바른사회시민회의 Citizens United for Better Society
@FactBrief

CUBS FACT BRIEF | 2016년 3월 25일 | 발행처 바른사회시민회의 | 발행인 전삼현 | www.cubs.or.kr

<공직선거법 바로알기 시리즈①>

선거운동을 할 수 있는 사람과 할 수 없는 사람[1)]

-바른사회시민회의 정치실(이옥남)

1. 들어가는 말

2016년 4월 13일은 제20대 총선일이다. 흔히 선거제도는 '민주주의의 꽃'이라고 비유될 만큼 민주주의의 체제의 핵심이다. 선거제도를 통해 국민들이 직접 대표를 선출함으로써 참정권을 실현하고 주권재민(主權在民)의 원리를 확인하는 것이다. 그러나 현대 민주주의의 제도 하에서 정치 불신에 기인한 정치 무관심은 낮은 투표율로 이어지고 공명정대하게 선거를 치러야 할 선거가 일부 후보 및 유권자들에 의한 선거법 위반으로 매 선거마다 문제가 되고 있다.

선거법 준수는 절차적 민주주의의를 통한 정당성 확보 차원에서 반드시 지켜져야 한다. 그러나 선거에 참여하는 후보나 유권자 입장에서 복잡한 공직선거법을 단기간에 파악하기가 쉬운 일은 아니다. 이에 바른사회시민회의는 선거철을 맞아 후보 및 유권자들에 정보제공 차원에서 기본적으로 알아야 할 공직선거법을 시리즈로 소개한다.

2. '선거운동'의 정의

'선거운동'이라고 함은 '당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위'를 의미한다. 주요판례에 소개된 선거운동의 정의를 살펴보면, 선거운동은 '특정 후보자의 당선 내지 득표나 낙선을 위해 필요하고도 유리한 모든 행위로서 당선 또는 낙선을 도모한다는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적·계획적인 행위'를 의미한다.

구체적으로 어떠한 행위가 선거운동에 해당하는 지 여부를 판단함에 있어서는 단순히 그 행위의 명목뿐만 아니라 그 행위가 행하여지는 주체, 시기, 내용, 장소, 방법, 대상, 범위, 태양(態樣), 행위자 의사 등을 종합적으로 관찰하여 그것이 특정 후보자의 당선 또는 낙

1) 본 보고서는 중앙선거관리위원회 여의도지원단에서 발행한 『단체의 선거운동 안내』(2016. 2)를 발췌 및 요약하여 작성한 것임을 밝힙니다.

선을 도모하는 목적의지를 수반하는 행위인지 여부를 판단하여야 한다는 것이다.

또한 선거운동이 성립되기 위해서는 선거가 특정되어야 하고, 후보자 또는 정당이 특정되어야 하며, 당선 또는 낙선의 목적이 있어야 하며, 투표를 얻거나 얻게 하거나 얻지 못하게 하기 위한 필요하고 유리한 행위가 있어야 한다.

공직선거법 제58조에서는 선거운동의 개념을 정의하면서 다분히 포괄적이고 불특정적인 용어를 사용하고 있는 것은 개개의 다양한 행위나 활동 중 선거운동에 해당하는 행위나 활동 유형을 체계화하여 법으로 망라하는 데는 입법기술상 한계가 있을 뿐만 아니라, 선거운동은 그 시기, 장소, 방법 등을 종합적으로 감안하여 판단해야 할 성질의 것이므로 법에서는 선거운동에 해당하는 행위의 기준 내지는 원칙만을 정한데 따른 것이라고 한다. 따라서 재판부에서는 특정한 행위나 활동이 선거운동에 해당하는 지 여부에 관해 겉으로 드러난 것을 보고 형식적으로 결정할 것이 아니라 이러한 기준 내지 원칙에 따라 개별적, 실질적으로 판단할 수밖에 없다.

제3자가 특정후보의 낙선만을 목적으로 벌이는 낙선운동은 특정인의 당선 목적 없이 부적격 후보의 낙선만을 목적으로 하고 있다는 점에서 특정인의 당선을 목적으로 경쟁후보가 당선되지 못하게 하는 선거운동과 구별된다. 그러나 그 주관적인 목적과는 관계없이 실제의 행동방식과 효과에 있어서는 다른 후보자의 당선을 위해 하는 선거운동과 다를 것이 없다고 본다.

선거에 관한 단순한 의견개진·의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한지지, 반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당활동 등은 선거운동의 범주에 해당하지 않는다. 또한 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일, 기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지로 전송하는 행위 등도 선거운동에 해당하지 않는다. 선거운동기간은 선거기간 개시일(2016. 3. 31)부터 선거일 전일(2016. 4. 12)까지 약 2주간이다.

3. 선거운동을 할 수 있는 사람과 할 수 없는 사람

‘선거법 또는 다른 법률에 의하여 선거운동이 제한·금지되는 자를 제외한 모든 사람’은 원칙적으로 선거운동을 할 수 있다.

반면, 공직선거법 제60조는 선거운동을 할 수 없는 자에 대해 구체적으로 명시하고 있다.

우선 대한민국 국민이 아닌 자는 선거운동을 할 수 없다. 그러나 지방선거에서 선거권을 가지는 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우는 예외다. 미성년자 선거권이 없는 자도 선거운동을 할 수 없다.

둘째, 국가공무원과 지방공무원이다. 다만 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(국회의원과 지방의원 외의 정무직 공무원은 제외)은 선거운동을 할 수 있다.

셋째, 각급 선관위 위원 또는 교육위원회 교육위원, 다른 법령의 규정에 의해 공무원의 신분을 가진 자, 정부가 50% 이상의 지분을 가지고 있는 기관의 상근 임직원, 농협·수협·산림조합·엽연초생산조합의 상근 임직원과 이들 조합의 중앙회장, 지방 공사와 지방공단의 상근 임직원, 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교 교원, 대통령령으로 정하는 언론인도 선거운동을 할 수 없다.

넷째, 향토예비군 중대장급 이상의 간부, 통·리·반의 장 및 주민자치위원회 위원도 선거운동을 할 수 없다. 바르게살기운동협의회, 새마을운동협의회, 한국자유총연맹의 상근임직원 및 이들 단체 등의 대표자, 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장도 선거운동을 할 수 없다.

주요판례에서 소개된 선거운동을 할 수 있는 사례는 선거운동을 할 수 없는 자가 선거법에 의한 연설·대담·토론회에 내빈으로 초청되어 단순히 참관하거나 후보자 또는 연설원 등의 소개에 응하는 행위다. 또한 공무원의 배우자가 정당법 제22조의 단서규정에 해당되는 자가 아닌 경우 정당가입 등 통상적인 정당활동을 하는 행위와 선거운동을 할 수 없는 자가 정당의 내부적인 선거사무에 자원봉사 활동을 하는 행위는 가능하다.

반면, 선거운동을 할 수 없는 사례는 미성년자인 자신의 아들로 하여금 “우리 아빠는 컴퓨터도 잘하며, 동생과 제가 존경하는 분입니다. 우리 아빠를 도와주세요”라는 연설을 하게 한 행위와 선거운동을 할 수 없는 주민자치위원이 후보자와 동행하면서 후보자가 선거권자들을 상대로 "00입니다. 잘 부탁합니다“라고 후보자의 선거운동을 한 행위 등이 이에 해당한다.