

보 도 자 료

정치자금법상 후원회지정권자 사건

[2018헌마301, 430(병합) 정치자금법 제6조 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2019년 12월 27일 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 '광역자치단체장' 이라 한다) 선거의 예비후보자를 후원회지정권자에서 제외하고(이하 '광역자치단체장선거의 예비후보자에 관한 부분' 이라 한다), 자치구의 지역구회의의원(이하 '자치구회의의원' 이라 한다) 선거의 예비후보자를 후원회지정권자에서 제외하고 있는(이하 '자치구회의의원선거의 예비후보자에 관한 부분' 이라 한다) 정치자금법 조항에 관한 심판청구사건에서,

1. 광역자치단체장선거의 예비후보자에 관한 부분은 청구인들 평등권을 침해하여 헌법에 위반되지만, 2021. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 이를 계속 적용한다는 결정을 선고하고, [\[헌법불합치\]](#)

2. 자치구회의의원선거의 예비후보자에 관한 부분에 대하여는 재판관들의 의견이 인용의견 5인, 기각의견 4인으로 나뉘어 헌법과 헌법재판소법에서 정한 인용의견을 위한 정족수 6인에 이르지 못하여 기각하였다. [기각]

이 결정에는 「후원회를 통한 정치자금의 조달을 허용하는 대통령선거의 예비후보자나 국회의원선거의 예비후보자와 달리 광역자치단체장선거의 예비후보자에게 이를 불허하는 것에는 합리적인 이유가 있으므로 광역자치단체장선거의 예비후보자에 관한 부분이 청구인들의 평등권을 침해한다고 볼 수 없다」는 취지의 재판관 1인의 반대의견이 있다.



2019. 12. 27.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인 A는 2018. 6. 13. 실시된 제7회 전국동시지방선거에서 경기도지사 후보로 출마하기 위하여 예비후보자로 등록한 사람이고, 청구인 B는 청구인 A이 후원회를 둘 경우 이에 후원하고자 하는 사람이다.

그런데 정치자금법 제6조에서 광역자치단체의 장 선거의 예비후보자를 후원회 지정권자로 하고 있지 않아 청구인 A을 위한 후원회를 구성할 수 없게 되자, 위 청구인들은 위 법률조항이 자신들의 기본권을 침해한다고 주장하면서, 2018. 3. 22. 헌법소원심판을 청구하였다.

- 2018. 6. 13. 실시된 제7회 전국동시지방선거에 청구인 C는 광주광역시장 후보로, 청구인 D, E, F, G는 광주 광산구 지방의회의원 후보로, 청구인 H는 광주 북구 지방의회의원 후보로, 청구인 I, J는 광주 서구 지방의회의원 후보로 각 출마하기 위하여 예비후보자로 등록한 사람들이고, 청구인 K는 광주 동구에 거주하는 주민으로서 위 예비후보자들이 후원회를 둘 경우 이에 후원하고자 하는 사람이다.

그런데 정치자금법 제6조는 광역자치단체의 장 선거의 예비후보자와 자치구의 지역구의회의원 선거의 예비후보자를 후원회지정권자로 하고 있지 않아 이들 예비후보자들을 위한 후원회를 구성할 수 없게 되자, 위 청구인들은 위 법률조항이 자신들의 기본권을 침해한다고 주장하면서, 2018. 4. 24. 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 광역자치단체장선거의 예비후보자를 후원회지정권자에서 제외하고, 자치구의회의원선거의 예비후보자를 후원회지정권자에서 제외하고 있는 정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것) 제6조 제6호가 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것)

제6조(후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 “후원회지정권자”라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다.

6. 지방자치단체의 장 선거의 후보자(이하 “지방자치단체장후보자”라 한다)

□ 결정주문

1. 정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것) 제6조 제6호 중 ‘특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 선거의 예비후보자’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다. 위 법률조항은 2021. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.
2. 정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것) 제6조 제6호 중 ‘자치구의 지역구의회의원 선거의 예비후보자’에 관한 부분에 대한 심판청구를 모두 기각한다.

□ 이유의 요지

● 광역자치단체장선거의 예비후보자에 관한 부분 (헌법불합치)

- 2016. 4. 13. 치러진 제20대 국회의원선거의 전체 지역구 후보자의 평균 선거비용제한액은 1억 7천 8백만 원이고, 평균 선거비용지출액은 1억 1천 988만 원이다. 반면 2018. 6. 13. 치러진 제7회 동시지방선거의 광역자치단체장 후보자의 평균 선거비용제한액은 14억 1천 7백만 원이고, 평균 선거비용지출액은 7억 6천 4백만 원이다. 후원회 모금한도를 보더라도 국회의원, 국회의원선거후보자 및 예비후보자는 각각 1억 5천만 원인 반면, 제7회 동시지방선거 선거비용제한액을 고려해 볼 때, 광역자치단체장 선거 후보자의 후원회가 모금하여 기부할 수 있는 금액은 평균 7억 8백 50만 원이다(정치자금법 제12조 제1항 참조). 이와 같은 선거비용제한액 및 실제 지출액, 후원회 모금한도 등을 고려해 볼 때, 광역자치단체장선거의 경우 국회의원선거보다 지출하는 선거비용의 규모가 크고, 후원회를 통해 선거자금을 마련할 필요성 역시 매우 크다. 그럼에도 대통령선거의 예비후보자와 국회의원선거의 예비후보자는 후보자로 등록하기 이전이라도 후원회를 구성하여 후원금을 모금함으로써 향후 선거에 대비하는 것이 가능한 반면에 광역자치단체장선거의 경우 후보자가 후원금을 모금할 수 있는 기간이 불과 20일 미만으로 제한되고 있다.
- 군소정당이나 신생정당, 무소속 예비후보자의 경우에는 선거비용의 보전을 받기 어려운 경우가 많은 현실을 고려할 때(제7회 전국동시지방선거 중 시·도지

사 선거의 선거비용 보전 총액 41,245,373천 원 중 ○○당 19,763,384천 원, □□당 16,326,270천 원, ◇◇당 3,408,758천 원, ◆◆당 1,401,378천 원, 무소속 345,583천 원) 후원회 제도를 활용하여 선거자금을 마련할 필요성이 더욱 절실하고, 이들이 후원회 제도를 활용하는 것을 제한하는 것은 다양한 신진 정치세력의 진입을 막고 자유로운 경쟁을 통한 정치 발전을 가로막을 우려가 있다.

- 후원회제도 자체가 광역자치단체장의 직무수행의 엄결성을 저해하는 것으로 볼 수는 없고, 광역자치단체장의 직무수행의 엄결성은 후원회제도가 정치적 영향력을 부당하게 행사하는 통로로 악용될 소지를 차단하기 위한 정치자금법의 관련규정, 즉 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 금액의 제한 규정(제11조), 후원금의 구체적 모금방법에 대한 규정(제14조 내지 제18조), 정치자금법상 후원회에 관한 규정을 위반한 경우의 처벌규정(제45조 제1항, 제2항, 제46조, 제51조) 등을 통한 후원회 제도의 투명한 운영으로 확보될 수 있다.
- 그동안 정치자금법이 여러 차례 개정되어 후원회지정권자의 범위가 지속적으로 확대되어 왔음에도 불구하고, 국회의원선거의 예비후보자 및 그 예비후보자에게 후원금을 기부하고자 하는 자와 광역자치단체장선거의 예비후보자 및 이들 예비후보자에게 후원금을 기부하고자 하는 자를 계속하여 달리 취급하는 것은, 불합리한 차별에 해당하고 입법재량을 현저히 남용하거나 한계를 일탈한 것이다.
- 그렇다면 이 조항 중 광역자치단체장선거의 예비후보자에 관한 부분은 청구인 A, B, C, K의 평등권을 침해하여 헌법에 위반되지만, 위 조항에 대하여 단순위헌결정을 하여 당장 그 효력을 상실시킬 경우 지방자치단체의 장 선거의 후보자 역시 후원회를 지정할 수 있는 근거규정이 없어지게 되어 법적 공백상태가 발생하는 점 등에 비추어 2021. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 이를 계속 적용하기로 하는 내용의 헌법불합치결정을 하기로 한다.

● 자치구의회의원선거의 예비후보자에 관한 부분 (기각)

1. 재판관 유남석, 재판관 이선애, 재판관 이종석, 재판관 이미선의 기각의견

- 자치구의회의원은 대통령, 국회의원과는 그 지위나 성격, 기능, 활동범위, 정치

적 역할 등에서 본질적으로 다르다. 자치구의회의원의 활동범위는 해당 자치구의 지역 사무에 국한되고, 그 수행하는 정치활동의 질과 양에서 국회의원과 자치구의회의원 사이에는 근본적인 차이가 있으며, 그에 수반하여 정치자금을 필요로 하는 정도나 소요자금의 양에서도 현격한 차이가 있을 수밖에 없다. 그리고 이러한 차이를 후원회를 둘 수 있는 자의 범위와 관련하여 입법에 어느 정도 반영할 것인가 하는 문제 및 그에 관한 규제의 정도와 내용은 입법자가 결정할 국가의 입법정책에 관한 사항으로서 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되는 영역이다.

- 자치구의회의원선거의 예비후보자는 선거비용 이외에 정치자금의 필요성이 크지 않고, 선거비용 측면에서도 자치구의회의원선거의 경우 예비후보자로서 선거운동을 할 수 있는 기간 역시 대통령선거나 국회의원선거에 비하여 비교적 단기여서 상대적으로 선거비용이 적게 든다. 또한 자치구의회의원선거의 예비후보자의 경우 국회의원선거뿐만 아니라 광역자치단체장선거의 각 예비후보자와 달리 상대적으로 매우 좁은 선거구로 인하여 그 선거구 내의 주민과 훨씬 빈번히 접촉하고 긴밀한 관계를 맺고 있을 가능성이 크다. 나아가 지역 주민들과 접촉을 하며 직무를 수행하여야 하는 자치구의회의원의 지위에 비추어보면 선거과정에서부터 미리 예비후보자나 후보자에 대한 대가성 후원을 통해 당선 이후 정치적 영향력을 행사하고자 하는 사람들의 접근 내지 그 접근 등으로 인한 부작용이 예상되므로 후원회를 통한 정치자금 모금을 제한할 필요가 있다.
- 이와 같은 여러 가지 사정을 고려해 볼 때, 후원회를 통한 정치자금의 조달을 허용하는 대통령선거의 예비후보자나 국회의원선거의 예비후보자와 달리 자치구의회의원선거의 예비후보자에게 이를 불허하는 것에는 합리적인 이유가 있고, 이를 두고 입법재량을 현저히 남용하거나 한계를 일탈한 것이라고 보기는 어렵다.
- 따라서 이 조항 중 자치구의회의원선거의 예비후보자에 관한 부분은 청구인 **D**, **E**, **F**, **H**, **G**, **I**, **J**, **K**의 평등권을 침해하지 않는다.

2. 재판관 이석태, 재판관 이은애, 재판관 이영진, 재판관 김기영, 재판관 문형배의 인용의견

- 자치구의회의원선거의 경우에도 선거를 위해 선거사무소 설치, 기탁금 납부,

향후 선거 홍보 비용 지출 등을 위한 선거자금이 필요한 것은 마찬가지이다. 그런데 자치구의회의원선거의 경우 선거구수, 해당 선거가 가지는 정치적 중요성 등에 비추어 중앙당으로부터 지원받는 선거지원금의 규모가 제한적일 수밖에 없고, 더욱이 예비후보자의 선거비용은 보전대상에 포함되지도 않는다. 그럼에도 자치구의회의원선거의 후보자에 대하여 후원금을 모금할 수 있는 기회를 원천적으로 봉쇄하고 있는 것은 지나치게 가혹하다고 할 것이다.

- 군소정당이나 신생정당, 무소속 예비후보자의 경우에는 후원회 제도를 활용하여 선거자금을 마련할 필요성이 더욱 절실하고, 이들이 후원회 제도를 활용하는 것을 제한하는 것은 다양한 신진 정치세력의 진입을 막고 자유로운 경쟁을 통한 정치 발전을 가로막을 우려가 있음은 자치구의회의원선거의 경우에도 마찬가지라 할 것이다.
- 자치구의회의원은 주민의 개별적·이질적 그리고 다양한 의사와 이해관계를 통합하고 자치구의 의사를 형성하는 역할을 하므로, 그 선거에 있어 그 후보자에게 후원회를 지정할 수 있도록 하는 것이 오히려 후원회제도의 입법목적 및 철학적 기초에 부합할 것이다. 또한 자치구의회의원의 직무 수행과 관련한 연결성의 확보는 후원회제도가 정치적 영향력을 부당하게 행사하는 통로로 악용될 소지를 차단하기 위한 정치자금법의 관련규정 등으로 보장될 수 있다.
- 이와 같은 사정을 종합해 볼 때, 그동안 정치자금법이 여러 차례 개정되어 후원회지정권자의 범위가 지속적으로 확대되어 왔음에도 불구하고, 국회의원선거의 예비후보자 및 그 예비후보자에게 후원금을 기부하고자 하는 자와 자치구의회의원선거의 예비후보자 및 이들 예비후보자에게 후원금을 기부하고자 하는 자를 계속하여 달리 취급하는 것은, 불합리한 차별에 해당하고 입법재량을 현저히 남용하거나 한계를 일탈한 것이다.
- 따라서 이 조항 중 자치구의회의원선거의 예비후보자에 관한 부분은 청구인 **D, E, F, H, G, I, J, K**의 평등권을 침해한다.

□ 광역자치단체장선거의 예비후보자에 관한 부분에 대한 재판관 이 선애의 반대의견

- 광역자치단체장은 주민의 복리에 관한 자치사무의 집행기관으로서 그 지위, 성격 및 기능에서 대통령, 국회의원과는 본질적으로 차이가 있다. 그 직무수행상 필요한 자금도 개인의 선거비용 이외에는 모두 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 책정되어 있으며, 지역 주민들과 가까운 위치에서 잦은 접촉을 하는 지위에 있으므로 집행기관으로서의 연결성을 확보할 필요가 있다. 이와 같이 광역자치단체장은 대통령, 국회의원과는 그 지위나 성격, 기능, 활동범위, 정치적 역할 등에서 본질적으로 다르므로, 후원회를 통하여 정치자금을 지원해 줄 필요성 역시 각 선거별 예비후보자마다 다를 수 있다.
- 광역자치단체장은 지역 주민들과 잦은 접촉을 하며 직무를 수행하여야 하는 지위에 비추어 보면 선거과정에서부터 미리 예비후보자에 대한 대가성 후원을 통해 당선 이후 정치적 영향력을 행사하고자 하는 사람들의 접근이 예상되므로 후원회를 통한 정치자금 모금을 어느 정도 제한할 필요가 있다.
- 공직선거법은 사전선거운동 금지의 예외로서 예비후보자의 선거운동을 허용하면서도, 비용이 많이 들지 않는 일정한 선거운동에 한정하고 있다. 이러한 우리나라 선거제도상 광역자치단체장선거의 예비후보자는 예비후보자 기간 동안의 선거운동보다, 후보자로서 선거운동이 이루어지는 기간에 선거비용을 더 투입할 것으로 예상할 수 있다. 광역자치단체장선거의 예비후보자는 광역자치단체장의 후보자로 등록한 이후에는 후원회 구성이 가능하고, 그에게 후원금을 기부하고자 하는 사람은 후원금을 기부할 수 있으므로, 후원의 시기가 달라질 뿐 후원금 모금 및 기부가 전면적으로 금지되는 것은 아니다.
- 이러한 사정을 고려해 볼 때, 후원회를 통한 정치자금의 조달을 허용하는 대통령선거의 예비후보자나 국회의원선거의 예비후보자와 달리 광역자치단체장선거의 예비후보자에게 이를 불허하는 것에는 합리적인 이유가 있고, 이를 두고 입법재량을 현저히 남용하거나 한계를 일탈한 것이라고 보기는 어렵다.