

몽골 선거비용 관련 법제의 문제점과 개선 방안에 대한 연구

- 한국 선거비용 관련 법제와의 비교를 중심으로 -

바타르 몽흐자야*

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 몽골의 선거비용에 관련된 선거법제
- III. 한국의 선거비용에 관련된 선거법제
- IV. 몽골·한국 선거비용 관련 법제의 비교
- V. 몽골 선거비용 관련 법제의 개선방안과 시사점

I. 서론

현대 민주주의 국가에서 선거는 국민의 정치적 의사를 대표에게 위임하는 핵심적인 제도로, 그 공정성과 투명성은 민주주의의 수준을 가늠하는 중요한 척도가 된다. 특히 선거에 사용되는 자금, 즉 선거비용은 후보자 간의 경쟁을 좌우할 뿐만 아니라, 정치 부패의 출발점이 되기도 한다는 점에서 엄격한 법적 규율이 요구된다. 이러한 배경 속에서 각국은 선거비용에 대한 정의, 범위, 제한에 관해 체계적인 법제를 마련하고 있다.

몽골은 1990년 민주화 이후 다당제¹⁾를 채택하고 의회민주주의²⁾ 체제를 정착

* 강원대학교 대학원 법학과 박사과정 재학생.

1) 몽골 헌법 제16조, 몽골 국민에게는 다음과 같은 권리와 자유를 누릴 권한이 보장된다. 제16조 제10항, 정당이나 기타 공조직을 창립하고 사회적, 개인적 관심사와 견해에 따라 임의 단체를 구성할 수 있는 권리. 정당과 기타 공조직은 공공질서와 국가 안보를 지지하고 법을 준수해야 한다. 정당이나 기타 공조직에 가입하거나 해당 정당이나 공조직의 일원이 되는

시켜왔으며, 이를 뒷받침하기 위한 선거법제도를 지속적으로 정비해 왔다. 특히 최근에는 선거운동 자금의 투명성과 합리적 규제를 통한 공정성 확보가 중요한 입법 과제로 대두되고 있다. 그러나 현행 몽골 선거법은 선거비용의 개념과 범위를 명확히 규정하지 못하고 있으며, 선거비용으로 간주되지 않는 항목, 기부금 수수의 제한, 계좌 개설과 관리 등 실무적 부분에서도 여전히 여러 문제점을 안고 있다. 그로 인해 실질적인 법 집행의 미비와 공정선거 훼손의 우려가 지속되고 있다.

이에 본 논문은 몽골의 선거법제 중 특히 선거비용에 관한 조항들을 중심으로 분석하고, 이를 한국의 선거법제와 비교함으로써 몽골 법제가 보완해야 할 입법적 시사점을 도출하고자 한다. 한국은 비교적 강력한 규제 중심의 공직선거법을 통해 후보자의 자금 동원을 엄격히 제한하는 한편, 일정한 한도 내에서만 합법적인 선거비용을 인정하고 있다. 이러한 비교법적 분석을 통해 몽골 선거법의 미비점을 객관적으로 진단하고, 향후 몽골이 선거의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위한 방향을 제시하는 데 그 목적이 있다.

본 논문은 총 5장으로 구성된다. 제Ⅱ장에서는 몽골의 선거법제를 검토하며, 특히 선거비용의 개념, 범위, 선거비용이 아닌 항목, 그리고 선거비용제한 규정의 문제점에 대해 고찰한다. 제Ⅲ장에서는 한국의 공직선거법을 중심으로 선거비용에 대한 법적 정의, 기부금 제한, 회계관리 등의 제도를 분석하고 제Ⅳ장에서는 몽골과 한국의 선거법제들을 비교·검토한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 이를 토대로 몽골 선거법제의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고, 정책적·입법적 시사점을 도출한다.

몽골과 한국의 선거비용 제한 문제를 검토하는 것은 단순한 외국 사례 비교에 그치지 않고, 몽골 선거제도 개선을 위한 전략적·실용적 접근으로 이해될 수 있다. 이러한 비교를 통해 몽골이 직면할 수 있는 자본력 집중, 외국 자금 개입 등 다양한 위협을 사전에 파악할 수 있으며, 이를 바탕으로 보다 견고하

사람을 차별하거나 탄압하는 것은 금지된다. 일부 국가 공무원들의 정당 가입은 유보될 수 있다.

- 2) 몽골 헌법 제21조에 따르면, 몽골은 단원제 국회를 중심으로 한 의회 중심의 정부 운영 체제를 채택하고 있다. 또한, 헌법 제30조는 대통령을 국가원수로 규정하고 있으나, 헌법 제31조 제8항에 따라 대통령은 실질적인 행정권을 행사하지 않으며, 행정부의 권한은 헌법 제40조에 따라 총리에게 귀속된다. 이러한 규정은 몽골이 대통령제를 일부 요소로 포함하고 있으나, 실질적으로는 총리 중심의 내각책임제를 운영하는 의회민주주의 국가임을 시사한다. 이는 의회민주주의의 대표적 형태로 평가된다.

고 투명한 정치자금 관리 체계를 구축할 수 있다. 더 나아가, 학술적 관점에서 이러한 비교 연구는 몽골 내부의 논의에 국한되지 않고, 국제적 맥락에서 몽골 선거정책의 개혁 필요성을 정당화하는 근거로 활용될 수 있다. 따라서 본 연구는 한국의 선거비용 규제 사례를 분석함으로써, 몽골 선거법제도의 발전과 정치자금 관리의 투명성을 강화하기 위한 정책적·학술적 함의를 제시하고자 한다.

II. 몽골의 선거비용에 관련된 선거법제

1. 선거비용의 개념

선거비용의 개념은 정치·행정학, 선거법 등에서 중요한 개념이다. 간단히 정의하면 선거비용이란, 선거에 출마하거나 선거운동을 수행하기 위해 직접 또는 간접적으로 지출한 모든 금전적 비용을 말한다. 즉, 후보자 또는 정당이 선거에서 유권자의 지지를 얻기 위해 사용하는 돈이라고도 할 수 있다.

몽골의 선거비용 제도에 대한 연구는 주로 국제기구 보고서와 제도 분석에 집중되어 있으며, 순수 학술지 기반의 경험적 연구는 제한적이다. 예컨대, 국제민주주의·선거지원기구(International IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance)의 보고서와 몽골 정치자금 제도에 대한 평가와 개선제언 (Political Finance in Mongolia Assessment and Recommendations)에서는 몽골 정치자금 규제체계가 집행력의 한계, 민간 비즈니스의 영향력, 규제 허점 등의 문제를 안고 있다고 진단하고, 정치자금 정보의 공개와 감독 강화를 주요 개혁 과제로 제시한다.³⁾

한편, 예. 게렐트엣(Э. Гэрэлт-Од) (2023)의 연구는 1992년부터 2020년까지 몽골 의회 선거제도와 선거 재정을 정치·법적·역사적 관점에서 분석하며, 정당 재정이 정치 경쟁과 대표성, 제도의 투명성에 미치는 영향을 강조한다. 또한, 국내 논의 차원에서 열린 포럼에서는 정당 재정의 투명성, 기부 제한, 공개 보고 체계 등의 개혁이 필요하다는 의견이 제시되었으며, 이는 제도적 개선의 실질적 논거를 제공한다.⁴⁾ 더불어, 데. 온드라흐(Д. Ундрах) & 베. 에르데네

3) International IDEA, Catalina Uribe Burcher & Fernando Casal Bértoa, Political Finance in Mongolia: Assessment and recommendations, 2018, p.8.

달라이(Б. Эрдэнэдалай)(2023)은 선거 결과와 회계 보고 등 선거 관련 데이터의 공개 실태를 실증적으로 분석하였고, 정보 투명성의 부족이 선거비용 제도의 신뢰성 확보에 장애가 될 수 있음을 보여준다. 이러한 선행연구들은 공통적으로 제도적 투명성, 공개 보고 체계, 정당 재정의 책임성 강화의 필요성을 부각하며, 몽골의 선거비용 제한 및 회계 규제 체계가 여전히 개선 여지를 많이 남기고 있음을 시사한다.⁵⁾

몽골 국회의원선거법 제49조 제1항⁶⁾, 대통령선거법 제44조 제1항⁷⁾, 지방자치회의의원선거법 제48조 제1항⁸⁾은 선거에 참여하는 정당, 연합체, 후보자는 선거 공약을 유권자에게 알리고 설명하기 위한 직접적 또는 간접적인 선거 홍보 비용(이하 ‘선거비용’이라 한다)을 지출할 수 있는데, 선거비용은 기부금, 정당의 고유 자산, 후보자의 개인 자산 재원으로 조달한다고 규정하고 있다. 그리고 선거비용 자금은 이⁹⁾ 법에 따라 개설된 선거비용 전용 계좌를 통해서만 수입·지출하여야 하며, 해당 계좌 외의 다른 계좌를 이용하여 선거비용을 조달하거나 사용하는 행위는 금지된다.

2. 선거비용의 범위

선거비용은 넓은 의미에서 정치비용이라고 할 수 있다. 또 정치활동을 위해서 쓰는 자금 중의 일부분을 말한다.¹⁰⁾ 따라서 선거비용이란 단어 자체는 의미

4) 예. 게렐트-오드, “몽골국회의 선거제도의 정치적·법적 역사적 분석 (1992 - 2020)”, 『The Asia Foundation』, 울란바타르, 2021, 5면.

5) 드. 운드라흐, 브. 에르덴달라이, “몽골 선거 관련 데이터 공개 실태와 회계 보고 분석” *Politology*, 21(579), 2023, 164면.

6) 몽골 국회의원선거법 제49조 제1항, 선거에 참여하는 정당, 선거연합체 및 후보자는 선거 공약을 유권자에게 홍보하고 이를 설명하기 위하여 선거운동을 수행함에 있어, 직접 또는 간접적으로 선거비용(이하 “선거비용”이라 한다)을 지출할 수 있다.

7) 몽골 대통령선거법 제44조 제1항, 후보자를 추천한 정당, 선거연합체 및 해당 후보자는 선거공약을 유권자에게 홍보하고 이를 설명하기 위하여 선거비용(이하 “선거비용”이라 한다)을 지출할 수 있다.

8) 지방자치회의의원선거법 제48조 제1항, 선거에 참여하는 정당, 선거연합체 및 후보자는 선거공약을 유권자에게 홍보하고 이를 설명하고 안내하기 위하여 선거운동에 소요되는 직접 또는 간접적인 비용(이하 “선거비용”이라 한다)을 지출할 수 있다.

9) 몽골의 국회의원선거법 제49조 제4항, 대통령선거법 제44조 제4항, 지방자치회의의원선거법 제48조 제4항, 세 법률의 해당 조항은 동일한 구조를 갖고 있으며 선거비용은 개설된 선거비용 전용계좌를 통하여서만 수입·지출하여야 하며, 해당 계좌 외의 다른 계좌를 이용하여 선거비용을 조달하거나 사용하는 행위는 금지된다고 명시되어 있다.

가 명확하지만, 실제 규제와 감시는 그 범위 설정에 의해 좌우된다. 그러므로 선거비용의 범위는 단순한 기술적 개념이 아닌, 공정한 선거의 핵심 규제 수단이라 할 수 있다.

몽골 국회의원선거법, 대통령선거법, 지방자치의회의원선거법에는 ‘선거비용’에 직접 포함되는 지출 항목을 구체적으로 열거한 명시적인 조항이 존재하지 않는다. 그러나 몽골의 선거법 제39조 제2항에서는 후보자, 정당 또는 연합이 선거운동을 수행할 수 있는 구체적인 방법을 규정하고 있다. 해당 조항에 따르면, 후보자 및 정당은 선거운동을 위해 홍보물을 제작·배포할 수 있으며, 공공장소(예: 거리, 광장 등)에 선거 포스터 또는 광고판을 설치할 수 있다. 또한, 이 조항에 따르면, 법률에 특별한 제한이 없는 한 정당의 깃발, 상징, 구호 등을 공공장소에서 사용할 수 있으며, 유권자와의 면담, 회의, 집회 등의 형태로 직접적인 접촉을 통해 선거운동을 전개할 수 있다. 이외에도 이 조항에 의하면, 선거운동 사무소를 설치·운영하고, 라디오 및 텔레비전 방송을 통한 홍보, 디지털 및 온라인 플랫폼을 활용한 선거운동, 일간지 및 기타 인쇄매체를 통한 선거광고 게재 등의 방식도 법적으로 허용되고 있다. 이러한 규정은 민주적 선거의 절차적 정당성과 공정성을 보장함과 동시에, 후보자의 표현의 자유와 유권자의 알 권리를 조화롭게 실현하기 위한 법적 틀을 제공한다¹¹⁾. 국가감사원(Төрийн н аудитын газар)은 이와 같은 규정에 근거하여 후보자들의 선거비용 보고서를 검토하고 평가를 내린다. 이 규정에 따라 몽골 국가감사원에서 2024년 정기 국회의원 선거에 출마한 후보자들의 선거비용에 대한 회계보고서를 검토·통합하여 발표한 종합 보고서에서는 몽골 국회의원선거법, 대통령선거법, 지방자치의회의원선거법 규정에 의한 선거비용의 범위를 확인할 수 있으며¹²⁾ 이는 다음과 같다.

1) 선거운동 홍보물 인쇄 및 유권자 배포 비용. 선거운동을 할 권리가 있는 자는 선거운동 홍보 인쇄물을 선거에 참여하는 후보자나 정당이 자신의 선거

10) 김법태, “우리나라 선거제도에 관한 연구”, 호남대학교 박사학위논문, 2007, 154면.

11) 몽골 국회의원 선거법 제39조 제2항, 대통령선거법 제34조 제2항, 지방자치의회의원선거법 제38조 제2항, 세 법률의 해당 조항은 동일하게 “선거운동은 다음과 같은 방식으로 진행할 수 있다” 명시되어 있다.

12) 몽골 국가감사원, 「2024년 정기 국회의원 선거에 출마한 후보자들의 선거비용에 대한 회계보고서」, 2024, 5면.

공약, 정책, 이미지 등을 알리기 위해 명시된 형태와 규모를 초과하지 않는 범위 내에서 유권자에게 배포할 권리가 있으며¹³⁾ 제작하는 각종 홍보물(전단지, 팸플릿, 포스터, 리플릿 등)을 인쇄하는 데 드는 비용과 이를 유권자에게 직접 전달하거나 배포하는 데 소요되는 비용을 말한다.

2) 공공도로, 광장 등 공공장소에 선거홍보용 게시판 및 전광판 설치 비용. 선거구에 출마한 후보자들의 사진이 게시된 통합 게시판(이하 “통합 게시판”이라 한다)을 군(구) 시장이 다음 요구사항에 따라 준비하고 설치하는 업무를 조직·관리하며¹⁴⁾ 그 비용은 공공도로, 광장 등 공공장소에 선거홍보용 게시판 및 전광판 설치 비용에 들어간다. 그리고 선거 홍보에 게시판 및 전광판을 사용할 수 있으며, 게시판과 전광판은 한 구역에 10개를 초과할 수 없다¹⁵⁾고 규정되어 있다. 국회의원선거법 제42조 제1항 제3호 경우에는 유권자 수를 기준으로 하여, 읍(군 행정구역)에는 최대 2개까지, 아이막(도)에는 최대 5개까지, 허러(도시 내 소구역)에는 최대 4개까지 통합 게시판을 무료로 설치할 수 있다.

3) 정당기 게양, 식별표, 구호 사용에 드는 비용. 선거 홍보를 수행할 권한이 있는 자는 선거 홍보 과정에서 정당의 깃발, 구호, 식별표를 사용할 권리가 있으며¹⁶⁾ 이 비용들은 선거 홍보와 관련된 선거비용으로 분류되고, 법률에 따라 적법하게 지출되어야 한다.

4) 유권자 대상 회의, 집회, 모임 개최 비용. 유권자와의 만남, 회의, 집회는 선거 홍보 기간 내에 실시해야 하며¹⁷⁾ 유권자 대상 회의, 집회, 모임 개최 비용은 선거운동의 일환으로 유권자와 직접 소통하기 위해 회의, 집회, 모임을 조직

13) 몽골 국회의원 선거법 제41조 제1항, 대통령선거법 제36조 제1항, 지방자치의회의원선거법 제40조 제1항, 세 법률의 해당 조항은 동일하게 “선거운동을 할 권리가 있는 자는 선거운동 홍보 인쇄물을 다음의 형태와 규모를 초과하지 않는 범위 내에서 유권자에게 배포할 권리가 있다”.

14) 몽골 국회의원선거법 제42조 제1항, “선거 홍보에 게시판 사용”.

15) 몽골 대통령선거법 제37조 제1항, 지방자치의회의원선거법 제41조 제1항, “선거 홍보에 게시판 사용”.

16) 몽골 국회의원선거법 제43조 제1항, 대통령선거법 제38조 제1항, 지방자치의회의원선거법 제42조 제1항 “정당의 깃발을 선거 홍보에 사용”.

17) 몽골 국회의원선거법 제44조 제1항, 대통령선거법 제39조 제1항, 지방자치의회의원선거법 제43조 제1항 “유권자와의 만남, 회의, 집회 개최”.

하고 진행하는 데 소요되는 모든 비용을 의미한다.

5) 선거 업무를 수행하는 조직의 운영비용. 선거 업무를 수행하는 조직의 운영에 필요한 비용으로, 사무실 임대료, 직원 급여, 사무용품 구입비, 통신비 등 조직 운영과 관련된 제반 비용을 포함하며 후보자는 선거구별로 2개 이하의 선거운동용 선전 부스를 운영할 수 있다.¹⁸⁾

6) 선거운동에 라디오 및 텔레비전 매체를 활용하는 비용. 선거와 관련된 방송(이하 “홍보 방송”이라 한다)을 라디오와 텔레비전을 통해 송출할 수 있으며¹⁹⁾ 후보자나 정당이 선거 홍보를 위해 라디오와 텔레비전 방송에 출연하거나 광고를 송출하는 데 소요되는 모든 비용이다.

7) 전자 매체(인터넷 등) 활용 비용. 선거 홍보에 웹사이트를 사용할 수 있으며²⁰⁾ 선거운동을 위해 인터넷, 소셜 미디어, 이메일, 웹사이트, 온라인 광고 등 디지털 플랫폼을 이용하는 데 드는 모든 비용을 의미한다. 여기에는 웹사이트 구축 및 유지비, 온라인 광고 비용, 콘텐츠 제작비, SNS 홍보비용, 이메일 마케팅 비용 등이 포함된다. 이러한 비용은 선거운동 비용에 포함되며, 관련 법령에 따라 규제될 수 있다.²¹⁾

8) 일간지 및 기타 신문·잡지에 홍보 자료 게재 비용. 후보자나 정당이 선거운동을 위해 일간지, 신문, 잡지 등에 선거 홍보 자료를 게재하는 데 소요되는 모든 비용이고 국회의원 후보자는 신문 2면, 잡지 2면, 전단지 또는 포스터 1면을 인쇄할 권리가 있으며²²⁾, 대통령 및 지방자치대표자회의 후보자는 신문 3면, 잡지 3면, 전단지 1면을 인쇄할 권리가 있다²³⁾.

18) 몽골 국회의원선거법 제45조 제1항, 대통령선거법 제40조 제1항, 지방자치의회의원선거법 제44조 제1항 “선거 업무를 수행하는 조직의 운영”.

19) 몽골 국회의원선거법 제46조 제1항, 대통령선거법 제41조 제1항, 지방자치의회의원선거법 제45조 제1항 “선거운동에 라디오 및 텔레비전 매체를 활용”.

20) 몽골 국회의원선거법 제47조 제1항, 대통령선거법 제42조 제1항, 지방자치의회의원선거법 제46조 제1항 “전자 매체(인터넷 등) 활용”.

21) 몽골 국가감사원 “몽골 국회의 2024년 정기 선거 후보자들의 선거 비용 보고서를 심사 및 종합한 결과 보고서”, 2024, 5쪽.

22) 몽골 국회의원선거법 제41조 제1항 제1호에서 제3호, “선거운동 홍보물 인쇄 및 유권자 배포”.

몽골 법률 조문에 명시적으로 ‘선거비용’의 세부 항목이 열거되어 있지 않음에도 불구하고, 선거운동의 허용 방식과 국가감사원의 회계검토 기준을 통해 실질적·관행적으로 선거비용 범위가 정립되고 있음을 확인할 수 있다.

3. 선거비용이 아닌 비용

몽골 선거법상 “선거비용이 아닌 비용”은 선거 관련 제도에서 선거비용 제한 및 공식선거의 공정성 확보와 밀접한 관련이 있는데, 공식적으로 선거운동을 위해 허용된 행위 및 수단에 따라 지출된 것이 아닌, 다른 목적이나 법에 의해 허용되지 않은 방식으로 지출된 비용을 “선거비용이 아닌 비용”이라고 한다. 그런데 “선거비용이 아닌 비용”과 “위법 선거비용”은 선거와 관련하여 자주 혼동되는 개념이다. 법률 규정에서 보면 이 두 개념은 서로 다르며, 법적 처리 방식과 회계 처리 방식에서도 구분된다. 예를 들면, 위법 선거비용은 선거운동을 위한 지출이지만, 법률상 금지된 방식이나 수단으로 사용된 경우 회계보고서에 포함되나, 이 비용 지출에 대한 법적 제재가 가능하며 국가감사원 또는 선관위에서 위법 지출로 처리된다. 반면 선거비용이 아닌 비용은 선거와 관련 없거나, 선거운동 허용 범위에 속하지 않는 비용이다. 그래서 회계보고에 포함되지 않으며, 회계검사에서도 검토 대상이 아니며 보고 대상에서 제외되거나, 합법적 지출이 아닐 경우 위법으로 처리된다.

몽골의 선거제도에서 “선거비용이 아닌 비용”에 대한 개념은 명시적으로 정의되어 있지 않지만, 몽골 국가감사원은 다음 3가지 기준을 적용하여 선거비용인지 여부를 판단한다: i) 법률에서 허용한 선거운동 수단에 포함되어 있는가?²⁴⁾; ii) 후보자나 정당의 선거목적 활동과 직접 관련 있는가?²⁵⁾; iii) 기록, 영

23) 몽골 대통령선거법 제36조 제1항 제1호에서 제3호, 지방자치회의의원선거법 제40조 제1항 제1호에서 제3호, “선거운동 홍보물 인쇄 및 유권자 배포”.

24) 몽골 국가감사원장의 2024년 6월 4일 자 A/44호 명령, “몽골 국가의회의 선거에 참여하는 정당, 선거연합체, 후보자의 선거비용 보고서 작성, 비용 보고서에 대한 감사 실시, 점검, 결과의 공개 및 대중에 대한 보고 절차” 제22조 제6항, 감사 범인은 아래의 사항을 중심으로 선거비용 최종 보고서에 대해 감사를 실시하고, 그에 대한 의견(결론)을 제시한다. 제1호, “선거비용 보고서를 정해진 양식에 따라 정확히 작성하고, 확인·인증했는지 여부”.

25) 몽골 국가감사원장의 2024년 6월 4일 자 A/44호 명령, “몽골 국가의회의 선거에 참여하는 정당, 선거연합체, 후보자의 선거비용 보고서 작성, 비용 보고서에 대한 감사 실시, 점검, 결과의 공개 및 대중에 대한 보고 절차” 제19조 제2항, “정당, 선거연합, 후보자는 이 규정의 19.1조에 따라 국가감사원에 제출하는 선거비용 최종 보고서에 다음의 서류들을 첨

수증 등 증빙자료가 충분히 존재하는가?26) 이 중 한 항목이라도 충족하지 못하면, 선거비용이 아닌 비용으로 간주되어 회계보고에서 제외된다.

4. 선거비용제한의 문제점

몽골 선거법상 선거비용의 정의는 있으나 범위가 불명확하다. 몽골 국회의원 선거법 제49조 제1항은 “선거비용”을 직접 또는 간접적으로 지출되는 금전으로 정의하고 있으나, 지출 항목이 명시적으로 규정되어 있지 않으며 허용된 선거 운동 수단을 기준으로 관행적으로 범위를 유추하고 있다. 이로 인해 회계 기준이 자의적이고, 법 적용에 일관성이 결여된다.

또 몽골 선거법에는 “선거비용이 아닌 비용”에 대한 명확한 정의와 예시가 부족하며 공식적으로 정의된 법 조항이 없다. 국가감사원이 감사 시 자체 기준(선거목적, 허용 수단, 증빙자료 유무 등)을 적용하여 판단하나, 법적 근거 없이 해석에 의존한다. 이로 인해 후보자들이 지출 여부를 사전에 판단하기가 어렵고, 감사 결과의 예측 가능성이 낮다.

따라서 몽골 선거비용의 세부 항목을 법률 또는 시행령에 명확히 명시하며 투명성과 형평성을 확보하고, 회계처리 기준을 명확히 해야 한다. 그리고 “선거비용이 아닌 비용” 개념의 법제화가 필요하고, 선거와 무관한 지출, 허용된 수단을 벗어난 지출, 증빙이 불충분한 지출 등을 법률에 근거하여 명시적으로 규정하고 분쟁 방지를 위해 실무 지침(가이드라인)과 사례집을 발간할 필요가 있다.

요약하면, 몽골은 선거비용 제도 전반에 있어 기본 개념과 회계 감사 체계는 갖추고 있으나, 법률적 명확성, 실무 적용성, 회계 기준의 통일성 측면에서 개선이 필요하다. 특히 후보자 보호 및 공정성 확보를 위해, ‘선거비용의 개념 및 선거비용의 범위 명확화, 비선거비용의 법제화’를 하고, 회계 감사 기준의 통일성과 독립성 강화 개선이 중요한 과제라고 할 수 있다.

부해야 한다”. 제1호 “선거비용 관련 은행 거래내역서”.

26) 몽골 국가감사원장의 2024년 6월 4일 자 A/44호 명령, “몽골 국가의회의 선거에 참여하는 정당, 선거연합체, 후보자의 선거비용 보고서 작성, 비용 보고서에 대한 감사 실시, 점검, 결과의 공개 및 대중에 대한 보고 절차” 제19조 제2항, “정당, 선거연합, 후보자는 이 규정의 19.1조에 따라 국가감사원에 제출하는 선거비용 최종 보고서에 다음의 서류들을 첨부해야 한다”. 제2호, “선거비용 내역을 증명하는 기초 회계자료”.

Ⅲ. 한국의 선거비용에 관련된 선거법제

1. 선거비용의 개념

선거는 모든 권리주체가 정치적 의사 형성에 참여하는 절차로서, 이들의 참여를 통해 전체 국민의 집단적 의사를 확인하는 과정이며, 이러한 과정을 운영하고 관리하는 데에는 필연적으로 일정한 비용이 수반된다. 이처럼 선거는 국민의 집단적 의사를 정당하고 민주적인 절차를 통해 도출하는 핵심 제도이지만, 그 과정에서 발생하는 비용은 종종 불법적 지출, 재정 불균형, 정치적 불공정성 등의 문제로 이어질 수 있다. 나아가 선거는 행정적 측면에서도 인력과 자원의 체계적 운용을 필요로 하는 만큼, 이러한 경비는 공적 주체인 국가나 지방자치단체의 경우 선거관리 예산의 형태로, 사적 주체인 정당이나 후보자의 경우 정치자금 또는 선거비용의 형태로 구체화된다.²⁷⁾

한국의 선거비용 제도에 대한 학술적 논의를 보면 크게 네 가지 쟁점을 중심으로 전개돼 있다. 첫째, 선거비용 제한 제도의 형평성 문제이다. 조임곤·김복래(2011)는 제한 제도가 자원 여건이 풍부한 정당이나 후보자에게 유리하게 작동할 수 있음을 지적하며, 선거구 획정·인구 격차 등 구조적 요인이 비용 제한 산정에 불공정성을 초래할 수 있다고 분석한다.²⁸⁾ 둘째, 공공선거자금(공영제)의 역할 및 보전 요건에 대한 평가에서는 이재철·박명호(2011) 등이 후보자 간 대등한 경쟁을 보장하기 위한 보전 구조의 개선, 정산 요건 완화의 필요성을 제안한다.²⁹⁾ 셋째, 정치자금 조달과 그 투명성 측면에서는 임선필 외(2012)이 정당후원회 부활과 매칭펀드 도입을 통한 시민 참여 확대 및 회계 투명성 강화를 제안하고³⁰⁾, 김범식(2004)은 불법 정치자금 유입을 막기 위한 법제적 형사통제를 균형 있게 설계해야 함을 강조한다.³¹⁾ 넷째, 선거비용과 선거결과(득표) 간의 실증적 관계에서도 연구가 활발하다. 전용주, 남승오(2020)는 제

27) 김범태, 앞의 논문, 153면.

28) 조임곤·김복래, “우리나라 선거비용제도 개선에 관한 연구”, 「선거연구」 제2권, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2011, 134면.

29) 이재철·박명호, “선거공영제의 평가: 공직선거법 및 정치자금법 분석”, 「의정논총」 제6권 제2호, 한국의정연구회, 2011, 6면.

30) 임선필, “정당 정치자금의 투명성 강화 방안”, 「홍익법학」 제13권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2012, 179면.

31) 김범식, “정치자금관련 범죄에 관한 비교법적 연구”, 한국형사법무정책연구원, 2004, 14면.

20대 국회의원선거에서 비현직 후보자의 선거비용 지출이 득표율에 더 큰 영향을 미친다는 ‘제이콥슨 효과’를 확인하였고, 과거 연구에서도 비용이 당선확률에 미미하나 양(+의 영향을 준다는 결과가 있다.³²⁾ 마지막으로, 선거운동 자유와 유권자 참여 규제에 대해서는 배정훈(2021)이 유권자의 선거운동권 보장을 주장하고, 예비후보자 제도가 신인의 진입 장벽으로 작용할 수 있다는 지적도 제기되었다.³³⁾

최근 연구는 위 논의의 연장선상에 있으며, 특히 정치자금의 불평등 구조, 공개제도의 접근성, 보전 제도의 형평성, 유권자 참여 자유, 규제 실효성 등에 초점을 맞추고 있다. 예컨대, 박이석(2015)은 선거의 공정을 위해 선거의 자유를 얼마나 규제하고 있는가를 분석하고 정책방향을 제시한다.³⁴⁾ 강신구(2019)는 보전 요건의 과도한 엄격성이 선거비용 개념의 제도적 운영을 왜곡할 수 있음을 지적하고³⁵⁾, 유성진 등(2020)은 전자신고 기반의 공개 플랫폼 구축을 제안한다.³⁶⁾ 이처럼 최근의 학술적 흐름은 공직선거법상의 선거비용 개념이 단순한 회계 항목을 넘어서 정치적 불평등, 표현의 자유, 제도적 정당성과 긴밀히 연결되어 있음을 보여준다.

한국 공직선거법 제119조 제1항은 선거비용은 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 당해 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 추천정당을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)가 부담하는 비용을 말한다. 그리고 동법을 위반하여 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한 규정을 위반하여 지출한 비용 및 제3자가 정당·정당사무소의 소장·후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 회계책임자와 통모하여 당해 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용 및 기부행위제한 규정을 위반하여 지출한 비용은 모두 선거비용으

32) 전용주·남승오, “한국 국회의원 선거에서의 선거비용과 선거 결과: 제이콥슨 효과(Jacobson Effect)의 한국적 적용”, 『한국정당학회보』 제19권 제1호, 한국정당학회, 2020, 33면.

33) 배정훈, “유권자 선거운동에 관한 연구: 선거운동 방법규제를 중심으로”, 서울대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2021, 4면.

34) 박이석, “한국선거의 선거운동 자유 증대를 위한 입법제도에 관한 연구”, 『입법과 정책』 제7권 제1호, 국회입법조사처, 2015, 159쪽.

35) 강신구, “정치자금제도의 문제와 개선방안: 제19대 대선 선거비용 분석을 중심으로”, 『지역과 세계』 제43권 제1호, 전북대학교 사회과학연구소, 2019, 144면.

36) 유성진·가상준·조희정·박진수, “한국 정치자금 공개제도의 개선방안 연구: 한국과 미국 사례 비교를 중심으로”, 『의정연구』 제26권 제1호, 한국의회발전연구회, 2020, 36면.

로 본다고 규정하고 있다.³⁷⁾

선거비용은 주로 선거운동에 소요되는 경비가 대부분이지만, 입후보준비행위라든지 선거종료 후 선거정리경비 등도 포함되기 때문에 선거기간을 중심으로 선거기간 전, 선거기간 중, 선거기간 후로 분류하여 선거비용의 지출대상을 정리해보면 선거기간 전에 지출되는 비용으로는 정당의 추천 또는 선거권자 추천에 소요되는 입후보준비경비와 선거운동준비경비가 있으며, 선거기간 중에는 선거운동에 따른 인적·물적 자원의 확보·운영에 소요되는 경비와 선거비용 부담주체가 부담하는 투·개표 등 선거관리에 소요되는 경비³⁸⁾가 있고, 선거기간 후에는 선거정리경비를 선거비용지출 대상으로 볼 수 있다.

일반적으로 한국에서는 선거비용이란 정당이나 후보자가 선거에서 당선을 목표로 수행하는 일련의 활동 전반에 소요되는 비용이나 위법 비용을 의미한다. 이는 선거운동 이전의 준비 단계에서 발생하는 비용, 공식 선거운동 기간 중 선거운동에 직접 투입되는 경비, 그리고 선거 종료 이후의 정산 및 정리 과정에서 필요한 지출까지를 모두 포괄하는 개념이다.

2. 선거비용의 범위

대한민국 공직선거법상 선거비용의 범위는 선거운동을 위하여 지출된 금전·물품·채무 등 재산적 가치가 있는 것으로서, 법령에 따라 허용된 경우 합법 선거비용으로 인정된다. 그러나 기부행위 금지(공직선거법 제113~116조) 등 위반행위로 인해 지출된 경우, 위법 선거비용으로 간주되어 처벌의 대상이 된다. 대한민국의 공직선거법 제113조부터 제116조까지 조항은 위법한 기부행위이고 동법 제119조 제1항 제1호부터 제4호까지 조항은 그 행위에 따라 규정한 위법 비용이다. 이 조항의 연결성은 기부행위 금지 규정을 위반하는 행위가 단지 절차상 문제를 넘어서 선거 비용 자체가 불법적이라는 점을 명확히 하여, 위반

37) 공직선거법 제119조 제1항 ①이 법에서 “선거비용”이라 함은 당해 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 당해 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 추천정당을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)가 부담하는 비용과 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 비용을 말한다.

38) 김원기, “선거비용 규제 의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001, 6면.

행위에 대한 실효적 제재를 가능하게 한다. 따라서 공직선거법 제113조부터 제116조까지 조항은 위법한 기부행위의 유형을 규정하는 데 중점을 둔 조항이라면, 제119조 제1항 제1호부터 제4호까지 조항은 그 위법행위에서 발생하는 비용까지 위법 선거비용으로 포함시켜 선거비용의 범위를 확장하고 있다. 그 선거비용의 범위는 다음과 같다:

1) 공직선거법 제113조는 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체장, 정당 대표자 및 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함)와 그 배우자가 선거구 내외의 특정인·기관·단체 등에 대해 기부행위를 할 수 없도록 명확히 금지하고 있다.³⁹⁾ 이 조항은 선거 과정에서 금품, 물품, 서비스 제공 등과 같은 기부행위를 제한함으로써 공정한 선거질서를 유지하려는 취지를 담고 있다. 특히 기부행위에는 결혼식에서의 주례행위 등도 포함되어 있어, 후보자 및 관련자의 기부 행위를 광범위하게 규제하고 있음을 알 수 있다. 한편, 공직선거법 제119조 제1항 제1호는⁴⁰⁾ 제113조 등에서 금지한 위법 행위로 인해 발생한 비용을 ‘위법 선거비용’으로 규정하고 있다. 예를 들면, 후보자가 유권자에게 음식물이나 금품을 제공하거나 허용되지 않은 시간·장소·방법으로 홍보물을 제작하거나 배포하고 선거운동 기간 외에 조기 선거운동을 위해 지출한 비용이다. 즉, 후보자 또는 그 관계자가 기부행위제한 규정을 위반하여 지출한 비용은 단순한 위법 행위의 결과물이 아니라, 별도의 법적 제재 대상이 되는 위법 비용으로 간주된다.

2) 공직선거법 제114조 제1항⁴¹⁾은 후보자 본인뿐 아니라 후보자와 밀접한 관

39) 공직선거법 제113조(후보자 등의 기부행위제한) ①국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다. ②누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

40) 공직선거법 제119조 제1항 제1호, 후보자가 이 법에 위반되는 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위 제한 규정을 위반하여 지출한 비용.

41) 공직선거법 제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한) ①정당[「정당법」 제37조 제3항에 따른 당원협의회(이하 “당원협의회”라 한다)와 창당준비위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다], 정당선거사무소의 소장, 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)나 그 배우자의 직계존·비속과 형제자매, 후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자나 후보자 또는 그 가족(가족의 범위는 제10조 제1항 제3호에 규정된 “후보자의 가족”을 준용한다)과 관계있는 회사 그 밖의 법인·단체(이하 “회사 등”이라 한다) 또는 그

계에 있는 가족, 측근, 정당조직, 관계 법인 등 광범위한 주체들에게까지 기부행위를 금지함으로써, 제3자를 통한 우회적 금품 제공을 원천적으로 차단하려는 취지를 지닌다. 이러한 제한을 위반하여 선거에 영향을 줄 목적으로 금품을 제공하거나 선거운동에 필요한 편의를 제공하고 그로 인해 비용이 지출된 경우, 공직선거법 제119조 제1항 제2호⁴²⁾에 따라 해당 지출은 ‘위법 선거비용’으로 간주된다.

3) 공직선거법 제115조⁴³⁾는 제113조와 제114조의 적용 범위를 넘어, 누구든지 후보자 또는 정당을 위해 선거 관련 기부행위를 하지 못하도록 규정하고 있다. 이는 후보자와 직접적인 관계가 없는 일반 제3자라 하더라도, 특정 후보를 위하여 금전 또는 금전적 가치를 지닌 물품을 제공하는 행위 자체가 선거에 부당한 영향을 미칠 수 있음을 전제한 조항이다. 이와 관련하여 제119조 제1항 제3호⁴⁴⁾는 후보자의 선거운동을 위하여 선거사무장·연락소장·회계책임자가 선임·신고되기 전에 지출한 비용 또한, 제115조상의 기부행위 제한 규정을 위반한 비용으로 보아 ‘위법 선거비용’으로 규정한다.

4) 공직선거법 제116조는 단순히 기부행위를 한 자뿐 아니라, 그러한 기부를 유도하거나 요구한 자 역시 처벌 대상이 됨을 명확히 한다.⁴⁵⁾ 한편, 제119조 제

임·직원은 선거기간전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간에는 당해 선거에 관한 여부를 불문하고 후보자 또는 그 소속정당을 위하여 일체의 기부행위를 할 수 없다. 이 경우 후보자 또는 그 소속정당의 명의를 밝혀 기부행위를 하거나 후보자 또는 그 소속정당이 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 기부행위를 하는 것은 당해 선거에 관하여 후보자 또는 정당을 위한 기부행위로 본다.

42) 공직선거법 제119조 제1항 제2호, 정당, 정당선거사무소의 소장, 후보자의 배우자 및 직계존비속, 선거사무장·선거연락소장·회계책임자가 해당 후보자의 선거운동(위법선거운동을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용.

43) 공직선거법 제115조(제삼자의 기부행위제한) 제113조(候補者 등의 寄附行爲制限) 또는 제114조(政黨 및 候補者의 家族 등의 寄附行爲制限)에 규정되지 아니한 자라도 누구든지 선거에 관하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 그 소속정당(창당준비위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 위하여 기부행위를 하거나 하게 할 수 없다. 이 경우 후보자 또는 그 소속정당의 명의를 밝혀 기부행위를 하거나 후보자 또는 그 소속정당이 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 기부행위를 하는 것은 당해 선거에 관하여 후보자 또는 정당을 위한 기부행위로 본다.

44) 공직선거법 제119조 제1항 제3호, 선거사무장·선거연락소장·회계책임자로 선임된 사람이 선임·신고되기 전까지 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용.

1항 제4호46)는 선거사무장·선거연락소장·회계책임자로 선임되기 전의 지출이나, 선거운동에 관하여 후보자와 통모하여 지출한 비용 중 법령을 위반한 경우를 “위법 선거비용”으로 명시한다. 이 규정은 선거운동 비용이 단지 명목상 합법 주체에 의해 지출되었는가의 여부가 아니라, 그 실질이 후보자 등과의 공모에 의한 것인지 여부를 중시한다. 따라서, 제116조에 위반되는 방식으로 기부를 요구하거나 권유하고, 이에 따라 후보자 또는 그 측과 통모하여 지출된 비용이 존재하는 경우, 이는 제119조 제1항 제4호에서 규정하는 위법 선거비용으로 간주될 수 있다.

대한민국 공직선거법 제119조 제1항은 선거비용의 범위를 규정하면서, 그 개념에 단지 후보자 개인이 지출한 금전뿐만 아니라, 후보자가 되려는 자를 포함한 예비후보자, 대통령선거의 정당추천후보자, 그리고 비례대표국회의원 및 지방의회의원 선거에 있어서는 그 추천 정당이 부담하는 비용까지 포괄하고 있다. 특히 주목할 점은, 선거운동을 위하여 법령을 위반하여 지출된 모든 비용(위법 선거비용)도 선거비용에 포함된다는 점이다. 이로써 한국의 선거법은 후보자뿐 아니라 정당이 행위 주체가 되는 경우까지 포함하며, 선거비용의 적법성뿐 아니라 실질적인 자금 흐름의 투명성 확보에 중점을 두고 있다.

3. 선거비용이 아닌 비용

한국 공직선거법은 제120조에서 일정한 지출 항목을 열거하며 해당 항목들은 선거비용으로 인정되지 않는다고 규정함으로써, 법률상 ‘비선거비용’의 원칙을 명문화하고 있다. 이는 선거비용의 범위를 과도하게 확장하여 회계처리의 투명성을 훼손하거나, 선거비용제한제도의 본래 목적을 왜곡하는 것을 방지하기 위한 입법적 조치이다. 제120조는 열거된 10가지 항목을 통해 선거비용에 해당하지 않는 지출을 구체적으로 규정하고 있으며, 각 항목은 그 지출의 목적, 시기, 성격 등에 따라 구별된다.

45) 공직선거법 제116조 (기부의 권유·요구 등의 금지) 누구든지 선거에 관하여 제113조부터 제115조까지에 규정된 기부행위가 제한되는 자로부터 기부를 받거나 기부를 권유 또는 요구할 수 없다.

46) 공직선거법 제119조 제1항 제4호 제2호 및 제3호에 규정되지 아니한 사람이라도 누구든지 후보자, 제2호 또는 제3호에 규정된 자와 통모하여 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용.

첫째, 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용, 특히 후보자 추천을 위한 활동이나 사전 조직 구축 등에 드는 경비를 선거비용에서 제외한다.⁴⁷⁾ 이는 본격적인 선거운동 이전의 활동을 법적으로 선거운동으로 간주하지 않기 때문에, 그에 수반된 지출 역시 선거비용으로 회계처리하지 않는 것이 원칙이다.

둘째, 정당의 후보자 선출대회비용 및 일반적인 정당활동에 소요된 비용을 선거비용에서 제외한다.⁴⁸⁾ 이는 정당 내부의 정치활동과 공적 선거운동을 엄격히 구분하여, 공적 선거비용제한제도와 정당의 조직적 자율성을 조화시키기 위한 규정으로 해석된다.

셋째, 기탁금 및 수수료 등의 납부 비용을 선거비용으로 보지 않는다.⁴⁹⁾ 이들은 선거운동 자체와는 별개의, 행정절차 이행에 수반되는 비용으로 이해되며, 회계적으로도 독립적 항목으로 분리된다.

넷째, 선거사무소 및 연락소의 전화료, 전기료, 수도료 등 정기적 유지비용 중 선거기간 이전부터 발생한 경비를 선거비용에서 제외한다.⁵⁰⁾ 이는 선거운동과 직접적 관련성을 가지는 선거기간 중 지출만을 인정함으로써 비용의 공정성을 확보하려는 목적에서 비롯된 것이다.

다섯째, 선거사무소 및 연락소의 설치와 유지비용 전반을 선거비용에 포함하지 않는 것으로 규정하고 있다.⁵¹⁾ 이는 이러한 지출이 단순한 공간 확보나 유지에 불과하다는 점에서, 직접적인 선거운동 행위로 간주되지 않음을 반영한 조치이다.

여섯째, 후보자 및 선거사무 관계자의 승용 차량 운영비용 역시 원칙적으로 선거비용에 포함되지 않는다.⁵²⁾ 단, 확장장치 장착 차량 등 선거운동에 직접 투

47) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제1호, 선거권자의 추천을 받는데 소요된 비용 등 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용.

48) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제2호, 정당의 후보자선출대회비용 기타 선거와 관련한 정당활동에 소요되는 정당비용.

49) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제3호, 선거에 관하여 국가·지방자치단체 또는 선거관리위원회에 납부하거나 지급하는 기탁금과 모든 납부금 및 수수료.

50) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제4호, 선거사무소와 선거연락소의 전화료·전기료 및 수도료 기타의 유지비로서 선거기간전부터 정당 또는 후보자가 지출하여 온 경비.

51) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제5호, 선거사무소와 선거연락소의 설치 및 유지비용.

52) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제6호, 정당, 후보자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원 및 대담·토론자가 승용하는 자동차

입된 차량의 비용은 별도로 판단될 수 있다.

일곱째, 후보자 또는 선거사무관계자와 사전 협의 없이 제삼자가 자발적으로 지출한 비용은 선거비용에서 제외한다.⁵³⁾ 이는 이른바 ‘자발적 선거운동’에 해당하는 지출로서, 후보자의 지출이나 회계책임자의 통제 범위를 벗어났다는 점에서 회계처리 대상이 될 수 없다는 원칙을 반영한 것이다.

여덟째, 기부행위로 보지 않는 일부 행위에 소요된 비용을 선거비용에서 제외하는 예외를 규정하고 있다.⁵⁴⁾ 다만, 정당 사무소 방문자에 대한 접대(제1호 마목)와 국회의원이 아닌 자가 제공하는 행위(제2호 사목)에 대해서는 선거비용으로 인정된다. 이는 기부행위 예외 조항과 선거비용 인정 간의 경계선에서 발생할 수 있는 혼동을 방지하려는 입법기술적 고려의 산물이다.

아홉째, 선거일 이후 발생한 잔무 처리 비용을 선거비용에서 제외한다.⁵⁵⁾ 예컨대 선거물품 정리, 사무실 철거, 회계 보고 마감 등을 위한 지출은 선거운동 행위와는 시간적으로 분리된 사후 행정업무에 해당한다.

마지막으로, 여론조사비용에 대한 특칙을 규정하여⁵⁶⁾ 일반적으로 후보자가 실시한 여론조사 비용은 선거비용이 아니지만, 예비후보자등록 신청개시일부터 선거일까지의 기간 중 4회를 초과하여 실시하는 경우에는 예외적으로 선거비용으로 간주된다. 이는 과도한 여론조사 비용이 선거운동의 실질적 수단으로 기능할 가능성을 고려한 규제적 장치이다.

선거비용에 해당하지 않는 지출에 대한 공직선거법 제120조항은 선거운동과 직접적인 관련이 없거나 회계의 통제 범위를 벗어난 지출, 예컨대 사전 준비비

[제 91조(擴聲裝置와 自動車 등의 사용제한)제4항의 규정에 의한 자동차와 선박을 포함한다]의 운영비용.

53) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제7호, 제삼자가 정당·후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 회계책임자와 통모함이 없이 특정 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 전신료 등의 비용.

54) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제8호, 제112조 제2항에 따라 기부행위로 보지 아니하는 행위에 소요되는 비용. 다만, 같은 항 제1호마목(정당의 사무소를 방문하는 사람에게 제공하는 경우는 제외한다) 및 제2호사목(후보자·예비후보자가 아닌 국회의원이 제공하는 경우는 제외한다)의 행위에 소요되는 비용은 선거비용으로 본다.

55) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제9호, 선거일후에 지출원인이 발생한 잔무정리비용.

56) 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용) 제10호, 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)가 선거에 관한 여론조사의 실시를 위하여 지출한 비용. 다만, 제60조의2 제1항에 따른 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지의 기간 동안 4회를 초과하여 실시하는 선거에 관한 여론조사비용은 선거비용으로 본다.

용, 일반 정당활동비, 행정적 납부금, 사무소 유지비, 차량 운영비, 자발적 지출, 일부 기부행위, 잔무 처리비용, 여론조사비용 등을 선거비용에서 명확히 배제한다. 다만, 예비후보자 등록 이후 4회를 초과하는 여론조사비용 등 일부 항목은 예외적으로 선거비용으로 간주된다. 이러한 입법적 장치는 선거비용제도의 객관성, 형평성, 그리고 회계의 신뢰성을 제고하기 위한 규범적 장치로 기능하고 있다.

4. 선거비용제한의 문제점

공직선거법상 선거비용에 관한 규정들은 한국선거제도의 투명성과 공정성을 확보하기 위한 중요한 제도적 장치로 기능한다. 그 중요한 기능들은 다음과 같다.

첫째, 공직선거법 제119조는 선거비용의 개념을 단순히 합법적 지출에 국한하지 않고, 위법한 선거운동에 따른 지출까지 포함하는 포괄적 정의를 채택함으로써, 불법 지출에 대한 실효적 제재와 회계의 포섭력을 높이고 있다. 이를 통해 후보자나 정당이 위법을 은폐하거나 비용을 누락시키는 행위를 제도적으로 방지하고 있다.

둘째, 선거비용의 범위는 공직선거법 세부적으로 정립되어 있다. 공직선거법 제113조~제116조 및 제119조 제1항의 연계 규정은 기부행위를 통한 금품 제공이나 제3자에 의한 우회 지출 등을 엄격히 제한하고, 그에 따른 비용까지 위법 선거비용으로 간주함으로써, 선거운동 자금의 공정한 사용과 정치적 평등을 보장하려는 강력한 입법 취지를 반영하고 있다.

셋째, 제120조는 선거비용으로 인정되지 않는 비용 항목을 열거함으로써, 선거비용의 과잉 확대와 회계 부정을 방지하고, 선거비용제한제도의 목적을 보호한다. 특히 사전 준비비, 일반 정당활동비, 행정적 납부금, 사후 정리비용 등 선거운동과 직접 관련성이 낮은 지출은 명확히 선거비용에서 제외함으로써, 회계 보고의 범위를 구체화하고 있다.

결국, 공직선거법상 선거비용 규율체계는 회계의 투명성, 법적 책임성, 제도적 정합성이라는 측면에서 실질적인 기능을 수행하고 있으며, 선거의 공정성과 민주적 정당성 확보에 필수적인 요소로 작용하고 있다. 이와 같이 공직선거법상 선거비용 규율은 선거운동의 공정성과 회계의 투명성을 확보하기 위한 중요한 제도적 기반을 제공하고 있음에도 불구하고, 여전히 몇 가지 구조적 한계와

실천적 문제를 내포하고 있다.

한국 공직선거법은 공정한 선거질서 확립과 정치적 기회의 균등 보장을 위하여 선거비용의 범위를 명확히 규정하고, 일정한 한도 내에서만 지출을 허용하는 제도를 운용하고 있다. 특히 제119조를 중심으로 선거비용의 개념을 폭넓게 정의하고, 위법 행위로 인한 지출까지도 선거비용으로 포섭함으로써 비용 규제의 실효성을 확보하려는 시도가 엿보인다. 그러나 이러한 선거비용제한제도는 다음과 같은 몇 가지 구조적 문제를 내포하고 있다.

첫째, 선거비용의 개념이 지나치게 포괄적으로 정의되어 있다. 공직선거법은 선거운동을 위한 직접적 지출뿐만 아니라, 입후보 준비행위, 선거 종료 이후의 정리비용, 심지어는 위법 행위로 발생한 비용까지 선거비용으로 포함하고 있다. 이는 비용 회계의 투명성을 강화하려는 취지이지만, 실제로는 후보자나 회계책임자에게 과도한 입증 책임과 법적 리스크를 부과하게 되는 부작용을 초래할 수 있다.

둘째, 선거비용으로 인정되지 않는 지출 항목과 선거비용 간의 경계가 모호하다. 공직선거법 제120조는 선거비용에서 제외되는 10가지 항목을 열거하고 있으나, 이 중 상당수는 실제 선거운동과 간접적으로 연결되어 있을 수 있다. 예를 들어, 사전 조직 구축이나 후보자 선출대회와 같은 정당 활동이 실질적으로는 선거운동의 일환으로 기능하는 경우, 해당 지출을 선거비용에서 일률적으로 배제하는 것이 타당한지에 대한 논의가 필요하다.

셋째, 제3자의 지출과 관련된 판단 기준이 불명확하다. 제119조 제1항 제4호는 후보자와 통모한 제3자의 지출까지 위법 선거비용으로 간주하지만, 실제 통모 여부를 어떻게 입증할 것인지에 대한 기준이 불분명하다. 이로 인해 자발적으로 선거운동에 참여한 제3자의 행위가 후보자에게 불리하게 작용할 가능성이 있으며, 이는 정치적 표현의 자유를 위축시키는 결과로 이어질 수 있다.

넷째, 선거비용의 제한이 정치적 경쟁의 불균형을 완화하기보다는 오히려 정당의 기득권을 강화하는 수단으로 기능할 수 있다. 법령상 일정 비용 항목은 정당의 활동 비용으로 분류되어 선거비용 제한 대상에서 제외되며, 이로 인해 조직력이 강한 기존 정당이 사실상 더 많은 자원을 동원할 수 있는 구조가 된다. 반면, 정치 신인은 엄격한 비용 제한과 회계 책임을 동시에 부담하게 되므로, 정치적 진입장벽이 강화되는 결과를 낳는다.

이처럼 현행 선거비용제한제도는 그 취지에도 불구하고 현실적인 유권 해석

과 운영에서 다양한 문제를 노출하고 있다. 따라서 제도의 실효성을 유지하면서도 선거의 자유와 공정성을 균형 있게 보장할 수 있도록, 선거비용의 범위와 예외 규정에 대한 보다 정교한 입법적 정비가 필요하다.

IV. 몽골·한국 선거비용 관련 법제의 비교

선거비용 제한 법제는 선거운동의 공정성을 확보하고 정치자금의 투명성을 보장하는 데 핵심적인 역할을 한다. 그러나 몽골, 한국의 사례를 선거비용 개념, 선거비용 범위, 선거비용이 아닌 비용, 선거비용 제한 제도의 문제점으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 선거비용 개념

선거비용의 개념은 각국 선거제도의 재정적 투명성과 정치적 공정성을 확보하기 위한 핵심 요소로서 중요성을 가진다. 몽골의 선거법에 따르면, 선거비용은 후보자 또는 정당이 선거운동을 수행하기 위해 지출하는 직접적·간접적 비용으로 정의되고 있으나, 법률상 구체적인 항목은 명시되어 있지 않다. 따라서 실제 범위는 국가감사원의 회계 기준과 관행에 따라 유추되며, 후보자와 정당은 지출 여부를 사전에 명확히 판단하기 어려워 예측 가능성이 낮다는 한계가 존재한다(예. 게렐트-오드, 2023; 드. 운드라흐·브. 에르텐달라이, 2023).

반면, 한국의 선거법은 선거비용을 후보자와 정당이 선거운동을 수행하는 데 사용한 금전적 지출로 명확히 정의하고 있으며, 법률과 중앙선거관리위원회의 지침에 따라 항목별로 구체적으로 규정하고 있다. 이러한 제도적 장치는 비용 개념의 명확성을 확보하며, 후보자와 선거관리 기관이 법적 기준을 준거로 하여 집행과 보고를 수행할 수 있도록 한다. (중앙선거관리위원회, 2024). 몽골은 범위 불명확으로 인해 예측 가능성이 낮고, 반면 한국은 법률과 지침을 통한 명확한 규정으로 비용 개념의 구체성과 예측 가능성이 비교적 높게 유지되고 있다.

2. 선거비용 범위

선거비용 범위는 후보자와 정당의 재정적 활동을 규율하고, 선거의 공정성과 투명성을 확보하는 핵심적 기준으로 작용한다. 몽골의 경우, 선거법은 선거비용을 후보자 및 정당이 선거운동을 수행하는 데 사용한 직접적·간접적 지출로 규정하고 있으나, 구체적인 항목은 법률에 명시되어 있지 않다. 대신, 후보자와 정당은 선거운동 허용 수단(홍보물 제작·배포, 공공장소 게시판 설치, 유권자 회의 및 집회, 라디오·텔레비전·전자매체 활용 등)을 기준으로 비용 범위를 유추하며, 국가감사원의 회계 기준과 관행에 따라 실제 범위가 결정된다(몽골 국회의원선거법 제39조, 49조; 대통령선거법 제44조; 지방자치회의의원선거법 제48조). 이러한 구조는 제도적 유연성을 제공하나, 법적 명확성이 부족하고 사전 예측 가능성이 낮다는 한계를 가진다.

한국은 선거비용 범위를 법률과 중앙선거관리위원회의 세부 지침을 통해 명확히 규정하고 있다. 후보자와 정당이 지출할 수 있는 비용 항목은 선거운동 홍보물 제작·배포, 선거사무소 운영, 집회·회의 개최, 방송·신문 광고 등으로 구체화되어 있으며, 모든 지출은 증빙과 보고 의무가 부과된다(공직선거법 제117조, 제118조; 중앙선거관리위원회 선거비용 회계지침, 2024). 이에 따라 한국은 비용 범위의 명확성과 예측 가능성을 높여 법적 안정성을 확보하고 있다.

종합하면, 두 국가의 선거비용 범위는 모두 후보자 및 정당의 선거운동 활동을 중심으로 정의되지만, 법적 구체성, 예측 가능성, 통제 가능성 측면에서 차이를 보인다. 몽골은 범위가 관행과 감사 기준에 의존하여 유연하지만 불확실하며 예측 가능성이 낮다는 특징이 있고, 한국은 법률과 지침에 따른 명확한 규정을 통해 안정성을 확보하고 있다.

3. 선거비용이 아닌 비용

선거비용이 아닌 비용(non-election expenses)의 범위와 정의는 선거비용 제한 제도의 실효성과 후보자 보호 측면에서 핵심적이다. 각국 법제는 이 개념을 규정하는 방식과 집행 체계에서 차이를 보인다. 몽골의 경우, 선거비용이 아닌 비용은 법률상 명시적으로 정의되어 있지 않다. 국가감사원은 후보자의 선거목적 활동과 허용 수단, 증빙 자료 유무를 기준으로 자체적으로 판단하며, 한 항

목이라도 기준을 충족하지 못하면 회계보고에서 제외된다. 이로 인해 후보자가 지출 여부를 사전에 판단하기 어렵고, 감사 결과에 대한 예측 가능성이 낮다. 즉, 법적 불확실성과 집행의 자의성이 존재한다(몽골 국가감사원 A/44호 명령, 2024).

한국에서는 선거비용이 아닌 비용을 공직선거법과 중앙선거관리위원회 지침에서 명확히 정의하고 있다. 후보자의 선거운동과 관련 없는 지출, 법령상 허용되지 않는 비용, 증빙이 불충분한 지출은 모두 선거비용이 아닌 비용으로 간주되며, 회계보고에서 제외되거나 위법 지출로 처리된다. 이 체계는 후보자와 관리기관 모두에게 법적 기준을 제공하여, 예측 가능성과 집행 가능성을 높이는 기능을 한다(공직선거법 제117조~118조; 중앙선거관리위원회 선거비용 회계지침, 2024).

종합하면, 각국 선거비용이 아닌 비용을 정의하고 구분할 필요성을 공유하지만, 법적 명확성과 집행 체계에서 차이를 보인다. 몽골은 관행과 감사원 재량에 의존하여 불확실성이 크고, 한국은 법과 지침을 통해 명확성과 예측 가능성을 확보하고 있다. 이러한 비교는 보편적 선거비용 제한 법제 모델에서 명확한 비선거비용 정의, 증빙 요건, 집행 기준의 통일성이 필요함을 시사한다.

4. 선거비용제한 제도의 문제점

각국의 선거비용 제한 제도를 비교하면, 각국이 선거의 공정성과 정치적 평등을 추구하는 방식에서 상이한 문제 구조를 드러내고 있음을 확인할 수 있다. 한국은 비교적 명확한 법체계를 갖추었음에도 불구하고 책임범위 확대와 비용범위의 모호성, 현실과의 괴리 문제가 지적된다. 몽골은 제도적 명확성 부족으로 인한 예측 가능성의 결여를 각각 드러내고 있다. 이러한 비교법적 고찰은 선거비용 제한 제도가 단순한 규제의 강도 문제가 아니라, 규범의 명확성, 정치적 자유, 공정성 간의 균형이라는 복합적 과제를 내포하고 있음을 시사한다.

몽골, 한국 선거비용 제한 제도 비교를 통해 드러난 구조적 한계는 단순히 규제의 강도 문제에 국한되지 않고, 규범의 명확성, 정치적 자유, 공정성이라는 복합적 과제와 연관되어 있음을 확인할 수 있다. 이에 따라 보편적 선거비용 법제 모델은 다음과 같은 법학적 원칙을 중심으로 개선될 필요가 있다.

첫째, 명확성·예측가능성의 원칙이다. 선거비용의 범위, 허용·비허용 항목,

제3자 지출 책임 등은 후보자와 관계자가 사전에 이해하고 준수할 수 있도록 법률 또는 시행령에서 명확히 규정되어야 한다. 이는 한국의 과도하게 포괄적인 비용 규정이나 몽골의 범위 불명확 문제를 완화할 수 있는 핵심 수단이다.

둘째, 투명성·공개성의 원칙이다. 선거비용과 기부 내역, 지출 경로 등을 체계적으로 공개함으로써, 독립적 감사 및 시민 감시가 가능하도록 해야 한다. 이는 한국과 몽골에서는 선거 자금의 불투명성이 부정·편법적 영향력을 초래할 수 있어서 중요하다.

셋째, 비례성·과잉금지원칙이다. 규제는 선거의 공정성을 확보하는 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 범위로 제한되어야 하며, 표현의 자유나 정치적 참여를 과도하게 침해하지 않도록 설계되어야 한다. 이는 한국의 비용 책임 확대 문제에 대응할 수 있는 기준이다.

넷째, 기회균등·정치적 소수자 보호이다. 경제적 불평등이나 조직력 차이가 정치적 경쟁력으로 직결되지 않도록, 제도의 설계와 한도 설정에 있어서 정치적 소수자와 신진 후보자 보호 장치를 포함해야 한다. 이는 한국과 몽골에서 정치 참여의 다양성을 보장하고, 기존 권력 중심 구조가 신진 세력과 소수자 후보자의 진입을 방해하지 않도록 하는 핵심 수단이다.

다섯째, 집행 가능성·제도 실효성이다. 법령상 규정이 존재하더라도, 실제 집행 과정에서 예측 가능하고 일관성 있게 적용될 수 있어야 하며, 감사 및 제재 절차가 독립적이고 신뢰성을 갖추어야 한다. 몽골의 감사 기준 자의성 문제는 이 원칙의 중요성을 잘 보여준다.

V. 몽골 선거비용 관련 법제의 개선방안과 시사점

선거비용 제한제도는 선거운동의 공정성을 확보하고 정치자금의 투명성을 보장하는 핵심 장치이지만, 각국 사례에서 드러나듯 제도적·법적 한계는 정치문화, 법체계, 선거 환경에 따라 다르게 나타난다. 몽골 국회의원 선거법 제49조 제1항은 선거비용을 “직접 또는 간접적으로 지출되는 금전”으로 정의하고 있으나, 구체적 항목과 범위가 명확하지 않으며, “비선거비용”의 정의도 존재하지 않아 후보자가 지출 여부를 사전에 판단하기 어렵다. 또한 감사 과정에서 국가감사원이 선거 목적, 허용 수단, 증빙 자료 유무 등을 기준으로 자의적 판단을

내리는 경우가 많아 법적 예측 가능성이 낮으며, 이는 후보자 보호와 선거 공정성을 저해하고 실무 적용의 불확실성을 심화한다.

한국의 사례는 몽골 선거비용 법제 개선에 중요한 시사점을 제공한다. 한국은 공직선거법 제119조 등을 통해 선거비용을 포괄적으로 정의하고 회계 투명성을 확보하고 있으나, 지나치게 포괄적인 범위와 비용 제외 항목과 실제 지출 간 경계 모호성, 제3자 지출 판단 기준 불명확으로 후보자에게 과도한 입증 책임과 법적 리스크를 부과한다. 이러한 비교법적 분석은 몽골이 제도를 설계함에 있어 단순히 법적 정밀성을 확보해야 함을 시사한다.

이에 따라 몽골 선거비용 법제 개선 방안은 다음과 같이 제시될 수 있다. 첫째, 한국의 사례를 참조하여 선거비용 항목과 범위를 구체적으로 규정하고, “비선거비용” 개념을 명확히 함으로써 후보자가 사전에 지출 가능 항목을 판단할 수 있도록 해야 한다. 이는 법적 불확실성을 해소하고, 감사 예측 가능성과 회계 투명성을 제고하며, 선거운동의 공정성을 강화하는 효과를 가진다.

둘째, 회계 기준과 감사 절차의 통일성을 확보하고, 실무 지침과 사례집을 제공하여 후보자가 사전에 지출 여부를 판단할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 법적 분쟁과 감사 리스크를 감소시키고, 한국에서 나타난 범위 모호성 등 미래 발생 가능한 문제를 예방할 수 있다.

셋째, 제도 개선 과정에서 투명성과 공정성뿐 아니라 후보자 보호와 선거 참여 장벽 완화 측면을 균형 있게 고려해야 한다. 후보자가 과도한 법적 책임에 얽매이지 않고 누구나 선거에 참여할 수 있도록 진입 장벽을 낮추는 설계가 필요하다.

이러한 개선방안은 단일 국가의 규범 모방에 그치지 않고, 세 국가 사례에서 드러난 공통적 원칙을 중심으로 법학적 기준을 수립할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 즉, 선거비용 제한 제도는 명확성·예측가능성, 투명성·공개성, 비례성·과잉금지원칙, 기회균등·정치적 소수자 보호, 집행 가능성·제도 실효성과 같은 법학적 원칙을 준거틀로 삼아 설계되어야 한다. 이러한 원칙을 기반으로 제도를 설계하면, 공정성과 투명성을 확보하면서도 정치적 자유와 경쟁의 균형을 유지할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있다.

결론적으로, 몽골은 선거비용 항목과 범위를 명확히 규정하고 비선거비용 개념을 법제화하며, 회계 기준과 감사 절차를 통일하고 실무 지침을 제공함으로써 후보자의 예측 가능성과 법적 보호를 강화해야 한다. 아울러 구조적 불평등

가능성을 사전에 차단하는 장치를 마련함으로써, 모든 후보자에게 평등한 정치 참여 기회를 보장하고, 선거 경쟁의 공정성과 정치자금 운용의 투명성을 동시에 확보할 수 있다.

투고일 : 2025.11.28. / 심사완료일 : 2025.12.12. / 게재확정일 : 2025.12.16.

[참고문헌]

- 개방사회포럼, 「정당 및 선거 제정, 보도자료」, 2020.
- 몽골 국가감사원, 「2024년 정기 국회의원 선거에 출마한 후보자들의 선거비용에 대한 회계보고서」, 2024.
- 강신구, “정치자금제도의 문제와 개선방안: 제19대 대선 선거비용 분석을 중심으로”, 「지역과 세계」 제43권 제1호, 전북대학교 사회과학연구소, 2019.
- 김범식, “정치자금관련 범죄에 관한 비교법적 연구”, 한국형사법무정책연구원, 2004.
- 김범태, “우리나라 선거제도에 관한 연구”, 호남대학교 박사학위논문, 2007.
- 김원기, “선거비용 규제의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001.
- 드. 운드라흐, 브. 에르덴달라이, “몽골 선거 관련 데이터 공개 실태와 회계 보고 분석”, *Politology*, 21(579), 2023.
- 박이석, “한국선거의 선거운동 자유 증대를 위한 입법제도에 관한 연구”, 「입법과 정책」 제7권 제1호, 국회입법조사처, 2015.
- 배정훈, “유권자 선거운동에 관한 연구: 선거운동 방법규제를 중심으로”, 서울대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2021.
- 전용주 · 남승오, “한국 국회의원 선거에서의 선거비용과 선거 결과: 제이콥슨 효과(Jacobson Effect)의 한국적 적용”, 「한국정당학회보」 제19권 제1호, 한국정당학회, 2020.
- 조임곤 · 김복래, “우리나라 선거비용제도 개선에 관한 연구”, 「선거연구」 제2권, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2011.
- 에. 게렐트-오드, “몽골국회의 선거제도의 정치적 · 법적 역사적 분석 (1992 - 2020)”, 「The Asia Foundation」, 울란바타르, 2021.
- 유성진 · 가상준 · 조희정 · 박진수, “한국 정치자금 공개제도의 개선방안 연구: 한국과 미국 사례 비교를 중심으로”, 「의정연구」 제26권 제1호, 한국의회발전연구회, 2020.
- 음선필, “정당 정치자금의 투명성 강화 방안”, 「홍익법학」 제13권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2012.
- 이재철 · 박명호, “선거공영제의 평가: 공직선거법 및 정치자금법 분석”, 「의정논총」 제6권 제2호, 한국의정연구회, 2011.
- International IDEA, Catalina Uribe Burcher & Fernando Casal Bértoa, *Political Finance in Mongolia: Assessment and recommendations*, 2018.

[국문초록]

몽골 선거비용 관련 법제의 문제점과 개선 방안에 대한 연구

- 한국 선거비용 관련 법제와의 비교를 중심으로 -

바타르 몽흐자야

본 논문은 몽골 국회의원 선거법상 선거비용 제한제도의 법적·제도적 한계를 분석하고, 한국 사례를 참조한 개선 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 몽골 선거법 제49조 제1항은 선거비용을 “직접 또는 간접적으로 지출되는 금전”으로 규정하고 있으나, 구체적 항목과 범위가 불명확하며, 비선거비용 개념이 정의되어 있지 않아 후보자가 사전 판단을 내리기 어렵다. 또한 감사 과정에서 국가 감사원이 선거 목적, 허용 수단, 증빙 자료 유무 등을 기준으로 자의적 판단을 내리는 경우가 많아 법적 예측 가능성이 낮고, 후보자 보호와 선거 공정성을 저해하며 실무 적용의 불확실성을 심화시킨다.

한국의 사례는 회계 투명성과 법적 정밀성을 확보하기 위한 제도적 시사점을 제공한다. 한국은 선거비용을 포괄적으로 정의하고 회계 기준을 마련하였으나, 비용 범위의 지나친 포괄성과 제3자 지출 판단 기준의 불명확성으로 후보자에게 과도한 입증 책임과 법적 리스크를 부과하고 있다. 이러한 비교법적 분석은 몽골 선거비용 제도의 개선 방향을 설계하는 데 유용한 기준을 제공한다.

이에 본 논문은 몽골 선거비용 법제 개선 방안을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 선거비용 항목과 범위를 구체적으로 규정하고 비선거비용 개념을 명확화하여 후보자가 사전에 지출 가능 항목을 판단할 수 있도록 한다. 둘째, 회계 기준과 감사 절차의 통일성을 확보하고 실무 지침과 사례집을 제공함으로써 법적 분쟁과 감사 리스크를 감소시킨다. 셋째, 후보자 보호와 선거 참여 장벽 완화 측면을 고려하여 제도를 설계함으로써 정치적 기회의 평등성을 확보한다.

결론적으로, 본 연구는 선거비용 제한제도가 명확성·예측가능성, 투명성·공개성, 비례성·과잉금지원칙, 기회균등 및 집행 가능성과 같은 법학적 원칙을 준거틀로 삼아 설계되어야 함을 강조하며, 이를 통해 공정성과 투명성을 확보

하면서 정치적 자유와 경쟁의 균형을 유지할 수 있는 제도적 기반 마련의 필요성을 제시한다.

주제어 : 선거비용, 선거비용 개념, 선거비용의 범위, 비선거비용, 선거비용제한 문제

[Abstract]

A study on the Problem and Improvement of
Mongolian Election Expenses related laws

- Based on Comparison with Election Expenses Limitation laws
of The Republic of Korea -

Munkhzaya Baatar*

This paper aims to analyze the legal and institutional limitations of Mongolia's parliamentary election expenditure regulations and to explore potential improvements by referencing the Korean case. Article 49(1) of the Mongolian Election Law defines election expenditure as "monetary disbursements, directly or indirectly incurred," but the specific items and scope remain unclear, and the concept of non-election expenditure is not defined, making it difficult for candidates to assess permissible spending in advance. Moreover, during audits, the National Audit Office often exercises discretionary judgment based on the purpose of expenditure, allowable methods, and existence of supporting documents, resulting in low legal predictability, undermining candidate protection and electoral fairness, and exacerbating practical uncertainties.

The Republic of Korean experience provides institutional insights for ensuring accounting transparency and legal precision. While Korea defines election expenditure comprehensively and establishes accounting standards, the overly broad scope of costs and unclear criteria for third-party expenditures impose excessive evidentiary burdens and legal risks on candidates. Comparative analysis offers useful guidance for designing improvements to Mongolia's election expenditure system.

This paper proposes three measures to improve Mongolia's legal framework: first, to specify election expenditure items and scope and clarify the concept

* Doctoral candidate, Department of Law, Graduate School, Kangwon National University.

of non-election expenditure, allowing candidates to determine permissible spending in advance; second, to unify accounting standards and auditing procedures and provide practical guidelines and casebooks to reduce legal disputes and audit risks; third, to design the system with consideration for candidate protection and lowering barriers to electoral participation, ensuring equal political opportunities.

In conclusion, this study emphasizes that election expenditure limitation systems should be designed based on legal principles such as clarity and predictability, transparency and openness, proportionality and the principle of avoiding excessive restrictions, equality of opportunity, and enforceability. Such a framework can secure fairness and transparency while maintaining a balance between political freedom and electoral competition.

Key words : campaign expenditures, concept of campaign expenditures,
scope of campaign expenditures, non-election expenditures,
issues of expenditure limits