

2013년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

K O R E A N I N S T I T U T E O F C R I M I N O L O G Y

50배 이하 과태료 제도의 수용성 제고를 위한 개선방안

- 2012년 양대 선거에서 나타난 50배 이하 과태료 부과·징수 사례를 중심으로 -

안성훈 · 박성훈 · 박진규

2013

.

:

()

:

()

:

(,)

차 례

제1장 서론	1
1	1
2	3
1.	3
2.	4
제2장 이론적 고찰	5
1	5
1.	5
2.	6
2	7
1.	7
2.	9
3.	15
4.	18
5.	18
6.	19
7.	19
제3장 50배 이하 과태료 부과제도의 실태 및 특성	21
1	21
1.	21
2.	21
2	25
1.	25
2.	26
3.	28
4.	31

3	.....	33
1.	.....	33
2.	.....	34
3.	.....	40
4.	.....	46
제4장 50배 이하 과태료 부과대상자 수용성 분석	.....	53
1 50	.....	53
1.	.....	53
2.	.....	53
2	.....	54
1.	.....	54
2.	.....	55
3.	.....	55
4.	.....	56
5.	261 6	57
6. 1	.....	58
7.	.....	59
3 50	.....	60
1. ·	.....	61
2. 「 」 261 6	.....	62
3.	.....	65
4.	.....	67
제5장 50배 이하 과태료 부과제도의 수용성 제고방안	.....	71
1	.....	71
1.	.....	72
2. 50	.....	73
3. 50	.....	74

2	50	75
1.		75
2.		77
3.		78
4.		79
5.		80
6.		80
제6장 결론		83
참고문헌		87
별첨[통계표]		89
1. 과태료 부과제도에 대한 수용성 여부(개인별 분석)		
2. 과태료 부과에 대한 의견제출 여부(개인별 분석)		
3. 과태료 처분통지 이후 이의제기 여부(개인별 분석)		
4. 과태료 부과 이의제기 이후 법원재판 결과(개인별 분석)		
5. 과태료 부과에 대한 의견제출 여부(사건별 분석)		
6. 과태료 처분통지 이후 이의제기 여부(사건별 분석)		
7. 과태료 부과 이의제기 이후 법원재판 결과(사건별 분석)		

표 차례

< 3-1>	.....	22
< 3-2>	.....	24
< 3-3>	.....	27
< 3-4>	.....	28
< 3-5>	.....	29
< 3-6>	.....	30
< 3-7>	.....	32
< 3-8>	.....	32
< 3-9>	.....	35
< 3-10>	.....	35
< 3-11>	.....	36
< 3-12>	.....	37
< 3-13>	.....	38
< 3-14> 1	.....	39
< 3-15>	.....	40
< 3-16>	.....	41
< 3-17>	.....	42
< 3-18>	.....	42
< 3-19>	.....	43
< 3-20>	.....	44
< 3-21> 1	.....	45
< 3-22>	.....	46
< 3-23>	.....	47
< 3-24>	.....	48

< 3-25>	.....	48
< 3-26>	.....	49
< 3-27>	.....	50
< 3-28> 1	.....	51
< 3-29>	.....	52
< 4-1>	.....	54
< 4-2>	.....	55
< 4-3>	.....	56
< 4-4>	.....	57
< 4-5>	.....	58
< 4-6> 1	.....	59
< 4-7>	.....	60

그림차례

[3-1]	().....	25
[3-2]	().....	26
[3-3]	().....	29
[3-4]	().....	31
[3-5]	().....	33
[3-6]	().....	34
[3-7]	().....	40
[3-8]	().....	47
[4-1]	.....	54
[4-2]	.....	61
[4-3]	.....	63
[4-4]	.....	64
[4-5]	.....	69

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

근대적 입헌주의 헌법 이래로 선거제도는 국민주권원리에 기초하여 국민의 자유로운 의사에 따라 국민의 대표를 선출하는 민주주의의 근본적인 초석이기 때문에 선거권은 물론 피선거권을 자유롭게 보장받지 못한다면 국민의 대표나 정치권력은 국민으로부터 민주적 정당성을 인정받을 수 없다. 또한 선거과정은 엄정하고 공정한 중립적 기관에 의해 관리될 때야만 정당화될 수 있다. 따라서 선거의 자유와 공정성의 확보는 선거법제의 목적이자 근본이념이라고 할 수 있다. 이러한 취지에 따라 우리나라의 「공직선거법」 역시 제1조에 “이 법은 「대한민국 헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”라고 명문화하고 있다. 그러므로 선거는 원칙적으로 자유로운 선거운동을 통하여 이루어져야 하지만 동시에 선거인, 후보자, 정당 모두에게 선거운동을 실질적으로 평등하게 보장하기 위해서는 선거의 공정성이 반드시 확보되어야만 한다. 이를 위해서는 기본적으로 선거운동의 기회균등이 보장되어야 하며, 선거관리과정의 모든 단계에서 엄격한 정치적 중립성이 준수되어야 한다.¹⁾ 선거의 공정성은 민주주의를 실현하기 위한 시발점으로 사회질서의 기초가 되는 것이므로 이를 해치거나 위협하는 행위는 사회 기본질서를 약화시키는 결과를 초래하기 때문에 모든 후보자는 공정한 법률에 따라 선거운동을 해야 하고 유권자의 뜻이 금품이나 그릇된 정보 등에 의해서 왜곡되어서는 안 될 것이다. 이러한 선거의 공정성을 확보하기 위하여 선거관리위원회는 권력이나 금권 등에 의한 불공정한 선거운동에 대해서 엄중한 제재를 가함으로써 이를 금지·예방하고

1) K. Loewenstein (1965) Political Power and the Governmental Process, 1965, p. 269.

이를 통해 선거의 부패를 실효적으로 방지하고자 한다.

이와 같이 선거의 자유와 공정성 간의 관계에서 중요하게 인식해야 할 사실은 선거는 본래 자유로워야 하는 것이지만 동시에 공정하게 행해지지 않으면 안 되며, 그렇다고 해서 선거의 공정성을 확보하기 위한 선거운동의 규제가 선거의 자유를 본질적으로 침해해서도 안 된다는 것이다. 따라서 선거의 자유와 공정성을 어떻게 조화롭게 실현시킬 것인가가 중요한 문제로 대두되게 된다.²⁾

우리나라는 「공직선거법」에 따라 선거의 자유와 공정을 해치는 행위를 범죄로 규정하여 형벌로 다스리거나 그 행위의 정도가 경한 경우 과태료 부과 등의 행정 질서벌로 다스리고 있다. 특히 과태료 제도는 유권자의 금품기대심리 차단, 처벌의 실효성 확보, 전과자 양산 방지를 목적으로 도입되었는데, 「공직선거법」 제261조(과태료의 부과·징수 등)에서 구체적으로 규정되고 있다. 선거의 공정성을 확보하기 위한 제재수단의 하나로 2004년 「공직선거법」의 개정을 통해 도입된 과태료 제도는 선거부정을 방지하는데 실효성 있는 제재수단으로 자리매김 하였다고 평가받고 있지만, 한편으로는 과태료 부과에 따라 일부 부과대상자가 해당 조치를 수용하지 않고 있는 등 저항이 증가하고 있다. 예를 들면, 2012년 제19대 국회의원선거를 앞두고 모 청소년재단이 주관한 뮤지컬 행사에 여성 유권자 76명이 참석을 했다가 「공직선거법」 위반 혐의로 지역 선거관리위원회가 총 8천 9백여만 원의 과태료를 부과한 사건이 있었다. 이에 대해 해당 유권자 74명은 과태료 부과처분이의신청을 법원에 제기하였고, 관할법원은 원고 승소 판결을 내렸다. 이러한 법원의 판결은 각급 선거관리위원회의 과태료 부과에 대한 부담으로 작용할 것임이 자명하고, 나아가 선거의 공정성을 확보하고자 하는 선거관리위원회의 적극적인 노력을 위축시키는 방향으로 이어질 수 있다. 이와 같이 최근의 선거사범과 관련한 일련의 현상은 선거의 자유와 공정성을 어떻게 조화롭게 실현시켜야 할 것인지에 대한 의문을 제기하고 있다.

이에 본 연구에서는 국민적 저항이 높아지고 있는 선거범죄에 대한 과태료 부과와 관련된 실태와 사례를 정확히 파악하고 분석하여 과태료를 부과 받는

2) 정만희, “현행 선거법제의 문제점과 개선방안”, 저스티스, 제35권 제2호 통권 제66호(2002), 41쪽.

유권자가 과태료 부과를 수용하지 못하는 이유가 무엇인지, 이를 해결할 수 있는 방안은 무엇인지, 그리고 각급 선거관리위원회의 과태료 부과에 대한 부담을 줄일 수 있는 방안이 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다. 특히 본 연구는 실제 위반사례에 대한 통계 분석과 관련 전문가들과의 자문을 통해 국민적 저항이 거세지고 있는 현행 선거범죄 관련 과태료 부과에 대한 합리적 개선 방안을 제시함으로써 일반 국민의 수용성을 제고하고, 나아가 우리나라 선거의 자유와 공정성을 조화롭게 실현시키기 위한 정책마련의 기초자료를 제공하는 데 목적이 있다.

제2절 연구방법과 내용

1.

본 연구는 문헌연구와 기록조사를 중심으로 연구를 수행하였다. 문헌연구의 경우 선거범죄 관련 과태료 제도의 이론과 실제에 관한 선행연구 및 자료를 검토하였고, 기록조사의 경우에는 중앙선거관리위원회의 협조를 얻어 2012년에 실시된 양대 선거, 즉 제18대 대통령선거 및 제19대 국회의원선거의 과태료 부과대상 사건기록을 분석하였다. 사건기록의 분석은 선거관리위원회의 편람에 제시된 과태료 부과절차를 기준으로 관련자들의 인구학적 특성(성, 연령 등) 및 사건관련 특성(과태료 부과금액, 과태료 부과비율, 이의신청 여부 등)을 부호화(coding)하여 통계처리를 하였다.

추가적으로 문헌연구와 기록조사가 가지는 한계를 보완하기 위해 연구진이 선거관련 과태료 부과를 집행한 지역의 선거관리위원회를 방문하여 담당자들을 직접 만나 현장 실무에 있어서의 어려움과 개선점 등에 대한 자문을 구하였다.

이처럼 본 연구는 여러 다양한 연구방법을 통해 현행 과태료 제도의 정확한 실태 및 문제점을 파악하고자 하였고, 실제 자료 분석에 근거한 현실적으로 적용 가능하고 적절한 개선방안을 제시하고자 노력하였다.

2.

본 연구는 크게 6장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 목적, 연구의 방법 등에 대해 설명을 하였다.

제2장은 이론적인 검토 부분으로서 선거범죄와 과태료 제도의 의의에 대해 다루었다. 이러한 이론적 배경 및 선행연구의 검토는 본 연구의 목적인 선거범죄의 수용성 제고를 위한 과태료 제도의 개선방안을 이해하는데 필요한 기본 내용을 다루었다.

제3장에서는 선거범죄 과태료부과의 실태 및 특성을 통계적으로 분석하였다. 통계분석은 제18대 대통령선거와 제19대 국회의원선거 관련 「공직선거법」 위반 사례 가운데 제261조 제6항을 위반하여 50배 이하 과태료를 부과 받은 사건을 중심으로 이루어졌다. 통계분석은 크게 사건을 기준으로 한 분석 파트와 사건관련 개인을 기준으로 한 분석 파트로 나누어 결과를 제시하였다.

제4장에서는 제18대 대통령선거와 제19대 국회의원선거 관련 과태료부과대상 사건기록을 기초로 하여 수용성을 조작적으로 정의(operational definition)하고 그에 따른 과태료부과 대상자의 수용성을 분석하였다. 본 연구에서는 이러한 수용성 분석의 결과는 물론 사건기록에 대한 내용분석 결과를 바탕으로 위반자의 수용성과 관련한 과태료 제도의 문제점과 개선방안을 모색하고자 노력하였다.

제5장에서는 2012년 양대 선거의 사건기록 분석을 통해 나타난 결과와 선거관리위원회 직원들과의 면담을 통해 얻은 다양한 의견을 종합하여 현행 50배 이하 과태료 부과제도의 수용성 제고를 위한 대체방안과 개선방안을 제시하였다.

제6장에서는 이상의 논의를 종합하여 결론을 제시하였다.

제2장 이론적 고찰

제1절 선거범죄의 의의

1.

우리나라 「공직선거법」은 제18조 제2항과 제262조의2 제1항에서 선거범과 선거범죄에 관하여 규정하고 있다. 선거범이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」위반의 죄를 범한 자를 말하고(동법 제18조 제2항), 선거범죄³⁾라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄(제261조 제6항의 과태료에 해당하는 위법행위를 포함한다)와 「국민투표법」 위반의 죄를 말한다(동법 제262조의2 제1항). 그러나 제262조의3(선거범죄신고자에 대한 포상금 지급)과 제272조의2(선거범죄의 조사등)와 같이 선거범죄의 개념규정과 동일하게 사용되는 경우가 있는 반면, 조문에 따라 그 제목이나 내용이 다른 경우가 있는데, 예를 들면, ① ‘이 법에 규정된 죄’와 「정치자금법」 제49조의 죄로 규정한 경우⁴⁾, ② 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제255조까지, 제256조 제1항·제2항, 제257조부터 제259조까지의 죄(당내 경선과 관련한 죄를 제외한다)와 「정치자금법」 제49조의 죄로 규정한 경우⁵⁾, 그리고 ③ 제230조 내지 제234조와 제257조 제1항 중 기부행위를 한 죄 또는 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 제1항의 정치자금부정수수죄로 규정한 경우⁶⁾가 있다.

또한 선거범죄라는 용어를 사용하지 않고 ① ‘선거에 관한 범죄로 표기한 경우’⁷⁾,

3) 선거범죄와 선거사범의 용어는 양자가 구별 없이 사용되고 있으며 맥락에 따라 선거범죄, 선거사범, 선거법 위반행위 등의 용어가 불가피하게 혼용되어 사용될 수 있다. 이 외에 선거범죄는 형사법적 성격이 강한 것이므로 재판과정에서의 행위를 지칭함에 있어서는 선거범죄가, 기소되기 이전의 행위에 대해서는 선거법 위반행위라는 개념을 사용하는 견해가 있다. 임성식/박영실, 선거사범 처리실태와 개선방안, 한국형사정책연구원(2005), 32쪽.

4) 「공직선거법」 제264조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효)

5) 동법 제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한)

6) 동법 제265조(선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효)

② 벌칙의 ‘조제목’을 열거한 경우⁸⁾, ③ ‘이 법에 규정한 죄’로 표기한 경우⁹⁾, ④ ‘이 법의 규정에 위반되는’으로 표기한 경우¹⁰⁾, ⑤ ‘이 법 위반행위’로 표기한 경우¹¹⁾, 그리고 ⑥ 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제239조까지, 제248조부터 제250조까지, 제255조제1항 제1호·제2호·제10호·제11호 및 제3항, 제257조 또는 제258조의 죄로 표기한 경우¹²⁾가 있다.¹³⁾

이와 같이 「공직선거법」에 따라 선거범죄의 의미가 조금씩 상이하지만 일반적으로 선거범죄는 제16장 벌칙에 규정된 범죄만을 의미한다.¹⁴⁾ 다만 본 연구에서는 2012년 양대 선거에서 나타난 50배 이하 과태료 부과·징수 사례를 중심으로 선거범죄에 있어 수용성 제고를 위한 과태료 제도의 개선방안 마련에 중점을 두고 있으므로 선거범죄를 제16장 벌칙에 규정된 죄 중 제261조 제6항에서 규정하는 과태료 부과대상범죄로 한정하고자 한다.

2.

「공직선거법」(2013. 7. 현재)은 총 19개 장에 339개 조문으로 이루어져 있으며 선거범죄의 벌칙관련 규정은 대부분 제16장과 제17장에 규정되어 있다. 제16장에서는 벌칙 37개 조문 중 31개 조문에 선거범죄를 유형화하여 규정하고 나머지 6개 조문에 매수와 이해유도죄로 인한 이익의 몰수, 양벌규정, 과태료의 부과·징수 등, 자수자에 대한 특례, 선거범죄신고자 보호 및 선거범죄신고자에 대한 포상금

7) 「공직선거법」 제267조(기소·판결에 관한 통지) 제1항

8) 동법 제267조(기소·판결에 관한 통지) 제2항

9) 동법 제268조(공소시효), 제272조(불법선전물의 우송중지) 제1항

10) 동법 제271조(불법시설품 등에 대한 조치 및 대집행) 제1항; 제271조의2(선거에 관한 광고의 제한) 제1항

11) 동법 제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사)

12) 동법 제273조(재정신청)

13) 물론 선거범죄를 광의로 선거에 관한 범죄라고 한다면, 시·도 교육감선거나, 정당의 대표자등 경선과 대학의 장 후보자추천을 위한 선거 또는 농업협동조합·수산업협조합·산림조합의 조합장선거와 관련된 범죄, 「주민소환에 관한 법률」, 「주민투표법」, 「정치자금법」과 관련된 범죄, 「형법」제128조의 선거방해죄, 그리고 형법상의 상해죄, 문서위조죄 등 선거와 관련하여 이루어지는 범죄가 포함될 수 있다.

14) 법원행정처, 공직선거 및 선거부정방지법 위반사건에 관한 판사회의 결과보고서, 1995, 42쪽.

지급에 관한 규정을 두고 있으며, 제17장의 보칙 23개 조문 중 선거범죄와 관련된 조문은 16개 조문으로 선거비용의 초과지출로 인한 당선무효, 당선인의 선거범죄로 인한 당선무효, 선거사무장 등의 선거범죄로 인한 당선무효, 당선무효된 자의 비용 반환, 선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한, 기소·판결에 관한 통지, 공소시효, 재판의 관할, 선거법의 재판기간, 피고인의 출정, 불법시설물 등에 대한 조치 및 대집행, 선거에 관한 광고의 제한, 불법선전물의 우송증지, 선거범죄의 조사, 통신관련 선거범죄의 조사, 재정신청이 있다.

선거범죄에 대한 형벌적 제재로는 유기징역, 자격정지, 벌금, 그리고 몰수를 규정하고 있다. 대부분 징역 또는 벌금에 처하는데 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하는 경우에서부터 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처하는 경우까지 있다. 징역의 경우는 3년 이하의 징역에 처하는 경우에서부터 5년 이상의 유기징역에 처하는 경우까지 있다. 자격정지의 경우 5년 이하에 처하되, 1년 이상 10년 이하의 징역과 병과한다. 그리고 일정한 선거범죄의 경우 부과하는 과태료의 액수는 선거범죄의 경중에 따라 100만원 이하, 200만원 이하, 300만원 이하, 400만원 이하, 1천만원 이하, 3천만원 이하로 나뉜다.

제2절 과태료 제도

1.

행정벌에는 행정형벌과 행정질서벌이 있다. 행정형벌은 행정법상의 의무위반 행위에 대하여 일반통치권에 의거하여 일반사인에게 제재로서 과하는 처벌로서 형법에서 규정하고 있는 형벌이 과하여지는 것이고 행정질서벌은 형법상의 형벌이 아닌 과태료가 과하여지는 것이다. 행정질서벌은 과태료라고도 한다.¹⁵⁾ 예를 들면 신고·보고·장부비치 등의 행정상 의무에 대한 태만행위에 대하여 과태료를

15) 김재광, 법학, 동림사(2003), 149쪽.

과하는 경우가 이에 해당한다. 과태료는 형벌과는 성질을 달리하는 것으로 행정 질서벌에는 형법총칙이 적용되지 않고 그 과벌절차는 특별한 규정이 없는 한 「질서 위반행위규제법」에 따른다.¹⁶⁾

현행법상 과태료에 대한 명시적인 개념규정은 없지만 일반적으로 과태료라 함은 “국가 또는 지방자치단체가 일정한 행정상의 질서위반행위에 대하여 과하는 금전벌”이라고 정의된다. 구체적으로 살펴보면, 첫째 부과주체는 “국가 또는 지방자치단체”이다. 기본적으로 과태료의 부과주체는 국가이며, 국가가 과태료 부과주체가 되는 경우에는 개별법에 의한 중앙행정기관이 부과주체가 되는 경우가 일반적이며 그 밖에 특별행정기관이 부과주체가 되거나 정부, 관할청, 허가청 등 부과주체가 막연하게 규정되어 있는 경우도 있다. 개별법상 국가(중앙행정관청) 또는 지방자치단체장이 모두 부과주체가 될 수 있는 경우도 많이 있다. 지방자치단체가 과태료를 부과할 수 있는 경우는 「지방자치법」 제27조(조례위반에 대한 과태료)에서 지방자치단체가 조례위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 둘째, 과태료는 “행정상의 질서위반행위”에 대하여 부과되는 금전벌이다. 여기서 행정상의 질서위반행위라 함은 행정형벌의 제재대상인 직접적이고 강력한 침해행위가 아닌 신고, 등록, 장부비치의무위반 등과 같이 간접적으로 행정상의 목적달성에 장애를 미칠 위험성이 있는 행위, 행정상의 질서를 문란하게 하는 행위를 말한다. 셋째, 과태료는 행정질서위반에 대하여 과하는 금전벌이다. ‘벌’이라는 용어에 대해 논란의 여지가 있지만 행정형벌인 벌금과는 전혀 성격이 다른 행정질서위반행위에 대하여 과하여지는 금전적 제재이다. 따라서 형벌과 과태료는 병과가 가능하다고 본다.¹⁷⁾

「공직선거법」상의 과태료는 다른 질서위반행위와 마찬가지로 일정한 신고·보고 등 법상의 의무를 태만히 하는 행위에 대하여 부과됨과 동시에 금품을 제공 받은 자에 대해서 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품 등의 가액의 10배 이상 50배 이하의 과태료 부과제도를 두고 있는 것이 특징적이다(동법 제261조 제6항).

16) 과태료는 일종의 처벌이자 제재이므로 「공직선거법」 및 「질서위반행위규제법」이 정하는 바에 따라 부과하여야 한다.

17) 김재광, “과태료제도의 문제점과 개선방안: 한국에서의 질서위반법 도입”, 법조, 제53권 제10호 통권 제577호(2004), 166쪽.

50배 이하 과태료 부과제도의 입법의도는 선거와 관련한 경미한 금품수수 등에 있어 기부 받은 자에 대하여 형사적 처벌이 제대로 이루어지지 않는 경우가 많아 처벌규정의 실효성이 없었고 결과적으로 유권자들의 금품·음식물 등의 요구관행이 근절되지 않았기 때문에 받은 가액의 50배에 상당하는 과태료 부과로 변경함으로써 각종 선거에서 행하여지는 소액의 기부행위를 효과적이고 실질적으로 근절하고 유권자들의 선거에 대한 의식을 제고시켜 과거로부터 이어온 그릇된 선거문화를 바로잡으려고 한 것이다(헌법재판소 2009.3.26. 선고 2007헌가22 결정). 이 제도는 금품이나 음식물을 이용하여 표를 사고파는 금권선거의 폐습을 근절시키고 유권자의 금품 기대심리에 대한 효과적인 제재수단으로 평가되고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 본 연구에서는 2012년 양대 선거에서 나타난 50배 이하 과태료 부과·징수 사례를 중심으로 선거범죄에 있어 50배이하 과태료 제도의 수용성 제고를 위한 개선방안 마련에 중점을 두고 있으므로 이하에서 언급하는 선거범죄 관련 과태료제도는 「공직선거법」 제261조 제6항에서 규정하는 과태료 제도로 한정하고자 한다.

2.

가. 근거법령

선거범죄 관련 과태료의 부과 및 징수 등의 절차에 관하여는 원칙적으로 「질서위반행위규제법」과 「질서위반행위규제법 시행령」에서 정한 바에 따르지만, 「공직선거법」 제261조(과태료의 부과·징수)와 「공직선거관리규칙」제143조(과태료의 부과·징수)에 과태료의 부과 및 징수 등의 절차규정이 있어 이 경우는 「공직선거법」과 그 규칙에서 정하는 바에 따른다(동법 제261조 제8항).

나. 처분대상 및 부과기준

과태료 처분대상은 크게 「공직선거법」 제261조 제1항 내지 제5항에 해당하는

행위와 동법 제261조 제6항의 각호에 해당하는 행위로 대별된다. 본 연구에서 다루는 50배 이하 과태료 부과·징수 대상은 후자에 해당하는 행위이다. 부과 기준으로는 첫째 「공직선거법」 제261조 제1항 내지 제5항의 과태료인 경우 「공직선거관리규칙」 [별표 3]의 부과기준에 따르고, 「공직선거법」 제261조 제6항의 과태료인 경우 [별표 3의2]의 부과기준에 따른다. 다만, 과태료 처분대상자가 제공받은 금품 또는 음식물·물품의 가액이 명확하지 아니한 경우에는 통상적인 거래가격 또는 시장가격을 기준으로 과태료를 부과하고(동규칙 제143조 제4항), 주례를 제공받은 경우에는 200만원의 과태료를 부과한다.

□ 「공직선거법」 제261조(과태료의 부과·징수 등) 제6항

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 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 부과하되, 그 상한은 3천만원으로 한다. 다만, 제1호 또는 제2호에 해당하는 자가 그 제공받은 금액 또는 음식물·물품(제공받은 것을 반환할 수 없는 경우에는 그 가액에 상당하는 금액을 말한다) 등을 선거관리위원회에 반환하고 자수한 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 과태료를 감경 또는 면제할 수 있다.

1. 제116조¹⁸⁾를 위반하여 금전·물품·음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 자
 2. 제230조제1항제6호¹⁹⁾에 규정된 자로서 같은 항 제5호의 자로부터 금품, 그 밖의 이익을 제공받은 자
- <제3호 ~ 제5호 삭제>
6. 제116조를 위반하여 제113조에 규정된 자로부터 주례행위를 제공받은 자

- 18) 제116조(기부의 권유·요구 등의 금지) 누구든지 선거에 관하여 제113조부터 제115조까지에 규정된 기부행위가 제한되는 자로부터 기부를 받거나 기부를 권유 또는 요구할 수 없다.
- 19) 제230조(매수 및 이해유도죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
 1. 투표를 하게 하거나 하지 아니하게 하거나 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 선거인(선거인명부 또는 재외선거인명부등을 작성하기 전에는 그 선거인명부 또는 재외선거인명부등에 오를 자격이 있는 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 또는 다른 정당이나 후보자(예비후보자를 포함한다)의 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·회계책임자·연설원(제79조제1항·제2항에 따라 연설·대답을 하는 사람과 제81조제1항·제82조제1항 또는 제82조의2제1항·제2항에 따라 대담·토론을 하는 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 또는 참관인(투표참관인·부재자투표참관인과 개표참관인을 말한다. 이하 이 장에서 같다)·선장·입회인에게 금전·물품·차마·향응 그 밖에 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자

□ 「공직선거관리규칙」[별표 3의2] <개정 2012.3.2.>

10배 이상 50배 이하 과태료 부과기준(자수하지 아니한 경우)

1.	261 2	6 1	1	50	50	2 1	10
2.	1	261	6 1	2	30		

2. 선거운동에 이용할 목적으로 학교, 그 밖에 공공기관·사회단체·종교단체·노동단체·청년단체·여성단체·노인단체·재향군인단체·씨족단체 등의 기관·단체·시설에 금전·물품 등 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자
3. 선거운동에 이용할 목적으로 야유회·동창회·친목회·향우회·계모임 기타의 선거구민의 모임이나 행사에 금전·물품·음식물 기타 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자
4. 제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상)제3항의 규정에 위반하여 수당·실비 기타 자원봉사에 대한 보상 등 명목여하를 불문하고 선거운동과 관련하여 금품 기타 이익의 제공 또는 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자
5. 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법에 따른 경우를 제외하고 문자·음성·화상·동영상 등을 인터넷 홈페이지의 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하게 하고 그 대가로 금품, 그 밖에 이익의 제공 또는 그 제공의 의사표시를 하거나 그 제공을 약속한 자
6. 제1호부터 제5호까지에 규정된 이익이나 직의 제공을 받거나 그 제공의 의사표시를 승낙한 자(제261조 제6항 제2호에 해당하는 자는 제외한다)

3. 1	10	
261 6 1 2		

그러나 다음과 같은 사유가 있을 경우에는 과태료를 부과할 수 없는데, ① 법률에 규정되지 아니한 행위인 경우, ②고의 또는 과실이 없는 행위인 경우, ③ 자신의 행위가 위법하지 아니한 것으로 오인하고 행한 행위로서 그 오인에 정당한 이유가 있는 경우, ④ 만 14세가 되지 아니한 자의 행위인 경우, ⑤ 심신장애로 옳고 그름을 판단할 능력이 없거나 그 판단에 따른 행위²⁰⁾를 할 능력이 없는 자의 행위인 경우가 그러하다.

다. 과태료의 가중·감경 및 면제

1) 「공직선거법」에 의한 경감·가중

동법 제261조 제6항의 과태료는 처분대상자가 과태료 면제 대상이 아닌 경우 제공받은 금액 또는 음식물·물품(제공받은 것을 반환할 수 없는 경우에는 그 가액에 상당하는 금액을 말함)을 위원회에 반환하고 자수한 때에는 「공직선거관리규칙」 [별표 3의3]에 의하여 과태료를 경감할 수 있다(동법 제261조 제6항).²¹⁾

20) 심신장애 여부는 먼저 전문가의 감정을 기초로 하고 병명과 정도, 위반행위의 동기 및 원인, 전후 사정 등을 종합하여 판단하되, 스스로 심신장애 상태를 일으켜 질서위반행위를 한 자는 일반 행위자와 동일하게 과태료를 부과한다.

21) 「공직선거법」에 의한 경감 외에 별도로 「질서위반행위규제법」에 의한 경감사유에 해당하는 경우에는 부과될 과태료에 대해 각각 경감할 수 있다.

□ 「공직선거관리규칙」[별표 3의2] <개정 2012.3.2.>

자수자에 대한 과태료 감경기준

1.	261 6 1 2	. . (. .)	5	, , 2 1	
			10		
2.	1 261 6 1 2 .	. 1 . . 1 .	2 5		
3.	1 . 261 6 1 2	. 1 . . 1 .	2		

· ·			
--------	--	--	--

주 : “고발 등 조치”란 각급선거관리위원회가 「선거관리위원회법」 제14조의2에 따라 선거법위반행위에 대하여 취하는 조치를 말함.

2) 「질서위반행위규제법」에 의한 과태료 경감

의견제출(「공직선거법」 제261조 제8항) 기간 내(사전통지를 받은 날로부터 3일까지)에 과태료를 자진 납부하는 자에 대해서는 100분의 20 범위 이내에서 과태료를 경감할 수 있다(동법 제18조 제1항, 동법 시행령 제5조). 또한 의견제출 결과 과태료 처분 대상자가 ① 「국민기초생활보장법」 제2조에 따른 수급자, ② 「한부모가족지원법」 제5조 및 제5조의2 제2항·제3항에 따른 보호대상자, ③ 「장애인복지법」 제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인, ④ 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 자, ⑤ 미성년자에 해당하는 경우에는 100분의 50 범위에서 과태료를 경감할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다(동법 시행령 제2조의2).

3) 50배 이하 과태료의 면제(「공직선거법」 제261조 제6항)

선거관리위원회와 수사기관이 금품·음식물 등의 제공 사실을 알기 전에 선거관리위원회 또는 수사기관에 그 사실을 알려 선거범죄에 관한 조사 또는 수사단서를 제공한 자와 선거관리위원회와 수사기관이 금품·음식물 등의 제공사실을 알게 된 후에 자수한 자로서 금품·음식물 등을 제공한 자와 제공받은 일시·장소·방법·상황 등을 선거관리위원회 또는 수사기관에 자세하게 알린 자는 50배 이하 과태료(동법 제261조 제6항)를 면제할 수 있다.

3.

가. 부과시기 및 담당부서

과태료의 부과는 부과사유 발생 시 지체 없이 부과된다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 『공직선거법』 제261조 제6항 관련 과태료 부과 경우 특별한 사유가 없는 한, 고발 건의 경우 고발 후 지체 없이, 수사의뢰 건의 경우 기소 후 지체 없이 부과된다.

『공직선거법』 제261조 제6항 관련 과태료 부과 관련 담당부서는 시·도 선관위 지도과와 구·시·군 선관위 지도계 또는 지도·홍보계이다.

나. 부과방법 및 절차

과태료의 부과방법 및 절차는 부과대상행위 확인·조사와 과태료 부과금액 결정, 사전통지 및 의견제출, 마지막으로 과태료 처분 통지로 대별할 수 있다.

1) 부과대상행위 확인·조사

부과대상행위 확인·조사는 우선 과태료 부과 사유가 되는 위반행위의 확인과 조사가 필요하다. 과태료 처분사유가 발생한 때에는 해당 행위자, 위반기간, 위반 정도 및 위반동기 등을 조사하는데, 이 때 6하 원칙에 의거하여 위반행위의 구성 요건이 누락되지 않도록 유의해야 한다.

위반행위의 확인 및 조사가 끝나면 과태료의 부과 및 징수를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관의 장에게 그 필요성을 소명하여 자료·정보의 제공을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 행정기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다(『질서위반행위 규제법』 제23조).

2) 과태료 부과금액 결정

「공직선거법」 제261조 제6항 관련 과태료는 당해 위원회가 「공직선거관리규칙」 제143조 제5항·제6항에 따라 [별표 3의2], [별표 3의3]의 기준 등을 참고하여 결정한다.

3) 사전통지 및 의견제출 등

① 사전통지

「질서위반행위규제법 시행령」이 정하는 사항을 당사자에게 서면으로 사전에 통지한다.²²⁾ 당사자가 사전통지를 받은 날로부터 3일까지 의견을 제출²³⁾하지 않는 때에는 달리 의견이 없는 것으로 보고 과태료를 부과한다. 제출된 의견에 상당한 이유가 있어 사전 통지된 금액을 변경하고자 하는 때에는 그 사유를 소명할 수 있는 자료를 명시·첨부하여 과태료를 부과하지 아니하거나 경감하는 것으로 다시 결정할 수 있다. 이러한 의견제출은 서면(전자문서 포함)·구두로 할 수 있으며, 의견이 구두로 제출된 경우에는 진술자와 의견요지를 기록·관리한다.

② 과태료 자진납부에 따른 경감 및 납부절차

의견제출 기간 내(사전통지를 받은 날로부터 3일까지)에 과태료를 자진 납부하는 경우에는 사전통지금액의 20/100을 경감한다. 이 경우 과태료 부과절차는 종료되어 이의제기를 할 수 없다. 자진납부에 따른 과태료 경감은 의견제출 기간 내에 납부하는 경우에 한하며, 단순히 의사표시만 있는 때에는 감경할 수 없다.

22) 사전통지 사항은 「질서위반행위규제법 시행령」 제3조에 따라 다음과 같다.

- 당사자의 성명(법인인 경우에는 명칭과 대표자의 성명)과 주소
- 과태료 부과 원인이 되는 사실, 과태료 금액 및 적용 법령
- 과태료를 부과하는 행정청의 명칭과 주소
- 당사자가 의견을 제출할 수 있다는 사실과 그 제출기한
- 자진 납부하는 경우 과태료를 경감 받을 수 있다는 사실

23) 여기서 “받은 날로부터 3일까지”라 함은 당사자에게 도달한 날의 다음날부터 3일에 해당하는 날까지를 말하므로 사전통지시에는 인편 또는 특급우편 등 수령여부를 확인할 수 있는 방법으로 통지하여야 한다. 과태료 처분통지서의 수령여부는 우체국 홈페이지(<http://service.epost.go.kr>)에서 등기번호를 통해 확인하고 과태료 수납부에 등기번호와 수령일자 등을 기재한다.

4) 과태료 처분 통지

① 과태료 처분 결정

의견제출 기간 중 의견이 없거나 의견이 있다 하더라도 이유 없음이 명백한 경우에는 '3. 나. 2)'에 의하여 결정된 금액으로 과태료를 부과한다. 이 경우에는 '선거관리위원회 위임전결규정'(이하 '위임전결규정'이라 함)상 과태료부과금액 결정권자의 차하위자의 결정(전결)으로 부과한다. 제출된 의견이 이유 있다고 판단되는 경우에는 '3. 나. 2)'에 의하여 결정된 금액과 같은 금액으로 부과한다 하더라도, 위임전결규정에 따라 재결정한다. 과태료는 사전통지 금액을 초과하여 부과할 수 없으며, 사전통지 금액을 초과하여 부과하는 때에는 처음부터 다시 부과절차를 진행한다.

② 처분통지

과태료는 의견제출기간이 지난 후 최종 확정된 과태료에 대하여 당사자에게 부과 통지하되, 「공직선거법」 제261조 제6항에 따른 50배 이하의 과태료 처분은 해당 과태료처분대상자에게 통지한다.

③ 과태료처분 통지서 송달

과태료 처분 통지는 당사자에게 직접 교부(수령증 징구)하거나 익일 특급우편으로 송달한다.²⁴⁾ 직접 교부 또는 우편에 의한 송달이 불가능할 때에는 공시송달한다. 공시송달은 위원회 게시판과 홈페이지에 공고하는 방법으로 하고, 게시일로부터 14일이 경과함으로써 그 효력을 발생한다. 공시송달기간인 14일이 경과한 후 이의제기 없이 다시 20일이 경과하면 관할세무서장에게 징수를 위탁한다.

24) 과태료 처분통지서의 수령여부는 우체국 홈페이지(<http://service.epost.go.kr>)에서 등기번호를 통해 확인하고 과태료 수납부에 등기번호와 수령일자 및 수령인을 기재한다.

4.

가. 이의제기 방법 안내

과태료처분에 불복이 있는 당사자는 처분의 통지를 받은 날로부터 20일 이내에 이의신청서(『공직선거관리규칙』 [별지 제60호 서식])를 작성하여 해당 위원회에 이의제기할 수 있음을 안내한다.

나. 이의제기에 대한 처리

과태료 부과처분에 대한 이의제기는 그 처분의 효력이나 그 집행 또는 절차의 속행에 영향을 주지 아니한다. 과태료처분에 대한 이의제기를 접수한 부과권자는 지체 없이 과태료 처분대상자의 주소지 관할법원에 통보²⁵⁾하고 과태료 처분대상자에게 그 사실을 통지한다. 이의제기자는 관할 법원에 통보하기 전까지는 이의제기를 철회할 수 있다.

5.

가. 과태료 징수

처분 당사자가 과태료부과 통지를 받은 날로부터 20일 이내에 과태료를 부과한 선거관리위원회에 직접 또는 지정된 예금계좌에 납부하며 과태료가 수납된 때에는 영수증을 교부하고 과태료수납부에 기재한 후 즉시 예금계좌에 납입하여야 한다.

나. 체납된 과태료 징수

당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 과태료 부과액의

25) 관할법원에 이의제기를 통보하는 때에는 과태료부과처분 통지서 사본, 이의제기서 사본, 과태료 부과처분에 대한 의견 및 증빙서류를 첨부하여야 한다.

100분의 5에 상당하는 가산금을 더하여 관할 세무서장에게 징수 위탁한다. 관할 세무서장에게 과태료 징수를 위탁한 위원회는 분기별로 유선 또는 서면으로 과태료 징수상황을 확인하고 그 내역을 과태료 수납부에 기재 서면으로 과태료 징수상황을 확인하고 그 내역을 과태료 수납부에 기재한다.

6.

과태료를 징수한 각급 위원회는, 「공직선거법」 제261조 제6항에 따라 부과하는 과태료는 관련사건이 확정된 때에 과태료 및 예치기간 중 발생한 이자를 중앙 위원회 또는 지방자치단체에 납입한다.

7.

과태료부과 처분이 된 자에 대하여는 고발 등 별도의 처분을 하지 아니한다. 과태료부과 처분에 대한 이의제기가 있어 그 내용을 관할 법원에 통보한 사안에 대해서는 수시로 재판결과를 확인한다. 수사기관에서 기소한 사안과 관련하여 과태료 부과대상자와 부과금액을 확정하여 과태료부과를 요청받은 때에는 과태료 부과를 통지하고 절차에 따라 과태료를 징수·납입한다. 법원의 과태료 재판에 따라 검사가 그 집행을 위탁한 때에는 20일간의 납부기한을 정하여 납부의무자에게 통보받은 과태료의 납부를 고지하고, 납부기한 내에 납부하지 아니하는 때에는 100분의 5에 상당하는 가산금을 포함하여 관할세무서장에게 징수위탁한 후, 관할세무서장이 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

제3장 50배 이하 과태료 부과제도의 실태 및 특성

제1절 분석대상 자료

1.

본 연구에서 분석한 자료는 2012년 제19대 국회의원선거와 제18대 대통령선거에서 「공직선거법」 제261조 제6항의 위반에 따라 과태료를 부과 받은 모든 사건의 기록(2013년 3월 현재기준)이고 중앙선거관리위원회로부터 협조를 받았다. 사건의 기록에는 사건의 개요, 사건진행상황, 과태료부과 및 반환상황 등이 상세하게 기재되어 있다. 연구진은 양대 선거에서 발생한 모든 과태료 부과 사건을 과태료 부과단계에 따라 주요 변인을 선정하고, 각각의 변인을 사건별·개인별로 코딩을 하여 자료를 만들었다. 사건 열람을 통해 주요 변인을 자료로 변환하는 기간은 2013년 5월부터 6월 중순까지 약 40여일 간 진행되었다.

2.

가. 사건별 현황

2012년 양대 선거에서 「공직선거법」을 위반하여 50배 이하의 과태료를 부과 받은 사건은 모두 70건으로 나타났다.²⁶⁾

26) 중앙선거관리위원회의 공식통계에 따르면, 「공직선거법」 제261조 제6항을 위반하여 과태료를 부과한 사건이 제19대 국회의원선거에서 71건, 제18대 대통령선거에서 3건으로 총 74건이 집계되었다. 따라서 본 연구에서 제시한 70건과는 차이가 있다. 그 이유는 총선 때 경남에서

〈표 3-1〉 분석대상의 사건별 특성

	(%)
70	(100.0)
67	(95.7)
3	(4.3)
15	(21.4)
24	(34.3)
31	(44.3)
3	(4.3)
2	(2.9)
1	(1.4)
7	(10.0)
3	(4.3)
1	(1.4)
2	(2.9)
0	(0.0)
6	(8.6)
4	(5.7)
7	(10.0)
10	(14.3)
5	(7.1)
7	(10.0)
10	(14.3)
2	(2.9)
0	(0.0)

선거별로는 제19대 국회의원선거에서 67건(95.7%), 제18대 대통령선거에서 3건(4.3%)이 발생한 것으로 나타났다. 지역규모별로는 읍 면지역²⁷⁾이 31건(44.3%)으로

발생한 6건 중 1건은 5명의 도의원이 하나의 사건에 연루된 것인데, 중앙선거관리위원회의 자료관리시스템 상 지방의회의원이 연루된 사건은 하나의 사건으로 기록해야 하기 때문에 5건으로 집계되었다. 하지만, 본 연구에서는 동일 사건을 5건으로 반복측정하는 것은 통계적으로 문제가 있다고 판단하여 경남에서 5건으로 집계된 사건은 1건으로 간주하여 분석하였다.

광역시(21.4%)나 중소도시(34.3%)에 비해 상대적으로 높게 나타났는데, 구체적인 시·도별로는 충청남도(14.3%), 경상북도(14.3%), 충청북도(10.0%), 전라남도(10.0%)에서 상대적으로 발생사건이 많은 반면, 대구광역시(1.4%), 대전광역시(1.4%), 세종특별자치시(0.0%), 제주특별자치도(0.0%)에서는 과태료 부과가 없거나 적은 것으로 나타났다.

나. 개인별 현황

2012년 양대 선거에서 나타난 50대이하 과태료 사건을 개인별 특성으로 살펴보면, 선거별로 국회의원선거 1,149명(75.8%), 대통령선거에서 366명(24.2%) 등 총 1,515명이 과태료 부과에 연루된 것으로 나타났다.

지역규모별로는 읍면지역 974명(64.3%), 중소도시 307명(20.3%), 광역시 234명(15.4%)으로 읍면지역에서 높게 나타나, 사건별로 구분했을 때에 비해 읍면지역과 도시지역 간 차이가 더 크다는 사실을 알 수 있다. 즉 읍면지역의 경우 과태료 부과사건을 기준으로 했을 때보다 과태료 대상자를 기준으로 했을 때 도시지역에 비해 과태료 부과가 더 많다는 것을 알 수 있다. 시도별로는 충청북도가 463명(30.6%)으로 가장 많았고, 다음으로 경상북도(17.1%), 충청남도(12.5%), 인천광역시(8.1%) 순으로 높게 나타났다.

성별로는 남자가 876명(58.4%)으로 여자 623명(41.6%)에 비해 많은 것으로 나타났으며, 연령별로는 50대가 517명(34.5%)으로 가장 많았고, 다음으로 60대(24.2%), 40대(19.7%) 순으로 높아 주로 50대와 60대가 많다는 사실을 알 수 있다.

27) 본 연구에서 분석의 편의를 위해 지역규모를 광역시, 중소도시, 읍면지역으로 구분을 하였으나, 실제로 광역시 및 중소도시 중에서 도농복합지역의 경우 읍면지역이 있을 수 있다. 따라서 본 연구에서 언급되고 있는 읍면지역은 광역시나 중소도시에 포함된 읍면지역이 아닌 도에 속한 농어촌 지역을 의미한다.

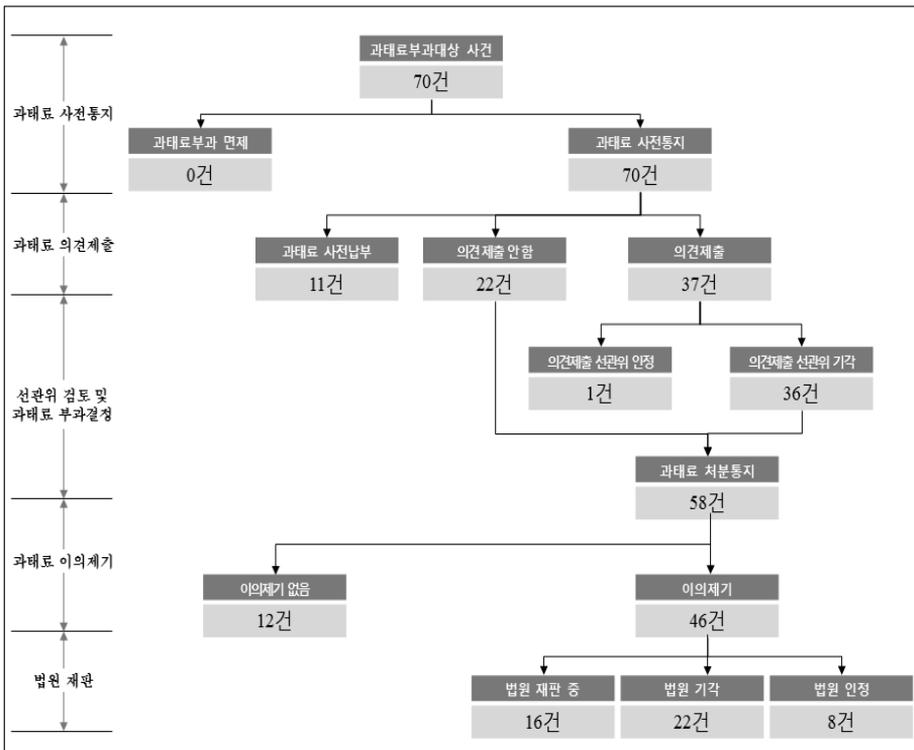
〈표 3-2〉 분석대상의 개인별 특성

		(%)
	1515	(100.0)
	1149	(75.8)
	366	(24.2)
	234	(15.4)
	307	(20.3)
	974	(64.3)
	28	(1.8)
	28	(1.8)
	3	(0.2)
	122	(8.1)
	80	(5.3)
	27	(1.8)
	23	(1.5)
	0	(0.0)
	90	(5.9)
	19	(1.3)
	463	(30.6)
	189	(12.5)
	50	(3.3)
	94	(6.2)
	259	(17.1)
	40	(2.6)
	0	(0.0)
	876	(58.4)
	623	(41.6)
20- 30	139	(9.3)
40	296	(19.7)
50	517	(34.5)
60	363	(24.2)
70	184	(12.3)

제2절 사건별 분석

1.

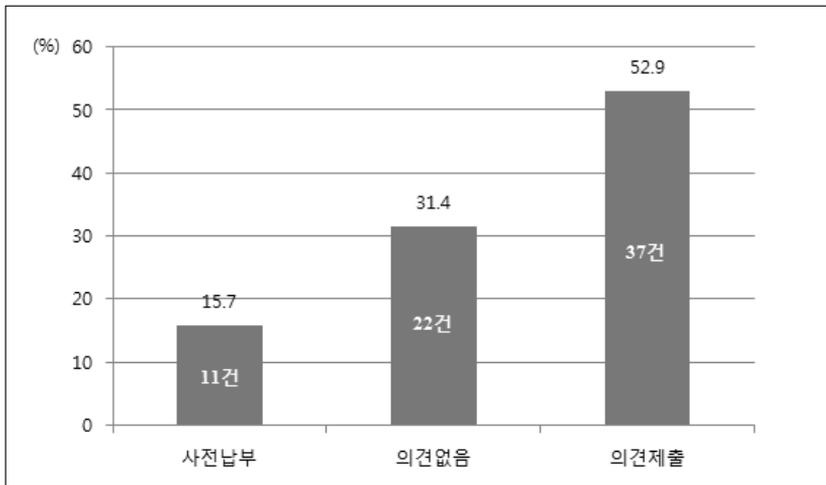
본 연구의 대상에 포함된 2012년 양대 선거 관련 50배이하 과태료 부과대상 사건을 사전통지단계, 의견제출단계, 선관위 검토 및 과태료 부과단계, 과태료 부과에 대한 이의제기단계, 법원재판단계로 구분하여 각 단계별로 분석한 결과 <그림 3-1>과 같이 나타났다. 이하에서는 과태료 사전통지, 과태료 이의제기, 법원재판단계를 중심으로 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.



[그림 3-1] 과태료 부과단계별 현황(사건별 분석)

2.

사전통지 이후 과태료 부과에 대해 의견을 제시한 사건은 70건 중 37건(52.9%)으로, 의견을 제출하지 않은 22건(31.4%)에 비해 높았으며, 과태료를 사전 납부한 사건도 11건(15.7%)으로 나타났다.



[그림 3-2] 사전통지에 대한 의견제출 여부(사건별 분석)

가. 선거별

사전통지에 대한 의견제출 여부를 선거별로 분석한 결과, 사전통지 후 의견제출이 있었던 사건은 국회의원선거의 경우 35건(52.2%), 대통령선거의 경우에는 2건(66.7%)으로 나타났다. 의견제출을 하지 않은 사건은 국회의원선거의 경우 21건(31.4%)인 반면, 대통령선거의 경우에는 1건(33.3%)으로 나타났고, 사전통지 대상자가 모두 사전납부한 사건은 국회의원선거의 경우 11건(16.4%)이었으나 대통령선거에서는 없었다.

〈표 3-3〉 선거별 의견제출 여부

(단위: 건)

		11	21	35	67
	(%)	(16.4)	(31.4)	(52.2)	(100.0)
		0	1	2	3
	(%)	(0.0)	(33.3)	(66.7)	(100.0)
		11	22	37	70
	(%)	(15.7)	(31.4)	(52.9)	(100.0)

나. 「공직선거법」 제261조 제6항 위반유형별

제공을 받은 위반유형별에서는 전체 70건 중 음식물 제공이 50건(71.4%)으로 가장 많았고, 다음으로 음식물 및 관광교통편의 제공 7건(10.0%), 음식물 및 서적 제공 4건(5.7%) 순이었다. 대부분의 위반유형에서 의견을 제출하지 않은 경우보다 의견을 제출한 경우가 많이 나타난 반면, 음식물 및 관광교통편의 제공의 경우에는 상대적으로 의견을 제출하지 않은 사건(57.1%)이 높게 나타났다.

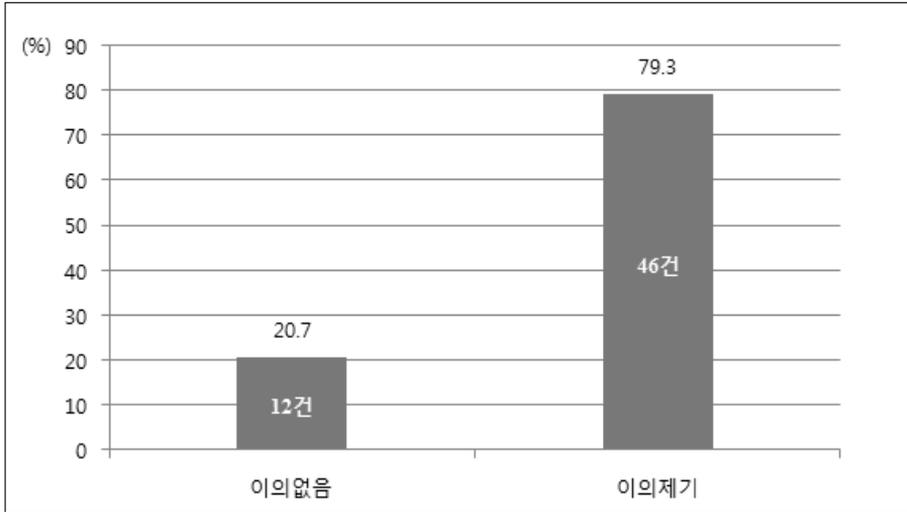
〈표 3-4〉 위반유형별 의견제출 여부

(단위: 건)

		0	1	2	3
	(%)	(0.0)	(33.3)	(66.7)	(100.0)
	(%)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
	(%)	(16.0)	(34.0)	(50.0)	(100.0)
	(%)	(50.0)	(0.0)	(50.0)	(100.0)
	(%)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
+	(%)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
+	(%)	(25.0)	(0.0)	(75.0)	(100.0)
+	(%)	(1.4)	(57.1)	(28.6)	(100.0)
+	(%)	(0.0)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
	(%)	(15.7)	(31.4)	(52.9)	(100.0)

3.

다음으로는 관련자 모두가 사전납부한 사건을 제외하고, 절차에 따라 과태료를 고지 받은 후 한 사람이라도 과태료 부과에 대해 이의제기한 사건과 모든 사람이 이의제기를 하지 않은 사건으로 나누어 분석을 하였다. 사전납부를 제외하고 과태료 부과를 결정한 사건은 58건으로, 이 가운데 12건(20.7%)은 이의제기를 하지 않은 반면, 46건(79.3%)은 이의제기를 한 것으로 나타났다.



[그림 3-3] 과태료 처분통지에 대한 이의제기 여부(사건별 분석)

가. 선거별

이의제기 여부를 선거별로 분석한 결과, 국회의원선거의 경우 56건 가운데 과태료 부과에 따른 이의제기 사건은 78.6%로 나타났고, 대통령선거의 경우에는 2건 모두 이의제기를 한 것으로 나타났다.

<표 3-5> 선거별 이의제기 여부

(단위: 건)

		12	44	56
	(%)	(21.4)	(78.6)	(100.0)
		-	2	2
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
		12	46	58
	(%)	(20.7)	(79.3)	(100.0)

나. 「공직선거법」 제261조 제6항 위반유형별

과태료 부과에 대한 이의제기 여부를 위반유형별로 분석한 결과, 이의제기를 한 사건은 음식물 제공이 31건(77.5%)으로 가장 많았고, 음식물 및 관광교통편의 5건(71.4%), 음식물 및 서적 3건(100.0%) 순으로 높은 편이었다.

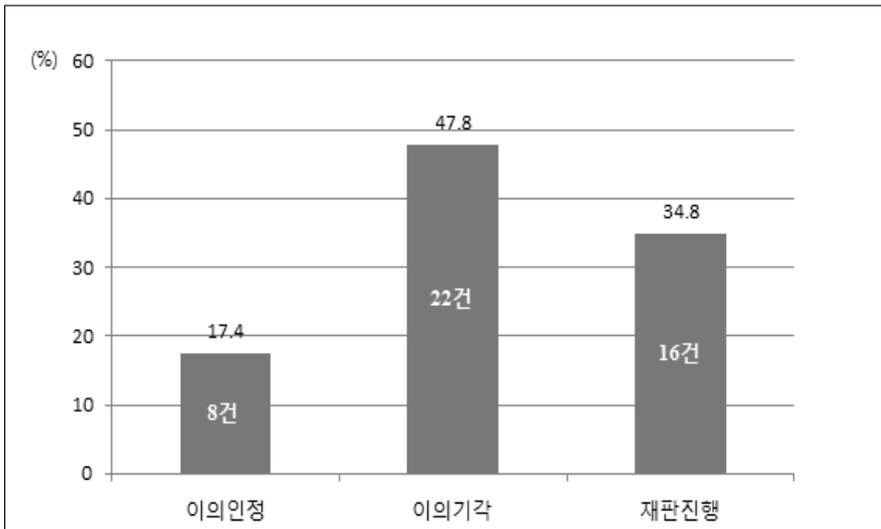
〈표 3-6〉 위반유형별 이의제기 여부

(단위: 건)

		-	3	3
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
		-	1	1
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
		9	31	40
	(%)	(22.5)	(77.5)	(100.0)
		-	1	1
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
		1	0	1
	(%)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
+		-	1	1
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
+		-	3	3
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
+		2	5	7
	(%)	(28.6)	(71.4)	(100.0)
+	+	-	1	1
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
		12	46	58
	(%)	(20.7)	(79.3)	(100.0)

4.

이의제기가 없었던 12건을 제외하고 법원에서 과태료 부과에 대한 이의제기를 처리한 결과를 살펴보면, 전체 46건 중에서 이의제기가 기각된 사건이 22건(47.8%)로 이의제기가 인정된 사건(17.4%)보다 많아, 대부분 가급선거관리위원회의 과태료 부가가 정당한 것으로 받아들여졌다. 그러나 현재 재판이 진행 중인 사건도 16건으로 나타났다.



[그림 3-4] 과태료 재판처리 결과(사건별 분석)

가. 선거별

과태료 부과에 대한 재판처리 결과를 선거별로 분석한 결과, 국회의원선거의 경우 44건 중에서 이의기각 사건이 22건(50.0%)으로 이의인정 사건 7건(15.9%)에 비해 많았고, 15건은 현재 재판진행 중으로 나타났다. 대통령선거의 경우 이의 인정이 1건, 재판진행이 1건으로 이의기각 사건은 없는 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 선거별 재판처리 결과

(단위: 건)

	(%)	7 (15.9)	22 (50.0)	15 (34.1)	44 (100.0)
	(%)	1 (50.0)	0 (0.0)	1 (50.0)	2 (100.0)
	(%)	8 (17.4)	22 (47.8)	16 (34.8)	46 (100.0)

나. 「공직선거법」 제261조 제6항 위반유형별

위반유형별로는 가장 많은 위반유형인 음식물 제공은 이의제기 사건 중에서 16건이 기각(51.6%)되었으나, 이의가 인정된 경우(22.6%)도 7건으로 나타났다.

〈표 3-8〉 위반유형별 재판처리 결과

(단위: 건)

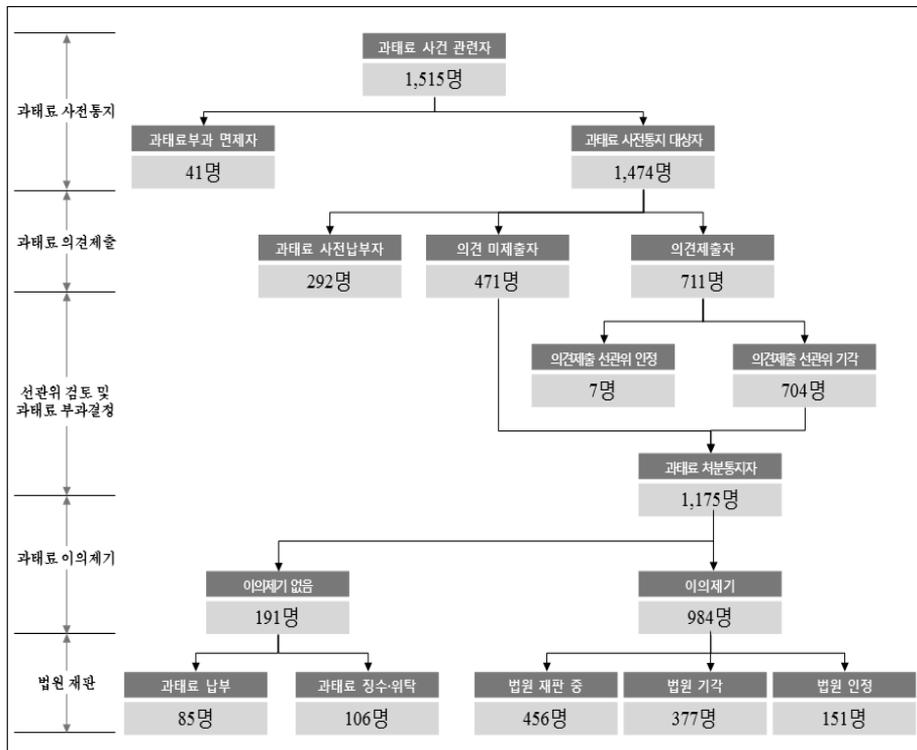
	(%)	0 (0.0)	2 (66.7)	1 (33.3)	3 (100.0)
	(%)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
	(%)	7 (22.6)	16 (51.6)	8 (25.8)	31 (100.0)
	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (100.0)	3 (100.0)
+	(%)	1 (20.0)	3 (60.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (100.0)	1 (100.0)
	(%)	8 (17.4)	22 (47.8)	16 (34.8)	46 (100.0)

그 외 이의제기가 인정된 경우는 음식물 및 관광교통편의를 동시에 제공받은 사건이 1건으로 나타났다.

제3절 개인별 분석

1.

2012년 양대 선거와 관련한 50배이하 과태료 부과사건을 개인을 중심으로 분석한 결과 <그림 3-5>와 같은 결과가 나타났다.

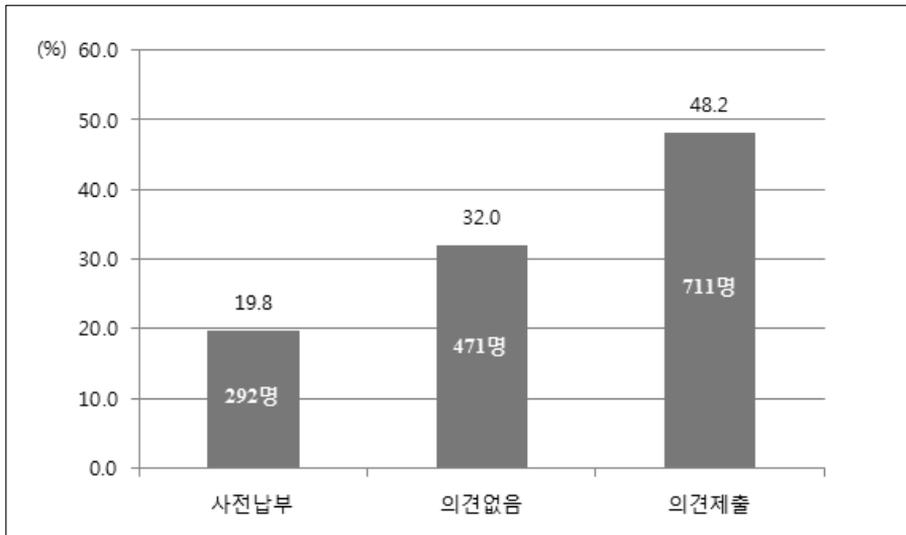


[그림 3-5] 과태료 부과단계별 현황(개인별 분석)

과태료 사건 대상자 1,515명 가운데 과태료 부과를 면제받은 사람은 41명(2.7%)인 반면, 과태료 사전통지를 받은 사람은 1,474명(97.3%)으로 나타났다. 이하에서는 과태료 사전통지, 과태료 이의제기, 법원재판단계를 중심으로 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

2.

사전통지 이후 과태료 부과에 대해 의견을 제시한 사람은 1,474명 중 711명(48.2%)으로, 의견을 제출하지 않은 471명(32.0%)보다 높았다. 그리고 과태료 부과에 대한 사전통지 이후 사전납부한 사람은 292명(19.8%)으로 나타났다.



[그림 3-6] 사전통지에 대한 의견제출 여부(개인별 분석)

가. 선거별

사전통지에 대한 의견제출 여부를 선거별로 분석한 결과, 국회의원선거(33.3%)에 비해 대통령선거(96.3%)에서 의견제출한 사람의 비율이 매우 높게 나타났다. 사전

납부의 경우 대통령선거(2.9%)에 비해 국회의원선거(25.1%)에서 자진납부한 비율이 높게 나타났다. 따라서 국회의원선거보다는 대통령선거에서 과태료 부과에 대한 불만이 상대적으로 높은 것으로 보인다.

〈표 3-9〉 선거별 의견제출 여부

(단위: 명)

	(%)	282 (25.1)	468 (41.6)	375 (33.3)	1125 (100.0)
	(%)	10 (2.9)	3 (0.9)	336 (96.3)	349 (100.0)
	(%)	292 (19.8)	471 (32.0)	711 (48.2)	1474 (100.0)

나. 성별

성별로는 여성(51.7%)이 남성(46.5%)에 비해 의견을 제출하는 비율이 높게 나타났다. 반면, 사전납부는 남성(21.4%)이 여성(15.6%)보다 높았고, 의견을 제출하지 않은 비율은 남성(32.0%)과 여성(32.7%)이 비슷한 수준으로 나타났다. 이를 통해 볼 때, 여성이 남성보다 의견을 제출할 가능성이 더 높다는 사실을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 성별 의견제출 여부

(단위: 명)

	(%)	182 (21.4)	272 (32.0)	395 (46.5)	849 (100.0)
	(%)	95 (15.6)	199 (32.7)	315 (51.7)	609 (100.0)
	(%)	277 (19.0)	471 (32.3)	710 (48.7)	1458 ²⁸⁾ (100.0)

28) 과태료 부과단계별 현황에 따르면, 과태료 사전통지대상자가 1,474명인데 반해 성별, 연령별 분석에서는 대상자가 1,458명으로 줄어든 이유는 16명에 대한 성, 연령에 대한 정보(관련자의

다. 연령별

연령별로는 60대(58.3%)와 70대이상(55.4%)에서 의견을 제출하는 비율이 가장 많았고, 50대(49.1%)에서도 절반 가까이 의견을 제출하였다. 반면, 20-30대에서는 의견을 제출한 비율(31.7%)보다 의견을 제출하지 않은 비율(38.2%)이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-11〉 연령별 의견제출 여부

(단위: 명)

20-30	(%)	37 (30.1)	47 (38.2)	39 (31.7)	123 (100.0)
40	(%)	76 (26.1)	101 (34.7)	114 (39.2)	291 (100.0)
50	(%)	86 (17.0)	172 (33.9)	249 (49.1)	507 (100.0)
60	(%)	40 (11.1)	110 (30.6)	210 (58.3)	360 (100.0)
70	(%)	38 (21.5)	41 (23.2)	98 (55.4)	177 (100.0)
	(%)	277 (19.0)	471 (32.3)	710 (48.7)	1458 (100.0)

사전납부의 경우에는 20-30대(30.1%)와 40대(26.1%)의 비율이 상대적으로 높아 의견제출과는 반대의 경향을 보였다. 이러한 결과는 젊은 연령층에서 과태료 부과에 대한 의견제출보다 자진납부할 가능성이 크다는 사실을 보여준다.

라. 지역규모별

지역규모별로 사전통지에 대한 의견제출 여부를 분석한 결과, 광역시의 경우

주민등록번호)를 기록에서 발견할 수 없었기 때문이다. 따라서 16명은 통계적 용어로 결측값(missing values)이라고 볼 수 있다.

에는 사전납부(41.1%)의 비율이, 중소도시(40.7%)와 읍면지역(53.8%)에서는 의견 제출 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 전반적으로 대도시보다는 농촌지역이 과태료 사전통지 이후 의견을 제출하는 비율이 높은 반면, 사전납부 비율은 낮은 경향을 보였다. 이런 결과는 앞서 분석한 연령과 관계가 있는 것으로 해석된다.

〈표 3-12〉 지역규모별 의견제출 여부

(단위: 명)

		88	53	73	214
	(%)	(41.1)	(24.8)	(34.1)	(100.0)
		65	117	125	307
	(%)	(21.2)	(38.1)	(40.7)	(100.0)
		139	301	513	953
	(%)	(14.6)	(31.6)	(53.8)	(100.0)
		292	471	711	1474
	(%)	(19.8)	(32.0)	(48.2)	(100.0)

마. 「공직선거법」 제261조 제6항 위반유형별

위반유형별로 분석한 결과, 의견제출의 경우에는 물품(96.9%), 음식물과 서적(72.7%), 금전(34.8%), 음식물(27.6%) 순으로 높게 나타났다. 사전납부의 경우는 음식물(31.4%)에서, 의견을 제출하지 않은 경우는 음식물과 관광교통편의(65.8%), 금전(43.5%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

이러한 결과를 통해 볼 때, 물품만 제공을 받거나 서적과 음식물을 접대 받은 경우에는 상대적으로 의견제출을 많이 하는 반면, 음식물만을 제공 받은 경우에는 사전납부 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

〈표 3-13〉 위반유형별 의견제출 여부

(단위: 명)

	(%)	10 (21.7)	20 (43.5)	16 (34.8)	46 (100.0)
	(%)	1 (1.0)	2 (2.1)	94 (96.9)	97 (100.0)
	(%)	227 (31.4)	296 (41.0)	199 (27.6)	722 (100.0)
	(%)	3 (18.8)	13 (81.3)	0 (0.0)	16 (100.0)
	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	5 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	5 (100.0)
+	(%)	15 (27.3)	0 (0.0)	40 (72.7)	55 (100.0)
+	(%)	36 (18.1)	131 (65.8)	32 (16.1)	199 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	320 (100.0)	320 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	9 (100.0)	0 (0.0)	9 (100.0)
	(%)	292 (19.8)	471 (32.0)	711 (48.2)	1474 (100.0)

바. 1인당 과태료 금액별

사전통지 이후 의견제출 여부를 1인당 부과된 과태료 액수를 기준으로 분석한 결과, 1인당 과태료가 30만원 미만으로 비교적 낮은 경우 자진납부비율(36.2%)이 상대적으로 높은 반면, 70만원 이상 100만원 미만인 경우에는 의견을 제출한 비율(84.6%)이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-14〉 1인당 과태료금액별 의견제출 여부

(단위: 명)

1					
30	(%)	77 (36.2)	96 (45.1)	40 (18.8)	213 (100.0)
30 ~ 50	(%)	69 (23.9)	93 (32.2)	127 (43.9)	289 (100.0)
50 ~ 70	(%)	76 (38.8)	92 (46.9)	28 (14.3)	196 (100.0)
70 ~ 100	(%)	23 (4.3)	60 (11.1)	456 (84.6)	539 (100.0)
100	(%)	47 (19.8)	130 (54.9)	60 (25.3)	237 (100.0)
	(%)	292 (19.8)	471 (32.0)	711 (48.2)	1474 (100.0)

이러한 결과를 살펴볼 때, 30만원 미만의 과태료를 부과 받은 경우 자진납부하려는 경향이 있는 반면, 70만원 이상 과태료가 높아질 경우 의견을 제출하는 경향이 있는 것으로 보인다.

사. 과태료 부과 비율별

과태료 부과 비율별로 사전통지에 대한 의견제출을 분석한 결과, 과태료 부과 비율이 10배 미만인 경우 사전납부 비율(93.3%)이 높게 나타났다. 반면, 과태료 부과비율이 10배(96.9%), 30배(45.5%)인 경우에는 의견을 제출하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

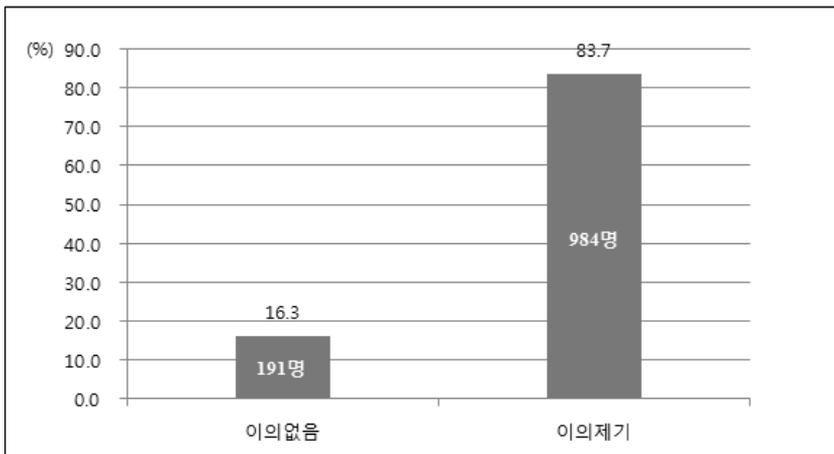
〈표 3-15〉 과태료 부과비율별 의견제출 여부

(단위: 명)

10	(%)	14 (93.3)	0 (0.0)	1 (6.7)	15 (100.0)
10	(%)	1 (1.0)	2 (2.1)	94 (96.9)	97 (100.0)
30	(%)	276 (20.4)	460 (34.1)	614 (45.5)	1350 (100.0)
50	(%)	1 (8.3)	9 (75.0)	2 (16.7)	12 (100.0)
	(%)	292 (19.8)	471 (32.0)	711 (48.2)	1474 (100.0)

3.

다음으로는 사전통지 이후 제출한 의견이 기각된 사람과 사전통지 이후 아무런 의견제출을 하지 않은 사람을 대상으로 이의제기 여부를 분석하였다.



[그림 3-7] 과태료 처분통지에 대한 이의제기 여부(개인별 분석)

분석 결과, 과태료 부과에 대한 처분통지를 받은 1,175명 중에서 984명(83.7%)이 선거관리위원회에 이의제기를 한 것으로 나타났다.

가. 선거별

과태료 처분통지에 대한 이의제기 여부를 선거별로 분석한 결과, 이의제기 비율이 대통령선거(98.8%)가 국회의원선거(77.7%)에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다. 즉 국회의원선거보다 대통령선거에서 과태료 처분통지에 대한 불만이 더 높은 것으로 보인다.

〈표 3-16〉 선거별 이의제기 여부

(단위: 명)

		187	651	838
	(%)	(22.3)	(77.7)	(100.0)
		4	333	337
	(%)	(1.2)	(98.8)	(100.0)
		191	984	1175
	(%)	(16.3)	(83.7)	(100.0)

나. 성별

과태료 처분통지에 대한 이의제기 여부를 성별로 나누어 살펴본 결과, 남성(81.3%)에 비해 여성(87.1%)의 비율이 약간 더 높게 나타나, 앞서 의견제시 결과와 비슷한 경향을 보였다. 즉 과태료 처분통지를 받은 이후 여성이 남성보다 이의를 제기할 가능성이 더 높은 것으로 보인다.

〈표 3-17〉 성별 이의제기 여부

(단위: 명)

	(%)	124 (18.7)	539 (81.3)	663 (100.0)
	(%)	66 (12.9)	445 (87.1)	511 (100.0)
	(%)	190 (16.2)	984 (83.8)	1174 ²⁹⁾ (100.0)

다. 연령별

연령별로 과태료 처분통지에 대한 이의제기 여부를 분석한 결과, 20-30대 50.0%, 40대 80.8%, 50대 87.3%, 60대 89.3%로 연령이 많을수록 이의를 제기하는 비율 또한 높아지는 경향을 보였다.

〈표 3-18〉 연령별 이의제기 여부

(단위: 명)

20- 30	(%)	43 (50.0)	43 (50.0)	86 (100.0)
40	(%)	41 (19.2)	173 (80.8)	214 (100.0)
50	(%)	53 (12.7)	363 (87.3)	416 (100.0)
60	(%)	34 (10.7)	285 (89.3)	319 (100.0)
70	(%)	19 (13.7)	120 (86.3)	139 (100.0)
	(%)	190 (16.2)	984 (83.8)	1174 (100.0)

29) 과태료 처분통지 대상자가 1,175명인데 비해 성별, 연령별 분석에서 대상자가 1,174명으로 줄어든 것은 앞서 설명한 것처럼 과태료 부과에 대한 이의제기자 중 1명에 대한 성, 연령의 정보를 파악할 수 없었기 때문이다.

라. 지역규모별

지역규모별 이의제기 여부를 살펴본 결과, 읍면지역이 89.7%로 이의를 제기하는 비율이 가장 높았고 광역시(75.2%), 중소도시(68.0%) 순으로 높게 나타나, 대체로 도시지역보다는 읍면지역에서 과태료 처분통지에 대해 이의제기할 가능성이 높은 것으로 여겨진다.

〈표 3-19〉 지역규모별 이의제기 여부

(단위: 명)

		31	94	125
	(%)	(24.8)	(75.2)	(100.0)
		77	164	241
	(%)	(32.0)	(68.0)	(100.0)
		83	726	809
	(%)	(10.3)	(89.7)	(100.0)
		191	984	1175
	(%)	(16.3)	(83.7)	(100.0)

마. 「공직선거법」 제261조 제6항 위반유형별

위반유형별로 분석한 결과, 물품과 음식물 및 관광교통편의를 동시에 제공받은 경우(99.7%)와 음식물 및 관광교통편의를 제공받은 경우(95.7%)에 이의제기하는 비율이 가장 많았고, 물품만 제공을 받은 경우(91.7%)에도 다른 위반유형에 비해 상대적으로 이의제기하는 비율이 높게 나타났다. 반면, 음식물만 제공받은 경우(33.3%)에는 상대적으로 이의를 제기하지 않는 비율이 높은 편이었다.

〈표 3-20〉 위반유형별 이의제기 여부

(단위: 명)

		4	32	36
	(%)	(11.1)	(88.9)	(100.0)
		8	88	96
	(%)	(8.3)	(91.7)	(100.0)
		164	328	492
	(%)	(33.3)	(66.7)	(100.0)
		2	11	13
	(%)	(15.4)	(84.6)	(100.0)
		5	0	5
	(%)	(100.0)	(0.0)	(100.0)
+		0	5	5
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
+		0	38	38
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
+		7	156	163
	(%)	(4.3)	(95.7)	(100.0)
+	+	1	317	318
	(%)	(0.3)	(99.7)	(100.0)
+	+	0	9	9
	(%)	(0.0)	(100.0)	(100.0)
		191	984	1175
	(%)	(16.3)	(83.7)	(100.0)

이를 통해 볼 때, 다른 접대와 더불어 관광교통편의를 제공받았을 때 이의를 제기할 가능성이 높은 것으로 보인다. 하지만, 음식물만 제공을 받은 경우에는 의견 제출 단계에서 자진납부를 하거나, 과태료 처분통지를 받더라도 이의제기를 하지 않는 경향이 있는 것으로 여겨진다.

바. 1인당 과태료 금액별

과태료 처분통지 이후 이의제기 여부를 1인당 부과된 과태료 액수를 기준으로 분석한 결과, 1인당 과태료가 30만원 미만일 경우 이의신청을 하지 않은 비율(57.8%)이 이의신청을 한 비율(42.2%)보다 더 높게 나타난 반면, 과태료 부과액이 30만원 이상으로 높아질 경우 이의신청을 할 가능성이 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 1인당 과태료금액별 이의제기 여부

(단위: 명)

1				
30	(%)	78 (57.8)	57 (42.2)	135 (100.0)
30 ~ 50	(%)	32 (14.7)	186 (85.3)	218 (100.0)
50 ~ 70	(%)	38 (31.9)	81 (68.1)	119 (100.0)
70 ~ 100	(%)	3 (0.6)	511 (99.4)	514 (100.0)
100	(%)	40 (21.2)	149 (78.8)	189 (100.0)
	(%)	191 (16.3)	984 (83.7)	1175 (100.0)

이러한 결과는 1인당 부과되는 과태료 액수를 기준으로 볼 때, 과태료 처분통지 이후 이의를 제기할 가능성은 30만원 미만일 때 보다 70만원 이상일 때에 더 높다는 사실을 보여준다.

사. 과태료 부과 비율별

과태료 부과 비율별로 과태료 처분통지에 대한 이의제기 여부를 분석한 결과, 전반적으로 과태료 부과비율과 상관없이 이의제기 비율이 높은 가운데, 특히

과태료 부과비율이 10배(91.7%), 30배(83.2%)인 경우 이의를 제기하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

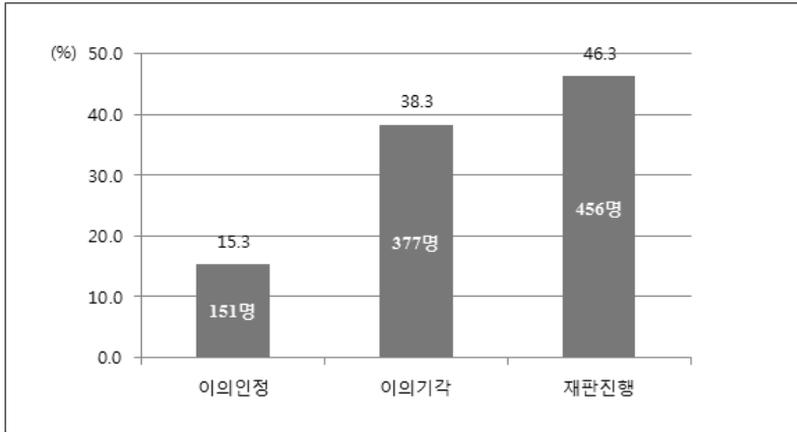
〈표 3-22〉 과태료부과비율별 이의제기 여부

(단위: 명)

10	(%)	0 (0.0)	1 (100)	1 (100.0)
10	(%)	8 (8.3)	88 (91.7)	96 (100.0)
30	(%)	179 (16.8)	888 (83.2)	1067 (100.0)
50	(%)	4 (36.4)	7 (63.6)	11 (100.0)
	(%)	191 (16.3)	984 (83.7)	1175 (100.0)

4.

과태료 처분통지에 대해 이의제기를 하지 않았던 191명을 제외하고 이의신청을 했던 사람을 대상으로 법원의 처리 결과를 살펴보면, 전체 984명 중에서 이의가 인정된 사람은 151명(15.3%)에 불과한 반면, 377명(38.3%)은 이의제기가 기각된 것으로 나타났다. 현재 재판 중인 사람도 46.3%로 나타났다.



[그림 3-8] 과태료 재판처리 결과(개인별 분석)

가. 선거별

선거별로 과태료 부과에 대한 재판처리를 분석한 결과, 국회의원선거의 경우 이의기각(54.8%)이 과반을 차지한 반면 이의인정(23.0%)은 이의기각의 절반수준에 그쳤다.

<표 3-23> 선거별 과태료 재판처리 결과

(단위: 명)

		150	357	144	651
	(%)	(23.0)	(54.8)	(22.1)	(100.0)
		1	20	312	333
	(%)	(0.3)	(6.0)	(93.7)	(100.0)
		151	377	456	984
	(%)	(15.3)	(38.3)	(46.3)	(100.0)

대통령선거의 경우 대부분 이의기각으로 판결을 받은 가운데 시기적으로 볼 때 대통령선거를 마친 지 얼마 되지 않아서인지 대부분 현재 재판 중인 것으로 나타났다.

나. 성별

성별에 따른 과태료 재판처리 결과를 살펴보면, 남자의 경우 이의인정(7.2%)에 비해 이의기각(52.5%)이 상대적으로 높은 반면 여성은 이의인정(25.2%)이 이의기각(21.1%)보다 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-24〉 성별 과태료 재판처리 결과

(단위: 명)

		39	283	217	539
	(%)	(7.2)	(52.5)	(40.3)	(100.0)
		112	94	239	445
	(%)	(25.2)	(21.1)	(53.7)	(100.0)
		151	377	456	984
	(%)	(15.3)	(38.3)	(46.3)	(100.0)

다. 연령별

연령별 과태료 재판처리 결과를 살펴보면, 20-30대와 40대에서는 이의인정이 이의기각에 비해 상대적으로 많은 반면, 50대·60대·70대에서는 이의인정보다는 이의기각이 월등히 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-25〉 연령별 과태료 재판처리 결과

(단위: 명)

20-30		7	6	30	43
	(%)	(16.3)	(14.0)	(69.8)	(100.0)
40		61	46	66	173
	(%)	(35.3)	(26.6)	(38.2)	(100.0)
50		58	166	139	363
	(%)	(16.0)	(45.7)	(38.3)	(100.0)

60	(%)	22 (7.7)	111 (38.9)	152 (53.3)	285 (100.0)
70	(%)	3 (2.5)	48 (40.0)	69 (57.5)	120 (100.0)
	(%)	151 (15.3)	377 (38.3)	456 (46.3)	984 (100.0)

라. 지역규모별

지역규모별로는 광역시의 경우 이의인정(60.6%)이 이의기각(9.6%)보다 높은 반면, 중소도시나 읍면지역에서는 이의기각이 각각 57.3%, 37.7%로 상대적으로 높은 경향을 보였다.

〈표 3-26〉 지역규모별 과태료 재판처리 결과

(단위: 명)

	(%)	57 (60.6)	9 (9.6)	28 (29.8)	94 (100.0)
	(%)	11 (6.7)	94 (57.3)	59 (36.0)	164 (100.0)
	(%)	83 (11.4)	274 (37.7)	369 (50.8)	726 (100.0)
	(%)	151 (15.3)	377 (38.3)	456 (46.3)	984 (100.0)

마. 「공직선거법」 제261조 제6항 위반유형별

과태료 재판처리를 위반유형별로 살펴본 결과, 금전을 제공받은 경우(71.9%), 물품을 제공받은 경우(80.7%), 음식물을 제공받은 경우(62.8%)에는 이의신청이 기각되는 경우가 많았다.

〈표 3-27〉 위반유형별 과태료 재판처리 결과

(단위: 명)

	(%)	0 (0.0)	23 (71.9)	9 (28.1)	32 (100.0)
	(%)	3 (3.4)	71 (80.7)	14 (15.9)	88 (100.0)
	(%)	73 (22.3)	206 (62.8)	49 (14.9)	328 (100.0)
	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	11 (100.0)	11 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	5 (100.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	11 (28.9)	27 (71.1)	38 (100.0)
+	(%)	75 (48.1)	56 (35.9)	25 (16.0)	156 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	5 (1.6)	312 (98.4)	317 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (100.0)	9 (100.0)
	(%)	151 (15.3)	377 (38.3)	456 (46.3)	984 (100.0)

반면, 음식물과 관광교통편의를 동시에 제공받은 경우(48.1%)에는 이의가 인정되는 비율이 기각되는 비율보다 상대적으로 높은 편이었다.

바. 1인당 과태료금액별

1인당 과태료금액별로 과태료 재판처리를 분석한 결과에서는 1인당 부과된 과태료가 70만원 미만일 경우 이의신청이 기각될 가능성이 높은 반면, 과태료가 100만원 이상인 경우 이의기각(31.5%)보다 이의인정(49.7%)이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-28〉 1인당 과태료금액별 과태료 재판처리 결과

(단위: 명)

1					
30	(%)	5 (8.8)	38 (66.7)	14 (24.6)	57 (100.0)
30 ~ 50	(%)	4 (2.2)	145 (78.0)	37 (19.9)	186 (100.0)
50 ~ 70	(%)	3 (3.7)	56 (69.1)	22 (27.2)	81 (100.0)
70 ~ 100	(%)	65 (12.7)	91 (17.8)	355 (69.5)	511 (100.0)
100	(%)	74 (49.7)	47 (31.5)	28 (18.8)	149 (100.0)
	(%)	151 (15.3)	377 (38.3)	456 (46.3)	984 (100.0)

사. 과태료 부과비율별

과태료 부과비율별로는 전반적으로 이의신청이 기각되는 경향을 보이는 가운데, 부과비율이 30배인 경우 다른 부과비율에 비해 이의인정(16.6%)이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-29〉 과태료 부과비율별 과태료 재판처리 결과

(단위: 명)

10	(%)	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	1 (100.0)
10	(%)	3 (3.4)	71 (80.7)	14 (15.9)	88 (100.0)
30	(%)	147 (16.6)	300 (33.8)	441 (49.7)	888 (100.0)
50	(%)	1 (14.3)	5 (71.4)	1 (14.3)	7 (100.0)
	(%)	151 (15.3)	377 (38.3)	456 (46.3)	984 (100.0)

제4장 50배 이하 과태료 부과대상자 수용성 분석

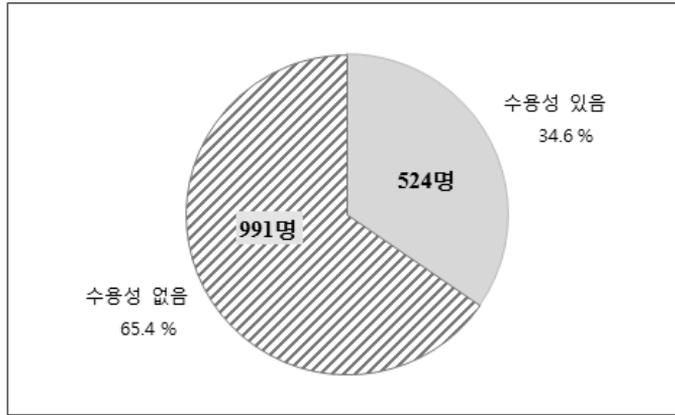
제1절 50배 이하 과태료 부과에 대한 수용성 현황

1.

본 연구에서는 과태료 부과 및 처리 절차를 크게 (1) 사전통지 단계, (2) 의견 제출 단계, (3) 선관위 검토 및 과태료 부과결정 단계, (4) 과태료 부과에 대한 이의제기 단계, (5) 법원재판 단계로 구분하였다. 본 연구에서는 이러한 과태료 부과 및 처리 단계를 고려하여 “『공직선거법』을 위반한 어떤 개인이 ① 『공직선거법』 위반 사실을 관계기관에 알리고 수사에 협조를 하여 과태료를 면제 받거나, ② 과태료에 대한 사전통지 이후 과태료를 사전납부 하거나, ③ 선관위의 과태료 부과결정에 대해 이의제기를 하지 않은 경우” 수용성이 있는 것으로 정의하였다. 따라서 『공직선거법』 위반에 따른 과태료 부과에 대해 수용성이 없다는 것은 위의 세 가지 경우를 제외한 나머지 경우를 의미한다.

2.

수용성에 대한 조작적 정의(operational definition)를 이렇게 내릴 때, 2012년 양대 선거에 나타난 『공직선거법』 위반자들 가운데 수용성이 있는 경우는 34.6%(524명)인 반면, 수용성이 없는 경우는 65.4%(991명)으로 나타났다. 본 연구에서는 50배이하 과태료 부과에 대한 수용성 여부를 개인특성 및 사건특성에 따라 좀 더 구체적으로 살펴보았다.



[그림 4-1] 과태료 부과 대상자 수용성 현황

제2절 개인별 수용성 분석

1.

과태료 부과에 대한 수용성을 선거별로 살펴보면, 국회의원선거에서는 수용성은 42.9%(비수용성 57.1%), 대통령선거에서 수용성은 8.5%(비수용성 91.5%)로 나타나 국회의원선거에 비해 대통령선거에서 수용성이 더 낮은 것으로 분석되었다.

<표 4-1> 선거유형에 따른 과태료 부과에 대한 수용성

(단위: 명)

		493	656	1149
	(%)	(42.9)	(57.1)	(100.0)
		31	335	366
	(%)	(8.5)	(91.5)	(100.0)
		524	991	1515
	(%)	(34.6)	(65.4)	(100.0)

2.

성별에 따른 수용성을 살펴보면, 남성의 수용성은 38.0%(비수용성 62.0%), 여성의 수용성은 28.1%(비수용성 71.9%)로 여성이 남성에 비해 10.0% 가까이 낮다는 것을 알 수 있었다.

〈표 4-2〉 성별에 따른 과태료 부과의 수용성

(단위: 명)

		333	543	876
	(%)	(38.0)	(62.0)	(100.0)
		175	448	623
	(%)	(28.1)	(71.9)	(100.0)
		508	991	1499 ³⁰⁾
	(%)	(33.9)	(66.1)	(100.0)

3.

연령대별로 나누어 수용성 여부를 살펴본 결과, 20-30대(수용성 69.1%)와 40대(수용성 41.2%)에서는 수용성이 비수용성에 비해 상대적으로 높게 나타난 반면, 50대와 60대의 수용성은 각각 28.8%(비수용성 71.2%), 21.2%(비수용성 78.8%) 수준으로 연령이 높을수록 과태료 부과에 대한 저항감이 높음을 확인할 수 있다.

30) 수용성 분석대상자가 총 1,515명인데 반해 성별, 연령별 분석에서는 대상자가 1,499명으로 줄어든 이유는 앞서 설명한 대로 16명에 대한 성, 연령에 대한 정보가 없기 때문이다.

〈표 4-3〉 연령에 따른 과태료 부과 수용성

(단위: 명)

20-30	(%)	96 (69.1)	43 (30.9)	139 (100.0)
40	(%)	122 (41.2)	174 (58.8)	296 (100.0)
50	(%)	149 (28.8)	368 (71.2)	517 (100.0)
60	(%)	77 (21.2)	286 (78.8)	363 (100.0)
70	(%)	64 (34.8)	120 (65.2)	184 (100.0)
	(%)	508 (33.9)	991 (66.1)	1499 (100.0)

4.

광역시, 중소도시, 읍면지역으로 나누어 수용성 여부를 비교한 결과에서는 광역시의 수용성이 59.4%, 중소도시의 수용성이 46.3%, 읍면지역의 수용성은 24.9%로 나타나, 대도시에 거주할수록 수용성이 높은 경향을 보다 분명하게 확인할 수 있었다.

〈표 4-4〉 지역규모에 따른 과태료 부과의 수용성

(단위: 명)

		139	95	234
	(%)	(59.4)	(40.6)	(100.0)
		142	165	307
	(%)	(46.3)	(53.7)	(100.0)
		243	731	974
	(%)	(24.9)	(75.1)	(100.0)
		524	991	1515
	(%)	(34.6)	(65.4)	(100.0)

5. 261 6

수용성 여부를 위반유형별로 분석한 결과, 사례수가 극히 적은 경우를 제외하고 음식물 물품 관관교통편의를 동시에 제공받은 경우 비수용성이 99.7%, 물품만 제공받은 경우 비수용성이 90.7%로 다른 위반유형별에 비해 수용하지 못한 비율이 매우 높게 나타났다. 반면, 음식물만 접대를 받은 경우에는 수용성(56.6%)이 비수용성(43.4%)보다 상대적으로 높게 나타났다. 위반유형별 가운데 비교적 명백한 위반행위라고 여겨지는 금전제공에서도 수용성(31.9%)보다는 비수용성(68.1%)이 2배 이상 높게 나타났다.

〈표 4-5〉 위반유형별에 따른 과태료 부과 수용성

(단위: 명)

	(%)	15 (31.9)	32 (68.1)	47 (100.0)
	(%)	9 (9.3)	88 (90.7)	97 (100.0)
	(%)	431 (56.6)	331 (43.4)	762 (100.0)
	(%)	5 (31.3)	11 (68.8)	16 (100.0)
	(%)	5 (100.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
+	(%)	0 (0.0)	5 (100.0)	5 (100.0)
+	(%)	15 (27.3)	40 (72.7)	55 (100.0)
+	(%)	43 (21.6)	156 (78.4)	199 (100.0)
+ +	(%)	1 (0.3)	319 (99.7)	320 (100.0)
+ +	(%)	0 (0.0)	9 (100.0)	9 (100.0)
	(%)	524 (34.6)	991 (65.4)	1515 (100.0)

6. 1

다음으로 1인당 과태료 부과금액에 따른 수용성의 차이를 살펴보면 1인당 과태료 부과금액의 증가에 따른 뚜렷한 경향은 발견되지 않았으나, 대체로 30만원 미만의 소액일 경우 수용성이 높은 반면, 70만원 이상 금액이 많아지는 경우 저항감이 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 1인당 과태료 부과금액별 과태료 부과 수용성

(단위: 명)

1				
30	(%)	155 (72.8)	58 (27.2)	213 (100.0)
30 ~ 50	(%)	101 (34.9)	188 (65.1)	289 (100.0)
50 - 70	(%)	114 (58.2)	82 (41.8)	196 (100.0)
70 - 100	(%)	26 (4.8)	513 (95.2)	539 (100.0)
100	(%)	87 (36.7)	150 (63.3)	237 (100.0)
	(%)	483 (32.8)	991 (67.2)	1474 (100.0)

7.

과태료 부과비율에 따른 수용성의 차이를 분석한 결과, 10배인 경우의 수용성은 9.3%, 30배인 경우는 33.7%, 50배인 경우는 41.7%로 과태료 부과비율이 높을수록 수용성이 높아지는 경향을 보였다. 이는 과태료 부과비율이 높을수록 과태료 부과 대상자들도 부인하기 어려울 정도로 위반행위가 확실한 반면, 과태료 부과 비율이 낮을수록 과태료 부과 대상자들이 위반행위로 받아들이기에는 사안이 모호하기 때문에 나타난 결과로 해석된다.

〈표 4-7〉 과태료 부과비율별 과태료 부과 수용성

(단위: 명)

10	(%)	14 (93.3)	1 (6.7)	15 (100.0)
10	(%)	9 (9.3)	88 (90.7)	97 (100.0)
30	(%)	455 (33.7)	895 (66.3)	1350 (100.0)
50	(%)	5 (41.7)	7 (58.3)	12 (100.0)
	(%)	483 (32.8)	991 (67.2)	1474 ³¹⁾ (100.0)

제3절 50배 이하 과태료 부과제도 수용성 관련 문제점

서론에서 언급하였듯이 2004년 「공직선거법」의 개정을 통해 도입된 50배 이하 과태료 제도는 선거부정을 방지하는데 실효성 있는 제재수단으로 자리매김 하였다고 평가받고 있지만, 일부에서는 이에 대한 거부감을 나타내고 있다. 이러한 과태료 부과제도에 대한 낮은 수용성의 원인을 찾기 위해 통계분석 및 사례분석을 실시한 결과, 본 연구에서 발견한 주요 문제점을 서술하면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 현행 과태료부과제도가 농촌지역의 인구특성을 고려하지 않고 도시지역 중심의 관점에서 시행되고 있다는 점.

둘째, 제261조 제6항의 위반유형이 지역 및 인구특성과 밀접한 관련이 있기 때문에 위반유형에 따른 수용성에 차이가 있다는 점.

31) 1인당 과태료 부과금액, 과태료 부과비율에서 분석대상자가 1,515명에서 1,474명으로 줄어든 이유는 과태료 부과 면제자 41명은 제외되었기 때문이다.

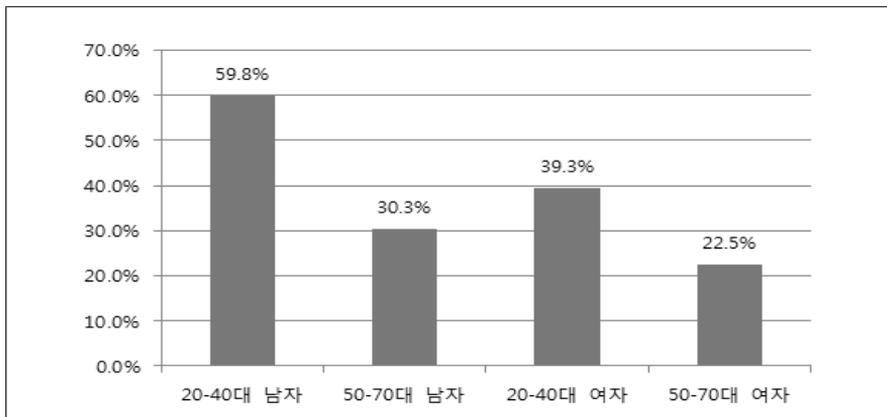
셋째, 적어도 경제적 부담이라는 측면에서 보면, 「공직선거법」 위반으로 부과된 형사처분(집행유예 혹은 벌금형)에 비해 행정처분(과태료 부과)이 더 높게 결정됨으로써 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점.

넷째, 과태료 처분통지 이후 이의제기를 신청할 경우 최종적으로는 사전납부나 자진납부에 비해 과태료 경감비율이 높아질 수 있다는 점이다.

이러한 문제점을 보다 구체적으로 살펴보기로 하자.

1. .

수용성 분석 결과, 인구학적 측면에서 남성보다는 여성에서, 20~30대 젊은 층보다는 50~60대 장년층에서 수용성이 낮은 것으로 나타났다. 두 가지 사실을 동시에 고려해 보면 대략적으로 50-60대 여성에게서 과태료 부과에 대한 저항감이 높은 것으로 보인다.



[그림 4-2] 성·연령별 집단 간 수용성 차이

실제로 연령을 20~40대 집단과 50~70대 집단으로 구분한 뒤 다시 남녀별로 집단을 나누어 4개 집단의 수용성을 비교한 결과, 50-70대 여자 집단의 수용성이 가장 낮은 것으로 나타난 반면, 20-40대 남자 집단의 수용성이 상대적으로 높게 나타났다.

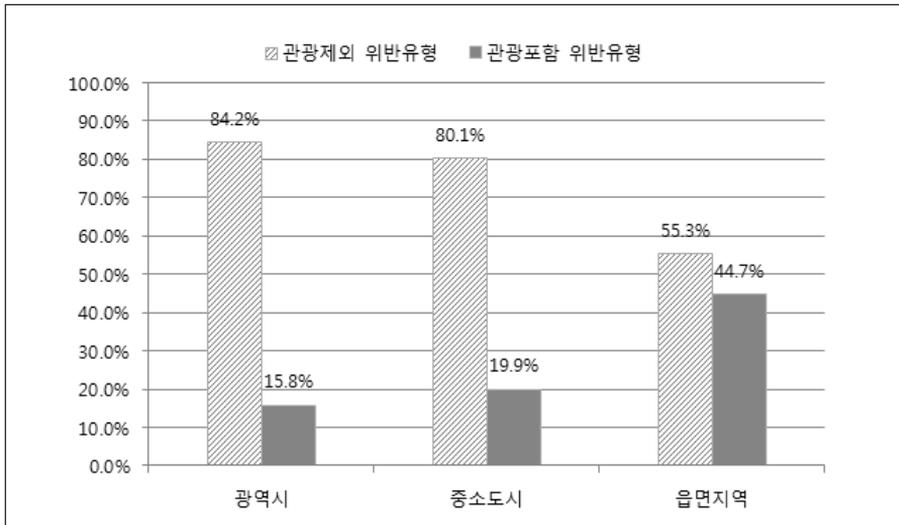
이러한 성별, 연령별 차이는 주로 「공직선거법」 위반으로 과태료를 부과 받은 사람들이 거주하는 지역적 차이를 반영한 것으로도 여겨진다. 왜냐하면 지역규모별 수용성 차이를 보면, 대체로 광역시보다는 읍 면지역에서 수용성이 매우 낮은 것으로 나타나기 때문이다. 다음은 △△군 선거관리위원회에서 보고한 사례이다.

[사례1] 2012년 3월 7일 △△군 문예회관에서 개최된 「A당 당원교육」에 다수의 선거 구민을 참석시킬 목적으로 ○○○과 □□□는 사전에 공모하여 지역의 풍물단원 12명에게 185,000원 상당의 교통편의와 205,000원 상당의 음식물을 제공하였다. 이에 대해 △△군 선거관리위원회는 12명에게 부과기준액 32,500원의 30배에 해당하는 975,000씩 총 1,170만원을 부과하였다. □□□는 같은 풍물단원들에게 생일 턱을 냈다고 주장하고 있으나, □□□의 실제 생일은 7월(음력 5월)로 3월에 생일 턱을 냈다고 하는 것은 모순이며, 평소 살림살이가 넉넉지 못한 □□□가 22만원의 큰돈을 들여 음식물을 샀다고 하는 정도도 납득하기 어렵기 때문에 「공직선거법」 위반사실이 분명함에도 불구하고, 12명 모두 이의신청을 하였다. 이들의 이의제기 사유는 □□□가 제공한 식사가 선거와 관련이 있다는 사실을 인지하지 못하고, 생일 밥으로 생각하여 얻어먹은 것을 범위반이라고 인정할 수 없다는 것이다.

현재 우리나라의 인구특성 상 지방 농어촌 지역일수록 고령자들이 많이 살고 있는데, 이번 조사대상의 시도별 인구분포를 보면 읍 면지역 거주자들이 도시 지역 거주자보다 많음을 알 수 있다. 결국 선거철 기부행위는 주로 젊은 사람이 많이 사는 대도시 지역보다는 농어촌 지역에 살고 있는 50-70대 노인을 대상으로 많이 발생하는 것으로 보인다. 따라서 과태료 부과제도의 운영 및 개선방안은 도시에 거주하는 젊은 사람에게 초점을 맞추기 보다는 지방에 거주하는 노인들의 현실도 고려할 필요가 있겠다.

2. 「공직선거법」 제261조 제6항 위반유형들

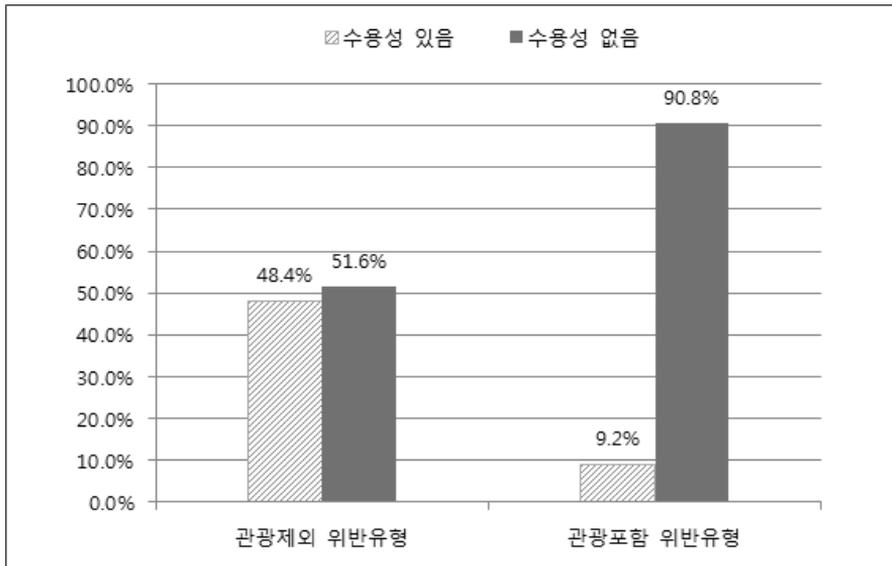
과태료 부과에 대한 수용성 분석 결과, 「공직선거법」 제261조 제6항 위반유형들 중에서 음식물만 제공을 받은 경우에는 상대적으로 수용성이 높은 반면, 음식물이나 물품과 더불어 관광을 동시에 제공 받았을 때에는 수용성이 매우 낮게 나타났다.



[그림 4-3] 지역규모별 위반유형의 차이

이러한 결과를 지역규모별로 나누어 분석한 결과, 광역시에서는 음식물만 제공을 받았거나 물품만 제공을 받는 등 관광이 포함되지 않은 위반(84.2%)이 관광을 포함한 유형(15.8%)에 비해 높게 나타난 반면, 읍면지역의 경우에는 여전히 관광을 포함하지 않은 위반유형(55.3%)이 상대적으로 높은 편이기는 하나 관광을 포함한 위반유형이 44.7%로 광역시나 중소도시에 비해 월등히 높다는 사실을 알 수 있다.

지역에 따라 위반유형이 다르게 나타나는 이유는 「공직선거법」 위반 사건이 지역의 특성과 무관하지 않다는 것을 말해준다. 읍면지역일수록 관광을 빙자한 향응·접대의 방법이 노인들을 상대로 많이 이루어지고 있다. 실제로 관광이 포함된 위반유형의 사례에 나타난 의견제시나 이의신청 사유를 보면, 관광하러 가자는 지인의 제안을 받고 관광버스에 몸을 실은 후 혹은 관광지에 도착해서 음식물을 먹는 중에 선거와 관련이 있다는 사실을 알게 되었다는 진술이 자주 발견되고 있다.



[그림 4-4] 위반유형에 따른 수용성 차이

흥미로운 사실 중 하나는 관광이 포함된 복합적 위반유형일수록 수용성이 낮은 경향이 보인다는 점이다. 즉 관광이 포함되지 않은 위반유형의 경우 51.6%가 수용성이 없는 반면, 관광이 포함된 위반유형에서는 무려 90.8%가 수용성이 없는 것으로 나타났다.

이러한 결과가 나타난 이유는 우선 음식물이나 서적만 제공 받은 경우 부과 금액이 30만원 미만으로 소액인 경우가 많아 항응제공 사실을 인정하고 과태료를 납부하는 경향이 크기 때문으로 보인다. 반면, 음식물·물품 관광을 동시에 제공 받은 경우는 대개 사전에 선거를 위한 항응제공이라는 사실을 모르고 나중에야 위반사실을 알게 되는 경향이 있다. 이런 경우 과태료 부과대상자들은 상호 의논하여 관련 사실을 숨기기도 하고, 과태료 부과금액이 음식물만을 제공 받았을 때보다는 매우 크기 때문에 이의제기를 하는 경우가 많은 것으로 보인다.

3.

사례분석을 통해 발견된 흥미로운 사실 중 하나는 형사처벌이라는 관점이 아니라 경제적 혹은 재정적 부담이라는 측면에서 보면, 「공직선거법」을 위반하여 받은 형사처분보다 「공직선거법」 제261조 제6항을 위반하여 부과 받은 과태료가 더 중하게 인식되는 경우가 자주 발견된다는 사실이다. 이러한 점은 다음과 같은 사례들에 잘 나타나 있다.

[사례2] 제19대 국회의원선거 후보자 □□□는 2012년 1월 ○○○에게 명절선물을 보낼 것을 지시하였다. 이에 ○○○은 □□□의 명의로 자원봉사자 17명에게 택배로 73,150원 상당의 젓갈선물세트를 제공하였다. △△구선거관리위원회는 이 사건을 「공직선거법」 위반으로 △△지방검찰청에 고발하였고, 3심까지 이어진 재판 끝에 □□□는 징역 10월, 집행유예 2년형을 확정 받았다. 결국 고의로 선물을 제공한 □□□는 실질적으로 아무런 경제적 부담을 지지 않은 데 반해, 젓갈선물세트를 받은 17명에게는 제공받은 물품의 10배에 해당하는 731,500원의 과태료가 부과되었다. 부과대상자들은 모두 이에 반발하여 이의제기를 하여, 재판 중에 있거나 재판을 통해 731,500원의 과태료가 확정되었다.

[사례3] △△구선거관리위원회는 2012. 1. 18일부터 19일까지 □□□가 제19대 국회의원 선거 입후보예정자 ○○○를 위하여 지역협의회장을 비롯해 지역 선거구민에게 백화점 상품권 1,700,000원 상당을 제공한 사실을 적발하였다. △△구선거관리위원회는 이 사건을 ■■지방검찰청에 수사를 의뢰하였고, 검찰은 ■■지방법원에 기소하였다. 재판 결과, □□□는 징역 1년, 집행유예 2년의 형을 선고받았다. 그리고 □□□로부터 백화점상품권을 받은 ◇◇◇ 등 20명에게는 최소 400,000원에서 최대 3,000,000원까지 총 67,980,000원의 과태료가 확정·부과되었다. 이들 중 14명의 부과 대상자들이 반발하여 3회에 걸쳐 이의신청을 하였다.

[사례4] △△구선거관리위원회는 제19대 국회의원선거 입후보예정자 ○○○의 선거사무장이던 □□□가 선거 활동비 명목으로 수회에 걸쳐 선거사무원에게 100만원 상당 현금을 지급한 사실을 적발하였다. ■■지방법원은 □□□에게 징역 10월, 집행유예 2년의 형을 선고하였다. 그리고 □□□로부터 현금을 제공 받은 2명은 300만원씩 총 600만원의 과태료를 확정·부과 받았으나, 50% 감경되어 150만원씩을 납부하도록 하였다. 그러나 2명의 부과 대상자들은 이에 반발하여 이의신청을 하였다.

위의 사례는 비록 집행유예 판결이 선고의 법률적 효과가 완전히 면제되는 것은 아니지만, 집행유예를 법관의 관용으로 인식하는 국민의 법 감정상 정범에 가까운 주동자가 형의 집행을 유예 받고 있는데 비해 향응을 제공 받은 사람들의 경우 적지 않은 과태료 처분을 받은 것은 형평성 측면에서 납득하기 쉽지 않은 측면이 있고, 이러한 사례가 많아질수록 과태료 부과에 대한 수용성은 낮아질 수 있다.

기부행위를 한 주동자에게 형사처분 중 하나인 벌금형이 부과된 경우에도 벌금보다 과태료가 더 많이 부과된 사례가 나타나고 있다.

[사례5] 2011년 12월 제19대 국회의원선거 후보 예정자 □□□의 출판기념회에서 ○○○외 5명은 총 36명의 유권자에게 □□□의 서적(가액 15,000원) 120권과 음식물(1일당 11,736원 상당), 그리고 관광버스를 무상으로 제공하였다. △△군선거관리위원회는 이들을 검찰에 고발하였고, △△지방법원은 재판(1심)을 통해 주동자 ○○○외 5명에게 벌금 100만원을 선고하였다. 반면, 서적·음식물·교통수단을 제공받은 36명의 유권자에게는 총 2천만원에 가까운 과태료가 부과되었으나, 과태료 부과금액을 재결정하여 관련자 22명에게 1,300만원에 상당하는 과태료를 부과하였다. 이는 향응을 제공한 ○○○외 5명에게 처분된 벌금을 크게 웃도는 금액이며, 이러한 처분에 불복한 20명이 이의신청을 제기하여 재판이 진행 중이다.

[사례6] 자율방범연합대장인 ○○○는 2011. 10. 23. 모 횡집에서 제19대 국회의원 선거 입후보자인 □□□의 지지를 호소하며 선거구민 20명에게 식사를 제공하였다. △△구선거관리위원회는 이 사건을 △△지방검찰청에 수사의뢰를 하였고, 검찰은 △△지방법원에 기소하였다. 재판 결과, 1심에서 ○○○는 벌금 100만원의 형을 선고받았다. 그리고 ○○○에게 음식물을 제공받은 14명에게는 총 7,639,450원의 과태료가 부과되었다. 그런데 과태료 부가가 결정된 선거구민 14명 중 한 명의 과태료는 ○○○가 선고받은 벌금 가액인 100만 원을 초과한 1,046,500원을 부과 받았고, 나머지 13명은 과태료 627,900원을 의 견제출 기간 중 사전납부를 하였다.

[사례5]에서는 「공직선거법」을 위반한 자들에게 법원이 유죄로 판결을 내려 벌금형을 부과하였으나, 적극적으로 범행을 주도한 자들이 받은 벌금형보다 향응을 제공받은 일부 유권자의 과태료가 더 많이 책정되고 부과됨으로써 과태료를 부과 받은 당사자는 물론 이를 바라보는 일반인도 부과된 과태료 내역을 받아들이기 어려운 측면이 있다. 이와 유사하게 [사례6]에서는 주동자가 벌금 100만원이라는

무거운 벌금형을 받기는 하였으나, 향응을 제공 받은 14명 중 1명 역시 100만원에 준하는 과태료를 받아 적어도 경제적 부담이라는 측면에서는 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

이처럼 「공직선거법」을 위반하고 재판을 거쳐 받은 형사처분보다 향응을 제공받아 부과된 과태료가 적어도 경제적 측면에서 더 큰 불이익으로 여긴다면 과태료 부과에 대한 일반국민의 수용성은 낮아질 가능성이 클 것으로 생각된다.

4.

통계분석과 사례분석을 통해 발견한 현행 50배 이하 과태료 부과제도의 또 다른 문제는 이의제기를 통해 과태료를 내지 않고 버틸 경우 사전납부라든지 기한 내 납부를 하는 것보다 최종적으로 부과되는 과태료 금액이 크게 경감된다는 사실이다. 이러한 문제는 다음과 같은 사례들에서 잘 드러난다.

[사례7] 2011년 6월 제19대 국회의원 입후보자인 △△△의 지지세력을 확충하고 선거구민들의 지지를 확대할 목적으로 □□□와 ○○○는 ‘△△△를 사랑하는 모임’이라는 사조직을 만들고 야유회를 개최하였다. 이 야유회에서 □□□와 ○○○는 27명의 유권자에게 관광버스와 음식물을 제공하였다. △△지방법원은 모임의 주모자인 □□□와 ○○○에게 각각 벌금형 150만원과 100만원을 선고하였다. 이 모임에 참가해 교통과 음식물을 제공받은 27명은 각각 673,900원의 과태료가 확정되었다. 이들 중 20명은 과태료를 사전납부하고, 3명은 납기 내 납부를 하였다. 그러나 나머지 4명 중 2명은 과태료 처분에 대한 이의를 제기하였고, 재판 결과 이의가 받아들여져 각각 60만원과 40만원으로 과태료가 경감되었다.

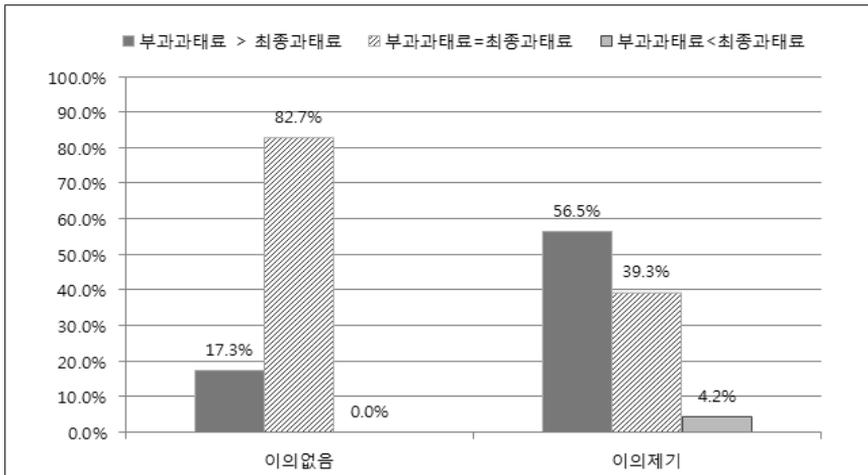
[사례8] 2011년 8월, ○○○와 ▽▽▽는 식당에서 당원 일부를 포함한 선거구민 22명에게 ‘□□포럼’에 대해 설명하면서, 생선회 등 총 70만원 상당의 음식물을 제공하였다. 그들은 포럼을 설명하며 회원가입을 유도하고, “◇◇◇를 대통령선거 경선 시 도와 달라”라는 취지의 발언을 하여 「공직선거법」을 위반하였다. △△구선거관리위원회는 이 자리에 참석한 19명에 대하여 1인당 과태료 999,900원을 통보하였다. 19명 중에서 2명은 면제자로 과태료 부과가 면제되었고 1명은 자진납부를 하였다. 그러나 나머지 16명은 이의제기를

하여 과태료 재판을 받고, 이 재판을 통해 1명은 과태료 면제, 13명은 35만원 부과, 2명은 99만원 부과의 판결을 받았다. 결국 99만원의 과태료를 낸 2명을 제외한 14명은 자진납부한 자보다 더 적게 과태료를 납부하였다.

[사례 7]에서 보듯이 과태료 처분 대상자 27명 중에서 선거관리위원회의 과태료 처분을 받아들이고 의견제출 기간 내 과태료를 납부한 20명보다 최종적으로 법원의 재판을 거쳐 과태료 처분의 타당성이 인정된 2명의 과태료가 적게 확정된 것을 알 수 있다. [사례 8]에서도 선거관리위원회의 처분에 순응하여 고액의 과태료를 자진납부한 1명 보다 이의신청한 대상자가 많게는 50% 이상 과태료를 감경 받는 경우가 발생하고 있다.

이처럼 과태료 부과 이의신청 제도가 악용되어 선거관리위원회의 과태료 부과 처분을 수용한 대상자와 수용하지 않은 대상자 사이의 형평성 문제가 불거질 가능성이 있다. 이러한 사례가 많아질 경우 ‘법에 따르는 사람이 손해’라는 인식이 확산되어 과태료에 대한 수용성은 낮아질 수 있다.

이러한 경향은 통계분석을 통해서도 나타난다. 과태료 처분통지 시에 받은 금액(혹은 경감을 받은 금액)과 최종 납부한 과태료(혹은 법원에서 판결을 받은 과태료)의 차이를 이의제기 여부에 따라 분석한 결과, 이의제기를 하지 않은 경우에는 부과된 과태료와 최종 과태료 간에 차이가 없는 비율이 82.7%로 가장 높게 나타난 반면, 이의제기를 한 경우에는 처분통지 시 부과된 과태료에 비해 최종 과태료가 적은 경우가 56.5%로 높게 나타났다.



[그림 4-5] 이의제기에 따른 부과과태료와 최종과태료 간 차이

이러한 결과는 앞의 사례에서 본 것과 같이 사전납부를 하거나 이의제기를 하지 않고 기한 내 납부를 한 경우에 비해 이의신청의 과정을 통해 재판까지 끌고 갈 경우 과태료를 덜 내는 경향이 있음을 보여준다. 따라서 이러한 제도의 허점을 보완해야 할 필요가 있다.

제5장 50배 이하 과태료 부과제도의 수용성 제고방안

제1절 교육명령제도의 활용

현행 「공직선거법」은 선거와 관련한 경미한 금품수수 등을 기부 받은 자(가액이 100만원 초과자 제외)에 대한 벌칙으로서 받은 가액의 10배 이상 50배 이하의 과태료 부과만을 규정하고 있다. 기부행위 금지규정을 위반하여 100만원 이하의 금전 등을 제공받은 경우 금전 등을 제공받은 사유에 관계없이 모두 10배 이상 50배 이하의 과태료를 부과하도록 하여 금품선거에 대한 제재를 강화함으로써 선거의 공정성을 강화하고자 하는 취지이지만, 과태료 부과대상자의 수용성을 제고하기 위해서는 과태료 일변도의 벌칙을 대체할 수 있는 방안 마련이 요구된다.

다양한 방안을 고려할 수 있겠지만, 우선적으로 고려할 수 있는 방안으로 형사 처분이나 행정처분에 있어서의 수강명령이나 도로안전교육 등과 같은 교육명령 제도(가칭)의 도입을 고려해 볼 수 있다.

교육명령제도는 과태료처분이 확정된 부과대상자에 대하여 선관위가 일정한 시간의 강의나 교육을 받도록 명하는 제도로 이해할 수 있다. 교육명령은 교육을 통하여 과태료처분대상자가 가지고 있는 선거와 관련한 잘못된 인식을 바로잡고 또한 민주시민의식을 함양하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 교육명령제도의 도입을 통해 과태료 일변도의 벌칙부과에 따른 문제점을 해결하고 처분대상자들의 수용성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

본 제도의 구체적인 활용방법에 대해서는 아래와 같은 세 가지의 방법을 고려해 볼 수 있는데 각각의 방법을 통합해서 운영할 것인지 개별적으로 운영할 것인지 대해서는 실무의 현실 등을 고려하여 보다 심도 있는 논의가 필요할 것으로 생각되지만 이하에서는 통합운영을 전제로 하여 각각의 운영방법에 대해서 살펴보고자 한다.

1.

우선 사건의 중대성이 경미하거나 정상을 참작할 만한 사항이 큰 경우에는 교육 명령 조건부로 과태료의 부과를 유예할 수 있는 방법(이하, ‘조건부 과태료부과 유예제도’라고 한다)을 생각해 볼 수 있다. 여기서 말하는 조건부 과태료 부과 유예제이란 50배 이하 과태료 부과대상 행위의 동기, 위반정도 등을 고려하여 사안에 따라 과태료 부과 대신에 선관위에서 실시하는 일정한 교육을 수강하는 조건부로 과태료 부과를 유예하는 제도로 이해할 수 있다.³²⁾ 실제로 형사처벌대상자의 경우에도 경미한 사건은 조건부로 기소를 유예하거나 선고를 유예하고 있다. 조건부로 시행하는 교육제도를 마련하기 위해서는 교육프로그램 마련과 강사충원 등의 예산과 인원충원의 어려움이 있지만 이러한 문제는 현재 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원에서 실시하고 있는 민주시민정치교육을 활용하거나 시·도 또는 구·시·군 위원회 주관으로 비상설 프로그램을 운영할 수 있고, 교육장소 또한 각 시·도 또는 구·시·군 위원회에서 실시할 수 있으므로 교육제도 운영에 따른 현실적인 문제도 어느 정도 해결할 수 있다. 다만 교육내용, 연수시설의 활용, 강사진의 구성 등을 어떻게 할 것인지에 관한 문제와 제도의 변경에 따른 법적 근거마련 등의 문제를 해결할 필요가 있어 추후 이에 대한 구체적인 연구와 논의가 필요할 것으로 보인다.

앞에서 살펴보았듯이, 50배 이하 과태료부과제도 관련 수용성은 지방 농어촌 지역에 살고 있는 50-70대 사이의 연령층에서 낮게 나타나는 인구학적 특성을 보이고 있다. 또한 사건 관련 특성 가운데 제공받은 접대유형은 음식물과 더불어 물품, 관광을 동시에 제공 받았을 때 수용성이 매우 낮게 나타났다. 특히 이러한 음식물·물품·관광을 동시에 제공 받은 경우는 주로 읍면지역에서 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과가 나타난 이유는 음식물·물품·관광을 동시에 제공 받은 경우는 대개 사전에 선거를 위한 향응제공이라는 사실을 모르고 나중에야 위반사실을 알게 된 경우가 대부분이고, 또한 이러한 행위가 지역공동체에서

32) 이러한 교육명령을 기피하거나 불응하는 경우에는 기존의 과태료를 부과해야 할 것이다.

관행적으로 행해져 온 것이기 때문에 이를 위법한 행위로 인식하지 못한다는 것에 기인하는 것으로 추측된다. 이에 따라 비교적 경미한 위반사건에 부과되는 50배 이하 과태료 부과제도는 그 수용성이 매우 낮게 나타나고 있으며, 경우에 따라 과태료 부과대상자는 행정질서별 대상자이기는 하지만 결과적으로 범죄자로서 낙인 찍혀 공동체 생활에 지장을 받는 결과를 초래하기도 한다. 이러한 문제를 해결하는 데에 조건부 과태료 부과유예제도가 많은 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 즉, 과태료 부과 일변도에서 벗어나 사안에 따라 조건부로 교육을 받도록 함으로써 일률적인 과태료 부과에 따른 일반 국민의 선거관리위원회에 대한 반정서의 형성을 해소하고, 또한 각급 선거관리위원회에서도 지역 사정이나 현장의 실정을 고려하여 제재를 할 수 있도록 함으로써 그 부담을 줄일 수 있을 것으로 생각된다. 또한 과태료 부과대상자의 입장에서도 수용하지 못하는 선거관련 위반행위를 교육을 통해 알 수 있게 되어 선거의 자유와 공정성에 대한 이해를 높임으로써 선거범죄 관련 특별예방효과를 높일 수 있을 것으로 생각된다. 조건부 과태료 부과유예제도는 50배 이하 과태료 부과제도의 시행으로 얻어진 일반예방효과와의 감소를 초래할 위험성도 있겠으나 사안에 따른 적절한 적용에 의해 이러한 문제는 해소할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 50

다음으로 형사처분이나 행정처분에 있어서는 수강명령이나 도로안전교육 등과 같이 형벌과 처분을 병과해서 부과되는 경우를 찾아 볼 수 있는데 이와 유사한 제도 즉, 50배 이하 과태료처분과 교육명령을 동시에 부과하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 이러한 방법을 적용할 수 있는 사안으로서는 다음과 같은 사례를 생각해 볼 수 있다. 예를 들어, 위반행위가 명백하고 위반의 정도가 비교적 중하지만 처분대상자가 사안의 심각성을 명백히 인식하고 있고 또한 그에 대해 충분히 반성하고 개선의 정을 보이는 경우 등과 같이 원칙적으로 과태료를 부과해야 하지만 현재 상황을 고려할 때 이러한 처분이 부과하는 측이나 부과 받는 측에서

볼 때 매우 부담으로 작용할 수 있는 경우이다.

앞서 살펴본 양대 선거의 분석에서도 나타나듯이 과태료부과 처분통지를 받은 1,175명 중 16.3%에 해당하는 191명의 처분대상자는 과태료부과 처분에 대해 이의 신청을 하지 않고 있어 과태료부과처분을 수용하고 있는 것으로 나타났는데(제3장 제3절 3. 참조), 이들은 이의신청을 제기하는 83.7%의 부과대상자와 비교해 볼 때 상대적으로 자신들의 위반행위에 대해 사안의 심각성을 명백히 인식하고 있고 또한 그에 대해 충분히 반성하고 있는 자들로 추정된다. 물론 191명의 처분대상자 모두에게 이러한 추정을 기대할 수는 없겠지만, 이들 대상자를 대상으로 50배 이하 과태료 및 교육명령을 병과하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 교육명령병과의 방법은 다양할 수 있을 것이다. 예를 들어 과태료와 교육명령을 50대 50의 비율로 병과할 수도 있을 것이며, 사안에 따라서는 최소한의 과태료를 부과하고 나머지는 교육명령을 부과할 수도 있을 것이다. 이러한 교육명령 병과제도의 도입을 통해 50배 이하 과태료 부과제도의 일반예방효과 및 특별예방효과를 기대할 수 있으면서 또한 본 제도의 수용성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 50

다음으로, 앞서 살펴본 2가지 유형에 해당하지 않는 과태료부과대상자의 경우도 생각할 수 있는데, 예를 들면 위반사안이 중대하고 고액의 과태료(최대 3천만원)를 부과 받는 대상자들이다. 이들 대부분은 자신의 위반사항을 인정하지 않고 따라서 이의제기를 신청하는 자들로서 정상참작의 여지가 거의 없는 사람들이다. 그러나 이들에게도 고액의 과태료는 부담일 수밖에 없고 경우에 따라서는 이러한 부담 때문에 고의적으로 이의제기를 신청하는 경우도 있을 것이다.³³⁾ 따라서 과태료 처분대상자들의 부담을 경감시키면서 또한 수용성을 제고할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 여기에서 간과해서 안 될 점은 단지 과태료부과의 수용성 제고만을 위한 처분대상자들의 부담 감경방안은 50배 이하 과태료제도의 도입취지를 반감

33) 과태료 부과금액이 크면 클수록 수용성은 낮아지는 것으로 나타나고 있다.

시킬 우려가 있기 때문에 제도의 도입취지를 반영하면서 이들의 부담을 경감시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다는 점이다. 이러한 점을 고려할 때 생각해 볼 수 있는 방안으로 50배 이하 과태료 처분 대상자가 자발적으로 교육수강을 받을 경우 이를 인정하여 20%에서 최대 50%까지 과태료를 감경해 주는 것을 고려해 볼 수 있다. 즉, 앞서 기술한 예와 같이 위반사안이 중대하고 고액의 과태료(최대 3천만원)를 부과 받는 대상자들로서 사안의 중대함으로 인해 앞서 살펴본 2가지 유형을 고려함이 없이 과태료만을 부과하였다고 하더라도 과태료 부과 후에 그들이 자발적으로 교육수강을 신청하여 교육을 받을 경우 이를 적극적으로 반영하여 처분대상자의 부담을 경감하는 것이다. 실제로 「도로교통법」 상의 교통안전교육의 경우 면허정지처분을 받은 사람이 교통소양교육을 마친 경우에는 정지처분기간을 20일 감경하고 또한 교통소양교육을 마친 후에 교통참여교육도 마친 경우에는 추가로 30일을 감경하는 제도를 시행하고 있다.³⁴⁾ 이와 같이 50배 이하 과태료 처분 대상사건의 경우에 자발적으로 선거관리위원회가 실시하는 교육을 수강하였을 때에는 이를 인정하여 과태료 부과금액을 일정 정도 감경해 줌으로써 50배 이하 과태료제도의 도입 취지인 일반예방효과와 특별예방효과를 유지하면서 처분대상자의 부담을 경감해 주어 결과적으로는 50배 이하 과태료제도의 수용성을 제고할 수 있을 것으로 생각된다.

제2절 현행 50배 이하 과태료제도의 개선

1.

50배 이하 과태료 부과대상 사건의 경우 기부행위자는 형사처벌의 대상이다. 앞서 살펴보았듯이 50배 이하 과태료 부과대상 사건의 경우 피부과대상자의 위반행위의 인식이 사건 진행 중이거나 발생 후에 이루어지는 경우가 많은데, 이들 대부분은 처음에는 기부행위가 선거관련 위반행위인줄 몰랐다고 하거나 선거와는

34) 「도로교통법 시행규칙」 [별표 28] 참조.

아무 상관이 없는 것인 줄 알았다고 말하는 경우도 있다. 일반적인 국민의 법감정에 비추어 볼 때에도 이러한 경우는 그러한 행위를 하도록 유도한 기부행위자에게 무거운 처벌을 하는 것이 정의에 반하지 않는다. 실제로 기부행위자는 액수에 상관없이 과태료 처분이 아니라 형사처분으로써 처벌하고 있다. 그러나 50배 이하 과태료 부과대상 사건의 경우 대부분의 기부행위자가 집행유예 또는 벌금형을 선고 받고 있는데 벌금액은 과태료보다 낮은 경우가 빈번히 발생하고 있고 또한 징역형을 받는다고 해도 집행유예를 선고 받는 경우가 있어 처분의 형평성에 있어서 문제가 제기되고 있다. 즉 고액의 과태료를 부과 받은 사람의 입장에서 볼 때 더 무거운 처벌을 받을 것이 기대되는 기부행위자가 오히려 낮은 금액의 벌금이나 집행유예 판결을 받는 경우가 있어서 처분의 형평성에 있어서 문제점이 제기되고 있는 것이다. 물론 형사처벌은 선거권·피선거권의 제약 등이 따르기 때문에 행정처분과는 그 무게감이 전혀 다르다고 할 수 있다. 그러나 일반적인 국민들의 인식은 벌금과 과태료의 무게감의 차이를 잘 구별하지 못하고 있는 것이 사실이고 또한 그 차이는 금액의 많고 적음에 있을 뿐이다. 집행유예 역시 “집행유예는 무죄”라고 하는 인식이 우리사회에 널리 퍼져있는 현실을 고려해 볼 때 국민들이 느끼는 형평성의 문제는 쉽게 추측이 가능하다.

앞서 제4장 제3절에서 지적한 문제 상황을 해소하기 위해서 기부행위자에게 형사처벌 외에 과태료를 부과하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 벌금과 과태료의 동시부과가 헌법 제13조 제1항에서 금지하고 있는 이중처벌에 해당하는지가 문제가 될 수 있으나, 헌법재판소는 행정처분과 형사처벌은 그 목적을 달리하므로 이중처벌금지의 원칙에 해당하지 않는다고 하여, 벌금과 과태료를 병과해도 이중처벌에 해당되지 않는다는 태도를 취하고 있다.³⁵⁾ 따라서 기부행위자에게도 과태료를 부과함으로써 과태료부과대상자와 형사처분대상자와의 형평성을 제고

35) 과태료, 과징금, 이행강제금 등과 같은 행정처분에 제재와 억지의 성격이 있다고 해서 국가형 벌권의 행사와 같은 처벌이라고 볼 수 없다. 따라서 벌금과 과태료를 중복적으로 부과하는 것은 이중처벌금지의 기본정신에는 배치될 수 있으나 위배되지는 않다고 본다. 이때의 위헌성 판단은 과잉금지원칙, 즉 벌금과 과태료의 중복부과는 이중처벌금지원칙의 문제라기보다는 그러한 중복적 제재가 과잉에 해당하는지 여부의 문제로 보아야 할 것이다(1994. 06. 30. 92헌바38).

할 수 있을 것으로 기대된다.

2.

현행 「질서위반행위규제법」의 규정에 따라 의견제출(「공직선거법」제261조 제8항) 기간 내(사전통지를 받은 날로부터 3일까지)에 과태료를 자진 납부하는 자에 대해서는 100분의 20 범위 이내에서 과태료를 경감하고 있다(「질서위반행위규제법」 제18조 제1항, 동법 시행령 제5조).³⁶⁾

자진납부자의 경우 최종 과태료부과 통지 전에 과태료를 자발적으로 납부한다는 점에서, 자신이 저지른 위반행위를 인정하고 이에 대한 처분을 적극적으로 받아들였다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 과태료부과에 대한 수용성이 매우 높은 대표적인 사람들이라고 할 수 있다. 이와 반대로 수용성이 매우 낮은 대표적인 사람들로서는 이의신청을 제기하여 과태료부과처분취소재판까지 가는 경우의 사람들을 들 수 있다. 이 두 경우를 살펴보면 과태료 부과와 관련하여 형평성에 심각한 문제를 초래하는 사실을 발견할 수 있는데, 즉, 이의신청을 제기하여 과태료 부과처분취소재판까지 가는 경우, 최종 과태료부과금액이 자진납부자의 과태료 부과금액보다 낮아지는 경우가 많이 있다는 사실이다.

앞서 제4장 제3절에서 제시한 사례들을 볼 때, 결과적으로 과태료부과를 적극적으로 수용하는 것이 수용하지 않은 경우와 비교하여 볼 때 많은 금액의 과태료가 부과 되고 있음을 알 수 있다. 이는 달리 말하자면 과태료부과를 수용하지 않고 이의신청을 하는 것이 과태료를 적게 부과 받거나 경우에 따라서는 취소결정까지 받을 수 있게 되어 과태료부과대상자에게 이득이라는 것이다. 이러한 현상은 과태료부과처분을 적극적으로 수용한 자에게 정상을 참작하여 일정한

36) 의견제출 결과 과태료 처분대상자가 ① 「국민기초생활보장법」제2조에 따른 수급자, ② 「한부모가족지원법」제5조 및 제5조의 2 제2항·제3항에 따른 보호대상자, ③ 「장애인복지법」제2조에 따른 제1급부터 제3급까지의 장애인, ④ 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 1급부터 3급까지의 상이등급 판정을 받은 자, ⑤ 미성년자에 해당하는 경우에는 100분의 50 범위에서 과태료를 경감할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 당사자에 대해서는 그러하지 아니하다(「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2).

범위에서 혜택을 주고자 하는 과태료감경의 취지를 무색하게 하는 것으로, 과태료부과대상자에게 과태료처분의 공정성에 의문을 가지게 하고, 나아가 선거위반행위를 단속하여 선거의 공정을 확보하고자 하는 선관위의 단속노력에 부담을 주게 되어 소극적인 선거위반행위 단속으로 이어질 위험성이 있다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 자진납부자의 감경비율을 현행 20%에서 50%정도로 상향할 필요가 있다. 감경비율의 정도에 대해서는 좀 더 논의할 필요가 있겠으나 상기의 사례에서 볼 때, 이의신청을 통해 법원결정에 의해 과태료부과액의 감경이 이루어진 경우 대부분 원 과태료 부과금액의 50% 이내에서 이루어진 점을 고려하면 50%정도로 감경을 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 같은 이유에서 자진납부자는 아니지만 기한 내에 납부하는 자들에게도 20% 정도 감경한 과태료금액을 부과하는 것이 수용성이 없는 자들과의 형평성을 고려할 때 바람직할 것으로 생각된다.

3.

50배 이하 과태료 의견제출 기간의 연장과 심의 횟수를 늘려 과태료 자진납부 감경혜택의 기회를 폭넓게 제공할 필요가 있다.

앞서 언급한바와 같이 50배 이하 과태료는 「질서위반행위규제법」에 따라 일정 기간 내에 자진납부하면 20%를 감경하는 규정을 두고 있다. 그러나 현행 「공직선거법」은 「질서위반행위규제법」의 의견제출 기간, 즉 10일 이상의 기간과 달리 그 기간이 3일 이내로 매우 짧다.³⁷⁾

이는 짧은 시기에 이루어지는 선거의 특수성을 감안하더라도 「질서위반행위규제법」에 비해 상대적으로 당사자들의 권리를 제한하는 것으로 볼 수 있고, 특히 제도에 대한 이해력이 낮다고 볼 수 있는 농어촌 지역의 고령자들의 경우 이 기간을 활용하지 못하는 등 자기방어권을 행사하기에는 그 기간이 너무 짧다고

37) 「공직선거법」 제261조 제8항에 따라 「질서위반행위규제법」의 규정에도 불구하고 사전통지를 받은 날로부터 3일 이내에 의견진술을 하도록 하고 있다.

볼 수 있다. 또한 과태료부과 대상자들 중 단속결과를 받아들이지 못해 의견을 제출하면 자진납부기간이 경과된 후에야 심의결과가 나오기 때문에 감경혜택을 받지 못하는 경우도 빈번히 발생하고 있다.

따라서 「질서위반행위규제법」의 자진납부제도 취지에 따라 현행 3일간의 의견진술(자진납부)기간을 10일 이상으로 연장하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 자진납부 감경혜택을 폭넓게 제공함으로써 단속불만 민원을 해소하여 과태료제도 수용률이 높아질 것으로 기대해볼 수 있다.

4.

앞에서 살펴보았듯이, 50배 이하 과태료부과제도 관련 수용성은 지방 농어촌 지역에 살고 있는 50-70대 사이의 연령층에서 낮게 나타나는 인구학적 특성을 보이고 있다. 이러한 원인의 하나로 상대적으로 고액의 과태료부과금을 일시불로 납부할 수 없는 현실을 생각해 볼 수 있다. 실제로 과태료부과대상자가 살고 있는 농촌지역을 방문하여 조사해 본 결과 대상자들은 대부분은 60세 이상의 노인이었다. 그들의 생계는 농사와 출가한 자식들로부터 받는 용돈 등으로 유지하고 있었다. 이들에게 고액의 과태료부과는 현실적으로 매우 큰 부담으로 작용하고 있었고, 또한 이를 해결하기 위해 자식들에게 연락을 취하는 것 또한 큰 수치로 생각하여 고민하는 경우가 많이 있었다. 이와 같은 사실에서 알 수 있듯이 일률적인 고액의 과태료부과는 경제적 능력에 따른 처분의 불평등을 야기하고 이는 결국 사회양극화를 초래하여 서민의 권익을 침해할 소지가 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해소시켜 줄 방안을 고려하여 과태료제도의 수용성을 높일 필요가 있다. 이를 위해 과태료 납부기한의 연기 및 분할납부를 고려해 볼 수 있다. 현행 「질서위반행위규제법」 제17조 제3항은 과태료 납부기한의 연기 및 분할납부에 관한 규정을 두고 있는데, 신청요건이나 대상범위는 「국세징수법」 제15조부터 제20조까지의 규정을 준용하거나 새로이 요건을 규정하여 적용범위를 확대하는 등, 이 규정을 적극적으로 적용할 필요가 있다. 이를 통해

경제적 무능력자에 대한 편익을 도모하여 경제적 능력에 따른 처분의 불평등과 사회 양극화를 해소하는 등 서민권의 보호에 큰 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

5.

과태료처분대상자에게 발부되는 과태료 납부고지서는 지역이나 개인적 사정 등에 따라 통지의 어려움이 있을 수 있고 또한 납부방법이 곤란한 경우도 다수 발생하고 있다. 이러한 현실은 바로 과태료제도의 수용성 저하로 이어질 수 있어 이에 대한 개선책 마련이 필요하다고 할 것이다. 우선 납부통지방식은 일반적인 우편을 통한 서면전달이 원칙이나 이 외에도 휴대전화나 인터넷 메일을 통한 통지방법을 고려해 볼 필요가 있다. 예를 들어 본인이 장기간 부재중이거나 이사 등으로 인해 직접 전달받을 수 없는 경우 피부과대상자는 고지사실을 뒤늦게 알게 되어 자진납부기간을 지나치는 경우가 있으므로 다양한 통지방식을 통해 가능한 한 피부과대상자에게 신속·정확하게 전달하는 방법을 강구할 필요가 있다.

또한 납부방법에 있어서도 은행을 방문하여 직접 납부하거나 텔레뱅킹을 통한 송금 이외에도 인터넷을 통한 납부나 신용카드 등을 이용한 납부방법 등을 강구할 필요가 있다. 예를 들어 선관위 홈페이지에 과태료 조회 및 납부시스템을 마련하여 이를 통해 자신의 과태료를 확인하고 납부하도록 할 수 있다.

이와 같은 과태료 납부의 통지방법과 납부방법의 개선이 앞서 제안한 개선방법과 결합된다면 과태료 제도의 수용성 제고에 많은 기여를 할 것으로 기대된다.

6.

기존의 위반행위 관련 홍보활동을 효과적으로 진행하기 위해 선관위도 기존의 천편일률적인 홍보활동에서 벗어나 본 연구결과를 바탕으로 보다 전략적으로 홍보역량을 집중시켜 나갈 필요가 있다. 선관위에 주어진 예산과 인력은 한정

되어 있기 때문에 선택과 집중의 원칙에 충실할 필요가 있다는 것은 두말할 나위가 없다.

2012년에 실시된 양대 선거의 분석결과 위반행위의 발생이 인구학적 특성과 지역 등에 따라 유의미한 차이가 있음이 나타났으므로 이러한 통계학적 근거에 따라 선관위의 홍보역량을 집중하여 실시할 필요가 있다. 예를 들어 선거역량을 위반 사례가 많이 발생하는 지역이나 농어촌 지역에 집중시킨다든지, 또는 50~70대의 연령층이 쉽게 이해할 수 있는 홍보 자료의 마련 및 확산방법을 강구하는 등의 노력을 통해 기존의 천편일률적인 홍보활동에서 벗어나 전략적으로 홍보활동을 전개해 나간다면 보다 효과적인 위반행위 관련 홍보활동을 전개해 나갈 수 있을 것으로 생각된다.

제6장 결론

본 연구의 목적은 2012년 양대 선거에서 나타난 50배 이하 과태료 부과·징수 사례를 중심으로 선거범죄에 있어 50배 이하 과태료 제도의 수용성 제고를 위한 개선방안 마련에 있다. 이를 위해 본 연구에서는 2012년 제19대 국회의원선거와 제18대 대통령선거에서 과태료가 부과된 사건을 양적인 자료로 변환하여 사건별, 개인별 통계분석을 하였고, 그 결과를 요약·정리하면 다음과 같다.

먼저 사건별로는 총 70건의 사건을 사전통지단계, 의견제출단계, 선관위 의견 검토 및 과태료 부과단계, 과태료 부과에 대한 이의제기단계, 법원재판단계로 구분하여 각 단계별로 분석을 하였다. 그 결과, 사전통지단계에서는 음식물만 제공받은 경우에 의견제출비율이 상대적으로 높게 나타났다. 둘째로 과태료 부과에 대한 이의제기단계에서는 이의를 제기한 비율이 이의를 제기하지 않은 비율에 비하여 높게 나타났다. 셋째로 법원재판단계에서는 이의제기 사건 중 47.8%는 기각을 당한 반면, 이의가 인정된 사건은 17.4%에 불과한 것으로 나타났다.

다음으로 과태료 부과사건에 연루된 1,515명을 사건분석과 마찬가지로 사전통지단계, 의견제출단계, 선관위 의견검토 및 과태료 부과단계, 과태료 부과에 대한 이의제기단계, 법원재판단계로 구분하여 각 단계별로 분석을 하였다. 그 결과, 사전통지단계에서는 48.2%가 의견을 제출하였고, 사전납부자도 19.8%로 나타났다. 이를 개인특성별로 살펴보면, 남성보다는 여성에서, 60~70대이상 고령일수록, 광역시보다 읍·면지역에서 이의를 제기하는 비율이 상대적으로 높았다. 둘째로 이의제기단계에서는 이의를 제기한 사람이 이의를 제기하지 않은 사람보다 4배 이상 많았고, 특히 위반유형 중에서 물품·음식물·관광교통편의를 동시에 제공받은 경우에 이의를 제기하는 비율이 높았고, 연령이 많을수록, 읍·면지역일수록 이의를 제기하는 비율이 높아지는 경향이 발견되었다. 셋째로 법원재판단계에서는 이의가 인정된 사람(15.3%)보다는 이의가 기각된 사람(38.3%)이 2배 이상 많은 것으로 나타났다.

본 연구에서는 이상의 분석을 기초로 과태료 부과에 대한 수용성을 조작적으로 정의하여 인구적 특성 및 사건 특성별로 수용성 여부를 분석하였다. 본 연구에서는 「공직선거법」 위반 사실을 관계기관에 알리고 수사에 협조를 하여 과태료를 면제 받거나, 과태료에 대한 사전통지 이후 과태료를 사전납부 하거나, 선관위의 과태료 부과결정에 대해 이의제기를 하지 않은 경우에 한하여 수용성이 있는 것으로 보았다. 이러한 기준에 따라 과태료 부과사건 연루자를 분석한 결과, 과태료 부과처분에 대한 수용성이 있는 사람은 34.6%, 수용성이 없는 사람이 65.4%로 나타났다.

과태료 부과처분에 대한 수용성은 여성보다 남성, 젊은 사람일수록, 대통령선거 보다는 국회의원선거에서, 다른 접대유형보다 음식물만을 제공받았을 때 상대적으로 높게 나타났다. 반면 남성보다는 여성, 50-70대 이상 고령일수록, 읍·면지역에 거주할수록, 그리고 위반유형이 음식물과 물품은 물론 관광이 포함될 경우, 과태료 부과금액이 70만원 이상-100만원 미만인 경우에서 수용성이 낮게 나타나는 경향을 보여 주었다.

이러한 통계분석 및 사례분석을 근거로 현행 50배 이하 과태료 부과제도에 대한 수용성 측면에서 발견한 문제점은 첫째로 읍·면지역 거주 고령층에서 수용성이 낮게 나타난다는 점이다. 이는 읍·면지역의 고령화 현상과 관련이 있는 것으로 보인다. 따라서 과태료 부과제도의 시행 및 개선방안을 고려할 때 지방에 거주하는 노인을 염두에 둘 필요가 있을 것으로 여겨진다.

둘째는 「공직선거법」 제261조 제6항의 위반유형에 따른 수용성 차이가 발견된다는 점이다. 분석에 따르면, 음식물만 제공을 받은 경우 수용성이 상대적으로 높은 반면, 다른 항목을 동시에 제공받았을 때에는 수용성이 낮게 나타나며, 특히 관광이 포함된 유형일수록 수용성이 매우 낮은 경향을 보여주고 있다. 이는 관광이 포함된 유형의 경우 단순한 관광인줄 알고 행사에 참여하였다가 뒤늦게 알게 됨으로써 사실을 숨기기 위한 모의나 접대에 응한 사실이 비고의적으로 이루어졌다고 합리화시키는 경향이 크기 때문으로 보인다.

셋째는 법원에서의 재판결과가 때로는 형사처분보다 높은 과태료가 부과되고

있다는 점이다. 금품 및 향응을 제공함으로써 「공직선거법」을 위반한 자가 집행 유예나 과태료보다 낮은 벌금형을 받는 반면, 금품 및 향응을 제공받은 사람은 50배 이하의 과태료를 부과함으로써 적어도 경제적 불이익 측면에서 형평성에 어긋나는 사례들이 종종 발견되고 있다. 이러한 사례가 빈번해질 경우 과태료 부과제도에 대한 일반국민의 수용성 확산은 미미해질 수 있다.

넷째는 과태료 처분통지 이후 이의제기를 하는 사람의 최종납부액이 사전납부나 기한 내 납부를 하는 사람이 내는 금액보다 낮아진다는 점이다. 즉, 이의제기를 통해 과태료를 낮게 내거나 시간을 지연시킬수록 재판 등을 통해 사전납부나 기한 내 납부를 하는 대상자보다 과태료 부과금액이 크게 경감되는 경향이 나타나고 있다.

상기의 분석결과를 바탕으로 50배 이하 과태료 부과제도에 대한 수용성 제고 방안을 고려하였는데 크게 ① 교육명령제도의 활용과 ② 현행 50배 이하 과태료 제도의 개선을 중심으로 살펴보았다.

먼저, 교육명령제도의 활용에 있어서는 과태료처분이 확정된 부과대상자에 대하여 선관위가 일정한 시간의 강의나 교육을 받도록 명하는 교육명령제도의 도입을 통해 과태료 일변도의 벌칙부과에 따른 문제점을 해결하고 처분대상자들의 수용성을 제고하고자 하였다. 본 제도의 구체적인 운용에 있어서는 ① 사건의 중대성이 경미하거나 정상을 참작할 만한 사항이 큰 경우에는 교육명령 조건부로 과태료의 부과를 유예할 수 있는 방법, ② 위반행위가 명백하고 위반의 정도가 비교적 중하지만 처분대상자가 사안의 심각성을 명백히 인식하고 있고 또한 그에 대해 충분히 반성하고 개선의 정을 보이는 경우에는 50배 이하 과태료 및 교육명령을 병과하는 방법, ③ 앞의 2가지 유형에 해당하지 않는 위반사안이 중대하고 고액의 과태료(최대 3천만원)를 부과 받는 대상자의 경우에는 과태료 처분 대상자가 자발적으로 교육수강을 받을 경우 이를 인정하여 20%에서 최대 50%까지 과태료를 감경해 주는 방법을 통합해서 운영하는 방안을 고려해 보았다.

다음으로 현행 50배 이하 과태료제도의 개선방안에 있어서는 ① 과태료부과 대상자와 기부행위자와의 형평성의 문제를 해결하기 위해 기부행위자에게 형사처벌

외에 과태료를 병과해서 부과하는 방안 ② 과태료처분에 대해 수용성이 있는 사람과 수용성이 없는 사람과의 형평성의 문제를 해결하기 위해 자진납부자에 대한 과태료 감경비율의 확대와 기한내 납부자에 대해 과태료를 경감하는 방안, ③ 일률적인 고액의 과태료부과로 인한 경제적 능력에 따른 처분의 불평등을 해소하기 위해 과태료 납부기한의 연기 및 분할납부를 적극 활용하는 방안, ④ 현행 3일 이내의 의견제출기간을 10일 이상으로 연장하여 과태료처분대상자의 자기방어권을 충분히 보장하는 방안, ⑤ 지역적 특성이나 개인적 사정 등으로 인해 과태료의 통지와 납부에 있어서 어려움이 있는 점을 개선하기 위해, 납부통지방식으로서 일반적인 우편을 통한 방법 외에도 휴대전화나 인터넷 메일을 통한 통지 등도 함께 이용하는 방안과 납부방법에 있어서 은행을 방문하여 직접 납부하거나 텔레뱅킹을 통한 송금 이외에도 인터넷을 통한 납부나 신용카드 등을 이용한 납부방법 등을 이용하는 방안, ⑥ 기존의 위반행위 관련 홍보활동을 효과적으로 진행하기 위해 기존의 홍보활동에서 벗어나 본 연구결과를 바탕으로 선택과 집중의 원칙에 따라 전략적으로 홍보역량을 집중시켜 나가는 방안 등을 제언하였다.

선거의 공정성은 민주주의를 실현하기 위한 시발점으로 사회질서의 기초가 되는 것이므로 이를 해치거나 위협하는 행위는 사회 기본질서를 약화시키는 결과를 초래하기 때문에 모든 후보자는 공정한 법률에 따라 선거운동을 해야 하고 유권자의 뜻이 금품이나 그릇된 정보 등에 의해서 왜곡되어서는 안 될 것이다. 이러한 선거의 공정성을 확보하기 위하여 선거관리위원회는 권력이나 금권 등에 의한 불공정한 선거운동에 대해서 엄중한 제재를 가함으로써 이를 금지·예방하고, 이를 통해 선거의 부패를 실효적으로 방지하고자 하고 있고 이러한 배경에서 도입된 50배 이하 과태료제도의 도입취지 역시 각종 선거에서 행하여지는 소액의 기부행위를 효과적이고 실질적으로 근절하고 유권자들의 선거에 대한 의식을 제고시켜 과거로부터 이어온 그릇된 선거문화를 바로잡으려고 한 것에 있다. 이와 같은 50배 이하 과태료제도의 도입취지는 앞으로도 유효할 것으로 생각된다. 따라서 50배 이하 과태료제도의 수용성 제고를 위한 상기의 개선방안은 이러한 제도의 도입취지에 반하지 않는 한에서 적극 추진되기를 기대해 본다.

【참 고 문 헌】

- 김왕식, “현행 선거제도 및 정치자금제도의 문제점과 개혁방향”, 한국민주 시민교육학회보, 제5권, 2000.
- 김재광, “과태료제도의 문제점과 개선방안: 한국에서의 질서위반법 도입”, 법조, 제53권 제10호 통권 제577호, 2004.
- 김재광, “법학”, 동림사, 2003.
- 문정민, “受講命令制度의 現況과 改善策”, 한국교정학회소식, 제38호, 2008.
- 박재현, “과태료의 실효성 확보수단에 관한 연구”, 비교법학, 제8집, 2008.
- 법원행정처, “공직선거 및 선거부정방지법 위반사건에 관한 판사회의 결과 보고서”, 대법원, 1995.
- 신두철, “정치자금의 투명성에 관한 연구”, 한국시민윤리학회보, 제23집 제2호, 2010.
- 원혜옥, “교통사범에 대한 사회봉사·수강명령의 확대실시에 대하여”, 법학 연구, 제5호, 2002.
- 이병기, 노성호, “수강명령제도와 교육내용에 관한 연구”, 형사정책연구, 제1994권 제5호, 1994.
- 이승호, “질서위반행위에 대한 제재체계의 정비를 위한 일 고찰”, 법조, 제53권 제10호, 2004.
- 이호용/박수희, “행정형벌의 과태료 전환의 이유와 기준에 관한 연구”, 한양법학, 제19권 제3호 통권 24집, 2008.
- 임성식/박영실, “선거사범 처리실태와 개선방안”, 형사정책연구, 제2005권 제4호, 2005.
- 정만희, “현행 선거법제의 문제점과 개선방안”, 저스티스, 제35권 제2호 통권 제66호, 2002.

주승희, “추징금징수의 실효성 확보방안에 대한 비판적 고찰”, 형사정책연구, 제18권 제4호, 2007.

중앙선거관리위원회, 선거·정치자금범죄 조사사무편람, 2011.

최무현, 이종한, “과태료 제도의 집행 실태 및 개선방안에 관한 연구”, 한국정책학회보, 제14권 제4호, 2005.

K. Loewenstein, “Political Power and the Governmental Process”, The University of Chicago Press, 1965.

관련법규

「공직선거법」, 법률 제10544호, 2013.03.23.

「공직선거관리규칙」, 중앙선거관리위원회규칙 제387호, 2013.03.27.

「질서위반행위규제법」, 법률 제10544호, 2011.04.05.

「질서위반행위규제법 시행령」, 대통령령 제24532호, 2013.05.10.

판례

1994. 06. 30. 92헌바38 헌법재판소 전원재판부

2013. 02. 22. 2012고합48 영동법원

인터넷자료

“불법선거 신고 2710만 원 ‘포상금’ 금품제공 받고 1990만 원 ‘과태료’”, 기호일보, 2012. 06. 13.

<http://www.kihoilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=468529>

“불법 선거운동 연루된 농촌주민들 역대 과태료”, 뉴스A, 2012. 04. 30.

<http://news.ichannela.com/tv/newsA/3/all/20120430/45908436/1>

[별첨] 통계표

[통계표] 수용성 분석

과태료 부과제도에 대한 수용성 여부(개인별 분석)

		사례수 Count	과태료 부과에 대한 수용성 여부			
			수용성 있음	수용성 없음	계	
			%	%	%	
전 체		(1515)	34.6	65.4	100.0	
성별	남자	(876)	38.0	62.0	100.0	
	여자	(623)	28.1	71.9	100.0	
연령별	20~30대	(139)	69.1	30.9	100.0	
	40대	(296)	41.2	58.8	100.0	
	50대	(517)	28.8	71.2	100.0	
	60대	(363)	21.2	78.8	100.0	
	70대이상	(184)	34.8	65.2	100.0	
선거별	국회의원선거	(1149)	42.9	57.1	100.0	
	대통령선거	(366)	8.5	91.5	100.0	
지역규모	광역시	(234)	59.4	40.6	100.0	
	중소도시	(307)	46.3	53.7	100.0	
	읍면지역	(974)	24.9	75.1	100.0	
시·도별	서울	(28)	35.7	64.3	100.0	
	부산	(28)	32.1	67.9	100.0	
	대구	(3)	100.0	0.0	100.0	
	인천	(122)	65.6	34.4	100.0	
	광주	(80)	33.8	66.3	100.0	
	대전	(27)	100.0	0.0	100.0	
	울산	(23)	100.0	0.0	100.0	
	세종	(0)	0.0	0.0	0.0	
	경기	(90)	70.0	30.0	100.0	
	강원	(19)	94.7	5.3	100.0	
	충북	(463)	3.5	96.5	100.0	
	충남	(189)	13.8	86.2	100.0	
	전북	(50)	78.0	22.0	100.0	
	전남	(94)	72.3	27.7	100.0	
	경북	(259)	32.0	68.0	100.0	
	경남	(40)	80.0	20.0	100.0	
	제주	(0)	0.0	0.0	0.0	
	위반유형	금전	(47)	31.9	68.1	100.0
		물품	(97)	9.3	90.7	100.0
음식물		(762)	56.6	43.4	100.0	
서적		(16)	31.3	68.8	100.0	
관광교통편의		(5)	100.0	0.0	100.0	
음식물+금전		(5)	0.0	100.0	100.0	
음식물+서적		(55)	27.3	72.7	100.0	
음식물+관광교통편의		(199)	21.6	78.4	100.0	
음식물+물품+관광교통편의		(320)	.3	99.7	100.0	
음식물+서적+관광교통편의		(9)	0.0	100.0	100.0	
1인당과태료		30만원미만	(213)	72.8	27.2	100.0
		50만원미만	(289)	34.9	65.1	100.0
	70만원미만	(196)	58.2	41.8	100.0	
	100만원미만	(539)	4.8	95.2	100.0	
	100만원이상	(237)	36.7	63.3	100.0	
과태료 부과 비율	10배미만	(15)	93.3	6.7	100.0	
	10배	(97)	9.3	90.7	100.0	
	30배	(1350)	33.7	66.3	100.0	
	50배	(12)	41.7	58.3	100.0	

[통계표] 개인별 분석

과태료 부과 사전통지에 대한 의견제출 여부(개인별 분석)

		사례수	의견제출여부				
			Count	의견없음	의견제출	자진납부	계
			%	%	%	%	
전 체		(1474)	32.0	48.2	19.8	100.0	
성별	남자	(849)	32.0	46.5	21.4	100.0	
	여자	(609)	32.7	51.7	15.6	100.0	
연령별	20~30대	(123)	38.2	31.7	30.1	100.0	
	40대	(291)	34.7	39.2	26.1	100.0	
	50대	(507)	33.9	49.1	17.0	100.0	
	60대	(360)	30.6	58.3	11.1	100.0	
	70대이상	(177)	23.2	55.4	21.5	100.0	
선거별	국회의원선거	(1125)	41.6	33.3	25.1	100.0	
	대통령선거	(349)	.9	96.3	2.9	100.0	
지역규모	광역시	(214)	24.8	34.1	41.1	100.0	
	중소도시	(307)	38.1	40.7	21.2	100.0	
	읍면지역	(953)	31.6	53.8	14.6	100.0	
시.도별	서울	(28)	100.0	0.0	0.0	100.0	
	부산	(23)	0.0	82.6	17.4	100.0	
	대구	(3)	0.0	0.0	100.0	100.0	
	인천	(120)	47.5	19.2	33.3	100.0	
	광주	(80)	1.3	67.5	31.3	100.0	
	대전	(12)	25.0	0.0	75.0	100.0	
	울산	(23)	0.0	0.0	100.0	100.0	
	세종	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	경기	(90)	37.8	37.8	24.4	100.0	
	강원	(19)	5.3	36.8	57.9	100.0	
	충북	(463)	22.0	77.8	.2	100.0	
	충남	(189)	16.9	74.1	9.0	100.0	
	전북	(50)	20.0	36.0	44.0	100.0	
	전남	(81)	40.7	34.6	24.7	100.0	
	경북	(256)	66.0	7.0	27.0	100.0	
	경남	(37)	2.7	27.0	70.3	100.0	
	제주	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	위반유형	금전	(46)	43.5	34.8	21.7	100.0
		물품	(97)	2.1	96.9	1.0	100.0
음식물		(722)	41.0	27.6	31.4	100.0	
서적		(16)	81.3	0.0	18.8	100.0	
관광교통편의		(5)	0.0	100.0	0.0	100.0	
음식물+금전		(5)	0.0	100.0	0.0	100.0	
음식물+서적		(55)	0.0	72.7	27.3	100.0	
음식물+관광교통편의		(199)	65.8	16.1	18.1	100.0	
음식물+물품+관광교통편의		(320)	0.0	100.0	0.0	100.0	
음식물+서적+관광교통편의		(9)	100.0	0.0	0.0	100.0	
1인당과태료		30만원미만	(213)	45.1	18.8	36.2	100.0
	50만원미만	(289)	32.2	43.9	23.9	100.0	
	70만원미만	(196)	46.9	14.3	38.8	100.0	
	100만원미만	(539)	11.1	84.6	4.3	100.0	
	100만원이상	(237)	54.9	25.3	19.8	100.0	
과태료 부과 비율	10배미만	(15)	0.0	6.7	93.3	100.0	
10배	(97)	2.1	96.9	1.0	100.0		
30배	(1350)	34.1	45.5	20.4	100.0		
50배	(12)	75.0	16.7	8.3	100.0		

과태료 부과 처분통지 이후 이의제기 여부(개인별 분석)

		사례수 Count	이의제기여부			
			이의없음	이의제기	계	
			%	%	%	
전 체		(1175)	16.3	83.7	100.0	
성별	남자	(663)	18.7	81.3	100.0	
	여자	(511)	12.9	87.1	100.0	
연령별	20-30대	(86)	50.0	50.0	100.0	
	40대	(214)	19.2	80.8	100.0	
	50대	(416)	12.7	87.3	100.0	
	60대	(319)	10.7	89.3	100.0	
	70대이상	(139)	13.7	86.3	100.0	
선거별	국회의원선거	(838)	22.3	77.7	100.0	
	대통령선거	(337)	1.2	98.8	100.0	
지역규모	광역시	(125)	24.8	75.2	100.0	
	중소도시	(241)	32.0	68.0	100.0	
	읍면지역	(809)	10.3	89.7	100.0	
시.도별	서울	(28)	35.7	64.3	100.0	
	부산	(19)	0.0	100.0	100.0	
	대구	(0)	0.0	0.0	0.0	
	인천	(80)	47.5	52.5	100.0	
	광주	(54)	3.7	96.3	100.0	
	대전	(3)	100.0	0.0	100.0	
	울산	(0)	0.0	0.0	0.0	
	세종	(0)	0.0	0.0	0.0	
	경기	(68)	60.3	39.7	100.0	
	강원	(8)	87.5	12.5	100.0	
	충북	(460)	3.3	96.7	100.0	
	충남	(170)	5.3	94.7	100.0	
	전북	(27)	63.0	37.0	100.0	
	전남	(60)	58.3	41.7	100.0	
	경북	(187)	5.9	94.1	100.0	
	경남	(11)	27.3	72.7	100.0	
	제주	(0)	0.0	0.0	0.0	
	위반유형	금전	(36)	11.1	88.9	100.0
		물품	(96)	8.3	91.7	100.0
음식물		(492)	33.3	66.7	100.0	
서적		(13)	15.4	84.6	100.0	
관광교통편의		(5)	100.0	0.0	100.0	
음식물+금전		(5)	0.0	100.0	100.0	
음식물+서적		(38)	0.0	100.0	100.0	
음식물+관광교통편의		(163)	4.3	95.7	100.0	
음식물+물품+관광교통편의		(318)	.3	99.7	100.0	
음식물+서적+관광교통편의		(9)	0.0	100.0	100.0	
1인당과태료		30만원미만	(135)	57.8	42.2	100.0
	50만원미만	(218)	14.7	85.3	100.0	
	70만원미만	(119)	31.9	68.1	100.0	
	100만원미만	(514)	.6	99.4	100.0	
	100만원이상	(189)	21.2	78.8	100.0	
과태료 부과 비율	10배미만	(1)	0.0	100.0	100.0	
	10배	(96)	8.3	91.7	100.0	
	30배	(1067)	16.8	83.2	100.0	
	50배	(11)	36.4	63.6	100.0	

과태료 부과 이의제기 이후 법원재판 결과(개인별 분석)

		사례수		법원재판 결과			
		Count	이의인정	이의기각	재판진행중	계	
			%	%	%	%	%
전 체		(984)	15.3	38.3	46.3	100.0	
성별	남자	(539)	7.2	52.5	40.3	100.0	
	여자	(445)	25.2	21.1	53.7	100.0	
연령별	20~30대	(43)	16.3	14.0	69.8	100.0	
	40대	(173)	35.3	26.6	38.2	100.0	
	50대	(363)	16.0	45.7	38.3	100.0	
	60대	(285)	7.7	38.9	53.3	100.0	
	70대이상	(120)	2.5	40.0	57.5	100.0	
선거별	국회의원선거	(651)	23.0	54.8	22.1	100.0	
	대통령선거	(333)	.3	6.0	93.7	100.0	
지역규모	광역시	(94)	60.6	9.6	29.8	100.0	
	중소도시	(164)	6.7	57.3	36.0	100.0	
	읍면지역	(726)	11.4	37.7	50.8	100.0	
시·도별	서울	(18)	27.8	5.6	66.7	100.0	
	부산	(19)	0.0	31.6	68.4	100.0	
	대구	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	인천	(42)	2.4	40.5	57.1	100.0	
	광주	(52)	100.0	0.0	0.0	100.0	
	대전	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	울산	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	세종	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	경기	(27)	0.0	51.9	48.1	100.0	
	강원	(1)	100.0	0.0	0.0	100.0	
	충북	(445)	16.4	11.7	71.9	100.0	
	충남	(161)	1.9	54.7	43.5	100.0	
	전북	(10)	0.0	100.0	0.0	100.0	
	전남	(25)	16.0	76.0	8.0	100.0	
	경북	(176)	6.8	92.6	.6	100.0	
	경남	(8)	0.0	87.5	12.5	100.0	
	제주	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	위반유형	금전	(32)	0.0	71.9	28.1	100.0
		물품	(88)	3.4	80.7	15.9	100.0
		음식물	(328)	22.3	62.8	14.9	100.0
서적		(11)	0.0	0.0	100.0	100.0	
음식물+금전		(5)	0.0	100.0	0.0	100.0	
음식물+서적		(38)	0.0	28.9	71.1	100.0	
음식물+관광교통편의		(156)	48.1	35.9	16.0	100.0	
음식물+물품+관광교통편의		(317)	0.0	1.6	98.4	100.0	
음식물+서적+관광교통편의		(9)	0.0	0.0	100.0	100.0	
1인당과태료		30만원미만	(57)	8.8	66.7	24.6	100.0
	50만원미만	(186)	2.2	78.0	19.9	100.0	
	70만원미만	(81)	3.7	69.1	27.2	100.0	
	100만원미만	(511)	12.7	17.8	69.5	100.0	
	100만원이상	(149)	49.7	31.5	18.8	100.0	
과태료 부과 비율	10배미만	(1)	0.0	100.0	0.0	100.0	
	10배	(88)	3.4	80.7	15.9	100.0	
	30배	(888)	16.6	33.8	49.7	100.0	
	50배	(7)	14.3	71.4	14.3	100.0	

[통계표] 사건별 분석

50배 이하 과태료 제도의 수용성 제고를 위한 개선방안

과태료 부과 사전통지에 대한 의견제출 여부(사건별 분석)

		사례수 Count	의견제출여부			
			의견없음	의견제출	자진납부	계
			%	%	%	%
전 체		(70)	31.4	52.9	15.7	100.0
선거별	국회의원	(67)	31.3	52.2	16.4	100.0
	대통령	(3)	33.3	66.7	0.0	100.0
지역규모별	광역시	(15)	40.0	40.0	20.0	100.0
	중소도시	(24)	33.3	50.0	16.7	100.0
	읍면지역	(31)	25.8	61.3	12.9	100.0
시·도별	서울	(3)	100.0	0.0	0.0	100.0
	부산	(2)	0.0	100.0	0.0	100.0
	대구	(1)	0.0	0.0	100.0	100.0
	인천	(7)	28.6	57.1	14.3	100.0
	광주	(3)	0.0	66.7	33.3	100.0
	대전	(1)	100.0	0.0	0.0	100.0
	울산	(2)	0.0	0.0	100.0	100.0
	세종	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0
	경기	(6)	33.3	50.0	16.7	100.0
	강원	(4)	0.0	75.0	25.0	100.0
	충북	(7)	42.9	57.1	0.0	100.0
	충남	(10)	20.0	80.0	0.0	100.0
	전북	(5)	40.0	40.0	20.0	100.0
	전남	(7)	42.9	42.9	14.3	100.0
	경북	(10)	40.0	40.0	20.0	100.0
	경남	(2)	0.0	100.0	0.0	100.0
	제주	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0
위반유형	금전	(3)	33.3	66.7	0.0	100.0
	물품	(1)	0.0	100.0	0.0	100.0
	음식물	(50)	34.0	50.0	16.0	100.0
	서적	(2)	0.0	50.0	50.0	100.0
	관광기타교통편의	(1)	0.0	100.0	0.0	100.0
	금전+물품	(1)	0.0	100.0	0.0	100.0
	음식물+서적	(4)	0.0	75.0	25.0	100.0
	음식물+관광기타교통편의	(7)	57.1	28.6	14.3	100.0
	음식물+물품+관광기타교통편의	(1)	0.0	100.0	0.0	100.0
총과태료금액	100만원 미만	(9)	22.2	44.4	33.3	100.0
	100만원 이상~500만원 미만	(18)	33.3	44.4	22.2	100.0
	500만원 이상~1000만원 미만	(18)	33.3	50.0	16.7	100.0
	1000만원 이상~3000만원 미만	(16)	37.5	56.3	6.3	100.0
	3000만원 이상	(9)	22.2	77.8	0.0	100.0
사전통지인원	10명 미만	(23)	26.1	56.5	17.4	100.0
	10명 이상~20명 미만	(28)	35.7	42.9	21.4	100.0
	20명 이상~30명 미만	(12)	41.7	50.0	8.3	100.0
	30명 이상	(7)	14.3	85.7	0.0	100.0

과태료 부과 처분통지 이후 이의제기 여부(사건별 분석)

		사례수 Count	이의제기여부			
			이의없음	이의제기	계	
			%	%	%	
전 체		(58)	20.7	79.3	100.0	
선거유형	국회의원	(56)	21.4	78.6	100.0	
	대통령	(2)	0.0	100.0	100.0	
지역구분	광역시	(12)	16.7	83.3	100.0	
	중소도시	(19)	36.8	63.2	100.0	
	읍면지역	(27)	11.1	88.9	100.0	
시·도별	서울	(3)	0.0	100.0	100.0	
	부산	(2)	0.0	100.0	100.0	
	대구	(0)	0.0	0.0	0.0	
	인천	(7)	28.6	71.4	100.0	
	광주	(2)	0.0	100.0	100.0	
	대전	(0)	0.0	0.0	0.0	
	울산	(0)	0.0	0.0	0.0	
	세종	(0)	0.0	0.0	0.0	
	경기	(5)	40.0	60.0	100.0	
	강원	(3)	66.7	33.3	100.0	
	충북	(7)	14.3	85.7	100.0	
	충남	(10)	10.0	90.0	100.0	
	전북	(4)	50.0	50.0	100.0	
	전남	(6)	0.0	100.0	100.0	
	경북	(7)	14.3	85.7	100.0	
	경남	(2)	50.0	50.0	100.0	
	제주					
	위반유형	금전	(3)	0.0	100.0	100.0
		물품	(1)	0.0	100.0	100.0
음식물		(40)	22.5	77.5	100.0	
서적		(1)	0.0	100.0	100.0	
관광기타교통편의		(1)	100.0	0.0	100.0	
금전+물품		(1)	0.0	100.0	100.0	
음식물+서적		(3)	0.0	100.0	100.0	
음식물+관광기타교통편의		(7)	28.6	71.4	100.0	
음식물+물품+관광기타교통편의		(1)	0.0	100.0	100.0	
총과태료비용		100만원 미만	(4)	25.0	75.0	100.0
	100만원 이상~500만원 미만	(15)	40.0	60.0	100.0	
	500만원 이상~1000만원 미만	(15)	33.3	66.7	100.0	
	1000만원 이상~3000만원 미만	(15)	0.0	100.0	100.0	
	3000만원 이상	(9)	0.0	100.0	100.0	
사전통지인원	10명 미만	(19)	36.8	63.2	100.0	
	10명 이상~20명 미만	(21)	19.0	81.0	100.0	
	20명 이상~30명 미만	(11)	9.1	90.9	100.0	
	30명 이상	(7)	0.0	100.0	100.0	

50배 이하 과태료 제도의 수용성 제고를 위한 개선방안

과태료 부과 이의제기 이후 법원재판 결과(사건별 분석)

		사례수 Count	법원재판 결과				
			이의인정	이의기각	재판진행중	계	
			%	%	%	%	
전 체		(46)	17.4	47.8	34.8	100.0	
선거유형	국회의원	(44)	15.9	50.0	34.1	100.0	
	대통령	(2)	50.0	0.0	50.0	100.0	
지역구분	광역시	(10)	20.0	50.0	30.0	100.0	
	중소도시	(12)	16.7	33.3	50.0	100.0	
	읍면지역	(24)	16.7	54.2	29.2	100.0	
시·도별	서울	(3)	33.3	33.3	33.3	100.0	
	부산	(2)	0.0	100.0	0.0	100.0	
	대구	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	인천	(5)	20.0	20.0	60.0	100.0	
	광주	(2)	50.0	50.0	0.0	100.0	
	대전	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	울산	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	세종	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	경기	(3)	0.0	33.3	66.7	100.0	
	강원	(1)	100.0	0.0	0.0	100.0	
	충북	(6)	16.7	33.3	50.0	100.0	
	충남	(9)	0.0	33.3	66.7	100.0	
	전북	(2)	0.0	100.0	0.0	100.0	
	전남	(6)	33.3	50.0	16.7	100.0	
	경북	(6)	16.7	83.3	0.0	100.0	
	경남	(1)	0.0	100.0	0.0	100.0	
	제주	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0	
	위반유형	금전	(3)	0.0	66.7	33.3	100.0
		물품	(1)	0.0	100.0	0.0	100.0
음식물		(31)	22.6	51.6	25.8	100.0	
서적		(1)	0.0	0.0	100.0	100.0	
금전+물품		(1)	0.0	0.0	100.0	100.0	
음식물+서적		(3)	0.0	0.0	100.0	100.0	
음식물+관광기타교통편의		(5)	20.0	60.0	20.0	100.0	
음식물+물품+관광기타교통편의		(1)	0.0	0.0	100.0	100.0	
총과태료비용		100만원 미만	(3)	33.3	66.7	0.0	100.0
		100만원 이상~500만원 미만	(9)	11.1	44.4	44.4	100.0
	500만원 이상~1000만원 미만	(10)	30.0	40.0	30.0	100.0	
	1000만원 이상~3000만원 미만	(15)	6.7	60.0	33.3	100.0	
	3000만원 이상	(9)	22.2	33.3	44.4	100.0	
사전통지인원	10명 미만	(12)	16.7	50.0	33.3	100.0	
	10명 이상~20명 미만	(17)	23.5	41.2	35.3	100.0	
	20명 이상~30명 미만	(10)	0.0	50.0	50.0	100.0	
	30명 이상	(7)	28.6	57.1	14.3	100.0	

