



2024.09.06.

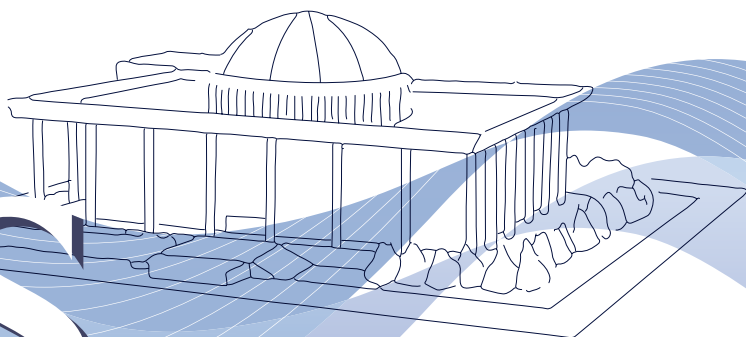
국회입법조사처 | NARS 입법영향분석 기획보고서 | 제9호

공직선거법 일부개정법률안 (의안번호 2116709) 입법영향분석

기초의원 선거구제에 따른 선거공영제의 합리화

허석재 | 정치의회팀 입법조사관

NARS



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

**공직선거법 일부개정법률안의안번호
2116709) 입법영향분석**
: 기초의원 선거구제에 따른 선거공영제의 합리화

허석재 (정치의회팀 입법조사관)

2024. 09. 06.





NARS 입법영향분석은 국회에서 제·개정된 후 일정기간이 지난 주요 법률의 입법영향을 분석하는 보고서입니다. 이 보고서가 더 좋은 법률을 만드는 토대가 되고 입법에 대한 국민의 이해를 높이는데 기여하기를 기대합니다.

이 보고서는 「국회법」 제22조의3 및 「국회입법조사처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회입법조사처 보고서 심의절차를 거쳐 발간(2024. 9. 6.)되었습니다.

요 약 표

분 석 대 상	대상조항	「공직선거법」 일부개정법률안 (의안번호 2116709) 제57조제1항, 제122조의2제1항
	입법배경 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 기탁금 반환 및 선거비용 보전 제도는 선거구당 선출인원에 상관없이 당선·사망 혹은 15% 이상 득표하면 전액 반환·보전하고, 10~15% 득표하면 반액을 반환·보전하도록 하고 있음 • 2005년 구·시·군의원선거의 중선거구제 도입 이후에도 소선거구제와 동일한 득표율 기준으로 기탁금·선거비용 보전을 하는 것은 불합리한 측면이 있음 • 이에 본 개정안은 중선거구제를 채택한 구·시·군의원선거에서는 기탁금 반환 및 선거비용 보전의 득표율 기준을 소선거구제 선거에 비해 낮추는 것을 골자로 함 • 또한, 2022. 4. 20. 「공직선거법」 개정을 통해 장애인과 청년 후보자에 대한 기탁금 반환 요건을 완화하였는바, 같은 기준을 선거비용 보전에도 적용하도록 함
	규제내용	<ul style="list-style-type: none"> • 선거구당 2-4인을 선출하는 지역구 자치구·시·군의원선거에서 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준 득표율을 현행보다 5%포인트씩 낮춤 • 자치구·시·군의원선거에서 장애인·청년은 5% 이상 득표하면 전액을, 3~5% 득표하면 반액을 반환·보전하도록 함 • 선거구당 1인을 선출하는 대통령·지자체장·지역구의원 등에 대해서는 장애인·청년의 경우 선거비용 보전 기준을 기탁금 반환 기준과 동일하게 변경함. 10%이상 득표하면 선거비용을 전액보전하고, 5~10% 득표하면 반액 보전함
규제유형	<ul style="list-style-type: none"> • 규제 개선 	
입 법 영 향 분	주요 영향분석	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 자치구·시·군의원선거에서 중선거구제 도입의 기대효과인 소수정당의 원내진출과 지역주의 및 정당독점 현상의 완화는 달성되지 않았음 - 최근으로 올수록 구·시·군의원선거에서 소수정당 및 무소속 후보자의 수가 줄어서 무투표 당선인 수가 늘어나고 있으며, 선거 경쟁도는 낮아지고 있음

		<ul style="list-style-type: none"> • 본 개정안에 따라 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준이 조정되면, 소수정당이 지역구 구·시·군의원선거에 후보자를 추천하기 용이해지고, 재정여력이 부족한 청년·장애인 등이 입후보하기 위한 여건이 개선될 것으로 사료됨 • 구·시·군의원선거에서 현행보다 기탁금 반환 및 선거비용 보전 대상자가 늘어남에 따라 추가재정 소요가 발생할 것임
<p style="text-align: center;">석</p>	<p style="text-align: center;">비용과 편익</p>	<ul style="list-style-type: none"> • (비용) 2022년 제8회 전국동시지방선거 결과를 토대로 비용을 추정해 보면 154억 원 정도의 추가적인 재정소요가 예상됨 <ul style="list-style-type: none"> - 본 개정안은 중선거구제에서 입후보를 위한 문턱을 낮추려는 취지 인바 제도가 도입되면 출마자가 늘어날 수 있어 기탁금 반환 및 선거비용 보전 대상은 더 늘어날 수 있음 • (편익) 자치구·시·군의회선거에서 소수정당 출신 후보자가 입후보할 여건이 개선됨에 따라 유권자의 선택지가 넓어질 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 또한 청년·장애인 후보자도 늘어날 수 있어 자치구·시·군의회 의 다양성 제고를 기대할 수 있음
	<p style="text-align: center;">이해관계자 의견</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제8회 전국동시지방선거 구·시·군의회의원 입후보자: 기초의원 선거구제에 맞춰 선거비용 보전 득표율 요건이 완화된다면 재정적 부담을 덜 수 있을 것으로 기대함. 특히 재정력이 약한 청년들에게는 큰 도움이 될 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 다만 소수정당의 경우, 선거비용 보전을 통한 입후보 여건의 개선을 넘어 당선되기 용이한 선거제도 개편이 더 필요하다는 입장임 - 반면 대정당 소속 현직의원의 경우, 군소후보의 입후보에 대해 우려하는 측면도 있음 • 중앙선거관리위원회는 본 개정안을 통해 경제력 격차에 따른 공무담임권 제약이 완화되는 측면이 있다는 입장임 <ul style="list-style-type: none"> - 개정안을 통해 장애인·청년의 정치참여가 촉진되는 효과가 있으나, 반환 및 보전 대상이 확대됨에 따라 국가 지방자치단체의 재정부담이 증가하는 측면도 있다고 판단함
	<p style="text-align: center;">유사입법례</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제21대 국회에서 2022년 7월 20일 발의된 류호정의원안(의안번호: 2116547)은 18세 이상 34세 이하의 청년에 대해 기탁금 납부를 면제해주는 내용임. 이 개정안은 임기만료로 폐기되었음

차 례

□ 요약

I. 입법영향분석의 배경과 필요성 / 1

1. 분석대상 법률의 개관	1
가. 「공직선거법」 제57조 및 제122조의2	1
(1) 기탁금 반환(제57조)	1
(2) 선거비용 보전(제122조의2)	2
나. 입법배경과 목적	3
(1) 입법배경	3
(2) 입법목적	4
다. 심의경과	4
라. 주요 내용	5
(1) 선거구제 차이에 따른 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준 차등화	5
(2) 장애인·청년에 대한 기탁금 반환 득표기준을 선거비용 보전에도 확대 적용	5
2. 입법영향분석의 필요성	10
가. 제도의 개요	10
(1) 기탁금 반환 관련 제57조 연혁	10
(2) 선거비용 보전에 관한 제122조의2 연혁	13
나. 입법목적의 유효성 분석	13
(1) 선거구제 차이에 선거공영제의 운영	13
(2) 청년·장애인을 위한 선거공영제 탄력 운영	14
3. 자료와 분석방법	15
가. 자료	15

나. 분석방법	15
II. 관계부처 및 이해관계자 의견 / 17	
1. 의견수렴 대상	17
가. 2022년 제8회 전국동시지방선거 구·시·군의회의원선거 입후보자	17
나. 중앙선거관리위원회	18
2. 주요 내용	18
가. 제8회 전국동시지방선거 구·시·군의원 입후보자	18
(1) 지역주의 완화	18
(2) 소수당의 원내 진입	19
(3) 청년·장애인의 당선	20
(4) 양대정당의 이해관계	20
나. 중앙선거관리위원회	21
III. 입법영향분석 / 22	
1. 입법목적의 달성 여부 분석	22
가. 선거구제 차이에 따른 입후보 부담 조정	22
나. 청년의 입후보 여건 개선	28
2. 입법에 따른 소요비용	30
3. 대안적 입법 가능성	31
IV. 결론 / 34	

□ 참고문헌

표 차례

[표 1] 신·구 조문 대비표	6
[표 2] 현행법과 개정안의 비교	9
[표 3] 「공직선거법」상 기탁금 반환 규정 연혁	12
[표 4] 면담 대상자 현황	17
[표 5] 구·시·군의원선거 지역구 의원정수 및 선거구	24
[표 6] 중선거구제 도입 이후 당선인과 낙선인의 득표율 추이	26
[표 7] 제8회 지선 구·시·군의원선거 후보자 득표율 분류	31
[표 8] 선거구별 기탁금·선거비용 보전 득표율 기준안	33

그림 차례

[그림 1] 역대 지방선거의 후보자 및 당선인 수 추이	23
[그림 2] 구·시·군의원선거 선거비용 보전 대상 및 금액 추이	24
[그림 3] 선거구별 당선인 및 낙선인 득표율(제4회~제8회 지선)	25
[그림 4] 양대정당 추천 지방의원 후보자의 비율	27
[그림 5] 역대 구·시·군의원선거 후보자 및 당선인의 연령별 비율	28

I. 입법영향분석의 배경과 필요성

1. 분석대상 법률의 개관

가. 「공직선거법」 제57조 및 제122조의2

- 「공직선거법」 제57조와 제122조의2는 기탁금 반환과 선거비용 보전에 대한 규정이며, 국민의 공무담임권을 균등하게 보장하기 위한 선거공영제의 취지를 살리되 후보자의 난립과 선거과열을 방지하고 입후보의 성실성을 확보하기 위한 목적임

(1) 기탁금 반환(제57조)

- 「공직선거법」 제57조는 기탁금의 반환에 대한 조항으로 각급 선거의 관할 선거구 선거관리위원회는 선거일 30일 이내에 일정 요건을 갖춘 기탁자에게 기탁금을 반환하도록 규정하고 있음
- 기탁금 반환 요건은 후보자에 대해 투표하는 선거와 정당에 대해 투표하는 선거에 대해 달리 규정하고 있음
- 대통령선거·지역구국회의원선거·지역구지방의회의원선거·지방자치단체장 선거의 경우, 후보자가 당선되거나 사망하거나 유효투표수 기준 15% 이상 득표하면 전액을 돌려받음. 10% 이상, 15% 미만 득표하면 기탁금의 절반을 돌려받음

- 장애인이나 청년(선거일 현재 39세 이하)의 경우, 전액 및 반액 반환 기준이 각각 5%포인트 낮게 설정됨 (전액 반환 10% 이상 득표, 반액 반환 5%~10% 득표) (2022. 4. 20. 개정)
- 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거의 경우, 정당명부 투표로 당선인을 배출하면 기탁금 전액을 돌려받음

(2) 선거비용 보전(제122조의2)

- 「공직선거법」 제122조의2는 선거비용의 보전에 관한 조항으로 선거운동을 위해 지출한 비용 가운데 정당하게 지출한 것으로 인정되는 비용을 선거비용제한액의 범위 안에서 국가 혹은 지방자치단체가 보전하도록 규정하고 있음
- 선거비용 보전의 비용은 대통령선거·국회의원선거는 국가가 부담하고, 지방의원 및 지방자치단체장 선거는 지방자치단체가 부담함
- 선거비용 보전 대상은 위의 기탁금 반환 기준과 동일하나 장애인 및 청년에 대한 별도 기준은 설정하지 않고 있음
 - 대통령선거·지역구국회의원선거·지역구지방의회의원선거·지방자치단체장 선거의 경우, 후보자가 당선되거나 사망하거나 유효투표수 기준 15% 이상 득표하면 전액을 보전받음. 10% 이상, 15% 미만 득표하면 선거비용의 반액을 보전받음
- 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거의 경우, 정당명부 투표로 당선인을 배출하면 선거비용 전액을 보전받음

나. 입법배경과 목적

(1) 입법배경

- 2005. 8. 4. 「공직선거법」¹⁾ 개정을 통해 자치구·시·군의원선거 지역구에서 선출하는 의원정수는 2인 이상 4인 이하로 변경되었음
- 2005. 8. 4. 「지방자치법」 개정으로 지방의원에 대한 월정수당이 지급됨에 따라 「공직선거법」상 구·시·군의원 정수를 20% 감축하고 의원정수의 10%를 비례대표로 선출하도록 하였음. 또한 구·시·군의원선거도 정당공천을 허용하도록 하였음
- 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거(이하 ‘지선’)부터 구·시·군의원선거는 2~4인 중선거구제를 채택하고 있음
 - 2022. 4. 20. 「공직선거법」 개정(법률 제18841호)을 통해 2022년 6월 1일 실시된 제8회 지선에 한해 11개 시범지역에서 자치구·시·군의원정수를 3~5인으로 하도록 하였음(부칙 제17조)
- 선거구당 2~4인을 선출하는 중선거구제에서는 1인을 선출하는 소선거구 선거에 비해 후보자 수가 많아지고 득표가 분산될 가능성이 높음
- 기탁금 반환과 선거비용 보전 기준의 설정은 후보자 난립과 선거과열을 방지하고 후보자의 성실성을 확보하기 위한 것인데, 선거구당 선출인원이 달라지면 해당 입법목적 달성하기 위한 조건 또한 달라지게 됨
- 선거구당 선출인원이 많아지면 당선가능성을 따져보고 ‘성실한’ 동기에 따라 입후보한 후보자임에도 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준 득표율에 미달할 가능성이 높아짐

1) 2005년 개정으로 「공직선거및선거부정방지법」에서 「공직선거법」으로 명칭이 바뀜.

(2) 입법목적

- 이형석의원이 대표발의한 「공직선거법」 일부개정법률안(의안번호 2116709)은 선거구당 선출인원의 증가로 인한 후보자 간 경쟁 조건의 변화를 반영하여 기탁금 반환과 선거비용 보전 기준이 되는 득표율을 5%포인트 낮춤으로써 선거구 규모 차이에 따른 형평성을 도모하고, 군소후보의 정치참여 기회를 확대하는 내용임
- 또한, 2022. 4. 20. 법 개정을 통해 장애인과 청년 후보자에 대한 기탁금 반환 요건을 완화하였는바, 같은 기준을 선거비용 보전에도 적용하도록 함
 - 장애인·청년 후보자에 대해서는 중대선거구인 구·시·군의원선거에 대한 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준을 해서는 5%포인트씩 낮춰서 적용하도록 함
- 이러한 법률 개정을 통해 선거구제 차이를 반영한 후보난립 방지와 입후보의 성실성 확보를 도모하고, 장애인과 청년 후보자의 입후보에 따르는 부담을 경감하고자 함

다. 심의경과

- 2022년 7월 29일 제출된 본 법률안은 동년 8월 1일 행정안전위원회에 회부되어 11월 16일에 상정되었으나, 후속 논의는 없었고 임기만료로 폐기됨
- 유사 입법례로 2022년 7월 20일 행정안전위원회에 제출된 류호정의원의 대표발의안(의안번호: 2116547)이 있음
 - 18세 이상 34세 이하의 청년에 대해 기탁금 납부를 면제해주는 내용임(제56 조제2항 신설). 이 개정안은 임기만료로 폐기되었음

라. 주요 내용

(1) 선거구제 차이에 따른 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준 차등화

□ 기탁금 및 선거비용 전액 보전 득표율 기준 완화: 선거구당 2~4인을 선출하는 지역구 자치구·시·군의원선거 후보자는 당선되거나 사망하거나 10% 이상 득표하면 기탁금 전액을 반환하고 선거비용도 전액 보전함 (현행: 15% 득표)

○ 후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하(청년)인 경우에는 5% 이상 득표하면 기탁금 전액을 반환하고 선거비용도 전액 보전함 (현행: 기탁금은 10% 이상 득표, 선거비용은 15% 이상 득표)

□ 기탁금 및 선거비용 반액 보전 득표율 기준 완화: 선거구당 2~4인을 선출하는 지역구 자치구·시·군의원선거 후보자는 5% 이상 10% 미만 득표하면 기탁금 반액을 반환하고 선거비용 반액을 보전함 (현행: 10% 이상 15% 미만 득표)

○ 후보자가 장애인이나 청년이면 3% 이상 5% 미만 득표하면 기탁금 반액을 반환하고 선거비용 반액을 보전함 (현행: 기탁금은 5% 이상 10% 미만 득표, 선거비용은 10% 이상 15% 미만 득표)

(2) 장애인·청년에 대한 기탁금 반환 득표기준을 선거비용 보전에도 확대 적용

□ 선거구당 1인을 선출하는 대통령선거·지자체장선거·지역구국회의원선거·지역구시도의원선거에 장애인이나 청년이 입후보한 경우 당선되거나 사망한

경우 외에 득표율이 10% 이상이면 기탁금 전액을 반환하고 선거비용도 전액을 보전함 (현행: 기탁금은 10% 이상 득표, 선거비용은 15% 이상 득표)

- 위의 선거에 장애인이나 청년이 입후보한 경우 득표율이 5% 이상 10% 미만이면 기탁금 반액을 반환하고 선거비용도 반액을 보전함 (현행: 기탁금은 5% 이상 10% 미만 득표, 선거비용은 10% 이상 15% 미만 득표)

[표 1] 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>第57條(寄託金の 반환 등) ① 관할선거구 선거관리위원회는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 선거일 후 30일 이내에 기탁자에게 반환한다. 이 경우 반환하지 아니하는 기탁금은 국가 또는 지방자치단체에 귀속한다.</p> <p>1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거</p> <p>가. ~ 다. (생략)</p> <p><신설></p>	<p>第57條(寄託金の 반환 등) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1. -----지역구시 · 도의원선거-----</p> <p>가. ~ 다. (현행과 같음)</p> <p>2. 지역구자치구·시·군의원선거</p> <p>가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우와 유효투표총수의 <u>100분의 10 이상</u>(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 <u>100분의 5 이상</u>을 말한다)을 득표한 경우에는 기탁금 전액</p> <p>나. 후보자가 유효투표총수의 <u>100분의 5 이상 100분의 10 미만</u>(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효</p>

현 행	개 정 안
<p>2. (생 략) ② ~ ⑤ (생 략)</p> <p>제122조의2(선거비용의 보전 등) ① 선거 구선거관리위원회는 다음 각호의 규정에 따라 후보자(대통령선거의 정당추천후보 자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표 지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같 다)가 이 법의 규정에 의한 선거운동을 위 하여 지출한 선거비용〔정치자금법〕 제 40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회 계보고서에 보고된 선거비용으로서 정당 하게 지출한 것으로 인정되는 선거비용을 말한다]을 제122조(선거비용제한액의 공 고)의 규정에 의하여 공고한 비용의 범위안 에서 대통령선거 및 국회의원선거에 있어 서는 국가의 부담으로, 지방자치단체의 의 회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방 자치단체의 부담으로 선거일후 보전한다.</p> <p>1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지</p>	<p><u>투표총수의 100분의 3 이상 100분의 5 미만 을 말한다)을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액</u> 다. 예비후보자가 사망하거나, 당헌·당규 에 따라 소속 정당에 후보자로 추천하여 줄 것을 신청하였으나 해당 정당의 추천을 받 지 못하여 후보자로 등록하지 않은 경우 에는 제60조의2제2항에 따라 납부한 기탁금 전액</p> <p>3. (현행 제2호와 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>제122조의2(선거비용의 보전 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p> <p>1. -----지역구시·</p>

현 행	개 정 안
<p>역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거</p> <p>가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분 의 15 이상인 경우, 후보자가 지출한 선거 비용의 전액</p> <p>나. 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액</p> <p><신 설></p>	<p>도의원선거-----</p> <p>가.-----100분 의 15 이상(후보자가 「장애인복지법」 제 32조에 따라 등록된 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수 의 100분의 10 이상을 말한다)인 -----.</p> <p>나. -----100분의 15 미만(후보자가 「장애인복지법」 제32 조에 따라 등록된 장애인이거나 선거일 현 재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 5 이상 100분의 10 미만을 말한다) 인-----</p> <p>2. 지역구자치구·시·군의원선거 가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분 의 10 이상(후보자가 「장애인복지법」 제 32조에 따라 등록된 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수 의 100분의 5 이상을 말한다)인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 전액</p> <p>나. 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 5 이상 100분의 10 미만(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경 우에는 유효투표총수의 100분의 3 이상 100분의 5 미만을 말한다)인 경우, 후보자 가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당 하는 금액</p>

- 현행 규정과 개정안의 내용을 요약·비교하면 다음 [표 2]와 같음
 - 2~4인 선거구인 지역구 구·시·군의원선거에서 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준 득표율을 현행보다 5%포인트 낮춤
 - 장애인·청년은 기탁금·선거비용 보전을 위한 득표율 기준을 전액 5% 이상 득표, 반액 3~5% 득표로 하향 조정함
 - 모든 선거에서 장애인·청년에 대한 기탁금 반환 득표율 기준을 선거비용 보전에도 동일하게 적용함

[표 2] 현행법과 개정안의 비교

선거	전액		반액	
	현행	개정안	현행	개정안
대통령	원칙: 15% 이상 득표	원칙: (현행 동일)	원칙: 10% 이상 15% 미만 득표	원칙: (현행 동일)
지자체장	◦ 장애인·청년: 10% 이상 득표 (기탁금 반환요건만)	◦ 장애인·청년: 10% 이상 득표 (기탁금·선거비용 반환요건 모두)	◦ 장애인·청년: 5% 이상 10% 미만 득표(기탁금 반환요건만)	◦ 장애인·청년: 5% 이상 10% 미만 득표(기탁금·선거비용 반환요건 모두)
지역구 국회의원				
지역구 광역의원				
지역구 기초의원				원칙: 10% 이상 득표 ◦ 장애인·청년: 3% 이상 5% 미만 득표(기탁금·선거비용 반환요건 모두)

자료: 신문근, 『공직선거법 일부개정법률안 검토보고』, 행정안전위원회 2022, pp. 358-359.

2. 입법영향분석의 필요성

가. 제도의 개요

(1) 기탁금 반환 관련 제57조 연혁

(가) 1994년 각급 선거법 통합 이전

- 1972. 12. 30. 구(舊)「국회의원선거법」에 기탁금 조항이 처음 도입될 당시 33⅓% (유효투표총수의 1/3)를 초과 득표하면 반환하도록 했음(제33·34조)
- 1989. 9. 8. 헌법재판소는 기탁금 반환 규정이 지나치게 엄격해서 헌법 제116조²⁾에 위배된다며 헌법불합치 결정(88헌가6)을 내림
- 1991. 12. 31. 법 개정으로 후보자 득표수가 ‘[유효투표총수/후보자수]/2’를 초과하면 기탁금을 반환받을 수 있게 되었음
- 대통령 직선제 개헌 이후 1987. 11. 7. 구(舊)「대통령선거법」 개정을 통해 기탁금 반환 요건은 유효투표총수의 5% 초과 득표로 설정되었음(제26조제6항)
- 1992. 11. 11. 개정으로 후보자가 7% 이상 득표하면 전액 반환하고, 후보자가 5% 초과 7% 미만 득표하면 후보자 연설원의 연설비용을 공제한 금액을 반환하도록 함(제26조제7항)
- 1988. 4. 6. 「지방의회의원선거법」 제정 당시 후보자의 득표수가 ‘[유효투표총수/(의원정수+1)]’을 초과하면 기탁금을 반환받을 수 있도록 했음(제30조 제1항)³⁾

2) 헌법 제116조제2항 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.”

3) 종전에는 지방자치단체 선거에 관한 별도의 선거법이 없었고, 「지방자치법」 안에

- 의원정수는 시·도위원의 경우 관할구역안의 구·시·군마다 2인으로 하되 인구 30만명 이상인 구·시·군에서는 30만 명 초과하는 매 20만 명마다 1인을 더하도록 하였음(「지방자치법」 제27조)
- 구·시·군의원의 경우 시·구는 관할구역 안의 동마다 1인으로 하되 인구 2만 명을 초과하는 동에 있어서는 2인, 군의회는 읍·면마다 1인으로 하되 2만 명을 초과하면 매 2만 명마다 1인을 더하도록 하였음
- 1990. 12. 31. 「지방의회의원선거법」 전면 개정으로 후보자의 득표수가 ‘[유효투표총수/후보자수]/5’를 초과하면 기탁금을 반환받을 수 있도록 변경함(제37조)
- 의원정수는 시·도위원의 경우 관할구역 안의 구·시·군마다 3인으로 하되 인구가 30만 명을 넘으면 30만 명 초과 이후 매 20만 명마다 1인을 더하고, 인구 7만 미만이면 2인으로 결정함(제13조)
 - 시·도위원은 선거구별 1인을 선출하는 소선거구제를 취함(제15조)
- 구·시·군의원의 경우 관할 읍·면·동마다 1인으로 하되 인구 2만 명을 넘으면 2만 명을 초과하는 매 2만 명마다 1인을 추가하도록 함(제14조)
 - 위 규정에 따라 1991년 3월 26일 구·시·군의회의원선거 당시 1인~4인 선출 선거구로 구성됨
- 1990. 12. 31. 제정된 「지방자치단체의장선거법」은 후보자 득표수가 ‘[유효투표총수/후보자수]/10’를 초과하면 기탁금을 반환받을 수 있도록 했음(제33조)

선거에 관한 규정이 있었음. 1949년 제정된 「지방자치법」에 따라 1950·1960년대 세 차례의 지방선거가 치러졌고, 1988년 「지방의회의원선거법」이 제정되었음. 동 법은 1991년 구·시·군의원선거 재시행을 앞두고 1990년 전면 개정되었음. 중앙선거관리위원회, 『대한민국 선거사 제5집』, 2009, p. 182.

(나) 1994년 「공직선거및선거부정방지법」 제정 이후

- 전술한 각급 선거에 대한 4개 법률을 통합하여 1994. 3. 16. 「공직선거및선거부정방지법」이 제정되었음
- 법 제정 이후 기탁금 반환을 위한 기준은 네 차례 변경되었음. 일정 득표율 기준과 후보자수에 따른 득표 기준이 병용되다가, 2004. 3. 12. 법 개정으로 현행과 같은 전액과 반액 반환을 위한 득표율 기준이 정립되었음

[표 3] 「공직선거법」상 기탁금 반환 규정 연혁

개정일	내용
1994. 3. 16.	- 대통령·지방자치단체장 선거: 10% 이상 득표 - 지역구국회의원·지방의원 선거: 후보자 득표수>(총투표수/후보자수)/2
1998. 4. 30.	- 대통령·지역구국회의원·지방의원·지방자치단체장 선거: 20% 이상 득표
2001. 10. 8.	- 대통령·지방의원·지방자치단체장 선거: 후보자 득표수>(총투표수/후보자수)이거나 20% 이상 득표 - 지역구국회의원선거: 후보자 득표수>(총투표수/후보자수)이거나 15% 이상 득표
2002. 3. 7.	- 대통령·지역구국회의원·지역구지방의원·지방자치단체장 선거: 후보자 득표수>(총투표수/후보자수)이거나 15% 이상 득표
2004. 3. 12.	- 대통령·지역구·지역구지방의원·지방자치단체장 선거: 15% 이상 득표하면 전액, 10% 이상, 15% 미만 득표하면 반액 반환

(2) 선거비용 보전에 관한 제122조의2 연혁

- 선거비용 보전에 관한 일반규정인 「공직선거법」 제122조의2가 신설된 것은

2000. 2. 16. 법 개정이었음

- 1994년 「공직선거및선거부정방지법」 제정 당시 선거벽보·공보, 소형인쇄물의 경우 기탁금 반환요건(제57조제1항)에 해당하면 작성 비용을 국가나 지방자치단체가 보전하도록 규정하였음. 이후 개정 과정에서 보전대상이 확대되었음
- 여러 선거운동방식에 대한 조항에 산재해 있던 선거비용 보전 규정이 2000. 2. 16. 법 개정을 통해 제122조의2로 통합되었고, 기탁금 반환 요건(제57조제1항)을 준용하여 선전벽보·공보(작성·발송·칩부 및 철허 비용 등), 인쇄물, 신문·방송 광고비용, 방송연설비용, 확성장치 임차비용·선거사무장 수당, 참관인 수당·식비 등 비용을 열거하고 이를 선거일 후 보전하도록 하였음
- 2004. 3. 12. 법 개정을 통해 구체적으로 15% 이상 득표시 전액 보전, 10% 이상 15% 미만 득표시 반액 보전이라는 규정이 신설되었음
- 또한 종전의 각 지출항목에 대한 보전방식에서 선거운동 지출 비용에 대한 총액 보전방식으로 변경되었음

나. 입법목적의 유효성 분석

(1) 선거구제 차이에 선거공영제의 운영

- 기탁금 반환 관련 과거 입법례를 보면, 선거구제의 차이를 반영하여 기탁금 반환 득표율 요건을 차별화하고 있는 것으로 나타남
- 1991년 지방의원선거 부활을 앞두고 전면 개정된 「지방의회의원선거법」은 1988년 제13대 총선에 적용한 「국회의원선거법」을 근간으로 만들어짐⁴⁾

4) 중앙선거관리위원회, 『대한민국 선거사 제5집』, 2009, p. 183.

- 「지방의회의원선거법」은 대부분 「국회의원선거법」의 내용을 따르고 있으나, 1~4인 소·중선거구제인 구·시·군의회의원선거의 특성을 감안하여 기탁금 반환 규정은 $[\text{유효투표총수}/\text{후보자수}]/5$ 로 차별화하였음
 - 「국회의원선거법」은 1988년 총선 당시 33.1% 득표 기준이었으나, 1991. 12. 31. 개정으로 ‘후보자 득표수>[유효투표총수/후보자수]/2’로 기준을 완화하였음
- 1994년 「공직선거및선거부정방지법」 제정을 통해 각급선거의 선거구제가 1인 선출로 통일되었고, 이후 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 위한 득표율 기준을 선거 단위별로 다르게 한 때가 있고, 통일한 때도 있었음([표 3])
- 2004년 법 개정 이후 모든 선거에 대해 기탁금·선거비용 보전을 위한 득표율 요건이 동일하게 되었음
- 2005. 8. 4. 「공직선거법」개정을 통해 자치구·시·군의원선거 지역구에서 선출하는 의원정수는 2인 이상 4인 이하로 변경되었음에도 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 위한 득표율 기준은 다른 선거와 동일한 실정임

(2) 청년·장애인을 위한 선거공영제 탄력 운영

- 1994년 「공직선거및선거부정방지법」 제정 당시부터 선거비용 보전 기준은 기탁금 반환 기준과 동일하게 유지되어 왔음
- 2004년까지 선거비용 보전 기준은 기탁금 반환 규정(제57조)을 준용한다고 돼 있던 것이 2004년 법 개정을 통해 구체적인 전액·반액 보전 조건이 명시되었으나, 내용적으로는 종전과 동일하였음

- 2022년 법 개정을 통하여 청년과 장애인에 대한 기탁금 반환 득표율 요건이 완화되었으나, 동 요건이 선거비용 반환에는 적용되지 아니함
- 선거비용 보전 규정 도입 이후 처음으로 기탁금 반환과 선거비용 보전 기준이 상이하게 되었음
- 두 제도가 후보난립과 선거과열 방지, 입후보의 성실성 확보라는 동일한 목적을 가진바, 같은 요건을 적용하도록 하는 것이 적절하다고 할 수 있음

3. 자료와 분석방법

가. 자료

- 2005년 「공직선거법」 개정을 통해 구·시·군의원선거에 한해 중선거구제를 도입한 이후 선거구별 입후보자 수 및 기탁금 반환·선거비용 보전 대상 현황 자료
- 2022년 「공직선거법」 개정으로 청년·장애인에 대한 기탁금 반환을 위한 득표율 요건이 낮아진 뒤 대상자에 대한 자료

나. 분석방법

- 개정 법률안의 시행 효과를 인과적으로 검증할 수는 없으나, 현행 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준 도입 이후 구·시·군의원선거의 경쟁구도와 당선인 및 낙선인의 득표율 추이를 분석함
- 이를 통해 법률 개정시 예상되는 선거의 양상을 입후보 대상자와 선거관리

당국의 입장에서 추론함

- 제8회 지선 구·시·군의원선거 입후보자들을 대상으로 인터뷰하여 실제적인 이해관계와 입법수요를 파악하고, 선거관리위원회의 해당 입법에 대한 의견을 수렴함

II. 관계부처 및 이해관계자 의견

1. 의견수렴 대상

가. 2022년 제8회 전국동시지방선거 구·시·군의회의원선거 입후보자

- 제8회 지선 당시 39세 이하인 4인의 입후보자들을 대상으로 인터뷰함
 - 후보자 A는 국민의힘 추천으로 정당의 약세지역인 광주광역시에 입후보한 20대임
 - 후보자 B는 더불어민주당 추천으로 정당의 강세지역인 전라남도 목포시에 입후보한 30대 후반임
 - 후보자 C는 녹색당 추천으로 서울 용산구에서 해당 지역구 최초로 제3당 후보로 입후보함
 - 후보자 D는 더불어민주당 추천으로 서울 종로구에서 입후보하여 25% 이상 득표하고 당선됨

[표 4] 면담 대상자 현황

후보자	지역구	정당	의원정수	득표율	면담일자	방식
A	광주광역시	국민의힘	3인 선거구	10% 이상 15% 미만	2024-05-29	전화
B	전남 목포시	더불어민주당	3인 선거구	5% 이상 10% 미만	2024-05-29	전화
C	서울 용산구	녹색당	2인 선거구	5% 이상 10% 미만	2024-05-31	대면
D	서울 종로구	더불어민주당	2인 선거구	15% 이상 당선	2024-05-31	대면

나. 중앙선거관리위원회

- 공직선거 관리의 담당 기관인 중앙선거관리위원회의 해당 법률안에 대한 의견을 청취함(2024. 4. 19. 공문 회신)

2. 주요 내용

가. 제8회 전국동시지방선거 구·시·군의원 입후보자

- 중선거구제 도입의 기대효과로 소수정당의 원내진입과 지역주의 및 정당 독점 현상의 완화 등이 꼽혔음.⁵⁾ 기탁금 및 선거비용 보전 조항이 이러한 제도 효과에 어떤 영향을 미쳤는지 실제 입후보자들을 대상으로 의견을 청취함
- 또한 청년·장애인에 대한 기탁금 반환 득표율 요건 하향 조정이 선거참여에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서도 조사함

(1) 지역주의 완화

- 지역주의 투표행태가 강한 전남에서 국민의힘이 추천한 후보자 A는 상당한 득표를 했으나 3인 선거구에서 4위를 기록하여 낙선하였고, 150여 표가 부족해서 득표율 15%에 미달하였음
- A는 20대 청년이므로 득표율 요건에 따라 100만원 정도의 기탁금 전액을 돌

5) 황아관, 「기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과」, 『지방정부연구』 제11권 제1호, 2007, p. 213.

려받았지만, 선거비용은 절반만 보전받을 수 있었음

- 선거구당 선출인원을 고려하여 선거비용 보전 득표율 요건이 완화된다면 재정적 부담을 덜 수 있을 것으로 기대함. 특히 재정력이 약한 청년들에게는 큰 도움이 될 수 있음

(2) 소수당의 원내 진입

- 서울 용산구 한 선거구 출마한 녹색당 후보자 C는 2인 선거구에서 5%를 넘는 득표로 3위를 하여 낙선하였고, 청년에 해당하여 기탁금은 절반을 돌려받았으나, 선거비용 보전 대상은 아니었음
- 기탁금 반환액은 70여만 원에 불과한 반면, 선거비용 지출은 5천만 원에 달해 2022년 「공직선거법」 개정이 청년의 입후보를 수월하게 한 효과는 낮게 평가하였음
- C 후보자는 선거비용제한액의 50%를 모금했고, 나머지 50%를 자비로 지출하여 2,500만원 정도의 재정적 손실을 감수해야 했음⁶⁾
- 후보자 C는 해당 지역에서 양대 정당 이외의 정당 추천으로 처음 도전한 사례였으나, 현실적 장벽을 절감하여 당분간 다시 입후보할 계획은 없음
- 선거비용을 보전받을 수 있는 득표율 요건이 완화된다면 입후보에 용이할 것으로 생각하지만, 제3후보가 당선될 수 있는 선거제도의 개편을 더 바라는 입장임

6) 구「정치자금법」 제12조제1항제5호에 따라 선거비용제한액의 50%를 모금할 수 있었음. 해당 조항은 2024. 2. 20. 법 개정으로 시·도의원(후보자·예비후보자) 후원회는 5천만원, 구·시·군의회의원(후보자·예비후보자) 후원회는 3천만원으로 변경되었음.

(3) 청년·장애인의 당선

- 전남 목포에서 입후보한 후보자 B는 3인 선거구에서 6위를 하여 낙선했. 이 지역에서 압도적인 지지를 받는 더불어민주당의 공천을 받았으나, 기호순번이 '1-다'였고, 득표율은 약 8%에 머물렀음
 - 기탁금 반액 반환 득표율에 해당하여 70여만 원을 돌려 받았으나, 선거비용은 보전받지 못했음
 - 다음 선거에서는 청년에 해당하지 않으며, 앞으로 입후보는 하지 않을 계획임. 청년이라는 이유로 지역에서 정치활동을 하는데 비용을 덜 쓸 수 있었지만, 40대가 되면 더 많은 지출이 예상되어 더 이상 선출직에 도전하기는 힘들다고 판단함
- 광주광역시에 출마한 후보자 A는 선거비용으로 3,200만 원 정도를 청구하였으나 1,300만 원 가량 감액되어 약 1,900만 원이 보전대상액이었고, 득표율에 따라 그 절반인 950여만 원을 돌려받을 수 있었음
 - 청년에 해당하여 기탁금은 전액(100여만 원) 반환받았으나, 선거비용으로 대략 2,250만 원 정도의 지출이 발생한바 재정적으로 큰 부담이 되었음

(4) 양대정당의 이해관계

- 서울 종로구의 2인 선거구에서 더불어민주당 추천으로 당선된 후보자 D는 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 위한 득표율 요건이 크게 민감한 사안이 아니라고 판단하였음
 - 해당 선거구에 더불어민주당은 2인의 후보를 추천하였고, 두 후보자 모두

25%를 넘게 득표하였음

- 후보자 D가 주변의 청년 정치인들에게 의견을 조희한 결과, 기탁금·선거비용 보전을 위한 득표율이 낮아지면 청년에게 유리한 측면이 있으나, 대정당 소속으로서는 군소후보의 입후보 문턱이 낮아지므로 우려하는 바도 있음

나. 중앙선거관리위원회

- 구·시·군의회의원선거에서 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준을 완화하는 경우 해당 선거 후보자(입후보예정자 포함)의 경제력 격차에 따른 공무담임권 제약이 완화되는 측면이 있다고 판단함
- 다른 한편, 후보자 난립에 따른 선거과열, 후보자로서의 책임성 및 성실성을 담보하는 기능의 약화와 지방자치단체의 재정부담이 일부 증가하는 측면도 있다고 지적함
- 개정안 도입 여부는 상기 사항 및 정치·선거문화와 풍토, 지방자치단체의 재정상황 등을 종합적으로 고려하여 국회에서 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임
- 장애인·청년에 대하여 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준을 완화하는 경우 장애인·청년의 정치참여가 촉진되는 효과가 있으나, 반환 및 보전 대상이 확대됨에 따라 국가·지방자치단체의 재정 부담이 증가하는 측면도 있다고 판단함
- 개정안 도입 여부는 상기 사항 및 장애인·청년의 정치참여 촉진에 미치는 영향, 정치·선거문화와 풍토, 국가·지방자치단체의 재정상황을 종합적으로 고려하여 국회에서 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임

Ⅲ. 입법영향분석

1. 입법목적의 달성 여부 분석

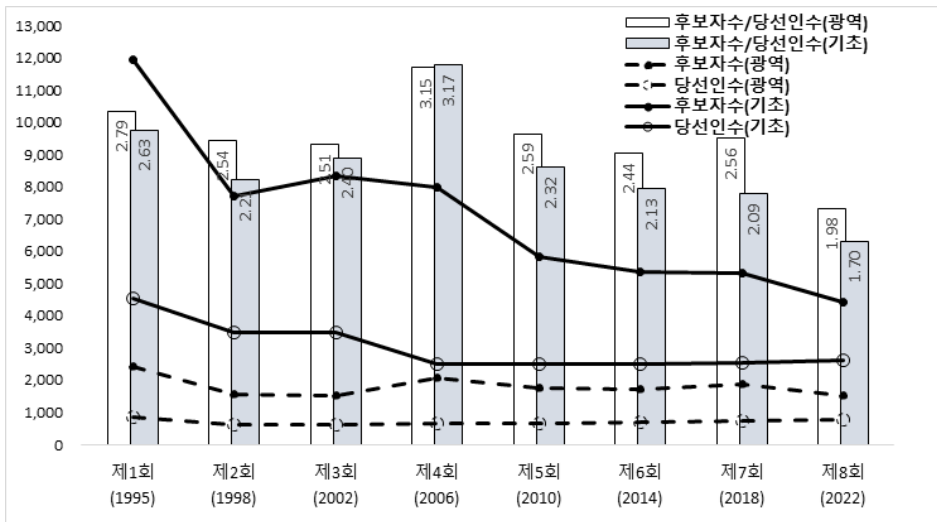
가. 선거구제 차이에 따른 입후보 부담 조정

- 경제력 격차에 따른 피선거권 제약을 완화한다는 선거공영제의 목적이 선거구제 차이로 인해 동등하게 구현되지 못하는 문제에 대해 본 개정안은 해결책을 제시하고 있음
- [그림 1]에서 보듯이 지방선거 재시행 이후 구·시·군의원의 경우 제1회 지선 당시 11,936명에 이르던 후보자가 제2회 지선에서는 7,723명으로 급감함에 따라 무투표 당선인이 282명(제1회)에서 689명(제2회)으로 늘어남
 - 제3회 지선에서 후보자수가 8,353명으로 소폭 늘었음(무투표 당선인 452명).
- 중선거구제가 도입된 제4회 지선 당시 후보자수는 비슷하게 유지되었고, 당선인수 대비 후보자수도 증가하여 경쟁성이 높아졌음
 - 무투표 당선인이 4명으로 급감하였음
- 이후 당선인수 대비 후보자수가 계속 적어지면서 무투표 당선인도 점차 많아져서 지난 제8회 지선에서는 294명까지 늘어나게 되었음⁷⁾
- 이는 1인 선출 소선거구제를 유지해 온 시·도의원선거와 비교하면 상당한 차이를 보이고 있음

7) 송진미, 「무투표당선 제도의 쟁점과 대안」, 『NARS 이슈와 논점』 제1993호, 국회입법조사처, 2022.

- 당선인수 대비 후보자수 추이는 해당 선거의 선거구도에 영향을 받으므로, 시·도의원선거와 구·시·군의원선거가 비슷한 변화 패턴을 보여주지만, 2005년 중선거구제 도입 이후 구·시·군의원선거의 경쟁성이 더 현저하게 낮아지고 있는 것을 볼 수 있음([그림 1]의 막대 그래프)

[그림 1] 역대 지방선거의 후보자 및 당선인 수 추이

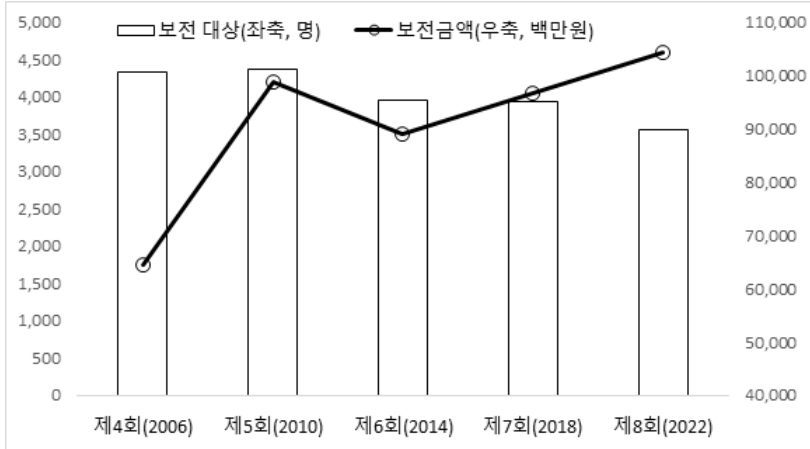


주: 괄호 안의 ‘광역’은 시·도의원, ‘기초’는 구·시·군의원을 지칭함

자료: 중앙선거관리위원회

- 이에 따라 선거비용 보전 대상 후보자 수가 계속해서 줄고 있음([그림 2])

[그림 2] 구·시·군의원선거 선거비용 보전 대상 및 금액 추이



자료: 중앙선거관리위원회

- 지역구 구·시·군의원선거는 2인 선거구가 가장 많은 비중을 차지함([표 5]). 2석 선거구에서는 제3당이 당선되기 어려우므로 양당의 담합구조라는 지적이 제기돼 왔음
- 추세적으로는 2인 선거구가 점차 적어지고, 3·4인 선거구가 늘어나고 있음

[표 5] 구·시·군의원선거 지역구 의원정수 및 선거구

	의원정수	2인 선거구	3인 선거구	4인 선거구	5인 선거구
제4회	1,028명	59.34%	36.87%	3.79%	—
제5회	1,039명	60.54%	37.15%	2.31%	—
제6회	1,034명	59.19%	38.01%	2.80%	—
제7회	1,035명	57.20%	40.10%	2.71%	—
제8회	1,030명	52.72%	42.52%	4.27%	0.49%

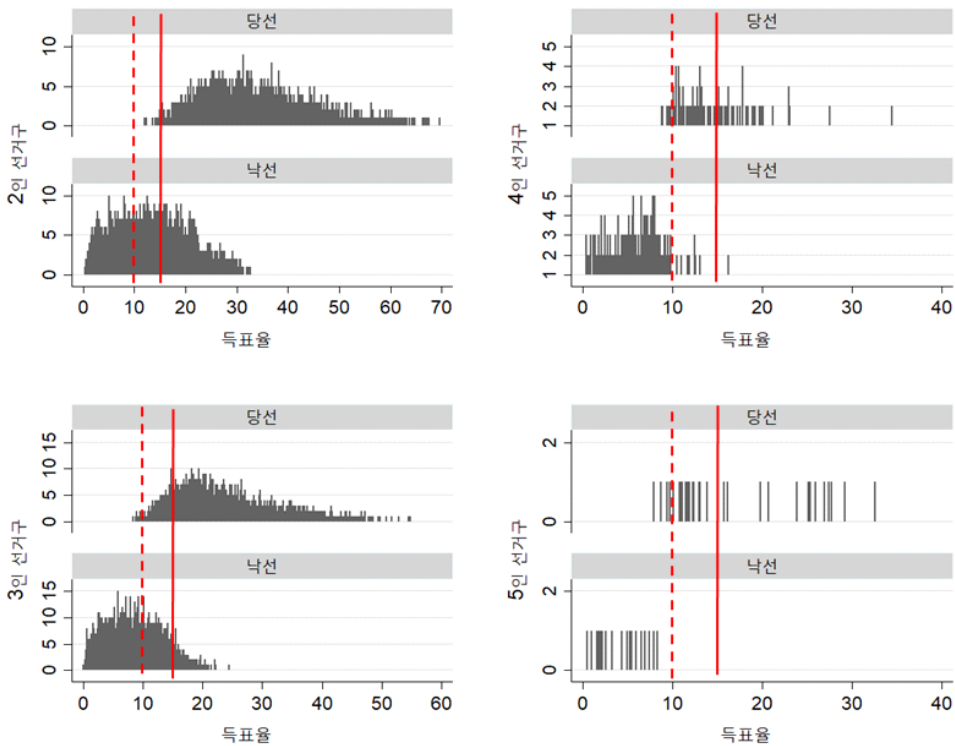
자료: 중앙선거관리위원회

- 선거구 크기가 커질수록 득표율 요건에 미치지 못하는 낮은 득표율로 당선되는 사례가 많으며, 비슷한 득표율로도 낙선하는 사례가 많이 발생함. 반

면 2인 선거구에서는 낙선하더라도 10% 혹은 15% 이상 득표하여 반액·전액을 보전받는 사례가 많음

- [그림 3]은 중선거구제 도입 이후 선거구별로 당선인과 낙선인의 득표율 분포를 보여주는데, 3인~5인 선거구까지 선거구 크기가 커질수록 낮은 득표율로 당선되어 기탁금 반환 및 선거비용 보전 대상이 되는 사례가 늘어남
- 반면 2인 선거구에서는 15%미만 득표 당선인 비율이 적은 대신 낙선인 중에도 15%를 넘기는 후보자가 상당한 것으로 나타남

[그림 3] 선거구별 당선인 및 낙선인 득표율(제4회~제8회 지선)



주: 실선은 15%, 점선은 10% 득표율을 나타냄. x 축은 빈도임

자료: 중앙선거관리위원회

- [표 6]을 통해 수치상으로 보면 상대적 저득표 당선인 수와 고득표 낙선인 수가 점차 줄어드는 추세를 확인할 수 있음
 - 1995년 제4회 지선 당시 15% 미만 득표한 당선인이 19.3%였으나, 2022년 제8회 지선에서는 5.8%로 낮아졌음. 반면 5~15%를 득표한 낙선인은 59.5%(제1회)에서 51.5%(제8회)로 소폭 하락하였음
 - 이는 앞서 [그림 1]에서 본 바와 같이 선거 경쟁도의 하락에서 비롯한 것으로 볼 수 있음
 - 3인 이상 선거구가 소폭 늘어나는 추세이나, 소수정당 및 무소속 후보자가 줄어들어 따라 선거구마다 입후보자가 감소하고, 이로 인해 낮은 득표율의 당선인도 적어지고 있음

[표 6] 중선거구제 도입 이후 당선인과 낙선인의 득표율 추이

단위(명)

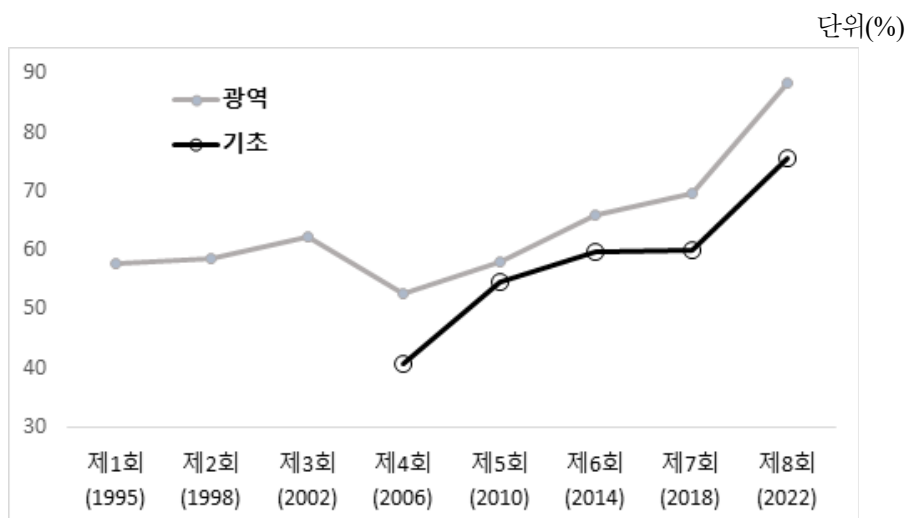
선거	당선인		낙선인	
	10~15%	10%이하	10~15%	5~10%
제4회	439	44	1193	2049
제5회	207	7	948	952
제6회	184	16	762	822
제7회	154	9	786	887
제8회	127	6	561	378

자료: 중앙선거관리위원회

- [그림 4]에서 보듯이 소선거구제인 시·도의원선거와 중선거구제인 구·시·군 의원선거에서 전체 후보자에서 양대 정당 출신이 차지하는 비율은 갈수록 상승할 뿐 아니라 동조하는 경향이 나타남
 - 구·시·군의원에 대한 정당공천 제도가 도입된 2006년 제4회 지선 당시 양당

이외의 후보자 비율은 59.3%였으나, 2022년 제8회 지선에서는 24.5%임

[그림 4] 양대정당 추천 지방의원 후보자의 비율



자료: 중앙선거관리위원회

- 소선거구제인 시·도의원선거에 비해 구·시·군의원선거는 중선거구제인데다 의원정수가 3.3배에 많으므로 소수정당이 후보자를 추천하기 훨씬 용이함에도 소수정당 추천 입후보자는 갈수록 줄어들고 있음
- 이는 중선거구 조건에서 소수정당 후보로서는 기탁금과 선거비용 보전을 위한 득표율에 도달하기 어려운 데서 상당부분 기인한다고 볼 수 있음
 - 재정여력이 부족한 소수정당은 개별 후보자의 기탁금·선거비용을 지원하기 어려우므로 더욱 더 후보자를 추천하기 어려운 상황임
- 소수정당의 의회진출을 위해 2인 선거구 확정을 지양하고 선거구당 선출 인원을 늘려야 한다는 규범적 요구가 있음. 하지만, 선거구 크기가 커질수록

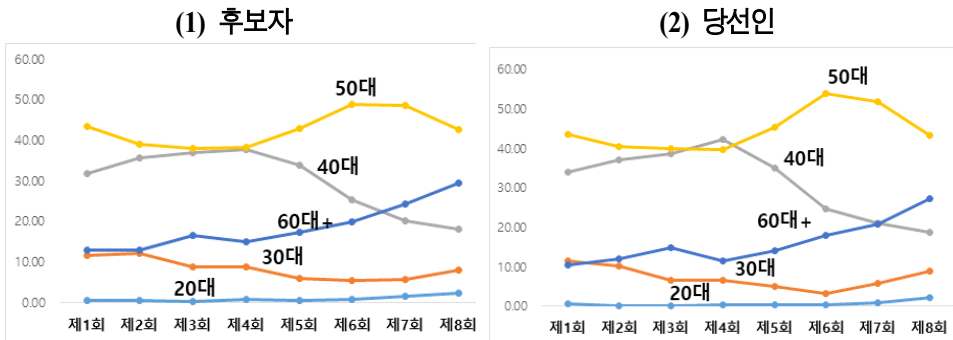
소수정당 후보자는 낙선시 뒤따르는 재정적 부담을 고려하여 입후보를 꺼리게 되고 선거의 경쟁성은 도리어 낮아지는 모순적인 구조임

- 본 개정안은 입후보의 성실성 확보를 위한 기탁금과 선거비용 보전 기준을 선거구제 차이에 따라 달리 설정함으로써 법률의 합리성을 제고하는 한편, 중선거구제 도입의 기대효과인 소수정당의 원내진입을 촉진할 수 있을 것으로 사료됨

나. 청년의 입후보 여건 개선⁸⁾

- 역대 구·시·군의원선거에서 20·30대의 입후보자 비율이 하락하는 추세를 보이다가 최근 두 차례 지선을 통해 소폭 상승하고 있음([그림 5])

[그림 5] 역대 구·시·군의원선거 후보자 및 당선인의 연령별 비율
단위(%)



자료: 중앙선거관리위원회

8) 개정안은 청년뿐 아니라 장애인에 대해서도 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 위한 득표율 요건을 완화하는 내용이나, 제8회 지방선거 이전 장애인에 대한 자료는 집계된 바 없으므로, 분석에서 제외함.

- 당선인 비율도 후보자와 비슷한 추세를 보여주고 있으며, 제6회 지선 이후 30대 당선인 비율이 3.26%(제6회) → 5.67%(제7회) → 8.88%(제8회)로 증가하였음
- 40대 후보자·당선인 비율이 급감하고, 60대 이상은 늘어나고 있음
- 20·30대 입후보자의 소폭 상승은 각 당이 경선과정에서 청년 후보자에게 가산점을 부여하고, 청년의 공천 비율을 늘린 데서 기인함)
- 2022. 4. 20. 「공직선거법」 개정으로 청년은 10% 이상 득표하면 기탁금 전액을, 5% 이상 10% 미만 득표하면 기탁금 반액을 반환받게 되었으나, 당사자는 재정부담의 감소를 크게 체감하지 못하고 있음
- 앞서 인터뷰에서 보듯이 입후보의 재정적 부담은 기탁금보다는 선거비용이 압도적으로 크므로, 기탁금 반환 기준의 하향 조정은 청년의 입후보 진작에 큰 도움은 못 되는 것으로 평가됨
- 본 개정안이 도입될 경우, 청년층이 구·시·군의원 선거에 도전할 수 있는 여건이 한결 개선될 것으로 예상함

9) 더불어민주당 당규 (공직선거 후보자 추천 및 선출직 공직자 평가위원회 규정) 제34조(가산기준) ①공천관리위원회는 당헌 제8조제1항 및 제97조제3항에 따라 여성, 청년, 노인, 장애인, 다문화이주민, 사무직당직자, 보좌진 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여 심사결과 100분의 10 이상 100분의 25 이하의 범위에서 가산한다. 국민의힘 당규 (지방선거 공직후보자 추천 규정) 제26조 (가산점) ① 경선에 참여한 정치신인, 여성, 청년 등의 후보자는 본인이 얻은 득표수(득표율을 포함한다)의 최대 100분의 20의 가산점을 받을 수 있다.

2. 입법에 따른 소요비용

- 중앙선거관리위원회는 본 개정안이 도입되면 ‘후보자 난립에 따른 선거과열’, ‘후보자로서의 책임성 및 성실성을 담보하는 기능의 약화’가 나타날 수 있다고 우려하고 있으나, 현행 득표율 요건이 소선거구제와 중선거구제의 차이를 반영하지 않아 불합리한 차별을 초래하고 있는 점을 간과하고 있음
- 본 개정안이 도입되면 추가적인 재정소요가 발생할 것임
 - 국회예산정책처는 해당 법률안에 대해 비용추계서를 제출하였는데, 2018년 제7회 지방선거 자료를 토대로 물가상승률을 감안한 2026년 지방선거 추가 재정소요를 예측하였음. 추계 결과 275억 3천만 원이 추가로 소요될 것으로 제시함
 - 비용추계서 작성 당시(2022년 9월) 2022년 제8회 지선 통계가 확보되지 않은바 제7회 지선 자료를 활용하였고, 선거비용 보전액에 대해서만 추산하였음. 또한, 청년·장애인에 대한 득표율 기준 변경을 구·시·군의원 선거에 한정해서 추산함
- 제8회 지선 자료를 통해 추정해 보면, 154억 원 정도 추가소요될 것임¹⁰⁾
 - 본 개정안에 따르면 [표 7]에서 각각의 득표율에 해당하는 후보자는 선거비용 보전액과 기탁금 반환액이 달라지게 됨
 - 제8회 지선에서 선거비용 전액 보전 대상자의 평균 금액이 2,900만 원이었고, 기탁금이 일반인은 200만 원, 청년은 140만 원이었으므로, 이 금액을 토대로 추가재정소요를 산출함

10) 국회예산정책처와 마찬가지로 지방자치단체장 및 시·도의원선거는 분석에서 제외함.

- 이를 합산하면 선거비용 보전액은 144억 8,600만 원, 기탁금 반환액은 8억 9,800만 원 정도가 추가되며, 합계 154억 원 가량의 추가재정소요가 발생함

[표 7] 제8회 지선 구·시·군의원선거 후보자 득표율 분류

득표율	단위(명)		
	10~15%	5~10%	3~5%
청년	42 (전액←반액)	41 (전액←0)	19 (반액←0)
비청년	519 (전액←반액)	337 (반액←0)	—

자료: 중앙선거관리위원회

- 국회예산정책처는 2026년 물가상승률을 고려하였을 뿐 아니라, 2018년 제 7회 지선 자료를 사용했고, 본 보고서의 추정치보다 120여억 원이 높게 제시되었음
- 본 개정안은 중선거구제에서 입후보를 위한 문턱을 낮추려는 취지인바 제도가 도입되고 다른 조건이 같다면 기탁금 반환 및 선거비용 보전 대상이 더욱 늘어날 것으로 예상할 수 있음

3. 대안적 입법 가능성

- 후보자 난립과 입후보의 성실성을 확보하는 데 있어서 선거구당 선출인원은 반드시 고려되어야 하는 사항이므로, 본 개정안이 구·시·군의원선거의 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준을 완화하는 것은 매우 합리적이라고 볼 수 있음
- 하지만, 소선거구에 비해 2~4인 선거구에 일률적으로 득표율 요건을 5%를

하향조정하는 것 또한 선거구 차이를 반영하지 않은 것임

- 가령 다른 조건이 같다면 2인 선거구에서 10%를 득표하는 것보다 4인 선거구에서 10% 득표하는 것이 더 어려울 것임
- 선거구당 선출인원을 고려하여 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 위한 득표율 기준을 수립하는 대안적 방법을 고려할 수 있음
- 이를 위해 정치학의 ‘배제의 문턱’ 개념을 활용할 수 있음
 - ‘배제의 문턱’(Threshold of Exclusion)은 ‘얼마나 많은 득표를 하고도 의석을 확보하지 못할 수 있나’를 추정한 한계치를 의미함. 반면 ‘대표의 문턱’(Threshold of Representation)은 ‘얼마나 적은 득표를 하고도 의석을 확보할 가능성이 있나’를 추정한 한계치임¹¹⁾
 - 배제의 문턱은 가장 불운한 경우를, 대표의 문턱은 가장 행운인 경우를 상정하므로 배제의 문턱이 대표의 문턱보다 높음
- 학계에서 대표의 문턱을 측정하는 방법은 다양하지만, 배제의 문턱(T_E) 측정은 다음과 같은 방식으로 대체적인 합의를 이루고 있음(M 은 선거구당 선출인원)

$$T_E = \frac{1}{M+1}$$

- 이를 적용하면 1인을 선출하는 소선거구제에서는 50%(= $\frac{1}{1+1}$)에 가깝

11) Douglas Rae, Victor Hanby, and John Loosemore, “Thresholds of representation and thresholds of exclusion: An analytic note on electoral systems”, *Comparative Political Studies*, vol.3 no.4., 1971. Rein Taagepera, “Nationwide inclusion and exclusion thresholds of representation”, *Electoral Studies*, vol.17 issue 4., 1998. Bernard Grofman, “A note of caution in interpreting the threshold of exclusion”, *Electoral Studies*, vol.20 issue 2., 2001.

계 득표하더라도 50%를 득표한 상대가 있다면 낙선할 수 있음

- 2인 선출 선거구에서는 $33\frac{1}{3}(= \frac{1}{2+1})\%$ 에 가깝게 득표하더라도 $33\frac{1}{3}\%$ 를 득표한 다른 두 후보가 있다면 낙선할 수 있음

○ 1988. 4. 6. 「지방의회의원선거법」 제정 당시 후보자의 득표수가 [유효투표 총수/(의원정수+1)]를 초과하면 기탁금을 반환받을 수 있도록 했는데, 배제의 문턱 개념을 활용한 것으로 이해할 수 있음

□ 배제의 문턱 개념을 활용하여 소선거구제의 기탁금 반환 및 선거비용 보전 득표율 기준을 2~4인 선거구에 맞춰 비례적으로 조정하면 다음과 같음

[표 8] 선거구별 기탁금·선거비용 보전 득표율 기준안

선거구	전액	반액
1인 선거구*	15% 이상	10% 이상 15% 미만
2인 선거구	10% 이상	6.7% 이상 10% 미만
3인 선거구	7.5% 이상	5% 이상 7.5% 미만
4인 선거구	6% 이상	4% 이상 6% 미만

주: * 현행 기준으로 모든 선거구제에 대해 동일함

IV. 결론

- 제21대 국회에서 이형석의원이 대표발의한 공직선거법 일부개정법률안(의안번호 2116709)은 선거공영제 운영에 있어서 선거구당 선출인원의 차이를 고려하지 않음으로 인해 발생하는 불합리한 차별을 개선하고, 청년과 장애인에 대한 입후보 문턱을 낮추는 내용임
- 선거구당 2~4인을 선출하는 지역구 구·시·군의원선거에서 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준 득표율을 현행보다 5%포인트 낮추고, 장애인·청년은 5% 이상 득표하면 전액을, 3~5% 득표하면 반액을 반환·보전하도록 함
- 또한 장애인·청년에 대한 기탁금 반환 득표율 기준을 선거비용 보전에도 확대 적용함
- 본 개정안에 따라 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준이 조정되면, 소수정당이 지역구 구·시·군의원선거에 후보자를 추천하기 용이해지고, 재정여력이 부족한 청년·장애인 등이 입후보하기 위한 여건이 개선될 것으로 사료됨
- 반면, 일정한 득표율을 기대할 수 있는 대정당 소속 현직 의원 및 입후보 예정자들은 후보자 수 증가로 인한 득표 손실을 우려할 수 있음
- 본 개정안은 선거구제 차이를 반영하여 선거공영제를 개선하려는 취지이나, 중선거구제 안에서도 선거구당 선출인원 수의 차이를 감안하여 기탁금·선거비용 보전 기준을 달리할 필요가 있음
- 이를 위해 선거구당 선출인원이 증가할수록 보전 기준 득표율을 비례적으로 낮추는 방식(sliding scale)을 고려할 수 있음([표8] 참조)

참 고 문 헌

[단행본 및 학위논문]

- 신문근, 『공직선거법 일부개정법률안 검토보고』, 행정안전위원회, 2022.
중앙선거관리위원회, 『대한민국 선거사 제5집』, 2009.

[정기간행물 등]

- 송진미, 「무투표당선 제도의 쟁점과 대안」, 『NARS 이슈와 논점』, 제1993호, 2022.
황아란, 「기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과」, 『지방정부연구』, 제11권 제1호, 2007.
Rae, Douglas, Victor Hanby, and John Loosemore, “Thresholds of representation and thresholds of exclusion: An analytic note on electoral systems,” *Comparative Political Studies*, vol.3 no.4., 1971.
Taagepera, Rein, “Nationwide inclusion and exclusion thresholds of representation,” *Electoral Studies*, vol.17 issue 4., 1998.
Grofman, Bernard, “A note of caution in interpreting the threshold of exclusion,” *Electoral Studies*, vol.20 issue 2., 2001.

NARS 입법영향분석 기획보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제8호	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안(의안번호 2121433) 입법영향분석 - 화재위험 높은 무인점포의 다중이용업 지정 및 화재위험평가 도입 -	2024. 8. 30.	배재현 고영준
제7호	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (의안번호 2126048) 입법영향분석 - 인공지능으로 만든 가상 정보임을 표시하도록 하는 의무 -	2024. 8. 23.	정준화
제6호	의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 일부개정법률안 (의안번호 2126311) 입법영향분석 - 의료배상공제조합 가입 의무화 -	2024. 7. 23.	김주경 임사무엘
제5호	산업안전보건법 일부개정법률안 (의안번호 제2124792호) 입법영향분석 - 기후여건에 따른 작업중지 규정을 중심으로 -	2024. 6. 28.	이동영
제4호	한국 입법영향분석의 세계화 - 더 좋은 법률을 만드는 필요적 절차 -	2024.04.12	입법영향분석 사 업 단
제3호	병역법 일부개정법률안(의안번호 2121582) 입법영향분석 - 병역의무 기피·면탈 조장 정보 온라인 유통 금지	2023.12.29	심성은 김광현
제2호	의료법 일부개정법률안(의안번호 2122258) 입법영향분석 - 개인의료데이터 제3자 전송 의무	2023.12.29	김형진 김주경
제1호	주택법 일부개정법률안(의안번호 2115198) 입법영향분석 - 바닥충격음 성능검사와 조치결과의 통지 및 보고 의무 -	2023.12.29	김강산 박인숙

NARS 입법영향분석 제9호

발간일	2024년 9월 6일
발행	박상철 국회입법조사처장
편집	입법영향분석사업단
발행처	국회입법조사처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL 02 · 6788 · 4510(대표)
인쇄	(사)장애인생산품판매지원협회 인쇄사업소 (TEL 02 · 2269 · 5523)

- 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전제해서는 안 됩니다.
- 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
- 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) '연구보고서'에 게시되어 있습니다.
- 〈열린국회정보(open.assembly.go.kr)-보고서·발간물〉에서 국회의 각 입법지원 조직에서 발간하는 보고서와 발간물 원문 내용을 확인하실 수 있습니다.

ISBN : 978-89-93502-67-1(93360)

발간등록번호 31-9735006-002108-01

© 국회입법조사처, 2024

새로운 **희망**을 만드는 국회

NARS 입법영향분석 기획보고서

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)
Tel. 02-6788-4510(대표) www.nars.go.kr



발간등록번호	31-9735006-002108-01
ISBN	978-89-93502-67-1(93360)



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE