

공직선거법의 문제점 및 개정방향

The Problem and Revision of Public Office Election Act

강 효 국*
Kang, Hyo-Kook

목 차

- I. 서론
- II. 공직선거법의 의의
- III. 공직선거법의 문제점 및 개정방향
- IV. 결론

국문초록

본 논문은 선거관리위원회에 근무하는 본인이 업무를 처리하면서 느낀 공직선거법의 문제점을 분석하여 이를 토대로 올바른 개정방향을 제시하고자 하였다. 선거법의 문제점으로 선거운동개념의 모호와 선거운동의 과도한 제한을 들 수 있고, 이를 해소하기 위해 선거운동개념의 명확한 규정과 선거운동과 관련하여 규제를 완화할 필요가 있다. 또한 공개장소에서의 연설·대답이 활성화되도록 선거법의 개정이 필요하다. 공명선거를 위해서는 공무원의 선거개입을 억제해야 하며 선거운동의 형평성이 유지되도록 해야 한다. 아울러 예비후보자의 선거운동의 제한도 완화하여 정치신인의 진입장벽을 낮추어야 한다.

선거의 공정성은 선거의 자유를 최대한 보장하면서 후보자간의 평등보장을 비롯하여 선거비용에 대한 철저한 규제를 통하여 실현될 수 있다고 보아야 할 것이다.

주제어 : 공직선거법, 선거운동, 공직선거법의 문제점 및 개정방향, 선거의 공정성

논문접수일 : 2009. 3. 27.

심사완료일 : 2009. 5. 12.

게재확정일 : 2009. 5. 12.

* 박사과정 · 제주대학교 대학원 법학과

1. 서론

오늘날과 같이 국민이 직접 국가의사를 결정하는 직접민주제의 형태가 아니라 국민의 대표자가 국가의사형성 및 국가사무처리의 일차적 담당자가 되는 대의민주제의 형태로 민주주의가 실현되는 상황에서는 국민이 그들의 대표자를 바르게 선출하는 선거가 곧 올바른 민주주의 실현을 위한 출발점이자 가장 기본적인 전제가 된다. 선거는 다양한 정치참가의 하나의 수단에 지나지 않는다고 생각될지도 모르지만 현대의 대의민주주의에서 그것은 가장 기본적이고 중요한 그리고 가장 유력한 정치참가의 수단이라고 할 수 있다.¹⁾ 선거는 자유와 평등에 기초하여 국민의 다원적 정치의사를 수렴하는 절차로 구성되고 이해되어야 한다. 자유롭고 평등한 선거를 통해서만 민주주의가 실현될 수 있고 또 이러한 선거만이 민주적 정당성을 확보할 수 있는 것이다.²⁾

우리나라는 건국 이래 수많은 선거를 치러왔지만 '투표함 바꿔치기', '고무신 선거', '막걸리 선거', '돈 봉투' 등 금권, 관권 및 폭력에 의한 부정·타락선거가 문제되어 왔고 자유롭고 공정한 선거분위기 속에서 국민의 진정한 의사가 제대로 반영되는 이상적인 선거풍토를 이룩하지 못하였다. 이러한 선거풍토를 일신하여 공명하고 법이 지켜지는 선거를 실현함으로써 공정한 선거문화를 정착시키는 것은 헌법상 중요한 일로 여겨졌다.³⁾ 이를 위해 1994년 「공직선거 및 선거부정방지법」을 제정하였고, 이후 선거관리 제도 개선, 선거공영제 확대, 선거의 공정성 확보, 선거운동과정에서 나타난 선거운동 방법 개선을 위하여 크고 작은 개정이 있었다. 법 명칭도 「공직선거법」으로 바뀌는 등 수차례의 개정을 거치면서 부정·타락선거를 막고자 하였다.⁴⁾

「공직선거법」이 국민주권원리와 대의민주주의 원리에 입각하여 선거의 자유와 공정확보를 기본이념으로 하고 있으나 현실은 선거의 공정성확보라는 명분 하에 선거의 자유를 지나치게 제약해온 것이 특색이며 특히 선거운동전반에 걸친 법적규제는 헌법상 표현의 자유와 자유선거의 원칙을 침해하는 심각한 위헌성의 문제를 내포하고 있다. 한편, 선거의 공정성확보라는 측면에서 볼 때 「공직선거법」은 후보자간의 선거운동의 기회균등을 기대하기 어렵고 선거의 공정성 확보의 관건인 선거비용과 정치자금에 대한 법적 규제는 규범과 현실의 괴리를 노정시키고 자금과 결부된 정치부패를 근

1) 이극찬, 「정치학」, 법문사, 2004, 428면.

2) 장명수, 「민주헌법과 국가질서」, 흥문사, 1997, 203-204면.

3) 박용상, "선거운동과 표현의 자유", 「헌법논총」, 제11집, 헌법재판소, 2000, 49면.

4) 하세현, "선거제도의 변화와 제17대 총선", 「대한정치학회보」, 제12집 제1호, 대한정치학회, 2004, 227-228면.

절시키지 못하고 있음을 부정할 수 없다.⁵⁾

또한 「공직선거법」은 공정한 선거에 치중한 나머지 선거운동을 사실상 대폭 규제하였다. 이러한 규제위주의 입법방식은 결국 다양한 형태의 불법선거운동을 양산하는 부작용을 야기했으며⁶⁾ 또한 1994년 제정 이래 2009. 2. 12 개정까지 총 35차례 개정되어 국민은 물론 후보자, 정당관계자 등도 「공직선거법」을 제대로 이해하지 못해 위반하는 사례조차 나타나고 있다. 이러한 문제의식에 따라 본 논문은 본인이 선거관리위원회에서 업무를 처리하면서 느낀 「공직선거법」의 문제점을 분석하여 이를 토대로 올바른 개정방향을 제시하고자 한다.

II. 공직선거법의 의의

1. 공직선거법의 의의 및 기능

가. 공직선거법의 의의

「공직선거법」은 국가권력을 형성하는 선거절차에 관한 사항과 그 과정에서 일어나는 범죄와 벌칙에 관한 내용을 규정하는 법률이다. 이법의 목적은 「헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여하는데 있다.⁷⁾ 「헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거라 함은 「공직선거법」 제2조에서 규정한 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거를 말한다.⁸⁾ 또한 「공직선거법」은 선거운동의 자유를 최대한 보장하되 그 한계를 벗어나는 선거운동에 대하여는 엄격하게 처벌함으로써 선거과정의 적법성과 공정성을 담보하기 위한 법이다.⁹⁾

「공직선거법」은 제1장 총칙에서 17장 보칙까지 총 278조로 이루어져 있다. 제1장 총칙은 목적과 개념정의, 제2장은 선거권과 피선거권, 제3장은 선거구역과 의원정수, 제4장은 선거기간과 선거일 등을 규정하고 있다. 제5장은 선거인명부 작성 등에 관한 내

5) 정만희, "정치관계법의 근본문제와 개정방향", 「헌법학연구」, 제13권 제2호 헌법학연구회, 2007.6. 54면.

6) 이육한, "선거운동규제의 법리", 「공법연구」, 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003. 1면.

7) 공직선거법 제1조(목적)

8) 박이석, 「형법론과 선거부정방지법」, 상원사, 2004. 3면.

9) 이영란, "공직선거 및 선거부정방지법의 벌칙에 관한 연구", 「인권과 정의」, 제338호, 대한변호사협회, 2004. 74면.

용 그리고 제6장은 후보자 등록에 관한 내용, 제7장은 선거운동과 관련하여 제58조(정의 등)에서 제118조(선거일후 담배금지)까지 상세하게 규정하고 있다. 제8장 선거비용, 제9장 선거와 관련있는 정당활동의 규제, 제10장 투표, 제11장 개표, 제12장 당선인, 제13장 재선거와 보궐선거, 제14장 동시선거에 관한 특례, 제15장 선거에 관한 쟁송, 제16장 벌칙, 제17장 보칙으로 구성되어 있다.

나. 공직선거법의 기능

(1) 보호적 기능

보호적 기능으로 선거의 공정과 선거의 자유의 보호기능을 들 수 있다. 선거의 공정이라 함은 후보자등록 뿐만 아니라 선거운동 및 투표, 개표 등 선거절차 과정에서 위법·부당함이 없이 공평하게 이루어지는 것을 말한다. 선거의 자유라 함은 선거인이 자기의 자유로운 의사에 따라 적합하다고 생각하는 후보자에게 투표하는 투표의 자유와 후보자 및 선거관계자 등 선거운동을 할 수 있는 자가 법에 근거한 선거운동을 할 수 있는 선거운동의 자유를 말한다. 선거의 공정과 선거의 자유는 서로 상반관계에 있다고 하겠다. 선거의 공정을 보장하기 위해 엄격하게 선거과정을 제한하면 선거의 자유가 침해되고 선거의 자유를 보장하기 위해 선거운동을 규제하지 않는다면 선거의 공정이 침해될 수 있다.

(2) 보장적 기능

「공직선거법」은 규제의 한계를 명백히 하여 자의적인 벌칙으로부터 선거의 자유를 보장하기 위한 보장적 기능을 갖는다. 「공직선거법」은 두 가지 측면에서 보장적 기능을 갖는다. 먼저 후보자 또는 국민은 「공직선거법」에 규정된 금지·제한 행위 외에는 어떠한 선거운동을 하여도 처벌되지 않는다는 것을 보장한다는 의미에서 선거의 자유를 보장한다. 다음으로 선거범죄자는 위법행위에 대하여는 처벌을 받아야 하지만 「공직선거법」에 규정된 처벌의 범위 내에서만 처벌되고 규정되지 아니한 벌칙으로는 처벌할 수 없다는 의미에서 보장적 기능을 갖는다.¹⁰⁾

다. 공직선거법의 제정과 개정

10) 박이석, 앞의 책, 6-8면.

(1) 제정배경

「공직선거법」이 제정되기 이전 우리나라의 선거는 「대통령선거법」, 「국회의원선거법」, 「지방의회의원선거법」, 「지방자치단체장선거법」 등 개별선거법 체제로 규정되어 있었다. 또한 당해 선거가 있을 때마다 선거법을 개정하여 공통적으로 규율되거나 통일적으로 운영되어야 하는 사항들도 달리 적용되었다. 이로 인해 선거관리기관은 물론 후보자·정당·유권자나 일반국민 모두가 각 선거 때마다 선거제도를 이해하는데 큰 혼란이 야기되고 각 선거의 관리에도 형평을 기하기 어려운 점이 있었다. 따라서 선거관리상으로는 입법정책적으로 4개의 선거법을 하나의 선거법으로 통합할 필요성이 요청되었다. 또한 불법선거운동에 대한 보다 엄격한 규제를 통하여 종래의 과열과 불법 타락이 횡행하는 선거풍토를 깨끗하고 돈이 적게 드는 선거풍토로 전환하자는 요청이 대두됨에 따라 중앙선거관리위원회가 1993년 8월 30일 국회에 선거법 제정의견을 제출하였으며 이 제정의견은 「공직선거 및 선거부정방지법」의 기본골격이 되었다.¹¹⁾

(2) 제정경과

국회에서도 선거부정 및 부패에 대한 제재를 강화하여 공정한 선거풍토를 정착하기 위한 법적 토대를 마련하고 개별 선거법을 하나의 선거법으로 통합하여 체계화함으로써 후보자, 국민들로 하여금 선거제도를 쉽게 이해하도록 함과 동시에 각 선거의 관리에 형평을 기하고자 하는 취지에서 1993년 5월 정치관계법심의특별위원회를 설치하였다. 새로운 선거법을 제정하기 위하여 중앙선거관리위원회에서 제출한 선거법 제정의견과 1993년 11월 15일 민자당에서 「공직자선거 및 선거부정방지법(안)」을, 1993년 11월 25일 민주당에서 「공직선거법(안)」을 각각 발의하였다. 심의 작업을 계속하여 여야 합의로 특별위원회 명의의 「공직선거 및 선거부정방지법(안)」을 마련하기에 이르렀다.

그 후 동 법률안은 1994년 3월 4일 제166회 임시국회 제11차 본회의에서 최종 의결되어 정부로 이송된 후 1994년 3월 16일 법률 제4739호로 「공직선거 및 선거부정방지법」이라는 명칭으로 공포되어 즉시 시행에 들어가게 되었다.¹²⁾

(3) 개정경과

1994년 3월 16일 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정된 이래 34차례에 걸쳐 크고 작은 개정이 있었다. 법제정후 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거, 1996년 4월

11) 김명수. "공정선거를 위한 부정선거방지대책에 대한 연구". 석사학위논문. 신라대학교 사회정책대학원. 2002. 10-11면.

12) 대검찰청. 「공직선거법벌칙해설」. 대검찰청. 2006. 3-32면을 요약 정리한 것임

11일 제15대 국회의원선거, 1997년 12월 18일 제15대 대통령선거, 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거, 2000년 4월 13일 제16대 국회의원선거, 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거, 2007년 12월 19일 제17대 대통령선거, 2008년 4월 9일 제18대 국회의원선거 등을 치렀다. 각종 선거를 치르면서 선거관리제도개선, 선거공영제의 확대, 선거의 공정성 확보, 행정구역 변경이나 타 법률의 개정과 선거운동방법 및 선거관리상의 일부 문제점을 보완하고 헌법재판소의 위헌결정에 따라 효력을 잃은 조항 등을 바로잡았다. 2005년 8월 4일 법의 명칭을 「공직선거법」으로 개정하고 2008. 4. 9 제18대 총선전인 2008. 2. 29에 제31차 개정, 2009. 2. 12에 재외국민들에게도 선거권을 부여하도록 하는 제34차 개정을 하였다.

2. 선거운동에 대한 보장과 규제

가. 선거운동의 개념

「공직선거법」제58조(정의 등)의 규정은 선거운동에 관한 원칙규정으로 제1항은 “선거운동이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다.”고 정의하고 있다. 선거운동의 정의를 법에서 명시하고 있으나 법상 개념정의란 추상적일 수밖에 없다는 점에서 일정한 한계가 따른다. 또한 자칫 선거운동의 개념정의가 선거운동자유의 원칙에 대한 제한으로 오도될 소지가 있기 때문에 일반적으로 외국의 입법례에서는 선거관련법에 선거운동에 관한 개념정의를 제시하지 않고 있다.¹³⁾

나. 선거운동의 자유 및 이에 대한 규제의 근거

「공직선거법」 제58조(정의 등) 제2항은 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다. 선거운동은 선거인에게 후보자의 인물, 정견 등을 제공함으로써 선거인의 투표행위 시 판단의 근거를 제공하는 수단이므로 최대한 보장되어야 함은 말할 나위가 없다. 그러나 선거운동의 무제한적인 허용은 자칫 정치권력이나 재력의 발호 등으로 인하여 민주선거제도의 본질을 왜곡시킬 우려가 있다. 이에 선거의 공정성을 확보하기 위하여 합리적인 범위 내에서 선거운동에 대한 규제와 제한의 법

13) 성락인, 「선거법론」, 법문사, 1998, 249-251면.

리가 설정된다.¹⁴⁾ 선거운동의 공정성 확보를 위해서는 선거운동의 기회균등이 보장되어야 하며 불법선거운동에 대해서는 엄격한 제재를 가함으로써 부정선거를 방지하고자 하는 것이다.¹⁵⁾ 즉 선거운동의 자유도 헌법상 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 법률로서 제한할 수 있으나 그 제한이 자유와 권리의 본질적 내용을 침해하여서는 안 된다는 원칙에 입각하여야 한다(헌법 제 37조).

다. 현행법상 선거운동에 대한 규제

(1) 시간적 규제

「공직선거법」 제59조(선거운동기간)에 의하면 “선거운동은 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다.”고 규정하고 있다. 다만 예비후보자로 등록¹⁶⁾하여 선거운동을 하는 경우와 후보자나 후보자가 되고자 하는 자가 인터넷 홈페이지를 이용하여 선거운동을 하는 경우는 예외로 인정해주고 있다. 선거운동이 시작되는 시기 이전의 선거운동은 이른바 사전선거운동으로 간주되어 사전선거운동금지의 원칙이 적용된다. 이렇게 선거운동의 기간을 제한한 것은 각 후보자로 하여금 동시에 선거운동에 임할 수 있는 기회를 제공함으로써 불필요한 과잉경쟁을 방지하고 나아가서 과도한 선거운동비용을 억제하고자 함이다.¹⁷⁾

(2) 인적규제

「공직선거법」 제60조(선거운동을 할 수 없는 자)에 의하면 대한민국 국민이 아닌 자, 미성년자, 선거권이 없는 자, 공무원, 각급선거관리위원회 위원, 교육위원회의 교육위원, 정부투자기관의 상근임·직원, 농·수·축협조합의 상근임·직원, 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교 교원, 대통령령으로 정하는 언론인, 향토예비군의 소대장급 이상의 간부와 통·리·반의 장, 일부 정부보조단체의 중앙회장 및 상근 임·직원 등은 선거운동을 할 수 없다. 선거운동을 할 수 없는 자에 대한 규제는 외국의 입법례에서 찾아 볼 수 없을 정도로 지나치다. 단순노무직 공무원은 물론 향토예비군소대장급 간부나 통·리·반장 기타 공공성을 띠는 대부분의 단체의 임·직원을 선거운동의 주체에

14) 성락인, 앞의 책, 255면.

15) 김기동, “선거운동실태와 불법행위의 규제방안에 관한 연구 - 동시지방선거를 중심으로 -”, 석사학위논문, 강원대학교 경영행정대학원, 2003. 14-16면.

16) 공직선거법 제60조에 의해 대통령선거의 경우 선거일전 240일부터, 국회의원선거, 시, 도지사선거 선거일전 120일, 지방의원, 구, 시, 군의 장선거는 선거일전 60일부터 등록이 가능함.

17) 성락인, 위의 책, 256면.

서 제외시키고 있다. 이러한 지나친 규제는 전통적으로 한국선거에서 작용하여 왔던 관권선거의 폐해를 시정하고자 하는 입법자의 의도가 강하게 담겨져 있다.

(3) 방법의 규제

「공직선거법」 제7장 선거운동은 제58조(정의 등)부터 제118조(선거일후 답례금지)까지로 구성되어 있다. 제58조(정의 등)에서 제83조(교통편의의 제공)는 선거운동방법을 소상히 규정하고 있다. 한편으로는 선거운동방법을 규정하고 있지만 각 규정마다 “이 법에서 정하지 아니하는 방법으로 ○○해서는 아니 된다.”라는 형식으로 규제하고 있다. 또한 제84조(무소속후보자의 정당표방금지)에서 제118조(선거일후 답례금지규정)와 제8장 선거비용과 제9장 선거와 관련 있는 정당 활동의 규제는 선거운동의 자유를 규제하기 위한 규정으로 이러한 규제조항을 어긴 경우 「공직선거법」을 위반한 선거범죄가 되는 것이다.

Ⅲ. 공직선거법의 문제점 및 개정방향

1. 선거운동 등 개념의 명확화

2002년 6월 13일 실시된 제3회 지방선거 당시 중앙선거관리위원회의 서면질의 건수가 107건이었으나 2006년 5월 31일 실시된 제4회 지방선거에서는 314건으로 대폭 늘어나 「공직선거법」에 대한 명확한 유권해석을 의뢰한 경우가 많았다. 선거기간 중에는 전화폭주로 인한 장시간 통화대기사례나 「공직선거법」 관련 해석이 위원회별로 상이하거나 해석이 변경되는 사례가 발생하는 등으로 민원인의 불만이 제기된 사례도 있었다.¹⁸⁾

「공직선거법」 제58조(정의 등) 제1항은 선거운동을 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”로 정의하고 단서에서 “선거에 관한 단순한 의사표시, 입후보 및 선거운동의 준비행위, 정당의 후보자추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 그리고 통상적인 정당활동”은 선거운동에서 제외하고 있다. 그러나 이러한 선거운동과 선거운동으로 보지 않는 내용을 구분할 수 있는 기준을 찾는 것이 불가능하다.¹⁹⁾ 또한 개별 선거운동관련 규정이나 지방자치단체장이나 공무원의 활동제한 규정 등 애매모호한 규정이 다수이다.

18) 중앙선거관리위원회, 「제4회 지방선거 내부평가」, 중앙선거관리위원회, 2006. 74-75면.

19) 이육한, 앞의 논문, 8면.

이러한 문제들을 개선하기 위하여 「공직선거법」의 선거운동의 개념이나 선거운동이 아닌 행위(제58조) 그리고 선거에 영향을 미치는 지방자치단체장 등의 행위제한(제86조), 기부행위의 정의(제112조), 후보자 등 비방행위(제251조) 등 후보자나 그 가족 등이 해도 되는 행위와 해서는 안 되는 행위에 대하여 선거법이 명확하게 규정할 필요가 있다.

2. 선거운동의 규제 완화

선거운동에 대한 과도한 규제는 후보자의 피선거권을 제한하고 국민의 알권리를 제한하며 후보자 및 유권자의 표현의 자유를 제약함으로써 선거에 있어서 '정보와 사상의 자유로운 흐름(free flow of information)'을 방해하고 궁극적으로는 선거를 통해서 국민주권주의를 구현하는 것을 곤란하게 할 수 있다.²⁰⁾ 또한 선거법상 규제가 많을 경우 이를 집행하기 위한 노력이 개입되어야 하는데 이 과정에서 집행업무를 담당하는 공권력 담당자가 공인이라는 이름아래 집권층이나 기존 정치인의 이익을 옹호할 가능성을 배제할 수 없음은²¹⁾ 물론 이를 규제하기 위한 사회적 비용 또한 소요된다. 따라서 선거의 규제가 최소화되고 선거운동의 자유가 최대한 보장되어야 한다.²²⁾

「공직선거법」 '제7장의 선거운동'을 규정하고 있는 조항들은 오로지 금지사항들로 가득 차 있는 것이 우리 선거제도의 현실을 그대로 반영하고 있다. 「공직선거법」 '제7장 선거운동' 뿐만 아니라 「공직선거법」 총278개 조문 어디에도 유권자나 유권자단체의 참정권과 자유로운 참여를 진솔하게 규정한 대목을 발견하기 어렵다.²³⁾

먼저 선거운동기간의 과도한 제한은 금권선거와 타락선거를 막기 위해 이루어졌다고 하나 결과적으로는 선거운동의 자유를 침해하고 유권자의 자유로운 선택권을 방해하고 있으며 기회균등의 원칙도 위반하고 있다. 뿐만 아니라 오히려 금권선거와 타락선거를 조장하고 있는 것이다. 또한 선거운동수단에서도 호별방문이나 선거기간 전에 전화이용 등 후보자와 유권자의 접촉을 너무 제한하고 있다. 선거운동주체에 대하여도 단순노무직공무원의 경우는 제한하면서²⁴⁾ 지방자치단체나 정부의 출연단체의 구성원

20) 임종훈, "선거운동의 자유와 현행선거법상 규제의 문제점", 「공법연구」, 제29집 제4호, 한국공법학회, 2001. 41면.

21) 이성환, "선거관계법에 대한 헌법재판소결정의 문제점", 「헌법실무연구」, 제1권, 헌법실무연구회, 2000. 331면.

22) 구자선, "선거운동의 확대방안에 관한 연구", 석사학위논문, 인하대학교 행정대학원, 2005. 36면.

23) 정대화, "자유로운 참여, 형평성, 합리성을 보장하는 선거제도 개혁", 「국회의원 선거제도 개혁공청회 발표논문」, 국회정치개혁특별위원회, 2003. 4면.

24) 이육한, 앞의 논문, 8-11면.

의 경우는 허용하는 등의 문제도 있다.

또한 언론의 후보자 초청대담·토론회의 경우 국회의원이나 시·도지사의 경우는 선거일전 120일부터 초청하여 실시 할 수 있으나 지방의회의원의 경우는 선거운동기간(13일)에만 할 수 있도록 제한하고 있다. 언론이 후보자들의 정책이나 인물 됴됨이 등을 유권자들에게 알리는 일은 권장해야 하나 금지하는 모순이 되고 있다. 선거운동에 대한 규제를 과감히 철폐할 필요가 있다. 호별방문의 경우 후보자가 유권자와 접촉할 수 있는 가장 효과적인 수단인데도 금지하고 있다. 오래전부터 호별방문을 금지하고 있는 것은 후보자나 선거운동원이 호별방문을 통하여 유권자를 금품으로 매수하는 등 부정적 목적으로 활용하였기 때문이다.²⁵⁾ 영국의 경우 2001년 6월 7일 실시한 영국 하원의원선거에서 한 후보가 지출한 선거운동비용이 약 1만 파운드 우리 돈으로 약 1천 8백만원 정도라고 한다. 우리나라 경제수준으로 본다면 1천만원 정도로 법정한도에 가까운 수준이라고 하는데 영국에서는 지역내 가구 중 절반이상을 방문할 정도로 호별방문이 대표적인 선거운동방법으로 자리 잡고 있다.²⁶⁾ 접촉에 의한 선거운동은 가장 어려운 방식이지만 잘 관리될 경우 가장 저렴하고 효과적인 선거운동방식이다.²⁷⁾

예비후보자로 등록을 하면 후보자와 배우자의 호별방문에 의한 선거운동을 허용해야 한다. 후보자나 배우자의 전화에 의한 선거운동도 허용하여 과도한 제한은 풀어야 한다. 아울러 직접접촉에 의한 선거운동방식의 한계를 보완하기 위하여 미디어를 통한 선거운동방식을 확대 허용해야 한다. 이를 위해 언론에 의한 대담·토론회의 제한기간의 폐지가 바람직하다.

아울러 정부(지방자치단체)의 재정출연기관, 단체의 상근 임·직원의 경우도 선거운동에 관여하지 못하도록「공직선거법」을 개정할 필요가 있다.

미국의 경우 후보자들은 선거과정 전체 기간 동안(연중) 선거운동을 활발하게 할 수 있다. 그리고 후보자 추천 또한 예비선거에 의해 결정되기 때문에 출마를 원하는 사람들은 한국보다 비교적 일찍 적극적인 선거운동을 시작하게 된다. 또한 미국은 선거운동의 방법에도 많은 제한을 두지 않으며 그에 소요되는 선거비용도 거의 무제한으로 사용할 수 있다.²⁸⁾ 하지만 미국의 선거운동 기금시스템은 많은 논쟁점을 가지고 있으

25) 임종훈, 앞의 논문, 38면.

26) 위의 논문, 32면.

27) 백창재, “정치자금제도개선의 효과와 정치적결과: 제17대 총선의 사례”, 「한국정치연구」, 제13집 제2호, 서울대학교 한국정치연구소, 2004, 5면.

28) Kim Sung-Soo, 「Research on the problems of American election campaign finance」, North Park University (The Center for Korean Studies), 2006, pp.20-21.

28) Kim Sung-Soo, ibid. p.27.

며 무제한의 기부와 지출은 큰 돈이 선거에 주는 영향, 정치적 불평등, 경쟁성 약화, 현직의원들의 업무 불충실성, 사회적 손실 등의 폐해를 낳고 있어 개혁을 주장하는 의견도 있다.²⁹⁾ 선거운동 비용을 미국처럼 무제한 사용하자는 주장은 먼저 선거비용의 투명성이 확보될 수 있는 제도적 보장이 필요하고 그 한도내에서 선거운동의 자유를 확대할 필요가 있다.

3. 공무원의 선거개입 억제

선거를 앞두고 정부의 공무수행은 여당의 선거운동수단으로 이용될 수 있기 때문에 매우 제한적으로 허용된다. 무엇보다도 유권자의 결정에 공공연하게 또는 은연중에 영향을 미치기 때문이다. 어떠한 국가기관이나 지방자치단체도 편파적으로 어떤 특정정당을 공개적이든 은연중이든 선전함으로써 선거에 영향을 미치는 것은 절대로 허용되지 않는다. 다만 합리적이고 객관적으로 국민과 직접 관련된 법적문제에 대한 정보제공 등은 가능하다.³⁰⁾ 하지만 선거 때마다 야당에서는 정부의 특정정책발표가 선거를 의식한 행위이고 선거법위반이라고 발표하고 여당은 정부의 순수한 활동이라고 항변하곤 한다. 또한 밥 한 끼 잘못 먹은 유권자는 50배의 과태료를 부담하는 반면 공무원들은 선거를 앞두고 특정정당행사에 참여해 “선거에서 승리하자”고 구호를 외쳐도 공무원법에 의한 처벌을 받더라도 공직선거법에 의해서는 처벌받지 않는다. 「공직선거법」 제9조(공무원의 중립의무 등)는 공무원이 선거에서 중립을 지킬 것을 규정하고 있지만 처벌규정이 없다. 또한 지방선거와 관련하여 공무원의 정당가입, 선거홍보, 선거기획 등 선거관련행위가 발생하는 경우가 많다. 정당의 공천을 받은 지방자치단체장의 연임가능성이 높은 지역에서 공무원들이 앞 다퉈 ‘줄대기’를 하면서 탈법적인 선거지원을 서슴지 않기 때문이다. 「공직선거법」에 모든 것을 다 규정할 수는 없지만 선거와 관련해서는 오해가 없도록 정부부처에서도 노력해야 하며 어느 정도는 제한규정이 필요하다. 다만 과도한 규제로 정부의 활동이 선거라는 이유로 위축 되서도 아니 된다. 또한 지방선거와 관련하여 공무원의 선거개입과 줄서기와 같은 행위는 공무원들이 승진 등 인사와 관련한 것이라 여겨지므로 지방자치단체장의 인사전횡을 막을 수 있는 인사위원회의 권한을 강화하여 공정한 인사가 되도록 해야 한다. 아울러 공무원의 선거중립의무를 위반한 경우에도 처벌규정을 두어 공무원들이 특정정당이나 후보자를 지지하는 등 중립의무를 위반하는 사례가 없도록 해야 한다.

29) 이육한, 앞의 논문, 11-12면.

30) 「연합뉴스」, 2006년 5월 10일.

4. 선거운동의 형평성 유지

「공직선거법」 제111조(의정활동보고)는 현역 국회의원·지방의회의원의 경우는 선거일전 90일부터 선거일까지를 제외(인터넷에 의정활동보고서를 게재하는 방법으로 하는 경우는 상시가능)하면 선거구민을 대상으로 의정활동이나 선거구활동 기타 업적의 홍보에 필요한 사항을 포함하여 의정보고회, 의정보고서발송이나 행사장에서의 축사 등 다양한 방법으로 의정활동보고나 업적홍보를 허용하면서 현역이 아니거나 정치신인인 경우는 국회의원의 경우는 선거일전 120일, 지방의회의원의 경우는 선거일전 60일부터 예비후보자로 등록해야 제한된 범위 내에서 선거운동을 허용하고 있다. 따라서 의정활동보고 방법을 제한하거나 정치신인 등의 개인적 홍보활동도 허용하여 형평성이 유지되도록 해야 한다.

지방자치단체장의 경우는 공직선거법 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) 규정에 의해 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위를 제한함은 물론 지방자치단체의 사업계획, 추진실적 기타 지방자치단체의 활동상황을 알리기 위한 홍보물을 분기별 1종 1회를 초과하지 못하게 금지하고, 당해 지방자치단체의 장 선거일 전 180일부터 선거일까지는 발행·배부할 수 없도록 엄격히 제한하고 있다. 이 규정은 지방자치단체장의 차기 선거 또는 다른 선거의 선거운동을 위한 홍보를 제한하고자 하는 취지에서 마련되었으나 지방자치단체의 일상적인 업무추진마저 제한하는 폐단이 있으므로 폐지 또는 완화되어야 한다.

5. 공개장소 연설·대담의 활성화

「공직선거법」은 과거 정당이나 후보자가 유권자와 직접 만나 자신의 지지를 호소할 수 있었던 '후보자 합동연설회'와 '정당연설회'제도를 폐지하였다. 그 대신 후보자가 대중이 많이 모여 있거나 왕래하는 장소를 직접 찾아다니면서 개최할 수 있는 '공개장소에서의 연설·대담'이 선거인과 직접 접촉하여 자신의 정견·정책을 알릴 수 있는 방법으로 유일하다. 미디어 선거운동이 많은 장점에도 불구하고 후보자들의 정치적 능력, 도덕성, 정견·정책 등 본질적인 문제가 미디어를 통해 보이는 이미지에 가려지는 이미지선거로 자칫 흐를 수 있어 공개장소에서의 연설·대담이 이러한 우려되는 부분을 보완할 수 있을 것이다. 후보자나 사회자 또는 연설원이 행하는 연설·대담이 후보자 자신의 정견이나 정책 등을 더욱 쉽게 알릴 수 있는 장점이 있다.³¹⁾ 「공직선거법」이 유세와 대인접촉을 금지하거나 억제하는 대신 미디어 중심의 선거로 전환한 기본발상

은 대통령선거나 광역시장 및 도지사선거의 경우이나 가능한 것이지 국회의원선거나 특히 지방의회의원선거의 경우에는 대면접촉을 통한 선거운동이 더욱 실효성이 있다고 할 것이다.³²⁾ 그런데 공개장소에서의 연설·대담은 후보자와 연설원 및 사회자 외에는 연설·대담을 할 수 없다. 사회자의 경우 선거사무원 중에서 선정하되 1일 1회에 한하여 교체할 수 있으며 배우자나 직계 존·비속이라도 연설원이나 사회자로 신고하지 않으면 연설·대담을 할 수 없도록 한 것은 지나친 규제라 하겠다. 또한 공개장소 연설·대담장소에서의 녹화기나 기타의 방법으로 후보자나 연설원, 사회자의 연설이나 후보자의 활동상황 외에 공연 등이 이루어지는 경우도 제한하여 유권자들이 연설장소에 모이지 않고 소규모 지지자들이 세를 과시하기 위한 방편으로 동원하는 등의 부작용도 생기고 있다.

국회의원선거나 지방선거에서는 정당명부식 비례대표를 뽑는데 정당의 선거운동방법이 비례대표선거공보 외에 뚜렷한 선거운동방법이 없어 정당의 대표자 등이 소속 후보자의 공개장소 연설·대담장소에서 연설원으로 신고하여 자당소속 후보자의 지지를 호소하면서 일부시간에 자당의 정책 등을 홍보하는 실정이다. 일반유권자들이 정당의 비례대표와 관련하여 투표 시는 비례대표후보자의 됴됨이보다는 정당의 정견·정책 등을 알고 투표해야 한다.³³⁾ 그러나 정당의 정강·정책홍보물이나 정당기관지의 경우는 당원들에게만 배부하도록 하여 정당이 자당의 정견·정책을 알릴 수 있는 방법이 거의 없다.

공개장소에서의 연설·대담시 후보자나 그 배우자, 직계 존·비속 및 신고된 선거운동관계자의 경우 누구라도 연설·대담을 할 수 있도록 허용해야 한다. 또한 유권자들이 흥미를 가지고 연설·대담장소에 모이도록 하는 방법으로 선거비용제한액 범위 안에서 일정부분 영화·연극·무용 등 공연도 허용해야 한다. 유권자들이 흥미를 가지고 모인 다음에 후보자 등이 연설·대담으로 자신의 정책 등을 홍보하고 유권자도 그러한 정책비교를 통해서 후보자나 정당을 선택할 수 있도록 해야 한다. 비례대표선거가 있는 국회의원선거총선거나 전국동시지방선거의 경우 정당의 시·도당 단위 또는 3-4개 국회의원지역구마다 1대의 차량으로 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있도록 허용해야 한다. 연설·대담은 비례대표의원후보자나 정당의 당직자, 선거운동관계자로 신

31) 구자선, 앞의 논문, 71면.

32) 권영철, "선거와 선거제도-현행선거법제의 주요정점을 중심으로-", 「제3회 한국법률가대회 발표문」, 한국법학교수회, 2002, 181-181면.

33) 중앙선거관리위원회 2004년 4월 15일 실시한 제17대국회의원선거와 관련한 유권자의식조사결과 제17대 국회의원선거시 정당 결정기준은 정당의 정견·정책 44.4%, 지지후보와 같은 정당 21.9%, 비례대표 후보자의 인물·능력 19.9%, 정당의 지지기반 10.5%로 나타났다.

고된 자들이 정당의 정견·정책을 홍보하여 자당을 지지하도록 허용해야 한다.

6. 예비후보자의 선거운동제한 완화

「공직선거법」제60조의3(예비후보자의 선거운동)에 의해 예비후보자로 관할선거관리위원회에 등록을 하면 허용되는 선거운동방법으로 첫째, 선거사무소를 설치하고 그 선거사무소에 간판·현판·또는 현수막을 설치게시 하는 방법, 둘째, 자신의 성명·사진 등이 게재된 명함을 예비후보자와 예비후보자가 지정한 1인 과 배우자가 선거운동을 위하여 명함을 직접주는 방법, 셋째, 전자우편을 이용하여 메일 등을 전송하는 방법, 넷째, 선거구안의 세대수의 10분의 1이내에 홍보물을 1회 보내는 방법이 있다. 그러나 예비후보자가 유권자와 직접대면을 하면서 선거운동을 할 수 있는 방법은 명함을 직접배부하면서 선거운동을 해야 가능하다.³⁴⁾ 그 외에 홍보물 1회, 전자우편을 이용한 선거운동이 전부로 그 외의 방법으로는 선거운동을 할 수 없다.

따라서 예비후보자 등록기간을 좀더 늘리고 소요되는 비용은 선거비용에 포함되도록 하되 비용이 비교적 적게 들도록 해야 한다. 유권자와 직접 대면을 하려면 명함을 직접 주면서만 선거운동을 할 수 있어 명함제작비용의 과다와 경제력에 따라 선거운동의 형평성이 무너지는 결과가 된다. 이를 방지하기 위해 명함을 직접주지 않더라도 유권자와 자유롭게 대화를 통해 공약의 설명 등 선거운동을 할 수 있도록 「공직선거법」의 개정이 필요하다. 명함을 배부할 수 있는 사람의 경우 지방의원은 예비후보자, 배우자와 지정된 1인이 배부하면 되겠지만 국회의원이거나 도지사의 경우는 지역이 광범위하므로 예비후보자, 배우자, 선거사무장, 선거사무원도 배부할 수 있도록 하고 명함제작비용도 선거비용에 포함되도록 하여야 한다.

IV. 결론

선거는 민주주의에 있어서 필요불가결한 요소로 선거가 제대로 치러져야 진정한 민주주의가 이룩될 수 있다. 우리나라의 경우 해방 후 여러 차례의 선거를 치러왔지만 선거망국론이라 할 정도로 불법·타락이 난무하는 선거를 경험하였다. 이로 인해 1994년에는 공명선거의 기치를 걸고 「공직선거 및 선거부정방지법」을 제정하고 이후 명칭

34) 대법원 2007. 2. 9. 선고 2006도7417판결.

을 「공직선거법」으로 바꾸는 등 수차례의 개정을 거치면서 대통령선거 3번, 국회의원 총선거 4번, 전국동시지방선거 4번 등 11차례의 전국단위선거를 경험하였다.

「공직선거법」의 개접방향으로 선거운동개념의 모호와 선거운동의 과도한 제한 등의 문제점을 해결하기 위해 「공직선거법」의 애매모호한 규정의 명확화와 선거운동과 관련하여 규제를 완화할 필요가 있다. 미국과 같이 선거운동의 제한을 완전히 제거하고 선거비용도 무제한 사용하도록 하는 것은 또 다른 문제점이 발생할 수 있으므로 선거운동의 완화에 있어서도 이러한 문제점을 고려해야 한다. 또한 공개장소 연설·대담이 활성화 되도록 해야 한다. 공명선거를 위해서는 공무원의 선거개입을 억제해야 하며 선거운동의 형평성이 유지되도록 해야 한다. 아울러 예비후보자의 선거운동의 제한도 완화하여 정치신인의 진입장벽을 낮추어야 한다.

「공직선거법」은 헌법상 참정권의 보장, 선거의 기본원칙으로서의 보통·평등·직접·비밀선거의 원칙과 선거운동의 기회균등 보장, 선거공영제 등의 원리에 입각하여 헌법 원리가 구현되도록 해야 하며, 이러한 원리에 기속되어야 한다.³⁵⁾ 「공직선거법」은 선거의 자유와 공정 확보에 있어서는 양자의 조화로운 실현이 요구되며, 이 양자가 대립 충돌하는 경우에 선거의 자유가 선거의 공정에 양보할 수 있는 것은 아니다. 따라서 선거의 공정성은 선거의 자유를 최대한 보장하면서 선거관리기관의 중립성과 후보자간의 평등보장을 비롯하여 선거비용에 대한 철저한 규제를 통하여 실현될 수 있다고 보아야 할 것이다. 즉 선거의 자유를 실질적으로 보장하기 위해 선거과정에서의 후보자간, 정당간, 불공정하고 불공평한 경쟁이 되지 않도록 선거비용에 대한 엄격한 법적규제도 이루어져야 한다.

참고문헌

- 구자선, “선거운동의 확대방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 인하대학교 행정대학원, 2006.
 권영설, “선거와 선거제도-헌법선거법제의 주요쟁점을 중심으로”, 「제3회 한국법률가대회 발표문」, 한국법학교수회, 2002.
 김기동, “선거운동실태와 불법행위의 규제방안에 관한 연구- 동시지방선거를 중심으로”, 석사학위논문, 강원대학교 경영행정대학원, 2003.
 김명수, “공정선거를 위한 부정선거방지대책에 대한 연구” 석사학위논문, 신라대학교

35) 정만희, 앞의 논문, 55면.

- 사회정책대학원, 2002.
- 대검찰청, 「공직선거벌칙해설」, 대검찰청, 2006.
- 박용상, “선거운동과 표현의 자유”, 『헌법논총』, 제11집, 헌법재판소, 2000.
- 박이석, 「형법론과 선거부정방지법」, 상원사, 2004.
- 백창재, “정치자금 제도개선 효과와 정치적결과: 제17대 총선의 사례”, 『한국정치연구』, 제13집 제2호, 서울대학교 한국정치연구소, 2004.
- 성락인, 「정치학」, 법문사, 1998.
- 이극찬, 「정치학」, 법문사, 2004.
- 이성환, “선거관계법에 대한 헌법재판소 결정의 문제점”, 『헌법실무연구』, 제1권, 헌법실무연구회, 2000.
- 이영란, “공직선 및 선거부정방지법의 벌칙에 관한 연구”, 『인권과정의』, 제338호, 대한변호사협회, 2004.
- 이육한, “선거운동 규제의 범리”, 『공법연구』, 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003.
- 임종훈, “선거운동의 자유와 현행선거법상 규제의 문제점”, 『공법연구』, 제29집 제4호, 한국공법학회, 2001.
- 장명수, 「민주헌법과 국가질서」, 홍문사, 1997.
- 정대화, “자유로운 참여, 형평성, 합리성을 보장하려는 선거제도개혁”, 『국회의원 선거제도개혁 공청회 발표논문』, 국회정치개혁특별위원회, 2003.
- 정만희, “정치관계법의 근본문제와 개정방향”, 『헌법학연구』, 제13호, 헌법학연구회, 2003.
- 중앙선거관리위원회, 「제17대국선 유권자의식조사결과」, 중앙선거관리위원회, 2004.
- 하세현, “선거제도의 변화와 제17대 총선”, 『대한정치학회』, 제12집 제1호, 대한정치학회, 2004.
- KimSung-Soo, 『*Research on the problems of American election campaign finance*』, North Park University(The Center for Korean Studies), 2006.

[Abstract]

The Problem and Revision of Public Office Election Act

Kang, Hyo-Kook

Ph. D. Candidate, Dept. of Law, Jeju National Univ.

This thesis has suggested the right direction of revision by analyzing the problems of public office election act on duty at an election administration commission. A problem of public office election act is the ambiguity of an election campaign concept and the excessive limit of an election campaign. It is necessary to establish an election campaign concept and alleviate restrictions to solve this problem. Also, the election act needs to be revised to activate the speech and conversation in public places. Intervention in a fair election has to be suppressed and an election campaign has to be clear. Furthermore, the restriction of candidates' election campaign should be lightened and the barrier against new figures should be lowered.

Fairness of election can be established under the guarantee of the maximum free election and the thorough restriction of expenses for an election campaign as well as equality between candidates.

Key words : Public office election Act, The problem and Rvision of Public office election Act, election campaign, Fairness of election

