

2015년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

선거부패의 양태분석 및 방지방안 (유권자매수를 중심으로)

(사)한국정치법학연구소

본 연구보고서는 2015년 중앙선거관리위원회 용역과제에 대한 최종결과보고서로서 연구내용은 중앙선거관리위원회 공식견해가 아닙니다.

- 책임연구원 : 박 상 철(경기대 정치전문대학원)
- 공동연구원 : 김 현 태(배재대학교)
- 공동연구원 : 조 규 범(국회입법조사처)
- 공동연구원 : 류 흥 채(한국정치법학연구소)
- 자문위원 : 김 양 호(중앙선거관리위원회)

목 차

| | |
|--------------------------------------|-----|
| I. 문제의 제기 | 1 |
| II. 선거부패의 의의와 주요 국가의 선거부패 방지제도 | 5 |
| 1. 선거부패의 의의 | 5 |
| 2. 선거부패의 발생과 유형 | 12 |
| 3. 주요국가의 선거부패 방지제도 | 14 |
| III. 역대 공직선거의 부패양상 및 정부정책 분석 | 35 |
| 1. 민주화이전 공직선거 | 35 |
| 2. 민주화이후 공직선거 | 56 |
| 3. 한국 공직선거의 부패양상 변화와 최근 실태 | 67 |
| 4. 선거부패에 관한 정부정책 평가 | 83 |
| IV. 한국 선거부패의 방지방안 | 89 |
| 1. 선거제도의 개선 | 89 |
| 2. 민주시민교육 확대 및 민주주의 확산 | 95 |
| 3. 선거부패 규제정책에 대한 거버넌스적 접근 | 99 |
| V. 결어 | 103 |
| 부록 | 106 |
| 참고문헌 | 130 |

표 목 차

| | |
|--|----|
| < 표 1 > 선거부패의 내용별 유형 | 14 |
| < 표 2 > 제1공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황 | 35 |
| < 표 3 > 제1공화국시기 국회의원 선거제도 | 37 |
| < 표 4 > 제2공화국시기 국회의원 선거제도(4. 5대 비교) | 42 |
| < 표 5 > 제3공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황 | 44 |
| < 표 6 > 제3공화국시기 국회의원 선거제도 | 45 |
| < 표 7 > 제3공화국시기 대통령 선거제도 | 46 |
| < 표 8 > 제4공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황 | 49 |
| < 표 9 > 제4공화국시기 국회의원 선거제도 | 50 |
| < 표 10 > 제5공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황 | 53 |
| < 표 11 > 제5공화국시기 국회의원 선거제도 | 54 |
| < 표 12 > 1987-1999년 국회의원 및 대통령선거 실시상황 | 56 |
| < 표 13 > 제6공화국초기(1987-1999) 국회의원 선거제도 | 57 |
| < 표 14 > 1987-1999년 제6화국시기 대통령 선거제도 | 58 |
| < 표 15 > 제5공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황 | 63 |
| < 표 16 > 2000년 이후 국회의원 선거제도 | 64 |
| < 표 17 > 최근 공직선거별 후보자 1인당 선거범죄 발생상황(중앙선거관리위원회) ... | 75 |
| < 표 18 > 공직선거에 발생하는 주요 부패행위 | 79 |
| < 표 19 > 농협조합장선거 등에서 발생하는 주요 부패행위 | 82 |
| < 표 20 > 선거부패(선거범죄)관련 제도개선안 | 94 |

그 립 목 차

| | |
|--|----|
| < 그림 1 > 선거부패의 개념구조 | 6 |
| < 그림 2 > 선거부패의 발생 모형 | 13 |
| < 그림 3 > 제1공화국시기 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰) | 41 |
| < 그림 4 > 제1공화국시기 대통령선거 선거사범 발생건수(검찰) | 41 |
| < 그림 5 > 제3공화국시기 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰) | 48 |
| < 그림 6 > 제3공화국시기 대통령선거 선거사범 발생건수(검찰) | 48 |
| < 그림 7 > 제4공화국시기 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰) | 52 |
| < 그림 8 > 제5공화국시기 국회의원선거 선거사범 발생건수 | 55 |
| < 그림 9 > 1987년부터 1999년까지의 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰) | 61 |
| < 그림 10 > 1987년부터 1999년까지의 대통령선거 선거사범 발생건수(검찰) | 61 |
| < 그림 11 > 2000년 이후 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰) | 66 |
| < 그림 12 > 2000년 이후 대통령선거 선거사범 발생건수(검찰) | 66 |
| < 그림 13 > 역대 전국동시지방선거별 선거사범 발생건수(검찰) | 67 |
| < 그림 14 > 역대 국회의원선거별 선거사범 발생 추이(검찰) | 68 |
| < 그림 15 > 최근 국회의원선거 선거사범 단속 추이(중앙선거관리위원회) | 69 |
| < 그림 16 > 역대 대통령선거별 선거사범 발생 추이(검찰) | 69 |
| < 그림 17 > 최근 대통령선거 선거사범 단속 추이(중앙선거관리위원회) | 70 |
| < 그림 18 > 역대 동시지방선거별 선거사범 발생 추이(검찰) | 70 |
| < 그림 19 > 최근 동시지방선거 선거사범 단속 추이(중앙선거관리위원회) | 71 |
| < 그림 20 > 제19대 국회의원선거 선거사범 유형별 단속비율(중앙선거관리위원회) | 73 |
| < 그림 21 > 제18대 대통령선거 선거사범 유형별 단속비율(중앙선거관리위원회) | 73 |
| < 그림 22 > 제6회 동시지방선거 선거사범 유형별 단속비율(중앙선거관리위원회) | 74 |
| < 그림 23 > 최근 공직선거에서의 유형별 선거범죄 단속결과(중앙선거관리위원회) | 74 |
| < 그림 24 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 수단 분석 | 76 |
| < 그림 25 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 행위자 분석 | 77 |
| < 그림 26 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 행위자중 제3자 내역 | 77 |
| < 그림 27 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 행위 상대방 분석 | 78 |
| < 그림 28 > 과거 10년간과 최근 조합장선거 위법행위 발생건수비교(중앙선거관리위원회) | 80 |

| | |
|---|-----|
| < 그림 29 > 제1회 전국동시조합장선거 선거사범 유형별 단속비율(중앙선거관리위원회) .. | 80 |
| < 그림 30 > 과거 10년간과 최근 전국동시조합장선거에서의 유형별 선거범죄 단 속결과(중앙선거관리위원회) | 81 |
| < 그림 31 > 최2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 재판결과 | 88 |
| < 그림 32 > 국가발전목표 설정안 | 100 |
| < 그림 33 > 선거부패(선거범죄)에 대한 거버넌스 모형 | 101 |

I. 문제의 제기

선거란 민주주의의 중요한 의식으로써 선거인이 일정한 절차에 따라 다수의 후보자 가운데 특정인을 대표자로 결정하는 행위이다. 선거에서 후보자들은 당선을 위해 후보자의 당선을 위한 전술과 상대 후보자의 낙선을 위한 전술을 조화시켜 선거운동을 하게 된다. 이처럼 선거에서의 당선을 위한 후보자간의 공정한 경쟁을 위해 선거법은 선거운동과 제한에 관하여 최소한의 규정을 하고 있다. 그리고 선거과정에서 유권자의 권리는 다양하지만, 그 중 가장 중요한 것이 투표권 행사일 것이다. 선거의 결과를 규정하는 유권자의 투표권 행사는 후보자들의 정치구호에 대해 지혜롭게 대처함으로써 선거법상 보장된 자신의 권리를 유효하게 사용하는 것이다.¹⁾

선거는 민주주의 사회의 징표로서 대의제도와 민주주의를 전제로 한다는 점에 의미가 있다. 대의제도를 통치구조의 하나로 채택한 민주주의 사회에서는 선거를 통해서만이 통치기관을 구성할 수 있기 때문이다.²⁾ 그러나 이러한 선거는 존재 자체에 의미가 있는 것이 아니라 자유롭고 공정하게 국민의 의사가 반영될 수 있어야 한다. 즉, 모든 국민은 자유롭고 법 앞에 평등하므로 선거의 자유는 보장되어야 하고, 각 개인에 부여된 선거권의 가치는 평등해야 한다. 또한 선거과정이 공명정대하여 모든 사람이 선거결과를 기꺼이 수용할 수 있어야 한다. 만일 선거가 불공정하다면 패배한 후보자나 그 지지자들은 선거 결과에 승복하려 하지 않을 것이고, 선출된 권력도 정통성을 잃게 되기 때문이다.³⁾

선거는 한 사회의 구성원이 신민(臣民)에서 ‘주권자’로 대접받을 수 있게 하는 수단이라는 점에서 또 하나의 의미를 찾을 수 있다. 주권자인 국민의 의사가 그가 가진 참정권은 선거로만 표시할 수 있기 때문이다.

또한 선거는 그 선거에 참여하는 정당과 후보자와의 관계에서 의미가 있다. 오늘의 민주정치가 간접민주정치이고, 간접민주정치가 바로 정당에 의한 정치라는 사실은 바꿀 수 없는 현실이 되어버렸다. 정당의 존립목적은 집권이고, 그 집권의 유일한 수단은 선거를 통하는 것이기 때문에 주기적으로 실시되는 선거는 정당이 권력을 획득하는 유일한 수단인 동시에 기회라는 의미가 있는 것이다.⁴⁾

1) 박상철, 『한국정치법학론』 (리북, 2008), pp. 271-273.

2) Jana Kunicová and Susan Rose-Ackerman, “Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption”, *British Journal of Political Science*, Vol. 35, (Cambridge Univ. Press, 2005), p. 573.

3) 양승목, “공명선거실현을 위한 언론의 역할”, 『선거관리 제40호』 (중앙선거관리위원회, 1994), pp. 2-3.

4) 한기찬 외, “선거부패와 한국의 장래”, 『인권과 정의』 240, (대한변호사협회, 1996), p. 60 참조.

민주정치 하에서 선거는 필수불가결의 정치과정이자 민주주의의 중대한 절차적 행사로서 모든 사람이 빠짐없이 선거에 참가하는 권리와 기회가 부여되는 상황에서 정치발전을 촉진시키는 기능을 한다. 선거는 지배자와 피지배자와의 자동성을 의미하는 민주정치의 본질적 제도로서 지도자는 피치자에 의하여 선출되는 까닭에 정치체계를 작동시키는 발화장치가 되며 정치체계를 운영하는 정치적 판단자를 선출하는 기능을 한다.⁵⁾ 대의민주주의에서 선거는 무엇보다 국민대표로서의 정치적 판단자를 선발하는 기능을 한다. 대의민주주의에서는 누가 국가의사결정을 하는 권한을 가지고 이를 행사하느냐 하는 것이 핵심적인 문제이므로 국민 가운데서 국가의사를 결정할 권한을 가지고 이를 이행하기에 적합한 자를 정확하게 골라내어 정하는 것이 중요한 문제라 할 것이다.⁶⁾

선거의 구체적 또 다른 기능 중의 하나는 정치권력의 정당성 체계로 작용하는 정권유지의 토대가 될 수 있으며, 국민에 의한 정치적 통제 및 통합장치의 기능을 수행함으로써 유권자의 정치적 평가를 가하는 환류적 기능을 한다는 점이다. 선거는 주권자인 국민이 국민대표자를 선출하는 것이므로 국민대표기관이 가지는 권한에 민주적 정당성을 부여한다. 이러한 민주적 정당성의 부여는 국민주권과 민주주의의 원리상 필수불가결하게 요구되는 것이다. 따라서 선거는 대표자의 자유로운 교체를 통한 민의에 의한 정치, 민의에 반하는 혁명의 예방 등의 기능을 수행한다.

선거는 후보자가 입후보하여 활동하고 유권자는 국민의 대표자를 선출한다는 점에서 정치참여에 해당하지만, 선거과정을 통해서 제기되는 쟁점이나 과제들에 대하여 자신의 의사를 표현하고 이를 실천하는 기회를 가지므로 선거행위는 정치적 기본권의 행사인 동시에 정치참여로 기능한다. 이를 통하여 국민은 공동체의 구성원과 주권자로서 그 권리를 행사하고 실현한다. 아울러 선거를 통하여 소수와 다수의 지위가 변경될 수 있다는 점에서 소수의 평등한 정치적 참여를 보장하기도 한다.⁷⁾

이러한 의미와 기능을 하는 선거가 완벽하게 관리되어야 하지만, 현실에서는 여러 가지 이유로 인하여 선거의 자유와 공정성이 담보되지 못하고 침해받게 된다. 특히 유권자의 자유로운 투표의사 결정을 방해하는 것으로서 금품 등의 제공행위는 선거의 완전성에 중대한 영향을 미친다. 따라서 이러한 선거부패에 대하여는 각국에서는 형벌로 처벌하는 등 필요한 조치들을 해왔다.

일반적으로 어느 시대에나 존재해왔던 부패는 개인을 떠나 사회와 국가에 피해를 가져온다. 부패는 크게 보아 한 나라의 흥망성쇠와 직결되어 있다. 부패가 적은 사회나 국가는 그만큼 투명하고 민주적이지만, 그렇지 못한 국가일수록 독과점과 불공정한 규칙과 질서가 지배하는 사회나 국가임을 부정할 수 없다.

5) Jana Kunicová and Susan Rose-Ackerman(2005), p. 573.

6) 정중섭, 『헌법학원론』 (박영사, 2008), p. 782.

7) 계획열, 『헌법학(상)』 (박영사, 1995), p. 275.

특히, 정치적 영역에서 정치인과 유권자에 의한 선거부패는 행정적 영역에서의 관료에 의한 부패와 함께 오늘날 우리나라의 투명성 제고와 민주정치 발전에 큰 장애를 가져오고 있는 실정이다. 국제투명성 기구(Transparency International, TI)는 매년마다 나라별로 국가의 부패지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 발표하고 있는바 한국의 경우는 그 순위가 40위권(2014년 현재 43위)을 맴돌고 있어 경제발전에 비하여 정치, 사회적으로 큰 문제점을 안고 있다는 비판이 있다.

이러한 선거부패는 역사적으로 금품에 의한 부정선거가 자행된 이래 끊임없이 매 선거마다 나타나거나 주장되고 있으며, 정부의 강력한 척결내지는 근절 정책에도 불구하고 지속되고 있고, 시계열적으로 선거부패가 감소되고 있다하여도 빙산모형(Iceberg model)에 의하면 현재 나타나고 있는 부패행위는 그야말로 빙산의 일각이라고 추정되고 있다.

거시적으로는 한국이 짧은 시기에 민주화와 경제발전이라는 국가 목표를 달성하였다고 인정되고 있지만, 내실에 있어서는 아직까지 정치부패 내지는 선거부패가 근절되지 못하고 있어 중단기적 측면에서 시급히 해결하지 않으면 정치 강국으로서 발돋움하는 데는 한계가 있다.

더구나, 최근에 와서는 공직선거에서의 매수행위가 근절되지 못하는 요인으로 생활 속의 선거인 농·축·수협 조합장선거, 각종 노동조합의 조합장선거 등의 부패행위도 무시 못할 정도로 문제가 되고 있어 선거부패는 공적 영역뿐만 아니라 민간 영역에서도 문제가 되고 있다.

유권자 매수행위는 유권자의 자유의사를 왜곡하는 등 자유로운 투표를 불가능하게 할 뿐만 아니라 공정 선거에 반하는 행위로서 자유롭고 공정한 선거를 위해서는 반드시 근절시켜야 할 행위라고 할 수 있고, 크게는 국민주권의 무력화 내지는 사유화, 대의정치의 위기를 초래하는 결과를 초래하기 때문에 민주주의의 위험요소라고 할 수 있을 것이다. 따라서 우리가 목표로 하는 자유롭고 공정한 선거를 달성하기 위해서는 선거부패에 대한 심도 있는 추적과 분석, 제도개선 등 이에 대한 효율적인 대응방안의 검토 등이 요구되고 있다 하겠다.

더구나 행정관료 등의 부패를 근절하기 위한 소위 김영란법으로 통하는 ‘부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’이 제정되어 행정영역의 부패예방 및 근절을 위한 강력한 법제적 정책이 마련되었는바 정치적 영역의 부패의 하나인 선거부패에 대하여도 강력한 대응방안을 강구하기 위한 조치가 필요하다고 판단된다.

본 연구는 우리나라 공직선거에서 오랫동안 문제시되어 온 정치부패로서 선거부패의 하나인 유권자 매수행위를 예방하고 근절하기 위한 방안을 강구하는데 연구 목적이 있다. 아울러 우리나라에 공직선거가 도입된 이래 그동안 선거부패의 양태가 어떻게 변화되었고 정부는 이에 대하여 어떠한 정책적 대응을 했는지에 대하여 검토하여 선거부패에

대한 정부정책의 실효성을 파악해보고, 과거 선거에서부터 현대 선거에 이르기 까지 전개된 선거부패 양태와 이에 대한 정부정책에 대한 검토와 함께 선거부패의 원인 분석과 근절되지 아니하는 이유 등을 규명해보고 제도개선을 포함한 효율적인 종합적인 정책방안을 마련해보고자 한다.

본 연구를 함에 있어서 관련 자료가 부족하여 이를 보완하고자 인터뷰 등을 실시하는 등 실정파악에 노력하였으나, 중앙선거관리위원회와 검찰의 이원적 단속활동, 선거부패의 은밀성이라는 특징으로 인하여 자료수집 및 분석에 일부 한계가 있었음을 밝히는 바이다.

II. 선거부패의 의의와 선거부패 방지제도

1. 선거부패의 의의

가. 선거부패의 개념

부패는 다양한 의미를 내포하고 있다. 부패의 방지나 부패행위의 처벌을 위한 법규⁸⁾의 많은 사례가 있으나, 정작 부패에 대한 분석은 다양한 학문적 접근을 통해 연구되어 온 관계로 부패에 대한 개념도 여러 종류가 존재한다.

특히 부패를 정의하는데도 여러 방식이 있는데, 가장 고전적이며 널리 사용되는 개념으로 “사적인 금전적 이득 또는 지위 증진을 위하여 공적 역할의 공식임무를 벗어나는 행위 또는 사적인 목적으로 일정한 유형의 영향력을 행사하여 규칙을 침해하는 행위”⁹⁾로 부패를 정의하였다. 또한, 부패를 “사적 목적을 추구하기 위한 공직자의 일탈된 행동”¹⁰⁾으로 정의하거나, 구체적인 일탈된 행동으로 “공무원이 그가 의당 해주어야 할 일을 하지 않거나, 해서는 안될 일을 하거나, 정당치 못한 이유로 불공평한 행위를 하는 대가로 금품을 받을 때 부패행위를 한 것이 된다”¹¹⁾고 정의하는 경우도 있다.

부패는 그 경중에 따라 ‘경미한 부패’, ‘일상화된 부패’, ‘악성화된 부패’로 분류하는 경우도 있다.¹²⁾ 경미한 부패란 접수기일을 연장해 준다거나 벌금 또는 과태료를 면제하거나 경감시켜주는 행위이다. 일상화된 부패란 사회에서 대체로 묵인되는 특혜행위로서, 여당의 선거자금을 대준 사람에게 특혜를 준다거나 재정지원을 한 사람이 추천하는 사람을

8) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(법률 제12844호, 2014. 11. 19) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "부패행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위

다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

9) Joseph Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, (Cambridge Univ. Press, 1967), p. 416.

10) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (Yale Univ. Press, 1968), p. 59.

11) M. McMullan, "A Theory of Corruption", *Sociological Review*, Vol. 9, Issue 2, (1961), pp. 183-184.

12) Arnold J. Heidenheimer(ed.), *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*, (Transaction Books, 1978), pp. 3-30.

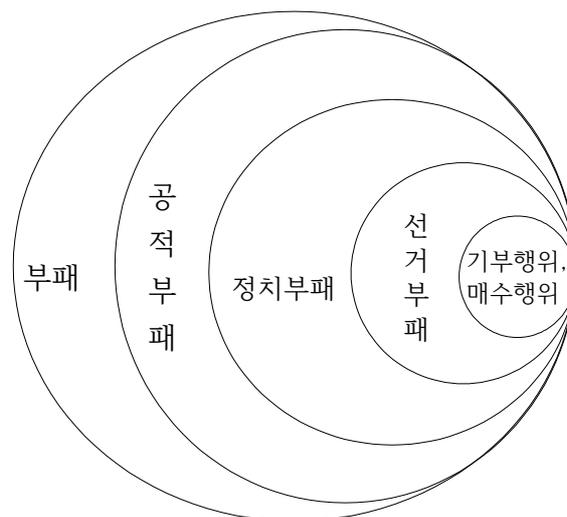
채용·승진시키는 행위 등을 말한다. 또한, 악성화된 부패란 그것이 탄로되면 사회에 커다란 물의를 일으킬 부패행위를 말한다.¹³⁾

부패는 부정이라는 용어와 함께 쓰는 예도 많은 데, 본 연구에서는 부정을 ‘위법부당 또는 불공정한 것’인 반면에 부패는 타락과 유사한 뜻을 가지고 있으며, ‘부정한 이익의 수수’로 개념 정의한다.¹⁴⁾

한편, 부패의 개념 정의의 어려움과 유사하게 선거부패에 대한 연구도 관권선거, 금권선거, 불공정선거, 탈법선거, 위법선거 등의 이름으로 다양하게 접근되어 왔을 뿐만 아니라, 그 유형이 광범위한 관계로 선거부패에 대한 명확한 정의를 내린 선행연구는 거의 찾아보기 어려운 실정이다. 미국의 경우 선거부패(electoral corruption)를 하나의 현상으로 보면서 위법선거(electoral malpractice), 불법선거(electoral misconduct), 부정선거(electoral malfeasance), 사기선거(electoral fraud), 조작선거(electoral manipulation) 등을 포함하는 개념으로 보는 견해도 있다.¹⁵⁾

이러한 다양한 개념분류에도 불구하고 선거부패는 ‘선거의 영역에서 일어나는 부정한 이익의 수수’라고 정의할 수 있다. 따라서 선거부패는 금전, 물품, 기타 공사의 이익 등을 포괄한 이익의 수수행위이되, 부정한 방법이나 수단에 의한 것이라는 것이다. 선거부패에 해당하는 행위는 후보자추천과 관련한 금품제공행위, 선거운동 대가 제공행위, 투표 대가 제공행위 등을 다 포함한다.

< 그림 1 > 선거부패의 개념구조



13) Arnold J. Heidenheimer(1978).

14) 이와 유사한 개념 정의로 부패를 ‘비정상적인 이익의 수수’로 보는 견해가 있다. 이서행, "한국사회의 부정부패", 『현대사회문제』 (사회문화연구소, 1993), p. 493.

15) Sarah Birch, "Electoral Corruption", *Briefing Paper*, 2011. 5. 11., (Institute for Democracy and Conflict Resolution), p. 2.

결과적으로 선거부패행위는 크게 보아 선거부정행위에 포함되는 개념이며, 정치부패의 일종이라고 할 수 있다. 선거부패를 그림으로 형상화하면 <그림-1>과 같다.

공직부패의 하나인 정치부패에는 선거 외에도 정치자금관련 부패, 정경유착 등 정책결정과 관련한 부패 등 다양한 양태의 부패가 있는데, 선거부패는 이러한 정치부패의 한 종류로 분류되고, 선거부패행위에는 기부행위나 매수행위 외에도 당내경선과정의 부패, 후보자 추천관련 부패 등이 있다.

본 연구의 주요 관심사항은 유권자 매수와 관련한 기부행위, 매수행위이다. 선거에 당선되기 위하여 유권자의 환심을 사는 타락한 행위이다. 물론 공직선거에서 일어나는 부패가 중심이 되지만, 공직선거 외의 선거에서도 많은 선거부패행위가 발생하고 이러한 것들은 공직선거에도 큰 영향을 미치므로 함께 고려하지 않으면 아니 된다.

선거부패를 좁은 의미로 보는 유권자 매수와 관련한 대표적인 두 가지의 행위가 앞의 그림에서 보는바와 같이 기부행위와 매수행위이다.

기부행위는 통상적으로 반대급부 없이 일방적으로 금품 등을 주는 행위이다. 이러한 행위에 대하여는 입법적으로 어떻게 규정하느냐에 따라 그 규제의 범위와 대상이 달라진다. 이는 소위 행정범으로서 법률 제한 또는 금지하는 행위에 대하여만 벌칙으로 규율하게 된다.

이에 반하여 매수행위는 반사회적 반도덕적 행위로서의 성격이 명확하여 벌칙에서 형벌로 규율하고 있다.

나. 선거부패의 부작용

(1) 정치적 측면

매수행위인 선거부패는 우선 정치적으로 선거의 기능을 왜곡시킨다. 선거는 자유로운 의사를 가지고 참여하여야 하는데, 금품제공 등으로 본인의 정치적 의사에 반하여 다른 정치적 의사를 표하게 됨으로써 자유선거에 반한다. 아울러 이러한 부패행위는 후보자간 또는 정당간의 공정선거에도 반한다. 재력에 의하여 당선자가 결정되는 선거라면 공정선거라고 할 수 없다. 이는 결과적으로 경제적 약자들의 의사와 이해관계가 정치에서 과소대변되는 결과를 초래한다.¹⁶⁾

이러한 선거부패는 결과적으로 정치권력 획득의 정당성을 저해시키고, 왜곡시킨다. 선거부패로 당선된 선출직 공직자는 부패행위에 쏟아 부은 금전을 보상받기 위하여 또 다

16) 구체적인 것은 정태환, "한국의 선거왜곡과 정치적 위기", 『인문대논집』 17, (고려대학교 인문대학, 1998), p. 385 참조.

른 부패를 야기 시킨다. 이들은 정책결정과정에서의 정경유착을 벌이거나 위법한 정치자금 조달하거나 하는 등 선거부패가 구조적인 부패로 진화하게 된다. 이러한 선거부패는 다른 선거범죄의 발생 증가에도 작용하게 된다.

자유롭고 공정한 선거의 실현은 정치발전의 전제조건이라고 할 수 있는데, 선거부패로 인하여 이를 방해받으면 정치발전은 요원할 수밖에 없다. 따라서 자유롭고 공정한 선거 실현은 한국의 정치발전을 위해서 반드시 필요한 것이다. 선거부패는 하나의 독립적인 문제가 아니라 공공부문의 부패라는 큰 문제의 한 부분이다. 선거가 완전히 독립적인 행동의 장이 아니라 서로 연결되어 전개되는 여러 행동 상황 중의 한 국면이기 때문에 우리나라의 정치발전을 위하여 선거부패의 방지는 필수적인 부분이라 할 것이다.

부패는 크게는 국가와 사회시스템 전체에 영향을 미칠 수 있다. 정부정책에 대한 국민 신뢰도가 떨어지고 정부정책에 대한 불신이 가득 차게 된다. 국민의 협조는 멀어질 수밖에 없게 된다. 선거부패도 관권선거¹⁷⁾와 함께 결과적으로 선거에 대한 불신, 선거관리위원회의 선거관리에 대한 불신, 국회의원이나 대통령에 대한 불신 등으로 전이된다.

(2) 경제적 측면

선거부패는 또는 경제적인 측면에서도 문제를 일으킨다. 선거부패에 동원되는 자원은 비정상적인 것으로 경제의 선순환에 왜곡을 가져온다. 이러한 금권선거는 정치자금과 밀접히 관련하여 음성적 정치자금을 통한 막대한 정치자금을 조성하게 된다. 이러한 음성적 정치자금은 선거운동기간을 통해 막대한 자금이 일시적으로 유출됨으로써 사후의 물가상승 및 통화량증대를 초래하는 등 돈의 흐름을 왜곡할 수 있다.

기업은 대부분 선거부패의 자원동원처가 될 우려가 크다. 따라서 이들 자금이 투자 등에 쓰이지 않고 위법 부당한 용도에 사용하게 됨으로써 기업의 안정성에 문제를 일으킬 수 있다. 이러한 정치풍토 속에서 기업은 신뢰도가 떨어지고, 기업인들은 선거 때만 되면 정치인들의 압박을 받게 되는 악순환이 되풀이된다.

한편, 국민들은 마치 공돈이 생긴 것처럼 생각하고 행동함으로써 이들 자원은 경제적 효용이 제로에 가깝게 된다. 선거부패에 동원된 금전 등은 불요불급한 자원으로 전략하게 되는 것이다.

17) 관권선거란 선거전략의 수립과 계획, 야당후보 흠집내기와 집중적 감시와 견제, 편파적 선거 사법 적발, 선거자금의 동원 등 선거의 시작과 중간 그리고 사후까지 철저하게 후보자 아닌 관이 개입한다는 것을 의미한다. 이러한 관권선거에는 해당 관서를 직접 동원하는 것뿐만 아니라 공무원은 아니라 하더라도 일정수당을 지급받는 동·반장이나 관으로부터 일정 경비 및 편의를 지원받는 단체를 동원하는 것까지도 포함된다. 신기현, "역(逆)관권선거 시비에 휘말린 단체장들", 『지방자치』 90, (현대사회연구소, 1996), p. 26 참조.

금권선거는 고비용 저효율의 정치구조를 고착화시킬 뿐만 아니라 경제구조도 왜곡시켜 경쟁력 약화, 경제성장의 저해를 가져온다.

(3) 사회적, 문화적 측면

선거부패는 불공정시스템의 고착 등 사회적으로 많은 문제를 야기한다. 선거부패로 인하여 불공정한 선거가 되고, 이러한 불공정 실태는 다른 영역에서도 영향을 미친다. 따라서 선거부패는 계층 간의 갈등과 불신을 증폭시키고 고착화 시키는데 기여를 하게 된다. 즉 선거부패는 사회통합을 저해하는 기능을 수행한다.

선거부패는 국민의 정치의식 수준을 떨어뜨리고 공짜심리를 확산시키며, 문화의 일면을 장식하여 장기적으로 부패문화를 형성한다. 따라서 초등학교 등의 선거에서도 선거부패는 문제되고 이들이 성장하여 공직선거에 참여할 때는 또 다른 부패를 야기시킬 가능성이 있게 된다.

한편, 선거부패는 선거영역에서 발생하지만, 범무시 경향 및 황금만능주의를 확산시켜 전체 사회시스템의 장애요인으로 작용한다.

선거부패에 의한 당선지상주의는 법을 지키지 아니하여도 된다는 국민의 준법의식을 약화시킨다. 선거부패는 법을 지키면 손해라는 의식을 확산시킨다. 이는 법치주의에 대한 불신, 정부에 대한 불신으로 증폭된다.

한편, 황금만능주의는 모든 기준을 돈으로 계량하게 하고, 가치와 철학의 빈곤을 가져와 황량한 사회를 만든다. 황금만능주의에 처한 국가가 선진국이 될 수 없듯이 선거부패는 선진국 대열에 드는데 큰 장애가 된다.

다. 선거부패의 특성

(1) 은밀성

부패는 빙산적 성격을 가지고 있기 때문에 외부에 나타난 부패양상보다는 훨씬 범위가 넓고 깊다는 것이 일반적이다.¹⁸⁾ 선거부패도 마찬가지로 은밀성을 그 특성으로 한다. 이와 같이 공식적인 통계에 잡히지 않는 잠재적 선거부패행위가 상당할 것으로 예측이 가능하고, 이러한 공식적 범죄통계에 나타나지 않은 숨은 범죄의 문제는 선거부패에서 매

18) 원래 빙산은 눈에 보이는 것은 전체의 100분의 10에 해당하고 나머지 100분의 90은 바닷물에 잠겨 있다. 따라서 선거부패의 경우도 적발 또는 단속 건수가 전부는 아니고 잠재되어 있거나 단속이 안된 부패행위가 많이 존재한다고 전제하고 대처하지 않으면 아니 된다.

우 심각한 현상이라 할 것이다.¹⁹⁾

선거부패는 대부분 후보자나 그 선거운동 조직과 혈연·지연·학연 등의 친분관계를 유지하고 있는 자들로서 부패행위자 간의 인간적이고 정치적인 의리에 기초한 상호 공범적인 사회적 연결망에서 발생한다. 특히 선거관련 금품수수는 후보자 또는 그 핵심 선거운동원들이 평소에 잘 알고 있는 유권자들을 상대로 은밀하게 행해지기 때문에 적발이 어려울 뿐만 아니라 적발하더라도 후보자 등과의 상관성과 유죄 입증이 어렵다.

또한, 선거부패는 선거가 끝나면 모든 행위가 종료되는 것으로 대부분의 유권자들이 인식하고 있고 주는 자와 받는 자, 요구하는 자와 요구에 응하는 자 사이에 합의에 의하여 이루어지는 은밀한 행위이고 적발 시 상호 처벌을 받는 것을 알 수 있기 때문에 더욱 더 은밀하게 이루어지는 특성을 지닌다.

선거부패의 은밀성은 단속하기 어렵도록 현금을 선호하게 되고, 범죄 발생장소도 눈에 띄지 않는 장소에서 이루어지는 것이 일반적이다.

(2) 조직성

선거부패는 다른 선거범죄와 유사하게 조직차원에서 발생한다. 특정 개인이 이를 행하는 것이 아니라 후보자의 개인조직 또는 후보자가 소속한 정당이 개입하여 발생한다. 왜냐하면 다수의 유권자를 대상으로 하는 경우 조직적 개입 없이는 불가능하기 때문이다.

선거부패는 단독으로보다는 조직적인 선거운동과정을 통해서 발생하는 경향이 있기 때문에 두 가지 면에서 또 다른 특징을 보인다. 첫째, 조직에서 의사결정자, 지시 감독자, 이행자 등이 존재한다. 제3자가 하더라도 통모여부는 후보자와의 관계 등을 감안하여 확인이 어느 정도는 가능하다. 둘째, 선거부패는 조직적 특성으로 인하여 발각되는 경우 그 규모가 큰 경향이 있다. 이러한 이유로 부패행위에 가담한 자들은 관계 자료를 은밀하게 멸실하는 일을 조직적이고 철저하게 수행하게 된다.

선거부패의 조직성은 사회나 국가에 미치는 영향 면에서 개인차원의 부패와는 비교도 할 수 없을 정도로 넓고 크다. 따라서 이러한 선거부패를 일으킨 자들은 선거 때마다 선거브로커(election brokers)로서 각 후보자 진영에 가담하게 된다. 특히 입후보 경험이 부족한 후보자에게 접근하여 돈 선거의 경험과 효력 등을 전파하고 돈을 쓰도록 유인하는 역할을 하는 등 선거부패 유발자 역할을 한다.

(3) 문화성·역사성

19) 임성식·이경렬, 『선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구』 (한국형사정책연구원, 2006), pp. 25-26 참조.

선거부패는 그 나라의 국민의 정치의식, 정치문화 또는 민주화 정도, 투명성 등과 관련이 깊다. 이에선 청탁문화의 만연, 황금지상주의, 끼리끼리 문화도 포함된다.

정치적으로 덜 발전된 나라일수록 선거부패가 많이 발생하고, 특히 우리와 같이 권위주의 정권의 존속과 부정선거의 경험은 국민의 의식 속에 남게 되었고 계속적으로 선거 때마다 되풀이되는 역사성을 갖는다. 선거부패문화가 정치문화의 하위 문화로 존치하게 된 것이다.

오랫동안 단일민족국가로 유교문화권에 속해 있었던 한국사회에서 혈연·지연·학연과 같은 1차적 관계를 중시하는 경향이 있다. 일가친척은 물론이고 같은 지역에 살고 있거나 같은 학교를 나왔다거나 같은 고향에서 태어난 것 같은 인간관계와 관련된 사항에 대해서도 특별히 그 의미를 중요하게 생각한다. 선거에서도 이러한 인간관계는 중요한 의미를 가지면서, 후보자들은 유권자들에게 정책대결을 통한 투표를 호소하지 않고, 학연이나 지연 등을 통한 선거부패를 조성하는 행위를 선택하는 경우가 있다.

선거부패의 문화성과 역사성으로 인하여 선거부패는 마약과 같이 습관적으로 선거 때마다 불거지는 관계로 선거부패의 척결을 쉽지 않게 만든다. 선거부패는 경찰, 주민, 행정청 등 유관기관 및 주민과의 유대관계가 있는 경우 보다 적극적으로 발생하는 경향이 있다. 따라서 선거부패는 도시보다는 농어촌에서 발생할 가능성이 훨씬 높다. 특히 선거부패 행위자와 단속기관 구성원간의 유착으로 선거구가 작고 인구가 작은 지역구에서 단속이 쉽지 않은 경우도 있게 된다.

(4) 확산성

선거부패는 그냥 두면 확산하는 경향을 가진다. 왜냐하면 선거는 경쟁의 장이고 상대방이 하면 다른 상대방도 선거부패행위를 하기 때문이다. 이러한 경향으로 인하여 선거부패가 일어나면 쉽게 전파되고 확산되어 그 규모가 커지기 마련이다.

특히 공직선거의 선거부패 뿐만 아니라 공직선거 외의 부패행위도 공직선거의 부패에 영향을 미친다. 각각의 부패는 독립된 것이 아니라 상호 연관되어 발생된다. 선거부패는 다른 정치부패뿐만 아니라 사회, 경제, 문화적 영역의 일반적인 부패에도 상호 영향을 미친다.

부패가 암 덩어리로 비유되듯이 선거부패도 치유하지 아니 하면 그 확산의 속도와 넓이가 엄청 난다. 따라서 선거부패의 억제를 위해서는 초장에 강력한 단속활동을 전개하여야 제어할 수 있다. 물론 사회적으로나 국가적으로 다른 영역에서 발생하는 부패에 대하여 동시에 같은 규모로 예방과 규제정책을 전개하여야 효과가 있다.

(5) 보충성

부패의 특성의 하나인 보충성이 선거부패에도 적용된다. 보충성은 선거부패로 인하여 동원된 자원을 그 당사자나 조직은 공직에 재임하는 동안에 이를 반드시 회수한다는 것이다 즉 부패행위에 든 금전을 회수하기 위하여 반드시 부패하기 때문에 부패는 부패를 만드는 순환적 구조를 가지게 된다.

따라서 선거부패가 없다면 역으로 정치부패가 적어질 가능성이 높아진다. 선거부패에 동원할 돈이 필요 없는 정책선거가 된다면 후보자가 당선된 이후에도 부패하지 아니하고 나름의 공직을 수행할 수 있을 것이다.

이러한 선거부패의 보충성은 심심찮게 우리사회에서 찾아볼 수 있다. 공직에 재임하는 동안 다음 선거에 사용할 정치자금을 마련하기 위하여 부정한 방법으로 정치자금을 모으는 예가 다반사로 발생하고 있다.

2. 선거부패의 발생과 유형

가. 선거부패의 발생

선거부패는 후보자와 유권자, 후보자와 제3자, 그리고 제3자와 유권자의 기부 또는 매수행위나 상호 간의 통모 등의 형태로 다양하게 발생할 수 있다. 후보자의 입장에서는 유권자에게 기부행위를 하면 유권자는 기부를 받는 입장에서 이해를 유도하게 되어 순수한 기부행위에 해당하는 선거부패의 유형이 된다. 한편, 유권자가 이익의 공여를 요청하는 경우 후보자는 표를 매수하는 매수자가 되고 유권자는 피매수자에 해당하는 유형이 된다. 여기서의 기부행위나 매수 또는 이해 유도 등은 범죄로 엄격히 규제되고 있지만 선거의 당사자인 후보자나 유권자 등은 선거범죄를 죄로 인식하지 않는 경향이 있을 뿐만 아니라, 불법선거운동을 규제하는 사법부의 미온적인 태도가 이러한 무죄의식을 조장하는 경우도 많이 발생한다.

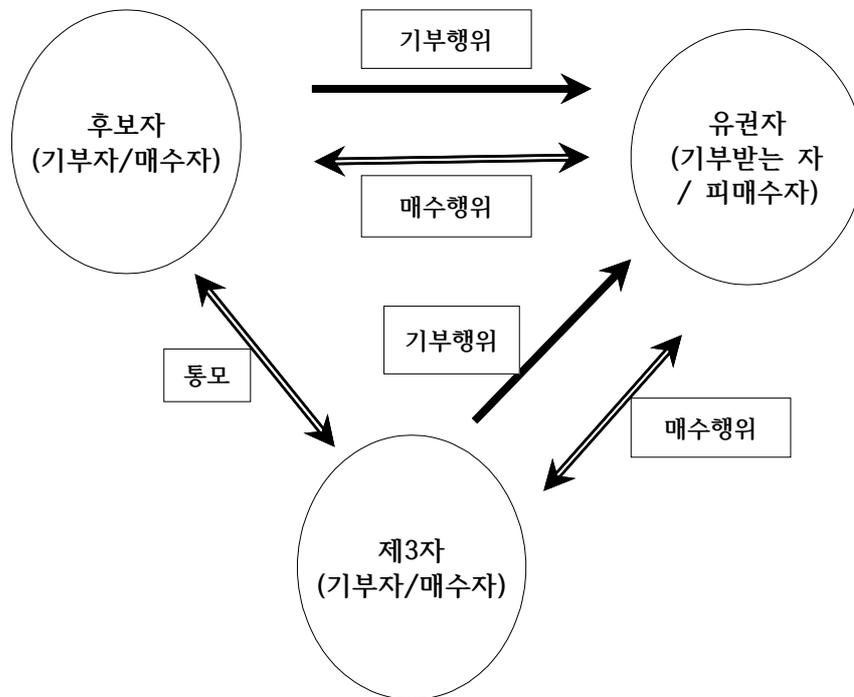
또한 후보자와 제3자의 경우 통모를 통하여 각자가 기부자 또는 매수자가 되는 유형이 될 수 있다. 최근에는 제3자와의 통모를 통한 기부 또는 매수행위가 증가하고 있는데 선거법상 후보자나 가족, 선거사무원이 아닌 제3자라 하더라도 후보자와 공모한 사실이 입증되고 일정 금액을 초과하면 제3자에 대한 형사처벌과 당선 무효로도 이어질 수 있다. 그러나 대부분 단순 지지자임을 내세워 소규모 모임을 통해 음식물을 제공하는 등의 은

밀한 선거운동의 경우 후보자와의 공모 여부를 밝혀내기 쉽지 않고 제3자에 대한 처벌로만 끝날 가능성도 높아 새로운 형태의 불·탈법 선거운동이 확산되고 있는 추세이다.

한편 후보자를 위하여 선거운동을 하는 제3자의 경우 유권자와의 관계에서는 후보자의 경우와 같이 제3자는 기부자 또는 매수자가 될 수 있고, 유권자의 입장에서는 기부 받는 자 또는 피매수자가 되는 현상이 동일하게 발생할 수 있다.

이처럼 선거에서 발생하는 부패의 발생 모형을 도식으로 살펴보면 다음의 그림에서와 같이 기본적인 개념을 도출할 수 있다.

< 그림 2 > 선거부패의 발생 모형



나. 선거부패의 유형

이러한 선거부패는 크게 보아 기부행위와 매수행위로 나눌 수 있다.²⁰⁾ 기부행위는 선거정책상 선거의 타락과 선거에의 영향을 최소화하기 위한 행정목적에서 제한·금지하는 행위이고 매수행위는 불공정한 행위로서 반사회적 또는 반도적인 행위의 규제에 해당한다. 따라서 기부행위는 일방적이며 선거운동이나 투표를 하게할 목적 등을 따지지 않는다. 반면에 매수행위는 목적범으로서 범죄구성에서 반대급부 여부가 매우 중요하다. 다

20) 중앙선거관리위원회는 기부행위를 act of giving an illegal gratuity로 매수는 bribery로 하고 있으나 여기서 기부는 donation의 의미가 강하다. 중앙선거관리위원회, 『한영정관계법률 용어집』 (중앙선거관리위원회, 2011), p. 24., p. 34 참조.

만, 현실에서는 기부행위와 매수행위의 구별이 쉽지 아니하여 상상적 경합관계에 있는 경우가 많다.

선거부패의 구체적 발생 유형을 ① 행위자에 따른 유형, ② 행위수단에 따른 유형, ③ 행위발생 시간대에 따른 유형 등으로 구분해 볼 수 있다.

먼저 선거부패는 그 행위자가 누구인지에 따라 후보자가 되고자 하는 자 또는 후보자 본인에 의한 직접행위, 제3자의 행위, 그리고 유권자에 의한 기부 등의 수수 또는 요구행위로 구분할 수 있다. 또한 행위수단에 따라서는 금전제공, 물품제공, 향응제공, 기타 이익제공(교통편의, 재산상의 이익, 공사의 직 제공 등을 말한다)의 형태로 나타날 수 있으며, 행위발생 시기에 따라서는 사전 선거부패, 선거기간 중 부패, 사후 선거부패 등으로 구분할 수 있을 것이다.

< 표 1 > 선거부패의 내용별 유형

| 행위자 | 행위수단 | 행위시기 |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 본인 ○ 제3자 ○ 유권자 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 금전제공 ○ 물품제공 ○ 향응제공 ○ 기타 이익제공 (교통편의, 재산상의 이익, 공사의 직 등) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 선거 이전 ○ 선거기간 중 ○ 선거 이후 |

3. 주요국가의 선거부패 방지제도

가. 우리나라 선거부패 방지제도

(1) 현행법상 선거범죄 개관

우리나라 「공직선거법」은 선거범과 선거범죄에 관한 개념규정을 두고 있다. 선거범이란 「공직선거법」 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자²¹⁾를 말하고, 선거범죄란 「공직선거법」 제16장 벌칙에 규정된 죄²²⁾와 「국민투표법」 위반의 죄²³⁾를 말한다.

그러나 선거범과 선거범죄는 조문에 따라 그 용어나 내용이 상이하게 사용되고 있다. 즉, 이들 용어는 위의 개념과 동일하게 사용²⁴⁾하는 경우, 「공직선거법」 제16장 벌칙에

21) 「공직선거법」 제18조(선거권이 없는 자) 제2항.

22) 「공직선거법」 제261조 제5항의 과태료에 해당하는 위법행위를 포함한다.

23) 「공직선거법」 제262조의2(선거범죄신고자 등의 보호) 제1항.

24) 「공직선거법」 제262조의3(선거범죄신고자에 대한 포상금 지급), 제272조의2(선거범죄의 조사

규정된 죄와 「정치자금법」 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)의 죄로 규정한 경우²⁵⁾, 「공직선거법」 제230조(매수 및 이해유도죄) 내지 제234조(당선무효유도죄)·제237조(선거의 자유방해죄) 내지 제255조(부정선거운동죄)·제256조(각종제한규정위반죄) 제1항 및 제2항·제257조(기부행위의 금지제한 등 위반죄) 내지 제259조(선거범죄선동죄)의 죄(당내경선과 관련한 죄를 제외한다)와 「정치자금법」 제49조의 죄로 규정한 경우²⁶⁾, 그리고 「공직선거법」 제230조 내지 제234조와 제257조 제1항 중 기부행위를 한 죄 또는 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 제1항의 정치자금부정수수죄로 규정한 경우가 있다.²⁷⁾

또한 선거범죄라는 용어를 사용하지 않고 선거에 관한 범죄로 표기한 경우²⁸⁾, 벌칙의 조제목을 열거한 경우²⁹⁾, 이 법에 규정된(된) 죄로 표기한 경우³⁰⁾, 이 법의 규정에 위반되는(이 법에 위반된다고) 으로 표기한 경우³¹⁾, 이 법 위반행위로 표기한 경우³²⁾, 그리고 제230조 내지 제234조, 제237조 내지 제239조(직권남용에 의한 선거자유방해죄), 제248조(사위투표죄) 내지 제250조(허위사실공표죄), 제255조 제1항 제1호·제10호·제11호 및 제3항, 제257조 또는 제258조(선거비용부정지출 등 죄)의 죄로 표기한 경우가 있다.³³⁾

선거범죄를 광의로 선거에 관한 범죄라고 한다면 시·도 교육감선거를 규율하는 「지방교육자치에 관한 법률」을 위반하는 범죄나 정당의 대표자 등 경선³⁴⁾과 대학의 장 후보자 추천을 위한 선거³⁵⁾ 또는 농업협동조합·수산업협동조합·산림조합의 조합장 선거³⁶⁾와 관

등).

25) 「공직선거법」 제264조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효).

26) 「공직선거법」 제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한).

27) 「공직선거법」 제265조(선거사무장 등의 선거범죄로 인한 당선무효).

28) 「공직선거법」 제267조(기소·판결에 관한 통지) 제1항.

29) 「공직선거법」 제267조(기소·판결에 관한 통지) 제2항.

30) 「공직선거법」 제268조(공소시효), 제272조(불법선전물의 우송금지) 제1항.

31) 「공직선거법」 제271조(불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행) 제1항, 제271조의2(선거에 관한 광고의 제한) 제1항.

32) 「공직선거법」 제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사).

33) 「공직선거법」 제273조(재정신청).

34) 「정당법」 제49조(당대표 경선 등의 자유방해죄), 제50조(당대표 경선 등의 매수 및 이해유도죄), 제51조(당대표 경선 등의 매수 및 이해유도죄로 인한 이익의 몰수), 제52조(당대표 경선 등의 허위사실공표죄).

35) 「교육공무원법」 제24조의3(대학의 장 후보자 추천을 위한 선거사무의 위탁) 제3항, 제58조(벌칙), 제59조(과태료).

36) 「농업협동조합법」 제172조(벌칙), 제173조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효), 제174조(과태료), 제175조(선거범죄신고자 등의 보호), 제176조(선거범죄신고자에 대한 포상금 지급); 「산림조합법」 제132조(벌칙), 제133조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효), 제134조(과태료), 제135조(선거범죄신고자 등의 보호), 제136조(선거범죄 신고자에 대한 포상금 지급); 「수산업협동조합법」 제178조(벌칙), 제179조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효), 제180조(과태료), 제181조(선거범죄신고자 등의 보호), 제182조(선거범죄신고자에 대한 포상금 지급).

런된 범죄, 「주민소환에 관한 법률」·「주민투표법」·「정치자금법」과 관련된 범죄³⁷⁾, 「형법」 제128조(선거방해)를 위반한 죄, 그리고 「형법」상의 상해죄, 문서위조죄 등 선거와 관련하여 이루어지는 범죄가 포함된다.³⁸⁾ 여기서는 중앙선거관리위원회의 정의에 따라 5대 선거범죄의 하나로 규정한 선거부패에 대하여만 고찰하기로 한다.³⁹⁾

(2) 우리나라 선거부패 관련 범죄

(가) 매수 및 이해유도죄

매수 및 이해유도죄는 특정인의 당락이나 선거운동에 이용할 목적 등으로 선거인 등을 금품으로 매수하거나 이해를 유도하는 행위 등을 처벌하여 선거의 공정성을 보장하기 위한 규정으로 「공직선거법」 제230조 내지 제235조에서 규정하고 있는 범죄이다. 이 죄는 행위의 주체나 상대방 또는 행위유형 등에 따라 매수죄, 이해유도죄, 선거운동 관련 이익 제공죄, 매수를 받은 죄, 정당 및 후보자 등 선거운동관계자의 범죄, 지시 및 알선 등의 죄, 매수목적 금품운반죄, 선거관리위원회 위원 공무원의 범죄, 당내경선의 매수 및 이해유도죄, 재산상 이익목적의 매수 및 이해유도죄 등으로 구분된다.

(나) 기부행위의 금지제한 위반죄

기부행위의 금지제한 위반죄는 매수 및 이해유도죄와 함께 선거의 공정성을 보장하기 위하여 선거에서의 불가매수성을 규정한 「공직선거법」 제257조를 말한다. 이 죄는 행위 주체 및 유형에 따라 후보자 등의 기부행위제한 위반죄(법 제113조 관련), 정당이나 후보자가족 등의 기부행위제한 위반죄(법 제114조 관련), 제3자의 기부행위제한 위반죄(법 제115조 관련), 대담·토론회 주최자 등에 대한 기부행위제한 위반죄(법 제81조 관련), 기부 금지의 지시·권유·알선·수령금지 등 위반죄(법 제116조, 제117조 관련)로 구분된다.

동 죄와 기부행위 금지제한규정을 위반한 경우 처벌하는 범죄로 범죄구성요건을 함께 내포하고 있는 목적범인 매수행위를 처벌하는 매수 및 이해유도죄와는 그 성격이 다르

37) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제354조(주민소환투표에 관한 벌칙), 제361조의2(이익의 몰수), 제362조(과태료)는 주민소환투표에 관한 벌칙을 규정하고 있다.

38) 이에 대해 「형법」상 상해죄나 문서위조죄 따위는 그것이 실령 선거와 관련하여 저질러졌더라도 이를 선거범죄라고 하지 않는다는 견해도 있다. 황정근, 『선거부정방지법』(법영사, 2005), pp. 6-7.

39) 선거관리위원회는 그동안 정치·경제의 부패근원이 되었던 공천현금 등 불법정치자금의 수수, 금품·향응의 제공, 비방·흑색선전, 공무원의 조직적 선거개입, 대규모 사조직의 설치·운영행위를 ‘공명선거저해 5대 선거범죄’로 선정하고 집중적으로 단속하여 왔다.

다. 따라서 선거관련 기부행위라도 금지 또는 제한이 되는 경우에만 처벌할 수 있다.

(3) 선거부패 유관 범죄

(가) 선거비용부정지출 등 죄

「공직선거법」 제258조는 정당·후보자·선거사무장·선거연락소장·회계책임자 또는 회계사무보조자가 동법 제122조(선거비용제한액의 공고)의 규정에 의하여 공고한 선거비용제한액의 200분의 1 이상을 초과하여 선거비용을 지출한 경우 5년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하고 있다.

(나) 정치자금법상 정치자금부정수수죄

「정치자금법」 제45조는 이 법에 정하지 않은 방법으로 정치자금을 기부하거나 기부받은 자(정당·후원회·법인 그 밖에 단체에 있어서는 그 구성원으로서 당해 위반행위를 한 자를 말함)는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 다만, 정치자금을 기부하거나 기부받은 자의 관계가 「민법」 제777조(친족의 범위)의 규정에 의한 친족인 경우에는 이와 같은 처벌을 받지 않는다.

정치자금부정수수의 예로는 후원회지정권자가 아닌 자로서 정치자금의 기부를 목적으로 후원회나 이와 유사한 기구를 설치·운영한 자, 후원인의 기부한도, 후원회의 모금·기부한도, 연간 모금·기부한도액에 관한 특례 규정을 위반하여 후원금을 받거나 모금 또는 기부를 한 자, 후원금 모금방법과 정치자금영수증과의 교환에 의한 모금 규정을 위반하여 고지·광고하거나 후원금을 모금한 자, 기탁금의 기탁 규정을 위반하여 선거관리위원회에 기탁하지 아니하고 정치자금을 기부하거나 받은 자, 기부의 제한 규정을 위반하여 정치자금을 기부하거나 받은자, 기부의 알선에 관한 제한 규정을 위반하여 정치자금의 기부를 받거나 이를 알선한 자이다.

이러한 규정을 위반한 경우 제공된 금품 그 밖에 재산상의 이익은 몰수하며, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추정한다.

(다) 정치자금법상 선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙

「정치자금법」 제49조는 회계책임자가 정당한 사유 없이 선거비용에 대하여 회계보고를 하지 아니하거나 허위기재·위조·변조 또는 누락한 자는 5년 이하의 징역 또는 2천만원

이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 그리고 동법의 기본원칙 규정을 위반한 자, 회계책임자의 선임신고 등의 규정을 위반하여 회계책임자·예금계좌를 신고하지 아니한 자, 회계책임자의 수입·지출 규정을 위반한 자와 신고 된 예금계좌를 통하지 않고 수입·지출한 자와 예금계좌에 입금하지 아니하는 방법으로 지급한 자, 선거비용의 지출에 관한 내역을 통지하지 아니한 자, 회계장부를 비치·기재하지 아니하거나 허위기재·위조·변조한 자, 영수증 그 밖의 증빙서류를 허위기재·위조·변조한 자, 예금통장 사본을 제출하지 않은 자, 선거관리위원회의 보고 또는 자료의 제출 요구에 정당한 사유 없이 응하지 아니하거나 보고 또는 자료의 제출을 허위로 한 자 등은 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

(4) 선거관리위원회의 선거부패 범죄에 대한 규제

선거부패에 대하여 우리의 경우 이원적인 규제 장치가 마련되어 있다.⁴⁰⁾

선거범죄에 대하여도 최종적으로는 일반 범죄와 마찬가지로 검사와 사법경찰관에 단속 책무가 있다. 선거범죄에 대한 수사와 형사사건으로서의 공소가 이들에 의하여 이루어진다.

그런데, 행정기관인 중앙선거관리위원회도 이러한 수사권과 공소권은 없으나 실질적으로 선거부패 등 선거범죄에 대하여 일정한 규제할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 즉 선거관리위원회는 선거부패 등의 행위에 대한 과태료부과 처분권, 선거범죄에 대한 중지, 경고 등 행정처분권, 선거범죄 증거물품 수거권, 선거범죄 장소 출입권, 동행요구 및 출석요구권 등 검경의 수사권에 못 미치지만 일반 행정조사보다는 강화된 선거범죄 조사권을 보유하고 있다.

(가) 선거부패 예방

중앙선거관리위원회는 선거관리위원회법(법률 제12844호, 2014. 11. 19)에 의하여 선거권장의 주권의식의 양양을 위한 상시제도 및 선거 시마다 투표방법 기타 선거에 관하여 필요한 계도를 한다.⁴¹⁾

40) 선거범죄에 대한 검찰과 선거관리위원회의 이원적 규제장치에 의하여 선거범죄에 대한 통계자료도 두 기관의 자료가 존재한다. 물론 선거관리위원회의 선거범죄에 대한 고발과 수사의뢰 등 사법적 조치는 검찰의 통계에 포함되지만, 선거관리위원회의 통계자료에는 행정처분(주의, 경고 등)을 한 것도 있기 때문에 두 기관의 통계자료가 각각 유의미하다 하겠다.

41) 선거관리위원회법 제14조(선거제도) ① 각급선거관리위원회는 선거권자의 주권의식의 양양을 위하여 상시제도를 실시하여야 한다. <개정 2005.8.4.>

② 선거 또는 국민투표가 있을 때에는 각급선거관리위원회는 그 주관하에 문서·도화·시설물·신문·방

따라서 선거관리위원회는 선거부패를 포함한 선거법위반행위 예방을 위하여 자료를 발간하거나 후보자, 정당, 유권자 등에게 계도 및 홍보를 실시한다. 다만, 이러한 예방활동에도 불구하고 선거부패 행위가 발생하는 것은 선거부패로 인한 처벌보다는 선거부패 행위로 당선될 수 있다는 유혹이 크기 때문이라고 할 수 있다.

(나) 선거법위반행위에 대한 처분

각급선거관리위원회의 위원, 직원은 선거관리위원회법에 의하여 직무수행중 선거법위반행위를 발견한 때에는 중지·경고 등의 행정처분을 할 수 있고, 필요시 수사의뢰 또는 고발하여야 한다.⁴²⁾

선거법위반행위에 대한 행정처분의 종류는 중지와 경고, 시정명령이 있다.

(다) 선거부패에 대한 과태료 처분

선거관리위원회는 공직선거법 제261조의 규정에 의하여 특정한 행위에 대하여는 과태료를 부과할 수 있다.

선거부패행위 중에서 공직선거법 제231조(재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄)제1항 제1호에 규정된 행위를 하는 것을 조건으로 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)에게 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익 또는 공사의 직의 제공을 요구한 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있고(공직선거법 제261조①), 기부행위를 할 수 없는 자로부터 금전·물품·음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 자, 법 제230조 제1항제7호에 규정된 자(매수 승낙자)로서 같은 항 제5호의 자(정보통신이용 선거운동 댓가 제공자)로부터 금품, 그 밖의 이익을 제공받은 자, 후보자 등으로부터 주례행위를 제공받은 자(그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 등의 가액이 100만원을 초과하는 자는 제외한다)는 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 등의 가액의 10배 이상 50배 이하에 상당하는 금액(주례의 경우에는 200만원)의 과태료를 부과되, 그 상한은 3천만원으로 한다.

송등의 방법으로 투표방법·기권방지 기타 선거 또는 국민투표에 관하여 필요한 계도를 실시하여야 한다.<개정 2005.8.4.>

③중앙선거관리위원회는 제1항의 상시계도를 위한 사업을 적당하다고 인정하는 단체에 위탁하여 행하게 할 수 있다.

42) 선거관리위원회법 제14조의2(선거법위반행위에 대한 중지·경고등) 각급선거관리위원회의 위원·직원은 직무수행중에 선거법위반행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 선거의 공정을 현저하게 해치는 것으로 인정되거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할수사기관에 수사의뢰 또는 고발할 수 있다. [본조신설 1992.11.11.]

다만, 제1호 또는 제2호에 해당하는 자가 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 등을 선거관리위원회에 반환하고 자수한 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 과태료를 감경 또는 면제할 수 있도록 하고 있다(공직선거법 제261조⑨).

선거관리위원회는 선거부패 외의 경미한 선거법위반행위에 대하여도 과태료를 처분할 수 있다.

(라) 선거부패행위자의 자수제도와 신고자 보호 및 포상금지급제도

선거부패 행위자 중에서 피해수자와 다른 사람의 지시에 의하여 매수에 나선 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있고(법 제262조), 선거범죄자 신고자 보호제도(법 제262조의2)가 마련되어 있다.

한편, 각급선거관리위원회(읍·면·동 선거관리위원회를 제외)는 선거범죄에 대하여 선거관리위원회가 인지하기 전에 그 범죄행위의 신고를 한 사람에게 포상금을 지급할 수 있는데, 선거범죄신고자에 대한 포상은 최대 5억원까지 가능하다(법 제262조의3, 공직선거관리규칙 제143조의4①).

(마) 선거부패행위자의 조사 등

각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회 제외)위원·직원은 선거범죄에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나, 후보자(경선후보자를 포함한다)·예비후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원이 제기한 그 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유있다고 인정되는 경우 또는 현행범의 신고를 받은 경우에는 그 장소에 출입하여 관계인에 대하여 질문·조사를 하거나 관련서류 기타 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다(법 제272조의2①).

아울러, 증거물품 수거권(같은 조②), 범죄장소 출입 및 질문조사, 자료제출 요구권(같은 조③), 동행 또는 출석요구권(같은 조④), 긴급시 행위의 중단 또는 예방에 필요한 조치권(같은 조⑤) 등이 선거관리위원회에 부여되어 수사권보다는 권한이 약하지만 일반행정조사권보다는 월등히 강한 선거범죄 조사권이 제도화되어 있다.

기타 통신관련 선거범죄의 조사권 등도 함께 제도화 되어 있다(법 제272조의3)

(바) 선거부패행위자에 대한 연좌 처벌제도 등

선거비용의 초과지출로 인한 당선무효제도(법 제263조), 당선인의 선거범죄로 인한 당

선무효(법 제264조), 선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효(법 제265조)제도 있어 선거부패를 포함한 중요한 범죄에 대하여는 관계자에 대한 형벌 외에 연좌로 당선무효까지 되게 하는 제도를 공직선거법에서는 채택하고 있다.

더구나 선거범죄자에게는 공무담임을 제한할 수 있는 제도(법 제266조)를 채택하여 형사처벌 외에 다른 불이익을 받도록 하는 제도를 우리나라에서는 가지고 있다.

나. 주요 국가의 선거부패 방지제도

(1) 미국

(가) 정치자금 관련 부패방지

미국의 건국 초기인 1883년 미국연방의회는 공무원개혁법(Civil Service Reform Act of 1883)을 통과시켜서 정당들이 모든 연방공무원에게 정치기부금을 강제하는 것을 금지하였으며, 공무원이 다른 공무원들로부터 정치자금을 모금하는 것을 범죄행위로 규정하였다.⁴³⁾ 이후 선거운동 당사자들은 재력 있는 개인들과 기업들에게 선거자금을 모으기 시작하면서 기업과 재력가들에 의한 부에 의존해 선거를 치르기 시작하였다. 이 당시 정치자금의 모금전문가인 마크 한나(Mark Hanna)는 1896년 선거에서 공화당 대통령 후보인 윌리엄 맥킨리(William McKinley)를 당선시키기 위해 350만 달러라는 금액을 모금한 바 있다. 이는 당시 물가를 고려할 때 엄청난 규모의 액수였으며, 당선 이후 이에 대한 보답으로 후원을 받은 자들에 대한 당면과제를 해결해주는 부패행위로 이어지게 되었다.

1907년 연방의회는 만연한 부패행위를 척결하기 위해 킬만법(Tillman Act of 1907)을 제정하여 모든 기업과 국영은행의 연방 선출직 후보자들에 대한 기부를 금지하도록 규정하였으나 강제력을 담보하지 못하여 효력을 거의 발휘하지 못하였다.⁴⁴⁾ 이후 1910년 연방부패방지법(Federal Corrupt Practices Act)을 제정하여 연방 하원후보자를 후원하기 위한 후원회는 모든 지출에 대한 영수증과 100달러 이상의 후원금을 낸 후원자의 신상내역, 10달러 이상의 금액을 지급받은 사람의 신상내역을 공개하도록 하였다. 그러나 이 자료의 공개는 선거가 끝난 후 30일 이내에 제출하도록만 하였기 때문에 선거에 영향을 미칠 수 없어 그 효력을 발휘할 수 없었다. 연방선거자금 관련법은 1925년 와이오밍 주 티팟에 위치한 연방정부 소유의 유전을 민간에 불하하면서 관련 공화당 정치인들이 거액

43) http://www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID=3&psid=1098, (검색일 2015. 9. 26).

44) Asghar Zardkoohi, "On the Political Participation of the Firm in the Electoral Process", *51 Southern Economic Journal*, 3, (1985), pp. 804.

의 뇌물을 받아 문제가 된 티팟돔 스캔들(Teapot Dome Scandal) 이후 다시 수정되어 선거지출 금액 제한의 범위가 더욱 넓어지게 되었다.⁴⁵⁾

미국에서 선거자금에 대한 규제가 그 모양을 갖추게 된 것은 1970년 대 초반에 일련의 선거 관련 법률의 제정부부터라고 할 수 있다. 1971년 연방선거캠페인법(Federal Election Campaign Act)은 연방선거후보자에 대한 광고비 지출을 제한하는 한편 기부금에 대한 보고를 엄격하게 하였다. 1974년 연방선거캠페인법은 기존의 연방선거자금시스템을 없애고 연방선거위원회(Federal Election Commission, FEC)을 설립하도록 하였다. 1974년 연방선거캠페인법은 각 후보자에게 한 선거기간 동안 기부할 수 있는 금액을 연간 총 25,000달러 이하로 제한하였다. 또한 이 개정안은 자료공개에 대한 규정을 강화하였고, 대통령 후보자가 선택적으로 활용할 수 있는 공공선거자금지원시스템(public campaign finance program)을 만들었다.

1979년 연방선거캠페인법 개정안은 지역의 정당들이 풀뿌리 캠페인 관련 정보를 구매하고, 유권자 등록과 선거참여캠페인에 소프트 머니⁴⁶⁾(soft money)를 무제한 모금하고 지출할 수 있도록 허용하였다. 단, 각 정당들은 연방선거를 치르기 위해 지출한 금액은 반드시 하드 머니⁴⁷⁾(hard money)로 지출하도록 하였다. 이후 약 10년간 소프트 머니의 연방선거로의 유입이 방치되다가 1990년에 연방대법원이 다음 해인 1991년부터 모든 정당들이 소프트 머니의 기부와 지출에 대해 연방선거위원회에 보고를 해야 한다는 판결을 내기까지 개정이 이루어지지 않았다. 이후 1990년대에는 제도상의 허점이 드러나면서 선거자금법 개정에 대한 논의가 지속되었지만 별다른 성과를 이루지 못하였다.

2002년에는 초당적선거개혁법(Bipartisan Campaign Reform Act of 2001; BCRA)이 통과되어 정당의 중앙위원회와 연방직 후보자들이 소프트 머니를 받거나 지출하는 것을 금지하도록 하였다.

(나) 연방선거운동자금 규제

미국은 선거운동에 관한 규제가 거의 없는 대신 돈의 흐름이 투명하면 된다는 입장에서 선거비용의 수입과 지출에 관한 규제를 엄격히 하고 있다.⁴⁸⁾ 연방선거운동자금에 대해서는 연방선거운동관계법인 미국연방법전(United States Code : USC) 제2편 의회 제 14장 연방선거운동 및 제26편 내국세법 제95장 대통령선거운동기금과 제96장 대통령에

45) 1925년의 개정에서 가장 큰 변화는 1921년 대법원 판결에 따라 선거지출금액 제한이 본선거에만 적용되던 것이 의회의 법률 개정을 통해 예비선거에도 적용되게 된 것이다.

46) 소프트 머니란 선거 관련법이 정해 놓은 기부자 또는 한도 내에서 모금한 것이 아닌 자금을 통칭한다. 일반적으로 선거자금 기부가 금지된 기업 또는 노조로부터 받은 기금을 말한다.

47) 하드 머니란 선거자금 관련법들이 정해 놓은 한도 내에서 합법적으로 모금한 자금을 말한다.

48) 김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치발전』 (서울: 오름, 2007), pp. 46-47.

비선거대응보조금계정에 규정하고 있다. 이를 위반한 경우에는 행정적·사법적 처리 및 소송절차와 형벌 등을 규정하고 있다.

시행강제 규정에 의하면 일정한 선거운동관계법 위반이 발생하였다고 믿는 자는 서면으로 서약과 공증을 하여 연방선거위원회에 고발할 수 있고,⁴⁹⁾ 선거위원회가 위반했거나 위반하려고 한다는 것을 믿을 만한 이유가 있다고 결정한 경우 조사를 실시하여야 한다. 선거위원회는 최소한 30일간 상담·조정·설득 등 비공식 방법으로 그 위반을 바로 잡거나 예방하고 관계 당사자와 조정합의를 하도록 노력하여야 하며, 조정이 합의되면 조정합의를 공표하여야 한다. 여기에는 벌금을 지불해야 한다는 요건을 포함시킬 수 있다. 그리고 위반행위에 따라 벌금형 또는 최고 5년 이하의 징역에 처하거나 병과할 수 있다.

또한 기소기간과 관련하여 누구든지 위반일로부터 5년 이내에 기소되거나 고발되지 아니하는 한 기소되거나 재판을 받거나 처벌되지 아니한다.⁵⁰⁾ 선거운동관련법을 위반하는 경우 위반행위에 따라 최고 1만달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하거나 이를 병과한다.⁵¹⁾

(다) 연방형법에서의 규제

미국의 연방형법인 미국연방법전(U.S.C.) 제18편 범죄와 형사절차 제29장 선거 및 정치적 행위에서는 선거범죄를 유형화하여 규정하고 있다.

매수 및 이해유도죄는 선거와 관련된 행위의 대가로 선거인·후보자·선거운동원 또는 당선인에게 재산상의 이익이나 공사의 직 등 어떤 이익을 제공하는 것을 처벌하는 범죄이다. 매수 및 이해유도죄는 투표자에 대한 협박,⁵²⁾ 투표에 영향을 주기 위한 지출,⁵³⁾ 구제 예산에 의한 강제,⁵⁴⁾ 후보자에 의한 임명약속,⁵⁵⁾ 정치적 행위에 대한 대가로서의 고용 또는 기타 이익의 약속⁵⁶⁾ 등을 규정하고 있다.

미국연방법전은 기부(constitution)를 연방공직선거에 영향을 미칠 목적으로 행해지는 일체의 증여, 예약금, 대부금, 선금 또는 금전이나 유가물의 기탁 및 목적의 제한 없이 정치위원회에 무상으로 제공된 타인의 용역에 대하여 다른 사람이 보수로서 지급하는 것을 의미한다고 정의⁵⁷⁾하고 있다. 기부행위의 금지제한에 대한 범죄는 정치적 기부를 위

49) 2 U.S.C. 14, §437.g; 선거위원회는 신분을 밝히지 않은 자의 고발만을 근거로하여 어떤 조사나 조치를 할 수 없다.

50) 2 U.S.C. 14, §455.

51) 26 U.S.C. 95, § 9012 & 26 U.S.C. 96, §9042.

52) 18 U.S.C. 29, §594.

53) 18 U.S.C. 29, §597.

54) 18 U.S.C. 29, §598.

55) 18 U.S.C. 29, §599.

56) 18 U.S.C. 29, §600.

한 취업 기타 이익의 박탈,⁵⁸⁾ 정치적 기부의 요구,⁵⁹⁾ 정치적 기부금의 제공,⁶⁰⁾ 구체대상으로부터의 모금,⁶¹⁾ 기부요청장소⁶²⁾ 등에 대하여 규정하고 있다.

(라) 선거법 위반의 조사 절차

미국은 연방선거운동법에 의거하여 연방선거위원회가 형사처벌 이외의 제재 권한을 전속적으로 보유하고 있다. 모든 연방선거운동법 위반행위는 연방선거위원회의 행정적 또는 민사적 제재의 대상이 되기 때문에 법무부에 의해 형사소송이 진행되어도 동 위반행위에 대해 연방선거위원회가 민사소송을 제기할 수 있다. 연방선거위원회는 자체 시행규정을 통해 벌금을 부과하거나 법원에서 민사적 처벌을 다룰 수 있지만 동법 위반행위에 대해 기소할 권한은 없다. 연방선거운동법 위반 행위자가 동 행위를 알면서 악의적으로 행하고 일정 수준 이상의 금액이 넘을 경우 형사처벌의 대상이 된다.⁶³⁾

불법 정치자금 혐의를 담당검사가 적발할 경우 수사를 개시하기 전에 반드시 부패방지 부서의 자문을 받아야 한다.⁶⁴⁾ 사실관계 파악 과정에서 형사처벌 대상이 아닌 위반행위를 적발한 경우 부패방지 부서에 보고해야 하며 부패방지 부서는 연방선거위원회에 통보하여야 한다. 연방선거위원회가 연방선거운동법 위반과 관련하여 민사 제재를 위해 법원의 증거 제출 또는 증인 소환 명령을 신청할 수 있고 부패방지 부서를 통해 정보공유가 가능하다.

(2) 영국

(가) 1883년 의회의원 선거시 부패 및 위법행위 금지법

영국은 선거비용 측면에서 금품에 의한 선거부정의 경험으로 인하여 선거비용에 대하여 많은 규제를 하고 있다. 이미 1883년 의회의원 선거시 부패 및 위법행위 금지법(Act for the Better Prevention of Corrupt and Illegal Practices at Parliamentary Elections)을 제정하여 회뢰(賄賂)와 매수 등의 부패행위에 대하여 중형을 부과하고 선거

57) 2 U.S.C. 14, §431(8)(A)(i),(ii).

58) 18 U.S.C. 29, §601(a).

59) 18 U.S.C. 29, §602.

60) 18 U.S.C. 29, §603.

61) 18 U.S.C. 29, §604.

62) 18 U.S.C. 29, §607.

63) 2 U.S.C. 14, §437g(d).

64) United States Attorneys' Manual §9-85210.

비용을 제한하기 시작하였다. 이 법은 현재 영국의 국민대표법(Presentation of the People Act)으로 상당한 부분이 흡수·통합되었지만 선거부패 방지를 위한 초창기 고전적인 법으로서의 의미는 지금도 참조할 만한 것으로 평가된다.

이 법은 선거의 전·중·후반을 막론하고 투표하거나 투표하지 않도록 누구에게라도 부정적인 영향을 미치게 할 목적으로, 또는 누구라도 투표하였거나 투표하지 아니하였거나 아니면 투표할 예정이었거나 투표하지 아니할 예정이었다는 사유로 누구에게라도 육류, 음료, 향응, 식량 또는 이 비용의 전부 또는 일부를 직접 또는 간접으로 제공이나 지불한 자는 향응의 죄로 처벌하였다.⁶⁵⁾

이 법은 부패행위를 이 법에서 정한 향응, 부당한 영향력 행사 또는 증수회(贈收賄) 및 신분사칭으로 정의⁶⁶⁾하면서, 선거구 또는 지방선거에 관한 선거소송에서 선거법원의 보고서에는 당해 선거에서 영향이나 부당한 영향력의 행사가 아닌 부패행위가 후보자의 인식과 동의 하에서 범해졌다고 보고된 경우, 또는 향응이나 부당한 영향력 행사가 당해 선거에서 후보자에 의해서 범해졌다고 보고된 경우 그 후보자는 당선될 수 없으며 당해 선거구를 위하여 하원에 출석할 수 없도록 처벌⁶⁷⁾하였다.

(나) 1983년 국민대표법의 부패행위와 위법행위

영국의 국민대표법은 1949년, 1969년 1977년, 1978년, 1980년 국민대표법을 통합한 1983년 국민대표법(Representation of the People Act 1983)을 비롯하여, 그 이후 개정된 1985년, 1989년, 1990년, 1991년, 1993년, 2000년 개정된 국민대표법을 모두 일컫는다. 영국에서의 법률 개정은 수정(revision) 방식이 아니라 증보(amendment) 방식이므로 모든 각 개정 국민대표법이 모두 국민대표법이라 할 수 있다. 이 중 선거범죄에 관하여 규정하고 있는 1983년 국민대표법에서 선거범죄는 각 조문에 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고 부패행위·위법행위·위법지급·위법고용 및 위법임대차로 나누어진다. 일반적으로 그 자체에 반사회성이 내포된 행위가 부패행위이며, 행위 자체는 반사회성이 없지만 정책적 입장에서 금지되는 행위가 위법행위·위법지급·위법고용 및 위법임대차이다.

1983년 국민대표법에서의 부패행위는 신분사칭,⁶⁸⁾ 선거사무장에 의하여 승인되지 아

65) Act for the Better Prevention of Corrupt and Illegal Practices at Parliamentary Elections, §1.

66) Act for the Better Prevention of Corrupt and Illegal Practices at Parliamentary Elections, §3.

67) Act for the Better Prevention of Corrupt and Illegal Practices at Parliamentary Elections, §4.

68) Representation of the People Act 1983, §66.

니한 비용,⁶⁹⁾ 비용에 관한 허위신고,⁷⁰⁾ 증수회, 향응 및 부당한 영향력⁷¹⁾ 및 일정 지방선거에서의 비용에 관한 허위신고⁷²⁾ 등이 있다. 또한 이 법에서의 위법행위란 투표위반행위,⁷³⁾ 선거사무장의 위임이 필요한 비용에 관한 신고 또는 보고의 제출이나 송부의 불이행,⁷⁴⁾ 청구에 대한 지급,⁷⁵⁾ 비용에 관한 보고나 신고의 불이행,⁷⁶⁾ 일정 지방선거에서의 비용수반,⁷⁷⁾ 국외로부터의 방송,⁷⁸⁾ 연합왕국 내에서의 방송,⁷⁹⁾ 모의투표카드의 사용,⁸⁰⁾ 선거집회의 방해,⁸¹⁾ 투표자의 수송을 위한 금전지급,⁸²⁾ 후보자에 대한 허위진술,⁸³⁾ 선거고지물 전시를 위한 지급,⁸⁴⁾ 인쇄자의 성명 등이 나타나 있지 않은 문헌의 이용,⁸⁵⁾ 위법지급, 고용 또는 임대차,⁸⁶⁾ 금지된 일정 지방선거에서의 투표,⁸⁷⁾ 일정 지방선거에서의 비용에 관한 보고 및 신고의 불이행⁸⁸⁾ 등이다.

선거범죄에 대하여는 형사책임, 참정권과 공무담임권 제한, 당선무효 및 득표수 삭감 등을 규정하고 있다. 부패행위에 대해서는 기소에 의한 유죄판결 또는 약식재판에 의해 처리하는데 기소에 의한 유죄판결의 경우 신분사칭은 2년 이하의 징역이나 벌금 또는 이를 병과하고, 그 밖의 경우에는 1년 이하의 징역이나 벌금 또는 이를 병과하며, 약식재판의 경우에는 6월 이하의 징역이나 벌금 또는 이를 병과한다.⁸⁹⁾

(다) 2000년 정당·선거 및 국민투표법

2000년 정당·선거 및 국민투표법(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)선거관련 규정으로는 제5부 선거운동비용의 규제, 제6부 제3자의 국가선거운동에

69) Representation of the People Act 1983, §75.5.
 70) Representation of the People Act 1983, §82.6.
 71) Representation of the People Act 1983, §§113-115.
 72) Representation of the People Act 1983, 부칙 4.
 73) Representation of the People Act 1983, §61.7.
 74) Representation of the People Act 1983, §75.5.
 75) Representation of the People Act 1983, §78.3.
 76) Representation of the People Act 1983, §84.
 77) Representation of the People Act 1983, §90.2.
 78) Representation of the People Act 1983, §92.2.
 79) Representation of the People Act 1983, §93.
 80) Representation of the People Act 1983, §94.
 81) Representation of the People Act 1983, §97.1.
 82) Representation of the People Act 1983, §102.
 83) Representation of the People Act 1983, §106.1.
 84) Representation of the People Act 1983, §109.2.
 85) Representation of the People Act 1983, §110.3.
 86) Representation of the People Act 1983, §175.2.
 87) Representation of the People Act 1983, §189.1.
 88) Representation of the People Act 1983, 부칙 4.
 89) Representation of the People Act 1983, §168.

관한 제한 그리고 제8부 선거운동 및 절차가 있으며, 이에 관한 벌칙은 제10부 기타 및 일반에 규정하고 있는데 민사상 제재로서 과태료 규정과 형사상 제재로서 형벌규정을 두고 있다.

과태료는 선거위원회에 대한 채무로서 선거위원회가 환수할 수 있으며, 환수되면 선거위원회가 통합기금에 납부하여야 하는데 정당 회계책임자의 선거운동비용에 관한 보고기간 경과 등에 대하여 위반기간에 따라 500파운드에서 2천파운드까지 부과된다.

위반행위에 대한 벌칙은 제150조 및 부칙 20에 규정하고 있는데, 부칙 20은 형벌규정으로 그 위반이 약식재판으로 처벌가능한 것인지 약식재판이나 정식재판 중 하나로 처벌가능한 것인지를 제시하고 또한 명시된 위반으로 유죄선고를 받은 자에 대해 금고나 벌금에 처할 수 있는 처벌의 최고한도를 규정하고 있다. 또한 신분사칭의 불법행위 또는 투표에 관한 위반행위로 인한 위법행위로 유죄선고를 받은 자는 5년간 선거권과 피선거권이 없다.

(라) 선거법 위반의 조사 절차

영국의 선거법 위반 관련 조사는 선거위원회와 선거관리관(Returning Officer), 선거등록관(Electoral Registration Officer), 개표담당관(Counting Officer) 및 경찰이 담당하고 있다. 선거위원회는 2000년 정당·선거 및 국민투표법에서 규율하고 있는 선거비용 및 기부에 관한 사항의 위반에 대한 감독 및 조사권한을 가지며, 기타 선거와 관련된 사항은 선거관리관, 선거등록관 및 개표담당관, 경찰이 조사권한을 보유하고 있다.⁹⁰⁾

선거위원회가 선거법 위반 사실을 인지한 경우 관련 조사를 개시한다.⁹¹⁾ 정당 또는 개인의 선거비용, 기부관련 규정의 위반을 의심할만한 합리적인 근거가 있는 경우 선거위원회는 조사대상기관 및 조사대상자에게 기간을 정하여 자발적인 관련 문서 및 정보 공개 또는 설명을 요구할 수 있다.⁹²⁾ 단, 공공의 이익을 위해 자발적인 협조 요청 없이 조사통지서 발부를 통해 관련 문서 및 정보를 확보하는 것이 필요할 경우에 협조 요청 없이 바로 조사통지서를 발부하여 문서 및 정보의 확보가 가능하다.

조사대상이 선거위원회의 협조 요구를 거절하거나 정한 기간 내에 요청한 문서 및 정보를 제공하지 않은 경우 선거위원회는 조사통지서(investigatory notice)를 발부하고 관련 문서 및 정보의 공개를 요구할 수 있다.⁹³⁾ 조사통지서의 발부에도 조사대상이 관련 문서 및 정보의 공개를 거부한 경우 선거위원회는 고등법원에 정보공개명령을 요청하여

90) The Electoral Commission, Enforcement Policy, 2010, p. 2 참조.

91) The Electoral Commission, Enforcement Policy, 2010, p. 7.

92) The Electoral Commission, Enforcement Policy, 2010, p. 8.

93) The Electoral Commission, Enforcement Policy, 2010, p. 8.

문서 및 정보를 확보할 수 있다.⁹⁴⁾

(3) 일본

(가) 매수 및 이해유도 관련 선거부패

일본공직선거법은 제16장 벌칙에서 매수죄 및 이해유도죄 등을 규정하고 있다. 세부내용으로는 매수 및 이해유도죄,⁹⁵⁾ 다수인매수 및 이해유도죄,⁹⁶⁾ 공직선거후보자 및 당선인에 대한 매수 및 이해유도죄,⁹⁷⁾ 신문·잡지의 불법이용죄,⁹⁸⁾ 매수 및 이해유도죄의 경우의 몰수,⁹⁹⁾ 유도죄,¹⁰⁰⁾ 후보자의 선정에 관한 죄¹⁰¹⁾로 나누어져 있다.

매수 및 이해유도죄는 선거인 또는 선거운동원에 대한 매수 및 이해유도를 여섯 가지 유형으로 나누고 있다.

첫째는 당선되거나 당선되게 하거나 당선되지 못하게 할 목적으로 선거인 또는 선거운동원에 대하여 금전·물품 그 밖의 재산상 이익 또는 공사의 직무를 공여하거나 그 공여의 의사를 표시하거나 약속하거나 또는 향응접대를 하거나 그 의사를 표시하거나 약속한 때이다.¹⁰²⁾ 둘째는 당선되거나 당선되게 하거나 당선되지 못하게 할 목적으로 선거인 또는 선거운동원에 대하여 그 자 또는 그 자와 관계가 있는 신사와 사찰, 학교, 회사, 조합, 시군구 등에 대한 용수, 소작, 채권, 기부 그 밖의 특수한 직접이해관계를 이용하여 유도를 한 때이다.¹⁰³⁾ 셋째는 투표를 하거나 하지 않는 것, 선거운동을 하거나 하지 아니한 것 또는 그 주선 권유를 한 것에 대한 보수를 목적으로 선거인 또는 선거운동원에 대하여 제1호에 열거한 행위를 한 때이다.¹⁰⁴⁾ 넷째는 제1호나 제3호의 공여·향응접대를 받거나 요구하거나 의사표시를 승낙하거나 또는 제2호의 유도에 따르거나 이를 재촉한 때이다.¹⁰⁵⁾ 다섯째는 제1호 내지 제3호에 열거한 행위를 하게 할 목적으로 선거운동원에 대하여 금전이나 물품의 교부, 교부의 의사표시나 약속을 하거나 또는 선거운동원이 그 교부를 받거나, 그 교부를 요구하거나 그 제의를 승낙할 때이다.¹⁰⁶⁾ 마지막으로 여섯째는

94) The Electoral Commission, Enforcement Policy, 2010, p. 8.

95) 일본공직선거법 제221조.

96) 일본공직선거법 제222조.

97) 일본공직선거법 제223조.

98) 일본공직선거법 제223조의2.

99) 일본공직선거법 제224조.

100) 일본공직선거법 제224조의2.

101) 일본공직선거법 제224조의3.

102) 일본공직선거법 제221조 제1항 제1호.

103) 일본공직선거법 제221조 제1항 제2호.

104) 일본공직선거법 제221조 제1항 제3호.

105) 일본공직선거법 제221조 제1항 제4호.

앞의 각 호에 열거한 행위에 관하여 주선 또는 권유를 한 때이다.¹⁰⁷⁾ 이러한 매수 및 이해유도죄를 위반한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 50만엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

일본공직선거법 제221조 제2항은 선거관리위원회 직원·위원 등 공무원의 범죄를, 제3항은 공직선거후보자·선거운동 총괄주제자·출납책임자 등의 범죄를 규정하고 이에 해당하는 자는 4년 이하의 징역·금고 또는 100만엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

다수인 매수 및 다수인 이해유도죄는 재산상 이익목적의 매수 및 이해유도행위를 처벌하기 위한 것으로 이에 해당하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 금고에 처하도록 규정하고 있다.¹⁰⁸⁾ 공직선거후보자 및 당선인에 대한 매수 및 이해유도죄는 4년 이하의 징역이나 금고 또는 100만엔 이하의 벌금에 처하며,¹⁰⁹⁾ 당선무효유도죄는 1년 이상 5년 이하의 징역·금고에,¹¹⁰⁾ 후보자 선정에 관한 죄는 3년 이하의 징역에 처한다.¹¹¹⁾

(나) 기부행위 관련 선거부패

공직선거후보자 등은 당해 선거구(선거구가 없는 때에는 선거가 실시되는 구역) 안에 있는 자에 대하여 명목여하를 불문하고 기부할 수 없다고 규정하고,¹¹²⁾ 이를 위반하여 당해 선거에 관하여 기부를 한 자는 1년 이하의 금고 또는 30만엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.¹¹³⁾

공직선거후보자 등 이외의 자는 명목여하를 불문하고 공직선거후보자 등을 기부명의인으로 하여 당해 선거구 안에 있는 자에 대하여 기부할 수 없도록 규정하고,¹¹⁴⁾ 이를 위반하여 기부를 한 자(회사 기타 법인 또는 단체에 있어서는 그 임직원 또는 구성원으로서 당해 위반행위를 한 자)는 50만엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.¹¹⁵⁾

공직선거후보자 등이 그 임직원 또는 구성원으로 있는 회사 기타 법인 또는 단체는 당해 선거구(선거구가 없는 때에는 선거가 실시되는 구역) 안에 있는 자에 대하여 명목여하를 불문하고 이들의 성명을 표시하거나 그 성명을 유추할 수 있는 방법으로 기부할 수 없고,¹¹⁶⁾ 이를 위반하여 그 회사 기타 법인·단체의 임직원 또는 구성원으로서 당해 위반

106) 일본공직선거법 제221조 제1항 제5호.

107) 일본공직선거법 제221조 제1항 제6호.

108) 일본공직선거법 제222조.

109) 일본공직선거법 제223조.

110) 일본공직선거법 제224조의2.

111) 일본공직선거법 제224조의3.

112) 일본공직선거법 제199조의2 제1항.

113) 일본공직선거법 제249조의2 제1항.

114) 일본공직선거법 제199조의2 제2항.

115) 일본공직선거법 제249조의2 제4항.

행위를 한 자는 50만에 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.¹¹⁷⁾

공직선거후보자 등의 성명이 표시되거나 그 성명을 유추할 수 있는 명칭이 표시되어 있는 회사 기타의 법인 또는 단체는 당해 선거에 관하여 당해 선거구(선거구가 없는 때에는 선거가 실시되는 구역) 안에 있는 자에 대하여 명목여하를 불문하고 기부가 금지되며,¹¹⁸⁾ 이를 위반하여 기부행위를 한 그 회사 기타 법인·단체의 임직원 또는 구성원은 50만엔 이하의 벌금에 처한다.¹¹⁹⁾

정당 기타 단체 또는 그 지부로서 특정 공직선거후보자 등의 정치상의 주의·시책을 지지하거나 또는 그를 추천하거나 지지하는 것이 그 정치활동 중 주된 것인 자는 당해 선거구(선거구가 없는 때에는 선거가 실시되는 구역) 안에 있는 자에 대하여 명목여하를 불문하고 기부가 금지되며,¹²⁰⁾ 이를 위반한 그 회사 기타 법인·단체의 임직원 또는 구성원은 50만엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.¹²¹⁾

누구든지 공직선거후보자 등에 대하여 당해 선거구 안에 있는 자에게 기부를 권유하거나 요구할 수 없고,¹²²⁾ 이를 위반하여 공직선거후보자 등을 협박하여 기부를 권유하거나 요구한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 30만엔 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.¹²³⁾ 또한 누구든지 당해 공직선거후보자 등 이외의 자에게 공직선거후보자 등을 기부명의인으로 하여 당해 선거구 안에 있는 자에 대하여 기부를 권유하거나 요구할 수 없고,¹²⁴⁾ 이를 위반하여 당해 공직선거후보자 등 이외의 자(당해 공직선거후보자 등 이외의 자가 회사 기타 법인 또는 단체인 경우에는 그 임직원 또는 구성원)를 협박하여 기부를 권유하거나 요구한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 30만엔 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.¹²⁵⁾

(라) 선거법 위반의 조사 절차

일본에서는 공직선거법을 위반하는 국회의원, 도지사, 시장, 도의원, 현의원 등의 관련 자들에 대한 조사 및 수사주체는 1차적으로 경찰이 담당하고 있다.

동경의 경우 동경 경시청이 그 조사와 수사를 담당하고 있고, 각 현에서 발생하는 선거

116) 일본공직선거법 제199조의3.

117) 일본공직선거법 제249조의3.

118) 일본공직선거법 제199조의4.

119) 일본공직선거법 제249조의4.

120) 일본공직선거법 제199조의5 제1항.

121) 일본공직선거법 제249조의5.

122) 일본공직선거법 제199조의2 제3항.

123) 일본공직선거법 제249조의2 제5항.

124) 일본공직선거법 제199조의2 제4항.

125) 일본공직선거법 제249조의2 제7항.

법 위반은 각 현의 경찰이 조사 및 수사의 주체가 되고 있다. 경찰이 초기 조사 및 수사를 한 다음 검찰로 넘어가며 사안에 따라 검찰이 다시 수사를 한 다음 기소와 불기소를 결정한다.

검찰관은 어떤 범죄라도 수사할 수 있는 권한이 있으며,¹²⁶⁾ 검찰은 필요하다고 인정할 때는 직접 수사를 할 수 있도록 규정하고 있다.¹²⁷⁾ 검찰은 조사 및 수사에 대해 관련 관할 경찰에 지시할 수 있고,¹²⁸⁾ 검찰 및 경찰은 관련 피의자 및 참고인에 대해 필요하다고 판단될 경우 관련자에 대해 출두명령이나 소환을 할 수 있다.¹²⁹⁾

(4) 독일

(가) 독일 연방선거법에서의 규제

명예직인 선거구선거위원회 위원과 투표구선거위원회 위원이 중대한 이유없이 그 직을 거부하거나 충분한 이유 없이 그 직의 의무를 회피하는 경우 최고 500 유로의 벌금을 부과할 수 있으며, 투표종료 전에 투표를 마친 투표자의 투표권 행사내용에 관한 여론조사결과를 공개한 자에게 최고 5만 유로의 벌금을 부과할 수 있다.¹³⁰⁾

(나) 독일 형법에서의 선거부패 규제

독일에서는 명예직 거부해위와 투표시간 종료 전 출구조사결과 공표행위만을 질서위반행위로 규제하고 있으며, 대부분의 선거관련 부정행위는 형법에서 처벌하고 있다.¹³¹⁾ 독일 형법 각칙 제4장 헌법기관 및 선거와 투표에 관한 죄에 10개 조문을 두고서 8개 유형으로 선거범죄를 규정하고 있다.¹³²⁾

선거방해죄·선거조작죄·선거인에 대한 강요죄는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하고 미수범은 처벌하되, 중한 경우 선거방해죄는 1년 이상의 자유형에 처하며, 선거인에 대한 강요죄는 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처하도록 규정하고 있다.

매수와 관련하여 선거인매수죄는 타인에게 투표하지 않게 하거나 특정한 의미로 투표하도록 하는데 대하여 그에게 선물 기타 이익을 제공하거나 약속하거나 또는 보증함으로써

126) 일본검찰청법 제6조.

127) 일본형사소송법 제191조.

128) 일본형사소송법 제193조.

129) 일본형사소송법 제198조.

130) Bundeswahlgesetz, www.rechtliches.de/info_BWG.html, (검색일 2015. 9. 29).

131) 임성식·이경렬(2006), pp. 72-75.

132) Strafgesetzbuch, www.rechtliches.de/info_StGB.html, (검색일 2015. 9. 29).

써 성립하는 범죄이다.¹³³⁾ 이 범죄에 대해서는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형으로 처벌한다. 나아가 투표하지 않게 하거나 특정한 의미로 투표하는 것에 대하여 선물 또는 기타 이익을 요구 또는 약속하게 하거나 이를 받은 경우에도 동일한 형벌로써 처벌하고 있다.¹³⁴⁾

한편, 의원에 대한 매수죄는 의회의원들 사이의 오래된 요구와 반대를 거쳐 마침내 1994년 제28차 형법개정법에 의하여 형법에 도입되었다. 이 범죄는 유럽의회 또는 연방, 각 주, 지방자치단체, 지방자치단체연합의 의원선거나 또는 투표에서 그 지지표를 매수하거나 매도하는 경우에 성립하고, 5년 이하의 자유형 또는 벌금형으로 처벌하고 있다.¹³⁵⁾ 특히 법원은 이 범죄로 6월 이상의 자유형을 선고하는 경우 공직선거에 의한 권리 취득 자격 및 공직에 관한 피선거권 또는 선거권을 박탈할 수 있도록 규정하고 있다.¹³⁶⁾

선거비밀침해죄와 선거인에 대한 사기죄는 2년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하되, 선거인에 대한 사기죄의 미수범도 처벌한다. 선거문서위조죄는 6월 이하의 자유형 또는 180일 수 이하의 벌금형에 처한다. 선거방해죄, 선거조작죄, 선거인에 대한 강요죄, 선거인매수죄로 6월 이상의 자유형에 부가하여 공공선거를 통한 권리 취득자격 및 공법상의 업무에 관한 피선거권 또는 선거권을 박탈할 수 있다.¹³⁷⁾

선거범죄와 관련한 별도의 공소시효는 없으므로 공소시효에 관한 일반규정이 적용된다.¹³⁸⁾

(다) 선거법 위반의 조사 절차

독일 연방의회선거법 및 정당법 상의 행정적 제재가 수반되는 위법행위의 조사는 일반법인 질서위반행위에 대한 법률에 따른 절차가 적용된다.

질서위반행위에 대한 법률에 따르면 질서위반행위에 대해 과태료 등을 부과할 수 있는 행정주체에게 형사소송법 상의 규정들을 준용하여 각종 조사 권한(문서열람권, 현장출입권, 필요한 경우에 한해 압수수색 권한)을 부여하고 있다. 행정적 제재 권한을 지닌 조사

133) 독일형법 제108조b 제1항.

134) 독일형법 제108조b 제2항.

135) 독일형법 제108조e 제1항.

136) 독일형법 제108조e 제2항.

137) 독일형법 제45조 제2항의 규정에 의하면 법원은 특별한 규정이 있는 때에는 형의 선고를 받은 자에 대하여 공무담임자격 및 공공선거를 통한 권리취득자격을 2년 이상 5년 이하의 기간 내에서 박탈할 수 있고, 제5항의 규정에 의하면 법원은 법률에 특별한 규정이 있는 때에는 형의 선고를 받은 자에 대하여 2년 이상 5년 이하의 기간 내에서 공법상 업무에 관한 피선거권 또는 선거권을 박탈할 수 있다.

138) 독일형법 제78조 제3항의 규정에 의하면 법정형이 10년 이상의 자유형인 범죄는 20년, 법정형이 5년 이상 10년 미만의 자유형인 범죄는 10년, 법정형이 1년 이상 5년 미만의 자유형인 범죄는 5년, 기타의 범죄는 3년이다.

주체는 제재 조치를 내리기 이전에 당사자로 하여금 변명할 기회를 부여해야 한다.¹³⁹⁾ 행정제재를 받은 당사자는 제재 조치(과태료 부과 등)에 대하여 관할법원에 소를 제기할 수 있으며, 관할 법원은 형사법원이 아닌 행정법원으로서 조사 주체인 당해 행정청의 관할 지역 내의 구 법원이다.¹⁴⁰⁾ 형사법적 제재가 수반되는 범죄행위에 대한 수사 및 소추는 경찰과 검찰이 담당하며 관할법원도 형사법원이다.

(5) 프랑스

(가) 프랑스 선거법에서의 선거부패

프랑스의 선거범죄에 관하여는 선거법에 주로 규정되어 있으나 시행규칙에도 일부 규정이 있다. 프랑스 선거법 제1편 하원의원, 도의원 및 구·시·군의원선거 제1장 통칙 제7절 벌칙에 벌칙에 34개 조문으로 규정되어 있는 바, 벌칙에 관한 조문이 29개이고 5개 조문은 선거무효 예외·후보자에 대한 소추제한·군인에 대한 면책·시민권 박탈·서류이송에 관한 규정이다.

기부금이나 선물을 금전이나 현물로 받거나 선물의 약속, 특혜 기타 이익을 제공함으로써 선거인의 표를 얻거나 시도한 자, 동일한 방법에 의하여 선거인이 투표에서 기권하도록 하거나 이를 시도한 자는 15,000 유로의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.¹⁴¹⁾ 투표에 영향을 미치게 하기 위하여 구·시·군이나 특정 조직체에 선물을 약속하거나 특혜를 제공한 자는 2년 이하의 징역 및 15,000 유로의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.¹⁴²⁾ 선거비용에 관한 죄는 3,750 유로의 벌금 및 1년 징역에 처하거나 이들 2개의 형벌 중 어느 하나를 과하고, 선거범죄가 공모에 의하여 1개 구의 규모 이상으로 행하여진 경우에는 20년의 징역에 처하도록 규정하고 있다. 선거비용 상한선을 초과하거나 선거운동 회계보고서를 제출하지 아니하는 등의 경우에는 1년 동안 피선거권이 없다.¹⁴³⁾

(나) 시행규칙에서의 규제

프랑스 선거법 시행규칙 제1편 하원의원, 도의원 및 구·시·군의원선거 제1장 통칙 제7절 벌칙에 4개의 조문을 두고 있는 바, 공공기관 또는 구·시·군기관의 소속공무원이 후보

139) 독일질서위반행위에 대한 법률 제55조.

140) 독일질서위반행위에 대한 법률 제62조, 제68조.

141) 프랑스 선거법 제106조.

142) 프랑스 선거법 제108조.

143) 프랑스 선거법 제109조, 제110조.

자의 투표용지, 정견발표문 및 경력소개문 등을 배포한 경우 5급 경범죄에 해당하는 벌금에 처하고, 선거자금단체의 관리자 또는 재정대리인이 후원호소서류 등에 위반한 경우 4급 경범죄에 해당하는 벌금에 처하고, 선거운동용 선전벽고 색도위반의 경우 경범죄의 구분에 따라 750 유로의 벌금에 처하며, 투표소의 무기휴대금지에 위반하여 무기가 눈에 보일 때에는 4급 경범죄에 해당하는 750 유로의 벌금에 처한다.¹⁴⁴⁾

(다) 선거법 위반의 조사 절차

프랑스에서는 선거법 위반 수사 주체는 선거 종류에 따라 달라진다. 대통령 선거, 상·하원 선거, 국민투표와 같은 전국선거의 경우 헌법재판소가 선거법 위반 조사 및 수사를 담당하고, 기초·도·광역의회 선거와 같은 지방선거의 경우 행정재판소 및 최고행정법원이 선거법 위반 수사를 담당한다.

선거법 위반 및 불법정치자금 모집 등에 대한 소송이 접수되는 경우 전국선거에서는 헌법재판소가 수사에 들어가게 되며, 지방선거 및 유럽의회선거의 경우는 행정재판소 및 최고행정법원이 수사를 담당한다. 이 때 예심판사실에서 시행되는 모든 예심수사피의자에 대한 신문에 대해 영상녹화가 의무로 지워진다.¹⁴⁵⁾

대통령 선거의 경우 투표 마감 이후 48시간 내에 도지사 및 모든 대통령 후보는 대통령 선거운동에 대한 선거 무효소송을 헌법재판소에 제기할 수 있다.¹⁴⁶⁾ 선거법 위반 및 정치자금 수사권은 전적으로 헌법재판소에 있으며, 정부(도지사) 및 정치자금 및 선거비용 국가위원회(CNCCFP)는 헌법재판소에 소송을 제기하여 수사를 요청할 수 있다.

상·하원 의원의 선거의 경우 모든 투표자와 후보자는 선거결과가 공고된 날로부터 10일 이내에 헌법재판소에 선거무효 소송을 제기할 수 있다.

기초의원·도의원선거의 경우, 모든 선거인, 후보자, 도의회 구성원 및 도지사는 선거결과가 공고된 날로부터 10일 이내에 선거무효 소송을 행정재판소에 제기할 수 있다. 또한 행정재판소의 결정에 대해 최고행정법원(counsel d'Etat)에 상소할 수 있다. 광역의회의 경우 역시 선거결과 공고일로부터 10일 이내에 최고행정법원으로 직접 선거무효소송을 제기해야 한다.

유럽의회선거의 경우 투표인 및 내무부장관 및 해외영토 담당 장관이 결과 공고로부터 10일 이내에 최고행정법원에 제소할 수 있다.

144) 프랑스 선거법 시행규칙 제94조 내지 제96조.

145) 프랑스 형사법 제116-1조.

146) 대통령 직선제와 관련된 1962년 11월 6일 n° 62-1292 법안에 실행에 관한 2001년 3월 8일 n° 2001-213 시행령(Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) 제30조.

Ⅲ. 역대 공직선거의 부패양상 및 정부정책 분석

1. 민주화이전 공직선거

가. 제1공화국시기의 공직선거와 정부정책

제1공화국은 제헌의회 구성부터 이승만 정권의 집권시기로서 국회의원과 대통령선거가 각각 4회, 지방선거가 2차례 실시되었다.

아래의 <표 2>는 제1공화국시기에 실시한 국회의원선거와 대통령선거의 선거일자 등을 정리한 것이다.

< 표 2 > 제1공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황

| 국회의원선거 | | | 대통령선거 | | |
|--------|-------------|-----|-------|-------------|--------|
| 대별 | 선거일 | 의석수 | 대별 | 선거일 | 선출방법 |
| 1(제헌) | 1948. 5. 10 | 200 | 1(초대) | 1948. 7. 20 | 간선(국회) |
| 2 | 1950. 5. 30 | 210 | 2 | 1952. 8. 5 | 직선 |
| 3 | 1954. 5. 20 | 203 | 3 | 1958. 5. 15 | 직선 |
| 4 | 1958. 5. 2 | 233 | 4 | 1960. 3. 15 | 직선 |

(1) 공직선거제도

제헌의회를 구성할 국회의원을 뽑는데 적용한 우리나라의 최초 공직선거법은 1947년의 국회의원선거법(군정법령 제175호)이다. 이 법은 군정법령에 의하여 공포된 것으로서 신생국의 국가형성에 필요한 정치권력의 정당성을 담보하기 위한 최초의 선거제도에 관한 법제로서 의미가 있는 법률이었다. 이 당시의 국회의원선거법은 지향하는 바가 미국식 자유주의에 입각한 최소한의 규제 장치를 가지고 있을 뿐 국가의 관여를 최소화하고 있는 것이 주요 특징이다. 즉, 이 법은 선거운동과 관련하여 공무원을 제외하고는 자유롭게 선거운동을 하도록 규정하였고(당시의 국회의원선거법 제29조 이하 같음), 선거부패와 관련하여 오늘날과 유사하게 투표 또는 기권의 조건으로 금전, 물품, 향응 기타 재산상의 이익을 수수 또는 그 수수를 약속하거나 지위 혹은 영예(榮譽)상 유리한 조건을 제공 또는 제공을 약속한 자에 대하여는 5년 이하 징역 또는 10만원 이하 벌금에 처하도록 하였다(법 제53조 2호). 동 법제는 기타 선거운동에 영향을 미치는 것으로서 소선거

구제(법 제8조), 선거인등록제(법 제15조), 선거위원회제(법 제18조), 선거권자추천 후보자등록제도(법 제27조)를 채택하였다.

1950년에 실시된 제2대 국회의원선거를 규율할 국회의원선거법은 1950. 4. 12 대한민국 국회에서 제정된 국회의원선거법(법률 제121호)이다. 이법은 종전 미군정하의 국회의원선거법에 공영제 선거운동제도 도입, 연설회를 합동과 개인연설회 분리, 선거관계자에 대한 실비변상 허용 등 몇 가지를 더 추가하였고, 매수죄를 더 세분하여 규정하는 등 오늘날과 유사하게 유권자 매수 행위에 대하여 규제의 범위를 세분하고 있는 것이 주요 특징의 하나이다.¹⁴⁷⁾

1954년 제3대 국회의원 선거는 참의원파와 민의원이 있었던 시기로서 이를 규율한 선거법은 1951년에 개정된 국회의원선거법(1951. 6. 2 법률 제204호)이다. 이법에서는 선거사무소(법 제35조의2), 호별방문 허용(법 제42조의2), 선거일후답례금지(법 제42조의3)를 신설하였다. 이법에서 오늘날과 같이 기부행위로서 선거일후 답례금지제도를 채택한 것이 이색적이었다.

제4대 민의원선거는 1958. 1. 25에 공포된 민의원의원선거법(법률 제470호)에 의하여 규율되었다. 이법은 여야 협상에 의하여 마련된 법으로서 의의를 지닌다. 이법에서는 선거운동의 개념을 명확히 하였다. 그렇지만, 다른 면에서는 선거운동의 자유를 대폭적으로 규제하는 방향으로 개악이 되었다.¹⁴⁸⁾ 즉 규정의 문서·도화 등의 금지(법 제57조), 탈법 방법에 의한 문서·도화의 금지(법 제58조), 호별방문금지(법 제76조) 등을 신설하고, 선거운동방법도 더 세분하여 인쇄물배부(법 제45조), 후보자의 신문광고(법 제74조), 정치단체의 신문광고(법 제75조), 경력방송(법 제70조) 등의 규정을 두었다. 한편 유권자매수와 관련하여서는 기부행위를 제한하는 입법이 이때에 이루어졌다. 음식물제공금지(법 제79조), 기부행위 금지(법 제85조 외) 등의 규정이 신설되었다.

제1공화국 시기에 실시된 국회의원선거를 규율한 선거제도 중에서 선거운동과 부패관

147) 유권자매수와 관련하여 종전의 규정보다는 더 세분하여 투표케 하거나 투표할 수 없게 할 목적으로 재산의 이익이나 공사의 직을 제공 또는 요구한 자, 투표하였거나 투표하지 않았다는 보수로 선거인에게 전호(앞의 호)의 행위를 한 자, 선거운동에 이용할 목적으로 학교, 공익기관, 단체 또는 청년단체에 전호의 행위를 한 자와 알선 또는 유도한 자 등을 2년 이하의 징역·금고 또는 20만원 이하의 벌금(법 제98조)에 처하도록 하는 등 오늘날과 유사하게 유권자 매수 행위에 대하여 규제의 범위를 세분하고 있는 것이 주요 특징의 하나이다.

148) 당시 국회의원선거법의 개정은 처음에 정부에서 제출한 개정안(1955. 4. 22 제안, 의안번호 030075 국회의원선거법안)에 여당이었던 자유당안과 야당안이 각각 제출되어 여·야간에 협상을 하여 이를 확정 시켰다. 선거운동분야에서는 선거운동의 자유를 대폭 제한하는 방향으로 개정이 이루어졌다. 당시의 언론에서는 선거운동의 제약이 관권개입을 심화시킬 것이라고 우려를 하였는데 결과적으로 그 후 공직선거에서 관의 개입과 야당에 대한 탄압이 더욱 확대되었다(1957. 5. 2 동아일보 1면 참조). 당시 개정된 선거운동제도는 국민의 입을 막고자하는 정부의 의도대로 제국주의 잔재가 남아 있었던 일본의 공직선거법의 제도를 계수한 것으로서 우리나라 민주발전에 큰 장애를 초래한 것이었다(자세한 것은 김현태(2007), pp. 93-95 참조).

런 제도를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

< 표 3 > 제1공화국시기 국회의원 선거제도

| | 제헌의원 | 2대 국회의원 | 3대 국회의원 (민의원) | 4대 국회의원 (민의원) |
|------------|--|--|---|--|
| 규율 선거법 | 국회의원선거법 (1948. 3. 17 미군 정법령 제175호) | 국회의원선거법 (1950. 4. 12 법률 제121호) | 국회의원선거법 (1951. 6. 2 법률 제204호) | 민의원의원선거법 (1958. 1. 25 법률 제470호) |
| 선거운 동관련 | 공무원 제외, 자유 로운 선거운동 허 용(제29조) | 공영선거공보제(제 32조), 선거운동용 벽보, 간판(제40 조), 선거운동문서 무료발송(제39조), 합동연설회(제33 조), 개인연설회(제 37조), 특수관계이 용 선거운동금지(제 42조), 선거관계자 에 대한 여비 기타 실비변상제(제38조) 등 신설 | 선거사무소(제35조 의2), 호별방문 허 용(제42조의2) 신 설 | 선거운동 정의(제 43조), 선거운동기 간(제44조), 규정의 문서·도화등의 금지 (제57조), 탈법방법 에 의한 문서·도화 의 금지(제58조), 호별방문금지(제76 조), 서명·날인운동 금지(제77조), 허위 사실유포금지(제84 조) 등 신설, 인쇄 물배부(제45조), 후 보자의 신문광고(제 74조), 정치단체의 신문광고(제75조), 경력방송(제70조) 등 제도화 |
| 선거부 패관련 | 유권자 매수죄(제 53조 2호) | 유권자 매수죄(제 98조) | 선거일후답례금지 (제42조의3) 유권자매수죄(제98 조) | 음식물제공금지(제 79조), 기부행위 금 지(제85조 외), 유권자매수죄(제 152조) |

대통령선거와 관련하여 초대 대통령은 국회에서 선출하였고 제2대(1952)와 제3대(1956), 제4대(1960) 대통령선거는 대통령·부통령선거법(1952. 7. 18 법률 제247호)을 통하여 국민에 의하여 직접선거로 선출하였다.

동법에서 선거운동과 관련하여 선거운동기구(법 제23조), 공무원등 선거운동 금지(법 제24조), 특수관계이용 선거운동 금지(법 제25조), 선거운동자의 선거운동금지(법 제26조), 선거운동관계자 실비변상(법 제27조), 선거운동문서 무료우편(법 제28조), 학교 기타 공공시설의 연설회장 사용(법 제29조) 등의 규정이 있었고, 유권자매수와 관련하여 2년 이하의 징역·금고 또는 200만원 이하의 벌금(법 제77조)에 처하도록 하는 등의 규정이 있었다.

지방선거는 당초 1949. 7. 4 제정된 지방자치법(법률 제32호)에 의하도록 하였는바, 지방자치법 제3장(선거)에서 지방선거에 관한 절차와 방법 등을 규정하였고, 공무원(국회의원과 지방의회의원 예외)을 제외하고 선거운동은 자유로이 할 수 있으며(지방자치법 제74조), 선거법 위반에 대한 벌칙은 국회의원선거법의 벌칙을 적용하도록 규정하였다(같은 법 제96조).

(2) 선거운동 전개와 양상

제1공화국시기에 실시된 공직선거는 우리나라 공직선거의 제도와 양상을 비롯하여 정당의 구성과 행태 등에 많은 영향을 주었던 선거였다.

1948. 5. 10 실시된 제헌의회의원선거는 우리나라에서 최초로 실시된 보통선거였다. 이때의 선거법은 선거운동에 대한 규제가 거의 없었기 때문에 자유로이 연설 등을 할 수 있었다.

다만, 이때의 정치상황이 좌우이념대결은 물론이고 폭력을 수반한 정치적으로 안정을 찾기는 쉽지 아니한 혼란기였다. 정치참여 주체로서 정당 등 정치단체들은 난립하고 오늘날과 같은 정치수행능력을 갖추지 못하고 조직력도 리더십도 부족하였다. 더구나 국민들은 민주정치에 대한 이해가 부족하고, 정치참여의 절차와 방법 등에 대하여도 생소했다. 선거권자 등록도 자발적 참여가 낮은 것으로 조사되었다.¹⁴⁹⁾ 여기서부터 우리나라에서 계속되어온 ‘동원선거’의 출발을 추론할 수 있다. 이 선거에서의 선거운동은 명망가 중심으로 전개된 선거였다. 이때에는 유권자 매수가 없었다는 주장¹⁵⁰⁾도 있으나 당시 검찰총장이 “입후보자가 상당 거액의 산포와 더불어 향응 등으로 선거인들을 매수 유혹하는 사례가 있음”을 인지하고 있었다는 점에서 볼 때, 금품선거가 전혀 없었다고 할 수는 없다.¹⁵¹⁾

제2대 국회의원선거에서부터 제4대 국회의원선거까지는 선거운동의 자유를 점차적으로 규제하는 방향으로 제도가 바뀐에 따라 선거운동의 양태도 그에 따라 변화하였다.

1950. 5. 30에 실시된 제2대 국회의원선거는 종전에 선거를 거부했던 진영에서 대거 선거에 참여하여 경쟁이 치열하게 전개됨으로써 과열양상을 보이기 시작하였다. 정보 전

149) 1948. 4. 12 한국여론협회가 서울 거리에서 조사한 바에 의하면 대상자 1,262명중에서 934명이 등록을 했고 328명이 등록을 하지 않았으며, 등록자 중에서 자발적 등록 84명, 강제적 등록 850명이라고 조사되어 9%만이 자발적 등록으로 조사되었다고 발표하였는데, 당시 공보부는 이를 공정성 없는 가두여론조사로 인심을 현혹케 하는 언론이라 하여 주의와 경고, 끝내는 해산조치를 하였다(서중석, 『대한민국 선거이야기』 (서울: 역사비평사, 2008), p. 36 참조, 1948. 4. 16 동아일보 2면, 1955. 3. 16 동아일보 1면 참조).

150) 허정, 『내일을 위한 증언』 (서울: 샘터사, 1979), pp. 148-149.

151) 1948. 3. 29 당시 검찰총장 이인의 ‘선거참가방해자 엄중 처단하라’는 지시에 ‘금품 살포 및 향응제공’의 내용이 있다(1948. 3.30 동아일보 2면).

달의 수단과 방법이 다양하지 못하고 느린 상황에서 흑색선전 등이 유력을 발휘하였고, 이시기부터 향응제공이 노골적으로 많이 보이기 시작하였다. 대표적인 사례가 ‘금전살포, 막걸리 또는 증식 제공, 선거사무소에서 3식과 수당 제공’ 등이다.¹⁵²⁾ 전반적으로 선거운동은 전단배부, 호별방문으로 전개되었으나 금권선거는 점점 확대되어 가고 있었으며, 당시 이승만 대통령의 중도 진영 등 반대정파에 대한 견제 발언으로 유·무형의 탄압이 이루어졌다는 평가이다.¹⁵³⁾ 더구나 이 선거에서부터 공무원의 선거관여 시비가 점차 증가하였다. 이때까지만 해도 정당은 정책을 제시하고 선거에 후보자를 낼 수 있는 정당으로서의 모습을 거의 보이지 못하였다.

1954. 5. 20 제3대 국회의원선거는 이승만 정권의 집권 6년 차 선거로서 이승만의 장기집권과 관련이 깊다. 정당공천제를 실시하면서 이승만의 중임을 찬성하는 자에게만 공천을 주었고 경찰의 개입이 과다하게 이루어졌다.¹⁵⁴⁾ 이 선거에서부터는 노골적인 경찰 등의 선거개입이 이루어진 선거였다.¹⁵⁵⁾ 한편, 이 선거에서도 유권자 매수행위는 나타났다.¹⁵⁶⁾

1958. 5. 2에 실시된 제4회 국회의원선거는 국가권력의 조직적 개입 및 야당 탄압, 직접적인 투표 및 개표조작 등이 이루어졌다.¹⁵⁷⁾ 이러한 부정선거의 경험은 1960. 3. 15 정·부통령선거에서 절정을 이루게 된다. 국가권력의 선거개입은 이미 이승만의 장기집권을 목적으로 검찰, 경찰 및 선거주무기관이었던 내무부, 지방행정기관 등의 구성 및 행태에서 예견되었던 것이며, 이를 견제할만한 국회나, 검찰, 시민, 언론 등의 존재는 미미하였다.

대통령과 부통령선거와 관련해서는 1952. 8. 5 제2대 대통령선거는 전시중의 선거로서 선거운동이 불가능하고 정상적인 정책경쟁도 이루어질 수 없는 선거였다. 다만, 이 선거에서 경찰의 선거개입시비가 정당과 경찰간에 성명서 발표 등으로 전개된 적이 있었다.¹⁵⁸⁾ 1956. 5. 15 정·부통령선거도 그 연장선에서 경찰 등의 선거개입이 광범위하게 이루어졌다. 1960. 3. 15 정·부통령선거에서는 국가권력이 최고조로 개입함으로써 관권 선거로서 나올만한 것은 다 동원된 부정선거였다. 사전무더기투표, 야당참관인 매수, 투표함 바꿔치기, 혼표, 환표 등 대규모의 부정이 이루어졌다가, 선거자체가 원천적으로 무효조치 되었다.¹⁵⁹⁾ 이때의 선거에서는 국가의 예산을 동원하여 부정선거에 동원된 공무

152) 1950. 5. 15 경향신문 1면 참조.

153) 심지연, 김민전, 『한국정치체도의 진화경로』 (서울: 백산서당, 2006), pp. 437-438 참조.

154) 서중석(2008), p. 81. 이때의 선거를 ‘곤봉선거 또는 경찰선거’라고 불리어졌다(서중석(2008), pp. 82-83참조).

155) 경향신문, 1954. 8. 4., 1면 참조

156) 선거초기이긴 하나 매표공작으로 4건 16명, 폭행 2건 2명, 협박 7건 1명, 중상모략 2건, 부정등록 1건, 벽보철거 5건이 있었다고 보도되었다(1954. 5. 5 경향신문 2면).

157) 서중석(2008), p. 105 참조.

158) 1952. 8. 5 경향신문 1면 참조.

원 등에게 이를 지급하는 등 다른 형태의 매수행위가 나타나기도 했다.

(3) 정부정책

제헌의회 구성을 위한 최초 국회의원선거에 있어서 가장 중요했던 정부 정책은 자유선거의 실시였다. 대부분의 신생국가에서 일어나는 무질서가 우리의 경우에도 예외가 아니어서 외부세력에 의한 선거의 방해 및 선거의 자유를 침해하는 불법행위에 대한 차단이 급선무였으며, 아울러 민주정치의 초기 제도화 성공과 국민의 시민의식을 높이기 위한 정부정책이 시행되었다.¹⁶⁰⁾ 선거를 보호하기 조치의 하나로 “향보단”이라는 관변조직체를 구성하여 활용한 것이 그 예이다.¹⁶¹⁾ 이러한 향보단 등 관변단체의 동원사례는 이후 모든 권위주의 정권에서도 유사하게 나타난다.

1950. 5. 30 2대 국회의원선거와 관련하여 정부정책은 검찰과 내무부장과, 경찰, 감찰위원회 등이 공무원의 선거관여에 대하여 엄중 경고하는 담화를 발표하는 등 공무원의 선거개입에 따른 경고가 있었다.¹⁶²⁾ 이 선거에서의 폭력사태는 제헌의회의원선거에서보다는 적었다는 점을 볼 때, 좀 더 치안이 안정된 상태에서 선거가 실시된 것으로 보인다.¹⁶³⁾

그 이후 이승만 정권 하에서 실시된 공직선거에서 정부는 말로는 선거사범에 대한 엄단을 이야기 하면서 국가권력을 총동원하여 이승만 정부에 유리한 부정선거를 획책하는 등 이중적인 선거정책을 전개하였다. 공직선거가 형식적으로만 정치권력의 정당성 확보와 국가기관의 구성에 활용되는 수단으로 전략하였다.

한편, 제1공화국 기간 동안에 발생한 선거사범 발생건수는 부정선거가 표면화되는 1960년대에 올수록 증가하고 있는 현상을 볼 수 있다. 이승만 정권하에서 치러진 국회의원총선거의 선거사범 발생건수를 보면 다음 <그림-3>과 같다.¹⁶⁴⁾

159) 심지연외(2006), pp. 440-441 참조.

160) 1948. 3. 12 미군정청 사령관이었던 하지(John Reed Hodge)중장은 “1. 선거에 관한 교육과 계몽에 전력 원조하여 각지 국민으로 하여금 총선거와 선거규정에 대한 상세한 지식을 부여할 것. 2. 선거전과 선거 중에 자유분위기 양성에 전력할 것”을 내용으로 하는 성명을 발표하였다(중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사 제1집』 (서울: 중앙선거관리위원회, 1981), p. 450, 1948. 3. 14 동아일보 1면).

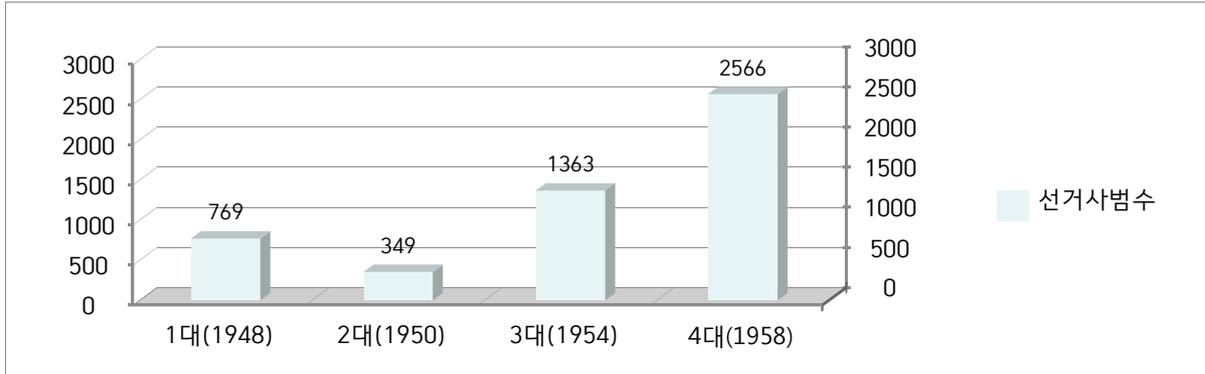
161) 심지연 외(2006), p. 435 참조.

162) 1950. 5. 25 내무부장관 백성욱의 담화 참조(1960. 5. 26 동아일보 1면). 이 담화에서 흥미 있는 것은 국민들로 하여금 선거사범(선거법위반자)이 있는 경우는 내무부장관실에 직접우편으로 통지해달라는 내용이 있는 바, 오늘날 선거법위반자에 대한 고발과 유사한 제도를 운용한 것으로 보인다.

163) 1948년 선거에서는 약 900명의 사상자가 발생하였으나 1950년 선거에서는 6명 사망, 3명 납치, 약 500명 체포되었다는 보도가 있었다(1950. 5. 31 경향신문 참조).

164) 이때에는 금품제공 부패선거사범에 관한 통계가 별도로 정리되지 않은 시기여서 어느 정도 부패사범이 있었는지에 관한 정확한 통계는 알 수 없다.

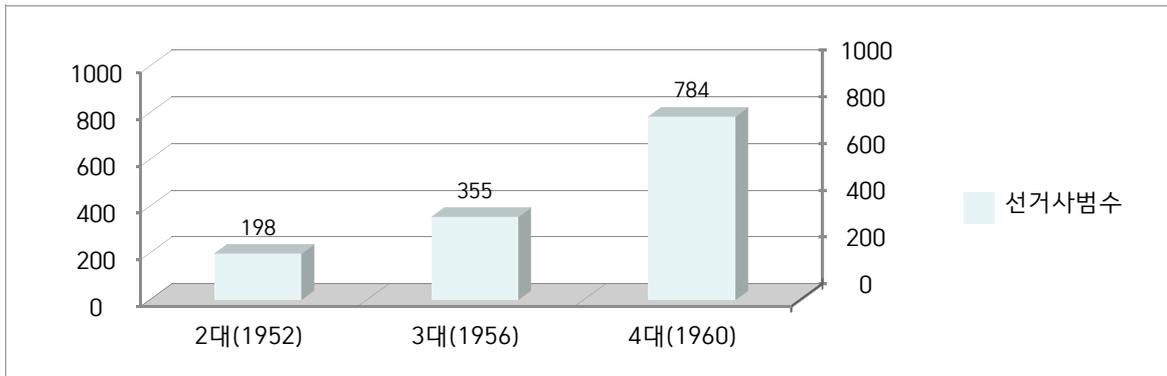
< 그림 3 > 제1공화국시기 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰)



위의 그림에서 보는 바와 같이 선거사범은 1954년 제3대 국회의원선거에서 증가하기 시작하여 제4대 때에 2,566명으로 최고조를 이루고 있다. 물론 선거사범은 다른 범죄에 달리 관용적이고 은밀하게 이루어지는 경향이 커서 검찰이 입건한 선거사범의 수는 명목에 불과할 수 있다. 이러한 것은 이후 공직선거에서도 마찬가지이다. 따라서 검찰이 적발한 선거사범의 수가 많으면 많을수록 실체는 매우 혼탁하고 불법이 많았던 선거로 보아야 할 것이다.

이와 함께 이 기간 동안 실시된 대통령선거 선거사범 발생건수는 다음 <그림 4>와 같다.

< 그림 3 > 제1공화국시기 대통령선거 선거사범 발생건수(검찰)



위의 그림에서도 1960. 3. 15 부정선거에서 선거사범의 수는 대폭 증가하고 있다.

이 기간 동안에는 선거사범의 내역을 구분한 자료가 없어 매수행위 등 선거부패 행위가 어느 정도이었던지 가늠하기가 어렵지만 대체적으로 제1공화국 공직선거가 명백한 관권선거이며 통제되지 아니하는 금권선거였다고 할 수 있다.

제1공화국의 공직선거에서 선거 쟁송은 국회의원총선거는 108건에 선거무효 6건, 당선무효 3건, 선거일부무효가 3건이 발생하였으며, 이는 모두 제4대인 1958년 선거에서 일어났다. 이것을 보더라도 4대 국회의원선거는 선거사범도 제일 많이 발생하였을 뿐만 아니라 선거결과가 뒤집히는 선거무효 등도 많았던 선거가 되었다. 대통령선거는 제4대인

3. 15 부정선거와 관련하여 3개의 선거소송이 제기된 바 있고, 지방선거는 1952년 선거에서는 20건의 소송이, 1956년 선거에서는 49건이 제기되었으나, 이중에서 선거무효가 3건, 선거일부무효가 1건으로 처리되었다(이상 덧붙임 참조).

나. 제2공화국시기의 공직선거와 정부정책

제2공화국은 4. 19이후 집권한 민주당 정권시대로서 1961. 5. 16 군사 쿠데타 이전까지의 기간에 존재했다. 이 기간에는 1960. 7. 29 제5대 국회의원(민의원)선거가 있었고, 그 해 말인 12. 12에는 3차 지방선거가 실시된 바 있다.

(1) 공직선거제도

1960. 3. 15 정·부통령선거가 4. 19혁명에 의하여 무효로 된 후에 제5대 국회의원선거는 1960. 6. 23에 제정된 국회의원선거법에 의하여 실시되었다. 동법은 최악의 법으로서 지적되고 있는 1958년 민의원의원선거법과 대동소이하였다. 선거운동의 자유는 종전과 같이 제한금지가 주축이 되는 규제일변도의 내용을 그대로 유지하고 있었다. 제2공화국 시기에 실시된 국회의원선거를 규율한 선거제도 중에서 선거운동과 부패관련 제도를 4대 때의 민의원의원선거법과 비교 정리하면 다음 <표 4>과 같다.

< 표 4 > 제2화국시기 국회의원 선거제도(4. 5대 비교)

| | 4대 국회의원(제1공화국) (민의원) | 5대 국회의원(제2공화국) (민의원) |
|------------|---|--|
| 규율 선거법 | 민의원의원선거법(1958. 1. 25 법률 제470호) | 국회의원선거법(1960. 6. 23 법률 제551호) |
| 선거운 동관련 | 선거운동 정의(제43조), 선거운동기간(제44조), 규정외 문서·도화등의 금지(제57조), 탈법방법에 의한 문서·도화의 금지(제58조), 호별방문금지(제76조), 서명·날인운동금지(제77조), 허위사실유포금지(제84조) 등 신설, 인쇄물배부(제45조), 후보자의 신문광고(제74조), 정치단체의 신문광고(제75조), 경력방송(제70조) 등 제도화 | 선거운동 정의(제34조), 선거운동기간(제35조), 규정외 문서·도화등의 금지(제49조), 탈법방법에 의한 문서·도화의 금지(제50조), 호별방문금지(제66조), 서명·날인운동금지(제67조), 허위사실유포금지(제73조) 등 전반적으로 1958년 민의원의원선거법과 거의 동일함. |
| 선거부 패관련 | 음식물제공금지(제79조), 기부행위 금지(제85조 외), 교통시설편의공여금지(제83조) 유권자매수죄(제152조) | 음식물제공금지(제69조), 기부행위 금지(제74조 외), 교통시설편의공여금지(제72조) 유권자매수죄(제140조) |

제3차 지방선거는 1960. 11. 1 개정된 지방자치법(법률 제563호)에 의하여 규율되었는데, 동법에서 종전 이승만 정권하에서 임명제였던 도지사·서울특별시장·읍·면장과 동·리

장을 직선제로 하여 실시하게 되었다. 다만, 동법에서는 종전 지방선거와 달리 선거운동 분야에 있어서는 당시의 국회의원선거법과 유사하게 규제위주로 개정되었다. 선거운동기간, 선거운동방법을 구체화하는 등 선거운동의 자유를 규제하는 방향으로 개정이 이루어졌다(당시의 지방자치법 제74조, 제74조의2 참조).

(2) 선거운동 양상과 선거부패

제5대 국회의원선거는 3. 15 부정선거에 이어 실시되는 선거로서 부정선거의 주체였던 이승만 정권이 무너진 후에 실시된 선거였으나, 규제위주의 선거법으로 인하여 선거운동의 자유는 종전과 같이 규제된 상태에서 실시되었다.

이 선거는 종전과 달리 직접적인 관권선거 보다는 새로운 정치세력으로 등장한 학생 및 시민들이 입후보 자유를 침해하는 일이 발생하는 등 어수선한 분위기에서 실시된 선거였다.

유권자 매수 등의 행위는 종전선거와 유사하게 나타났다. 막걸리 공세를 막아내자는 언론보도를 보더라도 매선거마다 금권선거 경향은 여전하였다.¹⁶⁵⁾ 심지어 이를 예방하기 위한 대학생들의 활동도 농촌을 중심으로 전개되기도 하였다.

더구나 그 해 12월에 실시된 지방선거는 더욱 혼탁하여 금전과 막걸리 등을 제공하는 일들이 많았다.¹⁶⁶⁾

(3) 정부정책

1960년 제5대 국회의원선거는 4. 19 혁명 이후 실시되었으므로 관권개입에 대하여는 중앙정부에서부터 차단하기 위한 여러 가지 조치들이 있었다.

그렇지만, 이때의 선거가 완벽하게 공정한 선거였다고는 할 수 없다. 왜냐하면, 당시의 선거에서 발생한 선거사범의 수가 3,612명이었으며, 지방선거에서도 많은 수의 선거사범이 적발되었기 때문이다(지방선거관련 입건자수 1,356건).

따라서 민주당 정권에서도 종전 이승만 정권과 같이 금권선거에 대하여는 이를 방어하기 위한 정책적 대안을 가지고 있지 못하였으며, 공직선거의 타락현상은 자유당 정권에

165) 1960. 7. 18 경향신문 1면. 특히 “우리는 과거에 자유당 정권하에서 대소선거가 있을 때마다 수권이나 광목 장수연등의 선물을 받아 보았고 막걸리 대접은 해야될 수도 없이 많이 있었다.”라는 내용에서 제1 공화국시기의 선거부패의 일면을 살펴볼 수 있다.

166) 1960년 제3차 지방선거와 관련하여 국가에 의한 부정선거는 없었으나 금품제공 등의 행위는 적지 아니 있었다는 것을 당시 장면총리도 시인하였다. 장면총리는 또한 선거사범으로 1356건을 입건하였는데 주로 매수행위에 의한 것이라고 밝혔다. 제5대 국회, “제38회 국회본회의 민의원회의록 제3호”, (1961. 1. 6) pp. 11-12 참조.

서 태동하여 하나의 문화로서 존재하였다고 볼 수 있다.

한편, 제5대 국회의원선거와 관련해서는 총 50건의 선거쟁송이 있었는데, 선거무효가 1건, 선거 일부무효가 3건이 있었고, 3차 지방선거에서는 시·도의원선거에서 총119건의 선거소송이 있었고, 이중에서 선거 일부무효가 1건으로 처리된 바 있다.

다. 제3공화국시기의 공직선거와 정부정책

제3공화국은 1961. 5. 16 군사쿠데타로부터 1972년 유신헌법체제의 등장 이전까지이다. 이시기에는 국회의원선거와 대통령선거가 각각 3회 실시되었다. 지방선거는 제2공화국에서는 실시하였으나 제3공화국의 박정희정권은 시·도지사와 구·시·군의 장을 모두 임명제로 변경하였다. 군사쿠데타 초기에는 군계급장을 단 현역군인들이 단체장으로 임명되기도 하였다.

아래의 <표 5>는 제3공화국시기에 실시한 국회의원선거와 대통령선거의 선거일자 등을 정리한 것이다.

< 표 5 > 제3공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황

| 국회의원선거 | | | 대통령선거 | | |
|--------|--------------|--------------------------|-------|--------------|------|
| 대별 | 선거일 | 의석수 | 대별 | 선거일 | 선출방법 |
| 6 | 1963. 11. 26 | 175 (지역구 131, 전국구 41) | 5대 | 1963. 10. 15 | 직선 |
| 7 | 1967. 6. 8 | 175 (지역구 131, 전국구 41) | 6대 | 1967. 5. 3 | 직선 |
| 8 | 1971. 5. 25 | 204 (지역구 153, 전국구 51) | 7대 | 1971. 4. 27 | 직선 |

(1) 공직선거제도

5. 16 쿠데타로 정권을 잡은 군인들은 대통령제와 단원제, 정당정치를 기반으로 하는 헌법을 만들었으며, 아울러 정치활동정화법([법률 제1032호, 1962. 3. 16 제정)을 만들어 유력 정치인의 정치활동을 막는 등의 조치를 하였다. 동 헌법에 따라 군사 정권은 정당법, 국회의원선거법, 대통령선거법을 새로 만들었다.

우선 정당법(1962. 12. 31 법률 제1246호)은 정당을 보호하기 육성하기 위한 취지라고 하였지만, 정당등록제(법 제4조), 정당등록요건 강화 등의 방법으로 정당의 설립과 활동에 대하여 규제함으로써 정당의 난립과 좌파 정당 등의 출현 방지를 기도하였다.¹⁶⁷⁾

167) 정당성립을 어렵게 하는 구정당법의 규정들은 다음과 같다.

제25조 (법정지구당수) 정당은 국회의원선거법에 의한 지역선거구총수의 3분의 1이상에 해당 하는 지구당을 가져야 한다.

이러한 의도 하에 군사정부는 중앙정보부 등을 통하여 ‘민주공화당’이라는 사무국 중심의 관리형 정당을 창당하기에 이르렀고, 제3공화국에서부터 제4공화국에 이르기 까지 여당으로서 존재하였다.

1963. 1. 16 법률 제1256호로 제정된 국회의원선거법은 무소속이 출마할 수 없도록 하였고, 기본적으로 선거운동의 자유를 규제했었던 과거 정권의 선거법과 유사하게 만들어졌다. 이러한 방향은 제3공화국 내내 유지되었으며, 제8대 국회의원선거에서는 야당의 요구에 의하여 정부업적 찬양·비방 유료광고행위금지(법 제61조의2), 지역구이익제공 사업공약 금지(법 제63조의2), 국가공사 기공식 및 단합대회 금지(법 제63조의3), 공무원 등 정상적 업무외의 출장제한(법 제64조의2) 등 관련개입을 방지하기 위한 규정들이 추가되었었다. 이때의 국회의원선거법에서 특히 주목되는 것은 군사정권이 정권을 공고히 하고자 왜곡된 선거제도를 채택하였다는 점이다. 즉 국회의원은 지역구(소선거구제)와 전국구로 나누어 선출하였는데, 전국구는 지역구선거에서의 정당 득표비를 기준으로 하여 제1당에게 50%이상 확보되도록 과배분하는 방법을 채택하였다(법 제125조).

선거부패 관련 규정들도 종전 선거법과 같이 음식물제공 금지, 기부행위 금지, 유권자 매수행위 처벌규정 등이 만들어졌다.

제3공화국 시기에 실시된 국회의원선거를 규율한 선거제도 중에서 선거운동과 부패관련 제도를 정리하면 다음 <표 6>과 같다.

< 표 6 > 제3공화국시기 국회의원 선거제도

| | 6대 국회의원 | 7대 국회의원 | 8대 국회의원 |
|---------|--|-----------------------------------|---|
| 규율 선거법 | 국회의원선거법(1963. 8. 6 법률 제1384호) ¹⁶⁸⁾ | 국회의원선거법(1966. 12. 14 법률 제1849호) | 국회의원선거법(1970. 12. 22 법률 제2241호) ¹⁶⁹⁾ |
| 선거운동 관련 | 선거운동 정의(제31조), 선거운동 기간(제32조), 포괄적 선거운동금지(제33조), 녹음기에 의한 선거운동금지(제57조제6항), 탈법방법에 의한 문서·도화의 금지(제46조), 호별방문금지(제65조), 서명·날인운동금지(제66조), 허위사실유포금지(제71조) 등 규정, 선거공보(제43조) 신설 | 선거공보 2회 발행(제43조) 기타사항은 6대와 같음. | 정부업적 찬양·비방 유료광고 행위금지(제61조의2), 지역구 이익제공 사업공약 금지(법 제63조의2), 국가공사 기공식 및 단합대회(정당의 단합대회 제외) 금지(제63조의3), 공무원 등 정상적 업무외의 출장 제한(제64조의2) 등의 규정을 추가함. 기타 제7대와 같음 |
| 선거부패관련 | 음식물제공금지(제68조), 기부행위 금지(제72조 외), 유권자매수죄(제143조) | 6대와 같음. | 7대와 같음. |

제26조 (지구당의 분산) 전조의 규정에 의한 지구당은 서울특별시, 부산시와 도중 5이상에 분산되어야 한다.

제27조 (지구당의 법정당원수) 지구당은 50인 이상의 당원을 가져야 한다.

제3공화국에서 대통령선거는 직선으로 대통령을 선출하였다. 1963. 2. 1 대통령선거법(법률 제1262호)을 제정하였으며, 선거운동분야는 기본적으로 규제 위주의 국회의원선거법과 대동소이하였다. 물론 선거부패관련 조항들도 마찬가지로이다. 이법도 국회의원선거법과 같이 1971년의 제7대 대통령선거에서는 관의 개입을 막고자하는 규정들이 신설되었다. 이러한 조치들은 후술하는 바와 같이 1967년의 제7대 국회의원선거와 제6대 대통령선거가 공무원의 선거개입은 물론, 금권선거라는 부정선거로 실시됨으로써 이의 반작용의 결과였다.

제3공화국 시기에 실시된 대통령선거를 규율한 선거제도 중에서 선거운동과 부패관련 제도를 정리하면 다음 <표 7>과 같다.

< 표 7 > 제3공화국시기 대통령 선거제도

| | 5대 대통령 | 6대 대통령 | 7대 대통령 |
|---------|--|--------------------------------|--|
| 규율 선거법 | 대통령선거법(1963. 8. 6 법률 제1384호) ¹⁷⁰⁾ | 대통령선거법(1966. 12. 14 법률 제1848호) | 대통령선거법(1970. 12. 22 법률 제2240호) |
| 선거운동 관련 | 선거운동 정의(제29조), 선거운동기간(제30조), 포괄적 선거운동금지(제31조), 호별방문금지(제55조), 서명·날인 운동금지(제56조), 후보자비방금지(제61조) 등 | 5대 대통령 때와 같음. | 업적 찬양광고등의 금지(제51조의2), 각종집회의 제한(제54조의2), 공무원 등의 출장제한(제54조의3) 등 신설 |
| 선거부패 관련 | 음식물제공금지(제58조), 기부행위 금지(제65조 외), 교통시설편의공여금지(제65조), 선거일후 답례금지(제66조) 유권자매수죄(제130조) | 5대 대통령 때와 같음. | 6대 대통령 때와 같음. |

(2) 선거운동 양상과 선거부패

제3공화국에서는 대통령선거가 국회의원선거보다 먼저 실시되었다. 1963. 10. 15 제5대 대통령선거가 실시된 후 같은 해인 1963. 11. 26 제6대 국회의원선거가 실시되었다.

1963년 제6대 국회의원선거는 제5대 대통령에 박정희 민주공화당후보가 당선된 후에 실시된 선거여서 민주공화당에 유리한 면이 적지 아니하였지만, 주도면밀하게 비밀리에 중앙정보부를 비롯한 검찰, 경찰, 군부대, 국세청을 비롯한 권력기관과 내무부 등에 의하여 여권후보에게 유리하게 하는 조치들이 있었다. 이러한 관권개입사례는 제3공화국은

168) 동법은 1963. 1. 16 국회의원선거법(법률 제1256호)을 개정한 법률이다.

169) 동법은 1969. 1. 23 국회의원선거법(법률 제2088호)을 개정한 법률이다.

170) 이법은 1963. 2. 1 법률 제1262호로 제정된 대통령선거법개정법률이다.

물론 제5공화국 까지도 계속하여 존재하였다. 구체적으로 유권자에 대한 성분조사를 통하여 여당지지자와 야당지지자를 구분하고, 중간층에 대하여는 여당 지지를, 야당지지자에 대하여는 회유와 협박 등을 통하여 여당을 지지하도록 하였다.¹⁷¹⁾ 물론 금품의 살포도 지역에 따라서 은밀하게 전개되었다.

한편, 1967년의 제7대 국회의원선거는 은밀한 관권개입은 물론 사상 최대의 금권선거로서 부패한 선거로 오명을 얻었다.¹⁷²⁾ 지금까지의 어떤 선거보다도 음식물 등 향응 제공은 물론, 금품이 대량으로 살포되고, 선심관광 등이 전국적으로 발생된 선거였다. 제1공화국에서 통제되지 아니하였던 금품선거 양태가 이쯤에 와서 더욱 강화되어 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 선거부패는 지금까지도 계속 이어지고 있다하여도 과언이 아니다. 1971년의 제8대 국회의원선거에서 제7대 국회의원선거의 반면교사로 부패행위는 점점 은밀해지고 지하화 되었다. 구체적으로 관에 의한 지역개발 등 선심공약 지원, 현금살포, 들놀이를 위한 유권자들의 금품요구, 막걸리 제공 등이 있었다.¹⁷³⁾

제3공화국시기의 대통령선거는 여·야간의 경쟁이 치열하게 전개되었으나, 매 선거마다 박정희의 당선으로 귀결되었다. 대통령선거는 국회의원선거와 달리 지역이 넓고 금품살포 보다는 연설 등에 관심이 많았으나 실질적으로 정책선거로 되지는 못하였다.

제5대 대통령선거는 군사 정권에서 민정으로 이양되는 최초의 선거로서 정책선거라기 보다는 박정희와 윤보선 후보자 사이에 이념논쟁이 제기된 선거였다. 이 선거도 관권 개입과 금품관련 시비가 있었다.¹⁷⁴⁾

제6대 대통령선거도 같은 해에 치러진 제7대 국회의원선거와 유사하게 선거부정시비가 많았으며, 선거사범의 수도 많았다.

(3) 정부정책

제3공화국에서는 3. 15 부정선거의 영향으로 드러내놓고 관권개입을 하는 양상은 보이지 않았으나 끊임없이 부정선거 시비가 발생하였으며, 국민의 기반이 약한 군사정권에서는 정치권력을 지속하기 위해서 관에 의지할 수밖에 없는 한계가 있었다. 외형적 형식적으로 검찰이나 내무부는 공명선거 대책이나 선거사범 전담반 설치 등을 통하여 선거부패 등에 대응하는 모습을 보였으나, 관의 선거개입 강도는 은밀하게 진행되었다. 특히 주목되는 것은 박정희 정권이 정치자금을 기업으로부터 합법적으로 조달하기 위하여 1965. 2. 9 정치자금에 관한 법률(법률 제1685호)을 제정하였다는 점이다.

171) 1963. 11. 11, 경향신문 1면, 1963. 11. 21 경향신문 1면, 1963. 12. 6 동아일보 1면 참조

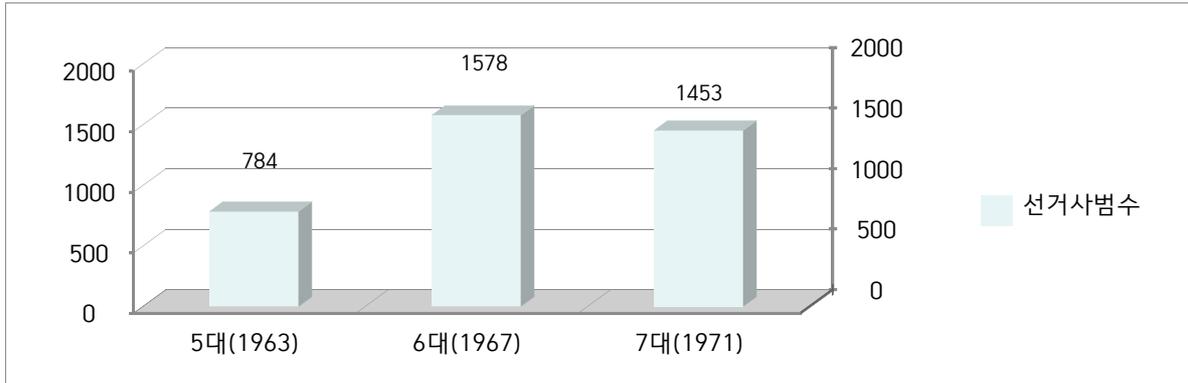
172) 심지연외(2006), pp. 447-449, 서중석(2008), pp. 149-150 참조

173) 1971. 6. 2 동아일보 1면.

174) 대법원판결, 1965. 3. 25, 63수3 참조

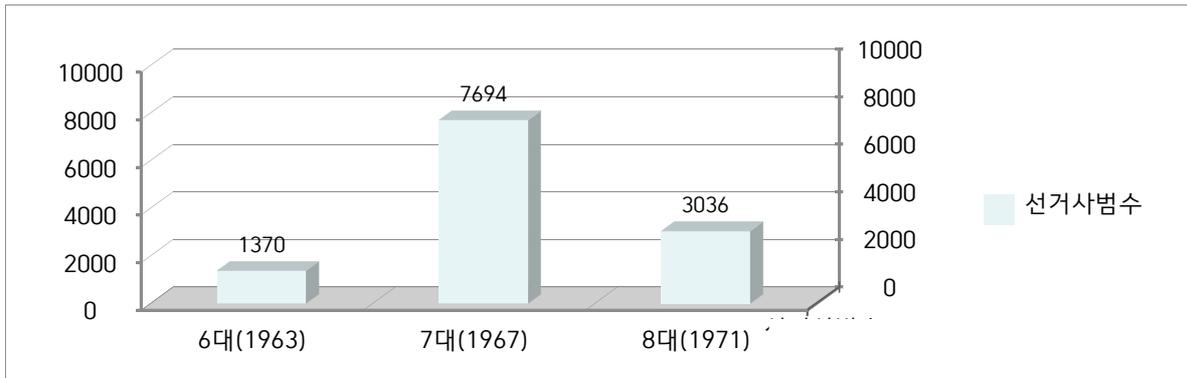
제3공화국시기의 국회의원선거 선거사범 발생건수를 그래프로 나타내면 <그림 5>와 같다.

< 그림 4 > 제3공화국시기 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰)



위의 그림에 나타난 것과 같이 제7대 국회의원선거는 여·야가 인정한 극히 타락한 부정선거로서 선거사범의 발생건수도 제일 많은 7,694명이나 되었다. 제8대 국회의원선거도 다른 선거에 못지않게 선거사범 수는 많은 편에 속하여 부정이 많았음을 알 수 있다. 한편, 제3공화국시기의 대통령선거의 선거사범의 수는 <그림 6>과 같다.

< 그림 6 > 제3공화국시기 대통령선거 선거사범 발생건수(검찰)



<그림 6>과 같이 선거사범수 만을 감안하더라도 1976년 공직선거는 국회의원이나 대통령선거 모두 문제가 있었던 선거로 보인다.

한편, 제6대 국회의원선거와 관련해서는 38건의 선거쟁송이 있었는데, 선거 일부무효가 1건이었고, 제7대 국회의원선거에서는 276건의 선거소송에서 선거무효 2건, 당선무효 1건, 선거일부무효가 2건으로 여타 선거보다는 많은 선거무효판결이 있었다. 제8대인 1971년 국회의원선거에서는 45건의 선거 쟁송이 있었으나 무효로 된 선거는 없었다. 종전과 같이 금품선거를 이유로 선거무효가 되는 예는 발생하지 아니하였다.

이 기간에 대통령선거와 관련해서 5대에 3건, 6대에 1건, 7대에 3건의 대통령선거 쟁송이 제기되었으나, 모두 기각되거나 각하 또는 취하 조치되었다.

제3공화국 헌법에서는 선거관리를 전담하는 기관으로서 종전의 행정부(내무부)에 소속한 선거위원회를 폐지하고 헌법상 독립기관으로서 중앙선거관리위원회를 별도로 창설하였다. 헌법상 독립기관으로 출발한 선거관리위원회는 오직 후보자 등록사무, 법정선거운동사무, 투표사무, 개표사무 등을 전담하는 것으로 그 임무를 설정하였으나, 실제적으로는 투표업무나 개표업무 등 실행업무는 종전의 내무공무원들이 담당함으로써 유권해석과 후보자등록, 당선자 결정 외에 종전의 선거관리행태에는 거의 변화가 없었다. 따라서 오늘날과 같이 선거법 위반행위에 대하여 적극적으로 개입하는 사례는 일체 없었으며, 이러한 불개입 태도는 1987년 민주화 직전까지 변하지 않았다.¹⁷⁵⁾

라. 제4공화국시기의 공직선거와 정부정책

제4공화국은 소위 유신체제로 불리는 제3공화국의 박정희가 장기집권의 기획 하에 만들어진 정치체제로 정치적 반대자들과 정파들을 무자비하게 탄압하면서 탄생한 정권이었다.

동 기간에는 국회의원선거가 2회, 대통령선거가 통일주체국민회의(약칭 ‘통대’라 함)에 의한 간선으로 3회가 실시되었다. 유신체제하에서는 일명 ‘체육관선거’로 대통령을 간선으로 뽑았다.

아래의 <표 8>은 제4공화국시기에 실시한 국회의원선거와 대통령선거의 선거일자 등을 정리한 것이다.

< 표 8 > 제4공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황

| 국회의원선거 | | | 대통령선거 | | |
|--------|--------------|--------------------------|-------|--------------|--------|
| 대별 | 선거일 | 의석수 | 대별 | 선거일 | 선출방법 |
| 9 | 1973. 2. 27 | 219 (지역구 146, 유정회 73) | 8대 | 1972. 12. 23 | 간선(통대) |
| 10 | 1978. 12. 12 | 231 (지역구 154, 유정회 77) | 9대 | 1978. 7. 6 | 간선(통대) |
| | | | 10대 | 1979. 12. 6 | 간선(통대) |

(1) 공직선거제도

박정희는 1971년에 치러진 대통령선거와 국회의원선거 결과를 보고, 더 이상은 장기집권이 어렵다고 판단하고 1972년 10월 17일 비상계엄령을 선포하고 국회해산, 유신헌법

175) 이 시기의 구·시·군선거관리위원회는 독립기관으로서 합의제 행정기관이지만 사무보조를 하는 공무원이 평상시 간사 1인만이 존재할 뿐, 선거법위반행위에 대한 규제는 조직적인 면에서나 실제적인 면에서 불가능하였었다.

채택(1972. 11. 21) 등 일련의 반민주적인 정치체도를 도입하고 국민의 정치적 자유를 억압하는 조치들을 시행하였다. 특히 대통령의 국민직선제를 폐지하고 국민에 의하여 선출된 대의원으로 구성된 통일주체국민회의라는 선출기구에서 간선으로 선출하도록 하였고, 국회의원의 경우도 중선거구제 채택, 통대에서의 국회의원 3분 1 선출 등 박정희의 안정적 정치권력 확보를 위해 왜곡된 정치체도를 도입하였다.

이에 따라 국회의원의 경우는 1972. 12. 30 종전의 국회의원선거법을 폐지하고, 법률 제2404호로 새로운 국회의원선거법을 제정하였다. 동법에서 선거운동제도는 종전의 국회의원선거법과 같은 방향에서 선거운동의 자유를 규제하였고, 특히 개인연설회를 폐지하는 등 국민의 입과 귀를 막는 선거법이 마련되었다. 1978년 제10대 국회의원선거에서는 현수막을 허용하는 외에 종전의 규제일변도 선거운동제도와 별반 차이가 없었다.

제4공화국 시기에 실시된 국회의원선거를 규율한 선거제도 중에서 선거운동과 부패관련 제도를 정리하면 다음 <표 9>와 같다.

< 표 9 > 제4공화국시기 국회의원 선거제도

| | 9대 국회의원 | 10대 국회의원 |
|--------|---|---------------------------------|
| 규율 선거법 | 국회의원선거법(1973. 3. 12 법률 제2603호) ¹⁷⁶⁾ | 국회의원선거법(1977. 12. 31 법률 제3093호) |
| 선거운동관련 | 선거운동 정의(제37조), 선거운동기간(제38조), 포괄적 선거운동금지(제39조), 현수막등 시설물설치와 기호표 배포금지(제58조), 탈법방법에 의한 문서·도화의 금지(제68조), 각종집회의 제한(제69조), 호별방문금지(제71조), 서명·날인운동금지(제72조), 후보자비방금지(제75조) 등 규정, 선거공보 1회(제48조), 개인연설회 폐지 | 현수막 허용(제54조의2) 기타사항은 9대와 같음. |
| 선거부패관련 | 음식물제공금지(제76조), 기부행위 금지(제77조 외), 유권자매수죄(제156조외) | 9대와 같음. |

제4공화국에서 대통령선거는 통대에서 간선으로 선출하였기 때문에 이에 따른 별도의 선거법이 필요하게 되었다. 1972년 11. 25 법률 제2352호로 통일주체국민회의대의원선거법을 제정하였으며, 이법에서는 선거권자추천 등록제(법 제26조)를 채택하여 입맛에 맞는 후보자만이 등록되도록 정보기관 등이 관여하였다. 선거운동은 법에서 정한 방법(벽

176) 동법은 1972. 12. 30 국회의원선거법(법률 제2404호)을 개정된 법률이다.

보, 공보, 합동연설회) 외에는 일체 할 수 없도록 하였다.

(2) 선거운동 양상과 선거부패

권위주의 정권인 제4공화국에서 실시된 국회의원선거는 그야말로 정상적인 선거가 될 수 없었다. 지역구제도는 중선거구제이어서 여당인 민주공화당후보가 절대적으로 유리하였고, 더구나 무소속제도가 도입됨에 따라 야당의 경우는 분열될 수밖에 없었으며, 유정회 소속 국회의원은 박정희 정권 맘대로 할 수 있었기 때문이다. 또한 공직선거 입후보와 관련하여 관의 개입에 의한 통제로 출마 자체도 쉽지 아니한 상황이었다.

개인연설회가 폐지되고, 엄격한 공영제에 의한 선거운동은 종전과 달리 활기찰 수 없었을 뿐만 아니라 대통령을 비롯한 내무부, 검찰, 경찰 등의 공명선거 실현, 선거사범 엄단의 천명에도 불구하고 관권의 은밀한 개입과 부패행위는 없어지지 아니하였다.

유신체제 하의 첫 공직선거는 중선거구제에 따라 쉽게 당선될 수 있었기 때문에 종전과 달리 조용한 선거전 양상이 전개되었다. 선거부패는 더욱 지하화 하였고 외형적으로는 타락선거가 아닌 것으로 보이기까지 하였다.¹⁷⁷⁾

당원단합대회가 가능하고 정당원이 자당의 당원을 방문하는 것도 가능하다고 중앙선거관리위원회가 유권해석¹⁷⁸⁾ 함에 따라 당원에 대한 향응 제공은 필연적이라고 할 수 있다.

한편, 제10대 국회의원선거는 종전 제9대 국회의원선거보다는 더 타락한 현상이 많이 발생하였다.¹⁷⁹⁾

대통령을 선출하는 통일주체국민회의대의원선거는 선전벽보, 선거공보, 합동연설회 등 선거공영제의 방법으로 극히 제한적인 선거운동을 할 수 밖에 없었는데, 이 선거에서도 부패행위는 있었다. 어쨌든 3회 모두 관제선거라는 오명을 씻을 수 없는 선거로 남게 되었다.

(3) 정부정책

제4공화국에서는 그야말로 정치적 자유, 선거운동의 자유가 억압된 체제 하에 있었기

177) 1973. 2. 20 경향신문 1면 참조. 즉, 제9대 총선은 “막걸리, 고무신, 매표, 인신공격, 마타도어, 과일 등등 이때쯤이면 나돌던 지난선거의 모습이 없다.”고 보도하기도 하였다.

178) 중앙선거관리위원회 유권해석, 1973. 2. 7.

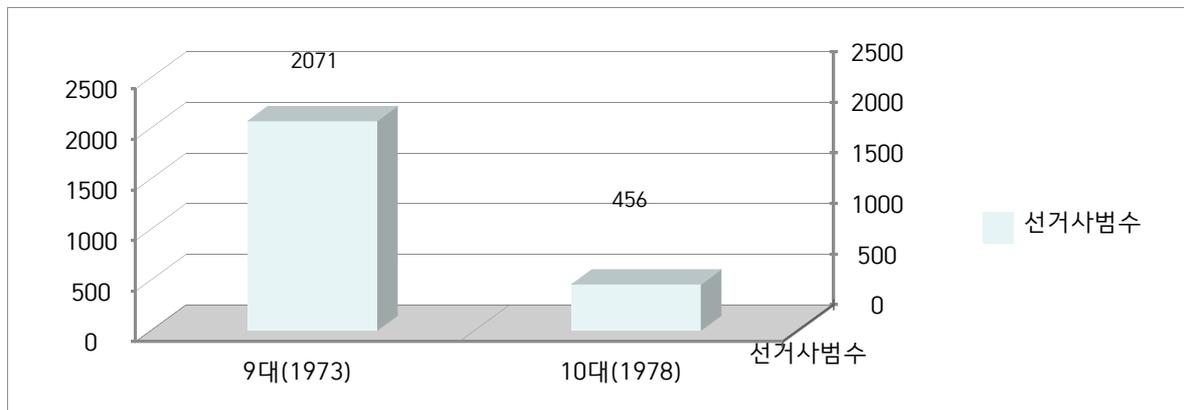
179) 이때에는 타월, 밀가루, 설탕, 내복 등 배포, 예식장 순회 축의금 전달, 주례 자청, 경로당에 막걸리 제공, 장학금 전달 등의 행태가 있었다고 한다. 1978. 4. 1 경향신문 1면 참조. 더구나 당시 선거에 임박해서는 “백화점 상가 식당 접객업소 등의 경기가 흥청대고 선물제공 향응 등이 성행”하였다는 보도가 있다. 1978. 12. 7 동아일보 1면.

때문에 활발한 선거운동을 기대되지도 않았지만, 정부는 명목상으로는 부정선거 엄단 등의 담화 발표, 선거사범 전담반 구성 등을 대응하였다.¹⁸⁰⁾ 그렇지만 권위주의 정권 속성상 반대자들을 숙박하고 정치활동을 규제하는 일들이 비일비재하였다.

선거부패 양태도 더욱 은밀하게 조직적으로 전개됨에 따라 금권선거에 대하여 정부는 아무런 정책적 대안을 가지도 못한 것은 종전과 같다.

제4공화국시기의 국회의원선거 선거사범 발생건수를 그래프로 나타내면 <그림 7>과 같다.

< 그림 7 > 제4공화국시기 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰)



위의 그림에서와 같이 제9대 국회의원선거에서는 2,071명, 제10대 국회의원선거에서는 456명이 선거사범으로 입건되었는데, 제9대의 경우는 상투에서 특히 공명선거를 강조하여 선거사범을 많이 단속한 결과로 보인다.

제4공화국의 국회의원선거에서 선거쟁송은 제9대의 경우 21건이 제기되어 당선무효 1건, 제10대는 14건의 소송이 제기되어 각하 또는 취하된 바 있다. 제3공화국에 비하여 선거쟁송도 적은 편이었다. 이 기간에도 매표 등 불법행위를 이유로 선거무효 또는 당선무효되는 예는 발생하지 아니하였다.

마. 제5공화국시기의 공직선거와 정부정책

제5공화국은 전두환 등 신군부세력이 1979. 12. 12 군사반란을 통하여 정치권력을 장악하면서 탄생한 권위주의 정권이었으며, 이 정권은 1987년 민주화운동 이후 새로운 헌법체제가 등장하기 전까지 존재하였다.

제5공화국 시기에는 국회의원선거 2회, 대통령선거 2회가 있었다. 아래의 <표 10>은 제5공화국시기에 실시한 국회의원선거와 대통령선거의 선거일자 등을 정리한 것이다.

180) 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사 제2집』 (1981), p. 888, p. 267.

< 표 10 > 제5공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황

| 국회의원선거 | | | 대통령선거 | | |
|--------|-------------|--------------------------|-------|-------------|--------|
| 대별 | 선거일 | 의석수 | 대별 | 선거일 | 선출방법 |
| 11 | 1981. 3. 25 | 276 (지역구 184, 전국구 92) | 11대 | 1980. 8. 27 | 간선(통대) |
| 12 | 1985. 2. 12 | 276 (지역구 184, 전국구 92) | 12대 | 1981. 2. 25 | 간선(통대) |

(1) 공직선거제도

제11대 대통령선거는 유신헌법에 의하여 간선으로 통대에서 선출하였고 그 선출절차와 방법 등은 통일주체국민회의법(1972. 12. 6 제정 법률 제2353호)에 의하여 규율하였다. 이어서 전두환은 간선제, 임기 7년 대통령제를 기반으로 하는 제5공화국 헌법에 따라 대통령선거인단에 의하여 체육관에서 제12대 대통령으로 선출되었다. 이때의 대통령선거법(1980. 12. 31 제정 법률 제3331호)에서는 종전의 통일주체국민회의대의원이 대통령선거인으로 대체된 것에 불과하였다.

국회의원선거의 경우는 1981. 1. 29 법률 제3359호로 국회의원선거법을 새로 제정하였다. 동 법에서는 유신헌법과 유사하게 제1당에 유리하도록 전국구 제도를 도입하여 지역구의석비에 따라 과배분하는 방식을 채택하여 진정한 의미의 비례대표제는 아니었다.

국회의원선거에서 선거운동방법은 제4공화국 시기의 규제위주의 선거법체제가 도입되었으며, 제5공화국이 끝날 때까지 유지되었다.

아울러, 음식물 제공금지, 기부행위 제한, 매수죄 등 선거부패관련 선거법 조항도 종전과 거의 유사하였다.

제5공화국 시기에 실시된 국회의원선거를 규율한 선거제도 중에서 선거운동과 부패관련 제도를 정리하면 다음 <표 11>과 같다.

한편, 전두환 정권은 정당에 대하여 국고보조금제도와 정당후원회제도를 신설하는 내용으로 정치자금에 관한 법률을 개정하였다(1980. 12. 31 법률 제3302호).

박정희 정권에서와 같이 기업에 의한 정치자금의 기탁은 여당과 야당과의 비대칭이 매우 심하였으며, 대통령이 야당에게 배려하는 듯이 정경련 등을 통하여 기업들에게 정치자금을 기탁하도록 하는 등 사실상 강제적인 정치자금을 각출하여 여야당에 비대칭적으로 배분되도록 하였다. 물론 이와 같은 외형적인 정치자금 수수 외에 정경유착에 의한 검은 정치자금의 수수는 그 규모 등에서 압도적이었다.

< 표 11 > 제5공화국시기 국회의원 선거제도

| | 11대 국회의원 | 12대 국회의원 |
|---------|--|--------------------------------|
| 규율 선거법 | 국회의원선거법(1981. 1. 29 법률 제3359호) | 국회의원선거법(1984. 7. 25 법률 제3731호) |
| 선거운동 관련 | 선거운동 정의(제37조), 선거운동기간(제38조), 포괄적 선거운동금지(제39조), 타연설회 금지(제59조), 탈법방법에 의한 저술등의 금지(제70조), 각종집회의 제한(제71조), 호별방문금지(제73조), 서명·날인운동금지(제74조), 행열등의 금지(제76조), 후보자비방금지(제77조) 등 규정. 기타 사항은 제4공화국 시대의 국회의원선거법과 유사함. | 11대와 같음. |
| 선거부패 관련 | 음식물제공금지(제78조), 기부행위 금지(제79조 외), 유권자매수죄(제149조외) | 11대와 같음. |

(2) 선거운동 양상과 선거부패

권위주의 정권인 제5공화국에서 실시된 제11대 국회의원선거는 그야말로 관제여당인 민주정의당과 관제 위성정당인 야당간의 선거전으로 전개되었다.¹⁸¹⁾ 전두환 정권은 명목상으로 정치적 또는 사회적 부패나 혼란에 현저한 책임이 있는 자에 대한 정치활동을 규제함으로써 정치풍토를 쇄신하고 도의정치를 구현하여 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 하는 1980. 11. 5. 정치풍토 쇄신을 위한 특별조치법(법률 제3261호)을 만들어 관련자들에게 정치활동을 못하도록 하였는바, 실제로 유력 정치인의 정치활동을 금지시킨 가운데 입맛에 맞는 국회의원선거가 되도록 하기 위한 것이었다. 이러한 분위기에서 실시된 제11대 국회의원선거는 진정한 의미에서 자유선거와 공정한 선거가 될 수 없었다.

한편, 1985년에 실시된 제12대 국회의원선거는 사정이 달라졌다. 야당의 경우 김대중·김영삼의 지지를 받는 정당으로 ‘신한민주당’이 창당되고 선명야당으로 민주세력으로부터 큰 지지를 받게 되어 민주대 반민주라는 경쟁구도가 형성되었다.

제11대와 제12대 국회의원선거에서도 관권개입과 선거부패는 상존하고 있었다. 여당의 경우는 종전과 유사하게 안기부와 내무부 등을 통하여 공무원을 동원하는 일이 있었으며, 더구나 기업을 통하여 거액의 자금을 만들어 조직적으로 살포하였으며, 후보자 개인적으로도 금권선거에서는 자유로울 수가 없었다.¹⁸²⁾

181) 서중석(2008), pp. 206-207 참조.

182) 1981. 3. 2 경향신문 1면 참조.

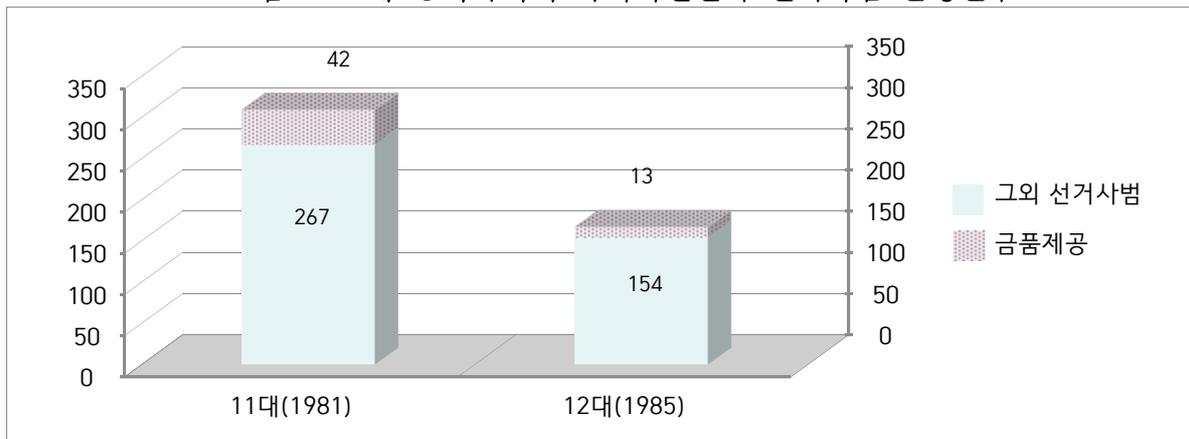
(3) 정부정책

제5공화국에서는 제4공화국에서와 같이 눈감고도 선거에 이기는 불공정한 선거제도 때문에 신군부 정권이 이길 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 전두환 정권은 종전 정권과 같이 외형적으로는 공명선거를 부르짖으면서도 은밀하게 정보기관과 내무부, 경찰 등을 총동원하여 선거에 이용하였다.

전두환 정권은 1980. 8. 23 중앙선거관리위원회 사무처장에 정관용(전 국가보위비상대책위원회 사무처장)을 보내 실질적으로 중앙선거관리위원회를 장악하도록 하고 선거관리위원회의 조직정비, 공무원의 증원, 예산확보 등을 통하여 대통령선거와 국회의원선거 등을 준비하고 관리하도록 사전 조치를 했었다.¹⁸³⁾ 선거관리위원회는 이때까지만 해도 선거사무의 관리와 선거계몽에 관심을 가졌을 뿐 선거법위반행위에 대하여는 개입하지 아니하였다.

제5공화국시기의 국회의원선거 선거사범 발생건수는 <그림 8>과 같다.

< 그림 8 > 제5공화국시기 국회의원선거 선거사범 발생건수



이시기부터 선거사범에 대한 통계도 금품제공 등 매표와 관련한 선거사범수에 대하여 알 수 있는데 위의 그림에서와 같이 11대는 42건(전체 선거사범발생건수 대비 13.6%), 12대는 13건(전체 선거사범발생건수 대비 7.8%)이 선거부패사범으로 파악되었다. 물론 이러한 선거사범의 발생건수는 빙산의 일각에 불과할 뿐이다.

제5공화국에서는 국회의원선거소송이 11대에 9건, 12대에 3건이 제기되었으나 모두

183) 1980년 전후인 전두환 정권시기에 이루어진 중앙선거관리위원회 공무원 증원 및 조직정비는 원래는 전두환 군사정권의 정당성을 확보하기 위한 사전준비 작업으로 이루어졌었으나 결과적으로는 1987년 민주화이후 선거관리위원회가 선거질서에 대하여 적극적으로 개입하는데 있어 조직 면에서 밑바탕이 될 수 있었다.

다 기각, 각하, 취하조치 된바 있다.

2. 민주화이후 공직선거

가. 1987년부터 1999년까지의 공직선거

제5공화국 말미에는 민주화 열망이 대단하였고 많은 시민들이 민주화운동에 참여하였다. 이러한 6월 항쟁은 결국 전두환·노태우 등으로 하여금 1987. 6. 29 대통령의 국민직선제 채택 등을 골자로 하는 6. 29 선언을 하게 하였고, 여·야간의 협의에 따라 새로운 헌법을 만들고 이를 1987. 10. 27 국민투표를 통하여 확정하였다. 동 헌법에 따라 1987. 12. 16 제13대 대통령선거를 실시하는 등 제6공화국은 시작되었다.

제6공화국 중에서 2000년 이전까지는 국회의원선거와 대통령선거를 각각 3회를 실시하였다. 지방선거는 1991에 지방의회의원선거를 기초와 광역으로 나누어 실시하였고, 1994년 통합선거법 제정 이후 제2회의 전국동시지방선거를 실시한바 있다.

아래의 <표 12>는 1987년부터 1999년까지 사이에 실시한 국회의원선거와 대통령선거의 선거일자 등을 정리한 것이다.

< 표 12 > 1987-1999년 국회의원 및 대통령선거 실시상황

| 국회의원선거 | | | 대통령선거 | | |
|--------|-------------|--------------------------|-------|--------------|------|
| 대별 | 선거일 | 의석수 | 대별 | 선거일 | 선출방법 |
| 13 | 1988. 4. 26 | 299 (지역구 225, 전국구 75) | 13대 | 1987. 12. 16 | 직선 |
| 14 | 1992. 3. 24 | 299 (지역구 237, 전국구 62) | 14대 | 1992. 12. 18 | 직선 |
| 15 | 1996. 4. 11 | 299 (지역구 253, 전국구 46) | 15대 | 1997. 12. 18 | 직선 |

(1) 공직선거제도

민주화이후 처음 실시되는 제13대 국회의원선거는 종전의 국회의원선거법을 1988. 3. 17 전부 개정하여 시행하였다(법률 제4003호). 이법은 중선거구제를 소선거구제로, 선거운동에 있어 소형인쇄물 허용 등을 제외하고는 크게 종전 국회의원선거법에서 벗어나지 못하였다. 제1공화국시기의 규제위주의 입법태도가 그대로 유지되었다.

제14대 국회의원선거에서는 의정활동보고 허용(법 제38조제3항), 대담토론방송(법 제58조의2), 공개된 장소 방문허용(법 제74조제2항), 여론조사 결과공표금지(법 제76조) 등

중전의 법에 비하여 선거운동의 자유를 확대하는 조치가 이루어졌다.

1994년에는 중앙선거관리위원회의 주도로 소위 ‘돈은 막고 입은 푼다’는 통합선거법인 공직선거및선거부정방지법(1994. 3. 16 법률 제4739호)을 제정하였는바, 종전 각각 시행되던 국회의원선거법, 대통령선거법, 지방선거법을 하나로 통합하면서 선거제도 전반에 걸쳐 개정하였다. 선거운동에 있어서 포괄적 제한금지규정을 폐지하는 등 선거운동의 자유 규제를 풀려고 노력하였으나 준포괄적 제한금지규정이 있는 등 선거운동의 자유규제가 종전과 같이 여전하였다.

물론, 선거부패관련 조항 중에서 음식물 제공금지규정은 없어지고, 기부행위 제한, 매수죄 등의 조항은 좀 더 세밀하게 강화되는 정도에서 제도화되었다.

제6공화국 초에 실시된 국회의원선거를 규율한 선거제도 중에서 선거운동과 부패관련 제도를 정리하면 다음 <표 13>과 같다.

< 표 13 > 제6공화국초기(1987-1999) 국회의원 선거제도

| | 13대 국회의원 | 14대 국회의원 | 15대 국회의원 |
|--------|--|--|--|
| 규율 선거법 | 국회의원선거법(1988. 3. 17 법률 제4003호) | 국회의원 선거법(1991. 12. 31 법률 제4462호) | 공직선거및선거부정방지법(1994. 3. 16 법률 제4739호) |
| 선거운동관련 | 선거운동 정의(제38조), 선거운동기간(제39조), 포괄적 선거운동금지(제40조), 타연설회 금지(제60조), 시설물설치등의 금지(제61조), 탈법방법에 의한 저술등의 금지(제71조), 각종집회의 제한(제72조), 호별방문금지(제74조), 서명·날인운동금지(제75조), 행열등의 금지(제77조), 후보자비방금지((제80조) 등 대부분의 규정이 종전(제5공화국 시대의 국회의원 선거법)과 유사. 소형인쇄물 배부 허용(제56조). | 의정활동보고 허용(제38조제3항), 경력방송 신설(제55조의2), 대담 토론방송(제58조의2), 공개된 장소 방문허용(제74조제2항), 여론조사 결과공표금지(제76조) 등 선거운동규제 완화. | 정당후보자등의 공정경쟁의무(제7조), 사회단체등의 공명선거추진 활동(제10조) 등 신설, 선거운동 정의(제58조), 선거운동기간(제59조), 단체의 선거운동금지(제87조), 시설물설치등의 금지(제90조), 영화등을 이용한 선거운동금지(제92조), 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등 금지(제93조), 각종집회의 제한(제103조), 호별방문금지(제106조), 서명·날인운동금지(제107조), 여론조사의 결과공표금지등(제108조), 후보자비방금지((제110조), 의정활동등 보고의 제한(제111조) 등 직전 국회의원선거법)과 유사한 규정을 둠. 표찰·수기등(제68조), 신문광고(69조), 방송광고(제70조), 방송연설(제71조), 정당·후보자등에 의한 연설회(제77조), 공개장소에서의 연설·대담(제79조), 후보자등 초청 대담·토론회(제81조) 등 신설 |
| 선거부패관련 | 음식물제공금지(제81조), 기부행위 금지(제82조 외), | 13대와 같음. | 기부행위 금지(제112조 외, 음식물제공금지 통합), 유권자매수죄(제230조외) |

| | | |
|----------------|--|--|
| 유권자매수죄(제152조외) | | |
|----------------|--|--|

직선제 등을 골자로 하는 제6공화국 헌법에 따라 처음 실시되는 제13대 대통령선거는 종전의 대통령선거법을 1987. 11. 7 전부 개정하여 시행하였다(법률 제3937호). 이법은 선거운동 등에 있어서 종전 국회의원선거법에서 크게 벗어나지 못하였다.

제14대 대통령선거에서는 기존 선거운동방법 외에 방송광고(제45조의2), 정견.정책집의 배부등(제50조의2), 소형인쇄물의 배부 등(제50조의3), 의정활동보고의 제한(제52조의2), 공개된 장소 방문 허용(제63조제2항), 여론조사의 결과공표금지(제65조) 등의 규정을 추가하여 선거운동의 폭을 넓히는 제도개선이 있었다.

제15대 대통령선거는 1994년의 통합선거법인 공직선거및선거부정방지법을 개정하여 공영제를 강화하고 돈이 적게 드는 방향으로 선거운동방법 등을 만들었다.

대통령선거와 관련하여서 선거부패관련 조항은 국회의원선거와 유사하다. 제6공화국 초에 실시된 대통령선거를 규율한 선거제도 중에서 선거운동과 부패관련 제도를 정리하면 다음 <표 14>와 같다.

< 표 14 > 1987-1999년 제6공화국시기 대통령 선거제도

| | 13대 대통령 | 14대 대통령 | 15대 대통령 |
|--------|---|---|---|
| 규율 선거법 | 대통령선거법(1987. 11. 7 법률 제 3937호) | 대통령선거법(1992. 11. 11 법률 제4495호) | 공직선거및선거부정 방지법(1997. 11 14 법률 제5412호) |
| 선거운동관련 | 선거운동 정의(제33조), 선거운동기간(제34조), 포괄적 선거운동금지(제35조), 탈법방법에 의한 선거운동의 금지(제52조), 업적찬양광고등의 금지(제56조), 각종집회의 제한(제61조), 공무원등의 출장제한(제62조), 호별방문금지(제63조), 서명.날인운동금지(제64조), 후보자비방금지(제69조), 시설물설치등의 금지(제73조) 등 | 방송광고(제45조의2), 정견.정책집의 배부등(제50조의2), 소형인쇄물의 배부등(제50조의3), 의정활동보고의 제한(제52조의2), 공개된 장소 방문 허용(제63조제2항), 여론조사의 결과공표금지(제65조) 등 추가 | 선거운동의 자유규제 조정 등 소형인쇄물 종수 축소, 옥내 연설회로 변경 등. |
| 선거부패관련 | 음식물제공금지(제66조), 기부행위 금지(제70조 외), 교통시설편익공여 금지(제77조), 선거일후 답례금지(제78조) 유권자매수죄(제141조) | 기부행위 금지(제70조 외), 음식물제공금지 포함), 교통시설편익공여금지(제77조), 선거일후 답례금지(제78조) 유권자매수죄(제141조) | 기부행위 금지(제112조 외). 유권자매수죄(제230조외) |

지방선거관련 선거법은 1988. 4. 6 제정한 지방의회의원선거법(법률 제4005호)과 1990. 12. 31 제정한 지방자치단체의장선거법(법률 제4312호)이 있었다. 이러한 지방선

거 관련법들은 선거운동과 관련하여 그 시기의 국회의원선거법과 대동소이하여 규제위주의 선거운동제도를 가지고 있었다. 이러한 법들은 1994년 통합선거법을 제정하면서 공직선거및선거부정방지법에 통합되었다.

(2) 선거운동 양상과 선거부패

민주화이후 제6공화국 시작에 앞서 헌법개정을 위한 국민투표가 1987년 10. 27 실시되었다.¹⁸⁴⁾ 이 국민투표는 그야말로 여·야간에 협의에 의하여 헌법개정안을 만들었고, 대부분의 국민들도 찬성하였기 때문에 그 통과에는 별문제가 없었다. 그런데, 당시 행정부 특히 내무부가 각 시·도 및 구·시·군에 목표 투표율을 제시함으로써 투표사무에 종사하는 내무공무원들이 무더기표를 집어넣는 일이 다수 발생하였다(당시 무효표수 참조). 이러한 행태는 종전의 관권개입사례의 하나였다.

제6공화국에서 실시된 제13대 국회의원선거는 선거결과는 여소야대를 가져왔지만, 선거운동 양상은 합동연설회 등을 주로 이용하였다. 정당간에 세대결이 일어났고 대통령선거와 유사하게 동원선거의 전형적인 모습을 보여주었다. 선거부패와 관련해서도 이 선거에서 아직까지도 금권선거의 영향에서 벗어날 수 없었다. 불법 벽보를 붙이거나 허위사실유포 등의 선거법 위반사례도 다수 발생하는 등 선거가 혼탁함을 벗어나지 못했다.

제14대 국회의원선거에서는 공개장소의 방문이 가능함에 따라 길거리 등에서 명함을 배부하는 등 선거운동의 양상이 종전과는 다르게 나타났다. 제15대 국회의원선거에서는 좀 더 확대된 선거운동방법에 의하여 선거운동이 전개되었으며, 공명선거 실현에 대한 국민과 언론, 학계에서 관심이 점점 높아졌다.

제6공화국 초기에는 아직까지도 관권개입이 완전히 사라지지도 아니하였고, 곳에 따라서는 개인적인 차원의 공무원 선거범죄가 발생되기도 하였다.

선거부패도 종전과는 차이는 있으나 완전히 사라지지 아니하였으며, 오히려 선거관리위원회와 시민사회단체 등의 감시활동이 강화됨에 따라 더 은밀하게 진행되었다.

한편, 대통령선거와 관련해서는 제13대 대통령선거는 야당의 분열에 따라 경쟁이 치열하고 선거운동의 양상이 연설회 중심으로 대규모 청중동원내지는 지지자 중심으로 진행되었다. 이 선거에서는 선전벽보나 현수막 등이 선거관리위원회의 통제를 받지 아니하고 불법적으로 붙이는 등 선거질서를 찾기 힘들 정도로 진행되었다.

특히 선거부패와 관련하여 기업은 물론 지지자에게 정치자금을 수수하여 이러한 돈들이 다시 청중동원 등에 사용되는 등 선거부패가 심한 선거 중에 하나가 되었다.

184) 제6공화국 헌법개정안은 당시의 여·야간의 협의에 의하여 만들어졌기 때문에 대통령직선제 등 당시 국민의 여망 등이 일부 포함되어 있었지만 민주적인 헌법적 가치와 방향이 제대로 반영되지 못한 헌법이라는 비판을 벗어나지 못하였다.

(3) 정부정책

제6화국에서는 행정부 등의 관련개입이 다 사라진 것은 아니었다. 따라서 공무원의 선거개입에 대하여 중앙선거관리위원회에서는 대통령에게 경고서한을 보내 대통령, 행정부, 정당 등에 자제를 요청하는 등 초유의 정치권력에 대한 견제조치가 이 기간에 발생하였다.¹⁸⁵⁾

특히 민주화이후 행정부(내무부)와 중앙선거관리위원회 간에는 선거법령 제정, 선거관리 등 선거주도권 확보와 관련하여 긴장이 높아졌고, 결국에는 선거법 개정의견 제출, 선거법시행령 약화 및 선거관리규칙 강화, 중앙선거관리위원회의 유권해석 강화, 선거질서 확보 차원의 선거법위반행위에 대한 조사 및 조치 등에 대하여 언론과 국민의 지지 속에 선거관리위원회가 주도권을 확보하였다.¹⁸⁶⁾

중앙선거관리위원회는 1989년 동해 재선거, 영등포을 재선거 등에서 전국의 선거관리위원회 공무원을 동원하여 선거질서를 확보하기 위한 차원에서 선거법위반행위에 대한 조사 및 단속 활동을 전개하였고 이러한 선거관리위원회의 단속활동은 이후 각 선거마다 확대 강화되어 선거관리위원회의 고유 업무로 제도화되고 선거법위반행위 등에 대한 조사권도 강화되는 등의 조치들이 잇따랐다. 이러한 상황변화와 지방선거의 실시에 따라 종전에 내무부에서 공직선거를 총괄 관리한다는 인식과 행태는 사라지고 선거관리위원회가 선거관리주도권을 확고히 행사하게 되었고 이러한 태도와 입장은 그 이후로도 계속 이어져오고 있다.¹⁸⁷⁾

물론, 검찰과 경찰에서는 매 선거마다 선거사범 단속을 위한 특별반 구성 등의 조치를 하고 있으며, 선거관리위원회를 비롯한 시민사회단체, 일반 시민들의 선거법위반사범에 대한 고발 등이 많아짐에 따라 종전보다는 선거사범의 수도 증가하였다.

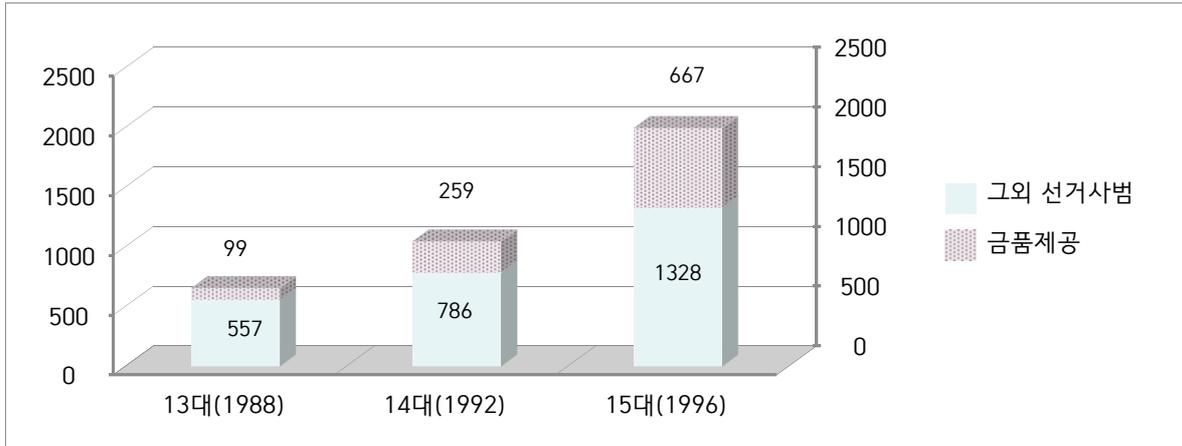
제6공화국 초기의 국회의원선거 선거사범 발생건수는 다음 <그림 9>와 같다.

185) 1989년 8월 발생한 노태우 서한사건은 당시 여당 대표였던 노태우 명의로 영등포구를 국회의원재선거에 출마한 민주정의당 나웅배를 지지해줄 것을 당부하는 서한을 영등포을 일원에 보냈던 사건을 말한다. 이것을 기화로 당시 중앙선거관리위원회위원장이었던 이회창은 대통령과 각 정당에 경고서한을 보내게 된다.

186) 가장 대표적인 예로서, 당시 국회의원선거법을 보면, 중앙선거관리위원회 규칙과 대통령시행령이 비슷한 내용으로 구성되어 있었는데, 주도권이 선거관리위원회로 온 이후에는 선거에 관한 대통령령은 법률에서 위임한 사항만 규정하고 대부분의 내용은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하였다.

187) 이와 관련하여 선거관리위원회는 1992년 제14대 국회의원선거에서 선거비용 지출에 대한 실사를 처음 실시하였고, 1995년부터는 정당의 정치자금 지출에 대한 서면심사, 2001년 정치자금 실사, 2002년 국고보조금 실사 등을 실시하는 등 선거 및 정치자금 부패에 대하여 적극적으로 개입하기에 이르렀다.

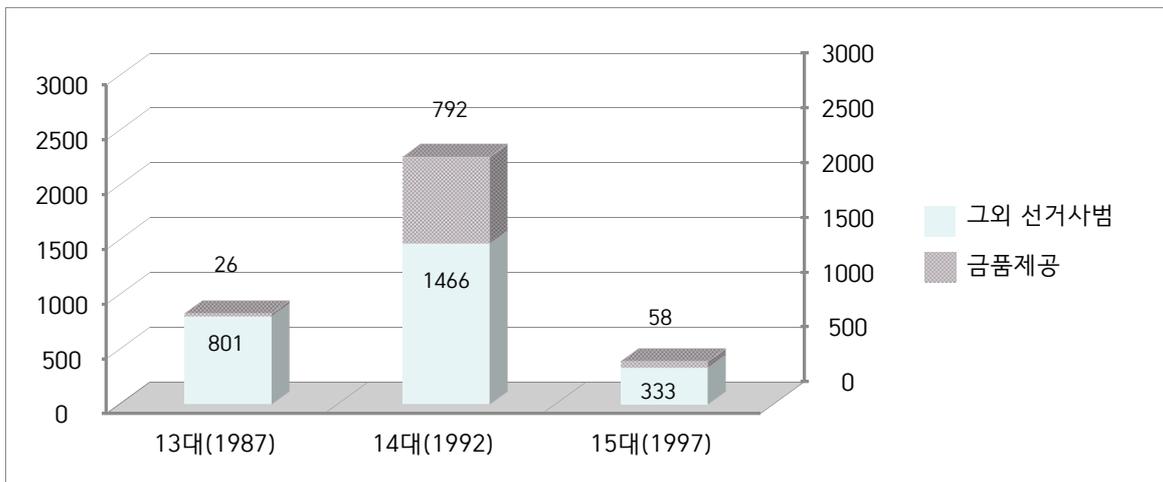
< 그림 9 > 1987년부터 1999년까지의 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰)



위의 그림에서와 같이 국회의원선거의 선거사범수는 계속 증가추세에 있고, 금품제공의 수도 계속 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 적발된 선거사범 중에서 선거부패사범이 차지하는 비율을 보면 13대에서는 15.1%, 제14대에는 24.8%, 제15대에는 33.4%로 최근으로 올수록 그 비율이 높아지는 추세를 확인할 수 있다. 이러한 현상은 종전에 많았던 관권개입은 하기가 어려워져 부패행위에 의존하는 경향이 높아졌을 뿐만 아니라 이의 적발을 또한 높아졌기 때문이다.

한편, 제6공화국 초기의 대통령선거 선거사범 발생건수는 다음 <그림 10>와 같다.

< 그림 10 > 1987년부터 1999년까지의 대통령선거 선거사범 발생건수(검찰)



대통령선거의 경우 제13대 대통령선거는 부패사범이 26(3.1%), 제14대는 792(35.1%), 제15대는 58(14.8%)건이 있었다. 이것만 보더라도 1992년 선거는 그야말로 타락선거였음을 다른 선거와 비교하여 추론할 수 있다.

지방선거의 경우는 1995년에 실시한 제1회 동시지방선거는 전체 3,236건 발생에 부패 사범이 1,079로 전체의 33.3%를 점하고 있어, 다른 선거에 비하면 부패가 만연한 선거였음을 알 수 있다. 1998년에 실시한 제2회 동시지방선거는 전체 4,463건 발생에 부패 사범이 1,071로 전체의 24%를 점하고 있다(자세한 것은 후술하는 지방선거 선거사범발생건수 참조).

제6공화국에서는 초기에 국회의원선거소송은 제13대에 26건에 선거무효가 3건, 제14대에는 31건이 제기되어 1건의 당선무효가, 제15대에는 9건이 제기되어 기각되거나 취하되었다. 특히 선거부패와 관련한 중요한 소송은 제13대 영등포을 국회의원선거무효소송이었다. 이 소송에서 대법원은 ‘선거관리위원회가 후보자의 매수 및 이해유도행위를 알고도 묵인·방치한 것 등을 이유로 선거무효’로 하였기 때문에 이후 선거에서 선거관리위원회로 하여금 선거법위반행위에 대하여 적극적으로 대처하도록 하는 효과를 거두게 되었다.¹⁸⁸⁾

대통령선거와 관련해서는 제13대에 1건, 제14대에 3건의 선거소송이 제기되었으나, 모두 기각 또는 각하, 취하 처리되었다.

지방선거의 경우는 1991년에 실시된 지방의회의원선거에서 총 14건의 소송이 제기되었으나, 모두 기각 또는 취하되었다. 동시지방선거에서는 제1회 동시선거에서 16건이 제기되어 2건의 당선무효가, 제2회 동시선거에서는 4건의 소송이 제기되어 2건의 당선무효 판결이 있었다.

나. 2000년 이후 공직선거

제6공화국인 2000년 이후에는 국가를 비롯하여 지역사회, 정당, 국민 모두에게 새로운 환경과 시스템이 요구되던 시기였다. 5년 단임제의 대통령제는 제도화가 공고히 되었고 여·야간의 정권교체가 이루어졌으며, 외환위기 및 신자유주의에 따른 국가 및 사회전반에 걸친 구조개혁 추진, 급격한 컴퓨터 및 스마트폰 등의 보급에 따른 지식정보화 사회 도래 등 종전과는 다른 정치적 사회적 기반이 형성되었다. 종전에는 군인, 노동조합, 학생, 정부관료, 3김 등이 정치권력을 가졌다면, 이시기에는 세대교체가 이루어져 네트워크 기반의 정치인 팬클럽, 정치참여율이 높은 장·노년세대, 사회전반에서의 보수화, 진보정당의

188) 대법원은 ‘민주정의당 후보자 김명섭이 합동연설회장에서 자신이 선거구민 2만 여명에게 1,200원짜리 비누셀트를 제공했다고 연설하였는데, 이에 선거관리위원회는 당시 국회의원선거법 제191조의 규정에 의하여 고발하지 아니하고 이를 방치한 것은 선거관리의 명백한 잘못’이라고 판결하였다(대법원판결 1989. 5. 26 88수122). 종전부터 대법원은 일관성 있게 ‘선거사범은 그 관계자가 처벌의 대상이 될 뿐 선거의 관리집행에 관한 위법을 이유로 제기할 수 있는 선거무효소송사유에 해당하지 아니한다’는 입장을 가지고 있었다(대법원판결 1959. 7. 8 4291선39).

등장 등 정치세력의 다양화 및 다극화를 특징으로 하고 있다.

제6공화국의 2000년 이후에는 국회의원선거 4회, 대통령선거가 3회, 지방선거가 4회 실시되었다.

아래의 <표 15>은 제6공화국 2000년 이후 실시한 국회의원선거와 대통령선거의 선거 일자 등을 정리한 것이다.

< 표 15 > 제5공화국시기 국회의원 및 대통령선거 실시상황

| 국회의원선거 | | | 대통령선거 | | |
|--------|-------------|---------------------------|-------|--------------|------|
| 대별 | 선거일 | 의석수 | 대별 | 선거일 | 선출방법 |
| 16 | 2000. 4. 13 | 273 (지역구 227, 전국구 46) | 16대 | 2002. 12. 19 | 직선 |
| 17 | 2004. 4. 15 | 299 (지역구 243, 비례대표 56) | 17대 | 2007. 12. 19 | 직선 |
| 18 | 2008. 4. 9 | 299 (지역구 245, 비례대표 54) | 18대 | 2012. 12. 19 | 직선 |
| 19 | 2012. 4. 11 | 300 (지역구 246, 비례대표 54) | | | |

(1) 공직선거제도

1994년 깨끗하고 ‘돈 안 드는 선거를 구현하고, 부정 및 부패의 소지를 근원적으로 제거’하는 등의 목표로 제정된 소위 통합선거법인 ‘공직선거 및 선거부정방지법’은 그 이후에도 1인2표제 비례대표제 도입 등 많은 개정이 이루어졌다. 돈은 묶고 입은 푼다는 통합선거법은 출발부터가 종전의 규제위주의 선거운동제도에서 크게 벗어나지 못한 관계로 때 선거를 앞두고 개정문제가 불거졌으며, 2015년 현재 59차례의 개정이 이루어졌다. 선거운동과 관련해서는 주로 예비후보자 제도 도입, 사이버상에서의 선거운동 확대, 종전에 유력했던 합동연설회 및 소형인쇄물 폐지 등 선거운동의 자유규제를 축소하는 방향으로 개선이 이루어졌다. 그러나 국민에게 선거운동의 자유를 회복해주는 근본적인 제도개혁은 하지 못하고 있는 것이 현실이다.

한편, 공정선거 실현이라는 강력한 목표를 달성하기 위한 제도개혁으로 선거부정감시단 제도 도입, 과태료제도 도입, 선거관리위원회의 선거법위반 조사권 강화 등의 법개정이 있었고, 2005년도에는 공직선거 및 선거부정방지법의 법률명을 공직선거법으로 개정하였다.

다음 <표 16>는 2000년 이후 국회의원 선거제도를 정리한 것이다.

< 표 16 > 2000년 이후 국회의원 선거제도

| | 16대 국회의원 | 17대 국회의원 | 18대 국회의원 | 19대 국회의원 |
|--------|--|---|--|--|
| 규율 선거법 | 공직선거및선거부정방지법(2000. 2. 16 법률 제6265호) | 공직선거및선거부정방지법(2004. 3. 12 법률 제7189호) | 공직선거법(2008. 2. 29 법률 제8879호) ¹⁸⁹⁾ | 공직선거법(2012. 2. 29 법률 제11374호) |
| 선거운동관련 | 선거부정감시단(제10조의2) 신설, 단체의 선거운동 일부허용과 금지(제87조), 각종집회의 제한과 반상회 금지(제103조) 등 일부 개정, 나머지는 직전 통합선거법과 유사. | 예비후보자제도(제60조의2 외), 정당선거사무소 설치(제61조의2), 선거방송토론위원회 주관 정책토론회(제82조의3), 정보통신망을 이용한 선거운동(제82조의4), 인터넷 선거실명제(제82조의6), 출판기념회 제한(제103조제4항) 등 신설 합동연설회 폐지, | 예비후보자 공약집(제60조의4), 정책공약집의 배부제한(제138조의2), 당내 경선(제57조의2 외) 제도화, 소형인쇄물 폐지, 인터넷광고(제82조의7). | 문자메시지, 인터넷 홈페이지 이용선거운동 전면 허용(제59조제2.3호). |
| 선거부패관련 | 기부행위 금지(제112조 외), 유권자매수죄(제230조외) | 16대와 같음. | 16대와 같음. | 16대와 같음. |

대통령선거 및 지방선거와 관련한 공직선거법의 선거운동 규정도 국회의원선거와 같이 예비후보자제도 도입 등 선거운동의 자유를 확대하는 방향으로 조금씩 개선이 이루어져 오고 있다.

(2) 선거운동 양상과 선거부패

2000년 이후의 선거운동 양상은 많은 변화를 가져왔다. 우선 선거운동의 기반으로 지구당제도가 폐지됨에 따라 정당의 사회적 기반이 약화되고, 국민의 정당 참여도 낮아졌다. 정당의 공직후보자의 추천은 종전과 달리 정당대표자 1인이 좌지우지할 수 없고 필요한 경우에는 경선을 실시하도록 되었고, 민주적 추천에 대한 압박도 거세지고 있다.

이러한 상황 하에서 선거운동양상도 변화하였다. 몇 가지 특징적인 것을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 동원선거 현상이 약화되어 합동연설회에 유권자들이 모이지 않아 그 실효성이 상

189) 공직선거및선거부정방지법은 2005. 8. 4 법률 제7681호에 의하여 공직선거법으로 별률명이 개정되었다.

실될 정도였고, 인터넷 등의 발달로 SNS(Social Networking Service) 등 사이버 상에서의 선거운동이 유력한 선거운동으로 자리를 잡게 되었다.

둘째, 일반적인 인쇄물이나 시설물 등에 의한 선거운동은 퇴조하고 언론 즉 면대면 선거운동이 각광을 받는 시대가 되었으며, 방송 등 언론을 이용한 선거운동이 가장 큰 영향력을 가진 선거운동이 되고 있다.

셋째, 관권 개입도 전혀 없어진 것은 아니다. 지방자치의 실시로 지방자치단체에 따라서는 중앙정부의 집권당과 다른 정당이 집권하고 있고, 개별적으로 일탈한 공무원이 있으며, 특히 국정원의 선거개입사건(2012년 대통령선거)과 같이 국가기관이나 지방기관, 정부투자기관 및 관변단체 등 국민의 감시가 없으면 언제라도 권력을 남용하거나 일탈할 수 있기 때문에 이에 대한 규제와 감시, 자제는 반드시 필요하다.

넷째, 기부행위 등은 여전히 상존하고 있다. 이러한 선거부패행위는 선거관리위원회의 적극적 조사활동, 시민단체 및 시민들의 감시, 검찰·경찰의 단속활동 강화, 과태료제도 및 포상금 제도 도입 등 이를 억제하기 위한 제도적 장치 마련과 강화된 활동으로 더욱 은밀해지고 치밀해지고 있다.¹⁹⁰⁾

이와 관련하여 정당이나 정치인의 정치자금 조달 측면에서 정당후원회 제도 폐지, 기업의 정치자금 금지 등으로 종전과는 달리 정치자금 조달이 쉽지 않은 것이 현실이지만, 아직까지도 불법 정치자금 조달 등 정치부패양상은 여전히 있다.

(3) 정부정책

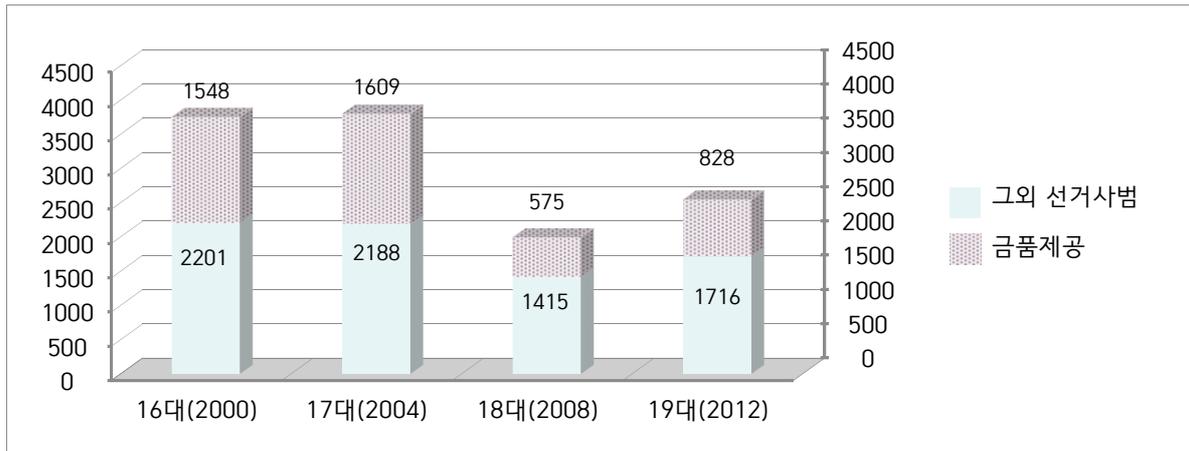
2000년도 이후에는 중앙선거관리위원회는 적극적으로 정치개혁을 위한 공직선거법 등의 개선의견 제출, 선거관리위원회 공무원의 증원 및 선거법 위반행위에 대한 단속활동 강화, 정책선거 실현을 위한 정당토론회, 정책연구소 등 제도적 장치 마련하고 매니페스토 정책선거운동에 대한 지원 등의 정책 활동을 수행해오고 있다.

특히 중앙선거관리위원회는 공직선거의 부패행위에 대하여 단순히 공직선거에서만 문제되는 것이 아니라 사회전반에 퍼져있는 각종선거에서의 금권선거 방지를 위하여 많은 노력을 해오고 있다. 가장 부패가 심하다는 농·축협 등 조합장선거의 위탁관리제도의 도입도 결국에는 이들 공직선거의 부패를 막기 위한 목표에서 출발한 것이었다.

검찰과 경찰에서도 선거사범에 대하여 단속활동을 종전보다는 적극적으로 전개하고 있다. 2000년 이후 국회의원선거 선거사범 발생건수는 다음 <그림 11>과 같다.

190) 중앙선거관리위원회에 의하면 제19대 국회의원선거에서 유권자들은 금품/향응 경험여부에 대한 질문에 응답자의 15.5%가 금품/향응을 경험하거나 들어본 적이 있다고 응답하였다. 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원선거에 관한 유권자의식조사』 (중앙선거관리위원회, 2012) p. 34 참조.

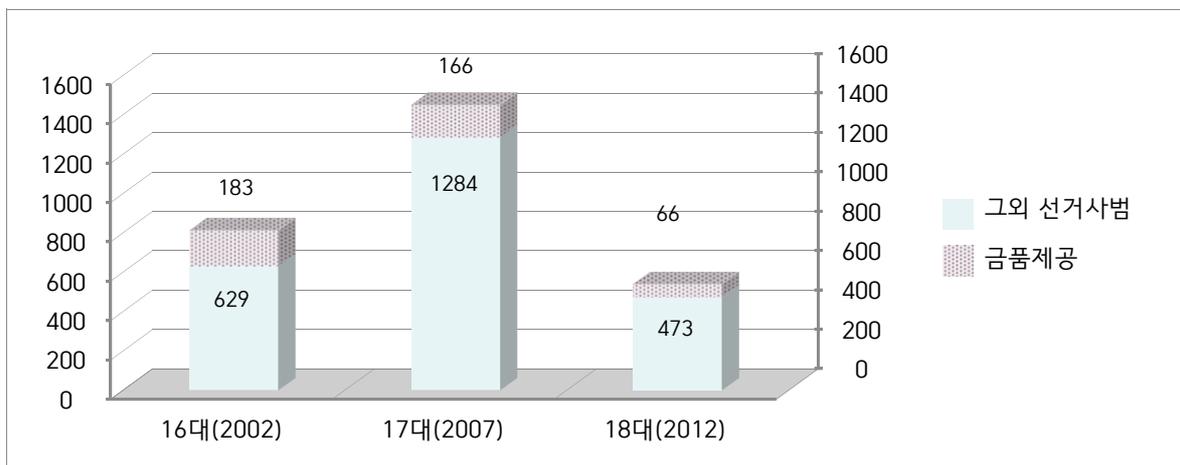
< 그림 11 > 2000년 이후 국회의원선거 선거사범 발생건수(검찰)



위의 그림에서와 같이 2000년 이후에는 금품제공 등 부패사범발생이 제16대는 전체의 41.3%, 제17는 전체의 42.4%, 제18대는 전체의 28.9%, 제19대는 전체의 32.5%를 점유하고 있다. 이러한 양상은 이제는 이에 대한 감시활동도 강화되었을 뿐만 아니라 다른 수단보다는 아직까지는 유효한 수단의 하나라는 인식 때문에 후보자 등이 이를 버리지 못하고 있기 때문이며, 국민의 민주시민의식 수준도 일정한 영향을 미치는 것으로 판단된다. ,

한편, 대통령선거의 경우에는 국회의원선거와 달리 선거부패사범이 상대적으로 적다. 아래 <그림 12>는 이를 나타내고 있다.

< 그림 12 > 2000년 이후 대통령선거 선거사범 발생건수(검찰)

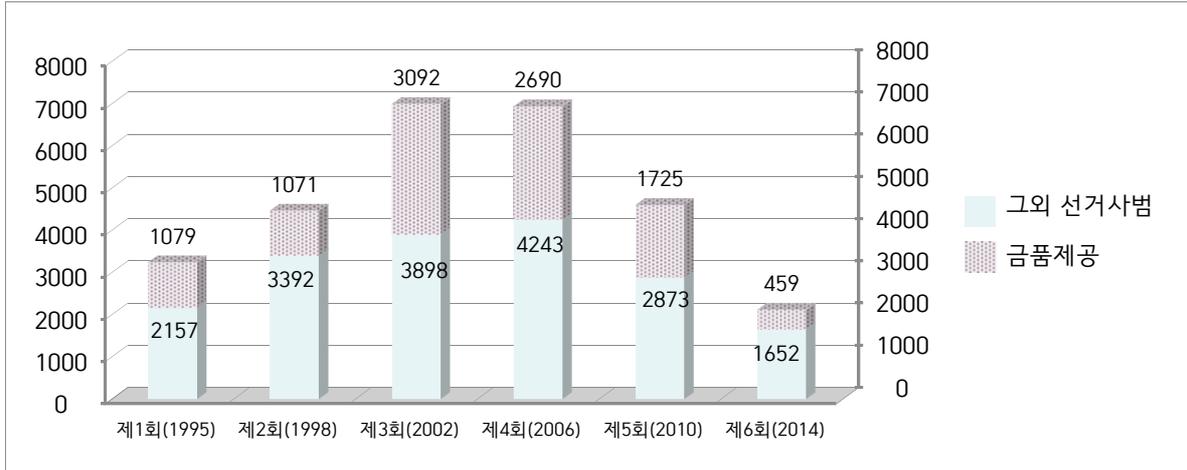


위의 그림에서 보면 2002년 제16대 대통령선거에서는 선거부패사범이 22.5%, 제17대는 11.4%, 제18대는 8.9%를 점하고 있다. 외형상으로 기부행위 등 유권자 매수행위는

줄어들고 있다. 그렇지만 정치자금의 조달 측면에서와 공직선거에서의 조직관리 차원에서
 금품 수요는 아직까지는 완벽하게 통제되고 있지는 못하는 것이 현실이다.

지방선거의 경우는 아래 <그림 13>과 같이 부패사범 등이 발생하였다.

< 그림 13 > 역대 전국동시지방선거별 선거사범 발생건수(검찰)



위의 그림에서 대체적으로 선거부패사범의 점유율이 25-40% 전후여서 다른 공직선거
 에 비하면 그 비율 상대적으로 많다. 물론 후보자수가 많기 때문이기도 하지만 그 만큼
 경쟁도 치열했었다는 것도 엿볼 수 있다.

2000년도 이후 공직선거의 선거쟁송을 보면 국회의원의 경우 2000년의 제16대는 28
 건이 제기되어 선거무효 1건, 일부선거무효 1건이 있었고, 제17대는 10건의 선거소송이
 제18대에는 4건, 제19대에는 5건의 선거소송이 제기되었으나 모두 기각 또는 각하, 취하
 된 바 있다.

대통령선거는 2002년 제16대에 4건, 2007년 제17대에는 0, 2012년 제18대에 1건이
 제기되어 모두 기각 또는 각하, 취하된 바 있다.

지방선거와 관련하여서는 2002년 제3회 동시지방선거에서 8건, 제4회에 6건, 제5회에
 13건, 제6회에 15건이 제기된 바 있으나 선거무효 또는 당선무효된 사건은 없었다.

3. 한국 공직선거의 부패양상 변화와 최근 실태

우리나라는 그동안 지금까지 수회의 국가선거와 지방선거를 실시해왔다. 특히 민주화이
 후에는 이에 걸맞게 선거운동 또는 선거경쟁문화가 좀 더 발전이 되어야 하는데, 현실은
 그렇지 못하다는 평가이다. 따라서 그동안 금지옥엽처럼 떠받들던 대통령의 국민직선제
 만이 민주화의 완성이 아니라는 것이 여실히 증명되고 있다. 공직선거의 발전은 정치권

력의 정당성 확보뿐만 아니라 그 나라의 민주주의 수준을 말해주고, 민주정치의 성패를 좌우하기 때문에 매우 중요하다.

이하에서는 우리나라 선거부패양상의 큰 흐름의 변화와 이에 응하는 정부정책은 어떠하였는지를 조감해보고자 한다.

가. 한국 공직선거부패양상의 변화

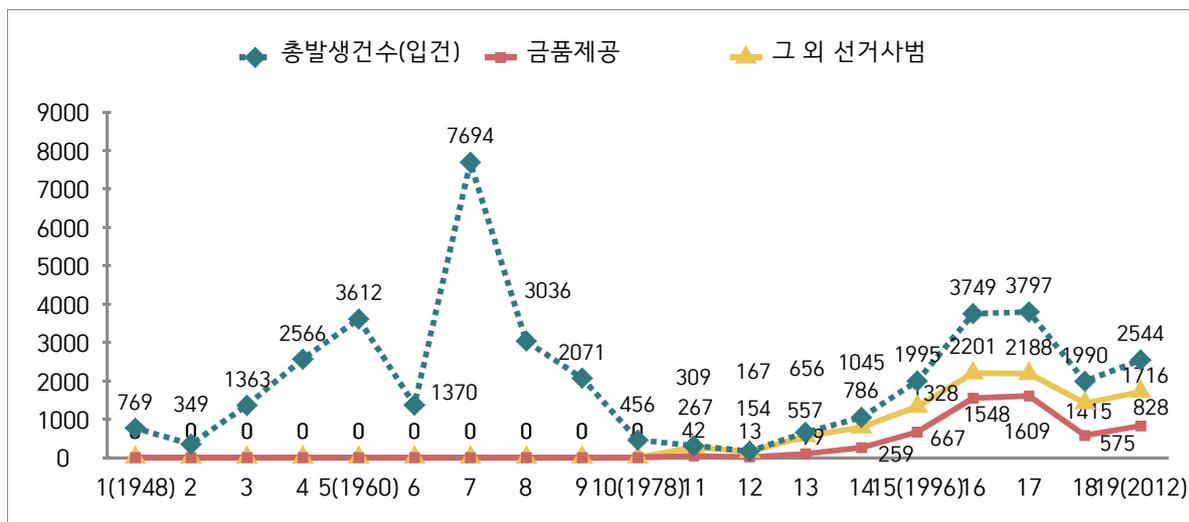
우리나라에서 선거법위반 즉 선거질서 침해행위 중에서 금전과 관련된 선거부패행위는 그 역사가 오래되었다. 제1회 국회의원선거였던 제헌의회의원선거에서부터 이러한 선거부패행위는 선거에 따라 부침은 있었지만 끊임없이 진행되어 왔고, 앞으로도 진행되어 갈 것으로 예상된다.

(1) 선거부패사범의 발생추이

선거부패사범의 발생은 아래의 그림에서와 같이 선거마다 상이하지만 꾸준하게 발생하고 있고, 그 점유율도 상당히 높음을 알 수 있다.

국회의원선거의 경우 전체적으로 7대 총선과 같이 타락선거 또는 경쟁이 치열했다는 선거에서는 선거사범의 수가 많고 선거부패사범이 통계에 잡히는 시기인 11대 총선 이후에서 16대와 17대 총선에서 특히 많은 부패사범이 발생하였다(아래 <그림 14> 참조).

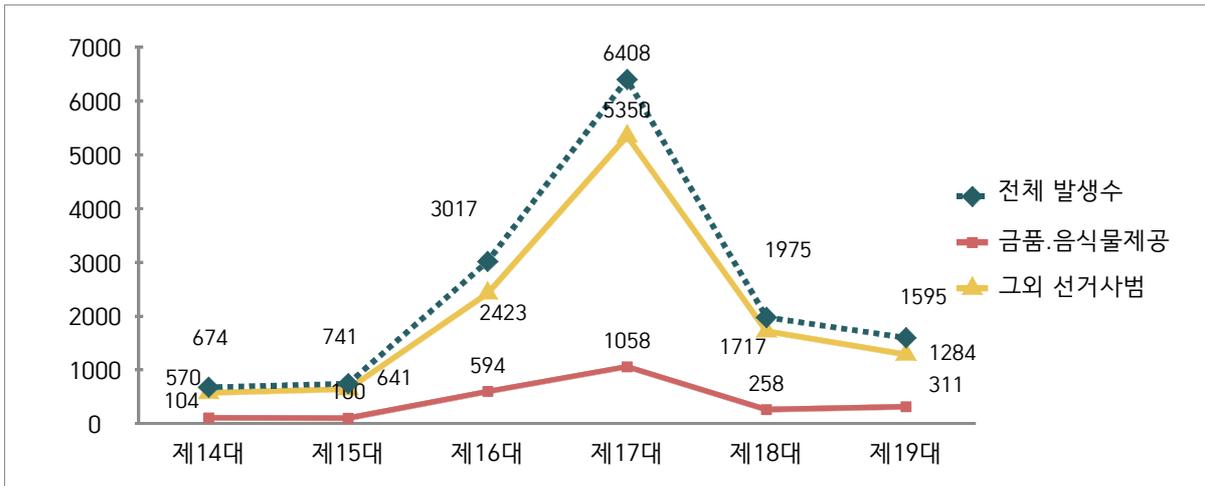
< 그림 14 > 역대 국회의원선거별 선거사범 발생 추이(검찰)



이러한 결과는 선거관리위원회의 단속결과에서도 유사하게 나타나고 있다(아래 <그림 15> 참조). 즉 제16대와 제17대 총선에서 선거사범의 많이 발생하였고, 상대적으로 이

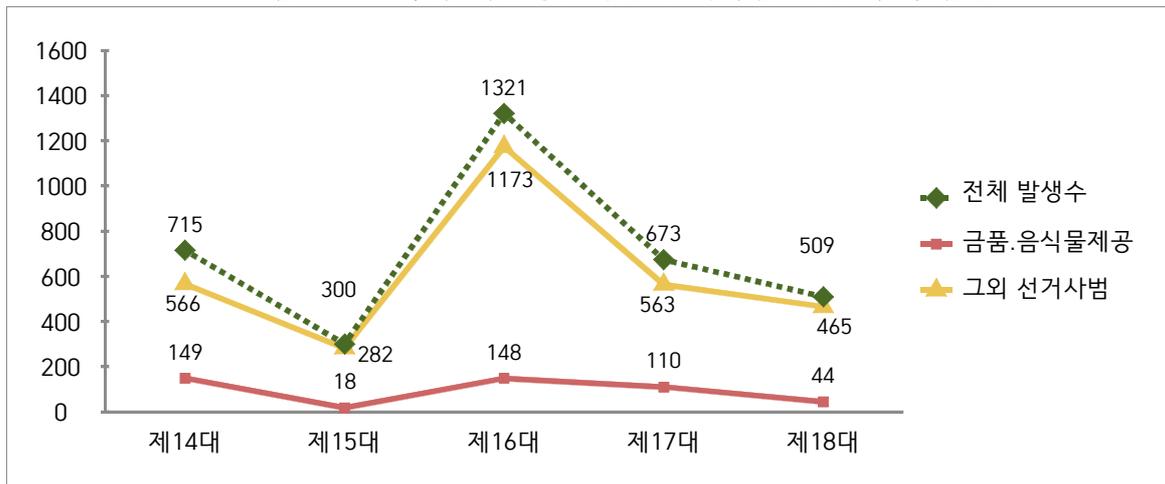
두 선거에서 부패사범도 많았음을 알 수 있다.

< 그림 15 > 최근 국회의원선거 선거사범 단속 추이(중앙선거관리위원회)



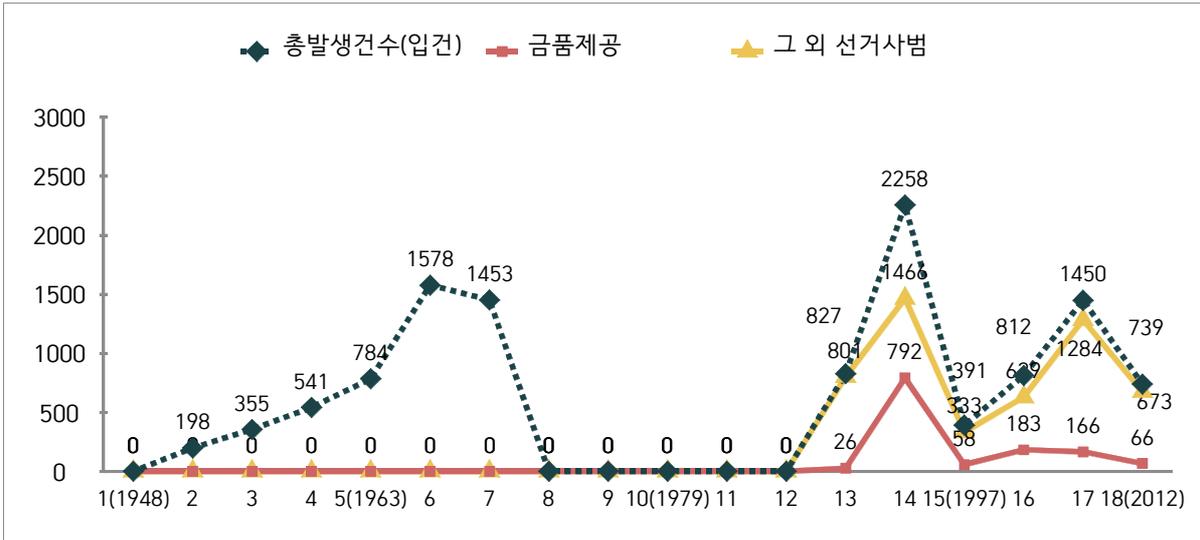
대통령선거에 있어서도 경쟁이 치열했던 5대 3.15부정선거, 6대와 7대의 제3공화국 당시의 대통령선거, 그리고 권위주의 정권이 무너지고 민주화 이후 처음 실시했던 13대, 14대, 17대 대통령선거에서 선거사범이 많이 발생하였고, 특히 1967년 제7대 대통령선거는 그 해에 치른 국회의원선거와 함께 금권선거였으며, 1992년 14대 대통령선거는 그야말로 불법정치자금 조달 및 배포 등의 금권선거였음을 그림을 통하여 추정할 수 있다(아래 그림 16 참조).

< 그림 16 > 역대 대통령선거별 선거사범 발생 추이(검찰)



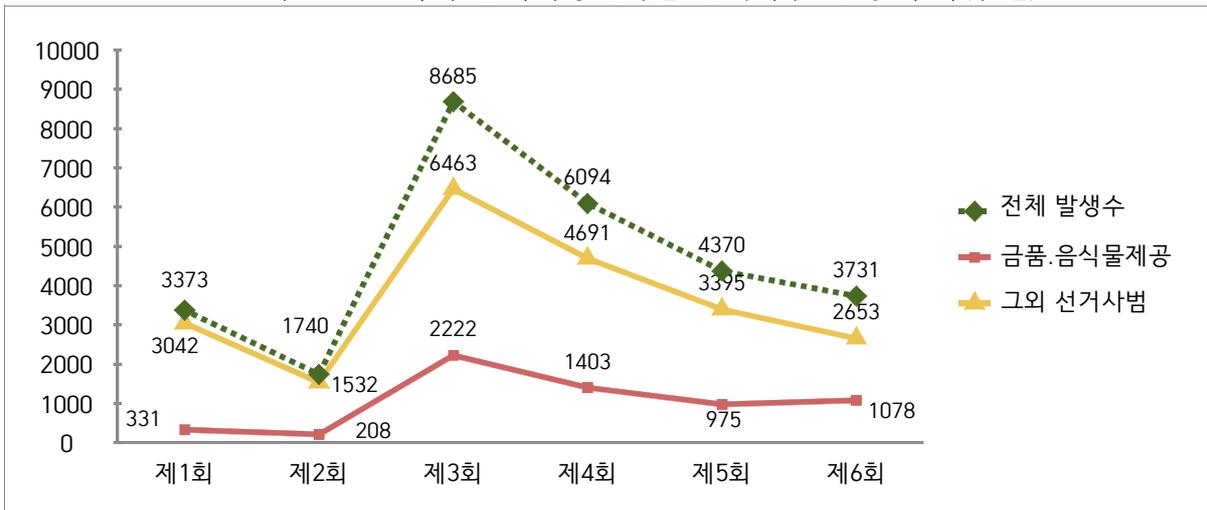
최근 대통령선거에 있어서 선거관리위원회의 선거사범 단속 추이에 따르면 제13대, 제16대, 제17대 대통령선거에서 상대적으로 조금 더 많이 발생한 것으로 나타나고 있다(그림 17 참조). 대통령선거는 전국적 규모로 실시되기 때문에 조직유지 비용 외에 유권자 매수 등의 비용을 지출하는 예는 그리 많지 않다는 점을 고려하여야 할 것이다.

< 그림 17 > 최근 대통령선거 선거사범 단속 추이(중앙선거관리위원회)



지방선거의 선거사범 발생추이는 2002년의 제3회 지방선거에서 최대의 선거부패사범이 발생하였다가 점차 축소되어가는 과정에 있다(아래 그림 18 참조).

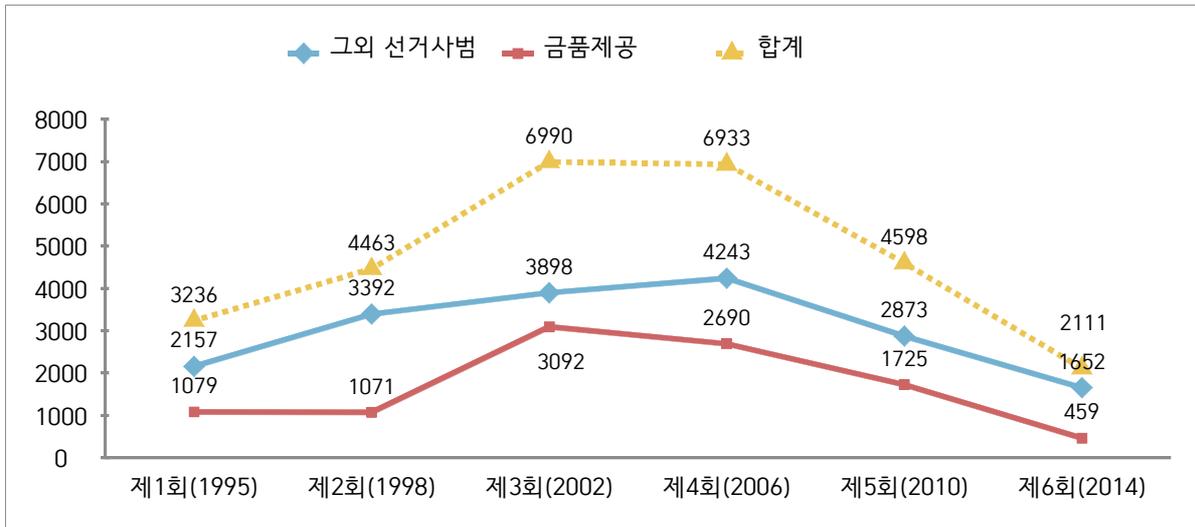
< 그림 18 > 역대 동시지방선거별 선거사범 발생 추이(검찰)



지방선거관련 선거관리위원회의 단속추이를 보면 역시나 제3회에 최고조의 선거사범과 선거부패사범이 발생하였다가 점차 축소되어가고 있는 중임을 아래의 <그림 19>에서 알 수 있다.

아래에서와 같이 모든 선거사범과 부패행위 발생이 하향추세인데, 이러한 점을 종합하면 한국 공직선거부패양상은 정부정책의 여하는 물론 환경적, 문화적 요인에 따라 언제든지 변화의 가능성이 크고 그 시기를 앞당길 수 있다는 것을 명백히 알 수 있다.

< 그림 19 > 최근 동시지방선거 선거사범 단속 추이(중앙선거관리위원회)



(2) 투개표 조작 등 직접적 부정에서 선심공약 등으로 전환

한국의 공직선거는 처음 도입시 자유주의적 입장의 선거운동제도를 도입하였으나, 점차 집권당의 관권 등에 의한 선거부정이 증가함에 따라 이를 방어하기 위한 제도적 장치가 야당에 의하여 계속적으로 보강되어 왔었다. 권위주의 정권들은 항상 정치권력을 손쉽게 잡기 위하여 선거제도를 왜곡시켜왔고, 관권에 의지하는 경향이 매우 컸던 것이다.

그런데 3. 15 부정선거의 영향으로 직접적인 관권개입에 의한 부정이 어려워지고 야당의 반발 등이 심하여짐에 따라 금권에 의존 경향이 점차적으로 확대되어 왔으며, 이의 최고봉은 1967년 선거라고 할 수 있다. 특히 경제발전과 소득의 증가에 따라 금권선거에 대한 의존도는 더욱 높아지게 되었다.

그렇다고 하여 관권개입사태가 완전히 사라진 것은 아니며, 이승만 정권 하에서 형성되었던 관권개입의 경험과 문화는 쉽게 바뀌지 아니하였고, 박정희 정권에 와서 중앙정보부 등 행정기관들이 은밀하게 선거에 개입하였었다. 물론 제4공화국, 제5공화국에서는 말할 필요 없이 관권개입이 횡횡하였던 것은 부정할 수 없을 것이다. 이러한 선거는 최근으로 오면서 선심공약의 남발과 국가 및 지방행정기관의 지원형태로 바뀌어 나타나고 있다.

아무튼 관권개입이 적어진 오늘날, 금권에의 의존도는 상대적으로 커졌으나 실제 드러나는 것은 빙산의 일각이다 왜냐하면, 그만큼 이를 단속, 규제하는 제도적 장치가 강화되었고, 관련기관들의 단속활동이 적극적으로 전개되기 때문이다.

선거부패는 처음에는 연설회장 주위에서 막걸리 접대 등으로부터 시작하여 현금과 물품의 살포 등으로 확대되었다. 권위주의 정권 하에서는 여야를 막론하고 공공연하게 이

러한 일들이 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 정부당국에서 이를 규제할 의사나 인력이 없거나 부족하였기 때문이다.

이러한 직접적인 부패행위는 경제발전의 규모가 커짐에 따라 점점 양적인 측면에서 많아졌으며, 선거관리위원회를 비롯한 단속기관의 활동과 시민단체의 감시가 확대됨에 따라 점점 은밀하게 진행되고 그 규모도 더욱 커졌다. 종전과 같이 막걸리 제공, 수건 등의 소품 제공 등은 사라지고 음식물 제공, 금전 제공 등이 주류를 이루고 있다.

나. 공직선거 등에서의 선거부패 최근 실태

한국 공직선거의 유권자 매수에 의한 선거부패방지방안을 모색하기 위해서는 최근의 공직선거 등의 선거부패행위들에 대한 정확한 실태파악이 요구된다. 본 연구에서는 이러한 실태분석을 검찰 자료와 중앙선거관리위원회의 자료 중에서 선거관리위원회가 행한 행정조치가 포함되어 있는 중앙선거관리위원회의 조사결과와 관계자에 대한 면접 자료를 중심으로 살펴보고자 한다. 191)

특히 선거부패 방지방안 모색에 도움이 될 수 있는 최근 선거부패의 부패율과 부패유형의 탐색은 우리나라 선거부패의 전반을 이해할 수 있는 시금석이라고 할 수 있을 정도로 중요한 부분이 아닐 수 없다. 다만 범죄통계는 불확실성, 불대표성 등을 가지고 있어서 그 사회의 현재를 대표하는 것도 아니고 특정 연도에 많이 발생하거나 적게 발생한다고 하여 그 시기의 범죄가 현저히 증대되었거나 작아졌다고 단언하기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 이러한 선거부패 사범에 대한 통계는 추세 또는 그 시대의 작은 단면을 추론할 수 있는 것 중에서 그래도 신뢰할 수 있는 것이라는 점에서 이를 중심으로 선거부패율과 선거부패 유형 등을 살펴본다.

(1) 공직선거의 선거부패상황(2012년 선거 이후)

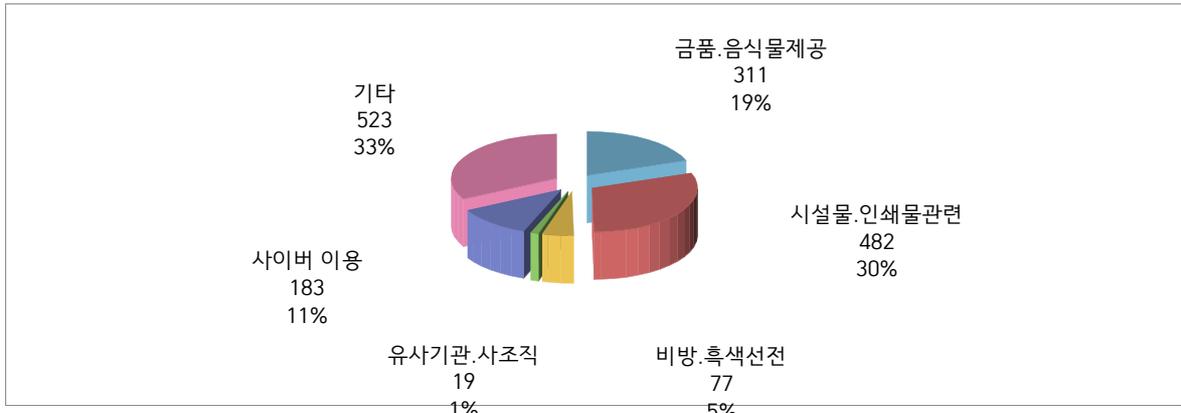
(가) 부패율

2015년을 기준으로 최근에 실시된 공직선거의 부패율은 한국 선거부패의 최근실태를 이해하는데 많은 도움을 준다.

191) 중앙선거관리위원회와 검찰은 모두 선거법위반행위에 대하여 조사 또는 수사하여 필요한 조치를 한다. 따라서 두 기관의 자료는 겹치는 면이 없지 않다. 즉 선거관리위원회의 조치결과 중에서 주의, 경고, 과태료 부과건은 검찰과 겹치지 아니하지만 고발과 수사 의뢰건은 검찰의 입건과 겹치는 경우가 대부분이다. 물론 선거관리위원회의 행정조치가 있다하더라도 검찰의 수사 또는 입건에는 제한이 없어 여러 면에서 두 기관의 통계자료는 겹칠 수 있다.

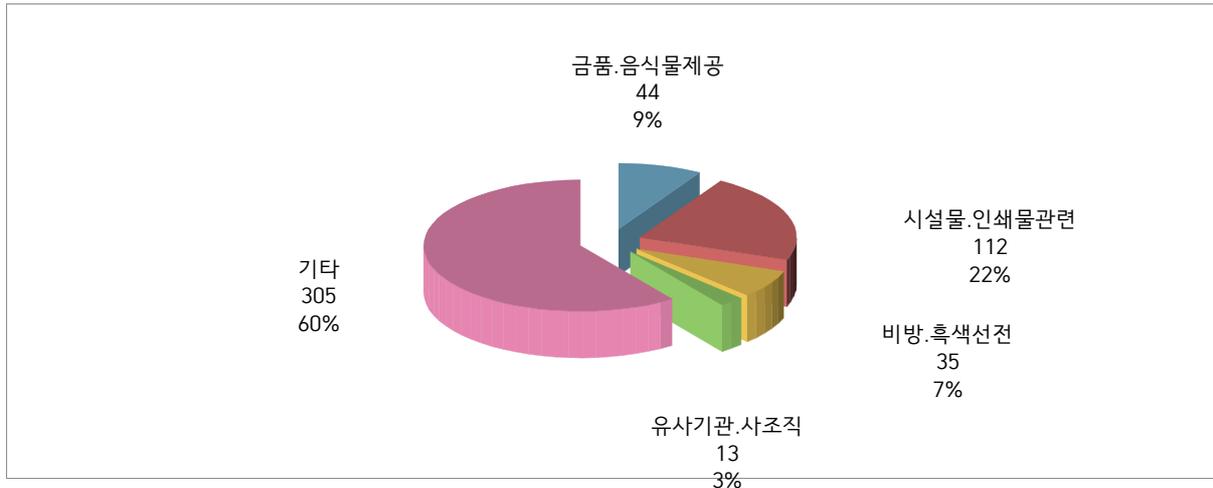
우선 2012년 실시된 국회의원선거의 경우 선거관리위원회의 선거범죄 단속결과를 기준으로 보면 다음과 같다.

< 그림 20 > 제19대 국회의원선거 선거사범 유형별 단속비율(중앙선거관리위원회)



위의 그림에서와 같이 금품 및 음식물제공 등 선거부패는 전체(1,595건)의 19%를 차지하고 있다. 물론 이것만을 보아 국회의원선거가 부패한 선거였다고 결론을 지을 수는 없지만 최근선거에서까지 끊임없이 선거부패행위가 발생하고 있다는 점에서 유의미하다. 다음으로 대통령선거와 관련해서는 최근선거에서 다음과 같이 선거부패율을 보인다.

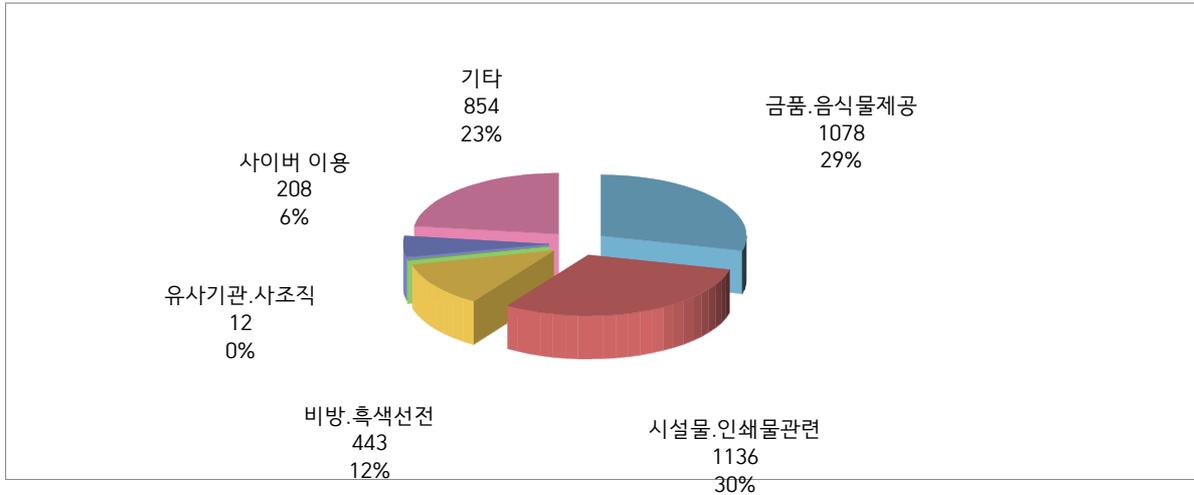
< 그림 21 > 제18대 대통령선거 선거사범 유형별 단속비율(중앙선거관리위원회)



대통령선거에서는 금품 및 음식물제공 선거범죄가 전체의 단속건수 509건에서 9% 정도를 점하고 있다. 대통령선거는 유권자와의 밀접한 관계에서 이루어지기 보다는 신문, 방송 등 언론매체 등에 의존하는 경향이 커서 이렇게 선거부패율이 다른 선거에 비하면 낮은 것으로 판단된다.

한편 2014년에 실시한 지방선거에서는 선거부패율은 다음 그림과 같이 나타나고 있다.

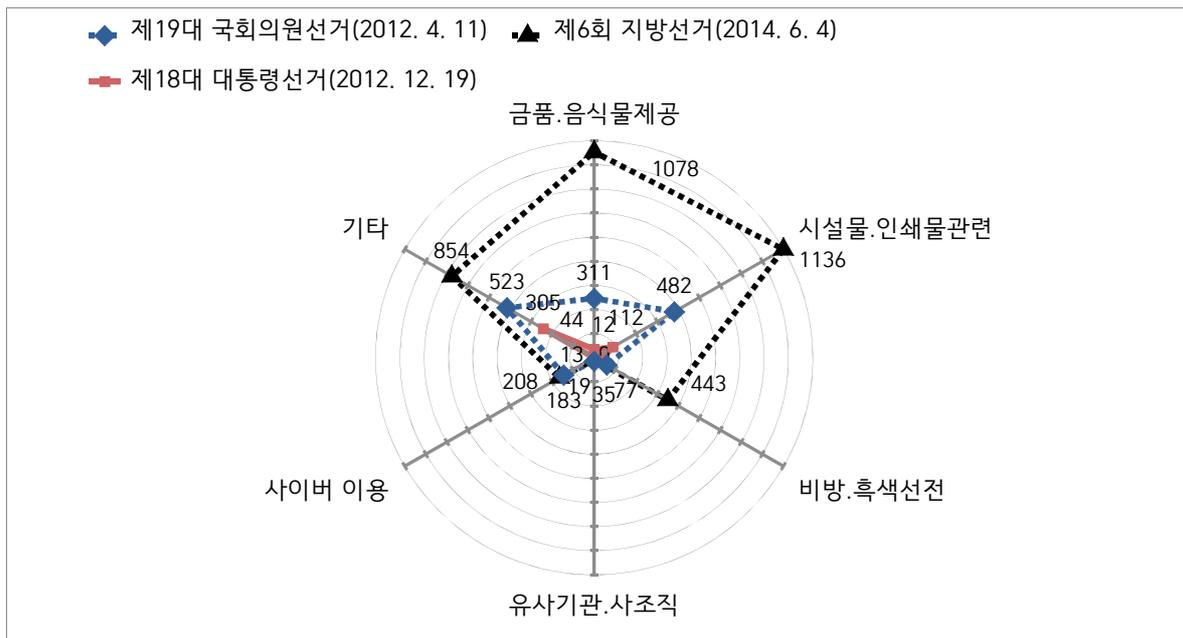
< 그림 22 > 제6회 동시지방선거 선거사범 유형별 단속비율(중앙선거관리위원회)



위의 그림에서와 같이 지방선거에서는 부패범죄가 전체 3,731건의 29%인 1,078건을 점하고 있다. 이 그림만을 보면, 지방선거가 앞의 국회의원선거보다는 더 많이 부패한 것으로 보인다. 그렇지만 후보자수라는 변수를 감안하면 후술하는 바와 같이 지방선거의 부패율은 국회의원선거보다는 상대적으로 낮다할 수 있다.

최근 공직선거에서 중앙선거관리위원회가 단속한 유형별 결과를 보면 다음과 같다.

< 그림 23 > 최근 공직선거에서의 유형별 선거범죄 단속결과(중앙선거관리위원회)



위의 그림에서와 같이 금품 및 음식물제공 범죄는 대통령선거를 제외하고 국회의원선거와 지방선거에서는 시설물 및 인쇄물관련 선거범죄와 유사하게 집중되고 있음을 알 수

있다. 위의 그림에서 기타는 수는 많지만 정당활동, 의정활동 등 분류하지 못한 여러 활동 등이 포함되어 있으므로 유의미한 통계라고는 할 수 없고, 상대적으로 매선거마다 선거범죄의 집중도가 선거부패와 비방·흑색선전, 시설물·인쇄물 등에 나타나고 있는 점에 유의할 필요가 크다. 다만, 비방과 흑색선전, 시설물과 인쇄물은 명시적이거나 객체가 잔존하여 쉽게 단속하기가 쉬운 반면에 부패행위는 이를 규제하기 어려운 문제점이 있다. 따라서 같거나 비슷한 양의 단속결과 또는 단속비율이라 하더라도 부패행위의 발생빈도 등은 훨씬 크다고 판단하여야 할 것이다.

한편, 공직선거별로 부패행위 발생의 규모에 있어서 어느 선거의 후보자가 더 많이 일으키고 있는지를 알아보기 위하여 이러한 부패행위의 발생을 후보자 1인을 기준으로 환산하면 다음 <표 17>과 같다.

< 표 17 > 최근 공직선거별 후보자 1인당 선거범죄 발생상황(중앙선거관리위원회)

| | 후보자수(비례제외) | 후보자 1인당 발생건수 | |
|-------------|------------|--------------|----------|
| | | 금품·음식물제공 | 그 외 선거범죄 |
| 제19대 국회의원선거 | 902 | 0.35 | 1.42 |
| 제18대 대통령선거 | 6 | 7.33 | 77.5 |
| 제6회 동시지방선거 | 7928 | 0.14 | 0.33 |

주 : 1. 제19대 국회의원후보자수는 총1,090명으로 지역구 902명, 비례대표 188명이었다.
 2. 제6회 동시지방선거의 경우 시도지사후보자 57, 기초단체장 694, 광역의원 1719, 기초의원 5377, 비례대표 광역의원 228, 비례대표 기초의원 742, 교육위원 10, 교육감후보자 71, 총 8,898명이었다.

위의 표에서와 같이 금품 및 음식물제공 범죄 발생은 대통령선거후보자 1인당 건수가 많이 나타나고 있다. 다만, 대통령선거는 전국적인 규모로 실시되기 때문에 사회적 기반에 가장 가까이에서 실시되는 선거인 국회의원선거나 지방선거와의 비교는 의미가 없는 것으로 보인다.

비례대표선거를 제외하고 국회의원선거와 지방선거와의 비교를 해보면, 오히려 국회의원선거의 1후보자당 부패행위 발생건수가 훨씬 높다는 점을 발견할 수 있다. 통상적으로 발생건수 규모 면만을 보아 지방선거에서 부패행위가 국회의원선거보다 더 많이 발생하는 것으로 보지만, 실제로는 국회의원선거에서 부패행위가 더 많이 단속되고 있는 실정이다. 이는 지방선거보다는 국회의원선거의 경쟁이 실질적으로 치열함을 추론할 수 있다.

금품선거관련 인터뷰조사 결과(덧붙임 1 참조)에 의하면 제3자의 금품제공사례를 보았다고 응답한 사람이 전체 31명의 인터뷰 조사자 중에서 14명이나 차지하고 있어 선거부패는 우리 주위에서 발생하고 있고, 선거문화의 한 단면을 구성하고 있는 것으로 파

악되고 있다.¹⁹²⁾

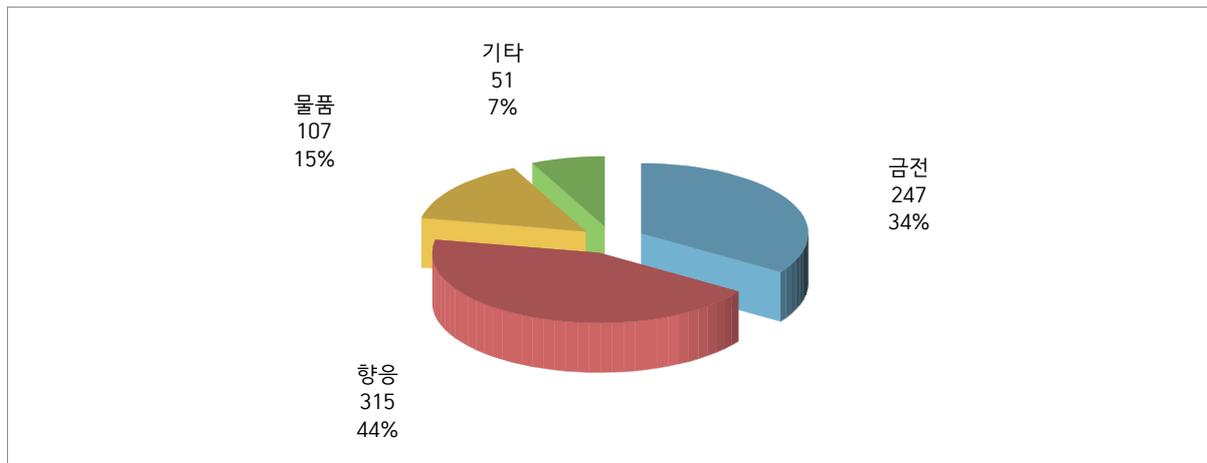
종합하면, 최근 공직선거에서도 부패행위는 잔존하고 있으며, 이에 대한 효과적이고 효율적인 규제가 필요함을 위의 그림 등에서 잘 살펴 볼 수 있다.

(나) 주요 부패유형

공직선거에서 주로 발생하는 주요 부패행위는 이를 금전, 물품, 향응, 기타로 나누어 정리할 수 있는데, 우리의 경우 이러한 부패행위가 다양하게 나타나고 있는 특징을 보이고 있다. 특히 이중에서 많이 발생하는 것은 금전제공은 선거운동원이나 자원봉사자, 유권자 등에게 현금살포행위, 경조 및 찬조금 제공 등이 있으며, 물품 제공은 주로 화환 제공이 다수이고, 향응은 가장 많이 발생하는 것으로 음식물, 주류 제공 등이 있다. 기타이익의 제공으로 관광을 시키는 등의 행위들이 주로 공직선거에서 발생하고 있다.¹⁹³⁾

아래 그림은 최근 유권자 매수관련 선거부패 사건에서 나타난 부패수단으로 무엇을 사용하였는지에 대한 분석이다.

< 그림 24 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 수단 분석



위 그림에서와 같이 총620건의 사건에서 1사건에서 여러 수단이 있는 경우를 모두 고

192) 이와 더불어 금품요구에 대한 대응에서 전체 응답자 31명 중에서 무시곤란 7, 무시 12, 무답이 12로 나타났고, 자발적 제공은 31 응답자 중에서 3명, 선거브로커 접근 경험사례는 31명의 응답자 중에서 7명이 경험하였다는 점을 볼 때 선거부패는 발생할 가능성이 높고 특별한 정책이 없이는 상존한다는 점을 유의하지 않으면 아니 된다.

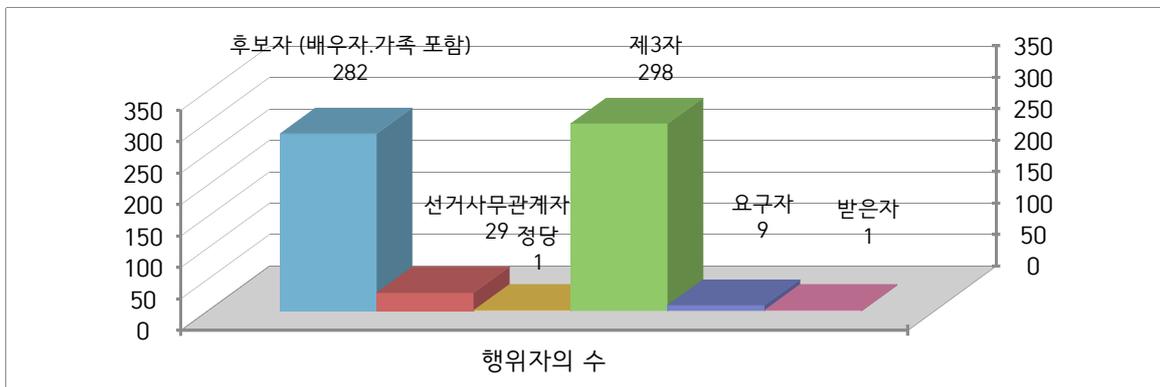
193) 미국의 경우도 투표매수(voter fraud) 행위는 진행형이다. “In West Memphis last year, prosecutors said Hudson Hallum, a Democrat running for the state legislature, paid absentee voters with cash, whiskey and vodka and at least one with a chicken dinner.” The Washington Post, October 1, 2012, http://www.washingtonpost.com/politics/decision/2012/selling-votes-is-common-type-of-election-fraud/2012/10/01/f8f5045a-071d-11e2-81ba-ffe35a7b6542_story.html (검색일 2014. 10. 5).

려하여 분석한 결과 향응이 전체의 44%를 차지하고 다음으로, 금전제공이 34%를 차지하는 것으로 나타났다. 위 그림에서와 같이 현금과 향응이 대부분을 차지하고 있는데, 이는 쉽게 유권자에게 대한 반응이 가능하다는 점에서 범죄행위자들이 선택하는 것으로 보인다.

금품선거관련 인터뷰조사 결과(덧붙임 1 참조)에 의하면 금품제공 경험사례에서 금전 제공 10, 물품 1, 향응제공 8, 기타(상품권) 1로 나타나고 있는바 금전과 향응제공이 대부분을 차지하고 있어, 위 <그림 24>와 같은 결과를 보이고 있다.

다음으로, 아래 그림은 최근 유권자 매수관련 선거부패 사건에서 나타난 부패행위자에 대한 분석이다.

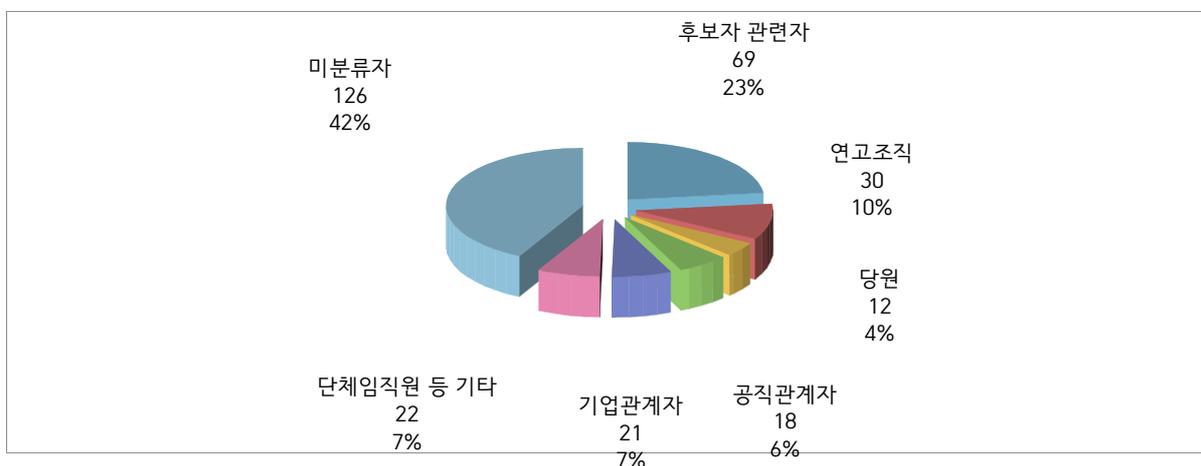
< 그림 25 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 행위자 분석



위 그림에서와 같이 총620건의 사건에서 후보자측 288건(46.5%), 제3자 이용 298건(48.1%)으로 대부분을 차지하고 있다. 후보자측은 대부분 후보자 본인 260건, 배우자와 그 가족이 각각 11건이었다.

이중에서 제3자는 누구였는지를 분석해보면 다음 그림과 같다.

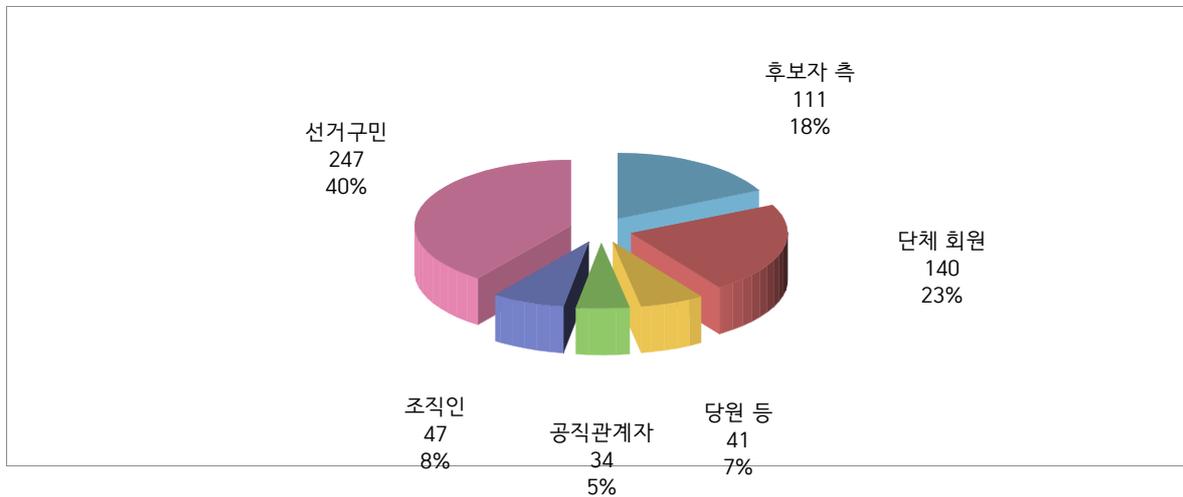
< 그림 26 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 행위자중 제3자 내역



위 그림에서와 같이 제3자중에서 미분류자를 제외하고 후보자 관련자가 69건으로 23%를 나타내고 있다. 여기에서 후보자 관련자를 세분하여 보면 후보자의 가족(공직선거법상 가족외의 사촌이나 친인척을 말함)이 7, 수행원, 비서 등이 22, 선거담당자(공직선거법상의 선거사무관계자 외의 자) 4, 자원봉사자가 18, 후보자 지인 12, 펜클럽 6이었다. 연고조직은 동호회 3, 산악회 3 등 임의단체가 14, 동문회 7, 향우회 4, 종친회 5였었다. 대부분 후보자와 가장 가까운 자들이다.

한편, 선거부패의 상대방에 대한 분석은 아래의 그림과 같다.

< 그림 27 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 행위 상대방 분석



위 그림에서와 같이 총 620건 중에서 선거구민이 40%, 단체 회원이 23%, 후보자 측이 18%를 차지하고 있다.

이중에서 후보자 본인이 10, 선거사무관계자 27, 자원봉사자 62, 선거담당 등이 9로 나타났고, 단체 회원은 노인회 27, 부녀회 10, 산악회 10, 동문회, 동호회, 향우회, 종친회, 학부모회 등을 대상으로 나타났다. 선거구민은 주로 출판기념회 참석자, 의정보고회 참석자, 선거사무소개소식 참석자를 대상으로 하거나 호별방문으로 주로 이루어지고 있다. 공직관계자는 통·리·반장이 19로 제일 많았다.

한편, 금품선거관련 인터뷰조사 결과(덧붙임 1 참조)에 의하면 금품제공 경험사례(총 14건)에서 제공자는 후보자가 2, 후보자의 가족 4, 제3자 8, 선거사무원 3이었으며, 그 상대방으로는 선거조직원 10, 다수 유권자 1, 조직 또는 단체 8로 파악되었다. 이와 관련하여 인터뷰조사 결과에 의하면 본인이 받았던 금품요구 사례(총 9건)에서 요구자를 분석해 보면 유권자 6, 선거구내 단체 6, 동호회 4로 파악되었는바, 후보자 등이 제공하지 않더라도 유권자 등이 후보자 측에 금품 등을 요구하는 사례도 상당하다는 점을 정책적으로 고려하지 않으면 아니 된다는 것을 알 수 있다.

이러한 부패행위의 공략대상이 주로 시민사회에 뿌리를 내리고 있는 가장 가까운 집단이나 사람에 대하여 이루어지고 있어 선거부패에 대한 예방과 규제정책 수립시 행위자에 대해서 뿐만 아니라 그 상대방 또는 그 요구자에 대하여도 깊게 고려할 필요가 강력하게 요구된다.

공직선거에서 주로 발생하는 부패행위의 유형을 정리해보면 다음 <표 18>과 같다.

< 표 18 >공직선거에 발생하는 주요 부패행위

| | 구체적 행태 | 주 행위주체 | 단속 난이도 |
|---------|--|----------|--------|
| 금전 제공 | ① 현금 제공(행사찬조 등) ② 경조사비 제공 ③ 종교상 기부 | 후보자 | 상(어려움) |
| 물품 제공 | ① 일반 물품 ② 기념품 ③ 화환 | 후보자 | 하(쉬움) |
| 향응 제공 | ① 음식물 ② 다과류 ③ 주류 | 후보자, 제3자 | 중(보통) |
| 기타이익 제공 | ① 주례 ② 교통편의 ③ 공사의 직 | 후보자, 제3자 | 중(보통) |

위의 표에서와 같이 금전 제공행위는 주로 후보자에 의하여 자행되고 이를 단속하기는 매우 어렵다. 이러한 돈(봉투)의 제공은 은밀하게 진행되고 도시보다는 연고에 의하여 얽혀있는 농어촌 등에서 많이 발생하는 부패행태이다. 현금제공에 의한 부패행위는 적발되면 그 처벌수위가 높아 최근 선거에 이르면서 그 가액이 더 높아졌다.¹⁹⁴⁾

물품 제공은 단속하기도 쉽고 하여 최근에는 그다지 자주 발생되지 아니하지만, 경로당이나 지역행사 등에의 찬조물품 제공은 지금도 발생하고 있다.

한편, 향응 제공은 가장 많이 발생하는 부패행위이고 쉽게 결행할 수 있으며, 죄의식 없이 자주 일어나는 부패유형이다. 향응 제공은 후보자가 직접 참석하는 경우도 있지만, 그 비용을 은밀하게 부담하거나 또는 제3자를 통하여 부담하게 한다.

마지막으로 기타 이익 제공으로는 관광을 알선하고 그 비용을 부담하는 등의 부패가 많이 일어난다.

(2) 동시조합장선거 등 사적영역의 선거부패상황

(가) 부패율

194) 정치인 관계자 면담에 의하면, 종전에는 만원 단위로 제공되었는데 최근에는 5만원, 10만원 등의 단위로 제공된다고 한다.

공직선거 외에 공적영역이나 사적영역에서 실시되는 모든 선거에서의 타락여부도 공직선거에 영향을 미친다. 중앙선거관리위원회가 농협 등의 조합장선거와 기타 아파트 대표자 선거 등 민간영역에서 일어나는 선거를 위탁하여 관리하는 것도 공직선거를 둘러싸고 있는 사회적 기반의 각종선거가 잘되어야 공직선거도 잘 될 수 있다는 전제에서 출발한 것이며, 이점은 공직선거의 타락방지에 매우 중요하다.

아래 <그림 28>은 선거관리위원회가 위탁·관리한 조합장선거의 위법행위 발생건수이다.

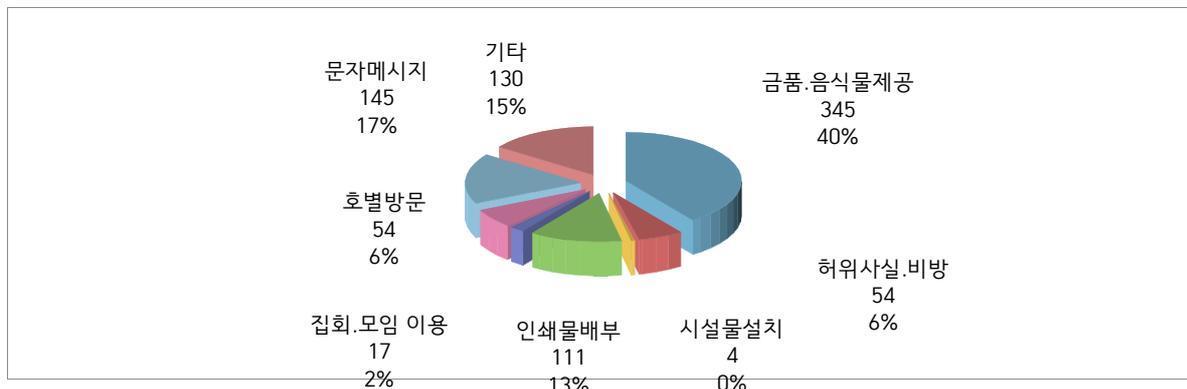
< 그림 28 > 과거 10년간과 최근 조합장선거 위법행위 발생건수비교(중앙선거관리위원회)



중앙선거관리위원회는 과거 10년간 위탁 관리한 농협 등 조합장선거에서 총1421건을, 2015. 3. 15 실시한 제1회 전국동시조합장선거에서는 총 860건을 적발하였다. 특이하게도 금품제공 위법행위 발생비율을 보면 과거 10년간은 39.5%, 지난 2015년 3월 선거에서는 40.1%를 나타내 통계상으로는 타락정도가 종전 선거와 유사하다는 것을 알 수 있고, 일반 공직선거보다는 그 비율이 높다는 것을 알 수 있다.¹⁹⁵⁾

아래 그림은 제1회 동시조합장선거 선거사범 유형별 단속비율 비교이다.

< 그림 29 > 제1회 동시조합장선거 선거사범 유형별 단속비율(중앙선거관리위원회)



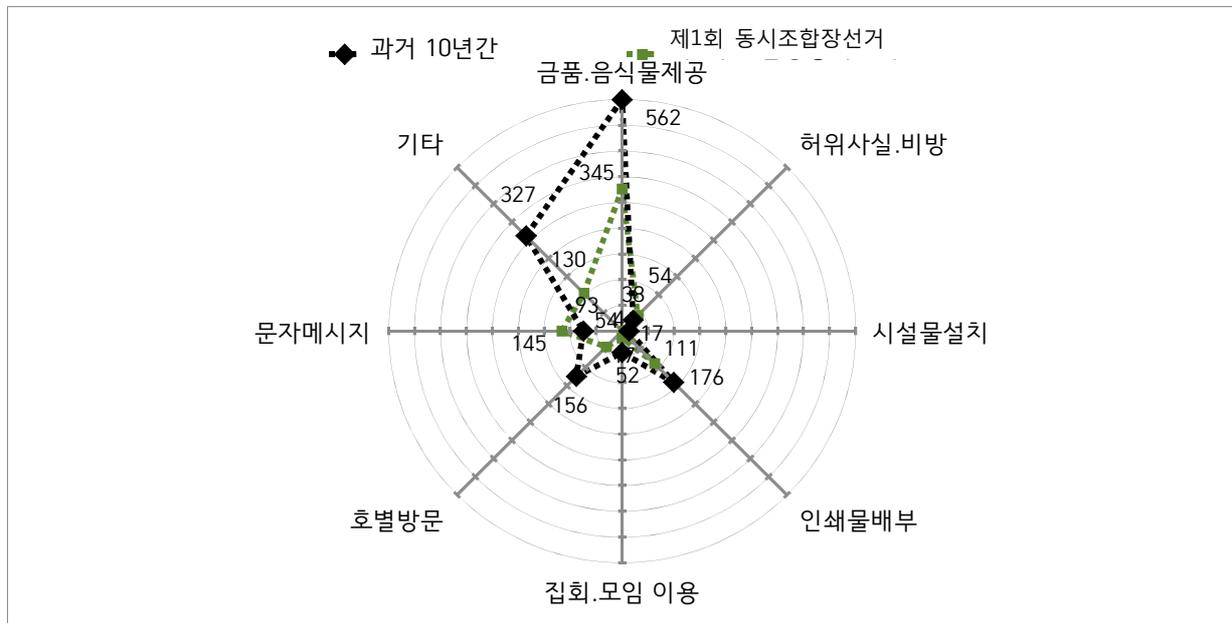
위의 그림에서와 같이 조합장선거에서는 부패행위가 상대적으로 인쇄물이나 문자메시

195) 중앙선거관리위원회, 『제1회 전국동시조합장선거총람』 (중앙선거관리위원회, 2015), p. 127 참조.

지 등보다는 높고 선거정책상 어디에 초점을 맞추어야 하는지를 가늠해 볼 수 있는 중요한 시사점을 나타낸다.

한편, 과거 10년간과 최근 조합장동시선거에서의 유형별 선거범죄 단속결과는 다음 그림과 같다.

< 그림 30 > 과거 10년간과 최근 동시조합장선거에서의 유형별 선거범죄 단속결과(중앙선거관리위원회)



위의 그림에서와 같이 금품 및 음식물제공 범죄는 국회의원선거와 지방선거 등 공직선거에서와 같이 다른 범죄보다는 더 집중되어 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 특히 과거 10년간이나 최근에 실시한 선거에서나 부패해위의 발생은 다른 부정행위보다도 더 많이 발생하고 있다는 점을 보여주고 있다. 과거에 비해 허위사실·비방(38→54)과 문자메시지(93→145)는 많아 졌으며, 부패행위(562→345)와 호별방문(156→54)은 적어졌다.

특히, 조합장선거에서는 부패행위와 깊숙이 관련이 있는 호별방문과 집회·모임 이용 범죄가 병행해서 발생되고 있다는 점은 정책적 고려사항이라고 판단된다.

한편, 이러한 농협조합장 외의 각급학교 또는 대학교, 노동조합, 아파트 대표자 선거 등 많은 선거에서도 부패행위는 발생하고 있다. 즉, 전국개인택시운송사업조합연합회장선거(2014년)에서 금품선거가 발생하였고,¹⁹⁶⁾ 중소기업중앙회 회장선거(2015)에서의 금품

196) 조선일보, 2014. 8. 8 사회A 12면 참조, “서울북부지검 형사6부(부장검사 이용일)는 전국개인택시운송사업조합 연합회장 선거에서 당선하기 위해 각 지역 조합 이사장들에게 수천만원에서 수억원을 건넨 혐의로 유병우(62) 현 회장 등 3명을 구속 기소했다고 7일 밝혔다. 검찰은 후보자들로부터 돈을 받은 각 지역의 전·현직 조합 이사장 등 7명도 불구속 기소했다.”

선거 사건,¹⁹⁷⁾ 부산 범어사 돈선거 시비사건¹⁹⁸⁾ 등 많은 선거에서 금품선거 시비가 발생하고 있다. 아울러 국공립대학교의 총장에 대한 직선에 의한 선출과정에서도 금품선거시비는 예외가 아니었다.¹⁹⁹⁾ 어린이 반장선거에서부터 성인의 각종 선거 전반에 걸쳐 금품제공은 문제되고 있으며, 하나의 부패문화로서 인식되고 있는 실정이다.

(나) 주요 부패유형

조합장선거에서는 주로 현금 제공, 물품 제공, 향응 제공이 주로 발생하고 있다. 특히 조합장선거가 갖는 특성 즉 당선후 행사할 수 있는 인사권, 예산권을 비롯한 각종 권한과 이에 대한 적절한 통제 부족으로 인한 남용으로 불법자금 마련 가능성 등 때문에 선거후에도 많은 돈을 들여서라도 당선되면 이를 회수하고도 남는다는 생각이 강력하여 돈선거화 한다는 것이다.

농협 등 조합장선거에서 가장 문제되는 것은 현금 배포이다. 현금을 은밀하게 전달하기 위하여 갖은 방법을 동원하는 것으로 알려졌다.²⁰⁰⁾ 물론 이와 같은 현금 배포를 적발하기는 공직선거와 같이 쉽지만은 않다.

다음 표는 이를 정리한 것이다.

< 표 19 >농협조합장선거 등에서 발생하는 주요 부패행위

| | 구체적 행태 | 주 행위주체 | 단속 난이도 |
|---------|------------------------|--------|--------|
| 금전 제공 | ① 현금 제공 ② 경조사비 제공 | 후보자 | 상(어려움) |
| 물품 제공 | ① 일반 물품 ② 화환 | 후보자 | 하(쉬움) |
| 향응 제공 | ① 음식물 ② 다과류 ③ 주류 | 후보자 | 중(보통) |
| 기타이익 제공 | ① 교통편의 ② 공사의 직 | 후보자 | 중(보통) |

197) 조선일보, 201. 6. 26 사회A 12면 참조. “서울남부지검 형사6부(부장 송강)는 25일 중기중앙회 회장 선거에서 투표권을 가진 선거인에게 금품을 뿌린 혐의로 박 회장과, 박 회장의 후임으로 한국 아스콘공업협동조합연합회 회장에 선출된 이모(58)씨를 소환해 조사했다. 이씨는 중기중앙회에서도 특별위원장을 맡고 있으며 회장 선거 당시 박 회장 캠프를 총괄했다고 검찰은 전했다.”

198) 조선일보, 2012. 1. 28 사회A 10면, 연합뉴스 2012. 1. 30 등 참조.

199) 결국에는 정부가 2012년 금품선거화를 이유로 국립대학교 총장선거를 직선제에서 간선제로 전환 권고하였는데 이는 민주적 정당성의 중요성을 간과한 면이 매우 크다고 본다. 교육과학부, 『2단계 국립대학 선진화 방안』 (교육과학부, 2012), p. 7 참조.

200) 직접 참여한 관계자의 증언에 의하면, 현금봉투를 직접 전달하기도 하지만, 대문이나 장독대 등에 놓아두고 당사자에게 전화를 하여 이를 확인하도록 하는 등 교묘한 방법을 사용하기 때문에 이의 적발은 쉽지 않을 것이라고 한다.

4. 선거부패에 관한 정부정책의 평가

유권자 매수 등 선거부패에 대한 정부정책은 시대에 따라서 다양하게 전개되어 왔다. 정부의 선거정책은 권위주의 정권 하에서 선거부정의 핵심적 역할을 하기도 하였고, 공직선거의 질서를 어느 정도 세우는데 큰 역할을 하기도 하였다. 선거관련 정책을 수립하고 집행하는 정부의 기관에는 선거관리위원회, 행정부, 사법부, 입법부를 들 수 있다. 여기서는 이러한 기준에 의하여 그동안 보여 온 정부정책을 조감해보고자 한다.

가. 선거관리위원회의 선거정책

오늘날 선거관리위원회는 1963년 헌법상 독립기관으로 창설되어 오늘에 이르고 있다. 이러한 선거관리위원회는 권위주의 정권이었던 제3, 4, 5공화국 하에서는 조용한 기관이었다. 이 기간에 선거관리위원회는 후보자등록, 법정선거운동관리, 투·개표사무 등만을 하는 기관으로 여겨졌고 선거법위반행위에 대하여는 소위 검·경등 사직당국의 업무라고 보아 왔었다. 더구나 그 당시 선거관리위원회는 소속공무원의 수도 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 그러한 업무를 수행할 엄두도 내지 못한 실정에 놓여 있었다.

제1·2공화국에서는 행정부(내무부)에 선거위원회를 두어 선거관리를 하였다. 따라서 그 당시는 내무부가 실질적으로 선거주무기관으로서 위상과 역할을 가지고 있었다. 관권선거의 핵심부서 중에 하나였던 각급 지방의 내무과(국), 내무계(총무계) 등이 모두 내무부 관할이었다. 따라서 제3공화국에 들어와서는 선거관리를 행정부 외의 제3의 기관에서 전담하도록 하여 선거부정을 방지하고자 하였지만, 당시의 선거관리위원회의 조직, 인력, 업무로는 독립적으로 자유선거, 공정선거를 확보하기에는 한계가 있었다.

이러한 선거관리위원회는 민주화 이후 달라졌다. 선거관리위원회는 1987년 대통령선거에서 선거관리위원회 소속 공무원들로 하여금 거리에 나붙은 수많은 불법현수막, 선전벽보(오늘날 ‘선거벽보’를 말함) 등을 직접 철거하도록 하였고, 1989년 동해와 영등포을 국회의원재선거에서 대규모의 감시와 단속활동을 전개하여 위법행위를 한 대부분의 후보자들과 관계자들을 선거법위반으로 고발하고 대통령과 정당 등에 중앙선거관리위원회 위원장의 경고서한을 보내는 등 선거법위반행위에 대하여 종전의 방치하는 분위기는 180% 달라졌다.

선거관리위원회는 여기에서 그치지 아니하고 공명선거, 정책선거가 될 수 있도록 관련 법안을 마련하고 이를 국회에 의견으로 제출하여 과태료 제도 및 신고포상금제 도입 등 제도화하고, 선거법위반행위에 대한 단속활동, 공명선거 제도 활동과 정책선거운동 등을 전개하는 등 다각적인 노력을 기울이고 있다. 201)

국가기관으로서 선거관리위원회가 성공할 수 있었던 것은 내부에서 조직과 인력을 키우고, 민주화된 시대적 배경과 언론, 학계, 시민사회단체, 시민들의 지지가 있어 가능했다고 본다. 그렇지만 선거관리위원회가 아무리 노력하여도 검찰 등과 함께 하지 않으면 선거법위반행위에 대한 규제는 어려운 것이 현실이며, 선거부패를 포함한 선거의 질서를 확보하기 위해서는 제도적 장치의 마련과 함께 관련기관 모두가 거버넌스적 입장에서 선거부패 등을 바라보아야 그 해결방안을 도출할 수 있다.

나. 입법부의 선거정책

선거부패와 관련한 선거제도는 두 가지 측면에서 진화하였다.

우선 후보자 등이 유권자에게 하는 기부행위와 매수행위에 대하여는 점차적으로 규제가 강화되어 왔다. 특히 통합선거법을 제정하였던 1994년부터 기부행위에 대하여는 세세하게 규정하는 등 선거부패의 억제방안을 제도적으로 마련하였다. 아울러 기부행위제한 규정을 위반한 자에 대하여 종전에는 이를 형벌로 일괄적으로 처벌하였으나 50배의 과태료를 부과할 수 있도록 하여 억지효과를 가져왔다.²⁰²⁾ 이는 선거부패의 억지에 어느 정도 성공한 입법정책이었다고 평가한다. 다만 포괄적으로 기부행위를 제한하는 입법방법은 실효성 및 적용에 한계가 있다.

한편, 선거부패가 일어날 소지가 있는 선거운동방법에 대하여는 이를 채택하지 아니하는 방법으로 제도가 만들어 졌다가 이를 완화하는 등의 제도변천이 있었다. ‘호별방문’과 정당의 집회 특히 소위 당원들의 집회였던 ‘당원단합대회’이다.

호별방문은 우리나라에 선거제도가 도입된 이후 유력한 선거운동방법이었지만 자유당 정권에서 폐지되었다. 그 이후로는 계속 제한되는 선거운동이었으나 1994년 통합선거법 제정 전이었던 1991년 국회의원선거법에 공개장소의 방문 등 이를 완화하는 제도개선을

201) 선거관리위원회의 공정선거 노력에 대하여는 한국선거학회, 『한국 선거 60년 이론과 실제』 (오름, 2011). p.331 참조.

202) 종전 공직선거및선거부정방지법(법률 제7189호, 2004.3.12., 일부개정) 제261조(과태료의 부과·징수등) ⑤ 제116조(기부의 권유·요구 등의 금지)의 규정을 위반하여 다음 각호의 1에 해당하는 자는 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 가액의 50배(주례의 경우에는 200만원)에 상당하는 금액의 과태료에 처하되, 그 상한은 5천만원으로 한다.

1. 물품·음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 자
2. 입당의 대가로 금전·물품·음식물을 제공받은 자
3. 출판기념회, 의정활동보고회, 공개장소에서의 연설·대담, 대담·토론회 기타 정당 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)가 개최하거나 정당의 대표자·정당선거사무소의 소장 또는 후보자가 참석한 모임·집회에 참석한 대가로 금전·물품·음식물을 제공받은 자
4. 제113조(후보자 등의 기부행위제한)에 규정된 자로부터 야유회·관광모임·체육대회·등산대회 등 각종 행사에서 금전·물품·음식물을 제공받은 자
5. 제113조에 규정된 자로부터 관혼상제의식 기타 경조사에서 축의·부의금품을 제공받은 자
6. 제113조에 규정된 자로부터 주례행위를 제공받은 자

하게 되었다.²⁰³⁾ 호별방문금지를 최초 도입하려는 때에 야당이나 언론에서 극심하게 반대했음에도 불구하고 이승만정권이 이를 도입한 것은 선거부패 방지와는 무관하고 유력 반대정과 또는 정치인들의 선거운동을 제한하기 위한 불순한 목적에서 출발한 것으로 평가한다.

각종집회에 관한 제한 금지도 호별방문과 같이 선거운동의 자유 제한을 목적으로 자유당 정권에서 도입되었다. 그럼에도 불구하고 정당의 당원집회인 당원단합대회는 계속 유지되어 왔었다. 이러한 당원단합대회는 통상적인 당원집회로서 정당 활동의 일환으로 정상적으로 개최되지 아니하고 공직후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자에 의한 금품, 음식물 등 향응제공을 하는 계기로 악용되었고, 더구나 일반 국민들까지 참여시켜 금권선거의 온상이 되기에 이르게 되었다. 이러한 폐단을 막기 위하여 당원집회도 1994년 통합선거법을 제정하는 때에 선거 임박한 시기에는 이를 제한하는 입법이 이루어졌다.²⁰⁴⁾ 각

203) 종전 국회의원선거법(법률 제4462호, 1991.12.31. 일부개정) 제74조(호별방문등의 금지) ① 누구든지 선거운동을 위하여 호별로 방문할 수 없다.

②제1항의 규정에 불구하고 관혼상제의식이 거행되는 장소와 도로·시장·점포·차방·대합실 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장소에서 정당 또는 후보자에 대한 지지를 호소할 수 있다. <신설 1991.12.31>

③누구든지 선거운동을 목적으로 후보자 및 선거인들에게 전화기의 사용 기타의 방법으로 협박할 수 없다.

204) 종전 국회의원선거법(법률 제4462호, 1991.12.31. 일부개정) 제72조 (각종집회등의 제한) 누구든지 선거운동기간중 선거에 영향을 미치게 할 목적으로 단합대회(정당활동은 제외한다) · 향우회·야우회·종친회 및 동창회등의 집회를 개최할 수 없다.

종전 공직선거및선거부정방지법(법률 제4739호, 1994.3.16. 제정) 제103조(각종집회등의 제한) ① 누구든지 선거기간중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 단합대회·향민회·야우회·종친회 또는 동창회 기타의 집회를 개최할 수 없다.

②선거기간중에는 특별한 사유가 없는 한 반상회를 개최할 수 없다.

제141조 (당원단합대회의 제한) ① 정당은 선거기간개시일전 30일(보궐선거등에 있어서는 선거일 공고일)부터 선거일까지 소속당원의 연수·단합 기타 명목여하를 불문하고 선거가 실시될 예정이거나 선거가 실시중인 선거구안이나 선거구민인 당원을 대상으로 당원단합대회·당원연수회(이하 이 조에서 "당원집회"라 한다)를 개최할 수 없다. 다만, 당무에 관한 연락·지시등을 위하여 일시적으로 이루어지는 당원간의 면접은 당원집회로 보지 아니하나 그 면접시에 식사·다과 또는 음료의 제공이 부가되는 때에는 금지된 당원집회로 본다.

②정당이 기부행위제한기간개시일부터 선거기간개시일전 31일(보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거일공고일전일)까지 당원집회를 개최하는 때에는 다수인이 왕래하는 장소가 아닌 공개된 장소에서 개최하여야 한다.

③제2항의 당원집회를 개최하는 때에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 당원집회 1회에 10매이내의 고지벽보를 작성·첩부할 수 있으며, 그 집회장소에는 이 법에 의한 당원집회임을 표시하는 표지를 첩부 또는 게시하여야 한다. 이 경우 고지벽보와 표지에는 후보자가 되고자 하는 자의 사진·성명(성명을 류추할 수 있는 내용을 포함한다) 또는 선전구호등 후보자가 되고자 하는 자를 선전하는 내용을 게재할 수 없다.

④제2항의 당원집회에서 참석당원만을 대상으로 하여 정당의 경비로 통상적인 범위안에서 다과·떡·음료(주류제공등 향응을 제외한다) 또는 교재 기타 정당의 홍보물(선물이나 기증품을 제외한다)을 제공하는 행위는 제112조(기부행위의 정의 및 제한기간등)제1항의 기부행위로 보지 아니한다. 이 경우 제112조제2항제2호 후단의 규정을 준용한다. 다만, 온천장·관광지 또는 유흥시설을 갖춘 장소등에의 초대와 향응이 부가되는 경우는 그러하지 아니하다.

종집회의 제한에 있어서는 어느 정도 선거부패와 유관하다. 특히 당원단합대회는 그야말로 향응제공, 동원선거의 극치를 보여주는 정치행태였다. 이를 제한한 것은 어느 정도 선거부패를 방지하는데 기여한 것으로 평가한다. 다만, 당원집회가 제한됨으로써 정치와 선거의 주체의 하나인 정당의 활동이 왜소해지는 부정적인 영향이 없지 아니하며, 당원의 참여가 없는 정당정치, 정당의 사회적 기반의 상실 등 한계를 갖게 되었다.

한편, 선거부패에 대한 입법정책의 하나로서 선거법위반행위에 대한 선거관리위원회의 조사권한을 강화하는 조치 등도 아울러 이루어졌다.

라. 행정부의 선거정책

행정부에서 선거관련부서는 선거인명부의 작성을 담당하는 행정자치부, 선거법위반자를

제142조 (당직자회의의 제한) ① 정당은 선거기간개시일전 30일(보궐선거등에 있어서는 선거일공고일)부터 선거일까지 확대당직자회의(동·리와 자연부락의 남·여책임자급 또는 청년책임자급이상의 간부가 참석하는 회의를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 읍·면·동별로 1회에 한하여 개최할 수 있다.

②정당이 제1항의 확대당직자회의를 개최하고자 하는 때에는 개최일전일까지 관할구·시·군선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다.

③기부행위제한기간중 정당이 개최하는 확대당직자회의와 지구당의 대표자가 개최하는 당직자회의(구·시·군당연락소의 부장급이상의 간부와 읍·면·동의 남·여책임자급이상의 간부가 참석하는 회의를 말한다)에서 참석당직자만을 대상으로 정당의 경비로 통상적인 범위안에서 다과·떡·음료(주류제공등 향응을 제외한다) 또는 교재 기타 정당의 홍보물(선물이나 기증품을 제외한다)을 제공하는 행위는 제112조(기부행위의 정의 및 제한기간등)제1항의 기부행위로 보지 아니한다. 이 경우 제112조제2항제2호 후단을 준용한다. 다만, 온천장·관광지 또는 유흥시설을 갖춘 장소등에의 초대와 향응이 부가되는 경우는 그러하지 아니하다.

④정당의 지구당대표자가 기부행위제한기간중 관할구역안의 지역을 방문하는 때에 함께 다니는 자에게 통상적인 범위안에서 식사·다과·떡 또는 음료를 제공하는 행위는 제112조제1항의 기부행위로 보지 아니한다.

⑤제2항의 확대당직자회의의 신고서식과 제4항의 지구당대표자와 함께 다니는 자 및 통상적인 범위 안에서의 제공범위 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제143조 (당원교육의 제한) ① 정당은 선거기간개시일전 30일(보궐선거등에 있어서는 선거일공고일)부터 선거일까지 소속당원의 훈련·연수 기타 명목여하를 불문하고 선거가 실시될 예정이거나 선거가 실시중인 선거구안이나 선거구민인 당원을 대상으로 당원교육을 실시할 수 없다.

②정당의 중앙당이 기부행위제한기간개시일부터 선거기간개시일전 31일(보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거일공고일전일)까지 읍·면·동마다 남·여책임자급이상의 간부 각 1인과 유급사무직원을 대상으로 행하는 당원교육에서 참석자만을 대상으로 정당의 경비로 통상적인 범위안에서 숙식·교재 짠 값의 정당의 배지나 상징마스코트 및 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 실비의 여비를 제공하는 행위는 제112조(기부행위의 정의 및 제한기간등)제1항의 기부행위로 보지 아니한다.

제144조 (정당의 당원모집등의 제한) ① 정당은 선거기간중 당원을 모집하거나 입당원서를 배부할 수 없다. 다만, 지구당의 창당 또는 개편을 위하여 창당대회·개편대회를 개최하는 경우에는 그 집회일까지는 그러하지 아니하다.

②정당의 지구당은 선거기간중에 7인이내의 유급사무직원을 둘 수 있되, 하나의 국회의원지역구가 2이상의 구·시·군으로 된 경우에는 그 추가되는 구·시·군마다 5인이내의 유급사무직원을 더 둘 수 있다. 이 경우 그 교체는 유급사무직원 정수의 2분의 1을 넘을 수 없다.

단속하는 검찰, 경찰이 있고, 기타 선거관리협조기관으로서 소방서 등이 있다 여기서 중요한 기관은 행정자치부(종전 내무부)와 검찰, 경찰이다.

과거 권위주의 정권 하에서 그동안 관권개입의 핵심으로 지목되었던 부서는 정보기관, 내무부와 검찰과 경찰 등이었다. 이러한 기관들은 권위주의 시대에는 그러한 정권의 수호자로서 역할을 하여왔고, 공직선거와 관련해서 선거의 자유 특히 입후보의 자유, 선거운동의 자유, 투표의 자유를 제한하고 투표 및 개표에 개입 또는 왜곡하는 등 항상 선거 부정시비의 중심에 있었다. 오늘날까지도 문제되는 국정원(종전명칭의 중앙정보부, 안기부를 말함) 등의 기관들이 해왔던 선거 개입사례는 우리 선거사의 어두운 면을 대표하는 관권개입 사례의 하나이다.

특히, 권위주의 시대의 검찰과 경찰은 선거법위반행위 단속에 소극적이었다. 겉으로는 국민들에게 엄중 단속한다고 선언하였지만, 다른 쪽에서는 권력을 남용하여 선거에 개입하는 사례가 비일비재하였다.

검찰 등의 이러한 소극적 태도는 민주화이후에도 한동안 계속되어 왔다, 그러나 민주화 이후 사회분위기가 바뀐에 따라 이들 기관들도 조금씩 변화하고 있는 것으로 보이지만, 현실적으로 이들 권력기관의 속성상 권력자의 영향력에서 벗어나지 못하고 있는 현실적 한계가 존재하는 것으로 판단된다.

마. 사법부의 선거정책

대법원과 헌법재판소 등은 공직선거에 있어서 선거쟁송을 처리하거나 위헌판단을 하기 때문에 매우 중요한 기관이다.

우리나라의 사법부는 권위주의 시대에 선거관련 판결을 함에 있어서 그 신뢰도가 크지 못하였다. 그렇지만 이러한 환경 속에서도 사법부는 선거무효소송 등에 있어서 선거무효 또는 당선무효를 판결하기도 하였다.

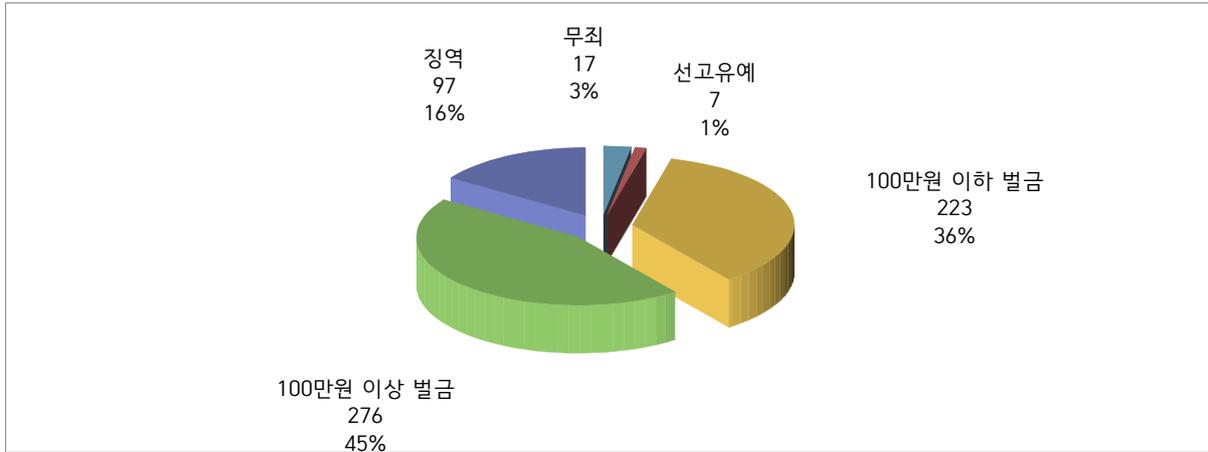
특히 대법원은 선거부패와 선거무효의 관련성을 대부분 부정하는 입장에 있어 선거부패의 억지를 위한 사법부의 역할은 전무하였다. 또한 선거법위반자에 대한 형사재판은 후보자 또는 당선자의 선거권과 피선거권, 후보자 가족 등의 선거범죄로 인한 경우 외에는 선거무효와는 관련이 없어 전반적으로 사법부는 정책적 역할에 한계가 있다.

그렇지만 최근에는 선거법에 대한 재판에 있어 양형기준을 마련하는 등의 방법으로 선거부패 등 선거법위반에 대한 사법부의 적극적 역할이 행해지고 있다.²⁰⁵⁾ 다만, 일면에서는 선거범죄자에 대한 사법부의 100만원 이하 벌금형 남발에 대한 부정적 시각도 크다.

205) 대한민국정부 관보, “대법원양형위원회공고제2012-4호(선거범죄 양형기준),” 제17835호 2012. 8. 29.(수) p. 75 참조. 동 기준에 의하면 기부행위 제한 위반은 기본 10월, 100만원 -500만원, 일반 매수죄는 기본 6월-1년4월의 형을 부과하도록 기준을 제시하고 있다.

아래의 그림은 최근 공직선거법상 기부행위제한규정 위반죄와 유권자매수죄에 대한 처리결과를 나타내고 있다.

< 그림 31 > 2010년 이후 선거부패사건(총620건)의 재판결과



위 그림에서와 같이 총620건의 사건에서 100만원 이하가 36%를 차지하여 중대범죄라고 인식되고 있는 선거부패에 대하여 너무 관용적이라는 비판의 근거가 되고 있다.

헌법재판소도 그동안은 선거운동의 자유를 규제하는 제도에 대하여 소극적지지 태도를 여러 번 보이고 있는데, 이제는 국민에게 선거운동의 자유를 회복시켜주고 진정한 민주 정치 발전을 위하여 그러한 입장에서 벗어나야한다.

특히 정당의 공천제도와 관련하여 비민주적인 공천에 대하여 그동안 보인 헌법재판소와 대법원의 태도는 문제가 많으며, 이에 대하여 위헌이라는 입장을 명확히 보이지 아니하는 한 정당발전과 공직선거 발전은 기대하기 어렵다.

IV. 한국 선거부패의 방지방안

한국 정치에서 선거부패를 척결하기 위해서는 선거부패 잔존이유가 다양하기 때문에 거시적이고 종합적인 처방이 필요하다. 우리나라에 만연되어 있는 관료주의 문화, 물질주의 문화, 전반적인 민주주의 미성숙 등 제도적 문화적으로 선거부패 발생에 관련되어 있다고 보아지기 때문이다.

특히, 구체적으로 민주주의 기반 약화, 국민의 법의식 문제, 선거운동의 자유에 대한 규제 및 정책선거 실현 미흡, 선거부패에 대한 규제정책의 불균형 등으로 유권자 매수 등의 선거부패가 없어지지 아니하기 때문에 이를 고려하여 방지방안을 강구하지 않으면 안될 것이다.

1. 선거제도의 개선

우리나라의 선거법은 선거운동의 자유에 있어서 너무나도 규제적이다. 정당이나 후보자, 유권자들이 자유롭게 선택하여 전개할 수 있는 선거운동방법이 거의 없다. 공영제적 요소가 너무 많고 강한 것도 문제이지만 선거운동을 하려는 자에게 선택지가 없다는 것이 문제인 것이다. 선거운동의 자유가 너무 규제를 받으면 결국은 다른 방법을 선택할 수밖에 없으며 가장 손쉬운 방법이 후보자 비방이나 흑색선전 또는 유권자 매수로 돌아설 가능성이 높게 된다. 국민의 정치적 의사형성이 가장 활발하게 이루어져야 할 공직선거에서 오히려 말 못하게 하고 못 움직이게 하는 것은 1994년 통합선거법의 ‘돈은 묶고 입은 풀다’는 제정 정신에도 부합하지 않는다. 당시의 ‘공직선거 및 선거부정방지법’은 이러한 정신에 입각하여 제정한다고 하였지만, 구체적으로는 여전히 선거운동의 자유는 규제적이며 선거운동의 방법은 몇 가지가 되지 못하였다. 물론 권위주의 정권 하에서의 엄격한 선거운동제도보다는 조금은 규제의 강도가 덜한 것은 사실이다. 이후에도 수차례의 개정을 통하여 선거운동의 규제를 완화하는 조치가 있었으나 근본적인 규제태도는 변하지 않고 있어 선거부패의 위험성을 높이고 있는 실정이다.

우리나라의 공직선거에서 선거법위반행위가 많이 발생하는 것은 결과적으로 후보자나 정당, 유권자 등이 정책을 포함하여 후보자 등의 장점을 국민에게 알릴 수 있는 시간과 방법이 너무 제약되어 있고, 정책대결이 안되기 때문이다.

정책선거가 안되기 때문에 유권자에게 환심을 사기위한 활동을 금품제공 등으로 하는 것이며, 이러한 경쟁문화는 경쟁자간에 상승효과를 가져와 더욱 타락하는 문제점이 있게

된다.

이 문제와 관련하여 우리의 경우는 출발부터 문제였다. 즉 제헌의회의원선거에서 후보자들은 경쟁하는 방법을 잘 몰라서 상대후보자에 대한 흑색선전, 허위사실 유포 등이 난무했으며, 확고한 정치적 이념이나 가치에 입각한 정책 경쟁이 아니라 흑백논리가 지배적이고 명망가 중심의 정치가 되어 그 출발부터 정책선거에 의한 공정선거는 기대할 수 없었다.

그 이후는 권위주의 정권이 등장함으로써 민주와 반민주로 나뉘어 따라 정책선거다운 선거는 존재하지도 못했고 존재할 수도 없었다.

오늘날의 정당은 선거운동에 있어서는 적극적 주체가 되지 못하고 있어 공직선거에서 정당간의 가치와 철학, 정책 대결은 잘 보이지 않고 있다. 정당정치의 덜 성숙함도 문제이지만, 공직선거에서의 정당간의 정책대결의 실종은 선거부패를 상존시키는 동인의 하나로 만들고 있는 것이다.

한편 국민들의 선거에 대한 회의나 무관심은 선거부패의 주요 원인 중의 하나이다. 유권자의 선거 참여의지와 관련하여 정치에 대해 소외감을 느끼거나 선거를 통한 정치변화와 발전에 대해 효능감을 느끼지 못하고 냉소할 경우 선거에 대한 참여의지는 감소하고 결과적으로 투표율은 하락하게 된다. 유권자들이 보기에 정치인들이 국민들의 원하는 바를 알지 못하고 있고 안다고 하더라도 그것을 해결할 능력이 없다고 생각하거나, 또 어떤 사람을 선택해도 정치인이 되고 나면 결국 무능하고 부패하게 된다고 생각하게 되면 많은 정치후보자들 중에서 누군가를 고민하여 선택할 필요성을 느끼지 못하게 된다. 이런 정치적 냉소상태에 빠지면 역시나 쉽게 금품이나 향응 제공과 같은 선거부패의 대상이 될 수 있다.²⁰⁶⁾

가. 선거운동 및 선거비용제도

선거운동의 자유를 규제하는 현행 선거운동제도는 선거운동의 종류를 다양화하고 그 시기를 더 확대하는 방향으로 개선이 이루어져야 한다. 국민의 입과 발을 푸는 방법으로 선거운동의 기회가 자유로워지면 금권선거는 어느 정도 차단되는 성과를 거둘 수 있을 것이다.²⁰⁷⁾

선거운동의 기회가 확대되면 돈이 더 많이 든다. 따라서 선거운동제도의 개선에는 반드시 선거비용제한제도도 함께 개선되어야 한다. 선거비용의 제한으로 그 범위 내에서 후보자간 또는 정당간, 제3자(단체도 포함)간의 기회균등이 보장되도록 하여야 한다.

206) 이에 대하여는 고오환, “한국의 불법선거운동에 관한 연구,” 연세대학교행정대학원 석사학위논문, 2006 pp. 84-85 참조.

207) 이점에 대하여는 김현태(2007), pp. 284-285 참조

이렇게 되면, 그동안의 선거운동제도와 선거비용제도에 관한 시각이 완전하게 바뀌어야 한다. 선거운동 방법의 규제로 선거운동의 공정을 담보하지 말고 그 전체 비용을 규제하여 그 범위 내에서 선거운동주체들이 선택적으로 선거운동을 전개할 수 있도록 하여야 한다. 선거운동의 자유는 국민에게 회복시켜주고 대신에 선거비용 제한으로 선거의 공정을 달성하면 되는 것이다.

이렇게 해야 선거운동기간이 짧고 그 방법이 구체적으로 정해져 있어서 국민인 유권자와 후보자간의 대면기회가 턱없이 부족하고, 자신의 정책을 알릴 수 있는 기회가 없어 금품제공 등으로 유권자를 매수하면 선거에서 승리할 수 있다는 유혹으로부터 벗어날 수 있는 것이다.

이와 관련하여 후보자와 그 가족 등의 ‘자산변동에 대한 공개제도’ 도입을 신중하게 검토해야 한다. 후보자등이 선거부패행위를 하려면 본인이나 그 가족의 자산을 가지고 하거나 제3자의 도움을 받는 방법으로 하기 때문에 제3자에 대한 통제는 어렵더라도 본인 등에 대한 통제가 필요하다. 예를 들어 후보자가 정해진 기간에 1,000만원 이상의 현금을 거래하거나 부동산을 처분하여 현금화하는 경우에는 이를 공개하거나 선거관리위원회에 신고하도록 하는 방안이 실시된다면, 선거부패는 어느 정도 자제될 가능성이 있다.

나. 기부행위의 합리적 제한

현행 공직선거법에서는 기부행위 제한에 대하여 자세히 규정하고 있다. 즉 공직선거법 제112조에서 기부행위의 정의를, 제113조 이하에서 행위자별로 기부행위제한규정을 두고 있다.

이러한 기부행위 제한규정은 논리적으로는 별 문제가 없어 보인다. 그렇지만 현행 기부행위제한규정은 포괄적인 제한금지규정의 성격을 가지고 있다. 즉 모든 기부행위를 제한하면서 그 중에서 가능한 것을 열거하는 방식으로 법조를 만들어 놓았다. 이러한 규정방식의 단점은 행위주체의 모든 행위를 제한 금지하는 오류를 가져오고 그 범위가 너무 커서 형법상의 죄형법정주의 원칙에도 벗어나는 문제점을 안게 된다.²⁰⁸⁾ 현행제도를 유지하면 할수록 허용해야할 기부행위가 나타나면 계속적으로 법률을 개정해야하고 그 수는 엄청나게 많아질 우려가 크다.

따라서 현행의 포괄적 제한금지원칙에서 제한·금지할 행위를 열거하는 방식으로 제한규정을 바꾸어야 한다. 그래야만 법에서 규정하고 있는 행위만을 규제할 뿐 나머지는 모두 허용되는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

이와 관련 금권선거의 차단에 일정한 효과를 거두고 있는 과태료제도, 포상금제도 등은

208) 기부행위제한규정에 대한 자세한 내용은 김현태(2007), pp. 200-205 참조.

계속 유지하는 것이 바람직하다.²⁰⁹⁾

다. 정책선거 활성화

현행 공직선거법에서는 선거운동의 정의규정(제58조)을 두면서 포괄적으로 광범위하게 선거운동을 정의하고 있다.²¹⁰⁾ 따라서 규제위주의 현행 제도에 의하면 정책 선거를 지향하는 어떠한 행위도 위법행위가 될 소지가 많다. 한 마디로 현행제도는 정책선거를 지향하고 있지 않다고 말해도 과언이 아니다.

현행제도에서 정책선거가 될 수 있도록 하려면 공직선거법 제58조에서 ‘당선되지 못하게 하는 행위’는 삭제하고, 정책 활동에 대하여는 정치행위로서 가능하도록 동 조항의 각 호에 관련규정을 신설하여야 한다. 전문가가 참여하는 ‘정치인 정책연구소’를 설치하는 것도 제도화하고 언론과 시민단체 등의 참여하에 지역단위에서도 정책발표회 또는 정책토론회가 활성화되도록 하는 제도개선이 이루어져야 한다.

라. 선거부패행위자에 대한 처벌 강화 및 신고 활성화

현행 공직선거법에서는 선거부패행위를 하더라도 공직선거에서 완벽하게 격리되지 않

209) 금품제공과 관련하여 중앙선거관리위원회에서는 이의 효과를 스스로도 인정하고 있으며, 포상금지급과 과태료부과 내역을 보면, 제19대 국회의원선거에서는 포상금지급은 47건(55명), 과태료부과는 58건(935명)이었고, 제18대 대통령선거에서는 포상금지급이 2건(3명), 과태료부과가 3건(347명), 제6회 동시지방선거에서는 포상금지급 44건, 과태료부과 67건(1001명)이었다. 중앙선거관리위원회, 『제19대 국회의원선거총람』 (중앙선거관리위원회, 2012), pp. 182-183, 중앙선거관리위원회, 『제18대 대통령선거총람』 (중앙선거관리위원회, 2013), pp. 167-168, 중앙선거관리위원회, 『제6회 전국동시지방선거』 (중앙선거관리위원회, 2014), pp. 213-214 참조.

210) 공직선거법(법률 제13497호, 2015. 8. 13 일부개정) 제58조(정의 등) ① 이 법에서 "선거운동"이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다. <개정 2000.2.16., 2012.2.29., 2013.8.13.>

1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
 2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위
 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시
 4. 통상적인 정당활동
 5. 삭제 <2014.5.14.>
 6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독교탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지로 전송하는 행위
- ②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 제58조의2(투표참여 권유활동) 누구든지 투표참여를 권유하는 행위를 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위의 경우에는 그러하지 아니하다. (이하 각호 생략) [본조신설 2014.5.14.]

고 있다. 즉 선거범으로서 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(형이 실효된 자도 포함)에 한하여 선거권과 피선거권이 없게 되는데(공직선거법 제18조, 제19조), 이 경우 100만원 미만의 벌금형을 선고 받은 자에 대하여는 처벌이 되지 아니하기 때문에 문제가 된다. 공직선거법상 매수 및 이해유도죄의 위반인 경우 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있고(법 제230조), 기부행위의 금지제한 등 위반죄의 경우에는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 등에 처하도록 하고 있어(법 제257조), 언제든지 100만원 미만의 벌금형이 부과될 수 있다.

따라서 선거부패행위자와 흑색선전 등 허위사실유포 행위자 등 중대범죄에 해당하는 선거범에 대하여는 위 대상에서 제외시켜 해당 선거범죄를 행한 경우에는 확실하게 격리되도록 제도적 장치를 강화할 필요가 있다.

구체적인 입법방법으로는 현행 선거권 박탈의 벌금 기준이 100만원 미만이지만 이를 조정하여 선거범으로서 선거부패사범이 후보자인 경우는 벌금의 금액에 관계 없이 선거권이 없는 자로 규정하고, 선거사무장이나 회계책임자 등 후보자 외의 자가 50만원 이상의 벌금을 받은 경우에는 후보자 및 선거범 모두 선거권이 없도록 하며, 후보자 외의 자가 선거범으로서 50만원 미만의 벌금형을 받는 경우에는 선거범에 한해 선거권이 없는 자로 하는 등의 관계규정을 개정하면 된다. 물론 이 경우 흑색선전 등 중대 선거사범의 경우도 같은 방법으로 규제하면 선거범죄의 규제는 일관성을 갖게 될 수 있을 것이다.

이렇게 처벌규정을 강화하는 경우에는 선거부패사범은 현재에 비하여 획기적으로 줄어들 수 있다. 왜냐하면 한 번이라도 발각되면 공직선거에 나설 수 없기 때문이다.

한편, 당선인의 선거범죄로 인한 당선무효(법 제264조)인 경우에도 선거부패로 인한 100만 이하의 벌금형을 선고받은 때에도 포함되도록 하고, 선거사무장 등의 선거범죄로 인한 당선무효(법 제265조)의 경우에도 선거부패로 인한 경우에는 똑같은 방법으로 포함시켜야 한다. 이 경우 비용반환도 예외가 아니다(법 제265조).

선거부패사범에 대한 신고의 활성화를 통한 선거부패를 예방 및 방지하기 위해서는 현행의 포상금 제도에 대하여 그 규모(최대 10억원) 및 그 지급대상을 더 확대할 필요가 제기된다. 이와 관련 금품선거관련 인터뷰 조사결과(덧붙임 1 참조)에 의하면 응답자의 대부분이 포상제도의 활성화를 주장하고 있는 점도 고려할 필요가 있다.²¹¹⁾

211) 이외에도 제도개선으로 처벌강화(금품을 주는 자와 받는 자를 동일하게 처벌, 관계규정을 더 엄격하게 규정, 당선무효 형으로 처벌), 선거운동관련 네거티브 선거법 전면 개정, 식비 등 현실성 있게 선거비용제도 개선 등의 의견이 제시되었다. 덧붙임 1(금품선거관련 인터뷰 조사결과)참조.

선거부패에 대한 정당의 책임성을 높이기 위해서 정치자금법상 정당에 지급하는 보조금의 감액제도를 신설할 필요가 있다. 즉 정당추천후보자가 선거부패행위로 당선무효로 된 경우를 포함하여 정당의 당원이 공직선거에서 선거부패사범으로 확정된 경우에는 그에 해당되는 금액의 10배를 해당정당에 지급하는 보조금에서 감액하도록 한다.

이상의 제도개선안을 표로 정리하면 다음과 같다.

< 표 20 > 선거부패(선거범죄)관련 제도개선안

| 항목별 | | 현행 | 개선 | |
|-------|------------------------|---|---|------------------------|
| 공직선거법 | 선거운동 | 규제일변도 | 자유 확대 | |
| | 기부행위 | 포괄적 제한 | 열거적 제한 | |
| | 선거비용 | 수입부분 미공개 | 수입내역 공개제도 도입 | |
| | 선거권과 피선거권(법 제18조·제19조) | 선거부패자로서 100만원 미만 벌금형 선거권 있음. | 선거사범으로 벌금형을 받은 경우 선거권이 후보자일 경우는 금액에 관계 없이, 선거권이 후보자 외의 경우 50만원 이상이면 후보자와 선거권 모두, 50만원 미만이면 선거권에 한해 선거권 결격자로 함 | |
| | 당선무효 | 당선인의 선거범죄(법 제264조) | 징역 또는 100만원이상의 벌금형의 선고를 받은 때 | 선거부패로 벌금형 받은 자는 모두 포함. |
| | | 선거사무장 등 선거범죄(법 제265조) | 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때 | 선거부패로 벌금형 받은 자는 모두 포함. |
| | 비용반환(법 제265조의2) | 법 제263조부터 제265조 관련 자반환/보전받은 기탁금과 선거비용(선거부패로 벌금받은 자 일부 제외) | 선거부패로 벌금 받은 자 모두 포함. | |
| | 신고 활성화 | 포상금제도(제262조의3) | 포상금 규모 및 지급대상 확대(최대 10억원) | |
| 정치자금법 | 보조금의 감액(법 제29조) | 정당의 당원이 선거부패사범 확정(정당추천 후보자의 선거부패로 인한 당선무효를 포함)된 경우 정당보조금 감액규정 없음. | 해당자가 있는 경우 그 금액의 10배에 해당하는 보조금을 감액하도록 함. | |

2. 민주시민교육 확대 및 민주주의 확산

가. 민주시민교육의 확대와 정치교육의 공정성

선거부패의 상대방이랄 수 있는 유권자, 즉 국민의 법의식에 대한 문제제기와 이에 대한 처방이 요구되고 있다. 유권자에게 금품, 음식물 등을 제공하는 위법행위의 책임은 정치인들에게만 있지 않다. 이러한 행위는 기부자와 기부 받는 자의 상호작용으로 발생하기 때문에 정치인만을 탓할 수 없다는 것이다.

사실 국민의 정치의식 수준에 따라 그 나라의 민주정치 수준이 정해지듯이 국민의 민주시민의식 여하는 엄청나게 중요하다. 국민의 법의식이나 정부기관의 투명성 정도도 선거부패와 모두 관련이 된다. 금품을 요구하는 시민이 존재하는 한 금권선거는 완벽하게 사라질 수 없다.

우리 사회의 법 준수 정도에 대한 2008년도 한국법제연구원의 국민법의식조사에 의하면 지켜지지 않는다가 62.8%, 지켜지고 있다가 37.1%로 나타나고 있어 한국인들의 법 준수에 대한 의식은 부정적임을 추론할 수 있다.²¹²⁾ 아울러 선거법 준수여부에 대한 답변도 68.1%가 부정적이고 31.9%만이 긍정적인 답변을 하고 있어 위의 법 준수 정도 조사결과와 유사한 태도를 보이고 있다.²¹³⁾

한편, 동 조사에서 가장 시급히 퇴치하여야할 범죄 유형으로 부정부패가 42.7%(중복답변으로는 54.9%)로 나왔으며, 종전의 조사에서보다는 낮지만 여전히 가장 시급한 정책과 제임을 국민들은 인식하고 있음을 알 수 있다.²¹⁴⁾

선거관리위원회의 조사에서도 유권자들은 최근 공직선거에 대한 공명성여부에 대한 답변에서 대체적으로는 깨끗했던 선거로 인식하지만 아직까지도 혼탁함이 있다는 의견을 가진 유권자가 조사대상의 10% 정도는 나타나고 있다.²¹⁵⁾

212) 우리사회의 법 준수 정도에 대하여 잘 지켜지지 않는 편이다. 58.2%, 전혀 지켜지지 않는다. 4.6%, 잘 지켜지는 편이다. 35.6%, 매우 잘 지켜지고 있다. 1.5%로 조사되었고, 그 이유가 법대로 살면 손해를 보니까 34.3%, 법을 지키지 않는 사람이 더 많아서 20.1%, 법을 지키는 것이 번거롭고 불편해서 14.5%로 나타났다. 이세정·이상윤, 『2008 국민법의식 조사연구』(한국법제연구원, 2008), pp. 194-196 참조.

213) 동 조사에서 선거법의 준수와 관련하여 잘 지켜지지 않는 편이다. 59.3%, 전혀 지켜지지 않고 있다. 8.8%, 잘 지켜지는 편이다. 30.3%, 매우 잘 지켜지고 있다. 1.6%로 조사되었고, 선거법 비 준수 이유로 선거사범이 제대로 처벌받고 있지 않기 때문에 69.1%, 유권자의 의식이 낮기 때문에 17.7%, 선거법이 너무 자주 바뀌어서 10.1%로 조사되었다. 이세정·이상윤(2008), pp. 279-281 참조.

214) 이세정·이상윤(2008), pp. 205-207 참조. 가장 시급히 퇴치하여야할 범죄 유형으로 '부정부패'로서 1991년 56.0%, 1994년 61.7%, 2008년 42.7%로 점차 낮아지고 있지만 제일 시급한 범죄로 국민은 인식하고 있다.

215) 중앙선거관리위원회, 『제6회 전국동시지방선거(2014. 6. 4)에 관한 유권자 의식조사』(중앙선거관리위원회, 2014), pp. 166-168 참조. 동 조사에 의하면, 제6회 지방선거의 공명성 여부

한국인들의 준법정신은 상대적으로 낮은 수준이며, 이러한 낮은 수준의 준법의식은 결국은 선거부패에 대하여도 관용적이고 선거에서 금품이 오고가는 것에 대하여 별반 문제의식을 보이지 아니하게 되는 동인으로 작용하고 있다.

선거법에서는 엄격하게 규제를 하고 있음에도 선거시기가 되면 선거부패가 발생하는 원인으로서는 선거부패에 대한 무죄의식을 들 수 있다. 「공직선거법」 상으로는 기부행위와 매수 및 이해유도행위 등을 엄격히 규제하고 있지만, 선거사무관계자는 물론이고 정당이나 후보자도 이에 대한 죄의식이 미약하다는 것이다. 이처럼 약화된 죄의식에는 수단과 방법을 가리지 않고 일단 당선되고 보자는 정치권에 팽배한 분위기와 당선 이후 획득한 정치권력에 의해 범죄혐의도 묻힐 수 있다는 의식이 작용하는 것이다.²¹⁶⁾ 이러한 의식을 구조화시키는 데는 선거범죄에 대한 규제기관의 미온적인 법집행과 더불어 선거법의 위반은 이를 위반해도 당장 후보자격의 박탈이나 당선취소를 할 수 있는 즉각적인 제재수단이 없고 일단 당선만 되면 모든 것이 유야무야 끝나 버리던 과거의 관행에서도 비롯되고 있다. 법률로는 매수, 이해유도 등을 엄격히 규제하고 있으나 선거의 당사자인 정당, 후보자, 선거운동원 등은 선거범죄를 죄로 인식하지 않고 있으며, 불법선거운동을 규제하는 검찰·경찰 등 소추기관과 선거사범 또는 선거소송을 처리하는 사법부의 미온적인 태도가 이러한 무죄의식을 조장하고 있는 것이다.²¹⁷⁾

정치발전을 위해서는 국민의식의 함양은 기본이다. 선거에 있어서도 선거부패를 예방하고 차단하기 위해서는 국민이 선거부패를 거부하여야 하고, 이러한 행위가 발생하는 때에는 이를 고발하는 등 적극적인 사고와 행동이 요구된다. 한마디로 깨어있는 민주시민의식이 절실히 요구되는 것이다.

선거부패의 차단도 결과적으로는 국민의 정치의식 수준에 따라 좌우되기 때문에 민주시민의식 함양을 위한 정책적 대안 마련과 집행이 필요하다.

지금까지 이러한 점에서 정부에서 손을 놓고 있는 실정이다. 그 이유는 종전 권위주의 정권하에서 이루어졌었던 국민윤리 교육 등 체제 교육에 대한 국민 거부감이 커서 정부가 이에 적극 나설 수 없기 때문이기도 하지만, 아직까지 이에 대한 정확한 방향성을 설정하지도 못하고 있고, 정치권에서도 이에 대한 거부감이 명확하게 존재하기 때문이기도

에 대한 질문에서 깨끗함 49.1%(제19대 총선 49.8%, 제18대 대선 64.6%), 보통 40.9%(제19대 총선 38.2%, 제18대 대선 28.0%), 혼탁함 10.1%(제19대 총선 12.0%, 제18대 대선 7.4%)로 유권자는 답하였다. 그리고 공명하지 못한 이유로는 비방·흑색선전 63.6%, 언론기관 불공정한 보도 10.6%, 정당·후보자 금품·향응제공 10.6%(제5회 지방선거 4.7%, 제4회 지방선거 21.1%), 경찰·검찰 소극 단속 4.6%, 유권자들이 금품·향응 요구 0.7%(제5회 지방선거 5.5%, 제4회 지방선거 4.2%, 제3회 지방선거 4.9%)로 조사되었다.

216) 박미숙 외 3인, 『현행법상 선거사범 등에 대한 벌칙조항의 정비방안』 (한국형사정책연구원), 2004, pp. 11-12.

217) 김기동, “공직선거의 불법선거운동 규제정책에 관한 실증적 연구 : 강원도 사례를 중심으로”, 강원대학교 대학원 박사학위논문, p. 75.

하다.

이에 대하여 중앙선거관리위원회와 선거연수원 등을 통하여 제한적으로 민주시민의식 함양을 위한 정책을 조심스럽게 추진하고 있지만 그 규모도 적을 뿐만 아니라 정부차원의 통합적인 정책추진은 이루어지고 있지 아니하다. 더불어서 서울시나 경기도 등 지방자치단체와 민주화운동기념사업회²¹⁸⁾ 등 공공기관에서 개별적으로 민주시민교육을 실시하거나 관심을 갖고 있는 실정이다. 그밖에 시민사회단체 등에서 민주시민교육 등의 명목 하에 다양한 활동이 전개되고 있다.

종합하면 현재의 민주시민교육은 정부 주도로 통합적으로 이루어지지 않고 있으며, 각급 학교 및 기관단체별로 산발적으로 전개되고 있다는 점이다. 따라서 민주시민교육을 체계화하고 통합하여 같은 방향이 되도록 하기 위한 처방이 요구된다.

본 연구에서는 민주시민교육의 방향과 범위 설정 및 조정을 위한 방안의 하나로서 선거연수원의 민주시민교육원 전환을 그 대안으로 제시한다. 그 이유는 민주시민교육의 중립성과 공정성을 담보하기 위해서는 가급적 독립된 기관에서 업무를 담당하는 것이 필요하기 때문이다.²¹⁹⁾ 중앙선거관리위원회와 선거연수원은 이와 관련하여 국가적 차원의 민주시민교육 프로그램과 교재 및 사례 발굴, 민주시민교육을 실제로 실시하는 관계자에 대한 교육 프로그램을 개발하고 운영할 필요가 있다.

민주시민교육 현장에서 가장 문제되는 것은 질과 양에 있어서 공정성이다. 현실적으로 모든 정파가 이해할 수 있는 교육 방안은 존재하지 아니하며 그렇다고 정치적 중립을 이유로 그러한 사안에 대한 회피는 더더욱 문제가 있게 된다. 따라서 민주시민교육에서는 적극적인 정치적 중립 즉 모든 정파에 공정하게 취급하는 방법으로 교육이 이루어져야 하며, 이러한 방법에 대하여는 중앙선거관리위원회가 학계 등과 협력하여 그 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 민주시민교육의 확산은 공직선거의 정책선거화, 정치사회화, 정치문화에도 큰 영향을 미치기 때문에 선거관리위원회를 중심으로 정당, 학계, 시민단체 등 유기적인 협조체제로 전개되어야 효과가 클 것이다.

나. 민주주의 제도화와 공고화

한국 정치에서 선거부패가 잔존하는 이유를 탐색하는 것은 효율적인 방지방안 모색의 전제조건이다. 민주주의가 공고화된 나라일수록 이러한 부패가 없다는 것은 분명하며, 우리의 경우 민주주의 역사가 일천함은 지금까지도 갖은 시행착오를 겪으면서 전진과 퇴행

218) 이 단체는 민주화운동기념사업회법(법률 제10053호)에 의하여 2001년 7월 24일 설립된 공공기관이다.

219) 같은 의견으로 최동철, “한국 민주시민교육의 제도화에 관한 연구 : 정치인의 민주시민교육에 관한 의식조사”, 경기대 정치전문대학원 박사학위논문, 2014, pp. 169-172 참조.

의 역사를 되풀이하고 있다.

우리는 1987년 이래 권위주의 정권에서 벗어났다. 이후 민주화가 여러 방면에서 진행되었다고 보았지만, 이러한 권위주의 정권의 체제와 문화는 쉽게 변하지 아니하였다. 민주주의에 걸맞은 기본적인 가치와 이념이 정치뿐만 아니라 공동체의 생활 속까지도 확산되고 정착되어야 민주화는 완성된다고 할 수 있는데, 우리의 경우 대통령 직선제 등 몇 가지만 바꾸면 모든 것이 바뀌어질 것이라는 환상이 없지 않았다. 여기에서 87년 헌법체제의 한계가 존재한다.

생활 속의 민주주의가 공고화 되지 않은 사회는 참여가 제한되고, 투명하지도 않으며, 권력의 남용과 일탈이 다반사로 일어날 수 있다. 따라서 선거부패를 포함한 부패행위의 만연 현상도 이러한 사회에서 자주 볼 수 있다. 이런 사회는 정상적인 법질서가 마련되어 있지 않더라도 기존에 존재하는 법질서도 보장되지 않을 뿐만 아니라 금권이라는 도구를 사용하여 이를 회피하고 무력화시키는 현상이 여러 곳에서 존재한다. 이러한 부패는 민주주의의 가치와 이념을 침해하여 민주정치발전을 저해한다.

특히 선거부패 경우에는 그 폐해가 너무 심각하다. 선거부패가 만연하면 기존의 법질서는 무시되고 정상적인 경쟁규칙이 필요 없게 된다. 선거는 단순히 권력을 잡기 위한 형식적인 수단 일뿐 권력획득의 정당성 보장과는 거리가 멀게 된다. 선거권자의 의사와는 무관하게 돈 많은 자나 집단이 체제의 권력을 쥐게 되고 행사함으로써 악순환이 지속된다.

우리의 경우 민주주의 기반은 너무 약하다. 2012년 ‘국정원 선거개입사건’은 언제든 또 일어날 수 있다. 현재 우리나라에 잔존하는 선거부패도 마찬가지이다. 따라서 정치권력에 대한 부단한 감시와 견제는 어느 시대를 막론하고 필요하다. 정치권력의 남용과 일탈은 언제든 가능하기 때문이다.

선거부패가 끊이지 않는 또 다른 환경적 요인으로 권력지향적 정치문화이다. 우리의 경우 그 동안 권력이 모든 것을 해결하고 부와 명예까지도 얻을 수 있었던 정치체제와 정치문화 속에서 존재하였기 때문에 이의 획득에 수단과 방법을 가리지 않고 동원하고 있으며, 그 결과가 나쁘지 아니하였기 때문에 이러한 권력지향적 정치문화는 더욱 심화되어 왔다. 결과적으로 그 과정이 투명하고 민주적으로 이루어지지 않고도 권력을 획득할 수 있었던 것이기 때문에 이러한 권력지향적 문화도 우리나라의 민주주의 기반이 약한데서 기인한다. 민주주의 기반 약화는 과거 권위주의 정권이 남긴 역사적 유물의 하나이다.

우리나라 민주주의는 내외적으로 많은 위협을 받고 있다. 87년 헌법체제의 한계로 인하여 민주주의 제도화와 공고화는 이루어지지 못하고 있으며 아직도 사회 곳곳에서 권위주의적인 법제와 행태들이 남아서 폐해를 만들어 내고 있다.

선거부패를 차단하기 위해서는 민주주의 제도화와 공고화의 노력은 필연적이다. 민주주

의가 생활 속에서 구현된다면 이러한 부패행위는 자연스럽게 소멸될 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 민주주의 제도화와 공고화를 위한 방안으로 위의 민주시민교육의 제도화와 함께 권위주의시대에 만들어졌던 모든 법제들에 대하여 재검토를 하고 부족한 점에 대하여는 보완할 것을 제안한다. 아울러 국가와 사회의 공정성과 투명성을 높이기 위한 제도마련도 확대할 것을 제안한다.

일례로 규제위주의 한국 선거운동제도는 공·사간에 각급 학교와 단체의 선거에서도 유사하게 적용되고 있어, 사회 곳곳의 선거가 극심한 선거운동의 제약 속에서 선거다운 선거가 실시되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이를 방지하기 위해서라도 현행 공직선거의 선거운동제도를 바꾸어야 하는 것과 같다.

3. 선거부패 규제정책에 대한 거버넌스적 접근

가. 선거부패에 관한 불균형정책의 해소

선거법 위반행위에 대하여는 1차적으로 위법행위에 대한 수사권한이 있는 검사와 사법경찰관에 있다. 따라서 제1공화국에서 제5공화국까지의 시기에는 이들의 선거정책이 어떠했느냐가 매우 중요했다. 불행하게도 이 기간에는 언론에 공표하기로는 적극적으로 선거부패에 대한 단속활동을 전개한다고 공직선거가 있을 때마다 발표를 하였지만 선거부패에 대한 단속활동은 적극적이지 못하였다. 오히려 이들의 단속 행태는 야당 탄압이나 관권개입의 시비를 가져오기도 하는 등 선거부패에 대한 역지력은 거의 없었다.

1987년 민주화 이후에는 많은 변화가 있었다. 중앙선거관리위원회의 위법행위에 대한 적극적인 개입은 그동안 정치적 사안에 소극적이었던 검찰이나 경찰 등에도 영향을 미쳤다. 하지만, 아직까지도 정부의 선거부패에 대한 정책은 불균형적이다. 선거관리위원회가 아무리 예방과 규제에 대하여 다양한 정책을 가지고 있다고 하여도 한계가 있다.

궁극적으로 수사권한을 가진 당국이 선거관리위원회와 함께 적극적으로 나서지 아니하면 선거부패의 척결은 요원하다하겠다.

나. 높은 수준의 선거부패 규제 목표 수립 및 거버넌스적 접근

그동안 선거부패 방지활동은 중앙선거관리위원회라는 헌법기관에 의하여 주도되었다. 물론 이 과정에서 언론과 시민사회단체의 역할도 컸음을 부인할 수 없다. 우리사회는 민주화이후 폭발적인 시민사회의 발전을 맞이하였다. 많은 시민사회단체들이 우후죽순 격

으로 탄생하였으며, 선거에서도 공명선거 추진활동을 전개하는 등 우리나라 공직선거의 공명화에 많은 영향을 미쳤다. 그렇지만 많은 시민사회단체들이 예산, 조직, 참여도 등에 있어서 취약하고 정치세력화하면서 한계를 들어 내놓고 있다.

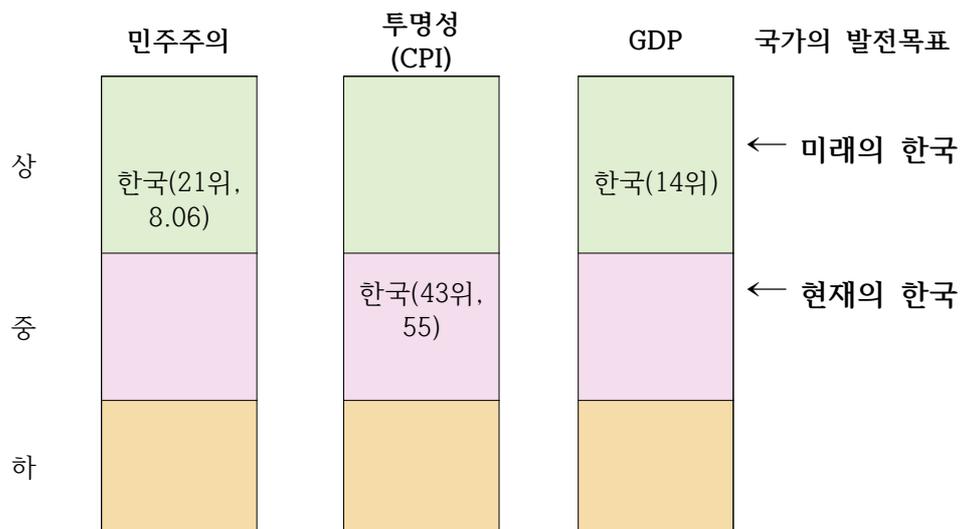
민주화이후에는 선거법위반에 대하여 검찰과 경찰의 적극적 역할 증대도 이루어지고 있지만, 잔존하는 선거부패행위에 대한 규제는 완벽하게 이루어지고 있지 아니하는 한계를 보이고 있다.

선거부패의 특성상 은밀하고 조직적으로 이루어지기 때문에 이를 발각하기도 어렵지만 지금까지의 선거부패에 관한 예방 및 규제 체제와 그 역할로는 한계가 있기 때문에 새로운 대응 체제가 요구된다.

우선, 국가적 차원에서 발전목표를 설정할 필요가 있다. 왜냐하면 정치부패의 하위개념인 선거부패는 국가의 투명성, 민주화 정도 등과 모두 연결되어 있기 때문이다. 지금 보다는 더 상위의 도전목표(Stretch Goal)를 설정하고 이를 달성할 수 있도록 리더십을 발휘하여야 한다.

아래 <그림 32>는 우리나라의 현재 상황을 각종 지표를 통하여 정리하고 새로운 발전목표를 제시한 것이다.

< 그림 32 > 국가발전목표 설정안



주. 1. 이코미스트의 민주주의 지수(Democracy Index)는 2014년 기준으로 Full democracies 범주로 분류하였고(8.06, 10에 가까우면 민주주의 완성도가 높음), 167개국 중 21위(<http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf> 검색일 2015. 8. 29)였음. 이와 관련 상대적으로 정부기능 7.86, 정치참여 7.22, 정치문화 7.5로 조사됨.

2. 국제 투명성기구의 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)는 2014년 기준으로 부패정도는 중간(55, 100에 가까울수록 부패가 적음)정도였으며, 175개국 중 43위(<http://www.transparency.org/cpi2014/results> 검색일 2015. 8. 29)였음.

3. 한국은 2014년 기준 GDP가, \$1,786,000,000,000로 14위, 1인당 GDP는 \$35,400로 46위(<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html> 검색일 2015. 8. 29)였음.

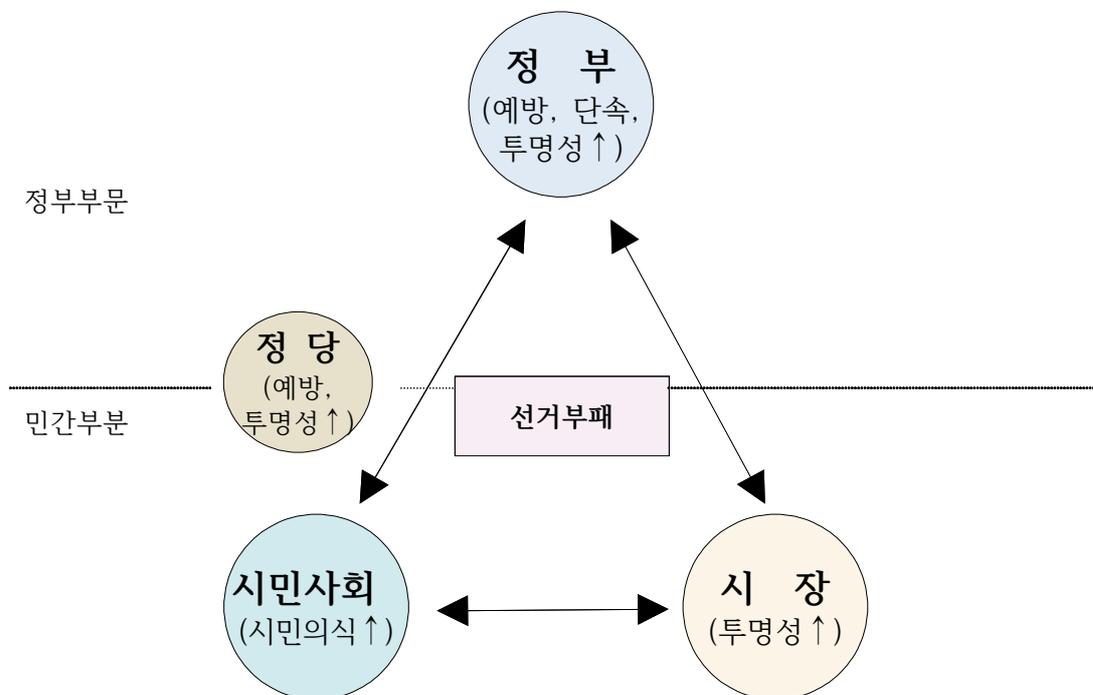
우리나라의 민주주의는 대통령 5년 단임제 외에는 많은 문제점을 갖고 있다. 위의 그림에서와 같이 지표상으로는 상위의 그룹에 배치되어 있지만 구체적인 면에서는 각 분야별로 개선하여야 할 분야가 많다.

가장 뒤떨어진 분야는 투명성이라고 할 수 있다. 이 문제는 사회뿐만 아니라 국가적으로도 문제이다. 쉽게 그 순위를 끌어 올릴 수도 없다. 모든 영역과 다 연관이 있으며, 정부부문은 물론 민간부문도 문제가 되고 있다.

따라서 현재의 한국은 중간정도에 처해 있다고 본다면, 국가적으로 발전목표를 상향조정하여 이를 달성하기 위한 조치들을 할 필요가 있다.

한편, 본 연구에서는 선거부패에 대하여 효율적으로 대응할 수 있는 다음과 같은 거버넌스 모형을 제시하고자 한다.

< 그림 33 > 선거부패(선거범죄)에 대한 거버넌스 모형



그동안은 헌법기관인 중앙선거관리위원회와 정부기관인 검찰 및 경찰이 주도해온 선거부패에 대한 통제를 위의 그림과 같이 정부와 시민사회, 시장이 공동으로 규제하는 방향으로 정책을 바꾸는 것이 바람직하다. 이제는 정부에 의해서 선거부패를 규제하는 것은 한계에 이르렀으며 시민과 시민단체의 협조와 시장의 투명성 없이는 불가능하기 때문이다.

우선, 예방활동은 중앙선거관리위원회를 중심으로 정부기관, 지방자치단체, 정당, 시민단체 등이 주도적으로 전개하여야 한다. 여기에는 국민의 법의식 함양을 포함한 민주시

민교육도 요구된다.²²⁰⁾

정당은 선거부패행위자에 대한 공천 제한 및 철회의 방법으로 선거부패 방지와 억지에 노력하여야 한다. 정당이 실시하고 있는 정치교육과정에서도 민주시민교육을 포함하여 실시한다면 더욱 바람직할 것이다. 물론 이 경우에도 민주시민교육 교재 및 강사 파견 등 중앙선거관리위원회의 역할은 중요하다. 특히 선거운동원 교육 등 공직선거와 관련한 정당 교육과정에 선거부패관련 교육을 반드시 실시하도록 하여 선거부패가 없어지도록 하여야 한다.

시민단체는 민주시민의식의 함양은 물론 실제 선거부패에 대한 고발 조치 및 이들에 대한 정치적 지지철회운동 전개 등을 통하여 예방과 규제활동에 주도적으로 참여하도록 한다. 많은 시민단체들이 특정 정파와 관련이 많아 독립적으로 추진하기에는 한계도 있지만, 특정 후보자나 특정 정당의 지지를 천명하지 아니한 시민단체를 중심으로 네트워크를 형성하여 추진할 필요가 있다.

검찰과 경찰의 경우에는 중앙선거관리위원회와 함께 선거부패에 관한 정보를 공유하고 효율적으로 처리할 수 있는 협조체제를 구축하여야 한다.

선거부패의 억지를 위해서는 시장의 투명성이 높아져야 한다. 시장의 투명성을 높이기 위해서는 회계의 투명성은 물론, 기업의 공정경쟁 등도 함께 담보되어야 한다.

220) 이와 관련하여 금품선거관련 인터뷰 조사결과(덧붙임 1 참조)에서 유권자 매수행위의 근절 방안으로서 제시된 것 중에는 유권자의 의식개선사업의 전개, 홍보의 강화 등의 방안도 있다.

VI. 결어

정치부패의 하나인 선거부패 중에서 유권자 매수에 해당하는 기부행위와 매수행위의 예방 및 근절은 공정한 선거를 실현하고 민주주의를 공고화하기 위한 시대적 과제이다.

우리나라의 선거부패는 문화적으로나 역사적으로 오랜 세월동안 우리의 근저에 존재하고 있으며, 방치하면 정치 강국으로 발전하는데 큰 장애요인의 하나로 작동할 우려가 크다. 본 연구에서는 이러한 점에 착안하여 과거의 공직선거에서 이러한 선거부패행위가 어떻게 발현되었고, 최근 선거에서는 어떠한 실태를 보이고 이의 잔존이유를 규명하여 보았다. 우리나라에서 부패는 1987년 민주화이후 점차 사회가 투명해짐에 따라 점점 그 발생은 낮아지고 있다는 것을 여러 자료를 통하여 확인할 수 있었다.²²¹⁾ 그렇지만 선거부패는 민주주의 낮은 제도화와 공고화 상황, 국민들의 낮은 수준의 법의식, 선거운동의 자유에 대한 강화 규제(제한·금지)와 정책선거 미실현, 정부의 규제정책의 불균형적 추진 등으로 인하여 아직까지도 잔존하고 있으며, 한국사회에 많은 영향을 미치고 있다.

따라서 이를 해결하기 위해서는 본 연구는 몇 가지 대안을 제시해 보았다.

우선 선거제도의 개선이다. 선거운동의 자유를 확대하는 방안으로 선거운동제도를 개선하고 운용하여야 한다. 선거운동의 다양화는 결과적으로 매수행위 없이 후보자 등과 유권자의 접촉기회를 넓히는 것을 의미한다. 정책선거를 지향하는 다양한 선거운동방법에 의하여 유권자를 접촉케 할 수 있다면 부패는 축소될 것으로 판단되기 때문이다. 또한 제도개선과 관련하여 포괄적으로 기부행위를 금지하고 있는 현행의 기부행위 제한제도를 개별적 행위제한으로 바꾸는 것이 필요하다. 아울러 선거부패행위자의 공직선거 접근이 차단되도록 선거부패사범에 대한 선거권 제한 등 처벌을 강화하고 포상금제도를 활성화하여야 한다.

선거제도는 국민주권의 원리를 구현하고 이에 봉사하는 제도이다. 이러한 국민주권의 원리를 제대로 구현하기 위해서 선거제도는 선거권자의 자유로운 선택을 보장하여야 한다. 선거권자가 선거를 통하여 대표자를 자유롭게 선택하기 위해서는 선거과정 전반에 걸쳐 제도적·문화적 요인들이 구비되어야 한다. 이를 위해 후보자와 정당의 참여기회를 보장하고, 선거운동에서 공정한 경쟁을 보장하며, 투표시에 복수선택을 보장할 수 있어야 한다. 선거제도가 중요한 것은 선거에 의하여 이루어지는 대의기관의 합리적 구성이라 할 것이다. 선거 자체뿐만 아니라 선거로 인하여 선출된 대표자나 그 대표자로 구성된 국가권력행사기관의 합리성이 또한 관심사이어야 한다.²²²⁾ 선거제도를 어떻게 정하느냐

221) 국제투명성기구가 발표하는 뇌물공여지수(BPI, Bribe Payers Index)에 의하면 한국은 2002년 18위, 2006년 21위, 2008년 14위, 2011년 13위로 점차 낮아지고 있다(<http://www.transparency.org/research/bpi> 검색일 2015. 8. 31).

222) 최대권, “정치개혁을 위한 몇 가지 생각(III)”, 『법학』 제33권 제2호, (서울대학교 법학연구

에 따라 선출되는 대표자의 수준이 결정되며, 선거제도에 따라 대표자의 선출에 참여하는 정당의 구조적 틀이나 정당 간의 관계가 영향을 받게 된다. 따라서 대표자나 대의기관이 국민의 대표로서 대표성을 가지고 있을 뿐만 아니라 대의민주주의에서 예정한 기능을 효율적으로 수행할 수 있는지 검토할 필요가 있다. 이러한 점을 검토하지 않고는 선거부패가 헌법상 어떠한 문제를 야기하는지에 대해 답할 수 없기 때문이다. 따라서 선거의 결과로 형성되는 대의기관 구성의 합리성을 검토하기 위해서는 선거제도와 밀접한 관련이 있는 정당제도와 의회제도 등의 정치제도를 함께 고려해야 한다.

다음으로 우리나라 국민의 법의식과 민주주의 제도화 등을 위하여 일대 혁신이 요구된다. 우선 국민의 정치의식 등을 함양하기 위하여 민주시민교육의 실시를 국가적 차원에서 체계화하고 추진할 필요가 있다. 우리의 경우 통상적으로 국가는 눈에 보이는 영역의 투자에는 많은 자원을 배분하고 있지만, 국민의식을 높이는 데는 실상 방치하거나 자원배분이 거의 이루어지지 못하고 있는 실정인데, 이제는 눈을 돌려 정치발전을 이루기 위해서는 민주시민교육 등에 일정 수준의 국가적 투자가 반드시 필요하다. 아울러 1987년 민주화 이후에 많은 부분에서 개선이 이루어지고 있지만 아직도 권위주의 시대의 산물인 법제 등이 널려 있으므로 이에 대한 개혁을 거국적으로 추진하여야 한다.

마지막으로 선거부패의 예방 및 방지, 규제를 위하여 국가는 높은 수준의 정책목표를 수립하여 추진하여야 한다. 중앙선거관리위원회에서 강력하게 선거부패에 대하여 강력하게 규제정책을 추진하였지만, 이를 더욱 확대하여 정부영역에서 모든 국가기관과 선거부패에 대하여 일정한 책임이 있는 정당, 그리고 시민사회의 적극적 감시 규제, 시장영역의 투명화 등을 통하여 사회와 국가 전반의 투명성을 높이는 정책을 거버넌스적으로 추진할 필요가 있다. 중앙선거관리위원회와 검찰과 경찰의 규제정책만으로는 선거부패를 줄일 수는 없다.

부패는 빙산의 일각에 불과하므로 그동안 통계에 잡힌 선거부패사범보다는 훨씬 많은 선거부패사범이 존재할 것으로 보이고 현재의 정책만으로는 규제에 한계가 있음을 분명하게 인식하여야 한다. 특히 선거부패를 후보자 등 정치인에게만 그 책임이 있는 것으로 보아서는 아니 되며 유권자와의 상호작용에 의하여 발생하는 만큼 정치인에 대한 감시와 규제뿐만 아니라 유권자에 대한 바른 정보 제공과 민주시민의식 함양 등의 조치들이 동시에 이루어져야 한다. 공직선거의 기반을 이루는 것은 공직선거 외에 정부부문과 시장, 시민사회 전반이다. 따라서 시장이나 정부부분에서의 투명성 제고를 위한 국가 목표를 다시 설정하고 이를 강력하게 추진하기 위한 체제 구축과 자원배분이 이루어져야 한다.

결론적으로 한국이 경제발전의 수준에 따른 정치적 발전을 이룩하기 위해서는 반드시 선거부패의 예방과 척결을 하여야 하고, 이를 위해서는 정부와 시장, 시민사회가 유기적

소, 1992), p. 107.

으로 연계하여 선거부패를 포함한 부패 전반에 대한 예방, 감시, 규제활동을 전개하여야 할 것이다.

부록(덧붙임) 목록

1. 금품선거관련 인터뷰 조사결과
2. 금품선거 관련 인터뷰 질문서
3. 역대 국회의원선거일과 의석수 현황
4. 역대 대통령선거선거일과 선출제도
5. 최근 국회의원총선거 유형별 선거법 위반행위 현황(중앙선거관리위원회 단속결과)
6. 최근 대통령선거 유형별 선거법 위반행위 현황(중앙선거관리위원회 단속결과)
7. 최근 지방선거 유형별 선거법 위반행위 현황(중앙선거관리위원회 단속결과)
8. 역대 국회의원선거별 선거사범 발생건수(검찰)
9. 역대 대통령선거별 선거사범 발생건수(검찰)
10. 역대 전국동시지방선거별 선거사범 발생건수(검찰)
11. 역대 국회의원선거 소송상황
12. 역대 대통령선거 소송상황
13. 역대 지방선거 소송상황
14. 2010년 이후 선거부패 사건 재판결과
15. 2010년 이후 선거부패사건의 기부 또는 매수 수단 분석
16. 2010년 이후 선거부패사건의 행위자별 분석
17. 2010년 이후 선거부패사건의 행위 상대방 분석

<붙임 1>

금품선거관련 인터뷰 조사결과

I. 조사 개요

1. 인터뷰 조사 목적

- 본 조사는 기부행위 및 유권자 매수행위 등과 관련하여 쉽게 노출되지 아니하는 특성으로 인하여 현실적으로 깊이 있는 분석이 어렵다는 전제 아래, 선거에 참여한 경험자 들을 대상으로 실제 이루어지고 있는 선거부패에 대하여 파악하기 위하여 실시하였음.
- 특히 인터뷰조사를 한 이유는 금권선거가 구체적으로 어떠한 수단과 방법 등을 통하여 이루어지는 지를 세밀히 심도 있게 알아보기 위한 것이었음.

2. 조사 및 분석 기간 및 대상

- 기간 : 2015. 10. 2.~10. 29.
- 대상 : 31인(선거참여 경험인사 중심으로 선별)
 - 성별 : 남 23, 여8
 - 연령별 : 20대 4, 30대 11, 40대 14, 50대 1, 60대 1
 - 직업별 : 정치인 1, 변호사 1, 공무원(보좌관, 비서) 20, 회사원 7, 기타2
 - 선거참여 신분 : 후보자(예정자 포함) 3, 보좌관 20, 조직원 1, 자원봉사자2, 기타(시민, 학생 등) 6

3. 인터뷰 조사방법

- 대상자와 협의하여 인터뷰안을 중심으로 인터뷰 실시
- 불가피한 경우에는 이메일을 통한 조사 실시

4. 주요 조사 항목 (붙임 2 인터뷰 질문서 참조)

- 공직선거에서 법정 선거비용과 실제 선거비용과의 차이여부
- 제3자의 금품제공 경험사례 인지여부
- 본인이 받은 금품요구 경험사례
- 과거의 공직선거에서 있었던 관련개입사례
- 유권자 매수 방지방안

II. 인터뷰조사 결과

1. 공직선거에서 법정선거비용과 실제 선거비용과의 차이 여부

| 항 목 | 조 사 결 과 | 비 고 |
|----------------|--|------------------------|
| 차이 정도 (범위) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지출액의 5배 정도 1 ○ 5억원 1 ○ 2억원 1(1억5천 정도 1) ○ 1억원 3 ○ 5천만원 1 ○ 3천만원 2 ○ 2천만원 1(지출액 10%) ○ 1천만원 3 ○ 어느 정도 5 ○ 잘 모름 5 | 있음 23, 없음 6 모름 2 |
| 법정외의 비 용 내역 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 인건비 11 ○ 향응제공비 7 ○ 금품제공비 3 ○ 경선비 1 ○ 유세비용 3 ○ 유류대(교통비) 3 ○ 활동비 1 | (중복 답 변) |
| 그 이유 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공식 외의 선거조직 구성 및 가동비용 소요 6 ○ 경선과정에서 비용 필요 1 ○ 선거관계자 식대 2 ○ 표준화 되지 못한 선거비용제도(현실과리) 8 | (중복 답 변) |

2. 제3자의 금품제공 경험사례 인지여부

| 항 목 | 조 사 결 과 | 비 고 |
|---------|---|----------------|
| 종류 및 규모 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 종류 : 금전 10, 물품 1, 향응 8, 기타(상품권) 1 ○ 유권자 1인당 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 1-5만원 정도 6 - 10만원 정도 2 - 20만원 정도 1 - 50만원 정도 3 - 100만원 정도 1 - 200만원 정도 1 ○ 총 규모 <ul style="list-style-type: none"> - 100만원 정도 1 - 1천만원 정도 5(경선 1) - 3천만원 정도 1(경선) - 5천만원 정도 1(경선) - 1억원 정도 1(경선) | 있음 14 없음 17 |

| | | |
|------|---|---------|
| 제공상황 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 시 기 : 후보자 등록 전후 2, 경선시 5, 선거기간중 4, 선거운동기간 전 2, 무답 1 ○ 제공자 : 후보자 2, 후보자의 가족 4, 제3자 8, 선거사무원 3. ○ 상대방 : 선거조직원 10, 다수 유권자 1, 조직·단체 8(인터넷 카페운영진 1 포함) ○ 명 목 : 기부금 2, 인건비 7, 명절선물 1, 유권자 매수 1, 행사지원 2, 식비 2, 활동비 2 | (중복 답변) |
| 사례 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국회의원선거에서 친분이 있는 사람이 친지들을 모아놓고 식사를 대접하면서 후보자를 은밀히 불러서 소개하고 운동을 하게 함 ○ 경선과정에서 조직원과 카페운영진에게 식비 제공 ○ 지방선거에서 소고기를 구입, 집에 사람이 없자 냉장고에 넣어놓고 전화로 특정후보자의 지지부탁 ○ 지방선거에서 집에 사람이 없어 돈 봉투를 장관 밑에 넣어둔 사례 ○ 지방선거에서 기초 단체장 후보자가 종친회에 거액(수천만원)을 기부한 사례 ○ 조합장선거에서 후보자가 병원에 입원해 있는 조합원을 찾아 가서 돈 봉투 10만원을 전달 ○ 조합장선거에서 마을 이장이 혼자살고 있는 여성조합원 집에 찾아가 10만원이 든 봉투 전달 ○ 조합장선거에서 트렁크에 돈 봉투와 숫자5. 숫자10이 적혀있는 명단을 싣고 다니면서 배포 ○ 명절 때 주요 조직원들에게 상품권을 개별 전달 ○ 경선을 앞두고 조직관계자에게 활동비 지급 ○ 경선 대비 명선선물을 조직원에게 배부 ○ 정당공천을 받은 후 조직활동비 지급 ○ 선거조직원에게 인건비를 지급 ○ 향응비를 대신하여 결재하여 줌. ○ 단체에 기부금 명목으로 후보자 친척이 직접 전달 | |
| 당선여부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 당선 3 ○ 당선된 사람도 있고 낙선자도 있음 4 ○ 낙선 5 ○ 모름(무답 포함) 2 | |

3. 본인이 받았던 금품요구 경험사례 인지여부

| 항 목 | 조 사 결 과 | 비 고 |
|------|--|----------------|
| 요구상황 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 요구자 : 유권자 개인 6, 선거구 내 단체 6, 동호회 4 ○ 요구상대방(본인이 후보자인 경우 3) : 본인(후보자) 1, 보좌진 2 | 있음 19 없음 22 |

| | | |
|-----------------|--|----------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ 요구금액 <ul style="list-style-type: none"> - 액수 미정 1 - 몇 10만원 이내(식비) 1 - 50만원 1 - 단체장의 경우 1회 100만원(행사) - 100만원 정도 3 - 200만원 정도 1 - 1000만원 1 - 1-2천만원 1 | |
| 요구이유 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 조직원에게 홍보 1 ○ 당사자에게 유리한 여론 형성 1 ○ 행사 지원요청 5 ○ 활동비 1 ○ 선거지원활동 1 ○ 조직활동에 도움 1 ○ 식사접대 1 | |
| 금 품 요 구 에 대한 대응 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 대응방식 : 무시 곤란 7, 무시(거절) 12, 무답 12 ○ 도움여부 : 도움이 됨 2, 도움이 안됨 17, 무답 12 ○ 거절결과 : 부정적 영향 있음 5, 없음 14, 무답 12 | |
| 자발적인 제공 여부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사례 : 향응제공 2, 금전 제공 1 ○ 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 자연스럽게 접근하기 위해 - 조직 활동 - 식사제공은 괜찮을 것 같아서 ○ 도움여부 : 도움이 됨 0, 안됨 3. | 있음 3. 없음 28 |
| 선거브로커 경험사례 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 접근 경로(대상) : 지인 6, 업체 1 ○ 댓가 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 선거운동도움 명단 제공 4 - 조직 등을 이용 수백표(예 500표) 동원 가능 5 ○ 결과여부 : 도움이 됨 0, 안됨 7(응하지 않음 1 포함) | 있음 7. 없음 24 |

4. 과거의 공직선거에서 있었던 관권개입 사례

| 항 목 | 조 사 결 과 | 비 고 |
|------|---|-----|
| 주요사례 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국회의원선거에서 공무원들이 특정후보를 당선시키기 위하여 마을별로 담당제 실시 ○ 국회의원선거에서 단체장이 영전을 목적으로 읍·면장을 적극적으로 동원하여 득표율 높이기-관선시대 ○ 여론형성충명단을 작성하여 집중적으로 금품제공 ○ 유권자 성향을 파악하여 특정후보에 반대하는 사람을 | |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>집중적으로 관리 : 관권선거를 위해 유권자를 일일이 성분과약 ○,×표시- × 표시를 한사람을 집중공략(중전선거)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 특정후보를 당선시켜야 지역이 발전한다는 명분으로 이장·반장교육시 중점홍보 후 주민들에게 반상회를 개최토록 함(중전선거). ○ 국회의원선거에서 특정후보의 득표율을 높이기 위해 투표마감시각전에 투표구 위원들의 눈을 피해 사무원들이 무더기로 투표를 한 사례-투표구 위원들은 간식을 핑계로 투표장 밖으로 데리고 나감 ○ 단체장, 지방공무원들이 특정후보 지원 6 ○ 지자체 등에서 특정후보에게만 정책 자료 제공 3 ○ 정부지원 법정단체가 특정후보 지원 1 ○ 지방공무원 동원 및 이통장 등 독려 2 ○ 지자체에서 양말 및 간식 등 제공사례 1 ○ 해군 선상투표시 간부 들의 특정후보 지지발언 1 ○ 국가기관의 인터넷 댓글 2 | |
|--|--|--|

5. 유권자 매수 근절방안

| 항 목 | 조 사 결 과 | 비 고 |
|--------|---|-----|
| 제도개선 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 처벌 강화 3 <ul style="list-style-type: none"> - 금품을 받은 자도 주는 자와 동일하게 처벌 - 관계 규정을 더 엄격하게 강화 - 당선무효형으로 처벌 ○ 포상제도 확대 11 ○ 공직선거법 규제완화(선거운동관련) 3 <ul style="list-style-type: none"> - 네거티브 선거법 전면 개정(미국식 선거법 참조) - 식비 등 현실성 있게 제도 보완 | |
| 의식개선 등 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 유권자 의식개선 사업 전개 2 ○ 홍보 강화 3 ○ 신고 활성화 4 | |

금품선거 관련 인터뷰 질문서

1. 기본 조사

- 1) 성별() 2) 나이(세) 3) 직업() 4) 학력() 5) 지역()

2. 과거에 참여한 선거에서의 신분

3. 공직선거에서 법정 선거비용과 실제 선거비용이 차이가 있다고 여기는가?

- 1) 그 차이는 어느 정도인가? 5배정도
- 2) 법정 선거비용 외의 실제 선거비용의 내역은 무엇인가?
- 3) 법정 선거비용 외에 선거비용이 드는 이유는 무엇이라고 생각하는가?

4. 선생님은 공직선거 등에서 다른 후보자가 유권자에게 금품을 준 것을 보았거나 들은 적이 있는가? (있다)

- 1) 금품의 종류는 무엇인가?
- 2) 유권자 1인당 얼마정도 였는가?
- 3) 금품 등을 제공한 사람은?
- 4) 금품 등을 제공한 구체적인 방법은?
- 4) 어느 시기에 :
- 5) 금품 등의 제공 대상자는 누구인가?
- 5) 금품 등을 제공한 명목은 무엇이였는가?
- 6) 유권자, 선거조직원 등에 제공된 금품 등을 금액으로 환산했을 때 총액 규모는?
- 7) 금품 등을 제공했던 후보자는 당선되었는가?

5. 선생님이 경험했던 선거에서 금품이나 향응을 요구받은 경험이 있는가?

- 1) 경험이 있을 경우
 - (1) 누가 요구했는가?
 - (2) 어떤 방식으로 금품이나 향응을 요구받았는가?
 - (3) 요구받은 액수는 어느 정도였는가?
 - (4) 금품 또는 향응의 대가로 무엇을 제안했는가?
- 2) 선생님이 선거출마자인 경우:
 - (1) 본인이 직접 금품 요구를 받았는가?
 - (2) 보좌진 등 주변 인물에게 금품을 요구하는 사례가 있었는가?

- (3) 혹시 두 경우 모두 경험하였다면 어떤 사례가 더 많았는가
 - (4) 기타 방법은()
- 3) 선거 브로커로부터 금품 요구를 받은 경험이 있는가?
- (1) 선거 브로커의 접근 경로
 - (2) 금품 요구 대가로 무엇을 약속했는지
 - (3) 만약 요구에 응했을 경우 실제 선거에 도움이 되었는지
- 4) 금품이나 향응 요구에 대해 어떻게 대응했는가?
- (1) 대응방식
 - (2) 금품이나 향응을 제공한 경우 선거에 도움이 되었다고 생각하는가?
 - (3) 요구를 거절하였을 경우 선거 결과에 부정적인 영향을 미쳤다고 생각하는지
6. 금품이나 향응 제공 요구가 없었음에도 제공한 경험이 있는지?
- 1) 어떤 사례인지?
 - 2) 왜 금품 등을 제공했는지?
 - 3) 금품 등을 제공한 것이 선거에 도움이 되었다고 생각하는가?
7. 선생님은 과거의 공직선거 등에서 관련개입 사례에 대하여 들었거나 본 적이 있는가?
8. 선생님은 공직선거 등에서 '유권자 매수 행위'를 근절할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하는 지요?

<붙임 3>

역대 국회의원선거 선거일과 의석수 현황

| | 대별 | 선거일 | 의석수 | | | 비고 |
|-------|-------|--------------|-----|-----|----------|--------|
| | | | 계 | 지역구 | 비례대표 | |
| 제1공화국 | 1(제한) | 1948. 5. 10 | 200 | | | |
| | 2 | 1950. 5. 30 | 210 | | | |
| | 3 | 1954. 5. 20 | 203 | | | |
| | 4 | 1958. 5. 2 | 233 | | | |
| 제2공화국 | 5 | 1960. 7. 29 | 233 | | | |
| 제3공화국 | 6 | 1963. 11. 26 | 175 | 131 | 41(전국구) | 정당득표비 |
| | 7 | 1967. 6. 8 | 175 | 131 | 41(전국구) | 정당득표비 |
| | 8 | 1971. 5. 25 | 204 | 153 | 51(전국구) | 정당득표비 |
| 제4공화국 | 9 | 1973. 2. 27 | 219 | 146 | 73(유정회) | 중선거구 |
| | 10 | 1978. 12. 12 | 231 | 154 | 77(유정회) | 중선거구 |
| 제5공화국 | 11 | 1981. 3. 25 | 276 | 184 | 92(전국구) | 중선거구 |
| | 12 | 1985. 2. 12 | 276 | 184 | 92(전국구) | 중선거구 |
| 제6공화국 | 13 | 1988. 4. 26 | 299 | 225 | 75(전국구) | 지역구의석비 |
| | 14 | 1992. 3. 24 | 299 | 237 | 62(전국구) | 지역구의석비 |
| | 15 | 1996. 4. 11 | 299 | 253 | 46(전국구) | 지역구의석비 |
| | 16 | 2000. 4. 13 | 273 | 227 | 46(전국구) | 지역구의석비 |
| | 17 | 2004. 4. 15 | 299 | 243 | 56(비례대표) | 1인2표제 |
| | 18 | 2008. 4. 9 | 299 | 245 | 54(비례대표) | 1인2표제 |
| | 19 | 2012. 4. 11 | 300 | 246 | 54(비례대표) | 1인2표제 |

<붙임 4>

역대 대통령선거 선거일과 선출제도

| | 대별 | 선거일 (당초선거) | 선출방법 | 선출기관 | 비고 |
|-------|-------|---------------|------|------|----------------------------|
| 제1공화국 | 1(초대) | 1948. 7. 20 | 간선 | 국회 | |
| | 2 | 1952. 8. 5 | 직선 | | |
| | 3 | 1958. 5. 15 | 직선 | | |
| | 4 | 1960. 3. 15 | 직선 | | 당초선거 무효로 1960. 8. 12 국회 간선 |
| 제3화국 | 5 | 1963. 10. 15 | 직선 | | |
| | 6 | 1967. 5. 3 | 직선 | | |
| | 7 | 1971. 4. 27 | 직선 | | |
| 제4공화국 | 8 | 1972. 12. 23 | 간선 | 통대 | |
| | 9 | 1978. 7. 6 | 간선 | 통대 | |
| | 10 | 1979. 12. 6 | 간선 | 통대 | |
| 제5공화국 | 11 | 1980. 8. 27 | 간선 | 통대 | |
| | 12 | 1981. 2. 25 | 간선 | 통대 | |
| 제6공화국 | 13 | 1987. 12. 16 | 직선 | | |
| | 14 | 1992. 12. 18 | 직선 | | |
| | 15 | 1997. 12. 18 | 직선 | | |
| | 16 | 2002. 12. 19 | 직선 | | |
| | 17 | 2007. 12. 19 | 직선 | | |
| | 18 | 2012. 12. 19 | 직선 | | |

<붙임 5>

최근 국회의원총선거 유형별 선거법 위반행위 현황
(중앙선거관리위원회 단속결과)

| 위반유형 | 제14 대 ²²³⁾ | 제15대 | 제16대 | 제17대 | 제18 대 ²²⁴⁾ | 제19대 | 비고 |
|--------------|--------------------------|---------------|-----------------|-----------------|--------------------------|----------------|-------------------|
| 계 | 674 (100) | 741 (100) | 3,017 (100) | 6,408 (100) | 1,975 (100) | 1,595 (100) | |
| 금품·음식물제공 | 104 (15.4) | 100 (13.5) | 594 (19.7) | 1,058 (16.5) | 258 (13.1) | 311 (19.5) | |
| 시설물·인쇄물관련 | 75 (11.1) | 327 (44.1) | 1,326 (44.0) | 3,058 (47.7) | 732 (37.1) | 482 (30.2) | |
| 비방·흑색선전 | 10 (1.5) | 32 (4.3) | 101 (3.4) | 59 (0.9) | 32 (1.6) | 77 (4.8) | |
| 유사기관·사조직 | | | 54 (1.8) | 54 (0.8) | 24 (1.2) | 19 (1.2) | |
| 공무원 등 선거개입 | | | 40 (1.3) | 153 (2.4) | 37 (1.9) | | 제19대는 기 타에 포함 |
| 정당·의정활동 등 관련 | | 87 (11.7) | 105 (3.5) | 159 (2.5) | 22 (1.1) | | |
| 사이버 이용 | | | | 301 (4.7) | 205 (10.4) | 183 (11.5) | 제18.19대는 문자메시지 |
| 기타 | 485 (72.0) | 195 (26.3) | 797 (26.4) | 1,566 (24.4) | 665 (33.7) | 523 (32.8) | |

223) 제14대 국회의원총선거 자료의 유형분류의 기준이 제15대 이후와 달라서 분류되지 아니한 사항은 기타에 포함하였다.

224) 제18대 국회의원총선거 자료는 제19대 국회의원총선거 총람에 의하여 그 수를 일부 조정하고 수정하였다.

<붙임 6>

최근 대통령선거 유형별 선거법 위반행위 현황
(중앙선거관리위원회 단속결과)

| 위반유형 | 제14대 ²²⁵⁾ | 제15대 | 제16대 | 제17대선 | 제18대 | 비고 |
|-------------|----------------------|---------------|----------------|---------------|---------------|------------------|
| 계 | 715 | 300 (100) | 1,321 (100) | 673 (100) | 509 (100) | |
| 금품·음식물제공 | 149 (20.8) | 18 (6.0) | 148 (11.2) | 110 (16.3) | 44 (8.6) | |
| 시설물·인쇄물관련 | | 147 (49.0) | 552 (41.8) | 202 (30.0) | 112 (22.0) | |
| 비방·흑색선전 | | 26 (8.7) | 49 (3.7) | 11 (1.6) | 35 (6.9) | |
| 유사기관·사조직 | | 2 (0.7) | 21 (1.6) | 28 (4.2) | 13 (2.6) | |
| 공무원 등 선거개입 | | 5 (1.7) | 26 (2.0) | 11 (1.6) | | 제18대는 기 타에 포함 |
| 정당의정활동 등 관련 | | 12 (4.0) | 15 (1.1) | 9 (1.3) | | |
| 사이버 이용 | | | 57 (4.3) | 59 (8.8) | | |
| 기타 | 566 (79.2) | 90 (30.0) | 453 (34.3) | 243 (36.1) | 305 (59.9) | |

225) 당시 중앙선거관리위원회는 금품·음식물제공 119, 선심관광 20, 교통편의 제공 10 총149건을 적발하였다. 아울러 유형분류가 그 이후와 일치하지 아니하여 다른 사항은 기타에 포함시켰다. 대한민국선거사 제5집 p.506 참조.

<붙임 7>

최근 지방선거 유형별 선거법 위반행위 현황
(중앙선거관리위원회 단속결과)

| 위반유형 | 제1회 ²²⁶⁾ | 제2회 | 제3회 | 제4회 ²²⁷⁾ | 제5회 | 제6회 | 비고 |
|-----------------|---------------------|----------------|-----------------|---------------------|-----------------|-----------------|--------------------------------|
| 계 | 3,373 (100) | 1,740 (100) | 8,685 (100) | 6,094 (100) | 4,370 (100) | 3,731 (100) | |
| 금품·음식물제공 | 331 (9.8) | 208 (12.0) | 2,222 (25.9) | 1,403 (22.8) | 975 (22.3) | 1,078 (28.9) | |
| 시설물·인쇄물관련 | 546 (16.2) | 714 (41.0) | 3,452 (39.8) | 2,285 (37.8) | 1,507 (34.5) | 1,136 (30.4) | 시설물 245 인쇄물 891 |
| 비방·흑색선전 | 51 (1.5) | 194 (11.2) | 105 (1.2) | 56 (0.9) | 69 (1.6) | 443 (11.9) | 허위사실공표 406 비방·흑색선전 37 |
| 유사기관·사조직 | | 23 (1.3) | 37 (0.4) | 46 (0.8) | 37 (0.8) | 12 (0.3) | |
| 공무원 등 선거개입 | | 30 (1.7) | 190 (2.2) | 154 (2.6) | 120 (2.7) | | 제6회 자료 는 기타에 포함. |
| 의정·정당활동 등 관련 | 46 (1.4) | 75 (4.3) | 157 (1.8) | 51 (0.8) | 30 (0.7) | | |
| 사이버 이용 | | | 122 (1.4) | 111 (1.8) | 21 (0.5) | 208 (5.6) | 문자메시지 (제6회) |
| 기타 | 2,399 (71.1) | 496 (28.5) | 2,400 (27.6) | 1,988 (32.5) | 1,611 (36.9) | 854 (22.9) | |

226) 제1회 지방선거 자료는 중앙선관위의 대한민국선거사 제6집의 자료와는 차이가 있다(대한민국선거사 제6집 p.132 참조).

227) 제4회 지방선거관련 자료는 중앙선거관리위원회, 제5회 지방선거 총람, p.182의 (표4-10) 지방선거의 위법행위 유형별 조치건수의 자료를 근거로 하였다.

<붙임 8>

역대 국회의원선거별 선거사범 발생건수(검찰)

| 선거별 | 총발생건수(입건) | 금품제공 | 그 외 선거사범 | 비고 |
|----------|-----------|-------------|-------------|----|
| 1(1948) | 769 | | | |
| 2(1950) | 349 | | | |
| 3(1954) | 1,363 | | | |
| 4(1958) | 2,566 | | | |
| 5(1960) | 3,612 | | | |
| 6(1963) | 1,370 | | | |
| 7(1967) | 7,694 | | | |
| 8(1971) | 3,036 | | | |
| 9(1973) | 2,071 | | | |
| 10(1978) | 456 | | | |
| 11(1981) | 309 | 42(13.6) | 267(86.4) | |
| 12(1985) | 167 | 13(7.8) | 154(92.2) | |
| 13(1988) | 656 | 99(15.1) | 557(84.9) | |
| 14(1992) | 1,045 | 259(24.8) | 786(75.2) | |
| 15(1996) | 1,995 | 667(33.4) | 1,328(66.6) | |
| 16(2000) | 3,749 | 1,548(41.3) | 2,201(58.7) | |
| 17(2004) | 3,797 | 1,609(42.4) | 2,188(57.6) | |
| 18(2008) | 1,990 | 575(28.9) | 1,415(71.1) | |
| 19(2012) | 2,544 | 828(32.5) | 1,716(67.5) | |
| 계 | 39,538 | | | |

※ 주 1. 법무부, 선거사범편람(1983), 범무연감(1989), 범죄백서(연도별), 대검찰청, 4대 지방선거 선거사범 백서(1995), 대검찰청, 공직선거 선거사범 수사결과 발표자료 등 참조.

2. 자료 중에서 발생건수 등의 숫자가 다른 경우에는 최신 자료를 기준으로 작성하였음.

<붙임 9>

역대 대통령선거별 선거사범 발생건수(검찰)

| 선거별 | 총발생건수(입건) | 금품제공 | 그 외 선거사범 | 비고 |
|----------|-----------|-----------|-------------|----|
| 1(1948) | | | | |
| 2(1952) | 198 | | | |
| 3(1956) | 355 | | | |
| 4(1960) | 541 | | | |
| 5(1963) | 784 | | | |
| 6(1967) | 1,578 | | | |
| 7(1971) | 1,453 | | | |
| 8(1972) | | | | |
| 9(1978) | | | | |
| 10(1979) | | | | |
| 11(1980) | | | | |
| 12(1981) | | | | |
| 13(1987) | 827 | 26(3.1) | 801(96.9) | |
| 14(1992) | 2,258 | 792(35.1) | 1,466(64.9) | |
| 15(1997) | 391 | 58(14.8) | 333(85.2) | |
| 16(2002) | 812 | 183(22.5) | 629(77.5) | |
| 17(2007) | 1,450 | 166(11.4) | 1,284(88.6) | |
| 18(2012) | 739 | 66(8.9) | 673(91.1) | |
| 계 | 11,442 | | | |

※ 주 1. 법무부, 선거사범편람(1983), 범무연감(1989), 범죄백서(연도별), 대검찰청, 4대 지방선거 선거사범 백서(1995), 대검찰청, 공직선거 선거사범 수사결과 발표자료 등 참조.

2. 자료 중에서 발생건수 등의 숫자가 다른 경우에는 최신 자료를 기준으로 작성하였음.

<붙임 10>

역대 전국동시지방선거별 선거사범 발생건수(검찰)

| 선거별(회별) | 총발생건수(입건) | 금품제공 | 그 외 선거사범 | 비고 |
|---------|-----------|-------------|-------------|----|
| 6(2014) | 2,111 | 459(21.7) | 1,652(78.3) | |
| 5(2010) | 4,598 | 1,725(37.5) | 2,873(62.5) | |
| 4(2006) | 6,933 | 2,690(38.8) | 4,243(61.2) | |
| 3(2002) | 6,990 | 3,092(44.2) | 3,898(55.8) | |
| 2(1998) | 4,463 | 1,071(24.0) | 3,392(76.0) | |
| 1(1995) | 3,236 | 1,079(33.3) | 2,157(66.7) | |
| 계 | 28,331 | | | |

- ※ 주 1. 법무부, 선거사범편람(1983), 범무연감(1989), 범죄백서(연도별), 대검찰청, 4대 지방선거 선거사범 백서(1995), 대검찰청, 공직선거 선거사범 수사결과 발표자료 등 참조.
 2. 자료 중에서 발생건수 등의 숫자가 다른 경우에는 최신 자료를 기준으로 작성하였음.

<붙임 11>

역대 국회의원선거 소송상황

| 대별 | 제기 | | | | 종결 | | | | | | | 비고 |
|--------------|-----|----------|----------|---------------------|----------|----------|----------------|----|----|-----|----|----|
| | 계 | 선거 무효 | 당선 무효 | 선거 및당 선무 효 | 인용 | | | 기각 | 각하 | 취하 | 기타 | |
| | | | | | 선거 무효 | 당선 무효 | 선거 일부 무효 | | | | | |
| 1 (1948) | | | | | | | | | | | | |
| 2 (1950) | 39 | | | | | | | 4 | | 35 | | |
| 3 (1954) | 31 | | | | | | | 3 | 2 | 26 | | |
| 4 (1958) | 108 | | | | 6 | 3 | 3 | 32 | 2 | 62 | | |
| 5 (1960) | 50 | | | | 1 | | 3 | 8 | | 34 | 4 | |
| 6 (1963) | 38 | 13 | 12 | 13 | | | 1 | 11 | 2 | 24 | | |
| 7 (1967) | 276 | 207 | 28 | 41 | 2 | 1 | 2 | 19 | 7 | 244 | 1 | |
| 8 (1971) | 45 | 10 | 2 | 33 | | | | 10 | 1 | 33 | | |
| 9 (1973) | 21 | 6 | 3 | 12 | | 1 | | 5 | | 15 | | |
| 10 (1978) | 14 | 2 | 5 | 7 | | | | | 2 | 12 | | |
| 11 (1981) | 9 | | 5 | 4 | | | | 2 | 3 | 4 | | |
| 12 (1985) | 3 | 1 | | 2 | | | | 2 | 1 | | | |
| 13 (1988) | 26 | 6 | 4 | 16 | 3 | | | 18 | 1 | 4 | | |
| 14 (1992) | 31 | 10 | 4 | 17 | | 1 | | 20 | 1 | 9 | | |
| 15 (1996) | 9 | 2 | 3 | 4 | | | | 3 | | 6 | | |
| 16 (2000) | 28 | 19 | 7 | 2 | 1 | | 1 | 22 | | 4 | | |
| 17 (2004) | 10 | 4 | 4 | 2 | | | | 7 | 2 | 1 | | |
| 18 (2008) | 4 | 3 | 1 | | | | | 4 | | | | |
| 19 (2012) | 5 | 5 | | | | | | 2 | | | 3 | |
| 계 | 747 | | | | | | | | | | | |

※ 주 : 동자료는 중앙선거관리위원회의 『대한민국선거사 제1-6집』 및 『제1-6회 전국동시조합장선거총람』, 『제13-18대 대통령선거총람』, 『제14-19대 국회의원선거총람』를 기초로 중앙선거관리위원회의 협조에 의하여 작성하였음.

<붙임 12>

역대 대통령선거 소송상황

| 대별 | 제기 | | | | 종결 | | | | | | | 비고 |
|--------------|----|----------|----------|---------------------|----------|----------|----------------|----|----|----|----|----|
| | 계 | 선거 무효 | 당선 무효 | 선거 및당 선무 효 | 인용 | | | 기각 | 각하 | 취하 | 기타 | |
| | | | | | 선거 무효 | 당선 무효 | 선거 일부 무효 | | | | | |
| 1 (1948) | | | | | | | | | | | | |
| 2 (1952) | | | | | | | | | | | | |
| 3 (1956) | | | | | | | | | | | | |
| 4 (1960) | 3 | | | | | | | | | 1 | 2 | |
| 5 (1963) | 3 | 2 | 1 | | | | | 2 | | 1 | | |
| 6 (1967) | 1 | 1 | | | | | | | 1 | | | |
| 7 (1971) | 3 | | 1 | 2 | | | | 2 | | 1 | | |
| 8 (1972) | | | | | | | | | | | | |
| 9 (1978) | | | | | | | | | | | | |
| 10 (1979) | | | | | | | | | | | | |
| 11 (1980) | | | | | | | | | | | | |
| 12 (1981) | | | | | | | | | | | | |
| 13 (1987) | 1 | 1 | | | | | | 1 | | | | |
| 14 (1992) | 3 | 2 | | 1 | | | | | 2 | 1 | | |
| 15 (1997) | | | | | | | | | | | | |
| 16 (2002) | 4 | 1 | | 3 | | | | 1 | 1 | 2 | | |
| 17 (2007) | | | | | | | | | | | | |
| 18 (2012) | 1 | 1 | | | | | | | 1 | | | |
| 계 | 19 | | | | | | | 6 | 5 | 6 | 2 | |

※ 주 : 동자료는 중앙선거관리위원회의 『대한민국선거사 제1-6집』 및 『제1-6회 전국동시조합장선거총람』, 『제13-18대 대통령선거총람』, 『제14-19대 국회의원선거총람』를 기초로 중앙선거관리위원회의 협조에 의하여 작성하였음.

<붙임 13>

역대 지방선거 소송상황

| 선거별 | | 제기 | | | | 종결 | | | | | | |
|----------------|--------------|-----|----------|----------|---------------------|----------|----------|----------------|----|----|----|----|
| | | 계 | 선거 무효 | 당선 무효 | 선거 및당 선무 효 | 인용 | | | 기각 | 각하 | 취하 | 기타 |
| | | | | | | 선거 무효 | 당선 무효 | 선거 일부 무효 | | | | |
| 1952 | 시읍면의원 | 18 | | | | 1 | | | | 6 | 11 | |
| | 도의원 | 2 | | | | | | | | 1 | 1 | |
| 1956 시도읍면의원 | | 49 | | | | 2 | | 1 | 23 | 3 | 20 | |
| 1960 | 시도의원 | 38 | | | | | 1 | | | | 37 | |
| | 시읍면의원 | 11 | | | | | | | | | 11 | |
| | 시읍면장 | 66 | | | | | | | 3 | | 63 | |
| | 서울시장, 도지사 | 4 | | | | | | | | | 4 | |
| 1991 | 구시군의원 | 6 | 3 | 1 | 2 | | | | 3 | | 3 | |
| | 시도의원 | 8 | 3 | 1 | 4 | | | | 4 | | 4 | |
| 동시지방 선거 | 1 (1995) | 16 | 3 | 13 | | | 2 | | 9 | 1 | 4 | |
| | 2 (1998) | 4 | | 4 | | | 2 | | 2 | | | |
| | 3 (2002) | 8 | 5 | 2 | 1 | | | | 7 | | 1 | |
| | 4 (2006) | 6 | 4 | 2 | | | | | 2 | 2 | 2 | |
| | 5 (2010) | 13 | 12 | 1 | | | | | 8 | 5 | | |
| | 6 (2014) | 15 | 9 | 6 | | | | | 5 | 3 | 4 | 3 |
| 계 | | 264 | | | | | | | | | | |

※ 주 : 동자료는 중앙선거관리위원회의 『대한민국선거사 제1-6집』 및 『제1-6회 전국동시조합장선거총람』, 『제13-18대 대통령선거총람』, 『제14-19대 국회의원선거총람』를 기초로 중앙선거관리위원회의 협조에 의하여 작성하였음.

<붙임 14>

2010년 이후 선거부패 사건 재판결과

| 사건총수 | 무죄 | 선고유예 | 벌금형 | | | 징역형 | 비고 |
|------|----|------|-----|----------|----------|-----|----|
| | | | 계 | 100만원 미만 | 100만원 이상 | | |
| 620 | 17 | 7 | 499 | 223 | 276 | 97 | |

※ 이 자료 등은 2010년 지방선거이후 기부행위제한규정위반죄와 유권자 매수죄와 관련하여 기소된 형사사건을 대상으로 선거관리위원회의 자료 협조를 통하여 분석한 것임(붙임 15-17 이하 같음).

※벌금형 501건 내역(단위 만원)

| 100만 미만 | | 100만원 이상 | |
|---------|-----|----------|-----|
| 벌금액 | 건수 | 벌금액 | 건수 |
| 90 | 21 | 100 | 70 |
| 80 | 110 | 120 | 6 |
| 70 | 41 | 130 | |
| 60 | 2 | 140 | |
| 50 | 44 | 150 | 48 |
| 40 | | 200 | 54 |
| 30 | 5 | 250 | 9 |
| 20 | | 300 | 45 |
| 10 | | 400 | 11 |
| | | 500 | 27 |
| | | 600 | 1 |
| | | 700 | 1 |
| | | 800 | |
| | | 900 | 1 |
| | | 1,000 | 3 |
| 계 | 223 | 계 | 276 |

<붙임 15>

2010년 이후 선거부패사건의 기부 또는 매수 수단 분석

| | 총 건수 (중복) | 단독제공 | 복수제공 | | 가중치 적용 (금전>향응> 물품>기타 순) | 비고 |
|----|--------------|------|------|--------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | | | 건수 | 내역 | | |
| 금전 | 247 | 204 | 43 | 금전, 향응 24 | 247 | |
| | | | | 금전, 향응, 물품 5 | | |
| | | | | 금전, 향응, 기타 1 | | |
| | | | | 금전, 물품 9 | | |
| | | | | 금전, 물품, 기타 1 | | |
| | | | | 금전, 기타 3 | | |
| 향응 | 315 | 242 | 73 | 금전, 향응 24 | 286 | 금 전 복 수 제 공 제 외 |
| | | | | 금전, 향응, 물품 5 | | |
| | | | | 금전, 향응, 기타 1 | | |
| | | | | 향응, 물품 21 | | |
| | | | | 향응, 물품, 기타 3 | | |
| | | | | 향응, 기타 20 | | |
| 물품 | 107 | 64 | 43 | 금전, 향응, 물품 5 | 68 | 금전, 향응 복 수 제 공 제 외 |
| | | | | 금전, 물품 9 | | |
| | | | | 금전, 물품, 기타 1 | | |
| | | | | 향응, 물품 21 | | |
| | | | | 향응, 물품, 기타 3 | | |
| | | | | 물품, 기타 4 | | |
| 기타 | 51 | 19 | 32 | 금전, 향응, 기타 1 | 19 | 금전, 향 응, 물품 복 수 제 공 제 외 |
| | | | | 금전, 물품, 기타 1 | | |
| | | | | 금전, 기타 3 | | |
| | | | | 향응, 물품, 기타 3 | | |
| | | | | 향응, 기타 20 | | |
| | | | | 물품, 기타 4 | | |
| 계 | 720 | 529 | 191 | | 620 | |

※ 주 : 이 자료 등은 2010년 지방선거이후 기부행위제한규정위반죄와 유권자 매수죄와 관련하여 기
소된 형사사건 620건을 대상으로 선거관리위원회의 자료 협조를 통하여 분석한 것임.

<붙임 16>

2010년 이후 선거부패사건의 행위자별 분석

| 구 분 | | 인 수 | 비 고 |
|---------|-----|-----|--|
| 후보자 | 본인 | 260 | <후보자중 현직자> 국회의원 8, 단체장 12, 지방의원 36 |
| | 배우자 | 11 | |
| | 가족 | 11 | |
| 정당 | | 1 | |
| 선거사무관계자 | | 29 | |
| 제3자 | | 298 | |
| 요구자 | | 9 | |
| 받은자 | | 1 | |
| 계 | | 620 | |

※ 주 : 이 자료 등은 2010년 지방선거이후 기부행위제한규정위반죄와 유권자 매수죄와 관련하여 기 소된 형사사건 620건을 대상으로 선거관리위원회의 자료 협조를 통하여 분석한 것임.

※ 제3자의 상세 내역

| 구 분 | | 인수 | 주 요 내 역 | 합계 |
|-----|-------|----|----------------|----|
| 후보자 | 가족 | 7 | 사촌, 친인척 | 69 |
| | 측근 | 22 | 수행원, 비서, 비서관 등 | |
| | 선거담당자 | 4 | 선거대책본부장, 면책임자 | |
| | 자원봉사자 | 18 | | |
| | 지인 | 12 | 친구, 선후배 | |
| | 펜클럽 | 6 | | |

| | | | | |
|--------|--------|-----|------------------------|-----|
| 연고조직 | 임의단체 | 14 | 동호회(3), 산악회(3) 등 각종 단체 | 30 |
| | 동문회 | 7 | | |
| | 향우회 | 4 | | |
| | 종친회 | 5 | | |
| 정당 | 당원 | 12 | 당원, 당직자 | 12 |
| 공직관계자 | 공무원 | 2 | 시청, 우체국 | 18 |
| | 지방의원 | 6 | 기초의원 | |
| | 통리반장 | 6 | 이장 | |
| | 주민자치위원 | 4 | | |
| 기업관계자 | 기업인 | 14 | | 21 |
| | 금융인 | 3 | 농협조합장, 새마을금고이사장 | |
| | 회사원 | 4 | | |
| 기타 | 단체임직원 | 15 | | 22 |
| | 종교인 | 3 | 목사, 장로 | |
| | 언론인 | 2 | | |
| | 학교장 | 1 | | |
| | 대학생 | 1 | | |
| 소계 | | 172 | | 172 |
| 구분 불능자 | | | | 126 |
| 합계 | | | | 298 |

<붙임 17>

2010년 이후 선거부패사건의 행위 상대방 분석

| 구 분 | | 인수 | 주 요 내 역 | 합계 |
|-------|---------|-----|--|-----|
| 후보자 | 후보자 | 10 | | 111 |
| | 선거사무관계자 | 27 | 선거사무장, 선거사무원 등 | |
| | 자원봉사자 | 62 | | |
| | 선거관계자 | 9 | 선거대책본부장 등 5, 브로커 4 | |
| | 지인 | 2 | | |
| | 친척 | 1 | | |
| 단체 회원 | 노인회 | 27 | 노인회 14, 경로당 13 | 140 |
| | 부녀회 | 18 | | |
| | 산악회 | 10 | | |
| | 동문회 | 8 | | |
| | 동호회 | 9 | | |
| | 향우회 | 5 | | |
| | 종친회 | 4 | | |
| | 학부모회 | 4 | | |
| | 계모임 | 3 | | |
| | 펜클럽 | 4 | | |
| | 기타 | 48 | 각종 법인 포함 | |
| 정당 | 당원 | 28 | 당원, 당직자 | 41 |
| | 경선 선거인 | 13 | | |
| 공직관계자 | 공무원 | 8 | 주민센터 등 | 34 |
| | 지방의원 | 4 | | |
| | 통리반장 | 19 | 이장12, 통장7 | |
| | 주민자치위원 | 3 | | |
| 조직인 | 회사원 | 7 | | 47 |
| | 학교관계자 | 16 | 대학생 7, 교직원 4, 각급학교 5 | |
| | 언론인 | 16 | 기자 등 | |
| | 종교인 | 8 | | |
| 선거구민 | 행사참석자 | 41 | 출판기념 14, 의정보고 5, 선거사무소개소식 8 기타행사 14 | 247 |
| | 제공자 지인 | 5 | | |
| | 호별방문 | 10 | | |
| | 관광견학 | 5 | | |
| | 업주 | 5 | | |
| | SNS 친구 | 4 | | |
| | 기타 | 14 | | |
| | 미구분 | 163 | | |
| 합계 | | | | 620 |

< 참고문헌 >

1. 국내문헌

- 계희열, 『헌법학(상)』 박영사, 1995.
- 고오환, “한국의 불법선거운동에 관한 연구,” 연세대학교행정대학원 석사학위논문, 2006.
- 교육과학부, 『2단계 국립대학 선진화 방안』 교육과학부, 2012.
- 국 회, “제5대 국회 제38회 국회본회의 민의원회의록 제3호”, 1961. 1. 6.
- 김기동, “공직선거의 불법선거운동 규제정책에 관한 실증적 연구 : 강원도 사례를 중심으로”, 강원대학교 대학원 박사학위논문. 2009.
- 김용호, 『17대 총선 현장 리포트』 푸른길, 2004.
- 김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치발전』 서울: 오름, 2007.
- 대검찰청, 『4대 지방선거 선거사범백서』 대검찰청, 1995.
- 대한민국, 『관보』 제17835호 2012. 8. 29.(수).
- 박미숙 외 3인, 『현행법상 선거사범 등에 대한 벌칙조항의 정비방안』 한국형사정책연구원, 2004.
- 법무부, 『선거사범편람』 법무부, 1983.
- , 『법무연감』 법무부, 1989.
- , 『범죄백서(1948-2014)』 법무부(각 년도별 출판)
- , 『선거사범편람』 법무부, 1983.
- 서중석, 『대한민국 선거이야기』 서울: 역사비평사, 2008.
- 신기현, "역(逆)관권선거 시비에 휘말린 단체장들", 『지방자치』 90, 현대사회연구소, 1996.
- 심지연, 김민전, 『한국정치제도의 진화경로』 서울: 백산서당, 2006.
- 양승목, “공명선거실현을 위한 언론의 역할”, 『선거관리 제40호』 중앙선거관리위원회, 1994.
- 유재일.손병권.임성학 외, 『18대 총선 현장 리포트』 푸른길, 2009.
- 이서행, "한국사회의 부정부패", 『현대사회문제』 사회문화연구소, 1993.
- 이세정·이상윤, 『2008 국민법의식 조사연구』 한국법제연구원, 2008.
- 이준한, 『지방선거 현장 리포트』 푸른길, 2007.
- 임성식·이경렬, 『선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구』 한국형사정책연구원, 2006.

정중섭, 『헌법학원론』 박영사, 2008.

정태환, "한국의 선거왜곡과 정치적 위기", 『인문대논집』 17, 고려대학교 인문대학, 1998.

중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사 제1집』 서울: 중앙선거관리위원회, 1981.

-----, 『대한민국선거사 제2집』 서울: 중앙선거관리위원회, 1981.

-----, 『대한민국선거사 제3집』 서울: 중앙선거관리위원회, 1986.

-----, 『대한민국선거사 제4집』 서울: 중앙선거관리위원회, 2009.

-----, 『대한민국선거사 제5집』 서울: 중앙선거관리위원회, 2009.

-----, 『대한민국선거사 제6집』 서울: 중앙선거관리위원회, 2009.

-----, 『대한민국정당사 제1집』 서울: 중앙선거관리위원회, 1981.

-----, 『대한민국정당사 제2집』 서울: 중앙선거관리위원회, 1992.

-----, 『대한민국정당사 제3집』 서울: 중앙선거관리위원회, 1992.

-----, 『대한민국정당사 제4집』 서울: 중앙선거관리위원회, 2009.

-----, 『대한민국정당사 제5집』 서울: 중앙선거관리위원회, 2009.

-----, 『제1회 전국동시조합장선거총람』 중앙선거관리위원회, 2015.

-----, 『제1회 전국동시지방선거』 중앙선거관리위원회, 2005.

-----, 『제2회 전국동시지방선거』 중앙선거관리위원회, 1998.

-----, 『제3회 전국동시지방선거』 중앙선거관리위원회, 2002.

-----, 『제4회 전국동시지방선거』 중앙선거관리위원회, 2006.

-----, 『제5회 전국동시지방선거』 중앙선거관리위원회, 2010.

-----, 『제6회 전국동시지방선거』 중앙선거관리위원회, 2014.

-----, 『제13대 대통령선거총람』 중앙선거관리위원회, 1988.

-----, 『제14대 대통령선거총람』 중앙선거관리위원회, 1993.

-----, 『제15대 대통령선거총람』 중앙선거관리위원회, 1998.

-----, 『제16대 대통령선거총람』 중앙선거관리위원회, 2003.

-----, 『제17대 대통령선거총람』 중앙선거관리위원회, 2008.

-----, 『제18대 대통령선거총람』 중앙선거관리위원회, 2013.

-----, 『제19대 국회의원선거에 관한 유권자의식조사』 중앙선거관리위원회, 2012.

-----, 『제14대 국회의원선거총람』 중앙선거관리위원회, 1992.

-----, 『제15대 국회의원선거총람』 중앙선거관리위원회, 1996.

-----, 『제16대 국회의원선거총람』 중앙선거관리위원회, 2000.

-----, 『제17대 국회의원선거총람』 중앙선거관리위원회, 2004.

-----, 『제18대 국회의원선거총람』 중앙선거관리위원회, 2008.

-----, 『제19대 국회의원선거총람』 중앙선거관리위원회, 2012.

-----, 『한영정치관계법률용어집』 중앙선거관리위원회, 2011.

최대권, “정치개혁을 위한 몇 가지 생각(II)”, 『법학』 제33권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 1992.

최동철, “한국 민주시민교육의 제도화에 관한 연구 : 정치인의 민주시민교육에 관한 의식 조사”, 경기대 정치전문대학원 박사학위논문, 2014, pp. 169-172 참조.

한국선거학회, 『한국 선거 60년 이론과 실제』 오름, 2011.

한국정당학회, 『2012 19대 총선 현장 리포트』 푸른길, 2012.

한기찬 외, “선거부패와 한국의 장래”, 『인권과 정의』 240, 대한변호사협회, 1996.

황정근, 『선거부정방지법』 법영사, 2005.

허 정, 『내일을 위한 증언』 서울: 샘터사, 1979.

경향신문, 동아일보, 연합뉴스, 조선일보 등
2010년 이후 선거부패관련 선거사범판례(620건).

2. 해외문헌

Birch, Sarah. *"Electoral Corruption"*, Briefing Paper, 2011. 5. 11., (Institute for Democracy and Conflict Resolution).

Heidenheimer(ed.), Arnold J. *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*, Transaction Books, 1978.

Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, Yale Univ. Press, 1968.

Kunicová, Jana and Rose-Ackerman, Susan. *"Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption"*, British Journal of Political Science, Vol. 35, Cambridge Univ. Press, 2005.

McMullan, M. *"A Theory of Corruption"*, *Sociological Review*, Vol. 9, Issue 2, 1961.

Nye, Joseph. *"Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis"*, American Political Science Review, Vol. 61, No. 2, Cambridge Univ. Press, 1967.

Zardkoohi, Asghar. *"On the Political Participation of the Firm in the Electoral Process"*, 51 Southern Economic Journal, 3, 1985.

3. 인터넷사이트

Bundeswahlgesetz, www.rechtliches.de/info_BWG.html, (검색일 2015. 9. 29).
http://www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtID=3&psid=1098, (검색일 2015. 9. 26).
<http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf> (검색일 2015. 8. 29).
<http://www.transparency.org/cpi2014/results> (검색일 2015. 8. 29).
http://www.washingtonpost.com/politics/decision2012/selling-votes-is-common-type-of-election-fraud/2012/10/01/f8f5045a-071d-11e2-81ba-ffe35a7b6542_story.html (검색일 : 2014. 10. 5).
<http://www.transparency.org/research/bpi> (검색일 2015. 8. 31).
<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html> (검색일 2015. 8. 29).
Strafgesetzbuch, www.rechtliches.de/info_StGB.html (검색일 2015. 9. 29).