

석사학위 청구논문

지도교수 권 용 수

# 선거운동의 규제 개선에 관한 연구

-방법규제에서 비용규제로-

2013년 2월

건국대학교 행정대학원

정책·공공경영학과

오 봉 진

석사학위 청구논문

지도교수 권 용 수

# 선거운동의 규제 개선에 관한 연구

-방법규제에서 비용규제로-

2013년 2월

건국대학교 행정대학원

정책·공공경영학과

오 봉 진

# 선거운동의 규제 개선에 관한 연구

-방법규제에서 비용규제로-

## Study on Improvement of Regulation on Election Campaign

-Regulation on Campaign Method to Regulation  
on Campaign Spending-

이 논문을 행정학 석사학위 청구논문으로  
제출합니다


2012년 12월


건국대학교 행정대학원

정책·공공경영학과

오 봉 진

오봉진의 행정학 석사학위 청구논문을 인준함

심사위원장 강 황 신 (인) 

심사위원 화 미 승 (인) 

심사위원 권 응 수 (인) 

2012년 12월

건국대학교 행정대학원

# 목 차

국문초록 .....	v
제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 방법 .....	5
제2장 선거운동의 규제에 대한 고찰 .....	7
제1절 규제와 규제개혁 .....	7
제2절 선거의 자유와 공정 .....	9
제3절 우리나라 선거운동의 규제와 선거비용제도 .....	12
1. 선거운동 규제의 선거법제에의 도입과 변천과정(연혁) .....	12
2. 현행 선거운동 제도 개관 .....	16
3. 현행 선거비용 제도 개관 .....	29
제4절 선거운동영역에서의 자유와 규제에 관한 외국의 입법례 .....	41
1. 규제가 거의 없는 국가 .....	41
2. 규제가 있는 국가 .....	44
제5절 연구분석틀 .....	58
제3장 현행 선거운동 규제의 문제점 분석 .....	59
제1절 현행 선거운동 규제의 문제점 .....	59
1. 예외가 많은 법규정 .....	59
가. 선거운동기간전 예비후보자의 선거운동 허용 .....	59
나. 정당의 통상적인 활동 허용 .....	59

다. 국회의원·지방의회의원의 의정활동보고 허용 .....	62
라. 정당·후보자의 투표참여 권유활동의 무제한 허용 .....	63
마. 인터넷·모바일·SNS의 상시허용 .....	64
2. 포괄성·불명확성에 따른 법해석 논란 .....	65
가. 법해석에 관한 문제의 제기 .....	65
나. 선거운동의 목적유무의 모호성 .....	68
다. 이미지, 색상을 이용한 선거운동시 지지·반대 확인 곤란 .....	70
라. 학생회에 대한 해석(개인간 사적 모임) 변경 .....	70
마. 시기별 제한에 따른 국민 혼란 .....	71
3. 차별적 법적용 .....	72
가. 출마 기자회견 장소의 다양화 .....	72
나. 대통령선거 출마자의 행보와 기타 선거 출마자와의 차별적 법적용 .....	73
4. 표현의 자유 논란 .....	74
가. 정치인팬클럽(자발적 자원봉사자들)의 등장과 활동제한 .....	74
나. 단체의 선거전 후보(예정)자의 정책·공약 검증 제한 .....	76
다. 허위사실 리트윗(피나르기)행위자 처벌 논란 .....	77
라. 예술적 표현의 선거운동 논란 .....	78
제2절 선거운동(정치적 표현의 자유)에 관한 선거관리전문가의 견해 ...	79
1. 정치적 표현의 자유와 선거운동의 자유에 관한 견해 .....	80
2. 표현의 자유 제한원칙 검토와 현행 선거운동규정의 문제점제시 ...	81
제4장 선거운동의 규제 개선(비용 규제)방안 .....	86
제1절 규제 개선(비용 규제)의 필요성 .....	86
제2절 규제 개선(비용 규제)을 위한 전제 .....	90
1. 선거비용제한액 범위내 자유로운 선거운동 허용 .....	90
2. 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용에 대한 규정 폐지(선거일전 1년부터 입후보예정자의 일체의 소요비용 보고의무화) .....	91

3. 최소한의 ‘할 수 없는 행위’ 규정 위주의 용이한 법운용	93
4. 돈안드는 말로, 발로 하는 지지호소(사랑방 좌담회) 등의 상시허용	95
5. 개인·기업·기관·단체의 정책 지지·반대 상시 허용과 ‘주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호 명시’의무화	98
6. 자발적 자원봉사자들(정치인팬클럽)의 활동 허용	101
7. 정당중심의 정책선거 활성화	103
8. 유력 후보(예정)자 중심의 TV 양자 토론 개최	104
9. 정책·공약 등급 및 점수화 보도 허용과 정치인 발언의 ‘사실 검증(fact check)’ 결과 표시제 실시	105
10. 선거관리위원회의 선거비용·정치자금 조사권 확대	108
제3절 선거비용 규제로의 개선시 기본방향	109
1. 정경유착의 부패고리 근절	109
2. 경제력에 의한 후보(예정)자간 기회불균형 해소	110
3. 비효율적인 선거비용 지출의 억제	112
제4절 선거운동의 규제 개선(비용 규제)방안	112
1. 선거비용 등의 재정의	112
2. 선거비용의 규제(적용)범위	113
3. 선거비용 조달과 지출의 기본원칙	113
4. 선거비용의 조달과 방법	114
5. 선거비용의 모금한도와 개인의 후원한도	116
6. 선거비용의 지출 등	118
7. 선거비용 수입과 지출의 공개 등 규제	120
8. 선거관리위원회의 조사	121
9. 선거비용의 검증	122
10. 처벌	123

제5장 결론 .....	126
제1절 요약 .....	126
제2절 정책제언 .....	128
제3절 연구의 한계 .....	130
참고문헌 .....	132
ABSTRACT .....	136

## 국문초록

# 선거운동의 규제 개선에 관한 연구

## -방법규제에서 비용규제로-

현행 우리나라 선거법은 제58조(정의등)제2항에 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다”고 규정하면서도 제59조(선거운동기간)에 선거운동은 선거운동기간 중에만 가능하도록 규정함으로써 선거운동의 정의가 필요하고 나아가 ‘선거에 영향을 미치는 행위’라든가 ‘선거에 관한 행위’까지 규정하지 아니하면 안되었을 뿐만 아니라 동일한 행위라 하더라도 주체에 따라 혹은 시기에 따라 제한되는 경우가 있는 등 포괄적이고 불명확한 규정으로 일반 국민들은 물론 선거운동당사자들인 정당관계자나 후보(예정)자도 법해석에 혼란을 초래하는 일이 많았다. 특히 정당이나 정치인의 일체의 행위는 일상적 행위라고 하더라도 궁극적으로는 선거에서의 승리를 목적으로 이루어지고 있음에도 단순한 의견개진이나 의사표시는 선거운동으로 보지 아니한다고 현행 선거법에 규정하고 있다.

이러한 자체 ‘모순’이외에도 현행 선거법은 통상적인 정당활동이나 의원의 의정활동보고 등 많은 ‘예외’ 규정을 두고 있다. 더불어 그 ‘해석’에 있어서도 일반국민은 물론 법을 전공한 변호사간에도 자의적인 법해석이라는 시비를 낳고 있다. 온갖 예외와 서로 다른 해석과 선거운동인지, 정치적·예술적 표현행위인지 늘 논란과 시비가 있는 현행 선거법은 개선되어야 한다.

선거운동을 할 수 있는 기간과 선거운동의 정의 규정은 폐지되어야 한다. 복잡하고 애매모호하여 서로 다른 해석을 내놓는 현행 선거법은 비방, 흑색 선전, 향응, 금품수수, 기부행위 등 ‘할 수 없는 행위’만을 규정하여 일반 국민(유권자), 정당관계자, 후보(예정)자, 언론종사자, 변호사 등이 쉽게 이해하고 준수할 수 있도록 선거운동의 방법상 규제에서 선거비용 규제로 개정하여야 한다.

후보(예정)자는 선거비용제한액의 범위 내에서 창의적으로 선거운동을 할 수 있도록 하고, 개인, 기업, 기관, 단체(정치인팬클럽)는 ‘주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호’를 명시하여 자유롭게 정치적 의사를 표현하도록 하여야 한다. 이와 더불어 개인·기업·기관·단체는 ‘정책에 한하여’만 정치적 의사를 표현(선거운동)할 수 있도록 규정하여야 한다. 정당이나 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하려고 할 때에는 반드시 ‘정책과 지지·반대하는 정당이나 후보(예정)자를 병기’하도록 한다.

다만 후보(예정)자의 선거운동기회의 형평성을 도모하고 경제력의 차이로 인한 불균형을 시정하기 위하여 ‘선거비용의 수입내역’을 허위보고하거나 누락하는 경우 당선무효형에 처하고 10년간 피선거권을 제한하는 강력한 규정을 두어야 한다. 선거비용 수입·지출에 대한 정치인의 회계보고내역과 일반국민이 체감하는 정도에는 현저한 차이가 발생하므로, 후보(예정)자의 선거비용은 ‘선거일전 1년’부터 소요되는 일체의 비용(후보자·후보자가 되고자 하는 자와 그 가족의 생활비는 제외한다)을 선거비용으로 계상하여 보고하도록 하고 현행 선거법의 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용규정은 폐지하도록 한다. 선거비용 수입과 지출내역은 인터넷에 공개하고 ‘선거비용검증시민연대’와 같은 시민단체 위주의 검증이 있어야 하며 언론사와 공동으로 취재·조사하여 차기 선거일전 1년부터 그 입후보예정자의 검증결과가 언론에 보고되도록 하여야 한다.

---

주제어: 선거운동의 규제 개선, 선거운동의 규제, 선거운동방법, 선거비용, 선거비용의 규제, 비용규제

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

법은 간단명료하여 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가지지 못한 사람<sup>1)</sup>이라 하더라도 쉽게 이해하고 준수할 수 있도록 규정되어야 한다. 달리 말하면 법은 논술형 답안이 아니라 ○, ×의 단답형 답안을 요구하는 형식으로 제정되어야 한다.

그러나 우리나라의 현행 공직선거법(이하 ‘선거법’이라 한다)은 정치인이나 정당관계자는 물론 변호사라 하더라도 서로 다른 답안(해석)을 내놓는 경우가 종종 있는 무척 복잡한 체계의 법이다. 그 이유는 선거운동을 선거운동기간 중에만 할 수 있도록 규정(선거법제59조<sup>2)</sup>)함으로써 선거운동의 정의와 범위가 필요해진 까닭이다. 선거법이 ‘선거운동기간 중’에만 ‘선거운동’을 할 수 있도록 규정함으로써 선거운동기간이 아닌 때에 행하는 정치인의 의례적·구호적·자선적·직무상의 행위 등 정치인의 일상적 행위-정치인의 일체의 행위는 궁극적으로 선거에서의 승리를 위한 행위임에도 불구하고-와 선거운동과의 구별이 필요하게 되었고 더불어 선거운동보다는 미약하나 공정성 확보를 위해 처벌하지 않으면 안되는 행위 즉 ‘선거에 영향을 미치는

---

1) 현재는 선거법제58조제1항 단서 제1,3호의 위헌 판단에서 “건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이면 누구나 그러한 표지를 갖춘 선거운동과 단순한 의견개진을 구분할 수 있을 것”이라고 결정한 바 있으나 법조항의 의미가 모호하고 처벌조항의 구성요건이 명확하지 아니하다는 헌법소원심판청구가 계속되어 왔음. (중앙선거관리위원회, 『선거관련 헌법재판소 판례집 I』, 중앙선거관리위원회, 2010, p867.)

2) 선거법제59조(선거운동기간) 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)제1항 및 제2항의 규정에 따라 예비후보자 등이 선거운동을 하는 경우 2. 선거일이 아닌 때에 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다)메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 컴퓨터 및 컴퓨터 이용 기술을 활용한 자동 동보통신의 방법으로 전송할 수 있는 자는 후보자와 예비후보자에 한하되, 그 횟수는 5회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함한다)를 넘을 수 없으며, 매회 전송하는 때마다 중앙선거관리위원회 규정에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다 3. 선거일이 아닌 때에 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송할 수 있는 사람은 후보자와 예비후보자에 한한다.

행위'라든가 '선거에 관한 행위'라는 포괄적이고 애매모호한 표현도 법문에 등장하게 되었다.

일반적으로 선거는 대의제 민주주의제도 하에서 유권자인 국민이 정권이 나 정당, 정책에 대한 정치적 의사를 형성하고 이러한 국민들의 의사를 대변할 수 있는 대표자를 선거과정을 통하여 선출하며, 그 대표자는 여러 집단과 사회 각계각층의 갈등과 대립을 의회 속으로 끌어 들여서 해결하는 기능과 역할을 담당<sup>3)</sup>하고 있다고 할 수 있다. 따라서 선거과정에서 가장 중요한 것은 국민(유권자)과 후보자간 의사소통이며 후보자의 정치적 의지가 유권자 자신의 정치적 의사와 같은지를 유권자가 파악할 수 있도록 법제화 되어야 한다. 이것은 선거법상 선거운동의 자유로 나타나며 따라서 후보자가 자신의 인품이나 신념, 정견, 정책을 자유롭게 유권자에게 표현할 수 있어야 하나 자기 PR에도 경제적 차이로 인해 기회의 불균형을 초래하기도 하므로 실정법상으로는 선거운동의 자유를 무제한 허용하지 아니하고 일정부분 제한을 가하고 있는 것이다.

그러나 후술하는 바와 같이 선거운동의 규제가 유권자와 후보자간 의사교환을 가능하게 하기 보다는 혼란을 초래하고, 후보자 자신을 적극적으로 표현하는데 도움이 되는 것이 아니라 규제위반이 되지 않을까 전전긍긍하게 만든다면 그러한 선거운동의 규제는 본말이 전도되었다고 할 수 있다. 또한 선거는 국가의 주인인 국민(유권자)과 공복인 후보자 상호간 정치적 의사가 소통되는 '축제'가 되어야 하고 평상시에 나오지 않았던 지역현안과 정책대안이 활발히 논의되어야 하며 지나간 업적에 대한 공과가 치열한 공격과 방어를 통하여 평가되어야 한다. 그러나 우리나라의 현행 선거법은 '입도 묶고 발도 묶는 기형적인 형태'를 갖추므로써 첫째, 낙하산 인물 공천이 가능하게 되고 둘째, 정책 알리기보다는 돈선거에 집착하도록 하는 폐단<sup>4)</sup>을 낳고 있다.

3) 장정운, 『정치법론』, 서울: 도서출판 J&K, 2011, p125.

4) 강일호(2010)도 "우리 선거에서 선거브로커로 상징되는 조직과 돈에 의한 선거 등은 짧은 선거 운동기간 중 후보자를 최대한 알리기 위한 목적에서 비롯되었다 해도 과언이 아니다. 만일 정치인이나 후보자가 유권자에게 자기를 알릴 수 있는 기회가 충분하다면 후보자 입장에서는 굳이

팬클럽이라는 새로운 정치세력(자발적 자원봉사자들)을 대하는 선거법의 태도에도 문제가 있다. 팬클럽이란 특정한 사람이나 사물에 대해 열광적으로 좋아하는 사람들이 공통된 목적을 가지고 자발적으로 참여하여 만든 모임이나 단체로, 이들을 위해 웹사이트를 만들어 활동하거나 이벤트를 하거나 지원금을 보내주거나, 좋아하는 것(사람)에 대한 사진과 정보를 게시, 전시, 확산하는 기능을 담당하고 있는 것이다.<sup>5)</sup>

그 중에서 특히 정치인에 대한 팬클럽은 팬클럽회원들이 자발적으로 조직 하였음에도 불구하고 새로운 정치문화를 형성하지 못하도록 선거법이 작동된다면 법 그 자체에 대한 근본적인 검토가 이루어져야 한다고 본다. 왜냐하면 ‘선거’라는 정치과정과 ‘정치인팬클럽’이라는 문화 이 두 가지 요소가 상호 작용하면서 주권자인 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 새로운 ‘정치문화’ (정치적 축제)가 우리나라에 절실히 요구되기 때문이다.

또한 현행 선거법상 선거운동의 규제는 선거운동 ‘방법’상의 규제와 더불어 ‘시기’별 규제<sup>6)</sup>가 주를 이루으로써 국민이나 후보(예정)자 모두 선거법을 준수하는 데는 많은 어려움을 초래하고 있다. 더불어 인터넷상으로는 허용되는 정치적 표현<sup>7)</sup>이 시설물이나 인쇄물에서는 금지<sup>8)</sup>되며, IT의 급속한 발달로 선거법 규제가 IT를 활용한 선거운동기법을 따라가지 못하는 등 현행 선거법상 선거운동의 방법상 규제는 여러 가지 문제점을 노출하고 있다고 할 수 있어 유권자인 국민, 후보(예정)자, 정당, 언론계, 선거관리위원회 직원 모두가 쉽게 이해하고 준수할 수 있는 선거법으로의 개정이 필요하며 그

---

무리할 필요가 없고 비정상적 방법에 의존해 가면서 선거운동을 할 필요가 없을 것이다. 사전선거운동의 규제는 오히려 모든 정치인을 범죄인화 할 뿐만 아니라 은밀하게 선거운동을 하는 정치인과 법을 지키는 정치인 사이에 불공정을 초래하는 잘못된 제도라고 볼 수 있다.”고 하고 있음.(『선거운동의 자유에 관한 연구』, 안동대학교 대학원 박사학위논문, 2010, p38.)

5) daum백과사전, <http://www.daum.net>, 2012.12.8 검색하여 재편집함.

6) 상시 그리고 선거일전 180일·120일·90일·60일·30일·6일부터 제한·금지되는 법조항과 선거기간 중, 선거일 후 제한·금지되는 조항 등이 있음.

7) 공직선거법제59조(선거운동기간) 단서 제3호.

8) 공직선거법제90조(시설물설치 등의 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지).

법적·제도적 장치마련을 위한 노력이 필요한 시점이라고 하겠다. 본 논문은 자유로우면서도 공정한 선거를 실현하며 현재 정치적 불신이나 무관심 또는 정치적 포기를 유발하고 있는 현행 선거운동의 규제 법제에 대한 문제점을 알아보고, 앞으로 선거운동 규제가 어떠한 방향으로 나아가야 하는지, 유권자와 후보자간 소통과 선택이 정치발전으로 이어지기 위해서는 선거법제가 어떠한 모습을 하여야 하는지 이를 검토하고 그 개선방안을 제시<sup>9)</sup>하는데 연구목적<sup>10)</sup>을 두고 있다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

선거의 자유와 공정을 위한 조화로운 선거법규 제정과 운용은 선거의 의미와 기능을 살리는데 매우 중요하다. 선거의 공정은 선거운동의 방법상 규제<sup>10)</sup>로 그 목적을 달성할 수도 있으나 선거비용의 제한 범위 안에서 자유로운 선거운동을 허용<sup>10)</sup>함으로써도 그 목적을 달성할 수 있다. 선거운동을 하는 경우에는 선거운동에 따른 비용이 소요되고 따라서 선거비용을 제한하게 되면 선거운동의 자유도 제한받기 때문이다.

본 연구는 현행 공직선거법(2012. 10. 2. 법률제11485호)제7장 선거운동의 규제, 제8장 선거비용의 제한 그리고 정치자금법(2012. 2. 29. 법률제11376호)중 선거와 관련한 선거비용의 수입(조달)과 지출에 관한 법적·제도적 내용을 주 연구대상으로 하였다. 현행 선거법상 선거운동의 규제가 과도하므로 규제를 완화해야 한다거나 선거의 자유를 대폭 확대하는 방향으로 선거법이 개정되어야 한다는 등의 논의는 지속적으로 진행되어 왔으나 방향제시에 불과할 뿐 구체적인 대안제시는 없었다. 따라서 본 연구에서는 정당이나

---

9) 남래진(2002)은 우리나라 선거공영제의 바람직한 확대방안을 제안하면서 확대시 문제점 보완 대책으로 선거운동의 자유가 침해되지 않도록 선거운동 방법에 대한 규제는 완화하고 선거비용에 대한 통제를 강화할 것을 주장하고 있음.(『한국 선거공영제의 운용실태에 관한 연구』, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2002, p234.)

10) 제2장-제3절 외국의 입법례 참조

후보(예정)자가 선거비용제한액 범위 안에서 자유로운 선거운동을 하는 경우 최소한의 ‘할 수 없는 행위’는 무엇이 있는지, 개인·기업·기관·단체(정치인펜클럽 포함)에게도 정당·후보(예정)자와 같이 자유로운 선거운동을 허용할 경우 선거비용을 제한할 수 있는지, 선거비용을 제한하지 못할 경우 그 대안으로 무엇이 있는지 그리고 ‘선거운동의 방법상 규제’에서 ‘비용 규제’로 선거법을 개정<sup>11)</sup>하는 경우 현행 선거비용의 수입과 지출제도는 어떻게 바뀌어져야 하는지 등을 연구범위에 포함하고자 한다.

## 2. 연구의 방법

본 연구는 선거의 공정성 확보라는 면에서 점차 강화되어 온 현행 선거법의 선거운동 방법상 규제의 내용과 그 문제점 등을 주로 법적·제도적 개선을 중심으로 살펴보는 것이므로 문헌자료 분석에 주로 의존하였으나 문헌자료와 관련하여 국내외에서 발행한 선거·정당·정치자금제도 관련 각종 논문, 법령집, 단행본, 부정기간행물, 신문기사 모음집, 정책자료연구집 등을 참고하였다. 더불어 신문·인터넷사이트 등의 기사나 보도내용 그리고 충청북도선거관리위원회 법규운용담당자들을 대상으로 한 면담내용과 경험도 보완적으로 활용하였다. 국회의원선거의 평가는 중앙선거관리위원회가 외부기관에 의뢰한 자료를 활용하였고, 유권자의 태도분석은 중앙선거관리위원회가 전국 유권자를 대상으로 실시한 최근의 유권자 의식조사 결과를, 선거운동과 선거비용 실효성분석은 중앙선거관리위원회가 발행한 연구용역보고서에서 참고하였다.

이와 같은 분석방법과 참고자료의 활용을 통하여 제2장에서는 선거운동의 규제에 대한 고찰로써 규제와 규제개혁, 선거의 자유와 공정, 우리나라 선거운동 규제의 선거법제에의 도입과 변천과정(연혁), 현행 우리나라 선거

---

11) 국회정치개혁협의회(2005)도 선거운동 규제체제를 ‘선거운동 방법제한 위주’에서 ‘선거비용 총량규제 중심’으로 전환하고 선거비용의 수입·지출에 대해 철저히 통제하도록 하며 계좌확인권 부여 등을 통하여 선관위의 실사권한을 강화할 것을 제안하고 있음.(『정치개혁안』, 국회, 2005, p46.)

운동 제도와 선거비용 제도의 개관, 외국의 입법례 그리고 연구분석들과 제 3장에서는 현행 우리나라 선거법상 선거운동 규제의 문제점 분석 그리고 선거운동(정치적 표현의 자유)에 관한 선거관리전문가인 선거관리위원회 직원들의 견해를 살펴보았다. 그리고 제4장에서는 선거운동의 규제 개선(비용 규제)의 필요성과 선거운동을 방법상 규제에서 선거비용 규제로 전환함에 있어서 전제되어야 할 사항들과 선거운동의 규제를 방법상 규제에서 비용상 규제로 전환할 경우 그 기본방향 설정과 우리나라 정치발전을 위해 선거비용의 규제를 어떻게 입법적으로 개선하여야 할 것인지를 구체적으로 제시한 후 제5장에서는 전체의 내용을 요약하여 결론을 내리고 장기적인 관점에서의 정책제언을 한 다음 끝으로 연구의 한계를 지적하고자 한다.

## 제2장 선거운동의 규제에 대한 고찰

### 제1절 규제와 규제개혁

협회의 규제는 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말하고<sup>12)</sup>, 광의의 규제는 개인이나 조직의 활동이나 행위를 촉진·육성·보호하거나 사회적으로 바람직하지 않은 활동을 수행하지 못하도록 금지하거나 특정 활동으로부터 발생될 수 있는 해로운 효과를 예방·제거하기 위한 행위이다. 광의의 규제수단은 경제적 유인책을 변경시킴으로써 행태상의 변화를 유인하기 위해 사용된다.<sup>13)</sup>

규제의 기준 마련은 규제수단이 효율적인지, 초래되는 파생효과는 무엇인지를 고려하여 설정하여야 하는데 현행 선거법상 선거운동의 규제가 선거법 제1호(목적)에 규정된 바와 같이 국민의 정치적 의사가 자유로이 이루어지게 하는지 그리고 초래되는 효과가 민주정치의 발전에 기여하는지를 살펴볼 때 회의적이지 않을 수 없다.

입법부는 다양한 대안을 수용하기 위하여 모호하면서도 추상적인 규정을 법률에 명시할 수밖에 없어 법집행에 책임을 지고 있는 선거관리위원회가 이를 집행과정에서 구체화하여 운용해야 하는데 이에 앞서 우선 ‘법치국가’라는 용어를 이해할 필요가 있다고 할 것이다. 이 법치국가라는 용어는 선거관리위원회의 최고관리자로부터 말단 실무자까지 법규와 규칙에 의해 규제업무를 수행할 수 있는 권한을 위임받지 않으면 어떤 행위도 할 수 없다는 의미가 실려 있는 것으로 헌법, 법률, 명령 또는 규칙으로 금지된 것은 집행할 수 없을 뿐만 아니라 법규나 규칙에 의하여 구체적으로 위임받지 않은 것 또한 집행할 수 없다.<sup>14)</sup>

12) [http://www.law.go.kr/lsBdyPrint.do\(2012.12.16](http://www.law.go.kr/lsBdyPrint.do(2012.12.16) 검색) 행정규제기본법(2010.1.25.시행, 법률제 9965호)제2조제1항제1호

13) 김용우, 『규제행정론』, 서울: 도서출판 대영문화사, 1998, pp135-136.

규제행정의 공식적 기능은 준입법적·준사법적·집행적 기능으로 분류될 수 있다.<sup>14)</sup>

준입법적 기능은 규제기관이 법적 효력을 갖는 일반적 규칙을 제정하는 것으로서 이러한 기능의 수행을 통하여 모호하게 표현된 국회입법의 내용을 명확하게 규정하는 것을 말하며, 준사법적 기능은 규제기관이 규제입법이나 규칙을 위반한 개별사안에 대해 심판하는 것으로서 위법적인 행위를 대상으로 간헐적으로 이루어지고 있으며 집행적 기능은 규제의 목적을 실현하기 위하여 규칙이나 기준을 적용하거나 판정의 결과를 실제적으로 집행하는 것을 말한다.

규제행정을 하는데 핵심적 역할을 하는 것이 자료의 수집과 사실 확인이다. 규제기관이 정확한 사실확인과 이를 위한 자료의 수집을 할 수 있을 때에 그 고유의 기능과 임무를 수행할 수 있으며 이를 위하여 법령으로 조사권을 부여받고 있는데 조사권을 행사하는 과정에서 국민의 권리보호를 명시하는 헌법적 조항과 법령에 보장된 조사권의 행사 간에 법적 논쟁이 발생할 수도 있으나 이러한 법적 논쟁의 여지가 없는 한도 내에서는 재량적으로 조사권을 행사할 수 있다.<sup>16)</sup> 규제는 공식적인 근거없이도 취할 수 있는데 흔히 택하고 있는 것으로 규제와 관련한 행정관료의 충고 또는 조언, 정부당국의 감시, 신청서 접수·처리 등 상당히 넓은 범위에 걸친 행위를 들 수 있다. 이러한 활동은 특별한 경우를 제외하고는 입법부와 사법부의 심사대상이 되지 않는 것이 일반적이다.<sup>17)</sup>

위와 같이 규제기관의 비공식적 기능이 공식적인 근거없이 이루어지고 있는 일체의 행위를 일컫는 것과는 달리 재량권의 행사는 규칙을 근거로 하고는 있으나 행정관료의 자의적인 판단이나 해석에 따라 업무가 수행될 수 있음을 일컫는 것이다.

---

14) 김용우, 1998, 전계서, p329.

15) 김용우, 1998, 전계서, pp332-333.

16) 김용우, 1998, 전계서, p340.

17) 김용우, 1998, 전계서, pp341-342.

어떤 경우에는 행정관료에게 법으로 재량권이 구체적으로 부여되기도 하나 법규에 재량권 자체가 명시되었는지 여부에 관계없이 묵시적으로 재량권이 인정되는 경우도 있을 수 있으며 행정관료에게 재량권이 법으로 부여되었다 하더라도 재량권이 불명료한 용어로 명시되어 제시되어 있을 수도 있다. 예를 들면 ‘적절한, 적합한, 편의적인, 필요에 따라, 합리적으로’ 등의 단어와 같이 불명확한 용어로서 행정관료에게 재량권을 부여해 주고 있다는 것이다.<sup>18)</sup>

규제업무를 담당하고 있는 행정관료에게는 주어진 업무를 합리적이고 효율적으로 수행하도록 하기 위해 어느 정도의 재량권을 부여해 줄 필요는 있으나 지나친 재량권의 행사는 민간 당사자들의 권리를 침해할 수 있는 것 또한 사실이다. 따라서 재량권이 행사될 수 있는 한도를 정해 그 범위내에서 허용되도록 조치를 마련하는 것이 바람직하다.

규제는 국가경쟁력을 약화시키는 주요 요인 중의 하나로 지적되고 있어 요 근래 규제개혁에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있는바 규제개혁은 과거에 수행해왔던 규제정책의 긍정적 효과와 부정적 효과를 파악함으로써 그 발전적 방향을 모색해 제도적·방법적 방안을 마련하고 이를 실천해 나가야 할 것이나 과거의 규제개혁은 관행에서 벗어나지 못하고 또한 규제완화에 대한 전체적이고 균형적인 접근노력이 부족하여 개선작업이 형식적이고 부분적인 정비수준에 그치고 있는 실정이므로 규제개혁의 성공을 위해서는 무엇보다 제한적 개혁보다 포괄적 개혁이 더 생산적이고, 절차적 개혁과 본질적 개혁이 상호 보완적인 관계를 가지고 있다는 사실을 인식하고 추진하여야 할 것이다.<sup>19)</sup>

## 제2절 선거의 자유와 공정

선거운동은 국민주권행사의 일환일 뿐 아니라 정치적 표현의 자유의 한

---

18) 김용우, 1998, 전계서, p343.

19) 김용우, 1998, 전계서, p523.

형태로서 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 요소이므로, 선거운동의 허용 범위는 아무런 제약없이 입법자의 재량에 맡겨진 것이 아니고 그 제한입법의 위헌여부에 대하여는 엄격한 심사기준이 적용된다는 것이다.<sup>20)</sup> 현행 공직선거법 제1조(목적)는 “이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 즉 우리나라는 선거의 궁극적인 목표를 민주정치의 발전에 두고 있는 것이다. 그렇다면 국민의 의사가 자유로이 행하여질 수 있는 정치발전이란 무엇인가? 이 주제를 먼저 살펴보는 것이 선거운동의 자유와 공정의 허용범위를 정하는 기준이 되리라고 본다.

현행 우리나라 선거는 정책선거가 거의 사라지고 이미지선거, 복지포플리즘선거에 몰입되는 경향이 있다.<sup>21)</sup> 후보자가 선거운동기간 중 지역주민(유권자)이 모인 실내모임에 갔더니 정견 대신 노래 한가락을 뽑아 보라는 주민요청이 있었다는 웃지 못할 이야기도 있다. 극히 일부의 사례이기는 하나, 선거가 끝나고 ‘그 사람이 그 사람이다’라고 하며 후회하는 일이 없도록 왜 선거에 참여하는지에 대한 자성이 이루어졌다면 위와 같은 사례가 발생하는 일은 없었을 것이다.

민주정치에 대한 개념조차 정립되지 아니한 지역과 상황에서는 지상낙원 등 막연한 개념이 전면에 부각되는 등의 폐단이 있어 왔고, 제3세계의 부패한 정권에서는 국제구호단체의 지원금이 오히려 부패정권의 연장에 막대한 역할을 하며, 자립을 위한 개혁세력이 무상으로 원조하는 외국의 종속아래 오히려 탄압 받는 경우도 많다고 한다.<sup>22)</sup> 삶의 질이 향상되지 못하고 오히려

20) 헌재 1994.7.29. 93헌가4,6(병합) 결정

21) 2012년도 중앙선거관리위원회 용역보고서인 사단법인 한국정치학회의 “제19대 국회의원선거 외부평가”중 정희옥(동국대 강의초빙교수)의 ‘제19대 총선에서의 매니페스트 운동에 대한 평가(p383)’에 의하면 “후보자 매니페스트의 부실에는 주요 정당의 공천이 지연되고 전략공천이 이루어짐에 따라 후보자들도 정책에 대한 홍보보다는 개인에 대한 홍보에 초점을 맞추어 선거캠페인을 할 수 밖에 없었다는데도 그 원인을 찾을 수 있다”고 밝혔다.

22) 장 지글러 지음, 유영미 옮김, 『왜 세계의 절반은 굶주리는가?』 서울: 갈라파고스, 2009 참조

려 기아가 정치적 지배의 도구로 전락하게 되는 것은 탐욕스럽고 부패한 정치지도자의 선출에 있는 것이다. 따라서 혁신적이고 자립경제 지향적인 정치지도자의 선출은 자국의 정치상황을 제대로 알고 이를 혁신할 수 있는 후보자에 대한 정확한 정보제공에 있는 것이므로 선거운동의 자유가 근본적으로 보장되어야 할 이유이다.

그러나 앞서 본 바와 같이 무제한의 자유는 사회적·경제적 불평등을 초래할 우려가 많으므로 최소한의 범위 내에서 제한할 필요성이 있는 것이다. 지역 토호나 족벌 또는 부를 장악한 대기업이 대규모 물량 공세로 추천후보자에 대한 정보를 일방적으로 선전하는 경우에는 지역주민의 이익을 대변하는 인물이 선출되기 보다는 족벌이나 대기업의 이익을 대변하는 자가 선택받을 우려가 크기 때문이다.

그러나 현재 공직선거법에서 규정하고 있는 선거운동방법의 내용을 살펴보면 추천된 후보(예정)자가 과연 국민을 위해 일할 인물인지 판단하는 데 어려움이 있을 정도로 선거운동방법에 많은 제한을 두고 있다. 선거 전에는 후보(예정)자 누구나가 국민을 위한다고 호소하며, 한 후보(예정)자의 정책이 국민들로부터 호응을 얻으면 나머지 다른 후보(예정)자들도 이와 비슷한 정책을 모방함으로써 국민의 판단을 흐리게 하고 있다. 국민이 후보(예정)자의 정책내용을 판단하기에는 그 차별성이 없어서 버리는 것이다.

그러므로 국민이 후보(예정)자의 차별성을 판단하도록 하기 위해서는 후보(예정)자의 선거운동의 방법에 있어서 그 아이디어가 참신하고 독창적하도록 법적·제도적 장치를 마련하며 면대면 방식을 확대하는 것이 한 방안이라고 본다. 따라서 선거비용만 제한하고 그 비용 범위 내에서 후보자 자신을 알리기 위한 참신하고 독창적인 아이디어가 경쟁하는 선거캠페인이 전개되도록 하여 선거<sup>23)</sup>가 실질적으로 자유롭고 공정하게 이루어지도록 하자는 것이다.

---

23) 선거는 민주주의라는 표상과 연결하기 쉬우나 어떤 집단을 형성하기 위한 또는 한 사람에게 지도적 위치를 부여하기 위한 기술로서 민주주의에만 적용되는 것은 아니며 민주주의적 내용 없이도 다른 기술들(상속이나 직위순서 혹은 임명 등에 의한 대표자의 임용)을 대신하여 사용될 수 있음. 따라서 본래의 의미의 선거가 되려면 유권자가 선택가능성과 선거의 자유를 소유해야 함.(Dieter Nohlen저, 신두철·김원역, 『선거법과 정당제도』, 서울: 도서출판 엠-에드, 2004, pp14-15.)

### 제3절 우리나라 선거운동의 규제와 선거비용 제도

#### 1. 선거운동 규제의 선거법제에의 도입과 변천과정(연혁)

##### 가. 1948. 3. 17. 미군정법령 제175호 국회의원선거법 제정

미국의 절대적인 영향으로 자유주의 이념을 바탕으로 선거운동의 자유가 거의 제한받지 않아 지금과 비교하면 획기적인 법제였다.<sup>24)</sup> 이 법에서는 선거운동과 관련하여 세가지를 규정하였다.

(1) 후보자의 자유로운 선거운동 보장

(2) 각급선거위원회위원 및 선거사무에 관계있는 공무원 기타 일반공무원의 선거운동 금지

(3) 투표 및 기권과 관련한 매수 금지

위와 같이 누구든지 선거운동을 할 수 있도록 하되 공무원만 선거운동을 할 수 없는 자로 규정하였고, 매수죄를 두어 금권의 개입을 차단하고자 하였다.

##### 나. 1950. 4. 12. 법률 제121호 국회의원선거법 신설

이 법은 선거운동과 관련하여 선거공보와 합동연설회를 공영제로 하였으며, 선거사무장제, 국회의원과 지방의회의원외의 공무원등의 선거운동금지, 누구든지 연설회 자유개최, 노무제공 선거운동자에게 여비등 실비변상, 선거운동용 문서 1회 무료발송, 선거운동용 벽보나 간판 등 선전시설, 초등학교·중등학교 생도 및 20세 미만의 소년 등에 관한 특수관계를 이용한 선거운동 금지를 규정하였다. 또한 벌칙규정에 매수죄, 선거자유방해죄, 허위사실공표죄, 선거사무장과 선거운동을 할 수 없는 자의 규정에 위반한 죄를 두고 있다.

---

24) 선거운동 규제의 선거법제에의 도입과 변천과정(김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치발전』, 서울: 도서출판 오름, 2007.)은 우리나라 현행 공직선거법상 선거운동의 규제체제가 선거의 자유에서 공정으로 비합리적 이유(이승만정권 하에서 야당과 국민을 규제하기 위해)로 전환되고 있음을 보여주고 있음.

#### **다. 1951. 6. 2. 개정**

선거공보제도가 폐지되었고 의원후보자의 호별방문을 금지하고 선거일 후 답례를 금지하는 조항이 신설되었다.

#### **라. 1958. 1. 25. 민의원의원선거법 및 참의원의원선거법 신설**

이승만 정권하에 당시 정당성을 획득하지 못한 집권세력이 야당과 국민을 규제하기 위하여 기존의 자유주의적 선거운동을 보장한 법과 정반대로 제국주의의 정신이 그대로 담겨있던 일본의 선거법을 철저히 모방함으로써 규제위주로 제정되었다고 평가된다. 이 법에서 선거운동의 정의규정, 선거운동기간 제한제, 유사기관금지, 선거운동원제, 소형인쇄물, 선전문서, 규정 외 문서·도화의 작성·배부 등의 금지, 탈법방법에 의한 문서·도화의 금지, 개인연설회, 확성기와 자동차등의 사용제한, 허위방송의 금지, 경력방송의 공평, 방송이용의 금지, 신문·잡지등의 불법이용의 제한, 허위보도의 금지, 신문광고, 정치단체의 신문광고, 서명·날인운동 금지, 인기투표의 금지, 음식물제공 금지, 소란행위 금지, 야간연설금지, 교통시설 편익공여의 금지, 허위사실유포금지, 기부행위의 제한, 기부받는 행위의 금지, 사전운동의 제한규정 및 선거비용 규정이 신설되었다.

#### **마. 1960. 6. 23. 국회의원선거법 신설**

민의원의원선거법과 참의원의원선거법을 폐지하고 새로이 국회의원선거법을 제정(총13장 167조)하였으나 기존의 민의원의원선거법과 선거운동의 방법을 통하여 규제하는 방식에 별 차이가 없었다.

#### **바. 1963. 1. 16. 법률 제1256호 국회의원선거법 신설**

종전의 선거법을 폐지하고 신설된 이 법은 제2공화국의 혼란을 막고 후보자의 난립을 막으며 막대한 선거비용의 소요, 지연이나 혈연 등의 정실에 좌우되는 폐단을 해소한다는 취지로 정당추천제, 공영제 도입, 선거운동원 폐지 등이 제정되었으나 결과적으로 선거운동의 자유를 규제하기 위해서 국

민의 발을 묶고 입을 막는 선거법이 되어버렸다는 평가를 받고 있다.

#### **사. 1994. 3. 16. 공직선거및선거부정방지법 제정**

종래의 국회의원선거법, 대통령선거법, 지방의회의원선거법, 지방자치단체의장선거법을 모아 단일 법률로 만든 법으로 “깨끗하고 돈안드는 선거를 구현하기 위하여 선거에 있어서 부정 및 부패의 소지를 근원적으로 제거하고, 국민의 자유롭고 민주적인 의사표현과 선거의 공정성을 보장하며... 선거제도의 일대개혁을 통하여 새로운 선거문화의 정착과 민주정치의 실현을 도모하려는 것”이라고 밝혔으며 소위 ‘돈은 묶고, 입은 푼다’는 구호아래 김영삼 정권의 정치개혁의 일환으로 추진되었으나 일본의 선거법제와 크게 다를 게 없었다.

#### **아. 2004. 3. 12. 제20차 개정**

동원선거를 방지하기 위하여 합동연설회와 정당연설회를 폐지하고 금권선거를 차단하기 위하여 신고포상금제도와 과태료제도를 도입하였으며 정치자금법을 개정하여 정치자금의 조달과 지출에 관한 통제장치를 강화하였다.

#### **자. 2005. 8. 4. ‘공직선거법’으로 개정**

공직선거및선거부정방지법의 명칭을 ‘공직선거법’으로 개정하고 선거법에서 규정하였던 선거비용 수입, 지출, 보고 등을 정치자금법에 통합하여 규정하는 등 일부 개정이 있었다.

#### **차. 2007. 1. 3. 법률 제8232호**

지방자치단체의 장선거에 있어서 후보자는 선거운동을 위하여 선거공약서 1종을 작성·배부할 수 있는 규정 및 정당의 정책공약집 발간·배부 규정이 신설되었다.

#### **카. 2008. 2. 29. 법률 제8879호**

누구든지 정당이 특정인을 후보자로 추천하는 일과 관련하여 금품 그

밖의 재산상의 이익 또는 공사의 직을 제공하는 등 행위를 금지하고 위반시 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 정당의 후보자 추천 관련 금품수수금지법(법제47조의2 및 제230조제6항 신설)이 신설되었다.

당내경선에 있어 경선후보자가 합동연설회 또는 토론회의 개최장소에 경선후보자의 홍보에 필요한 현수막 등 시설물을 설치·게시하는 방법으로 경선운동을 할 수 있도록 당내경선운동방법이 확대(법제57조의3제1항제3호)되었다. 예비후보자의 공약집 발간·배부규정이 신설되었으며(법제60조의4 신설), 정당, 후보자(예비후보자를 포함한다) 및 그 가족, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자 또는 연설회원으로부터 기부를 받은 자가 제261조제5항에 따른 과태료를 부과받은 경우 이 법에 따라 보전할 비용 중 그 기부행위에 소요된 비용의 5배에 해당하는 금액의 보전을 제한(법제135조의2제3항 신설)하도록 규정하였다.

#### **타. 2012. 1. 17. 법률 제11207호**

외국인의 선거운동이 금지되어 있는 것을 지방선거에서 선거권이 있는 외국인의 해당 선거에 한하여 선거운동을 허용(법제60조제1항)하였으며, 기존은 자동 동보통신으로 문자메시지 전송 시 발신전화번호 개수제한 및 전화번호 사전신고제도가 없으나 자동 동보통신으로 문자메시지 전송 시 매회에 1개의 전화번호만을 사용하고, 사전에 그 전화번호를 신고하도록 개정하였다.(법제60조의3, 제82조의4)

#### **파. 2012. 2. 29. 법률 제11374호**

선거일이 아닌 때에 인터넷 홈페이지 또는 그 대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편·문자메시지 전송 등 정보통신망이용 사전선거운동을 허용하였으며(법제59조제2호, 제3호), 선거일에는 현행과 같이 선거운동을 금지하되, 특정 정당·후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용

없이 하는 투표권유행위는 허용하도록 하였다.(법제58조제1항제5호 신설) 그 대신 후보자에게도 위법 인터넷 게시물에 대한 삭제요청을 허용하고(법제82조의4제3항) 선거에 영향을 미칠 목적으로 동영상 등을 인터넷에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하게 하고 대가제공시 매수죄로 처벌하고, 수수자는 10배 이상 50배 이하 과태료를 부과하도록 하였으며(법제230조제1항제5호, 제261조제6항제2호), 전자우편 전송자의 인적사항과 문자메시지 전송자의 인적사항·전송통수에 대해서는 법관의 승인 없이 정보통신서비스 제공자에게 자료제출 요구를 할 수 있도록 하는 등(법제272조의3제3항 신설) 인터넷을 이용한 비방·흑색선전에 대한 제재를 강화하는 방향으로 개정되었다.

## 2. 현행 선거운동 제도 개관

현행 선거법제58조제2항에 의하면 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다고 규정되어 있다. 그러나 이 규정이 없더라도 선거운동의 자유는 정치적 표현의 자유로서 당연히 보장되어야 하나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.

선거운동은 후보자를 당선되게 하거나 당선되지 못하게 하기 위한 모든 행위를 말한다. 그러나, 다음과 같은 행위는 설령 후보자의 당선 여하에 영향을 미치더라도 선거운동에 해당하지 않는다.

- 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
- 입후보와 선거운동을 위한 준비행위
- 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시
- 통상적인 정당활동
- 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기를 사용하거나 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우는 제외)

1994년 공직선거법 제정으로 선거운동의 포괄적 제한·금지를 폐기하고 개별적 제한·금지방식으로 이행하였으나 선거의 자유와 공정을 위하여 선거운동의 시기·주체·방법·비용에 대하여 일정한 제한을 두고 있다.<sup>25)</sup>

### 가. 시간상 제한

선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 따라서 이 기간 외의 모든 선거운동은 위법한 것으로서 처벌대상이 된다.<sup>26)</sup> 다만, 예비후보자로 등록한 경우 선거운동기간전에도 명함이나 홍보물 등을 이용한 선거운동을 할 수 있으며, 문자메시지를 이용하거나 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법을 이용한 선거운동은 선거일을 제외하곤 언제든지 가능하다.

선거운동기간에 대한 제한은 후보자간의 형평성 유지와 선거의 과열을 방지하기 위한 것으로서 그 입법목적, 제한의 내용, 우리나라에서의 선거의 태양, 현실적 필요성 등을 고려할 때 필요하고도 합리적 제한으로서 선거운동의 자유를 형해화할 정도로 과도하게 제한하는 규정이라 할 수 없으므로 대법원<sup>27)</sup>과 헌법재판소<sup>28)</sup>는 헌법에 위반되지 않는 것으로 해석하고 있다.

### [ 기간별 제한 · 금지사항 ]

- 상시 제한 · 금지사항
  - 공무원등의 지위를 이용한 선거운동 금지(법제85조)
  - 공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지(법제86조①1·2·3)
  - 지방자치단체장의 방송 등 광고 출연금지(법제86조⑦)

25) 이하 <http://www.cbec.go.kr>(2012. 12. 08 검색); 중앙선거관리위원회, 『공직선거법규집』, 중앙선거관리위원회, 2012.; 중앙선거관리위원회, 『공직선거법규운용자료 I』, 중앙선거관리위원회, 2012.; 중앙선거관리위원회, 『공직선거법규운용자료 II』, 중앙선거관리위원회, 2012.; 중앙선거관리위원회, 『제18대 대통령선거 정당·후보자를 위한 선거사무안내』, 중앙선거관리위원회, 2012.에서 주요내용을 발췌하여 작성함.

26) 선거법제254조(선거운동기간위반죄)

27) 대법원 2007. 10. 11. 선고 2007도3468 판결

28) 헌재 2001. 8. 30. 2000헌마12등 결정

- 단체의 선거운동금지(법제87조①)
  - 사조직 등의 설립·설치금지(법제87조②)
  - 유사기관의 설치금지(법제89조①)
  - 확장장치와 자동차등을 사용한 선거운동제한(법제91조)
  - 선거운동을 권유 또는 약속하기 위한 신분증명서 기타 유인물 배부 금지(법제93조③)
  - 신문·잡지등의 통상방법외의 방법에 의한 배부금지(법제95조)
  - 허위논평·보도금지(법제96조)
  - 방송·신문의 불법이용금지(법제97조)
  - 방송이용 선거운동 제한(법제98조)
  - 선거운동을 위한 행렬등 금지(법제105조)
  - 선거운동을 위한 호별방문 제한(법제106조)
  - 선거운동을 위한 서명·날인 금지(법제107조)
  - 공표 또는 보도목적 여론조사시 의무·제한 등(법제108조④)
  - 후보자등의 비방금지(법제110조, 제251조)
  - 기부행위 상시제한(법제113~116조)
  - 기부받는 행위등의 금지(법제117조)
  - 허위사실 공표금지(법제250조)
- 선거일전 180일부터 선거일까지 제한·금지사항
    - 정당·후보자가 설립·운영하는 단체 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지(법제89조②)
    - 시설물설치등의 금지(법제90조①)
    - 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지(법제93조①)
- 선거일전 120일부터 선거일까지 제한·금지사항
    - 창당·합당·개편·후보자선출대회 개최제한(법제140조)
- 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일전일까지 제한·금지사항

- 정강·정책 방송연설 제한(법제137조의2①)
- 선거일전 90일부터 선거일전 31일까지 제한·금지사항
  - 당원집회 개최제한(법제141조②)
- 선거일전 90일부터 선거기간개시일전일까지 제한·금지사항
  - 정강·정책의 신문광고 제한(법제137조①1)
- 선거일전 90일부터 선거일까지 제한·금지사항
  - 정당·후보자명의로의 광고금지 및 후보자의 광고출연금지(법제93조②)
  - 후보자와 관련 있는 저서의 출판기념회 개최금지(법제103조⑤)
  - 의정활동보고 금지(법제111조)
- 선거일전 60일부터 선거일까지 제한·금지사항
  - 투표용지 유사모형이용 또는 정당·후보자명의로 선거에 관한 여론조사 금지(법제108조②)
  - 지방자치단체장의 선거에 영향을 미치는 행위 금지(법제86조②)
- 선거일전 30일부터 선거일까지 제한·금지사항
  - 당원 단합·수련·연수·교육 금지(법제141조①)
- 선거기간중 제한·금지사항
  - 공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위금지(법제86조①5~7)
  - 정당의 정책이나 정치적 현안에 대한 홍보용 인쇄물·시설물의 배부·설치·게시행위금지(법제90조②, 법제93조①)
  - 영화 등을 이용한 선거운동금지(법제92조)
  - 방송·신문 등에 의한 광고금지(법제94조)
  - 구내방송 등을 이용한 선거운동금지(법제99조)
  - 녹음기 등을 이용한 선거운동금지(법제100조)

- 시국강연회 등 연설회 개최금지(법제101조)
  - 야간연설회 등의 개최제한(법제102조)
  - 각종 집회 등의 개최제한(법제103조②~④)
  - 입당권유, 공개장소 연설·대담 통지를 위한 호별방문 제한(법제106조 ①, ③)
  - 서신·전보 등에 의한 선거운동 금지(법제109조)
  - 정강·정책의 신문광고 등 금지(법제137조)
  - 정강·정책홍보물의 배부제한(법제138조)
  - 정당기관지의 발행·배부제한(법제139조)
  - 당원모집 및 입당원서 배부 제한(법제144조)
  - 당사게시 선전물등의 제한(법제145조)
- 선거일전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 제한·금지사항
    - 여론조사의 경위와 그 결과의 공표·인용보도금지(법제108조①)
  - 선거일후 제한·금지사항
    - 답례를 위한 금품제공 등과 현수막게시(선거일의 다음 날부터 13일 동안 해당선거구안의 읍·면·동마다 1매의 현수막을 게시하는 행위는 가능) 금지(법제118조)

## 나. 주체의 제한

현행 선거법에서는 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다는 규정을 두고 선거운동을 할 수 없는 자의 신분을 개별적으로 열거<sup>29)</sup>하고 있다. 이에 따라 공무원, 선거권이 없는 자, 미성년자(19세미만), 외국인(선거법제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우는 제외), 향토예비군 중대장급 이상의 간부, 통·리·반장, 주민자치위원회위원, 바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹 상근 임·직원과 대표자 등은 선거운동을 할 수 없다.

29) 선거법제60조(선거운동을 할 수 없는 자)

## 다. 비용의 제한

선거비용은 정당 또는 후보자가 선거운동을 위하여 선거기간전의 선거준비행위에 소요되는 경비와 선거운동기간중 정당 또는 후보자가 부담하는 선거운동경비, 선거종료 후에 정리비용을 포함하는 개념으로 "일정기간 또는 특정선거와 관련하여 특정 행위, 방법, 수단 등에 소요되는 금전, 물품, 확정채무 기타 재산상의 가치"라고 정의할 수 있다.

현행 선거법에서는 선거비용제한액제도를 채택<sup>30)</sup>하여 허용되는 선거운동이라 할지라도 선거운동에 직접 소요되는 비용을 제한하는 제도를 두고 있다. 선거비용제한액제도는 제한액 산정주체에 따라 법정제한주의와 행정제한주의로 분류할 수 있고, 제한방법에 따라 총액으로 제한하는 총액주의와 선거운동 방법별로 비용을 제한하는 비목주의가 있다.

법정제한주의는 선거비용제한액 산출방법을 법률로 직접 규정하여 획일적인 기준에 의하여 산출하도록 하는 제도를 말하며, 행정제한주의는 선거비용제한액의 산출 및 결정을 선거관리기관이 결정하도록 하는 제도이다.

총액주의는 선거비용지출액을 총액으로 제한하는 것으로써 총액의 범위 내에서 후보자가 자유로이 선거비용을 집행할 수 있는 제도이고, 비목주의는 선거비용지출제한액을 주요 비목별로 나누어 제한하는 제도이다.

우리나라에서는 선거관리위원회가 당해 선거의 선거비용제한액을 총액으로 산출하여 결정하는 행정제한주의와 총액제한주의를 채택하고 있다. 한편 선거비용제한액제도의 실효성을 확보하기 위하여 선거비용제한액의 0.5% 이상 초과지출하는 행위를 독립적인 선거범죄 구성요건으로 정하여 처벌<sup>31)</sup>하고 있으며, 선거사무장 또는 선거사무소의 회계책임자(선거사무소의 회계책임자로 선임·신고되지 아니한 자로서 후보자와 통모하여 당해 후보자의

30) 선거법제121조(선거비용제한액의 산정)

31) 선거법제263조(선거비용의 초과지출로 인한 당선무효)

선거비용으로 지출한 금액이 선거비용제한액의 3분의1 이상에 해당되는 자를 포함) 또는 후보(예정)자의 직계존비속 및 배우자가 해당 선거에 있어서 법제230조(매수 및 이해유도죄)부터 제234(당선무효유도죄)까지, 제257조(기부행위의 금지제한등 위반죄)제1항중 기부행위를 한 죄 또는 정치자금법제45조(정치자금범죄에 대한 조사 등)제1항의 정치자금 부정수수죄를 범함으로써 인하여 징역형 또는 300만원이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 선거구 후보자(대통령후보자, 비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자 제외)의 당선은 무효<sup>32)</sup>로 한다.

## 라. 방법의 제한

선거운동 방해행위로서 연설 및 대담·토론 방해행위, 지위를 이용한 선거운동행위가 있다. 매수 및 기부행위로서 선거인·후보자 등에 대한 매수행위, 당선자에 대한 매수행위, 신문·방송 매수행위, 기부행위 등이 있으며, 불공정한 행위로서는 사조직 이용 선거운동, 유사기관 설치행위, 선거에 영향을 미치게 하기 위한 향우회·종친회 개최, 신문·방송 등 부정이용 행위 등이 있다. 선거인의 평온한 일상생활을 침해하는 행위로서 야간연설의 제한, 연설장소의 제한, 호별방문의 제한, 행렬 등의 제한, 확장장치의 사용제한 등이 있다. 선량한 풍속 기타 사회질서를 침해하는 행위로서 후보자 비방행위, 허위사실 공표행위 등이 있다.

우리나라 헌법에 내재된 원리로서 선거운동의 자유가 인정되고, 선거법에서도 선거운동의 자유를 선언하고 있으나 앞에서 살펴본 바와 같이 선거의 공정과 기회균등을 위하여 주체·시기·방법 등에 대한 개별적인 제한·금지규정을 두고 있음에 따라 실제로 가능한 선거운동방법은 그리 많지가 않다. 선거법에 명확한 근거를 두고 개별적으로 열거하여 허용하고 있는 선거운동을 유형별로 분류하면 언론매체를 이용한 선거운동, 집회를 이용한 선거운동, 대담·토론회를 통한 선거운동, 인쇄물에 의한 선거운동, 정보통신망에 의

32) 선거법제265조(선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효)

한 선거운동, 시설물에 의한 선거운동, 선거사무관계자에 의한 선거운동 등이 있다.

## (1) 언론매체를 이용한 선거운동

### (가) 방송광고

방송광고<sup>33)</sup>는 대통령선거와 비례대표국회의원선거, 시·도지사선거에서만 허용하는 선거운동 방법으로서 선거운동기간중 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항을 TV 및 라디오 방송시설을 이용하여 광고하는 것을 말한다. 광고횟수는 대통령선거의 경우 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 30회 이내, 비례대표국회의원선거는 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 15회이내, 시·도지사선거는 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내로 하되 광고시간은 1회 1분을 초과할 수 없다. 방송광고를 위해서는 친문학적 선거비용이 소요되므로 선거비용의 정당·후보자 부담원칙을 엄격히 견지하고 있는 대부분의 선진국에서도 이를 공영화하여 후보자의 부담을 최소화하고 있다. 다만 주요국가중 미국만은 아직도 방송광고비용을 후보자의 부담으로 하고 있는 점이 특징이다.

### (나) 신문광고

신문광고<sup>34)</sup>는 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 시·도지사선거에 한하여 허용하며, 선거기간개시일부터 선거일전 2일까지 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항을 일간신문에 광고하는 것을 말한다. 다만, 대통령선거의 경우 정치자금 모금에 관한 내용을 포함할 수 있다.

### (다) 방송연설

방송연설<sup>35)</sup>은 지역구 시·도의원선거와 자치구·시·군의원선거를 제외한 선거에서 허용하고 있다. 방송연설은 선거운동기간중에 후보자나 후보자가 지명하는 연설원이 텔레비전 및 라디오 방송시설을 이용하여 소속정당의 정

---

33) 선거법제70조(방송광고)

34) 선거법제69조(신문광고)

35) 선거법제71조(후보자등의 방송연설)

강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항을 연설하는 것을 말한다.

### (라) 경력방송

경력방송<sup>36)</sup>은 대통령선거, 국회의원선거, 지방자치단체장선거에서 실시하고 있으며, 한국방송공사가 선거운동기간 중 텔레비전과 라디오 방송시설을 이용하여 후보자마다 매회 2분이내의 범위 안에서 관할선거관리위원회가 제공하는 후보자의 사진·성명·기호·연령·소속정당명 및 직업 기타 주요한 경력을 알리는 방송을 말한다. 경력방송을 실시하는 외국의 사례로는 일본의 중의원의원선거·참의원의원선거 및 도·도·부·현지사선거가 있으며 TV 정견방송시에 경력방송을 실시하고 있다. 경력방송제도는 우리나라와 일본을 제외한 다른 나라에서는 그 사례를 찾아보기 힘들다.

### (2) 집회를 이용한 선거운동

후보자 또는 연설원은 선거운동기간중에 자동차와 확성장치를 사용하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 기타 필요한 사항을 홍보하기 위하여 횡수의 제한없이 공개장소에서의 연설·대담<sup>37)</sup>을 할 수 있다. 공개장소에서의 연설·대담이란 후보자 등이 도로변, 광장, 공터, 주민회관, 시장, 점포 등 다수인이 왕래하는 공개장소를 방문하여 정당이나 후보자에 대한 지지를 호소하는 연설을 하거나 청중의 질문에 대답하는 방식으로 대답하는 것을 말하며 소위 거리유세라고도 하며 이와 관련하여 선거법의 명시적인 규정으로 도입한 외국사례는 일본의 가두연설이 유일한 것으로 보인다.

### (3) 대담·토론회를 이용한 선거운동

#### (가) 언론기관의 후보자 초청 대담·토론회

언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회<sup>38)</sup>는 대통령선거, 지방자치단체의 장선거, 국회의원선거 등에서 허용되는 선거운동방법으로서 TV·라디오

36) 선거법제73조(경력방송)

37) 선거법제79조(공개장소에서의 연설·대담)

38) 선거법제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회)

방송사, 일반일간신문사 및 인터넷 언론사 등 언론기관이 선거기간 중 후보자 또는 대담·토론자를 초청하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항을 알아보기 위한 대담·토론회를 개최하고 이를 보도하는 것을 말한다.

대통령선거에 있어서는 선거일전 1년부터, 국회의원선거 또는 지방자치단체의 장선거에 있어서는 선거일전 60일부터 선거기간개시일 전일까지 후보자가 되고자 하는 자(대담·토론자는 할 수 없음)를 초청하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 선거운동기간전에도 언론기관의 후보자 초청 대담·토론회를 허용하는 이유는 입후보예정자의 직접적인 선거운동에 이르지 않는 한 언론의 자유 및 국민의 알권리와 관련된 부분이기 때문이다.

외국의 경우에는 언론기관의 후보자 초청 대담·토론회가 선거운동문화의 일부분으로 자연스럽게 융화되어 선거법에서 직접 명시적인 규정을 두는 예는 찾아보기 힘들다.

#### (나) 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회

선거방송토론위원회 주관 대담·토론회<sup>39)</sup>는 각급선거방송토론위원회가 선거운동기간중에 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항을 알아보기 위해 개최하는 대담·토론회를 말하는데, 대통령선거와 비례대표국회의원선거에 있어서는 중앙선거방송토론위원회가 주관하되, 대통령선거에 있어서는 3회이상, 비례대표국회의원선거에서는 2회이상의 대담·토론회를 개최한다.

또한, 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거의 대담·토론회는 시·도선거방송토론위원회가 주관하여 1회이상 개최하며, 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 있어서는 구·시·군선거방송토론위원회가 주관하여 대담·토론회 또는 합동방송연설회를 1회이상 개최하되, 합동방송연설회를 개최하는 경우 연설시간은 후보자마다 10분이내의 범위에서 균등하게 배정

---

39) 선거법제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)

하여야 한다.

한편, 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하여야 하며, 각급선거방송토론위원회는 선거법상 초청대상에 포함되지 아니하는 후보자를 대상으로 대담·토론회를 개최할 수 있다.

#### (다) 선거방송토론위원회 주관 정책토론회

선거방송토론위원회 주관 정책토론회<sup>40)</sup>는 중앙선거방송토론위원회가 정당이 방송을 통하여 정강·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 후보자등록신청개시일전일까지 정당의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 월 1회 이상 개최하는 정책토론회를 말하는데, 초청대상은 국회에 5인이상 소속의원을 가진 정당이나 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표시·도의원선거에서 전국 유효투표 총수의 100분의 3이상을 득표한 정당에 한한다.

#### (라) 단체의 후보자 초청 대담·토론회

모든 선거에서 선거운동기간 중 정부투자기관, 관변단체, 후보자 관련 단체, 산악회·동창회등 사적모임 또는 선거운동을 하거나 할 것을 표방한 노동조합·단체 등을 제외한 단체는 후보자나 대담자 또는 토론자를 초청하여 옥내에서 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항을 알아보기 위한 대담·토론회<sup>41)</sup>를 개최할 수 있으며, 종합유선방송국 및 중계유선방송사업자는 이를 중계방송 할 수 있다.

단체의 후보자 초청 대담·토론회도 외국의 입법사례는 찾아보기 힘들다.

### (4) 인쇄물에 의한 선거운동

#### (가) 후보자 명함

후보자(예비후보자 포함) 자신의 성명·사진·전화번호·학력·경력 그밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 길이 9cm, 너비 5cm이내의 명함<sup>42)</sup>을 후보

40) 선거법제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)

41) 선거법제81조(단체의 후보자등 초청 대담·토론회)

자, 후보자의 배우자와 직계존비속은 각각 독립적으로 후보자의 명함을 직접 주거나 지지를 호소할 수 있고, 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인은 후보자와 함께 다니는 경우에 한하여 후보자의 명함을 직접 주거나 지지를 호소할 수 있으며, 후보자 또는 후보자의 배우자가 지정한 1인은 함께 다니는 경우에 한하여 후보자의 명함을 직접 주거나 지지를 호소할 수 있다.

#### (나) 선거벽보

선거벽보<sup>43)</sup>는 대통령선거에서는 76cm×52cm, 기타선거에서는 53cm×38cm의 크기로 후보자만의 사진과 주요경력, 선거구호 등을 게재·작성하여 선거관리위원회에 제출하고, 선거관리위원회가 게시판, 담장 등에 첩부하는 홍보물을 말한다.

외국에서 선거벽보의 규격과 수량을 제한하는 사례는 프랑스와 일본의 예를 들 수 있다.

#### (다) 선거공보

선거공보<sup>44)</sup>는 선거벽보와는 달리 타인과 함께 찍은 사진도 게재할 수 있으며, 시각장애인을 위하여 점자로도 제작할 수 있다. 선거공보는 정당 또는 후보자가 작성하여 선거관리위원회에 제출하면 선거관리위원회가 선거구안의 매세대와 부재자신고인에게 발송한다.

외국의 경우에는 프랑스, 필리핀, 미국의 일부 주와 같이 선거관리기관이 선거공보를 직접 작성·배부하는 사례와 영국과 같이 일정한 규격을 정하여 후보자가 작성·제출한 후 선거관리기관이 발송만을 담당하는 사례가 있다.

### (5) 정보통신망을 이용한 선거운동

정보통신망이라 함은 전기통신설비를 이용하거나 전기통신설비와 컴퓨

---

42) 선거법제60조3(예비후보자 등의 선거운동), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)제1항제1호

43) 선거법제64조(선거벽보)

44) 선거법제65조(선거공보)

터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말하고 전기통신이란 "유선·무선·광선 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것"을 말하며 전화·컴퓨터통신·팩시밀리 등이 이에 속한다. 선거법에서는 전기통신에 의한 선거운동을 원칙적으로 금지하면서 예외적으로 인터넷(광고 포함)과 전화에 의한 선거운동 등은 제한적으로 허용하고 있다.

#### (가) 인터넷 홈페이지 활용

선거운동을 할 수 있는 자는 선거일이 아닌 때에 정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다.<sup>45)</sup>

#### (나) 전화

선거운동을 할 수 있는 자는 선거운동기간 중 오전 6시부터 오후 11까지 전화를 이용하여 선거운동을 할 수 있다.<sup>46)</sup> 다만 일반사무실이나 가정집에 선거운동 목적으로 임시전화를 추가 설치하여 선거운동에 활용하거나 선거사무소 또는 선거연락소에 설치하였다 하더라도 전화번호·전자우편주소 등 수신자의 연락처를 자동으로 생성하는 프로그램 그 밖의 기술적 장치를 이용하여 전송하는 경우에는 선거법위반<sup>47)</sup>으로 처벌대상이 된다.

#### (다) 인터넷광고

후보자(대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당)는 선거운동기간중 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 선거운동을 위한 광고<sup>48)</sup>를 할 수 있다. 따라서 선거운동기간 전에는 인터넷광고를 이용한 선거운동을 할 수 없다.

### (6) 시설물을 이용한 선거운동

시설물에 의한 선거운동 방법으로는 선거사무소 및 선거연락소에 게시

---

45) 선거법제59조(선거운동기간)제3호

46) 선거법제109조(서신·전보등에 의한 선거운동의 금지)제2항

47) 선거법제82조의5(선거운동정보의 전송제한)

48) 선거법제82조의7(인터넷광고)

하는 간판, 현판, 현수막<sup>49)</sup>과 읍·면·동별 1매씩 게시하는 현수막<sup>50)</sup> 등이 있다.

### (7) 선거사무관계자의 선거운동

선거사무소 또는 선거연락소를 설치한 자는 선거사무장과 선거연락소장 1인을 두어야 하고, 선거사무장 또는 선거연락소장은 선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거운동을 할 수 있는 자중에서 선거사무원을 둘 수 있다.<sup>51)</sup> 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 허용하면서 선거사무원 개념을 여전히 존속시키는 이유는 선거사무원은 자원봉사자와 달리 수당과 실비를 지급 받을 수 있다는 점 때문이다.

## 3. 현행 선거비용 제도 개관

### 가. 선거비용의 개념

선거비용은 선거법 제119조(선거비용 등의 정의)에 따른 비용으로서 정치자금에 포함되며, 후보자는 선거관리위원회가 공고한 선거비용제한액 범위 안에서 선거비용을 사용하여야 한다.<sup>52)</sup>

### [ 후보자의 선거비용(선거법제119조제1항) ]

- 해당 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금품 등 그 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함하며, 정당추천후보자에 있어서는 그 추천정당을 포함)가 부담하는 비용
- 후보자가 선거법에 위반되는 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용
- 정당, 정당선거사무소의 소장, 후보자의 배우자 및 직계존비속, 선거사

49) 선거법제61조(선거운동기구의 설치)

50) 선거법제67조(현수막)

51) 선거법제62조(선거사무관계자의 선임)

52) 이하 중앙선거관리위원회, 『정당·(예비)후보자의 정치자금회계실무』, 중앙선거관리위원회, 2012.; 중앙선거관리위원회, 『정치자금조사 사례 분석집』, 중앙선거관리위원회, 2008.; 중앙선거관리위원회, 『정당·정치자금법규운용자료』, 중앙선거관리위원회, 2012.에서 주요내용을 발췌하여 작성함.

무장, 선거연락소장, 회계책임자가 해당 후보자의 선거운동(위법선거운동 포함)을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용

- 선거사무장, 선거연락소장, 회계책임자로 선임된 사람이 선임·신고되기 전까지 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반한 비용
- 누구든지 후보자 또는 위 셋째, 넷째 항의 신분을 가진 자와 통모하여 해당 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 비용과 기부행위제한규정을 위반하여 지출한 비용

선거법상 선거비용의 “수입”은 선거비용의 충당을 위한 금전 및 금전으로 환가할 수 있는 물품 그 밖에 재산상의 이익을 받거나 받기로 한 약속을, 선거비용의 “지출”은 선거비용의 제공·교부 또는 약속을 말한다.

#### 나. 정치자금의 개념

“정치자금”이라 함은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그 밖에 정치활동을 위하여 정당(중앙당창당준비위원회를 포함), 공직선거에 의하여 당선된 자, 공직선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 정치활동에 소요되는 비용<sup>53)</sup>을 말한다. 회계책임자는 정치자금법규와 공직선거법규에 정해진 절차와 방법에 따라 정치자금을 수입·지출하고, 선거가 끝난 후 그 내역을 선거관리위원회에 보고<sup>54)</sup>하여야 한다.

#### 다. 정치자금법 주요 적용대상

---

53) 정치자금법제3조(정의)

54) 정치자금법제40조(회계보고)

### (1) 예비후보자 및 후보자

예비후보자란 선거법제60조의2(예비후보자등록)에 따라 관할 선거관리위원회에 등록된 자를 말한다. 후보자란 선거법제49조(후보자등록 등)에 따라 관할 선거관리위원회에 등록된 자를 말한다.

### (2) 정당 및 정당선거사무소

정당은 정당법제3조(구성)에 따른 중앙당과 시·도당을 말한다. 정당선거사무소는 선거법제61조의2(정당선거사무소의 설치)에 따른 정당선거사무소를 말한다.

### (3) 선거사무소·선거연락소 및 후원회

선거사무소·선거연락소는 선거법제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고)에 따른 선거사무소·선거연락소를 말한다. 후원회는 정치자금법제7조(후원회의 등록신청등)에 따라 정치자금의 기부를 목적으로 설립·운영되는 단체로서 관할 선거관리위원회에 등록된 단체를 말한다.

### (4) 선거사무장, 선거연락소장

선거법제63조(선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고)에 따라 관할 선거관리위원회에 선임·신고된 선거사무장 및 선거연락소장을 말한다.

### (5) 회계책임자

정치자금법제34조(회계책임자의 선임신고 등)·제35조(회계책임자의 변경신고 등)에 따라 관할 선거관리위원회에 선임·신고된 자를 말한다.

## 라. 정치자금의 수입·지출 원칙

누구든지 「정치자금법」에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다. 정치자금은 정치활동을 위하여 소요되는 경비로만 지출하여야 하며, 사적 경비(가계의 지원·보조, 개인적인 채무의 변제 또는 대여, 향우회·동창회·종친회, 산악회 등 동호인회, 계모임 등 개인간의 사적 모임의 회비 그 밖의 지원경비, 개인적인 여가 또는 취미활동에 소요되는 비용)로 지출하거나 부정한 용도로 지출하여서는 아니된다.<sup>55)</sup>

정치자금법에 의하여 1회 120만원을 초과하여 정치자금을 기부하거나 받는 자는 수표나 체크카드·예금계좌입금 그 밖에 실명이 확인되는 방법으로 기부하거나 받아야 한다. 1회 20만원을 초과하여 선거비용을 지출하는 경우, 1회 50만원(공직선거 후보자·예비후보자의 경우 1회 20만원)을 초과하여 정치자금을 지출하는 경우 수표나 체크카드·예금계좌 입금 그 밖에 실명이 확인되는 방법으로 지출하여야 한다. 현금으로 연간 지출할 수 있는 정치자금은 연간 지출총액의 100분의 20을 초과할 수 없다. 후원회는 후원인으로부터 타인의 명이나 가명으로 정치자금을 기부 받을 수 없다.<sup>56)</sup>

### [ 후원인의 연간 기부한도액(정치자금법제11조)]

- 후원인이 후원회에 기부할 수 있는 금품은 공직선거의 유무에 관계없이 연간 2천만원을 초과할 수 없음.
- 후원인은 하나의 대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자의 후원회에 각각 1,000만원(후원회지정권자가 동일인인 대통령후보자등후원회는 합하여 1,000만원)까지 기부할 수 있음.
- 위 대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자의 후원회외의 후원회에 각각 500만원(후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회와 국회의원후원회는합하여 500만원)까지 기부할 수 있음.
- 후원인이 후원회에 후원금을 기부하는 때에는 그 성명·생년월일·주소·직업 및 전화번호를 후원회에 알려야 하나, 1회 10만원 이하, 연간 120만원 이하의 후원금은 익명으로 기부할 수 있음

### 마. 정치자금 수입·지출시 유의사항

회계책임자는 정치자금법에 의한 회계처리방법을 반드시 준수하여야 하며, 주요 유의사항은 다음과 같다.

#### (1) 회계책임자만 수입·지출 가능

55) 정치자금법제2조(기본원칙)제3항

56) 정치자금법제2조(기본원칙)제4항, 제5항

## (가) 원칙

선거관리위원회에 회계책임자로 신고된 자가 아니면 정치자금을 수입·지출할 수 없다.<sup>57)</sup>

## (나) 예외

회계책임자로부터 지출의 대강의 내역을 알 수 있는 정도의 지출의 목적과 금액의 범위를 정하여 서면으로 위임받은 회계사무보조자가 그 범위 내에서 지출할 수 있다.

### [ 회계사무보조자(정치자금법제36조제1항제1호) ]

- 회계사무보조자란 회계책임자로부터 지출의 대강의 내역을 알 수 있는 정도로 지출의 목적과 금액의 범위를 정하여 서면(정치자금지출 위임장)으로 위임받은 자를 말함
- 회계사무보조자는 선거운동을 할 수 있는 자이어야 함.
- 지출의 대강내역이란 지출의 목적과 금액이 주요항목별로 나타나야 함을 의미하고, 모든 회계처리에 대한 포괄적 위임은 금지됨.
- 회계사무보조자는 회계책임자로부터 서면 위임받은 범위 내에서만 지출할 수 있으며, 위임받기 전 또는 위임범위를 벗어나 지출할 수 없음.
- 회계사무보조자에게 위임 가능한 것은 지출만 해당하므로 회계사무보조자는 정치자금을 수입할 수 없음.
- 회계책임자는 회계사무보조자가 개설한 예금계좌에 입금하거나 신고된 지출용 예금계좌를 결제계좌로 하는 체크카드를 교부함.
- 회계사무보조자는 교부받은 비용을 지출한 후 정치자금 지출내역서를 작성하여 영수증 그 밖의 증빙서류를 첨부, 회계책임자에게 제출하고 정산해야 함.
- 회계책임자는 회계사무보조자의 정치자금 지출내역서를 해당 지출건

57) 정치자금법제36조(회계책임자에 의한 수입·지출)

의 증빙서류와 함께 편철하여 관리하여야 하며, 회계보고시 증빙서류를 첨부하여 제출하여야 함.

회계사무보조자는 회계책임자의 관리·통제 아래 선거관리위원회에 신고된 정치자금 지출을 위한 예금계좌를 결제계좌로 하는 체크카드 그 밖에 이에 준하는 것으로 지출할 수 있다. 회계책임자로부터 체크카드 등을 교부받은 자가 정치자금을 지출한 때에는 회계사무보조자의 경우에 준하여 정치자금 지출내역서를 작성하여 영수증, 그 밖의 증빙서류를 첨부, 회계책임자에게 제출하고 정산하여야 한다. 회계책임자는 체크카드 등을 교부받은 자의 정치자금 지출내역서를 해당 지출건의 증빙서류와 함께 편철하여 관리하여야 하며 회계보고시 증빙서류로 첨부하여 제출하여야 한다.

## **(2) 정치자금 수입·지출을 위한 예금계좌 신고**

회계책임자를 선임·신고하는 때에는 정치자금 수입·지출을 위한 예금계좌를 같이 신고<sup>58)</sup>하여야 하며, 모든 정치자금의 수입·지출은 신고된 예금계좌를 통해서만 가능하며 정치자금의 지출을 위한 예금계좌는 1개만을 사용하여야 한다.<sup>59)</sup>

## **(3) 회계장부의 비치·입력(기재) 및 증빙서류 구비**

회계책임자는 정치자금 회계관리프로그램(수기작성시에는 회계장부)에 정치자금의 수입 또는 지출이 있는 때마다 계정별, 과목별로 구분하여 수입과 지출내역 즉 수입·지출의 연월일·내역·금액, 수입제공자 또는 지출 받은 자의 성명(법인·단체명)·주소·생년월일(사업자등록번호)·직업(업종)·전화번호를 입력(기재)하여야 한다.<sup>60)</sup>

정치자금의 지출이 있는 경우에는 계정별·과목별로 그 지출과 관련된 영수증 기타 증빙서류를 구비하여야 하며, 각각의 영수증에는 일련번호를 기재하되 회계장부의 '영수증일련번호'와 일치시켜야 한다.<sup>61)</sup>

58) 정치자금법제34조(회계책임자의 선임신고 등)제4항

59) 정치자금법제36조(회계책임자에 대한 수입·지출)

60) 정치자금법제37조(회계장부의 비치 및 기재)

## 바. 정치자금 수입·지출에 대한 확인·조사

### (1) 확인·조사자

각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외) 위원·직원

### (2) 확인·조사대상자

- 정당·후원회·(예비)후보자·회계책임자·회계사무보조자
- 정치자금을 지급받거나 받을 권리가 있는 자(선거사무관계자나 계약업체 등)
- 금융기관의 장 그 밖에 정치자금의 수입·지출과 관련 있는 관계인

### (3) 확인·조사 방법

#### (가) 질문·조사 및 자료제출요구

각급 선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외) 위원·직원은 정치자금범죄의 혐의가 있다고 인정되거나 현행범의 신고를 받은 경우에는 그 장소에 출입하여 예비후보자, 후보자, 회계책임자, 관계자 등에게 질문·조사하거나 관계서류 그 밖에 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.<sup>62)</sup> 조사업무 수행 중 필요하다고 인정되는 때에는 질문·답변내용의 기록, 녹음·녹화, 사진촬영, 정치자금의 수입·지출과 관련 있는 회계장부 그 밖의 출납서류의 열람·복사 또는 수집 그 밖의 필요한 조치를 취할 수 있다. 조사대상자가 정당한 사유 없이 조사·확인 또는 자료제출요구에 불응하는 때에는 정치자금법에 따라 처벌 받을 수 있다.

#### (나) 증거물품 수거

정치자금범죄에 사용된 증거물품으로서 증거인멸의 우려가 있다고 인정되는 경우 조사에 필요한 범위 안에서 현장에서 이를 수거할 수 있다.

---

61) 정치자금법제39조(영수증 그 밖의 증빙서류)

62) 정치자금법제52조(정치자금범죄 조사 등)

### (다) 장소출입

정치자금범죄 혐의가 있다고 인정되는 경우 그 장소에 출입하여 조사할 수 있다.

### (라) 출석·동행요구

정치자금범죄의 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 선거관리위원회에 출석을 요구(서면)할 수 있고, 범죄혐의에 대하여 명백한 증거가 있는 때에는 동행을 요구(서면 또는 말)할 수 있으며, 동행요구 또는 출석요구에 응하지 아니하는 경우에는 과태료가 부과될 수 있다. 그러나 공직선거의 선거기간 중 후보자에게 동행 또는 출석을 요구할 수 없다.

### (마) 금융거래자료의 제출 요구

정치자금의 수입과 지출에 관한 조사를 위하여 불가피한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 금융기관의 장에게 정치자금법을 위반하여 정치자금을 주거나 받은 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 자의 '계좌개설 내역', '통장원부 사본', 계좌이체의 경우 '거래상대방의 인적사항', 수표에 의한 거래의 경우 '당해 수표의 최초 발행기관 및 발행의뢰인의 인적사항'을 요구할 수 있고, 금융기관의 장은 이를 거부할 수 없다. 당해 계좌에 입금된 타인의 계좌에 대하여는 금융거래자료 제출을 요구할 수 없다.

## 사. 선거비용의 보전

선거비용 보전<sup>63)</sup>이란 후보자(대통령선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말함)가 공직선거법에 따른 합법적인 선거운동을 위하여 지출한 선거비용을 선거비용제한액 공고액 범위 내에서 선거법에 따라 국가 또는 당해 지방자치단체의 부담으로 선거일 후 보전하는 것을 말한다.

### (1) 선거비용 보전요건

#### (가) 후보자가 지출한 선거비용의 전액 보전

63) 선거법제122의2(선거비용의 보전 등)

후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표  
총수의 100분의 15이상인 경우

**(나) 후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액 보전**

후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10이상 100분의 15미만인  
경우

**(2) 선거비용 보전기준**

선거운동기간에 지출한 적법한 선거운동 비용만 보전하며, 예비후보자의 선거비용, 선거비용외 정치자금, 선거법에 위반되는 선거운동비용, 기부 행위제한규정을 위반하여 지출된 비용은 보전하지 않는다. 회계보고서에 보고되지 아니하거나 허위로 보고된 비용, 정당한 사유 없이 적법한 영수증 등이 첨부되지 아니한 비용은 보전 받을 수 없다. 합법적인 선거운동비용으로 지출한 경우에도 중앙선거관리위원회가 공고한 선거비용제한액을 초과하여 보전 받을 수 없다. 통상거래가격 또는 입차가격과 비교하여 정당한 사유없이 현저하게 비싸다고 인정되는 경우 그 초과하는 금액은 보전하지 아니한다. 후보자나 후보자를 추천한 정당 등이 실제로 지출한 선거운동비용만 보전하며 선거운동에 실제로 사용하지 아니한 차량·장비·물품 등의 입차·구입·제작비용은 보전하지 아니한다.

**(3) 유형별 보전제한 및 유예**

**(가) 전액 보전제한**

- 득표수가 유효투표총수의 100분의 10미만 후보자
- 선거사무소의 회계책임자가 정당한 사유 없이 정치자금법 제40조(회계보고)에 따른 회계보고서를 그 제출마감일까지 제출하지 아니한 때

**(나) 해당금액의 2배 보전제한**

**① 대 상**

(예비)후보자·선거사무장·선거사무소의 회계책임자가 당해 선거와 관련하여 선거법 또는 정치자금법제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범함으로써 인하여 유죄의 판결이 확정되거나 선거비용제한액

을 초과 지출한 경우

② 제한금액

그 위법행위에 소요된 비용 또는 선거비용제한액을 초과하여 지출한 비용의 2배에 해당하는 금액

**(다) 해당금액의 5배 보전제한**

① 대 상

위 (나)의 경우에도 불구하고 정당, (예비)후보자 및 그 가족, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자 등으로부터 기부를 받은 자가 선거법제261조(과태료의 부과·징수등)제6항에 따른 과태료를 부과받은 경우

② 제한금액

그 기부행위에 사용된 비용의 5배에 해당하는 금액

**(라) 해당금액의 2배 보전유예**

① 대 상

(예비)후보자·선거사무장·선거사무소의 회계책임자가 당해 선거와 관련하여 선거법 또는 정치자금법제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범함으로 인하여 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 때

② 유예기간

그 판결이 확정될 때까지

③ 유예금액

그 위법행위에 소요된 비용의 2배에 해당하는 금액. 유예금액은 검찰의 불기소처분 또는 법원의 확정판결이 있는 경우에는 그 결과에 따라 정산처리된다.<sup>64)</sup>

**(마) 착오 지급된 보전비용 반환(선거비용 보전 후)**

선거비용을 보전받은 후에 보전받지 아니할 사유에 해당하는 사실이 발견되어 당해 선거구선거관리위원회로부터 보전비용액의 반환을 명령받은

---

64) 선거법제135조의2(선거비용보전의 제한)

경우에는 그 반환명령을 받은 날부터 30일 이내에 이를 반환하여야 한다. 선거비용 보전청구내역 확인 및 선거비용 확인·조사결과 과다 지급된 사실이 발견된 경우에는 그 과다지급분은 환수 조치된다.

#### (4) 반환기탁금 및 보전비용의 반환

##### (가) 반환대상자

- 선거법 제263조(선거비용의 초과지출로 인한 당선무효)부터 제265조(선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효)까지의 규정에 따라 당선이 무효로 된 사람

- 당선되지 아니한 사람으로서 같은 법 제263조(선거비용의 초과지출로 인한 당선무효)부터 제265조(선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효)까지 규정된 자신 또는 선거사무장 등의 죄로 당선무효에 해당하는 형이 확정된 사람

#### [ 선거범죄 등으로 인한 당선무효내용(선거법제263조 내지 제265조) ]

- 선거비용의 초과지출로 인한 당선무효(선거법제263조)

공고된 선거비용제한액의 200분의 1이상을 초과 지출한 이유로 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때

- 당선인의 선거범죄로 인한 당선무효(선거법제264조)

당선인이 당해 선거에 있어 선거법에 규정된 죄 또는 정치자금법제49조의 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때

- 선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효(선거법제265조)

선거사무장·선거사무소의 회계책임자(선거사무소의 회계책임자로 선임·신고되지 아니한 자로서 후보자와 통모하여 당해 후보자의 선거비용으로 지출한 금액이 선거비용제한액의 3분의 1 이상에 해당되는 자를 포함) 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)의 직계존비속 및 배우자가 해당 선거

에 있어서 선거법제230조부터 제234조까지, 제257조제1항 중 기부행위를 한 죄 또는 정치자금법제45조제1항의 정치자금 부정수수죄를 범함으로 인하여 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때(선거사무장, 선거사무소의 회계책임자에 대하여는 선임·신고되기 전의 행위로 인한 경우를 포함)

**(나) 반환기간**

고지를 받은 날부터 30일 이내

**(다) 반환금액**

반환받은 기탁금 및 보전받은 선거비용 전액<sup>65)</sup>

**(5) 반환기탁금 및 보전비용의 인계**

**(가) 인계대상자**

후원회의 후원금 또는 정당의 지원금으로 선거법제56조(기탁금)에 따른 기탁금을 납부하거나 선거비용을 지출하여 반환·보전 받은 후보자

**(나) 인계금액**

자신의 재산(차입금 포함)으로 지출한 정치자금을 모두 공제한 잔액

**(다) 인 계 처**

정당추천후보자는 소속정당에, 무소속후보자는 공익법인 또는 사회복지시설

**(라) 인계시기**

선거비용을 보전받은 날부터 20일 이내<sup>66)</sup>

**아. 회계보고내역 공개**

**(1) 공개대상 및 방법**

회계보고를 받은 관할 선거관리위원회는 회계보고 마감일부터 7일 이내에 회계보고 사실과 열람·사본교부기간 및 사본교부비용을 공고하여야 한다. 누구든지 열람기간(공고일로부터 3개월) 동안 회계책임자가 보고한 회계서류를 열람 및 사본교부 신청할 수 있다. 영수증 그 밖의 증빙서류의 사본

65) 선거법제265조의2(당선무효된 자 등의 비용반환)

66) 정치자금법제58조(후보자의 반환기탁금 및 보전비용의 처리)

과 예금통장 사본은 교부대상이 아니다.<sup>67)</sup>

## (2) 선거비용의 인터넷 공개

관할 선거관리위원회는 회계책임자가 보고한 회계서류 가운데 선거비용에 한하여 열람대상 서류 중 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷홈페이지를 통하여 열람기간 동안 공개할 수 있다.

# 제4절 선거운동영역에서의 자유와 규제에 관한 외국의 입법례

## 1. 규제가 거의 없는 국가

### 가. 미국

#### (1) 선거운동기간

미국의 선거운동에 관한 태도는 자유주의를 근간으로 한다.<sup>68)</sup> 연방선거운동법에는 선거운동기간이나 선거운동방법의 제한 및 금지, 허용에 관한 규정은 찾아보기 어렵다. 다만 특정 후보자에게 투표하도록 유권자를 협박하는 행위, 공무원이 직무에 관하여 특정 후보자의 지명 또는 당선을 방해하는 행위나 영향을 줄 목적으로 그의 공적 권한을 행사하는 경우, 투표에 영향을 주기 위한 지출행위, 후보자에 의한 임명약속, 선거와 관련하여 고용이나 기타 이익의 제공을 약속하는 행위는 형사 범죄로 처벌의 대상이 되고 있다. 또한 연방선거운동법에 선거운동자금에 관하여 자세한 규정을 두어 선거비용의 제한을 통하여 선거운동 전체를 규제한다. 여기서 선거비용의 제한이란 후보자에 대한 선거운동비용 제한이 아닌 정치위원회 또는 단체·개인에 대한 기부행위 및 비용지출에 대한 규제를 말한다.

#### (2) 선거비용제한액

연방선거에서 후보자들이 선거자금을 확보할 수 있는 방법에는 U.S 기

67) 정치자금법제42조(회계보고서 등의 열람 및 사본교부)

68) 이하 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거제도 비교연구』, 중앙선거관리위원회, 2009.; 중앙선거관리위원회, 『외국의 선거제도 비교분석집 I』, 중앙선거관리위원회, 2005.; 중앙선거관리위원회, 『외국의 선거제도 비교분석집 II』, 중앙선거관리위원회, 2005.에서 발췌하여 작성함.

금(The U.S. Treasury), 개인들이 후보자에게 직접 제공하는 자금, 정당에 의해 제공되는 자금, 정치활동위원회(PACs)에 의하여 제공되는 자금, 후보자들 자신이 마련하는 자금이다. 대통령선거에서 U.S기금을 사용하고자 한다면 법령이 정한 일정한 지출제한액을 지킬 것을 서약하여야 하며 제한액은 전국 예비선거 상한총액은 1,000만 달러+COLA(1996년: 3,091만 달러), 주별 예비 선거운동 상한총액은 “20만 달러+COLA 또는 16센트×당해 주의 유권자수+COLA” 중 많은 금액(1992년: 55만 달러~980만 달러), 후보자 개인자금 사용한도액은 5만 달러, 전당대회 지원금(공화, 민주)은 각 400만 달러+COLA(1996년: 1,236만 달러), 본 선거 지원금(공화, 민주)은 각 2,000만 달러이다.

U.S기금의 사용을 제외한 선거별 후보자의 지출제한은 선거비용지출의 한도액을 제한하는 규제가 아니라 정치활동위원회 또는 개인 및 단체가 행하는 후보자 또는 정당의 기부행위 및 지출의 제한을 통하여 규제한다. 상원의원 선거는 유권자당 2센트+COLA 또는 2만 달러+COLA, 하원의원선거는 1만 달러+COLA이다.

### (3) 선거운동방법

#### (가) 신문 및 방송시설을 이용한 선거운동

언론의 자유에 근간하여 자유롭게 선거운동이 가능하며 방송광고 횟수·시간 등은 정해진 선거자금 지출범위 내에서 자율적으로 홍보할 수 있으며, 미국 대통령선거의 TV광고는 대통령선거 캠프에서 직접 돈을 지출하여 제작하고, 상대방 후보가 광고시간을 구매하여 전하는 정치메시지에 대해 언급하거나 평가하는 것을 통제할 수는 없다. 신문·잡지를 경영하는 자는 선거에 관한 광고요금을 통상적인 가격이상으로 요구할 수 없다.

#### (나) 인터넷 선거운동

저렴한 비용, 공간과 시간의 제약을 받지 않고 유권자들에게 손쉽게 접근할 수 있는 이점 등을 이유로 인터넷이용 선거운동이 보편화되어있다.

개인의 인터넷 선거운동은 법상 기부나 지출에 해당하지 않으며 이에 대한 등록, 보고 등 법상 제약이 없으며, 상업적인 서비스를 온라인으로 제공하는 기업들은 후보자나 정치위원회를 위하여 온라인 서비스를 제공할 수 있고, 서비스 제공 대가로 통상적인 요금을 부과하여야 한다.

#### (다) 인쇄물에 의한 선거운동

인쇄물 규격 규제는 없으나, 선전물 부착 장소에 대해서는 부분적으로 규제사항이 있으며(공공장소 부착금지, 일부 주에서는 고속도로 부착금지) 공표 또는 배포책임자의 명의를 없는 정치적 성명서의 공표 또는 배포가 금지된다. 또한 인쇄물은 독자가 명확히 읽을 수 있을 정도의 충분한 활자크기로 하여야 하고, 다른 선거운동전달내용과 구분되는 박스에 인쇄하여야 하며, 인쇄내용과 배경 사이의 색 대비가 적정하도록 규정하고 있다.

그 밖에 주법에 의거 선거일에는 투표소로부터 일정 거리 내에서의 선거운동이 금지되며 Montana주, New York주는 투표소나 그 주변에서의 선거와 관련한 배지, 단추, 기장에 대한 판매, 착용, 진열을 금지하고 있다. 또한 Montana주는 투표소 또는 투표소로부터 200피트 이내의 구역에서 투표 전후를 불문하고 선거인에게 후보자에 대한 의향 또는 투표결과에 관한 정보요구를 금지하고 있다. 여론조사의 경우 여론조사의 정확성과 객관성, 여론조사 결과의 공표 등 보도의 공정성을 확보하기 위해 여론조사기구들이 연합하여 별도 여론조사 관리기구를 두며, 지지율추이 변화 조사보도는 미국 대통령선거의 선거당일까지 등록된 유권자들과 매일밤 인터뷰를 실시하고 여론조사결과를 보도한다.

### 나. 독일

#### (1) 선거운동기간

선거운동에 대한 특별한 법적 규제가 없어 신문광고, 벽보첨부, 선전물, 공개집회 등 다양한 방법으로 자유롭게 선거운동이 가능하다. 선거운동기간도 별도로 정해져있지 않으나 일반적으로 각 정당은 대개 선거일 3개월 전에 선거사무소를 개설하여 선거체제에 들어간다.

## (2) 선거비용제한액

선거비용 또한 법률상 규제는 없으나 정당간 협정에 의하여 선거비용 지출을 자율적으로 규제한다.

독일의 기본법 제21조제1항에 의거 정당은 자금의 출처에 관하여 일반에게 공개하여야 한다고 규정함으로써 정치자금공개 원칙을 천명하고 독일 정당법은 이 원칙에 의거하여 정치자금의 공개를 상세히 규정(회계보고서의 제출 및 공고, 감사, 기재사항, 기부금에 대한 규제 등)하고 있으며, 부정확한 회계보고서 제출시, 고액후원금 미기재시, 불법후원금 미기재시 금고형 또는 벌금형을 규정하고 있다.

## (3) 선거운동방법

(가) 신문광고, 방송시설 이용 선거운동에 있어서 언론매체들은 선거와 관련하여 자율적으로 보도하며, 특별한 제한규정은 없다. 다만, 정당법에서 정당 및 후보자간의 공정한 기회제공이라는 원칙만 준수하면 된다.

(나) 집회에 의한 선거운동에 있어서 공개집회는 집회법을 적용하여 48시간전 신고하여야 하며, 거리유세도 집회법을 적용하여 시간, 참여인원이 제한된다.

(다) 투표가 실시되는 시간 중 투표소 건물구내와 입구에서 직접적으로 구호, 음향, 문서, 도화 등을 이용하여 선거인에게 영향을 미치는 모든 행위와 모든 형태의 서명모집은 금지된다.

(라) 선거기간 중에도 여론조사결과 발표가 가능하나, 투표 후 선거인에게 투표내용에 대해 질문하거나 그 결과를 투표마감시각 종료이전에 공표하는 행위는 금지된다.

## 2. 규제가 있는 국가

### 가. 영국

#### (1) 선거운동기간

영국은 선거운동기간에 대한 별도 규제가 없이 자유주의원칙 하에 정당 중심의 선거운동이 주를 이뤄 수상의 선거일 공표 전에는 주로 정당활동

차원에서 선거운동이 행해지고, 선거일 공표 후부터 본격적으로 선거운동에 돌입한다. 선거일 공표 전이라도 선거공약의 발표, 신문, 옥외광고판 등을 이용한 홍보활동이 가능하나 선거비용의 엄격한 제한 때문에 활발하게 이루어지지 않는다.

## (2) 선거비용제한액

선거에 있어 정당과 후보자는 각각 선거비용의 제한을 받는다. 정당은 선거 전·중·후를 불문하고 선거 실시나 운동에 관한 비용을, 후보자는 후보자로 등록한 때부터 선거가 끝난 기간 동안 지출한 금액에 대한 제한을 받는다.

- 정당 : 한 선거구당 30,000파운드로 해당 정당이 후보자를 내세운 선거구수를 곱한 금액. 단, 각 지방별로 최고한도액이 정해져 있다.

- 후보자 : 각 구와 군 선거구당 7,150파운드로 하고, 선거인명부 등재자수에 각 5펜스와 7펜스를 곱한 금액을 더하기 한다. 보궐선거의 경우에는 100,000파운드를 총 한도로 한다.

또한 선거사무장이나 재정대리인을 지정해 수입과 지출을 일원화하며 후보자의 개인비용 지출금액을 600파운드로 제한하고 있다.

## (3) 선거운동방법

법령을 통한 규제 방법에는 캔버싱(Canvassing), 선거홍보물(Campaign Publicity Material) 제작·배포, 광고물 게시(Display of Advertisement), 선거방송(Election Broadcasting)이 있다.

### (가) 캔버싱(Canvassing)

캔버서(Canvasser)의 유급 고용을 일체 금지하고 있으며, 유급고용이 허용되는 선거전단지 배달원의 경우에도 배달원이 유권자와 접촉, 지지를 유도하기 위한 일체의 행위를 금지하고 있다.

### (나) 선거홍보물(Campaign Publicity Material)

인쇄물(신문·잡지 등의 정기간행물과 지면광고, 옥외광고 등 모든 인쇄매체)에 대한 규제는 거의 없으며, 국회의원선거 후보자는 일정 중량을 초

과하지 아니하는 범위 안에서 선거에 관한 사항만을 포함하는 우편통신물을 선거인 1인에 대하여 1통씩 우편요금 없이 무료로 보낼 수 있다. 다만, 선거 인쇄물은 시·도계획법 1992에 의거하여 규제하며 허용된 장소에 광고를 해야 하고, 등록된 정당이나 후보자들이 선거에서 당선을 목적으로 발행하는 옥외광고나 선거벽보, 현수막 및 기타 선전물에 대하여 투표권자가 홍보물과 관련된 사항에 대해 이의나 의문이 있는 경우, 홍보물의 제작 책임자를 쉽게 알아낼 수 있도록 하기 위해 인쇄인(Printer), 의뢰인(Promoter) 등을 반드시 모든 선거홍보물에 인쇄하도록 규정하고 있다. 또한, 상호 비방 또는 명예훼손의 내용을 포함하지 않아야 하며, 인종차별을 부추기는 비방, 악용, 모욕의 행위도 안된다. 허위 게재 내용에 대한 규제는 더욱 엄격해 위반행위의 정도에 따라 당선 취소나 일정기간 투표 자격 박탈 및 공직사퇴도 가능하다.

#### (다) 광고물 게시(Display of Advertisement)

광고물 게시는 지역에 따라 각각 다른 법령을 통해 규율되고 있으며 그 주요내용은 다음과 같다.

- 해당 시설물의 소유자 및 이해관계자의 허락 없는 광고 게시 금지
- 선거후 14일(Calendar Day) 이내 게시물 철거 의무
- 유권자에게 광고물 게시를 조건으로 일체의 금전적 대가를 지불하는 행위의 금지(단, 광고물 게시를 주 영업행위로 하는 자에 대한 금전적 대가 지불 및 광고물 게시를 영업행위로 하지 않는 자에 대한 금전적 대가의 지불 없는 광고물 게시 요청은 예외)

#### (라) 선거방송(Election Broadcasting)

선거방송에 대한 규제는 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000(PPERA 2000), Communications Act 2003, Office of Commission (방송통신관련 독립 감독·규제기관, Ofcom)이 제정한 Rules on Party Political and Referendum Broadcasts(ORPPRB)에서 규정하고 있으며, 법령별 규제 내용은 다음과 같다.

- PPERA 2000 : Section 144에서 방송관계기관(BBC, Independent TV Commission 등)이 채택한 실천규칙(Code of Practice)을 통한 선거방송의 자율 규제 및 규칙 작성 시 선거관리위원회(Electoral Commission)의 의견 반영 의무 규정

- Communications Act 2003 : Section 321(2)에서 광고비를 지불하는 TV, 라디오를 이용한 정치광고 금지 규정

- ORPPRB : 의식배분 등에 따른 정당별 방송 분량에 대한 비례성 원칙 적용 등 방송 분량 및 방송 범위에 대한 일반 원칙 규정

영국의 선거운동 규제는 정치방송광고 금지 사례 및 임프린트 규정에서 볼 수 있듯이 정당간 재정적 차이가 선거에 지나치게 영향을 미치는 것을 방지하고, 선거운동의 책임소재를 명확하게 하는 것에 중점을 두고 발전해 왔으며, 시설물 설치, 자동차 사용, 영화, 문서·도화 등을 이용한 선거운동 규제 등 구체적인 선거운동 방식 및 선거운동 기간 등에 대한 법령을 통한 규제는 이루어지지 않고 있다. 그리하여 규정을 위반하지 않는 한 선거당일 선거운동은 허용되며, 여론조사 공표도 선거일 전일까지 허용된다. 인터넷을 이용한 선거운동의 경우 명확한 법 규정은 없으나, 선거운동 및 보도 등과 관련하여 상대후보자의 비방 또는 언어폭력에 대해서는 일반적 사회법인 명예훼손법 또는 공공질서법을 적용하여 규제하고 있으며 호별방문에 의한 선거운동에 관하여도 제한이 없어 후보자는 지지자와 그 이외의 자로 구분해서 지지자에 대해서는 지지를 확인하고 투표참여를 권유하며, 그 이외의 자에 대해서는 공약을 호소하고 지지를 받기 위한 설득을 할 수 있다.

최근 선거운동 법적 규율의 초점은 뇌물, 접대와 같은 선거와 관련한 후보자 개인의 부패문제보다는 선거비용지출 규율에 집중되고 있다. PPERA 2000의 주요 목적도 선거비용지출 및 정치현금 규율에 있다. 선거의 초점이 개인에서 정당으로 옮겨짐에 따라, 정당의 각 후보자의 행위에

대한 직접적인 통제가 이루어지고 있는 점, 19세기 이후로 선거후보자 개인의 부패 문제가 거의 관찰되지 않은 점, 우편투표 등 원격선거의 발달에 따른 뇌물, 접대 등으로 인한 문제가 발생할 가능성이 더욱 낮아진 점을 감안할 때 뇌물, 접대, 부당위압 등에 대한 규제의 중요성이 현저하게 감소한 것으로 보인다.

## 나. 프랑스

### (1) 선거운동기간

프랑스는 선거운동기간을 두고 선거운동방법에 있어서도 비교적 상세한 제한 규정을 두고 있다. 선거운동의 규제는 선거의 종류에 따라서 다소간 상이한 법원(法源)을 가지고 있지만, 프랑스에서 시행되는 선거들의 대부분을 차지하는 하원의원선거와 지방의원선거를 중심으로 살펴보면, 대부분의 선거운동 규제관련 법률은 선거법(Code Electoral)의 관련 조항들을 중심으로 규정되고 있다. 하원의원선거 선거운동은 선거일 20전일부터 개시되는데, 이 기간 동안 선거용 포스터 게시장이 설치되며 선거운동위원회가 설치된다. 선거운동으로 금지되는 사항은 기간에 따라 차이가 있다.

선거가 실시되는 달의 1일을 기준으로 하여 6개월 전부터 집단을 조직하거나 운영하기 위한 모든 광고캠페인은 투표가 실시되는 지역에서 이루어질 수 없으며, 선거가 실시되는 달의 1일을 기준으로 하여 3개월 전부터 선거일까지의 기간 동안 선거운동을 위한 출판물 또는 시청각 통신수단에 의한 상업적 광고방식의 이용행위(75,000유로)와 다른 후보자에게 할당되어 있는 공간에 포스터를 부착하거나 선거용 게시판 이외의 공간에 포스터를 게시하는 모든 행위가 금지된다(9,000유로의 벌금). 선거일에 회보, 회람장 및 기타 자료를 배부하거나 배부하게 하는 행위, 시청각 통신수단에 의하여 선거운동의 성격을 가진 메시지를 배포 또는 배포하게 하는 행위도 금지된다(3,750유로).

### (2) 선거비용제한액

오래된 민주주의의 역사와 전통이 무색할 정도로 선거비용 지출 및 선거비용 보전에 대한 법제화가 최근(1980년대 후반)에서야 비로소 시작되었다. 이에 프랑스는 선거비용 법제화가 늦은 만큼 1988년부터 아주 빠른 속도로 법제화를 추진하였다. 정치자금의 투명화와 관련된 일련의 법들을 시작으로 선거비용 제한을 선거법에 통합해 규정하게 되었다.

선거비용 지출 및 선거비용 보전에 대한 법적 근거는 대통령선거, 국회의원선거, 지방의원선거 등 다양한 종류의 선거에 따라 각각 상이한 법원(法源)을 가지고 있다. 대통령선거 비용 상한액은 2007년 대통령선거를 기준으로 각 후보당 16,166,000 유로였다. 단, 2차 투표까지 진출한 후보의 경우에는 상한액이 각 후보당 21,594,000 유로로 증액된다. 이 대통령선거 비용 상한액은 매 3년마다 포고령(décret)에 의해서 국립통계경제연구소(Institut national de la statistique et des études économiques)의 소비자물가 측정기준에 근거해 현실화 된다. 상원의원선거 비용과 관련한 법적 근거는 없으며 하원의원선거의 선거 비용 상한액은 각 후보당 38,000 유로이고, 이 금액은 선거구 주민수 1인당 0.15 유로씩 증액된다. 하원의원선거 비용 상한액 또한 매 3년마다 포고령(décret)에 의해서 국립통계경제연구소(Institut national de la statistique et des études économiques)의 소비자물가 측정기준에 근거해 현실화된다. 지방의원선거 비용 상한액은 선거법제 L.52-11조 2항에 의거해 선거구의 주민수에 따라 선거비용의 주민 1인당 상한액이 정해진다.

후보자는 선거가 실시될 달의 1년 전부터 투표일까지의 기간 중에 후보자에 의하여 또는 후보자를 위하여 그 선거에서 지출되거나 지출이 약속된 비용의 전부를 선거운동비용 회계보고서에 포함하여야 한다. 후보자의 선거운동지출비용은 그 지급일의 여하를 불문하고 이 기간 내에 행하여진 모든 비용을 말하며 정당 또는 정치단체가 후보자를 위하여 직접 지출한 비용과 후보자에게 제공되는 직·간접의 편익과 서비스, 후보자에게 이익을 주는 기부금품등의 평가액을 포함한다.

선거비용제한액을 초과 지출한 후보자는 초과액에 상당하는 금액을 국

고 귀속하며, 선거운동비용 회계보고서를 기간내에 제출하지 아니한 후보자, 제출된 회계보고서가 기각된 후보자, 선거비용제한액을 초과지출한 후보자는 선거운동회계보고 및 정치자금국가위원회의 제소에 의하여 1년간 피선거권을 박탈한다. 또한 선거비용자금모금규정을 위반하여 금품을 모금 또는 수수한때, 선거비용제한액을 초과지출한 때, 선거비용회계보고서의 작성규정을 준수하지 아니한 때, 선거운동비용 회계보고서에 지출비용을 고의로 실제가격이하로 기재한 때에는 형벌을 병과할 수 있다.

### (3) 선거운동방법

프랑스의 주요 선거운동방법은 ‘전통적인 방식의 선거운동’ (집회, 벽보, 홍보물), ‘미디어를 이용한 선거운동’(라디오, 텔레비전), ‘인터넷을 이용한 선거운동’으로 크게 나누어볼 수 있다.

‘전통적인 방식의 선거운동’과 ‘미디어를 이용한 선거운동’은 오랜 기간 동안 수정되고 보완되어 온 선거법(Code électorale) 및 관련 법령들에 의해 그 원칙이 정해지고 규제가 이루어지지만, ‘인터넷을 이용한 선거운동’은 아직 관련 법률이 기술적 발전을 따라가지 못하고 있기 때문에 현재까지는 지나치게 엄격한 법 적용을 하기 보다는 기존 법률과 관련 판례들을 중심으로 비교적 융통성 있게 규제를 하고 있다. 또한, 프랑스 선거운동 방식은 각종 선거(기초의원선거, 중역의원선거, 광역의원선거, 하원의원선거, 상원의원선거, 유럽연합의원선거, 대통령선거)에 따라서도 다소간 상이하게 규정되어 있다. 가장 큰 차이를 보이는 선거는 상원의원선거로서, 선거인단에 의해 간접 선출된다는 특성상, 사실상 다른 선거에서 사용되는 대부분의 대중을 전제로 한 선거운동 방식이 허용되지 않고 있으며, 이에 따라 선거운동 비용에 대한 법률(lois sur le financement des campagnes)도 다른 선거들에 비해 엄격하지 않게 적용되고 있다.

#### (가) 인쇄물에 의한 선거운동

선거벽보는 공식 선거운동이 개시되는 날부터 지정된 선거벽보판에 게시가 되며, 해당 선거구 지방자치단체에 의해 설치된 이 지정된 선거벽보

관 이외의 장소에 선거와 관련된 어떠한 형태의 벽보 게시도 허용되지 않는다. 규격 및 매수에 제한을 두고 있으며, 국기색인 청·백·적의 3색을 혼합하여 사용할 수 없다. 또한 선거인수에 따라 설치장소수가 다르다.

후보자를 소개하는 선거공보물은 후보자들이 모두 동일한 규격에, 최대 앞뒤 양면을 사용할 수 있도록 되어 있으며, 선거벽보와 함께 가장 전통적이고 기초적인 선거운동 방식으로 활용되고 있다. 후보자는 선거전에 일정 규격이내의 홍보물 1종을 인쇄하여 선거인에게 송부할 수 있으며 선거운동 위원회에 의뢰하여 선거구내 전체 선거인에게 송부하도록 할 수 있다.

#### **(나) 집회에 의한 선거운동**

집회는 프랑스에서 가장 전통적이고 일반적인 선거운동 방식 중 하나이자 공화국 시민으로서 가지는 가장 기본적인 권리 중 하나로, 일반적으로 선거운동과 관련된 모든 집회는 투표 전날까지 선거법에 의해 규정된 특별한 사전 허가나 신고 없이 개최가 가능하다.

#### **(다) 인터넷에 의한 선거운동**

인터넷은 지난 2007년 대선부터 프랑스 선거운동에서 중요한 수단으로 급부상하고 있다. 일반적으로 선거운동기간과 관계없이 상시적으로 운영되는 주요 정당 및 정치인들의 홈페이지, 블로그와 함께 유권자들이 자발적으로 생산하는 동영상, 풍자만화 등 UCC들이 그 주류를 이루고 있다. 후보자들은 특정 선거와 관련된 인터넷사이트들을 자유롭게 개설할 수 있으며, 선거운동을 목적으로 하는 개인사이트도 개설할 수 있다. 특히, 인터랙티브한 인터넷서비스들(블로그, 트위터 등)에 대해서는 현행 법체계 하에서는 기존의 일반적인 인터넷사이트들과 유사한 것으로 여기고 있다.

프랑스에서 인터넷사이트 활용 자체를, 선거운동 수단으로 사용할 수 없는 상업적 광고로 여기지는 않지만 선거운동기간 동안 검색어 광고 서비스를 구입하거나, 유료 링크를 활용하는 것은 상업적 광고로 여겨져 허용되지 않는다. 또한 선거와 관련된 특정 인터넷사이트를 활자 혹은 시청각 미디어를 통해 광고하는 것도 허용되지 않는다.

## (라) 신문 및 방송시설을 이용한 선거운동

선거공영제의 틀을 벗어난 정치광고를 허용하지 않고 있는 프랑스에서는 전통적으로 국영방송의 비중이 높았던 텔레비전과 라디오를 선거공영제에 기반한 선거운동 및 선거광고 매체로 적극 활용해왔다. 토론문화가 발달하였기 때문에 텔레비전과 라디오는 선거운동을 포함한 프랑스 정치커뮤니케이션 전반에 있어 가장 중요한 수단으로 여겨지고 있다. 특히, 선거운동과 관련하여 텔레비전과 라디오에 대한 감독은 시청각최고위원회(Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel : CSA)가 전권을 가지고 있다. 시청각최고위원회는 일반적으로 선거기간 동안 텔레비전과 라디오 채널들이 후보자들의 소개를 양적으로든, 질적으로든 공정하게 하고 있는지를 감독한다.

시청각최고위원회는 선거기간 동안 선거와 직접 관련이 없는 프로그램은 물론, 선거기간 이외에도 상시적으로 여러 정치세력들의 방송 노출이 어느 한쪽에 치우치지 않게 이루어지고 있는지를 '삼분위 균등 배분 원칙(la règle de l'équilibre suivant le principe des trois tiers ou la règle des trois tiers)'을 적용해 감독한다. 삼분위 균등 배분 원칙이란, 다양한 정치세력들의 노출되는 총 방송시간이 총리와 장관들을 포함한 행정부가 1/3, 하원의회 집권당이 1/3, 그 외 야당이 1/3로 배분되어야 한다는 것이다. 그래서, 주요 공중과 5개 채널(TF1, France2, France3, Canal+, M6)과 주요 라디오 채널들의 경우에는 이러한 방송노출시간을 집계해서 결과를 발표한다.

그에 반해, 신문과 잡지는 정치광고가 허용되지 않는 상황이기 때문에 선거운동 및 선거광고 매체로서의 역할로는 거의 활용되지 않고 있다. 그래서 신문과 잡지는 텔레비전과 라디오와는 달리 선거운동과 관련된 별다른 법률적 규제도 없다.

## (마) 지방자치단체 공보물

지방자치단체 공보물은 원칙적으로 선거법상으로 명문화된 공식적인 선거운동 방법은 아니지만, 현실적으로 현역에 있는 지방자치단체장들이 선거기간을 앞두고 본인의 재선에 유리한 치적을 홍보하기 위해 이러한 공보

물이나 기관 행사를 선거운동으로 활용하는 사례가 적지 않다. 원론적으로, 지방자치단체 공보물은 선거기간에도 발행될 수는 있지만, 이 공보물들이 특정한 후보자들에게만 유리한 홍보효과를 주어서는 안되며, 지방자치단체의 다양한 행사들이 선거기간에도 거행될 수 있지만, 이러한 행사들은 순수한 정보성 행사이어야지, 선거 자체는 물론 입후보자에 대한 어떠한 직·간접적 언급도 있어서는 안된다. 그리고 무엇보다도 이러한 행사는 관행적으로 예전에도 이루어졌던 시기에 어긋나지 않아야 한다. 즉, 동일한 성격의 행사가 예년에 비해 늦춰지거나, 앞당겨지거나, 특별히 행사규모가 확대되거나 해서는 안된다. 아울러, 지방자치단체의 인터넷사이트들은 선거운동에 참여해서는 안된다. 이에 선거 이전 6개월 동안은 선거 출마예정자들의 업적을 홍보하는 용도로 사용할 수 없다.

#### **(바) 선거에 관한 여론조사의 규제**

선거에 관한 여론조사의 공표가 유권자의 투표행위에 영향을 주지 않도록 투표 전날과 투표 당일에는 여론조사의 공표 또는 이에 관한 해설 금지 및 여론조사의 실시 규제 등을 내용으로 하는 여론조사의 출판 및 방송에 관한 법률을 제정하고 여론조사위원회를 설치해 운영하고 있다.

### **다. 일본**

#### **(1) 선거운동기간**

선거운동기간은 선거일 공시일부터 선거일 전일까지로 선거법에 규정되어 있으며(보통 12일정도), 위반시는 1년 이하 금고 또는 30만엔 이하의 벌금이 부과된다. 또한, 누구든지 선거일후에 당선 또는 낙선을 이유로 선거인에게 인사할 목적으로 호별방문, 방송시설이용, 집회의 개최 등의 행위를 할 수 없다.

#### **(2) 선거비용제한액**

선거운동에 사용하는 비용의 최고액(법정제한액)은 각 선거마다 선거일 공고일 후 즉시 해당 선거를 관리하는 선거위원회가 공시하며, 법정제한

액은 해당 선거구 내 유권자수에 따라 산출하는 인수할액과 유권자수와 관계없는 고정액을 합산하여 계산한다. 그러나 정당 등의 선거운동에 관한 선거운동 비용에 대해서는 별도의 규제가 없다. 그리고, 일상의 정치활동 비용에 대한 비용의 규제 또한 없다.

이것은 법률에 규제되어 있는 것은 개인이 행하는 선거운동기간 중의 선거운동비용만 규제하고, 실제로 선거에 나오기 위한 비용으로 불리는 것들은 이런 비용에 포함되지 않음을 의미한다. 실제로는 선거기간 이외에 선거에 나오기 위해 혹은 의원활동을 행하기 위한 것과 더불어, 일상의 정치활동으로서 사무실 비용 및 인건비 등이 상당히 필요하지만, 이런 비용의 지출에 관해서는 특별한 규제가 없다.

또한 정당 등이 국정선거운동기간중에 정치활동으로서 행하는 TV 광고비용이나 신문광고에 대해서도 상한선 없이 행하는 것이 가능하다. 따라서 법정선거운동 비용에 주로 포함되는 비용은, 선거운동용의 포스터, 광고문, 엽서 작성·인쇄비, 선거사무소 비용, 신문광고비, 개인이 행한 전화 선거운동의 전화비, 선거운동원에 대한 보수, 선거운동기간중의 연 동원에 지급한 도시락 비용 등이 포함되나, 선거운동기간중으로 제한되어 있어도 실제로 소속 정당이나 확인단체에 의한 선거운동이나 정치활동 비용이 차지하는 부분이 상당하며, 더욱이 선거운동기간 전 정치활동 비용(정치활동용 포스터 인쇄비나 정치활동용의 사무비, 사설 비서 등의 인건비)도 실제 문제로 걸리기는 하나, 여전히 선거에 관련된 비용이면서도, 실태가 잘 보이지 않는 부분들이 있다.

### (가) 선거비용제한액

#### · 일반선거구

- 중의원소선거구선출의원선거 : 인수할액(유권자수 × 15엔), 고정액 1,910만엔

- 참의원선거구선출의원선거 : 인수할액(의원수가 2인인 선거구는 13엔, 의원수가 4인이상인 선거구는 20엔), 고정액 2,370만엔

- 선거구가 특별히 큰 선거구
  - 중의원의원선거 선거구 : 구역별로 2,160~2,530만엔
  - 참의원선거구선출의원선거 선거구 : 2,900만엔

**(나) 선거운동비용제한액의 산출 : 법정제한액 = B+고정액**

[ B=(선거구내의 선거인명부 등재자수/선거구내의 의원정수)×인수할액]

출납책임자가 선거운동에 관한 지출금액제한액으로 고시된 금액을 초과하여 선거운동에 지출을 하거나 하게 된 때에는 3년 이하의 금고 또는 50만엔 이하의 벌금에 처하며, 출납책임자가 선거비용의 법정액 위반의 죄를 범하여 형에 처해진 때에는 관련된 공직후보자였던 자의 당선은 무효로 한다. 아울러 5년간 해당 선거에 관련된 선거구에서 실시하는 해당 공직에 관한 선거에서 후보자가 될 수 없다.

**(3) 선거운동방법**

일본의 공직선거법은 선거운동방법에 관하여 엄격한 한정주의(限定主義)적 입법태도를 견지하고 있다. 동법이 규정하는 선거운동기간에 한하여, 마찬가지로 동법이 규정하는 선거운동방법에 의하여서만 선거운동을 허용하고 있다.

공직선거법이 규정을 두어 허용하고 있는 대표적인 선거운동방법을 열거하면 다음과 같다. 선거사무소의 설치(130조 이하), 자동차·선박 및 확성기의 사용(141조 이하), 문서·도화의 반포·게시(제142조 - 제147조), 신문·잡지 등에 의한 보도·평론(제148조, 제148조의 2), 신문광고(제149조), 정견방송(제150조), 경력방송(제151조), 개인연설회(제161조 이하), 가두연설(제164조), 선거공보의 발행(제167조 이하)이다.

공직선거법이 명문의 규정을 두어 금지하고 있는 선거운동방법으로 다음과 같은 것들이 있다. 호별방문 금지(138조), 서명운동 금지(138조의 2), 인기투표의 공표 금지(138조의 3), 음식물의 제공 금지(139조), 기체제압행위의 금지(제140조), 연호행위의 금지(140조의 2), 연하장 등의 금지(제147조의 2)이다

### (가) 문서·도화에 의한 선거운동

공직선거법은 선거운동용 문서·도화의 반포 및 게시에 관하여 상세한 규정을 두어 법률이 정하는 바 이외의 문서·도화의 반포·게시를 엄격히 금하고 있으며 그 주요내용은 아래와 같다. 선거운동용 통상엽서(선거엽서)(제142조 제5항), 선거운동용 배라(제142조 1-3항), 신문광고(제149조), 선거공보(제167조, 제172조의 2), 선거사무소의 표시(제143조 제1항), 선거운동용 자동차의 표시(제143조 제1항), 후보자의 어깨띠(제143조 제1항), 설명회에서 사용하는 포스터, 간판 등(제164조의 2), 개인설명회 고지 포스터(제144조), 선거운동용 포스터(제144조), 연하장 등의 금지(제147조의 2)이다.

### (나) 신문 및 방송시설을 이용한 선거운동

중의원 소선거구선출의원선거에 있어 후보자는 총무성령에 따라 동일규격으로 하나의 신문을 선택하여 선거운동기간 중 5회 범위 내에서 무료로 신문광고를 할 수 있다. 공직후보자·공직후보자가 되고자 하는 자 및 후원단체에 대하여 해당 선거구 안에 있는 자에게 인사 목적의 광고를 유료로 신문·잡지·전단 등에 게재하거나 TV·라디오 방송시설을 이용하여 방송하게 하는 행위 또는 이를 요구할 수 없으며, 누구든지 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 신문·잡지의 편집 기타 경영을 담당하는 자에 대하여 금전·물품 기타 재산상의 이익의 제공, 그 제공의 의사표시나 약속을 하거나 또는 향응·접대와 그 의사표시나 약속을 하여 그 선거에 관한 보도나 논평을 게재하게 하는 행위는 금지된다. 정견방송은 선거기간 중 총무대신이 일본방송협회 및 일반방송사업자와 협의하여 정한 시간·횟수에 따라 무료로 방송이 가능하며, 경력방송은 선거별로 라디오, 텔레비전의 횟수가 제한된다.

### (다) 집회이용

연설회 등 집회를 이용한 선거운동은 선거법에 자세히 절차를 규제해 놓고 사전신고제로 운영하고 있다. 누구든지 선거운동을 위하여 자동차를 연이어 또는 대오를 조직하여 왕래하는 등 기세를 고조시키는 행위가 금지

되며, 누구든지 선거운동을 위한 연호행위 또한 금지된다. 단 연설회장 및 가두연설에서 오전 8시부터 오후 8시 사이에 선거운동을 위하여 사용되는 자동차 위에서는 그러하지 아니한다.

공직선거법상 인정되는 후보자의 연설방법으로는 개인연설회, 정당연설회, 정당등연설회 그리고 이에 수반되는 가두연설로 이 이외의 선거운동을 위한 연설회 개최는 금지된다. 또한 후보자 이외의 제3자가 합동연설회를 개최하는 것을 금지하고 있어 현재로서는 각 후보자가 동일한 일시에 동일한 장소에서 각기 개인연설회를 개최하는 형식에 의존하고 있다.

개인연설회는 개최일전 2일까지 선거위원회에 신청, 공영시설은 후보자 1인에 대하여 동일시설마다 1회에 한하여 무료 사용할 수 있고, 입구 표지 수량을 제한하고 있다. 자동차 또는 선박 등이 정지된 상태에서 선거위원회가 교부한 표지를 붙여 선거운동을 위한 가두연설을 할 수 있으나 야간(오후 8시부터 다음날 오전 8시까지)에는 연설이 금지된다. 누구든지 국가·지방공공단체가 소유·관리하는 건물, 기차·전차·승합자동차·선박 및 정차장 기타 철도지내, 병원·진료소 기타 요양시설에서는 명목여하를 불문하고 선거운동을 위하여 연설 및 연호행위가 금지된다.

#### (라) 인터넷이용

인터넷이 보급됨에 따라 홈페이지를 이용한 선거운동이 공직선거법 제142조 등의 문서·도화 규정에 위반되는 것인지 여부에 대한 행정청의 유권해석에 의하면, 컴퓨터 등의 디스플레이상에 문자 등을 표시하는 것은 공직선거법상의 ‘문서·도화’에 해당한다고 보고 그러한 문자 등을 선거운동을 위하여 일정의 장소에 게시하여 사람들이 볼 수 있도록 하는 것은 법이 정한 바 이외의 문서의 ‘게시’에 해당한다(제143조)고 해석하고 있다. 또한 불특정 혹은 다수의 사람들에게 발신하여 도착하게 하는 것은 동 문서의 ‘반포’에 해당한다(제142조)고 보고 있다. 그러므로 정당이나 의원이 통상의 정치활동을 위하여 마련하고 있는 홈페이지 등이라 하더라도, 이를 선거운동 기간 중에 갱신하는 것은 위법한 ‘게시’행위 혹은 ‘반포’행위로 간주되기 때

문에, 그 갱신은 허용되지 않는다고 해석되고 있다.

#### (마) 호별방문

호별방문이란 후보자나 지원자 등이 유권자의 자택이나 직장 등을 방문하여 투표를 의뢰하는 행위를 말하며, 비단 후보자 및 지원자에 국한하지 않고, 누구라도 호별방문을 하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다.

### 제5절 연구분석틀

본 논문은 우리나라 해방이후 선거운동의 규제와 관련된 법률의 제정과 도입, 변천과정(연혁) 등과 선거운동규제와 선거비용제한에 관한 선진외국의 입법례, 선거의 자유와 공정성에 관한 고찰 등에 관한 각종 문헌과 서적, 연구논문, 학술지, 연구용역보고서 그리고 선거운동의 규제와 관련하여 법원과 헌법재판소에서 판단한 판결 또는 결정문, 신문 등 언론에 보도되었던 내용 등 문헌과 선거운동의 규제에 관한 선행연구를 활용하였다. 또한 선거법의 포괄적 개념 규정으로 제19대 국회의원선거(2012. 4. 11 시행)와 제18대 대통령선거(2012. 12. 19시행)과정에서 발생한 운용(해석)의 불명확성 그로 인한 관점의 차이에서 오는 정치적·예술적 표현에 대한 대립과 시비 그리고 이에 따른 선거법의 차별적 적용 논란 등을 충청북도선거관리위원회 법규운용담당자와의 면담과 경험 등을 통해 파악한 후 그 실태와 문제점을 선거법 규정상의 모순, 법해석, 법적용 그리고 정치적·예술적 표현의 자유와의 마찰 등으로 분류하여 그 법적·제도적(운용) 개선방안을 도출하였다.

## 제3장 현행 선거운동 규제 의 문제점 분석

### 제1절 현행 선거운동 규제의 문제점

#### 1. 예외가 많은 법규정

##### 가. 선거운동기간전 예비후보자의 선거운동 허용

선거법제59조(선거운동기간)는 ‘선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다.’고 규정<sup>69)</sup>하면서 같은법제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)제1항 및 제2항의 규정에 따라 예비후보자 등의 선거운동을 허용하고 있다. 예비후보자는 대통령선거에 있어서는 선거일전 240일, 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거에 있어서는 선거일전 120일, 지역구 시·도의회의원선거와 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거에 있어서는 선거기간개시일전 90일, 군의 지역구의회의원 및 장의 선거에 있어서는 선거기간개시일전 60일에 예비후보자등록을 할 수 있고 그 때부터 법제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)의 규정에 의한 선거운동을 할 수 있어 법제 59조(선거운동기간)의 예외로써 인정되고 있는 것이다. 따라서 선거운동기간 중에만 선거운동을 하도록 규정하고 있는 현행 선거법의 선거운동기간 제한에 관한 규정은 진취적으로 개정하여 정치신인뿐만 아니라 일반 국민(유권자)도 정치인의 정책이나 행적에 대하여 언제든지 지지·반대를 표현할 수 있게 하여 정치과정에도 동참하도록 하는 것이 타당하다고 본다.

##### 나. 정당의 통상적인 활동 허용

현행 선거법제58조(정의등)제1항제4호에서 ‘통상적인 정당활동’은 선거운

---

69) 선거운동기간 제한의 취지는 기간의 제한없이 선거운동을 무한정 허용할 경우에는 후보자간의 지나친 경쟁이 선거관리의 곤란으로 이어져 부정행위의 발생을 막기 어렵게 되고 후보자간의 무리한 경쟁의 장기화는 경비와 노력이 지나치게 들어 사회·경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자간의 경제력 차이에 따른 불공평이 생기게 되고 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 젊고 유능한 신참 후보자의 입후보의 기회를 빼앗는 결과를 가져올 수 있다(중앙선거관리위원회, 『공직선거법규운용자료Ⅱ』, 중앙선거관리위원회, 2012, p36.)는 것이나, 현재 투표 참여 권유를 빌미로 현수막 등을 기간의 제한없이, 수량이나 금액의 제한 없이 후보자가 자신의 성명을 표시(누구든지 선거일전180일부터 선거일까지 정당의 명칭이나 후보자의 성명을 나타내거나 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 보아 선거법제93조, 제90조에 위반됨)하여 때와 장소를 불문하고 무한정 하고 있는 실정임.

동으로 보지 아니하며, 정당법제37조(활동의 자유)제2항에서는 '정당이 특정 정당이나 공직선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물·시설물·광고 등을 이용하여 홍보하는 행위는 통상적인 정당활동으로 보장되어야 한다'고 규정하고 있다. 선거운동이라 함은 특정 후보자의 당선 내지 득표나 낙선을 위하여 필요하고도 유리한 모든 행위로서 당선 또는 낙선을 도모한다는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적·계획적인 행위를 말하는 것으로, 단순히 장래의 선거운동을 위한 내부적·절차적인 준비행위에 해당하는 선거운동의 준비행위나 통상적인 정당활동과는 구별된다<sup>70)</sup>는 것이 대법원의 판례이다. 또한 우리 헌법은 정당제 민주주의를 채택하여 정당설립의 자유와 국가의 보호를 규정함으로써(헌법제8조제1항, 제3항) 정당활동의 자유를 포함한 정당의 자유를 광범위하게 보장하고 있으며 이에 따라서 정당법도 정당활동의 자유<sup>71)</sup>를 보장하고 있다.

정당은 정치적 결사로서 국민의 정치적 의사를 적극적으로 형성하고 각 계각층의 이익을 대변하며, 정부를 비판하고 정책적 대안을 제시할 뿐만 아니라, 국민일반이 정치나 국가작용에 영향력을 행사하는 매개체의 역할을 수행하는 등 현대의 대의민주주의에 없어서는 안 될 중요한 공적 기능을 수행<sup>72)</sup>하고 있으며, 통상적인 정당활동이란 정당이 그 목적을 달성하기 위하여 행하는 당원의 모집, 정책의 개발·보급, 당원교육 등 선거 시기에 관계 없이 정당이 존속하는 한 지속적으로 추진하여야 하는 정당 본연의 활동<sup>73)</sup>이다. 따라서 선거에 즈음하여 정당활동을 규제하고 있는 현행 선거법 제9장에서도 '선거와 관련 있는' 정당활동만을 규제하는 것이지 선거 시기에 관계없이 정당이 존속하는 한 지속적으로 추진하여야 하는 통상적인 정당활동까지 전면적인 제한을 가하고 있는 것은 아니다. 그러나 정권획득을 목적으

---

70) 대법원 1994. 4. 9. 98도1432 판결

71) 정당법제37조(활동의 자유)

72) 헌재 1996. 8. 29. 96헌마99 결정

73) 헌재 2001. 10. 25. 2000헌마193 결정

로 하는 정당은 선거에 즈음하여 통상적인 정당활동을 명목으로 선거에서의 자당추천 후보자를 직·간접으로 지원하는 경우가 많아 실제의 구체적인 발생사례에서는 선거운동과 통상적인 정당활동을 구분하기가 매우 어렵다. 당원협의회가 시·도당의 계획하에 정당의 경비로 소속 정당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 게재한 인쇄물을 제작하여 선거일전 180일전에 일반선거구민을 대상으로 배부하는 것은 통상적인 정당활동으로 볼 수 있으나, 선거일전 180일부터 선거일까지 비당원인 일반선거구민에게 배부하는 것은 통상적인 정당활동을 벗어나 선거에 영향을 미치는 행위가 될 것이므로 선거법제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)의 규정에 위반될 것이라는 질의선례(2005.9.21 회답)가 있었으나 2010. 1. 25 공직선거법제93조 개정으로 선거기간이 아닌 때에 행하는 통상적인 정당활동으로 허용한 것은 선거운동과 통상적인 정당활동의 구분에 대한 논란을 법제화함으로써 시비를 없앤 것으로 볼 수 있다.

정권획득과 자당추천 후보자의 당선을 목적으로 하는 정당의 모든 활동은 광의적으로 볼 때 선거운동과 관련되어 있다. 그럼에도 불구하고 통상적인 정당활동이라는 명목하에 선거운동이 아니라고 판단하거나 심지어는 선거법에 예외조항으로 규정되어 있는 것이다. 역설적으로 선거법에 선거운동의 예외로 규정되어 있다는 것은 정당의 그러한 행위가 선거운동으로 오인될 수 있기 때문에 이를 명백히 하기 위하여 규정한 것이라고 할 수 있다.

선거운동과 더불어 선거법에서는 ‘선거에 관하여’와 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’라는 표현(금지 또는 제한규정)이 있음은 그만큼 정당이나 정치인의 활동중 통상적인 활동 또는 일상적인 활동과 선거운동을 구분하는 것이 상당한 어려움을 수반하고 있다는 반증이기도 한 것이다. 그러므로 선거운동의 공정성 확보와 선거법 운용의 명료화를 기하기 위하여는 방법상 규제보다는 선거비용제한을 통하여 선거운동의 기회균등과 자유를 보장하는 것이 타당<sup>74)</sup>하다고 생각된다.

74) 김현태(2007)도 『한국의 선거운동제도와 정치발전』(서울: 도서출판 오름, 2007, p30.)에서

## 다. 국회의원·지방의회의원의 의정활동보고 허용

선거법제111조(의정활동보고)제1항은 국회의원 또는 지방의회의원은 의정활동, 선거구활동 그 밖의 업적의 홍보에 필요한 사항을 선거구민에게 보고(선거일전 90일부터 선거일까지는 금지)할 수 있다고 규정하고 있다. 이와 같이 현행 국회의원 또는 지방의회의원에게는 선거일 90일 전에 자신의 업적 홍보를 포함한 사실상의 홍보활동을 무제한 허용하여 실질적인 사전선거운동을 허용하고 있는 반면에, 원외 후보예정자에게는 이를 금지함으로써 선거운동의 기회균등을 침해하고 있다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔다.

이러한 주장에 대하여 헌법재판소는, 국회의원인 예비후보자가 선거법제111조(의정활동보고)의 규정에 의하여 의정활동보고라는 구실로 사실상 사전선거운동을 하는 것이 가능하게 되어 국회의원이 아닌 예비후보자에 비하여 훨씬 더 많은 선거운동의 기회를 갖게 되는 불평등이 생겨날 수 있다고 인정하면서도 국회의원이 가지는 고유한 권능과 자유를 선거의 공정성을 해치지 아니하는 범위 내에서 가능한 한 넓게 인정하고 보호하는 결과 생겨나는 사실적이고 반사적인 효과에 불과하다고 결정<sup>75)</sup>하였다. 그러나 소수의견으로써 재판관 윤영철, 하경철, 김효중, 김경일은 다음과 같은 위헌의견을 개진하였다.

“국회의원은 선거기간의 개시전이면 그때 그가 이미 당해 선거의 후보자로서 지명되거나 예정되고 그 사실이 대외적으로 공표된 경우(이하 ‘예비후보자’라 한다)라도 의정활동보고의 한 방법으로써 불특정 다수의 선거구민을 상대로 자신의 국회의원으로서의 활동상황을 홍보하는 각종 보고집회나

---

“사실 선거운동에 있어서 평등선거의 실현 즉 기회균등을 위해서는 선거운동이 공정하게 이루어져야 한다. 이러한 선거운동 영역에서의 공정을 위하여 선거운동의 방법 등을 개별적으로 규제하는 것보다는 선거비용의 최고지출한도를 정함으로써 그 범위 안에서만 돈을 쓸 수 있는 선거운동을 할 수 있게 하고 아울러 공정도 보장하는 것이 바람직하다. 즉 개개의 선거운동 행위 및 수단·방법에 대한 규제보다는 비용측면에서 규제하는 것이 규제의 실효성이 크다. 이렇게 함으로써 각 후보자가 선호하는 선거운동방법을 채택·운용하게 하여 창의적인 선거운동을 할 수 있고, 동시에 규제가 적응에 따라 증가하는 규제인력이나 기구도 줄일 수 있는 장점이 있다.”고 언급하고 있음

75) 헌재 2001. 10. 25. 2000헌마193 결정

홍보물의 배포 등이 가능하다. 그러나 선거기간 개시일의 전(현행 선거법은 선거일전 90일부터 의정활동보고가 금지됨)이라 할지라도 선거가 임박한 시기에 있어서 예비후보자가 행하는 이러한 의정활동보고는, 그 선거에서의 자신의 당선에 직접·간접으로 필요하거나 유리한 홍보행위로서 선거운동(법제58조제1항 참조)으로서의 성격을 띠고 있다 할 것이고, 백보를 양보하더라도 의정활동보고로서의 성격과 선거운동으로서의 성격을 아울러 갖는 정치활동이라고 봄이 상당하여 이 두 성격의 경계는 매우 모호하다. 따라서 법제111조제1항에 의하면, 예비후보자로서의 지위를 겸하는 국회의원, 국회의원이 아니어서 의정활동보고를 할 수 없고 또 법(제59조, 제254조)에 의하면 선거기간 개시전의 사전선거운동이 엄격하게 제한되는 일반의 예비후보자에 비하여 사실상 더 긴 기간 동안 더 많은 선거운동의 기회를 갖게 되는 불균형이 생기며 ‘선거의 공정을 해할 우려’라는 관점에 있어서 그 명목이 선거기간 개시전(현행 선거법은 선거일전 90일부터 의정활동보고가 금지됨)의 의정활동보고라 하여 선거기간 개시 후의 본래의 선거운동과 실질적으로 다를 것이 없다“고 하였는바 일부라고는 하지만 헌법재판소 재판관들도 의정활동보고가 선거운동으로서의 성격을 띠고 있으며 백보를 양보하더라도 의정활동보고로서의 성격과 선거운동으로서의 성격을 아울러 갖는 정치활동이라고 봄이 상당하여 이 두 성격의 경계는 매우 모호하다고 본 점은 현행 선거운동의 정의나 선거운동기간의 제한 규정에 대한 재검토가 필요하다는 것을 시사하고 있다고 할 것이다.

#### 라. 정당·후보자의 투표참여 권유활동의 무제한 허용

2012. 2. 29. 공직선거법제58조(정의등)제1항제5호의 제정으로 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위(호별로 방문하는 경우 또는 선거일에 확성장치·녹음기·녹화기를 사용하거나 투표소로부터 100m 안에서 하는 경우에는 제외)는 선거일에도 가능하게 되었다. 특히 위 규정에서 문제가 되

는 것은 특정 정당이나 후보자의 명의를 표시하여 투표참여 권유행위(피켓이나 어깨띠에 ‘○○○후보’라 크게 쓴 경우 등)를 하는 경우인데 이를 선거운동으로 볼 것인지 투표참여 권유행위로 볼 것인지가 논란거리이다.

위 선거법 개정으로 2012. 4. 11 실시된 제19대 국회의원선거일에도 앞면에 ‘○○○후보자’라 쓰고 뒷면에는 ‘투표에 꼭 참여 합시다.’라는 어깨띠를 상식과 다르게 두른 선거운동원으로 인하여 기자나 경찰, 상대 후보 선거운동원들의 항의가 선거일 내내 이어졌는데, 개정선거법에 의하면 후보자와 그 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 활동보조인, 회계책임자에 한해서 그 신분을 표시(○○○후보자 선거사무원 등)하여 투표참여 권유행위를 하는 경우에는 무방하나 제3자가 정당이나 후보자의 명의를 표시하여 하는 경우에는 공직선거법 제90조(시설물 설치 등의 금지)· 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)· 제254조(선거운동기간위반죄)에 위반된다. 그러나 선거운동기간과 선거운동을 엄격히 제한하는 우리나라 선거풍토에서 투표참여 권유행위라 하더라도 ‘○○○후보자’를 알리는 것 그 자체로 선거운동이 되며, 선거운동조차 선거일에는 금지됨에도 불구하고 투표참여 권유행위는 선거일에 투표소로부터 100m 밖에서 ‘○○○후보자’라는 성명을 표시하여도 허용된다는 것은 선거운동의 제한을 방법상 규제에서 비용규제로 전환해야 함을 검토해야 할 시점이라고 할 것이다.

#### 마. 인터넷·모바일·SNS의 상시허용

2012. 2. 29 공직선거법 개정으로 선거운동을 할 수 있는 사람은 언제든지 인터넷홈페이지(포털사이트, 미니홈페이지, 블로그 등)·게시판·대화방 등에 글·동영상 등을 게시하거나 전자우편, 모바일메신저, 트위터 등 SNS를 이용하여 전송하거나 자신의 팔로어에게 리트윗하는 행위는 가능<sup>76)</sup>하게 되었다. 그러나 후보자 및 그의 가족에 관하여 허위사실을 공표<sup>77)</sup>하거나 비

---

76) 선거법제59조(선거운동기간)

77) 선거법제250조(허위사실공표죄)

방<sup>78)</sup>하는 행위는 할 수 없다. 선거운동의 자유와 정치적 의사표현의 자유를 최대한 보장한 것이다. 그러나 표현의 자유가 있다 하더라도 선거의 공정성을 확보하고 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 자유와 권리의 본질적 내용을 침해하지 않는 한 법률로써 제한<sup>79)</sup>하는 것은 당연하나 국민의 입장에서는 인터넷상 가능한 것이라면 Off-line에서도 가능하다고 인식하는 것이 보통이다.

On-line상 행위를 Off-line에서도 동일하게 실시하는 것이 보편적인 것이며 그 전파력이나 파괴력을 보더라도 오히려 Off-line상 행위보다 On-line상의 행위가 폭발적이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 선거에 영향을 미치는 범위가 오히려 On-line보다 적은 Off-line에서의 행위(예를 들면 국회 앞에서 ‘식량자급자족에 관심이 없는 ○○○국회의원은 사퇴하라’는 피켓을 들고 있는 행위)를 제한하는 것은 모순이라고 할 수 있다. 그 대표적인 금지규정이 선거법제90조(시설물 설치 등의 금지)와 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)이다. 특히 인터넷상 글은 지우지 않는 한 반복적으로 볼 수 있어 말보다는 영향력이 지대함에도 불구하고 인터넷상 선거운동성 글은 상시 허용하면서 지지호소용 말은 선거운동기간 중에만 허용하는 것은 재검토해야 할 대상이다.

## 2. 포괄성·불명확성에 따른 법해석 논란

### 가. 법해석에 관한 문제의 제기

[사례1] 약국에 약을 사러 갔다가 자기 남편이 입후보한다는 이야기가 나와 그의 처로서 잘 부탁한다는 취지의 말을 하였다면 이는 의례적인 인사를 한 것인가 지지호소를 한 것인가

[사례2] 자신의 이름을 널리 알리려고 설문과 응답자에 대한 경품내용이 담긴 “설문서”를 배포한 후 관련 경찰관 및 지역주민들로부터 선거를 앞두고

---

78) 선거법제251조(후보자비방죄)

79) 헌법제37조제2항

고 오해의 소지가 있다는 이유로 중지를 권유받고 위 설문서에 따른 경품절차 등이 연기되었다는 내용의 “알리는 말씀”을 지체없이 돌렸다면 이 ‘알리는 말씀’ 배부는 선거운동인가 아닌가

[사례3] 대통령선거후보자로 선출된 자가 그 명의로 ‘재외국민위원회 자문위원’이라는 명칭의 위촉장을 수여하였다면 선거운동인가 아닌가

[사례4] 정당이 그 명칭으로 선거기간이 아닌 때에 ‘국민복지를 이롭시다’라는 현수막을 거리에 게시하였다면 선거운동인가 통상적인 정당활동인가

[사례5] 후보자가 선거일에 자기명의를 밝혀 ‘(○○○후보) 이번 선거에는 투표에 꼭 참여합시다(○○○후보)’라는 현수막을 투표소 100미터 밖 인근에 게시하였다면 선거일의 선거운동에 해당하는가 아닌가

[사례6] 입후보예정자에 대한 지지·반대가 가능한 인터넷과 SNS에 ‘식량자급자족의 입법에 앞장서지 않는 ○○○국회의원은 사퇴하라’라는 글을 게시 또는 전송한 유권자가 국회 앞에서 동일한 내용으로 피켓을 들고 시위를 하였다면 선거운동인가 아닌가

[사례7] ‘정치인의 표정사진전’을 거리에 전시하여 호평을 받은 사진작가 A가 선거일전 90일이 지났음에도 당초 전시기간이 경과하지 아니하였으므로 이에 관계없이 사진전을 계속하였다면 선거운동인가 아닌가

정답은 다음과 같다

[사례1의 답] 의례적인 인사이다. 능동적·계획적으로 선거운동 목적을 가지고 약국에 간 것이 아니기 때문이다.

[사례2의 답] 선거운동이 아니다. 그러나 현행 선거법제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)제1항의 규정에 의하면, 누구든지 선거일전 180일부터 선거일까지 후보(예정)자를 지지·반대·추천하는 내용이 없다고 하더라도 후보(예정)자의 성명을 나타내는 문서의 배부는 같은 조 위반이거나 선거운동기간 전에 인쇄물로 선거운동을 한 자에 해당되어 선거법

제254조(선거운동기간위반죄)제2항에 저촉된다.

[사례3의 답] 선거운동이다. 현행 선거법제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)제3항의 규정에 의하면, 누구든지 선거운동을 하도록 권유·약속하기 위하여 선거구민에 대하여 문서 기타 인쇄물(그것이 비록 위촉장이라고 하더라도)을 발급·배부할 수 없기 때문이다.

[사례4의 답] 통상적인 정당활동이다. 현행 선거법제58조(정의등)제1항제4호에, 통상적인 정당활동은 선거운동으로 보지 아니하며 정당법제37조(활동의 자유)제2항에, 정당이 특정 정당이나 공직선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함함)를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 시설물 등을 이용하여 홍보하는 행위는 통상적인 정당활동으로 보장되기 때문이다.

[사례5의 답] 선거운동이 아니라 투표참여 권유행위이다. 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함함)를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위(비록 후보자의 성명을 명시하고 있다고 하더라도)는 현행 선거법제58조(정의등)제1항제5호에서 선거운동으로 보지 아니하기 때문이다.

[사례6의 답] 선거운동이다. 현행 선거법제59조(선거운동기간)제2,3호의 규정에 의하여 선거일이 아닌 때에 인터넷 홈페이지 또는 그 대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편·문자메시지 전송 등 정보통신망을 이용한 사전선거운동은 허용하였으나, 동일한 내용이라 하더라도 피켓 등 시설물을 이용하여 누구든지 선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 후보(예정)자의 성명을 명시한 시설물을 이용하는 경우에는 현행 선거법제90조(시설물설치 등의 금지)제1항 위반이거나 선거운동기간 전에 선전시설물로 선거운동을 한 자에 해당되어 선거법제254조(선거운동기간위반죄)제2항에 저촉되기 때문이다.

[사례7의 답] 선거운동이다. 현행 선거법제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)제2항의 규정에 의하면, 누구든지 선거일전 90일부

터 선거일까지는 후보자의 명의를 나타내는 사진을 선거법에 규정되지 아니한 방법으로 광고할 수 없기 때문이다. 선거운동인지 아닌지 판단하는데 상당히 어려웠을 것이다.<sup>80)</sup>

#### 나. 선거운동의 목적유무의 모호성

선거범죄의 주관적 구성요건 요소로

첫째, 선거운동을 위하여(당선·낙선 목적)

둘째, 선거에 영향을 미치게 하기 위하여

셋째, 선거에 관하여

라는 표현을 사용하고 있는 바, 통상 정치인뿐만 아니라 일반 국민의 입장에서라도 이러한 표현의 의미와 차이를 파악한다는 것은 매우 어렵다는 것을 알 수 있다.<sup>81)</sup>

‘선거운동을 위하여(당선·낙선목적)’는 선거운동목적이 없으면 설사 선거에 관한 것이더라도 범죄가 불성립하는 것이며

‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’는 선거운동의 목적이 없더라도 선거에 영향을 미치게 할 목적만 있으면 즉하므로 ‘선거운동을 위하여’보다 광범위하게 적용하는 것이며

---

80) 김기동(2009)도 선거법이 추상적이고 모호한 규정이 많고 지나치게 규제적이어서 국민들의 이해도가 낮고 후보자를 비롯한 선거운동관계자들이 선거운동을 자유스럽게 하지 못하고 있는 점(『공직선거의 불법선거운동 규제정책에 관한 실증적 연구』, 강원대학교대학원 박사학위논문, 2009, p269.)과 또한 김충운(2008)도 자유와 공정 양면을 살펴야 하는 선거법제는 조문의 비대화와 난해성, 규제의 중복과 법익의 충돌 등 위헌 타痛的 원인이 될 수 있음을 지적하고 있음.(『사이버상 공직선거운동 규제 개선방안』, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008, p131)

81) 단체의 선거쟁점에 관한 활동에 대해서 중앙선거관리위원회는 선거에 영향을 미치는 행위 또는 선거운동에 해당될 수 있다고 보았으나 법원(대법원 2011도3447 판결)은 단체의 활동이 선거에 영향을 미치게 할 목적의 탈법행위 또는 선거운동에 해당하는지 여부는 그 정책이 선거쟁점이 되었는지 여부에 따라 일률적으로 결정될 수 없고, 선거운동목적 또는 선거에 영향을 미칠 목적이 있는지를 개별적으로 판단하여야 한다고 판시함. 즉 구체적 사건의 선거쟁점과 관련한 찬성·반대 활동에 대하여 그 사실만으로는 그러한 목적의지가 수반되는지 여부를 단정할 수 없다고 하고 동일한 단체의 행위일지라도 각각의 행위마다 개별적으로 판단하면서 정당 또는 후보자의 명칭이 나타나 있거나 암시되는 경우에 한하여 그 목적의지가 있다고 판시함.(중앙선거관리위원회, 『2012년도 행정안전위원회 국정감사요구자료 (II): 별책자료』, 중앙선거관리위원회, 2012, p729.)

‘선거에 관하여’는 선거운동의 목적여부에 관계없이 선거에 관한 사항을 동기로 하는 모든 경우를 말하므로 그 규제 범위가 가장 넓다고 할 수 있다.

당해 선거를 위한 선거운동이 되지 아니하더라도 당해 선거를 동기로 하거나 빌미로 하는 등 당해 선거와 관련이 있으면 족하다.<sup>82)</sup>여기에서 ‘선거운동’이란 특정 후보자의 당선 내지 득표나 낙선을 위하여 필요하고도 유리한 모든 행위로서 당선 또는 낙선을 도모한다는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적·계획적인 행위를 말하는 것으로, 단순히 장래의 선거운동을 위한 내부적·절차적인 준비행위에 해당하는 선거운동의 준비행위나 통상적인 정당활동과는 구별되나, 구체적으로 어떠한 행위가 선거운동에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 단순히 그 행위의 명목뿐만 아니라 그 행위의 태양, 즉 그 행위가 행하여지는 시기·장소·방법 등을 종합적으로 관찰하여 그것이 특정 후보자의 당선 또는 낙선을 도모하는 목적의지를 수반하는 행위인지 여부를 판단하여야 한다고 대법원은 밝히고 있다.<sup>83)</sup>

그러나 거의 모든 선거운동관련 행위는 선거운동의 목적의사를 숨긴 채 행하여지고 그 목적의사 또한 객관적으로 인정될 증거를 남기지 않기 때문에 구체적인 행위가 선거운동 목적의 행위임을 밝히고자 하는 때에는 후보자간 또는 후보자와 사직당국간 공방이 발생하게 된다. 더불어 상대 후보의 ‘행위’에 중점을 둔 감시활동은 두 세력간 감정악화로 몸싸움까지 벌어질 우려가 있다. 현장의 동일행위를 두고 A후보측은 ‘선거운동이다’라고 주장하는 반면, B후보측은 ‘선거운동이 아니다’라고 주장하면서 대립되기 때문이다.

그러므로 ‘행위(방법)’가 아닌 ‘비용’에 중점을 둔 감시활동으로 전환하게 된다면, 현장에서의 몸싸움은 있을 수 없게 되고 그 행위에 소요된 비용이 적법하게 조달되었는지(모금측면), 선거운동에 소요되는 비용을 법정기한(시간)내 선거비용지출명세서에 적시에 기재하였는지에 대한 공방으로 이어질

---

82) 대법원 1996.6. 14. 96도405 판결

83) 대법원 2005. 10. 14. 2005도301 판결

것이다. 즉 모든 정당과 후보진영이 ‘행위’에 신경을 쓰는 것이 아니라 ‘비용’에 초점을 맞추는 선거환경의 대변환을 가져올 수 있을 것이다.

#### **다. 이미지, 색상을 이용한 선거운동시 지지·반대 확인 곤란**

선거운동기법의 발달로 종전에는 말이나 글로 지지·반대를 하였으나 요 근래의 선거운동방법 중에는 말이나 글없이 단지 행위나 이미지, 색상만으로 선거운동을 하는 경우가 많아졌다. 후보자나 선거운동원들이 말없이 울동이나 춤을 추는 경우에는 그것이 지지행위라는 것을 알 수 있으나 제3자인 일반국민이 특정정당의 색상을 뜻하는 색깔의 옷을 입고 말없이 울동(예를 들면 머리를 계속적·반복적으로 때리는 행위)을 하는 경우에는 그 제3자의 행위가 당선목적으로 하는지 낙선목적으로 하는지 말이나 글에 비해 명확한 구분이 곤란하다. 또한 그러한 제3자의 행위에 대해서 20·30대는 재미있다는 반응과 함께 그 색상이 상징하는 특정 정당 추천 출마자를 지지하는 행위라고 해석하는 반면에, 60~70대는 품위없다는 반응과 함께 그 색상이 상징하는 특정정당추천 출마자를 낙선시키기 위한 행위라고 해석하는 경우이다.

종전같이 말이나 글로 표현하게 되면 이러한 행위에 대해 지지 혹은 반대라는 뜻이라고 명확히 판단을 내릴 수 있었으나 이제는 1개 행위에 대해서도 지지호소와 반대 어필이라는 상반된 해석을 내릴 수밖에 없는 형편이다. 이러한 점에서 선거운동의 방법상 규제를 계속 고집한다는 것은 바람직한 일이 아니라고 본다. 따라서 선거운동의 방법상 규제에서 선거비용규제로의 전환을 고려해 볼 시기가 도래하였다고 할 수 있다.

#### **라. 학생회에 대한 해석(개인간 사적 모임) 변경**

1995년 이래 대학교 총학생회는 개인간 사적모임으로 보아 선거법제81조(단체의 후보자등 초청 대담·토론회)제1항의 규정에 의한 후보자등 초청 대담·토론회를 선거운동기간 중에도 개최할 수 없었으나 2012. 3. 30 민주

통합당 법률위원회위원장의 질의에 대한 중앙위원회위원장의 2012. 3. 30자 회답에서는 대학교 총학생회의 경우 개인간의 사적모임으로 볼 수 없고, 정치활동이나 공직선거에서의 관여를 금지하는 명문의 규정이 없는 등으로 위 후보자 등 초청 대담·토론회를 선거운동기간 중에 개최할 수 있다고 종전의 선례를 변경하였다. 다만 선거법제81조(단체의 후보자 등 초청 대담·토론회)제1항 단서에 따라 대학교 학생회라 하더라도 선거운동을 하거나 할 것을 표방한 학생회는 위 후보자 등 초청 대담·토론회를 개최할 수 없다. 이는 젊은 유권자들을 정치과정에 참여시키는 동시에 정치적 무관심을 해소하는 역할을 하게 하는데 긍정적인 영향을 주는 선례 변경이라고 할 수 있으나 선례 변경은 해석 당시의 국민의 정치의식 수준, 민주주의 발전정도 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하는 어려움이 있다.

#### 마. 시기별 제한에 따른 국민 혼란

현행 선거법에는 동일한 행위라 하더라도 선거일이 가까워 오에 따라 그 행위가 제한되는 경우가 많다. 물론 선거운동기간의 제한의 취지는 기간의 제한없이 선거운동을 무한정 허용할 경우에는 후보(예정)자간 오랜 기간 동안의 지나친 경쟁으로 경비와 노력이 지나치게 들고 사회·경제적으로 많은 손실을 가져오며 후보자간 경제력의 차이에 따른 불공평이 생기기 때문<sup>84)</sup>이다.

그러나 정당이나 후보자가 아닌 일반국민들은 제한기간전에 그 행위가 허용되었다면 그 후 제한기간이 경과되었더라도 그 행위를 제한기간에 구애됨이 없이 허용되는 것으로 인식하여 계속하는 경우가 많다. 예를 들면 선거일전 90일 이전에 ‘정치인의 표정사진전’을 게시한 사진작가는 선거일후 90일이 경과되었더라도 계속 그 사진전을 전시하게 된다.(이는 선거법제93조 제2항 위반이다) 물론 그 사진작가가 선거운동의 목적의사를 가지고 사진전을 개최하였다면 이러한 선거법상 제한이 있음도 알 개연성이 크다. 그러나 선거운동 목적보다는 정치쇄신과 예술적 표현에 목적을 두고, 국회에서의

84) 헌재 1994. 7. 29. 93헌가4,6(병합) 결정

대립되는 법안처리시 표출되는 정치인의 표정을 통하여 국정에 임하는 진정성을 표현하고자 선거가 임박하여 모든 국민들이 정치에 관심을 갖는 시점에서 일정기간 전시를 계획하였다면 선거운동의 목적의사를 객관적으로 인정하는데 그 유권자(사진작가)와 사직당국간 다툼이 있게 될 것이다.

특히 선거기간이 아닌 때에 정당은 거리에 정치적 주장이나 현안이 게재된 현수막을 게시하면서 국가의 주인인 국민(유권자)은 거리게시가 불가능하다는 것도 검토대상이다. 물론 이를 허용할 경우에는 선거운동에까지 이르지 않더라도 선거의 자유·공정·평온을 침해하므로 이를 차단할 필요성은 있으나 ‘주문자의 성명, 제작(업체)의 명칭·주소·전화번호’를 명시하게 하고 ‘정책에 한하여’(정당·후보자·후보예정자 단순 표기 금지) 자유롭게 정치적 의사를 표현할 수 있도록 재검토해 볼 시점에 와 있다고 본다.

### 3. 차별적 법 적용

#### 가. 출마 기자회견 장소의 다양화

정치인(후보예정자)의 출마 기자회견은 1회에 한하므로 허용하고는 있으나 종전에는 주로 언론기관이나 국회 또는 지방의회의 기자회견장을 이용하던 것이 대통령선거 입후보예정자의 경우 요 근래에는 기자회견 장소가 시장·광장 등 불특정 다수의 일반인의 왕래가 많은 장소에까지 확대되고 있다. 그러나 지방의회의원선거에 후보자가 되고자 하는 자의 경우 시장이나 광장에서의 출마기자회견은 안되고, 대통령선거에 후보자가 되고자 하는 자의 경우에는 위와 같은 장소에서의 출마기자회견이 허용된다는 것은 시청자인 일반국민의 입장에서는 혼동을 일으킬 사례이기도 하다. 물론 선거인수가 수천 명에 불과한 기초의회의원선거 출마자와 선거인수가 4000만 명을 넘는 대통령선거출마자의 광장 등에서의 출마선언을 둘 다 금지한다는 것은 동일한 행위라 하더라도 선거에 미치는 영향이 다르게 나타난다는 점을 고려해 볼 때 같은 것은 같게 다른 것은 다르게 취급해야 한다는 비례성의 원칙에 어긋나는 것이기도 하다.

그러나 특정 장소(시장, 광장 등)에서의 동일행위(기자회견)가, 선거인수의 규모에 의해 선거의 결과가 다르게 나타난다고 해서 A선거 후보예정자의 행위는 허용하고 B선거 후보예정자의 행위는 금지한다는 것은 법원이 구체적이고 개별적인 사례에 의해 판단하는 것이고, 일반국민들은 시장이나 광장에서의 출마선언이 기초의원선거 출마자는 금지되고 대통령선거 출마자는 허용된다는 점에서 혼란을 초래할 수 밖에 없는 것이다. 따라서 이러한 혼란을 없애기 위해서는 행위나 방법에 대한 선거운동의 규제보다는 선거비용의 규제 범위 내에서 그 행위나 방법은 자유로이 할 수 있도록 하는 것이 타당하다고 할 것이다.

#### 나. 대통령선거 출마자의 행보와 기타 선거 출마자와의 차별적 법 적용

앞서 기술한 바와 같이 기초의원선거 출마자와 대통령선거 출마자의 시장·광장에서의 출마 기자회견장이 정치적 집회를 금지한 선거법제254조(선거운동기간위반죄)에 위반될 수 있음에도 대통령선거 출마자에게만 허용하는 것이 일반 국민의 시각에서는 선거운동에 대한 잣대가 법규정에 의하지 아니하고 사람(정치인)에 따라 다르게 적용하고 있다는 인상을 주게 되고 그것은 결국은 선거관리위원회에 대한 신뢰를 저하시키게 된다는 점을 기술하였는바 출마기자회견장 뿐만 아니라 정치인의 일반 행보에 대해서도 동일한 원리를 적용할 수 있다. 물론 앞서 살펴본 바와 같이 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위(범위)가 선거마다 선거인수(규모)가 달라 다르게 해석하여야 한다는 것은 법규운용전문가의 시각에서나 가능한 일이고, 일반상식으로 모든 것을 판단하는 국민들 입장에서 볼 때는 정치인의 같은 행위가 같은 선거법의 적용을 받으면 그 처벌의 결과(또는 금지·허용의 결과)가 동일해야 하는 것으로 알고 있음에도 달리 취급된다는 점을 이해하지 못할 수 있는 것이다. 예를 들면 여론청취 목적의 재래시장 탐방이나 민생현장 방문의 경우 계속적·반복적인 경우 선거운동이 될 수 있으나 그 주관적 요소로서 시장탐방이나 현장방문이 여론청취 목적인지 선거운동 목적인지 양

자 모두의 목적인지가 객관적으로 인식될 수 있는 증거를 제시하기에는 어려움이 있다고 할 수 있다. 그러나 대통령선거 후보예정자는 허용되고 기타 선거의 후보예정자는 안된다고 하는 것은 국민 입장에서 볼 때 사람에 따라 선거법 적용을 달리한다는 의혹을 면하기 어려운 것이다.

#### 4. 표현의 자유 논란

##### 가. 정치인 팬클럽(자발적 자원봉사자들)의 등장과 활동 제한

팬클럽이란 특정한 사람이나 사물에 대해 열광적으로 좋아하는 사람들이 공통된 목적을 가지고 자발적으로 참여하여 만든 모임이나 단체로, 이들 특정한 사람이나 사물을 위해 웹사이트를 만들어 활동하거나 이벤트를 하거나 지원금을 보내주거나 지지하는 사람이나 사물에 대한 사진과 정보를 게시·전시·확산하는 기능을 담당하는 것을 말하는 바, 정치인팬클럽이 회원들이 좋아하는 정치인에 대한 선거운동을 선거운동기간이 아닌 때에 하는 경우에는 현행 선거법상 사조직으로 간주되어 처벌받게 된다. 현행 선거법 제87조(단체의 선거운동금지)제2항에 “누구든지 선거에 있어서 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)의 선거운동을 위하여 연구소·동우회·향우회·산악회조기축구회, 정당의 외곽단체 등 그 명칭이나 표방하는 목적여하를 불문하고 사조직 기타 단체를 설립하거나 설치할 수 없다.”고 규정하고 있으며, 같은법 제89조(유사기관의 설치금지)제1항은 “누구든지 제61조(선거운동기구의 설치) 제1항·제2항의 규정에 의한 선거사무소 또는 선거연락소 외에는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)를 위하여 선거추진위원회·후원회·연구소·상담소 또는 휴게소 기타 명칭의 여하를 불문하고 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 이용할 수 없다”고 규정하고 있기 때문이다.

정치인팬클럽이 그 홈페이지에 해당 정치인의 연설내용·활동상황·일정 등 홍보물을 게시하여 홈페이지를 방문하는 사람이 해당 정치인의 연설 내용이나 활동상황·일정 등을 볼 수 있도록 게시하는 것은 무방할 것이나

홈페이지를 방문하는 자에게 정치인을 지지하도록 권유하거나 선거공약 등 선거운동에 이르는 내용을 게시하는 것은 위반<sup>85)</sup>될 수 있다. 그렇다면 정치인을 지지하도록 권유하는 행위와 팬클럽에 입회하도록 권유하는 행위, 정치인의 활동상황이나 동정을 게시하는 행위와 그 정치인의 선거공약을 게시하는 행위의 구분은 어떤 기준으로 할 것인가 하는 문제가 제기된다.

정치인(후보예정자) 및 그의 정책 등을 홍보하기 위한 대선기획팀, 온라인 홍보팀, 정책홍보팀을 두는 것은 팬클럽 내부에 둔다하더라도 선거운동을 위한 조직기구로 보아 설치할 수 없다. 그러나 팬클럽의 통상의 활동이나 운영을 위한 내부조직으로서 홍보팀을 두는 것은 무방하다. 회원을 대상으로 선거지원이나 선거에서의 승리 등을 결의하기 위한 출정식, 전진대회 등의 집회는 할 수 없다. 회원을 대상으로 산행·체육대회·학술·문화행사 등을 개최하는 경우 행사목적에 맞는 제한된 범위 안의 회원을 대상으로 입후보예정자에 대한 선전행위 없이 다수인이 왕래하지 아니하는 장소에서 개최하는 것은 무방할 것이나 회원들이 자발적으로 모이는 친목도모 등을 위한 모임이라도 해당 정치인이 계속적으로 참석하는 것은 자신을 선전하고 지지세를 확산하기 위한 행위가 되어 선거법제254조(선거운동기간위반죄)에 위반될 수 있다.

그러나 팬클럽 자체가 자신이 좋아하는 사람에 대해 추종하고 초청하는 것이므로 이와 같은 경우에는 논란의 소지가 있다고 할 수 있다. 정치인팬클럽이 행하는 불우이웃돕기 등 기부행위가 그 정치인을 위한 기부행위에 해당하는지에 대해서는 기부 주체에 정치인의 명의를 들어가므로 선거법제115조(제3자의 기부행위제한)의 제3자의 기부행위에 해당되어 위반될 수 있다. 정치인팬클럽 또는 그 회원의 경선운동은 2가지 경우로 검토해 볼 수 있는데 첫째, 당원과 당원이 아닌 자가 참여하는 경선의 경우에는 선거법에서 경선운동을 할 수 있는 자와 방법에 대하여 규정하고 있으므로 팬클럽 및 그 회원들이 경선운동을 하거나 팬클럽 내부에 경선대책본부 등 경선운

---

85) 선거법제254조(선거운동기간위반죄)· 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)

동기구를 설치하는 것은 금지되나 둘째, 당원만을 대상으로 하는 경선의 경우에는 당해 정당의 당헌·당규 등에서 정한 바에 따라 해당 경선 정치인을 지원하거나 당원으로서 경선운동에 참여할 수 있을 뿐이다.<sup>86)</sup>

#### 나. 단체의 선거전 후보(예정)자의 정책·공약 검증 제한

텔레비전 및 라디오방송사, 신문사, 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자, 인터넷언론사 등 선거법제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회)의 규정에 의한 언론기관은 대통령선거에 있어서는 선거일전 1년부터, 국회의원선거 또는 지방자치단체의 장선거에 있어서는 선거일전 60일부터 선거기간개시일전일까지 후보자가 되고자 하는 자(대담·토론자는 할 수 없음)를 초청하여 대담·토론회를 개최할 수 있으나 단체는 선거법제87조(단체의 선거운동금지) 제1항제1호 내지 제6호<sup>87)</sup>의 규정에 해당하지 아니하는 경우 선거운동기간중 후보자 또는 대담·토론자(대통령선거 및 시·도지사선거의 경우에 한함) 1인 또는 수인을 초청하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 사항을 알아보기 위한 대담·토론회를 개최할 수 있을 뿐이다. 즉 언론기관이 아닌 단체는 그 설립목적과 밀접한 관련이 있는 사회적 문제나 정책에 대해서 선거운동기간이전에는, 후보자가 되고자 하는 자에게 질문하여 그 답변을 듣거나 그 정견과 정책을 미리 검증할 수 없어-선거운동기간 중에만 대담·토론회를 개최할 수 있을 뿐이다-당선유력자의 정책에 그 단체 고유의 설립목적과 관련된 영향을 미치거나 정견을 보완하도록 하

86) 중앙선거관리위원회, 『2012년 양대선거 관련 단체의 활동 길라잡이』, 중앙선거관리위원회, 2012

87) 1. 국가·지방자치단체 2. 법제53조(공무원 등의 입후보)제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관·단체 3. 향우회·총친회·동창회, 산악회 등 동호인회, 계모임 등 개인간의 사적모임 4. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말함) 5. 법령에 의하여 정치활동이나 공직선거에의 관여가 금지된 단체 6. 후보자 또는 후보자의 가족(이하 이하 이항에서“후보자등”이라 함)이 임원으로 있거나, 후보자등의 재산을 출연하여 설립하거나, 후보자등이 운영경비를 부담하거나 관계법규나 규약에 의하여 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 기관·단체

게 할 충분한 시간을 확보해 줄 수 없다는 문제점이 있다.

#### 다. 허위사실 리트윗(퍼나르기)행위자 처벌 논란

선거운동과정에서 가장 해악을 미치는 것 또는 국민통합이라는 선거의 기능을 무참히 무장해제 시키는 것은 ‘흑색선전(허위사실 유포)’이다. 허위사실 유포는 사회가 건강하지 못하다는 것을 알리는 징후이며 개인적으로는 가족해체·공동체 해체라는 참담한 결과를 야기하기도 한다.

예를 들면 정치인 A는 며느리와 something이 있었다는 허위사실 유포만으로 정치인 A와 그 부모 그리고 자녀 모두 가족공동체가 붕괴되고 그 허위사실의 주체가 밝혀지지 아니하였음에도 3대가 붕괴된 정치인 A는 정치인 B가 하였을 것이라고 의심하여 정치인 B에 대한 허위사실을 이어서 퍼트림으로써 그 지역사회 지도자격인 A와 B 뿐만 아니라 그 지역사회 지도자집단 전체를 파렴치한 집단이미지로 덧씌우게 되는 것이다. 이러하듯 지역사회에 폐해가 막대하다고 해서 검·경이 허위사실 유포에 대해 무제한 개입하는 것이 올바른 것인가 하는데 대해서는 논란이 있을 것 같다. 특히 최초 허위사실 유포자는 그것이 허위사실임을 알 수 있으나 허위사실 자체가 사실보다도 더 사실적인 묘사가 되어 있기 때문에 그것을 사실로 믿고 리트윗한 사람까지 처벌한다는 것은 살인자는 처벌하지 않고 그 피해자만을 처벌하는 것과 같다고 할 수 있다. 비판적 게시물을 리트윗했다고 기소한 것과 관련하여 표현의 자유 침해 논란<sup>88)</sup>이 있었는데 그 내용은 다음과 같다.

“지난 4. 11 총선당시 상대 후보자의 허위사실이 담긴 트위터 게시물을 퍼나르기(리트윗)한 혐의로 시의회의원이 재판에 넘겨졌다. 사적 대화공간인 소셜네트워크서비스(SNS)안에서 다른 사람의 게시물을 단지 전달한 행위를 처벌할 수 있는지를 놓고 논란이 되고 있다...

누리꾼 사이에서는 트위터의 퍼나르기 기능을 이용한 것까지 기소하는

---

88) 경향신문, 14면, 2012. 9. 20.

것은 지나치다는 의견이 나왔다. 일반인을 상대로 한 게시판이 아니라 사적인 대화를 나누는 SNS상에서는 퍼나르기한 게시물도 특정인들에게만 전달되기 때문이다.

박주민 민주사회를위한변호사모임 변호사는 ‘직접 작성하지 않은 게시물을 퍼나르기한 사람까지 기소한 것은 사실상 내밀한 사적 대화를 규제하는 행위’라고 말했다.”

이것은 선거운동의 규제를 방법별로 규제하다 보니까 일반국민들이 행위 하나하나를 스스로 판단하여 일반상식에 맞게 행동하기 보다는 법과 사직당국의 판단에 맡기는 결과 발생하는 하나의 문제라고 생각한다. 따라서 이제는 선거과정에서 선거운동방법을 자유롭게 하도록 선거법 체계를 개정함으로써 선거가 축제가 되고 국민(유권자들)이 다양하면서도 건전한 정치문화를 조성하도록 하는 것이 올바른 방향이라고 본다. 허위사실(흑색선전)은 사직당국이 아니라 일반국민 스스로가 판단하도록 선거문화를 정화하는 것이 정치발전에도 도움이 될 것이다.

#### **라. 예술적 표현의 선거운동 논란**

“팝아트작가 이하씨는 지난 11일 서울시선거관리위원회로부터 공직선거법 위반혐의로 검찰에 고발당했다. 지난 6, 7일 새벽 서울 종로와 신천, 여의도 일대에 포스터를 붙인 기습 퍼포먼스 때문이었다. 포스터에는 문재인·안철수 대선후보의 얼굴을 반반 붙인 초상 아래 ‘Co-Innovation(공동혁신)’이라는 문구가 써어 있다. 선관위는 이씨의 포스터에 두 후보를 지지하는 내용이 담겼다고 밝혔다.

이씨는 14일 경향신문과의 인터뷰에서 “포스터를 봐라 그게 어딜 봐서 누군가를 지지하거나 반대하는 내용인가”라고 반문했다. 그는 “그저 두 후보의 단일화를 믿고 기다리는 분들에게 힘이 되고 싶었다”며 작품과 퍼포먼스의 취지를 설명했다.

이씨는 “포스터의 글귀처럼 함께 혁신하라는 뜻을 담았을 뿐”이라며 “예술가에게 이 정도의 자유도 허용하지 않는 현실이 굉장히 슬프다”고 밝혔다.”<sup>89)</sup>

선거법제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)제1항에는 누구든지 선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 선거법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(정당의 정강·정책 포함)의 명칭 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함)의 성명을 나타내는 광고, 벽보, 인쇄물, 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부할 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 선거에 영향을 미치는지 여부를 판단함에도 논란의 소지가 있고, 예술적 표현인지 선거운동 목적인지<sup>90)</sup> 구분하는 것도 시비가 끊이지 않고 있다.

## 제2절 선거운동(정치적 표현의 자유)에 관한 선거관리전문가의 견해

위에서 열거한 바와 같이 현행 선거법에서 규정하고 있는 방법상 규제는 많은 모순과 혼란을 야기하고 있다고 하였는바, 그렇다면 선거법을 운용하고 있는 선거관리전문가(선거관리위원회 직원) 입장에서는 어떻게 생각하고 있는지도 살펴보려고 한다. 중앙선거관리위원회 선거연구(2010) 창간호(pp165~219)의 “정치적 표현의 자유 확대방안에 관한 연구 - 공직선거법 제90조, 제93조 및 제254조를 중심으로”는 현재 선거관리위원회에 재직하고 있는 선거관리전문가(이재석, 최인옥)의 견해를 잘 보여주고 있다.

본 연구에서 이재석, 최인옥은 2010년 제5회 전국동시지방선거를 치르면

---

89) 경향신문, 27면, 2012. 11. 15.

90) 예술적 표현과 관련된 법으로 선거법제92조(영화등을 이용한 선거운동금지)가 있으며 이 법에서는 “누구든지 선거기간 중에는 선거운동을 위하여 저술·연예·연극·영화 또는 사진을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 배부·공연·상연·상영 또는 게시할 수 없다”고 규정하고 있음.

서 소위 선거쟁점으로 불리는 4대강, 무상급식 등과 관련하여 각종 시민단체 등이 쟁점에 대한 찬반의견에 대해, 자신의 정치적 입장을 인쇄물, 시설물 등의 형태로 표현하고 우리 선거관리위원회가 이것이 선거법에 저촉된다는 유권해석을 함으로써 민주사회를위한변호사모임 등 일부 단체에서는 선거법의 규정 및 해석이 국민의 정치적 표현의 자유를 제약한다고 주장하고 또 다른 일부에서는 정책선거를 실종시킬 우려가 있다는 의견을 제기한데서 본 연구가 시작되었음을 알리고 있다. 즉 현행 선거법은 우리나라의 정치·선거풍토 및 현실을 고려한 법률이며 헌법재판소에서 위헌결정을 내리기 전까지는 합헌성을 인정받고 있음을 주장하면서도, 우리나라의 민주화가 진행됨에 따라 국가전체의 공익보다는 국민의 기본권이 더 중요한 사회적 이슈로 부각되고 있다는 점에서 정치적 표현의 자유를 확대하기 위한 선거관리위원회의 노력이 필요하다고 주장하고 있다. 특히 선거법 중에서도 정치적 의사표현의 자유의 제한과 가장 밀접한 관련이 있는 규정인 선거법제90조(시설물 설치 등의 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지), 제254조(선거운동기간위반죄)를 중심으로 그 문제점과 정치적 의사표현의 자유 확대방안을 다음과 같이 모색하고 있다.

### 1. 정치적 표현의 자유와 선거운동의 자유에 관한 견해

정치적 의사표현의 자유에는, 특정 정당 및 후보자의 당락에 영향을 미치는 표현과 그렇지 아니한 단순한 의견개진이 존재하는 바, 전자를 선거운동이라고 할 수 있고 후자를 선거운동이 아닌 정치적 표현이라고 할 수 있다고 하면서 헌법재판소도 이와 유사한 입장<sup>91)</sup>이라는 점을 밝히고 있다. 그러면서 선거운동과 정치적 표현의 자유의 관계는, 정치적 표현의 자유 가운데 ‘특정 선거에 있어서’라는 시간적 요소와 ‘특정 후보의 당선 또는 낙선’이라는 주관적 목적을 특별한 성질로 가짐으로써 다른 정치적 표현의 자유와 구별되는 관계에 있다고 보고 있다.

91) 현재 1995.7.21. 92헌마177,199 결정.

그러나 정당이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자)의 일체의 행위는 선거에서의 당락을 목적으로 하고 있다는 점에서 선거운동과 단순한 의견개진을 구분하는 것 자체가 모순이라고 할 수 있고 이러한 이유로 선거운동을 할 수 있는 기간을 규정하지 않고 있는 국가도 있는 것이다. 특히 선거운동의 자유가 창설적으로 인정된다거나 헌법에 의하여 법률로 정한 것이 아니라 하는 점, 국민의 기본적인 인권으로서 정치적 표현의 자유의 한 형태인 선거운동의 자유를 확인하는 것에 불과하다는 점을 지적하고 있다.

## 2. 표현의 자유 제한원칙 검토와 현행 선거운동규정의 문제점제시

헌법제37조제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수는 없다.”고 규정하고 있다. 따라서 표현의 자유가 헌법상 자유 또는 권리로 인정되는 이상 이를 제한하기 위해서는 기본권 제한의 일반원리에 따라 제한의 목적·방법·내용상의 한계를 지켜야 한다. 언론·출판의 자유중 하나인 표현의 자유와 관련해서는 우선 표현의 자유를 제한하는 목적에 관해서 헌법제37조제2항의 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리에 “명백하고 현존하는 위협”이 있는지 여부를 살펴보아야 할 것이고 둘째, 표현의 자유를 제한하는 형식적 방법으로 “명확성의 원칙”을 충족시켜야 하며, 실질적 방법으로 “과잉금지원칙”과 “이중기준의 원칙”을 검토하여야 하고 셋째, 표현의 자유의 제한이 기본권의 “본질적 내용”을 침해하는지 여부를 검토하여야 할 것임을 언급하고 있다.

현행 선거법제58조(정의등)제1항에서는 선거운동을 정의하면서 제2항에서 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있는 바, 선거법제7장(선거운동)은 예비후보자 및 후보자의 선거운동은 다소 보장하고 있으나 예비후보자 및 후보자가 아닌 일반국민의 선거

운동은 정보통신을 이용한 일부 선거운동을 제외하고는 보장되는 것이 거의 없음을 밝히면서 선거운동의 개념 나아가 선거운동의 시기 등 문제가 검토되어야 할 것임을 기술하고 있다. 또한 선거법제90조(시설물 설치 등의 금지) 및 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)와 관련해서도 언급하고 있는데 “누구든지 선거일전 180일부터 선거일까지 선거법에 규정된 경우를 제외하고는 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’(‘선거운동을 위하여’가 아니라) 시설물 및 인쇄물 등을 게시 및 설치 할 수 없다”고 규정하여 일반국민의 정치적 표현의 자유를 제한하고 있음을 밝히고 있다.

특히 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’라는 개념의 불명확성, 기간의 광범위성, ‘그 밖에 이와 유사한 것’등 각종 매체의 포괄성에 문제가 있음을 지적하고 있다. 결국 선거운동에서 자유주의 원칙하에 비용규제·정당중심의 선거운동을 기조로 하고 있는 영국을 모델로 선거법 개정방안을 제시하고 있다. 영국 등 대부분의 선진 민주주의 국가에서는 선거운동 ‘기간’의 규제가 거의 없으며 특별한 경우를 제외하고는 선거운동 ‘방법’등에 대해서도 규제하지 않는 반면, 선거비용 규제를 통하여 선거의 공정성을 확보하려는 경향이 있음을 밝히고 있다. 선거비용에는 선거기간 중의 비용뿐만 아니라 선거기간 전이라도 후보(예정)자의 당선이나 지지를 위한 지출을 엄격히 제한하고 있는 점도 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용을 선거법에 규정하고 있는 우리나라 선거법체계에서 그 도입을 적극적으로 검토해 볼 만하다.

선거운동의 개념 이해에 있어 ‘건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이라면 누구나 객관적으로 쉽게 판단할 수 있고, 처벌법규의 구성요건이 다소 광범위하여 어떤 범위에서는 법관의 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용하였다고 하더라도 헌법이 요구하는 처벌법규의 명확성의 원칙에 반한다고 볼 수 없다’고 헌법재판소가 판시<sup>92)</sup>하고 있으나, 일부 재판관들은 ‘선거운동 부분은 추상적이고 다의적이며 다양한 해석가능성을 내포하고 있어서 일반국민 또는 후보자가 통상의 능력을 가졌더라도 법률이 금지 또는

92) 헌재 2008.10.30. 2005헌바32 결정.

처벌하고자 하는 행위가 무엇인지를 이해하거나 예견할 수 없게 할 뿐만 아니라 법집행기관의 자의적인 해석과 집행의 가능성을 열어놓고 있다'<sup>93)</sup>거나 '선거운동기간은 매우 짧게 제한되어 있고 선거운동의 개념은 매우 광범위하고 포괄적으로 규정되어 있으며 선거의 공정성을 해칠지도 모른다는 염려를 내세워 정치적 표현의 자유를 유명무실하게 할 정도로 제한하는 것은 헌법상 정당화하기 어렵고 따라서 사전선거운동을 금지하고 처벌할 것이 아니라 오히려 선거기간이 아니더라도 정치표현활동을 충분히 보장하는 것이 헌법에 부합한다'<sup>94)</sup>는 소수의견을 개진하고 있다. 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이라면 법을 위반하기는커녕 오히려 법을 준수한다고 볼 수 있으므로 그러하지 못한 경우를 가정해 볼 때 위와 같은 합헌판시는 다시 고려해 볼 필요가 있다.

앞서의 조대현 재판관은 '모든 국민은 정치적 표현의 자유(헌법 제21조 제1항)와 공무담임권(헌법 제25조)을 가지므로, 공직선거의 후보로 될 자유를 가지고, 선거기간이든 아니든 정치적 견해를 공표할 자유를 가지고, 정적(政敵)의 정치적 활동을 비판할 자유를 가지며, 그러한 정치적 표현을 유권자들에게 공표하는 자유도 가진다. 정치적 표현의 자유는 민주적 정치질서를 구현하기 위하여 필수적이고 불가결한 것이다.

모든 국민이 언제든지 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있고 공직자의 공무수행을 비판할 수 있어야 민주정치가 제대로 기능하고 발전할 수 있다. 정치적 표현의 자유가 충분히 보장되어야, 유권자가 대표자를 올바르게 선택하기 위하여 필요한 정보를 충분히 얻을 수 있고, 주권자로서 국민의 대표를 선발하여 국가권력의 행사를 위임하는 선거의 기능이 제대로 구현될 수 있게 된다.

이와 같은 정치적 표현의 자유를 제한하는 것은 곧 민주적 정치질서의 수준을 일정 한도로 억제하는 것이라고 할 것이다. 구 공선법제254조 제3항

---

93) 헌재 2008.10.30. 2005헌바32 결정, 재판관 조대현, 김종대, 목영준의 반대의견.

94) 헌재 2008.10.30. 2005헌바32 결정, 재판관 조대현의 보충의견.

은 선거운동기간 전에 선거운동을 하는 행위를 처벌한다.

그런데 선거운동기간은 매우 짧게 제한되어 있고, 선거운동의 개념은 당선되거나 당선되지 않거나 당선되지 못하게 하기 위한 행위라고 규정되어 매우 광범위하게 포괄적으로 규정되어 있다. 그래서 선거운동의 개념을 특정 후보자의 당선 또는 낙선을 목적으로 하는 의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적·계획적 행위로 제한하여 해석하지만(헌재 2001.8.30. 2000헌마 121 등), 그래도 선거운동의 개념은 아직도 지나치게 광범위하고, 선거운동의 개념에 해당되는지 여부가 매우 모호하다.

그래서 구 공선법상의 “선거운동”의 개념은 정치적 표현행위를 제한하기 위하여 필요한 명확성 및 형사처벌요건이 갖추어야 하는 명확성을 갖추지 못하였다고 볼 수 있다.

그 결과로 선거운동기간이 아니라 하여 선거운동에 해당되는 행위를 금지하는 것은 사실상 정치적 표현행위의 대부분을 금지하는 결과로 된다. 선거운동기간 전의 선거운동을 처벌하는 구 공선법제254조제3항은 정치적 표현의 자유를 치명적으로 제한하고 민주적 정치질서의 근간을 마비시키는 것이라고 할 수 있다.

이처럼 사전선거운동 금지라는 명목으로 정치적 표현의 자유를 중대하게 제한하는 이유는 무엇인가?

구 공선법제254조제3항의 입법목적은 선거운동의 과열로 인하여 선거의 공정성을 해치는 것을 방지하기 위한 것이라고 한다. 그러나 선거의 공정성은 민주적 정치질서를 올바르게 세우고자 하는 것이므로, 선거의 공정을 도모하기 위하여 민주적 정치질서를 마비시키는 결과를 초래해서는 안 된다. 선거운동의 과열은 선거의 공정을 해칠지도 모르지만, 민주적 정치질서를 활성화시킬 수도 있다.

선거의 공정성을 해칠지도 모른다는 염려를 내세워 정치적 표현의 자유를 유명무실하게 할 정도로 제한하는 것은 헌법상 정당화되기 어렵다. 정치적 표현활동을 충분히 보장하여 민주적 정치질서를 활성화시키고 선거의 기

능이 제대로 구현되게 하는 것이 더욱 중요하기 때문이다'고 위헌 보충의견을 개진하고 있는 바 이와 같은 의견은 경청하여야 마땅하다.

위와 같은 내용을 참고해 볼 때 '할 수 없는 행위'만을 선거법 제112조(기부행위 정의 등)의 수준으로 규정화하고 그 이외의 행위를 정치적 표현행위로 허용(선거운동의 정의 개념이 필요 없는)한다면, 후보(예정)자나 일반국민 모두 할 수 없는 행위를 제외한 행위는 가능하다는 점을 명확히 인식할 수 있으며 기한경과에 따른 위반행위 발생도 두려워할 필요도 없으며 현재와 같이 선거운동 개념의 요소인 당락의 목적성, 객관적 인식가능성, 능동성 및 계획성 등을 해석함에 있어 시비가 붙는 일도 없어질 것으로 생각된다. 또한 '당락 목적이 있는지 여부는 적극적 의욕이나 확정적 인식을 필요로 하는 것이 아니라 미필적 인식만으로도 족하고, 후보(예정)자의 사회적 지위, 후보(예정)자와 경쟁후보자 또는 정당과의 관계, 행위의 동기 및 경위와 수단 및 방법, 행위의 내용과 태양, 행위 당시의 사회 상황 등 여러 사정을 종합하여 사회통념에 비추어 판단하여야 할 것이다'라는 애매모호한 답변은 사라지게 될 것이다.

## 제4장 선거운동의 규제 개선(비용 규제)방안

### 제1절 규제 개선(비용 규제)의 필요성

선거법 제7장 ‘선거운동’은 제58조(정의등) 선거운동의 정의와 제59조(선거운동기간) 선거운동기간에 대한 규정에서 출발한다. 그러나 건국이후 우리나라 선거법의 체계가 처음부터 이런 체계를 가졌던 것은 아니라고 한국사회과학데이터센터와 한국선거학회의 2012년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서인 “정보통신매체의 다변화에 따른 법제도 개선방안연구”에서 밝히고 있다. 본 연구용역보고서의 관련 주요내용을 발췌 인용하면 아래와 같다.

“우리나라 선거법은, 1948년 제정되어 1960년까지 지속된 최초의 ‘국회의원선거법’에는 선거운동에 관한 정의와 선거운동을 할 수 있는 기간이 정해져 있지 않았으며, 1960년 폐지·제정된 ‘국회의원선거법’에서 처음으로 동조항이 등장한다.

그리고 1960년의 선거법은 다시 폐지·제정되었다가 1994년까지 지속되었고 1994년에 ‘공직선거 및 선거부정방지법’이 새롭게 제정되지만 1960년과 1963년 선거법의 기본체계는 그대로 존속하였다. 1960년의 선거법 체계는 3·5 공화국을 거쳐 민주화가 된 이후까지도 지속력을 가진 것이다.

현행 선거법은 1994년 선거법이 ‘공직선거법’으로 명칭을 바꾼 채 개정된 것이며 2012년 2월 29일 개정이 제48차 개정선거법이 된다.

1960년 이전 선거법과 1960년 이후 선거법은 조항의 증가나 체계화 정도 이상의 큰 차이를 갖는다.

1960년 이전 선거법은 선거와 관련하여 ‘할 수 없는 행위’를 규정한 반면, 1960년 이후 선거법은 선거와 관련하여 ‘할 수 있는 행위’를 규정한다.

선거법이 ‘할 수 없는 행위’만을 규정하는 원리에 기초할 때 굳이 선거운동에 관한 정의나 선거운동을 할 수 있는 기간 제한은 필요하지 않다.

정당과 후보자, 후보자가 되고자 하는 자와 유권자가 선거와 관련하여 할 수 있는 활동은 일상적인 정치활동의 연장으로 이해되기 때문이다.

여기에는 특정 정당이나 후보자, 정당의 정책이나 정견에 대해 지지하거나 반대하는 모든 행위가 포함되며, 굳이 이것이 선거 이전 시기와 선거시기라는 구분을 통해 구별될 필요는 없다. 다만, 특정시점을 기해 후보자는 등록을 함으로써 유권자에게 공식적으로 등장을 하며, 정부는 후보등록 이후 정당이나 후보자의 활동을 지원해 줄 수 있는 부분을 밝히고 정당이나 후보자가 자체적으로 수행하는 활동에 대해서는 비방 및 허위정보 제공금지 등의 일반적인 정치활동 규제를 행한다.

비방이나 허위정보 제공금지 등의 규제는 굳이 후보자 등록이후 시기가 아니라 일상적인 정치활동 영역에서도 규제가 필요한 부분이기 때문이다.

반면, 1960년 이후 선거법은 정당과 정치인, 유권자가 일상적인 시기에 할 수 있는 정치활동과 선거시기에 할 수 있는 활동을 구분하는 원리에 기초하기 때문에 특정시기에만 허용되며 그 시기를 제외한 시기에는 허용되지 않는 정치활동에 관한 정의가 필요하고, 그 정의에 부합하는 구체적인 행위에 관한 지침이 필요한 것이다.

이런 조건에서는 사회변화와 매체 및 정치활동 양식의 변화에 따라 끊임 없이 특정기간을 전후해 허용되고 허용되지 않는 정치활동에 관한 지침이 뒤따라야 한다.

그렇지 못하면 기간을 제한해서 허용되는 ‘선거운동’과 일상적인 정치활동의 구분 틀이 무너지기 때문이다.

흥미로운 점은 1960년의 선거법체계가 1987년 민주화 이후까지도 법의 근본원리와 골격에서 큰 변화없이 지속되고 있다는 사실이다. 1994년 이후 선거법의 개정과정에서도 방송에 이어 인터넷, SNS 등 새로운 매체를 활용한 정치활동 가운데 ‘선거운동기간’ 안에 ‘할 수 있는 선거운동’과 ‘그렇지 못한 정치활동’을 구분하고 규제하는 내용을 중심으로 조항이 확장되어 왔음을 알 수 있다...

1990년대 이후 유권자의 정치활동이 이루어지는 매체환경은 급속한 속도로 변화해 왔고 정치인과 후보자들은 새로운 매체를 활용해 정보를 주고받고 소통하는 기법을 빠르게 터득해 왔다.

반면 이를 기존의 선거법 체제 안으로 흡수하려는 입법자들과 선거관리기관의 노력은 그다지 성공적이었다고 평가하기 어렵다...

모든 문제를 일거에 해결할 대안이란 존재할 수 없으며 매체환경과 정치활동 양식이 다변화될수록 그에 적응하려는 입법자와 감독기관의 노력 역시 다층적으로 이루어져야 할 것이다.

그 가운데 하나로 선거법 체제를 현재의 ‘할 수 있는 활동’만을 규정하는 방식에서 ‘할 수 없는 활동’을 규정하는 체제로 전환하는 안을 제안한다.

이렇게 되면 입법자와 감독기관은 ‘반드시’ 규제되어야만 하는 활동을 중심으로 집중해서 제도 대안을 고민하고 집행방법을 구체화할 수 있을 것이다.”라는 내용이다

선거는 정당·후보자와 유권자의 정치적 견해의 상호 교감과정이다. 그러나 현행 선거법은 위에서 본 바와 같이 선거운동기간을 규정함으로써 선거운동을 정의하지 않으면 안되었고, 선거운동을 정의함으로써 정당·후보(예정)자의 통상적·일상적 행위와 구별하지 않으면 안되는 모순을 초래하게 되었다. 실상 정당·후보(예정)자의 모든 행위 - 통상적·일상적 행위라 하더라도 - 는 선거에서의 승리를 목적으로 전개됨에도 불구하고 이를 전면 금지할 수 없는 모순에 빠지게 됨으로서 앞서 살펴본 바와 같이 여러 가지 예외규정을 둠으로써 선거의 공정성을 담보하려는 법을 누더기로 만들어 버리게 되었다. 현행 선거법에 있어서 가장 큰 문제점은 이제는 선거운동의 범위가 어디에서 어디까지인지 구분할 수 없게 되었다는 점이다. 이러한 이유로 모든 유권자와 정당관계자, 후보(예정)자는 선거과정에서의 정치적 의사표현이 선거운동에 해당되는지 안되는지 여부를 놓고 일일이 선거관리위원회에 유권해석을 받아야 하는 지경에까지 이르게 된 것이다. 이렇게 복잡

한 규정과 광범위한 규제에도 불구하고 현행 선거법은 유권자인 국민과 후보(예정)자간의 정치적 소통을 원활히 해 주는 것도 아니다.

‘누구든지’ 자유롭게 선거운동을 할 수 있다(선거법제58조②)고 허울 좋게 규정은 되어 있으나, 유권자는 정치적 의사표현으로 해석해야 할 것인지 선거운동에 해당되는 것으로 해석해야 될 것인지 혼란스러워 하게 되었고 후보(예정)자는 자기자신의 정치적 견해를 소신있게 유권자에게 제시하기 보다는 선거법에 위반되지 않을까 전전긍긍하게 되는 현상을 초래하고 있다. 상대 후보(예정)자가 사사건건 선거법 위반여부를 물고 늘어지기 때문이다. 특히 유권자가 예술적 표현이라고 주관적으로 인식하고 행하여진 활동에 있어서도 선거법이라는 잣대를 들이대며 선거운동 제한·금지규정에 위반된다는 해석과 적용을 하는 것은 선거가 축제가 되지 못하는 원인이 되기도 한다.

해방이래 관권선거와 금권선거를 거치는 과정에서 유권자와 후보(예정)자의 면대면 접촉을 극히 제한한 것은 이해가 될 만하다. 유권자와 후보자의 면대면 접촉이 정책과 공약의 공격과 방어로 이어지지 못하고 오히려 면대면 기회를 이용하여 향응이나 금품수수가 이루어짐으로써 면대면 접촉을 엄격히 규제한 것은 타당하나 이제는 과태료 50배 또는 포상금제의 실시, 군중동원식의 야외집회 폐지 등으로 금권선거가 이루어질 우려가 적으므로 유권자와 후보(예정)자간 면대면 접촉을 허용하여 유권자를 대변할 일꾼을 바르게 선출하는데 기여하게 하여야 할 것이다. 특히 후보자(예비후보자)의 정책이나 공약을 후보자(예비후보자) 자신이 아니라 광고업체가 대행해 주는 풍토에서는 자신의 생각과 견해를 가진 훌륭한 일꾼을 가려 선택한다는 것이 매우 어렵기 때문이다. 후보(예정)자간 경제력 차이로 인한 선거운동 기회의 불균형을 걱정할 것이 아니라 돈 있는 후보(예정)자가 돈으로 정책과 공약을 사는 풍토-지역이나 국가발전에 관한 신념, 아이디어, 의지보다는 자기자신의 명리를 소중히 하는-를 개탄하여야 할 것이다.

면대면 접촉허용과 더불어 자발적인 자원봉사자의 선거운동의 기회도 확

대할 필요가 있다. 현행 선거법상 사조직을 이용한 선거운동을 금지하고 있고 선거사무관계자만이 자유롭게 선거운동을 허용하고 있으나 불법 사조직의 선거운동금지는 과거에 사조직을 통한 금품살포가 횡행하였기 때문이었고 선거사무관계자에게만 선거운동을 자유롭게 허용한 것은 선거의 과열을 방지하고 경제력의 차이에서 오는 후보자의 기회 불균형을 해소하고자 하는 목적이었으나 국민의 정치적 의식수준이 높아진 현시점에서는 자발적 조직의 선거운동은 규제하면서 자발적 조직인 정치인팬클럽의 선거운동을 허용할 필요가 있는 것이다. 정치인팬클럽이 자연발생적으로 생긴다는 것은 정치과정에 유권자 다수가 참여하는 문화가 형성되고 있음을 보여주는 것이므로 정치풍토, 선거문화의 업그레이드를 위해서라도 정치인팬클럽의 활동을 보장해 주는 것이 중요하다고 생각한다.

## 제2절 규제 개선(비용 규제)을 위한 전제

### 1. 선거비용제한액 범위내 자유로운 선거운동 허용

선거운동의 방법상 규제를 선거비용 규제로 전환하려고 하는 경우에도 선거의 공정을 위해서 후보(예정)자간 선거운동 기회의 형평성을 고려하여야 한다. 따라서 방법상 규제를 대부분 폐지하였다고 하더라도 선거비용제한액을 설정<sup>95)</sup>하여 그 범위내에서 자유롭게 선거운동을 하도록 하여 후보(예정)자간 선거운동 기회의 형평성을 기하여야 한다. 이렇게 할 경우 후보(예정)자는 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻기 위해 선거비용제한액 범위내에서 가장 효과가 있을 선거운동방법을 찾아내거나 개발하게 될 것이고 그러한 과정에서 유권자 또한 선거를 축제로써 느끼게 될 것이다. 현행 선거운동과정에서도 캐릭터 분장, 확장기 소음을 유발하는 차량 사용 대신 리어카 사용 등 주민 밀착형 아이디어가 전개되고 있으며 주민 또는 이러한

95) 선거비용의 제한의 입법목적은 금권선거 및 후보자간의 경제력의 차이에 따른 불공평을 방지함과 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 유능하고 참신한 후보자의 입후보를 보장하기 위한 것임.(중앙선거관리위원회, 『공직선거법규운용자료 I』, 중앙선거관리위원회, 2012, p301.)

새로운 아이디어에 환호하기도 한다. 새로운 선거운동방법(아이디어) 개발  
→ 유권자 확보 → 후보자의 또다른 아이디어에의 도전은 선거의 순기능적  
선순환을 불러 일으켜 선거가 하나의 축제로 승화할 가능성이 있는 것이다.

자유로운 선거운동과 관련하여 1948. 3. 17. 미군정법령 제175호로 제정된  
국회의원선거법을 참고할 수 있을 것인바 이 법은 미국의 절대적인 영향으  
로 자유주의 이념을 바탕으로 하여 선거운동의 자유가 거의 제한받지 않아  
지금과 비교하면 획기적인 법제였다. 이 법에서는 선거운동과 관련하여 세  
가지를 규정하였다.

- 후보자의 자유로운 선거운동 보장
- 각급선거위원회위원 및 선거사무에 관계있는 공무원 기타 일반공무원  
의 선거운동 금지
- 투표 및 기권과 관련한 매수 금지

위와 같이 누구든지 선거운동을 할 수 있도록 하되 공무원만 선거운동을  
할 수 없는 자로 규정하였으며, 매수죄를 두어 금권의 개입을 차단하고자  
한 것이었다.

이러한 자유주의 법제의 참고와 더불어 정치인팬클럽의 활동도 자유롭게  
한다면 후보(예정)자가 자신의 정치인팬클럽과 함께 선거를 축제화시키는  
새로운 선거문화를 확립할 시대도 멀지 않다고 생각한다.

## 2. 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용에 대한 규정 폐지(선거일전 1년부터 입후보예정자의 일체의 소요비용 보고의무화)

현행 선거법제119조(선거비용등의 정의)는 선거비용을 정의하면서 같은  
법제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용)에 선거비용으로 보지 아  
니하는 비용을 규정하고 있다. 그러나 후보(예정)자나 그 가족의 생활비를  
제외하고는 그 활동에 소요되는 일체의 비용은 - 그것이 기반조성활동이든  
업무상·의례적 행위에 소요되는 비용이든 - 궁극적으로는 선거에서의 승리를  
목적으로 소요되는 것이며, 일정기간 후보(예정)자의 일체의 비용을 계상

하게 함으로써 출마시 사용되는 선거비용 규모의 추산도 가능하리라고 본다.

현재는 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용을 선거비용의 예외로써 법률로 인정함으로써 선거 종료후 후보자나 국민 모두 선거비용 수입과 지출내역에 의구심을 품게 하고 있다. 따라서 후보(예정)자나 그 가족의 생활비를 제외하고는 선거일전 1년<sup>96)</sup>부터 소요되는 일체의 비용을 보고<sup>97)</sup>하도록 규정하여야 한다.<sup>98)</sup> 선거일전 1년부터 보고하도록 제안하는 이유는

첫째, 선거운동의 준비가 선거일전 1년전부터 시작되는 것으로 보이며

둘째, 현행 선거법에서도 대통령선거 예비후보자의 선거운동 개시시점이 선거일전 240일(약 8개월)이기 때문이다.

셋째, 임기중보다는 선거일이 임박한 일정시점(선거일전 1년전)부터 일체의 비용을 계상하도록 하여 회계보고를 하도록 하는 것은 그 진실성을 담보할 수 있다고 보기 때문이다. 선거운동의 준비가 시작된다고 보는 시점(선거비용을 계상하여야 할 개시 시점)은 정치적 환경, 선거의 종류 등 여러 가지 요소를 고려하여야 할 것이다.

선거비용은 그 지급일의 여하를 불문하고 기간 내에 행하여진 모든 비용을 포함하도록 하여야 하며, 정당 또는 단체 등이 후보(예정)자와 통모하여 직접 지출한 비용과 후보(예정)자에게 제공되는 직·간접의 편익과 서비스, 후보(예정)자에게 이익을 주는 기부물품 등의 평가액(현저하게 싸거나 비싸다고 이의제기가 있는 경우에는 공신력 있는 평가기관의 재평가액)도 포함하도록 하여야 할 것이다.

96) 후보예정자가 선거운동을 시작하는 시점(본 연구에서는 예시의 편의상 선거일전 1년을 들었으나 선거일전 8개월, 6개월 등도 고려할 수 있다고 봄)을 고려하여 정하면 되리라고 봄.

97) ‘칙필에이(Chick-fil-A: 치킨 샌드위치 전문점) 313 달러, 던킨 도너츠 152 달러...’ 버락 오바마 대통령의 선거캠프와 밋 롬니 공화당후보의 선거캠프가 미국의 연방선거위원회(FEC)에 보고한 한 달간 선거비용 지출내역서의 한 대목이다. 오바마 캠프의 경우 피자체인인 도미노피자에서 46 달러어치의 피자를 샀다는 내용까지 신고했다. 미국 정치전문매체인 폴리티코는 23일(현지시간) 민주공화 양당 대선후보의 선거비용 지출내역서를 입수해 “한 달에 수천만 달러를 TV 광고와 유세비용으로 지출하는 두 후보 진영이 단돈 몇십 달러인 피자값까지 신고했다”고 전했다.(중앙일보, 16면, 2012. 9. 25)

98) 전용주(2009)도 선거비용에 대한 정의를 포괄적이고도 실질적인 비용을 포함하는 것으로 확대해야 한다고 주장하고 있음. (“정치자금 부정수수 방지를 위한 정치자금제도 개선방안”, 『선거관리』, 제55호, 중앙선거관리위원회, 2009, p192.)

### 3. 최소한의 ‘할 수 없는 행위’ 규정 위주의 용이한 법운용

현행 선거법은 선거가 국민의 자유로운 의사에 의하여 공정히 행하여지도록 하는데 그 목적<sup>99)</sup>을 두고 있으나 유권자와의 면대면 방식도 금지하고 있으며 또한 후보(예정)자에 대한 지지·반대·추천도 선거운동기간중이 아니면 허용하지 않고 있다. 더욱 큰 문제는 정당이나 후보(예정)자의 모든 행위는 궁극적으로 선거에서의 승리를 목적으로 이루어지고 있음에도 불구하고 선거에 관한 단순한 의견개진이나 의사표시를 선거운동으로 보지 아니한다고 규정하고 있다는 점이다. 나아가 당락을 목적으로 한 선거운동으로 보기 어려우나 처벌하지 아니하면 선거의 공정성을 담보하기 어렵다는 점에서 ‘선거에 영향을 미치는 행위’나 ‘선거에 관한 행위’조차도 제한·금지하고 있으나 그 범위가 너무 포괄적이라는 점이다. 선거운동 목적으로 행하여졌는지도 불분명(왜냐하면 주관적 요소이기 때문임)하거나 그 행위자체도 명목상으로는 업무상 또는 의례적 행위 등으로 위장되기 때문이다. 따라서 다음과 같은 최소한의 ‘할 수 없는 행위’만을 규정하여 후보(예정)자나 개인, 기업, 기관, 단체 등 누구나가 쉽게 선거법 위반여부를 알 수 있게 하자는 것이다.

첫째, 후보(예정)자는 선거비용제한액 범위내에서 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 하고

둘째, 개인, 기업, 기관, 단체(정치인팬클럽을 포함한다)가 선거운동을 하는 경우에는 주문자(자신)의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 그 선거운동매체에 반드시 명시하도록 하되, ‘정책에 한하여’만 정치적 의사를 표현(선거운동)할 수 있도록 한다. 정당이나 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하려고 할 때에는 반드시 ‘정책의 지지·반대와 함께 그 정당이나 후보(예정)자를 병기<sup>100)</sup>’하도록 한다.

---

99) 선거법제1조(목적)

100) 개인 등으로 하여금 인쇄물이나 시설물에 지지·반대하는 정당이나 후보(예정)자만을 단순 표기하도록 하는 경우에는 그 정당이나 후보(예정)자와 통모하여 단순히 선거운동을 할 경우가 많으므로, 어떤 정책을 지지·반대하며 또는 이러저러한 이유로 지지·반대함을 반드시 표기하도록 하

셋째, 후보(예정)자에 대한 비방이나 허위사실 유포, 언어폭력은 엄격히 제재하며

넷째, 향응, 접대, 기부행위를 금지하고

다섯째, 폭력, 선거의 자유 방해, 투·개표소 질서문란행위를 금지하며

여섯째, 공무원의 선거관여나 비자발적 사조직의 선거운동을 제한하면서 선거비용을 규제하는 방향으로 선거법을 개정하자는 것이다.

후보(예정)자나 국민 모두에게 자유로운 선거운동을 허용하게 될 때 가장 우려하는 바가 허위사실 유포나 비방이다. 허위사실 유포는 그 파급효과가 크고 이로 인해 발생하는 부정적 인식이나 정신적 고통이 크다는 점, 그리고 선거가 끝난 후에도 집안간, 지역간 반복과 대립을 야기한다는 점에서 처벌을 엄중하게 할 필요가 있다. 물론 허위사실 유포자가 표면으로 드러나는 일이 없기 때문에 처벌 또한 어려우며 허위사실 대상자가 동정심을 유발하여 표를 얻으려는 목적에서 유포하기도 하므로 혐의자를 찾아내기란 여간 어려운 것이 아니다. 따라서 허위사실 유포를 법률로써 방지하려는 노력이 외에 장래에 대한 비전제시를 잘하고 있는지를 후보자 선택의 최우선요소가 되도록 시민교육을 시켜하여야 할 것이다. 즉 유권자가 후보(예정)자를 선택할 때에 후보(예정)자에 대한 공식 적격여부 판단(검증) 등 인물됨됨이(자질이나 능력)보다는 정책(공약)을 우선시 한다면 허위사실 유포행위가 수그러질 가능성이 많다고 보기 때문이다.

예를 들어 그동안 거의 모든 후보자가 “깨끗한 인물”이라는 도덕적인 면을 내세웠으나 그보다는 “보육시설 100개소 증설”이라는 정책(공약)을 내세우는 후보자를 우선적으로 선택하는 풍토가 확립된다면 정책(공약)검증이 가능해지고 이 정책(공약)의 이행정도가 차기 선거에서의 당락의 요소로써 충분히 작용되리라고 본다. ‘보육시설 100개소 증설’ 공약은 누구나 검증이

---

고 이러한 경우에만 그와 관련된 정당의 명칭이나 후보(예정)자의 성명을 병기하도록 하자는 것임.

가능하나 ‘깨끗하다’는 점은 능력이나 자질을 보는 관점에 따라서 또는 후보(예정)자에 대한 흑색선전이 가능함에 따라서 이를 객관적으로 검증하기가 매우 어렵기 때문이다.

#### 4. 돈안드는 말로, 발로 하는 지지호소(사랑방 좌담회) 상시허용

현행 선거법은 돈안드는 말로, 발로 하는 선거운동이라 하더라도 선거운동기간 중이 아니면 할 수 없도록 규정하고 있으며, 단순한 의견의 개진이나 의사표시만을 허용<sup>101)</sup>하고 있다. 그러나 A가 “이 후보자는 대표자격이 있어”라고 말하거나 B가 “저 후보자는 낙선되어야 해”라고 말했다면 이는 단순한 의견의 개진인가 아니면 당락목적의 선거운동성 발언인가? 물론 발언당시의 여러 가지 정황을 고려하여 선거운동의 목적 유무를 종합적으로 판단하여야 할 것이나 형식상 단순한 의견개진의 표현을 빌린 경우 그 차이를 객관적으로 구별해낸다는 것은 매우 어려운 실정이다.

따라서 선거법 규정을, 기본적으로 ‘할 수 없는 행위’- 비방, 흑색선전, 향응, 기부행위, 선거의 자유 방해, 투·개표소 질서문란행위 등 일정행위-만을 제한하고 돈안드는 말로, 발로 하는 행위는 그것이 어떻게 표현되든 자유롭게 허용한다면 일반 국민은 물론 정당관계자, 후보(예정)자, 선거운동원, 언론종사자, 수사관계자, 변호사, 선거관리위원회 직원 모두 선거법을 쉽게 이해하고 해석하며 이를 준수하는데 어려움이 없을 것이다. 말로, 발로 하는 정치적 표현(선거운동)이 자유롭게 되면 부적격 정치인을 골라내거나 또는 아니면 말고식의 정책·공약을 남발하는 후보(예정)자를 검증하는 등으로 유권자(일반 국민)의 정치과정(선거과정)에의 참여의 폭을 넓히는데 기여할 것으로 보인다.

더불어 지구당을 부활시키고, 찾아가는 민원탐방격의 ‘사랑방좌담회’를 허용하여야 한다. 지금도 국회의원사무소나 지방의원사무실이 지구당의 역할

---

101) 선거법제58조(정의등), 제59조(선거운동기간)

을 대행하고 있는 바, 불만접수센타를 최우선시하는 기업이 제품개발과 고객만족에 우위를 접하며 끊임없이 성장하듯이 지역주민과 면대면 접촉이 가능한 지구당사무소는 설치가 허용되어야 한다. 또한 이제는 정당이나 정치인이 가만히 앉아서 지역현안이나 주민들의 애로사항을 청취하는 시대는 지나가고 있다. 정당이나 정치인(또는 후보자)이 직접 지역주민 속으로 파고 들어가 그들의 애로사항이나 건의사항을 청취하고 정책이나 공약에 반영하는 사회시스템이 구축되어야 한다. 특히 풀뿌리 민주선거로 당선되는 지방의회의원의 역할을 제대로 하도록 보장하기 위해서는 ‘사랑방좌담회’가 가능<sup>102)</sup>하도록 하여야 할 것이다

사랑방좌담회의 금지는 그 장소에서 금품거래가 있거나 향응, 기부행위 우려가 있어 금지해 온 것으로 보이는 바 포상금제도와 50배 과태료 부과제도 그리고 국민의 정치의식 향상 등으로 이제는 허용할 시점이 되지 않았는가 생각한다. 오히려 사랑방좌담회를 통하여 정치인은 유권자들에게 지역현안과 정책대안에 대하여 환담하고 대신에 유권자는 정치인에게 후원하도록 하는 법·제도적인 구비가 필요하다.

말로, 발로 하는 정치적 의사표현의 허용과 관련하여 아래 헌법재판소의 결정은 많은 점을 시사해주고 있다고 할 수 있다. 아래 헌법재판소의 결정문에서도 나타났듯이 ‘선거운동의 목적 유무라는 것은 객관적으로 명백하게 판정하기 어려운 기준’이며 형식상 선거에 관한 단순한 의견개진이라도 실제적으로는 선거운동의 목적을 가지고 행하여지는 경우가 많으므로 단순한 의견개진과 선거운동을 구분할 수 없는 애매하고 불명확하며 광범위한 해석의 여지가 있다고 할 수 있다. 그러므로 이러한 구분과 판정이 어렵다면 오히려 일단 말로, 발로 하는 정치적 의사표현을 모두 허용하는 것이 유권자의 선거참여와 후보(예정)자의 정책선거를 촉진하는 계기가 되지 않을까 생

---

102) 이제는 정치권과 관료층 그리고 대기업으로 이어지는 체제구조에 모든 것을 맡길 수 없는 시대이며 체제적 관성만을 갖고는 더 이상 사회가 갖고 있는 안전, 환경, 통일, 복지 등의 난제 등을 미래지향적으로 풀어나갈 수 없는 상황이기 때문에 ‘민회’라는 풀뿌리 권위체의 형성이 필요하다고 하고 있음.(이신행, 『풀뿌리 정치와 사회적 정당성』, 경기: 법문사, 2006. pp240-241.)

각한다.

“2004. 4. 13 실시된 제16대 국회의원총선거를 앞두고 전국의 412개 시민단체로 구성된 2000년총선시민연대(부패·무능 정치인 심판과 왜곡된 정치구조개혁, 국민주권찾기 시민행동을 목적으로 설립한 단체)가 총 109 명의 후보자 공천 부적격자를 발표하면서 공천 부적격자가 공천되면 대대적인 낙선운동을 하겠다고 선언하였는데 공직선거 및 선거부정방지법제58조, 제59조에 의하여 선거운동기간 이전에는 위 낙선운동을 할 수 없게 되자 이들 규정이 정치적 의사표현의 자유와 국민의 참정권 등을 침해하고 있다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였는바, 법제58조제1항 본문의 선거운동 정의에 ‘당선되지 못하게 하는 행위’도 포함되어 있어 국민이 자발적인 의사로 모인 시민사회단체가 특정 후보자의 당선을 목적으로 함이 없이 부적격 후보자의 당선을 막기 위하여 하는 유권자운동(낙선운동)도 후보자 등이 당선을 위하여 하는 좁은 의미의 선거운동과 마찬가지로 선거운동이 되어 그 결과 동법제59조에 의하여 선거운동기간 이전에는 이를 할 수 없게 되었다. 그런데 낙선운동은 시민단체가 공직후보자에 대한 국민의 알권리를 충족시키려는 목적의 실현을 위하여 객관적 자료를 제공하고 유권자의 대표자 선택을 돕기 위한 공익실현을 그 목적으로 하는 행위이므로 후보자 등이 당선을 위하여 하는 선거운동보다는 부정과 과열의 위험이 적으므로 마땅히 이를 구별하여야 하고 이를 제한하려면 국가안전보장, 질서유지, 공공복리에 명백하고 현존하는 위험이 있는 경우에만 필요불가결한 최소한의 제한을 하여야 함에도 후보자등록개시전까지 후보자 등의 선거운동과 마찬가지로 이를 획일적으로 금지하는 것은 기본권 제한의 한계를 일탈하여 위헌이며, 법제58조제1항 단서 제1, 3호는 ‘선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시’는 선거운동으로 보지 아니한다고 규정하고 있으나 위 단서의 각호는 단순한 의견개진과 그렇지 아니한 선거운동을 구별할 수 있는 명확한 개념표지를

제시하지 못하고 있으므로 일반 국민으로서는 선거법에 위반되지 아니하는 발언, 행동의 한계를 알 수 없게 되고 결국 법집행기관의 자의적 해석과 집행에 맡겨지는 결과에 이르게 되어 헌법상 죄형법정주의 및 법치국가원리가 요구하는 명확성의 원칙에 위배된다.”고 주장하였다.

이에 대하여 헌법재판소<sup>103)</sup>는 “유권자운동으로서의 낙선운동은 특정인의 당선을 목적으로 함이 없이 부적격 후보자의 낙선만을 목적으로 하고 있다는 점에서, 특정인의 당선을 목적으로 경쟁후보가 당선되지 못하게 하는 선거운동과 의미상으로는 일응 구별되기는 하지만 이 양자가 실제 선거결과에 미치는 영향은 그 차이를 인정할 수 없고 객관적으로 구별해내기 어려운, 당선의 목적 유무라는 주관적 사유로 양자의 규제를 달리한다면 공선법의 적용에 큰 어려움을 초래하여 이 법의 목적을 사실상 달성하기 어렵게 할 것이며 또한 당선의 목적 유무라는 것은 객관적으로 명백하게 판정하기 어려운 기준인데 이에 따라 차별적 규제를 한다면 일부 후보자들이 제3자편의 낙선운동을 상대후보자를 비방하는데 암묵적으로 악용할 우려가 있고 나아가 이러한 불분명한 기준의 도입은 단속기관의 자의가 개입할 여지를 열어 주어 선거의 공정을 해할 우려가 있다.

따라서 특정 후보자를 당선시킬 목적의 유무에 관계없이 당선되지 못하게 하기 위한 행위 일체를 선거운동으로 규정하여 이를 규제하는 것은 불가피한 조치로써 그 목적의 정당성과 방법의 적정성을 인정하였다.”는 내용이다.

##### **5. 개인·기업·기관·단체의 정책 지지·반대 상시 허용과 ‘주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호 명시’ 의무화**

선거비용제한액 범위내에서 자유롭게 선거운동을 할 수 있는 범위는 정당(비례대표후보나 대통령후보를 추천한 정당)이나, 후보(예정)자에 한정하게 된다. 그러나 개인·기업·기관·단체도 자신이 지지·반대하는 정책(정

103) 헌재 2001. 8. 30. 2000헌마121 결정

책과 정당·후보예정자를 동시에 병기하는 경우 포함)을 위하여 정치적 의사표현을 할 수 있도록 하여야 하는 바<sup>104)</sup> 이들 개인·기업·기관·단체(정치인펜클럽 포함)에 대해서는 선거비용제한액을 설정할 수 없는 문제가 있다.

정당·후보(예정)자와 통모하여 그 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하는 것은 별론 - 이러한 경우에는 선거범죄 조사를 통하여 밝혀내거나 내부고발을 유도하기 위한 포상금제 실시로 신고·제보하도록 한다 - 으로 하더라도 순수하게 자신의 돈으로 특정 정책 또는 지지·반대하는 정책과 그 정당·후보(예정)자를 병기하도록 하여 선거운동을 하는 것까지 금지 또는 제한하여야 할 것인지는 논란이 있을 수 있다. 선거운동의 주체를 정당이나 후보(예정)자로 한정하고 있으나 국민(유권자)은 주권자로서 당연히 정치적 의사를 표현할 수 있으므로 국민(유권자)의 입을 막는다는 것은 이론상으로나 실제상으로 타당하지 않다고 생각한다.

따라서 개인·기업·기관·단체(정치인펜클럽 포함)가 자신의 돈-기업·기관·단체의 경우에는 의결기관의 의결을 받아 자금 사용-으로 선거운동(정치적 의사표현)을 할 수 있도록 하되, 인쇄물이나 시설물 등 선거운동 매체에 주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 반드시 명시하도록 선거법에 규정하고 이러한 명시내용이 없는 경우에는 처벌<sup>105)</sup>을 강화하자는 것이다. 주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 명시하도록 하는 이유는

첫째, 특정 후보(예정)자를 위해 선거운동을 하는 자를 노출시켜 선거비용의 투명성을 높이고

둘째, 상대 정당이나 후보(예정)자로 하여금 감시하게 하며

---

104) 개인도 자기 이름으로 자기 책임 아래 집회나 시위를 열 수 있으나, 집회와 시위에 관한 법률의 규제에서 벗어나기 위해 “나홀로 시위(1인 시위)”를 시도하는 새로운 시위문화가 나타나고 있음(naver지식백과, www.naver.com 2012.12. 8 검색)

105) 주문자의 주소·전화번호를 시설물 등에 명기하도록 하는 것은 개인의 비밀 침해가 될 수 있으나 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 명기하도록 하는 것은 비용출처 조사뿐만 아니라 업체홍보에 도움을 줄 것임

셋째, 선거기간 전·중·후 언제든지 선거에 소요되는 비용의 추적과 그 출처의 확인이 가능하도록 하기 위한 것이다.

대략 자신의 돈으로 선거운동을 하는 이유를 추정해 보면 첫째, 순수한 동기에서 하는 경우와 둘째, 이해타산(로비의 목적)에서 하는 경우로 나누어 볼 수 있는데 첫째의 경우에는 자발적인 자원봉사자로 보아 법에서 허용하면 되고 둘째의 경우에는 정경유착이나 이권수수 등의 결과를 초래할 수 있으나 직접적인 금전수수와는 달리 특정 후보(예정)자의 당선을 돕기 위하여 선거운동을 하는 경우 그 개인·기업·기관·단체의 선거운동행위만이 그 후보(예정)자의 선거에서의 승리를 가져왔다고 주장할 수 없으므로 - 선거에서 승리하면 누구나 자신이 도와서 이겼다고 주장하게 된다 - 금전수수 등 직접적인 이권수수보다는 사회에 덜 악영향을 미치게 된다는 점이다. 특히 기업·기관·단체의 경우 지속적인 성장과 발전을 위해서는 특정 정당이나 후보(예정)자만을 노골적으로 지원할 수 없다는 한계-기업·기관·단체가 특정 정당이나 후보(예정)자만을 노골적으로 지원할 경우 상대 정당이나 후보(예정)자가 차기 선거에서 승리한다면 자신의 기업·기관·단체의 영속성을 장담할 수 없다-가 있으므로 이 명시제도는 선거운동방법 규제에서 선거비용 규제로 전환시 반드시 이행되어야 할 것이다.

이와 더불어 개인·기업·기관·단체는 ‘정책에 한하여’만 정치적 의사를 표현(선거운동)할 수 있도록 규정하되 정당·후보(예정)자를 표기하고자 할 때에는 반드시 ‘정책과 더불어 그 지지·반대하는 정당이나 후보(예정)자를 병기106)’하도록 하며 거리게시가 아닌 상설게시대에만 게시(정당 또는 후보예정자나 후보자만 거리게시가 가능하도록 함)하도록 한다. 그렇지 아니할 때에는 선거판이 난장판이 되고 검은 뒷거래에 의하여 선거가 좌우될 우려가 있기 때문인데, 이와 같이 하는 것이야말로 지역현안과 정책대안을 중심으

---

106) 개인 등으로 하여금 인쇄물이나 시설물에 지지·반대하는 정당이나 후보(예정)자만을 표기하도록 하는 경우에는 그 정당이나 후보(예정)자와 통모하여 단순히 선거운동을 할 경우가 많으므로, 어떤 정책을 지지·반대하며 또는 이러저러한 이유로 지지·반대함을 반드시 표기하도록 하고 이러한 경우에만 그와 관련된 정당의 명칭이나 후보(예정)자의 성명을 병기하도록 하자는 것임.

로 공격과 방어가 활발<sup>107)</sup>하게 이루어지는 선거가 되게 하여 정책선거를 활성화시키고 선거가 축제가 되게 하는 한 방안이라고 본다.

비정파적 조직인 미국의 여성유권자연맹도 특정 후보자를 지지하거나 반대하지는 않으나 정치적 정책에 대한 찬성 또는 반대를 통해 정책과정에 영향을 미치려고 하며 이것이 미국전역에 있는 유권자들의 여론을 수렴하는 본래 의미의 풀뿌리민주주의라고 한다. 또한 후보자선거캠페인위원회나 정당 등과의 협의·자문·요청과 무관하게 지출되는 ‘독립지출’과 ‘선거관련광고’는 미국 연방선거법의 규정에 의해 연방선거위원회에 의해 규제되는 활동이나 ‘쟁점지지’는 연방선거법에 의한 규제를 받지 않는 대표적인 단체의 선거 캠페인으로 쟁점지지광고란 ‘후보 지지 또는 반대’ 등의 명시적 표현없이 쟁점사안에 대한 지지·반대의 광고 등을 말한다<sup>108)</sup>고 하는데, 우리나라 단체 등의 선거운동에 시사하는 바가 많다고 할 것이다.

## 6. 자발적 자원봉사자들(정치인팬클럽)의 활동 허용

선거는 정권쟁취를 위한 자당과 타당의 투쟁이다. 정권쟁취를 위해서는 자당의 지지세력과 타당의 지지세력간 정책적, 이념적으로 공격과 방어가 이루어져야 한다. 이러한 점에서 지지세력들이 자발적으로 구성되었으나 아니면 비자발적으로 구성되었으나에 따라 투쟁의 결과(선거의 결과)는 상당히 달라지며 선거기간 중에 내세운 정책·공약의 임기중 추진에 있어서도 상당한 탄력을 받거나 지지부진할 가능성이 있다. 특히 금전살포로 선거에서의 승리를 도모하고자 했던 우리나라의 과거의 잘못된 관행은 당원조직 또

---

107) 현행선거법제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지)제1항에는 “누구든지 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첨부·살포·상영 또는 게시할 수 없다.”고 규정하고 있어 정책에 대한 지지·반대·추천조차 할 수 없음

108) 서울특별시선거관리위원회, 『선거캠페인』, 서울특별시선거관리위원회 선거캠페인연구반, 2011, 409, p419.

는 사조직 구성원들을 비자발적으로 편성하는 과오를 범하였고 선거법에 단체(사조직)의 선거운동을 금지하거나 제한<sup>109)</sup>하는 결과를 초래하기도 하였다.

오늘날의 정치는 정치엘리트 혼자서 이끌고 나가는 시대가 아니다. 소비자가 곧 생산자가 되는 쌍방향미디어가 발달되었듯이 정치 또한 정치엘리트와 유권자가 지배와 피지배의 관계를 벗어나 정치과정에 함께 참여하고 공약을 공동으로 개발하는 과정이 필요한 시대이다.

이러한 점은 과거 정치엘리트만이 독점할 수 있었던 정보와 경험이 인터넷의 발달로 일반 국민도 광범위하게 향유할 수 있게 되면서 연유하였다고 보여진다. 금속활자의 발달로 지식정보가 국민에게 광범위하게 전파되었듯이, 인터넷의 발달은 제2의 금속활자의 붐을 일으키고 있는 것이다.

사회가 복잡해지고 국민의 여론 또한 다양해지고 있는 것도 정치엘리트가 국민의 여론을 전부 수렴하지 못하는 점이 되기도 하므로 이제는 자발적인 정치참여자들<sup>110)</sup>(정치인팬클럽 회원들)의 활동을 자유롭게 할 필요가 있는 것이다.<sup>111)</sup> 물론 자신의 돈으로 특정 정치인을 지지·추천하는 자발적인 자원봉사자들의 활동이 후보(예정)자의 선거비용의 제한을 무력화시키고, 명목상의 자발적인 활동 이면에는 금품살포가 이루어지는 비자발적인 조직일 수가 있어 이를 구분한다는 것에 어려움이 있을 수 있다.<sup>112)</sup> 그러나 결국 자

109) 선거법제87조(단체의 선거운동금지)제2항, 제89조(유사기관의 설치금지)

110) 16대 대선과정에서 일부 젊은 유권자들이 보여준 새로운 선거운동방식은 탈물질주의적 가치와 밀접한 연관이 있으며 이들은 단순한 투표행위로 만족하지 않고 여러 형태의 어려운 참여를 주도했는데 인터넷 등 새로운 수단을 이용하여 일련의 촛불시위를 조직하는 등 정치적 의제를 설정하는데 주도적 역할을 수행하였으며 또한 “노사모” 등 자발적인 정치조직체를 통해 선거운동에도 적극적으로 참여했던 것임. 이러한 가치변화가 좋은 측면만 있는 것은 아니나 장기적인 관점에서 볼 때 한국의 정치과정에 긍정적인 영향을 미칠 것이며 나아가 한국민주주의의 발전과 공고화에 기여할 것으로 기대된다고 하였음.(어수영, 『한국의 선거 V: 제16대 대통령선거와 제17대 국회의원선거』, 서울: 도서출판 오름, 2006, p104.)

111) 단체가 특정 정당이나 후보자에 대한 지지반대나 그 권유행위를 명시하지 않고 단지 그 설립 목적과 밀접한 관련이 있는 사항에 관하여 자신의 정치적·정책적 주장을 개진하거나 그러한 정책에 동조하는 정당이나 후보자를 지지한다는 일반적 논평은 할 수 있음.(강일호, 『선거운동의 자유에 관한 연구』, 안동대학교 박사학위논문, 2012, p140.)

112) 이진달·서상욱(2007)은 선거법규정도 금전을 제공하여 선거운동원을 부리는 것이 아니라면 자유로운 선거운동의 형태로 확대해 나갈 필요가 있음을 피력하고 있음.(“정치관계법 개선방안에 관한 소고”, 『선거논단』, 제5호, 중앙선거관리위원회, 2007, p13.)

발적이든 비자발적이든 선거과정에서의 그들의 활동이 선거결과에 영향을 미치고 그 결과가 지역주민들의 삶의 질을 다르게 할 수 있음을 장기적으로 보여준다면 금품살포에 의한 비자발적 행동이 지탄을 받게 되거나 내부고발로 이어질 가능성 - 특히 포상제의 실시로 - 이 있는 것이다.

## 7. 정당중심의 정책선거 활성화

선거운동의 전개방식에는 두 가지 유형이 있다고 할 수 있다. 하나는 정당중심으로 선거운동을 하는 것이고 다른 하나는 정치인(후보자)중심으로 선거운동을 하는 것이다.

지역주민과의 밀착정도를 고려해 보면 당연히 정당보다는 정치인 중심으로 선거운동이 전개되어야 하나 오늘날 대의민주정치를 구현한다는 측면에서는 정당중심의 선거운동이 되어야 할 것이라고 본다. 물론 국민의 정치적 의사를 대변하는 것이 오로지 정당일 수는 없으나 우리나라 정치풍토를 살펴볼 때 무소속 당선자보다는 정당추천 당선자들이 지역과 밀접한 관련이 있는 현안이나 정책을 지속적으로 추진한다는 점에서 정당중심의 선거가 되도록 하는 것이 정치발전에 기여할 것으로 보인다.

선거과정에서도 정당중심의 선거는 정책·공약·대안위주로 선거운동방식이 전개되어 나가는 경향이 있으나 정치인(후보자)중심의 선거는 인물의 자질이나 능력, 정치적 견해의 우열로 선거운동방식이 전개되기보다는 네거티브선거, 비방, 베끼기 등으로 전개되고 당선되고 나서도 공약에 책임지지 아니하는 경향이 있어 왔던 것 같다.<sup>113)</sup> 따라서 정당중심의 정책선거가 될 수 있도록 선거법체계를 구축하는 것이 선거의 본래의 의미 - 주권자인 국민의 정치적 의사를 잘 대변해 줄 수 있는 대표자 선출 -를 충실히 반영하는 것이라고 본다.

---

113) 유권자가 인물론과 정책에 따라 투표하겠다고 말하면서도 정당을 보고 투표하는 이유는 당해 후보자에게 이슈가 없기 때문이며 만일 이슈가 존재하는 후보자라면 이슈의 찬반이 후보자의 찬반으로 이어질 것이고 어떤 후보자이든 정책선거를 이끌 경우 유권자는 그 정책에 관한 찬반의 시각으로 들여다 보게 될 것이라는 것임.(이재술, 『제5회 전국동시지방선거 실전대비 최고의 정치컨설팅트가 말하는 선거전략의 법칙』, 서울: 도서출판 서우, 2010, pp47-48.)

그러나 이러한 이론적 검토에도 불구하고 투표율이 계속적으로 하강하고 있는 현실은 정당이 국민의 정치적 의사를 대변하는 조직으로서 작동되기 보다는 중앙당 대표자의 하향식 의사의 집행이나 정당의 이익을 위한 대변 단체 또는 중앙집권화되고 관료화 됨으로써 빠르게 변화하는 시대의 흐름을 맞추지 못하는 뒤떨어진 기관으로 작동되기 때문이 아닌가 생각된다. 따라서 정당중심의 정책선거가 활성화 되도록 누구나 선거운동을 자유롭게 하여 특정 정당의 정책에 대하여 비판 또는 보완하게 할 수 있도록 하고 국고에서 지원하는 선거보조금도 후보자 공천과 관련지어 지급할 수 있게 규정되어야 한다고 본다.

적어도 유권자인 국민이 자신들의 지역에 출마하는 정치인을 검증할 수 있게 일정기간(예를 들면 선거일전 1년까지 등)전 공천되어야 하고 그래야 그 출마예정자도 공천후 지역주민과의 만남과 비판속에서 자신의 공약과 정책을 가다듬을 수 있는 시간을 벌 수 있기 때문이다. 또한 비방과 흑색선전이 난무하지 못하도록 하기 위해서는 정당중심으로 선거운동이 전개되고 비전을 제시하는 행태가 우선시 되는 선거풍토가 이루어져야 하는데, 비방과 흑색선전이 큰 효과를 거두기 위해서는 정당보다는 정치인 개인을 공격해야 하고, 선거에 임박한 시기라서 반박할 시간적 여유가 없어야 하기 때문이다.

## 8. 유력 후보(예정)자 중심의 TV 양자 토론 개최

현행 선거법제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)의 규정에 의한 중앙선거관리위원회 산하 선거방송토론위원회 주관 후보자 초청 대담·토론회는 선거운동기간 중에 한정된 개최, 기계적인 시간 배분, 공정성·형평성 시비에 휘말리는 부담을 피하기 위한 논쟁 회피 방식의 진행 등으로 많은 논란을 야기하고 있다. 따라서 선거일 전 1년 전부터 후보예정자 초청 대담·토론회가 가능하도록 하게 할 뿐만 아니라 초청 대상자도 대담·토론회 직전 여론조사에서 평균지지율 15%가 넘는 후보(예정)자만을 초청<sup>114)</sup>하여

114) 오창우(2008)도 제한된 시간내에 군소정당 후보 모두를 토론회에 참가시키다 보면 심도 있는

대담토론회를 개최함으로써 당선이 유력시 되는 후보(예정)자를 중심으로 신념이나 의지, 정견, 비전 등을 검증하는 효율적인 TV토론이 될 수 있도록 규정하여야 한다.

토론방식에 있어서도

첫째, 후보(예정)자 주도로 일정시간(예를 들면 20분 등) 질문·답변하게 하되 질문·답변, 재질문·재답변 시간을 엄격히 준수하게 하여 실질적인 토론이 이루어지게 하고

둘째, 토론 도중에는 참고자료를 들춰보지 못하게 하며

셋째, 한 가지 주장에는 적어도 2개 이상의 실례를 들도록 하여 지역 현안이나 국가적인 이슈 밀착형 정치인이 될 수 있도록 한다.<sup>115)</sup> 이와 같은 제한을 두지 않으면 토론을 주도하는 후보(예정)자가 자신의 업적만을 홍보하거나 상대 후보(예정)자를 공격하는데 배정된 시간을 다 허비한 후 답변시간은 주지 않은 채 질문만 하고 끝내버리는 경우가 있기 때문이다. 또한 준비하여 가지고 온 참고자료를 보게 하는 경우에는 준비해 온 것만 앵무새처럼 반복하거나 질문에 대한 답변과는 부합되지 아니한 내용을 언급하여 정작 후보(예정)자의 진면목을 알 수 없게 되기 때문이다. 그리고, 한 가지 주장에 대하여 적어도 2개 이상의 실례를 들도록 하는 것은 후보(예정)자간에 누가 지역밀착스타일인지 또는 국가현안 파악 정치지도자인지 알 수 있게 하고 토론에 있어서도 추상적·관념적인 언어만 늘어놓고 끝나는 일이 없도록 하기 위한 것이다. 일반 국민(유권자)이 알고 싶은 것은 후보(예정)자의 소신과 정치적 식견, 능력 등이지 정치컨설턴트나 광고대행업자의 아이디어가 아닌 것이다.

## 9. 정책·공약 등급 및 점수화 보도 허용과 정치인 발언 ‘사실 검증(fact check)’ 결과 표시제 실시

정책토론이 불가능함을 지적하고 있음.(“선거방송 TV 토론에 대한 근원적 성찰과 몇 가지 제안”, 『선거관리』, 제54호, 중앙선거관리위원회, 2008, p149.)

115) 중앙일보, 5면, 2012. 12. 6. ; 경향신문, 5면, 2012. 12. 6.

선거는 지역현안과 정책이슈가 활발히 논의되는 과정이어야 한다. 이러한 가운데 후보(예정)자의 차별성을 부각시킬 수 있으나 우리나라의 현 선거풍토를 보면 상대 후보(예정)자의 공약 베끼기, 몰타기 등으로 후보(예정)자간 그 차별성을 기대할 수 없게 되고 따라서 미래에 대한 비전제시보다는 과거에 대한 검증에 매몰되는 경향이 있어 왔다. 상대 후보(예정)자를 검증한다는 명분아래 아니면 말고식의 네거티브 선거전이 난무하고 있는데 이러한 잘못된 선거풍토를 바로잡기 위해서는 SNS 등 소셜미디어, 팟캐스트, 토탈뉴스, 종편채널 등이 다음과 같은 방향으로 움직이도록 규정할 필요가 있다.

첫째, 현행 선거법제108조의2(정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등)의 규정을 폐지하여 언론사 등이 후보(예정)자별로 점수부여 또는 순위나 등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하는 공약평가(채점표)가 가능<sup>116)</sup>하게 하고

둘째, 후보(예정)자는 물론 중요 캠프인사, 저명한 지지자들의 주요 발언의 진위를 실제적으로 검증하고 이를 계량화하여 보여주는 것이 필요하다고 본다. 주요 발언(주장이나 그 근거)에 대하여 언론사 등이 ‘사실-대부분 사실-절반만 사실-대부분 거짓-새빨간 거짓’이라고 평가<sup>117)</sup>함으로써 유권자의 선택을 도와야 한다는 것이다. 즉 대중매체는 물론 영향력이 큰 소셜미디어, 팟캐스트, 토탈뉴스, 종편채널 등은 유력 후보(예정)자의 주장(공약이나 정책)과 근거에 대하여 조목조목 반박하거나 평가함으로써 유권자의 선택에 도움이 되는 선거풍토 분위기를 조성하도록 규정할 필요가 있는 것이다. 이렇게 함으로써 정치인들이 거짓말을 함부로 하거나 또는 아니면 말고식의 무책임한 언동을 자제하도록 하여 우리나라의 정치풍토를 쇄신하고 정치지도자를 신뢰하는 사회분위기를 조성하는 한편 정치불신으로부터 야기되는 사회적 고비용을 낮추는데 이바지 하여야 할 것이다.

---

116) 1999년 에드워드 케네디 민주당 상원의원은 보수적인 단체로부터는 0점, 진보적인 단체로부터는 90점을 받았다고 함(강일호, 『선거운동의 자유에 관한 연구』, 안동대학교 박사학위논문, 2012, p141.)

117) 경향신문, 4면, 2012. 12. 6.

오늘날 언론은 대중매체에서 인터넷언론으로 급속히 확산·발전하고 있으며 인터넷 언론의 중요성은 날이 갈수록 더해지고 있다. 그 특징<sup>118)</sup>을 보면 첫째, 소셜미디어의 확산과 선거에서의 영향력의 증대 둘째, 팟캐스트 등 새로운 형태의 언론등장 셋째, 포털뉴스의 지속적인 영향력 증대 넷째, 종편 채널의 등장을 들 수 있다.

스마트폰 등 무선인터넷 기기의 확산으로 급격한 성장을 보인 소셜미디어는 기성 언론매체 못지 않게 의제 설정력을 갖추면서 선거의 공론장에서 준언론매체의 역할을 하고 있으며 후보자의 SNS를 이용한 선거운동이 중요 뉴스콘텐츠로 부상하고 인터넷언론사가 이를 선거보도로써 확산시킴으로써 더욱더 기성 언론매체나 인터넷언론매체의 공정보도의 중요성이 더해가고 있다.

오디오 파일 및 비디오 파일 형태로 뉴스나 드라마 등 다양한 콘텐츠를 인터넷망을 통해 제공하는 서비스인 팟캐스트는 기존 라디오 프로그램과 달리 방송시간에 맞춰 들을 필요가 없으며 MP3플레이어, 스마트폰 등을 통해 구독 등록만 해 놓으면 자동으로 업데이트 되는 관심프로그램을 내려받아 아무 때나 들을 수 있어 인기를 얻고 있다. 팟캐스트와 같은 새로운 유형의 언론사들은 기존의 언론과 다른 시각에서 정치적 지향점이 뚜렷하고 사적 커뮤니케이션 형태로 운영된다는 점에서 공정보도의 중요성이 날로 더해가고 있다.

포털은 단순히 뉴스 기사를 모아 ‘전달’하는 역할을 넘어 ‘유통’하는 뉴스 시장의 지배력을 강화 해오고 있는 등 선거와 관련된 뉴스 및 정보의 제공에 있어서 결정적 영향력을 행사하면서도 상대적으로 불공정보도에 관한 책임을 등한시해 왔다는 지적을 받고 있다.

2011. 12. 1 개국한 종편채널은 지난 십수 년 동안 같고 닮은 풍부하고 유능한 보도인프라와 인력, 숙련된 뉴스 취재 및 생산방식과 경험으로 저널

---

118) 중앙선거관리위원회 인터넷선거보도심의위원회, 『제19대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의백서』, 인터넷선거보도심의위원회, 2012, pp22-25.

리즘의 경쟁력이 상당할 것이라는 전망이 있었으나 초창기 시청률은 애초 평가되었던 것보다 그리 높지 않았다. 그러나 전문취재와 보도시스템을 갖추고 있는 만큼 향후 영향력 변화의 폭이 커질 것이라는 의견이므로 공정보도에 더욱 노력하도록 법률이 뒷받침해 주어야 할 것이다.

언론이 후보자의 당락에 미치는 영향은 지대하다. 따라서 언론매체의 공정보도가 특히 중요하며 이 공정보도에 있어서는 사실(fact)에 입각한 보도와 전체적인 맥락에서의 보도가 매우 중요하다.

보도의 공정성이란 본질적으로 동등한 것을 동등하게 취급하려는 보도로서의 “균형있는 보도”와 동일시간이나 동량지면을 할당하여 사물에 대한 쌍방의 견해를 편향되지 않게 취급하려는 보도경향으로서의 “형평적인 보도”를 의미한다는 것이 판례의 태도<sup>119)</sup>이다. 선거방송심의에관한특별규정제5조(공정성)에 의하면 공정성은 방송순서의 배열과 그 내용의 구성에 있어서 특정한 후보자나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 하는 것을 말한다.

## 10. 선거관리위원회의 선거비용·정치자금 조사권 확대

현행 선거법이 사전선거운동을 금지한 취지는 사전선거운동을 허용할 경우 후보자간의 지나친 경쟁으로 불법행위의 빈발이 우려되고, 경쟁의 장기화는 경비와 노력이 지나치게 들어 사회적·경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자간의 경제력의 차이에 따른 불평등이 생기게 되고 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 젊고 유능한 새로운 후보자의 입후보의 기회를 빼앗는 결과를 가져올 수 있다는 점이라는 것이다.<sup>120)</sup>사전선거운동금지를 폐지하고 선거비용제한액 범위 내에서 후보(예정)자가 선거운동을 자유롭게 할 뿐만 아니라 개인, 기업, 기관, 단체(정치인팬클럽 포함)도 정치적 의사표현을 허용할 경우에는 위와 같은 상황이 발생할 수 있다. 따라서

119) 서울남부지원, 1994.11.11. 93조합21447 판결

120) 헌재 2001.11.29. 2001헌마576 결정

선거를 관리하게 되는 선거관리위원회의 조사권을 확대·강화할 필요가 있는데, 선거법위반범죄의 경우 현장에서의 증거수집이 중요하고 선거일 후에는 선거범죄가 선거결과에 영향을 지대하게 미쳤음에도 이를 치유할 수 없는 특성이 있으며 사회지도층인 후보(예정)자가 조사받기를 거부하는 경우가 종종 있을 뿐만 아니라 선거비용제한액 범위 내에서 선거운동이 이루어졌더라도 불법적인 선거자금 사용으로 경제력 차이가 발생하고 이에 따른 불평등이 발생하지 아니하였는지 확인하여야 하기 때문이다. 특히 선거운동의 규제방식을 방법상 규제에서 선거비용 규제로 전환하는 과정에서의 초기 대응의 승패는 이러한 제도가 조기에 정착하는데 막대한 영향을 미치리라 본다.

### 제3절 선거비용 규제로의 개선시 기본방향

#### 1. 정경유착의 부패고리 근절

선거에는 많은 돈이 든다. 특히 지역구가 광활한 경우에는 후보(예정)자의 자산이나 차입금을 가지고는 그 선거비용을 전부 충당할 수 없기 때문에 공식적으로는 후원회를 통한 후원금을 받고 있으나 비공식적으로는 후보(예정)자가 직접 불법선거자금을 수수하는 경우가 있다. 따라서 선거운동의 규제를 현행 방법상 규제에서 장차 선거비용 규제로 전환하는 과정에서 가장 문제가 되는 것이 바로 정경유착에 의한 부패라고 할 수 있다.

부패한 사회나 국가는 역사상 당연히 쇠망의 길을 걷게 되었음을 알 수 있는데, 영향력 있는 정치인이 당선 후 지역사회 발전이나 국가발전보다는 자신을 후원하여 준 후원인들의 이익을 위하여 정치권력을 행사하기 때문이다.<sup>121)</sup> 이러한 이유로 후원금은 첫째, 다액 소수가 아니라 소액다수의 형태로

---

121) 시민(또는 회사들)의 정치적 기부는 일정정도 그들의 수입에 비례하는 것이므로 이러한 기부금을 모아 작은 액수를 보충할 수는 있겠지만 큰 액수의 기부금을 몇 차례 모으는 것이 더 쉬우므로 후보들은 자신들의 선거비용을 충당하기 위해 가난한 사람보다는 부유한 사람에게 호소하려는 경향이 더 강하다는 것임.(버나드 마넵 지음, 곽준혁 옮김, 『선거는 민주적인가』, 서울: 후마니타스(주), 2010, p182.)

이루어지게 하여야 하고 둘째, 기업이나 단체의 후원보다는 개인 위주로 후원되게 하여야 하며 셋째, 정치인이 후원금을 직접 수수하지 못하도록 법문에 명시하여야 한다. 돈의 특성상 여러 사람의 손을 거치게 하여야 투명성을 높이게 되고 자금관리자 상호간 견제가 이루어지기 때문이다. 공천과 관련하여 혹은 이권개입을 목적으로 후원되는 사례가 발생된 경우에는 이유여하를 불문하고 당선무효형과 더불어 10년<sup>122)</sup>간 피선거권을 제한하는 법규정이 제정되어야 한다. 더불어 이와 같은 불법사례 방지를 위하여 내부고발자에게는 포상금을 추가하는 포상금제도도 시행되어야 한다. 이러한 법적·실효적 제도만이 선거법상 선거운동의 규제를 방법상 규제에서 선거비용 규제로 전환하는 것에 크게 기여할 것으로 보인다.<sup>123)</sup>

## 2. 경제력에 의한 후보(예정)자간 기회불균형 해소

선거비용 규제 중심으로 선거법규제를 개선하기 위해 필요한 두 번째 기본방향으로, 경제력에 의한 후보(예정)자간 기회불균형 해소를 위한 노력이 필요하다고 할 것이다. 정치인의 자질이나 능력, 정견보다는 금품 공세 등 경제력에 의하여 선거의 결과가 좌우된다면 민주주의 사회에서의 선거는 의미가 없어지게 된다.<sup>124)</sup>

경제력에 의한 후보자간 기회불균형을 해소하기 위해서는 불법 선거자금 조성 방지대책과 함께 선거비용제한액을 설정하여야 한다. 선거비용제한액

122) 피선거권 제한기간은 입법 당시의 정치환경 등을 고려하여 적정하게 규정하면 될 것임

123) 정병운(2004)은 정치자금제도화 제고와 관련한 기본방향으로 첫째, '적정성'과 '공개성'의 조화가 이루어져야 하고 둘째, '자율성' 제고를 통하여 기부문화가 조성되어야 할 것과 셋째, '형평성'의 도모를 통하여 파트너십이 정립되어야 할 것과 넷째, 정치자금제도에 대한 정책기능이 일상화되어야 함을 주장하고 있음.(『한국정당의 정치자금 제도화에 관한 연구-정치자금의 공급적 측면을 중심으로』, 경원대학교대학원 박사학위논문, 2004, pp136-137.)

124) 원찬희(2010)는 제18대 국회의원선거 지역구출마 후보자를 대상으로 한 연구·분석에서 후보자가 집행한 정치자금집행액이 후보자가 당해 선거구에서 얻은 득표수에 유의미한 영향력을 미치고 있음을 검증하면서, 선거운동은 돈으로 표를 사는 것이 아니라 말과 행동으로 후보자의 능력과 공약을 다양하게 홍보·선전할 수 있는 환경을 조성하여 유권자가 후보자를 충분히 검증하고 분석하여 선택할 수 있도록 하여야 함을 주장하고 있음.(『정치자금집행액이 득표율에 미치는 영향에 관한 실증적 연구-제18대 국회의원선거를 중심으로』, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문. 2010, pp75-76.)

범위 내의 합법적인 선거운동의 경우에는 그 사용내역이 전부 노출됨으로써 문제가 없으나 불법선거자금을 조성하여 은밀히 금품을 살포하는 경우가 문제가 된다.

향응, 기부행위, 금품살포의 경우와 같이 은밀하고 과렴치한 불법선거운동 행위자에 대해서도 그 정도에 따라 당선무효형과 10년간 피선거권을 제한하도록 규정하여야 한다. 금품살포를 제외한 향응이나 기부행위의 경우에는 그 정도에 따라 처벌하여야 한다. 그 이유는, 명목여하를 불문하고 당선무효형을 규정하게 되면 식사 때가 되어 일반적인 수준의 식사를 하는 경우 또는 동네가게 앞 파라솔 의자에 앉아 간단히 캔맨주로 목을 축이는 경우까지 상대방이 당선무효를 노려 신고·제보하는 사례가 있기 때문인데, 선거법에 예외로 규정되지 아니하였더라도 그것이 지극히 정상적인 생활형태의 하나로써 역사적으로 생성된 사회질서의 범위안에 있는 것이라고 볼 수 있는 경우에는 위법성이 조각된다는 판례<sup>125)</sup>가 있기 때문이다.

후보(예정)자간에는 선거비용제한액 범위 내에서 선거운동을 하게 함으로써 선거운동의 기회균등을 도모할 수 있으나 개인, 기업, 기관, 단체(정치인펜클럽 포함)의 경우 규제 개선이 되면 누구나 언제든지 선거일이외에는 자유롭게 선거운동을 하게 되므로 지지받는 후보(예정)자와 지지받지 못하는 후보(예정)자간 기회의 불균형을 초래할 수 있게 된다. 물론 개인, 기업, 기관, 단체(정치인펜클럽 포함)가 후보(예정)자와 통모하는 경우에는 그 자금의 흐름을 추적하여 처벌하는 것은 별론으로 하고 순수하게 자발적으로 특정 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하는 경우가 문제가 되는데 이러한 경우에는 선거운동매체에 주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·성명·전화번호를 반드시 명시하도록 법률에 규정하여야 한다. 이러한 명시내용이 허위이거나 사실과 부합하지 아니하는 경우에는 선거관리위원회에게 선거 전·중·후를 막론하고 조사할 수 있도록 권한을 부여 하여야 한다.

---

125) 대법원 1999.5.11 99도499 판결

### 3. 비효율적인 선거비용 지출의 억제

선거운동기간을 제한하는 현행 선거법제를 폐지하고, 언제든지 누구나 정치적 의사표현이 가능하도록 하되 선거비용을 규제하는 방식으로 선거법제를 개정하고자 하는 경우 세 번째 기본방향으로, 비효율적인 선거비용 지출의 억제를 들 수 있다. 선거비용 규제 위주로 선거법을 개정한다고 하더라도

첫째, 청중동원에 많은 돈이 들어가는 집회를 이용한 옥내 또는 옥외에서의 선거운동의 금지

둘째, 돈드는 비자발적 자원봉사자의 고용 금지 - 유급 선거운동원을 최소화한 두자는 주장이 있을 수 있으나 국민의 여론을 형성하여야 할 후보(예정)자가 자신을 위해 무보수로 자발적으로 일해 줄 수 있는 자원봉사자가 없다는 것은 그 자체로 자격미달이라고 할 수 있다.

셋째, 금품살포 가능성이 있는 호별방문은 금지하되 다수 유권자와 면대면 접촉이 가능한 ‘사랑방좌담회’는 허용하자는 것이다. 이 경우에도 기부행위 등은 금지시켜야 한다.

넷째, 돈이 많이 든다고 하여 TV광고나 연설을 금지하는 어리석음을 범해서는 안된다. 특히 후보자간 토론이나 혹은 후보자와 유권자간 대담은 적극 권장하여야 한다. 이러한 쌍방향적인 대담·토론회는 일방적인 선거벽보·선거공보와는 다르기 때문이다. 선거벽보·선거공보 등 인쇄물은 후보자의 정견이나 의지라고 하기 보다는 광고대행업체의 마케팅기법일 뿐이기 때문이다.

## 제4절 선거운동의 규제 개선(비용 규제)방안

### 1. 선거비용 등의 재정의

선거비용이란 통상적인 정당활동 등을 제외한, 후보(예정)자를 위하여 선거일전 1년부터 소요되는 자금으로써 후보(예정)자의 자산, 차입금, 정당지원금, 후원금, 기타 수입을 포함하도록 규정한다. 선거일전 1년 전부터 후보

(예정)자를 위하여 지출하는 일체의 비용으로서, 정당, 선거사무소장, 선거연락소장, 후보자의 배우자, 후보자의 직계존비속, 회계책임자가 지출한 비용과 이들과 통모하여 지출한 비용 모두를 포함하도록 한다. 후보(예정)자 본인과 그 가족의 생활비를 제외한 일체의 자금과 경비를 선거비용으로 계상하도록 규정한다.(현행 선거법상 선거비용으로 보지 아니하는 비용규정은 폐지하도록 함)

## 2. 선거비용의 규제(적용) 범위

이 개정선거법의 규정에 의한 적용범위는 선거와 관련하여 비례대표의원을 추천한 정당과 후보(예정)자를 위하여 소요되는 선거비용의 수입과 지출에 한하도록 한다. 그러나 개인·기업·기관·단체(정치인펜클럽 포함)가 정당 후보(예정)자, 그 가족, 선거사무장, 선거연락소장, 회계책임자, 활동보조인, 대담·토론자 등과 통모한 경우에는 정당·후보(예정)자의 선거비용제한액에 포함하여 그 적용을 받도록 한다.

## 3. 선거비용 조달과 지출의 기본원칙

첫째, 모든 선거비용의 수입은 누락없이 보고되도록 한다. 후보(예정)자가 되고자 하는 자의 자산, 차입금뿐만 아니라 정당지원금, 후원금(기부금 포함), 기타 수입 등 선거일전 1년부터 후보(예정)자의 선거운동의 준비와 활동, 정리에 소요되는 모든 경비에 충당할 자금을 포함하도록 하여야 한다.

둘째, 선거비용의 수입은 정당정치 활성화와 정책선거를 위해 정당후원회 위주로 조달되도록 한다. 국민을 위한 정책의 일관성을 담보하고 정치인 개인의 이권개입으로 인한 정경유착 등 부패를 방지하기 위해 필요하기 때문이다.

셋째, 선거비용의 수입은 후보(예정)자가 직접 수령할 수 없도록 규정한다. 반드시 회계책임자 등 제3자를 통하여 수령하도록 한다. 선거사무소장, 선거연락소장, 후보자의 배우자, 후보자의 직계존비속이 수령하는 선거자금도 반드시 회계책임자 등 제3자에게 보고하여 선거비용의 수입에 계상되도록

록 한다.

넷째, 후보(예정)자와 통모하지 아니한 선거자금은 독립하여 지출할 수 있으나 이 경우에는 반드시 주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 명시하도록 한다.

다섯째, 선거보조금은 의석수 또는 직전 총선거 득표율과 연계하되 선거일전 1년부터 정수대비 공천확정인원에 비례하여 월단위로 지급한다. 선거일전 1년전 공천을 마무리한 국고보조금 배분정당은 선거보조금 전액을 수령할 수 있으나 그렇지 못한 정당은 공천을 마무리할 때까지 월단위로 차감되어 지급되기 때문에 공천을 조기 마무리하려고 노력할 것이다.

여섯째, 선거자금의 집행(선거비용)은 실명이 확인되는 방법으로 지출되도록 한다. 다만 현금으로 지출할 수 있는 금액은 선거자금 총액의 10% 범위내에서 공직선거관리규칙으로 정하도록 한다.

일곱째, 선거비용은 선거일전 1년부터 후보(예정)자가 지출하는 일체의 모든 경비(후보자 또는 후보예정자와 그 가족들의 생활비는 제외한다)를 기재하고 보고하도록 한다.

여덟째, 선거자금 수입과 선거비용 지출내역은 일정기간 단위로 인터넷에 공개하도록 한다.

아홉째, 선거비용은 사적경비나 부정한 용도로 지출하여서는 안된다는 점을 명시하도록 한다.

#### 4. 선거비용의 조달과 방법

선거비용의 조달 주체로 정당(당비), 정치인(자산이나 차입금), 정당후원회<sup>126)</sup>나 정치인후원회(후원금), 국가(선거보조금)를 들 수 있으나 그 이외에 정치인의 “TV 정치슬로건 ARS후원”이나 공개장소에서의 연설·대담시 스마트폰을 이용한 “모바일 터치 정치후원”을 추가<sup>127)</sup> 할 수 있을 것이다. 정

126) 정치자금법제16차 개정(2005. 8. 4)시 부칙에 경과규정을 두어 중앙당 및 시도당의 후원회는 2006. 3. 13에 폐지됨.(중앙선거관리위원회, 『정당·정치자금법규운용자료』, 중앙선거관리위원회, 2012, p315.)

당정치 활성화와 정책선거를 위해서는 현행 정치자금법에서 폐지한 정당후원회를 부활할 필요가 있으며, 이권개입이나 정견유착을 방지하기 위해서 일대일 관계인 정치인후원회는 축소를 검토하여야 할 것으로 본다. 정경유착 등 부패고리차단을 위해서는 다액소수보다는 소액다수 후원을 활성화할 필요가 있는데 그 일환으로 “TV 정치슬로건 ARS후원”이나 공개장소에서의 “모바일터치 정치후원”을 추천하게 된 것이다.

“TV 정치슬로건 ARS후원”은 특정 정치인이 TV에 출연하여 민생과 밀접한 관계가 있는 정책을 소개하고 그 정책을 함축하여 표현하는 정치슬로건을 내세우며 후원을 호소하는 방식이다. 이것은 KBS1 TV의 “사랑의 리퀘스트”라는 프로그램에서 그 후원방식을 차용한 것이다. 예를 들면 약 15분정도 정치인의 사연이나 입법사례, 민생과 밀접한 관계가 있는 정책의 소개, 함축적으로 표현한 정치슬로건을 방영하면서 후원을 호소하는 방식이다.

“모바일터치 정치후원”은 정당이나 정치인이 공개장소에서 유권자와 대담 또는 토론을 하면서 자신의 정견이나 정책에 공감하면 모바일을 통하여 후원하게 하는 방식이다. 예를 들면 공개장소에서 대담·토론 후

“나(우리정당)의 정견(정책)에 동의하신다면, 모바일 들고!”

“539(오! 선거) 누르고!”

“007(그 정당이나 정치인의 후원번호) 누르고!”하면서

소액다수 후원을 호소하는 것이다. 이것은 현장에서 유권자의 민심을 즉시 파악할 수 있고 그 정견이나 정책에 관한 여론조사의 결과까지도 보여주는 바로미터가 될 수도 있는 모금방식이라고 할 수 있다.<sup>128)</sup>

‘TV 정치슬로건 ARS후원’이나 ‘모바일터치 정치후원금’의 모금한도는 1회 후원금액이 소액(천원이나 만원)이므로 상한선을 제한하지 않는 것이 정

---

127) 정책선거가 실종된 선거풍토를 개선하기 위한 정치자금(선거비용) 모금방안의 하나로 제안하였으나 보다 면밀한 검토가 필요함

128) 엄기홍(2012)도 “정치자금법 쟁점과 평가”에서 후보자가 모금한 정치자금의 액수는 지지의 다른 표현임을 언급하고 있음.(한국정치학회, 『제19대 국회의원선거 외부평가』, 사단법인 한국정치학회, 2012, p92.)

책선거 확산 및 확립에 좋다고 본다.

선거보조금은 의석수 또는 득표비율에 따라 총액을 산정한 후 선거일전 1년전에 지역구 전원을 공천한 정당의 경우에는 선거보조금 전액을 지급하고 공천이 늦어지는 경우에는 월단위로 차감하여 지급하는 방식도 생각해 볼직 하다. 그래야 정당이 공직선거 후보자를 조기 공천하게 되고 그렇게 함으로써 국민(유권자) 입장에서 충분한 시간을 두고 후보(예정)자의 정책과 공약 검증이 가능하게 되며 후보(예정)자의 입장에서도 장기간 노출됨에 따라 비방이나 허위사실 유포에 대응할 수 있으며 지역밀착형 정책이나 공약을 제시할 수 있기 때문이다. 낙하산 인사를 공천하는 경우에는 그 지역주민과의 밀착정도가 얇기 때문에 정책이나 공약대신 향응이나 금품살포 등으로 지역민심을 얻으려는 경향이 있는바 이러한 폐단 또한 없앨 수 있는 방법이 될 것으로 본다.

정당이 완전 국민경선을 하는 경우 경선에 참여하는 경선선거인에게 일정액의 참가비(예를들면 1만원등)을 납부하게 하고 그 금액을 정당의 선거자금 수입으로 계상하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

차입금의 일종인 ‘정치인 Fund’도 명문화할 필요가 있다.

정치인펀드란 정치자금법상 개념이 아니고 2002년 노무현대통령 후보시절 Fund를 발행하여 다수의 유권자들로부터 돈을 빌린 다음 선거가 끝난 후 보전받은 선거비용으로 법정이자를 붙여 Fund를 매수한 유권자에게 변제해 주는 일종의 차입금을 말한다. 그 후 유시민(경기도지사)후보, 박원순(서울시장)후보 등이 이용하였다.

## 5. 선거비용의 모금한도와 개인의 후원한도

선거자금은 정당의 경우 비례대표의원선거의 선거비용제한액 설정과 공

천관련 금전수수 방지를 위해 그 모금한도를 정하되 공천과 관련된 비리가 요 근래까지 발생하고 있으므로 당원들의 납부한도는 1인당 연간 1200만원(월 100만원)로 한정할 필요<sup>129)</sup>가 있지 않을까 생각한다. 당원들의 당비 상한선 제한으로 당비 납부 당원<sup>130)</sup>(진성당원)들의 입당을 촉진하는 계기가 되도록 하는 것이 좋다고 본다.

정치인의 선거와 관련한 모금한도는 ‘선거비용제한액’으로 하면 될 것이나 현행 선거법에 규정된 선거비용으로 보지 아니하는 비용을 폐지하여 후보(예정)자나 그 가족들의 생활비를 제외한 일체의 비용을 선거자금으로써 계상하도록 함으로써 그 수입과 지출규모를 알 수 있게 하는 것이 타당하리라고 본다. 정당후원회나 정치인후원회에 기부할 수 있는 개인의 후원한도(기부한도)도 정치자금법에 규정<sup>131)</sup>되어 있으므로 이 법에 따라 현실을 감안하여 적정규모를 정하면 되리라고 본다.

선거운동의 자유 확대(선거운동기간과 선거운동의 정의 폐지)와 관련하여 누구나 평상시 선거운동이 가능하기 때문에, 정치인팬클럽의 활동시 팬클럽이 구성되지 아니한 정치인과 그러하지 아니한 정치인과의 형평성을 고려하여 정치인팬클럽의 활동자금도 제한해야 한다는 주장도 있을 수 있으나 유권자의 정치참여와 유권자의 정치적 의사에 부합하는 정치인의 정책(정견)의 개발로 이어지도록 하기 위해서는 정치인팬클럽의 활동자금을 제한하지 않는 것이 적절하다고 본다. 다만 정치인팬클럽 등 선거운동 표방단체의 활동시 그 인쇄물이나 시설물 또는 신문·방송 등 선거운동매체에 주문자(정치인 팬클럽)의 명칭, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 반드시 명시하도록 하는 법규정이 필요하다고 본다.

---

129) 정치자금법제4조(당비)의 규정에 의하면, 정당은 소속 당원으로부터 당비를 받을 수 있으나 그 상한선이 제한되어 있지 아니함

130) 2011년도 주요정당별 당비 납부 당원비율을 보면, 진보정당(68.1%), 통합진보당(47.4%), 사회당(20.3%), 한나라당(9.5%), 민주통합당(8.1%)로 평균당비납부비율은 9.1%였음.(중앙선거관리위원회, 『2011년도 정당의 활동개황 및 회계보고』, 중앙선거관리위원회, 2012, p19.)

131) 정치자금법제11조(후원인의 기부한도 등)

## 6. 선거비용의 지출 등

선거비용 지출의 정확성을 담보하고 후보자간 경제력 차이로 인한 선거 운동 기회의 불균형 해소를 위해서도 선거비용 수입액을 누락없이 보고하도록 하는 법과 제도의 정비가 필요하다. 그러므로 선거비용 지출내역 누락보다는 선거자금 수입누락에 대해서는 더욱 엄중한 처벌이 필요한데 따라서 당선무효형의 선고와 피선거권 제한 등을 선거법에 규정할 필요가 있다.<sup>132)</sup> 더불어 정치인이 후원인으로부터 직접 후원금을 받지 않도록 할 필요성이 있으며, 설령 후원인이 정치인에게 직접 후원금을 기부하려고 한다 하더라도 반드시 회계책임자가 입회하도록 선거법에 규정하는 것도 한 방법이라고 할 수 있다. 돈이란 여러 사람을 거치면 거칠수록 투명화 되기 때문이다.

선거비용은 후보(예정)자와 그 가족들의 생활비를 제외하고는 후보(예정)자의 선거일전 1년부터의 일체의 비용을 회계장부에 기재하도록 하며, 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용의 현행 법규정은 폐지하도록 한다. 위 선거비용에는 후보(예정)자의 배우자, 후보(예정)자의 직계존비속, 선거사무소장, 선거연락소장, 회계책임자, 선거운동관계자의 활동에 소요되는 일체의 비용을 기재하도록 함으로써, 선거일후 국민과 후보자가 느끼는 비용규모와 회계보고내역이 체감상 어느 정도 일치하도록 한다. 이와 관련하여 선거일전 1년 이후 후보(예정)자가 되었을 경우에는 그 시점부터 선거비용 수입과 지출 등 회계처리를 하도록 하되 사실과 부합하지 아니하는 경우 당선무효형과 피선거권 제한을 강화하면 될 것으로 본다.

개인, 기업, 기관, 단체 등도 할 수 없는 행위를 제외하고는 선거운동을 상시 할 수 있어 후보(예정)자와 통모하여 실질적으로 후보(예정)자의 선거

---

132) 김정근(2002)은 여야의원들이 정치자금의 조달을 원활하게 하는 제도는 지속적으로 변화시키면서 정치자금의 수입·지출의 투명성을 강화하고 정치인을 규제하는 제도는 현상대로 유지하여 정치자금법을 위반하더라도 처벌을 받지 않도록 하였으며 특히 음성적인 정치자금수수에 대한 처벌규정이 없어 정치자금사무와 관련된 경미한 사항의 위반에 대하여는 징역과 벌금을 과하도록 하면서 음성적인 정치자금수수에 대해 처벌할 수 없도록 하여 정치자금법 자체의 실효성과 형평성에 근본적인 문제가 있었음을 지적함.(김정근, 『정치자금제도의 변화와 지속성에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원석사학위논문. 2002, pp148-149.)

비용제한액을 초과하여 불법선거운동을 하는 사례가 있을 수 있는데 이러한 경우에는 후보자간 경제력 차이로 인한 선거운동의 기회 불균형을 초래할 우려가 있으므로 개인, 기업, 기관, 단체 등이 선거운동을 하거나 표방한 때에는 주문자(개인, 기업, 기관, 단체 등)의 명칭, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 반드시 명기하도록 하여 선거 전·중·후를 불문하고 그 통모여부를 선거관리위원회가 조사할 수 있도록 법률에 규정하면 될 것이다. 또한 개인·기업·기관·단체는 ‘정책에 한하여’만 정치적 의사를 표현(선거운동)할 수 있도록 규정한다. 정당이나 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하려고 할 때에는 반드시 ‘정책과 지지·반대하는 정당이나 후보(예정)자를 병기’하도록 한다. 그렇지 아니할 때에는 선거판이 난장판이 되고 검은 뒷거래에 의하여 선거가 좌우될 우려가 있기 때문인데, 이와 같이 하는 것이야말로 지역현안과 정책대안을 중심으로 공격과 방어가 활발하게 이루어지는 선거가 되게 하여 정책선거를 활성화시키고 선거가 축제가 되게 하는 한 방안이라고 본다.

개인, 기업, 기관, 단체 등이 자신의 자금으로 자발적으로 특정 정당이나 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하는 경우 상대 정당이나 후보(예정)자, 그 지지자들로부터는 배척을 받아 신뢰저하나 매출감소 등으로 이어질 수 있으므로 특정 정당이나 후보(예정)자와 통모없이 이루어진 경우에는 이를 허용하자는 것이다. 특히 정치인팬클럽의 경우 자발적 자원봉사자들으로써 특정 정치인을 선호하여 또는 그 정치인의 정책이나 정견이 좋아서 활동하는 것이므로 정치인팬클럽의 활동을 폭넓게 허용하되, 구성원들의 회비가 아닌 후원을 받아 선거비용으로 지출한 경우에는 선거관리위원회가 그 수입과 지출내역을 조사할 수 있는 근거규정을 두자는 것이다. 이제까지 사조직을 이용한 선거운동을 금지한 취지는 후보(예정)자가 막대한 금전으로 사조직구성원들에게 금품을 살포하는 금권선거를 방지하고자 한 것이지 사조직 구성원들이 자발적으로 자신의 돈을 들여가면서 자신들이 좋아하는 정치인을 위해 선전·지지·추천하는 것까지 금지시키려고 하는 것이 아니기 때문이다.

개인·기업·기관·단체(정치인 팬클럽 포함)가 후보(예정)자와 통모함이 없이 특정 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 한 경우, 언론사로 하여금 그 지역내의 개인·기업·기관·단체 등의 지출순위를 취재·보도하도록 하게 하는 것도 후보(예정)자와의 통모여부 감시, 그 지역내 주민들의 후보자의 정책 선호도 등을 알 수 있게 하는데 기여할 것이다.

유력 후보(예정)자의 선거비용 지출내역은 2주 단위로 자신의 홈페이지에 게시하도록 법률에 규정함으로써 당선 후 짜맞추기, 선거일이 지난 후 지출계약서 사후 작성 등의 문제를 사전에 방지하여야 할 것이다. 2주 단위 보고에서 누락된 경우에는 그 사유서 제출과 함께 지출내역을 일정기간내 추가 보고하도록 하자는 것이다. 선거비용의 지출증빙서류는 모든 후보자가 아닌 당선자에 한하여 임기중 선거관리위원회에 위탁하여 보관하게 하고 누구나 상시 열람·복사하게 하여야 할 것이다.

## 7. 선거비용 수입과 지출의 공개 등 규제

선거비용은 선거일전 1년 전부터 그 수입과 지출내역을 기재하도록 하되 선거비용 수입은 월단위로 선거관리위원회 홈페이지 등 인터넷에 공개하고, 선거비용 지출내역은 선거일후 30일까지 보고하도록 하되 자신의 홈페이지에는 2주 단위로 게시하여 인터넷으로 공개하도록 한다.<sup>133)</sup> 앞서 서술한 바와 같이 선거비용 규제를 통한 개정선거법의 시행으로 선거비용제한액 범위 내에서 누구나 자유롭게 선거운동이 가능하게 한다면 무엇보다도 중요한 것은 모든 선거비용의 수입처리(기재·보고)이다. 선거비용의 수입내역을 누락시키거나 허위로 보고하는 경우 후보(예정)자간 경제력 차이로 인한 선거운동기회의 불균형을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 선거비용 수입내역을 누락시키거나 허위보고한 경우에는 선거법에 당선무효형을 받거나 피선거권

---

133) 엄기홍(2010)은 후보자가 모금한 정치자금의 액수는 지지의 다른 표현으로 정치자금의 내역은 유권자의 후보자 선택기준으로써 기능할 수 있음을 밝히면서 정치자금내역 공개시기의 적절성이 확보되어야 함을 주장하면서 정치자금의 선거후 보고를 규정하고 있는 정치자금법제40조의 재고를 제안하고 있음.("대의민주주의와 정치자금 투명성", 『선거관리』, 제56호, 중앙선거관리위원회, 2010, p105.)

을 10년간 제한하도록 법정화할 필요가 있다. 불법 선거자금의 모금은 이권 개입이나 정경유착의 고리가 될 우려도 크기 때문이다.

현재 후보자 추천제도로써 정당추천제와 무소속후보자의 선거권자 추천제가 있는바, 선거권자 추천의 경우 우리나라 실정에서는 아무나 추천해 주는 경향이 있으므로 이를 폐지하고 ‘후원인 추천제’로 변경하는 것도 생각해 볼 일이다. 즉 특정 정치인을 후보자로 추천할 경우에는 단순 추천하는 것이 아니라 일정금액(예를들면 1천원이나 1만원 등)을 후원하고 추천하도록 함으로써 그 지역의 일꾼, 후원을 하면서까지 추천하고 싶은 인물을 유권자가 추천하도록 하면 우리나라의 선거환경과 정치풍토가 확실히 달라질 것으로 보인다. 이와 더불어 현행 선거법상 제도화 되어 있는 50배 과태료 부과제도와 포상금제 또한 확대·발전시켜 나가야 할 것이다.

## 8. 선거관리위원회의 조사

선거법이 ‘할 수 없는 행위’를 제외하고는 누구나가 언제든지 정치적 의사표현이 가능하도록 규정하게 되면, 선거비용의 수입내역(출처)과 지출에 관한 조사가 더욱 중요한 의미를 갖게 된다. 선거비용제한액 범위 안에서 후보(예정)자는 최소의 비용으로 최대의 효과를 내는 온갖 창의적인 수단과 매체를 개발해 낼 것이며, 그 중 가장 효율적인 선거운동 전달방식을 찾아내는 아이디어의 경쟁의 장으로 선거가 뒤바뀌게 될 것이다. 물론 금품살포를 통해 선거에서 승리하려고 불법 사조직을 설립하거나 기존 사조직을 이용하려는 움직임도 있을 수 있으나 자발적 선거운동 조직인 정치인팬클럽을 포함한 시민단체의 감시망과 포상금제도의 시행은 이를 억제하는데 많은 기여를 할 것으로 보인다. 이러한 후보(예정)자와 유권자의 정치적 의사표현의 교감을 통하여 선거과정 자체가 바로 ‘축제의 장’이 될 확률이 높아지게 되며, 이러한 선거과정 참여를 통해 유권자의 정치인을 보는 안목도 높아지리라 기대한다.

정치는 ‘과거에 대한 비판’보다는 ‘미래에 대한 비전’제시가 국민에게 매우 절실하기 때문에 ‘과거지향형 스타일’보다는 ‘미래지향형 스타일’을 갖춘 정치인을 선택하도록 유권자의 정치의식(안목)을 향상시킬 필요가 있으며 이는 선거관리위원회의 소속기관인 선거연수원에서 실시하는 ‘민주시민교육’과 더불어 선거현장에서의 선거과정을 통해서도 유권자의 민주시민의식을 향상시킬 것으로 보인다. 선거비용 수입과 지출의 조사의 실효성을 높이기 위해서는 반드시 선거비용의 수입과 지출을 후보(예정)자가 직접 수령하거나 지출할 수 없도록 법문화하는 것이 필요하고 수입과정이나 지출과정에 여러 사람이 개입하도록 하는 것이 요구된다. 이러한 전제하에서 선거비용의 수입내역을 누락하거나 허위보고하는 경우에는 특별히 당선무효형에 처하거나 일정기간 피선거권을 제한하는 규정이 반드시 필요하다.

## 9. 선거비용의 검증

후보(예정)자의 선거자금의 수입규모가 정확히 보고되면 이 자금이 향응, 기부행위, 금전살포 등으로 흐르지 않도록 하는 시스템 감시망이 필요한바 이러한 감시망으로 시민단체 등으로 구성된 ‘선거비용검증시민연대’와 언론사의 집중 취재가 요구된다고 할 것이다.<sup>134)</sup> 선거비용검증시민연대와 언론사의 검증결과는 선거비용 수입과 지출 회계처리가 개시되는 차기 선거일전 1년전에 집중적으로 제기되도록 하여 그 투명성을 높여야 할 것이다.

이렇게 되면 새로이 정계에 투신하려는 정치신인들도 불법적인 선거자금 모금을 시도하려고 하지 않을 것이며 오히려 선거비용제한액 범위 내에서 유권자의 표심에 영향을 미치는 선거운동방식의 개발에 집중할 것으로 보인다

134) ‘투명사회를 위한 정보공개센터’와 시민단체연석회의는 정치자금 서류 공개를 제한하고 정채 개발비등 영수증 사본교부를 금지한 정치자금법 조항에 대해 “국민의 기본권중 하나인 알권리를 침해했다”며 헌법소원 심판 청구서를 내면서 “3개월이라는 짧은 기간 내에 열람하지 않으면 정치자금 정보접근권이 영원히 박탈되는 상황”이라며 “그 기간이 지나면 공개 자체를 하지 않겠다는 것은 국민의 알권리를 본질적으로 침해하는 것”이라고 지적하며 “영수증 복사를 금지한 것은 정치자금의 투명성과 책임성 확보라는 공익을 현저하게 해하는 것”이라고 비판했음.(중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거 언론이 바라본 6.2 지방선거』, 제3-1권, 중앙선거관리위원회, 2010중 세계일보, 8면, 2009. 9. 19에서 발췌 인용)

다. 선거과정에서 후보(예정)자의 온갖 아이디어가 난무하게 되면 그것이 바로 선거를 ‘축제의 장’으로 만드는 방법이 아닌가 생각된다. 이와 더불어 선거비용검증시민연대는 공약이행여부-이행, ○%이행, 불이행, 보류, 연기(○년도 이행)-와 임기중 부채비율 등도 검증하여 발표하는 역할을 하도록 한다.

## 10. 처벌

‘할 수 없는 행위’를 제외하고는 정당, 후보(예정)자, 개인, 기업, 기관, 단체, 정치인팬클럽 등 누구나 언제든지 정치적 의사표현(선거운동)을 할 수 있기 때문에 선거운동 규제방식을 방법상 규제에서 선거비용 규제로 전환하는 시점에서는 예상하지 못한 부작용이 나타날 수 있다. 그 중에서도 선거비용 수입금액을 허위보고하거나 누락하고 불법자금으로 선거결과에 막대한 영향력을 행사하려는 시도가 있을 수 있고 이러한 행위는 후보(예정)자간 경제력 차이로 인한 선거운동의 기회불균형을 초래할 수 있으므로, 선거비용 수입금액을 허위로 보고하거나 누락한 경우에는 당선무효형에 처하고, 10년간 피선거권을 제한하는 규정을 둘 필요가 있다.

더불어 선거자금 수령에 있어서도 정치인(후보자가 되고자 하는 자나 후보자)이 직접 받는 일이 없도록 범문화할 필요가 있다. 이는 정경유착의 부패고리가 되며 이권개입이나 공천비리의 요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 선거자금은 반드시 회계책임자 등 제3자를 통하여, 여러 사람의 손을 거치도록 하는 것이 중요하다. 왜냐하면 여러 사람의 손을 거친 자금은 내부고발 또는 투명성이 제고될 확률이 높기 때문이다. 이와 더불어 비공식적인 금품살포나 향응, 기부행위를 방지하기 위한 방안으로 현행 선거법에서도 시행되고 있는 포상금제나 50배 과태료 부과제도를 지속할 필요가 있다.

그리고 후보(예정)자나 후보(예정)자의 배우자, 후보(예정)자의 직계존비속, 선거사무소장, 선거연락소장, 회계책임자 등과 통모하지 않고 개인이나 기업, 기관, 단체가 그 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하는 경우 선거의 결과에 큰 영향을 미치게 되므로 설령 명목상으로는 통모하지 않은 것으로

보인다 하더라도 그 규모나 방식, 태양 등을 고려하여 실질적으로 통모하였는지 여부를 조사하고 금전거래가 확인되거나 징후가 포착되었을 때에는 고발하거나 수사의뢰하여야 할 것이다. 물론 이러한 경우 개인, 기업, 기관, 단체가 자발적으로 자신의 돈으로 선거운동을 한 때에는 그 진정성을 인정받아 유권자들의 표심을 얻을 수 있겠으나 후보(예정)자와 내밀히 통모하여 후보(예정)자로부터 자금을 받아 지출한 것이 밝혀진 경우에는 명목여하를 불문하고 엄중하게 처벌하여야 한다.

이와 함께 내부고발자에게는 포상금을 추가 지급하는 제도도 강구해 보는 것이 불법사조직 설립이나 운영을 방지하는데 기여할 것으로 보인다. 그러나 요 근래의 선거상황을 살펴볼 때 금품살포나 향응, 기념품이나 선물을 주었다고 하여 그 후보(예정)자를 선택하는 사례가 줄어들고 있는 경향인 것 같다. 오히려 경기불안이나 고용위기 등으로, 생계나 일자리를 창출해 주는 후보(예정)자에게 더 많은 지지와 성원을 보여주는 단계로 진입하지 않았나 생각된다.

그 이유는 중앙선거관리위원회의 제19대 국회의원선거관련 유권자 의식조사<sup>135)</sup>에 의한 후보자선택요인을 보면 알 수 있는 바, 제18대 국회의원선거에 있어서의 ‘인물/능력’(34.2%)과 ‘정책/공약’(30.8%)에서 ‘정책/공약’(34.0%)과 ‘인물/능력’(30.8%)으로 바뀐 것을 볼 때 이제는 ‘인물’보다는 ‘정책’으로 유권자의 관심이 옮겨가고 있음을 알 수 있는데 이는 유권자들의 생활환경의 변화(의식수준향상, 시급한 생계와 고용문제 해결 등)로 인한 것으로 추측된다.

선거비용의 수입내역을 허위나 누락없이 보고하면 선거비용의 지출은 자금규모 범위 내에서 확인하면 될 것이다. 선거비용의 수입이나 지출내역은 인터넷에 일정기간 공개하여 검증을 받도록 하되 허위사실로 밝혀진 경우에는 차기 선거시 그 허위사실(오류와는 달리 취급)을 투표소에 공고하는 방

---

135) 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원선거(2012.4.11)에 관한 유권자 의식조사』, 중앙선거관리위원회 2012, p16.

안도 추진해 볼만 하다.

이제는 아니면 말고식의 비방이나 허위사실유포, 절충이나 타협이 가능함에도 검찰에 고소·고발하는 행위, 막말하는 행위 등을 고칠 시점에 와 있다고 본다. 정치지도자는 일반 지도자와는 달리 한 국가의 건전한 문화를 형성하는 원천이 되는 바 옛말에 ‘임금이 관상어를 좋아하면 강물에 물고기가 남아나지 않는다’라는 말이 있듯이 정치지도자가 진정으로 국가의 나아가야 할 방향을 토의하여 정하면 청소년들도 이들 정치지도자들의 행태(대안제시 능력 등)를 배우는 선순환적 사회·정치문화가 확립되리라고 본다. 정치지도자가 사회·정치적 갈등을 고소·고발로 해결하고자 하면, 일반 국민이나 청소년들도 그들 간의 갈등이나 대립을 토론과 타협을 통해 해결하고자 하지 않고 검·경에 고소·고발하거나 법원에 소송부터 하는 풍토가 조성되기 때문이다.

정당, 후보(예정)자 뿐만 아니라 개인, 기업, 기관, 단체, 정치인팬클럽 등도 ‘할 수 없는 행위’를 제외하고는 누구나 언제든지 선거운동이 가능하게 됨으로써 선거가 과열되고 선거후 지역사회가 분열·대립될 우려가 있는 바 따라서 국민(유권자)에 대한 선거연수원의 ‘민주시민교육’과 더불어 이들이 행하는 선거운동용 인쇄물이나 시설물, 언론매체에 반드시 주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호를 명시하도록 하고 선거관리위원회가 언제든지 그 사실관계를 조사하도록 하며 허위기재 또는 누락시 강력히 처벌하는 법규정도 필요하다. 또한 경조사 수입금이나 출판기념회 수입금을 선거자금으로 사용하고자 하는 경우에는 반드시 보고(기타 수입금으로 반드시 보고하도록 함)하도록 선거법에 명시할 필요가 있다고 본다.

## 제5장 결론

### 제1절 요약

1948. 3. 17. 미군정법령 제175호로 제정된 국회의원선거법은 미국의 절대적인 영향으로 자유주의 이념을 바탕으로 선거운동의 자유가 거의 제한받지 않아 지금과 비교하면 획기적인 법제였다. 누구든지 선거운동을 할 수 있도록 하되 공무원만 선거운동을 할 수 없는 자로 규정하였고, 매수죄를 두어 금권의 개입을 차단하고자 하였다.

그러나 1950년대 이승만 정권하에 당시 정당성을 획득하지 못한 집권세력이 야당과 국민을 규제하기 위하여 기존의 자유주의적 선거운동을 보장한 법과 정반대로 제국주의의 정신이 그대로 담겨있던 일본의 선거법을 철저히 모방한 규제위주의 민의원의원선거법 및 참의원의원선거법(1958. 1. 25)을 제정<sup>136)</sup>하였다고 한다. 이 법에서 선거운동의 정의, 선거운동기간 제한 등의 규정을 신설하였다. 이러한 법제를 계승한 현행 우리나라 선거법은 제58조(정의등)제2항에 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다”고 규정하면서도 “그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니한다”고 단서를 달면서, 제59조(선거운동기간)에 선거운동은 선거운동기간 중에만 가능하도록 규정함으로써 선거운동의 정의가 필요하고 나아가 ‘선거에 영향을 미치는 행위’라든가 ‘선거에 관한 행위’까지 규정하지 아니하면 안되었을 뿐만 아니라 동일한 행위라 하더라도 주체에 따라 혹은 시기에 따라 제한되는 경우가 있는 등 포괄적이고 불명확한 규정으로 일반 국민들은 물론 선거운동 당사자들인 정당관계자나 후보(예정)자도 법해석에 혼란을 초래하는 일이 많았다.

특히 정당이나 정치인의 일체의 행위는 일상적 행위라고 하더라도 궁극적으로는 선거에서의 승리를 목적으로 이루어지고 있음에도 단순한 의견개진이나 의사표시는 선거운동으로 보지 아니한다고 현행 선거법에 규정하고

---

136) 김현태, 2007, 전게서, p94.

있으나 그 범규정 자체가 정당이나 정치인의 단순한 의견개진이나 의사표시라고 하더라도 일반 국민들이 보기에는 역설적으로 선거운동으로 보기 때문에 선거법에 명시하지 않았나 생각된다. 정당이나 정치인의 단순한 의견개진이나 의사표시를 선거운동이나 선거에 영향을 미치는 행위로 보지 않는다면 선거법에 구태여 선거운동으로 보지 아니하는 행위로서 규정할 필요가 없기 때문이다.

이러한 자체 ‘모순’이외에도 현행 선거법은 앞서 살펴본 바와 같이 많은 ‘예외’ 규정을 두고 있다. 더불어 그 ‘해석’에 있어서도 일반국민은 물론 법을 전공한 변호사간에도 자의적인 법해석이라는 시비를 낳고 있으며 이는 선거관리위원회 유권해석의 양(질의회답집의 양이 공직선거법규집의 양보다 많다)을 살펴보는 데서도 알 수 있다. 유권해석은 적으면 적을수록 법이 잘 만들어졌음을 반증하고 있다고 보기 때문이다.

온갖 예외와 서로 다른 해석과 선거운동인지, 정치적·예술적 표현행위인지 늘 논란과 시비가 있는 현행 선거법은 개선되어야 한다. 선거운동을 할 수 있는 기간과 선거운동의 정의 규정은 폐지되어야 한다. 복잡하고 애매모호하여 서로 다른 해석을 내놓는 현행 선거법은 비방, 흑색선전, 향응, 금품수수, 기부행위 등 ‘할 수 없는 행위’만을 규정하여 일반 국민(유권자), 정당관계자, 후보(예정)자, 언론종사자, 변호사 등이 쉽게 이해하고 준수할 수 있도록 선거운동의 방법상 규제에서 선거비용 규제로 개정하여야 한다.

후보(예정)자는 선거비용제한액의 범위 내에서 창의적으로 선거운동을 할 수 있도록 하고, 개인, 기업, 기관, 단체(정치인팬클럽)는 ‘주문자의 성명, 제작자(업체)의 명칭·주소·전화번호’를 명시하여 자유롭게 정치적 의사를 표현하도록 하여야 한다. 이와 더불어 개인·기업·기관·단체는 ‘정책에 한하여’만 정치적 의사를 표현(선거운동)할 수 있도록 규정하여야 한다. 정당이나 후보(예정)자를 위하여 선거운동을 하려고 할 때에는 반드시 ‘정책과 지지·반대하는 정당이나 후보(예정)자를 병기’하도록 한다. 다만 후보(예정)자의 선거운동기회의 형평성을 도모하고 경제력의 차이로 인한 불균형을 시정

하기 위하여 ‘선거비용의 수입내역’을 허위보고하거나 누락하는 경우 당선무효형에 처하고 10년간 피선거권을 제한하는 강력한 규정을 두어야 한다.

선거비용 수입·지출에 대한 정치인의 회계보고내역과 일반국민이 체감하는 정도에는 현저한 차이가 발생하므로 후보(예정)자의 선거비용은 ‘선거일전 1년’부터 소요되는 일체의 비용(후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자와 그 가족의 생활비는 제외한다)을 선거비용으로 계상하여 보고하도록 하고 현행 선거법의 선거비용으로 인정되지 아니하는 비용규정은 폐지하도록 한다. 선거비용 수입과 지출내역은 인터넷에 공개하고 ‘선거비용검증시민연대’와 같은 시민단체 위주의 검증이 있어야 하며 언론사와 공동으로 취재·조사하여 차기 선거일전 1년부터 그 입후보예정자의 검증결과가 언론에 보고되도록 하여야 한다.

## 제2절 정책제언

선거운동의 규제를 방법상 규제에서 비용 규제로 개선하려는 경우 장기적인 관점에서 몇 가지 정책을 제안하고자 한다.

첫째, 지구당사무소의 설치이다. 지금도 국회의원사무소나 지방의원사무실이 그 역할을 대행하고 있는 바, 불만접수센타를 최우선시하는 기업이 제품개발과 고객만족에 우위를 점하며 끊임없이 성장하듯이 지역주민과 면대면 접촉이 가능한 지구당사무소는 설치가 허용되어야 한다.

둘째, 정당후원회의 부활이다.<sup>137)</sup>정당은 국민의 다양한 정치적 의사를 자체내에 수렴하여 정책을 제시하거나 국정운영을 감시·비판하는 기능을 수행하므로 국민의 의사와 국가의 의사를 매개하는 일종의 매개체<sup>138)</sup>라 할 수 있다. 따라서 정치인 개인후원회를 축소하고 이념이나 정책에 있어서 일관

137) 전용주(2009)는 정당후원회의 폐지는 모든 선거운동이 정당중심에서 후보중심으로 전환될 가능성을 높이며 이렇게 될 경우 정치자금의 모금부담은 개별 후보에게 지워지게 되고 따라서 선거를 치르기에 충분한 자금의 모금이 불가능한 정치인들은 불법적 정치자금 제공에 노출될 것을 우려하고 있음. (“정치자금 부정수수 방지를 위한 정치자금제도 개선방안”, 『선거관리』, 제55호, 중앙선거관리위원회, 2009, p193.)

138) 권영성, 『헌법학원론』, 서울: 법문사, 2009, pp190-191.

성, 통일성, 지속성을 유지하는 정당의 후원회를 부활하는 것이 정당정치  
의 복원과 정책선거 활성화에 일조하리라고 본다.

셋째, 상설체제의 중앙당 조직을 축소하고 선거가 있는 때마다 선거대책  
위원회 위주로 선거를 치르도록 법률로 규정하여야 한다. 특히 당비를 납부  
하는 진성당원이 한없이 부족하고 오히려 중앙당으로부터 급여나 활동비를  
지급받으려는 풍토에서는 평상시 운영되는 중앙당 조직을 축소하고 선거일  
전 1년전부터 정당(또는 무소속입후보예정자)의 선거대책위원회가 중심이  
되어 선거를 치르도록 법률에 명시하는 것이 좋다고 본다.

넷째, 지구당 부활과 더불어 찾아가는 민원탐방격의 ‘사랑방좌담회’를 허  
용<sup>139)</sup>하여야 한다. 이제는 정당이나 정치인이 가만히 앉아서 지역현안이나  
주민들의 애로사항을 청취하는 시대는 지나가고 있다.

정당이나 정치인(또는 후보자가 되고자 하는 자)이 직접 지역주민 속으  
로 파고 들어가 그들의 애로사항이나 건의사항을 청취하고 정책이나 공약에  
반영하는 사회시스템이 구축되어야 한다. 특히 풀뿌리 민주선거로 당선되는  
지방의회의원의 역할을 제대로 하도록 보장하기 위해서는 ‘사랑방좌담회’가  
가능하도록 하여야 할 것이다. 사랑방좌담회의 금지는 그 장소에서 금품거  
래가 있거나 향응, 기부행위 우려가 있어 금지해 온 것으로 보이는 바 포상  
금제도와 50배 과태료 부과제도 그리고 국민의 정치의식 향상 등으로 이제  
는 허용할 시점이 되지 않았는가 생각한다.

다섯째, 정당후원금(인계할 정당이 없는 경우) 또는 정치인 후원금은 ‘창  
업재단’에 인계하도록 한다. 현행 정치자금법상 후원회가 해산된 경우에는  
소속정당(또는 인계할 정당), 공익법인, 사회복지시설에 인계하도록 규정<sup>140)</sup>  
하고 있으나 후원금의 의미가 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적<sup>141)</sup>

---

139) 임성호(2012)는 근래 선거가 후보자 개인의 흥결에 대한 인신공격이나 정책외적 유언비어로  
선거분위기를 뒤흔드는 경우가 많고 허황된 정책공약이 무책임하게 양산되며 유권자의 판단을  
흐리게 하고 선거후 국정운영에도 부담을 끼치고 있으므로, 한국 선거민주주의의 획기적인 도약  
을 이끌기 위한 혁신적인 방안으로 “선거 정책타운미팅”을 제안하고 있음.(“정책선거화를 위한  
정책타운미팅 제도의 제안”, 『선거연구』, 제3호, 중앙선거관리위원회, 2012, p26.)

140) 정치자금법제21조(후원회가 해산한 경우의 잔여재산 처분등)

으로 기부하는 것이므로 실업해소와 고용안정 그리고 국가발전에 더욱 기여할 수 있는 창업재단에 인계하도록 하는 것도 한 방안이라고 생각한다.

위와 같은 정책제언은 장차 선거법을 개정하려고 할 때 국민의 법 감정과 정치의식 수준, 정치에 대한 태도 등을 고려하여 장기적으로 신중하게 추진되어야 할 것이다.

### 제3절 연구의 한계

선거운동의 자유와 공정을 조화로이 한다는 것은 국민감정, 정치의식의 수준, 민주화의 진행정도 등으로 인해 지역, 국가마다 달라야 한다고 할 수 있다. 특히 1945년 일제로부터의 해방과 더불어 봉건국가로부터 식민시대를 거치자마자 서구 자유민주주의를 받아들인 우리나라의 경우 선거권은 투쟁의 결과가 아닌 시혜의 결과였기 때문에 선거권을 주권자로서 행사하여야 할 의무라고 하기 보다는 대표대상으로 보아온 경향이 있어 왔다.

이러한 역사와 경향으로 인해 우리나라의 선거법은 선거의 자유를 진작시키기 보다는 선거의 공정에 무게 중심을 두어 규제가 점차적으로 강화되어 온 바 있으나 국민의 정치의식 향상과 IT기술의 발달, 뉴미디어의 발달로 선거법규제가 이를 따라잡지 못하고 각종 예외와 모순을 초래하는 결과를 가져온 것이 오늘 이 시점에서의 법해석의 혼란을 가져온 원인이라 생각된다. 그러나 선거의 공정에서 선거의 자유로의 규제전환은 그 선례가 있는 것도 아니며 구체적인 대안도 제시된 적이 없다. 선거운동의 자유를 확대하여야 한다든지 선거운동의 규제를 대폭 완화하여야 한다든지 등의 개선방향 제시는 있었으나 구체적으로 무슨 내용으로 어떻게 할 것인지 제안한 자료는 없다.

본 논문도 이러한 자료와 문헌의 빈곤 속에서 작성됨으로써 본 논문에

---

141) 정치자금법제1조(목적)

제시된 내용에 대한 세심한 검토와 실현가능성이 분석·평가되어야 할 것으로 보인다. 그러나 어쨌든 선거의 자유를 극히 제한하고 있는 현행 우리나라 선거법 체계를 전면 개정하여 선거비용제한액 범위 내에서 누구나가 자유롭게 정치적 의사표현을 누리도록 그 구체적인 방안을 일부나마 제시했다는데 그 의의가 있다고 하겠다. 본 논문이 우리나라 선거풍토의 개선과 법의식의 향상 그리고 장기적으로는 정치발전, 국가발전으로 이어져 국민의 삶의 질이 높아졌으면 하는 바람이다.

# 참 고 문 헌

## 1. 단 행 본

- 국회정치개혁협의회, 『정치개혁안』, 국회, 2005.
- 권영성, 『헌법학원론』, 서울: 법문사, 2009.
- 김용우, 『규제행정론』, 서울: 도서출판 대영문화사, 1998.
- 김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치발전, 자유, 공정, 그리고 민주주의』, 서울 : 도서출판 오름, 2007.
- 버나드 마넵 지음, 곽준혁 옮김, 『선거는 민주적인가』, 서울 : 후마니타스(주), 2010.
- 서울특별시선거관리위원회, 『선거 캠페인』, 서울특별시선거관리위원회 선거캠페인연구반, 2011.
- 어수영 편저, 『한국의 선거 V』, 서울 : 도서출판 오름, 2006.
- 이재술, 『제5회 전국동시지방선거 실전대비 최고의 정치컨설턴트가 말하는 선거전략의 법칙』, 서울: 도서출판 서우, 2010.
- 이신행, 『풀뿌리 정치와 사회적 정당성』, 경기 : 법문사, 2006.
- 장정윤, 『정치법론』, 서울 : 도서출판 J&K, 2011.
- 장지글러 지음, 유영미 옮김, 『왜 세계의 절반은 굶주리는가?』, 서울 : 갈라파고스, 2009.
- 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거제도 비교연구』, 중앙선거관리위원회, 2009.
- 중앙선거관리위원회, 『2012년도 행정안전위원회 국정감사 요구자료(Ⅱ) : 별책자료』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『2011년도 정당의 활동개황 및 회계보고』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『정당·(예비)후보자의 정치자금회계실무』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거 언론이 바라본 6.2 지방선거』, 제3-1권, 중앙선거관리위원회, 2010.
- 중앙선거관리위원회, 『제18대 대통령선거 정당·후보자를 위한 선거사무

- 안내』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『공직선거법규집』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『공직선거법규운용자료 I』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『공직선거법규운용자료 II』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『선거관련 헌법재판소 판례집 I』, 중앙선거관리위원회, 2010.
- 중앙선거관리위원회, 『선거관련 헌법재판소 판례집 II』, 중앙선거관리위원회, 2010.
- 중앙선거관리위원회, 『외국의 선거제도 비교분석집 I』, 중앙선거관리위원회, 2005.
- 중앙선거관리위원회, 『외국의 선거제도 비교분석집 II』, 중앙선거관리위원회, 2005.
- 중앙선거관리위원회, 『정치자금조사 사례 분석집』, 중앙선거관리위원회, 2008.
- 중앙선거관리위원회, 『정당·정치자금법규운용자료』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원선거(2012.4.11)에 관한 유권자 의식조사』, 중앙선거관리위원회 2012.
- 중앙선거관리위원회 인터넷선거보도심의위원회, 『제19대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의백서』, 인터넷선거보도심의위원회, 2012.
- 중앙선거관리위원회, 『2012년 양대선거 관련 단체의 활동 길라잡이』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 한국정치학회, 『제19대 국회의원선거 외부평가』, 사단법인 한국정치학회, 2012.
- 한국선거학회, 『공직선거법상 선거운동방법의 실효성 및 제도개선방안』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 한국사회과학데이터센터·한국선거학회, 『정보통신매체의 다변화에 따른 법·제도 개선방안연구』, 중앙선거관리위원회, 2012.
- Dieter Nohlen 저, 신두철·김원역, 『선거법과 정당제도』, 서울: 도서출판 엠-에드, 2004.

## 2. 학술지

- 강원택, “현행선거법의 문제점과 바람직한 선거운동의 방향”, 『선거관리』, 제52호, 중앙선거관리위원회, 2006.
- 엄기홍, “정당의 정치자금 조달에서 국고보조금과 당비: 현안과 개선방안”, 『선거관리』, 제54호, 중앙선거관리위원회, 2008.
- 엄기홍, “정당의 정치자금 조달에서 국고보조금과 당비: 현안과 개선방안”, 『선거관리』, 제56호, 중앙선거관리위원회, 2010.
- 엄기홍, “대의민주주의와 정치자금 투명성”, 『선거관리』, 제56호, 중앙선거관리위원회, 2010.
- 오창우, “선거방송 TV토론에 대한 근원적 성찰과 몇 가지 제안방안”, 『선거관리』, 제54호, 중앙선거관리위원회, 2008.
- 이재석·최인옥, “정치적 표현의 자유 확대방안에 관한 연구-공직선거법제 90조, 제93조 및 제254조를 중심으로”, 『선거연구』, 창간호, 중앙선거관리위원회, 2010.
- 이진달·서상욱, “정치관계법 개선방안에 관한 소고”, 『선거논단』, 제5호, 중앙선거관리위원회, 2007.
- 임성호, “정책선거화를 위한 정책타운미팅 제도의 제안”, 『선거연구』, 제3호, 중앙선거관리위원회, 2012.
- 전용주, “정치자금 부정수수 방지를 위한 정치자금제도 개선방안”, 『선거관리』, 제55호, 중앙선거관리위원회, 2009.
- 조진만, “선거운동의 자유와 규제, 그리고 민주주의 공고화”, 『선거관리』, 제55호, 2009.

## 3. 학위논문

- 강일호, 『선거운동의 자유에 관한 연구』, 안동대학교대학원 박사학위논문, 2010.

- 김기동, 『공직선거의 불법선거운동 규제정책에 관한 실증적 연구』, 강원대학교대학원 박사학위논문. 2009.
- 김정곤, 『정치자금제도의 변화와 지속성에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문. 2002.
- 김충운, 『사이버상 공직선거운동 규제 개선방안』, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008.
- 김현태, 『선거운동의 자유와 공정성에 관한 연구』, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2006.
- 남래진, 『한국 선거공영제의 운용실태에 관한 연구』, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2002.
- 원찬희, 『정치자금집행액이 득표율에 미치는 영향에 관한 실증적 연구-제18대 국회의원선거를 중심으로』, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문. 2010.
- 정병운, 『한국정당의 정치자금 제도화에 관한 연구-정치자금의 공급적 측면을 중심으로』, 경원대학교대학원 박사학위논문, 2004.

#### 4. 신문기사

- 경향신문, 14면, 2012. 9. 20.
- 경향신문, 27면, 2012. 11. 15.
- 경향신문, 4-5면, 2012. 12. 6.
- 중앙일보, 5면, 2012. 12. 6.

#### 5. 웹 자료

- <http://www.daum.net>(2012. 12. 8 검색)
- <http://www.naver.com>(2012. 12. 8 검색)
- <http://www.cbcc.go.kr>(2012. 12. 8 검색)
- <http://www.law.go.kr/lsBdyPrint.do>(2012. 12. 16 검색)

## ABSTRACT

### Study on Improvement of Regulation on Election Campaign

-Regulation on Campaign Method to Regulation on  
Campaign Spending-

Oh, Bong Jin

Department of Public Administration

Graduate School of Public Administration, Konkuk University

Article 58 Clause 2 of the current electoral law specifies that “Anyone may engage in election campaign freely.” Article 59 however prescribes that election campaign shall be performed only during the election campaign period, requiring not only ‘election campaign’ but ‘actions that affect an election’ and ‘actions regarding an election’ to be defined. Comprehensive and vague provisions have resulted in the same action being limited depending on the main agent of the action and the time of action, causing confusion to law interpretations by the public or those engaged in election campaign such as political parties and candidates. In particular, even though ordinary actions of a political party or a politician are goal-oriented for winning an election, a simple expression of opinion or intention shall not be defined as an election campaign activity according to the current electoral law.

Aside from its own contradiction, the current electoral law has ‘exceptional’ provisions regarding normal political party activities and political activity reports by the National Assembly members.

In addition, when it comes to an ‘interpretation’ of the law, there has been a controversy over an ‘arbitrary law interpretation’ among not

only the public but lawyers who have studied laws. The current electoral law shall be revised as it has all kinds of exceptions and causes different interpretations and controversies over whether a behavior is part of election campaign or political/artistic expression.

Provisions defining the period for which election campaigns are permitted and the meaning of election campaign shall be abolished. The current electoral law which is complicated and vague and can be interpreted in different ways shall be revised to regulate campaign spending, not campaign method. The revised electoral law shall only define an 'unacceptable behavior' such as defamation, false propaganda, treat, acceptance of monetary gifts, donation, etc. to enable the public (voters), political party personnel, media personnel, lawyers to easily understand and obey the law.

A candidate (pre-candidate) shall be allowed to perform creative election campaigns within the legal boundaries and an individual, a corporation, an organization or a group (fan clubs supporting politicians) shall be allowed to express their political opinions while clearly marking the name of orderers and the name, address, contact number of manufactures on the printed materials and facilities for election campaign. However, an individual, a corporation, an organization or a group shall only express their political opinions on 'policies'. If they intend to perform election campaigns for a political party or a candidate, they must include details of policies and a political party or a candidate (pre-candidate) supporting the policies in the printed materials or facilities for election campaign.

In case of 'incomes for campaign spending' being falsely reported or not reported, a strict provision shall be in place where the election of

the corresponding candidate shall be invalidated and his/her right to run for an election shall be limited for 10 years to ensure fairness of opportunities given to candidates (pre-candidates) for election campaign and correct the imbalance caused by economical differences. There is a huge gap between the income/expenditure of funds used for an election reported by a politician and the actual amount estimated by the public. A candidate (pre-candidate) shall therefore count up and report the entire spending incurred from a year before Election Day as election spending (excluding the living expenses of a candidate, a candidate-to-be and his/her families). The provision of the current electoral law that does not acknowledge the fact mentioned above shall be abolished. Details of income and expenditure of funds used for an election shall be released on the Internet and be validated by civic groups such as the 'citizens' coalition for election spending validation.' The details shall also be covered and scrutinized by those civic groups in partnership with the media for the results to be released through the media from a year before the next Election Day.

---

Key Words: Improvement of Regulation on Election Campaign, Campaign Method, campaign expenditure, Regulation on Campaign Spending, regulation on expenditure

