



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

選舉犯罪의 實態와 對策에 관한 研究



濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

姜 孝 國

2007年 2月

選舉犯罪의 實態와 對策에 관한 研究

指導教授 金 昌 君

姜 孝 國

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2006年 12月

姜 孝 國의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

濟州大學校 行政大學院

2006年 12月

目 次

제 1장 序 論	1
제 1절 研究의 目的	1
제 2절 研究範圍와 方法	3
1. 研究의 範圍	3
2. 研究方法	4
제 2장 選舉犯罪의 一般的 內容	6
제 1절 選舉犯罪의 概念과 特徵	6
1. 選舉犯罪의 概念	6
2. 選舉犯罪의 特徵	8
제 2절 比較法的 考察	10
1. 英國	10
2. 美國	12
3. 獨逸	15
4. 日本	17
제 3장 公職選舉法の 概觀	20
제 1절 公職選舉法の 主要內容	20
1. 公職選舉法の 意義	20
2. 選舉運動에 대한 保障과 規制	24
제 2절 選舉犯罪의 主要規定	26
1. 特別規定	26
2. 主要犯罪類型	32
제 4장 選舉犯罪의 實態	38
제 1절 選舉管理委員會의 選舉犯罪 團束現況	38

1. 選舉別 團束現況	38
2. 類型別 團束現況	41
3. 身分別 團束現況	44
4. 認知手段別 團束現況	47
5. 選舉犯罪經驗實態	49
제 2절 檢察의 選舉犯罪 搜查 및 措置現況	52
1. 犯罪의 發生 및 檢舉現況	52
2. 犯罪者의 犯行 時 特徵	56
3. 犯罪者의 前科現況	58
4. 犯罪者 措置現況	60
5. 起訴現況	62
제 3절 法院의 選舉犯罪者 裁判現況	69
1. 裁判期間	69
2. 選舉事犯 量刑實態	71
3. 當選無效宣告現況	74
제 5장 選舉犯罪의 防止對策	75
제 1절 制度改善	75
1. 公職選舉法의 改正 必要性	75
2. 選舉管理委員會의 權限 強化	86
3. 選舉事犯에 對한 赦免制度運用의 改善	88
4. 政黨·候補者의 政策對決 誘導	89
제 2절 團束強化와 意識改善	90
1. 團束強化	90
2. 意識改善	95
제 6장 結 論	98
參考文獻	100
ABSTRACT	106

表 目 次

<표 1> 감시·단속반 편성 현황	31
<표 2> 선거별 단속현황	32
<표 3> 선거별 과태료부과현황	33
<표 4> 유형별 단속현황	34
<표 5> 유형별 고발·수사의뢰현황	36
<표 6> 신분별 단속현황	37
<표 7> 신분별 고발·수사의뢰현황	38
<표 8> 인지수단별 단속현황	39
<표 9> 인지수단별 고발·수사의뢰 현황	40
<표 10> 선거범죄 경험현황	41
<표 11> 범죄의 발생시기 및 검거현황	42
<표 12> 범죄 발생시부터 인지까지의 시간현황	43
<표 13> 범죄 수사단서현황	44
<표 14> 범죄 검거까지의 시간현황	45
<표 15> 범죄의 검거단서현황	45
<표 16> 범행시 연령현황	46
<표 17> 범죄자 학력현황	47
<표 18> 범죄자 전과현황	48
<표 19> 범죄자의 재범기간현황	49
<표 20> 범죄자 조치현황	49
<표 21> 범죄자 구속·불구속현황	50
<표 22> 범죄자 처분현황	51
<표 23> 선거별 기소현황	52
<표 24> 유형별 기소현황	53
<표 25> 신분별 기소현황	54
<표 26> 인지수단별 기소현황	55
<표 27> 선거별 선거사범 불기소 현황	56
<표 28> 국회의원선거 선거사범 재판기간(제9대- 제13대)	57
<표 29> 제16대국선 선거사범 재판기간	58
<표 30> 선거범죄 처벌현황	60
<표 31> 당선무효 형벌선고현황	62

제 1장 序 論

제 1절 研究의 目的

국민에 의한 정부(government by the people)는 민주주의를 정의하는데 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 대의민주주의에 있어서 국민에 의한 정부는 국민의 정치참여를 통하여 실현될 수 있다. 민주정부는 1인에 의한 독재정치나 소수에 의한 과두정치와 달리 다수의 국민에 의한 정부를 의미한다.¹⁾ 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 선출하는가 하는 문제가 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.²⁾ 루소는 사회계약론에서 “영국국민은 자기네들이 자유롭다고 생각하고 있지만 그들은 크게 착각하고 있는 것이다. 그들이 자유로운 것은 오직 의회의 의원을 선출할 때뿐이다. 의원선출이 끝나자마자 그들은 노예가 되어버리고 아무것도 아닌 존재가 되고 만다.”³⁾고 갈파한 바 있다. 대의제민주주의 하에서 국민이 주권을 행사하는 유일한 통로인 선거마저 잃어버리게 되면 그 체제는 민주주의를 주장할 아무것도 남지 않게 된다. 또한 선거가 실질적으로 국민의 의사와 합치되어야 하며,⁴⁾ 그 과정

1) 홍득표, 「현대정치과정의 이해」, 학문사, 2004, 364면.

2) 이극찬, 「정치학」, 법문사, 2004, 428면.

3) Jean Jacques Rousseau, (G. D. H. Cole, trans) *The Social Contract, Book III*, Chap.15 *Encyclopaedia Britannica, Great Books of the Western World*, 1988, Vol. 38, p. 422

에서 선거법이 지켜지는 공명한 선거가 되어야 함은 너무나 당연하다 하겠다.

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.⁵⁾ 그러나 선거는 이처럼 긍정적인 측면만 있는 것이 아니다. 국민의 무관심, 금권, 폭력, 관권의 개입으로 선거의 공정성이 상실되는 경우 지배자의 지배를 정당화시키는 도구로 전락될 수 있는 위험성을 내포하고 있다.⁶⁾ 정치선진국가로 대표되는 영국도 1880년까지는 유권자에 대한 매수와 향응 등이 난무하였다. 1880년 총선거 직후 “부패선거의 악순환을 끊자”는 사회적 공감대가 형성되면서 총 유권자가 2,200여명인 한 지역구에서 1,000여명의 증인이 조사받는 등 부정선거에 대한 철저한 조사가 이루어졌다. 1883년에는 후보자 본인이 몰랐던 금품수수라 하더라도 당선을 무효화하고 7년 동안 후보자 자격을 박탈하는 연좌제 등이 포함된 「부패행위 및 위법행위 방지법」이 제정되고 1885년 총선거부터 이 법을 철저히 적용하여 사소한 불법행위에 대해서도 예외 없이 강력하게 처벌함으로써 오늘날의 깨끗한 선거문화 정착의 계기가 되었다. 실제로 옥스퍼드 선거구에서 ‘프랑크 그레이’가 부패 및 위법행위, 경비상한액 초과, 허위보고 등의 이유로 의원직을 상실한 1923년 이래 선거소송에 있어서 부패행위나 위법행위를 이유로 당선무효된 사례는 전무한 실정이다.⁷⁾

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.⁸⁾ 이를 위해 1994년 「공직선거 및 선거부정방

4) 김선택, “민주주의와 선거”, 「공법연구」 제29집 제4호, 한국공법학회, 2002, 7-18면.

5) 장명수, 「민주헌법과 국가질서」, 홍문사, 1997, 203-204면.

6) 김광수, 「선거와 선거제도」, 박영사, 1997, 19-25면.

7) 성락인, 「선거법론」, 법문사, 1998, 387면.

지법」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. 특히 2004년 제17대 국회의원선거부터 ‘50배 과태료 부과제도’, ‘선거범죄 신고자 포상금 지급제도’ 등이 도입되고, 정당연설회, 합동연설회 등이 폐지되면서 지난 반세기 동안 우리 선거문화의 가장 큰 병폐로 지적되어 왔던 ‘돈 선거’, ‘동원선거’가 크게 줄었다. 이외에도 미디어 및 인터넷 선거운동이 본격적으로 도입되면서 과거 선거와 뚜렷한 차이를 보여 주고 있다.⁹⁾

그동안 「공직선거법」(이하 “선거법”이라고 한다)은 공정한 선거에 치중한 나머지 선거운동을 사실상 대폭 규제하였다. 이러한 입법방식은 결국 다양한 형태의 불법선거운동을 양산하는 부작용을 야기했으며¹⁰⁾ 또한 1994년 이래 2006년까지 23차례의 개정으로 국민은 물론 후보자, 정당관계자 등도 「선거법」을 제대로 이해하지 못해 위반하는 사례조차 나타나고 있다. 이러한 문제의식에 따라 본 논문은 특히 2000년 이후 전국단위선거를 중심으로 선거범죄의 발생 및 검거, 기소, 재판상황 등을 개관하고 아울러 「선거법」이 안고 있는 문제점을 분석하여 이를 토대로 선거범죄의 예방대책과 제도적인 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2절 研究範圍와 方法

1. 研究의 範圍

본 논문은 2000년 이후에 실시된 제16대, 17대 국회의원선거(이하 “국선”이

8) 박용상, “선거운동과 표현의 자유”, 「헌법논총」 제11집, 헌법재판소, 2000, 49면.

9) 하세헌, “선거제도의 변화와 제17대 총선”, 「대한정치학회보」 제12집 제1호, 대한정치학회, 2004, 227-228면.

10) 이육한, “선거운동규제의 법리”, 「공법연구」 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003, 1면.

라 함), 제16대 대통령선거(이하 “대선”이라 함), 제3회, 4회 전국동시지방선거(이하 “지방선거”라 함)에서 발생한 선거범죄의 실태를 살펴보고 그 방지대책을 마련하고자 하였다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성되었다.

제1장 서론에서는 연구목적과 연구범위 및 연구방법을 서술하였다.

제2장에서는 선거범죄의 일반적 내용으로 선거범죄의 의의, 선거범죄의 종류 및 외국의 선거범죄의 유형 등을 서술하였다.

제3장에서는 공직선거법의 개관으로 공직선거법의 주요내용과 제·개정 경과와 선거범죄의 주요규정을 서술하였다.

제4장에서는 선거범죄의 실태로 첫째, 선거관리위원회의 선거범죄 단속현황으로 선거별, 유형별, 신분별 단속 및 조치현황을 분석하였다. 다만, 연구대상에서 선거비용과 관련한 선거범죄 단속실적과 2000년 이후 정당의 합당 등의 사유로 변경되는 등 동일성이 없어 정당별 현황은 제외하였다. 둘째, 검찰의 선거범죄 검거현황 등으로 연령, 학력별, 처분 및 기소현황 등을 분석하고 셋째, 법원의 선거범죄자의 재판기간 및 양형실태 등을 분석하였다.

제5장은 제4장에서 살펴본 선거범죄의 실태에서 나타난 원인 및 문제점 등을 분석하여 선거범죄를 방지하기 위한 다각적인 대책을 제시하였다.

제6장에서는 본 논문에서 지금까지 논의하고 분석한 내용을 요약 정리한 결론으로 정리하였다.

2. 研究方法

본 논문의 연구방법은 선거범죄의 발생현황과 유형분류를 위해 단속현황과 사례를 중앙선거관리위원회에서 발행한 각종자료를 인용하였다. 「2000년 4월 13일 시행 제16대 국회의원선거총람」, 「2002년 6월 13일 시행 제3회 전국동시지방선거총람」, 「2002년 12월 19일 시행 제16대 대통령선거총람」, 「2004년 4월 15일 시행 제17대국회의원선거총람」, 「2006년 5월 31일 시행 제4회 지방선거 내부평가」 및 중앙선거관리위원회의 내부통계자료 및 각종자료, 선거범죄에 관한 국·내외의 논문, 간행물 등을 활용하는 문

현 분석적 방법에 의존하였다.

검찰의 선거범죄 단속현황은 대검찰청에서 발행한 「범죄분석」 중에서 선거범죄통계가 기록되기 시작한 2003년부터 2005년까지 내용을 인용하였다. 법원의 재판현황은 선행논문과 선거관리위원회에서 발행한 자료에 의해 분석하였다. 그리고 선거범죄의 단속 및 조치건수는 실제 발생하는 선거범죄의 일부이고 그것도 인쇄물배포 등 외형적으로 드러난 경미한 선거범죄만 주로 적발될 뿐 금품·향응제공이나 흑색선전과 같이 민주적 선거질서를 근본적으로 훼손하는 보다 중대한 선거범죄는 은밀히 이루어짐으로써 단속이 거의 이루어지지 않고 있다는 점과 선거범죄의 단속건수가 당시의 선거양태나 정치상황, 선거관리위원회나 검찰 등 관계기관의 행태 등에 따라 달라질 수 있음을 감안하여¹¹⁾ 중앙선거관리위원회의 유권자의식조사에 의하여 선거범죄 경험여부에 대한 여론조사결과를 분석하여 선거범죄의 실태를 파악하고자 하였다.

11) 이기선, “1990년대 이후 한국선거의 공정성에 관한 연구”. 박사학위논문, 경희대학교 대학원, 2004, 9면.

제 2장 選舉犯罪의 一般的 內容

제 1절 選舉犯罪의 概念과 特徵

1. 選舉犯罪의 概念

(1) 선거범죄의 의의

선거가 공정하게 행해지기 위해서는 선거인의 자유로운 의사에 따라 행해져야 하고 불법이나 부정한 방법·수단에 의하여 그 선거결과가 왜곡되어서는 안된다. 그 전제로서 우선 선거법의 내용이 규범적으로 공정성이 보장되고 그 선거풍토에 적합한 실현가능한 규정이 되어야 한다. 실제 법집행 측면인 선거관리에 있어서도 선거의 지도원리인 평등성·자유성·적법성·공정성이 확보되어야 한다.¹²⁾ 대의제민주정치하에서는 모든 선거운동은 원칙적으로 자유로워야 할 것이다. 그러나 그것은 또 공정하게 행해지지 않으면 안된다. 원래 자유로워야 할 선거운동에 대하여 일정한 단속을 행하고 있는 것은 사리와 영리를 위하여 권력·금력·폭력으로 인한 민의의 왜곡을 막고 부정을 방지할 뿐만 아니라 사전적으로 부정을 막기 위하여 선거운동에 관한 규제를 두게 되고 또 선거범죄를 규정하여 처벌하고 있는 것이다.

선거범죄는 선거의 자유·공정에 대한 직접 또는 간접의 침해이다. 직접적인 침해란 현실적으로 선거의 자유·공정을 해치는 경우이다. 간접적인 침해는 현실적으로는 이와 같은 범익을 침해하는 것은 아니나 이에 장애를 미칠 수 있는 작위·부작위를 명한 법령에 위반하는 경우이다.¹³⁾ 선거범죄는 선거법에

12) 법원행정처, 「공직선거 및 선거부정방지법 위반사건에 관한 관사회의 결과 보고서」, 1995. 42면

13) 김철수, “선거범죄에 관한 고찰”, 「법학」 제25호, 서울대학교 법학연구소, 1972, 52-53면

서 금지 또는 규제하는 행위에 대하여 형사상 범죄로 소추할 수 있는 행위를 말한다.¹⁴⁾

「선거법」 제18조에서 “선거범이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다.”고 규정하고 있다. 따라서 「주민투표법」 위반이나 농·수·축협조합장선거와 관련된 법을 위반하여도 선거범은 아니다.¹⁵⁾ 광의의 선거범죄에는 그 밖에 「형법」 제128조(선거방해)의 선거방해도 포함된다. 이때에 일개의 행위로서 형법의 구성요건과 행정적 처벌법규의 구성요건에 각 해당하는 경우에 이 양자간의 관계는 상상적 경합으로 보아야 할 것이다.¹⁶⁾ 「정치자금법」도 선거의 공정을 확보하기 위한 법이므로 그 위반죄도 광의로는 선거범죄라고 할 수 있다. 그러나 「형법」상의 상해죄, 문서위조죄 등은 그것이 실령 선거와 관련하여 저질러졌다 하더라도 이를 선거범죄라고 하지는 않는다.¹⁷⁾

(2) 선거범죄의 종류

1) 형사법적 선거범죄와 행정법적 선거범죄

선거범죄의 유형은 형사법적 선거범죄(실질범·자연범)와 행정법적 선거범죄(형식범·법정범)로 분류할 수 있다. 형사법적 선거범죄는 선거법에 별도의 작위·부작위의 법규정을 두지 아니하고 범죄구성요건과 형벌을 동일한 규정에 두고 있다.¹⁸⁾ 예컨대 매수 및 이해유도죄, 선거자유방해죄, 투표위조죄, 투표비밀침해죄 등과 같이 기본적인 선거질서를 해치는 것으로서 현실적으로 선거의 자유·공정을 침해하기 때문에 범죄가 된 것이다. 말하자면 위법성이 그 행위 속에 고유하게 내포되어 있는 유형의 선거범죄이다. 행정법적 선거범죄

14) 정병욱, 앞의 책, 290면.

15) 이두호, “사이버선거범죄에 관한 연구”, 「선거논단」 제2호, 중앙선거관리위원회, 2004, 102-103면.

16) 대법원 1961. 10. 12. 4293형상996

17) 황정근, “선거범죄와 형법총칙 적용상의 몇 가지 문제”, 「법조」 제532호, 법조협회, 2001, 36면.

18) 법원행정처, 「공직선거 및 선거부정방지법 위반사건에 관한 관사회의 결과 보고서」, 43면.

는 선거법에 작위·부작위를 명하고 이에 위반하는데 대한 형벌을 별도의 규정으로 두고 있다. 선거질서를 유지하기 위하여 선거의 자유와 공정의 침해라는 폐해가 발생하였을 때 처벌하는 유형의 선거범죄라 할 수 있다. 파생적인 선거질서를 해치는 것으로서 단지 선거의 적정한 집행이라는 견지에서 선거법에 마련된 단순한 명령·금지·제한 규정을 위반하였기 때문에 비로소 범죄가 되는 것이다. 행정법적 선거범죄는 나라마다 선거문화나 정치의식 등에 따라 선거운동을 얼마나 제한하느냐에 따라 달라진다.

선거법은 한 나라의 정치발전의 단계, 현실적인 정당정치와 정치활동의 실태, 선거제도의 구조, 국민의 정치의식 등과 밀접하게 관련되어 있다. 이렇게 보면 행정법적 선거범죄도 시간의 경과에 따라 그 반사회성·반도덕성의 인식이 일반국민에게 각인되는 경우 형사법적 선거범죄로 변환될 수 있다는 점에서 양자의 구분은 사실 유동적·상대적이라고 할 수 있다.¹⁹⁾

2) 행위내용에 의한 종류

선거범죄를 그 행위내용에 따라 분류하면 금품살포 및 각종 기부행위, 불법 흑색선전행위, 공직수행편승 불법행위, 정당활동 빙자 불법행위, 선거목적 사조직결성행위, 선거폭력행위, 기타 선거관련 불법행위 등으로 분류할 수 있다.²⁰⁾

2. 選舉犯罪의 特徵

(1) 단기간에 다발적 발생

선거범죄는 선거에 임박한 시기부터 선거기간에 걸쳐 일정기간에 집중적으로 발생한다. 그리고 도시·농촌 및 산간오지 등을 가리지 않고 선거가 실시

19) 황정근, 앞의 논문, 36-41면.

20) 정병욱, 앞의 책, 292면.

되는 전지역에서 시간과 장소를 초월하여 동시적으로 일어나는 범죄이다. 즉 단기간에 집중적이고도 다발적으로 발생된다는 점이다.²¹⁾

(2) 관계자의 범죄의식의 희박

후보자나 선거운동관계자의 당선우선주의의 경향과 패권·파벌주의 감정에 이끌려 그 죄의식이 희박하다고 하겠다. 이러한 심리를 구조화 시키는 데는 선거범죄에 대한 규제기관의 미온적인 법집행과 더불어 선거법의 위반은 이를 위반해도 당장 후보자격박탈이나 당선취소를 할 수 있는 즉각적인 제재수단이 없고 일단 당선만 되면 모든 것이 유야무야 끝나버리던 과거의 관행 때문에도 비롯되고 있다.²²⁾

(3) 상호간에 유발하고 계속 발생

선거는 차선이 없는 전쟁과 같이 당선이 되지 아니하면 결국 실패하는 만큼 대립하는 후보자간에 격심한 선거운동을 전개하는 등의 이유에 의하여 상호간에 앞다투어 선거범죄를 범하고 다시금 연발하는 성질을 갖고 있다. 이러한 점에서 후보자간 치열한 경쟁으로 인하여 선거범죄는 후보자간 누증하는 현상을 초래할 가능성이 크다고 하겠다.

(4) 조직적 범죄

선거범죄는 주로 혈연·지연·학연 등의 연고관계를 이용하여 은밀하고 조직적으로 이루어지기 때문에 내부 관련자가 구체적인 정보를 제공하지 않는 한 범죄행위의 실체나 배후관계를 파악하기 어렵다.²³⁾

21) 법원행정처, 「공직선거 및 선거부정방지법 위반사건에 관한 판사회의 결과 보고서」, 134-135면.

22) 이성룡, “한국의 선거운동규제에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1993, 84면.

23) 강원도선거관리위원회, 「선거관리실무연수과제」, 1999, 66면; 중앙선거관리위원회, 「제16대 국회의원선거 단속 및 선거비용실사 경험사례」, 2000, 111-116면.

(5) 행위자간의 담합 등 축소

선거범죄가 적발된 경우 행위자간의 담합 등을 통하여 선거범죄를 후보자 등이 관계하지 아니한 것으로 축소·변질시켜 사건의 본질을 호도하거나 범죄가 아닌 것으로 조작하려는 경향 때문에 사건의 실체를 규명하는데 한계가 있다.²⁴⁾

제 2절 比較法的 考察

1. 英國

영국은 선거범죄와 벌칙에 대하여 1983년 「국민대표법(Representation of the People Act)」에 규정하고 있으며 각 조문에 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고 부패행위, 위법행위와 위법지출·위법고용·위법임대차의 유형으로 구성되어 있다. 일반적으로 그 자체에 반사회성이 내포된 행위는 부패행위이며, 행위 자체는 반사회성이 없지만 정책적 입장에서 금지되는 행위는 위법행위와 위법지출·위법고용·위법임대차라 할 수 있다. 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁵⁾

(1) 선거범죄

부패행위(corrupt practice)는 매수·향응·부당한 영향력행사, 투표에 관한 성명사칭행위, 선거비용보고서에 관한 선서서의 허위기재 등을 말한다. 위법행위(illegal practice)는 선거집회에서의 질서문란행위, 허위사실의 공표행위, 해

24) 중앙선거관리위원회, 「제16대 국회의원선거 단속 및 선거비용실사 경험사례」, 52-58면.

25) 중앙선거관리위원회, 「외국의 선거제도 비교분석집」, 2005, 677-679면.

외무선국 사용에 의한 선거운동금지 위반행위, 선거인 운반의 제한 위반행위, 선거운동용 문서의 게시에 관한 지불금지 위반행위, 선거비용제한 위반행위 등을 말한다. 위법지불행위는 금전에 의한 입후보취소의 권유 또는 알선행위, 위법한 목적의 금전 제공금지 위반행위 등을 말한다. 위법임대차행위는 선거 사무실로 사용되는 건물의 제한 위반행위 등을 의미한다.

(2) 벌칙

선거범죄에 대한 벌칙에는 4가지 유형이 있다. 첫째, 부패행위는 기소에 의한 유죄판결의 경우 투표에 관한 성명사칭은 2년 이하의 징역이나 금고 또는 이를 병과한다. 그 밖의 경우에는 1년 이하의 징역이나 벌금 또는 이를 병과한다. 약식재판에 의한 유죄판결의 경우 6월 이하의 징역이나 벌금 또는 이를 병과한다(동법 제168조). 위법행위는 약식재판에 의한 유죄판결에 따라 표준 단위 5단계(level 5)를 초과하지 않는 벌금에 처한다(동법 제169조).

둘째, 선거법원이 후보자가 부패행위 또는 위법행위를 범하였다고 보고한 경우 부패행위의 경우 5년간, 위법행위의 경우 3년간 어떤 선거구에서도 선거인으로 등록할 수 없고 하원의원에 선출될 수 없으며 선출직에 취임할 수 없다. 이미 하원의원으로 선출되거나 공직을 보유한 자는 보고서 제출일로부터 그 직을 사임하여야 한다.

셋째, 당선된 후보자가 직접 또는 그 대리인에 의하여 부패행위 또는 위법행위를 범하였을 경우 당해 후보자의 당선은 무효로 한다(동법 제159조). 후보자의 당선을 추진 또는 주선할 목적으로 당해 선거에서 부패행위, 위법행위, 위법한 지불·고용·임대차가 선거의 결과를 좌우할 만큼 광범위하게 행해졌다고 입증되는 경우 후보자의 당선은 무효로 된다. 이 경우에 후보자 또는 그 대리인에게 귀책사유가 없는 때에도 무효로 된다는 점이 다르다.

넷째, 후보자가 스스로 또는 타인을 통하여 투표자를 매수하거나 향응 기타의 부당한 영향력을 행사한 경우 당해 후보자의 득표총수에서 이러한 영향력을 받은 투표자의 수에 해당하는 수만큼 표를 삭감한다. 부패행위, 위법행위, 위법한 지불·고용·임대차를 범한 자가 투표했을 경우 그 투표는 무효로 하

며 부패행위 또는 위법행위에 관한 법규정에 의해 투표자격을 상실한 자가 투표한 경우 그 투표는 무효로 한다.

2. 美國

「연방형법」 제18편 범죄 및 형사절차(crimes and criminal procedure) 제 594조 (투표자에 대한 협박)부터 제610조(정치적 활동의 강제)와 제1001조 (일반적인 기재사항), 제1505조(부처·기관·위원회의 진행방해 죄) 등 16개 조항으로 구성되어 있다. 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁶⁾

(1) 매수 및 이해유도죄

첫째, 투표를 하게 하거나 하지 못하게 하기 위하여 또는 투표를 얻게 하거나 얻지 못하게 하기 위하여 금품을 요구하는 자 및 투표하거나 투표하지 않는 대가로 금품을 요구하고 이를 승낙하거나 수령하는 자는 1,000달러 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역 또는 이를 병과한다(동법 제597조).

둘째, 선거에서 투표권을 행사할 때에 이를 간섭 또는 강요할 목적으로 실업 구제사업 또는 공공사업에 관한 정부 특별지출금을 이용하거나 그 권한을 행사하는 자는 1,000달러 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역 또는 이를 병과한다(동법 제598조).

셋째, 후보자가 지지를 얻을 목적으로 공사의 직에 임용할 것을 약속하거나 이를 위해 운동하고 지원할 것을 직접 또는 간접으로 약속하거나 보증하는 자는 1,000달러 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역 또는 이를 병과한다(동법 제 599조).

넷째, 선거 또는 예비선거와 관련된 정치적 활동으로 특정 후보자 또는 정당을 지지하거나 반대하는 대가로 고용, 지위, 보수, 계약, 임명, 기타의 이익 또

26) 중앙선거관리위원회, 「미국 연방선거운동 관계법(Federal Campaign Finance Law)」, 2004, 138-145면.

는 그런 이익을 획득하는데 있어서의 특별배려를 직접 또는 간접으로 약속하는 자는 10,000달러 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역 또는 이를 병과한다(동법 제600조).

(2) 선거방해죄

첫째, 자신의 선택에 따라 투표하는 다른 자의 권리를 간섭하거나 정·부통령후보자, 대통령선거인, 연방의회의원 등의 후보자에게 투표하게 하거나 하지 못하게 할 목적으로 다른 자를 위협·협박·위압하거나 이를 피한 자는 1,000달러 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역 또는 이를 병과한다(동법 제594조).

둘째, 공무원이 정·부통령, 대통령선거인, 연방의회의원 등의 후보자지명선거 또는 본선거에 간섭하거나 영향을 미칠 목적으로 합중국의 차관 또는 보조금이 용자되는 활동에 관하여 직무상의 권한을 이용한 때에는 1,000달러 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역 또는 이를 병과한다(동법 제595조).

셋째, 정치적 목적으로 실업구제사업대상자의 성명 또는 명부를 후보자, 정치위원회 또는 선거운동지배인 등에게 양도하거나 제공 또는 공표하는 자, 또는 정치적 목적을 위해 그러한 성명 혹은 명부를 수령하는 자는 1,000달러 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역 또는 이를 병과한다(동법 제605조).

(3) 공무원에 대한 규제

첫째, 누구든지 미국정부의 공무원 또는 직원이 정치적인 목적으로 금전 또는 유가물의 기부를 행하거나 이를 보유 또는 해태하도록 하기 위하여 다른 공무원 또는 직원을 직위해제하거나 진급 또는 강등시키거나 어떠한 방법으로든지 직급이나 보수를 변경시키거나 이러한 행위를 약속하거나 이러한 행위를 행하도록 협박하는 자는 3,000달러 이하의 벌금 또는 3년 이하의 징역에 처하거나 이를 병과한다(동법 제606조).

둘째, 누구든지 연방정부공무원에 대하여 특정후보를 위해 투표하거나 또는 투표하지 말도록 또는 정치적 기여를 하거나 이를 거부하도록 특정후보를 위해 일하거나 이를 거부하게 하는 것과 어떠한 정치활동에 관여하거나 관여하지 못하도록 협박, 위협, 명령 또는 강제하거나 협박, 위협, 명령 또는 강제를 시도하는 자는 3,000달러 이하의 벌금 또는 3년 이하의 징역에 처하거나 이를 병과한다(동법 제610조).

(4) 기타

첫째, 일반적인 기재사항 위반으로 이 조항에서 별도로 규정하는 경우를 제외하고는 미국의 행정부·입법부 또는 사법부 관할하의 모든 문제에 대하여 누구든지 알면서 그리고 의도적으로 속임수·계책·장치를 이용하여 사실관계를 위조하거나 은폐하는 경우, 실질적으로 허위의·가공의 또는 거짓된 진술이나 표현을 하는 경우, 허위의·가공의 또는 거짓된 사항을 포함하고 있는지 알면서 허위의 글 또는 문서를 작성하거나 사용하는 경우 5,000달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 이를 병과한다. 위의 규정은 사법절차에 있어서의 한 당사자 또는 그 변호인이 쟁송 중에 판사나 법관에게 제출한 진술·표시·저작·문서에는 적용되지 않는다(동법 제1001조).

둘째, 누구든지 「반독점절차법(Antitrust Civil Process Act)」에 따라 정식으로 요구된 조사에 응하는 것을 부분적으로나 전체적으로 회피·기피·차단·방해의 의도를 가지고 고의적으로 그 요구에 따른 관련서류·질문서에 대한 답변·구두증언을 고의적으로 보류하거나 틀리게 표현하는 경우, 제거하거나 숨기거나 은폐하거나 파손시키거나 훼손시키거나 변경시키거나 기타 다른 방법으로 허위로 만드는 자 또는 그렇게 시도하거나 다른 사람에게 그렇게 하도록 요구하는 자 또는 누구든지 부정하게 위협이나 완력 또는 위협을 주는 서신이나 의사전달에 의하여 미국의 어느 부처나 기관에 의하여 진행 중인 현안에 대한 정당하고 적합한 법의 집행에 대하여 또는 상원 및 하원 또는 의회의 위원회, 공동위원회가 가진 질의나 조사를 위한 정당한 권한의 행사에 대하여

영향을 미치거나 차단, 방해하는 행위 또는 그러한 행위를 시도하는 자는 5,000달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 이를 병과한다(동법 제1505조).

3. 獨逸

독일의 경우 「연방선거법(Bundeswahlgesetz)」에서는 명예직 거부행위와 투표시간 종료 전 출구조사결과 공표행위만을 질서위반행위로 규제하고 있다. 대부분의 부정선거행위에 대해서는 「형법」에서 처벌하고 있으며 「형법」각칙에서 ‘선거와 국민투표관련범죄’라는 제목 하에 실질범만을 대상으로 처벌규정을 두고 있다.²⁷⁾

(1) 선거법의 질서위반행위

명예직 거부행위는 선거구선거위원회위원과 투표관리위원회위원은 명예직으로 그 임무를 수행하도록 한 규정에 반하여 중대한 이유없이 명예직을 거부하거나 충분한 이유없이 그 명예직의 의무를 회피하는 경우 최고 500유로의 벌과금에 처한다(연방선거법 제11조, 동법 제49조a). 투표여론조사의 공표금지 위반은 선거여론조사의 결과를 투표시간의 종료이전에 공개를 금지하고 이를 위반한 경우 50,000유로의 벌금에 처한다(동법 제32조, 동법 제49조a).²⁸⁾

(2) 형법상의 선거범죄

주요유형으로는 첫째, 선거방해죄로 폭력 또는 협박으로 선거 또는 선거결과의 확정을 방해하거나 교란한 자는 5년 이하의 징역형 또는 벌금형에 처한

27) 중앙선거관리위원회, 「외국의 선거제도 비교분석집」, 689면.

28) 중앙선거관리위원회, 「독일 연방선거법(Bundeswahlgesetz)」, 2004, 71-88면.

다(형법 제107조). 선거의 위조죄로 선거권이 없음에도 선거를 하거나 기타 부정한 선거결과를 초래하거나 그 결과를 변조한 자 또는 선거결과를 부정하게 보고하거나 보고 시킨 자는 5년 이하의 징역 또는 벌금형에 처한다(형법 제 107조의a).

둘째, 선거자료의 위조죄로 허위신고로 선거인명부에 등록된 자, 등록자격이 없는 자인 것을 알면서 그 자를 선거인으로 등록시킨 자, 선거권이 있는 자임을 알고도 그 등록을 방해한 자, 피선거권이 없으면서도 그 자신 스스로 입후보한 자는 6월 이하의 징역형 또는 180일 분의 일수벌금형에 처해진다(형법 제107조의b).

셋째, 투표비밀의 침해죄로 투표비밀을 보호하기 위한 규정을 위반한 자는 2년 이하의 징역형 또는 벌금에 처해진다(형법제 107조의c).

넷째, 선거인에 대한 강요죄로 폭력을 사용하여 위해를 가하고 협박하거나 직업상 또는 경제상종속관계를 남용하거나 기타의 경제상 압력을 가하여 투표를 강요 또는 방해한 자는 5년 이하의 징역형 또는 벌금형에 처하고 특히 심할 경우에는 1년 이상 10년 이하의 징역형에 처하고 미수범도 처벌한다(형법 제108조).

다섯째, 선거인에 대한 기만죄로 타인을 기만해서 투표 시에 그 자의 의사표시의 내용에 대해 착오를 발생하게 하는 자 등은 2년 이하의 징역형 또는 벌금형에 처하고 미수범도 처벌한다(형법 제108조의a).

여섯째, 선거인매수죄로 타인이 투표하지 아니하거나 일정한 의미로 투표하도록 금품이나 기타의 이익을 제안·약속 또는 공여한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다. 투표하지 아니하거나 일정한 의미로 투표하는 대가로 금품 기타의 이익을 요구하거나 약속하게 하며 또는 수령한 자도 동일하게 처벌한다(형법 제108조의b).

(3) 기타규정

선거방해죄, 선거부정죄, 선거인에 대한 강요죄, 매수죄를 범하여 6월 이상

의 자유형을 선고하는 경우에는 이와 병행하여 법원은 공공선거를 위한 권리 취득 자격 및 공직에 관한 선거권 또는 피선거권을 박탈할 수 있다. 상기 형법규정은 국민대표기관의 선거, 유럽의회의원선거 및 연방·주·지방자치단체 및 그 조합에서 실시되는 주민의 기타의 선거와 투표 또는 사회보험에 있어서의 제 1차 선거에도 적용된다. 선거발의의 서명 또는 국민청원을 위한 서명에서도 적용된다. 유럽의회 또는 연방·주·지방자치단체·지방자치단체연합의 국민대표나 투표를 위하여 그 지지표를 매수 또는 매도한 자는 자유형 또는 벌금형에 처한다. 법원은 이 범죄로 6월 이상의 자유형을 선고하는 때에는 이에 부수하여 공공선거를 위한 권리취득 자격 및 공직선거에 관한 선거권 또는 피선거권을 박탈할 수 있다. 선거범죄와 관련한 별도의 공소시효는 없으므로 공소시효에 관한 일반규정이 적용되며 대부분 3년의 공소시효기간이 적용된다.²⁹⁾

4. 日本

일본의 경우 「공직선거법」에 의해 선거범죄와 벌칙 등을 규정하고 있다. 주요내용을 보면 다음과 같다.³⁰⁾

(1) 선거범죄의 유형

첫째, 매수 및 이해관계유도죄 등은 보통 매수죄 및 이해관계 유도죄, 후보자 및 당선인에 대한 매수 및 이해유도죄 등이 있으며 3년 - 5년 이하의 징역·금고 또는 50만엔 이하의 징역에 처한다(동법 제221조 내지 제223조).

둘째, 선거방해죄는 직권남용에 의한 선거의 자유방해죄, 다중의 선거방해죄 등이 있으며 6월 - 4년 이하의 징역·금고 또는 30만엔 - 100만엔 이하의 벌금에 처한다(동법 제225조, 제226조, 제230조, 제235조).

29) 중앙선거관리위원회, 「외국의 선거제도 비교분석집」, 689-691면.

30) 중앙선거관리위원회, 「외국의 선거제도 비교분석집」, 691-694면.

셋째, 투표에 관한 죄는 사위등록죄, 부정투표 및 투표위조, 대리투표에서의 기재의무위반죄, 투표의 비밀침해죄 등으로 6월 - 1년 이하의 징역·금고 또는 30만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제236조 내지 제237조의 2).

넷째, 선거의 평온을 해친 죄는 선거사무관계자·시설 등에 대한 폭력행사죄 등으로 2년 이하의 징역·금고 또는 30만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제 229조, 제231조, 제234조).

다섯째, 선거에 관한 보도 및 평론에 관한 죄는 2년 이하의 징역·금고 또는 30만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제235조의 2 내지 제235조의4).

여섯째, 신문·잡지로 선거의 공정을 해한 죄, 선거방송 등의 제한 위반죄는 5년 이하의 징역에 처한다(동법 제223조의2).

일곱째, 공무원 등의 선거범죄 등은 2년 이하의 징역·금고 또는 30만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제239조의 2).

(2) 일본 공직선거법에만 있는 벌칙조항

우리나라 선거법과 비교할 때 첫째, 명의등재자의 선정에 관한 죄로 중의원 선거구선출의원 후보자의 선정·중의원명의등재자의 선정 또는 참의원명의등재자의 선정에 관한 권한을 가진 자가 그 권한의 행사에 청탁을 받아 재산상 이익을 수수하는 경우 처벌조항을 두고 있다(동법 제 234조의3). 둘째, 대리투표 기재의무 위반죄는 일본에서 인정하고 있는 특이한 투표제도인 대리투표, 조상투표, 조연투표제도에 따라 대리투표의 규정에 의하여 공직후보자의 성명이나 정당의 부호를 기재할 자로 정해진 자가 선거인이 지시하는 성명이나 부호를 기재하지 않는 경우에는 처벌한다(동법 제237조의2).

(3) 벌칙

첫째, 당선무효 규정으로 당선인이 선거에 관하여 죄를 범하고 형에 처해지는 경우에는 그 확정과 동시에 그 당선이 무효로 된다(동법 제251조). 총괄주

재자·출납책임자가 매수 및 이해유도죄, 다수인 매수 및 이해유도죄, 공직후보자 및 당선인에 대한 매수죄, 신문 및 잡지의 불법이용죄를 범하여 금고이상의 형의 선고를 받은 경우에는 그 당선인의 당선은 무효로 한다(동법 제251조의2). 조직의 선거운동관리자 등이 매수 및 이해유도죄, 다수인 매수 및 이해유도죄, 공직후보자 및 당선인에 대한 매수죄, 신문·잡지의 불법이용죄를 범하여 금고이상의 형의 선고를 받은 경우 그 당선인의 당선은 무효로 된다(동법 제251조의3). 국가 또는 지방공공단체의 공무원, 특정독립행정법인, 특정지방독립행정법인 및 일본우정공사의 임직원 및 공단 등의 임직원이었던 자가 공무원 등의 사직일 이후 최초로 공직후보자가 된 중의원의원 또는 참의원의원선거에 있어서 당선인이 된 경우에 일정한 요건에 해당하는 자가 당해 당선인을 위한 선거운동 또는 행위에 관하여 매수 및 이해유도죄 등의 죄를 범하여 형에 처해진 때에 당해 당선인의 당선은 무효로 된다(동법 제251조의4).

둘째, 피선거권 등의 정지로 벌금형을 선고받은 경우 그 재판확정일로부터 5년간, 벌금형에 처해지고 형의 집행유예를 선고받은 경우 그 재판확정일로부터 집행유예기간 동안 정지가 되고, 금고이상의 형을 선고받은 경우 그 재판확정일로부터 형의 집행종료일까지의 기간 및 그 후 5년간, 형의 집행면제를 받은 경우 그 면제를 받을 때까지의 기간 및 그 후 5년간, 누범자의 경우는 위의 5년간의 기간이 10년간 선거권 및 피선거권이 정지된다(동법 제252조).

(4) 절차적 특징

절차적 특징으로 첫째, 일본의 공직선거법은 공소시효에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않아 형사소송법에 규정된 일반 공소시효가 선거사범에 대해서도 동일하게 적용된다. 둘째, 선거재판기간으로 대부분의 선거사범에 대하여 판결은 사건을 수리한 날부터 100일 이내에 하도록 하여야 한다고 훈시적으로 규정하고 있다. 셋째, 당선무효제도로 일본의 경우 당선인이 공직선거법 제251조에 규정된 일정범죄를 범하여 재판에서 유죄로 인정되어 형에 처해진 때에는 그 형의 종류와 벌금액에 관계없이 그 당선인의 당선은 무효로 된다.

제 3장 公職選舉法の 概觀

제 1절 公職選舉法の 主要內容

1. 公職選舉法の 意義

(1) 公職선거법의 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. 「헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거라 함은 「공직선거법」 제2조에서 규정한 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거를 말한다.³¹⁾ 또한 「공직선거법」은 선거운동의 자유를 최대한 보장하되 그 한계를 벗어나는 선거운동에 대하여는 엄격하게 처벌함으로써 선거과정의 적법성과 공정성을 담보하기 위한 법이다.³²⁾

(2) 公職선거법의 내용

「공직선거법」은 제1장 총칙에서 17장 보칙까지 총 278개 조문으로 이루어져 있다. 제1장 총칙은 목적과 개념정의, 제2장은 선거권과 피선거권, 제3장은 선거구역과 의원정수, 제4장은 선거기간과 선거일 등을 규정하고 있다. 제

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

32) 이영란, “공직선거 및 선거부정방지법의 벌칙에 관한 연구”, 「인권과 정의」 제338호, 대한변호사협회, 2004, 74면.

5장은 선거인명부 작성 등에 관한 내용 그리고 제6장은 후보자 등록에 관한 내용, 제7장은 선거운동과 관련하여 제58조(정의 등)에서 제118조(선거일후 답례금지)까지 상세하게 규정하고 있다. 제8장 선거비용, 제9장 선거와 관련 있는 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.

(3) 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 선거 절차 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.³³⁾

(4) 공직선거법의 제정과 개정

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 선거법 제정의견은 「공직선거 및 선거부정방지법」의 기본골격이 되었다.³⁴⁾

2) 제정경과

국회에서도 선거부정 및 부패에 대한 제재를 강화하여 공정한 선거풍토를 정착하기 위한 법적 토대를 마련하고 개별 선거법을 하나의 선거법으로 통합

33) 박이석, 앞의 책, 6-8면.

34) 김명수, “공정선거를 위한 부정선거방지대책에 대한 연구”. 석사학위논문, 신라대학교 사회정책대학원, 2002, 10-11면.

하여 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.³⁵⁾

3) 개정경과

1994년 3월 16일 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정된 이래 12년간 23차례에 걸쳐 크고 작은 개정이 있었다. 법제정후 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거, 1996년 4월 11일 제15대 국회의원선거, 1997년 12월 18일 제15대 대통령선거, 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거, 2000년 4월 13일 제16대 국회의원선거, 2002년 6월 13일 제3회 전국동시지방선거, 2002년 12월 19일 제16대 대통령선거, 2004년 4월 15일 제17대 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. 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거전인 2005년 8월 4일 법의 명칭을 「공직선거법」으로 개정하고 2006년 3월 2일 제22차, 2006년 10월 14일에 제23차 개정을 하였다.

35) 대검찰청, 「공직선거법벌칙해설」, 2006, 3 - 32면을 요약 정리한 것임

2. 選舉運動에 대한 保障과 規制

(1) 선거운동의 개념

「선거법」 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.³⁶⁾

(2) 선거운동의 자유 및 이에 대한 규제의 근거

「선거법」 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 법리가 설정된다.³⁷⁾ 선거운동의 공정성 확보를 위해서는 선거운동의 기회균등이 보장되어야 하며 불법선거운동에 대해서는 엄격한 제재를 가함으로써 부정선거를 방지하고자 하는 것이다.³⁸⁾ 즉 선거운동의 자유도 헌법상 국가안전보장·질서유지·공공복

36) 성락인, 「선거법론」, 법문사, 1998, 259-251면.

37) 앞의 책, 255면.

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

리를 위하여 법률로서 제한할 수 있으나 그 제한이 자유와 권리의 본질적 내용을 침해하여서는 안된다는 원칙에 입각하여야 한다(헌법 제 37조).

(3) 현행법상 선거운동에 대한 규제

1) 시간적 규제

「선거법」 제59조(선거운동기간)에 의하면 “선거운동은 후보자등록마감일의 다음날부터 선거일 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다.”고 규정하고 있다. 다만 예비후보자로 등록하여 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 선거운동 비용을 억제하고자 함이다.³⁹⁾

2) 인적규제

「선거법」 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

39) 성락인, 앞의 책, 256면.

공공성을 띠는 대부분의 단체의 임·직원을 선거운동의 주체에서 제외시키고 있다. 이러한 지나친 규제는 전통적으로 한국선거에서 작용하여 왔던 관권선거의 폐해를 시정하고자 하는 입법자의 의도가 강하게 담겨져 있다.

3) 방법의 규제

「선거법」 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 선거법을 위반한 선거범죄가 되는 것이다.

제 2절 選舉犯罪의 主要規定

1. 特別規定

(1) 벌칙의 특례

1) 선거범죄의 양벌규정

범죄의 행위주체는 원칙적으로 자연인에 한하고 법인·회사·단체 등은 자 유형 등 형벌을 과할 수 없기 때문에 형벌의 주체가 되지 않는다. 이 경우 법인에 대하여 처벌하려면 법에 의해 “행위자와 법인을 동시에 처벌한다.”는 규

정이 있어야 가능하다.⁴⁰⁾ 「선거법」 제260조(양벌규정)는 “정당·회사 기타 법인·단체(이조에 이하 “단체 등”이라한다)의 대표자, 그 대리인·사용인 기타 종업원과 정당의 간부인 당원이 그 단체 등의 업무에 관하여 이 장에 규정된 죄(당내경선과 관련된 죄를 제외한다)를 범한 때에는 행위자를 처벌하는 외에 그 단체 등에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다.”고 양벌규정을 두고 있다.

2) 자수자에 대한 특례

「선거법」 제262조(자수자에 대한 특례)는 “제230조(매수 및 이해유도죄) 제1항·제231조(재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄) 제1항 또는 제257조(기부행위의 제한금지 등 위반죄) 제2항의 규정에 위반한 자 중 금전·물품 기타 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 자가 자수한 경우는 그 형을 경감 또는 면제한다.”라고 자수자에 대한 특례규정을 두고 있다.

3) 교사범의 처벌 특칙

「선거법」 벌칙규정 중 다수의 금지규정은 처벌되는 행위유형에 관하여 “당해 행위를 한 자” 만이 아니고 당해 행위를 실행한 자에 가담하여 그 행위를 “하게 한 자”도 처벌하도록 규정하고 있다.⁴¹⁾

(2) 특별형사소송절차

1) 선거범과 다른 죄의 경합범에 대한 분리심리 및 선고

「선거법」 제18조(선거권이 없는 자) 제3항은 “선거범과 다른 죄의 경합범

40) 박이석, 앞의 책, 20면.

41) 정병욱, 앞의 책, 297면.

에 대하여는 「형법」 제38조(경합범의 처벌 예)의 규정에도 불구하고 이를 분리 심리하여 따로 선고하여야 한다.”고 규정하고 있다.

2) 선거범죄신고자 등의 보호

선거범죄는 내부 행위자 사이에 은밀히 이루어져 신고가 없이는 단속이 거의 불가능하기 때문에 신고를 유도하여 효율적으로 단속하기 위하여 선거범죄 신고자 등의 보호규정을 두고 있다. 「선거법」 제262조의2(선거범죄신고자 등의 보호)는 “선거범죄에 관한 신고·진정·고소·고발 등 조사 또는 수사단서의 제공, 진술 또는 증언 기타 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동을 한 자가 그와 관련하여 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 그 선거범죄에 관한 형사절차 및 선거관리위원회의 조사과정에서는 「특정범죄신고자 등 보호법」 제5조(불이익처우금지), 제7조(인적사항의 기재생략), 제9조(신원관리카드의 열람) 내지 제12조(소송진행의 협의 등) 및 제16조(범죄신고자 등에 대한 형의 감면)의 규정을 준용한다.”고 규정하고 있다.

3) 기소·판결의 통지

「선거법」 제267조(기소·판결에 관한 통지)는 “검사가 선거에 관한 범죄로 당선인, 후보자, 후보자의 직계 존·비속 및 배우자, 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자를 기소한 때에는 당해 선거구선거관리위원회에 이를 통지하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 “제230조(매수 및 이해유도죄) 내지 제235조(방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄)·제237조(선거의 자유방해죄) 내지 259조(선거범죄선동죄)의 범죄에 대한 확정판결을 행한 재판장은 그 판결서등본을 당해 선거구선거관리위원회에 송부하여야 한다.”고 규정하고 있다.

4) 공소시효

「선거법」 제268조(공소시효)는 “이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일 후 6월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6월)을 경과함으로써 완성한다. 다만 범인이 도피한 때에는 그 기간은 3년으로 한다.”고 규정하고 있다.

5) 재판의 관할 및 재판기간

「선거법」 제269조(재판의 관할)는 “선거법과 그 공범에 관한 제1심 재판은 지방법원합의부 또는 그 지원의 합의부의 관할로 하고 군사법원이 재판권을 갖는 선거법과 그 공범에 관한 제1심 재판은 보통군사법원의 관할로 한다.”고 규정하고 있다. 제270조(선거법의 재판기간에 관한 강행규정)는 “선거법과 그 공범에 관한 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 하며, 그 판결의 선고는 제1심에서는 공소가 제기된 날부터 6월 이내에, 제2심 및 제3심에서는 전심의 판결의 선고가 있는 날부터 각각 3월 이내에 반드시 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 제270조의2(피고인의 출정)에 의해 선거법에 관한 재판에서 피고인이 정당한 사유없이 출석하지 아니한 때에는 피고인의 출석없이도 공판절차를 진행할 수 있도록 하고 있다.

6) 재정신청

「선거법」 제273조(재정신청)는 “제230조(매수 및 이해유도죄) 내지 234조(당선무효유도죄), 제237조(선거의 자유방해죄) 내지 제239조(직권남용에 의한 선거의 자유방해죄), 제248조(사위투표죄) 내지 제250조(허위사실공표죄), 제255조(부정선거운동죄), 제257조(기부행위 등 제한금지 등 위반죄) 또는 제258조(선거비용부정지출 등 죄)의 죄에 대하여 고소 또는 고발을 한 후보자와 정당(중양당) 및 당해 선거관리위원회는 검사로부터 공소를 제기하지 아니한

다는 통지를 받은 날부터 10일 이내에 그 검사소속의 고등검찰청에 대응하는 고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다”고 하여 재정신청제도를 규정하고 있다.

(3) 당선무효 및 공무담임 등의 제한

1) 당선무효

첫째, 선거비용의 초과지출로 인한 당선무효이다. 선거법은 선거비용의 지출을 최소화하고 산출기준을 법정화 함으로써 돈이 적게 드는 선거풍토의 조성을 도모하는 한편 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자 또는 예비후보자의 회계책임자가 선거비용제한액의 200분의 1이상을 초과지출하거나 선거사무소의 회계책임자가 「정치자금법」 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙) 제1항⁴²⁾ 또는 제2항 제6호⁴³⁾의죄를 범한 이유로 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 후보자의 당선은 무효로 한다. 정치자금법위반으로 인해 당선이 무효로 되는 후보자의 범위에 대통령, 비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원은 제외한다.

둘째, 당선인이 당해선거에 있어 「선거법」에 규정된 죄와 「정치자금법」 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)의 죄를 범함으로써 인하여 징역 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 당선은 무효로 한다.

셋째, 선거사무장·선거사무소의 회계책임자 또는 후보자의 직계 존·비속 및 배우자가 당해 선거에 있어서 제230조(매수 및 이해유도죄) 내지 234조(당선무효유도죄), 제257조(기부행위의 금지제한 등 위반죄) 제1항 중 기부행위를 한 죄 또는 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 제1항의 정치자

42) 회계책임자가 정당한 사유 없이 선거비용에 대하여 「정치자금법」 제40조(회계보고) 제1항·제2항의 규정에 의한 회계보고를 하지 아니하거나 허위기재·위조·변조 또는 누락(선거비용의 수입·지출을 은닉하기 위하여 누락한 경우를 말한다.)

43) 「정치자금법」 제39조(영수증 그 밖의 증빙서류) 본문의 규정에 의한 영수증 그 밖의 증빙서류를 허위 기재·위조·변조

금의 부정수수죄를 범함으로써 인하여 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 후보자(대통령, 비례대표국회의원 및 지방의원 후보자 제외)의 당선은 무효로 한다. 다만 다른 사람의 유도 또는 도발에 의하여 당해 후보자의 당선을 무효로 되게 하기 위하여 죄를 범한 때에는 그러하지 아니하다.

2) 선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한

다른 법률의 규정에도 불구하고 「선거법」 제230조(매수 및 이해유도죄) 내지 제234조(당선무효유도죄)·제237조(선거의 자유방해죄) 내지 제255조(부정선거운동죄)·제256조(각종제한규정위반죄) 제1항 및 제2항·제257조(기부행위의 금지제한 등 위반죄) 내지 제259조(선거범죄선동죄)의 죄(당내경선과 관련한 죄를 제외한다)와 정치자금법 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)의 죄를 범함으로써 인하여 100만원 이상의 벌금형 등을 선고받은 자는 일정한 직에의 취임·임용이 제한되는 등 공무담임 등이 제한된다.

취임하거나 임용이 제한되는 직에는 국가 및 지방공무원, 선거관리위원회위원, 교육위원회 교육위원, 정부투자기관 상근임원, 농협 등 조합장, 향토예비군 소대장급 이상의 간부, 통·리·반의 장, 주민자치위원회 위원, 바르게살기협의회, 새마을운동협의회, 한국자유총연맹의 상근임·직원 등, 공직자윤리법 제3조(등록의무자) 제1항 소정의 기관·단체의 임·직원, 사립학교 교원, 방송위원회 위원 등이 있다.

제한되는 기간은 징역형의 선고를 받은 자는 그 집행이 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년, 형의 집행유예의 선고를 받은 자는 그 형이 확정된 후 10년, 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 자는 그 형이 확정된 후 5년이다. 따라서 일정 선거범죄로 100만원 이상의 벌금형이나 징역형(집행유예 포함)을 선고받은 자는 선거권 및 피선거권이 제한됨은 물론 일정기간 공직지위를 취득할 수 없다.⁴⁴⁾

44) 대검찰청, 「공직선거법벌칙해설」, 102-104면.

2. 主要犯罪類型⁴⁵⁾

(1) 금품·음식물제공관련 범죄

후보자나 정당 또는 제3자가 후보자의 선거운동을 위하여 금품이나 음식물을 선거구민이나 선거구민과 연고가 있는 자에게 제공하거나 요구하는 경우 등이 해당된다. 「선거법」 제230조(매수 및 이해유도죄)는 선거인·후보자·선거운동관계자 또는 당선인에 대하여 선거에 관하여 한 행위의 보수로써 어떤 이익을 제공하는 것에 관한 범죄이다. 선거에 관한 뇌물죄라고도 할 수 있으며 선거범죄 가운데 가장 악질적으로 선거의 공정성을 현저하게 침해하는 행위이다. 선거에 있어서 매수사범의 특징은 밀행성·집단성·집중성 및 다발성이라고 할 것이다. 매수 및 이해유도죄는 선거운동기간내 뿐만 아니라 선거일의 확정 전 또는 후보자등록 전이라 하여도 성립될 수 있으며, 행위자의 입후보의 단념이나 선거의 효력이 무효가 되더라도 범죄의 성부에는 아무런 영향을 미칠 수 없다. 또한 선거운동의 목적으로 선거인 등에게 금전을 제공한 사실이 있는 이상 매수죄는 성립되며 그 목적달성이나 금전제공의 효과유무는 범죄구성에 아무런 영향을 줄 수 없다고 하겠다.⁴⁶⁾ 제257조(기부행위 제한금지 등 위반죄)는 후보자와 그 배우자는 상시 그 목적과 동기를 불문하고 일절의 기부행위를 못하도록 규제하고 있다. 정당이나 후보자와 일정한 관계에 있는 자는 정당·후보자를 위하여 선거기간 전에는 당해 선거에 관하여, 선거기간 중에는 일체의 기부행위를 못하도록 하고 있다. 또한 제3자의 경우도 선거에 관하여 기부행위를 하지 못하도록 규제하고 있다. 이외에 제231조(재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄), 제232조(후보자에 대한 매수 및 이해유도죄), 제233조(당선인에 대한 매수 및 이해유도죄), 제234(당선무효유도죄), 제235조(방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄) 등이 있다. 벌칙으로 1년

45) 중앙선거관리위원회, 「제4회 전국동시지방선거 정치관계법위반사례 예시집」, 2006. 내용 중에서 요약 정리한 것임

46) 대법원 1992. 12. 22. 92도1681

이상 10년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고 그 죄를 범한 자가 받은 이익은 몰수한다.

(2) 비방·흑색선전관련 범죄

당선 또는 낙선을 목적으로 후보자에게 유리하거나 불리한 허위사실을 다수인이 알 수 있도록 하는 행위나 후보자나 그 가족에 관한 사실을 적시하여 사회적 평가를 깎아내리는 행위 등을 처벌하기 위한 규정이다. 「선거법」 제250조(허위사실공표죄)는 당선되거나 되게 할 목적의 허위사실 공표죄와 당선되지 못하게 할 목적의 허위사실 공표죄에 대하여 규정하고 있다. 허위사실의 공표는 매수행위나 선거의 자유방해 등과 함께 선거인으로 하여금 그 공정한 판단을 잘못하게 하는 원인이 되는 것으로 선거의 자유·공정을 크게 해치는 행위이므로 이와 같은 부정한 행위를 처벌하려는 데 그 취지가 있다. 제251조(비방죄)는 후보자에 대한 인신공격이나 중상모략을 자행하여 사회혼란까지 조성하였던 과거의 선거현실에 대한 비판으로 후보자에 대한 인신공격을 방지하여 후보자의 명예를 특별히 보호하고 선거의 공정을 기하려는 데 그 입법취지가 있다. 벌칙으로 3년 내지 5년 이하의 징역 또는 500만원 내지 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

(3) 유사기관·사조직구성관련 범죄

「선거법」 제89조(유사기관의 설치금지)에 의하여 선거운동과 관련하여 선거사무소나 선거연락소 이외에 후보자(입후보예정자 포함)를 위하여 선거추진위원회·후원회·연구소·상담소 또는 휴게소 기타 명칭의 여하를 불문하고 선거사무소나 선거연락소와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로이 설립·설치하거나 기존의 기관·단체·조직 또는 시설을 이용하는 행위를 금지하고 있다. 사조직의 경우 조직의 설립목적은 선거와 관련성이 없는 등산, 자연보호, 학문, 학술연구단체로 위장하여 조직하는 경우가 많다. 벌칙은 제255

조(부정선거운동죄)에 의해 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

(4) 공무원 등 선거개입관련 범죄

「선거법」 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지)에 의해 공무원 등이 특정정당이나 후보자의 업적을 홍보하거나 소속직원들에게 금품을 주는 행위 등은 선거의 결과에 불공정한 영향을 미칠 우려가 크기 때문에 금지하는 것이다. 주관적인 의사로서의 선거운동의 목적을 필요로 하는 것은 아니다. 선거운동의 기획에 참여하거나 각종 정치행사에 참석하는 행위 또는 특정정당을 편파적으로 감시하는 행위 등이 해당된다. 벌칙은 제255조(부정선거운동죄)에 의해 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

(5) 시설물·인쇄물관련 범죄

「선거법」 제90조(시설물설치등의 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부금지) 등의 규정에 의해 특정 정당이나 후보자를 선전하는 홍보용 시설물의 설치나 인쇄물 배부행위가 이에 해당된다. 선거법에서 허용하지 않는 정당이나 후보자의 명의를 나타내어 선전하는 현수막설치, 어깨띠의 착용, 인사장, 축하카드 등 인쇄물의 가두 살포나 배부행위 등 관련범죄이다. 벌칙은 제255조(부정선거운동죄), 제256조(각종제한규정위반죄)에 의해 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

(6) 신문·방송 등 부정이용관련 범죄

「선거법」 제82조의7(인터넷광고), 제95조(신문·잡지 등의 통상방법외의 배부금지), 제96조(허위논평·보도의 금지) 등의 규정에 의해 언론매체를 통한 선거운동에 대하여 그 적정한 이용을 보장하고 그 범위를 위반하는 행위에 대해서 처벌함으로써 선거의 공정성을 보장하려는 규정이다. 방송·신문·잡지 기

타 간행물에 후보자나 입후보예정자의 성명·사진·경력·정견 등을 광고하거나 정당이나 입후보예정자에 대한 호의 또는 악의적인 기사가 게재된 신문·잡지·기관지 등을 중전의 방법과 범위를 벗어나 현저히 확대 발행·배부하거나 복사하여 배부하는 행위 등이 이에 해당된다. 벌칙으로 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

(7) 의정활동관련 범죄

「선거법」 제111조(의정활동 보고)에 의해 국회의원 또는 지방의원은 직무상의 행위 기타 명목여하를 불문하고 선거일전 90일부터 선거일까지 보고회 등 집회나 보고서(인쇄물, 녹음·녹화물 및 전산자료 복사본 포함), 인터넷 또는 전화 등을 이용하여 의정활동을 보고할 수 없다. 기간을 위반하여 의정보고를 하거나 의정보고서를 가두에서 살포하는 등의 행위가 이에 해당된다. 벌칙은 제256조(각종제한규정위반죄)에 의해 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

(8) 정당활동관련 범죄

「선거법」 제137조(정당·정책의 신문광고 등의 제한) 내지 제144조(정당의 당원모집 등의 제한) 규정에 의해 정당의 활동은 보장되 선거에 부당하게 영향을 미치는 것을 막기 위한 것이다. 정당의 집회에 당원이 아닌 일반선거구민을 참석하게 하거나 정당집회를 일반선거구민이 다수 왕래하는 공개장소에서 개최하는 행위가 이에 해당된다. 또한 정당의 당직자회의나 간부회의가 아닌 일반당원집회시에 금품이나 음식물을 제공하는 행위가 이에 해당된다. 벌칙은 제256조(각종제한규정위반죄)에 의해 정당이 위반한 때에는 당해 당부에 1천만원 이하의 벌금에 처하고 당해 당부의 간부 또는 당원으로서 위반행위를 하거나 하게 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

(9) 연설회·집회관련 범죄

현행 「선거법」은 합동연설회와 정당연설회를 폐지하였다. 제79조(공개장소에서의 연설·대담), 제80조(연설금지장소), 제91조(확성장치와 자동차등의 사용제한) 등의 규정에 의해 공개장소에서의 연설·대담이나 선거기간 중 다른 사람이 개최한 옥내집회에서 연설·대담을 하는 경우를 제외하면 일체의 연설회를 개최할 수 없도록 하고 있다. 이에 위반하여 옥외에서 연설회를 개최하거나 선거에 영향을 미치는 단합대회나 야유회의 개최행위, 선거일전 90일부터 선거일까지 후보자와 관련이 있는 저서의 출판기념회의 개최행위, 선거에 영향을 미치는 시국강연회 등 집회이용 선전행위 등이 이에 해당된다. 벌칙은 제255조(부정선거운동죄)에 의해 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

(10) 사이버이용관련 범죄

「선거법」 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동), 제82조의5(선거운동정보의 전송제한) 등에 의해 예비후보자나 후보자가 전자우편을 이용하여 일반 선거구민에게 선거운동정보를 전송하는 행위는 무방하나 후보자에 대한 비방이나 허위사실 유포행위, 인터넷 홈페이지의 광고행위, 선거운동기간 전에 다른 사람의 홈페이지나 언론사의 게시판 등에 특정후보자의 선거운동성 내용을 게시하는 행위 등이 이에 해당된다. 벌칙은 제255조(부정선거운동죄)에 의해 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

(11) 선거관리침해관련 범죄

선거의 공정성을 기하고자 선거관련 사람이나 물건에 대한 침해를 방지하고자 하는 것이다. 선거관리 침해는 선거관리위원회 위원·직원에 대한 폭행·협박이나 투표함·투표용지의 훼손이나 파괴 등이 이에 해당된다. 선거범죄를

조사하거나 확인하는 선거관리위원회의 직원이나 선거부정감시단에게 폭행이나 폭언을 하는 경우도 이 범죄에 해당된다. 직원에 대한 폭행의 경우 벌칙은 제237조(선거의 자유방해죄), 제238조(군인에 의한 선거자유방해죄), 제239조(직권남용에 의한 선거의 자유방해죄), 제240조(벽보 기타 선전시설 등에 대한 방해죄), 제241조(투표에 대한 선거방해죄), 제244조(선거사무관리관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄) 등의 규정에 의해 1년 이상 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

(12) 허위 학·경력 게재관련 범죄

「선거법」 제64조(선전벽보) 제1항에서 후보자의 학력을 선전벽보나 선거공보에 게재하는 경우에는 정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력 이외에는 게재할 수 없도록 규정하고 있다. 이에 위반한 경우는 허위사실 공표죄로 처벌하도록 하고 있다. 제250조(허위사실공표죄) 제1항은 당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자의 학력·경력을 허위로 게재하는 경우는 제250조(허위사실공표죄)에 의해 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

(13) 기타

선거일에 투표마감시각 전까지 선거운동을 한 경우는 「선거법」 제254조(선거운동기간위반죄)에 의해 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. 선거운동기간전에 선거운동기간을 위반하여 선거운동을 하거나 호별방문하여 선거운동을 한 경우는 동 규정에 의해 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다. 그 외 제247조(사위등재·허위날인죄), 제248조(사위투표죄) 등이 있다.

제 4장 選舉犯罪의 實態

제 1절 選舉管理委員會의 選舉犯罪 團束現況

1. 選舉別 團束現況

(1) 선거관리위원회의 선거범죄 단속

선거에 관해서는 선거관리위원회가 주관기관으로 일차적인 책임을 지고 있다.⁴⁷⁾ 선거관리위원회는 「헌법」 제114조 제1항에 따라 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 직접 처리하고 있으며 어떠한 정치세력이나 권력조직 또는 특정계층으로부터의 영향도 철저히 배제하여 완전한 중립을 견지하고 적극적으로 선거의 계도와 분위기를 주도하고 있고⁴⁸⁾ 온 국민이 염원하는 깨끗하고 완전한 공명선거가 완성될 수 있도록 정당·후보자·유권자 등을 대상으로 선거법에 대한 적극적 안내와 선거범죄의 예방 및 감시·단속 활동에 나서고 있다.⁴⁹⁾

(2) 감시·단속반 편성현황

선거관리위원회는 매 선거마다 전임직원, 자원봉사자, 선거부정감시단원, 파견직원, 공익근무요원으로 단속반을 편성하여 감시·단속활동을 전개하고 있다. 인원수비율을 <표 1>에서 보면 선거부정감시단원 52.0%, 자원봉사자 34.6%, 전임직원 7.6%, 그 외 공익근무요원, 파견직원 순이다. 제17대 국선이나 제4회 지방선거시 파견직원이 거의 없는 것은 지방공무원등의 파견기피⁵⁰⁾와 선거중립성과 관련한 오해의 소지를 없애기 위해 선거관리위원회가

47) 백완기, “돈 적게드는 깨끗한 선거 어떻게 정착시킬 것인가?” 「깨끗한 선거실현을 위한 심포지엄 발표논문」, 중앙선거관리위원회, 1996, 6면.

48) 정영택, “선거법위반행위의 유형에 대한 분석연구- 단속사례를 중심으로-”, 석사학위논문, 전남대학교 행정대학원, 2001, 2면.

49) 중앙선거관리위원회, 「2004년 4월 13일 실시 제17대국회의원선거총람」, 2004, 156면.

과건을 요청하지 않은 원인도 있다.⁵¹⁾ 단속반원 1인당 단속건수를 확인해 보면 전체적으로 1인당 0.27건이다. 선거별로 보면 제16대 국선 0.16건, 제17대 국선 0.34건, 제16대 대선 0.08건, 제3회 지방선거 0.33건, 제4회 지방선거 0.51건이다. 최근의 선거에서 1인당 단속건수가 많이 나타난 것은 단속반에 대한 교육과 적극적인 단속활동에 의한 것이라고 할 수 있다.

<표 1> 감시·단속반 편성 현황

(단위: 명, (%))

구분	계	전임직원	자원봉사자	선거부정 감시단원	과건직원	공익근무요원
합 계	92,180 (100)	7,006 (7.6)	31,875 (34.6)	47,912 (52.0)	2,168 (2.3)	3,219 (3.5)
제16대국선	18,671 (100)	1,561 (8.4)	4,036 (21.6)	10,941 (58.6)	1,431 (7.7)	702 (3.7)
제17대국선	18,649 (100)	1,495 (8.0)	6,528 (35.0)	10,137 (54.4)	1 (0.0)	488 (2.6)
제16대대선	16,996 (100)	1,615 (9.5)	6,154 (36.2)	8,456 (49.7)	12 (0.1)	759 (4.5)
제3회지방선거	26,128 (100)	1,674 (6.4)	12,092 (46.3)	10,758 (41.2)	722 (2.8)	882 (3.3)
제4회지방선거	11,736 (100)	661 (5.6)	3,065 (26.1)	7,620 (64.9)	2 (0.0)	388 (3.3)

자료: 각 선거별 선거총람 및 제4회 지방선거 내부평가에 의함(이하 이절에서 같음)

(3) 선거별 단속현황

선거별 단속현황을 <표 2>에서 보면 제16대 국선 3,017건, 제17대 국선 6,402건, 제16대 대선 1,321건, 제3회 지방선거 8,682건, 제4회 지방선거 6,037건이다. 제4회 지방선거 단속건수가 제3회 지방선거 보다 30.4%정도 감소되었다. 이는 최고 5억원의 포상금과 50배 과태료 제도와 선거관리위원회나 검찰·경찰의 적극적인 단속의 영향과 후보자들의 선거법준수에 따른 것이라고 할 수 있다.⁵²⁾ 고발건수를 비교하면 제16대 국선 248건, 제17대 국선 453건, 제3회 지방선거 769건, 제4회 지방선거 777건으로 최근 선거의 고발건수가 많다. 고발과 수사의뢰 비율도 16대 국선 0.6:1, 제17대 국선 1.1:1, 제3회 지방선거 1.4:1, 제4회 지방선거 1.6:1로 최근선거에서 고발의 비율이

50) 김성중, “선거관리제도의 운영 실태와 개선방안-제3회 전국동시지방선거를 중심으로-”, 석사학위논문, 충남대학교 행정대학원, 2003, 97면.

51) 중앙선거관리위원회, 「제17대 국회의원선거 선거법위반행위 감시·단속결과 자료집」, 2004, 7면.

52) 중앙선거관리위원회, 「보도자료 2006년 5월 30일」, 중앙선거관리위원회, 「제4회 전국동시지방선거(2006년 5월 31일 실시)유권자의식조사」, 2006, 162면

높게 나타났다. 이는 선거관리위원회의 위반행위 근절의지 및 조사기법 향상과 일반유권자가 위반행위 신고시 위반혐의를 입증할 수 있는 구체적인 자료를 제출한 것 등에 기인한 것이라 할 수 있다. 경고와 주의를 합한 비율을 <표 2>에서 보면 제16대 국선 74.3%, 제17대 국선 85.0%, 제16대 대선 72.6%, 제3회 지방선거 82.9%, 제4회 지방선거 77.5%로 조치건수의 대부분을 차지한다. 경고나 주의는 행정조치로 후보자 등이 재범을 한다면 과거의 조치사례도 함께 고발이나 수사의뢰할 때 포함하여 조치한다. 하지만 후보자 등에게 경각심을 줄 수 없고 법 경시 풍조만 조장시킨다는 지적도 있다.⁵³⁾ 또한 경미한 위반의 경우 현지시정이나 구두·서면경고에 대해서는 이를 무시하는 경향이 있다.⁵⁴⁾ 가급적 검찰이나 법원의 판단을 받을 수 있도록 고발이나 수사의뢰의 비율을 높일 필요가 있다.

<표 2> 선거별 단속현황 (단위: 건, (%))

구 분	계	고 발	수사의뢰	경 고	주 의	이 첩
합 계	25,459 (100)	2,371 (9.3)	2,068 (8.1)	12,637 (49.6)	7,886 (31.0)	497 (2.0)
제16대국선	3,017 (100)	248 (8.2)	408 (13.5)	1,676 (55.6)	565 (18.7)	120 (4.0)
제17대국선	6,402 (100)	453 (7.1)	401 (6.3)	2,704 (42.2)	2,743 (42.8)	101 (1.6)
제16대대선	1,321 (100)	124 (9.4)	226 (17.1)	734 (55.6)	224 (17.0)	13 (0.9)
제3회 지방선거	8,682 (100)	769 (8.9)	553 (6.4)	4,169 (48.0)	3,034 (34.9)	157 (1.8)
제4회 지방선거	6,037 (100)	777 (12.9)	480 (7.9)	3,354 (55.6)	1,320 (21.9)	106 (1.7)

(4) 선거별 과태료 부과현황

과태료는 2000년 2월 16일 선거법개정시 포함된 제261조(과태료의 부과·징수 등)에 의해 부과하는 것이다. 정당·후보자의 법 경시풍조를 조장하는 요인이 되어왔던 불법현수막이나 벽보의 게시·첩부 등 경미한 선거범죄유형 등을 과태료 부과대상으로 변경하여 사소한 위법행위에도 빠짐없이 재정적 부

53) 김성중, 앞의 논문, 104면.

54) 중앙선거관리위원회, 「제4회 지방선거 내부평가」, 66면.

담을 줌으로써 선거질서를 회복하고 실질적인 규제의 효과를 거둘 수 있도록 그 대상 범위를 확대하게 되었다. 또한 제17대 국선부터 적용된 기부행위를 받은 자에 대한 그 가액의 50배에 상당하는 금액을 과태료로 부과하도록 한 규정에 의해 과태료 부과건수와 금액이 늘어났다.

과태료 부과건수와 부과금액을 <표 3>에서 보면 전체적으로 기부행위가 건수로는 1.8%, 금액으로는 44.9%이다. 다음으로 선거운동관련 미신고 등이 건수로는 78.1%, 금액으로는 35.3%이다. 신고·제출의무해태 등이 건수 15.2%, 금액 14.5%이다. 그 외 단속활동관련, 정당 활동 관련, 회계보고관련 순이다.

<표 3> 선거별 과태료 부과상황

(단위: 천원, (%))

구 분	건수 금액	정당 활동관련	회계보고 관련	기부행위	단속행위 관련	선거운동 관련	신고·제출 의무 해태 등
합계	6,831 (100)	88 (1.3)	54 (0.8)	125 (1.8)	194 (2.4)	5,377 (78.1)	1,037 (15.2)
	3,35,539 (100)	70,045 (2.2)	24,600 (0.8)	1,454,144 (44.9)	74,832 (2.3)	1,142,898 (35.3)	469,020 (14.5)
제16대 국선	1,580 (100)	42 (2.7)	9 (0.6)	0	83 (5.2)	1,332 (84.3)	114 (7.2)
	262,080 (100)	51,070 (19.5)	6,100 (2.3)	0	19,730 (7.5)	138,850 (53.0)	46,330 (17.7)
제17대 국선	896 (100)	12 (1.3)	6 (0.7)	36 (4.0)	15 (1.7)	658 (73.4)	169 (18.9)
	690,697 (100)	5,600 (0.8)	3,000 (0.4)	207,017 (30.0)	8,950 (1.3)	375,800 (54.4)	90,330 (13.1)
제16대 대선	700 (100)	17 (2.4)	0	0	2 (0.3)	609 (87.0)	72 (10.3)
	97,775 (100)	7,725 (7.9)	0	0	450 (0.5)	64,700 (66.2)	24,900 (25.4)
제3회 지방 선거	2,304 (100)	12 (0.5)	19 (0.8)	0	59 (2.6)	2,103 (91.3)	111 (4.8)
	338,260 (100)	3,900 (1.2)	7,100 (2.1)	0	15,302 (4.5)	249,698 (73.8)	62,260 (18.4)
제4회 지방 선거	1,351 (100)	5 (0.3)	20 (1.5)	89 (6.6)	35 (2.6)	635 (47.0)	567 (42.0)
	1,846,727 (100)	1,750 (0.1)	8,400 (0.5)	1,247,127 (67.5)	30,400 (1.6)	313,850 (17.0)	245,200 (13.3)

2. 類型別 團束現況

(1) 유형별 단속현황

선거관리위원회가 단속한 선거범죄의 주요유형을 <표 4>에서 보면 제16대 국선은 시설물·인쇄물관련 44.0%, 금품·음식물제공 19.7%, 연설회·집회

등 이용, 비방·흑색선전 순이다. 제17대 국선은 시설물·인쇄물관련 47.8%, 금품·음식물제공 16.5%, 연설회·집회관련 순이다. 금품·음식물관련 비율이 낮아진 것은 포상금 5억, 과태료 50배의 영향으로 금품·음식물제공관련 위반에 대한 억제효과⁵⁵⁾와 이로 인한 정당·후보자 등의 자정분위기와 선거관리위원회 및 검찰·경찰의 강력한 감시·단속활동에 기인한 것으로 보인다.⁵⁶⁾ 제16대 대선은 시설물·인쇄물관련 40.5%, 연설회·집회 등 관련 24.6%, 금품·음식물제공관련, 비방·흑색선전 순이다. 제3회 지방선거는 시설물·인쇄물관련 42.9%, 금품·음식물제공 25.6%, 연설회·집회 등 이용 순이다. 제4회 지방선거는 시설물·인쇄물관련 40.3%, 금품·음식물제공 23.0%, 허위 학·경력계재 등 순이다.

<표 4> 유형별 단속현황 (단위: 건, (%))

구분	제16대 국선	제17대 국선	제16대 대선	제3회지방선거	제4회지방선거
계	3,017 (100)	6,402 (100)	1,321 (100)	8,682 (100)	6,037 (100)
금품·음식물제공	594 (19.7)	1,057 (16.5)	147 (11.1)	2,222 (25.6)	1,386 (23.0)
비방·흑색선전	101 (3.4)	59 (0.9)	49 (3.7)	105 (1.2)	54 (0.9)
유사기관·사조직	54 (1.8)	54 (0.8)	21 (1.6)	37 (0.4)	45 (0.8)
공무원 등 선거개입	40 (1.3)	153 (2.4)	26 (2.0)	190 (2.2)	152 (2.5)
시설물·인쇄물관련	1,326 (44.0)	3,057 (47.8)	535 (40.5)	3,723 (42.9)	2,434 (40.3)
신문·방송등부정이용	69 (2.3)	161 (2.5)	18 (1.4)	442 (5.1)	131 (2.2)
의정활동관련	57 (1.9)	113 (1.8)	15 (1.1)	134 (1.5)	27 (0.5)
정당 활동	48 (1.6)	46 (0.7)	24 (1.8)	23 (0.3)	24 (0.4)
연설회·집회 이용	454 (15.0)	397 (6.2)	325 (24.6)	610 (7.0)	166 (2.8)
사이버이용	25 (0.8)	303 (4.7)	57 (4.3)	122 (1.4)	111 (1.8)
선거관리침해	40 (1.3)	31 (0.5)	8 (0.6)	46 (0.5)	21 (0.3)
허위 학·경력계재	139 (4.6)	83 (1.3)	0	621 (7.2)	311 (5.1)
기타	70 (2.3)	888 (13.9)	96 (7.3)	407 (4.7)	1,173 (19.4)

55) 윤종빈, “선거법개정과 17대 총선”, 「사회과학논총」 제22집, 명지대학교, 2004, 96-100면.

56) 중앙선거관리위원회, 「선거관리상황 2006년 6월 8일」, 8면.

(2) 유형별 고발·수사의뢰현황

유형별 고발·수사의뢰 현황을 <표 5>에서 보면 제16대 국선은 고발 248건, 수사의뢰는 408건이다. 고발은 금품·음식물제공 관련 79건, 시설물·인쇄물관련 45건, 연설회·집회 등 이용 순이다. 제17대 국선은 고발 453건, 수사의뢰는 401건이다. 고발은 금품·음식물제공 252건, 시설물·인쇄물관련 66건, 유사기관·사조직관련 순이다. 제16대 대선은 고발 124건, 수사의뢰는 226건이다. 고발은 금품·음식물제공 관련 41건, 시설물·인쇄물관련 39건 순이다. 제3회 지방선거는 고발 769건, 수사의뢰는 553건이다. 고발은 금품·음식물제공 364건, 시설물·인쇄물관련 152건, 연설회·집회 순이다. 제4회 지방선거는 고발 777건, 수사의뢰는 480건이다. 고발은 금품·음식물제공 373건, 시설물·인쇄물관련 121건, 허위 학·경력계재 순이다.

금품·음식물제공, 시설물·인쇄물관련의 고발과 수사의뢰비율을 비교하면 금품·음식물제공은 제16대 국선 0.5:1, 제17대 국선 1.9:1, 제16대 대선 1.2:1, 제3회 지방선거 1.3:1, 제4회 지방선거 1.6:1이다. 최근 선거에서 고발 비율이 더 높다. 시설물·인쇄물관련은 제16대 국선 0.3:1, 제17대 국선 0.5:1, 제16대 대선 0.4:1, 제3회 지방선거 1.1:1, 제4회 지방선거 1.3:1로 국선보다는 지방선거에서 고발비율이 더 높다. 반면에 사이버 이용의 경우는 제16대 국선 0:16, 제17대 국선 0.2:1, 제16대 대선 0.02:1, 제3회 지방선거 0.07:1, 제4회 지방선거 0.4:1로 고발비율이 상대적으로 낮다. 이는 위반혐의자를 확인하기 어려운 익명성등으로 수사의뢰비율이 높다.⁵⁷⁾

57) 중앙선거관리위원회, 「선거법위반사례 감시·단속결과 자료집」, 54면.

<표 5> 유형별 고발·수사의뢰현황

(단위: 건)

구 분	제16대 국선		제17대 국선		제16대 대선		제3회 지방선거		제4회 지방선거	
	고발	수사의뢰	고발	수사의뢰	고발	수사의뢰	고발	수사의뢰	고발	수사의뢰
계	248	408	453	401	124	226	769	553	777	480
금품·음식물제공	79	147	252	129	41	34	364	269	373	237
비방·흑색선전	5	51	5	17	3	39	5	41	5	20
유사기관·사조직	23	12	24	9	10	4	12	11	20	9
공무원등 선거개입	5	4	11	3	0	1	8	6	13	12
시설물·인쇄물관련	45	138	66	136	39	89	152	143	121	96
신문·방송등 부정이용	3	2	10		2	0	14	12	8	1
의정활동관련	1	0	3		0	0	1	0	1	1
정당 활동	3	5	0	1	1	2	0	4	6	3
연설회·집회이용	44	13	14	2	14	2	19	12	10	3
사이버이용	0	11	13	58	1	47	1	15	9	21
선거관리침해	30	6	21	3	7	1	38	0	16	3
허위학·경력계재	8		6		0	0	86	3	70	5
기타	2	19	28	43	6	7	69	37	125	73

3. 身分別 團束現況

(1) 신분별 단속현황

신분별 단속현황을 <표 6>에서 보면 전체적으로 2000년에서 2006년까지 대체로 모든 신분에서 조치건수가 증가하였다. 제16대 대선을 제외하면 후보자(예정자)가 압도적으로 많다. 제16대 국선은 후보자 37.2%, 일반인 25.5%, 정당인 18.4%, 선거사무관계자 9.6% 순이다. 제17대 국선은 일반인 27.9%, 후보자 27.8%, 정당인 19.5%, 선거사무관계자 11.2% 순으로 일반인이 더 많다. 제16대 대선은 일반인 39.0%, 선거사무관계자 36.1%, 정당인 20.7% 순으로 나타나 후보자나 그 가족의 위반이 전무한 가운데 선거사무관계자의 적발건수가 더 많다. 제3회 지방선거시는 후보자 68.7%, 일반인 15.6%, 선거사무관계자 4.9%, 공무원 3.1%, 후보자 가족 3.0% 순이다. 제4회 지방선거는 후보자 56.0%, 일반인 20.5%, 공무원 6.8%, 선거사무관계자 6.7%, 후보자가

족 4.5% 순이다. 특이한 사항으로 공무원의 선거범죄비율이 제16대 국선 2.3%, 제17대 국선 2.2%, 제16대 대선 1.4%, 제3회 지방선거 3.1%, 제4회 지방선거 6.8%로 지방선거시가 국가 선거보다 더 많다. 이는 지방자치단체장 선거와 관련하여 인사권을 갖고 있는 현직단체장의 인사상의 특혜나 여러 가지 사정으로 공무원의 선거개입이 국가선거보다 상대적으로 높은 편이다.

<표 6> 신분별 단속현황

(단위: 건, (%))

구 분	제16대 국선	제17대 국선	제16대 대선	제3회 지방선거	제4회 지방선거
계	3,017 (100)	6,402 (100)	1,321 (100)	8,682 (100)	6,037 (100)
후보자(예정자)	1,122 (37.2)	1,781 (27.8)	0	5,968 (68.7)	3,379 (56.0)
선거사무관계자	291 (9.6)	714 (11.2)	477 (36.1)	428 (4.9)	405 (6.7)
정당인	555 (18.4)	1,249 (19.5)	273 (20.7)	199 (2.3)	125 (2.1)
자원봉사자	44 (1.5)	244 (3.8)	29 (2.2)	83 (1.0)	117 (1.9)
후보자가족	64 (2.1)	232 (3.6)	0	262 (3.0)	273 (4.5)
일반인	770 (25.5)	1,786 (27.9)	515 (39.0)	1,354 (15.6)	1,234 (20.5)
공무원(통·리·반 장 등)	68 (2.3)	140 (2.2)	19 (1.4)	267 (3.1)	412 (6.8)
기타	103 (3.4)	256 (4.0)	8 (0.6)	121 (1.4)	92 (1.5)

(2) 신분별 고발·수사의뢰현황

신분별 고발·수사의뢰 현황을 <표 7>에서 보면 먼저 국가선거의 경우에는 일반인에 대한 조치 건수가 가장 많다. 지방선거의 경우 후보자에 대한 조치 건수가 다른 신분에 비해 훨씬 많다. 제16대 국선의 경우 일반인 13.0%, 후보자 4.5%, 선거사무관계자, 정당인, 후보자 가족, 공무원 순이다. 제17대 국선은 일반인 11.2%, 후보자 4.8%, 정당인, 선거사무관계자, 자원봉사자 순이

다. 제16대 대선은 일반인 13.4%, 정당인 12.1%, 선거사무관계자, 자원봉사자순으로 후보자나 후보자가족의 위반행위는 적발되지 않았다. 제3회 지방선거는 후보자 7.9%, 일반인 11.2%, 선거사무관계자, 정당인, 후보자 가족 순이다. 제4회 지방선거는 후보자 13.5%, 일반인 11.3%, 선거사무관계자, 정당인, 후보자가족 순이다.

후보자, 선거사무관계자, 정당인, 일반인의 고발과 수사의뢰를 합친 비율을 보면 제16대 국선의 경우 일반인 44.4%, 선거사무관계자 30.6%, 정당인 15.7%, 후보자 8.8%이다. 제17대 국선은 일반인 25.6%, 선거사무관계자 9.4%, 정당인 8.1%, 후보자 7.4%이다. 제16대 대선은 일반인 49.1%, 정당인 17.9%, 선거사무관계자 8.6%이다. 제3회 지방선거는 일반인 29.2%, 정당인 27.1%, 선거사무관계자 21.0%, 후보자 11.4%이다. 제4회 지방선거는 정당인 29.6%, 일반인 24.6%, 후보자 20.1%, 선거사무관계자 19.3%이다. 제4회 지방선거를 제외하면 일반인에 대한 고발과 수사의뢰를 합한 비율이 가장 높다. 제4회 지방선거시에도 일반인의 비율이 정당인 다음으로 높아 후보자나 정당인, 선거사무관계자에 대해서는 관대한 처분을 하고 있는 경향이 있으므로 조치 시에 지위고하를 막론하고 동일한 조치를 해야 할 것이다.

<표 7> 신분별 고발·수사의뢰현황

(단위: 건)

구 분	제16대 국선		제17대 국선		제16대 대선		제3회지방선거		제4회지방선거	
	고발	수사의뢰								
계	248	408	453	401	124	226	769	553	777	480
후보자(예정자)	51	48	86	45	0	0	473	208	456	223
선거사무관계자	28	61	24	43	17	24	47	43	39	39
정당인	44	43	73	28	33	16	37	17	28	9
자원봉사자	12	6	25	12	4	0	7	13	25	7
후보자가족	6	3	12	7	0	0	26	11	47	21
일반인	100	242	201	256	69	184	152	244	139	165
공무원(통리반장등)	7	5	17	4	0	0	15	5	34	14
기타	0	0	15	6	1	2	12	12	9	2

4. 認知手段別 團東現況

(1) 인지수단별 단속현황

인지수단별 단속현황을 <표 8>에서 보면 제16대 국선은 직원 47.1%, 정당·선거관계자 16.0%, 선거부정감시단 12.5% 순이다. 제17대 국선은 직원 37.6%, 선거부정감시단 32.1%, 일반인 8.7% 순이다. 제16대 대선은 선거부정감시단 55.5%, 직원 32.1% 순이다. 제3회 지방선거는 직원 40.8%, 선거부정감시단 26.4%, 익명 9.5% 순이다. 제4회 지방선거는 선거부정감시단 35.8%, 직원 28.0%, 일반인 13.8% 순이다. 전체에서 차지하는 자체 인지한 경우(직원과 선거부정감시단 및 자원봉사자)의 비율은 제16대 국선 61.9%, 제17대 국선 74.9%, 제16대 대선 88.4%, 제3회 지방선거 71.9%, 제4회 지방선거 66.7% 이다. 자체 인지한 비율이 정당·선거관계자나 일반인, 익명, 기타 신분의 신고·제보비율보다 상대적으로 높다. 이는 선거관리위원회 단속요원이 적극적으로 정황수집 및 단속활동을 실시한 결과⁵⁸⁾라 할 수도 있지만 일반인 등이 아직도 선거범죄에 대하여 신고·제보를 기피하는 것이라고도 할 수 있다.

직원, 선거부정감시단 및 공명선거자원봉사자 등 선거관리위원회에서 위촉하거나 모집한 집단의 1인당 인지하여 적발한 건수를 비교하면 제16대 국선은 직원 0.91건, 선거부정감시단 0.03건, 자원봉사자 0.02건이다. 제17대 국선은 직원 1.6건, 선거부정감시단 0.2건, 자원봉사자 0.05건이다. 제16대 대선은 직원 0.26건, 선거부정감시단 0.09건, 자원봉사자 0.001건이다. 제3회 지방선거는 직원 1.52건, 선거부정감시단 0.21건, 자원봉사자 0.03건이다. 제4회 지방선거는 직원 2.55건, 선거부정감시단 0.28건, 자원봉사자 0.06건이다. 직원의 경우 장기간 단속에 임하고 있어 많은 적발건수를 나타냈고 선거부정감시단의 경우는 1일당 4만원정도의 수당을 받지만 1인당 0.5건을 초과하지 못하여 무보수인 자원봉사자와 별반 차이가 없는 등 비효율적이라 할 수 있다.

58) 중앙선거관리위원회, 「선거법위반행위 감시·단속결과 자료집」, 60면.

<표 8> 인지수단별 단속현황

(단위: 건, (%))

구 분	제16대 국선	제17대 국선	제16대 대선	제3회 지방선거	제4회 지방선거
계	3,017 (100)	6,402 (100)	1,321 (100)	8,682 (100)	6,037 (100)
직 원	1,421 (47.1)	2,405 (37.6)	424 (32.1)	3,541 (40.8)	1,688 (28.0)
선거부정감시단	376 (12.5)	2,054 (32.1)	734 (55.5)	2,295 (26.4)	2,167 (35.8)
공명선거자원봉사자	70 (2.3)	338 (5.3)	10 (0.8)	411 (4.7)	169 (2.8)
일반인	198 (6.5)	558 (8.7)	52 (3.9)	635 (7.3)	834 (13.8)
익 명	311 (10.3)	483 (7.5)	33 (2.5)	827 (9.5)	724 (12.0)
정당·선거관계자	482 (16.0)	459 (7.2)	58 (4.4)	624 (7.2)	342 (5.7)
기 타	159 (5.3)	105 (1.6)	10 (0.8)	352 (4.1)	116 (1.9)

(2) 인지수단별 고발·수사의뢰현황

인지수단별 고발·수사의뢰 현황을 <표 9>에서 보면 모든 선거에서 직원과 선거부정감시단에 의해 인지하여 고발이나 수사의뢰 조치한 건수가 다른 인지수단에 비해 상대적으로 많다. 제16대 국선은 선거부정감시단이 인지한 경우가 고발 10.9%, 수사의뢰 14.6%이다. 다음으로 일반인, 익명, 정당·선거관계자, 직원 순이다. 제17대 국선은 익명이 제보한 비율이 고발 14.3%, 수사의뢰 10.5%이다. 다음으로 일반인, 정당·선거관계자, 선거부정감시단원, 직원 순이다. 제16대 대선은 직원이 인지한 비율이 고발 14.9%, 수사의뢰 17.7%이다. 다음으로 익명, 일반인, 정당·선거관계자, 선거부정감시단원 순이다. 제3회 지방선거는 일반인이 제보한 비율이 고발 16.4%, 수사의뢰 18.1%이다. 다음으로 익명, 정당·선거관계자, 선거부정감시단원, 직원 순이다. 제4회 지방선거는 일반인이 제보한 경우의 비율이 고발 20.6%, 수사의뢰 14.5%이다. 다음으로 익명, 정당·선거관계자, 선거부정감시단, 직원 순이다.

검찰에 고발한 경우의 자체인지(직원, 선거부정감시단, 자원봉사자)비율과 신

고·제보비율을 비교하면 제16대 국선은 60.5%:39.5%, 제17대 국선은 60.0%:40.0%, 제16대 대선은 89.5%:10.5%, 제3회 지방선거는 61.2%:38.8%, 제4회 지방선거는 53.9%:46.1%이다. 모든 선거에서 자체인지 비율이 50%를 초과한다. 신고·제보의 경우 사건 발생 후 오랜 시간이 지난 후 신고하거나 위반혐의에 대한 추정신고 등으로 선거관리위원회가 위반혐의를 구체적으로 발견하지 못하여 수사의뢰비율이 높은 것으로 보인다.⁵⁹⁾

<표 9> 인지수단별 고발·수사의뢰 현황 (단위: 건)

구 분	제16대국선		제17대국선		제16대대선		제3회 지방선거		제4회 지방선거	
	고발	수사의뢰	고발	수사의뢰	고발	수사의뢰	고발	수사의뢰	고발	수사의뢰
계	248	408	453	401	124	226	769	553	777	480
직 원	103	88	127	82	63	75	240	85	172	57
선거부정감시단	41	55	107	89	47	93	202	122	228	140
공명선거자원봉사자	6	11	24	7	1	0	29	11	19	3
일반인	20	58	79	118	5	27	104	115	172	121
의 명	31	59	69	50	4	13	115	107	120	89
정당·선거관계자	39	115	40	53	4	18	64	96	48	66
기 타	8	22	7	2	0	0	15	17	17	4

5. 選舉犯罪 經驗實態

(1) 유형별 선거범죄 경험여부

선거범죄 경험 여부를 <표 10>에서 보면 최근에 실시되었던 제17대 국선과 제4회 지방선거의 경우 선거범죄 경험비율이 제16대 국선에 비해 많이 낮아져 선거범죄의 실제 발생비율이 낮아졌다고도 할 수 있다. 비방·흑색선전의 경우 제16대 국선 9.1%, 제17대 국선 13.3%, 제3회 지방선거 44.3%, 제4회 지방선거 10.4%이다. 학연·지연이나 지역감정을 유발하는 선거범죄의 경우 제16대 대선이 19.8%로 가장 높다. 제3회 지방선거 17.2%, 제16, 17대

59) 중앙선거관리위원회, 「선거법위반행위 감시·단속결과 분석 자료집」, 60-61면.

국선이 6.7%, 제4회 지방선거 6.3%로 경험비율이 많이 낮다. 동창회나 향우회 등 모임에서 지지 호소하는 경우가 제3회 지방선거 22.2%, 제16대 대선 14.1%, 제17대 국선 5.4%, 제4회 지방선거 5.7%이다. 공무원 등의 선거개입이나 선거운동행위는 제16대 국선 3.9%, 제3회 지방선거 9.8%, 제16대 대선 7.4%이던 것이 제17대 국선 3.4%, 제4회 지방선거 0.7%로 매우 낮아져 공무원의 선거개입이나 운동이 많이 줄어들었다고도 할 수 있다. 금품·음식물제공관련의 경우 제16대 국선 9.0%, 제3회 지방선거 20.1%, 제16대 대선 7.0%, 제17대 국선 2.9%, 제4회 지방선거 2.6%로 과태료나 포상금의 영향으로 많이 낮아졌다.

<표 10> 선거범죄 경험 현황

(단위: %)

구 분	제16대 국선	제3회 지방선거	제16대 대선	제17대 국선	제4회 지방선거
비방·흑색선전	9.1	44.3	46.0	13.3	10.4
학연·지연 등 지역감정유발	6.7	17.2	19.8	6.7	6.3
동창회·향우회에서 지지호소	9.8	22.2	14.1	5.4	5.7
공무원 등 선거운동	3.9	9.8	7.4	3.4	0.7
금품·음식물제공	9.0	20.1	7.0	2.9	2.6

자료: 중앙선거관리위원회에서 발행한 제16대·제17대 총선, 제3회·제4회 지방선거, 제16대 대선 유권자 의식조사에 의해 재정리한 것임

(2) 선거범죄 경험시 행동유형

중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사에서 선거범죄를 경험했을 때 항의나 관계기관에 신고하기 보다는 “모른 체했다”는 응답이 제16대 국선의 경우 89.0%에서 제17대 국선에서는 75.0%로 다소 나아졌다. 그러나 제4회 지방선거에서는 90%이상이 모른 체했다는 조사결과가 나왔다.⁶⁰⁾ 이러한 조사결과는

60) 중앙선거관리위원회의 각 선거별 유권자의식조사에서 유권자가 선거범죄를 경험했을 때의 행동에 대해 조사한 경우가 제16대 국선, 제17대 국선, 제4회 지방선거시 유권자 의식조사 질문항목이 들어있었음.

유권자들이 포상금에 대한 기대보다는 신고에 따른 피해 등의 우려와 선거범죄에 대한 무관심 등으로 신고나 제보 보다는 모른 채하고 지나치는 경우가 많다는 것을 나타낸다 하겠다.



제 2절 檢察의 選舉犯罪 搜查 및 措置現況

1. 犯罪의 發生 및 檢舉現況

(1) 범죄의 발생시기 및 검거율

2004년 총 범죄, 형법범죄, 특별법범죄의 발생 및 검거현황을 <표 11>에서 보면 분기별로 거의 대동소이하게 발생하고 있는데 선거범죄의 경우는 선거가 실시되는 분기에 발생건수가 압도적으로 많다. 2002년의 경우 6월 13일에 제 3회 지방선거, 12월 19일에 제16대 대선이 실시되어 선거기간 전·후에 선거범죄가 집중적으로 발생했다. 2003년의 경우 선거는 없지만 2002년 12월 19일 제16대 대선 및 2003년 재·보궐선거의 영향이라 할 수 있다. 2004년 4월 15일에 제17대 국선이 실시되어 2004년 4월 - 6월에 64.1%의 선거범죄가 발생하였다. 검거율을 <표 11>에서 보면 2004년 총 범죄 89.5%, 형법범죄 80.7%, 특별법범죄 95.3%인데 선거범죄의 경우는 2002년 93.5%, 2003년 94.4%, 2004년 92.9%로 형법범죄보다는 높고 특별법범죄보다는 상대적으로 낮다.

<표 11> 범죄의 발생시기 및 검거현황 (단위: 건, (%))

구 분	발 생					검 거		검거인원 (명)
	계	1-3월	4-6월	7-9월	10-12 월	검거건수	검거율 (%)	
2004 총범죄	2,080,901 (100)	505,146 (24.3)	545,250 (26.2)	514,130 (24.7)	516,375 (24.8)	1,862,234	89.5	1,565,365
2004형 법 범죄	826,886 (100)	197,716 (23.9)	220,153 (26.6)	208,322 (25.2)	200,695 (24.3)	667,503	80.7	725,726
2004특별 법 범죄	1,254,015 (100)	307,430 (24.5)	325,097 (25.9)	305,808 (24.4)	315,680 (25.2)	1,194,731	95.3	839,639
2002선 거 범죄	4,968 (100)	322 (6.5)	1,461 (29.4)	1,815 (36.5)	1,370 (27.6)	4,647	93.5	6,919
2003선 거 범죄	504 (100)	248 (49.2)	107 (21.2)	40 (8.0)	109 (21.6)	476	94.4	681
2004선 거 범죄	2,352 (100)	437 (18.6)	1,508 (64.1)	311 (13.2)	96 (4.1)	2,186	92.9	2,221

자료: 대검찰청, 「범죄분석」, 2003 - 2005. 에 의해 재작성한 것임.(이하 이절에서 같음)

(2) 범죄 발생시부터 범죄인지까지의 시간

범죄 발생시부터 인지까지의 시간을 <표 12>에서 보면 2004년 형법범죄의 경우 3개월을 초과한 경우가 96.2%, 24시간 이내가 1.7%, 3개월 이내가 0.8%, 10일 이내가 0.7%, 1개월 이내가 0.6%이다. 선거범죄의 경우 선거가 2회 실시된 2002년의 경우 3개월 초과가 30.3%, 3개월 이내 24.4%, 1개월 이내 22.0%, 24시간 이내 11.7%, 10일 이내 11.6%로 비교적 빨리 인지하였다. 선거가 없던 2003년에는 3개월 이내 33.5%, 1개월 이내 21.6%, 3개월 초과 19.9%, 10일 이내 14.1%, 24시간 이내 10.9%로 2004년 형법범죄보다는 빨리 인지하였다. 선거가 1회 실시되었던 2004년에는 3개월 초과 85.2%, 1개월 이내 5.7%, 3개월 이내 5.6%, 10일 이내 2.5%, 24시간 이내 1.0%로 2004년 형법범죄와 비슷한 비율을 나타냈다.

가시적 선거범죄의 경우 인지가 빨리 되고 또한 은밀한 선거범죄의 경우도 상대방이나 내부자의 신고·제보 또는 선거관리위원회나 검찰·경찰의 탐문 등에 의하여 밝혀지는 경우가 다른 범죄에 비하여 상대적으로 많다.

<표 12> 범죄 발생시부터 인지까지의 시간현황 (단위: 건, (%))

구 분	계	24시간이내	10일 이내	1개월 이내	3개월 이내	3개월 초과
2004총범죄	2,080,901 (100)	38,571 (1.9)	17,327 (0.8)	27,414 (1.3)	29,754 (1.4)	1,967,835 (94.6)
2004형법 범죄	826,886 (100)	13,573 (1.7)	5,591 (0.7)	5,058 (0.6)	6,486 (0.8)	795,908 (96.2)
2004특별법 범죄	1,254,015 (100)	24,728 (2.0)	11,736 (0.9)	22,356 (1.8)	23,268 (1.9)	1,171,927 (93.4)
2002선거 범죄	4,968 (100)	583 (11.7)	576 (11.6)	1,095 (22.0)	1,210 (24.4)	1,504 (30.3)
2003선거 범죄	504 (100)	55 (10.9)	71 (14.1)	109 (21.6)	169 (33.5)	100 (19.9)
2004선거 범죄	2,352 (100)	24 (1.0)	58 (2.5)	133 (5.7)	132 (5.6)	2005 (85.2)

(3) 범죄수사단서

범죄수사단서 현황을 <표 13>에서 보면 2004년도 형법범죄의 경우 주요단서로 고소 38.7%, 피해자신고 26.2%, 현행범 21.7%, 미신고 8.0%이다. 선거범죄의 경우 2002년은 고발 41.5%, 미신고 24.9%, 현행범 11.0%, 고소 10.7%, 진정·투서 8.2% 순이다. 2003년의 경우 고발 41.1%, 미신고 34.9%, 진정·투서 8.5%, 고소 5.7%, 현행범이 5.0% 순이다. 2004년의 경우 고발 35.4%, 미신고 46.7%, 진정·투서 7.9%, 고소 4.5% 순으로 나타나 선거범죄의 경우 고발이나 미신고 되었으나 탐문 등에 의해 적발한 경우가 많다.

<표 13> 범죄 수사단서현황

(단위: 건, (%))

구 분	계	고 소	고 발	피해자신고	현 행 범	자 수	미 신 고 ⁶¹⁾	진정투 서 ⁶²⁾
2004총 범죄	2,080,901 (100)	350,591 (16.8)	182,240 (8.8)	492,160 (23.7)	606,521 (29.1)	5,990 (0.3)	326,749 (15.7)	116,650 (5.6)
2004형법 범죄	826,886 (100)	319,570 (38.7)	4,358 (0.5)	217,033 (26.2)	179,430 (21.7)	1,349 (0.2)	66,122 (8.0)	39,024 (4.7)
2004특별 법 범죄	1,254,015 (100)	31,021 (2.5)	177,882 (14.2)	275,127 (21.9)	427,091 (34.1)	4,641 (0.4)	260,627 (20.8)	77,626 (6.1)
2002선거 범죄	4,968 (100)	530 (10.7)	2,064 (41.5)	181 (3.6)	546 (11.0)	5 (0.1)	1,236 (24.9)	406 (8.2)
2003선거 범죄	504 (100)	29 (5.7)	207 (41.1)	24 (4.8)	25 (5.0)	0 (0)	176 (34.9)	43 (8.5)
2004선거 범죄	2,352 (100)	107 (4.5)	833 (35.4)	21 (0.9)	100 (4.3)	6 (0.3)	1,099 (46.7)	186 (7.9)

(4) 범죄검거까지의 시간

범죄검거까지의 시간현황을 <표 14>에서 보면 2004년도 형법범죄의 경우 10일 이내에 검거한 비율이 74.6%이고 다음이 1년을 초과한 경우로 11.2%

61) 미신고는 불심검문, 피해품 발견, 탐문정보, 여죄, 변사체 등의 단서에 의한 것임.

62) 진정투서는 진정투서와 타인신고에 의한 단서임

이다. 특별법범죄의 경우도 10일 이내가 84.4%로 나타나 대부분이 단시간내에 검거되었다. 선거범죄의 경우 2002년의 경우 3개월 이내 29.1%, 6개월 이내 24.3%, 1개월 이내 21.9%, 10일 이내 19.0%, 6개월을 초과한 경우는 5.7%에 불과하다. 2003년의 경우 3개월 이내 43.9%, 1개월 이내 22.7%, 10일 이내 15.5%, 6개월 이내 11.4%, 6개월 초과 6.5% 이다. 2004년의 경우 10일 이내 46.0%, 3개월 이내 20.2%, 6개월 이내 14.7%, 1개월 이내 12.4%, 6개월 초과 6.7%로 거의 대부분이 6개월 이내에 검거 되었다. 선거범죄의 공소시효가 선거일후 6월(선거일후 행하여진 경우는 행위가 있는 날부터 6월)이므로 선거일후 6월이 지나 검거해봐도 기소할 수 없는 때문이라고 할 수 있다.

<표 14> 범죄 검거까지의 시간현황 (단위: 건, (%))

구 분	계	10일 이내	1개월 이내	3개월 이내	6개월 이내	1년 이내	1년 초과
2004총범죄	1,862,234 (100)	1,506,536 (80.9)	53,378 (2.9)	72,828 (3.9)	51,446 (2.8)	59,428 (3.1)	118,618 (6.4)
2004형법범죄	667,503 (100)	498,117 (74.6)	18,359 (2.8)	26,118 (3.9)	20,989 (3.1)	29,451 (4.4)	74,469 (11.2)
2004특별법범죄	1,194,731 (100)	1,008,419 (84.4)	35,019 (2.9)	46,710 (3.9)	30,457 (2.6)	29,977 (2.5)	44,149 (3.7)
2002선거범죄	4,647 (100)	884 (19.0)	1,019 (21.9)	1,353 (29.1)	1,130 (24.3)	202 (4.4)	59 (1.3)
2003선거범죄	476 (100)	74 (15.5)	108 (22.7)	209 (43.9)	54 (11.4)	21 (4.4)	10 (2.1)
2004선거범죄	2,186 (100)	1,005 (46.0)	272 (12.4)	442 (20.2)	321 (14.7)	105 (4.8)	41 (1.9)

(5) 범죄의 검거단서

범죄의 검거단서를 <표 15>에서 보면 2004년도 형법범죄의 경우 고소 36.4%, 현행범 27.2%, 피해자신고 17.2%, 미신고 13.8%, 진정·투서 4.0%이다. 고소나 현행범, 피해자 신고 및 미신고 되었으나 탐문 등에 의한 것이 주류를 이루었다. 선거범죄의 경우 2002년은 고발 38.5%, 미신고 32.8%, 현

행범 9.9%, 진정·투서 7.2% 순이다. 2003년은 미신고 45.2%, 고발 38.0%, 현행범 7.4%, 진정·투서 5.2% 순이다. 2004년은 미신고가 52.1%로 반을 넘었고, 고발 30.5%, 진정·투서 7.5%, 현행범 4.7%순이다. 미신고 되었으나 경찰이나 검찰이 자체활동에 의한 검거비율이 월등히 높게 나타났다.

<표 15> 범죄의 검거단서현황

(단위: 건, (%))

구 분	계	고 소	고 발	피해자 신고	현행범	자 수	미신고 63)	진정투 서64)
2004총 범죄	1,862,234 (100)	263,791 (14.2)	151,429 (8.1)	299,532 (16.1)	669,786 (36.0)	25,848 (1.4)	359,725 (19.3)	92,123 (4.9)
2004형 법 범죄	667,503 (100)	242,885 (36.4)	3,265 (0.5)	114,520 (17.2)	181,767 (27.2)	5,891 (0.9)	92,376 (13.8)	26,799 (4.0)
2004특별 법 범죄	1,194,731 (100)	20,906 (1.7)	148,164 (12.4)	185,012 (15.5)	488,019 (40.8)	19,958 (1.7)	267,349 (22.4)	65,323 (5.5)
2002선거 범죄	4,647 (100)	403 (8.7)	1,788 (38.5)	75 (1.6)	462 (9.9)	61 (1.3)	1,525 (32.8)	333 (7.2)
2003선거 범죄	476 (100)	10 (2.1)	181 (38.0)	8 (1.7)	35 (7.4)	2 (0.4)	215 (45.2)	25 (5.2)
2004선거 범죄	2,186 (100)	73 (3.3)	666 (30.5)	29 (1.3)	102 (4.7)	13 (0.6)	1,140 (52.1)	163 (7.5)

2. 犯罪者의 犯行時 特徵

(1) 범행시 연령

범행시 연령현황을 <표 16>에서 보면 2004년도 총 범죄의 경우 40대 26.1%, 30대 26.0%, 20대 19.5%, 50대 9.0% 순이다. 형법범죄의 경우 40대 27.0%, 30대 25.3%, 20대 18.7%, 50대 9.5% 순이다. 선거범죄는 2002년의 경우 40대 30.6%, 50대 23.5%, 30대 15.6%, 61세 이상도 10.9%로 20대의 4.6%보다 높다. 2003년은 40대 25.4%, 30대 20.2%, 50대 15.4%, 61세 이

63) 미신고는 신문, 불심검문, 탐문정보, 안면식별, 감식자료, 변사체, 범죄수법, 발자국, 검사지휘, 타 기관에서 이송, 범행도구 등 발견, 장물, 전과조회, 기타 단서에 의한 것임,

64) 진정투서는 민간체포, 진정투서와 타인신고에 의한 단서임,

상 8.3%, 20대 7.9% 순이다. 2004년은 40대 29.5%, 30대 18.8%, 50대 17.4%, 20대 6.6%, 61세 이상 6.4% 순이다. 선거범죄가 타 범죄에 비해 50대나 61세 이상의 비율이 상대적으로 높다. 이는 후보자 등이 연령이 많은 것에 기인한다. 또한 미성년자의 비율이 타 범죄에 낮은 것은 선거권이 없는 미성년자의 활동이 거의 없는 영향이라 할 것이다.

<표 16> 범행시 연령현황

(단위: 명, (%))

구 분	계	미성년	20-30세	31-40세	41-50세	51-60세	61세 이상	미 상
2004총범죄	2,284,095 (100)	72,770 (3.2)	445,369 (19.5)	593,478 (26.0)	597,211 (26.1)	206,016 (9.0)	66,943 (2.9)	302,308 (13.3)
2004형법범죄	950,089 (100)	51,298 (5.4)	176,881 (18.7)	240,819 (25.3)	256,534 (27.0)	89,935 (9.5)	31,679 (3.3)	102,943 (10.8)
2004특별법범죄	1,334,006 (100)	21,472 (1.6)	268,488 (20.1)	352,659 (26.5)	340,677 (25.6)	116,081 (8.7)	35,264 (2.6)	199,365 (14.9)
2002선거범죄	7,015 (100)	13 (0.2)	321 (4.6)	1,094 (15.6)	2,147 (30.6)	1,651 (23.5)	762 (10.9)	1,027 (14.6)
2003선거범죄	891 (100)	10 (1.1)	70 (7.9)	180 (20.2)	226 (25.4)	137 (15.4)	75 (8.3)	193 (21.7)
2004선거범죄	3,914 (100)	36 (0.9)	260 (6.6)	735 (18.8)	1,152 (29.5)	681 (17.4)	251 (6.4)	799 (20.4)

(2) 범죄자 학력

범죄자 학력현황을 <표 17>에서 보면 2004년 총 범죄의 경우 고졸이하 38.7%, 중졸이하 18.2%, 일반대학이상 11.2% 순이다. 형법범죄는 고졸이하 35.0%, 중졸이하 20.5%, 일반대학이상 9.6% 순이다. 특별법범죄는 고졸이하 41.3%, 중졸이하 16.6%, 일반대학이상 12.4% 순이다. 선거범죄의 경우 2002년은 고졸이하 29.6%, 중졸이하 26.9%, 일반대학이상 22.2% 순이다. 2003년은 일반대학이상 33.9%, 고졸이하 20.5%, 중졸이하 14.3% 순이다. 2004년은 일반대학이상 35.3%, 고졸이하 26.4%, 중졸이하 15.0% 순이다. 타 범죄에 비해 선거범죄자의 일반대학이상의 비율이 높고 중졸이하가 낮다. 고학력자들의

위법행위 확률이 높아 홍보나 감시·단속을 하는 경우 이에 유의해야 한다.

<표 17> 범죄자 학력현황

(단위: 명, (%))

구 분	계	중졸이하	고졸이하	전문대졸 이하	일반대학 이상	기 타	미 상
2004총 범죄	2,284,095 (100)	415,723 (18.2)	883,806 (38.7)	120,865 (5.3)	256,439 (11.2)	36,524 (1.6)	570,738 (25.0)
2004형법 범죄	950,089 (100)	194,317 (20.5)	332,754 (35.0)	44,988 (4.7)	91,085 (9.6)	10,427 (1.1)	276,518 (29.1)
2004특별 법 범죄	1,334,006 (100)	221,406 (16.6)	551,052 (41.3)	75,877 (5.7)	165,354 (12.4)	26,097 (2.0)	294,220 (22.0)
2002선거 범죄	7,015 (100)	1,889 (26.9)	2,078 (29.6)	361 (5.2)	1,557 (22.2)	85 (1.2)	1,045 (14.9)
2003선거 범죄	891 (100)	127 (14.3)	183 (20.5)	47 (5.3)	302 (33.9)	4 (0.5)	228 (25.6)
2004선거 범죄	3,914 (100)	586 (15.0)	1,032 (26.4)	201 (5.1)	1,383 (35.3)	87 (2.2)	625 (16.0)

3. 犯罪者의 前科現況

(1) 범죄자 전과현황

범죄자 전과현황을 <표 18>에서 보면 2004년의 형법범죄의 경우 초범(전과없음) 29.1%, 4범 이상 24.4%, 1범 12.4%, 2범 9.0%, 3범 6.8%로 4범 이상 누범자가 많다. 선거범죄의 경우 2002년은 초범 36.2%, 누범의 경우 1범 14.1%, 4범 이상 13.4%, 2범 8.4% 순이다. 2003년은 초범 32.4%, 4범 이상 12.3%, 1범 10.6%, 2범 6.2% 순이다. 2004년은 초범의 비율이 53.9%로 나타나 초범의 비율이 높다. 누범의 경우 1범 13.9%, 4범 이상 12.5%, 2범 8.5% 순이다. 선거범죄의 경우 초범의 비율이 높고 다음으로 1범과 4범 이상의 비율이 상대적으로 높아 일반유권자에 대한 계도와 아울러 선거범죄 전과자에 대한 체계적인 관리와 계도 및 홍보가 필요하다고 할 수 있다.

<표 18> 범죄자 전과현황

(단위: 명, (%))

구 분	계	전과없음	1범	2범	3범	4범이상	미 상
2004총 범죄	2,284,095 (100)	777,582 (34.0)	330,550 (14.5)	224,636 (9.8)	160,379 (7.0)	480,853 (21.1)	310,095 (13.6)
2004형법 범죄	950,089 (100)	276,693 (29.1)	117,961 (12.4)	84,933 (9.0)	64,452 (6.8)	231,827 (24.4)	174,223 (18.3)
2004특별 법 범죄	1,334,006 (100)	500,889 (37.5)	212,589 (15.9)	139,703 (10.5)	95,927 (7.2)	249,026 (18.7)	135,872 (10.2)
2002선거 범죄	7,015 (100)	2,542 (36.2)	990 (14.1)	591 (8.4)	376 (5.4)	938 (13.4)	1,578 (22.5)
2003선거 범죄	891 (100)	289 (32.4)	94 (10.6)	55 (6.2)	38 (4.3)	110 (12.3)	305 (34.2)
2004선거 범죄	3,914 (100)	2,109 (53.9)	543 (13.9)	332 (8.5)	253 (6.5)	488 (12.5)	189 (4.7)

(2) 전과자 재범기간

전과자의 재범기간현황을 <표 19>에서 보면 2004년의 경우 이중재범이 총 범죄의 72.9%, 형법범죄의 73.4%, 특별법범죄의 72.5%로 모두 매우 높다. 동종재범의 경우도 대부분 3년 이내에 재범하였다. 선거범죄의 경우 2002년은 이중재범이 89.4%로 매우 높다. 동종재범의 경우 3년 이내가 6%로 3년 초과 4.6%보다 높다. 2003년은 이중재범이 90.6%, 동종재범의 경우 3년 이내가 5.4%로 3년 초과 4.0%보다 높다. 2004년은 이중재범이 90.7%로 매우 높다. 동종재범도 3년 이내가 7.1%로 3년 초과 2.2%보다 높다. 선거범죄의 방지를 위해서는 최근에 검거되어 형이 확정된 선거범죄자에 대한 체계적인 관리 및 계도와 감시·단속활동이 매우 효과적이라 할 수 있다.

<표 19> 범죄자의 재범기간현황

(단위: 명, (%))

구 분	계	동 중 재 범				이종재범
		소 계	1년 이내	3년 이내	3년 초과	
2004 총범죄	1,167,678 (100)	316,634 (27.1)	114,403 (9.8)	121,743 (10.4)	80,488 (6.9)	851,034 (72.9)
2004 형법 범죄	492,560 (100)	130,937 (26.6)	46,350 (9.4)	49,229 (10.0)	35,358 (7.2)	361,623 (73.4)
2004 특별법범죄	675,108 (100)	185,697 (27.5)	68,053 (10.1)	72,514 (10.7)	45,130 (6.7)	489,411 (72.5)
2002 선거 범죄	2,942 (100)	312 (10.6)	131 (4.5)	46 (1.5)	135 (4.6)	2,630 (89.4)
2003 선거 범죄	297 (100)	28 (9.4)	8 (2.7)	8 (2.7)	12 (4.0)	269 (90.6)
2004 선거 범죄	1,543 (100)	144 (9.3)	42 (2.7)	68 (4.4)	34 (2.2)	1,399 (90.7)

4. 犯罪者 措置現況

(1) 범죄자 조치현황

범죄자 조치현황을 <표 20>에서 보면 구속 송치율은 2004년 총 범죄 3.2%, 형법범죄 5.0%, 특별법범죄 2.0%로 비교적 낮은 구속 송치율을 보인다. 선거범죄의 경우 구속 송치율은 2002년 4.4%, 2003년 2.7%, 2004년 11.7%로 타 범죄에 비해 다소 높아 검찰의 선거 범죄자에 대한 강력한 단죄 의지를 볼 수 있다.

<표 20> 범죄자 조치현황

(단위: 명, (%))

구 분	계	구속송치	불구속송치
2004 총범죄	2,284,095 (100)	73,440 (3.2)	2,210,655 (96.8)
2004 형법범죄	950,089 (100)	47,086 (5.0)	903,003 (95.0)
2004 특별법범죄	1,334,006 (100)	26,354 (2.0)	1,307,652 (98.0)
2002 선거범죄	7,015 (100)	306 (4.4)	6,709 (95.6)
2003 선거범죄	891 (100)	24 (2.7)	867 (97.3)
2004 선거범죄	3,914 (100)	456 (11.7)	3,458 (88.3)

(2) 범죄자 구속·불구속현황

범죄자 구속·불구속현황을 <표 21>에서 보면 2004년 총 범죄는 구속된 경우가 4.1%로 형법범죄 6.8%보다는 낮고 특별법범죄 2.4%보다는 높다. 불구속의 경우도 영장기각이나 적부심사석방 일부를 제외하고는 불구속 입건이 대부분이다. 선거범죄의 경우 구속율은 2002년 4.4%, 2003년 2.7%, 2004년 13.5%로 타 범죄에 비해서 상대적으로 높아 검거가 된 경우는 선거법을 엄격하게 적용하고 있다고 하겠다.

<표 21> 범죄자 구속·불구속현황 (단위: 명, (%))

구분	계	구속 ⁶⁵⁾	불구속			
			소계	불구속입건	영장기각 ⁶⁶⁾	적부심석방
2004 총범죄	1,791,584 (100)	73,113 (4.1)	1,718,471 (95.9)	1,701,272 (95.0)	15,952 (0.8)	1,247 (0.1)
2004 형법범죄	687,249 (100)	46,571 (6.8)	640,678 (93.2)	630,099 (91.7)	9,987 (1.4)	592 (0.1)
2004 특별법범죄	1,104,335 (100)	26,542 (2.4)	1,077,793 (97.6)	1,071,173 (97.0)	5,965 (0.5)	655 (0.1)
2002 선거범죄	7,015 (100)	306 (4.4)	6,709 (95.6)	6,541 (93.2)	140 (2.0)	28 (0.4)
2003 선거범죄	891 (100)	24 (2.7)	867 (97.3)	852 (95.6)	13 (1.5)	2 (0.2)
2004 선거범죄	3,175 (100)	429 (13.5)	2,746 (86.5)	2,676 (84.3)	65 (2.0)	5 (0.2)

(3) 범죄자 처분현황

범죄자 처분현황을 <표 22>에서 보면 2004년 총 범죄의 경우 55.7%가 기소(구공판 5.7%, 약식기소 50.0%) 되었다. 불기소가 34.1%, 기소중지가 9.4% 기타 소년보호송치 등이 0.8%이다. 형법범죄는 기소가 32.1%(구공판 7.9%, 약식기소 24.2%), 불기소 50.9%, 기소중지 15.3%이다. 특별법범죄의 경우 72.5%가 기소(구공판 4.2%, 약식기소 68.3%), 불기소 22.1% 기소중지 5.3%이다. 선거범죄의 경우 2002년은 기소 78.2% (구공판 78.2%, 약식기소

65) 구속사유는 현행범체포, 긴급체포, 사전영장, 체포에 의한 구속임

66) 영장기각은 판·검사의 영장기각을, 적부심사 석방은 검사구속취소도 포함됨

2건), 불기소는 21.0%, 기소중지가 0.8%이다. 2003년은 기소 71.9%(구공판 71.9%, 약식기소 없음), 불기소 24.0%, 기소중지 4.1%이다. 2004년은 기소 79.6%(구공판 79.6%, 약식기소 없음), 불기소 18.7%, 기소중지 1.7%이다.

<표 22> 범죄자 처분현황

(단위: 명, (%))

구 분	계	기 소		소년보호송 치등	불기소 ⁶⁷⁾	기소중지
		구공판 ⁶⁸⁾	약식기소			
2004총범죄	2,284,095 (100)	130,851 (5.7)	1,141,858 (50.0)	18,243 (0.8)	778,763 (34.1)	214,380 (9.4)
2004형법 범죄	950,089 (100)	74,261 (7.9)	230,222 (24.2)	16,380 (1.7)	483,592 (50.9)	145,634 (15.3)
2004특별법 범죄	1,334,006 (100)	56,590 (4.2)	911,636 (68.3)	1,863 (0.1)	295,171 (22.1)	68,746 (5.3)
2002선거 범죄	7,015 (100)	5,484 (78.2)	2 (0.0)	0 (0)	1,474 (21.0)	55 (0.8)
2003선거 범죄	891 (100)	641 (71.9)	0 (0)	0 (0)	214 (24.0)	36 (4.1)
2004선거 범죄	3,914 (100)	3,117 (79.6)	0 (0)	0 (0)	730 (18.7)	67 (1.7)

5. 起訴現況

(1) 선거별 기소현황

선거관리위원회가 고발·수사의뢰한 사항에 대한 선거별 기소현황을 <표 23>에서 보면 전체적으로 고발에 대한 기소율이 75.9%로 수사의뢰에 대한 기소율 25.5%보다 높다. 이는 고발의 경우 혐의자나 사유가 명확한 경우에 조치하고, 또한 일부범죄의 경우 재정신청제도가 있어 검찰에서도 신중하게 조사 및 조치한 결과라고 할 수 있다. 기소율은 제16대 국선의 경우 고발 74.2%, 수사의뢰 22.3%로 상대적으로 타선거시보다 낮다. 17대 국선은 고발 92.5%, 수사의뢰 28.4%로 제16대 국선보다 높다. 제16대 대선은 고발

67) 불기소는 기소유예, 혐의 없음, 죄가 안 됨, 공소권 없음, 기소중지는 기소중지와 참고인 중지의 합을 표시함.

68) 구공판은 구속, 불구속공판을 말하며, 소년보호송치 등은 소년보호송치, 가정보호송치, 성매매보호송치의 합을 말함.

89.5%, 수사의뢰 26.4%로 전체 평균 기소율을 상회한다. 제3회 지방선거는 고발 89.5%, 수사의뢰 37.7%로 비교적 높다. 제4회 지방선거는 2006년 8월 3일 현재로 조사 중인 경우(고발:13.5%, 수사의뢰:16.8%)가 있어 고발이 51.0%, 수사의뢰가 10.8%로 비교적 낮다. 선거관리위원회의 고발에 대한 기소율이 높아지고 있는 것은 선거관리위원회 직원의 조사능력향상, 내부고발자의 신고증가 등이 기여한 측면도 일부 있으나 2000년 이후 도입된 재정신청 제도에 따라 수사기관의 재량이 축소되고 또한 경미한 사안이라도 기소를 하겠다는 검찰의 의지가 커다란 영향을 미친 것이라 할 수 있다.⁶⁹⁾

<표 23> 선거별 기소현황

(단위: 건, (%))

구분	계	고발	기소	불 기 소					수사 중
		수사의뢰		소 계	기소유예	혐의없음	기소중지	내사종결	
합 계	4,940	2,375 (100)	1,802 (75.9)	251 (10.6)	84 (3.5)	156 (6.6)	5 (0.2)	6 (0.3)	322 (13.5)
		2,565 (100)	655 (25.5)	1,499 (58.5)	52 (2.1)	448 (17.5)	21 (0.8)	978 (38.1)	411 (16.0)
제16대 국선	776	248 (100)	184 (74.2)	64 (25.8)	37 (14.9)	23 (9.3)	0	4 (1.6)	0
		528 (100)	118 (22.3)	410 (77.7)	29 (5.5)	102 (19.3)	7 (1.3)	272 (51.5)	0
제17대 국선	955	453 (100)	419 (92.5)	34 (7.5)	8 (1.8)	25 (5.5)	1 (0.2)	0	0
		502 (100)	143 (28.4)	359 (71.5)	11 (2.2)	99 (19.7)	7 (1.4)	242 (48.2)	0
제16대 대선	363	124 (100)	111 (89.5)	13 (10.5)	7 (5.6)	6 (4.8)	0	0	0
		239 (100)	63 (26.4)	176 (73.6)	5 (2.1)	15 (6.3)	1 (0.4)	155 (64.8)	0
제3회 지방 선거	1,483	773 (100)	692 (89.5)	81 (10.5)	27 (3.5)	51 (6.6)	1 (0.1)	2 (0.3)	0
		710 (100)	268 (37.7)	442 (62.3)	6 (0.8)	188 (26.5)	4 (0.6)	244 (34.4)	0
제4회 지방 선거	1,362	777 (100)	396 (51.0)	59 (7.6)	5 (0.6)	51 (6.6)	3 (0.4)	0	322 (41.4)
		586 (100)	63 (10.8)	112 (19.1)	1 (0.2)	44 (7.5)	2 (0.3)	65 (11.1)	411 (70.1)

자료: 중앙선거관리위원회, 「제17대국회의원선거선거법위반행위감시.단속결과자료집」, 2004, 제4회 지방선거는 중앙선거관리위원회 보도자료(2006년 5월 30일)에 의하여 2006년 5월 29일까지의 현황임.(이하 이절에서 같음)

69) 중앙선거관리위원회, 「선거법위반행위 감시·단속결과 분석자료집」, 65면.

(2) 유형별 기소현황

선거관리위원회가 고발·수사의뢰 조치한 선거사범에 대한 유형별 기소현황을 <표 24>에서 보면 건수로는 금품·음식물제공 관련이나 시설물·인쇄물 관련이 많다. 기소율을 보면 선거관리침해나 유사기관·사조직관련이 높고 비방·흑색선전관련이 비교적 낮다. 제16대 국선은 선거관리침해 75.0%, 유사기관·사조직관련 61.1%, 신문·방송 등 이용 관련 60.0%, 금품·음식물제공 관련, 사이버관련 순이다. 제17대 국선은 유사기관·사조직관련 76.5%, 선거관리침해 76.0%, 의정활동관련 75.0%, 금품·음식물제공 관련, 연설회·집회 등 관련 순이다. 제16대 대선은 유사기관·사조직관련 86.7%, 선거관리침해 75.0%, 금품·음식물제공, 연설회·집회관련, 신문·방송 등 이용 순이다. 제3회 지방선거는 선거관리침해 97.4%, 허위 학·경력계재 89.7%, 유사기관·사조직 관련, 시설물·인쇄물관련, 금품·음식물제공 관련 순이다. 제4회 지방선거는 아직 조사 중인 사안이 많지만 선거관리침해 57.9%, 정당활동 관련 50.0%, 허위 학·경력계재 49.4%, 그 외 유사기관·사조직 관련, 금품·음식물제공, 인쇄물·시설물 관련 순이다.

금품·음식물제공관련 기소율을 보면 제16대 국선 46.0%, 제3회 지방선거 69.4%, 제16대 대선 71.8%, 제17대 국선 74.9%이다. 제4회 지방선거는 현재 조사 중인 사안이 많아 36.6%이지만 기소율이 계속 높아지고 있다. 이는 선거관리위원회의 단속활동을 5대 중대범죄 위주로 실시하였고 중대범죄가 일반범죄에 비해 상대적으로 단속의 질과 조치의 효과성이 높았다고 할 수 있다.⁷⁰⁾

70) 중앙선거관리위원회, 「제4회 지방선거 내부평가」, 66면.

<표 24> 유형별 기소현황

(단위: 명, (%))

구분	제16대 국선		제17대 국선		제16대 대선		제3회 지방선거		제4회 지방선거	
	고발 ⁷¹⁾	기소	고발	기소	고발	기소	고발	기소	고발	기소
계	776	302 (38.9)	955	562 (58.8)	363	174 (47.9)	1,483	960 (64.7)	1,363	459 (33.7)
금품·음식물제공	250	115 (46.0)	391	293 (74.9)	78	56 (71.8)	693	481 (69.4)	633	232 (36.6)
비방·흑색선전	95	15 (15.8)	48	14 (29.2)	47	9 (19.1)	89	22 (24.7)	47	3(0) (6.4)
유사기관·사조조직	36	22 (61.1)	34	26 (76.5)	15	13 (86.7)	24	18 (75.0)	31	12 (38.7)
공무원등 선거개입	12	5 (41.7)	15	9 (60.0)	1	0 (0)	16	10 (62.5)	27	8 (29.6)
시설물·인쇄물관련	209	64 (30.6)	224	101 (45.1)	128	45 (35.2)	319	177 (72.4)	234	81 (34.6)
신문·방송등이용	5	3 (60.0)	11	11 (100)	3	2 (66.7)	35	23 (65.7)	10	2 (20.0)
의정활동 관련	2	0 (0)	4	3 (75.0)	0	0	5	1 (20.0)	2	0 (0)
정당 활동	10	2 (20.0)	2	1 (50.0)	3	2 (66.7)	5	2 (40.0)	12	6 (50.0)
연설회·집회관련	70	33 (47.1)	21	13 (61.9)	16	11(7) (68.7)	45	21 (46.7)	13	4 (30.8)
사이버이용	11	5 (45.4)	83	32 (38.6)	48	21 (43.7)	16	6 (46.7)	37	6 (16.2)
선거관리 침해	36	27 (75.0)	25	19 (76.0)	8	6 (75.0)	39	38 (97.4)	19	11 (57.9)
허위학·경력계재	10	7 (70.0)	12	7 (58.3)	0	0	97	87 (89.7)	83	41 (49.4)
기타	19	2 (10.5)	68	29 (42.6)	16	9 (56.2)	119	73 (61.3)	215	61 (28.4)

(3) 신분별 기소현황

선거관리위원회가 고발·수사의뢰한 선거사범에 대한 신분별 기소현황을 <표 25>에서 보면 건수로는 후보(예정)자, 일반인, 선거사무관계자 순이다. 기소율로 보면 정당인이나 후보자가족에 대한 기소율이 비교적 높고 일반인이나 선거사무관계자의 기소율이 비교적 낮다. 기소율을 보면 제16대 국선은 후보자가족 66.7%, 정당인 62.4%, 자원봉사자 61.1%, 공무원 등, 선거사무관계자, 일반인, 후보자 순이다. 제17대 국선은 자원봉사자 79.1%, 후보자가족

71) 고발은 고발, 수사의뢰, 이첩사항까지 포함한 수입

75.0%, 정당인 72.0%, 후보자 65.5%, 공무원 등, 선거사무관계자, 일반인 순이다. 제16대 대선은 자원봉사자 100%, 정당인 80.4%, 일반인 42.1%, 선거사무관계자 40.5% 순이다. 제3회 지방선거는 후보자가족 82.5%, 정당인 80.3%, 자원봉사자 75.0%, 공무원 등, 후보자, 선거사무관계자, 일반인 순이다. 제4회 지방선거는 정당인 41.9%, 후보자 39.7%, 일반인 24.6%, 선거사무관계자, 공무원 등 순이다. 선거별 후보자의 기소율을 살펴보면 제16대 국선 28.5%, 제17대 국선 65.5%, 제3회 지방선거 68.1%, 제4회 지방선거 39.7%로 제16대 국선과 제4회 지방선거를 제외하면 50%를 상회 하여 높은 기소율을 나타내고 있다. 정당인이나 선거사무관계자의 경우에도 최근의 선거에서 높은 기소율을 보이고 있다.

<표 25> 신분별 기소현황 (단위: 명, (%))

구분	제16대 국선		제17대국선		제16대 대선		제3회 지방선거		제4회 지방선거	
	고발	기소	고발	기소	고발	기소	고발	기소	고발	기소
계	776	302 (38.9)	955	562 (58.8)	363	174 (47.9)	1,483	960 (64.7)	1,363	459 (33.7%)
후보 (예정)자	158	45 (28.5)	174	114 (65.5)	0	0	792	539 (68.1)	735	292 (39.7)
선거사무 관계자	107	41 (38.3)	84	49 (58.3)	42	17 (40.5)	95	60 (63.2)	81	18 (22.2)
정당인	93	58 (62.4)	107	77 (72.0)	51	41 (80.4)	61	49 (80.3)	43	18 (41.9)
후보자 가족	9	6 (66.7)	20	15 (75.0)	0	0	40	33 (82.5)	71	24 (33.8)
자원 봉사자	18	11 (61.1)	43	34 (79.1)	5	5 (100)	20	15 (75.0)	32	6 (18.8)
공무원(통 리반장등)	15	6 (40.0)	23	14 (60.9)	0	0	22	15 (68.2)	50	11 (22.0%)
일반인	375	135 (36.0)	490	250 (51.0)	261	110 (42.1)	425	232 (54.6)	333	82 (24.6)
기타	1	0 (0)	14	9 (64.3)	4	1 (25.0)	22	16 (72.7)	19	4 (21.0)

(4) 선거별 · 인지수단별 기소현황

선거관리위원회에 고발·수사의뢰한 선거사범에 대한 인지수단별 기소현황을 <표 26>에서 보면 건수로는 직원과 선거부정감시단의 인지로 고발된 건이

많다. 기소율로 보면 직원, 익명, 일반인, 선거부정감시단, 정당·선거관계자에 의한 인지로 고발된 건이 비교적 높다. 기소율은 제16대 국선의 경우 직원이 52.6%, 익명 43.5%, 일반인 42.4%, 선거부정감시단 38.3%, 공명선거자원봉사자, 정당·선거관계자 순이다. 제17대 국선은 공명선거자원봉사자 79.4%, 직원 68.2%, 익명, 선거부정감시단, 일반인, 정당·선거관계자 순이다. 제3회 지방선거는 선거부정감시단 73.8%, 직원 70.4%, 익명 70.2%, 공명선거자원봉사자, 일반인, 정당·선거관계자 순이다. 제16대 대선은 자원봉사자 100%, 직원 45.7%, 선거부정감시단 44.0%, 익명, 일반인, 정당·선거관계자 순이다. 제4회 지방선거는 자원봉사자 81.8%, 익명 38.5%, 직원 36.8%, 일반인, 선거부정감시단, 정당·선거관계자 순이다. 선거별로 차이는 있지만 익명과 일반인의 신고나 제보에 의한 조치가 건수나 기소율도 높게 나타나고 있다. 특히 익명에 의해 인지된 경우가 일반인보다 기소율이 높은 것은 은밀한 선거범죄를 직접 알고 있는 관계자들이 포상금 등의 영향으로 제보하는 경우가 많다고 할 수 있다.

<표 26> 인지수단별 기소현황

(단위: 명, (%))

구 분	제16대 국선		제17대국선		제16대 대선		제3회 지방선거		제4회 지방선거	
	고발	기소	고발	기소	고발	기소	고발	기소	고발	기소
합 계	776	302 (38.9)	955	562 (58.8)	363	174 (47.9)	1,483	960 (64.7)	1,364	459 (33.7)
직 원	192	101 (52.6)	215	146 (68.2)	140	84 (45.7)	328	231 (70.4)	231	85 (36.8)
선거부정 감시단	107	41 (38.3)	202	122 (60.4)	141	62 (44.0)	333	245 (73.8)	382	127 (33.2)
공명선거 자원봉사자	33	12 (36.4)	34	27 (79.4)	1	1 (100)	40	28 (70.0)	22	18 (81.8)
일반인	92	39 (42.4)	212	112 (52.8)	36	12 (33.3)	252	149 (59.1)	328	110 (33.5)
익 명	92	40 (43.5)	122	79 (64.7)	17	7 (41.2)	228	160 (70.2)	218	84 (38.5)
정당·선거 관계자	253	56 (22.1)	165	72 (43.6)	28	8 (28.6)	369	124 (46.1)	159	26 (16.3)
기 타	17	5 (29.4)	5	4 (80.0)	0	0	33	24 (72.7)	24	9 (39.1)

(5) 선거사범 불기소현황

선거관리위원회가 고발·수사의뢰한 선거사범에 대한 불기소현황을 <표 27>에서 보면 전체적으로 혐의없음 비율이 43.1%로 거의 반을 차지한다. 조사나 검거불능 20.6%, 정상참작 3.5%, 사안경미 3.1% 순이다. 제16대 국선의 경우 혐의없음 45.5%, 조사 불능 22.8% 순이다. 제17대 국선은 혐의없음 37.1%, 조사불능 22.7% 순이다. 제16대 대선은 조사불능 40.7%, 혐의없음 16.9% 순이다. 제3회 지방선거는 혐의없음 50.3%, 조사불능 12.3% 순이다. 제4회 지방선거는 혐의없음 56.8%, 조사불능 12.9% 순이다. 선거관리위원회에서 위반혐의에 대한 명백한 증거자료 확보나 구체적으로 위반행위를 조사하지 않고 조치하여 불기소된 건(혐의없음, 사안경미)이 46.2%이다. 선거관리위원회의 조사 및 위법성 판단이 미흡한 조치도 상당수 있어 이에 대한 대책이 필요하다.⁷²⁾

<표 27> 선거사범 불기소 현황

(단위: 명, (%))

구 분	계	조사,검거불능	혐의없음	사안경미	정상참작	기 타
합 계	1,757 (100)	361 (20.6)	758 (43.1)	55 (3.1)	61 (3.5)	522 (29.7)
제16대국선	474 (100)	108 (22.8)	216 (45.5)	34 (7.2)	24 (5.1)	92 (19.4)
제17대국선	393 (100)	89 (22.7)	146 (37.1)	8 (2.0)	10 (2.6)	140 (35.6)
제16대대선	189 (100)	77 (40.7)	32 (16.9)	5 (2.7)	6 (3.2)	69 (36.5)
제3회지방선거	523 (100)	64 (12.3)	263 (50.3)	8 (1.5)	19 (3.6)	169 (32.3)
제4회지방선거	178 (100)	23 (12.9)	101 (56.8)	0	2 (1.1)	52 (29.2)

72) 중앙선거관리위원회, 「선거사범불기소사례 분석자료집」, 14면

제3절 法院의 選舉犯罪者 裁判現況

1. 裁判期間

(1) 公職선거법 制定되기 이전

선거범죄사건에 대한 재판 지연은 국가 및 지역사회의 혼란과 비효율을 초래하고 시간이 경과 할수록 진실발견이 어려워지며 엄정한 양형이 어려워진다. 그러므로 부정선거와 당선만능주의를 근절하기 위해서는 중대한 선거범죄에 의해 당선된 당선인에 대하여는 선거종료 직후 당선을 무효화하는 신속한 재판의 확정이 필요하다.⁷³⁾ 공직선거법이 제정되기 전의 「국회의원선거법」(법률 제4462호) 제190조의2(선거법의 재판기간)는 “선거법과 그 공범에 관한 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 재판하여야 하며, 판결의 선고는 제1심에서는 공소가 제기된 날부터 6월 이내에, 제2심 및 제3심에서는 전심 판결의 선고가 있는 날부터 3월 이내에 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 국회의원선거의 선거사범재판기간을 <표 28>에서 보면 총 338건의 분석대상 중 6월을 초과한 경우가 35.0%인 118건, 1년을 넘긴 경우가 7.9%인 27건, 2년을 넘긴 경우도 3.3%인 11건이나 된다. 선거사범에 대한 재판이 「국회의원선거법」과 달리 지연되었다고 할 수 있다.

<표 28> 국회의원선거 선거사범 재판기간(제9대- 제13대)⁷⁴⁾ (단위: 건, (%))

구 분	3월 이내	4-6월	7-12월 이내	13-24월 이내	25월 이상
338 (100)	76 (22.5)	106 (31.3)	118 (35.0)	27 (7.9)	11 (3.3)

73) 법원행정처, 「제6회 전국 선거범죄 전담재판장회의 결과보고서」, 2006, 163면.

74) 이영란, “선거사범에 관한 양형연구- 국회의원선거법 위반사건을 중심으로-”, 「형사정책」 제6호, 1992, 한국형사정책학회, 112면.

(2) 공직선거법 제정이후

「선거법」 제270조(선거범죄재판기간에 대한 강행규정)는 구 「국회의원선거법」과 같은 내용으로 규정하고 있지만 동 규정을 어기더라도 제재의 방법이 없기 때문에 “강행규정”이라고 명시하였더라도 여전히 훈시적·선언적 의미가 있을 뿐이다.⁷⁵⁾ 제16대 국선에 있어 선거관리위원회에서 고발 또는 수사의뢰하여 기소된 선거사범은 총 283건으로 <표 29>에서 보면 1심의 경우 법정기간인 6개월 이내에 종료된 것은 283건 중 88.7%, 6개월을 초과하여 1년 이내에 종료된 것은 10.3% 그리고 1년을 초과한 것은 1.1%로 대체적으로 법정기간을 준수하였다. 그러나 항소심과 상고심의 경우 법정기간인 3월 이내에 판결이 이루어진 것은 항소심 111건 중 49.6%, 상고심 41건 중 46.3%에 지나지 않는 등 여전히 지연되고 있다. 그래도 대부분 6월 이내에 종료됨으로써 과거재판보다는 신속하게 진행되었다.⁷⁶⁾ 2004년 4월 15일 실시된 제17대 국선의 경우 299명의 당선자 중 선거범죄로 48명, 정치자금법위반 14명, 기타 범죄로 11명이 재판에 회부되어 2년이 지난 2006년 6월까지도 20명이 재판을 받고 있으며 선거범죄로 재판에 회부된 경우도 제1, 2, 3심이 접수일로부터 종결될 때까지 1년 이상 걸린 경우도 9건이나 되었다.⁷⁷⁾ 제3회 지방선거와 관련하여 선거범죄사건의 처리지연 원인으로 “공소장 접수 후 신속한 제1회 공판기일 지정소홀, 3주 - 4주 이상의 공판기일 사이의 간격, 증거조사를 위한 협의부재 및 증거조사계획 없는 기일 운영, 집중심리부족, 증인출석확보 소홀 등”을 들고 있다.⁷⁸⁾

75) 이철호, “국회의원선거재판연구- 제16대국회의원선거를 중심으로-”. 「아세아태평양공법」, 아세아태평양 공법학회, 2005. 57면.

76) 이기선, 앞의 논문, 108-109면.

77) 「동아일보」, 2006년 9월 13일자, 1면

78) 법원행정처, 「제6회 전국 선거범죄 전담재판장회의 결과보고서」, 2006. 162면.

<표 29> 제16대 국선 선거사범 재판기간⁷⁹⁾

(단위: 건, (%))

구 분	계	3월 이내	4-6월 이내	7-12월 이내	1년 이상	계류중
1심	283 (100)	215 (76.0)	36 (12.7)	29 (10.2)	3 (1.1)	
2심	111 (100)	55 (49.6)	50 (45.0)	6 (5.4)	0	
3심	41 (100)	19 (46.3)	10 (24.4)	2 (4.9)	5 (12.2)	5 (12.2)

2. 選舉事犯 量刑實態

(1) 선거사범 양형실태

법관은 구체적 사건에 대하여 정당한 형벌을 선고해야 하는데 법관이 구체적 행위자에 대하여 선고할 형을 정하는 것을 형의 양정(Strafzumessung), 형의 적용 또는 양형이라고 한다.⁸⁰⁾ 제9대 - 제13대 국선사이에 기소된 선거사범 중 338건을 분석한 양형실태를 보면 실형선고는 34건에 불과하다. 집행유예 165건, 벌금형 106건, 선고유예 32건, 무죄 1건이다. 일반적으로 다른 범죄에 비하여 경하게 처벌하는 경향이 있는 것으로 나타났다.⁸¹⁾ 이러한 경향은 선거사범에 대한 엄격한 처벌규정을 두고 있는 「공직선거법」이 적용된 제15대 및 제16대 국선의 선거사범재판에서도 크게 변하지 않았다.⁸²⁾

(2) 2000년 이후 주요 선거범죄 처벌형량

2000년 이후 「선거법」이나 정치자금범죄로 처벌된 사례 중 주요 처벌사례⁸³⁾ 429건을 <표 30>에서 보면 징역(집행유예포함) 19.1%, 벌금형 80.8%이다. 벌금형 중 100만원 이상이 46.1%, 100만원 미만 벌금형이 34.7%이다. 앞서 서술한 것처럼 벌금형의 비율이 너무 높다. 특히 당선무효나 선거권·피

79) 이기선, 앞의 논문, 108면.

80) 이재상, 「형법총론」, 박영사, 2006, 548-567면.

81) 이영란, “선거사범에 관한 양형연구-국회의원선거법 위반사건을 중심으로-”, 「형사정책」 제6호, 한국형사정책학회, 1992, 119면.

82) 이기선, 앞의 논문, 99면.

83) 중앙선거관리위원회, 「정치관계법처벌사례집」, 2005, 에 의하여 제작성한 것임.

선거권의 제한이 없는 100만원 미만의 벌금형 선고비율이 상대적으로 징역형이나 집행유예 비율보다 높다.

유형별로 보면 금품·음식물제공 관련의 경우 징역형 20.8%, 벌금형 79.2%이다. 인쇄물·시설물관련은 58건 중 징역형 3.4%, 벌금형 66.6%이다. 당내경선관련은 33건 중 징역형 33.3%, 벌금형 66.7%이다. 공무원의 선거개입관련은 20건 중 징역형 5%, 벌금형 95%이다. 간행물 배부 등 관련은 20건 중 징역형 25%, 벌금형 75%이다. 유사기관·사조직관련은 19건 중 징역형 26.3%, 벌금형 73.7%이다. 비방·흑색선전의 경우 16건 중 징역형 62.5%, 벌금형 37.5%도 모두 100만원 이상 벌금형이 선고되어 상대적으로 강하게 처벌된 경우라 하겠다. 이외에 단속직원폭행의 경우 15건 중 징역형이 33.3%이다. 벌금형도 10건 중 53.3%가 100만원 이상의 벌금형이 선고되었다. 정치자금관련은 18건으로 징역형이 16.7%, 나머지 83.3%가 벌금형이다. 사이버이용관련은 18건 모두 벌금형이 선고되었다.

<표 30> 선거범죄 처벌현황

(단위: 건, (%))

구 분	계	징역(집행유예)	벌금100만원 이상	벌금100만원 미만
계	429 (100)	82 (19.1)	198 (46.1)	149 (34.7)
금품·음식물제공	154 (35.9)	32	65	57
비방·흑색선전	16 (3.7)	10	6	
유사기관·사조직	19 (4.4)	5	10	4
공무원등 선거개입	20 (4.7)	1	8	11
사이버이용	18 (4.2)		11	7
단속직원폭행 협박	15 (3.5)	5	8	2
인쇄물·시설물관련	58 (13.5)	2	35	21
간행물배부등	20 (4.7)	5	11	4
정당활동·연설회 등	14 (3.2)	2	6	6
당내경선관련	33 (7.7)	11	13	9
정치자금관련	18 (4.2)	3	11	4
기타	44 (10.2)	6	14	24

(3) 솜방망이 처벌

선거범죄와 관련하여 선거법이 제대로 지켜지지 않는 이유 중의 하나로 준법정신의 미약을 들 수 있다. 준법정신이 미약한 가장 큰 이유가 선거범죄자의 처벌이 너무나 미흡하여 선거법의 제재규정이 아무런 위하효과가 없다는 것이다.⁸⁴⁾ 전술한 바와 같이 벌금형의 비율이 높고 그 중에서도 100만원 미만의 벌금형의 비율이 높아 솜방망이 처벌이라는 비판의 소리가 많다.⁸⁵⁾ 국회의원이거나 지방의회의원 및 지방자치단체장 당선자의 재판에 있어 1심에서 그 직을 상실할 100만원 이상의 벌금형을 선고받았으나 항소심에서 10 - 20만원 줄어든 80 - 90만원을 선고받아 그 직의 상실위기에서 벗어나는 경우가 많다. 당선자에게 벌금 80 - 90만원은 전혀 당락이나 그 직의 수행에 영향이 없어 공정한 선거풍토를 조성하고자 하는 의지가 있는지 의문이 든다.⁸⁶⁾ 제 16대 국선의 경우 당선자 본인 7명이 80 - 90만원의 벌금형으로 의원직을 유지했고 선거사무장, 회계책임자도 2명이 징역형이 아닌 벌금형을 선고받아 의원직을 유지했다.⁸⁷⁾ 제17대 국선의 경우도 선거범죄로 재판에 회부된 48명의 의원 중 70.8%인 34명이 1, 2심 또는 대법원 확정판결에서 “죄는 있지만 의원직을 유지할 수 있는” 벌금 50 - 80만원을 선고받아 의원직상실을 면하였다.⁸⁸⁾ 선거사범의 경우 법관들은 법정형이 중함에도 불구하고 일반적으로 다른 범죄에 비하여 경한 처벌을 하는 경향이 있다. 이러한 경향은 개인적 범익을 침해하는 사기죄, 폭행죄에 대한 처벌경향과는 상당히 대조를 이룬다. 사기죄의 경우 실형의 선고율이 57.8%나 된다. 국가적·사회적 범익을 침해하는 범죄가 개인적 범익을 침해하는 범죄보다 더 경한 처벌을 받는 것은 피해 범익의 불확실성에 의한 공익경시풍조 때문이라고 할 수 있다.⁸⁹⁾

84) 김선택, 앞의 논문, 25면.

85) 시민단체인 “참여연대”가 제16대 총선후 발표에 의하면 1심에서 당선무효에 해당하는 판결을 받았으나, 상급심에서 의원직을 유지할 수 있는 판결을 받은 13명을 분석한 결과 1심에서 본인이 벌금 100-150만원을 받았으나 2심에서 50만-80만원 벌금형으로 불과 몇십만원 벌금의 차이로 의원직을 건진 경우가 상당수다. 또 선거관계자가 1심에서 징역형을 받았다가 2심에서 벌금형으로 바뀌어 위원직을 유지한 경우도 있다고 했다.

86) 이철호, 앞의 논문, 59-60면.

87) 앞의 논문, 62면.

88) 「동아일보」, 2006년 9월 13일자, 1면

89) 이영란, 앞의 논문, 124-125면.

3. 當選無效 宣告現況

당선무효 형벌선고현황을 <표 31>에서 보면 제16대 국선 이후 당선무효된 경우는 총 114명으로 후보자 본인이 아닌 배우자의 범죄로 당선무효된 경우가 2명이다. 1심에서 금고 이상의 형을 선고받아 항소 등을 하지 않은 경우가 0.9%인 1명이다. 2심에서 금고 이상이 1.8%인 2명, 100만원 이상 벌금형이 7.0%인 8명이다. 3심에서 금고 이상이 13.2%인 15명, 100만원 이상 벌금형이 77.2%인 88명이다. 3심에서 100만원 이상 벌금형으로 당선무효된 경우가 가장 많다.

선거별로 당선무효된 경우를 보면 제16대 국선의 경우 13명으로 3심에서 금고이상이 30.8%인 4명, 100만원 이상 벌금형이 69.2%인 9명이다. 제17대 국선은 5명으로 3심에서 100만원 이상 벌금형이 80.0%인 4명, 금고이상이 20.0%인 1명(후보자의 배우자)이다. 제3회 지방선거는 95명으로 금고이상이 13.7%인 13명, 100만원 이상 벌금형이 86.3%인 82명이다. 제4회 지방선거는 2006. 8월 현재 1명으로 100만원 이상 벌금형이 확정된 경우이다.

<표 31> 당선무효 형벌선고현황

(단위: 명, %)

구 분	계	1심		2심		3심	
		금고이상	벌 금	금고이상	벌 금	금고이상	벌 금
합 계	114 (100)	1 (0.9)	-	2 (1.8)	8 (7.0)	15<2> (13.2)	88 (77.2)
제16대 국선	13 (100)	-	-	-	-	4 (30.8)	9 (69.2)
제17대 국선	5<1> (100)	-	-	-	-	1 (20.0)	4 (80.0)
제16대 대선	0						
제3회 지방선거	95 (100)	1 (1.0)	-	2 (2.1)	8 (8.4)	10 (10.5)	74 (77.9)
제4회 지방선거 ⁹⁰⁾	1 (100)						1 (100)

90) 2006년 8월 3일 현재 중앙선거관리위원회 통계상황임.

제 5장 選舉犯罪의 防止對策

제 1절 制度改善

1. 公職選舉法의 改正 必要性

(1) 선거운동 등 개념의 명확화

2002년 6월 13일 실시된 제3회 지방선거 당시 중앙선거관리위원회의 서면 질의 건수가 107건이었으나 2006년 5월 31일 실시된 제4회 지방선거에서는 314건으로 대폭 늘어나 선거법에 대한 명확한 유권해석을 의뢰한 경우가 많았다. 선거기간 중에는 전화폭주로 인한 장시간 통화대기사례나 선거법관련 해석이 위원회별로 상이하거나 해석이 변경되는 사례가 발생하는 등으로 민원인의 불만이 제기된 사례도 있었다.⁹¹⁾

「선거법」 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.⁹²⁾ 또한 개별 선거운동관련 규정이나 지방자치단체장이나 공무원의 활동제한 규정 등 애매모호한 규정이 다수이다.

이러한 문제들을 개선하기 위하여 「선거법」의 선거운동의 개념이나 선거운

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

92) 이육한, “선거운동규제의 법리”, 「공법연구」 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003. 8면.

동이 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.⁹³⁾ 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 없음⁹⁴⁾ 물론 이를 규제하기 위한 사회적 비용 또한 소요된다. 따라서 선거의 규제가 최소화되고 선거운동의 자유가 최대한 보장되어야 한다.⁹⁵⁾

「선거법」 ‘제7장의 선거운동’을 규정하고 있는 조항들은 오로지 금지사항들로 가득차 있는 것이 우리 선거제도의 현실을 그대로 반영하고 있다. 「선거법」 ‘제7장 선거운동’ 뿐만 아니라 「선거법」 총278개 조문 어디에도 유권자나 유권자단체의 참정권과 자유로운 참여를 진솔하게 규정한 대목을 발견하기 어렵다.⁹⁶⁾

먼저 선거운동기간의 과도한 제한은 금권선거와 타락선거를 막기 위해 이루어졌다고 하나 결과적으로는 선거운동의 자유를 침해하고 유권자의 자유로운

93) 임종훈, “선거운동의 자유와 현행선거법상 규제의 문제점”, 「공법연구」 제29집 제4호, 한국공법학회, 2001, 41면.

94) 이성환, “선거관계법에 대한 헌법재판소결정의 문제점”, 「헌법실무연구」 제1권, 헌법실무연구회, 2000, 331면.

95) 구자선, “선거운동의 확대방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 인하대학교 행정대학원, 2005. 36면.

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

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 제한하면서⁹⁷⁾ 지방자치단체나 정부의 출연단체의 구성원의 경우는 허용하는 등의 문체도 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.⁹⁸⁾ 영국의 경우 2001년 6월 7일 실시한 영국 하원의원 선거에서 한 후보가 지출한 선거운동비용이 약 1만파운드 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.⁹⁹⁾ 접촉에 의한 선거운동은 가장 어려운 방식이지만 잘 관리될 경우 가장 저렴하고 효과적인 선거운동방식이다.¹⁰⁰⁾

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 보완하

97) 이육한, 앞의 논문, 8-11면.

98) 임종훈, 앞의 논문, 38면.

99) 앞의 논문, 32면.

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

기 위하여 미디어를 통한 선거운동방식을 확대 허용해야 한다. 언론에 의한 대담·토론 제한기간의 폐지가 바람직하다. 아울러 선거운동제한자의 범위에 정부나 지방자치단체의 재정출연단체의 상근 임·직원의 경우도 선거운동에 관여하지 못하도록 할 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.¹⁰¹⁾ 하지만 선거 때마다 야당에서는 정부의 특정정책발표가 선거를 의식한 행위이고 선거법위반이라고 발표하고 여당은 정부의 순수한 활동이라고 항변하곤 한다. 또한 밥 한끼 잘못 먹은 유권자는 50배의 과태료를 부담하는 반면 공무원들은 선거를 앞두고 특정정당행사에 참여해 “선거에서 승리하자”고 구호를 외쳐도 처벌받지 않는다. 선거법 제9조(공무원의 중립의무 등)는 공무원이 선거에서 중립을 지킬 것을 규정하고 있지만 처벌규정이 없다. 또한 지방선거와 관련하여 공무원의 정당가입, 선거홍보, 선거기획 등 선거관여행위가 발생하는 경우가 많다. 정당의 공천을 받은 지방자치단체장의 연임가능성이 높은 지역에서 공무원들이 앞 다퉈 ‘줄대기’를 하면서 탈법적인 선거지원을 서슴지 않기 때문이다.¹⁰²⁾ 「선거법」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 인사전형을 막을

101) 이육한, 앞의 논문, 11-12면.

102) 「연합뉴스」, 2006년 5월 10일.

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.

(4) 공개장소 연설·대담의 활성화

「선거법」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 선거운동의 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.¹⁰³⁾ 선거법이 유세와 대인접촉을 금지하거나 억제하는 대신 미디어 중심의 선거로 전환한 기본발상은 대통령선거나 광역시장 및 도지사선거의 경우이나 가능한 것이지 국회의원선거나 특히 지방의회의원선거의 경우에는 대면접촉을 통한 선거운동이 더욱 실효성이 있다고 할 것이다.¹⁰⁴⁾ 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 녹화기

103) 구자선, 앞의 논문, 71면.

104) 권영설, “선거와 선거제도-현행선거법제의 주요쟁점을 중심으로-”. 『제3회 한국법률가대회 발표문』, 한국법학교수회, 2002, 181-181면.

나 기타의 방법으로 후보자나 연설원, 사회자의 연설이나 후보자의 활동상황 외에 공연 등이 이루어지는 경우나 대중가요를 방송하는 것도 제한하여 유권자들이 연설장소에 모이지 않고 소규모 지지자들이 세를 과시하기 위한 방법으로 동원하는 등의 부작용도 생기고 있다.

국회의원선거나 지방선거시 정당명부식 비례대표를 뽑는데 정당의 선거운동 방법이 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.¹⁰⁵⁾ 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 범위안에서 일정부분 영화·연극·무용 등 공연이나 대중가요의 방송도 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 신고된 자들이 정당의 정견·정책을 홍보하여 자당을 지지하도록 허용해야 한다.

105) 중앙선거관리위원회 2004년 4월 15일 실시한 제17대국선과 관련한 유권자의식조사결과 제17대 국선시 정당 결정기준은 정당의 정견·정책 44.4%, 지지후보와 같은 정당 21.9%, 비례대표 후보자의 인물·능력 19.9%, 정당의 지지기반 10.5%로 나타났다.

(5) 금품·향응관련 50배 과태료제도의 개선

현행 「선거법」으로는 금품·향응을 제공받은 경우 제공받은 유권자는 50배의 과태료로 몇십만원부터 최고 5천만원까지 내야하는데 금품·향응을 제공한 후보자측은 형사처벌대상이어서 100만원 내외의 벌금형을 받는 경우가 많았다.¹⁰⁶⁾ 특히 당선된 후보자가 80만원을 선고받는다면 유권자는 최고 5천만원을 부담하는데 반하여 후보자는 80만원의 벌금만 납부하면 의원이나 단체장직을 수행하는데 아무런 지장이 없다. 자수한 경우 형의 면제규정은 있는데 선거법 제261조(과태료의 부과·징수 등)규정은 자수한 경우라도 감면하는 규정이 없고 반드시 50배를 부과하도록 규정하고 있다. 또한 소액의 현금을 기부받은 경우는 과태료부과 대상이 아닌 처벌대상으로 기소유예나 약간의 벌금형으로 처벌의 위하성이 없다. 또한 과태료부과대상이 유효투표총수의 10% 미만을 득표하여 기탁금 귀속대상자인 경우 기탁금에서 과태료를 공제하고 국가나 지방자치단체에 귀속조치하게 됨에 따라 실제로는 후보자에게 경제적 불이익을 주지 않아 실효성이 의문시 된다.¹⁰⁷⁾

기부행위를 한 후보자 등에게 과소한 벌금형을 선고하기보다는 금품·향응을 제공한 후보자 측에도 50배의 과태료를 부과하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 과태료 부과시 정상을 참작할 수 있도록 기준을 마련해야 한다. 특히 자수자나 선거관리위원회나 검찰·경찰의 조사에 적극 협조하여 범죄적발 및 조치에 기여한 자에 대해서는 감면할 수 있도록 개선해야 한다. 또한 유권자가 10만원 미만의 현금을 기부받은 경우 소액의 벌금형보다는 과태료부과대상으로 개정하여야 한다. 과태료부과대상이 기탁금귀속대상인 경우 별도로 과태료를 납부하도록 제도를 개선하여 과태료의 실효성을 확보해야 한다.

106) 「중앙일보」, 2006년 6월 15일자, 2면.

107) 김성중, 앞의 논문, 104면.

(6) 선거범죄신고자 보호제도 강화

「선거법」 제262조의2(선거범죄신고자 등의 보호) 규정에 의한 선거범죄 신고자 보호제도는 신고자 본인만을 보호대상으로 하고 있어 신분보장이나 신변보호 조치가 미흡하다. 신고자 등의 인적사항 공개금지규정과 관련하여 타 범죄 신고자의 인적사항 등을 공개한 경우 보다 벌칙규정이 미약하다. 또한 「특정범죄신고자 등 보호법」 제13조에는 검사 또는 경찰서장은 범죄 신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 일정기간 신변안전에 필요한 조치를 취하게 할 수 있도록 하고 있으나 선거범죄신고자의 경우는 이 규정이 없다. 선거범죄신고자에 대해서는 「특정범죄신고자 등 보호법」의 불이익 처우의 금지 규정을 준용하고는 있으나 벌칙규정이 없어 훈시규정에 지나지 않는다.¹⁰⁸⁾ 또한 금품제공범죄의 경우 1 : 1로 주고받았는데 상대방이 신고하면 제공자가 바로 알게 된다. 수사기관에서 신고제보자가 진술서 및 확인서를 작성한 경우 수사 자료의 열람 등을 통해 신고·제보자의 신분이 노출되어 여러 가지 곤란을 겪는 등 문제도 있을 수 있다.

선거범죄신고자에 대한 신변보호를 신고자의 요청 또는 선관위의 판단으로 경찰관서에 요청할 수 있도록 해야 한다. 대상자도 신고자 이외에 친족 및 배우자 등도 신변보호가 가능하도록 확대해야 한다. 인적사항을 공개한 경우 「부패방지법」 수준의 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 상향 조정해야 한다. 보다 효율적으로 선거범죄를 예방하고 척결하기 위해서는 어떠한 형식으로든 선거범죄에 연루된 행위자가 적극적으로 신고·제보를 할 수 있도록 자신과 관련된 선거범죄를 신고한 경우에 필요적 형 감면 규정이 필요하다. 불이익 처우의 금지 규정을 선거법에 직접 규정하고 벌칙규정도 함께 넣어 강행규정화 해야 한다. 선거범죄자의 조사단계에서는 익명으로 진술서나 문답서를 작성하도록 하고 있으나 수사단계에서나 법원의 증언과정에서도 익명이 될 수 있도록 법제화해야 한다. 수사단계에서도 가명으로 무인하고 증언의 경우도 「아동보호법」의 경우와 같이 녹화증언 등으로 신고자의

108) 민병주, 앞의 논문, 124-131면.

신분이 노출되지 않도록 해야 선거범죄의 신고를 기피하는 일이 없어질 것이다.

(7) 자원봉사자제도의 확립

「선거법」에는 자원봉사자란 개념이 없다. 다만 제62조(선거사무관계자의 선임) 제7항에 “선거법에 규정된 방법 이외의 방법에 의하여 선거운동관계자들을 모집할 수 없다”고 규정하고 있을 뿐이다. 종전 「선거법」에서 정당·후보자 및 선거사무장 등 선거관계자만이 한정적으로 선거운동을 할 수 있도록 하였던 것과는 달리 현행 「선거법」은 원칙적으로 누구든지 선거운동을 할 수 있도록 하고 있다. 다만 수당과 실비를 지급받을 수 있는 선거사무관계자의 인원은 제한하고 이외에는 명목여하를 불문하고 금품 등을 제공하지 못하도록 하고 있다. 자원봉사자는 관혼상제의식이 거행되는 장소와 다수인이 왕래하는 공개된 장소에서 정당 또는 후보자에 대한 지지호소행위, 인터넷이나 전화를 이용한 선거운동, 공개장소에서의 연설·대담시 장소의 준비·정리, 정당의 당사나 선거사무소에서 선거운동 또는 선거에 관한 사무처리 보조, 각종 대담·토론자료의 작성 등도 가능하다. 후보자 등이 선거운동과 관련하여 자원봉사자의 활동을 중요시 하게 되었고 자원봉사자의 모집이나 운용 등과 관련한 불법행위가 빈발하고 있다.¹⁰⁹⁾ 특히 선거기간 중에는 전화에 의한 선거운동이 가능하게 되어 많게는 수백 대의 전화를 설치하고 그 전화기 마다 1명씩 전화자원봉사자라는 미명하에 선거운동을 하고 그 대가는 안 받는다고 하는데 일부는 선거비용 조사과정에서 선거후에 중간팀장 등을 통해 받았다는 답변을 받아 수사의뢰조치하기도 하였다.¹¹⁰⁾ 자원봉사자개념을 선거법에 명문화되 선거사무소에서 전화나 길거리 인사 등 선거운동을 하는 자원봉사자는 선거관리위원회에 신고하도록 규정해야 한다. 몇 명의 어떤 신분의 자들이 선

109) 대검찰청, 「공직선거법 별칙해설」, 69-71면.

110) 2006년 5월 31일 실시된 제4회 지방선거시 제주도지사후보의 전화자원봉사자를 대상으로 전화에 의한 문답결과 3 - 4명 정도가 팀장으로부터 교통비 등의 명목으로 대가를 받았다는 진술을 받았으나 팀장은 부인을 하여 제주지방검찰청에 수사의뢰한 바 있다.

거운동을 하는지 확인을 하고 신고를 안한 자원봉사자가 선거운동을 하는 경우에는 과태료를 부과할 수 있도록 하여 자원봉사자에 대한 대가제공이나 암묵적인 약속 등 선거범죄가 없도록 해야 할 것이다.

(8) 당선무효 기준 강화

선거과정에서 「선거법」을 준수하는 것은 공직에 출마한 후보자나 선거운동관계자들의 최소한의 의무이므로 공직후보자나 선거운동관계자의 선거범죄에 대해서는 법의 잣대가 보통 일반인에 대해서 보다 더 엄격하여야 한다. 또한 범죄사실 자체의 내용에 상응하는 형벌이 내려져야 한다. 판결에 따라서는 당선이 무효가 되는 등 개인적·정치적 불이익이 있고 재선거를 치러야 하는 번잡함도 있을 수 있다. 그러나 국가 전체를 생각한다면 이러한 선거범죄에 대한 엄격한 조치만이 결국에는 공명선거의 정착 나아가 우리나라 민주주의 발전에 기여할 것이기 때문이다. 선거범죄에 관한 개개 피고인의 구체적인 사정보다는 일반 예방적 측면을 더욱 고려하여 형을 양정하는 자세가 요구된다.¹¹¹⁾ 후보자가 당해선거와 관련하여 후보자 본인의 경우 벌금형이 100만원이면 당선무효이고 90만원 또는 80만원이면 그 직이 유지된다면 그 기준은 정확하다고 할 수 없다. 벌금 10만원이나 20만원차이로 당선과 당선무효가 결정된다면 합리적이라 할 수 없다. 유죄의 판결을 받으면 벌금의 다과에 상관없이 그 당선을 무효화 하는 일본의 선거제도와 같이 개정하는 것이 더욱 합리적이라 할 것이다. 그래야 선거범죄를 범하면 당선무효가 당연히 되는 풍토가 조성될 것이고 이는 형벌의 확실성과 함께 후보자들의 선거법 준수의를 더 높여줄 것이다.

(9) 공소시효의 연장 등

근본적으로 처벌의 제지효과(deterrent effect)는 형벌의 강도 내지 가혹성

111) 법원행정처, 「제4회 전국선거범죄 전담재판장회의결과보고서」, 2000, 83-88면.

보다는 처벌이 실제로 과하여질 개연성 내지 확실성에 있다고 할 것이므로, 선거범죄에 대한 법적대응도 처벌의 확실성을 높이는 데에 중점을 둔 상태에서 처벌의 확대·강화로 나아가야 할 것이다.¹¹²⁾ 현재의 선거범죄의 경우 공소시효가 선거일후 6월(선거일후 발생한 경우 발생시부터 6개월)로 너무 짧아 후보자나 배우자, 선거운동관계자 등이 시효기간 동안만 적발이 안되면 선거범죄사실을 공공연히 말하고 다니면서 “선거범죄를 지어도 이렇게 잘 지내고 있다.”고 자랑하는 일도 있다. 특히 공소시효만료를 앞두고 뒤늦게 고소·고발을 집중적으로 제기하여 선거관리위원회나 검찰·경찰이 신속히 조사나 수사를 진행하려 해도 시효기간에 쫓겨 허술한 조사 등으로 기소에 어려움이 있을 수 있다. 심지어 공소시효 만료일에 고소·고발을 제기한 후 즉시 재정신청을 함에 따라 수사기간이 절대적으로 부족한 사건이 다수발생하거나¹¹³⁾ 관계자들이 진술을 거부하거나 거짓증언을 하는 등의 방법으로 지연시켰을 때 다른 증거자료나 증인을 찾지 못하면 공소를 제기 못하는 사례도 있을 수 있다.

독일·일본의 경우 선거법의 공소시효도 일반형법범죄와 같이 법정형량에 따라 공소시효도 15년에서 1년으로 하고 있다. 독일이나 일본의 예와 같이 선거범죄의 공소시효도 형법과 동일하게 “장기 5년 미만의 징역형의 경우 3년의 공소시효”처럼 연장하여 선거범죄자를 급하게 기소하여 처벌을 면하게 하거나 조사기간의 단기로 공소를 제기하지 못하는 사례가 없도록 해야 한다.

(10) 재정신청대상범죄의 확대

검사의 기소편의주의에 대한 규제로서 재판상의 준기소절차인 재정신청은 검사의 부당한 기소유예나 불기소시에 할 수 있다. 고발 후 3개월까지 기소를 앞는 경우 이에 대하여 고등법원에 재정신청을 할 수 있도록 하고 있다. 재정

112) 양건, “공명선거실현을 위한 법제도적 방안”, 「전환기에 선 한국법치주의」 제2권, 아시아사회과학연구원, 1993, 89면.

113) 대검찰청에 의하면 “제17대 국회의원선거에서 당선자에 대한 고소·고발의 8.3%와 재정신청의 63.3%가 공소시효 만료 1주일 이내에 접수되었다”고 밝히고 있다. 대검찰청, “제17대 총선 선거사범조치결과”, 「보도자료」, 2004년 10월 15일, 8면.

신청대상범죄의 경우 검사나 검찰 측에서도 조사나 기소여부 결정시 기타 선거범죄보다 신중을 기하고 있다고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 선거관리위원회가 고발한 선거범죄의 경우에 기소율이 타 범죄에 비하여 높기는 하지만 재정신청대상범죄가 아닌 경우 재정신청대상범죄에 비해 등한시할 우려가 있고 전국적 형평성 등이 문제될 수 있다. 선거관리위원회가 고발한 선거범죄는 재정신청대상이 되도록 개정해야 한다. 선거범죄에 대한 신속하고 신중한 수사와 기소가 이루어지고 법원의 죄에 상응하는 판결이 이루어져 선거범죄의 척결과 신속한 안정이 이루어져야 한다.

2. 選舉管理委員會의 權限 強化

(1) 강제조사방안 마련

선거관리위원회의 선거범죄조사는 선거의 공정성확보 등 선거행정상의 목적을 실현하기 위하여 선거범죄사실을 확인하고 증거자료를 수집하는 일련의 활동으로 이해할 수 있다. 위원회의 조사는 행정기관이 가장 빈번하게 활용하는 행정수단중의 하나인 행정조사이다.¹¹⁴⁾ 이는 수사기관에 의한 수사 및 내사활동과 구분된다. 그러나 선거범죄조사는 수사에 활용되는 다양한 방법을 원용하고 있고 조사결과에 따라 주의·경고 등 행정적인 조치뿐만 아니라 수사의 회·고발을 거쳐 사법적 조치까지 나아갈 수 있다. 그리고 조사를 거부할 경우 행정질서벌인 과태료를 부과하거나 징역이나 벌금과 같은 형벌을 부과하여 그 실효성을 확보하는 경우도 있으므로 수사기관의 내사활동에 가까운 행정조사라 할 수 있다.¹¹⁵⁾ 그러나 선거관리위원회의 선거범죄조사는 조사에 전문적인 검찰직원이나 경찰관과 달리 일반 행정직 직원들이 일시적인 단속관련교육을 받거나 또는 전문교육을 받지 않고 단속을 담당하는 시·도 선거관리위원

114) 오준근, “행정조사의 공법이론적 재검토”, 「공법연구」 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003, 529-530면.

115) 중앙선거관리위원회, 「선거범죄조사실무」, 2004, 3면.

회의 지도과나 구·시·군 선거관리위원회의 지도계에 발령이 되면 해당직원들이 선거범죄의 조사나 조치 등을 한다. 선거관리위원회의 단속권한이 행정적으로만 이루어져 정확한 선거범죄의 정보를 확보해도 직접적인 증거를 확보하려면 현장에 가서 확인을 해야 하는데 음식물을 제공하는 식당 등에 선거관리위원회 단속직원이 현장에 당도하여 신분을 밝히고 위반여부를 확인하려면 정당한 집회나 모임이라고 항변하고 실제 현장에서 회비를 거두고 “우리끼리 돈을 거둬 식사하는데 무슨 상관이나?”는 등의 항의를 받기 십상이다. 모임이 끝나고 조사를 하는 경우 단순히 친목모임이었다는 등의 허위답변¹¹⁶⁾만으로도 더 이상 조사를 못하는 사례가 많다. 따라서 선거관리위원회도 선거범죄의 정황이 확실한 경우 ‘통신자료제출 요구권’¹¹⁷⁾과 같은 절차를 거쳐 체포·압수·수색 등 강제수사도 일정부분 할 수 있도록 허용하여 선거범죄에 관한 신고·제보를 받아도 증거를 확보 못하여 조치를 못하는 사례가 없도록 하여야 한다.

(2) 선거관리위원회의 고발권한 강화

선거범죄에 대해 조사나 수사는 선거관리위원회, 검찰, 경찰이 각각하고 있다. 포상금의 경우도 선거관리위원회에 신고한 경우는 선거관리위원회에서, 검찰·경찰에 신고한 경우는 검찰·경찰에서 최고 5억원까지 지급하는 등 서로 경쟁하는 것과 같은 양상을 띠고 있다. 경찰의 경우 중요선거범죄를 적발조치하면 특진시키는 등 선거범죄에 대하여 적극적으로 대처하고 있다. 선거범죄 포상금을 별도기관에서 서로 지급하는 등 경쟁을 하는 것은 바람직하지 못하다.

한시적으로 운영되는 선거부정감시단¹¹⁸⁾의 경우 그 운영비용에 비해 선거

116) 미국의 경우 연방형법 제1001조에 의해 피의자나 참고인이 국가기관의 조사나 질문에 대한 대한 허위진술행위를 처벌하고 있다.

117) 구·시·군위원회의 경우 지방법원수석부장판사. 시·도위원회의 경우 고등법원수석부장판사의 승인을 얻어 자료제출을 요구할 수 있다.

118) 선거법 제10조의 2에 의해 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 구·시·군 위원회마다 50인 이내에서 운영할 수 있다.

범죄의 감시·단속에는 비효율적이라 할 수 있다. 이는 선거부정감시단이 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 5개월 이상 운영되더라도 임시직이라는 의식이 있다. 좀 더 나은 직장이나 안정적인 곳이 있다면 언제든지 떠나버려 열심히 교육을 해도 그때뿐으로 효과적이지 못하고 실질적 권한도 없다.¹¹⁹⁾ 따라서 그 비용을 가지고 전임 단속직원을 상시 고용한다면 보다 효과적으로 감시·단속이 이루어질 것이다.

선거범죄의 경우는 선거관리위원회에서 전담하여 조사 및 조치를 하고 그 후에 수사 및 기소를 경찰과 검찰이 하도록 전문화하고, 이를 위해 선거관리위원회에 특정직인 가칭 ‘선거범죄조사직’을 신설하여 조사 및 조치를 전담하도록 하고 단속관련담당부서에만 근무하도록 할 필요가 있다. 나아가서 국세공무원의 고발이 있어야 기소가 될 수 있도록 한 조세범처벌법 제6조와 같이 선거관리위원회의 위원·직원이 고발을 해야 검찰에서 조사나 기소를 할 수 있도록 개정하는 방안도 고려할 만하다.

3. 選舉事犯에 對한 赦免制度의 運用改善

선거를 앞두고 정부에서 선거법위반사범에 대해 사면·복권을 추진하여 지난 선거에서 「선거법」으로 처벌되어 피선거권을 제한받는 자를 사면·복권하여 출마가 가능하도록 하는 경우가 많았다. 지난 국회의원 선거에서 「선거법」 위반으로 의원직을 상실했던 의원은 13대 2명, 14대 0명, 15대 6명으로 8명에 불과한데 이마저도 13대 2명은 14대 국선이전에 복권돼 14대 국선에 출마했고, 15대 국선에서 선거법위반으로 의원직을 상실했던 6명중 5명이 2000년 8월 특별사면으로 복권되어 1명만 제외하면 3-4년 정도에 복권되어 선거범죄의 단죄의 효과가 상실된 것이다. 의원직을 상실하더라도 곧 사면에 의해 정치판에 복귀할 수 있는 길을 열어주는 것은 후보들에게 “당선되고 보자”는 유혹에 빠져들게 만들고 타락선거를 부채질하는 것밖에 되지 않는다.¹²⁰⁾ 이는

119) 중앙선거관리위원회, 「선거·정치자금범죄 조사실무 편람」, 2006, 13면 참조

120) 이철호, 앞의 논문, 63-64면.

「선거법」의 실효성을 막는 처사로 「선거법」을 위반하여 당선무효가 된 경우는 선거권·피선거권이 제한되는 동안에는 사면·복권을 할 수 없도록 선거법에 규정하거나 사면제도의 운용에 있어 선거법의 실효성이 없어지는 일이 없도록 해야 한다.

4. 政黨·候補者의 政策對決 誘導

오늘날 선거운동은 이성적인 판단에 호소하기 보다는 감각적·정서적인 선택을 강요하고 있다. 또한 무조건 당선되고 보자는 식으로 불법·타락 선거운동을 공공연하게 자행하는 경우도 있다. 선거운동이 돈 경쟁·조직경쟁이 아니라 정책경쟁 중심이 되도록 해야 한다. 그러나 현행 선거법의 경우 선거공보에 공약을 게재할 수 있는 지면이 부족하고 후보자의 정견이나 정책을 알릴 수 있는 방법이 제한되어 있다.¹²¹⁾ 따라서 선거운동공영제를 크게 확대하여야 한다. 선거운동공영제는 각종 미디어를 통한 정책설명회나 광고 등 유권자와 후보자 간의 만남을 국고의 지원을 받아 선거관리위원회가 최대한 많이 마련하도록 하는 제도이다.¹²²⁾ 매니페스토운동도 좀 더 효율적으로 추진해야 한다. ‘매니페스토(Manifesto - 참공약선택하기)운동’이 2006년 5월 31일 제4회 지방선거 결과에 미친 영향은 미미하지만 한국의 정치문화를 한 단계 발전시켰다는 평가가 나왔다. ‘매니페스토운동’은 공약에 대한 언론·단체 등 사회적 공감대를 형성하여 국민의 관심을 제고시키고 정책선거 기반구축에 기여했고 정책선거분위기를 조성하는 새로운 계기를 마련했다.

정책선거 활성화를 위해서는 법의 개정을 통해서라도 선거관리위원회가 각 선거별·선거구별로 공약을 제출받아 공약비교책자를 만들어 배부하도록 해야 한다. 아니면 별도의 단체에 공약비교표나 비교책자를 만들어 유권자에게 배부할 수 있는 예산지원을 하여야 한다. 어느 정도 성숙되면 그 책자를 유료화

121) 중앙선거관리위원회, 「제4회 지방선거 내부평가」, 57-58면.

122) 박세일, “정치개혁: 무엇을 어떻게 고쳐야 하나?”, 「세계헌법연구」 제8호, 국제헌법학회한국학회, 2004, 38면.

하여 비용을 충당하고 지속적으로 공약발간사업을 할 수 있는 여건을 만들어 정책선거가 되도록 분위기를 조성해야 한다. 정치인들의 공약이행상황이나 정책에 관한 평가서를 정기적으로 발간한다면 정치가들은 당연히 여기에 민감해질 수밖에 없으며, 실현가능성도 없고 실현할 의지도 없는 선거용 공약(空約)을 함부로 남발하지 못하게 될 것이다.¹²³⁾ 아울러 공약이행상황에 대한 평가서도 주기적으로 발간할 수 있다면 정책선거가 앞당겨질 것이다.

제 2절 團束強化와 意識改善

1. 團束強化

(1) 선거관리위원회의 적극적인 예방 및 감시·단속

선거관리위원회는 전술하는 바와 같이 「선거관리위원회법」 및 「공직선거법」, 「정치자금법」에 의해 선거범죄에 대해 적극적인 활동이 요구되고 있고 선거관리위원회도 많은 노력을 하고 있다. 선거범죄에 대한 사후조치보다는 사전에 예방할 수 있도록 적극적인 안내 등이 중요하다. 선거범죄를 예방하기 위해서는 정당, 후보자, 선거운동관계자 등 선거주체의 활동정황을 사전에 파악하고 그에 대처하는 것이 중요하다. 적발된 선거범죄에 대하여는 적극적인 조사 및 조치가 필요하다. 이를 위해서는 과거 선거에서 발생했던 선거범죄의 유형과 행태 등에 대한 분석이 필요하다. 또한 선거운동관계자, 선거브로커, 선거범죄로 처벌받은 자, 주요 감시·단속대상 및 장소 등에 대한 자료의 분석 및 정리로 구체적인 선거범죄의 유형이나 행태 등을 예상할 수 있어야 한다. 경미한 선거범죄의 발생도 억제하고 발생시 강력히 조치하는 것이 가장 확실한 선거범죄의 예방 및 감시·단속대책이 될 것이다. 앞으로도 선거

123) 이기선, 앞의 논문, 154-155면.

범죄의 예방 및 억제를 위해서는 선거관리위원회의 보다 더 적극적인 감시·단속활동이 지속적으로 이루어져야 한다.

선거범죄로 검찰이 기소하거나 법원이 판결을 내릴 경우 후보자나 선거운동 관계자가 아니라도 선거관리위원회에 즉시 통지하도록 해야 한다. 선거관리위원회는 선거범죄에 대하여 자체 조사한 경우와 검찰·경찰에서 통보가 오면 바로 선관위홈페이지 또는 언론에 공표하도록 해야 보다 효과적인 방지 대책이 될 수 있다.

(2) 시민단체의 부정선거 감시

우리의 선거에 있어서 시민단체의 활동이 시작된 것은 1991년 2월 공명선거실천협의회가 결성되면서 부터이다. 초기에는 공명선거실천을 위한 캠페인 등 대국민 홍보활동과 선거법위반행위 감시와 고발이 주요 활동이었으나 점차 그 활동영역을 넓혀 정책대결에 의한 선거풍토정착을 위한 세미나와 토론회 등을 개최하였다. 시민단체의 공명선거추진 및 부정선거감시활동은 바로고 깨끗한 선거문화를 정착시키기 위한 범국민 의식개혁운동으로 발전시키는 계기가 되는 등 긍정적인 효과를 거두었다. 그러나 전국적인 조직망을 갖추지 못하고 선거법위반행위 감시를 위한 선거법에 대한 전문적 지식을 가진 전문 인력이 부족하고 감시활동에 대한 법적 근거나 강제력이 없고¹²⁴⁾ 낙천·낙선운동 등 중립성과 공정성의 문제가 제기된 바 있다.

‘바른선거시민모임’처럼 보다 중립적이고 공정한 단체가 선거기간 중 정당·후보자에 대한 감시활동을 하도록 하고 선거일 후에는 국회의원이거나 지방의원, 지방자치단체장 등의 공약이행여부에 대한 감시활동이 상시 이루어질 수 있도록 정부와 선거관리위원회가 관련 자료의 제공 등 적극적인 지원이 필요하다.¹²⁵⁾ 미국의 경우에도 다양한 시민단체들이 선거부정을 감시하고 있는데

124) 김원기, “선거부정감시단 운영의 문제점 및 효율적인 운영방안”, 「선거관리」 제46호, 중앙선거관리위원회, 2000, 118-119면.

125) 정영택, “선거법위반행위의 유형에 대한 분석연구 -단속사례를 중심으로 -”, 석사학위논문, 전남대학교 행정대학원, 2001, 111면.

주로 선거비용의 불법사용에 집중하고 있다. ‘CPI(Center for Public Integrity)’와 ‘Common Cause’ 등 대표적인 선거감시단체들은 “우리 눈앞에 불법과 부정은 있을 수 없다. 살찐 고양이도 우리 앞에서는 쥐다”라는 기치를 내걸고 선출직 공직자들의 불법을 거미줄 같은 감시망을 통해 감시한다. 일본의 경우에는 ‘밝은 선거추진위원회’가 전국적인 조직을 갖추고 각급선거관리위원회 및 사회단체 등과 협력관계를 갖고 공명선거캠페인과 기권·매수 방지운동을 펼치고 있다.¹²⁶⁾

우리의 경우도 선거관리위원회의 감시·단속인력의 부족을 해소하고 지역내 정당·입후보예정자 등의 조그만 움직임이나 은밀하게 이루어지는 선거범죄에 대한 정보를 실시간으로 파악할 수 있도록 선거에서 중립성을 가지는 시민단체나 사회단체와의 감시 협조체제를 구축하고 운영하는 것도 한 방안이다. 시민단체나 사회단체들이 선거관리위원회에 등록을 하거나 신고를 하여 공명선거추진활동을 하도록 하고 활동실적에 따라 예산지원을 하도록 한다. 이러한 단체 중에서 선거법위반행위 감시활동을 할 수 있는 단체를 지정하여 민간감시활동을 맡기되 조직은 선거관리위원회가 하도록 제도화하여 선거관리위원회의 단속인력의 부족함을 메워 선거범죄의 억제에 노력해야 한다.

(3) 수사기관의 적극적인 대처

현대 민주주의는 법치주의에서 출발한다. 그러므로 공정하고 엄격한 법집행 없이는 민주주의 사회가 제대로 유지될 수 없다. 우리나라는 그 동안 많은 선거를 치러 왔지만 선거법에 규정된 대로 공정하고 깨끗하게 선거운동이 진행된 경우는 거의 없었다. 심지어 선거법을 지키면 손해라는 인식이 일반적인 현상이었다. 선거 때마다 불·탈법이 기승을 부리고, 천문학적인 불법선거자금이 살포되고 있음에도 선거관리위원회, 검·경찰 등 단속기관의 실효성 있는 단속부족과 유권자, 언론, 시민단체 등에서 책임 있는 행동이 나타나지 않았다.¹²⁷⁾ 제 17대 국선의 경우 검찰에서 범죄단서를 발견한 경우 후보등록 이

126) 김원기, 앞의 논문, 111면.

전에도 최대한 신속하게 수사하고 기소함으로써 불법행위를 저지른 후보예정자가 스스로 출마를 포기하거나 소속정당의 공천에서 배제되는 사례가 다수 발생했다. 적발된 선거사범에 대해서는 수사완료 즉시 신속하게 기소함으로써 다수의 엄중처벌사례가 알려져 후보자와 유권자의 불법행위를 예방하는 효과를 거둘 수 있었다.¹²⁸⁾ 2006년 5월 31일 제4회 지방선거와 관련하여 선거사범을 죄질에 따라 1 - 30등급으로 구분한 ‘구형기준표’에 따라 입건자들을 대상으로 시범적용하고 있다. 구형기준표는 검찰이 지난 2002년 6월 제3회 지방선거 때의 선거사범판결문 4백 여부를 분석하고 미국과 일본의 양형요인을 참고해 마련한 것으로 이 기준표에는 죄질에 따라 50만 - 100만원씩의 벌금 액수나 1 - 6개월씩의 징역기간이 가중되는 방식으로 등급이 세분화하였다. 금품제공, 금품수수, 불법선전물 유포, 허위사실공표, 선거폭력 등 5개 선거사범을 초범, 재범, 3범 이상으로 나눠 재범부터는 가중 처벌하는 기준도 마련했다. 제공금액이나 품목, 돈을 전달한 시기와 횟수, 반성여부 등에 따라 등급이 올라가거나 내려갈 수 있다. 이로써 선거사범의 죄질에 따라 일관성 있는 맞춤형 구형이 가능해졌다.¹²⁹⁾ 선거범죄도 타 범죄와 마찬가지로 검찰이나 경찰이 적극적으로 대처하면 후보자나 선거운동관계자들이 위축되어 선거법을 어기고 싶어도 어길 수가 없다. 현재처럼 선거관리위원회나 검찰·경찰에 적발이 안되어 공소시효 6월이 지나면 전혀 문제가 안되는 현실에서는 부정의 유혹을 이기기는 어렵다. 따라서 선거기간 전·후로 선거관리위원회와 더불어 검찰이나 경찰의 적극적인 예방활동과 탐문활동을 통하여 선거범죄를 범하면 반드시 적발되어 처벌받는다든 확신이 들도록 해야 한다. 후보자는 당선무효나 처벌이 두렵고 선거운동관계자는 연좌제나 처벌에 의한 공직제한, 선거권제한 등 유·무형의 압력으로 선거범죄는 상당히 억제될 것이다.

127) 김기동, 앞의 논문, 84면.

128) 대검찰청, “제17대 총선 선거사범 조치결과”, 「보도자료」, 2004년 10월 15일 7면.

129) 「한라일보」, 인터넷 홈페이지, 2006년 7월 11일

(4) 신속한 재판 및 엄정한 판결

법원의 선거범죄에 대한 재판의 지연이나 솜방망이 처벌도 “당선만 되면 그만”이라는 그릇된 의식을 갖게 하여 선거범죄를 타 범죄에 비하여 죄의식이 없도록 한 하나의 원인이기도 하다. 선거범죄에 대한 재판이 지연이 된다면 어떤 경우에는 불법적으로 당선된 자의 공직임기를 보장하여주는 결과를 초래할 수도 있다. 선거범죄에 대한 신속한 재판이 없이는 당선만능주의적인 선거운동행태의 개선을 기대하기는 어렵다. 또한 당선무효에 해당하는 형이 선고되지 않을 당선인에 대하여는 불안감을 하루빨리 해소시켜 적극적, 능동적으로 업무를 수행하도록 하여줄 필요가 있다.¹³⁰⁾ 대법원도 2006년 5월 1일 ‘전국선거전담재판장회의’를 열고 지금까지 선거사범재판이 1심 6개월, 2심, 3심 각 3개월로 정해져 있었으나 그것마저도 제대로 지켜지지 않아 확정판결까지 2 - 3년이 소요되는 사례 등 선거사범에 무력했다는 세간의 비난을 수용, “2006년도를 부패선거 추방의 원년으로 삼는다”는 각오로 당선 유·무효사건을 모두 ‘적시처리필요중요사건’으로 분류해 재판을 신속하게 진행하기로 하였다. 후보자들의 불법행위가 당선무효로 이어질만한 중요사건의 경우 1심과 2심, 3심을 각각 2개월 이내에 종결하기로 하고, ‘선거범죄사건의 신속처리 등에 관한예규’를 고쳐 2006년 5월 1일부터 시행에 들어갔다. 대법원은 “이번 지방선거와 관련, 선거범죄사범을 부패행위를 저지른 형사범과 선거법상 절차 등을 위반한 행정범으로 나누고 매수·선거자유방해죄, 투표위조죄·투표비밀침해죄 등을 저지른 형사범은 엄벌하는 방안도 마련했다.”¹³¹⁾고 발표했다. 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법은 특정강력범죄사건의 심리에 관하여 집중심리주의를 도입하고 있다. 법원은 특정강력범죄의 경우 심리에 2일 이상이 소요되는 때에는 가능한 한 매일 개정하여 집중심리를 하여야 하며 특별한 사정이 없는 한 직전의 공판기일로부터 7일 이내로 공판기일을 지정하도록 하여¹³²⁾ 신속한 재판을 하는 집중심리제를 선거범죄의 경우에도 도입을 해야 한다.

130) 법원행정처, 「공직선거 및 선거부정방지법 위반사건에 관한 판사회의 결과보고서」, 380면.

131) 「연합뉴스」, 2006년 5월 1일

132) 이재상, 「형사소송법」, 박영사, 2006, 378면.

신속한 재판도 중요하지만 더욱 중요한 것은 선거사범에 대한 양형의 전국 형평과 양형합리화이다. 당선무효에 해당하는 범죄를 지었다면 당연히 당선무효를 선고해야 할 것이다. 당선 후 의정활동을 형 감경의 사유로 들어 80만 - 90만원의 벌금형을 선고하는 문제점도 없어야 한다. 양형합리화를 위해 '양형 기준표'를 작성하거나 양형위원회제도 등을 두어 전국적인 형평성과 선거범죄에 대한 강력한 처벌로 「선거법」을 어기면 당선되어도 반드시 무효가 된다는 확신을 심어줘야 한다.

2. 意識改善

한 나라의 정치수준은 그 구성원인 국민들의 정치의식 수준에 의하여 결정된다. “민주주의적 인격만이 민주주의를 창출해낼 수 있다.”¹³³⁾ 선거운동에 대한 규제와 제한이 없거나 적더라도 유권자들과 후보자들이 건전한 양식에 의하여 선거운동이 규율되고 선거운동과 관련하여 「정치자금법」이나 「형법」 등의 해당 규정이 잘 준수될 수 있다면 이는 더할 나위 없이 바람직할 것이다.¹³⁴⁾ 「선거법」이 최종 목적으로 하는 깨끗하고 공정한 선거풍토가 정착되지 못하고 있는 것은 유권자에 대해 정당 또는 후보자를 비교·평가할 수 있는 충분한 정보제공이 부족¹³⁵⁾하다는 점과 더불어 유권자들 역시 공명선거의 중요성을 인식하면서도 소위 ‘무임승차자(free rider)’적인 방관의 자세로 일관함으로써 불법선거운동에 대한 억지력이 미흡한 것이 큰 요인이라 할 수 있다. 우리나라의 유권자들은 겉으로는 공명선거 실현을 소리 높여 외치면서도 실제행동은 소극적이거나 방관자적 태도를 보이고 있다는 점이다. 선거 때마다 나타나는 고질적 병폐인 돈 선거, 불법·타락선거의 폐해를 인정하고 있

133) Aristotle , Politics & Poetics, trans . by B. Butcher(N. Y. : Heritage Press , 1964) ., 251면

134) 임중훈 , 앞의 논문, 32면.

135) 2006년 5월 31일 실시된 제4회 전국동시지방선거와 관련한 유권자의식조사결과 후보자에 대한 정보가 충분했다는 답변이 46.3%, 불충분하다는 답변이 53.7%로 나타났다. 지난 제17대총선시 후보자에 대한 정보가 불충분하다는 답변이 55.2%, 제3회지방선거시 64.5%보다 다소 나아졌지만 불충분하다는 답변이 많았다.

음에도 상당수의 유권자들은 단호히 배척하거나 신고하는 주인의식을 발휘함이 없이 이웃관계나 조사받는 번거로움 등을 고려하여 그냥 지나치거나 신고를 기피하기도 한다. 또 후보자의 선택기준도 정견·정책보다는 연고주의·금액에 의한 경우가 많다. 금권선거나 관권개입을 방지하기 위해 가장 바람직한 방법은 유권자들이 투철한 주인의식과 책임의식을 가지고 선거에 임함으로써 금권이나 관권이 투표에 영향을 미치지 못하게 하는 것이라 하겠다. 유권자들의 주권의식이 살아 있을 때 정당·후보자들의 부정적 선거운동행태는 그 효과를 거둘 수 없다. 이를 위해서는 우선 정당 또는 후보자들의 허위·과장된 선전행위나 선심공약, 지역감정조장, 혈연·지연·학연 등 전근대적인 연고주의적 선거운동으로부터 유권자들을 보호하여 보다 합리적인 판단을 할 수 있도록 하여야 한다. 한편 유권자들은 공명선거의 당위성을 인정하면서도 정당·후보자 등의 선거범죄에 무관심하는 입장에서 탈피하지 못하고 오히려 선거를 이용하여 금품을 요구하거나 이권을 청탁하는 등의 한탕주의 내지는 금권 부정에 동조하는 등 비합리적 성향을 보이기도 하기 때문에 유권자들의 정치의식고양이 병행되어야 한다.¹³⁶⁾

공명선거 정착을 위해 가장 우선적으로 해결되어야 할 사항을 묻는 질문에 응답자의 41.7%가 “불법선거운동에 대한 신고의식 및 표를 주지 않는 유권자들의 의식변화”라고 대답하여 선거문화의 변화를 위해서는 유권자의 의식변화가 가장 먼저 선행되어야 한다는 일반적으로 공감된 사실의 증거가 되고 있다. 다음으로는 정당·후보자 및 선거운동관계자의 선거법 준수 19.5%, 선거사범에 대한 강력한 단속 및 처벌 14.3%로 나타났다. 그밖에 선거관리위원회의 적극적 홍보활동 및 감시활동 9.6%, 언론·사회단체의 철저한 감시활동 9.1%로 나타났다.¹³⁷⁾ 민주주의가 공고화되기 위해서는 그에 마땅한 제도적 장치가 마련되는 것도 중요하지만 무엇보다도 국민들의 의식수준이 뒷받침되어야 한다. 국민들의 의식수준이 뒷받침되지 않은 제도적 개선은 자칫 장식품에 지나지 않으며, 그 효과도 제한적, 한시적일 수밖에 없다.¹³⁸⁾ 유권자 개개인의 주

136) 정영택, 앞의 논문, 110면.

137) 중앙선거관리위원회, 「제17대 국회의원선거 유권자 의식조사」, 2004, 90-91면.

인의식, 참여의식과 성숙한 정치의식이 있어야 한다. 유권자의 의식개선을 위해서는 선거관리위원회의 선거기간 전의 공명선거계도나 홍보활동과 더불어 평상시에도 선거관리위원회의 선거연수원에서 계속적으로 민주시민교육이 이루어져야 한다. 정당·후보자들이 아무리 불법선거운동 등 선거범죄를 저지르더라도 유권자가 반드시 투표에 참여하여 정당·후보자의 정견·정책을 비교하고 불법을 하는 후보자보다는 법을 잘 지키는 정당·후보자를 선택한다면 가장 확실한 선거범죄방지대책이 될 것이다. 정당·후보자들은 유권자의 지지를 얻지 못하면 존재가치가 없기 때문에 유권자가 바라는 대로 변화될 수밖에 없다.



138) 이기선, 앞의 논문, 155면

제 6장 結 論

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 명칭을 「공직선거법」으로 바꾸는 등 수차례의 개정을 거치면서 대통령선거 2번, 국회의원총선거 3번, 전국동시지방선거 4번 등 9차례의 전국단위선거를 경험하였다. 특히 지난 2004년 4월 15일 제 17대 국회의원선거부터 많은 제도개선과 의식개선이 이루어져 과거보다는 다소 나아졌다는 평가도 있지만 선거범죄는 여전히 발생하고 있다. 이는 선거관리위원회의 선거범죄예방이나 감시·단속활동의 미약, 검찰·경찰의 다소 미온적인 대처, 법원의 솜방망이 처벌 등에도 기인한다. 하지만 궁극적으로 정당이나 후보자의 선거범죄에 대한 범죄의식의 희박, 유권자의 선거범죄에 대한 신고기피, 정당이나 후보자 선택시 선거법준수 여부를 선택요소로 감안하지 않는 투표행태와 당선만 되면 그만이라는 의식이 팽배한 때문이라고도 할 수 있다. 이러한 문제의식에 따라 본 논문은 2000년 이후의 전국단위선거에 있어서 선거범죄의 실태를 선거관리위원회의 선거범죄 단속 및 조치상황, 검찰의 선거범죄 조치상황, 법원의 선거범죄자에 대한 재판현황 등 각종자료에 의해 살펴보았다. 이를 토대로 선거범죄의 방지대책과 제도적인 개선방안을 제시하였다.

선거범죄의 방지를 위해서는 첫째, 제도개선이 이루어져야 한다. 「선거법」의 애매모호한 규정의 명확화와 선거운동과 관련하여 규제를 완화할 필요가 있다. 공무원의 정치적 중립 위반에 대한 벌칙규정을 마련하고 공개장소 연설·대답이 활성화 되도록 해야 한다. 금품·향응관련 50배 과태료제도의 불합리한 점의 개선과 선거범죄신고자에 대한 보호제도를 강화하여 선거범죄의 적

극적인 신고를 유도하여야 한다. 후보자의 당선무효기준의 강화와 선거범죄의 공소시효를 연장하고, 재정신청대상 범죄를 일부에서 모든 선거범죄로 확대해야 한다. 현재 선거범죄의 예방과 감시·단속을 담당하고 있는 선거관리위원회의 권한을 강화하여 선거범죄의 예방과 방지를 효율적으로 할 수 있도록 해야 한다. 선거범죄로 처벌을 받은 경우는 사면대상에서 제외되도록 하여 선거법이 실효되는 일이 없도록 해야 한다. 또한 선거법의 잦은 개정으로 유권자가 모르고 위반하는 경우가 발생할 수 있으므로 선거법개정시 사전에 공청회 등을 개최하여 국민의견을 수렴하고 홍보에도 치중하여야 한다.

둘째, 선거범죄에 대한 단속강화로 선거관리위원회의 적극적인 예방 및 감시·단속과 시민단체의 선거범죄 감시활동이 전국적으로 이루어질 수 있어야 한다. 당선된 경우에도 임기동안의 공약이행평가활동 등 지속적인 감시·단속활동이 필요하다. 선거범죄자에 대한 검찰·경찰의 적극적인 수사 및 법원의 신속하고 엄정한 판결로 선거범죄는 반드시 처벌을 받는다는 확신을 심어주어 적극적인 일반예방을 강화해야 한다.

셋째, 선거범죄의 방지를 위해서는 유권자의 의식개선도 뒤따라야 한다. 선거범죄를 저지른 정당이나 후보자를 선택하지 않는 주인의식이 필요하다. 정당이나 후보자들이 불법선거운동 등 선거범죄를 하는 경우 유권자가 선택을 하지 않으면 정당이나 후보자들의 선거범죄는 확실히 감소할 것이다. 국민의 의식개선을 위해서는 선거관리위원회의 선거전·후의 홍보나 계도활동 이외에 평상시 중앙선거관리위원회의 선거연수원에서 실시하는 민주시민교육을 확대할 필요가 있다.

결론적으로 선거범죄를 방지하기 위하여서는 규제주체의 노력, 규제대상의 순응과 더불어 우리 사회에 보편화 되어 있는 선거에 관한 냉소주의적 무관심이나 그릇된 인식이 바뀌어야 한다. 즉 공명선거를 해치는 선거풍토를 개선시켜야 한다. 선거풍토개선을 위해서는 제도적 개혁도 있어야 하지만 선거의 주체인 정당·후보자·유권자의 선거법준수 노력과 의식전환이 중요하며 불법행위에 대한 규제주체인 선거관리위원회, 사직당국과 사법부의 공명선거실현에 대한 강력한 의지와 실천이 뒤따라야 한다.

參 考 文 獻

1. 國內文獻

1) 單行本

- 김광수, 「선거와 선거제도」, 박영사, 1997.
- 김종구, 「형사사법개혁론」, 법문사, 2002.
- 박상기, 손동권, 이순래, 「형사정책」, 한국형사정책연구원, 2004.
- 박이석, 「형법론과 선거부정방지법」, 상원사, 2004.
- 성락인, 「선거법론」, 법문사, 1998.
- 손봉선, 「범죄수사론」, 법문사, 2005.
- 이극찬, 「정치학」, 법문사, 2004.
- 이재상, 「형사소송법」, 박영사, 2006.
- 이재상, 「형법총론」, 박영사, 2006.
- 이호윤, 「형사정책」, 박문각, 1999.
- 장명수, 「민주헌법과 국가질서」, 홍문사, 1997.
- 정병욱, 「선거법」, 박영사, 2004.
- 정영석, 신양균, 「형사정책」, 법문사, 1999.
- 홍득표, 「현대정치과정의 이해」, 학문사, 2004.

2) 論 文

- 구자선, “선거운동의 확대방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 인하대학교 행정대학원, 2005.
- 권영설, “선거와 선거제도-현행선거법제의 주요쟁점을 중심으로-”, 「제3회 한국법률가대회발표문」, 한국법학교수회, 2002.
- 김기동, “선거운동실태와 불법행위의 규제방안에 관한 연구 -전국동시지방선거를 중심으로 -”, 석사학위논문, 강원대학교 경영행정대학원, 2003.
- 김명수, “공정선거를 위한 부정선거방지대책에 대한 연구”, 석사학위논문,

- 신라대학교 사회정책대학원, 2002.
- 김선택, “민주주의와 선거”, 「공법연구」 제29집 제4호, 한국공법학회, 2002.
- 김성중, “선거관리제도의 운영실태와 개선방안-제3회 전국동시지방선거를 중심으로 -”, 석사학위논문, 충남대학교 행정대학원, 2003.
- 김영수, “지방선거제도의 개선방안에 관한 연구, 3대 전국 동시선거를 중심으로”, 「지방정부연구」 제8권 제2호, 한국지방정부학회, 2004.
- 김원기, “선거부정감시단 운영의 문제점 및 효율적인 운영방안”, 「선거관리」 제46호, 중앙선거관리위원회, 2000.
- 김준호, “범죄사회학 이론의 흐름”, 「형사정책」 제1호, 한국형사정책연구원, 1986.
- 민병주, “내부공익신고자보호제도와의 비교를 통한 선거범죄 등 신고자 보호 제도의 합리적 개선방안”, 「선거논단」 제2호, 중앙선거관리위원회, 2004.
- 박세일, “정치개혁 : 무엇을 어떻게 고쳐야 하나?”, 『세계헌법연구』 제8호, 국제헌법학회한국학회, 2004.
- 박용상, “선거운동과 표현의 자유”, 「헌법논총」 제11집, 헌법재판소, 2000.
- 백완기, “돈 적게드는 깨끗한 선거 어떻게 정착시킬 것인가?”, 「깨끗한 선거 실현을 위한심포지엄 발표논문」, 중앙선거관리위원회, 1999.
- 백창재, “정치자금제도개선의 효과와 정치적결과: 제17대 총선의 사례”, 「한국정치연구」 제13집 제2호, 2004.
- 양 건, “공명선거실현을 위한 법제도적 방안”, 「전환기에 선 한국법치주의」 제2권, 아시아사회과학연구원, 1993.
- 오준근, “행정조사의 공법이론적 재검토”, 「공법연구」 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003.
- 윤종빈, “선거운동의 공정성평가 : 서울 중랑구”, 「제17대 총선 현장리포트 - 13인 정치학자의 참여관찰」, 푸른길, 2004.
- 윤종빈, “선거법개정과17대총선”, 「사회과학논총」 제22집, 명지대학교, 2004.
- 이기선, “1990년대 이후 한국선거의 공정성에 관한 연구”, 박사학위논문, 경희대학교 대학원, 2004.
- 이성룡, “한국의 선거운동규제에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 행정

- 대학원, 1993.
- 이영란, “선거사범에 관한 양형연구 -국회의원선거법위반사건을 중심으로-”, 「형사정책」 제6호, 한국형사정책학회, 1992.
- 이영란, “공직선거 및 선거부정방지법의 벌칙에 관한 연구”, 「인권과 정의」 제338호, 대한변호사협회, 2004.
- 이육한, “선거운동규제의 법리”, 「공법연구」 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003.
- 이철호, “국회의원선거재판연구-제16대국회의원선거를 중심으로-”, 「아세아태평양공법」 제12집, 아세아태평양공법학회, 2005.
- 임종훈, “선거운동의 자유와 현행선거법상 규제의 문제점”, 「공법연구」 제29집 제4호, 한국공법학회, 2001.
- 정대화, “자유로운 참여, 형평성, 합리성을 보장하는 선거제도 개혁”, 「국회의원 선거제도개혁공청회발표논문」, 국회정치개혁특별위원회, 2003.
- 정만희, “선거운동의 자유”, 「고시연구」 제156호, 고시연구사, 1987.
- 정영택, “선거법위반행위의 유형에 대한 분석연구 - 단속사례를 중심으로 -”, 석사학위논문, 전남대학교 행정대학원, 2001.
- 최병천, “미국에 있어서 수사기관에 대한 허위진술의 법적규제”, 「형사정책」 제15권 제2호, 한국형사정책연구원, 2003.
- 하세현, “선거제도의 변화와 제17대 총선”, 「대한정치학회보」 제12집 제1호, 대한정치학회, 2004.
- 황정근, “선거범죄와 형법총칙 적용상의 몇가지 문제”, 「법조」 제532호, 법조협회, 2001.

3) 刊行物

- 강원도선거관리위원회, 「선거관리실무연수과제」, 1999.
- 대검찰청, 「공직선거법벌칙해설」, 2006.
- , 「국민의 힘으로, 깨끗한 선거를」, 2006.
- , 「범죄분석」, 2003-2005.
- 법원행정처, 「공직선거 및 선거부정방지법위반사건에 관한 판사회의결과보

고서」, 1995.

- , 「제4회 전국선거범죄 전담재판장회의결과보고서」, 2000.
- , 「제6회 선거범죄전담재판장회의 결과보고서」, 2006
- 중앙선거관리위원회, 「제16대 국회의원선거총람」, 2000.
- , 「제16대국회의원선거 유권자의식조사」, 2000.
- , 「제16대국회의원선거 단속 및 선거비용실사경험사례」, 2000.
- , 「제3회 전국동시지방선거 유권자의식조사」, 2002.
- , 「제3회 전국동시지방선거총람」, 2002
- , 「제16대 대통령선거 유권자의식조사」 2003.
- , 「제16대 대통령선거총람」, 2003.
- , 「독일연방선거법」, 2004.
- , 「미국연방선거운동관계법」, 2004.
- , 「제17대국회의원선거 선거법위반행위 감시·단속결과자료집」, 2004.
- , 「선거범죄조사실무」, 2004.
- , 「제17대 국회의원선거총람」, 2004
- , 「제17대 국회의원선거 유권자의식조사」, 2004.
- , 「외국의 선거제도.비교분석집」, 2005.
- , 「정치관계법처벌사례집」, 2005.
- , 「제4회 전국동시지방선거 유권자의식조사」, 2006.
- , 「제4회 지방선거 내부평가」, 2006.
- , 「선거·정치자금범죄 조사실무편람」, 2006
- , 「제4회 전국동시지방선거 정치관계법위반사례예시집」, 2006

4) 기타간행물

대검찰청, “제17대총선 선거사범 조치결과”, 「보도자료」, 2004. 10. 15.

중앙선거관리위원회, 「보도자료」, 2006. 5. 30.
-----, 「선거관리상황」, 2006. 6. 8.

2. 外國文獻

Aristotle , Politics & Poetics, trans . by B. Butcher
(N. Y. : Heritage Press , 1964)

Jack Dennis, Theories of Turnout : "An Empirical Comparison of
Alienationist and Rationalist Perspectives" in William Crotty(ed)
Political Participation and American Democracy, New York, Greenwood
Press, 1991.

James G. March and John P. Olsen , *Rediscovering Institutions* :
The Organizational Basis of Politics(N, Y, : Free Press, 1989),
(안청시 외 역) , 「사회적 자본과 민주주의」, 박영사 , 2000.

Jean Jacques Rousseau, translated by G. D. H. Cole. *The Social Contract*,
BookIII, Chapter 15, *Encyclopaedia Britannica*, Great
Books of the Western World, 1988.

Robert Diclerico / Allan Hammock, Pointof View: Reading in American
Government and Politics , (박문갑·이형준 역), 「미국민주정
치의 이해」 , 박영사, 1992.

Martin R. Haskel and Lewis Yablonsky, *Criminology : Crime and
Criminality*,(3rd ed), Boston, MA: Houghton Mifflin Company,
1983

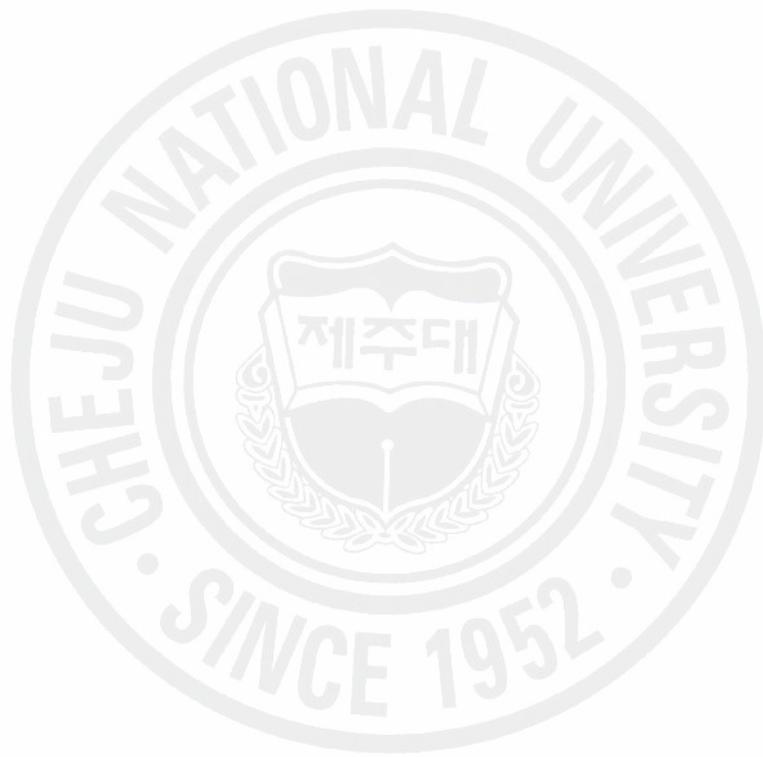
Winfried Hassemer (배종대·이상대 편역) , 「형법정책 - 법치국가와 형법」 ,
세창출판사, 1998.

Henry W. Mannie and J. David Hirschel, *Fundermentals of Criminology*,(2nd ed),
Englewood Cliffs, NJ; Prentics Hall, 1988.

Richard Quinney and John Wilerman, *The Proble of Crime*, Newyork:

Happer and Row, 1997.

Larry J. Siegel, *Criminology*, 2nd ed , West Publoshing Company,
1986.



Abstract

A Study on Actual Condition of Election Crime and Counteraction Thereagainst

Kang Hyo-kuk,

Major of Judicial Administration,

Graduate School of Public Administration,

Cheju National University

Supervised by: Professor Kim Chang-gun

In this paper, investigations of actual conditions of election crimes in nationwide elections since 2000 were conducted by reviewing various data including reports on investigation and prosecution of election crimes and status of measures taken by the election commission, status of actions taken by the prosecutor's office against election crimes, status of legal proceedings in the courts related to election offenders.

Based on these fact-findings, preventive measure for election crimes and institutional improvement plan were presented.

To prevent the occurrence of election crimes;

First, institutional improvement must be achieved. It is necessary that those ambiguous provisions of election act shall be clarified, also that regulatory measures in relation to election campaigns shall be eased. It

is required that penal regulations against violation of political neutrality of public officials shall be enacted, and also that address to and discussion with general populaces in public places shall be encouraged and activated.

And, improvement should be made on such absurd penalty system that requires any one who receives money and/or entertainment from politician for paying a penalty of as much as 50 times the value of those that he or she has received, and also, it is necessary to encourage citizens so as to make them report election crimes actively having reinforced the system to protect informant who reports election crimes.

It shall be necessary to reinforce the criteria for declaration to make candidate's winning the election void, and to extend persecution prescription. In addition, it is required to expand the range of crimes that are subject to motion to all election crimes; that is, an application is to be made to a high court by a litigant for decision on an issue relating to the case, but, in the mean time, the requests are regulated and filed partially.

By reinforcing power of the election commission that takes charge in monitoring, regulating and prevention of election crimes, measures to prevent or protect occurrence of election crimes should be taken efficiently. In case that any individuals are punished for election crime, it is required to have them exempted from the subject to pardon so that there shall not occur any cases to make election act become invalid. And, there may occur certain cases that voters violate the

provisions of election act not knowing the details of stipulations thereof due to frequent revisions, so that it shall be necessary to listen to citizens' opinion carefully and to exert intensive efforts for publicity activities holding public hearing, etc. prior to the election act revision.

Second, by strengthening regulation and control of election crimes, it is necessary to have made the election commission as well as non-government organizations able to launch their activities to prevent, monitor and regulate election crimes over to whole nation. Even after candidate won an election, it is required to continue activities for monitoring, regulating election malpractices as well as for evaluation of campaign pledges during the office of the winning candidate.

With affirmative investigation by the prosecutor's office and the police as well relating to election crimes together with speedy, strict and fair decision by the courts, it is necessary to strengthen general preventive measures against election crimes positively instilling a conviction in citizens that there are no exceptions for punishment of election crimes.

Third, to prevent occurrence of election crimes, voters are required to raise their consciousness on election. Citizens are required to have a sense of the importance of human individuality insomuch as not to select a political party or candidate who commits election crime. Even if a political party or candidate for public office election practices illegal election campaign, if electorate does not vote for them, election crimes will surely be reduced.

To win people to a right way of thinking and also to improve citizens' conception of election campaign, it is necessary to expand the program for democratic citizenship education conducted by Electoral Training Institute of National Election Commission so as to make citizens participate in the education program at any time other than publicity activities or enlightening program launched by the election commission before and after election.

In consequence, to prevent occurrence of election crimes, people should shift their wrong perceptions of the election or sarcastic indifference thereof, which prevail in our society universally, along with efforts exerted by the regulatory body to rectify the situations and citizens' compliance with the regulatory objects. In short, electoral climate that harms fair election must be improved. To make electoral climate and practices better, institutional reform must be taken place. But, most important things are the strenuous efforts of political parties and candidates for public office election and voters who are the principal body of election to abide by the election act, and shift of their consciousness as well. Furthermore, strong willingness of the election commission who is the regulatory body governing election malpractices, judiciary authority and administration of justice to accomplish fair election, and their hard works, also attempts in order to put all these into practice must come along as well.