creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

[UCI]I804:24011-200000265561

2016년 2월
석사학위 논문

한국의 선거범죄 추이에 관한 연구: 1994-2014년

조선대학교 대학원
정 치 외 교 학 과
박 정 민

2016년2월 정치학석사학위논문
한국의 선거범죄 추이에 관한 연구 1994-2014년
박 정 민

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한국의 선거범죄 추이에 관한 연구: 1994-2014년

A Study on the Trend of Election Crimes in Korea, 1994-2014

2016년 2월 25일

조선대학교 대학원

정 치 외 교 학 과

박 정 민

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한국의 선거범죄 추이에 관한 연구: 1994-2014년

지도교수 지 병 근

이 논문을 정치학 석사학위신청 논문으로 제출함

2015년 10월

조선대학교 대학원

정 치 외 교 학 과

박 정 민

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

박정민의 석사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 이 창 헌 (인)

위 원 조선대학교 교수 기 광 서 (인)

위 원 조선대학교 교수 지 병 근 (인)

2015년 11월

조선대학교 대학원

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

목 차

목차 ····· I
표 목차 ····· III
그림 목차 ····· IV
초록 ····· V

제 1 장 서론 ····· 1
제1절 연구목적 ····· 1
제2절 연구방법 ····· 5

제 2 장 이론적 배경 ····· 10
제1절 선거범죄의 의미 ····· 10
제2절 선거범죄의 유형 ····· 11
제3절 선행연구 ····· 15

제 3 장 선거제도의 변화와 선거범죄 법규 ····· 19
제1절 선거범죄 관련 법규의 변화 ····· 19
1. 1994년 통합선거법 제정 ····· 19
2. 2004년 정치관계법 개정 ····· 29
제2절 선거법 개정에 대한 기대효과 ····· 25
1. 처벌 주체 ····· 35
2. 처벌 형량 ····· 36
3. 처벌 대상 ····· 37

제 4 장 선거범죄의 추이와 실태 ····· 39
제1절 중대 선거범죄의 추이와 실태 ····· 39
1. 고발 및 수사의뢰 ····· 39

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 입건 ····· 41
3. 기소 ····· 45
제2절 경미한 선거범죄의 추이와 실태 ····· 46
1. 과태료 ····· 46
2. 경고 · 주의 · 협조요청 등 ····· 48
제3절 시기별 선거범죄의 추이 ····· 49
1. 1994년 통합선거법 제정 이후 선거 관련 중범죄와 경범죄 ····· 51
2. 2004년 정치관계법 개정 이후 선거 관련 중범죄와 경범죄 ····· 53

제 5 장 처벌 강화와 선거범죄 ····· 62
제1절 2004년 선거범죄 처벌 강화와 범죄율 ····· 62
제2절 처벌 주체의 권한 및 기능 강화 ····· 64
제3절 처벌 형량의 강화 ····· 70
제4절 처벌 대상 ····· 74

제 6 장 결론 ····· 78

참고문헌 ····· 83
부록 ····· 91

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 목차>

<표 1> 공직선거법 상 선거범죄의 종류 ····· 13
<표 2> 1994년 통합선거법 제정 이후 선거범죄 관련 주요 제도변화 ·· 19
<표 3> 2004년 정치관계법 개정 이후 선거범죄 관련 주요 제도변화 ·· 30
<표 4> 시기별 선거범죄 관련 주요 지표의 평균변화율 ····· 54
<표 5> 3대 주요 선거 사이버 선거범죄 처리 현황(단위: 건) ····· 60
<표 6> 사이버 선거부정감시단 운영 현황(단위: 명) ····· 61
<표 7> 2004년 정치관계법 개정 전후의 선거범죄 처리(대응2표본 T-test) ···· 63
<표 8> 처벌 주체의 권한 및 기능 관련 주요 지표의 평균변화량 ····· 65
<표 9> 선거운동관계자 및 유권자의 선거의식 변화(단위: %) ····· 69

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<그림 목차>

<그림 1> 선거범죄 입건 추이에 영향을 미치는 요인 ····· 5
<그림 2> 분석틀 ····· 7
<그림 3> 제도적 통제와 선거운동 ····· 8
<그림 4> 3대 주요 선거 선관위의 선거범죄 고발 및 수사의뢰 현황(단위: 건)··· 40
<그림 5> 대통령선거 선거범죄 입건 현황(단위: 건) ·····41
<그림 6> 국회의원선거 선거범죄 입건 현황(단위: 건) ····· 42
<그림 7> 전국동시지방선거 선거범죄 입건 현황(단위: 건) ····· 44
<그림 8> 3대 주요 선거 선거범죄 기소 현황(단위: 건) ····· 45
<그림 9> 3대 주요 선거 선거범죄 과태료 부과 현황(단위: 건) ····· 47
<그림 10> 3대 주요 선거 선거범죄 경고 등 처리 현황(단위: 건) ····· 49
<그림 11> 3대 주요 선거 선거범죄 입건 추세선 ····· 50
<그림 12> 통합선거법 제정 이후 선거 관련 중범죄의 증가 ····· 51
<그림 13> 통합선거법 제정 이후 선거 관련 경범죄의 증가 ····· 52
<그림 14> 2004년 정치관계법 개정 이후 선거 관련 중범죄의 감소 ···· 55
<그림 15> 2004년 정치관계법 개정 이후 선거 관련 경범죄의 감소 ···· 56
<그림 16> 2004년 정치관계법 개정 이후 금품선거 및 불법선전 범죄의 감소 ·· 58
<그림 17> 2012년 인터넷선거운동 상시허용 이후 흑색선전 범죄의 증가 ····· 59

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

ABSTRACT

A Study on the Trend of Election Crimes in Korea, 1994-2014

Park Jeong Min
Advisor : Prof. Jhee Byong Kuen, Ph.D.
Department of Political Diplomacy
Graduate School of
Chosun University

This study examines changes in election crimes in Korea since its democratization. More specifically, this study examines whether the intensifying penalties of election crimes reduces their occurrences. This study shows that both serious and misdemeanor crimes increased continuously after the integrated election law was established in 1994, but decreased steadily after the election law was amended in 2004 when the legal punishment of election crimes was critically intensified. Based on these findings, this study claims that increasing criminal penalties has a critical suppression impact on election crimes in Korea.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 1 장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라는 지난 몇 년간 크고 작은 선거를 치루는 과정에서 다양한 선거범죄가 발생하였다. 2011년 서울시장 보궐선거과정에서 일어난 선관위 디도스 사건, 2012년 대통령 선거를 치루는 과정에서 발생한 국가정보원 댓글조작사건 등은 유권자들에 혼란과 과거의 무질서한 선거환경으로의 회귀에 대한 우려를 유발하였다. 선거의 자유와 공정을 수호해야 할 의무가 있는 국가기관이 범죄의 주체라는 의혹은 국민들에겐 큰 충격이었다. 선거범죄는 선거환경을 악화시키고 민주주의의 꽃이라 불리는 선거를 방해 혹은 파괴한다는 면에서 근절해야만 하는 대상이다. 선거범죄의 증가는 유권자가 합리적으로 후보자를 선택할 수 없는 환경을 만들고, 유능한 인재가 정당한 방법으로 당선되어 국가발전에 힘쓸 기회를 박탈한다. 또 선거에서 가장 중요한 가치인 선거의 자유와 공정에 위해를 가한다.

일반적으로 국가권력은 법률의 신설이나 수정과 같은 법률에 의한 지배방식으로 범죄를 통제한다. 법치주의는 정당한 법에 기초하여 국민에게 복종의무를 부과하고 공동체의 영속적인 가치실현을 추구하는 헌법원리이다(강경근 2003). 국가는 복종의무를 다하는 개인의 자유는 보호하지만 법률에 위반된 행위를 하는 개인의 자유는 제한할 수 있도록 하여 범죄행위를 제도적으로 통제한다. 물론 개인의 범죄행위가 통제되는 이유는 사회적, 정치적, 경제적, 기타 환경적 요소에 의해 결정될 수도 있다. 그러나 사회질서가 제도적으로 통제되지 못하면 국가권력의 지속성과 정당성을 얻을 수 없기 때문에 범죄행위를 제도적으로 통제하는 것은 중요한 문제이다(하연섭 2002). 더욱이 실질적 민주화의 초입인 1990년대 국내의 선거환경에서 선거범죄의 급증을 막는 것은 제도권의 당면한 과제였다.[1] 특히 사회적·정치적인 큰 변화

1) 권위주의 정부시절에 실시했던 1982년 제12대 국회의원선거에서 선거범죄 입건 수는 167건 이었고, 민주화 이후 실시했던 제13대·제14대·제15대 국회의원선거에서는 각 656건, 1,045건, 1,995건으로 지속적으로 선거범죄가 급증하였다(중앙선거관리위원회

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

가 있었던 2000년대 초반에 선거범죄가 계속해서 증가하는 상황에서, 제도권에게 선거범죄의 손쉬운 통제방법은 선거범죄에 대한 처벌을 강화하거나 선거범죄를 감소시킬 수 있는 법률상의 변화를 도모하는 것이었다.

이처럼 심화되는 위기상황에서 제도권은 2004년에 정치관계법을 개정하여 선거범죄에 대한 처벌을 강화함과 동시에 선거범죄의 예방과 단속의 실효성을 제고하기 위한 제도적인 보완을 시도하였다. 이는 범죄행위에 대한 처벌이나 단속의 실효성이 강화되면 범죄사실이 적발될 가능성이 증가하고 처벌에 대한 두려움도 커져 범죄를 예방하는 효과가 있기 때문이다(박미랑 · 박경래 2012). 물론 절차적 민주화가 달성된 이후 제도권은 1994년에 파편적으로 산재해 있던 선거법을 하나로 묶는 '통합선거법'을 제정하여 선거범죄를 근절하기 위한 제도적 기반을 마련한 바 있다. 통합선거법은 '선거법위반의 만연과 혼탁한 국내선거풍토를 뿌리째 뒤엎겠다'는 김영삼 대통령의 의지를 반영한 개혁입법이었다.[2] 하지만 통합선거법은 실질적 민주화로 이행하는 초입단계여서 아직 민주주의가 성숙하지 못했다는 정치적 상황과 1997년 국내경제의 급변, 1990년대 후반에 진행된 정보통신기술의 발달과 정치참여의 다양화 등 선거환경의 변화에 대처하기엔 부족한 부분이 많았다고 볼 수 있다. 통합선거법이 소위 '디지털 시대에 아날로그 법'이라는 평가를 받는 것도 그 때문이었다(중앙선거관리위원회 2004, 제17대 국회의원선거총람). 그래서 제도권은 2004년에 정치관계법을 혁신적으로 개정하였고, 그 중 「공직선거및선거부정방지법」의 개정을 통해 선거범죄에 대한 처벌의 강화와 선거범죄의 온상이 되는 각종 규제의 보완에 중점을 두었다. 제도권은 선거범죄와 관련된 제도를 변화시켜 선거범죄에 대한 제도적 통제를 강화함으로써 선거범죄의 감소를 유도했다.

이 연구는 제도적 통제의 강화가 선거범죄를 감소시킬 수 있다는 가능성에 입각하여, 이 제도적 요인이 선거범죄에 미친 영향을 조명하는 것이 연구의

1988 · 1992 · 1996, 제13대~제15대 국회의원선거총람). 그리고 대통령선거에서도 마찬가지로 제12대 241건, 제13대 827건, 제14대 2,258건으로 선거범죄가 민주화 이후 급증하는 것으로 나타났다(중앙선거관리위원회 1981 · 1987 · 1992, 제12대~제14대 대통령선거총람).

2) 연합뉴스, "<解說> 통합선거법 내용과 의미-1" 1993-10-06(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003720810 검색일: 2015.11.14).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

목표이다. 특히 이 연구는 2004년의 「공직선거및선거부정방지법」의 개정에서 이루어진 선거범죄에 대한 처벌의 강화가 선거범죄에 미친 영향에 주목하고자 한다.[3] 아울러 2004년 이전에 나타난 선거범죄 관련 몇 가지 주요 제도적 변화가 선거범죄에 미친 영향도 탐색할 것이다. 이를 위해 먼저 선거범죄에 대한 전반적인 추이의 파악이 필요하다. 이는 2004년 이후의 선거범죄의 추이가 이전 시기와 어떻게 달라졌는지를 비교할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구가 수행할 분석작업은 다음과 같이 설명할 수 있다.

이 연구는 첫째로 중앙선거관리위원회의 간행물인 대한민국선거사와 대통령·국회의원·전국동시지방선거 선거총람, 그리고 대검찰청과 중앙선거관리위원회에 정보공개요청을 하여 제공받은 선거범죄 처리에 관한 데이터와 검찰의 보도자료로 배포된 역대 대통령선거·국회의원선거·전국동시지방선거 선거사범 종합수사결과를 토대로, 1994년 통합선거법이 제정된 이후에 실시된 대통령선거, 국회의원선거, 전국동시지방선거에서 발생된 선거범죄의 추이를 중범죄와 경범죄로 구분하여 분석할 것이다.

두 번째는 선거범죄에 대한 제도적 통제의 강화가 대대적으로 이루어진 2004년 정치관계법 개정 내용을 살펴봄으로써, 선거범죄에 제도적 요인이 미친 영향을 시기별로 구분하여 분석할 것이다. 아울러 선거범죄의 유형별 분석을 통해 제도적 요인이 선거범죄에 어떠한 구체적 영향을 미쳤는지 알아볼 것이다.

이 연구는 통합선거법 제정 이후 나타난 선거범죄 발생의 추이 변화의 이유를 탐색하여, 선거범죄를 근절하는 방안을 모색하기 위한 노력의 일환이다. 이미 선거범죄를 근절하기 위한 학술적 노력은 주로 법학계에서 꾸준히 진행되고 있었다. 이들은 선거범죄의 유형을 구분하거나 실태를 조명하고, 선거범죄의 특성을 분석하여 원인을 진단하며, 선거범죄의 예방을 위한 법률의 개정방안이나 정책의 개선방안을 제언한다(정연택 2001; 황정근 2001; 이두호 2004; 임성식·박영실 2005; 임성식·이경렬 2006; 강효국 2007; 정주연 2007; 정극원 2008; 박민용 2009; 이춘영 2010; 박찬진 2011; 권오걸 2012; 김정규 2012; 이상현·전홍식 2012; 권인탁 2013 오봉진 2013;). 하지

3) 선거범죄의 처벌강화 내용을 담고 있는 「정당법」과 「정치자금법」의 개정조항도 포함한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

만 이들은 선거범죄에 관한 통계의 범위를 일부 유형 또는 일부 선거, 혹은 최근 몇 년간의 선거로 국한하여 연구를 수행하였다.

반면, 선거범죄에 대한 정치학계의 연구는 다소 부족하다고 볼 수 있다. 선거범죄는 정치학과 법학의 영역이 맞물려 있어 연구의 어려움에 봉착하기 용이한 주제라는 점에서 소외되어 온 것이 사실이다(이영애 1992). 무엇보다 선거범죄에 대한 데이터가 일관성이 결여된 채로 파편적으로 흩어져 있고, 공공기관의 자료는 문서보관기간의 만료로 제공받을 수 없어 선거범죄를 연구하기에는 매우 열악한 상황에 처해있기 때문이다.

이 연구는 그동안의 연구에서 다루지 않았던 과거 20여 년간의 3대 주요선거를 대상으로 선거범죄에 영향을 미치는 거시수준의 요인을 탐색하고 선거범죄의 추이에 관한 체계적인 분석을 시도한다. 지금까지 선거제도와 선거범죄에 대한 연구들이 최근의 제도적 변화를 설명하기엔 불충분하고, 선거범죄에 관한 제도적 억제효과에 대한 논의가 활발히 이루어지지 못했다는 점에서 이 연구가 선거제도와 선거범죄의 관련성 대한 기초적 연구 중 하나가 될 수 있기를 기대한다. 또한 선거질서를 어지럽히며 민주주의의 발전을 저해하는 선거범죄의 예방 및 감소를 위한 하나의 방법을 제공할 수 있기를 바란다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장에서 연구의 목적과 의의를 살펴보았고, 이어지는 제2절에서 연구방법을 살펴본다. 제2장에서는 선거범죄의 의미와 유형을 정리하고 선거범죄의 촉진과 억제요인에 관한 선행연구를 소개할 것이다. 제3장에서는 선거범죄 관련 주요 선거제도의 변화를 시기별로 구분하여 서술한 후, 처벌이 강화된 법률상의 내용을 주제별로 유형화할 것이다. 제4장에서는 통합선거법 제정 이후의 선거범죄 추이와 실태를 중범죄와 경범죄로 구분하여 조명할 것이고, 제5장에서는 처벌 강화에 따른 선거범죄의 양상을 분석하여 제도의 변화가 선거범죄에 어떠한 영향을 미쳤는지 검증하고자 한다. 마지막으로 제6장에서는 분석결과를 요약하고 그에 따른 정책적 함의를 도출할 것이며, 연구의 한계에 대하여 논하고자 한다.

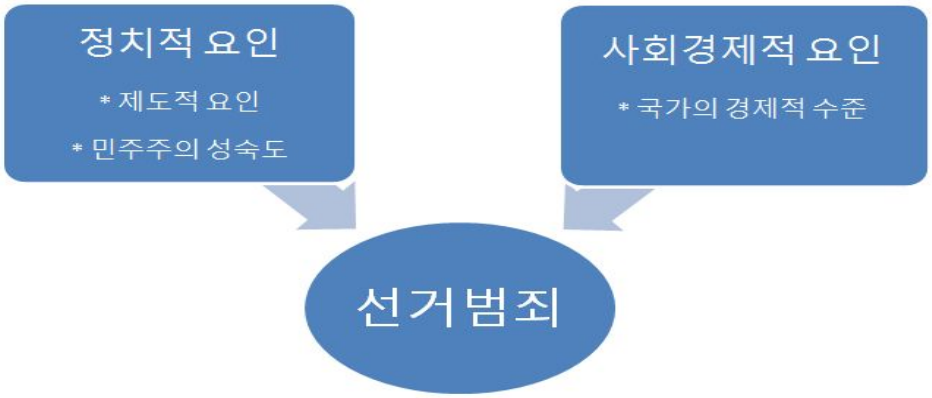
Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 연구방법

통합선거법 제정 이후 선거범죄 입건빈도에 영향을 미치는 요인들은 거시수준으로 <그림 1>과 같이 정치적 요인, 사회경제적요인의 두 가지 차원에서 주요 요인을 세분화할 수 있다. 이 연구는 선거범죄에 영향을 미치는 요인 중 제도적 요인에 주목하였다. 제도적 통제는 선거운동이나 위반행위 처리에 관련된 법률의 개정을 통하여 깨끗한 선거질서 정립에 직접적으로 작용할 수 있다고 보기 때문이다. 또한 앞서 언급한 것처럼 선거의 자유와 공정을 제도적으로 통제하는 것은 국가권력의 지속성과 정당성 확보를 위해서도 중요한 문제이다.

<그림 1> 선거범죄 입건 추이에 영향을 미치는 요인



하지만 선거범죄의 억제가 단순히 제도적 통제에 의해서만 이루어진다고 단정하는 것은 위험하다. 정치적, 사회경제적 차원의 세부요인들은 선거범죄의 증감에 관련이 있을 가능성이 높다. 먼저 민주주의의 성숙은 유권자의 공명선거의식의 함양을 동반함으로써 유권자뿐만 아니라 후보자들에게도 선거법 준수에 대한 의식을 강화시킬 수 있다. 왜냐하면 후보자는 유권자들이 요구하는 선거법 준수에 대한 긍정적인 태도로부터 자유로울 수 없기 때문이다. 따라서 민주주의가 공고화된 이후의 선거범죄의 추이는 감소국면을 맞이

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

할 가능성이 있다.[4] 실제로 선거범죄는 민주주의의 공고화 이후 꾸준히 감소하는 추이를 보이고 있다. 이는 공명선거기조가 과거 민주화 이행의 초기단계에 비해 더욱 제고되었고,[5] 유권자와 후보자가 선거법 준수에 대한 긍정적인 태도를 보인 결과라고 말할 수 있을 것이다.[6]

다음으로, 국가의 경제적 수준이 높을수록 선거범죄가 감소할 가능성이 있다. 함우식(2009)은 화이트칼라범죄에 대한 다중회귀분석결과를 바탕으로 국가경제가 성장할수록 범죄율이 감소한다고 주장한다. 화이트칼라범죄는 범죄행동의 주체가 일정한 권한과 영향력을 가지는, 혹은 추구하는 권력형 범죄이고, 합법성을 가장하여 높은 이익을 추구한다는 점 외의 다양한 이유로 선거범죄와 유사하다고 볼 수 있다.[7] 그의 연구는 경제성장이 사회적 감시망

---

4) 우리나라는 권위주의 정치체제에서 민주주의 정치체제로 이행된 이후 선거범죄가 급격히 증가하였다. 권위주의 체제에서는 선거가 최고 권력자의 의지에 따라 움직일 수 있고, 유권자의 정치 참여의 기회는 매우 적었다. 민주주의 체제에서는 유권자에 의해 매우 다양한 형태로 정치적 의사가 표출된다. 더욱이 민주주의 발전의 초입에서는 권위주의적 잔재가 남아있는 상태에서 선거가 진행되기 때문에 자유롭고 깨끗한 선거질서가 쉽게 보장되지는 못한다(성낙인 2012). 따라서 이 과도기적 국면에서의 선거범죄는 권위주의 체제하에서 민주주의 체제로 들어서자 표면화되어 제도의 집행과정에서 더욱 많이 적발되는 것이다.

5) 1990년에 초반에 들어선 김영삼 정부는 민주체제 발전의 초기단계에서 발생하는 선거관련 문제들을 해소하기 위하여 1994년에 「공직선거및선거부정방지법」을 제정하였다. '선거부정방지'라는 이 법의 명칭에서도 드러나듯이 우리나라의 민주주의는 부정선거가 난무하는 미성숙한 단계에 있었다는 것을 증명한다고 볼 수 있다. 이 후 평화적 정권교체와 경제위기의 극복, 2000년대에 나타난 낙천·낙선운동과 3김정치의 청산, 그리고 국민참여경선 실시 등의 선거이슈들을 경험하며 유권자의 공명선거의식이나 정치참여의식은 강화되었고 민주주의도 더불어 성숙되었다고 볼 수 있다. 박태순(2005)은 "90년대 후반의 사회·경제적 위기를 극복하면서 단선적이고 일방향적이며, 국가권력 중심의 사회체계에서 복합적이고 다원적인 체계로 전환"되었다고 말하며, "최종적으로 국가 위기를 가져다주었던 권력 일방적 정책결정 패러다임이 종식되고 이제 다양하고 수평적인 사회적 의사합의의 과정을 통해서 정책방향이 결정되는 정치·사회적 패러다임의 전환"이 진행되었다면서 우리나라의 민주주의의 공고화를 은유적으로 표현하고 있다. 2005년에 기존 선거법의 명칭을 「공직선거법」으로 바꾼 것도 선거와 관련된 부정이나 불합리가 개선되었고 발전된 민주정치체제에서 공명선거 기조가 어느 정도 정착되었다는 자신감의 표현이었다고 볼 수 있다.

6) 중앙선거관리위원회의 유권자의식조사에서 2002년 제3회 전국동시지방선거에서 정당·후보자들의 선거법 준수 정도는 52.6%가 준수한다고 응답하였고 선거법위반행위를 신고한다고 응답한 사람은 53.2%였다. 2006년 제4회 선거에서는 78.1%가 선거법을 준수한다고 응답하였고, 75.6%가 선거법위반행위를 신고한다고 응답하였다(정당·후보자들의 선거법 준수 정도에 대한 질문은 3차조사, 선거법위반행위 신고여부에 대한 질문은 2차조사를 인용함). 이처럼 유권자들의 공명선거의식의 제고는 민주주의의 발전과 관련이 있을 가능성이 있다.

7) 화이트칼라범죄와 선거범죄의 유사성은 함우식(2009) 532-536쪽을 참조.

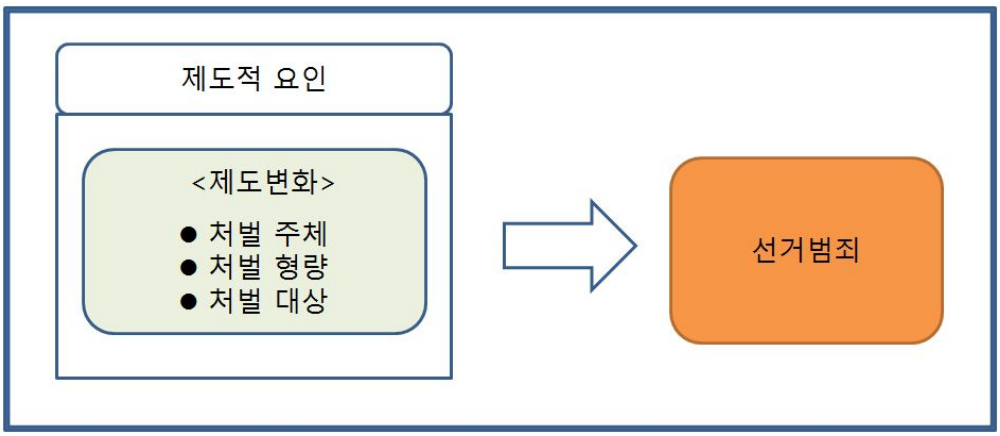
Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

확대와 권력분산 촉진의 토대로 작용하여 범죄율의 감소에 영향을 미친다고 주장한다. 물론 국가경제의 수준에 따른 선거범죄의 추이를 분석한 체계적인 연구가 부재한 상태이지만, 선거범죄도 마찬가지로 위와 같은 이유처럼 국가의 경제적 수준이 범죄율에 영향을 미칠 가능성이 있다는 것을 유념할 필요가 있다.

위에서 간단하게 살펴본 것처럼, 선거범죄에 영향을 미치는 거시수준의 요인은 다양할 수 있으며 그 중요성도 간과할 수 없다. 그러나 무엇보다 이 연구는 선거범죄에 영향을 미치는 제도적 요인에 주목한다. 선거제도는 후보자의 당락과 정당체제, 나아가 정치문화에 까지 영향을 미치는 중요한 요소이다.[8] 우리나라에서 선거제도를 체계화하는 구성요소 중 가장 핵심은 「공직선거법」인데, 이 공직선거법을 기초로 제도가 운영되고 선거범죄가 통제된다. 공직선거법의 세부조항은 선거운동에 있어서 하지 말아야 할 것과 해도 좋은 것을 규정하여 질서 있는 선거운동을 유도하고, 선거법 위반에 대한 처벌규정을 명시함으로써 선거범죄의 예방에 영향을 미치기도 한다.

<그림 2> 분석틀



<그림 2>에서 나타나는 바와 같이 이 연구는 제도변화의 측면에서 선거범죄의 통제방식은 선거법을 개정하여 처벌의 강도가 증가함으로써 선거범죄가

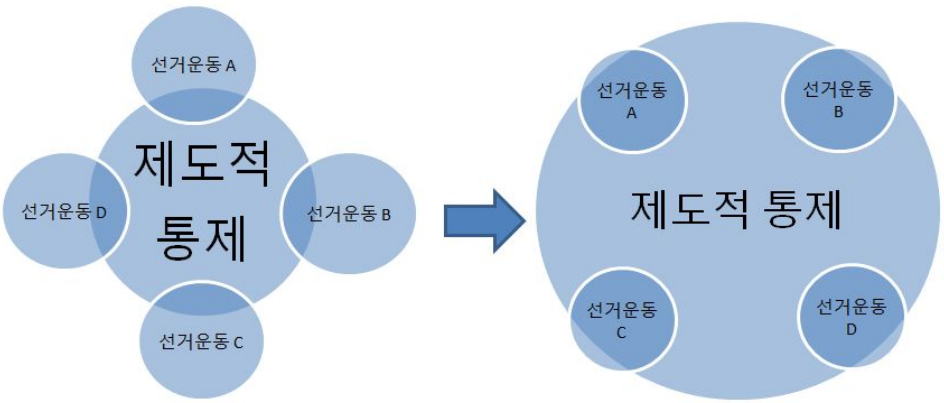
8) 선거제도는 선거운동과 규제, 선거자금, 선거관리 등과 같은 선거에 관련된 일련의 제도적 장치를 아우르는 가장 포괄적인 용어이다(김영태 2015).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

감소할 가능성이 있다는 것을 의미한다. 다시 말해 선거법의 개정으로 선거범죄에 대한 감시기능이 강화되어 처벌 가능성이 증가하고, 형량이 가중되거나, 처벌의 대상이 확대 또는 축소되며, 그로 인해 선거범죄의 증감에 영향을 미치는 것이다.

<그림 3> 제도적 통제와 선거운동



특히 중요한 것은 처벌 주체의 제도집행인데, 이는 선거범죄를 제도적 규정에 따라 감시·감독, 수사 및 처벌하는 것이다. 즉 제도집행은 선거범죄의 수사에 대한 단속당국의 엄격성과 적극성을 말한다. 제도집행에 있어서 가장 중요한 요소는 단속기관의 수사의지이다. 선거운동의 자유와 공정을 위한 제도적 규정이 마련되어 있지 않은 상태에서 제도집행의 주체가 선거사범 처리에 대한 의지가 일관성 있게 나타나지 않으면 제도변화의 효과는 그만큼 상쇄될 것이다. 가령 위의 <그림 3>에서처럼 선거운동에 대한 제도적 통제의 영향이 작은 상태에서 단속기관이 선거범죄 색출작업에 적극적으로 임한다면 선거범죄의 적발 건수는 증가할 것이고, 수사의지가 미온적이라면 많은 범죄가 저질러지고 있음에도 선거범죄로 적발되는 건수는 실제로 감소할 수 있을 것이다. 그러나 선거운동에 대한 제도적 통제가 큰 상황에서는 단속당국의 수사의지보다는 선거운동을 규제하는 법률의 효과에 의해 선거범죄가 통제될 가능성이 있다. 물론 단속기관의 감시나 수사가 적극적이지 않은 상태라면

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

각종 편법을 동원하여 선거범죄가 은밀하고 광범위하게 자행될 가능성도 배제할 수 없다. 그래서 제도집행 주체의 엄격하고 적극적인 수사의지가 일관성 있게 나타나는 것이 선거범죄의 억제에 있어 가장 기본적인 요소라고 볼 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 2 장 이론적 배경

제1절 선거범죄의 의미

김철수 외(1972)는 선거범죄를 광의의 의미로 “선거의 자유, 공정에 대한 직접 또는 간접의 침해”라고 정의한다. 선거범죄는 특정 법률의 적용을 받는 행위가 아니라 어떤 법률의 적용을 받는 가를 막론하고, 선거에 대한 직·간접의 침해가 발생되면 성립한다는 것이다. 다만, 직접과 간접의 침해라는 용어는 선거범죄의 죄질의 경·중에 따라 선거범죄를 유형화할 수 있게 한다.

최근의 연구들은 선거범죄의 의미를 다르게 해석하기도 한다(황정근 2001; 이두호 2004; 임성식·이경렬 2006; 강효국 2007; 박민용 2009). 공직선거법 제16장에 규정된 범죄뿐만 아니라, 국민투표법, 형법 제128조의 공무원의 선거방해죄, 정당법이나 정치자금에 관한 법률을 위반하였을 때도 선거범죄로 보기도 한다. 이들은 선거범죄를 형사상 범죄로 소추할 수 있는 행위, 즉 선거범죄는 선거와 관련된 법률에 근거하여 형사적 처벌을 받는 행위라고 보는 것이다.

반면 임성식·이경렬(2006)은 선거범죄를 형사범에서 행정범으로 까지 의미를 확장하였다. 공직선거법 제262조의2에서는 선거범죄를 '공직선거법 제16장 벌칙에 규정된 죄와 국민투표법 위반의 죄, 그리고 제261조제9항의 과태료에 해당하는 위법행위를 포함한 것'이라고 규정한다.[9] 다시 말하면, 공

9) 공직선거법의 선거범죄에 대한 정의는 선거범죄 신고자를 보호하기 위해 정의되었다(박민용 2009). 국민투표법에는 선거범죄 신고자의 보호에 대한 조항이 따로 없다. 그래서 공직선거법에서 선거범죄를 정의할 때 국민투표법 위반 행위도 선거범죄로 포함함으로써 국민투표에 관련한 선거범죄 신고자를 공직선거법으로 보호할 수 있도록 한 것이다. 공직선거법과 관계있는 선거인 대통령·국회의원·전국동시지방선거와 국민투표외의 다른 선거들은 각 법률마다 선거범죄신고자에 대한 보호조항이 존재한다. 예를 들면 조합장선거의 경우에 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제75조에서 선거범죄신고자를 보호하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

직선거법의 규정태도에서 선거범죄를 형사상으로 소추 가능한 행위와 그렇지 않은 행위를 구분하지 않는다는 점에서 광범위한 의미를 담고 있다고 볼 수 있는 것이다.[10]

그동안 선거범죄는 일반적으로 '선거사범'이라고 불리어 왔다. 오늘날에는 다수의 사람이 선거범죄에 대하여 선거사범이라는 용어를 사용하며, 혹자는 선거사범을 '선거범죄를 저지른 자'로 이해하기도 한다. 이는 선거범죄를 언급하는 언론이나 각종 매체에서 선거사범의 의미를 혼용하거나 남용함으로써 발생하는 문제이다. 형법학에서는 형사범과 행정범을 엄격하게 구별하고 있다. 이에 따라 형사범적 위반 행위는 선거범죄로 표현하고 행정범적 위반 행위는 선거사범이라고 표현해 왔었다(황정근 2001). 하지만 공직선거법에서 선거범죄를 규정하는 태도에서 알 수 있듯이 선거범죄는 형사범과 행정범을 아우르는 개념이다. 따라서 본 연구는 협의의 의미인 선거사범이라는 용어의 사용을 지양하고, 형사범과 행정범을 포괄하는 광의의 의미인 선거범죄라는 용어를 사용하고자 한다.

제2절 선거범죄의 유형

선거범죄의 유형은 매우 다양한데, 통상 선거범죄는 성질과 내용에 따른 유형화가 가능하다. 성질에 따른 분류는 형사범적 선거범죄와 행정범적 선거범죄로 구분한다. 내용에 따른 분류는 공직선거법에서 규정하고 있는 죄를 기준으로 구분할 수 있다.[11]

---

10) 하지만 공직선거법에서 정의하는 선거범죄의 의미에 따르면, 공직선거법에 의하여 시행하는 선거와 국민투표에서 발생되는 선거법 위반 행위만을 선거범죄라고 정의할 수도 있어 선거종류의 측면에서는 협의의 의미를 내포한다고 볼 수 있다.

11) 이 외에도 선거범죄에 관한 기존의 연구에서 다루지 않았던 범죄의 심각성에 따른 유형화가 있다. 선거범죄의 유형화에 있어서도 기존 범죄학에서 다루는 유형화 방식이 추가적으로 논의되어야 할 필요성이 있다는 점에서 범죄의 심각성의 개념에 대하여 간략하게 소개하고자 한다. 박철현 외(1999)는 범죄의 심각성(crime seriousness)을 "범죄유형별로 볼 때 과연 해당 범죄가 얼마나 중한 범죄인지, 또는 해로운 범죄인지를 나타내는 개념"이라고 말한다. 범죄의 심각성에서는 국제적 수준, 국내적 수준, 시간

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

먼저 선거범죄는 성질에 따라 실질범인 형사범적 선거범죄와 형식범인 행정범적 선거범죄로 나눌 수 있다(황정근 2001). 형사범적 선거범죄는 그 행위에 위법성이 고유하게 내포되어 있는 중대범죄로써 매수 및 이해유도죄, 선거의 자유방해죄, 투표·개표의 간섭 및 침해죄, 후보자 비방죄, 허위사실 공표죄 등의 형사적 처벌을 받을 수 있는 범죄를 말한다. 이는 직접적으로 선거의 자유와 공정을 침해하는 범죄이다. 반면 행정범적 선거범죄는 고유한 위법성이 내포되어 있지 않은 경미한 범죄로서 주로 공직선거법 제261조(과태료의 부과·징수 등)의 규정에 의하여 처벌되고, 이는 선거의 적정한 집행을 간접적으로 방해하는 행위라고 말할 수 있다.[12)]

의 변화 등에 있어서 합의가 존재하는 지의 여부가 쟁점이 된다. 기존 연구를 바탕으로 범죄의 심각성에 관하여 도출해낸 주요 쟁점은 어떤 유형에 대한 범죄의 심각성에 대해 집단 간의 합의가 존재하는 가의 문제와, 방법론적으로 범죄의 심각성을 측정함에 있어서 차원성(dimensionality)의 문제가 나타난다는 것 등이 있다. 범죄의 심각성을 측정에 관한 다양한 연구는 1964년 셀린과 울프갱(Sellin and Wolfgang)이 시작한 이래로 국외에서 주로 이루어져 왔고, 국내에서는 1996년에 청소년비행의 심각성에 대한 연구와(김준호·이동원 1996) 범죄의 심각성을 실제적으로 측정하고 관련 쟁점에 대한 가설들을 검증한 박철현 외(1999)의 연구를 시작으로 현재까지 해마다 꾸준히 연구가 진행되고 있다.

12) 예를 들면 현수막이나 표찰·수기 등을 규정에 위반하여 게시·사용하는 행위나 제256조 외에도 호별방문이나 연설제한 등 선거와 관련한 단순한 규정에 대한 위반을 행정범적 선거범죄라고 말할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 1> 공직선거법 상 선거범죄의 종류

죄명	관련 조항
매수및이해유도죄	제230 내지 233조
당선무효유도죄	제234조
방송 · 신문등의불법이용을위한매수죄	제235조
선거의자유방해죄	제237 내지 239조
벽보기타선전시설등에대한방해죄	제240조
투표의비밀침해죄	제241조
투표 · 개표의간섭및방해죄	제242조
투표함등에관한죄	제243조
선거사무관리관계자나시설등에대한폭행 · 교란죄	제244조
투표소등에서의무기휴대죄	제245조
다수인의선거방해죄	제246조
사위등재(詐僞登載)및허위날인죄	제247조
사위투표죄	제248조
투표위조또는증감죄	제249조
허위사실공표죄	제250조
후보자비방죄	제251조
방송 · 신문등부정이용죄	제252조
성명등의허위표시죄	제253조
선거운동기간위반죄	제254조
부정선거운동죄	제255조
각종제한규정위반죄	제256조
기부행위의금지제한등위반죄	제257조
선거비용부정지출등의죄	제258조
선거범죄선동죄	제259조
과태료의 부과 · 징수등	제261조

자료출처: 법제처(http://www.moleg.go.kr) -「공직선거법」 제16장 벌칙 재구성.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

선거범죄의 내용에 따른 분류는 위의 <표 1>에서 나타나는 공직선거법에서 규정하는 범죄를 토대로 유형화할 수 있다(정병욱 2006). 검찰과 선거관리위원회는 이러한 공직선거법에 기초한 내용상 분류에 따라 각각 선거범죄를 유형화하여 처리한다. 검찰의 선거범죄 유형화는 선거가 끝난 후 발표되는 '선거사범 종합수사결과'에서 나타나듯이 금품선거, 흑색선전, 불법선전, 선거폭력, 기타 등 5가지로 선거범죄를 분류한다. 선거관리위원회는 공직선거법상의 선거범죄 분류를 따르되, 선거범죄의 내용 중 심각하다고 여기는 유형의 범죄 몇 가지를 중대선거범죄로 규정한다.[13] 선거관리위원회는 유형화는 대게 금품선거, 흑색선전, 불법조직선거, 공무원의 선거중립의무 위반 등 4가지를 중대선거범죄로 규정하는데, 선거마다 예방 및 단속의 방향에 따라 중대선거범죄 선정이 약간 다르게 나타날 때도 있다.

이 연구는 선거범죄의 유형을 중대선거범죄와 경미한 선거범죄의 두 가지 차원에서 세분화할 것이다. 먼저 중대선거범죄는 선거의 자유와 공정에 직접적으로 위해를 가하는 범죄로써 형사적 처벌을 받는 형사범적 선거범죄라고 볼 수 있다. 중대선거범죄의 유형은 검찰의 선거범죄 분류방식을 따른다. 왜냐하면 이 중대선거범죄는 모두 형사처벌의 대상이며 선거관리위원회에서 규정한 중대선거범죄와도 대부분 중첩되기 때문이다.

경미한 선거범죄는 선거질서를 간접적으로 어지럽히는 범죄로써 행정질서벌이나 행정적 처분을 받는 선거범죄이다. 이 선거범죄는 과태료 부과뿐만 아니라 선거관리위원회로부터 경고나 주의 및 시정조치(협조요청) 등을 받는 가벼운 선거법 위반행위도 포함한다. 형법학에서는 과태료 처분을 의미하는 행정질서벌을 행정범으로 보는데, 실질적으로 과태료 처분까지 할 수 있음에도 단속기관의 재량에 따라 경고 등의 상대적으로 가벼운 행정조치를 받는 선거법 위반행위도 광범위하게 벌어지고 있다. 과태료 처분 이외의 선거법 위반행위도 무시할 수 없을 수준으로 많기 때문에 이러한 위반행위도 선거범죄로 포함해야 할 필요성이 있을 것이다. 따라서 경미한 선거범죄는 행정범의 성격보다 더 넓은 의미로 이해해야 할 것이며, 이 연구는 선거범죄를 형사범적 선거범죄와 행정범적 선거범죄로 구분하기 보다는 중대선거범죄와 경

13) 선거관리위원회의 선거범죄 대략적인 분류내용은 박민용(2009) 9쪽을 참조.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

미한 선거범죄라는 용어로 구분할 것이다.

제3절 선행연구

기존의 연구에서는 선거범죄에 특정하여 이론적 논의를 충분하게 진행하지 못하였다. 선거범죄에 대한 연구는 주로 법학의 영역에서 설명되어 왔다. 비록 정치적인 문제이긴 하나 그러한 행위가 범죄라는 것과 공직선거법의 테두리 안에 있다는 점 때문에 정치학계에선 선거범죄라는 주제가 소외되어 왔다. 그래서 선거범죄의 연구방법은 대부분 선거법에 기초한 설명방식이다. 선거범죄에 관한 연구는 선거범죄의 전체 또는 한 부분의 법률이 어떻게 변화했거나 개선해야 하는지, 이를 토대로 선거범죄의 예방책은 무엇인지를 설명한다. 기존의 연구에서 선거범죄는 법리적 측면에서 다루어지거나 실태나 양태에 대한 분석 등을 분석하는 데에 치중해왔으며, 이론에 대한 소개 또는 논의를 다루고 있는 연구는 부족한 실정이다.

그래서 본 연구는 선거범죄의 촉진 및 억제요인에 대한 이론적 논의를 진행하고자 한다. 앞서 언급했듯이 선거범죄에 관한 이론적 논의가 양적으로 부족한 상태이기 때문에, 선거범죄에 적용할 수 있는 범죄학의 이론이나 그 외의 선거법 개정의 효과에 대한 거시수준의 선행연구를 검토할 것이다. 이를 바탕으로 처벌의 강화가 선거범죄에 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 살펴볼 것이다.

그리고 이 연구에서 정의하는 처벌의 강화란 선거범죄를 억제하기 위한 제도적 통제를 강화하는 것을 의미한다. 물론 처벌강화라는 것은 무릇 어떤 행위에 대한 제제의 강도를 증가시키는 것이라고 생각하기 마련이다. 그러나 이 연구에서 설명하려는 선거범죄의 추이변화는 단순히 형량의 강화로만 설명되는 것이 아니라, 제도적 차원의 다양한 세부요인의 영향으로 설명될 수 있다. 예를 들면 제도변화에 있어서 형량이 강화되거나 처벌 대상이 축소되어 선거범죄의 양산을 방지할 수 있는 제도적 기반이 마련되었을 때 선거범죄에 대한 처벌이 강화되었다고 보는 것이다. 또는 제도집행에 있어서 단속

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기관이 선거범죄에 대한 적극적이고 엄중한 수사의지를 가지고 예방 및 단속 활동에 나서 선거범죄 억제환경을 조성할 때도 처벌이 강화되었다고 본다. 즉 이 연구에서 처벌의 강화는 선거범죄를 억제할 수 있는 모든 제도적 통제를 통칭한다고 볼 수 있다.

선거범죄는 무질서한 선거환경에서 더욱 활발하게 일어나는데, 이러한 선거환경은 선거법 경시풍조의 만연과 선거운동에 대한 합리적인 규제가 이루어지지 않음으로써 나타난다.

먼저 선거법 의식이 심각한 수준에 이를수록 선거법 준수의 정도가 낮아 선거범죄가 증가할 수 있다. 정극원(2008)은 법 경시풍조를 초래되는 원인으로 법질서 자체의 내용적 결함과 법집행의 실패, 그리고 민주적 시민의식의 빈곤이 원인이라고 지적한다. 법을 준수해야 하는 사람의 입장을 고려하지 않는 제도의 시행은 법 준수의 포기를 유발할 수 있다. 법집행이 철저하지 못하면 준법자는 사회적 피해를 본다는 의식이 생겨 법 질서의 준수를 등한시하게 될 수 있다. 또 민주적 시민의식이 성숙하지 못한 단계에서는 자신의 의사가 관철되지 못하면 불법적인 수단을 마다하지 않고 행동을 할 수 있다. 민주적 사회는 대화와 타협으로 문제를 해결하거나 법률의 준수를 통해 사회의 통합에 힘쓰지만 민주의식이 성숙하지 못한 단계의 사회에서는 대화와 타협보다는 실력행사를 앞세우거나 편법 혹은 불법적인 행위로 자신의 목적을 달성하려는 태도를 보인다는 것이다.

무엇보다 선거법 경시풍조를 조장하는 것은 선거운동의 규제에 대한 실효성이 결여된 명목상의 규정들 때문이다. 법률 조항이 명목화 된 것은 선거법을 엄격히 준수해야할 정치권과 사법부가 그 역할을 다 하지 못 했다는 면이 크다(정만희 2002). 예를 들어 '방탄국회'라는 용어가 있듯이 당선자인 국회의원이 선거재판을 고의로 지연시켜 선거제도를 무력화하려는 시도가 심심찮게 발생하고 있다. 그리고 2000년 4월 13일의 총선 직전에 대법원은 선거사범에 대한 선고를 엄격히 하고 법정준수시한에 맞춰 신속하게 처리하겠다는 약속을 하였지만 흐지부지 되어 버렸다(정극원 2008). 이처럼 법률을 제 일선에서 수호하고 준수해야 할 제도권조차 그 역할을 다하지 못한 과거의 세태는 선거법 경시풍조를 조장하는데 큰 역할을 했을 가능성이 높다. 이는 후

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

보자나 유권자들로 하여금 선거법을 준수해야할 필요성을 희석시켰을 것이고 그 결과 선거범죄가 홍수를 이루는 것을 촉진 되었을지도 모른다.

다음으로 선거운동에 대한 제도적 기반을 촘촘하게 마련했다 하더라도 합리적 규제가 이루어지지 않으면 선거범죄는 증가할 수밖에 없을 것이다. 선거운동의 자유와 공정이라는 중요한 두 가지의 가치를 합리적으로 조정하는 문제는 언제나 끊임없는 논쟁의 대상이 되어왔다. 과거에 이 두 가치가 빈번히 충돌했던 지점은 선거비용에 관한 문제였다. 선거법이 선거비용을 지나치게 제한하고 있어 선거운동의 자유를 침해하고 있고, 이러한 규정에도 불구하고 막대한 선거비용이 소요된다는 점 때문에 선거법 위반을 감수해서라도 선거에 필요한 자금을 마련할 수밖에 없다는 현실적인 문제가 있었다(김원기 2001). 즉 현실과의 괴리가 큰 법규의 시행은 편법과 탈법의 수단으로 현실에서 필요한 방편을 마련하도록 유도할 수 있다는 것이다.

범죄의 억제요인을 집단적 수준에서 검토한 연구 중 권영상(2007)은 성매매방지법의 집행효과에 관한 연구에서 동법의 제정과 시행 이후 단속과 처벌이 강화되어 성매매 수요과 공급이 줄어들었다고 주장한다. 무엇보다 불법 성매매자에 대한 처벌 형량의 가중, 몰수 추징의 강화, 경찰과 검찰의 집중적인 단속이 성구매 경험이 있는 사람의 성구매 빈도를 감소시키는 효과를 가져왔다고 말한다.

여기에서 처벌 형량과 단속기관의 집중적인 단속은 전통적인 범죄학의 이론인 억제이론(Deterrence Theory)의 처벌의 엄격성과 처벌의 확실성의 개념과 연결된다.[14] 처벌의 엄격성은 범죄행위에 대한 형량의 정도를 말하고, 처벌의 확실성은 범죄행위가 적발되어 처벌될 가능성을 말한다.[15] 위의 선행연

---

14) 억제이론(Deterrence Theory)은 체포, 기소, 처벌에 대한 엄격성이 증가할수록 범죄가 발생할 확률이 감소한다는 것이 기본적인 내용이다. 이 이론은 고전적 범죄학이론이어서 주로 과거 미국에서 있었던 사형제의 존폐에 대한 논쟁에서 자주 언급되었다. 예를 들면 살인범에 대한 처벌을 엄격히 한 주(州)일수록 살인의 발생이 감소한다는 통계가 있다(Gibbs 1975). 처벌의 강화는 범죄의 예방효과를 내제하고 있어서 범죄의 억제력을 증가시킨다는 것이다. 최근에는 억제이론이 상정하는 공식적인 처벌이외에도 비공식적인 처벌(개인적 수준의 범죄억제요소)이 범죄의 억제에 미치는 영향도 고려해야 한다는 비판을 수렴해, 억제이론이 확대된 억제이론(Extended Deterrence Theory)으로 까지 발전하게 되었다.

15) 처벌의 확실성이 중요한 이유는 다음과 같이 말할 수 있다. 첫째, 범죄억제가 처벌의 확실성이 전제되고 나서야 처벌의 엄격성을 고려할 수 있다는 것이다(Tittle 1969).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

구에서처럼 성매매방지법이 제정되어 처벌에 대한 엄격성이 증가하고, 처벌의 가능성이 높아지자 성매매범죄가 감소하였다는 것은, 이 연구에서 검증하고자하는 선거법 개정에 따른 처벌의 강화가 선거범죄를 감소시킬 수 있다는 주요가설을 비록 다른 유형의 범죄이지만, 지지한다는 점에서 의미가 있다.

한편, 선거범죄는 '화이트칼라범죄'와 유사하다고 볼 수 있다. 사회적 지위나 전문적 지식이 있다고 볼 수 있는 후보자나 선거운동관계자가 책임감 있게 행동할 것이라는 신뢰를 무너뜨리는 직업적 범죄라는 점에서 그러하다(허경미 2005). 특히 화이트칼라범죄는 범죄행동으로 초래되는 높은 이익과 피의자가 '비범죄적 가치관' 즉, 죄의식이 결여된 채 범죄를 저지른다는 점에서(이윤호 2002), 선거범죄와 유사하다. 선거범죄도 범죄행동의 결과는 '당선'이라는 높은 이익을 초래하며, 과거에는 엄격한 형사처벌도 이루어지지 않았고, 준법의식이나 신고의식이 결여되었다고 볼 수 있어 화이트칼라범죄의 범주에 포함된다고 볼 수 있을 것이다.

함우식(2009)은 화이트칼라범죄가 김영삼 정부에서 김대중 정부와 노무현 정부로 갈수록 감소한다고 말하고, 경제성장(실질GDP증가)과 화이트칼라범죄와의 상관관계는 유의미하지 않다고 주장하였다. 그는 시대와 정부의 변화에 따라 민주주의가 성숙하고 범죄에 대한 처벌이 강화되어 나타나는 현상이라고 말한다. 이러한 화이트칼라범죄에 관한 연구결과와 선거범죄와의 유사점에서 알 수 있듯이, 선거범죄도 처벌의 강화에 따른 선거범죄의 감소 또는 경제성장과 선거범죄와 무관할 가능성을 예상해 볼 수 있을 것이다.

처벌의 가능성이 희박한 상황에서 범죄자는 범죄행동에 대한 형량의 경중을 중요한 고려대상에서 제외할 것이기 때문이다. 또 형량과 범죄억제력은 정비례하는 관계가 아니며, 처벌 여부자체가 개인에게 중요한 고려요소이라는 것이다(Zimring and Hwakins 1973). 마지막은 공식적인 처벌보다 비공식적 처벌에 대한 두려움이 더 강한 작용을 하기 때문일 것이다(신동준 2009). 가령 어떤 범죄를 저질러서 적발되는 자체로 받게 되는 사회적 비난에 대한 두려움, 즉 가족·학교·회사의 구성원에게 비난을 받을 지도 모른다는 두려움이 더욱 크게 작용할 수 있다는 것이다. 그래서 단순히 처벌의 강도에 의해 범죄억제가 결정된다는 것도 중요할 수 있지만, 이에 앞서 처벌의 가능성이 높아지는 것만으로도 범죄의 억제효과가 성립될 수 있다는 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 3 장 선거제도의 변화와 선거범죄 법규

제1절 선거범죄 관련 법규의 변화

1. 1994년 통합선거법 제정

우리나라는 1987년 6월 항쟁을 통해 절차적 민주화를 달성한 후 선거의 자유와 공정의 확보 및 체계적인 선거관리의 필요성을 체감하게 된다. 그래서 금전선거의 지양과 선거관리의 효율성 제고 및 새로운 선거문화와 민주적 정치를 정착시키기 위해 1994년에 선거별로 흩어져 있던 선거법을 통합 제정하였다. 이로써 우리나라는 선거법의 준수를 통한 저비용의 깨끗하고 질서 있는 선거운동의 새로운 기틀을 마련한 것이다(중앙선거관리위원회 1995, 제1회 전국동시지방선거총람). 특히 선거 관련 "부정 및 부패의 소지를 근원적으로 제거"한다는 「공직선거및선거부정방지법」의 제정 이유에서 볼 수 있듯이 선거범죄의 억제를 통해 선진 선거문화의 실현을 도모하려는 국가의 노력과 국민적 요구를 확인할 수 있다.

<표 2> 1994년 통합선거법 제정 이후 선거범죄 관련 주요 제도변화

시기	내용	관련 조항
1997	선거범죄 조사권 신설	제272조의2(선거범죄의 조사등)
	선거부정감시단 설치	제10조의2(선거부정감시단)
2000	선거범죄 조사권 강화	제272조의2(선거범죄의 조사등)
	선거비용보전의 제한	제135조의2(선거비용보전의제한)
2002	선거범죄 조사권 강화	제272조의2(선거범죄의 조사등)
	선거부정감시단 운영기간 확대	제10조의2(선거부정감시단)

자료출처: 법제처 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr) - 1994 ~ 2003년 「공직선거및선거부정방지법」등 재구성.[16]

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

「공직선거및선거부정방지법」은 제정 이후 2003년까지 약 20차례의 개정이 있었지만, 선거범죄와 관련된 개정내용은 <표 2>에 나타나 있는 것처럼 양적으로 그리 많지는 않다. 이 시기에 있었던 선거제도의 주요 변화는 선거범죄 조사권, 선거부정감시단 신설, 선거비용보전의 제한 등이 있다. 1997년에 선거관리위원회가 선거범죄를 조사할 수 있는 권한을 최초로 부여받았고, 2000년에 증거물품수거권, 선거범죄 혐의자 동행출석요구권, 2002년에 현장에서 선거범죄를 통제하는데 필요한 권한에 대한 조항이 신설되어 선거관리위원회의 선거범죄 조사권한을 꾸준히 강화시켰다. 이러한 권한은 선거관리위원회의 선거범죄 관리에 있어서 효율성 제고와 동시에 증거수집 능력의 향상으로, 단속당국이 인지활동을 효율적으로 할 수 있게 되었다.

아울러 2000년에 선거부정감시단 제도를 시행하여 일만 명이 넘는 규모의 인력이 선거범죄 관련 정황수집, 위법행위 신고·제보접수, 조사참여 등의 활동을 전개할 수 있도록 개정되었다. 선거부정감시단의 활동기간은 2002년의 선거법 개정을 통해 선거기간개시일전 10일부터 선거일까지로 확대되어 종전보다 열흘이 더 늘어나 더 많은 선거범죄를 적발할 수 있는 토대가 될 수 있었다. 그리고 2002년 2월 16일에는 선거비용보전을 제한하는 조항이 신설되어 선거운동관계자가 선거비용과 관련한 죄를 짓거나 선거비용의 수입과 지출보고서를 제출하지 않았을 때 선거비용을 보전하지 않는다고 명시해 금전선거범죄의 예방에 기여할 수 있도록 하였다.

1) 통합선거법의 문제점

1994년에 제정된 통합선거법은 고비용의 선거구조와 부정과 비리가 난무하는 선거환경을 혁신하겠다는 기치아래 여러 선거법을 하나로 통합하여 시행하였다. 하지만 통합선거법은 짧은 기간에 수 십 차례의 개정을 거쳤음에도 흠결이 그대로 남아있었으며 졸속 법 통합이라는 비판을 받았다(권영설 외 2002).

통합선거법의 내용상 흠결은 선거법의 내용과 현실의 괴리가 커서 조항이

16) 여기에서 '「공직선거및선거부정방지법」 또는 공직선거법 등'의 의미는 선거법, 정당법, 정치자금에 관한 법률 등을 참고하였고, 이를 토대로 표를 재구성했다는 것을 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

명문화된 것에만 그쳤다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 선거범죄에 대한 단속의 실효성도 높지 않았다. 통합선거법은 고비용의 선거비용을 개혁하자는 취지로 제정된 법인데, 선거법을 이루고 있는 조항들의 내용은 이상적이었을 뿐 현실을 제대로 반영하지 못하고 있었다. 그래서 불법 및 탈법의 형태로 선거비용지출은 계속되었고 통합선거법의 조항은 사문화되기에 이르렀다.

실제로 선거비용 보고서를 허위로 작성하고 보고하는 것이 일반적인 선거행태였고, 1997년 3월 이전까지 선거비용제한규정 위반으로 처벌받은 후보자가 하나도 없었다는 사실은 통합선거법의 조항이 얼마나 유명무실한 것인가를 보여주는 단적인 사례이다(정만희 2002).

이 외에도 통합선거법에서는 선거비용을 평균 8천만원선으로 규정하고 있는데, 현실적으로 선거비용으로 소요되는 금액은 최소 3억~10억 원 이다. 이는 통합선거법 법률상의 내용과 현실의 괴리를 보여주는 단적인 대목이다. 이 때문에 후보자들은 이중장부를 만들어서 탈법적인 형태로 선거비용을 지출하거나 불법 후원을 받을 수밖에 없었고 결과적으로 선거비용제한에 대한 조항은 사문화되고 말았던 것이다.[17]

또 유급선거운동원을 숫자를 제한한 규정도 많은 후보들이 유급운동원을 자원봉사자로 위장하는 일이 잦았다. 또 내용의 제한 없이 전화를 이용한 선거운동의 허용으로 흑색선전을 조장한 측면이 있었고, 현역의원이나 정당후보자에게 사실상 사전선거운동을 가능하도록 하거나 각종 명목으로 선거비용을 지출할 수 있는 허용하는 규정은 정치신인들에게 불법 사전선거운동의 명분을 제공하기 좋은 조항이었다.[18] 그리고 법조항의 표현이 애매한 부분이 많아 사법기관이 재량적으로 유권해석을 할 수밖에 없어 '편파수사'라는 오명을 쓰도록 부채질한 측면도 있다.

이 시기에는 선거범죄에 대한 처벌을 강화하여 단속의 실효성을 높이려는 제도의 변화가 나타난 흔적도 보이는데, 그것은 1997년 선거범죄 조사권이나 2000년 선거부정감시단 도입과 같은 노력이다. 하지만 이는 처벌강화로 인한

17) 경향신문, "통합선거법 곳곳에 문제점" 1996.04.14(http://newslibrary.naver.com, 검색일: 2015.11.20).
18) 경향신문, "통합선거법 곳곳에 문제점" 1996.04.14(http://newslibrary.naver.com, 검색일: 2015.11.20).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

부정적 효과를 상쇄할만한 제도적 보완을 마련하지 않은 상황에서 이루어진 것으로, 오히려 선거법 위반 행위로 인한 전과자를 양산할 뿐이었을 것이다. 즉 현실적 필요에 의해 위법행위를 할 수 밖에 없는 구조에서 선거범죄에 대한 처벌 가능성이 증가함으로써 수많은 선거범죄 전과자를 양산했다고 볼 수 있는 것이다.

2) 새로운 선거운동의 등장

이 무렵 미디어크라시(Mediacracy)의 출현은 선거운동의 새로운 수단으로 미디어를 활용할 수 있는 계기를 마련하였다. 1990년대 후반은 정치권에 대한 불신이 정치적 무관심으로 이어져 선거의 투표율 저하가 극에 달했던 시기였다. 그리고 과반의 지지율에도 매우 못 미치는 표를 받은 후보자가 당선되는 일들이 비일비재하게 발생하였는데, 이는 대표성의 문제와 나아가 대의민주주의의 위기라는 문제까지 가져왔다. 이러한 시기에 미디어의 등장은 넓은 전파력과 신속성, 효율성 등의 장점에 힘입어 한국정치구조에 성공적으로 결합할 수 있었을 뿐만 아니라 정치적 위기를 극복하기 위한 좋은 수단이었을 것이다.

또한 2000년에 실시된 제16대 총선에서 나타난 인터넷을 이용한 선거운동의 등장도 한국의 선거운동양상의 변화에 많은 영향을 미쳤다.[19] 인터넷은 미디어가 가진 장점 이외에도 고효율성과 쌍방향성이라는 특징 때문에 선거과정에서 인터넷을 활용하고자 하는 수요가 증가할 수 있었을 것이다. 인터넷의 등장은 선거운동비용의 축소, 인력절감, 시간적 소모의 감소 등의 선거운동에 있어서 가장 핵심적인 부문의 효율성을 제고할 수 있었을 것이다.

이처럼 미디어와 인터넷이라는 수단은 선거운동에서 요구하는 조건들을 충족시킬만한 장점들을 가지고 있어서 선거와 손쉽게 결합할 수 있었다. 그리고 이와 같은 장점은 후보자나 유권자의 정치적 표현을 수월하게 만들고 정치참여를 촉진할 수 있었을 것이다. 미디어와 인터넷은 정치적 무관심과 불

19) 우리나라에서 인터넷을 이용한 선거운동은 2000년에 실시된 제16대 총선에서 활성화되기 시작했고, 2002년 제16대 대통령선거에서는 '인터넷선거'라 불릴 만큼 강한 영향력을 발휘한 것으로 평가받는다(윤성이 2008).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

신이 심화되고 있는 상황에서 저비용 고효율의 장점에 힘입어 선거운동과 결합을 시도하였고, 이의 제도화에 대한 필요성과 요구도 증가하게 되었다.[20]

한편 2000년 제16대 국회의원선거에서는 '낙천·낙선운동'이라는 새로운 선거운동이 등장하였다. 이 운동은 2000년 1월 10일 경제정의실천시민연합이 164명의 낙천·낙선 대상자를 발표하였고, 1월 24일에 412개의 시민단체가 연합하여 67명의 낙천 대상자를 선정함으로써 본격화되었다.[21] 낙천·낙선운동은 선거법을 정면으로 위반하는 행위임에도 유권자들로부터 많은 지지를 받았으며 선거에도 큰 영향을 미쳤다. 이는 민주정치의 성숙과 정치문화의 변화에 따라 선거운동의 자유를 요구하는 자연스러운 현상이기도 하지만 수많은 선거범죄의 양산과 선거법 경시풍조를 조장한다는 면에서 새로운 문제가 되었다(중앙선거관리위원회 2000, 제16대 국회의원선거총람).

2002년 제16대 대통령선거에서는 국민참여경선이 최초로 도입되었다.[22] 국민참여경선의 도입은 정당공천자 선정에 국민이 참여함으로써 공직선거 후보자 결정의 불확실성은 더욱 증대되었다. 마치 공식선거와 비슷한 형태로 TV로 중계되는 경선과정은 하나의 정치이벤트가 되었고, 경선과정에서 후보자의 지지율 상승 효과(컨벤션 효과)와 국민적 관심을 모을 수 있는 기회라는 점에서 새로운 선거운동의 방법으로 정착하게 되었다. 예를 들면 2002년 새천년민주당의 노무현 후보는 경선과정에서 지지율이 급등하며 '노풍'을 일으켰고, 그 기세를 몰아 대통령에 당선이 되었다. 이러한 컨벤션 효과를 경험한 각 정당들은 이후의 선거에서 국민참여경선제도의 적극적인 도입을 추진하였다.

하지만 노환희(2013)는 국민경선제도의 문제점을 다음과 같이 지적한다. 국민경선제도는 충분한 제도적 기반이 갖추어지지 않은 상태에서 진행하였고, 제도에 대한 숙의도 선행되지 않은 상태에서 경선이벤트 효과만을 누리려는 의도로 도입하였기 때문에 후보자들 사이의 갈등을 부추긴 측면이 있다

20) 어떤 수단이 중대한 정치행위이자 정치 전략적 기제가 되었다면, 이를 이용한 선거운동과 관련된 제도적 장치들이 마련되어야 할 필요성이 나타나게 된다(박태순 2005).

21) 한국향토문화전자대전, "검색키워드: 낙천낙선운동" (http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2623454&cid=51927&categoryId=53664, 검색일: 2015.11. 15).

22) 민주주의에 대한 국민의 열망은 정당 밖에서 정당 안으로 까지 영향을 미쳤고, 공직후보자 선출에 있어서 상향식 공천제를 실시함으로써 정당의사결정구조를 민주화시키는 데에 큰 공헌을 하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 말한다. 또한 경선방식을 둘러싼 후보자들 간의 치열한 공방전이 예상되기도 한다고 말한다.

국민참여경선은 공식선거기간 전에 이루어지는 예비선거의 개념이다. 당시 선거법은 사전선거운동을 금지하고 있었다. 하지만 예비 후보자들은 경선에서 승리해야 본 선거에 나설 수 있기 때문에 사전선거운동에 필요한 조직 동원을 위해 치열한 경쟁을 할 수밖에 없는 현실이었다. 이러한 법이 규정하고 있는 내용과 현실의 격차로 인해 국민참여경선제도는 또 다른 선거범죄의 양산 창구가 될 가능성이 있었다.

3) 제도변화의 정체와 제도집행의 강화

한국사회는 1997년 경제위기를 극복하면서 국가권력중심 사회체계에서 시민중심 사회체계로 변모하는 시기를 맞이하였다. 국가적 위기를 초래했던 수직적이고 단선적인 국가 중심의 권력구조가 국가적 위기를 초래했다는 비판을 받고 수평적이며 다원적인 시민 중심의 권력구조 패러다임의 전환이 이루어진 것이다(빅태순 2005). 이 무렵에는 국민이 새로운 방법으로 정치에 참여하거나 정치적 표현의 방식도 다양화 되었고, 특히 미디어와 인터넷을 이용한 정치참여가 활성화되었다. 미디어와 인터넷이 가진 저비용 고효율의 장점 때문에 이러한 장점을 필요로 하는 선거운동과 쉽게 결합할 수 있었다.

미디어나 인터넷이 선거에 미치는 영향력이 증대되고 있는 상황이 지속됨에도 불구하고, 이의 규제에 대한 법적 제도나 이론이 따라가지 못한다는 지적이 많았다(정재황 2004). 2000년 초반의 우리나라의 선거법제는 컴퓨터통신을 이용한 법규정이 있었으나 정보통신기술이 PC통신에서 인터넷으로 빠르게 진화하는 속도에 발맞추어 변화하지 못하였다.

제도적 장치를 마련하지 못 했던 이유는 미디어와 인터넷의 이용 양태가 다양해짐에 따라 정치적 표현과 선거운동의 구분이 불명확해지고 있다는 점 때문이었다. 가령 일반 유권자나 후보자가 단순한 정치적 의사를 개진할 목적으로 미디어나 인터넷을 이용하여 정치적 표현을 했는데, 이것이 선거법을 위반하는 선거운동의 한 방식의 모습을 보일 때 이를 선거운동이라고 봐야할

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

지의 문제가 생긴다. 이러한 모호성 때문에 미디어와 인터넷을 활용한 선거운동이 활성화 되고 있음에도 불구하고 규제기준을 마련하기도 쉽지 않았고 이미 시행되고 있는 규정들도 기준들이 불완전함을 보이고 있었다.[23] 또 미디어와 인터넷 이용의 활성화로 그만큼 이를 이용한 정치참여도 늘어나게 되었고 이것이 일반적인 활용양태로 굳어 가는 상황에서, 선거운동기간에만 이를 금지하거나 제약을 가하는 것은 많은 정치적 문제를 야기할 수 있었다.

그리고 새롭게 등장한 선거운동의 방법이 선거운동의 자유와 공정에 유익할지에 관한 의문이 해소되지 않은 시점이었기 때문인 것으로 보인다. 예컨대 인터넷을 이용한 선거운동을 확대한다면 유권자들의 표현의 자유와 고비용의 선거구조를 일부 개선할 수 있지만, 인터넷 상에서 손쉽게 이루어지는 허위사실유포나 상호비방으로 오히려 선거와 관련한 부정행위가 늘어날 수 있기 때문이다.

새로운 선거운동으로 등장한 국민경선제도도 마찬가지로 제도화가 이루어지지 않았다. 2001년 하반기에 새천년민주당이 제안한 국민경선제도는 정당민주화 차원에서 상향식 공천제에 야당도 동의하였지만 적극적인 입법화 노력은 기울이지 않았다. 가장 핵심적인 이유는 정당의 공천 절차를 법으로 규정하면 정당의 자율성을 보장할 수 없다는 것이다.[24]

이처럼 법적 개정이 이루어지지 않은 채 2002년 3월부터 국민경선제도는 시작되었다. 그리고 미디어와 인터넷을 이용한 선거운동도 광범위하게 퍼져나갔다. 선거운동의 방법은 다양화 되고 있지만 제도의 변화는 뒤따라 주지 않았다. 즉, 지극히 현실적인 방법으로 선거운동을 하지만 위법적인 행위로 규정되어 지는 것이다. 이와 같은 상황에서 선거범죄는 증가할 수밖에 없었을지도 모른다. 다음과 같은 사례를 살펴보면 문제의 심각성에 대한 이해가 쉬울 것이다.

2004년 이전에는 '선거운동기간중에 개인용 컴퓨터를 이용하여 게시판·자

---

23) 미디어 선거의 제도적 조직은 선거운동에 활용되는 미디어의 이용양태가 다양화되고 있음에도, 미디어 선거운동에 관한 법률 조항들이 하나의 틀로 통제되는 것이 아니라 분산되어 적용되고 있는 실정이었다(박태순 2005).

24) 동아일보, "[2002 정치실험]⑤머나먼 정치개혁" 2002.01.13(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000106932, 검색일: 2015.11.14).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

료실·대화방·토론실 등에 참여하여 선거운동을 할 수 있다'고 규정하여 인터넷 선거운동의 기간과 수단, 그리고 범위가 인터넷 선거운동의 확산과 필요성과 맞지 않게 매우 제한적으로 규정되어 있었다. 특히 '선거운동기간중에'와 '개인용컴퓨터'에 한정하여 인터넷 선거운동을 허용하도록 한 규정은 고비용의 선거구조를 개편하겠다는 제도권의 의지 또는 현실적으로 요구되는 인터넷 선거운동의 방법과 배치되는 내용이다.

또 2002년 1월에는 선관위가 노무현과 김근태 상임고문의 인터넷 생방송 대담 현장을 단속하는 사건이 있었다. 선관위는 인터넷 사이트가 '언론기관'이 아니라는 점과 불특정 다수의 국민을 상대로 지지를 호소하는 인터넷 선거운동은 사전선거운동 위반이라는 이유로 방송을 저지하였다.[25] 당시 김근태 상임고문은 "돈은 쓰지 않으면서 정치인과 국민의 쌍방향 대화를 가능하게 하는 인터넷 대담을 사전선거운동으로 단속하는 것은 권위주의시대의 답답함을 버리지 못하는 처사"라며,[26] 통합선거법이 내포한 핵심적인 문제를 정면으로 비판하였다. 또 이런 과정에서 드러난 문제는 통합선거법의 조항들이 애매한 표현이 많아 선관위 측이 사전선거운동의 개념을 지나치게 유권해석을 하고 있다는 것이다.

2002년에는 '경선 승리를 위한 추대 모임'을 가진 민주당의 한 예비후보를 선관위가 고발하는 사건이 있었다. 또 선관위는 2002년 6월에 여야의 대선 예비후보들이 불법 사조직을 이용하여 사전선거운동을 한다며 위법사실을 확인하는 대로 예외 없이 고발 및 수사의뢰 등의 의법 조치를 하기로 했었다.[27] 이러한 사태는 제도의 보완이 적절히 이뤄지지 않아서 선관위가 재량범위를 벗어나 처리함으로써 문제가 벌어진 것이다.[28] 이처럼 정치과정과 행태는 시간이 흐르고 민주화가 성숙되며 발전적 변화를 하고 있는데 반해

25) 동아일보, "인터넷 선거운동 위법 공방" 2002.01.24(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000109366, 검색일:2015. 11.10).
26) 동아일보, "인터넷 선거운동 위법 공방" 2002.01.24(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000109366, 검색일:2015. 11.10).
27) 동아일보, "선관위, 私조직 사전선거운동 암행조사" 2002.02.17(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000113510, 검색일:2015. 11.10).
28) 국민일보, "[사설] 정치개혁 법적 뒷받침 시급" 2002.02.14(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=005&aid=0000092262, 검색일:2015. 11.10).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제도적 변화는 뒤따르지 못하고 있는 실정이다.

한편, 이러한 상황에서 선거범죄에 대한 주요 처벌 주체인 검찰과 선거관리위원회는 제도집행을 강화하기로 결의하였다. 선거관리위원회는 한 세기를 마감하고 새로운 세기를 시작하는 제16대 총선을 기점으로 언론 및 종교·시민·사회단체, 여론주도층과 협동으로 선거법위반 배격운동을 진행했다. 적발된 위반행위는 행위의 경·중을 막론하고 초기에 지체 없이 조치하였으며 예방하기 위한 활동도 병행하였으며, 특히 경미한 선거범죄에 대하여도 과감히 과태료를 부과하고 시정조치를 권고하는 등 신속하고 확실한 위반행위 단속활동을 실시하였다.[29]

검찰에서는 '전국 공안부장검사 회의'를 개최하여 그동안 상대적으로 대처가 미온적이었던 선거범죄에 대하여 엄정하고 확실한 처벌을 하겠다는 의지를 표명하였다. 예를 들어 2000년의 회의에서는 후보자, 유권자, 시민단체 등 단속범위를 확대하여 고소, 고발이 없더라도 적극 수사해 사법처리하기로 결의하였고,[30] 소환불응 선거사범에 대하여 사전영장을 발부받아 구속기소한다는 방침을 세웠다.[31] 2002년 회의에서는 전국의 검찰력을 총동원하여 구속수사도 적극 고려하여 끝까지 추적 단속에 나설 것이며,[32] 선거가 종료한 뒤에도 철저한 공소유지를 하여 피의자에게 신분상 불이익을 줄 것을 결의하였다.[33]

---

29) 선관위는 선거법 위반행위의 감시망을 범국민적으로 확대하고 신고가 용이하도록 '창문감시체제(Window police)'를 구축하였다. 이와 더불어 선관위는 강한 단속의지를 가지고 향상된 단속기법을 이용하여 지속적인 단속활동을 펼쳤으며, 대규모 선거부정감시단의 운영으로 강도 높은 단속활동을 전개하였다. 이러한 노력들은 소위 '당선만 되면 그만'이라는 인식에서 비롯된 선거법 준수 경시풍조를 바로잡고 그로인해 지속적으로 증가된 선거범죄의 건수를 장기적으로 감소시켜 선진화된 선거환경과 정치문화를 정착시키기 위한 활동이었다(중앙선거관리위원회 2000, 제16대 국회의원선거총람).

30) 한국경제, "검찰, 지역감정 조장행위 강력단속...고발없어도 수사키로" 2000.03.06(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=015&aid=0000196625, 검색일: 2015.11.12).

31) 한국경제, "검찰, 지역감정 조장행위 강력단속...고발없어도 수사키로" 2000.03.06(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=015&aid=0000196625, 검색일: 2015.11.12).

32) 한국경제, "검찰, 지역감정 조장행위 강력단속...고발없어도 수사키로" 2000.03.06(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=015&aid=0000196625, 검색일: 2015.11.12).

33) 한국경제, "검찰, 지역감정 조장행위 강력단속...고발없어도 수사키로" 2000.03.06(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=015&aid=0000196625, 검색일: 2015.11.12).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이러한 검찰의 의지는 선거범죄 기소율에도 잘 나타난다(부록 1 참조). 이전 선거들의 선거사범에 대한 기소율은 30~40%로 매우 낮은 수치여서 선거사범 단속이 엄정하게 이루어지지 않은 면이 있었다. 하지만 2002년 제3회 전국동시지방선거에서 검찰의 대폭적인 기소율의 상승은 선거범죄에 대하여 확실한 처벌을 하겠다는 사법당국의 의지를 나타낸다는 점, 이러한 단속당국의 적극적인 의지와 수사활동은 선거범죄가 적발될 가능성을 높이는 환경을 조성한다는 점에서 의미가 깊다고 할 수 있다.

처벌 주체의 엄격한 제도집행에 대한 일관성은 매우 중요하다. 아무리 증거능력을 갖추어 고발하여도 검찰의 재량으로 불기소처분을 한다면 선거법제의 효과적 운영을 그만큼 상쇄시킬 수 있다. 그동안 선거사범에 대하여 고무줄식 처벌과 사법기관의 정치적 판단, 기소독점주의 폐해로 인해 합리적인 처벌이 어려웠다는 비판을 받아왔었다(김기동 2009). 선거범죄에 대한 엄정하고 공정한 제도집행이 일관성 있게 나타나면, 다양한 선거운동을 통제하가 위한 제도적 변화가 적실하지 않을 경우 많은 선거법 위반 전과자를 양산할 수 있다는 단점이 있지만, 법 집행에 대한 국민적 신뢰를 축적시켜 국민의 선거법 의식의 향상을 가져오거나 혹은 선거범죄로 처벌될 가능성을 높임으로써 결과적으로 선거범죄의 억제에 기여할 수 있기 때문이다.

하지만 2000년 이후 선거범죄에 대한 처벌의 강화는 많은 선거범죄를 양산하였다. 왜냐하면 처벌 강화의 효과는 새로운 선거운동을 제도화 하는 것이 선행되어야 나타남에도 불구하고, 이러한 제도적 변화는 정체된 채로 선거법상 처벌 강화규정이 신설되고 제도의 집행이 강화되어 상당수의 선거운동관계자를 선거범으로 적발하였기 때문이다.

4) 선거법 경시풍조

이 시기에는 소위 '당선되면 그만'이라는 선거법 경시풍조가 팽배해 있었다. 이러한 선거법 경시풍조가 만연했던 이유는 다음과 같다. 첫째, 선거범죄 수사의 엄정성과 공정성이 결여되어 있었기 때문이다. 선거범죄 단속을 맡고 있는 검찰과 선관위는 선거 때마다 "편파수사", "표적수사"라는 발언들

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

을 정치권으로부터 끊임없이 듣고 있었다.[34] 선거범죄는 처리과정에 정치적 변수들이 개입되어 공정성에 대한 시비가 끊이지 않았다. 또한 선거범들은 온갖 탈법과 편법을 동원하여 범죄행동을 시도하기 때문에 수사자체가 어렵고, 효과적인 수사를 위한 권한마저 법률적으로 충분치 않은 상황이었다. 그래서 선거범죄에 대한 엄격한 처리가 힘든 실정이었다. 그리고 선거법 위반행위가 만연하고 있음에도 불구하고 단속이 이루어져 기소되는 수가 낮아 '재수없어 걸렸다'고 억울해하는 사람이 있으니, 처벌 주체의 단속의지 강화는 국민의 법의식 수준의 제고에도 많은 영향을 미친다고 볼 수 있는 것이다.

둘째, 선거범죄는 선거법 위반행위가 범죄라는 의식이 매우 낮았다. 이는 선거범죄가 발생하더라도 일반 시민에게 직접적인 피해가 가해지는 경우는 드물고, 사회적 위험성이 낮은 것으로 인식하고 있기 때문이다(임성식 · 이경렬 2006).

셋째, 선거법 경시풍조의 이유는 선거법과 현실적인 선거운동 사이의 괴리가 컸기 때문이다. 아무리 선거법제가 완벽히 명문화 되었다 해도 현실과 동떨어진 내용을 담고 있으면, 후보자나 유권자는 그 법을 준수해야할 필요성과 정당성을 느끼지 못할 수 있다. '법 따로 현실 따로'의 대표적인 예는 통합선거법 규정이 선거비용에 대한 규제를 지나치게 하고 있어 "자금을 모으기도 힘들 뿐 아니라 마음대로 뿌릴 수도 없을 것"이라며,[35] 통합선거법이 효율적인 선거운동을 오히려 방해하고 있는 듯한 현실을 잘 보여준다.

넷째, 민주적 시민의식의 결여도 선거법 경시풍조의 원인이 된다. 정극원(2008)은 우리나라의 민주적 헌정제도의 역사가 매우 짧아 민주적 방법에 의한 의사결정과정에서 실력행사를 앞세워 자신의 의견을 관철하려는 행태가 자주 보이곤 한다고 지적한다. 법은 민주적 방법에 의한 결과물이다. 이를 결정하는 지배층에 대한 불신이나 본인에게 유리하지 않은 법이 시행되더라도 수용적인 태도가 요구됨에도, 대다수의 시민은 법에 대한 수용적인 태도

34) 경향신문 "당선되면 그만, 이젠 안된다" 1996.04.20(http://newslibrary.naver.com, 검색일: 2015.11.11).
35) 경향신문 "선거법 개정 싸고 신한국 "집안 분란"" 1997.04.05(http://newslibrary.naver.com, 검색일: 2015.11.11).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

보다는 배타적인 태도에 더 익숙해져 있다는 것이다.

2. 2004년 정치관계법 개정

2004년 이전에 우리나라 선거과정에서 나타났던 가장 큰 문제는 금권선거, 미디어와 인터넷 선거운동, 국민참여경선 등 세 가지가 제도적으로 통제되지 못했다는 것이다. 우리나라 선거사에서 심각하다고 여겨왔던 고질적인 병폐는 고비용의 선거구조 안에서 선거비용의 부정 충당 및 지출이 팽배해 있다는 것이다. 이를 바로 잡고자 통합선거법을 제정하였지만 제도적 효과는 크지 않았다. 그리고 2000년대 초반에 미디어와 인터넷 선거운동의 활성화, 그리고 국민참여경선제도의 도입은 새로운 선거환경에 조응하는 선거제도의 변화를 요구하고 있었다. 하지만 제도변화의 필요에 대한 공감대만 형성하는 것에 그치고 법률을 입안하려는 노력은 실질적으로 이루어지지 않았다.

<표 3> 2004년 정치관계법 개정 이후 선거범죄 관련 주요 제도변화

내용	관련 조항
선거범죄 신고 포상금 지급	제262조의3(선거범죄신고자에 대한 포상금 지급)
선거범죄 신고자의 보호	제262조의2(선거범죄신고자 등의 보호)
통신 관련 선거범죄 조사권	제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사)
사이버선거부정감시단 설치	제10조의3(사이버선거부정감시단)
선거부정감시단 기능 강화	제10조의2(선거부정감시단)
선거사범 궐석재판제 도입	제270조의2(피고인의 출정)
선거범죄 공소시효 연장	제268조(공소시효)
50배 과태료 부과	제261조(과태료의 부과징수등)제9항
기부행위 상시 금지	제112조(기부행위의 정의 등)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

당선무효된 자 등의 비용반환	제265조의2(당선무효된 자 등의 비용반환) : 당선된 자만 반환
선거범죄 연좌제 강화	제265조(선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효)
선거사범 피선거권 제한 강화	제18조(선거권이 없는 자)
사전선거운동의 허용	제59조(선거운동기간)
공식선거운동기간의 축소[36]	제33조(선거기간)
합동연설회의 폐지	제75조(합동연설회)
정당 · 후보자연설회 폐지	제77조(정당 · 후보자 등에 의한 연설회)
정당 지구당제 후원회 폐지	
선거공영제 강화	제57조(기탁금의 반환 등) 제121조(선거비용제한액의 산정)
	정치자금 모금과 사용의 투명화, 정경유착의 파이프라인이 됐던 개인후원회에 대한 법인과 단체의 헌금 금지, 선거비용의 제한액을 항목별 산정에서 총액으로 산정

자료출처: 법제처 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr) - 2004년 이후 「공직선거및선거부정방지법」등 재구성.

그런데 2004년 제17대 국회의원선거를 앞두고 일명 '오세훈 법'이라는 정치관계법 개정안이 우여곡절 끝에 통과되어 우리나라 선거제도의 일대 혁신을 가져왔다. 아래의 <표 3>에 나타난 2004년 정치관계법의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째는 금권선거의 처벌강화와 선거공영제의 확대이다. 둘째는 미디어와 인터넷 선거운동을 제도화 하였고, 셋째는 국민참여경선제도를 원활하게 수행할 수 있도록 사전선거운동를 상시적으로 허용하였다. 넷째는 이들 선거운동에서 일어나는 선거범죄의 예방 및 억제를 위해 처벌 을 강화하였다.

2004년 선거법 개정의 주요 내용 중 첫째는 금품선거범죄를 척결하기 위해

36) 대통령선거의 공식선거기간은 23일로 그대로 유지하였으나, 국회의원선거와 전국동시지방선거의 공식선거기간은 기존의 17일에서 개정 후 14일로 줄어들었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기부행위를 상시 금지하였다. 그리고 정당집회에서 금품이나 음식물을 제공받거나 제공할 수 없도록 금지하였다. 또 선거범죄로 당선이 무효가 되면 보전 받은 선거비용을 반환하도록 법률이 개정되었고, 50배 과태료 제도를 도입하여 금품살포 범죄에 대한 단속의 실효성을 높였다. 이와 같은 선거법 개정 내용은 금품선거 유형의 선거범죄에 대한 금지규정을 확대하거나 금전벌을 부과함으로써 처벌 형량을 강화하는 효과를 가져왔다. 아울러 기탁금의 반환요건을 합리적으로 개선하였고, 선거비용제한액을 총액으로 산정하여 선거비용의 유통성 있는 지출을 할 수 있도록 도왔다.[37] 이는 선거공영제를 강화함으로써 선거법과 현실의 격차를 줄여 현실적 문제로 선거법을 위반할 수 밖에 없는 선거구조를 개선할 수 있도록 제도가 변화했다는 것을 의미한다.[38]

다음으로 둘째는 미디어와 인터넷을 이용한 선거운동을 효과적으로 할 수 있도록 인터넷 선거보도 심의위원회, 인터넷언론사의 정정보도, 선거방송토론위원회, 미디어 관련 각종심의위원회 등을 설치하였다. 이러한 제도적 보완 외에도 사이버선거부정감시단을 설치하거나 통신 관련 선거범죄 조사권을 신설함으로써 사이버 선거범죄에 대한 처벌 가능성을 증가시킬 수 있었다.[39] 또 허위사실유포나 상호비방의 무분별한 남용을 억제하기 위해 인터넷 언론사 게시판이나 대화방에 실명으로 글을 게시하지 않으면 처벌받도록 하여 처벌 형량을 증가시켰다.

셋째는 국민참여경선제도의 도입에 따라 사전선거운동의 필요성이 강하게 요구되자 선거법을 개정하여 전면 허용하였다.[40] 국민참여경선은 일종의 예

---

37) 제57조에서는 선거별로 유효 득표수를 차등화하여 기탁금의 전액이나 50%를 반환하도록 개정이 이루어졌다. 개정 전에는 유효 득표수가 15% 이상일 때만 전액을 반환한다는 규정이 개정 후에 유효 득표수가 15% 이상일 때는 기탁금의 전액, 10% 이상일 때는 기탁금의 절반을 반환하도록 해서 기탁금의 반환이 합리적으로 이루어지도록 개정되었다.

38) 이 외에도 정당법을 개정하여 소위 '돈 먹는 하마'라고 불리는 지구당을 폐지함으로써 고비용의 선거구조를 개선하는데 기여하였다.

39) 제10조의3에서는 사이버선거부정감시단을 신설하여 감시기간, 감시자격, 감시대상 등의 내용을 3개의 조항으로 구성하였다. 이는 선거부정감시단의 내용과 대비했을 때 사이버 선거운동의 규제방법이 구체적으로 명문화되어 있지는 않지만, 사이버 선거운동의 활성화로 야기되는 선거범죄를 감시할 수 있는 기구가 최초로 설치 및 운영한다는 점에 의의가 있을 것이다.

40) 제59조에서는 예비후보자가 선거운동을 할 수 있도록 허용하는 내용의 조항이 신설되

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

비선거로써, 공식선거기간에 돌입하기 전에 당원이 아닌 일반국민에게 선거운동을 하는 것은 선거법 상 금지하고 있었다. 그러나 각 정당들은 2002년에 국민참여경선의 컨벤션 효과를 경험하고 나서, 후보자 공천의 방법으로 국민경선제의 도입을 적극적으로 검토하고 있었다. 국민참여경선이 정당의 새로운 공천방법으로 정착하자 이 제도에 가장 걸림돌이 되었던 사전선거운동을 전면적으로 허용하는 제도변화를 이루었다.

하지만 주목해야할 점은 국민참여경선에 관한 통제 및 관리 규정을 신설하지 않은 채 사전선거운동을 허용함으로써 합법적인 예비선거운동의 기회만을 제공했다는 점이다. 이는 정당의 후보자 공천과정을 선거법이 규제하게 되면 정당의 정치적 자율성을 제한하는 문제가 있었기 때문에 국민참여경선에 대한 제도적 정비를 완전히 이룰 수는 없었다. 이처럼 법률상으로 선거운동에 대한 제도적 통제, 즉 처벌의 강화 없이 선거운동의 자유만 확대해주는 것은 선거범죄를 촉진하는 요인이 될 가능성이 있다는 점에서 정치관계법 개정 효과를 상쇄시킬 가능성이 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 넷째는 선거범죄의 예방과 억제를 위해 처벌을 강화하였다. 앞에서 설명한 각각의 선거운동에 대한 처벌의 강화 내용 이외에 처벌의 가능성과 처벌 형량을 높이는 제도적 변화가 많이 수반되었다.

먼저 선거범죄 신고 포상금제도를 실시하고 선거범죄 신고자의 신원보호를 철저히 하는 제도변화가 있었다. 이미 알고 있듯이 선거범죄는 편법과 탈법의 형태로 지능적으로 수행되고 은밀하게 진행되기 때문에 단속기관의 선거범죄 관련 증거수집에 많은 어려움이 있다. 이 제도의 시행으로 선거범죄의 내부 감시망을 확대하는 결과를 얻을 수 있었다. 아울러, 선거부정감시단의 기능을 더욱 강화하여 외부 감시망도 함께 확대하여 처벌의 가능성을 높임으로써 선거범죄를 예방 또는 억제할 수 있는 토대를 마련하였다.[41]

었다. 예비후보자는 선거일전 120일부터 후보등록을 할 수 있는데, 이 후보등록 시점부터 선거운동을 할 수 있게 함으로써 찬반논란이 끊임없이 일었던 사전선거운동을 허용하는 획기적인 개정이 이루어진 것이다. 물론 예비후보자의 선거운동의 방법이 공식선거운동에 비해 제한되는 방향으로 규정이 신설되긴 했지만, 그동안 원천적으로 봉쇄됐던 사전선거운동에 대한 규제가 풀려 선거운동의 자유가 더욱 확대되었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

41) 먼저 제10조의2에서는 선거부정감시단의 감시기간확대, 정당추천 상호 감시 기능의 강화개정이 이루어졌다. 종전 '선거기간개시일전 10일부터 선거일까지' 였던 감시기간

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

그리고 선거범죄 궐석재판제 도입은 선거범죄의 신속한 재판과 판결을 위해 선거범이 재판에 출석하지 않더라도 궐석상태에서 처리할 수 있도록 한 것이다. 선거범죄는 공소시효가 다른 범죄에 비해 유난히 짧고, 선거범이 당선인의 신분을 유지함으로써 나타나는 정치적 문제나 선거범죄로 행정상의 공백을 야기한다는 점에서 신속한 사법처리가 무엇보다 중요하다. 또한 선거범죄는 증거수집이 어렵기 때문에 초기에 지체 없이 처리하는 것이 중요한데, 선거법 위반 행위로 기소된 당선자가 교묘히 사법처리를 지연시키는 부당한 사례가 빈번히 발생하곤 하였다. 이 과정에서 증거가 인멸되기도 하며 정치적 상황이 바뀌어 선거법 위반 혐의가 흐지부지되거나 약한 처벌을 받는 경우도 종종 생겨 처벌의 가능성이 감소하는 결과를 초래하기도 하였다. 따라서 궐석재판제 도입은 선거범죄의 신속한 처리를 촉진하고 처벌의 가능성이는 하나의 방법이 될 수 있었다.

공식선거운동기간의 축소는 처벌 대상을 축소시킴으로써 선거범죄의 감소를 유도한 것이다. 선거법 개정으로 대통령선거의 공식선거기간은 23일로 그대로 유지하였으나, 국회의원선거와 전국동시지방선거의 공식선거기간은 기존의 17일에서 개정 후 14일로 줄어들었다. 이는 선거범죄가 빈번히 발생하는 공식선거운동기간을 축소시킴으로써 그만큼 선거법 위반 행위를 줄일 수 있는 것이다. 사전선거운동은 선거법이 규정하는 몇 가지 방법으로만 선거운동을 할 수 있는 것에 반해, 공식선거운동은 선거운동을 할 수 있는 방법이 매우 다양했기 때문에 그만큼 선거법 위반 행위가 발생할 여지도 많다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 공식선거운동기간을 축소한 것은 선거범죄 발생 여지도 함께 축소한 것이므로 선거범죄의 감소효과를 충분히 예상해 볼 수 있을 것이다.

합동연설회와 정당·후보자연설회 폐지도 마찬가지로 처벌 대상을 축소시킴으로써 선거범죄의 감소를 유도한 것이다. 합동연설회와 정당·후보자연설회에서는 과거부터 청중동원 과정에서 미성년자의 불법선거운동과 불법선거비용의 지출, 그리고 비방 및 흑색선전이 허다하게 발생하였고 선거폭력도

을 개정 후 '선거일전 120일부터 선거일후 30일까지'로 확대되었다. 그리고 '정당이 추천한 선거부정감시단원의 균형있는 참여를 보장한다'는 법률상의 명문화를 통해 정당추천 감시자의 조사활동을 더욱 강화하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

종종 발생하는 등 가히 선거범죄의 종합적인 온상이라고 불리어 왔다. 이러한 연설회를 폐지한 것은 범죄행동이 발생할 근원을 완전히 제거한 것으로써 선거범죄의 감소를 촉진하였을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

선거범죄 연좌제 강화와 선거범죄 피선거권 제한을 강화한 것은 처벌 형량을 증가시켜 선거범죄의 예방 및 억제를 유도한 것이다.[42] 정치인에게 낙선과 피선거권 제한이라는 처벌은 정치생명과 직결될 만큼 치명적이다. 선거범죄의 연좌제의 범위를 넓혀 형량을 강화하고, 피선거권 제한 요건에 금전선거 유형의 범죄를 저질렀을 경우를 추가한 것은 선거범죄 예방 및 억제에 강한 영향이 있을 가능성이 있다.

지금까지 언급한 세 가지 선거운동을 정치관계법 개정으로 제도화하여 선거운동의 자유를 확대하였다면, 선거의 공정을 확보하기 위해서 선거범죄에 대한 처벌을 강화하였다. 선거범죄에 있어서 선거운동의 자유와 공정 사이의 균형을 이루는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 이 균형이 깨지는 순간 수많은 선거범죄를 양산할 수 있기 때문이다.

제2절 선거법 개정에 대한 기대효과

1. 처벌 주체

이 연구는 위에서 논의한 선거범죄에 관련한 제도변화의 주요 내용을 처벌의 가능성과 처벌 형량, 처벌대상, 처벌 주체 등으로 유형화 하였다. 제도변

42) 제18조에서는 피선거권의 제한요건을 더욱 강화하였다. 종전에는 선거법을 위반하는 자만 피선거권이 제한되었다면, 개정 후에는 선거법뿐만 아니라 정치자금법이나 형법 또는 각종 법률에 규정된 죄를 범한 사람도 피선거권이 제한되도록 바뀌었다. 여기에서 선거법이외의 다른 법률의 적용에 의해 피선거권이 제한되는 경우의 세부 내용을 말하자면 주로 금품수수 및 뇌물에 관한 죄를 저질렀을 때에 해당된다. 예를 들면 피선거권 제한요건은 정치자금에관한법률 제30조(정치자금 부정수수죄), 형법129조(수뢰, 사전수뢰)나 132조(알선수뢰), 특정범죄가중처벌등에관한법률 제2조 내지 제3조(알선수재) 등의 법률의 적용도 포함하게 되는데, 이 법률의 명칭에서 알 수 있듯이 공직선거 후보자나 정치인 등이 '돈'에 관련된 범죄를 저질렀을 때 처벌을 강화하여 선거범죄를 예방하고자 한 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

화로써 발생하는 처벌강화의 효과는 처벌의 가능성이 증가한다는 것이다. 앞서 언급한 억제이론의 처벌의 확실성이란 개념과 유사한데, 적발이 되거나 처벌을 받는 자체만으로 예상되는 피해 때문에 범죄가 억제될 수 있다는 것을 말한다.

예를 들면 선거범죄에 대한 조사권을 부여하고 2004년까지 강화한 것은 선거관리위원회의 선거범죄 증거수집능력을 높여 실질적으로 검찰에 기소될 확률을 높일 수 있는 토대가 될 수 있다. 마찬가지로 선거부정감시단이나 사이버선거부정감시단을 설치하고 기능을 강화한 것도 적발 및 처벌의 가능성을 높일 수 있는 제도 중의 하나이다.

법률을 개정하여 처벌의 가능성 높이는 것은 범죄를 억제할 수 있는 가장 좋은 수단이다. 기존 범죄학의 경험연구들이 처벌받을 가능성이 높을수록 범죄행동이 억제된다는 가설을 채택하고 있다(권영상 2007; 남형수 2009; 홍태경 · 류준혁 2011). 이 연구들은 형량의 증가도 범죄억제에 유의미한 영향이 있지만 처벌의 가능성이 증가하는 것이 더 강한 영향력이 있다고 공통적으로 주장한다. 이를 미루어 보면, 선거범죄도 처벌의 가능성이 증가할수록 범죄행동이 억제되어 범죄가 감소할 수 있는 가능성이 있다는 것을 짐작할 수 있다.

2. 처벌 형량

선거범죄에 대한 형량이 엄격해지는 것도 범죄행동 감소에 영향이 있을 가능성이 있다. 이때 형량은 반드시 범죄행위로 인해 얻는 이익이 보다 선고받는 형량이 적어서는 안 된다. 이는 범죄행동의 결과로 예상되는 피해가 커야만 처벌에 대한 두려움을 느끼기 때문이다(기광도, 2010). 선거범죄에 대한 형량이 엄격해질수록 처벌에 대한 두려움을 느끼는 사람의 수도 일부분 증가할 것이고 그로 인해 선거범죄도 억제될 수 있는 것이다.

예를 들면 선거비용 반환제도, 선거범죄 연좌제의 강화, 피선거권 제한 강화 등의 규정은 후보자에 있어 가장 치명적인 피해를 줄 수 있는 처벌이다. 후보자는 선거운동과정에서 막대한 비용을 소요하게 되는데, 이때 불법적인

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

비용을 지출하거나 불법정치자금을 받았을 때 보전 받은 선거비용의 전액 또는 절반을 반환해야 한다. 이는 소위 '선거를 잘못하면 패가망신 한다'는 말을 실제로 법률상으로 명문화한 것과 같다. 이러한 처벌로 경제적 피해를 입었을 때 정치적 또는 사회적으로 재기하기 어렵기 때문에 후보자는 선거범죄를 저지르지 않으려고 노력할 것이다. 또한 후보자 본인뿐만 아니라 직계존·비속, 선거사무장 및 회계책임자가 선거범죄를 저지르면 당선이 무효가 되도록 법을 개정한 것은 당선을 목표로 하는 선거운동의 특성상 후보자의 선거법 준수를 유도할 수 있는 하나의 방안일 수 있다. 그리고 피선거권 제한을 강화하는 것은 정치인의 정치생명을 위협하는 처벌 요소이기 때문에 선거범죄의 억제에 효과적일 수 있다.

물론 개인이 형량에 대하여 엄격함을 느끼는 주관적 인지가 다르기 때문에 형량과 선거범죄의 억제가 비례관계에 있다고 말할 수는 없을 것이다. 하지만 처벌 형량은 선거범죄에 대한 공식적 처벌을 강화함으로써 처벌의 두려움을 느끼는 사람들이 일부 증가할 수 있고, 이에 대한 기본적인 범죄억제효과는 있을 수 있다는 점에서 선거범죄를 감소시킬 수 있는 요인으로 채택할 수 있을 것이다.

3. 처벌 대상

선거법 개정으로 나타나는 처벌강화의 효과 중의 하나로 선거법 위반으로 처벌받을 대상이 줄어들면 선거범죄는 감소할 가능성이 있다. 대표적인 예를 들면 사전선거운동은 2004년 선거법 개정으로 전면 허용되었는데, 2004년 이전에는 공식선거운동기간보다 사전선거운동과정에서 선거범죄가 많이 발생했었다. 정치신인이나 비현직 후보자는 현직 후보자에 비해 홍보를 할 수 있는 기회가 적었다. 현직 후보자는 공식선거운동기간 전에 공직활동이나 의정보고회 등과 같은 수단으로 선거마케팅을 할 수 있는 기회가 많았다. 하지만 그 외의 후보자들은 현직후보와 경쟁하기 위해 사전선거운동에 뛰어 들어야 했고 이는 선거법 상 불법선거운동으로 규정하고 있었음으로 선거범죄로 처리되기 일쑤였다. 선거운동은 공정하게 진행되어야 한다는 여론의 증가로

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2004년 선거법이 개정되어 사전선거운동은 합법화 되었고 그만큼 선거범죄도 감소할 가능성이 있는 것이다. 아울러 합동연설회나 정당·후보자연설회의 폐지는 후보자의 세과시를 위해 청중을 고용하여 동원함으로써 발생하는 금품선거범죄나 연설회 과정에서 나타나는 선거폭력문제가 사라질 수 있는 계기를 마련한 제도변화였다. 그로 인해 연설회에서 발생하는 선거범죄에 대한 처벌대상이 사라져 선거법 위반 행위가 발생하는 수도 그만큼 감소할 수 있는 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 4 장 선거범죄의 추이와 실태

이 연구는 앞서 선거범죄와 관련한 개념과 촉진 및 억제요인에 대하여 논의하였다. 그리고 통합선거법 제정 이후 선거범죄 관련 제도의 변화 내용도 구체적으로 정리하였다. 이 장에서는 처벌 강화에 따른 선거범죄의 추이를 분석하기 위한 선행분석으로 통합선거법 제정 이후 실시된 선거에서 발생한 선거범죄를 중대 선거범죄와 경미한 선거범죄로 구분하여 선거범죄의 전반적인 추이와 유형별 추이 및 실태를 분석하기로 한다. 선거범죄를 중대범죄와 경범죄로 구분한 이유는 제도집행의 주체 중의 하나인 선거관리위원회의 단속방침이 2006년을 기점으로 전반적인 선거범죄에 대한 집중단속에서 중대 선거범죄에 대한 선택적 단속으로 변경되어 검찰의 단속양상과 다르게 나타나기 때문이다(중앙선거관리위원회 2006, 제4회 전국동시지방선거총람).

제1절 중대 선거범죄의 추이와 실태

1. 고발 및 수사의뢰

아래의 <그림 4>는 3대 주요선거에서 선관위가 고발 및 수사의뢰 처리한 내역을 나타낸다. 3대 주요선거의 고발 및 수사의뢰의 공통적인 추이는 2000년 이전에는 점진적으로 증가하다가 2004년까지 급등하였고 2006년까지 증가추세가 멈추었다가 이후 급격히 감소했다는 것이다. 그리고 2012년 이후 소폭 증가하는 모습을 보이고 있다.

선거별 세부적인 추이는 다음과 같다. 먼저 2002년 대통령선거에서 고발처리는 1997년 대선 대비 15배가 증가하였고, 2007년과 2012 대선의 고발처리는 2002년 대비 약 16% 감소하였다. 2002년 대선의 수사의뢰 건수는 1997년 대비 약 4배 증가하였고, 2007년과 2012년의 수사의뢰 건수는 약 55% 감소하였다.

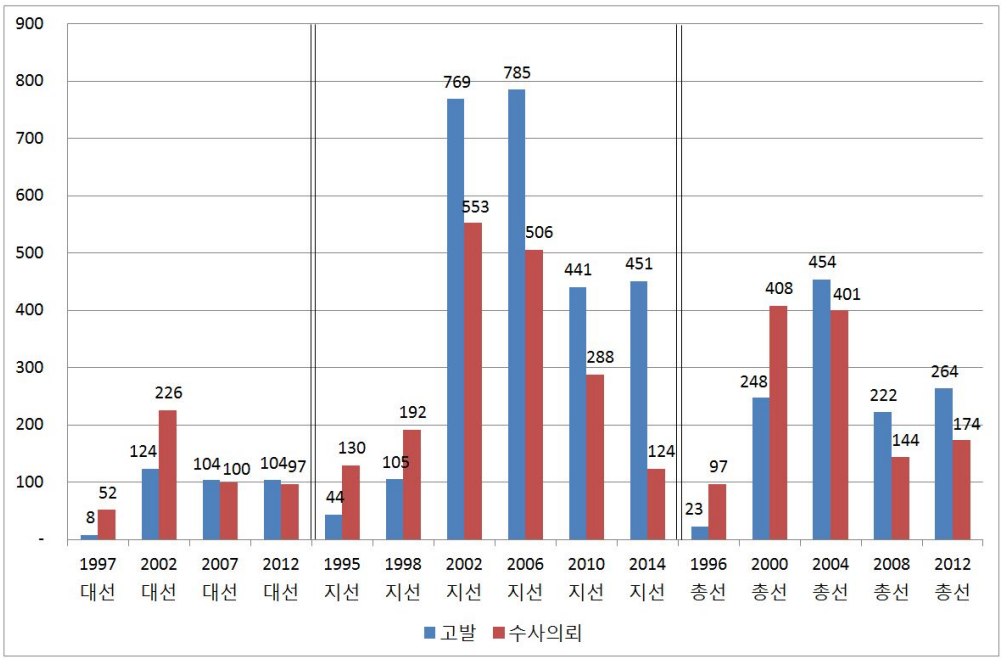
전국동시지방선거에서의 고발 처리는 1998년 2회 선거에서 1995년 1회 선

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

거 대비 2.5배 증가하였고, 2002년 3회 선거에서는 직전 선거 대비 7.5배로 폭증하였다. 이후 2006년 4회 선거에서 직전 선거 대비 2.6% 상승하여 증가 추세가 멈추었고, 2010년과 2014년 선거에서는 2006년 선거 대비 약 44% 감소하였다. 반면 수사의뢰 처리는 고발 처리와 2002년 3회 선거까지 비슷한 추이를 보이고 있다. 그리고 2006년 4회 선거부터 직전 선거 대비 8.5% 감소하였고, 2010년 5회 선거와 2014년 6회 선거에서 직전 선거 대비 각각 43.1%, 56.9% 감소하는 추이를 보이고 있다.

<그림 4> 3대 주요 선거 선관위의 선거범죄 고발 및 수사의뢰 현황(단위: 건)



자료출처 : 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1), 중앙선거관리위원회 제1회~제6회 전국동시지방선거총람, 제15대~제19대 국회의원선거총람, 제15대~제18대 대통령선거총람 재구성.

국회의원선거에서 고발 처리의 추이는 2000년 총선에서 직전 선거 대비 약 10배정도 급증하였고, 2004년 총선에서 직전 선거 대비 83.1% 증가 추이를 보이고 있다. 이후 2008년 선거에서는 절반으로 감소하다가 2012년 선거에서

Collection @ chosun

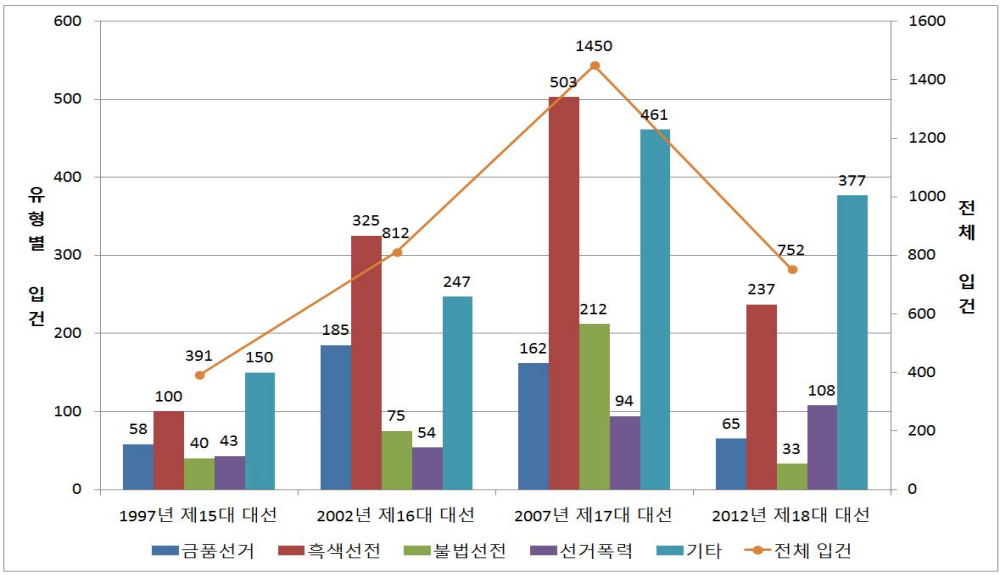
조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

직전 선거 대비 18.9% 증가하였다. 수사의뢰의 추이는 2000년 총선에서 직전 선거 대비 약 4배 증가하였고, 2004년 총선에서 소폭 감소하였다가 2008년 선거에서 직전 선거 대비 64.1% 감소하였으나 2012년 총선에서는 20.8% 증가하였다.

2. 입건

아래의 <그림 5>는 대통령선거의 선거범죄의 전반적인 입건과 유형별 입건을 나타낸 것이다. 대통령선거의 전체 입건 수와 유형별 입건 수는 2007년까지 선거 때마다 급증하다가 2012년에 감소하는 추이를 나타낸다.

<그림 5> 대통령선거 선거범죄 입건 현황(단위: 건)



자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 대검찰청 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

그런데 특징적인 점은 금품선거 유형의 선거범죄는 2002년 선거에서 185건으로 정점에 달했으나 2007년 선거와 2012년 선거에서 직전 선거 대비 각각

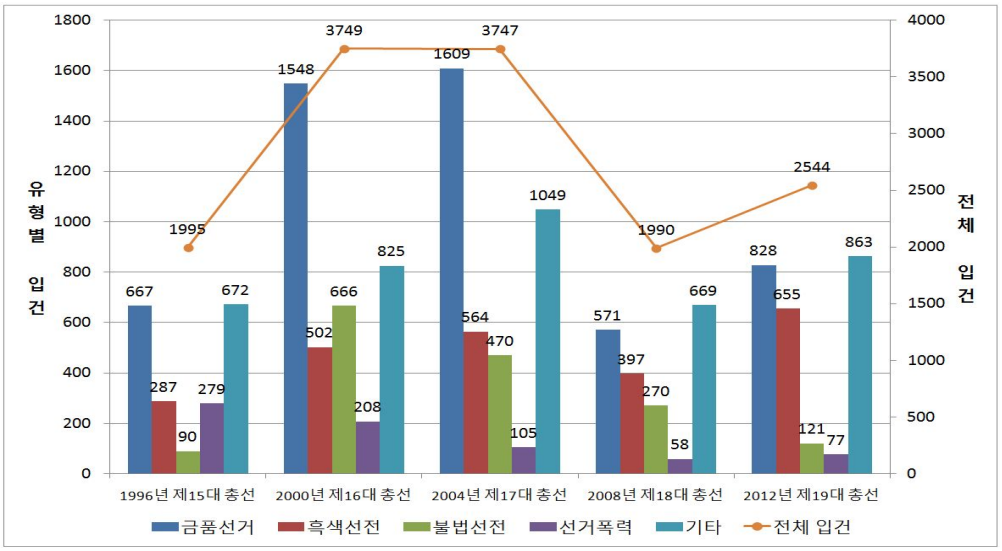
Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

12.4%, 59.9% 감소하였다는 것이다. 이는 다른 유형의 범죄와는 달리 2002년 이후의 선거에서 일관성 있는 감소추이를 보인다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다.

그리고 2007년의 제17대 대선에서 많은 선거범죄가 발생했다는 것이 주목할 만하다. 2007년은 대통령후보 선출과정에서부터 경쟁이 치열했는데, 앞서 본 <그림 4>의 2007년 제17대 대선의 고발 및 수사의뢰 건수가 직전 선거대비 감소한 것에 반해 입건 건수는 오히려 증가 추이를 보이는 것은 눈여겨 볼만한 점이다. 유형별 입건 수를 보면 금품선거가 직전 선거 대비 12.4% 감소한데 반해, 흑색선전과 불법선전이 직전 선거 대비 각각 54.8%, 182.7% 증가하여 전체 입건 건수의 대폭 증가를 초래했던 것으로 보인다. 즉 금품살포와 같은 범죄는 사라지고 있으나 허위사실유포 및 비방, 불법선전 등의 범죄는 증가하고 있는 것으로 보아 17대 대통령선거는 '돈' 보다는 '말'이 문제되는 선거였다고 볼 수 있을 것이다.

<그림 6> 국회의원선거 선거범죄 입건 현황(단위: 건)



자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 대검찰청 제16대~제19대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

위의 <그림 6>는 국회의원선거의 선거범죄의 전체 입건과 유형별 입건 건수를 나타낸 것이다. 국회의원선거 전반적인 추이는 2000년까지 급증하다 2004년에 증가율이 멈추고, 2008년에 급격히 감소하다 2012년에 소폭 증가하는 모습을 보이고 있다.

통합선거법이 제정된 이후 실시된 국회의원선거에서 선거범죄는 선거마다 대폭 증가하는 추이였지만 2004년에 이르러 더 이상 증가하지 않는 모습을 보이고 있다. 이는 이 시기에 어떤 큰 변화가 있었다는 것을 의미하는데, 이 무렵 나타난 선거 관련의 변화는 정치관계법의 대대적 개정이었다. 2004년의 선거범죄 통계를 미루어 보면, 정치관계법 개정이 선거범죄의 억제에 관련이 있을 가능성을 조심스럽게 추측해 볼 수 있다.

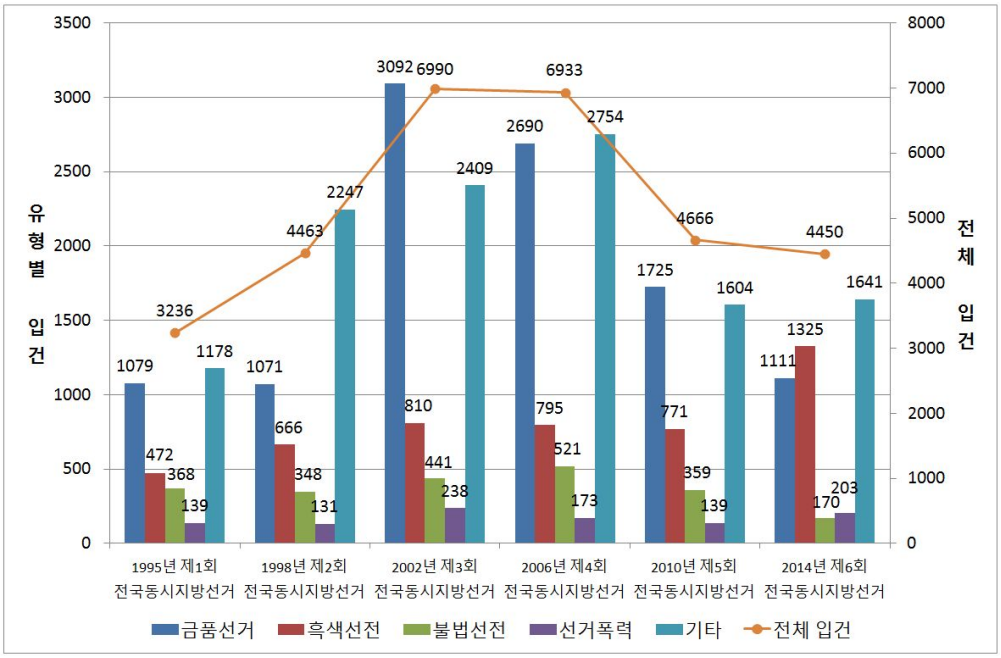
2012년의 선거범죄 증가는 2004년 이후 대세적으로 감소하는 추이와는 역행하는 모습으로써 주목할 만한 점이다. 여기에는 금품선거와 흑색선전 유형의 선거범죄로 구분하여 특징을 설명할 필요가 있다. 먼저 2012년 제19대 총선에서 금품선거범죄는 2008년 대비 45% 증가하였으나, 이는 2008년의 총선이 2007년 대선을 치룬지 몇 개월 지나지 않아 실시된 선거여서 후보자 경선이 이루어지지 않았고 그에 따라 금품선거범죄의 감소폭이 더욱 크게 나타났을 수 있다. 2012년 선거의 금품선거범죄는 2004년 대비 48.5% 감소한 수치로 대통령선거의 금품선거범죄의 추이와 비교해 보더라고 결코 높은 수치가 아님을 알 수 있다.

그렇지만 2012년 선거에서 흑색선전범죄는 직전 선거 대비 65% 증가하였다. 이는 2004년을 기점으로 꾸준히 감소해온 추이와 다른 양상을 보이고 있고, 국회의원선거 중 사상 가장 많은 입건 수를 기록했다는 점에서 2012년에 들어 흑색선전 유형의 선거범죄가 더욱 심각해지고 있다는 것을 예상해볼 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<그림 7> 전국동시지방선거 선거범죄 입건 현황(단위: 건)



자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 대검찰청 제3회~제6회 전국동시지방선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

<그림 7>은 전국동시지방선거 선거범죄의 입건 추이를 나타낸 것이다. 전체 입건 추이는 2002년까지 가파르게 입건이 증가하다가 그 이후부터 감소하는 추이를 보이고 있다. 전국동시지방선거도 국회의원선거의 선거범죄 추이와 비슷하게 2004년까지 증가하다 이후에 감소하는 추이라고 볼 수 있다.

여기에서 나타난 특징은 2006년의 금품선거범죄가 직전 선거 대비 13% 감소한 것에 반해 전체입건 수의 감소폭은 그리 크지 않았다는 것이다. 이 선거에서는 기타유형의 선거범죄가 증가하여 전반적인 선거범죄 감소추이를 상쇄시켰다.

또 금품선거범죄가 2002년을 정점으로 현재까지 급격히 감소하고 있다는 점과 불법선전의 감소와 흑색선전의 증가 추이를 눈여겨 볼만 하다. 특히 2014년 흑색선전범죄의 경우 2010년 선거 대비 71.9%나 증가하여 다른 주요 선거들과 마찬가지로 상호비방 및 허위사실유포 등의 범죄행위가 심각한 수

Collection @ chosun

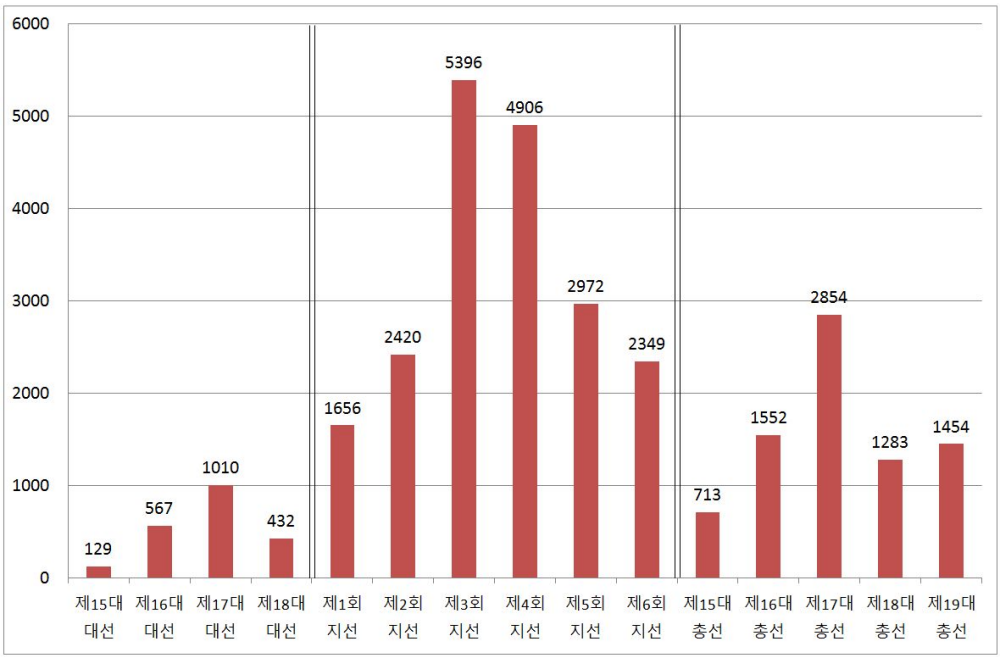
조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

준에 이르고 있다는 것을 잘 보여주고 있다.

3. 기소

아래의 <그림 8>은 3대 주요선거에서 검찰이 선거범죄를 기소한 내역을 나타낸다. 3대 주요선거의 고발 및 수사의뢰의 공통적인 추이는 통합선거법 제정 이후부터 선거범죄가 급증하다가 2004년을 정점으로 현재까지 감소하는 모습을 보인다는 점이다.

<그림 8 > 3대 주요 선거 선거범죄 기소 현황(단위: 건)



자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4. 1.), 대검찰청 제3회~제6회 전국동시지방선거 선거사범 종합수사결과, 제16대~제19대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과, 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

선거별 세부적인 기소 추이는 다음과 같다. 먼저 2002년 대통령선거에서

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기소는 1997년 대선 대비 339.5% 증가하였다. 2007년에는 직전 선거 대비 78.1% 증가하였지만 2012년 대선에서는 57.2%로 절반 가까이 감소하였다. 2002년 대통령선거에서 기소가 4배 가까이 증가한 것은 1997년 외환위기 상황에서 치룬 제15대 대선에서 발생한 선거범죄의 기소 빈도가 매우 낮았기 때문에 상대적으로 큰 폭의 증가 추이를 보이고 있다.

전국동시지방선거에서 선거범죄 기소는 제2회 선거에서 직전 선거 대비 46.1%의 증가율을 보였으나 제3회에서는 123%의 높은 증가 추이를 보이고 있다. 이후 전국동시지방선거에서는 꾸준히 감소하는 추이를 보이고 있는데, 제4회, 제5회, 제6회 선거에서 각각 직전 선거 대비 9.1%, 39.4%, 21%의 감소율을 나타내고 있다.

국회의원선거의 선거범죄 기소 추이도 2004년까지 급격히 증가하다가 이후 감소하는 모습을 보이는데 2000년 16대 총선과 2004년 17대 총선에서 직전 선거 대비 각각 117.7%와 83.9%의 증가율을 기록하고 있다. 하지만 이후 2008년 18대 총선에서 직전 선거대비 55%로 대폭 감소하였다. 2012년 19대 총선에서는 13.3% 소폭 증가하였다.

제2절 경미한 선거범죄의 추이와 실태

1. 과태료

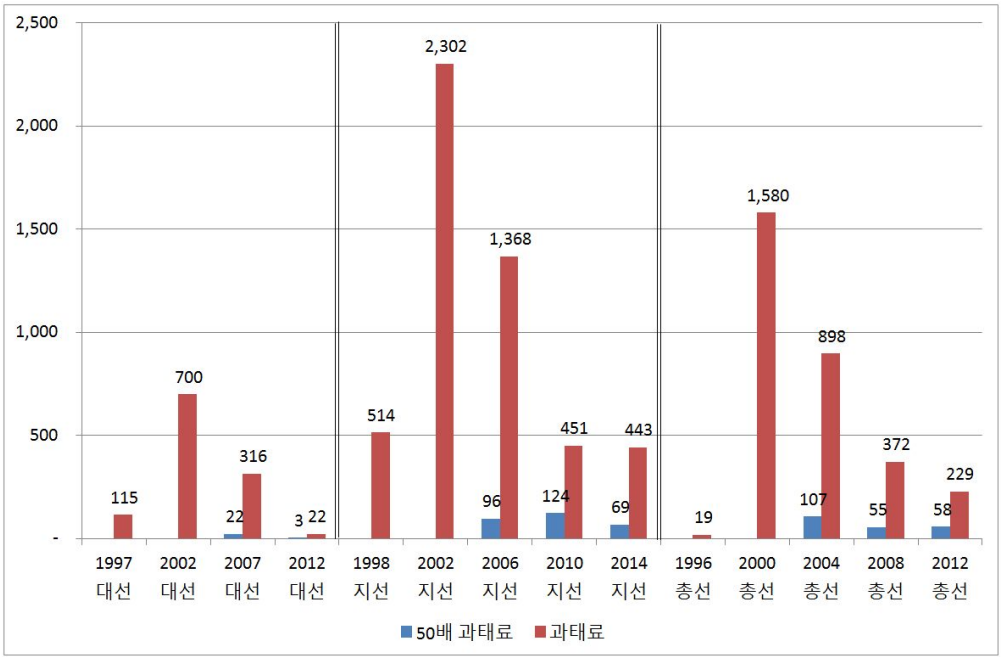
아래의 <그림 9>는 선거관리위원회가 3대 주요선거에서 발생한 선거범죄에 과태료를 부과한 현황을 나타낸다. 먼저 대통령선거의 선거범죄 과태료 부과 추이는 2002년 선거에서 1997년 선거 대비 508.7%로 대폭 증가하였다. 하지만 2007년과 2012년 대선에서는 직전 선거 대비 각각 54.9%, 93% 감소하는 추이를 보이고 있다.

전국동시지방선거의 선거범죄 과태료 부과 추이는 2002년 지방선거에서 1998년 선거 대비 347.9%로 대폭 증가하였다. 하지만 이후 2006년과 2010년, 그리고 2014년 선거에서 직전 선거 대비 40.6%, 67%, 1.8% 감소하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<그림 9> 3대 주요선거 선거범죄 과태료 부과 현황(단위: 건)



자료출처: 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1), 중앙선거관리위원회 제1회~제6회 전국동시지방선거총람, 제15대~제19대 국회의원선거총람, 제15대~제18대 대통령선거총람 재구성.

국회의원선거에서 부과한 선거범죄 과태료 건수는 2000년 총선에서 1996년 총선 대비 약 80배의 괄목할 만한 증가율을 보였다. 그러나 이후 2004년 총선부터는 감소하는 추이를 보이는데, 2004년 선거와 2008년 선거, 그리고 2012년 선거에서 직전 선거 대비 43.2%, 58.6%, 38.4% 감소하였다.

3대 주요선거의 선거범죄 과태료 추이는 대체로 1990년대와 비교하여 2000년대 들어 큰 폭의 상승을 보이고 있는데, 이는 선거관리위원회의 수사의지가 2000년 제16대 총선부터 강화되었기 때문인 것으로 보인다.[43] 물론 이 시

43) 선거관리위원회에서는 한 세기를 마감하고 새로운 세기를 시작하는 제16대 총선을 기점으로 선진화된 정치문화의 형성과 공정한 선거질서의 확립을 목표로 하였다. 그래서 선관위는 "21세기에 걸맞는 새로운 선거 문화의 창출"이라는 슬로건을 내세워 선거법 위반행위의 경·중을 떠나 엄정하게 단속하는 방침을 세우기에 이른다(중앙선거관리위원회 2000, 제16대 국회의원선거총람). 이러한 강력한 단속방침은 2006년 중대선거범

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기의 선거범죄가 양적으로 크게 증가하였을 가능성도 배제할 수 없다. 하지만 앞서 중대선거범죄 처리 추이에서 나타난 2000년대 초반의 선거범죄는 가장 증가율이 컸던 2002년 제16대 대통령선거에서 직전 선거 대비 약 3배 정도를 기록하였는데 2000년 총선의 과태료 부과 건수는 직전 선거 대비 약 80배의 증가율을 나타내는 것을 보면, 이것은 단순히 선거범죄의 양적 증가로만 설명할 수 없고 단속기관의 제도집행의 강화가 영향을 미쳤을 가능성도 배제할 수 없다는 것이다.

그리고 2004년부터는 선거관리위원회의 과태료 부과 건수가 계속해서 급감하는 추이를 보이고 있다. 특히 2004년의 과태료 부과 건수는 2004년 제17대 총선 선거범죄 입건 증가가 멈추고 있는 것과는 다르게 감소하는 추이를 보이고 있다는 점에서 주목할 만하다. 이는 경미한 선거범죄에서 미약하게나마 감소가 시작되었다는 것에서 의미가 있다고 볼 수 있다.

2. 경고 · 주의 · 협조요청 등

아래의 <그림 10>은 3대 주요 선거에서 선관위가 선거범죄에 대하여 경고 · 주의 · 협조요청 등과 같은 행정조치를 취한 내역을 합산하여 나타낸 결과이다. 경고 · 주의 · 협조요청 등의 선거 관련 경범죄는 중대선거범죄와 마찬가지로 2004년까지 급격히 증가하다가 이후 감소하는 추이를 보이고 있다.

대통령선거에서 경고 등의 처리 건수는 2002년 제16대 선거에서 1997년 선거 대비 304.6% 증가하였다. 그리고 2007년과 2012년 대선에서는 직전 선거 대비 각각 51.7%, 34.3% 감소하였다.

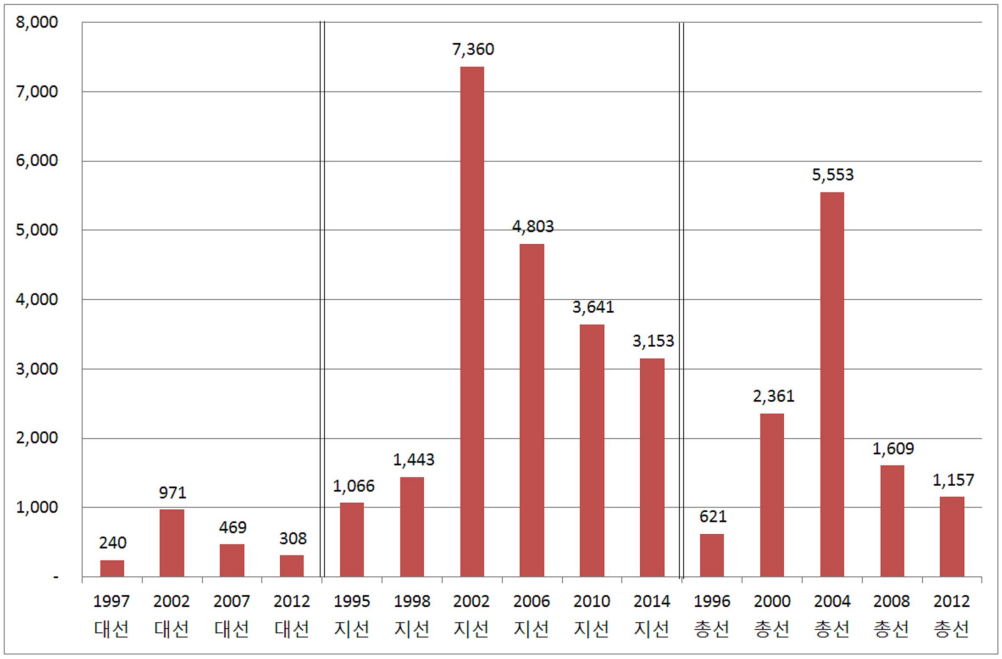
전국동시지방선거에서 경고 등의 처리 건수는 1998년 제2회 선거에서 직전 선거 대비 35.4% 증가하였고, 2002년 선거에서는 직전 선거 대비 410%로 급증하였다. 이후 선관위의 처리 건수는 급격히 감소하기 시작하였는데 2006년과 2010년, 그리고 2014년의 선거에서 직전 선거 대비 각각 34.7%, 24.2%, 13.4% 감소하였다.

죄에 대한 선택과 집중의 단속 및 경미한 선거법 위반 행위에 대한 안내 및 예방활동이라는 단속방침으로 변경하기까지 지속되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<그림 10> 3대 주요 선거 선관위의 선거범죄 경고 등 처리 현황(단위: 건)



자료출처: 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1), 중앙선거관리위원회 제1회~제6회 전국동시지방선거총람, 제15대~제19대 국회의원선거총람, 제15대~제18대 대통령선거총람 재구성.

국회의원선거에서 경고 등의 처리 건수는 2000년 제16대 총선에서 1996년 선거 대비 280.2%, 2004년 제 17대 총선에서 직전 선거 대비 135.2%로 급격히 증가하는 모습을 보이고 있다. 하지만 2004년 이후 선관위의 경고 등의 처리 건수가 감소하는 추이를 보이는데 2008년과 2012년 선거에서 직전 선거 대비 71%, 28.1% 감소한 것을 알 수 있다.

제3절 시기별 선거범죄의 추이

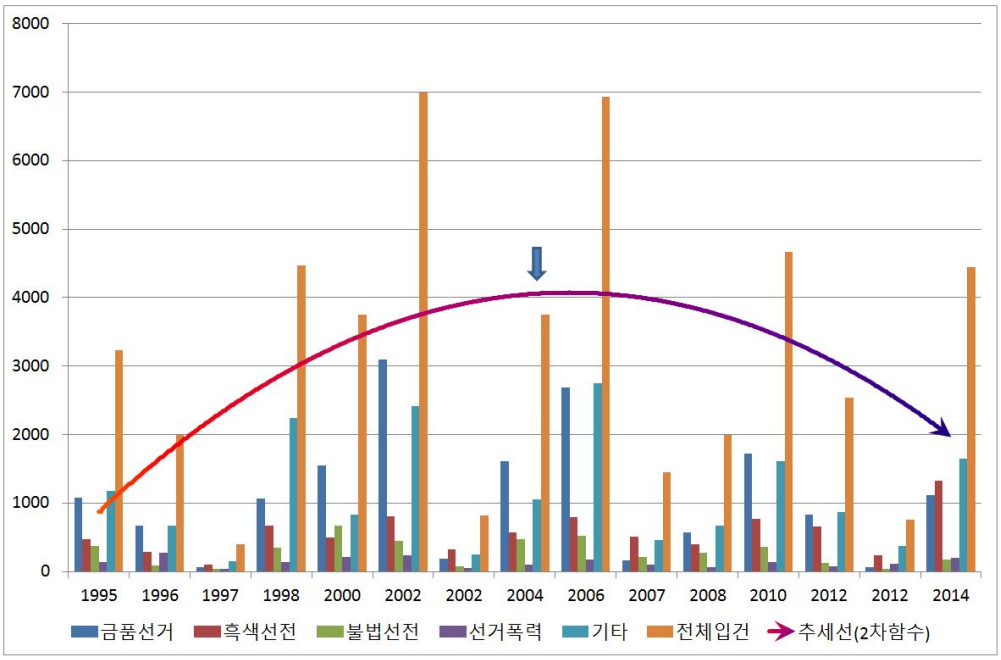
아래의 <그림 11>은 3대 주요선거의 선거범죄 입건 현황을 시계열별로 나

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

열한 후 2차 다항식을 이용한 추세선을 도출한 결과이다. 이 그림에서도 나타나듯이 선거범죄의 추이는 통합선거법 제정 이후 꾸준히 증가하다가 2004년 정치관계법 개정 이후 감소하는 모습을 보이고 있다. 즉 2004년이 선거범죄 추이에 있어 가장 중요한 전환점이었다고 말할 수 있는 것이다.

<그림 11> 3대 주요선거 선거범죄 입건 추세선



자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 제3회~제6회 전국동시지방선거, 제16대~제19대 국회의원선거, 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

2004년의 제도변화는 통합선거법 제정 이후에 나타난 각종 문제점과 선거운동의 방식이나 선거법 경시풍조에 따른 선거범죄 홍수를 경험하고 이루어진 성과이다. 이하에서는 선거범죄의 추이를 효과적으로 분석하기 위해 선거범죄의 추이 변화가 일어난 중요한 시기를 1994년 통합선거법 제정과 2004년 정치관계법 개정 이후로 구분하여 분석을 진행하고자 한다. 아울러 제5장의 핵심이라고 할 수 있는 2004년의 선거범죄에 대한 처벌강화의 효과가 선거범

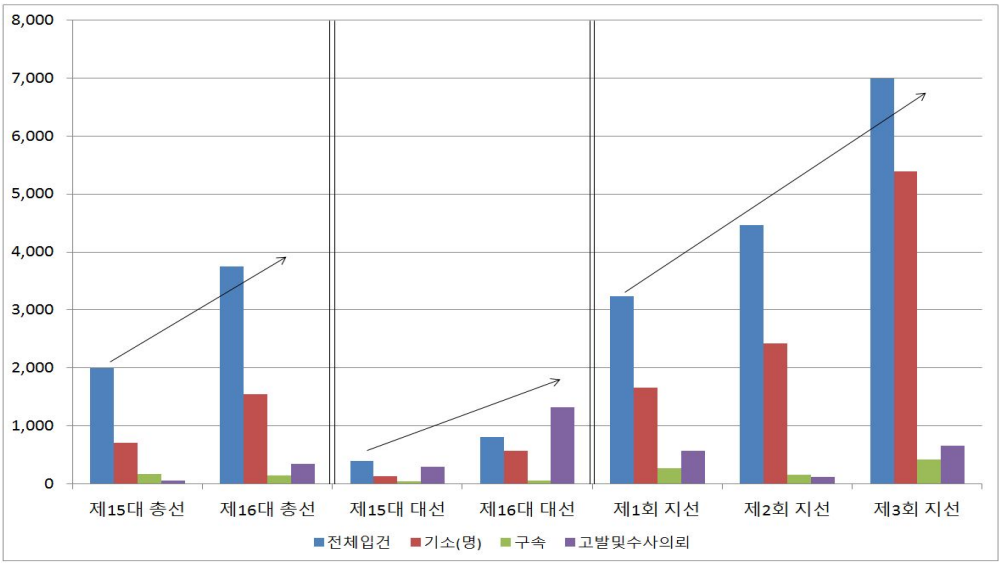
Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

죄에 어떠한 영향을 미쳤는지 세부적으로 살펴볼 것이다.

1. 1994년 통합선거법 제정 이후 선거 관련 중범죄와 경범죄

<그림 12> 통합선거법 제정 이후 선거 관련 중범죄의 증가



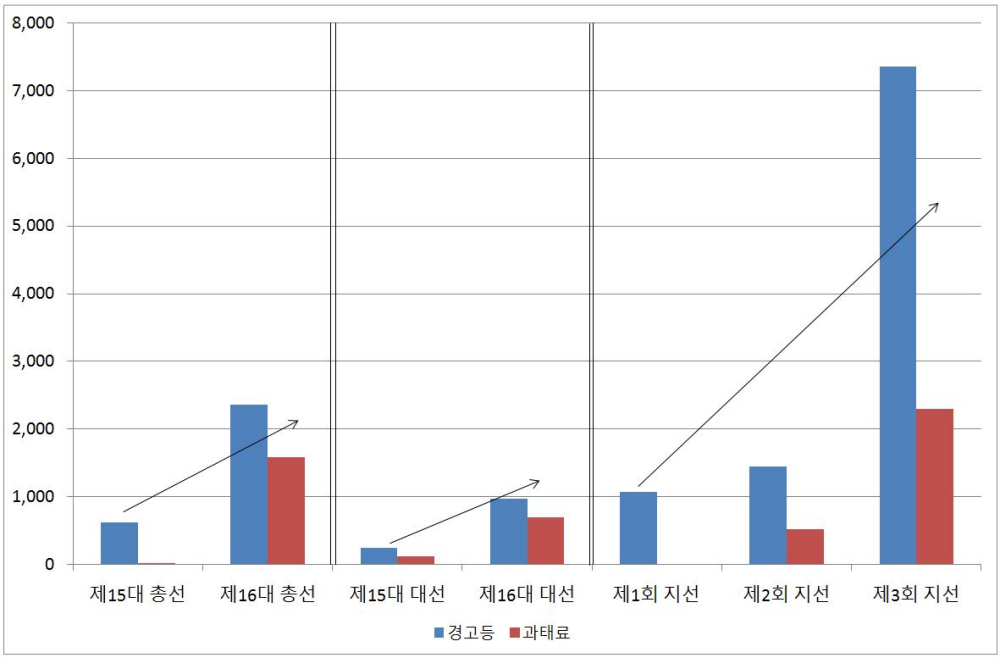
자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 대검찰청 제3회 전국동시지방선거, 제16대 국회의원선거, 제16대 대통령선거 선거사범 종합수사결과, 중앙선거관리위원회 대한민국선거사 4집~6집 재구성.

위의 <그림 12>에서 보이는 것처럼 1994년 통합선거법 제정 이후부터 2004년 정치관계법 개정 이전까지 중대선거범죄는 폭발적으로 증가하는 모습을 보인다. 중대선거범죄는 3대 주요 선거 모두가 급속히 증가하였고, 특히 처벌 주체의 제도집행이 강화된 2000년 이후의 증가폭이 더욱 크게 나타난다. 예를 들면 검찰이 단호하고 엄정한 공소유지를 천명한 2002년 제3회 지방선거와 제16대 대통령선거에서 선거범죄 기소의 증가폭은 약 2배에 이를 정도로 이전 선거와 비교하면 그 차이가 확연하게 드러난다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<그림 13> 통합선거법 제정 이후 선거 관련 경범죄의 증가



자료출처: 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1), 중앙선거관리위원회 제1회~제3회 전국동시지방선거총람, 제15대 · 제16대 국회의원선거총람, 제15대 · 제16대 대통령선거총람 재구성.

경미한 선거범죄도 중대선거범죄의 추이처럼 급격하게 증가하는 모습을 보인다. <그림 13>에서 나타나는 바와 같이 선거관리위원회가 선거법 위반 행위에 대하여 경고, 주의, 시정조치나 과태료를 부과한 건수는 3대 주요 선거에서 모두 증가하였다. 여기에서 나타나는 특징은 선거관리위원회가 선거범죄 배격운동을 벌인 2000년부터 선거 관련 경범죄의 증가폭이 매우 컸다는 것이다. 2000년 제16대 국회의원선거의 경우 경미한 선거범죄는 약 3배, 2002년 제3회 전국동시지방선거의 경우에는 4배에서 10배 정도의 증가하는 모습을 보인다. 이는 처벌 주체의 제도집행이 오히려 선거범죄를 양산하는 모습을 보인다는 점에서 주목할 만하다.

이러한 선거범죄의 홍수는 앞서 지적한 통합선거법의 내용상 흠결, 새로운

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

선거운동을 뒷받침하는 제도변화가 정체된 상황에서 제도집행의 강화, 선거법 경시풍조의 만연 등의 요인에 의한 영향이 크다고 볼 수 있을 것이다. 다시 말해 선거범죄는 기본적으로 통합선거법이 내포하고 있는 내용상의 문제점들 때문에 점진적으로 증가하였다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 이 시기의 만연했던 선거법 경시풍조도 선거범죄를 촉진했던 것으로 보여 진다. 아울러, 2000년대에 들어 미디어와 인터넷을 이용한 선거운동의 활성화, 국민참여경선 등의 새로운 선거운동을 제도적으로 통제할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않은 상황에서 제도의 집행이 엄격해지자 선거범죄의 증가는 더욱 가속화되었다고 보여 진다.

2. 2004년 정치관계법 개정 이후 선거 관련 중범죄와 경범죄

2004년은 선거범죄를 통제하기 위한 제도적 변화가 가장 많았던 시기였다. 이 시기의 제도적 변화는 양적으로 가장 많았을 뿐만 아니라 질적으로도 선거범죄의 예방 및 단속 효율성 제고를 위해 노력한 흔적을 찾아볼 수 있었다. 앞서 논의한 것처럼, 2004년 정치관계법은 새롭게 나타난 선거운동에 대한 제도적 기반을 구축하고, 선거범죄에 대한 처벌을 강화하는 방향으로 개정되었다. 이는 개정 이후 선거범죄의 감소에 많은 기여를 한 것으로 보인다.

아래의 <표 4>는 2004년 이전과 이후의 선거범죄 관련 주요 지표의 평균변화율을 나타낸 것이다. 여기에는 선거별로 선거범죄를 중범죄와 경범죄로 구분하여, 선거범죄가 어느 정도로 증가되거나 또는 감소되고 있는지를 보여준다. 여기에서 나타나는 것처럼, 2004년에 선거범죄에 대한 처벌이 대폭 강화되자, 이후 3대 주요 선거의 선거범죄는 꾸준히 감소하는 모습이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4> 시기별 선거범죄 관련 주요 지표의 평균변화율

주요 지표		통합선거법 제정 (1994 ~ 2004)			정치관계법 개정 (2004~2014)		
		대선	총선	지방선거	대선	총선	지방선거
중범죄	고발, 수사의뢰	345.1	220.8	183.8	-43.5	-7.5	-18.8
	입건	107.7	43.9	47.3	-48.1	-9.2	-18.7
	기소	339.5	100.8	84.6	-57.2	-20.9	-30.2
	구속	31.7	94.4	58.2	-50.0	-6.1	-47.9
경범죄	경고 등	304.6	207.7	222.7	-34.3	-49.6	-18.8
	과태료	508.7	4086.3	347.9	-93.0	-48.5	-34.4
유형별	금품선거	219.0	68.0	94.0	-59.9	-9.8	-35.7
	흑색선전	225.0	43.6	31.4	-52.9	17.7	34.4
	불법선전	87.5	305.3	10.6	-84.4	-48.9	-41.9
	선거폭력	25.6	-37.5	38.0	14.9	-6.0	13.2
	기타	64.7	25.0	49.0	-18.2	-3.6	-19.7

자료출처: 중앙선거관리위원회 제1회~제6회 전국동시지방선거총람, 제15대~제19대 국회의원선거총람, 제15대~제18대 대통령선거총람, 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 통합선거법 제정 이후 3대 주요 선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

1) 중대선거범죄

2004년 선거범죄에 대한 처벌의 강화에 따라 선거범죄에 대한 고발 및 수사의뢰는 감소하는 모습을 보인다. 대통령선거의 경우 통합선거법 제정 이후

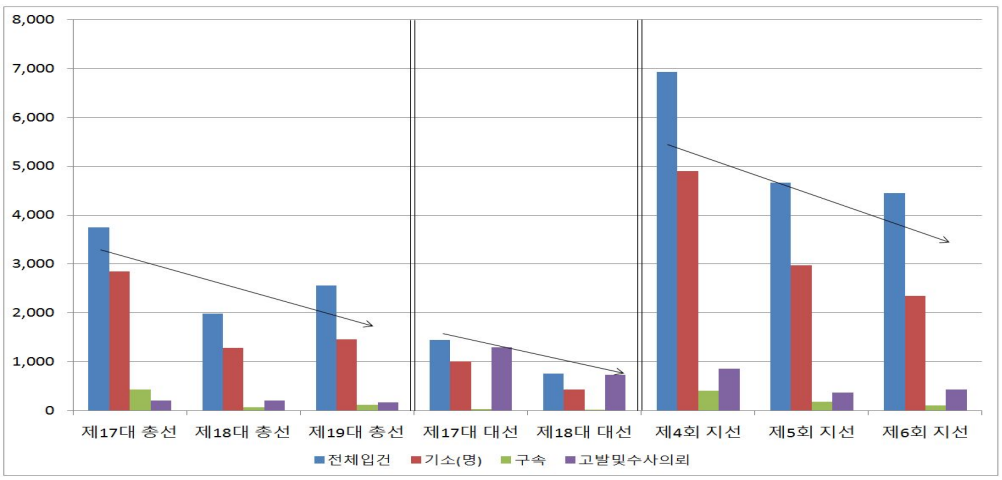
Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

선거 때마다 345.1%씩 증가하던 고발 및 수사의뢰가 정치관계법 개정에 따른 처벌강화 이후 43.5%씩 감소하였다. 국회의원선거에서는 220.8%씩 증가하던 고발 및 수사의뢰가 13.4%씩 감소하였고, 전국동시지방선거에서는 183.8%씩 증가하다 처벌을 강화하자 18.8%씩 감소하는 모습을 보이고 있다. 아울러, 3대 주요선거에서 나타난 선거범죄의 입건, 기소, 구속도 고발 및 수사의뢰와 마찬가지로 처벌이 강화된 2004년 이후 모두 감소하고 있는 것으로 나타났다.

아래의 <그림 14>는 처벌 강화가 이루어진 2004년을 기점으로 중대선거범죄 처리 빈도를 선거별로 구분하여 나타낸 것이다. 여기에서도 나타나는 것처럼, 선거범죄에 대한 대대적인 처벌강화가 이루어진 2004년을 기점으로 입건, 기소, 구속, 고발 및 수사의뢰 등의 빈도는 3대 주요 선거에서 지속적으로 감소하고 있는 모습이다.

<그림 14> 2004년 정치관계법 개정 이후 선거 관련 중범죄의 감소



자료출처: 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 제4회~제6회 전국동시지방선거, 제17대~제19대 국회의원선거, 제17대 · 제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

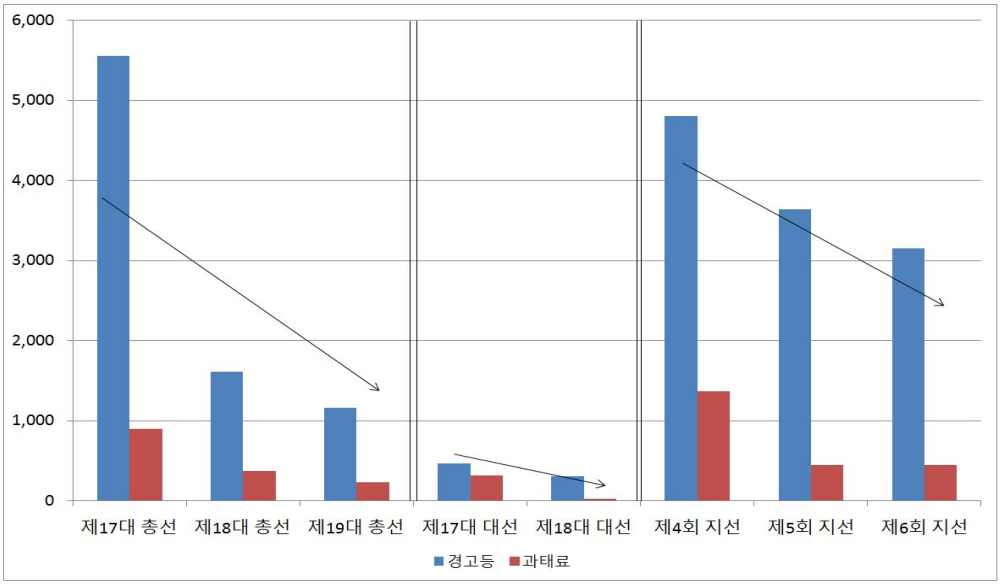
2) 경미한 선거범죄

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

선거 관련 경범죄도 중대선거범죄와 마찬가지로 2004년 처벌강화 이후 급격하게 감소하고 있는 모습이다. <그림 15>에서 보여주듯이 선거관리위원회로부터 경고나 주의 또는 협조요청을 받은 선거법 위반 행위와 과태료 처분은 2004년 이후 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 2004년 17대 총선에서는 역대 다른 선거들에서 나타나지 않는 특징이 있는데, 그것은 경미한 선거범죄가 중대선거범죄보다 더욱 많았다는 것이다.

<그림 15> 2004년 정치관계법 개정 이후 선거 관련 경범죄의 감소



자료출처 : 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1), 중앙선거관리위원회 제4회~제6회 전국동시지방선거총람, 제17대~제19대 국회의원선거총람, 제17대 · 제18대 대통령선거총람 재구성.

이는 정치관계법이 선거를 1개월 앞두고 개정되어 세부적인 내용에 대한 인지시간이 부족한 상태에서 선거를 실시함에 따라, 많은 선거법 위반 행위가 발생했을 가능성을 고려해 볼 수 있다. 선거법 · 정치자금법 · 정당법 등이 대상이 되는 정치개혁은 최소한 선거 실시 1년 전에 완결해야 하지만 당략이 엇갈리고, 국회의원 정수 문제 같은 문제로 몸싸움까지 벌이는 등 우여곡절

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

끝에 선거 직전에 정치관계법 혁신안을 통과시켰다.[44] 이 때문에 유권자나 후보자는 정치관계법 혁신안의 구체적인 내용에 대하여 인지하는 시간이 부족했을 수 있어 제도변화의 효과가 크지 않았을 가능성이 있다.

3) 유형별 선거범죄

2004년 선거범죄에 대한 처벌강화의 효과는 금품선거와 불법선전 유형의 선거범죄에서 더욱 두드러지게 나타났다. 아래의 <그림 16>에서 보여주는 것처럼 금품선거와 불법선전 유형의 선거범죄는 2004년부터 현재까지 지속적으로 감소하고 있는 모습이다. '돈 선거'와 '인터넷 선거'와 관련한 처벌의 강화와 선거공영제 확대 및 인터넷과 미디어 선거운동의 제도화는 금품선거와 불법선전 유형의 범죄를 효과적으로 억제할 수 있었던 것으로 판단된다. 무엇보다 2004년 정치관계법 개정이 우리나라의 선거사에서 전통적인 혁파대상이었던 금품선거와 2000년대 들어 선거운동에 중요한 영향을 미치는 인터넷과 미디어를 이용한 선거운동을 제도적으로 통제하여 금품선거와 불법선전 유형의 선거범죄를 억제할 수 있었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

2004년 정치관계법 개정으로, 우리나라 선거사에서 가장 전통적으로 문제시 되었던 금품선거범죄에 대한 처벌을 더욱 강화하고 선거공영제를 확대 실시하였다. 2004년의 개정에서는 통합선거법 시행과정에서 나타난 문제점을 보완하고자 단속의 실효성을 높이려고 노력하였다. 기부행위를 전면적으로 금지하고, 부정선거비용의 근원이었던 각종 후원회 등으로 선거비용을 모금하는 것을 폐지하였다. 그리고 50배 과태료 제도와 선거비용의 반환요건 강화와 같은 처벌 형량의 강화는 금권선거를 억제하는 데 많은 기여를 하였을 것이다. 이러한 처벌의 강화에 따른 부작용을 줄이고자 선거공영제도 강화하였다. 대표적인 예로 기탁금의 반환요건을 개선하고 선거비용제한의 총액제 외에도 선거법 개정으로 국가가 선거비용을 지원해 주는 요건들이 많아졌다.

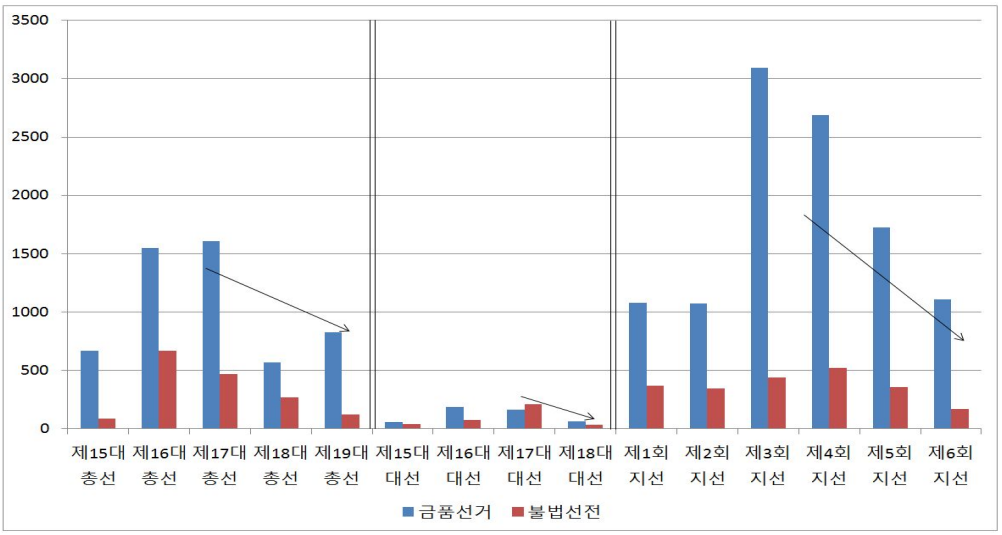
---

44) 세계일보, "[시론]더 이상 기회는 없다" 2004.01.15(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=022&aid=0000020615, 검색일: 2015.11.11).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<그림 16> 2004년 정치관계법 개정 이후 금품선거, 불법선전 범죄의 감소



자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4. 1.), 제3회~제6회 전국동시지방선거, 제16대~제19대 국회의원선거, 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

그리고 인터넷 또는 미디어 선거운동을 현실에 맞게 제도화하고 부작용이 발생하지 않도록 처벌을 강화하였다. 인터넷 선거보도 심의위원회, 인터넷 언론사의 정정보도, 선거방송토론위원회, 미디어 관련 각종심의위원회 등을 신설하여 선거운동에 대한 규제를 강화하는 내용을 담는 개정이 이루어졌다. 아울러 인터넷 선거운동을 허용함으로써 나타날 수 있는 선거범죄의 양산을 예방하기 위해 사이버선거부정감시단을 설치하고 통신 관련 선거범죄 조사권을 신설하였으며, 게시판 등에 글을 실명으로만 올리도록 하여 처벌의 가능성을 높였다. 이와 동시에 인터넷 상에서 할 수 있는 선거운동의 폭을 넓혀 저비용 고효율의 인터넷 선거운동이 가지는 장점을 활용할 수 있도록 허용하여, 인터넷과 미디어 선거운동 관련 처벌 강화로 인한 부작용을 최소화하고 우리나라의 선거구조의 개선에 긍정적인 효과를 가져 올 수 있도록 하였다.

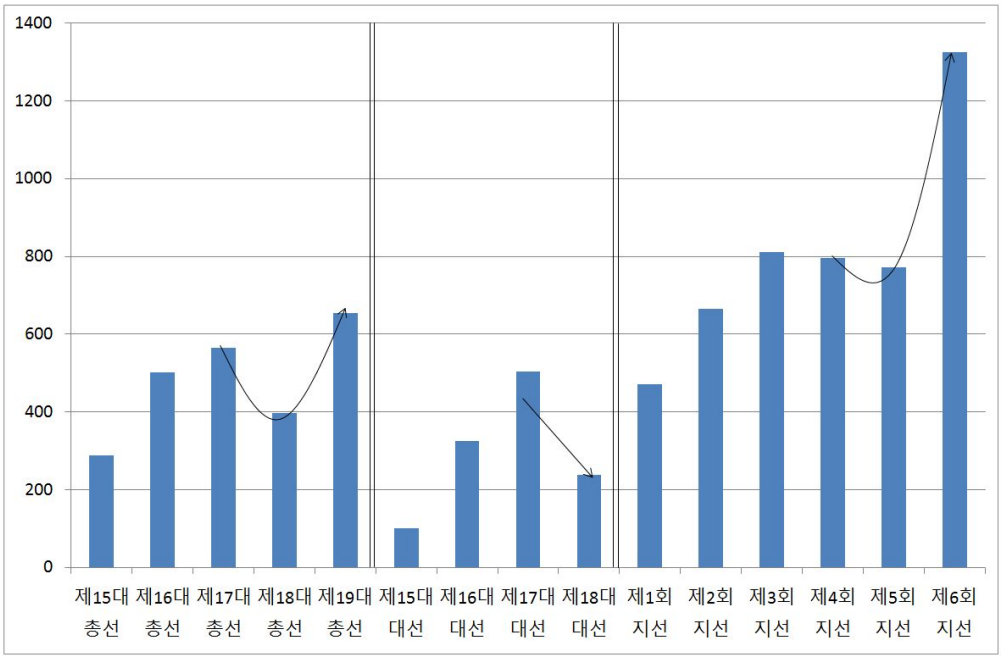
앞서 언급했지만, 선거운동의 자유와 공정사이의 균형은 선거관리에 있어서 가장 핵심적인 가치이다. 공정성 수준이 낮아지면 제도에 대한 신뢰는 무너지고 선거법 경시풍조를 촉진할 수 있다. 그리고 선거운동의 자유를 제한

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

할수록 제도와 국민적 요구가 충돌하거나 편법이나 탈법적인 형태의 선거운동을 유발할 수 있다. 이러한 측면에서 2004년의 정치관계법 개정은 선거운동의 자유를 확보하는 규제완화와 공정을 높이는 처벌강화를 적절히 조화시켜 선거범죄의 감소에 기여했다고 볼 수 있을 것이다.

<그림 17> 2012년 인터넷선거운동 상시허용 이후 흑색선전 범죄의 증가



자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 제3회~제6회 전국동시지방선거, 제16대~제19대 국회의원선거, 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

하지만 2012년에 인터넷선거운동을 상시적으로 허용함으로써 선거운동의 자유와 공정의 균형이 깨져 선거범죄가 증가하는 결과가 발생하기도 하였다. 위의 <그림 17>에서 나타나는 바와 같이 2012년에 공식선거운동 이전에도 인터넷 선거운동을 할 수 있도록 허용하자 흑색선전 유형의 선거범죄가 증가하는 모습을 보였다. 2004년에 인터넷선거운동이 공식선거운동 기간에 법에서 정한 방법으로 허용되고 이에 대한 처벌도 강화함으로써 흑색선전 범죄도 감

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

소하였다. 그러나 2012년에 비방 및 허위사실유포에 관한 세부적인 규제방안을 마련하지 않은 채로 인터넷선거운동을 상시적으로 허용하자 흑색선전 범죄의 발생은 이후의 선거에서 역대 최고 기록을 갱신하고 있다.

<표 5> 3대 주요 선거 사이버 선거범죄 처리 현황(단위: 건)

처리	선거명	전체	흑색선전	선거운동 기간위반	여론조사 공표 및 보도	기 타
선관위조치	2008년 제18대 총선	42	9	27		6
	2012년 제19대 총선	67	38	5	3	21
	2007년 제17대 대선	59	30	24		5
	2012년 제18대 대선	42	31	0		11
	2010년 제5회 지방선거	21	1	20		0
	2014년 제6회 지방선거	122	43	0	15	64
삭제요청	2008년 제18대 총선	10,581	591	9,448		542
	2012년 제19대 총선	1,726	682	321	514	209
	2007년 제17대 대선	87,753	6,722	76,253		4,778
	2012년 제18대 대선	7,159	4,012	214	2,670	263
	2010년 제5회 지방선거	22,504	4,844	1,543	473	15,644
	2014년 제6회 지방선거	5,163	2,592	0	1,910	661

출처 : 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1).

위의 <표 5>에서 나타나는 것처럼 2012년에 인터넷선거운동이 공식선거운동기간 이전에도 허용되자 선거운동기간을 위반하여 발생한 선거범죄는 거의 제로에 가까울 정도이다. 또 경미한 사이버 선거범죄라 볼 수 있는 흑색선전에 대한 삭제요청 건수는 약간 감소하고 있는 모습이다. 그런데 주목해야할 것은 흑색선전 유형의 중대선거범죄는 2012년 이후 대폭 증가하고 있다는 것이다. 이는 흑색선전 유형의 선거범죄가 점차 심각한 범죄로 변화하고 있다

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는 것을 의미한다.

<표 6> 사이버 선거부정감시단 운영 현황(단위: 명)

선거별	2007년 제17대 대선	2012년 제18대 대선	2004년 제17대 총선	2008년 제18대 총선	2012년 제19대 총선	2006년 제4회 지선	2010년 제5회 지선	2014년 제6회 지선
인원	220	319	320	287	205	220	177	152

출처 : 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1).

2004년 정치관계법 개정으로 금품선거 범죄로 혼탁했던 선거환경은 개선되었다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 이제는 '돈 선거'보다는 '말 선거'로 이행하는 작금의 상황에서 인터넷선거운동에서 흔히 발생하는 흑색선전에 대한 대책 마련에는 미온한 채, 이를 상시적으로 허용한 것은 오히려 흑색선전 유형의 선거범죄를 촉진했던 것으로 볼 수 있을 것이다. 흑색선전 범죄의 증거수집능력을 위한 기술적인 노력과 흑색선전을 유형화하고 이를 처벌할 법적 근거를 마련하려는 노력도 미진한 상황이다. 또한 위의 <표 6>에서도 나타나듯이 심각해지는 흑색선전 범죄를 감시해야할 사이버 선거부정감시단의 인원은 해가 갈수록 줄어들고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 흑색선전 유형의 선거범죄는 추후에도 계속 증가할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 5 장 처벌 강화와 선거범죄

제1절 2004년 선거범죄 처벌 강화와 범죄율

제도의 변화는 범죄의 발생과 상관성이 있는 다양한 요인들에 영향을 미쳐 범죄율의 변화를 가져온다. 이는 처벌 형량을 강화하거나 처벌 주체의 엄격한 제도집행 및 그 외의 제도적 변화가 범죄발생에 상관관계가 있는 다양한 동인들을 차단하여 범죄율을 감소시킨다는 것이다.

예컨대 성매매방지법 제정에 따라 단속과 형량이 강화되어 성매매 수요와 공급을 감소시키고, 이는 불법 성매매 범죄를 감소시켰다는 연구결과를 앞선 선행연구에서 살펴본 바 있다. 또 엄격한 총기 단속법을 시행하는 국가 20여 개국(프랑스, 이탈리아, 영국, 일본 등)에 비해 훨씬 덜 엄격한 총기 단속법을 시행하는 미국의 총기 범죄는 25배나 높다.[45]

대구시의회는 아동 및 여성을 대상으로 한 성범죄를 억제하기 위해 범죄예방 도시디자인 조례안을 가결시켰다. 물리적 환경과 범죄발생률의 상관관계를 고려하여, 전신주 주변의 청결작업과 가로등 밝기와 색깔의 변경만 시도해도 범죄율이 크게 떨어진다는 것이 조례안의 취지이다.[46] 또 미국 미주리주는 저소득층에 대한 생활보조금을 기명식 전자결제카드로 전환하는 제도를 시행한 이후 범죄율이 9.8% 감소했다.[47] 제도의 시행 이후 현금 보유량이 감소하자, 이와 관련된 강도와 절도범죄 비율이 감소한 것이다.

이처럼 제도변화와 범죄율에 관한 사례들은 다양한 유형에서 제도적 통제의 강화에 따른 범죄억제 효과를 입증하고 있다. 물론 범죄의 발생은 개인의

---

45) 헌팅턴포스트, "다른 국가들은 총기 난사 사건 후 총기 단속법을 개정하는데, 미국은 왜?" 2015.06.22(http://www.huffingtonpost.kr/2015/06/22/story_n_7633916.html, 검색일: 2015.12.07).

46) 뉴시스, "대구시의회, 범죄로부터 안전한 도시 만들기 추진" 2015.06.23(http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150623_0013744847&cID=10810&pID=10800, 검색일: 2015.12.07).

47) 헤럴드경제, "[현금 없는 세상 온다] "관리 비용 줄고 지하경제 축소 순기능" ... "정부통제 강화-민주주의 저해 역효과" 2015.11.24(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20151124000457, 검색일: 2015.12.07)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

도덕성이나 합리적 이유, 또는 가족 및 직장환경 등의 개인적 수준의 영향을 받을 가능성도 있다. 하지만 집단적 수준에서 제도의 변화는 범죄의 동인에 광범위한 영향을 미치고 범죄억제에 장기적인 효과가 있으며, 사회질서를 제도적으로 통제하는 것은 국가권력의 지속성 측면에서 대단히 중요한 문제이다.

<표 7> 2004년 정치관계법 개정 전후의 선거범죄 처리(대응2표본 T-test)

	중범죄	경범죄
피어슨 상관 계수	-0.27	-0.78
자유도	11.00	5.00
t 통계량	4.98	6.94
P(T<=t) 양측 검정	0.0004	0.0009
t 기각치 양측 검정	2.20	2.57

선거범죄에서도 2004년 정치관계법이 제정된 이후 범죄율이 감소하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 결과가 통계적으로 유의미한지 여부를 확인하기 위해 대응2표본 T-test를 실시하였다. <표 7>은 변수1에 '1994년 통합선거법 제정 이후', 변수2에는 '2004년 정치관계법 개정 이후'에 발생된 선거 관련 중범죄와 경범죄의 평균변화율을 적용하여 대응2표본 T-test를 수행한 결과이다. 이 분석결과에 따르면 중범죄와 경범죄 모두 유의수준 $p<0.05$에서 2004년 정치관계법 개정에 따른 선거범죄의 빈도가 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

하지만 이러한 결과가 제도적 변화의 직접적인 산물이라고 말하기는 어느 정도의 한계가 있을 수 있다. 더 엄격한 선거법과 더 낮은 선거범죄율 사이의 상관관계에 대한 직접적인 이유를 논하기는 늘 어렵다. 선거법이 덜 엄격했던 1980년대의 권위주의 정부시절의 선거범죄는 지금보다 훨씬 적었다.[48]

48) 1981년 제11대 국회의원선거에서 선거범죄 입건 수는 309건, 1985년 제12대 국회의원

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이는 처벌의 강도보다는 정치체제의 영향에 따른 결과라는 가능성을 시사하는 것이다.

그러나 유념해야 할 것은 선거운동이 소수 권력에 의한 통제에서 벗어나 선거제도에 의한 통제에 편입되었다는 것이다. 그만큼 선거범죄가 제도적 변화의 영향을 받았다는 것을 부정할 수는 없다. 위에서 살펴본 것처럼, 2004년 정치관계법 개정 이전과 이후의 선거범죄의 빈도는 그 이전과 시기적으로 통계적인 유의성이 나타나는 것을 확인 할 수 있는데, 이 지점에서 처벌의 강화와 선거범죄의 감소의 이유에 대한 구체적인 근거의 제공이 필요하다. 2004년의 정치관계법 개정은 1994년 통합선거법 시기의 제도와 비교하여 처벌 주체, 처벌 형량, 처벌 대상의 측면에서 처벌이 대폭 강화되었다. 이러한 처벌 강화의 효과는 선거운동 구조에 영향을 미쳐 선거범죄의 양적 감소를 이끈 것으로 판단된다.

제2절 처벌 주체의 권한 및 기능 강화

2004년 정치관계법 개정은 선거범죄 조사권을 제정비하고 신고를 활성화하였으며, 선거부정감시단의 설치와 선거범죄 공소시효 연장, 그리고 궐석제판제도를 도입하여 처벌 주체의 권한과 기능을 대폭 강화시켰다. 아래의 <표 7>에서 나타나는 것처럼, 선거범죄 조사권한의 강화와 선거법 위반행위 감시인원의 증가는 범죄증거수집 능력을 향상시켜 선거범죄 기소율을 증가시켰다. 결정적 증거확보와 아울러 선거사범 궐석제판제와 공소시효 연장은 그동안 범죄처리를 고의로 지연시켜 범죄책임을 회피하려는 행위를 차단하여 선거범죄 유죄율을 증가시켰다. 또 선거범죄 신고 포상금제와 신고자의 신원보호를 강화하여 포상금 지급 건수가 크게 늘었고, 범죄행위 적발 가능성이 증가하였다고 볼 수 있다. 이처럼 2004년 정치관계법은 처벌 주체의 권한 및 기능을 강화시켜 유권자의 선거법 위반 행위의 억제에 기여한 것으로 보인다.

선거에서는 167건으로 최근 선거범죄와 양적으로 비교했을 때 매우 낮은 수치이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 8> 처벌 주체의 권한 및 기능 관련 주요 지표의 평균변화량

	1994년 통합선거법 제정 이후	2004년 정치관계법 개정 이후
전체 기소율	51.8	64.0
유죄율	50.0	94.7
선관위 고발·수사의뢰 기소율	22.2	69.1
포상금 지급 건수	93.7	133.8

자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1), 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1), 제3회~제6회 전국동시지방선거, 제16대~제19대 국회의원선거, 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과, 중앙선거관리위원회 대한민국선거사 4집~6집 재구성.

2004년 정치관계법은 처벌 주체의 권한 및 기능을 강화하는 주요 개정이 있었는데, 선관위의 선거범죄 조사권이 강화된 것이 큰 변화다. 금품선거 유형의 선거법 위반행위에만 적용되던 증거물품수거권과 동행 및 출석요구권이 모든 선거범죄로 확대되어 불법선거운동 단속 기능을 크게 강화시켰다. 그리고 통신 관련 선거범죄 조사권도 신설되어 인터넷과 같은 정보통신 수단을 이용한 선거법 위반 행위를 감시 및 단속하는 제도적 통제가 시행되었다.

선관위의 강화된 조사권으로 선관위 직원들은 후보자 사무실에 상주하거나 동행감시를 하면서 후보자들의 선거법 위반행위를 제지하였다.[49] 2004년 법 개정으로 나타난 선거운동의 풍경은 후보자들이 과거의 선거운동 관행에서 벗어나야만 선거법 위반의 그물에서 벗어날 수 있다는 것이었다. 과거처럼 금품살포나 조직선거를 계획하고 실행하려는 후보는 선관위의 집중감시대상 명단에 오르는 각오를 해야만 했다. 정당법으로 정당 지구당과 후원회를 폐

49) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-2" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598288, 검색일:2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

지하여 불법조직 동원이 이루어 질 수 있는 연결고리를 차단하고 있었기 때문이다.

또 선거범죄의 공소시효도 선거법 위반행위 시부터 6개월까지로 연장되고, 선거 관련 서류보존 만기일까지 유효한 걸로 규정하여 선거범죄의 처리에 필요한 시간적 여유를 확보하였다. 이로 인해 후보자가 당선 후 이익 제공을 빌미로 유권자의 지지를 유도하는 기존의 선거운동이 불가능해지게 되었다.

그리고 선거범죄 궐석재판제도의 도입은 선거범이 정당한 이유 없이 재판에 출석하지 않을 때 궐석상태에서 재판을 할 수 있도록 하여 선거범죄 판결을 회피할 수 없도록 하였다. 이는 선거범죄 유죄율을 증가시킴으로써 선거법 위반으로 기소되면 곧 유죄라는 인식을 확산시켜 선거범죄 예방에 기여하였다.

선거부정감시단의 기능을 강화하고 사이버선거부정감시단을 신설하는 선거법 개정은 선거범죄 감시를 강화하였고 단속 인원을 크게 증가시킬 수 있었다. 개정선거법에서는 선거부정감시단의 단속기간을 확대하고 감시단 구성제한 요건을 완화하여 선거범죄 단속의 실효성을 높였다. 그리고 선거범죄를 관리하는 인원은 검찰과 선관위, 그리고 경찰인원에 선거부정감시단 약 3만명과 사이버선거부정감시단 약 400명의 인원을 보강할 수 있게 되어 선거범죄 적발 능력과 증거수집능력이 한층 강화 되었다.

17대 총선의 서울 관악을 열린우리당 이해찬 후보진영은 "지금은 모든 주민들이 부정선거감시단"이라며 '경계심'을 보이는 것처럼, 선거범죄 처벌 주체의 감시는 그 어느 때보다 삼엄했다.[50] 당시 선거분위기는 선거법이 너무 엄격하고 복잡해 예비후보자들이 자칫 선거법을 위반하여 입건이나 고발 및 수사의뢰 조치를 받을 경우 당 공천에서 탈락하거나 당선 되더라도 수사기관에 불려 다니다 재판까지 받아야 되는 경우가 있기 때문에, 후보자들 사이에서 선거법은 반드시 지켜야 한다는 공감대가 형성되어 있었다.[51] 이러한 후보자들의 공감은 선거운동관계자들이 선거법 위반 여부에 관한 문의 전화가 증가한 것으로도 확인할 수 있다(중앙선거관리위원회 2004, 제17대 국회의원 선거총람). 일부 후보는 선거법 전문가를 고용 및 위촉하여 선거운동의 선거법 위반 여부를 사전에 검토하여 실천에 옮기기도 하였다.[52]

---

50) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-2" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598288, 검색일: 2015.11.16).

51) 국민일보, ˝선거법 너무 엄격 票心보다 겁나요˝ 2004.03.25(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000154544, 검색일: 2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

선거범죄 신고 포상금제도와 신고자의 보호 요건 강화도 역시 선거범죄 감시기능을 강화한 것으로 선거범죄 단속 실효성을 높였다. 특히 선거범죄는 은밀하게 이루어져 적발이 힘들다는 특징이 있는데, 신고 포상금제도의 도입으로 선거범죄에 대한 내부 고발 기능이 강화되었다. 아울러 선거범죄의 신고자보호 개정은 선거범죄를 신고함으로써 초래되는 유·무형의 피해에 대한 법적 보호를 강화하여, 내부 고발에 대한 부담을 경감시켜 신고포상금지급 제도의 활성화에 기여하였다. 실제로 서울 지역의 한 후보가 "불법선거운동 현장을 잡아 보상금을 받으려는 이른바 `선(選) 파라치'가 지켜보고 있는 게 아닌가 늘 조심스럽다"고 말할 정도로 신고포상금 제도는 선거범죄에 상당한 억제 효과를 보이는 것을 알 수 있다.[53]

이와 같은 처벌 주체의 단속과 권한 강화에 따른 효과는 위의 <표 8>에 나타나는 것처럼 선관위의 고발 및 수사의뢰 건에 대한 검찰의 기소율이 2004년 정치관계법 개정 이후 22.2%에서 69.1%로 급증한 것을 보면 알 수 있다. 이에 따라 전체적인 기소율의 증가는 물론 선거범죄 유죄율도 50%에서 94.7%로 증가하여 선거범죄로 기소되면 대부분 유죄판결을 받는 것으로 나타났다. 제도의 변화로 선거범죄를 감시 및 단속하는 인원이 대폭 증가하고 기간이 확대되었으며, 증거수집능력은 강화되었다. 선거범죄 적발이 후보자의 당선 유·무와 직결되어 있는 상황에서 후보자들은 '선거법에 걸리면 죽는다'는 인식이 팽배해지고 선거법 위반을 피하기 위해 극도로 몸조심을 하게 되었다.[54] 따라서 처벌 주체의 권한과 기능의 강화는 선거범죄의 양적 감소에 영향을 미쳤다는 것을 짐작할 수 있다.

이 밖에도 처벌 주체의 강하고 공정한 제도 집행은 2004년의 선거범죄 처벌의 강화가 효과적이고 지속적으로 나타날 수 있도록 하여 선거범죄 억제에 긍정적인 작용을 할 수 있었을 것이다. 선거의 자유와 공정의 균형을 맞추는 제도의 정비 못지않게 중요한 것은 선거법이 공정하고 엄격하게 적용·집행되는 것이다(임성식·이경렬 2006). 선거운동의 자유를 적절히 보장하고 공정성을 확보하는 처벌 규정을 했다하더라도 엄정하고 공정한 제도집행이 지

52) 국민일보, ˝ 선거법 너무 엄격 票心보다 겁나요˝ 2004.03.25(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000154544, 검색일: 2015.11.16).

53) 연합뉴스, "선거운동 초반 불.탈법 기승" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598378, 검색일: 2015.11.16).

54) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-2" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598288, 검색일:2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

속적으로 이루어지지 않으면, 선거공권력이 붕괴될 위험이 있을 뿐만 아니라 1990년대의 통합선거법처럼 선거범죄 억제효과가 매우 제한적일 수 있다.

선거관리위원회는 2000년부터 선거법 위반 행위 배격운동의 일환으로 선거범죄에 대한 적극적 조치 및 과태료부과 등의 엄격한 단속방침을 일관성 있게 지속하였다. 검찰은 2002년에 전국 공안부장검사 회의를 개최하고 앞으로 선거범죄에 대한 철저한 공소유지로 선거범죄를 발본색원 하겠다는 의지를 표명하였다. 이에 따라 검찰의 제도집행은 2002년 이후부터 현재까지 엄격한 제도집행이 지속적으로 일관성 있게 나타나고 있다. 2002년에 선거범죄의 기소율은 약 80%에 육박할 만큼 폭등하여 현재까지 높은 기소율을 유지하고 있다(부록 참조1).[55]

선거법 준수의식은 2004년의 선거범죄에 대한 처벌강화와 다양한 선거운동의 제도화, 그리고 처벌 주체의 강력하고 공정한 제도집행에 의해 성장할 수 있는 바탕이 되어, 선거범죄의 억제에 영향을 미쳤을 가능성이 높다고 할 수 있다. 선거범죄 예방 및 억제에 있어서 가장 먼저 선행되어야 할 것은 선거법 준수의식이다. 2004년 이전의 선거의식은 선거법 경시풍조가 만연했었고 선거법 위반이 범죄라는 의식이 박약한 상황이었다 하지만 2004년을 기점으로 선거의식은 긍정적인 방향으로 선회하였다고 볼 수 있다.

2004년 제17대 국회의원선거에서는 처벌 주체가 역대 선거 중 가장 엄격한 단속을 실시하였으며, 압수수색이나 계좌추적 등의 철저한 수사로 역대 가장 높은 기소율(77.2%)과 구속율(11.5%)을 기록하였다(대검찰청 2004, 제17대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과). 특히 선거풍토의 혁신을 위해 "선거법을 위반하면 반드시 처벌 받는다"는 국민적 인식이 필요하다는 이유로 원칙적으로 기소하고 기소유예는 최대한 억제하였다고 말한다(대검찰청 2004,

55) 비록 2012년 들어 기소율이 50%대로 떨어졌지만 이는 온라인상에서 빈번하게 벌어지는 흑색선전 범죄에 따른 고소·고발의 증가에 의한 영향이 많았다(대검찰청 2012, 제19대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과). 이는 선거범죄가 '돈 보다는 말이 문제'가 되는 양상으로 전환되어 선거운동 시에 서로 상대진영을 흠집 내기 위한 고소와 고발을 남발하기 때문에 기소율이 떨어지는 측면이 있다는 것이다(대검찰청 2014, 제6회 전국동시지방선거 선거사범 종합수사결과). 그럼에도 불구하고 선거범죄의 기소율은 폭력범죄나 강도·강간·살인 등의 흉악범죄보다 월등히 높게 나타나고 있어 검찰의 선거범죄에 대한 엄격한 제도집행은 일관성을 유지하고 있음을 알 수 있다(부록 4 참조).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제17대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과). 이러한 제도집행 방침은 더 많은 선거범을 색출함으로써 선거법 경시풍조에 경종을 울리는 계기가 되었을 것이다.

<표 9> 선거운동관계자 및 유권자의 선거의식 변화(단위: %)

선거	조사 차수	불법선거운동 (금품향응)경험여부			정당·후보자들의 선거법 준수 정도			선거법위반행위 신고여부		
		경험	무 경험	모름/ 무응답	준수	비 준수	모름/ 무응답	신고함	신고안함	모름/ 무응답
1995 제1회 지선	1차				80.6	17.4	2.0	63.7	35.1	1.2
	2차				87.0	13.0				
1998 제2회 지선	1차	9.1	90.9		-	-	-	62.7	37.3	
	2차				51.4	29.1	19.5			
2002 제3회 지선	1차	18.2	81.8		37.4	53.1	9.5	-	-	-
	2차	19.8	80.2		44.5	38.7	16.8	53.2	35.2	11.6
	3차	20.1	79.9		52.6	47.4				
2006 제4회 지선	1차	12.0	86.9	1.1	-	-	-	-	-	-
	2차	8.2	91.2	0.6	67.7	12.8	19.5	75.6	16.6	7.8
	3차	1.8	98.2		78.1	19.1	2.8			
2010 제5회 지선	1차	9.9	90.1		56.0	16.2	27.8	67.5	25.7	6.8
	2차	7.3	92.7		62.6	12.6	24.8	-	-	-
	3차	0.8	99.2		-	-	-			
2014 제6회 지선	1차	-	-	-	58.8	21.5	19.7	-	-	-
	2차	7.2	92.8		63.3	17.1	19.6	80.1	19.9	
	3차	0.5	99.5		-	-	-			

자료출처 : 중앙선거관리위원회, 제1회~제6회 전국동시지방선거 유권자의식조사 재구성.

위의 <표 9>는 선거운동관계자 및 유권자의 선거의식 변화를 나타낸 표이

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다. 2004년 이후 불법선거운동을 경험한 사람은 갈수록 줄어들고 있고, 선거법을 준수한다는 사람은 2004년 이전보다 많아졌다. 또 선거법 위반행위를 신고하겠다는 사람도 갈수록 증가하고 있다. 이는 2004년을 전환점으로 우리나라 선거환경에서 선거법 준수 태도가 긍정적으로 변화하고 있다는 것을 단적으로 보여주는 것이다.

이러한 의식전환이 일어난 가장 중요한 이유는 선거범죄에 관련한 제도집행이 공정하고 엄중하게 진행되었기 때문일 것이다. 선거수사 사상 가장 엄격한 제도집행을 함으로써 선거법 위반행위는 범죄행위라는 강한 인식을 심어주는 계기가 되었을 것이다. 아울러 민주적 시민의식이 진전됨에 따라 선거법 경시풍조라는 그릇된 선거문화가 개선되고 선거법 준수에 대한 태도가 긍정적으로 변화하여 선거범죄의 억제에 영향을 미쳤을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

제3절 처벌 형량의 강화

2004년 정치관계법 개정에서 나타난 처벌 형량의 강화는 '돈 선거'를 차단하는 것에 가장 집중하였다. 먼저 개정선거법은 기부행위를 상시적으로 금지하여 금품과 향응으로 얼룩진 선거판을 개선하였다. 특히 기부행위 중에서도 후보자가 유권자에게 금품이나 식사를 제공하며 지지를 호소하는 것이 가장 큰 문제가 되어 왔는데, 선거법 개정으로 정식 선거운동관계자 외의 사람에게 음식물을 제공하면 무조건 기부행위로 간주되어 처벌을 받게 되었다.

이 때문에 식사시간만 되면 후보가 자리를 피하는 풍경도 벌어진다. 예를 들면 2004년 제17대 총선에서 부산 사하갑 열린우리당 이헌만 후보의 말을 빌리면 "자원봉사자한테도 밥을 줄 수 없기 때문에 선거판이 너무 메말랐다는 생각도 든다"며 기부행위 문제로 후보자들이 긴장하고 있는 모습을 볼 수 있다.[56] 또한 서울 동대문갑 민주노동당 김영준 후보는 "주민들을 만나면 어

56) 국민일보, ˝ 선거법 너무 엄격 票心보다 겁나요˝ 2004.03.25(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000154544, 검색일: 2015.1

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

르신들은 과자 한봉지, 소주 한 병 사달라는 분들이 종종 계신데 솔직히 그런 것조차 제한해 사드리지 못하고 그냥 가면 섭섭해 하는 분들이 많다"면서 개정선거법의 처벌 강화에 대한 부담감을 드러내고 있다.[57]

그리고 50배 과태료 부과제도의 도입은 후보자 측으로부터 금품 및 향응을 제공받은 가액의 50배를 과태료로 부과하도록 함으로써 기부행위의 제한과 함께 금품 및 향응을 주지도, 받지도 말자는 선거법 준수태도를 유도하였다. 특히 50배 과태료 제도는 선거범죄 신고포상금제와 함께 시행됨으로써 "캠프 내 사람들조차 믿을 수 없다"는 극도의 긴장감을 조성하였다.[58] 그리고 후보의 선거사무실에는 이른바 전문선거꾼들이 사라졌고, 자원봉사자들도 강화된 처벌이 두려워 식사비용을 자비로 해결할 정도로 선거분위기가 변화했다.[59] 또 선거철이면 "맨입으로 찍어줄 수 있느냐"며 후보자에게 금품 및 음식물 제공을 유도하는 유권자들이 거의 사라졌다는 게 후보자들의 대체적인 지적이다.[60]

이 밖에도 선거범죄로 당선무효가 된 사람은 반환 및 보전받은 기탁금과 선거비용을 다시 국고로 비용을 반환하도록 선거법이 개정되었다. 2009년과 2012년에 당선무효형을 받은 공정택, 곽노현 전 서울시 교육감은 동 법에 의하여 각각 28억 8,500만원과 35억 3,700만원을 반환하게 되었다. 특히 곽노현 전 교육감의 재산에 관하여 언론마다 다른 통계를 내놓고 있지만 반환해야할 금액보다는 재산이 더 적은 상태였다. 이는 선거법을 위반하면 패가망신 할 수 있다는 것을 법으로 보여주는 강력한 경제적 처벌이다.[61]

개정 정당법은 금권선거 억제를 위해 정당 지구당제와 후원회 제도를 폐지

1.16).

57) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-1" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598286, 검색일: 2015.11.16).

58) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-2" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598288, 검색일:2015.11.16).

59) SBS, "선거문화가 달라졌다" 2004.04.07(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=115&oid=055&aid=0000019433, 검색일: 2015.11.16).

60) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-1" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598286, 검색일: 2015.11.16).

61) TV조선, "당선 무효형 교육감들 선거비 보전금 어쩌나?" 2015.04.28(http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2015/04/28/2015042890103.html, 검색일: 2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

하였고, 조직선거와 불법 정치자금 모금에 대한 처벌은 징역 1~3년까지에서 3~5년까지로 늘려 형량이 강화되었다. 소위 '돈 먹는 하마', '조직선거의 뿌리'로 지목되는 정당 지구당을 폐지하고 후원회를 통한 정치자금 모금을 전면 금지함으로써 선거비용 평균 지출액이 감소하였고, 이 선거자금이 오고 가는 과정에서 발생하는 금품선거범죄도 감소하는 효과를 가져왔다. 아울러 개정 정치자금법은 선거비용 수입과 지출내역을 투명화하여 불법선거자금의 모금과 지출 통로를 틀어막았다.

예를 들면 제17대 총선의 서울 마포을 열린우리당 정청래 후보는 "돌아다니면서 일일이 유권자를 만나는 것 말고는 방법이 없다"면서 "결국 체력싸움으로 체력이 강한 후보에게 유리하다"며 유권자와 후보자의 대면 접촉 횟수를 늘리기 위해 노력하는 모습이었다.[62] 또 “선거법 개정 전에는 기껏해야 하루 100장 정도 돌리던 명함을 요즘은 2000여장 돌리고 있다”는 열린우리당 정윤재 후보의 말은 고비용이 요구되는 조직선거가 사라진 선거풍경을 단적으로 보여주는 사례이다.[63] 조직을 움직이는 비용이 대폭 감소하자 선거비용으로 지출하는 금액도 줄어들었고, 실제로 중앙선거관리위원회에 신고된 후보들의 선거비용 평균 지출액은 1인당 2천500만원으로 선거비용 제한액의 15%에 불과했다.[64] 이처럼 조직을 대규모로 동원하여 많은 선거비용을 지출하는 선거운동이 불가능해짐에 따라 이 과정에서 나타나는 금품선거범죄는 감소한 것으로 보여 진다.

이러한 제도변화는 선거운동의 양상을 대규모 고비용의 조직선거에서 사이버 및 미디어 선거, 혹은 후보자가 직접 몸으로 뛰는 선거로 바꿔 놓았다. 후보자는 유권자를 접촉할 기회가 줄어든 만큼 스스로 직접 유권자와의 대면 접촉 기회를 가지려는 노력을 하거나 자신을 알리기 위한 아이디어 구상에 집중하였다. 아울러 온라인 홍보를 강화하고 이메일이나 문자메시지를 활용한 선거운동과 TV, 신문 등의 언론매체를 이용하여 정치마케팅을 하는 것도

62) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-1" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598286, 검색일: 2015.11.16).
63) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-1" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598286, 검색일: 2015.11.16).
64) SBS, "선거문화가 달라졌다" 2004.04.07(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=115&oid=055&aid=0000019433, 검색일: 2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

후보자들의 기존 조직선거 대체방안이었다. 저비용 고효율의 장점을 지닌 인터넷과 미디어 선거운동은 처벌 형량이 증가되고 조직선거가 금지되었으며 선거비용의 수입 및 지출이 제한되어 있는 상황에서 후보자들이 가장 유용하게 활용할 수 있는 수단이었다. 또한 후보자들은 조직선거제한 때문에 '발'이 묶인 상태에서 불법 사조직을 이용한 선거운동에 빠질 수 있는 위험이 있었는데, 인터넷과 미디어 선거의 장점은 후보자들로 하여금 이러한 위험부담을 감수하지 않도록 유도했을 것이다. 이처럼 2004년 제도변화는 선거운동구조가 선거범죄를 억제할 수 있었던 것이다.

마지막으로 개정선거법과 정치자금법은 선거범죄 연좌제와 피선거권 제한을 강화하여 후보자의 당선 여부와 정치생명에 치명적인 위협을 가함으로써 선거범죄를 억제하였다고 볼 수 있다. 법의 개정으로 선거사무장, 회계책임자, 직계존비속, 배우자 등이 정치자금법 위반 및 선거법 위반으로 벌금 300만원 이상의 선고를 받으면 후보자의 당선을 무효로 하도록 처벌 형량이 강화되었다. 그리고 100만원 이상의 벌금형을 받은 사람은 5년간, 징역형은 10년간 피선거권을 제한하도록 형량이 강화되었다. 2004년 정치관계법 개정 이후 후보자들 사이에 떠도는 말인 '걸리면 끝이다'는 연좌제와 피선거권 제한 강화에서 나온 말이다. 금품선거 당선 효력과 피선거권은 후보자에게 가장 중요한 가치이고 이를 대폭 제한하는 처벌을 강화한 것은 범죄의 억제효과가 있었다고 볼 수 있다.

2004년 정치관계법의 개정으로 선거범죄에 대한 처벌 형량은 대폭 증가하였다. 앞서 살펴보았듯이, 기부행위 금지, 50배 과태료 부과, 선거비용의 반환, 지구당과 후원회 폐지, 선거범죄 처벌 형량의 전반적인 강화와 이에 맞물려 선거범죄 연좌제와 피선거권 제한 강화라는 부가적인 처벌까지 강화됨에 따라 후보자나 유권자들 사이에서는 민심보다 선거법이 더 무섭다는 평가가 많았다. 서울 마포갑 한나라당의 신영섭 후보는 "일처리를 할 때마다 선관위에 문의를 한다"고 말하며 "조그만 것이라도 문제가 되면 정치생명과 직결돼 있어 여러 모로 조심스럽다"며,[65] 이를 미루어 보면 선거범죄에 대한 처벌의 강화는 처벌의 두려움을 증가시켜 범죄행동을 억제했다는 해석도 가

65) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-2" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598288, 검색일:2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

능할 것이다.

제4절 처벌 대상

2004년 개정선거법은 다양한 선거운동에 대한 처벌조항의 변화에 따라 선거범죄의 처벌 대상을 축소시켜 상당한 선거법 위반 행위 감소효과를 가져온 것으로 보인다. 이는 합동연설회와 정당연설회의 폐지, 인터넷과 미디어 선거운동의 대폭 확대, 사전선거운동의 상시 허용과 공식선거운동 기간의 축소 등 세 가지에서 나타난다.

첫째, 합동연설회와 정당연설회의 폐지는 돈의 사용처를 대폭 줄어들게 만들었고 군중동원이 사라져 이 과정에서 발생하는 많은 선거범죄를 차단시킨 효과를 거두었다고 볼 수 있다. 군중동원 연설회는 유권자에게 직접적으로 얼굴과 정책을 알릴 수 있다는 장점이 있음에도 불구하고, 연설회 과정에서 나타나는 후보자간의 상호비방이나 대규모 세과시를 위해 불법적인 선거비용 지출이 일어나고, 불법적인 선전행위와 상호 견제 과정에서 폭력행위도 종종 발생하는 등 가히 '선거범죄 종합선물세트'라고 불릴 만 했다. 이러한 군중동원 연설회의 폐지는 많은 선거범죄가 양산되었던 선거운동 방법을 전면 금지함으로써 더 이상 선거법 위반 행위가 발생하지 않도록 차단하는 효과를 가져왔다고 볼 수 있다.

예를 들면 제17대 총선의 충북 지역의 한 후보자는 "총선에 대비해 과거처럼 읍.면.동 책임자는 물론 통.반 조직까지 해놨다가 스스로 해체했다"는 고백이 있었고, 서울 도봉갑 한나라당 양경자 후보는 "사실 조직선거를 해왔던 입장에선 이번 선거가 부담이 되는 것은 사실"이라면서,[66] 이는 대규모 청중을 동원하기 위해 조직을 운영하는 것을 포기함으로써 불법적인 선거비용 지출이나 사조직 운영이 억제되었다는 것을 나타낸다. '제17대 총선에서는 과거와는 달리 금품 및 향응제공이 상당히 줄었다'는 중앙선관위 공보과장의

66) 연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-1" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598286, 검색일: 2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

말처럼,[67] 후보자들이 연설회의 성공적인 개최를 위해 선거법 위반행위를 감수하는 무리수를 두는 경우가 줄었다는 것을 의미한다. 이처럼 각종 불법행위로 인한 전통적인 선거운동방법은 규제가 강화되거나 폐지되는 반면 인터넷과 미디어를 이용한 신종 선거운동방법은 새롭게 제도화됨으로써 더욱 활성화되어 저비용 고효율의 선거구조와 선거범죄 억제환경이 조성되었다고 볼 수 있다.

둘째, 개정선거법은 인터넷과 미디어를 이용한 선거운동을 제도화하여, 이를 활용하고자 하는 선거운동수요를 충족시킴으로써 불법 혹은 탈법적으로 벌어져왔던 선거법 위반 행위를 감소시킬 수 있었다고 볼 수 있다. 인터넷 이용자의 증가, 미디어를 이용한 정치광고 효율성, 전통적인 선거운동의 규제강화 등에 따라 인터넷과 미디어를 활용한 선거운동수요는 지속적으로 증가하였다. 하지만 개정 전의 선거법은 공식선거운동기간에 한하여 법이 규정하고 있는 범위 내에서 제한적으로 선거운동을 허용하였다.

2004년 개정선거법은 인터넷과 인터넷을 이용한 공식선거운동은 인터넷 정당, 후원회의 결성이나 이메일의 전송 등 사실상 무제한으로 확대하는 반면 사전선거운동은 엄격히 금지되었다. 그리고 인터넷게시판 실명제를 실시하여 인터넷 상에서 빈번히 일어나는 허위사실 유포 및 비방행위에 대한 처벌 강화가 이루어졌다. TV와 신문 등 언론매체를 이용한 선거운동도 대폭 확대되었다. TV토론회는 대통령선거와 광역자치단체장선거에서만 실시해 왔었는데, 선거법 개정으로 비례대표 및 지역구 국회의원선거에서도 실시하게 되었다. 이 밖에도 TV연설이나 광고, 신문광고 등의 개정으로 미디어 선거운동의 자유를 확대하였다. 아울러 선거방송심의위원회, 선거방송토론위원회, 선거기사심의위원회 등의 기구를 설치하여 미디어 선거운동에서 나타나는 선거운동을 예방 및 처벌하기 위한 법적 규정을 마련하였다.

인터넷과 미디어 선거운동이 공식선거운동 기간에 무제한적으로 확대되어 그동안 탈법적인 형태로 이루어져왔던 선거운동을 합법화시키고, 선거운동수요를 충족시킴으로써 불법선거운동도 억제할 수 있었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 벌어지는 불법선거운동은 앞서 언급했던 통신 관련 선거범죄 조사권과, 사이버선거부정감시단의 도입으로 새롭게 제도화 시킨 인터넷과 미디어 선거에서 발생할 수 있는 선거범죄에 대한 처벌을 강화

67) SBS, "선거문화가 달라졌다" 2004.04.07(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=115&oid=055&aid=0000019433, 검색일: 2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

함으로써 억제효과를 가져왔다고 볼 수 있다. 특히 사이버 선거범죄는 선거관리 최고 책임기관인 선관위가 선관위의 능력만으로 단속이 어렵다고 이야기할 만큼 광범위하게 동시다발적으로 발생한다. 선관위 사이버 단속팀 관계자는 '수많은 사이버 선거범죄를 선관위에서 모두 필터링 하기는 거의 불가능에 가깝다'며,[68] 선거부정감시단과 네티즌들의 적극적인 감시 및 신고가 중요하다는 것을 강조한다.

셋째, 개정선거법은 사전선거운동을 허용하여 국민참여경선제도에서 필요한 예비후보자의 선거운동에 대한 수요를 제도화하였고, 선거범죄가 가장 많이 증가하는 공식선거운동기간을 축소하여 선거법 위반 행위의 양적 감소를 촉진했다고 볼 수 있다.

2002년에 등장한 국민참여경선제도가 선거법 위반 행위로 간주되었던 가장 큰 연결고리는 사전선거운동이었다. 당시 선거법은 공직선거운동기간 전에는 선거운동을 할 수 없도록 규정하고 있었는데, 국민참여경선은 일종의 예비선거의 개념으로써 공직선거운동기간 돌입 전에 이루어진다. 따라서 국민참여경선 과정에서 일어나는 각종 선거운동행위는 단속기관의 처벌 대상이 되었다. 하지만 2002년 이후 국민참여경선제도가 가지는 참여민주주의의 성숙이나 정당 공천 과정의 민주화 등의 장점으로 인해, 이 제도는 점차 대중화되기 시작했고 제도화의 필요성이 강하게 요구되고 있었다. 그래서 2004년 정치관계법에서는 탈법적으로 이루어졌던 사전선거운동을 합법화하여 선거범죄의 감소를 촉진했다고 보여진다.

그리고 개정선거법에서는 공식선거운동기간이 3일 단축되어 투표날에 임박할수록 급속도로 증가하는 선거범죄를 양적으로 감소시킬 수 있었다고 판단된다. 예를 들어 제17대 총선의 공식선거운동기간인 2004년 4월 2일부터 14일까지의 공식선거운동기간 동안 금품선거범죄로 적발된 건수는 45건이었는데, 이는 제16대 총선의 공식선거운동기간에 적발된 212건보다 훨씬 적은 수치였다.[69] 통합선거법 제정 이후 선거범죄가 가장 많이 발생하는 시기인 공

68) 아이뉴스24, ""인터넷 불법선거운동 원천봉쇄해야"...한나라당" 2004.03.02 (http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=031&aid=0000037319, 검색일: 2015.11.16).

69) 한겨레, "불법선거 개선됐나" 2004.04.14(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=028&aid=0000054875, 검색일: 2015.11.16).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

식선거운동기간을 축소한 것은 선거법 위반 행위에 필요한 시간도 함께 축소할 수 있었고, 이는 선거범죄의 양적 감소를 이루는데 큰 도움이 되었다고 볼 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 6 장 결론

지금까지 이 연구는 제도적 통제의 강화가 선거범죄를 감소시킬 수 있다는 가능성에 입각하여, 이 제도적 요인이 선거범죄에 미친 영향을 조명하였다. 이 연구는 중앙선거관리위원회의 간행물인 대한민국선거사 4~6집과 1994년 이후의 대통령·국회의원·전국동시지방선거 선거총람, 그리고 대검찰청과 중앙선거관리위원회에 정보공개요청을 하여 제공받은 선거범죄 처리에 관한 데이터와 검찰의 보도자료로 배포된 역대 대통령선거·국회의원선거·전국동시지방선거 선거사범 종합수사결과를 분석의 원 자료로써 활용하였다.

특히 이 연구는 2004년의 「공직선거및선거부정방지법」의 개정에서 이루어진 선거범죄에 대한 처벌의 강화가 선거범죄에 미친 영향에 주목했다. 이를 위해 먼저 선거범죄에 대한 전반적인 추이를 중범죄와 경범죄로 구분하여 파악하였고. 2004년에 이루어진 선거범죄에 대한 처벌의 강화가 선거범죄에 미친 영향에 대해서 통합선거법 제정 이후 시기의 선거범죄 추이와 비교 분석하였다.

이 연구의 분석결과에 따르면 선거범죄의 추이는 중범죄와 경범죄 모두 1994년 통합선거법 제정 이후 지속적으로 증가하다가 2000년 초반에는 그 증가폭을 더욱 확대하였으며 2004년 정치관계법 개정을 기점으로 꾸준히 감소하고 있는 모습을 보이고 있다. 이는 통합선거법제 하에서 제도적 변화나 집행에서 나타나는 문제와 선거법 경시풍조의 만연에 따라 1994년 이후 선거범죄는 지속적으로 증가하고 있었다. 하지만 2004년 정치관계법 개정으로 다양한 선거운동의 제도화와 선거범죄에 대한 처벌의 강화로 이후의 선거범죄는 지속적으로 감소하고 있었다. 이러한 2004년을 전후로 구분하여 나타나는 선거관련 중범죄와 경범죄의 발생빈도는 대응2표본 T-test를 수행한 결과 통계적인 유의성을 확인할 수 있었다.

유형별 선거범죄의 추이는 역시 통합선거법 제정 이후 모든 유형에서 고르게 증가하다가 2004년 정치관계법 제정 이후 감소하고 있는 모습이었다. 특히 금품선거와 불법선전에서 감소폭이 두드러지게 나타났다. 이는 2004년 정치관계법이 돈과 관련된 선거범죄에 대한 처벌을 강화하였고 인터넷과 미디

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

어 선거운동의 제도화에 따른 결과라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 2012년 인터넷선거운동의 상시 허용 이후 불법선전 범죄의 감소가 계속 이어진 반면 흑색선전 범죄는 증가하는 모습을 보이고 있다. 인터넷선거운동의 자유를 대폭 확대함에 따라 불법선전이 지속적으로 감소하는 순기능이 있었지만, 사이버상에서 빈번히 나타나는 흑색선전에 대한 구체적인 규정입안에는 상대적으로 소홀한 채로 인터넷선거운동의 허용함으로써 2004년 정치관계법 개정 이후 감소하고 있었던 동 유형의 선거범죄는 2012년 이후 오히려 증가하고 있는 모습이었다.

이러한 추이가 나타나는 이유는 1994년 통합선거법 제정 이후 시기와 2004년 정치관계법 개정 이후의 시기로 구분하여 요약할 수 있다. 먼저, 통합선거법 제정 이후에 나타난 선거범죄의 추이는 지속적으로 증가하다가 2000년부터 증가폭을 더욱 확대하는 모습이었다.

첫째, 통합선거법은 내용상의 흠결이 존재하였기 때문이었다. 통합선거법은 고비용의 선거구조의 개선과 선거범죄를 척결하겠다는 이상적인 내용을 담고 있음에도 불구하고, 실질적인 선거운동에서 요구하는 내용을 반영하지 못하여 조항이 명문화된 것에만 그쳤다는 것이다.

둘째, 통합선거법은 시대적 변화에 따라 등장한 다양한 선거운동을 제도화하지 못한 상태에서 처벌 주체의 제도집행이 더욱 강화되어 오히려 많은 수의 선거범죄를 양산하는 결과를 초래했다.

셋째, 소위 '당선만 되면 그만'이라는 선거법 경시 풍조가 사회 전반에 만연해 있었기 때문이다. 1990년대에는 선거범죄에 대한 수사가 공정성 수준이 낮았을 뿐만 아니라 엄정한 단속이 지속적으로 이루어지지 않아 선거법 위반 행위가 범죄라는 인식이 희박한 상황이었다. 또한 선거법과 현실적 선거운동 환경의 큰 격차는 선거법 준수에 대한 필요성과 정당성을 약화시켰을 것이다. 아울러 민주화가 이루어지지 얼마 되지 않아 민주적 시민의식이 미성숙한 시기였던 것도 선거법 경시 풍조의 원인이 되었을 가능성이 있다.

다음으로, 2004년 정치관계법 개정으로 선거범죄에 대한 처벌이 강화된 이후의 선거범죄의 추이는 지속적으로 감소하는 모습이었다. 2004년의 정치관계법 개정은 1994년 통합선거법 시기의 제도와 비교하여 처벌 주체, 처벌 형

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

량, 처벌 대상의 측면에서 처벌이 대폭 강화되었다. 이러한 처벌 강화의 효과는 선거운동 구조에 영향을 미쳐 선거범죄의 양적 감소를 이끈 것으로 판단된다.

먼저 2004년 정치관계법 개정은 선거범죄 조사권을 제정비하고 신고를 활성화하였으며, 선거부정감시단을 설치와 선거범죄 공소시효 연장, 그리고 궐석제판제도를 도입하여 처벌 주체의 권한과 기능을 대폭 강화시켰다. 선거범죄 적발이 후보자의 당선 유·무와 직결되어 있는 상황에서 후보자들은 '선거법에 걸리면 죽는다'는 인식이 팽배해졌고, 처벌 주체의 권한과 기능의 강화는 선거범죄의 양적 감소에도 영향을 미쳤다는 것을 짐작할 수 있다.

또한 처벌주체가 선거수사 사상 가장 엄격한 제도집행을 함으로써 선거법 위반행위는 범죄행위라는 강한 인식을 심어주는 계기가 되었을 것이다. 아울러 민주적 시민의식이 진전됨에 따라 선거법 경시풍조라는 그릇된 선거문화가 개선되고 선거법 준수에 대한 태도가 긍정적으로 변화하여 선거범죄의 억제에 영향을 미쳤을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

2004년 정치관계법 개정에서 나타난 처벌 형량의 강화는 먼저 기부행위를 상시적으로 금지하여 금품과 향응으로 얼룩진 선거판을 개선하였다. 그리고 50배 과태료 부과제도의 도입은 후보자 측으로부터 금품 및 향응을 제공받은 가액의 50배를 과태료로 부과하도록 함으로써 기부행위의 제한과 함께 금품 및 향응을 주지도, 받지도 말자는 선거법 준수태도를 유도하였다. 개정 정당법은 금권선거 억제를 위해 정당 지구당제와 후원회 제도를 폐지하였고, 조직선거와 불법 정치자금 모금에 대한 처벌은 징역 1~3년까지에서 3~5년까지로 늘려 형량이 강화되었다. 이처럼 조직을 대규모로 동원하여 많은 선거비용을 지출하는 선거운동이 불가능해짐에 따라 이 과정에서 나타나는 금품선거범죄는 감소될 수 있었을 것이다. 마지막으로 개정선거법과 정치자금법은 선거범죄 연좌제와 피선거권 제한을 강화하여 후보자의 당선 여부와 정치생명에 치명적인 위협을 가함으로써 선거범죄를 억제하였다고 볼 수 있다.

2004년 개정선거법은 다양한 선거운동에 대한 처벌조항의 변화에 따라 선거범죄의 처벌 대상을 축소시켜 상당한 선거법 위반 행위 감소효과를 가져온 것으로 보인다. 이는 합동연설회와 정당연설회의 폐지, 인터넷과 미디어 선

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

거운동의 대폭 확대, 사전선거운동의 상시 허용과 공식선거운동 기간의 축소 등 세 가지에서 나타나며, 탈법적인 선거운동의 형태를 제도화하고 선거범죄가 대량 양산되었던 선거운동방법이나 기간을 조정함으로써 선거범죄의 감소를 이끌었다고 볼 수 있다.

이러한 분석결과를 토대로 선거범죄를 예방 및 억제할 수 있는 정책적 함의는 두 가지로 설명할 수 있다. 먼저 선거범죄 처벌 주체는 엄격한 제도집행을 일관성 있게 지속해야 한다. 선거운동의 자유와 공정에 대한 합리적 법규를 마련했다 하더라도 단속기관의 엄격한 제도집행이 없다면 법규는 명문화 되는 것에 그치고 선거법 경시풍조가 또 다시 고개를 들 것이다. 엄격한 제도집행은 선거의 공정을 확보하는 가장 효과적인 수단이라고 볼 수 있기 때문에, 단속기관은 선거범죄 수사의 역량과 선거부정감시단의 기능을 더욱 강화할 수 있는 방안을 마련하고, 선거범죄의 증거수집이나 감시망을 확대할 수 있는 다양한 수단을 동원해야 할 필요가 있다.

제도권은 새롭게 등장하는 선거운동을 신속하게 제도화 할 수 있도록 노력해야한다. 과학기술과 시민의식의 발전에 따라 선거운동의 방법도 다양화 될 수 있는데, 이러한 선거운동을 선거법이 반영하지 못하거나 혹은 반영을 지체하고 있는 동안 탈법적인 선거운동이 발생할 소지가 커짐으로써 선거범죄도 그만큼 증가할 수 있다. 이는 무엇보다 국회가 정치적인 이익과 손실을 고려하기에 앞서 깨끗한 선거질서 확립을 위한 현실에 맞는 선거법을 신속하게 개정할 수 있는 노력이 필요하다. 그리고 항상 선거가 실시되기 한 두달 전에 선거법이 개정되는 불상사를 피하기 위해 예비후보자의 선거운동이 시작되기 전에 개정을 마칠 수 있는 제도적인 방안이 요구된다.

이 연구의 한계는 선거범죄에 영향을 미치는 다양한 요인을 충분히 고려하고 있지 못한다는 점이다. 본 연구가 제도적 요인에 초점을 맞추어 분석을 진행했지만, 선거범죄는 제도적 요인이라는 집합적 수준 외에 개인의 도덕성이나 주변 환경 등의 개인적 수준의 요인에 따른 영향을 받을 가능성도 있다. 그리고 제도의 변화에 따른 선거범죄의 감소를 입증하는 데는 어느 정도 한계가 있을 수 있다. 본 연구가 2004년 정치관계법 개정에 따른 처벌의 강화와 선거범죄의 감소를 다양한 사례와 통계를 제공하여 입증하고 있음에도

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

불구하고, 선거범죄에 대한 객관적이고 일관적인 데이터를 근거로 경험적 분석을 수행한 만큼의 정확성을 나타내기에는 무리가 있다고 볼 수 있기 때문이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

참고문헌

<단행본>

권영설 · 류동길 · 김동일 2002. 『21세기 한국과 새로운 패러다임』 서울: 한국지역사회연구소.

이윤호, 2002. 『범죄학개론』. 서울: 박영사.

정병욱, 2006. 『공직선거법』. 서울: 박영사.

중앙선거관리위원회, 1981. 제12대 『대통령선거총람』.

_____, 1987. 제13대 『대통령선거총람』.

_____, 1992. 제14대 『대통령선거총람』.

_____, 1997. 제15대 『대통령선거총람』.

_____, 2002. 제16대 『대통령선거총람』.

_____, 2007. 제17대 『대통령선거총람』.

_____, 2012. 제18대 『대통령선거총람』.

_____, 1988. 제13대 『국회의원선거총람』.

_____, 1992. 제14대 『국회의원선거총람』.

_____, 1996. 제15대 『국회의원선거총람』.

_____, 2000. 제16대 『국회의원선거총람』.

_____, 2004. 제17대 『국회의원선거총람』.

_____, 2008. 제18대 『국회의원선거총람』.

_____, 2012. 제19대 『국회의원선거총람』.

_____, 1995. 제1회 『전국동시지방선선거총람』.

_____, 1998. 제2회 『전국동시지방선선거총람』.

_____, 2002. 제3회 『전국동시지방선선거총람』.

_____, 2006. 제4회 『전국동시지방선선거총람』.

_____, 2010. 제5회 『전국동시지방선선거총람』.

_____, 2014. 제6회 『전국동시지방선선거총람』.

_____, 2009. 『대한민국선거사』 4집.

_____, 2009. 『대한민국선거사』 5집.

_____, 2009. 『대한민국선거사』 6집.

_____, 1995. 제1회 『전국동시지방선거 유권자의식조사』.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

_____, 1998. 제2회 『전국동시지방선거 유권자의식조사』.
_____, 2002. 제3회 『전국동시지방선거 유권자의식조사』.
_____, 2006. 제4회 『전국동시지방선거 유권자의식조사』.
_____, 2010. 제5회 『전국동시지방선거 유권자의식조사』.
_____, 2014. 제6회 『전국동시지방선거 유권자의식조사』.
_____, 2008. 제18대 『국회의원선거 유권자의식조사』.
_____, 2012. 제19대 『국회의원선거 유권자의식조사』.
허경미, 2005. 『현대사회와 범죄』. 서울: 박영사.

<국내 논문>

강경근, 2003. "인터넷언론과 선거," 『헌법학연구』 제9권 3호, 119-148.
강효국, 2007. "선거범죄의 실태와 대책에 관한 연구," 제주대학교 행정학과 사법행정 석사학위논문.
권영상, 2007. "성매매방지법의 집행효과에 관한 실증연구 : 단속과 처벌강화를 中心으로,"『한국사회와 행정연구』, 제18권, 1호, 221-241.
권오걸, 2012."공직선거법상 후보자비방죄에 대한 연구 : 표현의 자유와 선거의 공정과의 조화의 관점에서," 『법학연구』, 제49권, 159-185.
권인탁, 2013. "비방·흑색선전 범죄의 규제방안에 관한 연구 : 「공직선거법」상 허위사실공표죄 및 후보자비방죄를 중심으로," 창원대학교 법정책학과 석사학위논문.
권창국, 2001. "깨어진 창의 이론," 『형사정책연구소식』, 제67권, 34-40.
기광도, 2010. "인지된 억제력의 형성과 효과 : 음주운전을 중심으로." 『형사정책』 제22권 제1호, 127-155.
김기동, 2009. "선거사범 재정신청에 관한 소고: 국회의원 선거를 중심으로," 『한국행정과 정책연구』 제7권 1호 85-105.
김영제·한상일, 2008. "깨진 유리창이론(Broken Window Theory)에 대한 실증적 분석 - 물리적 환경설계와 지역범죄통제 거버넌스의 효과를 중심으로," 『행정논총』, 제46권, 4호, 229-252.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

김영태, 2015. "선거법 개정 10년의 성과와 과제: 선거운동 관련 법규를 중심으로," 「의정연구」 제44권 32-60.

김원기, 2001. "선거비용 규제의 문제점과 개선방안에 관한 연구", 연세대학교 정치외교학과 석사학위논문.

김정규, 2012. "사이버 선거범죄의 양상과 경찰의 효율적인 대응방안", 『한국경찰학회보』, 제14권, 2호, 49-92.

김종성, 2002. "신제도주의의 행정학적 함의-역사적 신제도주의를 중심으로" 『사회과학연구』,제13권, 59-82.

김준호 · 이동원, 1996. "한국의 청소년 비행척도 개발에 관한 연구," 『연구총서』, 제1995권, 1호, 9-174.

김철수 · 김효전 · 정찬형, 1972. "선거범죄에 관한 고찰," 『서울대학교 법학』, 제12권, 4호, 52-122.

김학량, 2014. "국가의 선거범죄 억제력에 관한 연구: 처벌의 확실성과 엄격성의 효과를 중심으로", 『인문사회과학연구』 제44집, 95-125.

남재성, 2015. "공직선거 범죄에 대한 경찰의 대응상 한계와 개선방안", 『한국치안행정논집』, 제12권 2호, 67-88.

남형수, 2009. "경찰공무원의 부패인식에 관한 연구," 동국대학교 대학원 박사학위논문.

노환희, 2013. "한국 정당의 국민경선제 도입과 그 정치적 결과에 대한 분석", 서울대학교 대학원 정치외교학부 석사학위논문.

문상부, 2006. "최근 선거범죄의 사례별 유형분석", 『수사연구』, 제24권, 5호, 12-19.

박미랑 · 박경래, 2012. "절도범의 범죄 억제력에 관한 연구 - 처벌의 확실성과 엄격성을 중심으로," 『한국범죄학』, 제6권 1호, 35-60.

박미랑, 2013. "대인강도 · 절도범의 재범 억제력에 대한 연구", 『형사법의 신동향』, 제38호, 218-246.

박민용, 2009. "선거범죄 양태 및 예방에 관한 연구," 전북대학교 법무대학원 석사학위논문.

박찬진, 2011. "공직선거법 벌칙에 관한 연구-기부행위의 금지제한 등 위반제를 중심으로," 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.

박철현 · 장규원 · 정현미 · 진수명, 1999. "범죄의 심각성에 대한 인식 연구", 『연구총서』, 제1999권, 22호, 1-132.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

박태순, 2005. "미디어 선거의 제도화와 공론장 형성에 관한 연구," 『정치커뮤니케이션 연구』 제3권 5-29.

성낙인, 2012. "시대변화에 순응한 공직선거법제의 정립," 『헌법학연구』 제18권 2호 51-97.

신동준, 2009. "처벌의 효과: 억제이론에 대한 비판적 검토." 『형사정책』 제21권 제2호, 191-216.

오봉진, 2013. "선거운동의 규제 개선에 관한 연구 - 방법규제에서 비용규제로," 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.

윤성이, 2008. "17대 대선에 나타난 온라인 선거운동의 특성과 한계." 『한국정치학회보』, 제42집 2호, 203-230.

이두호, 2004. "사이버 선거범죄에 관한 연구 : 국내사례를 중심으로," 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문.

이상원, 2003. "깨어진 유리창 이론(Broken Window Theory)에 기초한 경찰활동 활성화 방안," 『산업경영논총』, 제10권, 129-150.

이상현 · 전홍식, 2012. "사이버선거운동의 자유화 및 사이버선거범죄에 대한 공직선거법상 형사 제재의 대응 : SNS를 중심으로," 『법학연구』, 제46권, 261-290.

이성식, 1995. "청소년비행론에 있어서 허쉬의 사회통제이론에 대한 수정된 논의." 『형사정책연구』, 제6권, 4호, 183-204.

_____, 1998. "공식처벌의 간접손실효과: 확대억제이론의 검증." 『형사정책연구』, 제9권 3호, 221-246.

이영애, 1992. "선거사범에 대한 양형연구: 국회의원 선거법 위반사건을 중심으로." 『형사정책』, 제6호, 109-127.

이춘영, 2010. "사이버선거범죄의 실태 및 예방에 관한 연구," 전북대학교 법무대학원 석사학위논문.

이호철, 1993. "사회, 국가 그리고 제도 : 정치경제의 제도론적 접근." 경남대학교, 『한국과 국제정치』, 제9권, 2호 235-256.

임성식 · 박영실, 2005. "선거사범 처리실태와 개선방안," 『연구총서』, 제2005권, 1호, 9-133.

임성식 · 이경렬, 2006. "선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구," 『연구총서』, 제2006권, 1호, 11-173.

정극원, 2008. "법 경시풍조와 선거범죄신고포상금제," 『공법학연구』, 제9권, 1호, 195-217.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

정만희, 2002. "현행 선거법제의 문제점과 개선방안", 『저스티스』, 제35권 2호, 37-70.

정연택, 2001. "선거법위반행위의 유형에 대한 분석연구 - 團束사례를 중심으로," 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.

정재황, 2003. "인터넷과 참여민주주의," 『성균관법학』 제16권 1호, 423-462.

정주연, 2007. "공직선거법상의 금품관련 선거범죄에 대한 연구," 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.

조선호, 2003. "경찰의 지역사회 범죄통제전략에 관한 연구," 동국대학교 대학원 경찰행정학과 박사학위논문.

하연섭, 2002. "신제도주의의 최근 경향 - 이론적 자기 혁신과 수렴," 『한국행정학보』, 제36권 4호, 339-360.

함우식, 2009. "화이트칼라범죄에 영향을 미치는 요인" 한국자치행정학회보, 제23권 2호, 530-552.

황정근, 2001. "선거범죄와 형법총칙 적용상의 몇 가지 문제," 『법조』, 제532권, 36-64.

홍태경·류준혁, 2011. "경찰일탈에 영향을 미치는 요인에 관한 연구." 『한국지방정부학회 2011년 춘계학술대회자료집』 117-142.

<해외 논문>

Corbett, Claire and Frances Simon, 1991. "Police and Public Perceptions of the Seriousness of Traffic Offences," British Journal of Criminology. Vol.31: 153-164.

Gibbs, 1975. Crime, Punishment, and Deterrence. New York: Elsevier.

Hirschi, Travis. 1969. Causes of Delinquency, Berkeley: University of California Press.

O'Connell, Michael and Anthony Whelan, 1996. "Taking Wrongs Seriously: Public Perceptions of Crime Seriousness," British Journal of Criminology. Vol. 36: 299-318.

Tittle, C. R. 1969. "Crime rates and legal Sanctions," Social Problems 16: 409-422.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Wilson, J. Q. and Kelling, G. L. 1982. "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety," Atlantic Monthly, Vol. 249.

Zimring, Franklin E. and Gordan J. Hwakins, 1973. Deterrence: The Legal Threat in Crime Control. Chicago: University of Chicago Press.

<신문 및 방송뉴스 기사>

경향신문, "통합선거법 곳곳에 문제점" 1996.04.14(http://newslibrary.naver.com: 검색일: 2015.11.20).

동아일보, "[2002 정치실험]⑤머나먼 정치개혁" 2002.01.13(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000106932, 검색일: 2015.11.14).

한국향토문화전자대전, "검색키워드: 낙천낙선운동" (http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2623454&cid=51927&categoryId=53664, 검색일: 2015.11. 15),

동아일보, "인터넷 선거운동 위법 공방" 2002.01.24(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000109366, 검색일:2015. 11.10).

동아일보, "선관위, 私조직 사전선거운동 암행조사" 2002.02.17(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000113510, 검색일:2015. 11.10).

국민일보, "[사설] 정치개혁 법적 뒷받침 시급" 2002.02.14(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=005&aid=0000092262, 검색일:2015.11.10).

한국경제, "검찰, 지역감정 조장행위 강력단속...고발없어도 수사키로" 2000.03.06(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=015&aid=0000196625, 검색일: 2015.11.12).

헤럴드경제, "[현금 없는 세상 온다] “관리 비용 줄고 지하경제 축소 순기능” ... “정부통제 강화-민주주의 저해 역효과” " 2015.11.24(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20151124000457, 검색일: 2015.12.07)

뉴시스, "대구시의회, 범죄로부터 안전한 도시 만들기 추진" 2015.06.23(http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150623_0013744847&cID=10810&pID=10800, 검색일: 2015.12.07).

헌팅턴포스트, "다른 국가들은 총기 난사 사건 후 총기 단속법을 개정하는데, 미국은 왜?" 2015.06.22(http://www.huffingtonpost.kr/2015/06/22/story_n_7633916.html, 검색일: 2015.12.07).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경향신문, "선거법 개정 싸고 신한국 "집안 분란"" 1997.04.05(http://newslibrary.naver.com, 검색일: 2015.11.11).
경향신문, "당선되면 그만, 이젠 안된다" 1996.04.20(http://newslibrary.naver.com, 검색일: 2015.11.11).
연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-2" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598288, 검색일:2015.11.16).
국민일보, ˝ 선거법 너무 엄격 票心보다 겁나요˝ 2004.03.25(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000154544, 검색일: 2015.11.16).
연합뉴스, "선거운동 초반 불.탈법 기승" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598378, 검색일: 2015.11.16).
TV조선, "당선 무효형 교육감들 선거비 보전금 어쩌나?" 2015.04.28(http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2015/04/28/2015042890103.html, 검색일: 2015.11.16).
연합뉴스, "<4.15 선거운동 초반 점검>-1" 2004.03.21(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000598286, 검색일: 2015.11.16).
SBS, "선거문화가 달라졌다" 2004.04.07(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=115&oid=055&aid=0000019433, 검색일: 2015.11.16).
한겨레, "불법선거 개선됐나" 2004.04.14(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=028&aid=0000054875, 검색일: 2015.11.16).
아이뉴스24, ""인터넷 불법선거운동 원천봉쇄해야"...한나라당" 2004.03.02(http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=031&aid=0000037319, 검색일: 2015.11.16).

<기타 자료>

중앙선거관리위원회, 정보공개청구자료. 신청일 : 2015년 4월 1일.
대검찰청, 정보공개청구자료. 신청일 : 2015년 4월 1일.
_____, 2006. "제4회 전국동시지방선거 선거사범 종합수사결과".
_____, 2010. "제5회 전국동시지방선거 선거사범 종합수사결과".

_____, 2014. "제6회 전국동시지방선거 선거사범 종합수사결과".
_____, 2000. "제16대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과".

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

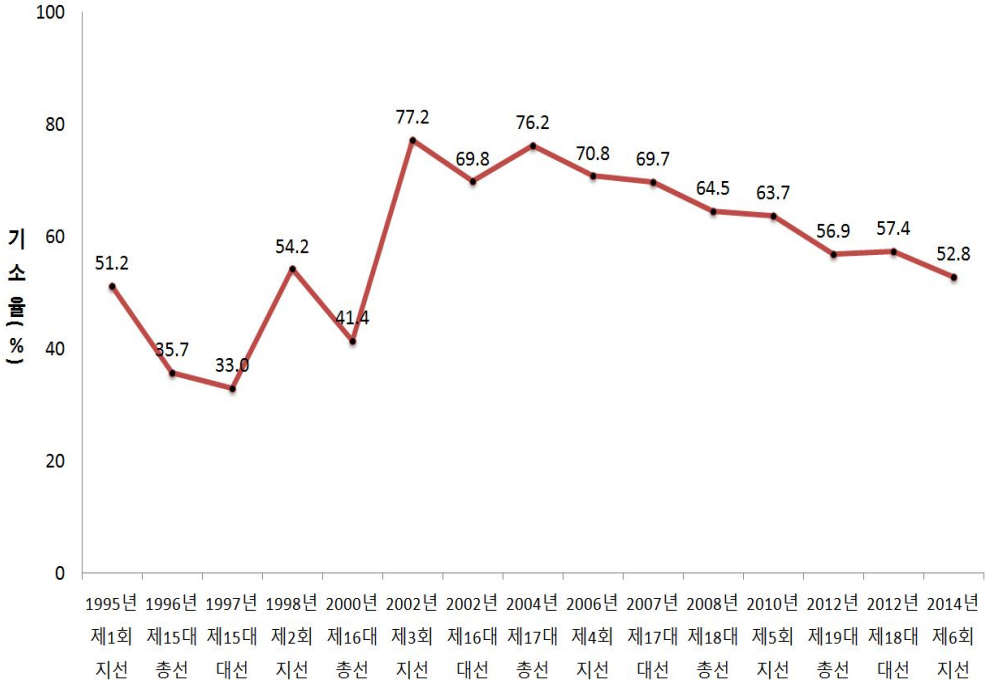
_____, 2004. "제17대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과".
_____, 2008. "제18대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과".
_____, 2012. "제19대 국회의원선거 선거사범 종합수사결과".
_____, 2002. "제16대 대통령선거 선거사범 종합수사결과".
_____, 2007. "제17대 대통령선거 선거사범 종합수사결과".
_____, 2012. "제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과".

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

부록

<부록 1> 역대 3대 주요선거 시기별 선거범죄 기소율 현황

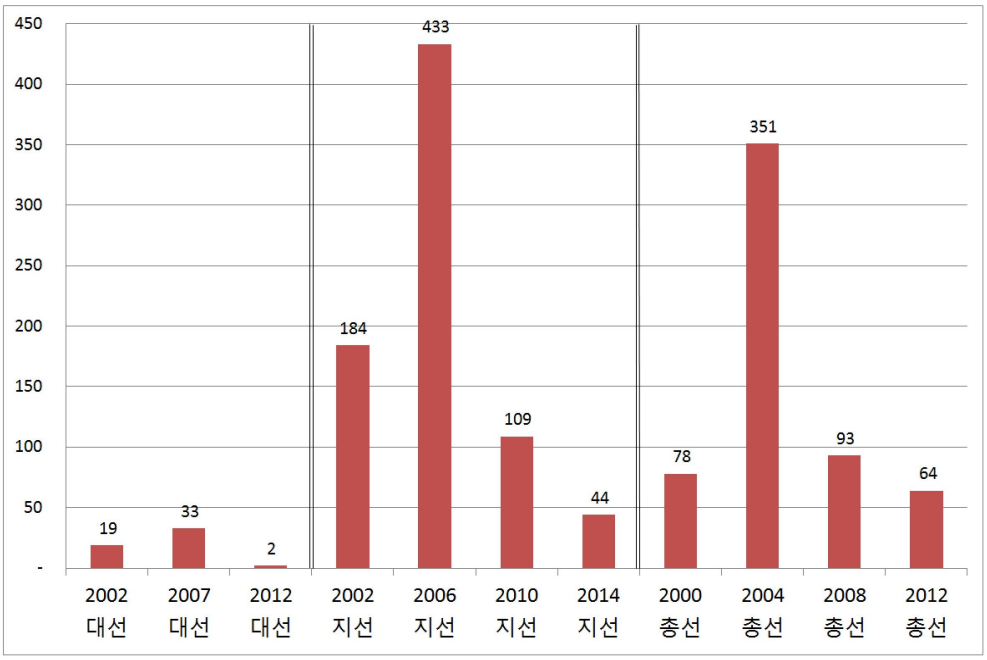


자료출처 : 대검찰청 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1.), 제3회~제6회 전국동시지방선거, 제16대~제19대 국회의원선거, 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<부록 2> 3대 주요선거 선거범죄 신고 포상금 지급 현황(단위: 건)



자료출처: 중앙선거관리위원회 제1회~제6회 전국동시지방선거총람, 제15대~제19대 국회의원선거총람, 제15대~제18대 대통령선거총람 재구성.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<부록 3> 선거별 선관위 고발 · 수사의뢰건 선거법 위반 처리현황(단위: 건)

선 거 별	기소현황			재판현황				
	조치	기소	기소율 (%)	소계	유죄	무죄	기타	유죄율 (%)
2007년 제17대 대선	204	145	71.1	145	139	3	3	95.9
2012년 제18대 대선	201	128	63.7	128	111	3	14	86.7
2004년 제17대 총선	855	536	62.7	536	519	11	6	96.8
2008년 제18대 총선	366	249	68.0	249	242	7	0	97.2
2012년 제19대 총선	438	307	70.4	307	289	9	9	94.1
2006년 제4회 지방선거	1,291	892	69.1	892	862	21	9	96.6
2010년 제5회 지방선거	729	504	69.1	504	481	14	9	95.4
2014년 제6회 지방선거	575	454	79.0	454	263	0	191[70]	57.9

자료출처 : 중앙선거관리위원회 선거범죄 처리 현황 정보공개청구자료(청구일: 2015.4.1)

70) 아직 재판이 종결되지 않은 사건들이 포함되어 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<부록 4> 선거범죄와 다른 범죄의 기소율 비교

	폭력범죄	흉악범죄	선거범죄
1997	56.4	67.2	33.0
1998	54.8	66.4	54.2
1999	50.3	63.8	
2000	48.0	60.3	41.4
2001	48.6	60.0	
2002	43.7	61.7	77.2(지방선거) 69.8(대선)
2003	41.7	55.6	
2004	38.4	49.6	76.2
2005	36.5	49.6	
2006	35.2	42.6	70.8
2007	33.8	37.2	69.7
2008	32.7	39.1	64.5
2009	31.5	37.4	
2010	31.2	38.4	63.7
2011	30.7	39.2	
2012	29.2	40.8	56.9(총선) 57.4(대선)
2013	28.1	40.0	
2014			52.8

자료출처: 대검찰청 기획조정부 정책기획과 검찰통계시스템, 통계청 E-나라지표(www.index.go.kr), 대검찰청 제3회~제6회 전국동시지방선거, 제16대~제19대 국회의원선거, 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<부록 5> 3대 주요선거 선거범죄 구속 추이

선거일자	선거명	구속(%)	구속율(%)
1996.04.11	제15대 총선	175	8.8
2000.04.13	제16대 총선	139	3.7
2004.04.15	제17대 총선	430	11.5
2008.04.09	제18대 총선	68	3.4
2012.04.11	제19대 총선	117	4.6
1997.12.18	제15대 대선	41	10.5
2002.12.19	제16대 대선	54	6.7
2007.12.19	제17대 대선	38	2.6
2012.12.19	제18대 대선	19	2.5
1995.06.27	제1회 지선	266	8.2
1998.06.04	제2회 지선	162	3.6
2002.06.13	제3회 지선	414	5.9
2006.05.31	제4회 지선	411	5.9
2010.06.02	제5회 지선	182	3.9
2014.06.04	제6회 지선	109	2.4

자료출처 : 중앙선거관리위원회 대한민국선거사 4집~6집, 대검찰청 제3회~제6회 전국동시지방선거, 제16대~제19대 국회의원선거, 제16대~제18대 대통령선거 선거사범 종합수사결과 재구성.

Collection @ chosun