

우리나라 선거비용제도 개선에 관한 연구

조임곤*

김복래**

• 목 차 •

- | | |
|---------------------|----------------------|
| I. 서론 | 4. 선거환경 |
| II. 선거비용에 관한 이론적 고찰 | IV. 구조방정식 모형의 추정과 해석 |
| III. 선거비용과 관련된 요인분석 | 1. 구조방정식 모형의 추정 |
| 1. 선거비용의 법적·제도적 분야 | 2. 구조방정식 모형의 해석 |
| 2. 선거비용의 규제주체 | V. 결론 |
| 3. 선거비용의 규제결과 | |

I. 서론

선거에서의 돈의 중요성은 새삼 환기할 필요가 없다. 정치인이 유권자에게 다가가려면 돈을 사용할 수밖에 없는 시스템이 정치시스템이기 때문이다. 이러한 맥락에서 미국의 연방법원도 정치에서는 돈이 연설(Money is speech)이라고 하였다(Smith, Williams, Powell, and Copeland 2010, 8). 이러한 입장에 서게 되는 경우 선거비용을 제한하는 것은 표현의 자유를 억압하는 것으로 해석되어 선거비용의 제한은 천부적인 권리의 침해가 되고, 선거비용에 대한 제한을 없애야 한다는 주장이 가능하다. 실제 미국 일부 주는 개인의 기부금을 연방정부보다 낮게 책정하는 곳도 있지만, 5개주에서는 기부금의 제한이 아예 없는 곳도 있다(Miller, Vandome, and McBrewster 2009, 1).

그러나 선거비용에 제한이 없는 경우, 선거에서 부자가 유리하여 선거는 부자들만의 잔치가 되어버리기 때문에 논란의 소지가 있지만 거의 모든 나라에서 선거비용에 제한을 가하고 있다. 미국의 경우 연방수준에서는 기업과 노동조합의 기부는 간접적인 방법을 제외하고는 금지되고 있고, 주정부 수준에서는 허용되지 않는 곳이 많이 있다. 또한

* 주저자. 교신저자. 경기대학교 행정학과 교수. icho@kyonggi.ac.kr.

** 인하대학교 언론정보학과 교수

초기의 미국 연방정부는 선거비용에 제한을 두지 않았으나 워터게이트 사건 이후 연방 선거운동법(Federal Election Campaign Act)에 의거하여 연방선거에서의 기부금과 지출을 통제하는 연방선거위원회(Federal Elections Commission)가 만들어지게 되었다.¹⁾

이와 같이 선거비용 제한은 선거운동의 과열을 방지하고 후보자간의 경제력 차이에 따른 선거운동기회의 불균등을 완화하여 선거비용의 과다 사용으로 발생할 수 있는 여러 부작용을 최소화하기 위하여 이루어지게 된다. 우리나라에서도 선거관리위원회는 선거마다 선거비용을 사용할 수 있는 한도를 정한다. 구체적으로 「공직선거법」 제121조(선거비용제한액의 산정)의 규정에 근거하여 인구수, 선거의 성격, 물가변동률을 반영한 기준단가 등의 요소를 고려하여 선거비용 제한액을 산정한다.

현재 선거관리위원회가 정하고 있는 선거비용 제한액 수준에 대하여 논란이 일고 있다. 일부는 선거운동의 과열을 방지하기 위하여 선거비용 제한액을 더욱 낮추어야 한다는 주장을 하고 있다. 자금이 부족한 정치인으로서 선거비용 제한액이 높으면 높을수록 정치자금 모집에 많은 시간을 할애해야 하기 때문에 그 만큼 더 부담을 가질 수밖에 없다. 미국의 경우 약 23%의 정치인이 자신의 정치자금을 모집하기 위하여 절반 이상의 시간을 소비하였고, 약 절반 이상의 정치인은 자기 시간의 4분의 1을 허비하여야 하였다(Smith, Williams, Powell, and Copeland 2010, 1).

그러나, 또 한편에서는 현재의 선거비용 제한액이 제도의 변화 및 신기술의 발전 등을 반영하지 못하여 매우 낮은 수준이며, 이러한 낮은 선거비용제한은 오히려 불법행위를 유도한다는 주장이다. 우회적으로 표현하자면 소비는 무한한데(즉 유권자에게 다가가려면 무제한의 돈이 필요한데), 선거비용의 상한액 설정 등 공급이 제한되는 경우, 암시장 거래가 일어나듯이 선거비용 액수를 낮게 책정하는 것은 국가가 불법을 조장한다는 것이다.

본 연구에서는 2010년 6월 2일 치러진 제5회 전국동시지방선거에서 후보자 및 회계책임자 등 선거 핵심 관계자들로부터 선거비용에 대하여 의식조사를 실시하여 우리나라 선거비용제도의 개선 방안을 연구하고자 한다. 본 연구의 설문조사는 2010년 7월 2일부터 2010년 8월 1일까지 1개월간 실시하였으며, 유효 표본으로 1,000명을 대상으로 후보자 등에게 설문지를 배부하여 649부를 수집·처리하였다.²⁾

설문조사에서는 기존 연구의 검토 결과 선거비용 관련 법과 제도, 선거비용 규제주체, 선거비용 규제 결과, 선거비용 관련 환경 등으로 나누어 조사가 이루어졌다. 선거비용

1) FEC는 후보자나 정당에 직접적으로 기부되는 소위 경성자금을 규제한다. 연성자금은 선거와 관련 없는 정당 활동을 위해 기부되는 자금이다.

2) 본 연구의 설문조사 자료는 김복래(2010)의 연구에 근거하고 있다. 본 연구의 설문내용은 김복래(2010)에 나와 있다.

관련 법과 제도에서는 명료성, 일관성, 합리성, 적절성, 선거비용으로 인정되는 범위, 공정성, 총액제한제 적정성 등을 조사하였고, 선거비용 규제 주체에서는 선거관리위원회의 역할, 선거비용 업무와 관련, 공정성, 전문성, 준비성, 대기 시간, 친절도, 자의성, 신뢰성, 사법부 판단의 신속성, 선거비용에 포함시켜야 할 비용, 현장실사 등을 조사하였으며, 규제 결과에서는 선거관리위원회의 선거비용 실사 능력, 비용제한액 준수, 비자금 사용 등이 포함되었고, 선거 환경에서는 금품·향응의 득표 영향, 선거의 투명성 점수 등이 조사되었다.

II. 선거비용에 관한 이론적 고찰

선거비용은 후보자가 선거운동을 위하여 지출하는 금전·물품 등으로 법에 위반되는 선거운동을 위하여 지출된 비용도 선거비용에 포함된다. 한편 선거비용보전제도는 국가가 선거비용 제한액으로 공고된 비용의 한도 내에서 지출을 조사 검토하여 정당한 선거비용이라고 인정되어지는 지출에 한하여 선거비용을 돌려주는 제도이다.

중앙선거관리위원회는 2010년 6월 2일 지방선거와 관련한 16개 시·도지사 선거의 평균 선거비용제한액은 15억 6천만원으로 하였다. 이중 경기도지사 선거는 40억 7천 3백만원으로 가장 많았고, 서울시장선거는 38억 5천 7백만원이며, 가장 적은 곳은 제주도인 4억 9천만원이었다. 만일 선거비용제한액보다 0.5% 이상을 초과 지출한 혐의로 선거사무장이나 선거사무소의 회계책임자가 징역형이나 300만원 이상의 벌금형을 선고 받으면 후보자의 당선은 무효가 된다. 실제 6·2 지방선거와 관련한 선거비용 조사결과 모두 1,681건의 위법 사실이 적발되어 78건은 고발, 14건은 수사의뢰 되었다.

선거비용과 관련된 기존의 연구는 선거비용과 관련된 규제의 문제점을 지적하고 그 개선방안에 관한 논의가 대부분을 차지하고 있다. 먼저, 최성옥(2009)은 18대 국회의원 선거를 중심으로 선거비용 규제정책의 발전방안을 논의하면서 선거운동의 자유를 확대하고 선거비용 규제정책을 강화하고, 선거 공영제를 확대 실시하고, 선거비용 규제범위를 합리화 하되, 선거비용 규제 정책에 대한 통제를 강화할 것을 주장하였다. 또한 사법적 측면에서는 선거사범사건에 대한 신속한 재판, 선거사범사건에 대한 적정한 양형 선고를 제안하였다.

조훈(2005)은 선거비용과 관련된 법과 제도의 개선 방안으로 선거비용 범위의 합리화, 선거비용 집행에 대한 규제강화, 선거법규의 일관성 유지로 법규운용의 안정성 확보 등을 주장하였고, 규제주체 측면에서 선거관리위원회 위상 제고 및 역할 강화, 선거관리위

원회의 선거비용 실사기능 강화 등을, 선거환경에서는 낙후된 정치·선거문화 개선, 공명 선거분위기 조성 등의 제안을 하였다.

나성하(2005) 역시 제4회 지방선거 때의 선거비용제도 문제점으로 비용지출내역 확인 곤란, 선거비용으로 보지 않는 비용 개념의 합리적 조정, 보전비용의 과다지급과 보전 방식의 모호, 수입·지출보고서 제출 기한 축소 등을 지적하면서, 후원회 설치 허용 등을 개선방안으로 제시하였다.

양재술(2002)는 법적·제도적 측면에서, 선거법의 명확화, 정당비용 축소 조정 및 선거비용 범위의 합리적 조정, 선거비용 공영제의 대폭 확대, 선거비용제한액의 현실화, 선거비용의 진실성 확보, 수입·지출보고서 제출 기한의 축소, 후보자 재산 신고 확인·검증, 합동연설회 폐지, 선거비용 관련 범죄자에 대한 자수자 특례 인정 등을 제안하였다. 또한 제도의 효율적 운영 측면에서는 선거관리위원회의 위상 제고, 선거비용의 확인·조사 강화, 정치자금 실명제 실시, 공소시효 기간의 연장을 제안하고, 사직 당국과 관련된 측면에서는 사법부의 선거사법재판의 엄격화, 범 정부차원의 공명선거 역량 강화 등을 제안한 후에, 선거관리 환경과 관련된 측면에서는 지구당의 위상 재정립, 선거구 통폐합과 중·대선거구제로의 전환, 시민단체와의 연대강화, 시민의식개선과 언론에 대한 홍보기능 강화, 마스크를 이용한 선거운동 확대, 인터넷이나 컴퓨터 통신을 이용한 선거운동 활성화를 제안하였다.

김원기(2001)는 선거비용 규제법규의 문제점으로 선거비용 범위의 합리성 결여, 선거비용 수입과 지출에 대한 미흡한 규제, 선거비용 보고 및 공개의 문제, 선거비용 관련 법규의 일관성 결여 등을 지적하고, 선거비용 검증 및 통제 측면에서는 선거비용 확인·조사의 문제, 규제 권한 및 능력의 부족, 위법행위에 대한 미흡한 제재 등의 문제를, 선거환경의 문제점으로는 미숙한 정치문화, 불건전한 선거풍토, 시민에 의한 감시기능의 미약 등을 지적하였다. 이러한 문제의 개선방안으로는 먼저 선거비용 규제법규의 개선을 위하여 선거비용 범위의 합리화, 선거비용 수입과 지출에 대한 규제 강화, 선거비용 보고체계의 개선 및 정보공개 확대, 선거비용 관련 규정의 단일화 및 일관성 유지를 제안하였다. 또한 선거비용 검증 및 통제를 강화하기 위하여 선거비용 확인·조사 범위의 확대, 선거관리위원회의 권한과 역할 강화, 위법행위에 대한 강력한 제재를 제안하였고, 선거환경의 개선을 위하여 선거풍토 쇄신을 위한 공명선거 추진활동 강화, 선거문화 개혁을 위한 기반확충, 시민에 의한 감시기능 강화를 제안하였다.

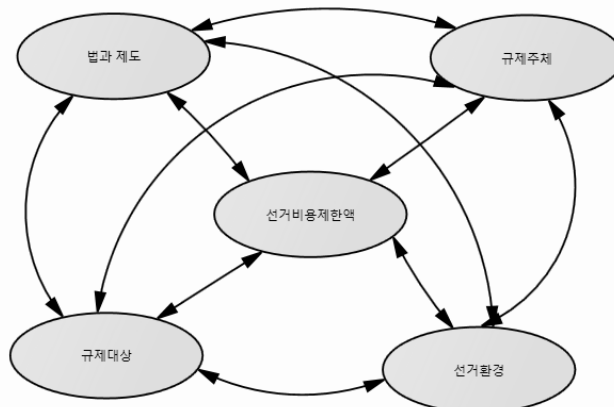
유원홍(1997)은 국회의원선거를 중심으로 임성식(2001)은 선거비용 실사제도의 문제점을 법적·제도적 측면, 실사과정, 선거관리 환경 측면에서 지적하였다. 한일남(2000)은 규제 법규상의 문제로 선거법의 불명확성, 선거법의 일관성 결여, 선거법의 정당성(합리성) 결여를 들었으며, 규제주체상의 문제로서 규제기관의 정통성 미약, 규제기관의

공정성 미흡, 규제능력의 부족을 들었고, 규제대상상의 문제를 규제에 대한 인식과 태도, 규제에 대한 수용능력 부족을 지적하고, 규제환경상의 문제로서, 미숙한 정치문화, 불건전한 선거풍토를 지적하였다. 선거비용 규제제도의 바람직한 개선 방안으로 규제법규 측면에서 선거법의 명확화, 선거법의 일관성 유지, 선거법의 정당성(합리성) 확보를 제안하였고, 규제주체 측면에서는 선거관리위원회의 위상 및 역할강화, 범정부 차원의 공명선거 역량 강화, 사법부의 선거사범재판의 신속·엄정한 처리를 제안하였다. 규제대상 측면에서는 정당·후보자 등 선거관계자에 대한 유인·통제 강화, 유권자·시민단체 등에 대한 유인·통제 강화를 제안하고, 규제환경에서는 선거풍토쇄신을 위한 다양한 방안의 강구와 공명선거 기반확충 및 저변확대를 제안하였다.

정태희(1994)는 국회의원 선거비용을 규제하는 정책에 대한 불응 요인은 선거법의 명확성, 일관성, 정당성 등 정책내용과 관련된 요인, 정책집행주체와 관련된 집행기관의 정통성, 공정한 집행, 규제능력, 대상집단과 관련된 대상집단의 태도, 정책수용능력, 환경적 요인인 정치문화와 선거 풍토에서 찾고 있다.

이상과 같은 연구에서는 선거를 둘러싼 여러 환경의 문제만을 지적하고 그것이 얼마만큼 개선되었는지에 대한 검토가 부족하였다. 이러한 검토를 위해서는 설문조사 및 이를 근거로 한 분석이 필요할 것이다. 또한 기존 연구에서는 선거를 둘러싸고 있는 환경들의 상호관계를 확인할 수 없었다. 이에 본 연구에서는 기존 연구에서 관심을 가져왔던 선거비용을 둘러싼 네 가지의 영역들 간의 상호관계를 분석하고자 한다. 김복래(2010)의 연구에서도 선거환경이 법과제도, 규제주체, 규제대상에 영향을 미치고 법과제도, 규제주체, 규제대상이 상호 영향을 미치는 것을 파악한 후에 선거비용제도의 개선을 논의하였다.

<그림 1> 분석의 틀



본 연구에서는 <그림 1>과 같이 법과 제도, 규제주체, 규제대상, 선거환경이 상호작용을 하고 이러한 요인들이 선거비용제한에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 또한 요인분석 및 구조방정식 모형의 추정을 통하여 기존 연구에서 지적된 문제점이 어느 정도 개선되었고, 어떠한 문제가 그대로 남아있는지를 고찰하여 <그림 1>의 분석의 틀을 수정한 구조방정식 모형의 추정을 통하여 선거비용제한액에 대한 개선을 제안하고자 한다.

Ⅲ. 선거비용과 관련된 요인분석

선거비용과 관련된 요인분석을 하기 전에 본 연구에서의 종속변수인 선거비용제한액에 대한 빈도분석을 보면 다음과 같다. 설문에서는 선거비용제한액으로 어느 정도 수준이 적절한가라는 질문을 하였는데, 선거비용을 낮추어야 한다는 의견이 전체의 17.5%인 110명, 높여야 한다는 의견이 전체의 42.1%인 265명으로 나타났다. 따라서 전반적인 분위기는 선거비용제한액이 현재 너무 낮은 것으로 나타났는데, 본 연구에서는 법과제도, 규제주체, 규제대상, 선거환경이 여기에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하고자 한다.

<표 1> 선거비용제한액에 대한 의견

구분	빈도	퍼센트
오히려 낮추어야 한다	110	17.5
현재가 적절하다	255	40.5
현재보다 약 1.5배는 높여야 한다	194	30.8
현재보다 약 2배는 높여야 한다	61	9.7
현재보다 약 3배 이상 높여야 한다	10	1.6
합계	630	100.0

1. 선거비용의 법적·제도적 분야

요인분석은 측정하고자 하는 개념을 얼마나 정확히 측정하였는가를 파악하는 것으로 개념을 측정하는 변수들이 동일한 요인으로 묶이는지를 확인하는 것인데, 선거비용의 법적·제도적 분야에 관한 요인분석을 실시한 결과, 초기 고유값이 1보다 높은 2개의

요인이 추출되었다. 베리맥스 회전 후에 첫 번째 요인이 전체의 40.251을 설명하고 있으며, 2번째 요인은 17.408만큼 설명하여 설명된 총분산은 57.659%로 나타났다.

〈표 2〉 법적·제도적 분야 인식 요인분석의 설명된 총분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	2.954	42.201	42.201	2.954	42.201	42.201	2.818	40.251	40.251
2	1.082	15.458	57.659	1.082	15.458	57.659	1.219	17.408	57.659

〈표 3〉 베리맥스 회전 후 법적·제도적 분야 요인적재량

구분	요인	
	법적 제도 명확	법적 제도 문제
법적 제도 명료성	.811	-.166
법적 제도 일관적	.808	-.018
선거비용 범위 명확	.664	.114
선거운동 기회 공정 제공	.648	.233
보전범위 합리적 규정	.624	.367
총액제한제 적정	.503	.460
합리적 금액으로 설정	-.058	.881

〈표 3〉의 베리맥스 회전 후 법적·제도적 분야 요인적재량을 보면, 첫 번째 요인은 법적 제도적 요인에 대해 우호적인 입장으로 볼 수 있으며, 두 번째 요인은 법적 제도 명료성, 법적제도 일관성에 부정적인 입장을 보이는 것으로 해석할 수 있다. 흥미로운 점은 법적제도가 명확하다는 요인에서는 현재의 선거비용제한액이 법정 선거운동을 위해서 합리적으로 설정되었는가라는 질문에서 현재가 낮게 책정되어 있다라고 응답한 반면 법적 제도에 문제가 있다라고 생각하는 요인에서는 오히려 선거비용제한액이 높게 책정되어 있다라는 의견을 보였다.

이상과 같은 두가지 요인과 선거비용제한액을 높여야 하는 것과의 관계를 조사하기 위하여 상관분석을 실시한 결과 법적 제도에 문제가 있다고 생각하는 요인은 선거비용 제한액을 낮추어야 한다는 의견과 -0.668의 높은 상관관계를 보였다. 법적 제도가 명확하다는 요인도 -0.017의 상관계수를 보였지만 통계적 유의성이 없었다. 결국 선거비용 제한을 위한 법과 제도에 문제가 있다고 생각하는 사람들은 선거비용 제한액을 낮추어

야 한다는 경향을 보이고 있는데, 여기에서 선거비용 제한을 위한 법과 제도의 개선이 필요함을 알 수 있다.

2. 선거비용의 규제주체

선거비용의 규제주체인 선거관리위원회에 대한 요인분석을 실시한 결과, 초기 고유값이 1보다 높은 3개의 요인이 추출되었다. 베리맥스 회전 후에 첫 번째 요인이 전체의 30.203을 설명하고 있으며, 2번째 요인은 16.526만큼 설명하였으며, 3번째 요인은 15.903만큼 설명하여 설명된 총분산은 62.631%로 나타났다.

〈표 4〉 선거비용 규제주체 분야 인식 요인분석의 설명된 총분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	3.467	38.526	38.526	3.467	38.526	38.526	2.718	30.203	30.203
2	1.161	12.903	51.429	1.161	12.903	51.429	1.487	16.526	46.729
3	1.008	11.202	62.631	1.008	11.202	62.631	1.431	15.903	62.631

〈표 5〉의 베리맥스 회전 후 선거비용 규제 주체 분야 요인적재량을 보면, 첫 번째 요인은 선거관리위원회의 전문성, 준비성, 공정성, 신뢰성, 친절성에 긍정적인 입장을 보이고 있는 것으로 볼 수 있으며, 두 번째 요인은 자의성 없음과 대기시간 측면에서 선관위에 초점을 두는 기계적인 규제로서 선거관리위원회를 인식하는 것으로 볼 수 있으며, 세 번째 요인은 현재에는 선거관리위원회에 문제가 있지만 앞으로 선거관리위원회의 역할이 중요하기 때문에 여러 가지 변화가 선거관리위원회에 필요하다는 입장으로 풀이할 수 있다.

선거관리위원회의 전문성, 준비성, 공정성, 신뢰성, 친절성에 긍정적인 입장을 보이는 경우, 선거가 깨끗했다라고 응답한 경우와 0.314의 상관을 보였으며, 법과 제도가 명확하다는 의견과 0.411의 상관관계를 보였다. 선거관리위원회가 신속하고 정확한 처리를 한다는 입장은 선거가 깨끗했다라고 응답한 경우와 0.200의 상관을 보였으며, 법과 제도가 명확하다는 의견과 0.229의 상관관계를 보였다. 선거관리위원회가 현재에는 문제가 있지만 앞으로 중요하기 때문에 여러 가지 변화가 필요한 입장은 선거비용제한액을 낮추어야 한다는 것과 -0.192의 상관을 보였으며, 법과 제도에 문제가 있다는 입장과 0.100의 상관관계를 보이고 있었다.

<표 5> 베리맥스 회전 후 선거비용 규제주체 분야 요인적재량

구분	요인		
	전문 신뢰	신속 정확처리	앞으로 더 중요
전문성	.842	.066	.040
준비성	.823	.053	-.021
관리 공정	.694	.170	.241
신뢰성	.635	.281	.250
친절도	.518	.457	.247
자의성	.002	.786	.134
대기 시간	.259	.730	-.029
미래 선거관리위원회 역할	-.018	.072	.867
선거관리위원회 역할	.335	.084	.691

3. 선거비용의 규제결과

선거비용의 규제결과에 대한 요인분석을 실시한 결과, 초기 고유값이 1보다 높은 2개의 요인이 추출되었다. 베리맥스 회전 후에 첫 번째 요인이 전체의 37.413을 설명하고 있으며, 2번째 요인은 28.615만큼 설명하여 설명된 총분산은 66.028%로 나타났다.

<표 6> 선거비용 규제 결과 인식 요인분석의 설명된 총분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	2.807	46.777	46.777	2.807	46.777	46.777	2.245	37.413	37.413
2	1.155	19.251	66.028	1.155	19.251	66.028	1.717	28.615	66.028

<표 7>의 베리맥스 회전 후 선거비용 규제결과 분야 요인적재량을 보면, 첫 번째 요인은 선거에서 동창 자금, 지인 자금, 친척 자금을 많이 사용하였을 것이라고 생각하고 선거관리위원회가 이를 제대로 확인하지 않았을 것이라는 입장으로 볼 수 있으며, 두 번째 요인은 선거비용제한액이 지켜지고, 비자금 사용도 없으므로 선거관리위원회가 선거비용을 철저히 확인하였다고 생각하는 것으로 이는 규제가 제대로 되었다고 생각하는 요인으로 규정할 수 있다.

규제가 잘되고 있다라는 입장을 보면 선거가 깨끗했다라는 입장과 0.458의 상관관계, 선거관리위원회의 전문성 등을 신뢰하는 입장과 0.368의 상관관계, 선거관리위원회가 신속하고 정확하게 처리한다와 0.155의 상관관계, 법과 제도가 명확하다와 0.451의 상관관계를 보이고 있었다. 규제가 안되고 있다라는 입장은 선거관리위원회가 앞으로 더 중요하다라는 입장과 -0.197의 상관관계가 있었다.

〈표 7〉 베리맥스 회전 후 선거비용 규제결과 분야 요인적재량

구분	요인	
	규제 안됨	규제 제대로
동참 자금 많이 사용	.901	-.149
지인 자금 많이 사용	.861	-.210
친척 자금 많이 사용	.781	-.170
비용제한액 지킴	-.082	.814
비자금 사용	.217	-.733
선거비용 선거관리위원회 철저 확인	-.166	.650

4. 선거환경

선거환경에 대한 요인 분석 결과 초기 고유값이 1보다 높은 1개의 요인이 추출되었다. 설명된 총분산은 61.700%로 나타났다. 선거환경요인에서는 추출된 요인이 하나이기 때문에 회전후에 요인적재량이 없다.

〈표 8〉 선거환경 요인분석의 설명된 총분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	1.234	61.700	61.700	1.234	61.700	61.700

성분행렬을 보면 선거의 깨끗한 정도에 대한 점수는 음의 값이 나왔고, 금품·향응제 공이 득표에 도움이 된다는 양의 값이 나와 본 연구의 선거 환경은 혼탁 선거 환경으로 정의될 수 있다. 이는 응답자의 대부분이 우리의 선거환경을 혼탁하게 보고 있다라는 것으로 요약될 수 있다.

이러한 선거환경 요인과 다른 입장과의 상관관계를 보면 선거제한액을 높여야 한다는 입장과 0.144의 상관을 보였다. 선거환경이 혼탁하기 때문에 선거비용 제한액을 낮추어야 한다고 생각하기가 쉬운데, 본 연구 결과는 상반된 결과를 보이고 있다. 그러나 유권자의 수요는 무한정인데, 선거비용 제한액이 낮은 경우 혼탁한 선거가 불가피하기 때문에 선거비용제한액을 차라리 높이는 것이 낫다라는 것으로 해석할 수 있다.

혼탁 선거환경은 또한 선거관리위원회의 전문성 등 신뢰와 -0.281의 상관관계, 선거관리위원회의 신속, 정확처리와 -0.181의 상관을 보여 선거관리위원회의 역할에 부정적이었으며, 법과 제도가 명확하다는 입장과의 -0.349의 상관을 보였고, 규제가 잘되고 있다와도 -0.493의 상관을 보이고 있었다. 따라서 혼탁한 선거환경을 개선하기 위해서는 선거관리위원회의 전문성 향상, 선거관리위원회의 신속하고도 정확한 처리 등을 통한 선거관리위원회의 바람직한 역할 수행이 요구되고, 법과 제도를 명확히 하여 규제를 철저히 할 것이 요구되는 것으로 해석할 수 있다.

IV. 구조방정식 모형의 추정과 해석

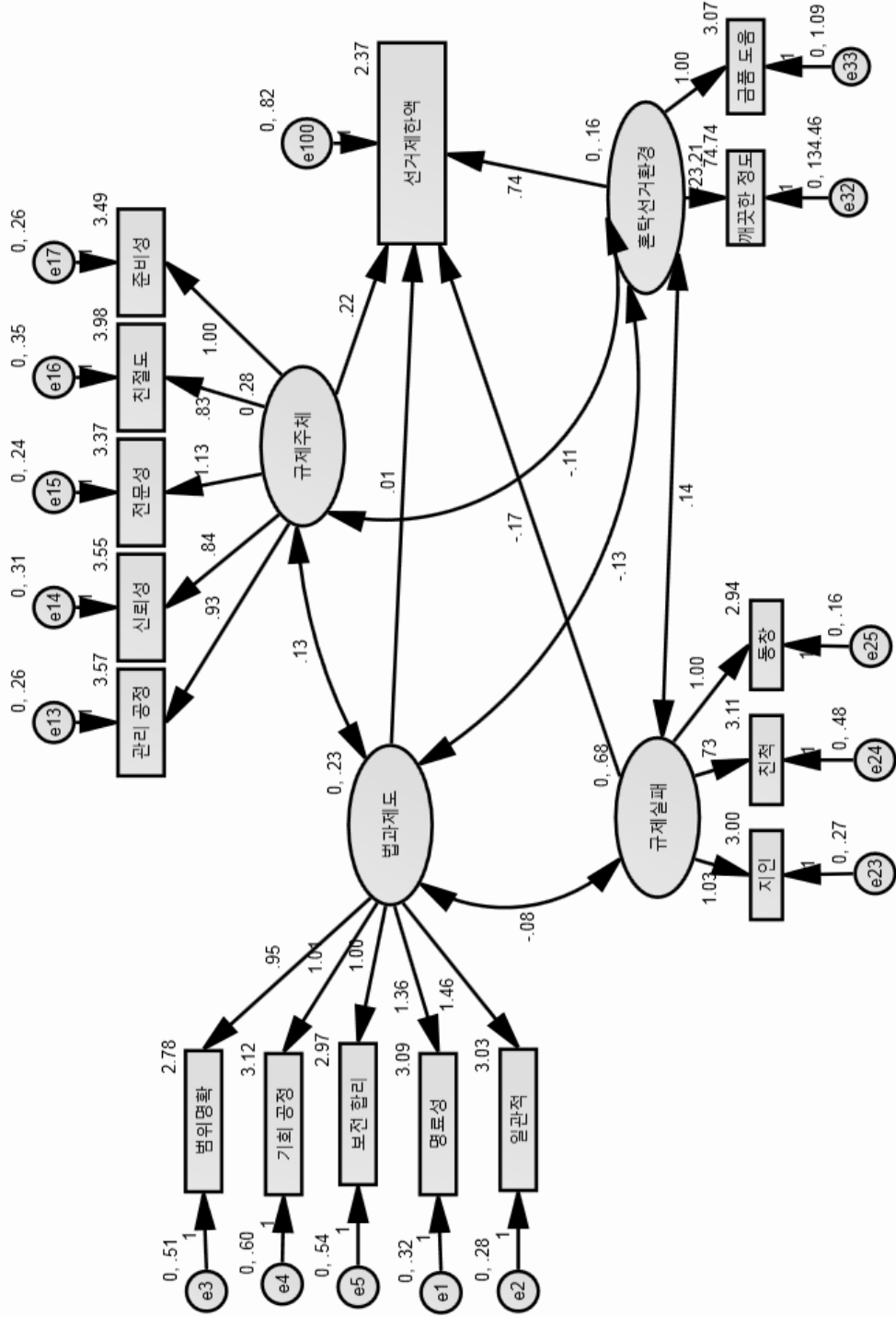
1. 구조방정식 모형의 추정

이상과 같은 규제주체, 법과 제도, 규제결과, 선거환경이 선거비용 제한에 어떠한 영향을 미치는지 알아보기 위해, 구조방정식 모형을 추정한 결과는 <그림 2>와 같다. 규제주체의 경우는 선거비용제한에 미치는 영향이 통계적으로 유의하지 않아서 모형에서 제외되었다. 모형의 유용성을 나타내는 RMSEA(Root Mean Square Error of Approximation)는 0.053인데 Browne & Cudeck(1993)에 의하면 RMSEA가 0.1보다 작으면 된다.³⁾

<그림 2>에서는 잠재변수 간에 5개의 상관관계를 설정하였는데 5개의 공분산과 상관계수는 <표 9>와 같다. 5개의 공분산은 모두 $p=0.05$ 에서 유의하였다. <표 9>에서 보는 바와 같이 법과 제도는 규제주체와 0.534의 상관을 보였고 혼탁선거환경 및 규제실패와는 각각 -0.660, -0.201의 음의 상관을 보였다. 이는 법과 제도가 명확할수록 규제주체를 신뢰하지만, 선거환경을 혼탁하다고 보지 않고, 선거관리위원회의 규제도 실패하지 않는다고 보는 것으로 풀이할 수 있다. 또한 선거관리위원회를 신뢰하는 경우에도 선거가 혼탁하지 않다는 입장과 -0.508의 상관을 보이고 있다. 끝으로 선거환경이 혼탁하다는 입장은 규제가 실패하였다는 입장과 0.435의 상관을 보였다.

3) NFI Delta1은 0.914, RFI rho1은 0.878, IFI Delta2는 0.943, TLI rho2는 0.918, CFI는 0.942로 0.9를 넘거나 근접하기 때문에 모형의 유용성은 확인되었다.

<그림 2> 구조방정식 모형의 추정



<표 9> 잠재변수간 공분산과 상관계수

구분			공분산	표준오차	통계량	p	상관계수
법과 제도	<-->	규제주체	0.134	0.017	8.096	0.000	0.534
혼탁 선거환경	<-->	법과 제도	-0.128	0.023	-5.615	0.000	-0.660
법과 제도	<-->	규제실패	-0.079	0.018	-4.326	0.000	-0.201
혼탁 선거환경	<-->	규제주체	-0.108	0.02	-5.348	0.000	-0.508
혼탁 선거환경	<-->	규제실패	0.145	0.029	5.069	0.000	0.435

절대치의 대소나 부호를 보면서 인과관계를 파악할 수 있는 인과계수, 표준화된 인과계수의 표준오차(Standard Error), 검정통계량, p값은 <표 10>과 같다.

2. 구조방정식 모형의 해석

선거비용제한에 4가지 잠재요인이 미치는 영향과 잠재요인이 관측된 변수에 미치는 표준화된 영향은 <표 11>과 같다.

<표 10> 구조방정식 모형의 인과계수

구분			계수	표준계수	오차	통계량	P
선거비용 제한액	<---	법과제도	0.008	0.004	0.192	0.041	0.967
선거비용 제한액	<---	규제실패	-0.172	-0.151	0.087	-1.966	0.049
선거비용 제한액	<---	혼탁 선거환경	0.739	0.321	0.381	1.941	0.052
선거비용 제한액	<---	규제주체	0.219	0.123	0.134	1.633	0.102
보전범위 합리적 규정	<---	법과 제도	1	0.548			
선거운동 기회 공정 제공	<---	법과 제도	1.007	0.53	0.098	10.245	0.000
선거비용범위명확	<---	법과 제도	0.949	0.536	0.092	10.319	0.000
법적 제도 명료성	<---	법과 제도	1.359	0.752	0.108	12.634	0.000
법적 제도 일관적	<---	법과 제도	1.465	0.8	0.113	12.917	0.000
관리공정	<---	규제주체	0.925	0.688	0.061	15.21	0.000
신뢰성	<---	규제주체	0.839	0.618	0.061	13.782	0.000
전문성	<---	규제주체	1.131	0.77	0.068	16.616	0.000
친절도	<---	규제주체	0.83	0.593	0.062	13.323	0.000

구 분			계수	표준계수	오차	통계량	P
준비성	<---	규제주체	1	0.716			
동창	<---	규제실패	1	0.901			0.000
친척	<---	규제실패	0.73	0.654	0.044	16.603	0.000
지인	<---	규제실패	1.03	0.853	0.049	21.038	0.000
금품 도움	<---	혼탁 선거환경	1	0.363			
깨끗한 정도	<---	혼탁 선거환경	-23.21	-0.63	3.646	-6.366	0.000

<표 11> 구조방정식 모형에서의 총효과

	법과 제도	규제주체	규제실패	혼탁 선거환경
선거비용 제한액	0.004	0.123	-0.151	0.321
법적 제도 일관적	0.800	0	0	0
법적 제도 명료성	0.752	0	0	0
선거비용 범위 명확	0.536	0	0	0
선거운동 기획 공정 제공	0.530	0	0	0
보전 범위 합리적 규정	0.548	0	0	0
준비성	0	0.716	0	0
친절도	0	0.593	0	0
전문성	0	0.770	0	0
신뢰성	0	0.618	0	0
관리공정	0	0.688	0	0
지인	0	0	0.853	0
친척	0	0	0.654	0
동창	0	0	0.901	0
깨끗한 정도	0	0	0	-0.630
금품 도움	0	0	0	0.363

법과 제도라는 잠재적 요인은 법과 제도의 일관성, 명료성, 선거비용 보전범위의 합리적 규정에 영향을 주고 있기에 이는 법과 제도의 유용성으로 해석할 수 있다. 이러한 법과 제도의 유용성은 선거비용제한액의 인하 요인으로 작용하고 있다. 법적으로 일관되고 명료하다고 생각하는 경우에는 선거비용이 늘어날 필요가 없다는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 법과 제도는 통계적 유의성이 매우 낮기 때문에 <표 11>과 같은 효과는

통계적으로 없는 것으로 본다.

다음으로 규제주체라는 잠재적 변수는 선거관리위원회의 전문성, 공정성, 준비성, 신뢰성에 높은 값을 주는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 이는 규제주체의 전문성 및 신뢰성으로 해석이 가능하다. 그러나 통계적 유의성이 낮기 때문에($p=0.102$) 규제주체는 선거비용제한액에는 영향을 미치지 못하는 것으로 해석된다. 반면 요인분석에서와 같이 규제주체에 대한 인식에 긍정적인 요소가 많다는 것은 기존 연구에서 지적되어온 규제주체의 문제가 어느 정도 개선되고 있는 것으로 해석될 수 있기에 바람직하다고 볼 수 있다.

선거비용의 규제결과는 후보자가 실제 사용한 모든 선거비용에 대해서 선거관리위원회가 철저하게 확인할 수 있다는데 회의적이고, 다른 후보자가 법에서 정하지 않은 방법으로 평소 알고 지내던 지인들의 자금을 사용하였다고 생각하고, 다른 후보자의 경우 이번 선거에서 선거비용제한액을 잘 지켰다고 생각하지 않고 있으며, 다른 후보자의 경우 공직선거법에서 정한 선거비용제한액 이외의 비자금을 어느 정도 사용하였다고 생각하고 있었다. 이는 규제가 제대로 되지 않은 것을 의미하는데, 이를 규제실패라고 부를 수 있다. 규제주체에서 어느 정도 선거관리위원회의 역할이 바람직하다라는 쪽으로 개선되고 있지만, 실제 규제의 결과는 만족스럽지 못한 것으로 나타나고 있는 것으로 해석된다. 선거규제가 실패라고 보는 경우에는 선거비용을 낮추어야 한다고 생각하고 있었다.

끝으로 선거환경은 선거의 깨끗한 정도를 100점 만점에 몇 점이라는데(깨끗한 정도)에 음의 관계이며, 위법한 금품·향응제공이 득표에 도움이 된다는 것과의 양의 관계에 있기 때문에 이를 혼탁 선거환경으로 부를 수 있다. 한편 혼탁 선거환경이라고 생각하는 입장에서는 선거비용을 오히려 높이는 효과를 가지고 있는 것으로 분석되었는데, 이는 선거비용제한액이 낮을 경우 혼탁한 선거를 할 수 밖에 없다는 사실을 의미하고 있다.

구조 방정식 모형의 추정은 어떠한 변수가 선거비용제한액의 규모에 영향을 미치는가를 볼 수 있는 기회를 제공하고 있다. 법과 제도적 측면과 규제주체 측면은 통계적 유의성은 없지만 선거비용제한액을 상향하라는 부호를 보이고 있는데 법과 제도의 정비가 어느 정도 이루어지고, 선거관리위원회의 전문성, 공정성 등이 신뢰를 받기 때문에 선거비용을 올리는 것이 바람직하다라는 것으로 나타난 것이다. 그러나 규제의 실패는 선거비용을 오히려 낮추는 것으로 작용하고 있다. 선비비용 규제의 불응에 대한 지속적인 연구가 필요하다고 볼 수 있다.

끝으로 혼탁선거환경이 선거비용제한에 미치는 영향은 표준화된 계수의 절대치가 가장 크게 나타났으며 부호가 양이라는 점에 많은 시사점을 주고 있다. 즉 선거환경이 많은 선거비용을 요구하는 있는 현실에서 현재와 같이 낮게 선거비용을 제한하는 경

우 선거가 혼탁할 수밖에 없다라는 상황을 응답자가 제안하고 있는 것이다. 적어도 지난해의 지방선거에서는 선거비용의 제한이 낮아서 혼탁한 선거가 이루어질 수밖에 없었음을 나타내고 있는 것으로 다음 지방선거에서는 이러한 상황이 반영되어야 할 것이다.

V. 결론

선거비용에 제한을 둘 것인지 아니면 제한을 두지 않을 것인지 여전히 논란거리이다. 선거비용제한액은 후보자가 선거 운동 시에 지출하는 현금이나 물품의 사용한도액을 법에 근거하여 산정하고, 후보자는 선거 운동 시에 이러한 선거비용제한액 범위 내에서 선거비용을 지출하여야 한다. 유권자에게 다가가야 하는 정치인의 입장에서 선거비용의 제한은 표현의 자유, 정치의 자유를 제한하는 것으로 볼 수 있다. 선거가 있는 곳에는 언제나 돈이 있기 마련인데 여기에 대한 제한이 가능한가라는 회의도 적지 않다.

본 연구에서는 2010년 6월 2일 치러진 제5회 전국동시지방선거에서 후보자 및 회계책임자 등 선거핵심 관계자들로부터 선거비용에 대하여 의식조사를 실시하여 선거비용제한액에 관한 제도 개선 방안을 제시하였다. 설문 결과에서도 나타났듯이 상당수의 의견이 현재 설정되어 있는 선거비용제한액을 높여야 한다는 의견이다. 인구의 증가, 선거권 확대, IT 기술의 발전 등 새로운 환경의 변화는 정치자금의 급속한 팽창을 요구하고 있는데, 선거비용제한액의 산정은 과거의 방식에 기초하고 있기에 이는 상식적으로도 설득력이 있는 의견으로 볼 수 있다.

기존의 연구에서 항상 문제로만 지적되어 왔던 법과 제도와 규제 주체인 선거관리위원회의 역할, 규제결과에 대해서 본 연구의 설문 응답자의 일부는 긍정적인 대답을 하고 있는 것으로 나타났다. 더욱이 법과 제도, 선거관리위원회의 역할에 대해서는 긍정적인 입장이 지배적이었다는 점은 우리나라 선거관리에서 많은 개선이 이루어지고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 규제결과에서는 본 연구에서 규제실패라고 명명하였듯이 아직도 선거 규제는 효과를 보고 있지 못하고 있다. 따라서 아직도 선거비용 규제의 불응에 관한 연구와 문제점 개선에 관한 후속 연구가 보다 더 필요함을 알 수 있다. 선거환경의 측면에서는 본 연구에서 혼탁 선거환경으로 명명할 정도로 가장 시급히 개선되어야 할 부문으로 볼 수 있다. 기존 연구에서 제안된 많은 대안들, 예를 들면 시민단체에 의한 감시 등이 적극적으로 활용되어야 할 필요가 있다.

참고문헌

- 김범식. 2003. “공직선거비용규제의 불응요인에 관한 연구: 국회의원선거를 중심으로.” 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김복래. 2010. “선거사무관계자 인식조사를 통한 선거비용행태분석: 제5회 전국동시지방선거 결과를 중심으로.” 경기대학교 행정학과 박사학위논문.
- 김원기. 2001. “선거비용 규제의 문제점과 개선방안에 관한 연구.” 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 나성하. 2005. 제4회 지방선거시 선거비용제도의 문제점과 개선방안 고찰. 『선거논단』 3: 153-166.
- 양재술. 2002. “선거비용규제의 실태 및 개선방안에 관한 연구.” 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 유원홍. 1997. “한국의 선거비용 규제에 관한 연구: 국회의원선거를 중심으로.” 부산대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 임성식. 2001. “선거비용 실사 제도의 문제점과 개선방안.” 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정태희. 1994. “선거비용규제정책에 대한 불응요인분석 : 국회의원선거비용을 중심으로.” 충북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 조훈. 2005. “선거비용규제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구.” 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 최성욱. 2009. “선거비용 규제정책의 발전방안에 관한 연구: 제18대 국회의원선거를 중심으로.” 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 한일남. 2000. “한국선거비용규제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구: 국회의원선거를 중심으로.” 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문.
- Browne, M.W. & R. Cudeck. 1993. “Alternative Ways of Assessing Model Fit.” In Bollen, K.A. & Long, J.S. [Eds.] *Testing structural equation models*. Newbury Park, CA: Sage, 136 - 162.
- Miller, Frederic P. Agnes F. Vandome, John McBrewster. 2009. eds. *Campaign Finance in the United States*. Mauritius: Alphascript Publishing.
- Smith, Melissa M, Glendar C. Williams, Larry Powell, and Gary A. Copeland. 2010. *Campaign Finance Reform: the Political Shell Game*. Maryland: Lexington Books

〈국문초록〉

선거비용에 제한을 두어야 할 것인지 아니면 정치시스템의 속성에 근거하여 선거비용에 제한을 두지 말아야 할 것인지는 계속 논란이다. 미국에서도 연설의 자유(Freedom of Speech)와 부자가 선거를 구매할 수 있는 능력(Ability of the Rich to Buy Elections)의 두 가지 논쟁은 아직도 계속되고 있다. 본 연구에서는 이러한 논란에 대한 해답을 찾기 위해, 기존의 연구에서 선거비용과 관련하여 많이 지적된 4가지 영역인 법과 제도, 규제주체, 규제 대상, 선거환경에 관한 실증분석을 시도하였다. 실증분석을 위하여, 본 연구에서는 2010년 6월 2일 치러진 제5회 전국동시지방선거에서 후보자 및 회계책임자 등 선거핵심 관계자들로 부터 선거비용에 대하여 의식조사를 실시하였다. 본 연구의 설문조사는 2010년 7월 2일부터 2010년 8월 1일까지 1개월간 실시하였으며, 유효 표본으로 1,000명을 대상으로 후보자 등에게 설문지를 배부하여 649부를 수집·처리하였다.

설문의 결과에서도 나타났듯이 상당수의 의견이 현재 설정되어 있는 선거비용제한액을 높여야 한다는 의견이다. 인구의 증가, 선거권 확대, IT 기술의 발전 등 새로운 환경의 변화는 정치자금의 급속한 팽창을 요구하고 있는데, 선거비용제한액의 산정은 과거의 방식에 기초하고 있기에 이는 상식적으로도 설득력이 있는 의견으로 볼 수 있다. 한편, 기존의 연구에서 항상 문제로만 지적되어 왔던 법과 제도와 규제 주체인 선거관리위원회의 역할, 규제결과에 대해서 본 연구의 설문 응답자의 일부는 긍정적인 대답을 하고 있는 것으로 나타났다. 더욱이 법과 제도, 선거관리위원회의 역할에 대해서는 긍정적인 입장이 지배적이었다는 점은 우리나라 선거관리에서 많은 개선이 이루어지고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

그러나 규제결과에서는 본 연구에서 규제실패라고 명명하였듯이 아직도 선거 규제는 효과를 보고 있지 못하고 있다. 따라서 아직도 선거비용 규제의 불응에 관한 연구와 문제점 개선에 관한 후속 연구가 보다 더 필요함을 알 수 있다. 선거환경의 측면에서는 본 연구에서 혼탁 선거환경으로 명명할 정도로 가장 시급히 개선되어야 할 부문으로 볼 수 있다. 기존 연구에서 제안된 많은 대안들, 예를 들면 시민단체에 의한 감시 등이 적극적으로 활용되어야 할 필요가 있다.

주제어 : 선거비용제한, 지방선거, 요인분석, 구조방정식

Limiting Expenditures in Campaigns, Local Government Elections, Factor Analysis, Structural Equations