



바른사회시민회의 Citizens United for Better Society

@FactBrief

CUBS FACT BRIEF | 2016년 4월 6일 | 발행처 바른사회시민회의 | 발행인 전삼현 | www.cubs.or.kr

<공직선거법 바로알기 시리즈④>

단체가 선거와 관련하여 할 수 없는 행위¹⁾

-바른사회시민회의 정치실(이옥남)

공직선거법상 선거운동이 가능한 단체라도 선거와 관련하여 할 수 없는 행위가 있다. 첫째, 특수지위를 이용한 선거운동, 둘째, 사조직·유사기관의 설립·설치, 셋째, 기부행위, 넷째, 집회·모임 등 개최, 다섯째, 선전물(시설물·인쇄물) 설치·배부, 여섯째, 서명·날인운동, 일곱째, 재외선거권자 대상 선거운동 행위 등은 금지된다.

1. 특수지위를 이용한 선거운동 금지

공직선거법 제85조에 의하면 ‘특수지위를 이용한 선거운동’은 금지된다. 교육적·종교적·직업적인 기관·단체 등의 조직 내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하는 행위는 금지된다. 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대해 선거운동을 하거나 하게 하는 행위, 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 하는 행위도 금지된다.

공직선거법 제86조에서는 ‘단체 임·직원이 선거에 영향을 미치는 행위 금지’에 대해 규정하고 있다. 법 제53조제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관·단체의 상근 임·직원, 특별법에 의해 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조금을 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말함)²⁾의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도 조직 및 구·시·군 조직 포함)의 대표자, 법제38조제2항에 따른 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장 등은 선거에 영향을 미치는 행위를 해서는 안된다.

금지행위의 구체적인 내용은 다음과 같다. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위, 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위, 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위, 선거기간 중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업 중 즉시 공사를 진행하지 아니할 사업의

1) 본 자료는 중앙선거관리위원회 여의도선거지원단에서 발행한 『단체의 선거운동 안내』(2016. 2)를 요약 발췌한 것임

2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」제4조제1항제3호에 해당하는 기관 중 정부가 100분의 50이상의 지분을 가지고 있는 기관(한국은행 포함), 「농어협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의해 설립된 조합과 그 중앙회, 「지방공기업법」제2조에 규정된 지방공사 및 지방 공단 등도 해당

기공식을 거행하는 행위, 선거기간 중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위, 선거기간 중 휴가기간에 그 업무와 관련된 기관이나 시설을 방문하는 행위는 금지된다.

주요선례를 살펴보면, 종교집회에서 소속 신도들의 동정을 통상의 방법으로 알리는 행위는 가능하다. 다만, 단순히 동정의 소개를 넘어 특정 후보자를 지지·선전하는 행위가 부각되는 경우에는 법 제85조제3항에 위반된다.

반면, 출판사를 경영하는 후보자가 출판사 직원들을 선거사무장·회계책임자 또는 선거사무원으로 선임하여 선거운동을 하는 행위는 불법이다. OO자동차 협력업체인 OOO 부사장으로 재직하면서 직원채용, 노무관리 등 업무에 종사하는 자가 OO 식당에서 OO자동차에 파견 중이던 위 OOO 소속 OOO를 비롯한 23명을 격려한다는 이유로 모이게 하여, 위 조원들에게 “내가 광주O구 선거구에서 내년 광주광역시의원 후보로 지방선거에 출마할 생각이 있다. 여러분들 중 O구에 살고 있는 사람들과 O구에 살지 않은 사람들이라도 O구 쪽에 알고 있는 사람들을 상대로 1인당 5장씩 OOO당 입당원서를 받아주면 입당원서를 작성한 사람들이 당비를 내지 않도록 하겠으니 도와 달라”는 취지의 발언을 하고, 계속하여 위 회사 OOO 등 28명을 같은 이유로 모이게 하여 같은 취지의 발언을 한 행위의 사건은 유죄로 판결 받았다.

2. 사조직·유사기관의 설립·설치의 금지

공직선거법 제86조에 근거하여 선거에 있어 후보자의 선거운동을 위해 연구소·동우회·향우회·산악회·조기축구회·정당의 외곽단체 등 그 명칭이나 표방하는 목적 여하를 불문하고 사조직 기타 단체를 설립하거나 설치하는 행위는 금지된다.

선거법에 의한 선거사무소 또는 선거연락소, 후보자 사무소에 설치하는 각 1개의 선거대책기구, 「정치자금법」에 의한 후원회 외에 후보자를 위해 선거추진위원회·후원회·연구소·상담소 또는 휴게소 기타 명칭 여하를 불문하고 이와 유사한 기관·단체·조직 또는 시설을 새로이 설치하거나 기존의 기관·단체·조직 또는 시설을 이용하는 행위는 금지된다.

정당이나 후보자가 설립·운영하는 기관·단체·조직 또는 시설이 선거일전 180일부터 선거일까지 당해 선거구민을 대상으로 선거에 영향을 미치는 행위는 금지된다. 또한 그 단체 등의 설립이나 활동 내용을 선거구민에게 알리기 위해 정당 또는 후보자의 명의로 그 명의를 유추할 수 있는 방법으로 벽보·현수막·방송·신문·통신·잡지 또는 인쇄물을 이용하거나 그 밖의 방법으로 선전하는 행위는 금지된다. 다만, 「정치자금법」 제15조에 따른 모금을 위한 고지·광고는 가능하다.

주요선례를 살펴보면, 선거와 관련 없는 순수한 목적의 연구소 등 개설 행위는 가능하다. 다만, 연구소 등이라 하더라도 직업상의 사무소로 볼 수 없는 경우에는 후보자의 성명이 표시된 간판은 설치할 수 없다. 입후보 및 선거운동 준비를 위한 사무실 개설 행위는 가능하다. 예비후보자로 등록하여 선거사무소에 간판 등을 설치하는 외에는 선거준비를 위한 사무소에 후보자 명의를 표시한 간판 등은 설치할 수 없다. 후보자가 되려는 사람이 내부적으로 선거준비행위의 차원을 넘어 선거인에게 영향을 미칠 목적으로 단체 등을 설립하였다면 유사기관에 해당한다.

각 종 단체 등이 선거와 관련 없이 당초 설립목적에 따른 활동이나 행사를 개최하는 행위는 가능하다. 다만, 당초 설립목적에 따른 활동이라 하더라도 각 종 선전물에 후보자의 명의를 표시하여 선거구민에게 선전하거나 기타 선거운동은 할 수 없다. 선거운동을 할 수 있는 단체가 선거운동 기간 중에 필요한 경우 그 단체의 사무실을 단순히 그 구성원의 연락장소로 이용하거나 당해 단체의 회원이 사무소에 기 설치되어 있던 전화·컴퓨터를 이용하여 선거운동을 하는 행위는 가능하다. 다만, 단체의 사무소에 별도의 선거운동기구를 두는 등 선거사무소화하거나 기 설치된 전화·컴퓨터 외에 추가로 증설하여 선거운동을 할 수 없다.

반면, 후보자를 위해 조직의 목적이거나 활동범위에 비추어 객관적으로 보아 지나치게 많은 선거구민을 구성원으로 확보하여 조직화하는 행위, 후보자의 선거운동을 지원하기 위해 ‘OOO를 사랑하는 사람들의 모임’ 등을 결성하는 행위는 금지된다.

일반 선거권자인 택시기사, 보험설계사, 이·미용사 등 직능단체 회원들을 자문위원으로 위촉하여 조직화하는 행위는 금지된다. 동창회, 향우회 등 선거운동을 할 수 없는 단체가 선거운동을 하거나 그러한 단체를 선거운동에 이용하는 행위도 금지된다.

다른 목적으로 설립된 조직 등을 선거운동 또는 선거에 관한 사무를 처리하는 조직으로 변질시키거나 그 조직을 선거운동에 이르게 하는 행위, 개인이나 단체의 회원 등이 자택 등에 전화나 컴퓨터 등을 추가로 설치하여 선거운동을 하게 하는 행위, 후보자가 선거사무소 외에 자신의 집에 전화기, 팩스, 컴퓨터 등을 추가로 설치하여 선거운동을 하는 행위 등은 금지된다.

또한 정당 또는 후보자에 대한지지·선전 등의 선거운동을 하도록 약속·권유하기 위해 위촉장·신분증명서 등을 발급하는 행위도 금지된다. 연구소 등의 개설을 알리면서 후보의 직명 또는 성명을 게재한 선전물 등을 선거구 내에 첨부·게시 또는 배포하거나 광고하는 행위도 금지된다. 선거운동 자원봉사자들의 교육장소를 별도로 설치하는 행위, 후보자의 동생이 자신이 운영하는 부동산사무실에서 후보자에 대한 지지서신을 작성하고 사무실을 찾아 온 동창생을 대상으로 선거운동을 하는 행위, 동창회 사무실 내부에 후보자의 선거벽보를 첨부하고 동창들이 모여 선거운동 대책을 논의하는 행위는 금지된다.

3. 기부행위의 제한·금지

기부행위란 ‘해당 선거구 안에 있는 자³⁾나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 해당 선거구 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자⁴⁾나 기관·단체·시설에 대해 금전·물품 기타 재산상 이익을 제공하거나 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위’를 말한다.

국회의원·지방의원·지방자치단체장·정당의 대표자·후보자나 그 배우자는 기부행위(주례행위 포함)를 할 수 없다. 정당, 정당선거사무소장, 후보자나 그 배우자의

3) 당해 선거구 안에 있는 자란 선거구내에 주소나 거소를 갖는 자는 물론 선거구 안에 일시적으로 머무르는 자도 포함되고, 선거구민의 모임이나 행사의 경우 그 참여자 전원이 선거구민일 필요는 없음

4) 선거구민과 연고가 있는 자란 해당 선거구민의 가족·친지·친구·직장동료·상하급자나 향우회·동창회·친목회 등 일정한 혈연적·인간적 관계를 가지고 있어 그 선거구민의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있는 사람을 말함.

직계존비속과 형제자매, 후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자나 후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 그 밖의 법인·단체 또는 그 임·직원도 기부행위를 할 수 없다. 제3자도 언제든지 선거에 관하여는 기부행위를 할 수 없다.

누구든지 선거권 유무, 개인·법인·단체 등을 가리지 않고, 기부행위 금지대상자로부터 기부를 받거나 금지대상자에게 기부를 권유 또는 요구하는 행위는 금지된다.

원칙적으로 당사자의 일방이 상대방에게 무상으로 금품이나 재산상의 이익 등을 제공하거나 일부 대가관계가 있더라도 급부와 반대급부 간 불균형으로 그 일부에 관해 무상인 경우라야 기부행위가 되고, 채무이행 등 정당한 대가관계를 행하는 경우에는 기부행위가 되지 아니하나 유상으로 행하여지는 경우에도 그것으로 인해 다른 일반인은 얻기 어려운 이익을 얻게 되는 경우에는 기부행위가 된다.

기부행위의 대상은 반드시 재산적 가치가 대할 필요는 없으며, 행위자가 기부한 물품을 돌려받을 의사를 일부 가지고 있었다고 하더라도 그 물품을 돌려받지 못할 수 도 있다는 점을 인식했다면 교부한 것만으로도 기부행위가 된다.

통상적인 음식물의 범위는 식서류 1만원 이하, 다과류는 3천원 이하, 음료는 1천원 이하로 일상적인 예를 갖추는데 필요한 정도로 현장에서 소비될 것으로 제공하는 것을 말하며, 기념품 또는 선물로 제공하는 것은 제외한다.

기부행위 상대방은 금품이나 재산상의 이익 등을 제공받은 구체적이고 직접적인 상대방이어야 하고, 추상적이고 잠재적인 수혜자에 불과한 경우에는 그 상대방으로 볼 수 없다. 선거법상 기부행위제한위반죄의 범죄사실은 그 죄의 일부를 구성하는 개개의 기부행위에 대해 구체적으로 특정하지 아니하더라도 그 기부행위의 전제가 된 선거, 전체 기부행위의 시기와 종기, 기부행위의 장소, 방법, 그 대상이 된 대략의 선거 구민을 명시하면 이로써 특정되는 것이다.

기부행위는 기부의 효과를 후보자 또는 입후보예정자에게 돌리려는 의사를 가지고 금전 또는 물품 등을 제공하는 것으로서, 그 출연자가 기부행위가 되는 것이 통례이지만 그 주체인 기부행위자는 항상 그 금품 또는 이익 등의 사실상의 출연자에 한정되지 않는다.

피고인이 기부행위가 법에 위반된다는 사실을 몰랐다고 하더라도 이는 기부행위를 제한하는 법률의 부지와 유사한 것에 불과하여 그 와 같은 사정만으로 피고인에게 범의가 없었다거나 위법성의 인식이 없었다고 할 수는 없다. 기부행위를 약속한 후 비록 사후에 이를 취소하였다고 하더라도 위와 같은 약속을 함으로써 후보자의 기부행위위반죄는 이미 기수에 달한다.

반면, 후보자 등이 각종 사교·친목단체 및 사회단체의 구성원으로서 해당 단체의 정관·규약 또는 운영관례상의 의무에 기하여 중전의 범위 안에서 회비를 납부하는 행위, 기관·단체·시설의 대표자가 소속 상근직원이나 소속 또는 차하급기관·단체·시설의 대표자·그 배우자 또는 그 직계존비속이 결혼하거나 사망한 때에 통상적인 범위에서 축의·부의금을 제공하는 행위는 가능하다.

후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등이 개최하는 정기적인 창립기념식·사원 체육대회 또는 사옥준공식 등에 참석한 소속 임·직원이나 그 가족, 거래선, 한정된 범위 내의 내빈 등에게 회사 등의 경비로 통상적인 범위 안에서 유공자를 표창하거나 1만 원 이하의 식사류의 음식물 또는 짠 값의 기념품을 주는 행위도 가능하다.

기관·단체·시설의 대표자가 소속 상근직원이나 소속 또는 차하급기관·단체·시설의 대표자에게 연말·설·추석·창립기념일 또는 그의 생일에 자체사업계획과 예산에 따라 의례적인 선물을 해당 기관·단체·시설의 명의로 주는 행위도 가능하다. 공익을 목적으로 설립된 재단 또는 기금이 선거일전 4년 이전부터 그 설립목적에 따라 정기적으로 지급해온 금품을 지급하는 행위, 구·시·군 단위 이상의 조직 또는 단체의 정기총회에 의례적인 범위에서 연1회 한하여 상장을 수여(부상 제외)하는 행위, 법령에 의해 설치된 사회보호시설 중 수용보호시설에 의연금품을 제공하는 행위도 가능하다.

자선·구호사업을 주관·시행하는 국가·지방자치단체 그 밖에 공공기관·법인을 통하여 소년·소녀 가장과 후원인으로 결연을 맺고 정기적으로 제공하여 온 자선·구호금품을 주는 행위, 자선사업을 주관·시행하는 국가·지방자치단체·언론기관·사회단체 또는 종교단체 그 밖의 국가기관이나 지방자치단체의 허가를 받아 설립된 법인 또는 단체에 의연금품·구호품을 제공하는 행위도 가능하다.⁵⁾

후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사가 영업활동을 위하여 달력·수첩·탁상일기·메모판 등 홍보물을 회사 명의로 종업원이나 제한된 범위안의 거래처, 영업활동에 필요한 유관기관·단체·시설에 배부하는 행위, 영업활동에 부가하여 해당 기업의 영업범위 안의 무료강좌를 실시하는 행위도 가능하다.

반면, 입후보예정자가 선거에 대비하여 상당한 득표력을 가진 것으로 평가되는 직능단체 임원을 자신의 사무실로 불러 도와달라는 취지의 말을 하며 향수를 선물한 행위, 농협조합장인 후보자가 농협에 노인대학을 개설하고 조합경비로 노인 대학생들에게 민속촌 관광을 시켜준 행위는 유죄로 판명되었다.

4. 집회·모임 등 개최 제한

선거기간 중 국민운동단체 등의 회의·모임, 선거에 영향을 미치게 하기 위한 집회 개최, 연설회 등 개최는 원칙적으로 금지된다.

본연이 업무수행을 위한 새마을운동협의회 이사회 회의를 선거기간 중 개최하는 행위는 가능하다. 다만, 새마을운동협의회가 선거기간 중 ‘사랑의 김장 담가주기’ 및 ‘연탄(쌀)나누기’ 행사나 ‘시·군 새마을회장 수련회’를 개최하는 행위는 불가하다.

선거기간 전까지 다수인이 왕래하지 아니하는 현장에서 언론을 통해 자신들의 주장을 알리기 위해 성명서 낭독, 퍼포먼스 등 소속 구성원만이 참석하는 행사를 개최하는 행위는 가능하다. 또한 한국자유총연맹이 선거기간 중 그 설립목적과 관련 있는 사안인

5) 광범위한 선거구민을 대상으로 하는 경우 제공하는 개별 물품 또는 그 포장지에 직명·성명 또는 그 소속 정당명 표시는 불가함. 불우이웃돕기, 위문활동 등을 빙자하여 일반선거구민, 일반당원 등에게 선물 또는 음식물을 제공하는 행위도 불가함.

북한의 장거리 로켓 발사와 관련하여 선거에 관한 언급 없이 단체의 입장을 밝히는 행위도 가능하다.

반면, 선거운동기간 중 후보자가 되려는 사람이 임원으로 있는 단체가 선거에 영향을 미치게 하기 위해 연례행사인 회원단합대회 및 경로잔치 행사를 개최하는 행위, 한국자유총연맹이 전국 자유수호 응변대회 예선 및 본선을 선거기간 중에 개최하는 행위도 금지된다.

입후보예정자가 출마하려는 선거구에 지역적인 연구가 없는 것을 만회하기 위해 선거조직을 관리하던 자들과 공모하여 산악회를 설립하기로 하고 산악회 명칭, 간부, 회원 모집방법 등을 의논하고 참가자 약 500여명을 모집하여 관광버스를 이용하여 산행을 하면서 산악회 발대식을 거행한 행위는 유죄로 판결되었다.

5. 선전물(시설물·인쇄물) 설치·배부 금지

모든 단체는 선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위한 시설물·표시물·상징물(이하 “시설물 등”)을 설치·게시·배부하거나, 선거에 영향을 미칠 목적이 없더라도 정당(창당준비위원회)의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 시설물 등을 설치·게시·배부하는 행위는 금지된다.

다만, 정당이 선거기간이 아닌 때에 특정 정당이나 후보자를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 시설물 등을 이용하여 홍보하는 행위는 무방하다.

모든 단체는 선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위해 정당 또는 후보자를 지지·추천·반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭이나 후보자의 성명을 나타내는 내용의 인쇄물 등을 배부·첩부·게시하거나 광고하는 행위를 할 수 없다.

다만, 정당이 선거기간이 아닌 때에 특정 정당이나 후보자를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물 등을 이용하여 홍보하는 행위와 선거운동기간 중 후보자 등이 명함을 배부하는 행위는 무방하다.

주요선례를 살펴보면, 선거운동을 할 수 있는 단체가 단체의 설립목적과 관련 있는 사항에 대하여 정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용 없이 자신들의 의사를 표시하는 현수막을 단체의 내부시설에 게시하는 행위는 가능하다. 선거운동을 할 수 있는 단체가 특정 정당·후보자에 대한 지지·반대하기로 결정한 후 그 내용을 소속 구성원에게 해당 단체의 기관지·내부문서 등 통상적으로 행하여 오던 방법으로 알리는 행위는 가능하다.

반면, 특정 정당·후보자에 대하여 지지·반대하는 내용의 현수막을 거리에 게시하거나 단체가 사용하는 건물의 외벽에 게시하는 행위는 불가하다. 이 경우 정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 시설물 등을 설치·게시하는 행위도 금지된다.

특정 정당·후보자에 대하여 지지·반대하는 내용의 배지 등 표시물을 착용 또는 배부하거나, 광고물을 설치·진열·게시하는 행위, 인쇄물을 거리에서 또는 호별로 방문하여 배부하는 행위도 금지된다.

6. 서명·날인운동 금지

모든 단체는 언제든지 선거운동을 위하여 선거구민에 대하여 서명·날인 받는 행위는 금지된다. 소속 구성원을 대상으로 단체의 설립목적과 관련 있는 사항에 대해 찬성·반대하는 서명을 받는 행위는 가능하며, 특정 정당·후보자와 관련 없이 단체의 활동과 관련 있는 사항에 대해 일반인들의 관심과 지지를 모으기 위해 단체의 홈페이지를 통해 찬성·반대하는 서명을 받는 행위는 가능하다.

반면, 특정 정당·후보자에 대한 지지·반대를 위해 거리에서 또는 호별 방문 등을 통해 서명을 받는 행위는 금지된다. 다만, 단체가 설립목적과 관련 있는 사항에 대해 해당 단체의 인터넷 홈페이지에서 찬성·반대 서명을 받는 것은 무방하다. 또한 구성원을 대상으로 특정 정당이나 후보자를 지지·반대하는 내용이나 지지·반대를 유도하는 내용을 부가하여 서명을 받는 행위도 금지된다.

노조위원장이 후보자의 선거운동을 위해 ‘OOO후보자를 지지합니다’라는 제목의 명부 양식을 비치하고 소속 직원들로 하여금 성명, 주소, 휴대전화번호 등을 기재하게 하여 소속 직원 19명의 서명을 받은 행위, 특정 입후보예정자를 지지하는 인사를 모으기 위해 서명지·연판장·홍보물 등을 이용하는 행위도 금지된다.

7. 재외선거권자 대상 선거운동 금지

모든 단체는 언제든지 단체가 그 단체의 명의 또는 대표자의 명의로 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 할 수 없다. 국내에서의 선거운동과 달리 재외선거권자를 대상으로 한 재외선거운동에 있어서 단체는 일체의 선거운동을 할 수 없다.

특히, 「한국국제협력단법」에 따라 설립된 한국국제협력단, 「한국국제교류재단법」에 따라 설립된 한국국제교류재단, 「재외동포재단법」에 따라 설립된 재외동포재단의 단체 및 대표자 및 상근 임·직원은 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 할 수 없다.