 보자는 식의 행태가 자행되기도 한다.¹⁸²⁾ 따라서 선거운동의 자유를 지나치게 제한하고 있는 공직선거법상의 단서별, 조항별 선거운동 방법 규제 조항도 폐지하는 것이 바람직하다. 선거운동의 자유의 보장이라는 측면에서 기존의 선거운동의 규제의 태도에서 벗어나 보다 전향적으로 접근하는 자세가 요구된다고 할 것이다.

선거운동 방법의 규제조항을 전면적으로 폐지하는 경우 인지도 및 경제적 능력 차이에 따른 불평등이 야기될 수 있다는 우려가 있지만, 선거운동의 자유는 보장하면서 선거운동의 비용을 규제하는 방식을 통해 선거의 공정성에 관한 우려를 해결할 수 있다. 근본적 차원에서 공직선거법의 선거운동 기간 제한 및 규제방식에 대한 제도적 차원의 전면적인 개선논의가 활발히 진행되기를 기대해 본다.

2. 사전적 선거비용의 규제와 사후적 통제의 관계

정치자금법은 제1조에서 ‘정치자금의 적정한 제공 보장과 수입과 지출 내역의 공개 및 투명성 확보’를 목적으로 함을 규정하고 있는데, 시대적 요구에 따라 꾸준히 사전 제한의 측면이 강조되어온 경향이 강한 반면, 사후적 통제에 해당하는 정치자금 수입과 지출 내역의 공개에 관해서는 상대적으로 소홀한 측면이 있다.¹⁸³⁾ 현행 선거비용 규제에 있어서 사전적 선거비용의 규제방식과 사후적 통제방식의 관계와 관련하여 정치자금에 대한 사전통제로부터 사후 투명성 심사를 강화하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

외국의 입법례를 보더라도 정치자금에 대한 사전규제는 정치적 표현의 자유와 관계가 있어 외관상 제한을 가하는 것이 더 이상 선거불공정과 부정부패를 막는데 실효가 없다는 점에서 사전제한의 한계를 확인할 수 있다.¹⁸⁴⁾ 따라서 향후

182) 서울대학교 법학전문대학원, 헌법재판소 결정분석을 통한 공직선거제도 개선방안, 2015, 150면.

183) 성중탁, 앞의 글(선거연구), 123면.

184) 성중탁, 앞의 글(선거연구), 123면.

선거비용의 규제에 대한 방향도 정치자금의 사전규제보다 사후투명성 심사를 강화하는 방향을 전개되어야 한다는 점에서 정치자금 기부내역의 공개 대상과 범위를 확장함으로써 투명성을 제고하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

제2절 외국의 선거비용 규제를 통한 시사점

우선 선거제도와 관련하여 모든 나라에서 문제되는 것은 한편으로 시민들에게 인정되는 선거 자유의 최대한 보장과 다른 한편 선거제도의 투명성 및 공정성, 기회균등이라는 상반된 가치의 충돌을 어떻게 조화시키는가이다. 대표적으로 미국의 예에서 알 수 있듯이 정치의 자유 내지 표현의 자유로 표현되는 선거의 자유가 보장되면 될수록, 선거를 통해 정치에 참여하려는 자의 기회가 불평등해질 위험이 높아진다. 반대로 우리나라와 일본의 예에서 알 수 있듯이 기회균등의 요소만 강조되다 보면 선거법상의 각종 의무부과가 만연하게 되어 개인이 가지는 정치적 활동의 자유가 심각하게 침해될 소지가 있는 것이다. 다만, 어디에서 이러한 조화점을 찾는가는 일률적인 아닌, 각 나라의 정치, 경제, 사회, 문화, 역사의 맥락 속에서 각각 달리 대답되어질 수 있겠다.

그리고 모든 국가에 공통적으로 정치자금의 투명성 확보를 위해 후보자 및 정당, 기타 정치후원단체에게 수입과 지출 내역을 회계장부에 기재하여 이를 비치하게 하고 해마다 정치자금 회계보고서를 선거관리위원회(독일의 경우 연방하원의장)에 제출하도록 규정하고 있다. 그리고 모든 국가에서 정치자금 회계보고서에 대한 열람 및 공개제도를 마련하고 있다. 즉 정치자금 운영과 관련된 자에게 일정한 의무를 부과하고 이를 해태할 시 민사적·행정적, 나아가 형사적 책임을 부과하고 있다. 모든 국가에서 대부분 실무적으로 문제되는 것은 선거비용 및 정치자금의 수입의 측면에서 기업에 의한 기부금이었다. 각종 명목의 기부금이 문제 당시 유효한 법률에 의해 허용되는지, 허용되지 않는다면 이를 금지시키는 법률이 헌법상 보장된 개인의 기본권을 침해하는 것은 아닌지가 문제되었다.

다만, 그럼에도 불구하고 구체적인 측면에서 선거비용 및 정치자금과 관련하

여 각 국가들은 적지 않은 차이를 보이고 있다. 특히 법제도와 관련하여 일본은 우리나라와 마찬가지로 선거비용은 공직선거법, 정치자금은 정치자금법에서 규율하고 있고, 미국은 선거비용과 정치자금 모두 연방선거운동법에서 다루어지고 있으며, 독일은 연방선거법이 있음에도 불구하고 양자 모두 정당법에서 규정되고 있다. 이는 각 나라에 특유한 선거제도와 무관하지 않다고 보인다. 일본과 미국은 다수대표제(majority voting system; Mehrheitswahlsystem)가 지배적이어서 국민 전체의 정치적 의사결정을 위한 선거제도에서 정당보다는 개별 후보자의 역할이 중요한 듯 보인다. 이는 우리나라도 마찬가지인데 우리나라의 경우 독일에 비해 국회의원 선거에서 무소속 후보자의 당선비율이 높다.¹⁸⁵⁾ 이에 반해 독일의 경우 비례대표제(proportional representation system; Verhältniswahlsystem)가 중심이 되어 각종 공직 선거에서 정당의 역할 비중이 상당히 높다. 이는 최근 한국에서도 많이 논란이 되고 있는 독일식의 ‘연동형 비례대표제’를 통해서도 알 수 있다.

그리고 선거제도의 개선이라는 관점에서 생각해보아야 하는 것은 구체적인 선거운동에 대한 규제 보다는 선거비용에 대한 규제가 더 상당하다는 (합리적이라는) 것이다. 물론 현대에서 국가와 사회 내에서의 거의 모든 활동에는 당연히 비용이 들기 마련이어서 활동에 제한이 곧 비용의 제한을 의미하는 것이지만, 양자에는 차이가 있다. 왜냐하면 활동의 제한보다 비용의 제한은 제한되는 객체에게 있어 좀 더 많은 선택의 폭(즉, 자유)을 제공하기 때문이다. 앞서 비교법 연구에서 특히 미국과 독일의 경우 공정한 선거를 위해 선거운동에 대한 제한 규정이 아예 없거나 미미하고 선거비용 내지 정치자금에 대한 규제만이 주로 이용되었다는 사실은 이 점을 뒷받침한다.

제3절 선거비용 및 정치자금 규제에 관한 개선방안 제시

1. 선거비용 등 정치자금의 현실화

185)

<http://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assembly/asshistory/asshistory0103.jsp>.

선거비용의 규모에 대해서는 현행 선거비용 제한액의 규모가 높은 편으로 보면서 “돈이 안 들거나 적게 드는 선거운동은 언제든지 할 수 있고, 선거운동에 있어서도 그 기간 동안에 효율적인 방법이나 수단을 선택적으로 할 수 있기 때문에” 후보자의 선거비용 제한액을 낮추어야 한다는 견해가 있다.¹⁸⁶⁾

반면 현재의 선거비용 상한 규정은 지나치게 낮게 책정되어 있는 것으로 오히려 이것이 정치부패의 원인이 될 수 있다는 지적도 있다.¹⁸⁷⁾ 정치부패를 방지하기 위해 가장 효과적인 방법은 선거비용 등 정치자금의 투명성을 높이는 것이다. 정치자금법 제1조에서도 “정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주 정치의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 이와 같이 정치자금의 적정한 제공을 보장하기 위해서는 정치자금법상 제11조 및 제12조의 기부금 한도액을 현실에 부합하도록 상향 보장할 필요가 있다. 나아가 공직선거법 제121조의 선거비용제한액도 현대 선거제도의 규모나 방식에 부합할 수 있도록 현실화할 필요가 있다. 여기에 더해 선거비용 등 정치자금의 수입과 지출에 대한 투명성을 보다 강화함으로써 정치부패를 방지하고 선거의 공정성을 확보하는 방안이 바람직할 것이다.

2. 정치자금 양성화의 필요성

정치자금법의 연혁을 보면, 정경유착을 차단하기 위해 기업의 기부금을 금지하는 한편 정치자금의 조달통로를 양성화하고 투명성을 강화하는 방향으로 전개되었다. 이에 따라 지금까지 정치자금에 대한 다양한 규제수단을 강화함으로써 정당의 의사 및 정치가 자본에 의해 왜곡되는 것을 막기 위해 노력해 왔다. 현실적으로 정당이 국민의 의사결정에 적절히 참여하기 위해서는 다양한 운영경비, 활동비 등이 소요될 수밖에 없는데, 정당의 정치자금을 규제하는 것에만 초점을 둘 경우에는 국고보조금을 많이 받을 수 있는 거대 정당의 의사만 반영되는 역효

186) 박상철 외, 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2018, 83면.

187) 성중탁, 한국의 정치자금법제 개선방안 -법인, 단체의 정치자금 기부허용과 사후 투명성강화를 중심으로-, 법학논집 제19권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2015, 232면.

과가 발생할 수도 있다.¹⁸⁸⁾ 따라서 정당의 정치자금에 대한 규제방식은 정당의 수입이나 조달원을 엄격하게 통제하기 보다는 적정한 수준에서 정당의 정치자금의 조달을 허용한 후 그 조달과정이나 지출과정에 대한 투명성과 통제과정을 엄격히 확보하는 것이 필요하다.

3. 선거비용 공개제도 등 사후적 통제 강화

선거비용 등 정치자금의 투명성 확보를 위해 가장 효율적인 것은 이와 관련된 자료를 일반 국민들에게 적극 공개하도록 하는 것이다. 외국의 입법례를 보더라도 정치자금의 거래관계를 관계 당국에 보고하도록 하고 있는데 반해, 현행 제도는 이러한 자료들을 공개하지 않거나 공개할 경우에도 일정한 기한을 두어 제한적으로 운영되고 있다. 따라서 일반 국민과 시민단체가 실효성 있게 자료공개에 대한 검증과 감시가 가능하도록 자료의 공표요건을 간소화하고 열람을 자유롭게 할 필요가 있다.

선거비용에 관한 정보는 유권자들의 후보자 선택에 큰 영향을 미치는 사항임에도 선거 후 30일 이상이 지난 후에야 공개되기 때문에 선거비용에 관한 정보는 선거에 반영되지 못하는 한계가 있다.¹⁸⁹⁾ 또한 열람기간을 3개월로 제한하는 것은 그 기간이 지나치게 짧아 기간 이후에는 정보에 접근 할 수 없기 때문에 일반국민들이 정치자금 및 선거비용에 대한 회계내역에 접근하는데 문제가 있다. 선거비용 아닌 정치자금에 대해서는 수입·지출명세서를 인터넷으로 열람할 수 없게 하고 있으며, 유권자가 정치인의 정치자금 지출 증빙서류(영수증, 통장 사본 등)를 관할 선관위 사무소에서 열람할 수 있을 뿐 사본을 교부받을 수 없어 유권자가 정치자금 지출을 감시·견제하기 어려운 구조이다. 이에 선거비용 등 정치자금의 정보공개에 대한 개선방안으로서 법률안을 제시하면 다음과 같다.

현행(정치자금법)	개정안
-----------	-----

188) 성중탁, 앞의 글(선거연구), 138면
 189) 김대근 외, 앞의 글, 49면.

<p>제42조 (회계보고서 등의 열람 및 사본교부) ② 관할 선거관리위원회는 제40조제3항 및 제4항의 규정에 의하여 보고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 제1항의 규정에 의한 공고일부터 3월간 (이하 "열람기간"이라 한다) 누구든지 볼 수 있게 하여야 한다. 다만, <u>선거비용에 한하여</u> 열람대상 서류 중 제40조(회계보고)제4항 제1호의 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있되, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 아니된다.</p>	<p>제42조 (회계보고서 등의 열람 및 사본교부) ② 관할 선거관리위원회는 제40조 제3항 및 제4항의 규정에 의하여 보고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 제1항의 규정에 의한 공고일부터 3월간 (이하 "열람기간"이라 한다) 누구든지 볼 수 있게 하여야 한다. 다만, 열람대상 서류 중 제40조(회계보고)제4항 제1호의 수입과 지출명세서는 <u>선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 상시로 공개하여야 한다.</u></p>
---	---

4. 선거보조금 지급의 적정성 확보

현행법상 정당은 선거가 실시되는 연도에는 경상보조금 외에 선거보조금이 추가로 지급되는데, 선거공영제의 실시에 따라 정당은 국가나 지방자치단체로부터 선거비용을 보전 받고 있다. 즉 정치자금법 제25조 제4항에서 선거에 참여하는 정당은 후보자등록마감일 후 2일 이내 선거보조금을 지급받고, 공직선거법 제122조의2에 따라 일정한 득표율을 얻은 경우 선거비용의 전액 또는 절반을 다시 보전 받게 된다.

이와 같이 선거에 참여하고 일정 득표율을 얻은 정당은 선거보조금 외에도 선거비용의 보전으로 이중의 지원을 받게 된다. 헌법 제116조 제2항에서는 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”라고 하여 선거공영제를 규정하고 있다. 그러나 이는 선거비용을

원칙적으로 국가 부담으로 하는 것을 의미하는 것이지 선거를 이유로 한 자금적 지원 및 특혜를 정당에 부여하도록 하는 것은 아니다.¹⁹⁰⁾ 선거보조금 지급에 대한 고려 없이 일정 득표율을 얻은 경우 선거비용 전액을 지급하는 것은 과도한 특혜가 될 수 있어 이를 고려할 필요가 있다.

이에 선거보조금 지급의 적정성을 확보하기 위한 개선방안으로서 법률안을 제시하면 다음과 같다.

현행(정치자금법)	개정안
제27조(보조금의 배분) ① ~④(생략)	제27조(보조금의 배분) ① ~④(현행과 같음)
<신설>	⑤ 정당의 추천을 받은 후보자가 사퇴하거나 등록무효가 된 경우에는 그 이후에 지급할 선거보조금을 해당 정당에 배분·지급하지 아니한다.
⑤(생략)	⑥ (현행 제5항과 같음)

현행(정치자금법)	개정안
제30조(보조금의 반환) ① 보조금을 지급받은 정당이 해산되거나 등록이 취소된 경우 또는 정책연구소가 해산 또는 소멸하는 때에는 지급받은 보조금을 지체 없이 다음 각 호에서 정한 바에 따라 처리하여야 한다.	제30조(보조금의 반환) ① 보조금을 지급받은 정당이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지급받은 보조금을 지체없이 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 처리하여야 한다.
1. 정당	1. 정당이 해산되거나 등록이 취소

190) 최희경, 앞의 글, 287면.

<p>보조금의 지출내역을 중앙선거관리위원회에 보고하고 그 잔액이 있는 때에는 이를 반환한다.</p>	<p>된 경우 보조금의 지출내역을 중앙선거관리위원회에 보고하고 그 잔액이 있는 때에는 이를 반환한다.</p>
<p>2. 정책연구소 보조금의 사용잔액을 소속 정당에 인계한다. 이 경우 정당은 새로이 설립하는 정책연구소에 그 잔액을 인계하여야 하며, 정당이 해산 또는 등록이 취소된 경우에는 제1호에 준하여 이를 반환한다.</p>	<p>2. 정책연구소가 해산 또는 소멸한 경우 보조금의 사용잔액을 소속 정당에 인계한다. 이 경우 정당은 새로이 설립하는 정책연구소에 그 잔액을 인계하여야 하며, 정당이 해산 또는 등록이 취소된 경우에는 제1호에 준하여 이를 반환한다.</p>
<p><신설></p>	<p>3. 정당의 추천을 받은 후보자가 사퇴하거나 등록무효가 된 경우 제27조에 따라 지급받은 선거보조금 전액을 반환한다.</p>

5. 국고보조금제도의 개선

정치자금법 제29조, 제40조, 제52조에 의해 정당 국고보조금의 경우 정당 회계보고 이후 선거관리위원회가 위법내역 등을 조사하며, 보조금 허위·누락 회계보고, 보조금 용도제한 위반, 배분의무 위반 등의 경우 해당 금액 2배에 상당하는 금액을 보조금에서 감액하여 지급할 수 있다. 국고보조금 부당집행 사례에 대해서는 현행의 보조금 감액에 더해 보다 강력한 처벌로 이를 방지할 필요가 있다.

한편 현행 국고보조금의 지급 기준에 대해서는 정치자금법 제27조 제1항에 규정을 두고 있는데, 교섭단체를 구성 여부를 중요한 기준으로 삼고 있다. 그러나 이에 대해서는 국고보조금 지급 기준의 적정성과 관련하여 교섭단체 구성 여부를 기준으로 하는 것에 대해 비판적인 견해가 제시되고 있다.¹⁹¹⁾ 교섭단체 구성

191) 음선필, 국고보조금제도의 헌법적 검토, 헌법학연구 제14권 제2호, 한국헌법학회,

여부를 중요 기준으로 삼는 것은 국고보조금이 유권자의 지지를 기반으로 배분되어야 한다는 점에 부합하지 않는 측면이 있다. 또한 교섭단체의 구성을 위해 부족한 의원의 수를 보충하기 위한 정치적 폐단이 발생한다는 점에서도 바람직하지 않다.

헌법재판소는 보조금 배분에 있어 교섭단체의 구성 여부에 따라 차등을 두는 현행 법률의 위헌성에 대해 “입법자는 정당에 대한 보조금의 배분기준을 정함에 있어 입법정책적인 재량권을 가지므로, 그 내용이 현재의 각 정당들 사이의 경쟁상태를 현저하게 변경시킬 정도가 아니면 합리성을 인정할 수 있다. 정당의 공적기능의 수행에 있어 교섭단체의 구성 여부에 따라 차이가 나타날 수밖에 없고, 이 사건 법률조항이 교섭단체의 구성 여부만을 보조금 배분의 유일한 기준으로 삼은 것이 아니라 정당의 의석수비율과 득표수비율도 함께 고려함으로써 현행의 보조금 배분비율이 정당이 선거에서 얻은 결과를 반영한 득표수비율과 큰 차이를 보이지 않고 있는 점 등을 고려하면, 교섭단체를 구성할 정도의 다수 정당과 그에 미치지 못하는 소수 정당 사이에 나타나는 차등지급의 정도는 정당 간의 경쟁상태를 현저하게 변경시킬 정도로 합리성을 결여한 차별이라고 보기 어렵다.”고 보아 합헌으로 판단하였다.¹⁹²⁾ 그러나 현행 국고보조금 기준은 신생정당이나 소정당의 진입을 사실상 막아버리는 문제가 있다. 따라서 보조금의 배분기준에 있어서 교섭단체를 구성한 정당에게 유리한 현행 배분 방식보다는 국민의 지지도를 반영한 선거득표비율을 기준으로 삼는 것이 바람직하다.

6. 선거운동 단체의 확대 및 선거비용 관리

현행 공직선거법상 시민단체, 노동조합은 선거운동기간 중에 그 단체의 명의 또는 대표자의 명의로 공직선거법에 규정된 방식에 따라 선거운동을 할 수 있다. 다만 향우회·종친회·동창회, 산악회 등 동호인회, 계모임 등 개인간의 사적모임 등 일부 기관이나 단체는 선거운동을 할 수 없다(공직선거법 제87조).

그러나 현실적으로 입후보 예정자를 지지하는 단체가 결성되어 활동하고 있는

2008, 140-145면; 최희경, 앞의 글, 285-287면.

192) 헌법재판소 2006. 7. 27. 선고 2004헌마655 결정.

상황을 감안하여 자발적으로 결성된 정치인 지지 단체와 모임은 선거운동을 할 수 있도록 할 필요가 있다. 기존의 사전선거운동 및 유사기관 설치 등이 문제된 판결에서도 볼 수 있듯이,¹⁹³⁾ 단체의 통상적인 정치활동과 선거운동을 목적으로 하는 행위인지 여부가 구별하기 어려운 점이 있고, 나아가 선거운동의 자유와 정치활동의 보장을 위해서도 선거운동을 할 수 있는 단체의 범위를 확대하는 것이 바람직하다. 다만 선거 과열 등의 부작용을 방지하기 위하여 전국 단위로 조직화된 대규모 단체에 대해서는 등록을 전제로 선거운동을 할 수 있도록 하고, 선거운동을 위해 지출한 경비 내역을 보고하도록 할 필요가 있다.

즉 자발적으로 결성된 입후보 예정자의 지지 단체와 모임의 선거운동을 허용하여 유권자의 결사의 자유와 정치적 표현의 자유를 보장하되, 선거의 과열방지 및 선거의 공정성을 확보하기 위해 비용 공개를 통해 규제하려는 것이다.

7. 선거비용 반환제도의 실효성 확보

선거보조금의 반환과 관련하여서는 선거보조금을 받은 정당의 후보자가 선거운동 중 사퇴한 경우 이를 반환하는 것이 당연한데 이에 대한 근거조항이 없다는 문제가 있다. 따라서 후보자가 사퇴하거나 선거에 참여하지 아니한 경우 보조금을 지급하지 않도록 하거나 이미 지급한 경우에는 반납하도록 규정을 마련할 필요가 있다.

또한 현행 공직선거법상 선거범죄로 인하여 당선무효의 형이 확정된 사람은 반환받은 기탁금과 보전받은 선거비용을 반환하여야 한다(공직선거법 제265조의2 제1항). 그러나 실제 당선무효의 형이 확정되고도 보전비용과 기탁금을 반환하지 않는 사례가 발생하여 보전비용과 기탁금 반환의 실효성을 확보할 필요가 있다.

<표 5-1> 당선이 무효로 된 사람 등의 기탁금 및 보전비용 반환 현황

(단위 : 명, 백만원)

구 분	반환 대상	반환 완료	미반환
-----	-------	-------	-----

193) 대법원 2016. 8. 26. 선고 2015도11812 전원합의체 판결.

	인원	금액	인원	금액	인원	금액
교육감선거 (2008)	1	2,885	0	0	1	2,885
		(100%)		(0%)		(100%)
제19대 국회의원선거 (2012)	17	2,283	10	1,214	7	1,069
		(100%)		(53.2%)		(46.8%)
제6회 동시지방선거 (2014)	85	8,629	45	3,311	40	5,318
		(100%)		(38.4%)		(61.6%)

*출처 : 중앙선거관리위원회, 정치관계법 개정의견, 2016. 8., 33면

따라서 당선무효가 될 수 있는 선거범죄를 범하여 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 경우에는 기탁금 반환과 선거비용 보전을 유예하고 불기소 처분 내지 무죄가 확정된 후에 지급하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

8. 선거관리 경비 납부시기의 적절성 확보

실제로 선거관리의 준비는 선거일 전 6개월부터 본격적으로 시작됨에도 불구하고 지방선거의 경우 그 관리 준비와 실시에 필요한 경비를 선거기간 개시일 전 60일까지 납부하도록 하고 있다(공직선거법 제277조 제1항). 앞서 정치자금 등 선거비용을 현실화하면서 선거비용 등 정치자금의 수입과 지출에 대한 투명성을 보다 강화함으로써 정치부패를 방지하고 선거의 공정성을 확보하는 방안을 제시한 바 있다. 이와 마찬가지로 선거관리를 위한 준비경비의 시기를 적절하게 조정하여 실효적으로 선거를 관리할 필요가 있다. 따라서 지방선거의 관리 준비에 필요한 경비를 현행 선거기간개시일 전 60일에서 현행 선거에 관한 계도·홍보 및 단속사무에 필요한 경비와 같이 선거일 전 240일로 조정할 필요가 있다.

9. 정치자금의 사적 사용 규제 강화

현행 정치자금법 제2조 제3항은 “정치자금은 정치활동을 위하여 소요되는 경비로만 지출하여야 하며, 사적 경비로 지출하거나 부정한 용도로 지출하여서는 아니된다.”고 규정하고 있으며, 동법 제47조 제1항 제1호에서 이를 위반한 경우 처벌규정을 두고 있다. 선거비용의 투명성 확보만큼이나 정치자금의 사적 사용의 규제도 중요하다. 정치자금이 정치활동 명목으로 사적으로 사용되거나 부정하게 지출되지 않도록 그 지출기준을 보다 명확히 할 필요가 있다. 나아가 정치자금을 사적으로 지출하거나 부정한 용도로 지출한 경우 현행 ‘2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금’으로 규정되어 있는 법정형을 보다 강화하여 상향할 필요가 있다.

이는 정치자금과 사적 경비에 대한 기준을 보다 명확히 함으로써 정치활동을 하는 사람에게도 정치자금의 사용에 있어 혼란을 방지하고, 사적 사용 및 부정 지출에 대한 제재를 강화함으로써 정치자금에 대한 국민의 신뢰를 회복할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

1. 국내문헌

- 국회사무처 편, 사진으로 보는 대한민국 의정사, 사진문화, 1995.
- 국회사무처, 미국의 정치자금의 종류와 운영체계, 2012.
- 기현석, 법인·단체의 소액기부 허용 적실성에 대한 고찰, 법학논총 제40권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2016.
- 김경호, '선거운동'의 정의와 그 범위의 결정에 관한 연구-대법원 2015도11812 전원합의체 판결을 중심으로, 언론과 법 제16권 제1호, 2017.
- 김대근 외, 정치자금 투명성 제고방안 연구, 중앙선거관리위원회, 2015.
- 김대근/김정연, 공직선거법상 선거운동 개념의 합리성 제고방안, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2018.
- 김도협, "현행 독일선거법제에 관한 고찰", 법학연구 제17집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2014.
- 김범식, 정치자금관련 범죄에 관한 비교법적 연구, 한국형사정책연구원 연구총서 04-27, 2004.
- 김영태, 선거법 개정 10년의 성과와 과제; 선거운동 관련 법규를 중심으로, 의정연구 제21권 제1호, 한국의회발전연구회, 2015.
- 김재선, 공직선거법과 선거운동의 자유에 관한 공법적 고찰, 고려법학 제80권, 2016.
- 김철수, 한국헌법 60주년과 헌법개정문제, 공법연구 제37집 제2호, 한국공법학회, 2008.
- 박상철, 한국정치법학론, 리북, 2008.
- 박상철 외, 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2018.
- (사)한국정치법학연구소, 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구, 2018.
- 서울대학교 법학전문대학원, 헌법재판소 결정분석을 통한 공직선거제도 개선방

- 안, 2015.
- 성중탁, 한국의 정치자금법제 개선방안-법인, 단체의 정치자금 기부허용과 사후 투명성강화를 중심으로-, 법학논집 제19권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2015.
- _____, 정치자금법제에 대한 비교법적 검토와 그 시사점 : 헌법재판소 2015. 12. 23. 2013헌바168 결정에 대한 평석을 곁하여, 선거연구 제9호, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2018.
- 오승용, 정치관계법 개혁의 성격과 내용 - 2004년 개정 정치관계법을 중심으로, 21세기 정치학회보 제15집 제1호, 21세기정치학회, 2005. 5.
- 음선필, 국고보조금제도의 헌법적 검토, 헌법학연구 제14권 제2호, 한국헌법학회, 2008.
- 이관희, 개정 정치자금법의 특정적 내용과 평가, 헌법학연구 제10권 제2호, 한국헌법학회, 2004. 6.
- 이상목, 정치자금법의 변화와 정당민주주의의 발전, 21세기정치학회보 제19집 제1호, 21세기정치학회, 2009.
- 임제주, 정치관계법, 박영사, 2008.
- 장명봉, 김철수 편, 정치자금법, 박영사, 1983.
- 정만희, 정치관계법의 근본문제와 개정방향, 헌법학연구 제13권 제2호, 한국헌법학회, 2007.
- 정병욱, 공직선거법, 박영사, 2006.
- 정승면, “일본의 정치자금규정법에 대한 고찰”, 해외연수검사연구논문집 제20집 제2호, 법무연수원, 2005.
- 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원선거총람, 2016.
- 중앙선거관리위원회, 제19대 대통령선거총람, 2017.
- 중앙선거관리위원회, 제7회 전국동시지방선거총람, 2018.
- 중앙선거관리위원회, 각 국의 선거제도 비교연구, 2009.
- 최희경, 정치자금 규제와 평가, 법학논집 제23권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2018.

한수용, 헌법학, 법문사, 2016.

황정훈, 정치자금법의 법적 쟁점에 관한 개선방안 검토, 법학연구 제19권 제3호, 한국법학회, 2019.

2. 외국문헌

伊藤唯史, “選挙運動に対する公的補助と費用規制-意義りす一九一八年国民代表法における公的補助制度導入とその論議-”, 一橋論叢第120巻第1号, 1998.

堀内匠,j “自治体選挙法の消滅(上)-公職選挙法への統合をめぐる”, 自治総研通巻468号, 地方自治総合研究所, 2017.

中島茂樹, “憲法問題としての政治献金-「目的の範囲」条項と社会の政治献金”, 立命館法学第271・272号, 2000

Federal Election Commission, 「Congressional Candidates and Committees: Federal Election Commission Campaign Guide」, 2014.

Bundesrepublik Deutschland Bundestagswahlen 24. September 2017, Bericht des OSZE/BDIMR Expertenteams, Warschau 27. November 2017.